

8 Spanningsvelden bij het opstellen van beheerplannen voor Natura 2000

Tekst: M. Pleijte

8.1 Inleiding

De Europese Unie heeft een zeer gevarieerde en rijke natuur, die van grote biologische, esthetische en economische waarde is. Om deze natuur te behouden zijn goede natuurwetten nodig. Hiertoe nam de Europese Unie het initiatief voor Natura 2000, een samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden door heel Europa, dat niet alleen de gebieden maar ook de soorten beschermt. In totaal gaat het om ongeveer een miljoen hectare grond. Voor Nederland gaat het in totaal om 166 gebieden⁷, waarbij het kleinste gebied circa 5 ha is, met een externe werking die vele malen groter is.

Deze Natura 2000-gebieden wijst Nederland aan door in een aanwijzingsbesluit te omschrijven waarom dat gebied is geselecteerd, wat de gebiedsgrenzen zijn en wat de te bereiken doelen per habitattypen en soort zijn.

Al bij het debat over de invoering van Natura 2000 bestaat angst dat in natuurgebieden alles moet wijken en economische activiteiten niet meer mogelijk zijn. Tegenstanders van Natura 2000 beweren dat Nederland als lidstaat zo nodig het beste jongetje van de klas wil zijn, maar volgens De Graeff van Natuurmonumenten is dat niet het geval en is Nederland in vergelijking met andere landen een middenmotor (hier zijn ook andere referenties te noemen, zoals Regiebureau Natura, 2000, 2010b). Natura 2000 zou het bedrijfsleven onmogelijk maken. Volgens De Graeff van Natuurmonumenten toont het Natura 2000 gebied 'De Wieden' aan dat er nog volop ontwikkeling voor het bedrijfsleven mogelijk is. Niet alles kan in een Natura 2000 gebied, maar dat is ook nodig om de zeldzame natuur te beschermen. Als een bedrijf verplaatst moet worden dan is het volgens Natuurmonumenten aan de overheid om dat financieel mogelijk te maken.

Het benoemen van een gebied tot Natura 2000 gebied heeft (soms grote) gevolgen voor de omgeving. Zo moeten belanghebbenden in de omgeving (omwonenden, bedrijven, natuurbeheerders) het eens worden over het beheerplan. Daarvoor gelden strikte normen en ingewikkelde procedures. VNO en NCW klagen omdat zij vinden dat ondernemers bijna onmogelijk onderzoek moeten doen naar de effecten van hun activiteiten op de natuur⁸.

Op 13 juli 2009 stuurde toenmalige Minister-president Balkenende een brief⁹ naar Europese Commissievoorzitter Barosso waarin hij verzoekt om een betere balans tussen economische en ecologische belangen. Volgens Balkenende is het beleid voor Natura 2000 te rigide, gaat het te zeer uit van de ecologie en houdt het te weinig rekening met sociaaleconomische ontwikkelingen in een gebied. De regels voor Natura 2000 zouden daarom moeten worden aangepast. Barosso bestrijdt dat en vindt een herziening niet nodig. Waar partijen ter linkerzijde concluderen dat Barosso Balkenende op zijn plaats heeft gezet, oordeelt LTO Nederland anders, omdat Barosso wel degelijk heeft aangegeven dat rekeningen gehouden moet worden met sociaaleconomische factoren. LTO Nederland roept het kabinet op om Natura 2000 te versoepelen¹⁰

⁷ <http://www.Natura2000.nl/pages/kernboodschap.aspx>

⁸ www.novatv.nl, 26 januari 2010. Balkenende naar Kamer om brief Natura 2000

⁹ Brief over Natura 2000 van toenmalige Minister President dr. Jan Peter Balkenende aan Mr. José Manuel Barosso, president van de Europese Commissie. Den Haag, 13 juli 2009. No. 3080107.

¹⁰ Agrarisch Dagblad, 12 januari 2010. Brief Barosso reden voor versoepeling Natura 2000.

Alleen toenmalige minister Verburg was op de hoogte van de brief van Balkenende, die voortkwam uit een resolutie van de CDA-fractie. Toenmalige minister Cramer (PvdA) en de gehele Tweede Kamer waren niet op de hoogte van de actie van Balkenende om een brief naar Barosso te sturen. Balkenende is na het verzenden van de brief verweten dat hij een “vooruitgeschoven post is voor een conservatieve landbouwlobby binnen het CDA”¹¹. Landelijk zijn er dus weerstanden waar te nemen rond de implementatie van het Natura 2000-beleid. In dit hoofdstuk wordt het draagvlak voor en de weerstanden tegen de implementatie van het Natura 2000-beleid weergegeven door in de Provincie Overijssel na te gaan hoe de implementatie van de beheerplannen verloopt.

In dit hoofdstuk is analytisch een driedeling aangehouden (zie ook paragraaf 8.2):

1. De organisaties structuur en het proces van implementatie van het Natura 2000-beleid in de Provincie Overijssel is geëvalueerd,
2. De context ofwel de kaders waarbinnen het Natura 2000-beleid dient te worden geïmplementeerd, is geëvalueerd,
3. De kenmerken van het instrument Natura 2000 zelf zijn geëvalueerd.

Deze driedeling is ook aangehouden in de structuur van dit hoofdstuk. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst wordt geschetst welke methode is gehanteerd voor het verrichten van het onderzoek en vanuit welk analytisch kader is gewerkt (paragraaf 8.2). Vervolgens wordt aangegeven in hoeverre draagvlak voor, of weerstanden tegen de organisatiestructuur en het proces rond de implementatie van het Natura 2000-beleid bestaan (paragraaf 8.3). Hierna wordt aangegeven welke onzekerheden en daarmee ook knelpunten er bestaan rondom verschillende kaders die van belang zijn voor de implementatie van het Natura 2000-beleid (paragraaf 8.4). Dan wordt aangegeven in hoeverre er draagvlak dan wel weerstanden bestaan tegen het instrument Natura 2000 zelf (paragraaf 8.5). Het hoofdstuk wordt afgerond met conclusies en een epiloog (paragraaf 8.6).

8.2 Aanpak en analytisch kader

Aanpak

Dit hoofdstuk geeft de bevindingen weer van een kwalitatief onderzoek naar de implementatie van het Natura 2000-beleid in het algemeen en het proces van het opstellen van beheerplannen voor Natura 2000 in de Provincie Overijssel in het bijzonder.

Omdat de opdracht vanuit het Planbureau Leefomgeving (PBL) is om na te gaan in hoeverre er zich weerstanden voordoen bij het opstellen van beheerplannen bij Natura 2000 is gekozen voor een provincie waar veel moties zijn ingediend in de gemeentepolitiek: de Provincie Overijssel. De start met Natura 2000 was prima in de Provincie Overijssel¹², maar gaandeweg nam de weerstand toe, omdat er onduidelijkheid was en bleef.

Nadrukkelijk is het de bedoeling om zowel de positieve als negatieve ervaringen in de Provincie Overijssel weer te geven, ofwel om met een evenwichtig verhaal te komen dat recht doet aan de werkelijkheid. Gevraagd is naar een totaalbeeld van ervaringen in de Provincie Overijssel. Door op het provinciale schaalniveau in te steken kunnen meerdere casussen aan de orde komen en wordt voorkomen dat een positief of negatief beeld bij één casus gaat overheersen¹³.

¹¹ Uitspraak van Tweede Kamerlid Ineke van Gent (Groenlinks) in een reactie op 9 januari 2010, <http://www.nu.nl/politiek/2158812/balkenende-wilde-aanpassing-eu-natuurwet.html>

¹² Op de eerste vergadering van de provinciale commissie destijds had de provincie Overijssel een keurig plan van aanpak. Ze hadden iemand ingehuurd en zelf extra geld beschikbaar gesteld als GS. Het werd projectmatig neergezet en aangevlogen. Dat oogde allemaal heel erg goed als organisatie. Alle partijen in de provinciale commissie waren hier ook positief over.

¹³ Uiteraard kan het provinciale schaalniveau van de provincie Overijssel evengoed als een casus worden beschouwd. Casusuitkomsten zijn niet zomaar te generaliseren, maar bieden wel materiaal dat illustreert hoe zaken in de praktijk verlopen en kan daarmee agenderend zijn voor meer generiek onderzoek. Bovendien kan casusonderzoek gebruikt worden om hypothesen te falsificeren.

Voor het verzamelen van gegevens is allereerst gebruik gemaakt van documentanalyse en voor ontbrekende informatie en informatie over percepties zijn 6 interviews afgenomen met medewerkers van betrokken organisaties bij de implementatie van beheerplannen in de Provincie Overijssel in maart 2010. Het gaat om de organisaties ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), Provincie Gelderland, Dienst Landelijk Gebied (DLG), Natuur en Milieu Overijssel (NMO), Vereniging Natuurmonumenten en Land- en Tuinbouworganisatie-Noord (LTO-Noord). Bij de interviews is gebruik gemaakt van een semi gestructureerde vragenlijst (Bijlage 5).

In de tekst wordt de rijkdom aan percepties van de medewerkers van de verschillende organisaties getoond. Hierbij gaat het er niet om of geïnterviewden gelijk hebben, maar om weer te geven hoe ze over verschillende onderwerpen denken. Dat wordt gebruikt door de onderzoeker voor de analyse van de implementatie van Natura 2000-beleid en om als onderzoeker daar ook zelf conclusies over te kunnen trekken.

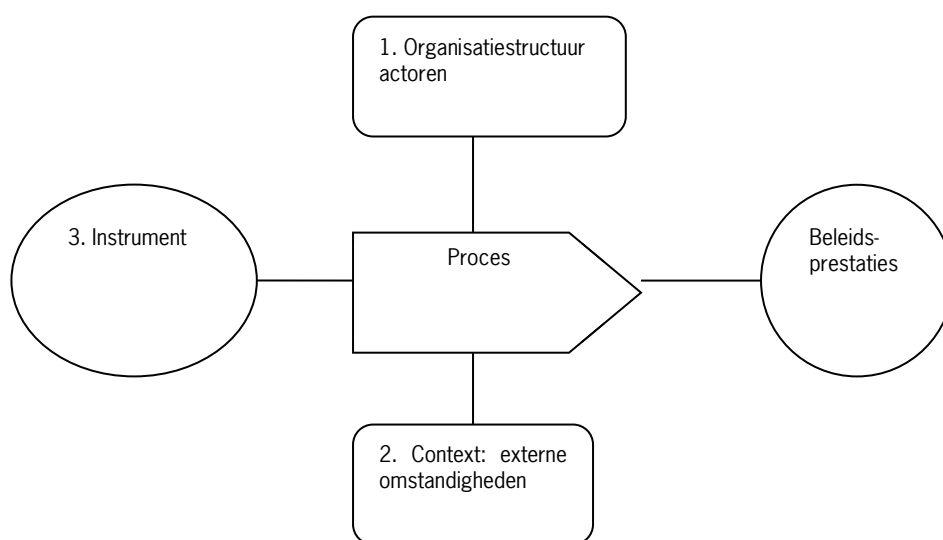
Na de interviews kregen de geïnterviewden het verslag van het interview voorgelegd en is de mogelijkheid tot correctie, dan wel aanvulling geboden.

Analytisch kader

Om het draagvlak voor en de weerstanden tegen de implementatie van het Natura2000-beleid weer te geven, is analytisch een driedeling aangehouden, die gebaseerd is op een instrumententheorie (Klok, 1991). Deze theorie komt er op neer dat de beleidsprestaties van een beleidsinstrument afhankelijk zijn van:

1. De actoren die het beleidsinstrument toepassen en *de organisatiestructuur* waarbinnen het wordt toegepast. In dit onderzoek worden de *organisatiestructuur en het proces* voor implementatie van het Natura 2000-beleid in de provincie Overijssel in samenhang geëvalueerd. Het gaat daarbij vooral om de organisatie van het proces ofwel de bedachte procesarchitectuur;
2. De externe omstandigheden ofwel *de context* waarbinnen het instrument wordt toegepast. Dit verwijst vooral naar alle omstandigheden die het proces mede beïnvloeden waarbinnen het instrument wordt toegepast. Vergelijkbare begrippen die worden gehanteerd zijn: kaders, randvoorwaarden, condities, procedures, instituties en andere beleidsinstrumenten. In dit onderzoek gaat het daarbij om de *context* ofwel de kaders waarbinnen het Natura 2000-beleid dient te worden geïmplementeerd;
3. De eigenschappen ofwel kenmerken van *het beleidsinstrument* zelf. In dit onderzoek gaat het daarbij om de *kenmerken* van het instrument Natura 2000 zelf.

Onderstaand wordt een procesmodel van een instrumententheorie geschetst (Figuur 82).



Figuur 82: Een procesmodel van een instrumententheorie (vrij geïnterpreteerd naar Klok, 1991).

Bij de analyse op de drie hoofdaspecten van 1) organisatiestructuur en proces, 2) context en 3) het instrument is gebruik gemaakt van verschillende bestuurskundige inzichten, die zich concentreren op mogelijke weerstanden. Zonder daarbij theoretisch volledig te willen en kunnen zijn, kan op voorhand een caleidoscopisch beeld van mogelijke weerstanden worden geschetst. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om:

- Weerstanden omtrent *meerdere besluitvormers (bevoegde gezagen)*. Met het complexer worden van vraagstukken zijn vaak ook meerdere besluitvormers betrokken, ofwel bevoegde gezagen. Wanneer de rollen en verantwoordelijkheden van iedere besluitvormer duidelijk en afgebakend zijn en er sprake is van doorwerking van beleid naar de volgende bestuurslaag, dan zou het beleid mooi in de tijd opvolgend tot beslissingen leiden die eerst op strategisch niveau op hoofdlijnen worden genomen en vervolgens via het tactische niveau uiteindelijk op het operationele niveau in details worden uitgewerkt (zie verwijzingen naar Von Clausewitz omtrent relaties tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau in de managementliteratuur (Howard and Paret, 1976)). De complexe praktijk is dat veel opgaven zich op regionaal niveau aandienen en daarbij tussen provincie en gemeente als bevoegd gezag kunnen in liggen. Vaak zijn er zo veel beleidsinstrumenten van toepassing op een gebied dat meerdere overheden tegelijkertijd bij een opgave als bevoegd gezag zijn betrokken. Vanuit de bestuurskunde wordt vaak geadviseerd om tot multi-level governance over te gaan: overheden op verschillende schaalniveaus stemmen dan hun beleid op elkaar af (Bache and Flinders, 2004; Jessop, 2004; Marks and Hooghe, 2004; Peters and Pierre, 2004). Wanneer de afstemming niet goed is georganiseerd kunnen zich weerstanden voordoen;
- Weerstanden omtrent *de organisatiestructuur*. Voor veel projecten of implementatie van beleidsinstrumenten zoals het opstellen van beheerplannen voor Natura 2000 worden stuurgroepen, werkgroepen en klankbordgroepen in het leven geroepen. Bij deze groepen is van belang a) wat hun status is: hebben zij formele status om te beslissen dan wel informele status om te adviseren?; b) wat hun samenstelling is: hier zijn processen van in- en uitsluiting van actoren in de organisatiestructuur aan de orde (Young, 2000; Young, 2001) en c) de taken en rollen van de groepen: wat is de reikwijdte van onderwerpen waarover zij beslissingen nemen? De keuzes die worden gemaakt bij de organisatiestructuur voor Natura 2000 omtrent stuurgroepen, werkgroepen en klankbordgroepen kunnen weerstanden oproepen;
- Weerstanden omtrent *het beleidsprocesverloop*. Het beleidsproces kan worden opgevat als een proces dat lineair verloopt volgens een fasenmodel, maar het kan evengoed worden opgevat als een proces dat meer verloopt als een stromenmodel of een rondemodell.
- Volgens het fasenmodel (Hoogerwerf, 1989: 24)) verloopt beleidsvoering lineair in één stappenreeks van opeenvolgende fasen: agendavorming, beleidsontwikkeling, beleidsvaststelling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Kritiek op dit model is onder andere dat het slechts één of enkele actoren als vertrekpunt neemt die de probleemdefinitie, de doelen en de oplossingen opstellen. Dit wordt ook wel unicentrisme genoemd (Teisman, 1992: 25 e.v.). In een gesloten netwerk overheerst vaak dit unicentrisme.
- Volgens het rondemodell (Koppenjan, 1993:35; Teisman, 1995: 33-56) verloopt beleidsvoering in een aantal ronden die worden gemarkeerd door de meest cruciale besluiten in een beleidsproces. In elke ronde spelen de deelnemers een besluitvormingsspel vanuit de verschillende fasen van beleid: de één is met agendavorming bezig, de ander met beleidsontwikkeling, de ander met te nemen besluiten en weer een ander met de beleidsuitvoering. Dit gebeurt in verschillende netwerken naast elkaar. Actoren participeren in meerdere netwerken en kunnen daarin verschillende rollen spelen: initiator, supporter, criticus en bemiddelaar.
Volgens het stromenmodel (March & Olsen, 1976: 10) verloopt beleidsvoering in onafhankelijke stromen van vraagstukken, oplossingen, participanten en beslismomenten gelijktijdig naast elkaar. Naast vraagstukken die oplossingen zoeken en oplossingen die op zoek zijn naar vraagstukken zijn er keuzemomenten op zoek naar participanten en besluitvormers op zoek naar werk" (Dammers, 2000: 27). De deelname aan het netwerk wisselt steeds. Wanneer stromen elkaar ontmoeten en aan elkaar gekoppeld worden, ontstaat een beslissing. Die aanknopingspunten worden ook wel policy-windows genoemd (Kingdon, 1984: 173).

- Het rond- en stromenmodel nemen meerdere actoren als vertrekpunt die de probleemdefinitie, doelen en oplossingen opstellen. Ook beschouwen deze modellen beleidsvoering niet als één reeks, maar als meerdere naast elkaar bestaande bewuste en toevallige reeksen van beslissingen die tot beleid leiden. Dit wordt ook wel met pluricentrisme geduid. In een open netwerk overheerst vaak dit pluricentrisme.
- De verschillende modellen van beleidsvoering leiden tot verschillende wijzen van handelen. Wanneer het fasenmodel wordt aangehangen dan bestaat het procesmatig handelen vooral uit het faseren van het beleid. Wanneer het rond- of stromenmodel wordt aangehangen bestaat het procesmatig handelen uit het koppelen van rond- en stromen, arena's of stromen.
- De dominante opvatting van het procesverloop dat bij de implementatie van beheerplannen Natura 2000 wordt gevolgd, kan weerstanden oproepen;
- Weerstanden omtrent *gehanteerde sturingsstijlen*: hiërarchische sturingsstijl versus overleg en interactie (Cörvers *et al.*, 2003; Van der Arend, 2007; VROM-raad, 1998). Bij hiërarchische sturing is er een voorkeur voor een centrale overheid die beslissingen neemt en deze oplegt. De overheid is hiertoe gemachtigd ofwel gelegitimeerd vanuit het algemeen belang ofwel het collectief goed dat ermee wordt gerealiseerd: bijvoorbeeld biodiversiteitsdoelstellingen. Het gaat daarbij doorgaans om goederen of belangen die niet (geheel) via de markt of via anderen gerealiseerd kunnen worden. Bij overleg of interactie is er vertrouwen in de overreding op basis van argumenten en kennisuitwisseling tussen actoren. Beslissingen worden gezamenlijk genomen en verkrijgen hieruit hun legitimiteit. Er is vaak sprake van wederzijdse afhankelijkheden: geen van de actoren is in staat om geheel zelfstandig het beleid te realiseren, zij hebben elkaar nodig. De keuze voor een sturingsstijl kan weerstanden oproepen bij degenen die een andere sturingsstijl aanhangen.
- Weerstanden omtrent *circuits van besluitvorming*. Beslissingen worden doorgaans in circuits van besluitvorming genomen (Pleijte, 2002). Voor de implementatie van beheerplannen voor Natura 2000 zijn daarbij vooral het interactieve circuit, het politieke circuit en het juridische circuit van besluitvorming van belang. Het interactieve circuit van besluitvorming verwijst naar het nemen van beslissingen tussen organen van het openbaar bestuur in samenhang met marktpartijen, en/of maatschappelijke organisaties en/of burgers. Dit wordt ook wel als interactief beleid, al dan niet geïnstitutionaliseerd aangeduid. In interactieve circuits van besluitvorming kan *polarisatie* optreden: in plaats van dat groepen er in slagen om weerstanden te overbruggen, is sprake van het vergroten van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving en toename van de segregatie ofwel scheiding van die groepen. Wanneer keuzes binnen een circuit van besluitvorming voor een actor niet bevallen, dan kan deze actor zich dus tot andere circuits van besluitvorming begeven. Door deze zogenaamde countervailing powers aan te spreken probeert die actor de genomen beslissingen alsnog ongedaan te krijgen. Bij onbevredigende resultaten uit het uit het interactieve circuit, maar soms ook direct, kunnen actoren zich tot de politiek wenden: het parlementaire circuit. Het parlementaire circuit van besluitvorming verwijst niet in enge zin naar het parlement, maar naar de parlementaire of representatieve democratie. Bij een toename van onderwerpen waarover de politiek beslissingen neemt is sprake van *politisering*. Ook kunnen actoren zich tot de rechtsprekende of toetsende macht wenden. Wanneer sprake is van een toename van onderwerpen waarover de rechterlijke macht beslissingen neemt, is sprake van *juridificering*.

Specifieke situatie Natura 2000-gebieden in Overijssel

In de Provincie Overijssel liggen veel gebieden waarbij sprake is van externe werking. Gelderland heeft ook veel Natura 2000-gebieden, maar over het algemeen groter zoals de Veluwe, het Rivierengebied, een cluster in de Achterhoek, een apart gebied als Binnenveld en Arnhemse en de landgoederen Brummen. In Gelderland zijn er veel verschillende type gebieden waardoor er niet één groot gebied is, dat weerstand krijgt tegen Natura 2000 zoals in Overijssel het geval is. Fysisch geografisch lijken de gebieden en daarmee ook de problemen in Overijssel veel meer op elkaar. De discussie erover wordt daarmee direct provincie breed, Sallandse Heuvelrug en Borkeld daargelaten. In Overijssel is vaak sprake van grondgebonden landbouw: melkveehouderij bedrijven, die eigenlijk nu pas echt met ammoniak worden geconfronteerd. En niet alleen de intensieve veehouderij, maar met de extensieve werking van Natura 2000 wordt ook de extensieve veehouderij hiermee geconfronteerd. De Natura 2000-gebieden op de zandgronden in Gelderland zijn overigens wel vergelijkbaar met de Natura 2000-gebieden in Overijssel. De commotie en weerbarstigheid is in Gelderland in de zandgebieden gelijkwaardig aan Overijssel. Wat wel verschilt met Gelderland is dat in Overijssel er zes Natura 2000-gebieden binnen een gemeente kunnen liggen, zoals bijvoorbeeld in de gemeente Dinkelland het geval is.

8.3 Implementatie Natura 2000-beleid, organisatiestructuur en proces

Voor het implementeren van Natura 2000-beleid worden doorgaans grofweg vier fasen onderscheiden:

1. Implementatie van de richtlijnen in wetgeving,
2. De aanmelding van Natura 2000-gebieden,
3. Het opstellen van aanwijzingsbesluiten en
4. Het opstellen van beheerplannen.

Het Interbestuurlijk Regiebureau Natura 2000¹⁴ geeft in voortgangsrapportages aan wat de stand van zaken is omtrent de implementatie van het Natura 2000-beleid. Allereerst zal deze stand van zaken worden weergegeven (subparagraaf 8.3.1).

Vanuit dit onderzoek is verondersteld dat draagvlak of weerstanden bij de implementatie van het Natura 2000-beleid mede afhankelijk zijn van de wijze waarop de organisatiestructuur is ingericht en het proces is ontworpen en verloopt (procesarchitectuur en procesmanagement).

In deze paragraaf over de implementatie van het Natura 2000-beleid gaat de aandacht daarom uit naar de bevoegde gezagen: de overheden die bevoegd zijn om beslissingen te nemen in het proces van implementatie van het Natura 2000-beleid. Aangegeven wordt wat de gevolgen kunnen zijn van het aanstellen van meerdere bevoegde gezagen (subparagraaf 8.3.2). Vervolgens wordt de organisatiestructuur in de Provincie Overijssel weergegeven en wordt vermeld hoe een aantal geïnterviewden tegen de organisatiestructuur aankijkt (subparagraaf 8.3.3). Dan wordt aangegeven hoe de geïnterviewden tegen eerdere beslissingen in het implementatie proces van Natura 2000-beleid aankijken (subparagraaf 8.3.4). Hierna wordt aangegeven wat omkering in het proces van implementatie van Natura 2000-beleid is en wat een aantal geïnterviewden hiervan vindt (subparagraaf 8.3.5). Verder wordt in deze paragraaf door de geïnterviewden gereflecteerd op de gehanteerde sturingsstijlen in het proces van implementatie van het Natura 2000-beleid (subparagraaf 8.3.6). Alle subparagrafen worden afgesloten met conclusies van de onderzoeker. Tot slot wordt de paragraaf afgesloten met overall conclusies van de onderzoeker (subparagraaf 8.3.7).

¹⁴ Het Interbestuurlijk Regiebureau Natura 2000 is in april 2008 opgericht door de Regiegroep Natura 2000 om de totstandkoming van de Natura 2000-beheerplannen te regisseren en te coördineren zodat de beheerplannen binnen de daarvoor gestelde termijnen gereed zijn. Het Regiebureau is zelfstandig, staat tussen de partijen in en opereert onafhankelijk, maar neemt geen verantwoordelijkheid over van de afzonderlijke partijen. Onder partijen verstaat het Regiebureau niet alleen de bevoegde gezagen maar ook ondernemers en natuurbeschermingsorganisaties, die belangen hebben in Natura 2000-gebieden (<http://www.natura2000.nl/>). Naast het Interbestuurlijk Regiebureau Natura 2000 is er eerder ook een Steunpunt Natura 2000 opgericht. Het Steunpunt Natura 2000 is in december 2006 opgericht door de toenmalige ministeries van LNV, Verkeer & Waterstaat; Defensie en het Interprovinciaal Overleg (namens de 12 provincies).

Het Steunpunt Natura 2000 valt onder het Regiebureau Natura 2000 en is primair bedoeld om de Natura 2000 partners – de ministeries van EL&I, V&W, Defensie en de provincies – optimaal te laten profiteren van elkaars kennis, informatie en ervaringen. De secundaire doelgroep zijn de belangenorganisaties en adviesbureaus die werken voor de Natura 2000-partners. De producten van het Steunpunt zijn voor de werkvloer een hulpmiddel. De adviezen van het Steunpunt geven oplossingsrichtingen aan maar hebben geen juridische status. Het Steunpunt Natura 2000 ondersteunt de totstandkoming van de beheerplannen in de 166 Natura 2000-gebieden.

Dit doet zij door:

- Het beheren van een kennisportaal en een website voor het delen van informatie, kennis en ervaringen en het ontwikkelen van kennisproducten
- Het vinden van oplossingen voor belangrijke vraagstukken
- Het stimuleren van de samenwerking tussen Natura 2000 partners en belangenorganisaties
- Het adviseren over Natura 2000-vraagstukken
- Het signaleren en agenderen van Natura 2000-vraagstukken (<http://www.natura2000.nl/>).

8.3.1 Stand van zaken

Voor het implementeren van Natura 2000-beleid worden doorgaans grofweg vier fasen onderscheiden:

1. Implementatie van de richtlijnen in wetgeving,
2. De aanmelding van Natura 2000-gebieden,
3. Het opstellen van aanwijzingsbesluiten en
4. Het opstellen van beheerplannen.

Het Interbestuurlijk Regiebureau Natura 2000 geeft in voortgangsrapportages aan wat de stand van zaken is omtrent de implementatie van het Natura 2000-beleid.

Op 4 van de 166 Natura 2000-gebieden na, is er nu voor alle gebieden een ontwerp-aanwijzingsbesluit (Voortgangsrapportage Regiebureau Natura 2000, 1 maart 2010a). Er zijn 34 gebieden met een definitief aanwijzingsbesluit (Voortgangsrapportage Regiebureau Natura 2000, 1 maart 2010). De resterende, vaak provinciale gebieden, zouden verdeeld over 3 tranches, in 2010 definitief worden aangewezen. De planning van deze gebieden is vastgesteld tijdens bestuurlijk overleg tussen de minister van EL&I en het IPO eind 2009. In februari 2010 heeft de minister in overleg met de Tweede Kamer besloten om de definitieve aanwijzing van gebieden tot na de zomer van 2010 op te schorten. Daarbij benadrukte de minister dat alle gebieden in 2010 definitief worden aangewezen.

Toenmalige Minister Verburg heeft ingestemd met bijna driekwart van de 150 wijzigingsvoorstellen voor de ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden. De overige voorstellen van de provincies zijn in strijd met de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Dat schrijft zij op 26 januari 2010 aan de provincies. In totaal werden er 150 wijzigingsvoorstellen ingediend. Hiervan heeft de meerderheid betrekking op de doelen en een minderheid op de begrenzing¹⁵.

Bij het opstellen van beheerplannen is onderscheid te maken tussen concept-beheerplannen en ontwerp-beheerplannen. Een concept-beheerplan is "een beheerplan waarvan alle onderdelen van de Handreiking Beheerplannen ingevuld zijn, maar waarvan één of meer nog bestuurlijk moeten worden afgehecht, en/of waar de betrokken bevoegde gezagen nog formeel mee moeten instemmen"¹⁶. De definitie van een ontwerp-beheerplan is "een beheerplan dat helemaal gereed is om de inspraak in te gaan, inclusief de formele instemming van de, eventuele, andere betrokken bevoegde gezagen".

De Provincies Limburg, Drenthe, Noord-Brabant, Groningen, Flevoland en Utrecht hebben voor nagenoeg al hun Natura 2000-gebieden de concept-beheerplannen gereed (Regiebureau Natura 2000, maart 2010). Het bestaande gebruik is in 92 van de gebieden beoordeeld en in 80 gebieden is het benodigde maatregelenpakket bekend (Regiebureau Natura 2000, 2010a). In 34 gebieden is er met de bij de uitvoering betrokken partijen overeenstemming over de uitvoering van maatregelen (Regiebureau Natura 2000, 2010a). Naar verwachting zullen de laatste 19 concept-beheerplannen in 2011 worden vastgesteld. De rest is gepland in 2010 (Regiebureau Natura 2000, 2010a).

In totaal zullen er in 2010 83 ontwerp-beheerplannen worden vastgesteld (Regiebureau Natura 2000, 2010a). In 2011 worden 50 ontwerp-beheerplannen vastgesteld. In 2012 volgen 11 ontwerp-beheerplannen (Regiebureau Natura 2000, 2010a). De Provincie Overijssel heeft aangegeven tot december 2013 nodig te hebben voor 15 Overijsselse ontwerp-beheerplannen (Regiebureau Natura 2000, 2010a). Ook EL&I heeft voor een gebied tot en met december 2013 nodig (Regiebureau Natura 2000, 2010a).

Veel provincies hebben de gelegenheid aangegrepen om voor (een deel van) hun Natura 2000-gebieden gebruik te maken van de optie die de minister heeft geboden om, voordat de aanwijzingsbesluiten definitief worden genomen, een concept-beheerplan in te dienen met een haalbaar- en betaalbaarheidsanalyse van de instandhoudingsdoelstellingen. De gebieden die hiervoor in aanmerking kwamen, worden ook wel

¹⁵ Agrarische Dagblad, 26 januari 2010. Verburg neemt meeste wijzigingen Natura 2000 over.

¹⁶ Regiebureau Natura 2000, RG 15-11-2009. Beheerplanprocessen Natura 2000 Concept-Voortgangsrapportage nr. 8.

omkeergebieden genoemd. De deadline voor het indienen van deze analyse en de bijbehorende concept-beheerplannen was gesteld op 1 september 2009. Er waren op 1 september 2009 71 concept-beheerplannen ingediend (Regiebureau Natura 2000, 2010a).

Op basis van de schets van de stand van zaken omtrent de implementatie van het Natura 2000-beleid kan worden geconcludeerd dat het implementeren van het Natura 2000-beleid deels voorspoedig verloopt.

8.3.2 Bevoegde gezagen

Natura 2000 stoelt op betrokkenheid van drie bestuurlijke schaalniveaus: EL&I, V&W en Defensie (rijk), provincies en gemeenten in gebieden. Op drie schaalniveaus is in het Natura 2000 traject geld en capaciteit nodig.

EL&I maakt onderscheid naar het aanwijzen van bevoegde gezagen bij Natura 2000 op basis van grondeigendom. Het type grondeigenaar bepaalt wie het bevoegd gezag is. Het Rijk trekt alleen processen voor het opstellen van een beheerplan als de grond voor meer dan 50% in eigendom en beheer is bij het Rijk. Dus als 50% van Staatsbosbeheer is, dan is EL&I het bevoegd gezag. Maar wanneer 50% van Natuurmonumenten is, dan is de provincie het bevoegd gezag. Daarnaast zijn het ministerie van Defensie en Rijkswaterstaat ook voor eigen terreinen bevoegd gezag.

Een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten vindt het aanwijzen van meerdere bevoegde gezagen geen goede manier om de implementatie van het Natura 2000-beleid te organiseren. Het leidt tot verschillen tussen Natura 2000-gebieden, maar dat is moeilijk alleen causaal toe te schrijven aan het bestaan van de verschillende bevoegde gezagen. De gebieden zijn ook verschillend. Zo staat RWS voor grote gebieden aan de lat. Provincies huren ook verschillende bureaus aan die het verschillend aanpakken. Je ziet allerlei verschillen, maar waar dat toe leidt is niet gemakkelijk causaal vast te stellen. Met het aanwijzen van de provincie als bevoegd gezag, is volgens een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten de provinciale politiek binnengehaald. Processen voor het opstellen van een beheerplan waarvoor de provincie bevoegd gezag is betekent dat de provinciale politiek er ook politieke bemoeienis mee krijgt. Provinciale politieke verhoudingen en agenda's gaan een rol spelen. De gedeputeerde moet keuzes maken, bijsturen of zaken afremmen.

Geconcludeerd kan worden dat de keuze van EL&I voor het aanstellen van meerdere bevoegde gezagen voor het nemen van beslissingen bij de implementatie van het Natura 2000-beleid de implementatie van het Natura 2000-beleid procesmatig heeft gecompliceerd. Natura 2000 stoelt op betrokkenheid van drie bestuurlijke schaalniveaus: EL&I, V&W en Defensie (rijk), provincies en gemeenten in gebieden waarvan de laatstgenoemden niet als bevoegde gezagen opereren.

Op drie schaalniveaus is in het Natura 2000-traject geld en capaciteit nodig. Terreineigendom bepaalt volgens EL&I wie het bevoegd gezag is. Voor Natura 2000-gebieden van de Vereniging Natuurmonumenten zijn provincies het bevoegd gezag, waarmee de provinciale politiek 'in huis' wordt gehaald, dat wil zeggen in het proces van het opstellen van de Natura 2000 beheerplannen.

8.3.3 Organisatiestructuur

De Provincie Overijssel heeft de organisatie van Natura 2000 behoorlijk ver van de eigen organisatie afgezet: de programmaleiders en projectleiders zijn van buitenaf ingehuurd, waarbij voor een buitenstaander moeilijk te beoordelen is hoe de organisatie rond Natura 2000 zich tot de provinciale organisatie verhoudt.

Actoren die meer betrokken raakten bij het natuurbeleid door Natura 2000 zijn: RECRON, Stichting Natuur en Milieu, gemeenten, waterschappen, maar ook ANWB, VNO/NCW. Het zijn misschien allemaal geen nieuwe partners voor overheden, maar overheden komen deze organisaties veel nadrukkelijker tegen al dan niet in positieve zin in het proces.

Het landelijk beeld is dat maatschappelijke organisaties niet altijd tevreden zijn over de mogelijkheden om te participeren bij beheerplanprocessen¹⁷. Het Regiebureau Natura 2000 heeft in het Projectleidersoverleg afgesproken om dit onderwerp expliciet aan de orde te stellen, maar volgens maatschappelijke organisaties heeft dit niet tot een grote verbetering geleid.

Onder het Regiebureau fungeren 2 gremia, te weten het Platform Maatschappelijke Organisaties en het Sectorenoverleg, waarin belangenorganisaties op een hoger abstractieniveau dan per beheerplangebied kunnen participeren in het beheerplanproces. Daarnaast voert het Regiebureau bilaterale gesprekken met maatschappelijke organisaties.

Het proces van het opstellen van het beheerplan leidt volgens een medewerker van LTO-Noord tot minder draagvlak voor behoud en beheer van natuurwaarden. Actoren zijn volgens een medewerker van LTO-Noord betrokken bij het proces van het opstellen van het beheerplan, maar wel in verschillende gradaties. LTO, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten hebben als maatschappelijke organisaties een intentieverklaring omtrent Natura 2000 ondertekend met de overheden. Een belangrijk punt uit die intentieverklaring was dat de maatschappelijke organisaties op voet van gelijkwaardigheid in de processen zouden participeren. Dat houdt in dat de politieke besluitvorming gebeurt op het niveau waarop het thuishoort. Daar horen volgens LTO-Noord de maatschappelijke organisaties nadrukkelijk niet bij¹⁸.

De Provincie Overijssel heeft bij het opstellen van Natura 2000 beheerplannen gekozen voor een organisatiestructuur die een stuurgroep, een werkgroep en een klankbordgroep omvat (Provincie Overijssel, 2007). Natuur en Milieu Overijssel wilde graag in de werkgroepen zitten, maar de provincie wil deze qua omvang zo klein mogelijk houden. Hierdoor komen een aantal maatschappelijke organisaties wat verder op afstand te zitten, wat ten koste kan gaan van het draagvlak. De samenstelling van de klankbordgroep is vrij breed¹⁹ en er wordt ook vrij breed uitgenodigd²⁰. De rol van een klankbordgroep is beperkt tot het wederzijds informeren. De opmerkingen worden meegenomen door de werkgroep en de stuurgroep. Principiële keuzes worden in de werkgroepen gemaakt. De klankbord wordt gebruikt om te zien of de stuurgroep en de werkgroep op de goede lijn zitten en de input vanuit de klankbordgroep wordt weer meegenomen naar de werkgroep. Zowel NMO als LTO-Noord ervaren het als positief dat de provincie financiering beschikbaar stelde om de klankbordgroepen te bemensen. Een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten geeft aan dat het voor de Vereniging Natuurmonumenten een belasting is om te participeren in de stuurgroepen, werkgroepen en klankbordgroepen.

De indruk bestaat niet dat de klankbordgroep bijdraagt tot meer draagvlak voor natuur²¹. Bram van der Klundert, voorzitter van twee Overijsselse Natura 2000-klankbordgroepen, namelijk Sallandse Heuvelrug en

¹⁷ Regiebureau Natura 2000, RG 15-11-2009. Beheerplanprocessen Natura 2000 Concept-Voortgangsrapportage nr. 8.

¹⁸ LTO heeft de intentieverklaring zo opgezet omdat zij in de aanloop naar het opstellen van beheerplannen, het inrichten van het proces tegenkwamen dat een aantal partijen, vooral terreinbehoudende organisaties (vooral Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten), op stuurgroepniveau werden gepositioneerd en daarmee de bestuurlijke verantwoordelijkheid zouden gaan nemen samen met de provincie en het rijk voor de te maken afspraken in het beheerplan. Dat vond LTO-noord een onzuivere situatie en zij hebben toen gezegd: "maak een knip of wij doen mee als landbouworganisatie op dat niveau, want per slot van rekening gaat het over maatregelen die boeren treffen. Of haal de maatschappelijke organisaties er uit, wat het meest zuiver is." LTO Nederland hoopte dat de processen ook zouden worden ingericht en dat is grosso modo ook wel het geval. Het heeft wel wat strubbelingen gegeven her en der.

¹⁹ Naast LTO Noord en NMO zitten in de klankbordgroep soms vertegenwoordigers van de RECRON, van OPG (Overijssels Particulier Grondbezit), van wildbeheereenheden, van de melkveehoudersvakbond en af en toe ook van lokale bewonersorganisaties, afhankelijk van de belangen die in of rond een Natura 2000-gebied spelen.

²⁰ Er wordt zelfs opgeroepen om door te geven of de provincie nog partijen vergeten is.

²¹ NMO ervaart veel weerstand vanuit agrariërs. De provincie Overijssel schakelt ingenieursbureaus vaak in als penvoerder voor het opstellen van de beheerplannen. De ingehuurde bureaus zouden onvoldoende hun best doen om negatieve beeldvorming en onjuiste verhalen over Natura 2000 te weerleggen, zoals: "Alles gaat door Natura 2000 op slot. Wij kunnen niet uitbreiden." Ook de Kamer van Koophandel en de RECRON roepen dat geen enkel bedrijf meer mag uitbreiden. NMO vindt dat ingehuurde adviesbureaus door de provincie a) het inhoudelijk gedachtegoed van Natura 2000 actiever kunnen uitdragen en b) dat negatieve verhalen eerder ontkracht kunnen worden. Zij kunnen actiever uitleggen waarom Natura 2000 wordt ingevoerd. Ook kunnen zij bij een eerste klankbordgroepbijeenkomst de spelregels en het speelveld beter uitleggen, zodat duidelijk wordt wat wel en niet ter discussie staat en dienen daar dan ook op te sturen. Nu wordt de sfeer in het proces onnodig negatief. Bovenstaande handelingsopties kunnen dit doorbreken en zodoende valt er voor het draagvlak veel meer uit te halen. Het beheerplan is niet het middel gebleken tot meer samenwerking tussen gebiedsactoren.

de Borkeld, ervaart dat de klankbordgroepen aan de ketting liggen omdat er voor een dialoog over doelen geen ruimte is: "Ik voel een zekere schaamte om binnen dat kader als voorzitter te fungeren" (Landwerk, 2010).

De samenstelling van de klankbordgroep is onderwerp van discussie bij een aantal maatschappelijke organisaties die een onevenwichtige samenstelling ervaren²². De samenstelling van de stuurgroep is door een medewerker van LTO-Noord ter discussie gesteld: LTO vindt dat maatschappelijke organisaties hier niet thuis horen en wil anders zelf ook betrokken zijn. Een medewerker van NMO vindt dat LTO-Noord eigenlijk niets in deze fases van het N-2000 traject heeft te zoeken en eigenlijk pas in beeld hoort te komen bij het in beeld brengen van de sociaaleconomische effecten. Volgens NMO zou LTO-Noord niet in werkgroepen vertegenwoordigd moeten zijn. Zowel een natuur- en milieuorganisatie als een landbouworganisatie stellen dus elkaars aanwezigheid in de organisatiestructuur ter discussie en claimen zelf een sterkere positie in de organisatiestructuur. Voor het opereren in netwerken waar naar consensus wordt gezocht is het nodig dat de partijen elkaars legitimiteit niet ter discussie stellen en partijen zich op de inhoud kunnen concentreren.

Natura 2000 leidt tot een verbreding (meer actoren) en verdieping (meer nadrukkelijke betrokkenheid: is het niet in het proces dan is het qua ophef) van het netwerk rond natuurbeleid.

Geconcludeerd kan worden dat legitimiteitsdiscussies rond de organisatiestructuur in de Provincie Overijssel het zoeken naar inhoudelijke consensus bemoeilijkt. Het werken met stuurgroepen, werkgroepen en klankbordgroepen maakt het complex. De samenstelling van stuurgroepen, werkgroepen en klankbordgroepen leidt tot discussies en verschillende beelden bij maatschappelijke organisaties en overheden die polariserend werken en niet bijdragen tot meer draagvlak voor het proces van het opstellen van beheerplannen voor Natura 2000.

8.3.4 Eerdere beslissingen²³

Bij Natura 2000-beleid ontstaat maatschappelijke ophef (negatief geformuleerd) of betrokkenheid van maatschappelijke organisaties (positief geformuleerd) in elke fase van het proces van Natura 2000 opnieuw en wordt sterker: 1. bij de implementatie van de richtlijnen in wetgeving, 2. bij de aanmelding van Natura 2000-gebieden, 3. bij het opstellen van aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden en 4. bij het opstellen van beheerplannen. Met name de actoren die niet betrokken waren bij de eerdere fases van Natura 2000, zogenaamde nieuwe actoren, komen terug op de eerder gemaakte besluiten waarin zij niet zijn gekend. Anderzijds worden de besluiten in het Natura 2000 traject steeds concreter, waarmee zichtbaarder wordt wat de consequenties er van (kunnen) zijn en ook dit leidt tot het opnieuw ter discussie stellen van eerder genomen beslissingen en het nadrukkelijker uitspreken tegen een aantal van die beslissingen.

Een aanmelding en een aanwijzingsbesluit zijn vaak nog abstract. In een beheerplan moet ook het bestaand gebruik opgenomen worden. De weerstand wordt dan ook groter. Het krachtenveld dat zich dan tegen Natura 2000 gaat keren, wordt dan sterker²⁴. Het akkoord gaan van Verburg met een aantal

²² Er moeten volgens NMO ook duidelijke afspraken worden gemaakt over de vertegenwoordiging. In principe zou vanuit iedere sector maximaal 2 vertegenwoordigers in de klankbordgroep verschijnen. Volgens NMO zaten er soms wel 5,6,7 soms wel 10 agrariërs. Dan is de verhouding scheef en daar wordt dan niet op ingegrepen. Zo'n groot blok heeft volgens NMO weerslag op het proces: sommigen durven zich dan minder te uiten. De provincie mag zelf ook wel wat actiever met bijvoorbeeld publicaties naar buiten komen. Er is wel een pagina op de website, maar dat is vrij mager. Zij moeten volgens NMO veel actiever de boer op gaan en bijvoorbeeld ook zichzelf op de borst kloppen en naar de regionale tv stappen. In tegenstelling tot NMO is volgens LTO-Noord de vertegenwoordiging van de landbouw in de klankbordgroep heel beperkt. Het evenwicht of de balans is volgens LTO-Noord in sommige processen ver te zoeken en komt het, gechargeerd, over als de landbouw tegen de rest. Het gebeurt dat de overheden en de grote terreinbeheerders er ongeveer allemaal dezelfde opvattingen op nahouden. De RECRON of de HISWA zitten wel in dezelfde positie als LTO-Noord. De RECRON is niet overal evengoed vertegenwoordigd. In het westen van het land ondervindt LTO-Noord ook wel steun van VNO/NCW vanwege verstedelijkingsprocessen. In Drenthe daarentegen is het gehalte aan milieu- en natuurorganisaties erg hoog.

²³ Hierop is te reflecteren vanuit het fasenmodel en rondenmodel of stromenmodel; beleid is geen lineair proces maar verloopt iteratief.

²⁴ Op het lokale schaalniveau zijn in Overijssel het afgelopen half jaar (oktober 2009-maart 2010) de gemeenteraden zich ook meer gaan roeren. Enerzijds hebben ook zij belangen en roepen: nu kunnen wij onze rondweg of woonwijk niet aanleggen. Anderzijds waren er in maart 2010 gemeenteraadsverkiezingen, die door gemeenteraden ook zijn aangegrepen om de agrarische achterban voor zich te winnen. Er zijn het afgelopen half jaar door gemeenteraden moties ingediend met het verzoek aan Provinciale Staten of aan Minister

wijzigingsvoorstellen van de provincies heeft de kou niet verder uit de lucht gehaald, getuige de motie vanuit de gemeente Haaksbergen²⁵.

Beheerplanprocessen zijn veel specifiek en vergen veel meer interactie. De aanmeldingen en aanwijzingen zijn volgens een medewerker van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) vooral vanuit de ministeries achter de bureaus verricht. De aanmelding en aanwijzing was volgens deze medewerker vooral een hiërarchische stijl waarbij de overheid bedenkt en formuleert met weinig tot geen interactie met de omgeving. Met beheerplannen is dat volgens deze medewerker beslist anders. Wat het rijk destijds had vastgesteld, wordt niet zondermeer geaccepteerd door de actoren die nu bij de beheerplannen betrokken zijn.

Ook LTO-Noord ervaart spanningen. Een deel van het Natura 2000 traject ligt nu al vast. Het begint met de instandhoudingsdoelen en de begrenzing. Dat is toch het kader waarbinnen de beheerdoelen moeten worden opgesteld. Destijds, in 2003, is in een samenspel tussen het toenmalige LNV en terreinbeheerders bedacht welke gebieden zouden moeten worden aangewezen en welke doelen daar aan zouden moeten worden gehangen. Naast de maatschappelijke organisaties zijn ook de provincies volgens een medewerker van LTO-Noord daar buiten gelaten destijds. Er zijn concepten aanwijzingsbesluiten gepubliceerd, nog voor de ontwerpbesluiten, en die zijn toen volgens een medewerker van LTO-Noord in het land gedropt bij maatschappelijke organisaties, waarna de nodige commotie ontstond. In dit traject heeft volgens een medewerker van LTO-Noord niemand er goed tussen kunnen komen en is toen wel het kader voor Natura 2000 toen in feite neergezet. Heel snel, in mei 2003 al, meldde Nederland toen al die gebieden aan bij de EU. Daarbij werden ook de documenten aangeleverd waarom die aanwijzing moest volgen. Daarmee voelde LTO-Noord zich voor het vervolgetraject voor een belangrijk deel voor voldongen feiten geplaatst. Discussie over of het nu zinvol was om een bepaald gebied met bepaalde doelstellingen aan te wijzen is volgens deze medewerker van LTO-Noord nooit met de maatschappelijke organisaties gevoerd: *“Het zijn ook geen discussies die in het politieke traject gevoerd zijn. Niet met de raden, niet met de staten, niet met de Kamer. Het is allemaal door de ambtelijke organisatie van LNV en door de terreinbeheerders bedacht.”* Dit komt op de medewerker van LTO-noord niet democratisch over. De HVR-richtlijn zelf en Natura 2000 zijn weliswaar op Europees niveau wel democratisch vastgesteld, maar het gaat om de vertaling, de interpretatie in de lidstaten. Volgens dezelfde medewerker van LTO-Noord heeft EL&I de impact van Natura 2000 stelselmatig onderschat²⁶.

Verburg van LNV. De gemeente Dinkelland stapte uit het proces van Natura 2000. Dat was in de fase van het aanwijzingsbesluit allemaal veel minder. Ook LTO Noord was uit het proces gestapt maar is inmiddels weer terug aan de onderhandelingstafel. Voor LTO Noord speelde meer mee: onduidelijkheid over het stikstofkader, de provincie was op een gegeven moment begonnen met handhaven (cross compliance zoals dat zo mooi heet), subsidieregelingen die niet werden uitgekeerd. Dan is de provincie verplicht om te handhaven. In februari 2010 heeft de gemeente Haaksbergen ook weer een motie ingediend met de opmerking om rekening te houden met allerlei zaken. De onrust blijft dus nog wel hangen. Enerzijds verklaarbaar, omdat bij een bestemmingsplan het ook zo is dat mensen pas wakker schrikken als zij zien wat het voor hun huisje betekent. In de vele CDA gemeenten voelt men de druk van de agrarische achterban en is de wethouder zelf soms ook agrariër.

²⁵ NMO had via een aantal contacten met politieke partijen nog verzocht aan de gemeente Haaksbergen om geen motie in te dienen, omdat er weer beweging komt in het stikstofkader van Overijssel. NMO had via een aantal contacten met politieke partijen nog verzocht aan de gemeente Haaksbergen om geen motie in te dienen, omdat er weer beweging komt in het stikstofkader van Overijssel. Er is zicht op een interim of tijdelijk stikstofkader, zodat een deel van de vergunningen verleend kan worden. Er wordt gewerkt aan een nieuw kader hoe je met zijn allen uit een dal kan klimmen en dan vindt NMO het een heel verkeerd signaal dat gemeenten zeggen dat zij het nog niet goed genoeg vinden. Men wil eerst een aantal kaders landelijk en provinciaal helder hebben en dan pas met de beheerplannen aan de slag gaan. Dat begrijpt NMO heel goed. Dat voorkomt ook dat discussies steeds weer terugkomen bij het opstellen van het beheerplan zoals nu het geval is. NMO heeft wel het gevoel dat bij de gemeente Haaksbergen ook de gemeenteverkiezingen een rol speelde. Twee drie weken hiervoor lijkt de CDA fractie zich te willen profileren naar haar agrarische achterban. Dat is dus ook wel weer verklaarbaar.

²⁶ Eind negentiger jaren kreeg LTO-Noord van de regionale directie van EL&I een uitnodiging over de implementatie van de HVR via de WRO en via de PKB's. Via de Flora- en Faunawet zou dit voldoende zijn. Gebiedsbescherming zou dan via het ruimtelijk spoor worden geregeld en het soortenbeleid via de Flora- en Faunawet. Dat vond Brussel niet genoeg. Implementatie van de HVR moest beter. LTO-Noord verwachtte dat dit zou gebeuren via de NB wet, die werd uitgebreid. EL&I deed het voorkomen alsof het alleen een technische aangelegenheid was die voor de omgeving geen consequenties had. Gaandeweg door jurisprudentie werd duidelijk dat het verstrekking gevolgen had. Niet alleen voor landbouw maar ook voor andere sectoren. Tegenwoordig bepaalt niet RO-regelgeving en milieuregelgeving hoe de ontwikkelingen er mogen uitzien, maar Natura 2000. Daarmee is volgens LTO-Noord de gebruikelijke systematiek van ruimtelijke keuzes doorbroken. LTO-Noord ziet het als haar opdracht om de beheerplannen weer te brengen tot de streek en de daarbij behorende bestuurlijke lagen, waardoor er ook weer een afweging, met het bijbehorend democratisch proces mogelijk is. Natura 2000 is op dit moment volgens LTO-Noord een speeltje voor technocraten.

Een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten geeft aan dat een langere fasering voor de implementatie van het Natura 2000-beleid prettiger was geweest. Daarmee houdt hij geen pleidooi voor uitstel, maar blikt hij vooral terug op een late en trage implementatie in het verleden: *“Maar was dan in 2000 begonnen. De habitatrichtlijn is al van 1992. Er wordt maar gewacht en getraineed.”*

Een medewerker van DLG geeft aan dat hij het liefst gefaseerd had gewerkt aan het opstellen van beheerplannen. Dit heeft als voordeel dat de capaciteit vanuit organisaties zich op minder gebieden had kunnen concentreren en dat er geleerd had kunnen worden van eerdere beheerplannen.

Geconcludeerd kan worden dat eerdere beslissingen in het implementatieproces van het Natura 2000-beleid ter discussie worden gesteld omdat 1) een aantal betrokkenen bij de beheerplannen zich in eerdere fases van het proces onvoldoende betrokken voelden en het niet eens zijn met de beslissingen die toen zijn genomen en 2) bij het concreter worden van het beleid de consequenties duidelijker zichtbaar worden en dit leidt tot meer heftige reacties.

Het draagvlak voor Natura 2000 is verminderd omdat de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden vooral door LTO-Noord niet als een democratische proces wordt gezien, maar als een één-tweetje tussen EL&I ambtenaren en terreinbeherende natuurorganisaties. De aanwijzingen zouden zich daarmee aan politieke besluitvorming hebben onttrokken en daarmee ondemocratisch zijn.

8.3.5 Omkering

De Tweede Kamer heeft, na het nodige lobbywerk van enkele provincies, de minister opgedragen om niet door te gaan met de definitieve aanwijzing van Natura 2000-gebieden. Eerst moest de minister van de Tweede Kamer ruimte geven aan provincies om via het proces van het opstellen van beheerplannen aanvullende wijzigingsvoorstellen aan te leveren. Tien provincies hebben de gelegenheid aangegrepen om voor (een deel van) hun Natura 2000-gebieden gebruik te maken van de optie die de minister heeft geboden om, voordat de aanwijzingsbesluiten definitief worden genomen, een concept-beheerplan in te dienen met een haalbaar- en betaalbaarheidsanalyse van de instandhoudingsdoelstellingen. De deadline voor het indienen van deze analyse en de bijbehorende concept-beheerplannen was gesteld op 1 september 2009, waarbij men ook wijzigingsvoorstellen kon doen en kon rapporteren over haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen. De gebieden die hiervoor in aanmerking kwamen, worden ook wel omkeergebieden genoemd. De provincies krijgen namelijk de gelegenheid om eerst beheerplannen op te stellen waarna pas de aanwijzingsbesluiten definitief worden vastgesteld. Hiermee is voor 71 Natura 2000-gebieden in Nederland het implementatieproces in feite omgekeerd. In totaal zijn bij 71 concept-beheerplannen uit de omkeer 150 wijzigingsvoorstellen over doelen en of begrenzing toegevoegd. Ongeveer driekwart van de voorstellen zal worden overgenomen door de Minister van EL&I in de definitieve aanwijzingsbesluiten (Regie bureau Natura 2000, maart 2010).

Omwille van de deadline van 1 september 2009 is er door de Provincie Overijssel druk gezet op de gebiedsprocessen om dit te halen. De Provincie Overijssel heeft in september 2009 acht of negen informatieavonden georganiseerd om de streek bij te praten. Daar zijn ook de kerndocumenten gepresenteerd en toegelicht. Na september 2009 is er weer een knip gekomen in het programmamanagement²⁷. De nieuwe programmaleider heeft de opdracht gekregen om de landelijke kaders van de verschillende beheerplannen weer neer te zetten en in september 2010 wil de provincie alle gebiedsprocessen weer voortvarend kunnen oppakken.

In januari 2007 zijn de ontwerp aanwijzingen gepresenteerd. Daar hebben betrokkenen op kunnen reageren. Op de ontwerpaanwijzingen zijn destijds zienswijzen ingediend. In sommige gevallen zal het eind 2010 worden voordat ze er een reactie op krijgen, wat het draagvlak voor Natura 2000 kan doen verminderen. EL&I heeft volgens een medewerker van het ministerie van EL&I zelf ook nog technische fouten ontdekt. De

²⁷ Inmiddels is Overijssel aan zijn derde programmaleider, extern ingehuurd, bezig. Vanuit de provincie is het daarmee ook behoorlijk van de eigen organisatie afgezet. Dat is een bewuste keuze van de gedeputeerde. Daarmee belast het ook de provinciale organisatie naar de toekomst niet. De gedeputeerde stuurt de projectleiders één op één aan. Het is voor een buitenstaander moeilijk te beoordelen hoe de organisatie rond Natura 2000 zich verhoudt tot de provinciale organisatie.

wens is, ook vanuit EL&I, om dat allemaal mee te nemen in de weg naar een definitieve aanwijzing. Als doelen en begrenzing al vast kunnen worden afgestemd met de streek kan dat de kwaliteit alleen maar verbeteren. Maar dat maakt het proces wel ontzettend ingewikkeld.

De minister mag geen aanwijzingen afsluiten, omdat de minister in een demissionair kabinet geen politiek gevoelige besluiten mag nemen. Volgens een medewerker van EL&I is Natura 2000 wel al zo ver op streek dat ze de versie 1.0 nu kunnen neerzetten.

De omkering bestempelt een geïnterviewde van de Vereniging Natuurmonumenten als een rampzalige ontwikkeling in het proces van Natura 2000. Op 1 september 2009 hadden de beheerplannen klaar moeten zijn. Dat is volgens een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten niet gelukt, omdat er van alles lag, rijp en groen door elkaar: *“Door de omkering ontstaat een vreemde situatie: er wordt gebouwd aan een huis, terwijl er nog discussies zijn over het bouwplan.”* Beheerplannen werden zodoende instrumenten om de aanwijzing te beïnvloeden²⁸. Een medewerker van Natuurmonumenten doet een harde uitspraak: *‘De escalatie van de afgelopen 2 jaar komt voor een groot deel door het uitstellen van de definitieve aanwijzing. Als dat was gebeurd, dan was de hele discussie gesloten en dan konden we naar oplossingen zoeken’*²⁹. *Door de omkering resteerde ook geen tijd voor onderzoek. Normaal was er drie jaar tijd, maar nu maar 1 jaar met niet vastgestelde doelen.’* Hardlopers zijn volgens de geïnterviewde van Natuurmonumenten doodlopers geweest bij Natura 2000: *‘Vanuit de provincie heeft de gedeputeerde aan de minister beloofd dat 1 september de beheerplannen klaar zouden zijn. De gedeputeerde heeft die 1 september dus ook niet gered’*³⁰ en heeft een soort voortgangsdokument ingeleverd. *Daarna viel het ook volkomen stil drie maanden lang.’* Over die stukken was Natuurmonumenten overigens uiterst ontevreden omdat zij vooral de mening bevatte van de provincie. Op de concept aanwijzingsbesluiten heeft Natuurmonumenten een zienswijze ingediend, maar de provincie ook³¹.

Wat de omkering betreft geeft een medewerker van NMO aan dat kaders die er zijn eigenlijk niet meer ter discussie gesteld dienen te worden, maar het gaat uiteraard ook om het proces waarlangs die kaders zijn vastgesteld. Dat is op een hiërarchische, lineaire wijze gebeurd. Er zullen mensen zijn die dit rechtvaardigen vanuit de besluitvormingsbevoegdheden die overheden nu eenmaal hebben en daarbij refereren aan de politiek zowel nationaal als van de EU. Maar evengoed kan hier tegenin gebracht worden dat bij de beheerplanprocessen nu eenmaal voor een interactieve sturingsstijl is gekozen en dat partijen dus de grenzen zoeken om ruimte te krijgen bij de opgelegde kaders.

Volgens een medewerker van EL&I maakt omkering het er niet eenvoudiger op, maar het kan volgens hem wel leiden tot meerwaarde. EL&I heeft zichzelf niet verplicht tot omkering. Maar bij de Sallandse Heuvelrug hebben zij ook vanuit de stappen voor het beheerplan toch nog aan het ministerie van EL&I aanvullingen kunnen geven voor de definitieve aanwijzing, waarmee er dan toch een beter stelsel wordt neer gezet: er zijn twee doelen bijgekomen. Een ander voorbeeld komt uit het Natura 2000 gebied van de Veluwe in de

²⁸ Belangengroepen kunnen zodoende in het proces of er buiten om de doelen ter discussie blijven stellen. Sommige gebieden blijven daardoor ter discussie staan, bijvoorbeeld een Wiedense veld waar een CDA politicus een boerenbedrijf tegenaan heeft liggen. Zolang je het besluit blijft uitstellen en het is onlangs weer uitgesteld blijft het onderwerp van discussie en lobby. En escaleert het alleen maar.

²⁹ Nu hoeft niet naar oplossingen te worden gezocht, want er wordt gekeken of de aanwijzingen te beïnvloeden zijn, of de grenzen verschoven kunnen worden, terwijl het soms bijvoorbeeld om VHR grenzen gaat die al 8 jaar geleden zijn vastgesteld. Al die tijd was er geen commotie over en nu volgen er moties tot aan de Tweede Kamer aan toe.’

³⁰ Vervolgens leidt dit tot druk binnen de provincie. De adviesbureaus worden onder druk gezet. Die oefenen weer druk uit op de werkgroepen. In die werkgroepen zitten weer plaatselijke LTO'ers die niet eens bekend waren met de Natura 2000 terminologie en dat nog eigen moesten maken. Waterschappen hebben soms de gegevens niet op orde en/of moesten soms nog een model maken. Er ging dus van alles mis.

³¹ Natuurmonumenten zegt bijvoorbeeld: ‘vogeltje x moet meer en de provincie zegt vogeltje y moet minder’. In de tussenrapportage van de provincie zag Natuurmonumenten de landbouwbelangen sterk terugkomen, bijvoorbeeld bij de begrenzingsvoorstellen. Waarom wilde men eerst beheerplannen maken en dan aanwijzen? Omdat uit die beheerplannen zodoende nieuwe begrenzingsvoorstellen konden komen en nieuwe voorstellen ten opzichte van doelen. Er worden dan voorstellen gedaan om bijvoorbeeld een stuk huiskavel van een boer er af te halen. De zienswijze die de provincie een aantal jaren geleden had ingediend hebben ze nu gewoon verwerkt in hun tussentijdse rapportage. Wat dat betreft is het dus een tamelijk rampzalige periode geweest. Er is tijdsdruk gecreëerd voor iets waarvoor eigenlijk gewoon tijd nodig is.

Provincie Gelderland waar in het proces van het opstellen van het beheerplan (na de omkering) er kennis over de beekprik beschikbaar is gekomen die heeft geleid tot een verbeterd aanwijzingsbesluit voor dit gebied.

Maar de omkering wordt ook ter discussie gesteld³². Er bestaat volgens een medewerker van het ministerie van EL&I veel onduidelijkheid over het naderhand opnemen van extra doelen die bij de aanmelding of aanwijzing nog ontbraken. Maar zelfs als een gebied eerst is aangewezen en er ligt een beheerplan en er blijkt naderhand bijvoorbeeld een zuur ven op de Borkeld voor te komen dan staat er in de habitatrictlijn dat dit alsnog moet worden meegenomen. Het gaat er dus veel meer om hoe het opnemen van extra natuurdoelen is gecommuniceerd en uitgelegd. Maar deze handelingsoptie is ook een panacee: het is niet zo dat met beter communiceren de beleving van het vraagstuk anders wordt.

LTO-Noord betreurt dat er geen invloed meer is op de aanwijzingsbesluiten vanuit een afweging tussen planologische functies of belangen. Pas dan was er sprake geweest van een fatsoenlijke afweging en in die zin van succes. Als alleen ecologische argumenten tellen en dat wordt in een juridisch systeem dichtgetimmerd, dan blijft het voor LTO-Noord een moeizaam instrument. De provincies konden voorstellen doen om gebieden er af te halen of nieuwe aan te wijzen en daar heeft toenmalig minister Verburg van EL&I veel van overgenomen, maar alleen ecologische redenen golden, bijvoorbeeld dat bepaalde habitattypen of soorten niet voorkwamen.

De Provincie Overijssel heeft volgens een medewerker van DLG veel goodwill verloren omdat de provincie het heel piketachtig hebben aangepakt bij de proceskant omwille van de omkering: *“Eerst benaderden provincies waterschappen en gemeenten dat Natura 2000 zo belangrijk was. Ze hebben de stress opgevoerd met het stellen van deadlines. Daarna ligt het weer drie maanden stil en gaat men over tot de volgende piek.”* DLG heeft dat voor haar gebieden wat geleidelijker georganiseerd. DLG liep eerst achter op de provincie in de tijd maar heeft ze nu volgens eigen zeggen ingehaald. De les is dat korte termijn deadlines het proces niet mogen gaan beheersen. Het gaat om echt investeren in het proces, om het creëren van goodwill en draagvlak. Meteen de tijdsdruk er opzetten werkt niet.

Conclusies

De voorstanders van Natura 2000 houden pleidooien voor een fasegewijze, lineaire aanpak en het opstellen van heldere doelen en kaders waarbij twee maal trechtervorming optreedt: 1) van het hoge bestuursniveau naar de lagere (rijk-provincies-gebieden) en 2) in het beleidsproces van aanwijzing van gebieden naar het opstellen van beheerplannen. Sommige voorstanders zijn voor omkering om er nog meer voor natuur uit te halen. Feit is dat de omkering voor provinciale Natura 2000-gebieden heeft geleid tot een aanmerkelijke versnelling van het opstellen van beheerplannen. Ook leidt omkering tot aanscherping van natuurdoelen wat het aanwijzingsbesluit ten goede komt.

De omkering wordt door veel voorstanders van Natura 2000 als een rampzalige ontwikkeling gezien: a) het heeft werkprocessen in gebieden onnodig onder druk gezet b) het leidt tot aanvechten van begrenzingen. De meeste tegenstanders van Natura 2000 zijn voor omkering maar dan omdat zij het als een gelegenheid zien om de natuurdoelen te kunnen afzwakken en de aanwijzingen aan te vechten.

Met het Natura 2000-beleid werd door EL&I beleid voorgestaan waarvan trechterwerking of inkadering zou uitgaan. Dit is in de alledaagse praktijk niet tot uiting gekomen. Ook de discussies over Natura 2000 verlopen niet getrapt en gefaseerd. Discussies over Natura 2000 *polariseren* en *politiseren* waarbij zowel vanuit de lokale en regionale politiek als de lokale en regionale belangenorganisaties beleidsruimte wordt gezocht en veel onduidelijkheid bestaat over wat wel en niet ter discussie kan worden gesteld.

8.3.6 Sturingsstijlen

De sturingsstijl, meer hiërarchisch bij het voortraject van Natura 2000 en meer in interactie en overleg bij de beheerplannen past volgens de geïnterviewde van NMO niet bij het krachtenveld waarin dit beleid

³² Nederland heeft voor de Sallandse Heuvelrug vijf doelen aangemeld. In het aanwijzingsbesluit staan er nu zeven doelen. Verschillende partijen komen daar op terug: “Waarom zijn wij het braafste jongetje van de klas? Waarom doen wij het strenger dan we met Brussel hebben afgesproken?” Dat is niet altijd even gemakkelijk uit te leggen.

eigenlijk gerealiseerd moet worden. Spanningsvelden op sturingsvlak ervaart deze medewerker van NMO vooral met LTO Noord. De sturingsstijl roept volgens deze medewerker van NMO tegenkrachten op, die het Natura 2000 proces onnodig vertragen.³³ De geïnterviewde van NMO vindt het traject van Natura 2000 ook een luxe positie waar LTO positie in heeft verkregen, terwijl omgekeerd, als er ergens een landbouwdossier ligt, natuur- en milieuorganisaties niet automatisch worden gevraagd wat zij er van vinden, bijvoorbeeld van bepaalde landbouwontwikkelingsplannen. Gezien de belangen die er liggen kan de medewerker van NMO het zich voorstellen, maar voor het proces betekent het vertraging. In beheerplannen gaat het om instandhoudingsdoelstellingen. Daarom vraagt de medewerker van NMO zich af wat agrariërs hier aan kunnen bijdragen en is dit volgens hen, evenals Natuurmonumenten aan ecologen³⁴. Waar het om externe werking gaat, gaat het om het beperken van de schade. Op heel veel plekken in de maatschappij is het geaccepteerd. Als er een verffabriek wil uitbreiden in een woonwijk wordt er gezegd: 'dat kan daar niet ga maar naar een industrieterrein.' Als er een boer tegen een natuurgebied wil uitbreiden lijkt het wel autonoom recht. Eigenlijk is het onbespreekbaar dat boeren zich niet mogen ontwikkelen en uitbreiden, ongeacht welke effecten ze daarmee hebben.

Een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten geeft aan dat de sturingsstrategie bij Natura 2000 vanuit het rijk is gebaseerd op de kennis van een gerenommeerd onderzoeksbureau dat heeft vastgesteld wat de bijzondere soorten zijn en waar die voorkomen. Dat is volgens deze medewerker daarmee objectief. Vanuit het onderzoek en de internationale natuuropgave is de overheid volgens de medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten gelegitimeerd om onder de fase van aanwijzing dan zo snel mogelijk een streep te zetten en deze fase niet op te rekken tot een onderhandelingsproces. Hij vindt dus dat er meer sprake mag zijn van een min of meer hiërarchisch proces, maar dat wel wordt ingegeven vanuit wetenschappelijke monitoring van natuur en vanuit internationale verplichtingen.

Een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten betreurt het dat overheden het proces van omkering toestaan en geen duidelijkheid scheppen als het bijvoorbeeld gaat om het ontbreken van een stikstofkader (subparagraaf 8.4.1). Volgens deze medewerker nemen overheden hiermee geen verantwoordelijkheid en hakken zij geen knopen door in het proces van Natura 2000 omtrent aanwijzing en worden de doelen daarmee niet van tevoren vastgesteld. Het gevolg hiervan is volgens de medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten dat maatschappelijke organisaties 'een robbertje met elkaar blijven vechten' zonder dat zij bij machte zijn om beslissingen te nemen.

Een medewerker van de Provincie Overijssel geeft aan dat natuur een collectief goed is. Een hiërarchische rol van de rijksoverheid, een top down benadering is volgens hem daarmee op zijn plaats. Waarbij het volgens hem wel lastig is dat het draagvlak weer van onder op moet ontstaan. Er is volgens hem wel iets van hiërarchische sturing nodig. De provincies moeten aan de landelijke doelen voldoen. Wel had de consultatie over keuzes en mogelijke nuancerings hierin beter gekund volgens een medewerker van de Provincie Overijssel. Anderzijds is sprake van een soort NIMBY vraagstukken, waarbij het de vraag is of die hiërarchisch dan wel interactief benaderd dienen te worden. Een aantal thema's is door de Provincie Overijssel ook gebiedsoverstijgend opgepakt.

³³ NMO geeft aan dat de sturingsstijl in Nederland veel minder hiërarchisch is dan bijvoorbeeld in Duitsland en is van mening dat we in Nederland een vreselijke luxe positie hebben. In Duitsland maakt de deelstaat zelf het beheerplan en daar heb je het maar mee te doen. Nederland loopt overigens voor op onze Duitse burens. Dat wordt vooral gemerkt in een aantal Natura 2000 gebieden die vlak aan de grens liggen (bijvoorbeeld in het Witteveen in Overijssel). Het traject ziet er in Duitsland ook weer anders uit als bij ons. Wij hebben gesteld dat 3 jaar na de aanwijzing het beheerplan gereed dient te zijn.

³⁴ NMO ziet daarmee niet wat de toegevoegde waarde is van LTO in de werkgroep van de terreinbeheerders. LTO heeft volgens NMO ook bij PS in een vergadering gezegd dat zij de ecologen niet vertrouwen. De ecologen komen met allerlei cijfers en data aan van inventarisaties en de vertegenwoordigers van LTO hebben daar hun twijfels bij: "Zit dat plantje er wel? Is het wel zo slecht gesteld met dat gebied?" Die discussies ontstaan in een werkgroep ondanks de aanwezigheid van goede ecologen, zowel van de provincie als van de terreinbeheerders. NMO heeft het gevoel dat LTO er in deze fase van het Natura 2000 traject helemaal niet in thuis hoort. Wel als er wordt gepraat over sociaal-economische effecten. Een medewerker van NMO: "Wij gaan toch ook niet de landbouwstellingen van het LEI ter discussie stellen? LTO heeft zelfs geopperd of zij geen subsidie konden krijgen om een ecooloog in dienst te nemen. Dan willen wij wel een landbouwkundige in huis halen om de meitellingen na te laten lopen. Op een gegeven moment moet je ook wat vertrouwen in elkaar hebben."

Anderzijds is het interactieve proces rond Natura 2000 volgens dezelfde medewerker van de Provincie Overijssel voorwaarde voor inhoud en draagvlak. Het krijgen van draagvlak is mede verstoord door het feit dat er geen inspraak was bij de aanwijzing van de gebieden, voor de eerste beheerplan periode. En wat het geld betreft, er is geen extra geld tot 2013, er is nog geen zicht op dekking.

Geconcludeerd kan worden dat de sturingsstijl bij de implementatie van het Natura 2000-beleid het midden houdt tussen een hiërarchische sturingsstijl (government) en een stijl van overleg en interactie (governance). De aanwijzingen en begrenzings van de Natura 2000-gebieden zaten meer tegen government aan, het opstellen van de beheerplannen valt meer als governance te typeren. Er bestaan verschillende percepties over de *gewenste* sturingsstijl. De voorstanders van Natura 2000 vinden dat EL&I meer moet doordrukken vanuit eerder genomen beslissingen over natuur.

Zij vinden dat het sectorale natuurbelang als uitgangspunt gehanteerd dient te worden door andere sectoren. De tegenstanders van Natura 2000 vinden dat alle beslissingen via overleg en interactie tot stand dienen te komen. Zij vinden dat EL&I en terreinbeheerders sectorale beslissingen over natuur te veel alleen hebben genomen zonder een integrale afweging te maken met andere sectoren en willen daarom ook eerder genomen sectorale natuur beslissingen alsnog graag opnieuw afwegen.

8.3.7 Totaalbeeld

De manier waarop het implementatie proces van het Natura 2000-beleid georganiseerd is, lijkt ruimte te bieden aan het ontwikkelen van weerstanden die als energiek functioneren bij het proces van het opstellen van beheerplannen.

Natura 2000 is procesmatig gecompliceerd, ondermeer door bestuurlijke keuzes die voorafgaand door EL&I, soms onder druk van de Tweede Kamer, zijn gemaakt:

1. Wie het bevoegd gezag is, hangt af van wie de terreineigenaar is. Voor Natura 2000-gebieden van de Vereniging Natuurmonumenten zijn provincies het bevoegd gezag, waarmee de provinciale politiek 'in huis' wordt gehaald, dat wil zeggen in het proces van het opstellen van de Natura 2000 beheerplannen.
2. Natura 2000 stoelt op betrokkenheid van drie bestuurlijke schaalniveaus: EL&I, V&W en Defensie (rijk), provincies en gemeenten in gebieden. Van doorwerking van hogere schaalniveaus naar lagere schaalniveaus of het aangeven van kaders voor bijvoorbeeld stikstof vanuit hogere schaalniveaus voor lagere schaalniveaus is nagenoeg geen sprake;
3. Het proces van omkering (eerst beheerplan opstellen en dan pas tot aanwijzing overgaan) maakt dat eerdere fases of kaders voor natuur opnieuw ter discussie wordt gesteld, met als resultaat geen verdere inkadering maar meer onduidelijkheid. Positief is dat omkering ook leidt tot betere onderbouwing en aanscherping van natuurdoelen.

Natura 2000-gebieden in Overijssel

Voor *de Wieden Weerribben*, een pilotgebied voor Natura 2000, geldt de wet van de remmende voorsprong. Daaruit bleek dat heel veel gezamenlijk was op te lossen, dat er veel koudwatervrees kon worden weggenomen³⁵. Overijssel heeft twee Nationale Parken: *de Wieden-Weerribben* en *de Sallandse Heuvelrug*. De Nationale Parken zijn tevens Natura 2000-gebieden en stellen daarom ook een beheerplan op. De veronderstelling van de onderzoekers is dat het opstellen van een Natura 2000 beheerplan in de Nationale Parken misschien makkelijker verloopt vanwege een voorsprong, omdat a) er al een sociaal organisatorische infrastructuur aanwezig is (overlegorgaan en werkgroepen) en b) zij al een beheer- en inrichtingsplan hebben. De praktijk van Overijssel bevestigt dit niet direct. Natuurlijk kan het hebben van een sociaal organisatorische infrastructuur een voorsprong betekenen, maar de externe werking bij Natura 2000 maakt dat er ook buiten de grenzen van het Nationaal Park dient te worden gekeken waarmee nieuwe betrokkenen zich aandienen. Veel lijkt af te hangen van de mate waarin zich belangentegenstellingen voordoen. Bij *de Sallandse Heuvelrug* lijken de belangentegenstellingen wat minder. Daar ging het makkelijker dan bij *Wieden-Weerribben*. Laatstgenoemd gebied was natuurlijk landelijke pilot. Daar moest natuurlijk ook alles voor het eerst worden uitgevonden. Dat maakt een vergelijking moeilijk.

³⁵ Zo is er een afspraak gemaakt over het autoverkeer in de Wieden Weerribben die heel goed hanteerbaar is. Ook is er een afspraak gemaakt over wintergasten.

De Borkeld en *de Sallandse Heuvelrug* zijn volgens DLG twee N-2000 gebieden waarbij de waterhuishouding niet zo gecompliceerd is. Het zijn twee gebieden die allebei op een heuvel liggen, waardoor het water maar één kant op kan stromen. In die zin zijn *de Borkeld* en *Sallandse Heuvelrug* twee vreemde eenden in de bijt: er is bijna geen interactie voor de waterkwaliteit.

Natura 2000 wordt in de Nationale Parken ervaren als een echt juridisch hard iets, daar ontkomen zij verder ook niet aan. Alles wat uit het beheerplan komt nemen zij over in het BIP van het Nationaal Park. De zoneringen die vanuit het BIP van het NP in gang waren gezet blijven min of meer hetzelfde. Alleen qua beheer heeft het de nodige consequenties.

In *de Borkeld* was er nog geen sociale infrastructuur. Dat maakt volgens DLG niet uit in vergelijking met *de Sallandse Heuvelrug*. Het proces in *de Borkeld* was volgens DLG veel gemakkelijker, omdat daar alleen maar habitattypen zijn aangewezen en geen soorten. De hele verstoringsrelatie speelt daar niet. Er zijn daar ook geen problemen met recreatiedruk. In *de Sallandse Heuvelrug* zijn er wel soorten als de korhoender en de nachtzwaluw die verstoringsgevoelig zijn.

Succes hangt volgens DLG niet af van hoe druk een gebied gebruik wordt. *Sallandse Heuvelrug* wordt heel intensief gebruikt in vergelijking met *de Borkeld*. Gemeenten zien ook dat de Natura 2000 status en NP status goed is voor het imago en is daarmee ook een marketing symbool.

Boddenbroek, *Boetelerveld* en *Wierdense Veld* zijn gebieden waar het Natura-2000 proces moeizamer loopt. *Boddenbroek* is een klein gebied omgeven door landbouw, waar blauwgraslanden om vernatting vragen. Discussies ontstaan of de landbouw voor zo'n klein natuurgebied opgeofferd moet worden. Vroeger was de hele streek schraal blauw grasland. Veel randeffecten en hydrologie spelen hier een grote rol. LTO-Noord ziet het handhaven van schraal blauwe graslanden in het kader van de biodiversiteit als symboolnatuur. Maakt het nu deel uit van een systeem of is het een icoon? Als gegaan wordt voor een icoon moet dat ook gezegd worden: "*Dan is het net als met standbeelden. Dan zetten we er een hekje omheen en we poetsen hem elke dag. Als ik denk over Natura 2000, denk ik aan systemen.*" Blauwgraslanden vragen om zo'n ingrijpende aanpassing van de omgeving dat volgens LTO noord afgevraagd kan worden in hoeverre dat nog proportioneel is, vanwege de vereiste investeringen die nodig zijn in de waterhuishouding of in de luchtkwaliteit. Het kan allemaal wel, maar er moet volgens LTO-Noord wel proportionaliteit zijn ten opzichte van de belangen in de omgeving. Met de aanwijzing van Natura 2000-gebieden is vanuit ecologisch oogpunt al een keuze gemaakt.

Bij *Boetelerveld* zijn soortgelijke discussies omdat het een veengebied betreft waar hydrologische maatregelen uitkomst moeten bieden. *Wierdense Veld* is het hoofdpijndossier in Overijssel, een veengebied waar 6 tot 7 agrariërs pal tegen aan zitten. Ook de wethouder woont er bijna tegenaan. De provincie heeft ook zelf bezwaar gemaakt tegen die aanwijzing. Die willen *Wierdense Veld* het liefst van de lijst met Natura 2000-gebieden afhebben.

Er zijn 2 soorten gebieden waar het minder loopt: 1) kleine gebieden met weinig draagvlak omdat er zo veel boeren getroffen worden en 2) of omdat de tijd te kort was voor het beheerplan (bijvoorbeeld *Witteveen* waar veel meer onderzoek nodig was geweest omdat het over water ging). Waterschap Regt en Dinkel zegt ook: 'dat lukt ons niet op zo'n korte termijn.' Die hebben flink wat beheergebieden in hun werkgebied liggen. (grote haast waardoor dingen mis zijn gegaan).

Gebieden waar 5 jaar geleden een landinrichtingsproject is afgesloten zijn ook gebieden waar het moeizaam gaat. Daar zijn bedrijven verplaatst richting Natura 2000 en nu komen zij in de problemen. Dat speelt in *Olde Maten & Veerslootslanden*. Ook in *Buurserzand & Haaksbergerveen* is dit het geval. Verplaatsing met publiek geld, terwijl de overheid vervolgens met regelgeving de eigen investering weer teniet probeert te doen. In *Engbertsdijkvenen* ligt een agrariër naast het gebied van Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer wil het gebied vernatting. Die agrariër heeft zijn drainage vernieuwd en daarmee intensiever gemaakt, waarmee het waterpeil in *Engbertsdijkvenen* verlaagde. Er is wel net 5 miljoen euro geïnvesteerd vanuit LIFE om het hoogveen te stimuleren. Staatsbosbeheer is naar de Raad van State gestapt. Staatsbosbeheer heeft miljoenen gestoken in het verbeteren van het waterbeheer.

8.4 Knelpunten en onduidelijkheden

In 62 van alle Natura 2000-gebieden werden geen knelpunten aangegeven bij het Regiebureau Natura 2000. Het opstellen van beheerplannen lijkt daar dus zonder noemenswaardige knelpunten en weerstanden te verlopen.

In 50 gebieden is er sinds november 2009 vertraging in het proces van het opstellen van beheerplannen opgelopen (Regiebureau Natura 2000, maart 2010). Hiervoor werden verschillende redenen aangevoerd, zoals afwachting van het al dan niet aannemen van de Crisis- en Herstelwet (CHW), discussies over een landelijke Programmatische Aanpak Stikstof, discussie over sociaaleconomische aspecten, wachten op hydrologische kennis voor onderbouwing, benodigde tijd voor het kunnen inspelen op wijzigingen in het aanwijzingsbesluit, onduidelijkheden over typische soorten, monitoring en de oude/nieuwe NB wet (kennis), inzet op enkele voortouwgebieden waardoor andere gebieden achterbleven en financiering. Stikstof³⁶ is veruit het grootste knelpunt bij het opstellen van beheerplannen (Regiebureau Natura 2000, maart 2010). Op de tweede plaats staat het knelpunt met allerlei watergerelateerde aspecten (verdroging, vernatting, diepe winningen en de planning van KRW versus Natura 2000). Andere knelpunten die worden genoemd zijn: de complexiteit en juridisering van het proces, het gebrek aan draagvlak en de veelheid aan bestaand gebruik.

In deze paragraaf zal naar een groot aantal van bovengenoemde knelpunten die veelal voortkomen uit onduidelijkheden aandacht uitgaan. Allereerst gaat aandacht uit naar onduidelijkheden over het stikstofkader, waarbij een aantal geïnterviewden hierop reflecteert (subparagraaf 8.4.1). Dan worden de onduidelijkheden over sociaaleconomische aspecten benoemd en wederom van commentaar voorzien door de geïnterviewden (subparagraaf 8.4.2). Hierna komen de onduidelijkheden aan bod omtrent kennis, veelal hydrologische en ecologische kennis, waarbij een aantal geïnterviewden aangeeft hoe zij hier tegenaan kijken (subparagraaf 8.4.3). Verder worden onduidelijkheden rond de financiering van de maatregelen voor Natura 2000 weergegeven en de beelden van een aantal geïnterviewden hierbij (subparagraaf 8.4.4). Ook worden onduidelijkheden en knelpunten in de relatie met ander aanpalend beleid weergegeven en worden ook de meningen van de geïnterviewden hierop geduid (subparagraaf 8.4.5). Dan wordt het knelpunt van juridisering en jurisprudentie beschreven dat voortkomt uit tal van eerder beschreven onduidelijkheden in deze paragraaf en wordt het perspectief van de geïnterviewden hierop weergegeven (subparagraaf 8.4.6). Alle subparagrafen worden afgesloten met conclusies van de onderzoeker. Tot slot wordt de paragraaf afgesloten met overall conclusies van de onderzoeker (subparagraaf 8.4.7).

8.4.1 Ontbreken van helder stikstofkader

De Provincies Gelderland, Noord-Brabant en Limburg hebben een eigen interim stikstofkader vastgesteld. In de Provincie Overijssel ontbrak een dergelijk stikstofkader tot eind maart 2010.³⁷ Pogingen om tot een landelijk kader te komen, leiden tot de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), die economische ontwikkelingen mogelijk moeten maken, maar de PAS is nog niet goedgekeurd door de Tweede Kamer. Volgens een medewerker van LTO-Noord hadden de Provincies Gelderland en Brabant³⁸ veel eerder een interimstikstofkader dan de Provincie Overijssel, maar de problemen zijn in de andere provincies niet minder. Geen bedrijfsontwikkeling³⁹ betekent vaak ook geen verbetering van de milieusituatie⁴⁰.

Volgens een geïnterviewde van de Vereniging Natuurmonumenten bestaat er, ondanks dat er veel over is gepreut, geen overeenstemming over het stikstofkader: *“De Vereniging Natuurmonumenten en LTO zijn op een gegeven moment gaan praten zonder overheden. Zij zijn met geven en nemen ver gekomen. Natuurmonumenten vond zelfs dat zij eruit waren gekomen. Toen de LTO Noord vertegenwoordigers terug*

³⁶ Projectleiders Natura 2000 vullen om de zes weken een internetformulier in, waarbij één van de vragen is of er knelpunten worden ondervonden en zo ja, van welke aard.

³⁷ Na het verzamelen van data voor dit onderzoek (tot maart 2010) beschikt de provincie Overijssel ook over een stikstofkader

³⁸ De aanleiding om tot een stikstofkader in Noord-brabant te komen was dat de problemen zo groot waren dat men wel moest komen tot een afspraak. De hele boel zat daar zo vast als een huis. Voor de Peel is bijvoorbeeld afgesproken dat a) er minder stikstofdepositie op de Peel komt en b) dat bedrijven zich kunnen ontwikkelen. Dat houdt elkaar ook een beetje in de houdgreep.

³⁹ LTO-Noord geeft aan dat bij Dwingelderveld (Drenthe) een kleine tiental bedrijven die extensief zijn, een relatief lage bijdrage leveren aan de belasting van het gebied. Als de stikstofemissie daar nog verder dient te dalen vanwege de extensieve werking dan zorgt dat voor problemen. In intensieve overbelaste gebieden is volgens LTO-noord het vraagstuk van bedrijfsontwikkeling nog beter op te lossen dan in extensieve gebieden.

⁴⁰ De ontwikkelende bedrijven willen allemaal meer dieren houden. Die beesten komen van bedrijven die stoppen, want we kennen in Nederland een rechtenstelsel. De bedrijven zorgen er voor dat er minder belasting per dier is. Daar zijn ze toe gedwongen. Per saldo kan door bedrijfsontwikkeling de belasting per gebied afnemen.

ging naar haar achterbannen bleek dat ze niet akkoord gingen⁴¹. Stichting Natuurmonumenten⁴² en LTO hebben het vervolgens bij de provincie neergelegd met de vraag of de provincie zelf haar verantwoordelijkheid wil nemen." Wat een belangrijke factor is geworden rond draagvlak voor Natura 2000 is volgens de medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten de Natuur Beschermingwet (NB)-vergunning verlening: "Boeren konden niet uitbreiden omdat er geen stikstofkader was. De Raad van State zei: uitbreiden kan niet, want significante schade. Hoe meer bedrijven er op slot kwamen te staan hoe meer er volgens een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten geklaagd werd richting gemeenten. Het draagvlak valt weg, het escaleert." Alle landbouwbedrijven zaten volgens deze medewerker wel op dat moment op slot. Er konden geen vergunningen worden verleend, waardoor iedere maand de druk opgevoerd werd.

Het verdelingsprobleem omtrent stikstof (mestrechten) onder agrariërs is volgens een medewerker van LTO-Noord heel lastig, omdat schaarste wordt gecreëerd: "Die schaarste heeft een prijs, waarvan afgevraagd kan worden of dat wenselijk is. Daarnaast komen er geen voldoende rechten beschikbaar voor ontwikkelaars. Degene die willen stoppen wachten vaak met het verkopen van hun rechten waardoor de prijs nog verder oploopt en de ontwikkelaars bieden tegen elkaar op." Dat is volgens een medewerker van LTO-Noord ook gebeurd bij het ammoniakreductieplan in de jaren negentig: "Er komt een berg geld vrij voor de stoppers, waarmee geld de sector uitvloeit." LTO-Noord ziet liever dat dit geld in de sector blijft bij de ondernemingen die wel verder willen. Er zitten dus nadelen aan een regionaal rechtensysteem.

Een medewerker van NMO geeft aan dat in de Crisis- en Herstelwet niet voor niets ook passages zijn opgenomen over met name stikstof. De verwachting was er wel dat de beheerplannen duidelijkheid zouden bieden, maar die helderheid is er niet. Er zijn een paar uitzonderingen gemaakt in het kader van de landinrichting, met een goede onderbouwing van DLG. Dezelfde medewerker van NMO: "Afggevraagd kan worden wat er gebeurt als er iemand naar de Raad van State stapt. In Overijssel ontbreekt een stikstof kader. Aangegeven kan worden dat de stikstofemissie afneemt, maar hoe dit past in het grote kader is onbekend. Komt er een landelijk verhaal of een provinciaal verhaal? Alleen gericht op landbouw of ook op andere sectoren? Er staat in de wet dat zich geen significant negatieve effecten mogen voordoen. Maar wat is dat? Dat moet zich via jurisprudentie uitkristalliseren."

In Gelderland is men, met alle onzekerheden die er waren, toch doorgegaan met de vergunningverlening en in Overijssel niet. In Gelderland draaide de afdeling nog volop en in Overijssel lag deze stil. Toch leidt het hebben van een stikstofkader volgens een medewerker van NMO niet tot de gewenste juridische zekerheid, omdat vroeg of laat een partij toch naar de Raad van State zal stappen: "Deels zijn er voortschrijdende inzichten. De aanneming van de CHW biedt volgens deze medewerker weer een stukje duidelijkheid, dan worden de kaders weer wat duidelijker. Over bestaand gebruik blijven ook discussies: Wat is de pijldatum? Gaat het om het vergunde gebruik of het feitelijke gebruik?"

Volgens een medewerker van DLG valt of staat alles rond Natura 2000 met het omgaan met de stikstofproblematiek. "Dat blijft als een molensteen om alle beheerplannen hangen". Deze medewerker van DLG verwacht dat Natura 2000-beleid wel succesvol gaat zijn. Wel moesten er zware hobbels worden genomen. De hele strikte boekhoudkundige benadering en de problematiek rond stikstof, daarvan vraagt

⁴¹ Er zijn volgens een medewerker van Natuurmonumenten 4 redenen te noemen waarom er geen overeenkomst komt:

- 1) Bij de achterbannen wordt de stikstofproblematiek ontkent;
- 2) Strijd tussen vakbond van varkenshouders en bond van melkveehouders: Varkenshouders vinden dat zij de afgelopen 20 jaar wel genoeg gedaan hebben;
- 3) Heel recent: kabinetsval. Met een mogelijke komst van een CDA/VVD/PVV kabinet hoeft de landbouw nu niet veel weg te geven.
- 4) Intensieve varkens en veehouderijen moeten laten zien hoe zij voldoen aan een AMvB Huisvesting waaruit blijkt dat zij de best beschikbare technieken inzetten en in 2013 kunnen voldoen aan alle maatregelen. Ze hebben hier allemaal adviseurs voor ingehuurd en daar komt dan nog eens de besluitvorming over Natura 2000 overheen.

⁴² Natuurmonumenten accepteert het als de provincie het kader overneemt zoals Natuurmonumenten het heeft besproken met LTO noord. Als daar nog aan gesleuteld wordt accepteren zij dat niet, want ze hebben naar eigen zeggen al een heel spel van geven en nemen achter de rug. De vraag is nog hoe de gedeputeerde hier mee om gaat.

een medewerker van DLG zich af of dat de juiste aanpak is, maar hij verwacht dat het wel uiteindelijk bijdraagt aan behoud van natuurwaarden.

Geconcludeerd kan worden dat het draagvlak voor Natura 2000 afkalft door het ontbreken van een stikstofkader. Het omgaan met de stikstofproblematiek blijft als een molensteen om alle beheerplannen hangen. Het niet verlenen van een NB-vergunning waardoor bedrijven op slot komen te zitten en zich niet kunnen ontwikkelen, maar ook emissies niet kunnen terugdringen met nieuwe technologische ontwikkelingen.

8.4.2 Ontbreken van duidelijkheid over bestaand gebruik

In de Provinciale Staten van Overijssel is een motie aangenomen dat er onderzoek moet komen naar de sociaaleconomische effecten. Men is van mening dat de beheerplannen daar onvoldoende invulling aan geven. De NB-wet zegt dat het primair gaat om de natuurdoelen; sociaaleconomische effecten zijn ondergeschikt. Volgens een respondent van NMO bestaat de neiging om sociaaleconomische effecten nevensgeschikt of zelfs bovengeschikt te maken, waarmee volgens dezelfde persoon de strekking van Natura 2000 niet wordt begrepen⁴³. Natuur is volgens NMO lang genoeg ondergeschikt geweest. Het is voor NMO daarmee heel logisch dat dit nu via Natura 2000 wordt geprobeerd recht te trekken.

Sociaal economische effecten worden volgens medewerkers van NMO, de Vereniging Natuurmonumenten en het ministerie van EL&I gebruikt om weerstand op te roepen om nog wat zand in de raderen te strooien. Een medewerker van EL&I hierover: *“Als daarop wordt doorgevraagd valt het allemaal mee. Op de Veluwe bijvoorbeeld hebben van de 34.000 bedrijven maar 7 bedrijven significante negatieve invloeden. Dat wil nog niet zeggen dat die 7 bedrijven dus moeten verdwijnen, maar die hebben dus te maken met negatieve effecten en die zeer grote meerderheid van bedrijven niet. Natuur heeft gevolgen voor de sociaaleconomische effecten. Maar in hoeverre Natura 2000 nu voor aanvullende sociaaleconomische gevolgen leidt die gemitigeerd of gecompenseerd moeten worden, valt vooralsnog reuze mee.”* Ook heeft het beheerplan volgens een medewerker van DLG in bijvoorbeeld de Sallandse Heuvelrug en de Borkeld wel een oplossingsrichting geboden voor VHR-problemen (onzekerheden vergunningverlening, voortgang bestaand gebruik): *“Niet voor de volle 100%, vanwege het ontbreken van een stikstofkader, maar van het bestaand gebruik is daar wel duidelijk geworden wat door kan. Bijna alles kan wel door.”* Voor veel andere gebieden moeten de sociaaleconomische gevolgen voor bestaand gebruik nog vastgesteld worden. De afspraak is dat het regiebureau met een soort instructie zal komen om sociaaleconomische effecten na te gaan en te beschrijven. Er gaat een ex ante evaluatie uitgevoerd worden. Daar worden de gegevens van tegemoet gezien.

Er bestaat volgens een medewerker van LTO-Noord vanuit natuur een positieve spin-off naar horeca of recreatiebedrijven: *“In iedere sector zijn er koplopers, middenmotors en achterblijvers. Agrarische bedrijven die in de invloedssfeer van Natura 2000 liggen en die op het punt staan om investeringen te doen, kunnen geneigd zijn om te gaan verbreden. Maar een bedrijf dat in het verleden net investeringen heeft gedaan, zal nu geen investeringen doen. Ontwikkelmogelijkheden zijn dus heel afhankelijk van de lokale specifieke situatie⁴⁴”.*

Naast deze positieve signaleringen over de sociaaleconomische effecten van Natura 2000 zijn er ook negatieve signaleringen waar te nemen, die vooral betrekking hebben op vergunningverlening. Een

⁴³ Lang niet alles gaat op slot geeft NMO aan. Een computerbedrijfje in een Natura 2000 gebied gaat echt niet op slot. Door sociaal economische effecten in het beheerplan op te nemen kan je ook weer wat kou uit de lucht halen. Het Natura 2000-beheerplan beïnvloedt de balans tussen ecologie en sociaal-economische aspecten.

⁴⁴ Er is zelfs in een landinrichtingsproject sprake van het verplaatsen van een agrariër richting een Natura 2000 gebied. Die agrariër gaat een nieuwe stal bouwen voor zijn melkveehouderijbedrijf, maar neemt technische maatregelen die tot minder ammoniakuitstoot leidt dan zijn huidige bedrijf. Een koploper dus, die zijn nek uitsteekt en net wel die extra paar stappen wil doen. Hij investeert, zijn bedrijf groeit en de ammoniakuitstoot neemt af. Als iemand 55 is mag je niet meer verwachten dat hij gaat investeren als hij geen opvolger heeft. Je kunt hier dus geen generieke uitspraken over doen.

Het hangt ook van de burens van een agrarisch bedrijf af. Een agrariër wilde een nieuw bedrijf beginnen. Twee collega boeren hebben bezwaar gemaakt bij de Raad van State en die hebben het gewonnen. Agrariërs moeten het elkaar dus ook gunnen. Maar zij redeneren ook dat als er iemand bij komt, dan kunnen wij niet uitbreiden. Dat is een negatief effect van het emissie rechtenstelsel.

beheerplan heeft twee doelen: 1) beschrijving van het huidige gebruik en de toetsing daarvan aan de doelen. Daarmee is het een kader voor vergunningverlening. 2) is een beschrijving van de maatregelen om de duurzaamheid duurzaam in stand te houden. Vanuit LTO-Noord wordt opgemerkt dat de wetgeving rond Natura 2000 geen nauwgezet kader aangeeft waarbinnen het beheerplan moet blijven: *“De wet geeft aan dat er maatregelen dienen te worden opgenomen voor het duurzaam instandhouden van gebieden en de wet geeft aan in welke situaties er geen vergunningplicht nodig is. Alles draait om de duurzame instandhouding van de gebieden. Dat is breed, daar loopt LTO-Noord als landbouworganisatie ook tegen aan⁴⁵”*.

Volgens een medewerker van het ministerie van EL&I ontstaat met een beheerplan een prima link voor het beheer, voor gebiedsontwikkeling en ga zo maar door: *“Het is dus geen beheerplan voor de beheerder. Die liggen er gewoon allemaal nog. Het is geen beheerplan voor dagelijks beheer. Het is dus heel nadrukkelijk gericht op vergunningverlening en op een set maatregelen die genomen gaan worden.”*

Of de twee functies van het beheerplan (1. beschrijven maatregelen voor behalen instandhoudingsdoelen en 2. beschrijven activiteiten die te verenigen zijn met doelstelling) voldoende tot uiting komen in opgestelde beheerplannen hangt volgens een medewerker van NMO af van hoe er mee wordt omgegaan: *“Het is allemaal vrij eenvoudig. Er zijn een aantal bedrijven die gaan inderdaad op slot. Daar kan dan maar het beste meteen helderheid over komen, ook al is de boodschap niet leuk⁴⁶. Strijdigheid van functies is niet te voorkomen, maar er kan genuanceerder naar worden gekeken dan nu gebeurt⁴⁷”*.

Volgens een medewerker van DLG leidt een beheerplan ertoe dat er heel concrete lijsten ontstaan wat waar en wanneer moet gebeuren⁴⁸. De twee functies zijn volgens een medewerker van de Provincie Overijssel strijdig met elkaar: *“In veel gevallen is het lastig te onderbouwen dat bestaande activiteiten en mogelijke maatregelen de doelen in stand houden.”*

De uitkomst van de onderbouwing voor bestaand gebruik om met een aantal maatregelen toch uit de voeten te kunnen, ziet een medewerker van de Provincie Overijssel wel als haalbaar en succesvol. Als blijkt dat er voor die onderbouwing heel veel moet gebeuren en de rechter schoffelt drie keer het beheerplan onderuit, dan voorziet deze medewerker van de Provincie Overijssel wel enkele risico's: *“Dat betekent dan dat het beleid moet worden aangepast of de wetgeving. Daar zit wel de crux. Als we er heel veel aan moeten doen, juridisch gezien, dan hebben we denk ik een groot probleem, bestuurlijk gezien.”*

⁴⁵ Totale omgevingsaspecten zijn te betrekken, zogenaamde externe werking. Eigenlijk is het onbepaald: als er maatregelen van buiten het gebied zijn die het gebied beïnvloeden dan moet er rekening mee worden gehouden. De worsteling waar ze mee zitten is te bepalen wat wel en niet relevant is. Alles is toe te rekenen en beredeneren dat het Natura 2000 gebied wordt beïnvloed, maar volgens LTO-Noord is niet alles even belangrijk. De opgave is om er een selectie in aan te brengen: “daar waar we willen en kunnen sturen en wat misschien wel enige invloed heeft, maar niet belangrijk genoeg is”.

⁴⁶ Dat is ook voor een deel het probleem. Bij onhelderheid boven de markt weet een ondernemer niet wat hij wel of niet kan. Met een beheerplan ontstaat meer duidelijkheid. In het kader van stikstof gaat de boel niet helemaal op slot. Als Overijssel een goed stikstofkader heeft, zal zo'n 80% geen vergunning nodig hebben en zo'n 15 tot 20% wel. Er zullen bedrijven problemen krijgen. Soms is dat op te lossen met technische maatregelen. Bijvoorbeeld een varkensboer kan een filter op zijn stal zetten. Die heeft het makkelijker dan een melkveehouder. Recreatiebedrijven kunnen in sommige gevallen met zonering werken.

⁴⁷ Zo is bijvoorbeeld een houtwal te plaatsen die de ergste piekbelasting van stikstof opvangt. Technische innovaties gaan ook door. In de melkveehouderij wordt bijvoorbeeld nu gebruik gemaakt van een soort plastic ballen die in de mestkelder onder de vloer worden gegooid en de mest valt op zo'n bal en die draait rond. Het idee is dat er minder ammoniak vervlucht. Dat vergt geen grote investeringen. De provincie moet ook geld beschikbaar stellen voor dit soort innovaties. Het kan net de druppel zijn voor al dan niet stoppen. Van Natura 2000 kan dus wel degelijk een prikkel uitgaan tot innovatie, al zullen er altijd bedrijven zijn die er een probleem in blijven zien.

⁴⁸ Spanningen rond de waterhuishouding zijn in de Borkeld en Sallandse Heuvelrug redelijk gesust en geparkeerd. DLG heeft kunnen aantonen dat het niet noodzakelijk is om hier iets op de korte termijn aan te doen en DLG kan niet hard maken aan welke sturingsknoppen er gedraaid moet worden. Er is sprake van landbouwontwatering, drinkwaterwinning. Bij de Borkeld loopt ook de A1 er pal naast waarbij een heel zandlichaam is gegraven dat waarschijnlijk ontwatert. Met de bestaande gegevens is het niet mogelijk om betrouwbare uitspraken te doen waar het best geïnterveneerd kan worden en aan welke sturingsknoppen gedraaid kan worden. Het 'parkeren' betekent dat er onderzoek wordt verricht de komende 6 jaar. In de eerste beheerplanperiode van NATURA 2000 wordt er dus vooral heel gericht gemonitord, maar er worden dus nog geen maatregelen genomen de eerste 6 jaar.

Of Natura 2000 ook ontwikkeling of stimulerend beleid binnen sectoren uitlokt hangt volgens een medewerker van de Provincie Overijssel van het gebied af en van de sector. In de intensieve veehouderij is meer technisch op te lossen. Dus daar is meer ruimte, nu nog. Dus het hangt af van hoe en waar. Waar zit de ondernemer en hoe gevoelig is het ten opzichte van de te bereiken doelen.

Provincies gaan volgens een medewerker van het ministerie van EL&I verschillend om met onduidelijkheden omtrent het stikstofkader en het bestaand gebruik. Gelderland blijft ondanks onduidelijkheden vergunningen verlenen en Overijssel doet dit niet.

Geconcludeerd kan worden dat de sociaaleconomische gevolgen voor bestaand gebruik in een aantal Natura 2000-gebieden beperkt is en ook geen noemenswaardige knelpunten en weerstanden heeft opgeroepen. In een ander aantal Natura 2000-gebieden, in Overijssel maar ook in andere delen van Nederland leidde onduidelijkheid over wat mag en wat niet mag tot het niet verlenen van Nbwet vergunningen aan agrarische bedrijven, waarmee weerstanden ontstonden omtrent het knelpunt wat significante schade is en bedrijven zich niet verder konden ontwikkelen en uitbreiden. Landelijke politiek en jurisprudentie zullen hierin meer duidelijkheid brengen.

Met het niet verlenen van vergunningen door de Provincie Overijssel wordt Natura 2000 verder de politiek in gezogen: het niet verlenen van vergunningen wordt gebruikt om onduidelijkheden rond Natura 2000 terug op de politieke landelijke agenda te plaatsen. Waar het ambtelijke apparaat van de Provincie Gelderland zelf beslissingen neemt, zoekt de Provincie Overijssel op hoeveel beleidsruimte kan worden gecreëerd.

8.4.3 Ontbreken van ecologische kennis

Of Natura 2000 doelen niet worden gerealiseerd binnen de tijd die er voor staat, is nog niet bekend. Het hangt ondermeer af van beschikbare ecologische kennis. Ecologische onzekerheden blijven altijd voortbestaan. Overheden willen zekerheden bieden door stabiel beleid te voeren. Ondernemers investeren ook mede op de richting die overheden aangeven. Er zijn nu discussies of het vergund gebruik getemporeerd kan worden. Wetgeving is tot nu toe vrij dwingend geweest. De instandhoudingsdoelen moeten worden gehaald. Over de voorwaarden die bestaande doelen stellen en de maatregelen die daarbij horen lopen de discussies momenteel.

Over ecologische kennis blijft altijd wel wat onzekerheid bestaan, dat hangt ook af van de gekozen benadering⁴⁹. Onderzoek kan verricht worden om uitstel van beslissingen te realiseren⁵⁰.

Volgens een medewerker van de Provincie Overijssel is een deel van de kennis beschikbaar gekomen tijdens het proces van het opstellen van beheerplannen. EL&I heeft, volgens dezelfde medewerker, een en ander redelijk gestandaardiseerd aangeboden: *“Er is veel moeite voor gedaan de gegevens te verkrijgen van EL&I. Er is een nulmeting verricht voor de habitattypen, er liggen kaarten. Voor de kwaliteit is het fragmentarisch opgepakt, deels niet beschikbaar. Dat is echter een kwestie van tijd.”* De provincie wilde met de gebiedsbetrokkenen graag snel naar de maatregelen kijken. Zij gaan dit nu herstellen. De ecologische kennis is volgens de Provincie Overijssel niet voldoende. De winst van het proces is dat de knelpunten zichtbaar worden, maar het verlies is dat dit ten koste gaat van het draagvlak. De Provincie Overijssel streeft naar beleid dat stabiel is voor rechtspraak. Gaandeweg de rit zijn kaders, soms onder druk, steeds duidelijker geworden. Daarbij was het volgens deze medewerker van de Provincie Overijssel niet van te voren te voorzien waar de discussies zich op zouden toespitsen.

⁴⁹ Een medewerker van Natuurmonumenten ziet persoonlijk het liefst dat een gebied op systeemniveau wordt benaderd en niet hoeveel mg fosfaat een soort wel of niet zou kunnen hebben. Er blijven altijd vragen. Als je eisen stelt aan waterkwaliteit komen er weer andere vragen.

⁵⁰ Bij waterschappen is dit waarneembaar en bij de ammoniakdiscussie met boeren ook over de kritische depositiewaarde en de voorkomende soorten. Enerzijds is het legitiem want er moet geen geld worden stoken in zaken die niet goed zijn uitgezocht. Anderzijds wordt het ook gebruikt of misbruikt voor zaken die al 3 x zijn onderzocht en dan worden er toch weer vragen gesteld. Sommigen willen de eerste beheerplanperiode gebruiken voor onderzoek en willen de perioden erna pas gebruiken voor realisatie. Daar heeft Natuurmonumenten wel ruzie over gemaakt. Zij willen niet alleen onderzoeksvoorstellen zien, maar ook maatregelen zien voor die doelen waarvan zij nu al zeker weten dat er iets aan moet worden gedaan. Zij weten dat de stikstofemissie te hoog is.

Het verschilt volgens een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten per gebied of er een nulmeting van de natuurkwaliteiten en kwantiteiten heeft plaats gevonden. Soorten zijn wel redelijk in beeld gebracht met inventarisaties. Van bijvoorbeeld watersystemen ontbreekt vaak nog kennis⁵¹.

Een beheerplan wordt in drie stappen opgesteld: 1) er is een check op de kaart. Daar is het uitgangsmateriaal gehanteerd. De tweede check is als er een concept beheerplan ligt. Dan kan de kaart en het concept beheerplan met elkaar in overeenstemming worden gebracht. In de laatste fase moeten er opmerkingen van de toets door een multidisciplinair team van EL&I verwerkt worden. Dan gaat het richting het formele circuit. Een medewerker van EL&I vindt dat met die 3 stappen het heel degelijk is georganiseerd en dat de mensen met kennis er over hebben geoordeeld: 'Dan moet het ook eens een keer goed zijn.'

Volgens een medewerker van NMO weten we veel over de aanwezigheid van de ecologische vereisten voor een gunstige staat van instandhouding soorten en habitattypen, maar niet alles. Ook DLG is deze mening toegedaan en geeft aan dat er altijd wel onzekerheden zijn⁵²: "*Kennisleemten kunnen open en eerlijk worden benoemd in de beheerplannen.*"

Hier de passage terugplaatsen over het ontbreken van hydrologische kennis, bodemkennis en kennis over cumulaties

Geconcludeerd kan worden dat ecologische kennis redelijk voorhanden is en niet direct aanleiding geeft tot weerstanden en knelpunten. Dit is wel het geval als het gaat om het betrekken van sociaaleconomische activiteiten en de gevolgen hiervan op de ecologie. Ook zijn er nog leemten in hydrologische kennis, bodemkennis en kennis over cumulatie van effecten die leiden tot knelpunten en weerstanden. Discussies over ecologische kennis verlopen niet getrapt van landelijk naar provinciaal niveau naar gebiedsniveau. De discussies over het ontbreken van kennis wordt mede vanuit de lagere schaalniveaus gevoerd met allerlei politiek getinte discussies er door heen. Bij verschil in inzicht over ecologische kennis moet het bevoegd gezag een beslissing nemen.

8.4.4 Ontbreken van duidelijkheid over financiering

Voor het realiseren van de Natura 2000 doelen is de vraag of het haalbaar en betaalbaar is⁵³. Formeel is er geen geld direct gekoppeld aan de beleids categorie Natura 2000, maar is het vooral de bedoeling dat aan provincies wordt gevraagd om te herprioriteren, wat vooral binnen ILG en POP zal moeten gebeuren. Op papier zou ongeveer de helft van de benodigde maatregelen beschikbaar moeten zijn in bestaand beleid (Leneman *et al.*, 2009) en verder is het beleid om het met bestaande budgetten te realiseren, maar het moet nog blijken of dit ook echt zo werkt. De ruimte hiervoor is ondermeer afhankelijk van aangegane verplichtingen door provincies met andere partijen. De eerste beheerplanperiode is financieel nog niet gedekt en er bestaat ook nog geen zicht op financiële dekking. Over die dekking zijn financiële discussies mogelijk. Wat is aanvullend vanuit Natura 2000 en behoeft aanvullende financiering? Ook de mid-term review van ILG zal van belang zijn omdat dit zichtbaar maakt welke doelen met welke middelen tot nu toe al dan niet zijn gerealiseerd en daarmee mee gaan spelen in de discussie omtrent herprioritering rond Natura 2000. De opgenomen monitoring in de beheerplannen is ook afhankelijk van financiën. Voor het monitoren van watersystemen, milieufysische aspecten en cumulatieve aspecten⁵⁴ is aanvullende monitoring nodig. Over de financiering van Natura 2000 bestaan bij de geïnterviewden de volgende beelden.

⁵¹ Zo is van de GGOR, OGOR en AGOR niet alles bekend. Dan zouden dus eerst pijlbuizen moeten worden geplaatst en een paar jaar gemeten moeten worden. Maar ook dan had vaak al ingeschat kunnen worden dat die ene diepe ontwaterende sloot niet goed is.

⁵² Zo fluctueert de korhoender op de Sallandse Heuvelrug. Komt dat door het voedsel of door vossen?

⁵³ Als van een gemeente wordt gevraagd om het wegbeheer aan te passen of bij de onderhoudsbeurt van een fietspad voor een andere vorm van verharding te kiezen dan wordt echt niets ingewikkelds gevraagd, maar het kan bijvoorbeeld niet passen binnen de gemeentebegroting. Een asfaltfietspad omzetten naar een half verharding is haalbaar, maar vaak niet betaalbaar. In de Peel een ammoniak reductie halen van 50% in zes jaar tijd is niet haalbaar, zelfs niet als je oneindig veel middelen hebt.

⁵⁴ Wat er zich cumulatief voordoet, krijgt nog weinig aandacht: bijvoorbeeld 10 boten verhuren is niet significant schadelijk. Maar als nu 20 bootbedrijven dat doen? En Meppel breidt uit en er komt nog een bungalowpark bij...Allemaal afzonderlijk niet significant., maar wat doet het in zijn totaliteit?

Een medewerker van NMO heeft de indruk dat de gedeputeerde zijn best doet om Natura 2000 zo duur mogelijk te laten lijken naar Den Haag en vindt dat niet constructief. De gedeputeerde heeft de berekening van de kosten van Natura 2000 al vroegtijdig bij de minister neergelegd, nog voor de voorjaarsbegroting. Dat vindt deze medewerker van NMO wel strategisch, ondanks dat hij het niet eens is met de hoogte van de bedragen. Een medewerker van NMO ziet mogelijkheden om Natura 2000 goed mee te laten lopen met het PMJP, groen blauwe diensten of ecosysteemdiensten⁵⁵, ILG en budgetten voor gebiedsprocessen om win-win processen te creëren.

Een medewerker van DLG gelooft in groen-blauwe diensten en agrarisch natuurbeheer, maar ziet dit niet als de ultieme oplossing voor het ontbreken van geld voor realisatie van Natura 2000. Er is wel geld voor processen, maar niet voor maatregelen. Dat zal uit andere potten betaald moeten worden, zoals ILG en POP. De gebieden moeten zelf op zoek gaan naar geld. Er is geen algemeen loket waar aangeklopt kan worden voor middelen. Het op zoek gaan naar geld gaat daarmee ook tijd en geld kosten.

Volgens een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten moet het geld van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) komen. In de Provincies Gelderland en Overijssel samen wordt 244 miljoen steun aan landbouwbedrijven verleend. De EU wil dat op een andere leest schoeien. Men wil er meer zaken gerelateerd aan milieu, natuur en landschap voor terug vragen, zoals schadevergoedingen voor hogere waterstanden of voor blauwe diensten, misschien moeten daar volgens een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten wel blauwe plichten van worden gemaakt. Een dienst is nog vrijwillig. Het geld in bufferzones, in gebieden van externe werking kan dus goed hier vandaan komen.

De financiering zal volgens een medewerker van EL&I gewoon verlopen binnen bestaande potten: programma beheer, beheerpotten van terreinbeherende instanties, verwervings- en inrichtingsbudget. Dat zal vast niet afdoende zijn, maar het moet in ieder geval voldoende zijn om te voorkomen dat *'er dingen van het bordje valler'*. Daar waar het niet bekend is of waar het niet is geprogrammeerd, ontstaan problemen. Met de focus van Natura 2000 verschuift er alleen iets in de rangorde. Een medewerker van EL&I geeft aan te hopen dat Natura 2000 echt een plek gaat krijgen binnen het gebiedsgerichte beleid, want het gaat niet om Natura 2000 Binnenveld, maar over Reconstructie in het Binnenveld en dat is een veel groter gebied waarbij sprake is van EHS realisatie, maar ook wordt gewerkt aan bijvoorbeeld verbetering van de landbouwstructuurverbetering en natuurlijk de specifieke Natura 2000 doelstellingen. Het oprekken naar gebiedsgericht beleid biedt nieuwe financieringsmogelijkheden, bijvoorbeeld GLB. Dat is ook de bedoeling vooral in de randen van de EHS of bij die externe werking van Natura 2000. Maar daarmee wordt natuurlijk ook weer geld weg getrokken uit andere gebieden. Hoe is dat op te vangen of gebeurt dit niet? Dat is de politieke overweging die er aan vooraf gaat.

Meer geld helpt volgens de Provincie Overijssel bij het realiseren van de doelstellingen en van de meetnetten. Dat geldt voor al het beleid, er kan altijd geld bij. Het meer privaat vrij maken van geld voor een publiek goed als natuur is moeilijk. Voor Natura 2000 helemaal volgens de Provincie Overijssel omdat het bij Natura 2000 gaat het om intrinsieke waarde van de natuur. Voor heel veel mensen is groen, groen genoeg. Voor die intrinsieke waarde zijn er volgens de Provincie Overijssel waarschijnlijk niet veel private partijen te vinden die willen betalen.

⁵⁵ Voor ecosysteemdiensten wordt een vergoeding ontvangen voor de kosten die worden gemaakt en voor de maatschappelijke waarden die worden gegenereerd. Het inzetten van ecosysteemdiensten is aan discussie onderhevig: waar doe je het? Dat heeft een dimensie per gebied, maar ook een dimensie van de ondernemer. Niet alle ondernemers zijn volgens LTO noord geëquipeerd om ecosysteemdiensten te leveren. Overheden roepen al gauw dat een agrariër een beheerplanovereenkomst of een groenblauwe dienst kan leveren en dan is een ondernemer toch klaar. Het is niet iedere ondernemer gegeven om daar mee te werken. Agrariërs proberen meer functies met elkaar te verbinden rond natuurgebieden: recreatie (agrotourisme) of zorgboerderijen, buitensportactiviteiten. Er kan volgens LTO-noord best een groot melkbedrijf rond een Natura 2000 gebied zitten. Het kan zelfs een buffer vormen tegen oprukkende verstedelijking in bijvoorbeeld de veenweidegebieden in het westen van het land. Wat betreft de externe werking kan je met blauwe diensten een koppeling maken met EHS en waterhuishouding. Bij de ammoniakdiscussie kan dit niet.

Een respondent bij LTO-Noord merkt op dat het draagvlak voor Natura 2000 onder meer wordt ondermijnd door de ongelijke verhouding tussen de ambitieuze doelen en het beschikbare geld. Het geld voor realisatie van Natura 2000 moet komen van bestaande regelingen als POP en ILG. Volgens een medewerker van LTO-Noord is *“de ellende van het soort processen als Natura 2000 dat er grootse ambities zijn, maar onvoldoende middelen, en dat dan toch de ambitie wordt doorgezet.”* Daarmee wordt de last afgewenteld op burgers en sectoren, in die zin dat zij volgens LTO-Noord gewoon ‘bevroren’ worden. De statische rapporten rond Natura 2000 in de dynamische wereld van agrarische ondernemers zijn volgens LTO Noord tekenend: ze gaan te veel uit van de huidige bedrijfsvoering en te weinig van benodigde bedrijfsontwikkeling.

Volgens dezelfde medewerker van LTO-Noord komen terreinbeheerders door Natura 2000 er nu achter dat zij bepaalde keuzes dienen te maken in het beheer en dat er een aantal onverenigbare zaken waren. Ze zien ook dat ze soms voor een beheeropgave staan, die ze zich niet hadden gerealiseerd en waarvoor ze ook de middelen niet hebben.

Door een medewerker van DLG wordt het idee geopperd om in het natuurbeleid minder in de details te duiken: *“Is het natuurbeleid wel gebaat bij het opstellen van dikke rapporten? Als maatschappij is er heel veel geld in Natura 2000 trajecten gestopt. Dat leidt tot gigantische transactiekosten.”* Geld wat volgens de medewerker ook besteed had kunnen worden aan natuurbeheer of aankoop van landbouwgronden.

Geconcludeerd kan worden dat de financiering van maatregelen onduidelijk en daarmee onzeker is. Formeel is er geen nieuw geld voor Natura 2000. Er zal een beroep gedaan worden op bestaande middelen. Daarbij wordt gedacht aan: groenblauwe diensten, ILG, POP, SNL, GLB, programma beheer, beheerpotten van terreinbeherende instanties en verwervings- en inrichtingsbudget. Dat zal niet afdoende zijn, maar moet ertoe leiden dat zaken ‘niet van het bordje vallen’. Omdat budget voor Natura 2000 wordt gezocht binnen bestaande middelen en eveneens een beroep wordt gedaan op begrotingen van provincies, gemeenten en waterschappen is herprioritering nodig, waarmee discussies over financiering van Natura 2000 dus ook politiek van aard zullen zijn. Omdat Natura 2000 zo sterk is gericht op de intrinsieke waarde van natuur zullen er weinig private en particuliere partijen bereid zijn te financieren.

Verwacht wordt dat omtrent financiering knelpunten en weerstanden kunnen ontstaan. Tegelijkertijd leidt het Natura 2000-beleid wel tot beperkingen via de externe werking. Natura 2000 zorgt zo voor planologische schaduwwerking en planschade. Er is een ongelijke verhouding binnen Natura 2000 tussen ambitieuze doelen en beschikbare middelen. Hierdoor kunnen situaties ontstaan waarin agrarische ontwikkelingen geremd worden zonder dat bedrijven hiervoor financiële compensatie krijgen dan wel worden uitgekocht. Deze mogelijkheid leidt tot weerstanden. Natura 2000 leidt volgens een aantal geïnterviewden tot hoge transactiekosten vanwege bureaucratie en interactie. Het geld had volgens een aantal van hen beter meteen in natuurbeheer gestopt kunnen worden.

8.4.5 Ontbreken van duidelijke samenhang met aanpalend beleid

Natura 2000 beïnvloedt eerder ander beleid dan andersom. Een ringweg, rondweg of nieuwe woonwijk worden bekeken vanuit Natura 2000. Bij allerlei planprocessen moet rekening worden gehouden met Natura 2000, bijvoorbeeld bij *Landinrichtingsprojecten*. Ook bij het Provinciaal Meerjarenprogramma (PMJP) en bij groen-blauwe diensten wordt Natura 2000 betrokken. Volgens een medewerker van NMO worden als gevolg van het Natura 2000-beleid geen *milieuvergunningen* verleend. Voor *bestemmingsplannen buitengebied* wordt op de rem getrapt. Dat zijn bevrozingen in het anticiperen op de onhelderheid rond Natura 2000 die nu nog bestaat.

Natura 2000 en KRW

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) stelt dat de grond- en oppervlaktelichamen in 2015 in goede kwalitatieve en kwantitatieve toestand dient te zijn. De KRW-doelen dienen voor 2015 te zijn gerealiseerd, maar er is ruimte om te faseren. In de meeste Natura 2000-gebieden volstaat het om met KRW-maatregelen de Natura 2000 doelen te halen. In een aantal gebieden is dit niet zo. Voor de gebieden met een status van TOP-gebied verdroging is ondermeer vanuit ILG budget beschikbaar voor bestrijding van verdroging.

Bij Natura 2000 zijn er drie perioden van 6 jaar, 18 jaar totaal dus. Bij KRW is er de mogelijkheid tot derogatie verzoek waarmee uitstel tot 2027 wordt verkregen als je het echt hard kunt maken. Dat is dus dezelfde 18 jaar als bij Natura 2000.

De KRW onderscheidt zich volgens een medewerker van DLG wel in positieve zin van Natura 2000, omdat de actoren bij KRW zelf realistische doelen mogen opschrijven. Bij KRW is sprake van minder voorschrijven en meer gericht op de ontwikkeling⁵⁶.

Volgens een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten is het complicerend geweest dat de Europese richtlijnen van de KRW en Natura 2000 naar elkaar verwijzen, waarmee een wachtende houding kan ontstaan op de vorderingen bij één van de richtlijnen. Deze medewerker had liever integrale afstemming gezien. In Europa is volgens hem ook afgesproken dat de strengste norm geldt. Ook daar ontstaat volgens hem verwijsgedrag. Omdat het aanwijzingsbesluit bijvoorbeeld nog niet rond was zegt men vanuit de KRW dat men ook nog niets met Natura 2000 kan.

Volgens een medewerker van NMO stelt de KRW dat in 2015 de waterkwaliteit op orde moet zijn, met een uitloop tot 2018. In Natura 2000 gelden dergelijke deadlines niet. De NMO-medewerker ziet dat als een succesfactor van het beheerplan Natura 2000. In de NB-wet staat geen termijn opgenomen en is ruimte voor fasering. Het beeld is nu dat alles binnen 6 jaar moet gebeuren, maar de doelen kunnen over meerdere beheerplanperioden worden 'uitgesmeerd'. Er is daarmee ruimte voor maatwerk. Natura 2000 is volgens de NMO-medewerker een goed instrument om de natuurkwaliteit en de biodiversiteit te verbeteren. Als het goed is biedt het ook helderheid naar de streek.

Veel Natura 2000-gebieden hebben ook te maken met KRW. Daarmee wordt de eis voor Natura 2000 ook in termijnen opgelegd aan Natura 2000 als het bijvoorbeeld gaat om de top-gebieden, die een sense of urgency kennen. Een medewerker van NMO geeft aan dat als de landbouw het watersysteem op orde heeft een robuuster ecologisch systeem resteert en daarmee ook draagkracht ontstaat voor het stikstofverhaal. Dan wordt de urgentie om het stikstofverhaal aan te pakken volgens hem ook minder groot. De provincie wil eerst focussen op de KRW-gebieden.

De weerstanden in de Natura 2000-gebieden die ook onder de KRW vallen zijn groter vanwege de angst voor vernatting van gronden. Het liefst zien agrariërs dat de waterhuishouding in het Natura 2000-gebied zelf wordt geregeld en niet er buiten. Maar waterhuishouding is natuurlijk omgevingsgevoelig. Maatwerk is nodig: denk aan microdrainage of aanpassen van de grenzen van de EHS. Een medewerker van NMO geeft aan dat de oplossing wel gezocht dient te worden in technische maatregelen, omdat agrariërs niet verplicht kunnen worden om te stoppen of te verplaatsen. Het is een politieke afweging. Een veengebied behouden vraagt om een flinke opzetting van het water, een agrarisch bedrijf zou zich dan moeten willen laten verplaatsen. De waterschappen zijn bezig met het GGOR-model waarbij zij nagaan tot op perceelsniveau wat de effecten zijn. Dit vergemakkelijkt de discussie over het opzetten van waterpijlen. Een vastgesteld stikstofkader en GGOR-model bieden mogelijkheden tot doorpakken, uiteraard afhankelijk van de landelijke discussies. Wat provinciaal geregeld kan worden moet geregeld worden. Het is roeien met de riemen die je hebt. Het is de eerste keer dat dit pad wordt gelopen.

Volgens een medewerker van LTO-Noord is 2015 voor de KRW nog wel een harde eis. Je kunt er derogatie voor krijgen tot 2027, maar uiteindelijk moet de waterkwaliteit wel verbeteren.

Voor de habitatrictlijn geldt geen tijdsgrens. De harde eis is de nulgrens: geen achteruitgang. Het halen van het einddoel is niet het probleem, maar de eis dat achteruitgang niet wordt toegestaan. Naast instandhoudingsdoel en maatregelen is er dus nog een aspect cruciaal: bestaand gebruik. Dat heeft een

⁵⁶ Terwijl Natura 2000 kiest voor de insteek: welke natuurwaarden komen op dit moment voor en hoe gaan we die waarden handhaven. De Sallandse Heuvelrug is nu vooral heidegebied. Het is onmogelijk om te zeggen dat dit een cultuurhistorisch relict is en dat er gewoon bos had moeten staan. Die discussie is vanuit Natura 2000 onmogelijk. De soorten die nu voorkomen moeten we zien te behouden. Het is onmogelijk om te beslissen om de heide te laten verbossen. Vanuit de KRW kan dat wel. Dat is flexibeler.

steeds grotere rol gekregen. Niet alleen voor beheerplannen, wat het idee was, maar ook voor een heel groot gebied er omheen.

De KRW kan het realiseren van Natura 2000 bevorderen vanwege het versnellen, maar kan met het versnellen volgens een medewerker van NMO ook het draagvlak ondermijnen. In het waterbeheer gaat men door Natura 2000 een stuk verder. Men neemt het echter niet op in de KRW, want KRW zijn resultaatsverplichtingen en dus worden de doelen echt haalbaar geformuleerd. Ze nemen alleen op wat heel gemakkelijk bereikbaar is. Alle andere vergaande ambities van waterschappen neemt men niet op in de KRW. In werkelijkheid willen waterschappen wel een negen halen, maar zij schrijven en gaan uiteindelijk voor een zes. De KRW had dus een teleurstellende uitwerking.

De *LandbouwOntwikkelingsGebieden (LOG's)* komen uit de *Reconstructie*. De LOG's zijn volgens een medewerker van NMO in een ander licht komen te staan met discussies over megastallen. Met de ontwikkeling van megastallen was volgens deze medewerker van NMO geen rekening gehouden bij de Reconstructie en het had volgens hem mogelijk tot andere afwegingen geleid. Er werd toen vooral op milieu, natuur en landschap gelet en bijvoorbeeld niet op vervoer, terwijl het veel verkeer oplevert, dus hadden locaties dicht bij wegen meer voor de hand gelegen. Natura 2000 leidt tot herstructurering van de Reconstructieplannen en daarmee van verwevings- en extensiveringsdoelstellingen.

Er liggen LOG's dicht bij Natura 2000-gebieden⁵⁷, zoals bijvoorbeeld in de Peel. Natura 2000 overstijgt Europees recht gaat boven nationaal recht. De landbouwbedrijven die ingeplaatst zouden moeten worden doorstaan de natuurtoets vaak niet. Heel veel ruimtelijk beleid is door Natura 2000 doorkruist.

De aanleg van snelwegen nabij Natura 2000-gebieden bemoeilijken het halen van Natura 2000 doelen. Ook *locaties voor windmolens* kunnen te dicht bij Natura 2000-gebieden liggen en dit kan spanning opleveren in verband met vogels. Aan de Gelderse kant van de rivier de IJssel is men bijvoorbeeld van plan om een windmolenpark neer te zetten.

Volgens een medewerker van NMO is de *Crisis- en Herstelwet (CHW)* een zegen voor Natura 2000. Er zitten een aantal bepalingen in waarin staat dat overheden moeten optreden als er zich significante effecten voordoen. Het biedt volgens deze medewerker kansen en helderheid voor de streek.

Er is volgens een medewerker van de Provincie Overijssel een wisselwerking tussen het EHS beleid, PAS (Programmatische Aanpak Stikstof), de watterichtlijnen en Natura 2000. Als de KRW goed uitgewerkt was, dan zou dat volgens deze medewerker van de Provincie Overijssel helpen. Dat geldt ook voor de EHS.

Volgens een medewerker van DLG is beleid wat tegen Natura 2000 ingaat terug te voeren op het klassieke debat over scheiding en verweving. Met de EHS werd toch sterk ingezet op scheiding. Dat doet Natura 2000 ook wel, maar door de externe werking is het toch heel erg verweven en is een intensief landbouw bedrijf in de nabijheid van een Natura 2000 gebied moeilijker. Dat kon in het kader van de EHS wel. Met Natura 2000 is meer oog gekomen voor de milieucondities van natuurgebieden.

Volgens een medewerker van NMO kan het provinciehuis aangeven of zij nog een plan MER aan Natura 2000 willen koppelen. NMO is hier voorstander van, omdat de uitkomsten hiervan meegenomen kunnen worden in het bestemmingsplan buitengebied⁵⁸. In Twente heb je vrij veel Natura 2000-gebieden. Noordoost

⁵⁷ NMO heeft 5 jaar geleden al aangegeven dat het niet handig was om een LOG gebied in de nabijheid van een Natura 2000 gebied aan te wijzen. Nu is het verwijt vanuit de landbouw dat de LOG's door Natura 2000 ook op slot gaan. Het is volgens NMO wrang dat zij op die manier gelijk krijgen.

⁵⁸ Gemeenten willen weten wat er met Natura 2000 op hen af gaat komen in de zin van planologische schaduwwerking bij het vernieuwen van het bestemmingsplan buitengebied. Zoals het nu georganiseerd is komt de eventuele planschade bij de gemeenten terecht, als die hun bestemmingsplan op orde brengen. Dat is niet nieuw. Dat was al zo, maar door Natura 2000 wordt het alleen maar scherper. Hoe groot zullen die schadeclaims worden? De EHS lag er al, de KRW is niet nieuw. Dus hoe gefundeerd is een schadeclaim? Het is maar de vraag of een bestuursrechter deze claim ook toewijst.

Twente is ook een Nationaal Landschap. Onderzoek voor Natura 2000 moet volgens NMO ook gebruikt kunnen worden voor het Nationaal Landschap van Noordoost Twente.

Een beheerplan heeft een positieve spin off naar andere ruimtelijke ontwikkelingen. Heel veel gebieden hebben een relatie met de waterhuishouding. Van KRW en het GGOR proces en van Natura 2000 gaat een wederzijds stimulerende werking uit. Daarnaast zijn sommige gemeenten bezig met een bestemmingsplan buitengebied waar een beheerplan positieve spin off op kan hebben.

Geconcludeerd kan worden dat aanpalend beleid dat Natura 2000 kan versterken de Kaderrichtlijn water is, het bestemmingsplan buitengebied, landinrichtingsprojecten, gebiedsgericht beleid, beleid van het Provinciaal Meerjarenprogramma (PMPJ) en groen-blaauwe diensten. Of de Crisis- en Herstelwet een zegen of een vloek is voor Natura 2000, zijn de meningen over verdeeld. Aanpalend beleid dat Natura 2000 kan bemoeilijken is het beleid voor de Landbouwontwikkelingsgebieden (de LOG's uit de Reconstructie). Ook aanleg van snelwegen of windturbines kunnen Natura 2000 doelen in de weg zitten.

8.4.6 Juridisering en jurisprudentie

Bij Natura 2000 wordt veel jurisprudentie verwacht, waarmee situaties zijn door te vertalen en ontwikkeling van rechtspraak ontstaat wat meer duidelijkheid geeft. Het echt operationaliseren van de Programmatische Aanpak Stikstof in relatie tot de bouwvergunningen en milieuvergunningen van agrarische ondernemers vragen om juridische kaders via jurisprudentie. Een uitspraak bij Engbertsdijkerven is volgens een medewerker van het ministerie van EL&I ook gewenst. Dat is ook de reden dat EL&I aan de provincie heeft gevraagd om daar te gaan handhaven: ga daar als provincie eens kijken wat daar gebeurt en kom tot een oordeel of dat mag.

Wat volgens een medewerker van DLG fnuikend is voor de sturingsstijl bij het opstellen van Natura 2000 beheerplannen is het ontbreken van heldere kaders. Dat leidt regelmatig tot het teruggefloten worden door gerechtelijke uitspraken. Ook via interactie en overleg komt men er niet uit. Via de rechter worden uitspraken gedaan. Verder verschilt de aanpak per Provincie. Noord-Brabant en Gelderland hebben wel een interim stikstofkader, Overijssel toen niet. Dat leidt tot discussies in de regio: "Hoe kan dat nou, al die verschillen in aanpak?"

Uit een rapport van Backes en Verschuren waarin een vergelijking van de implementatie van EU-regelgeving in de lidstaten is gemaakt, blijkt dat de doorwerking van EU regelgeving verschillend is en dat zou komen door het rechtssysteem wat Nederland kent om op plannen en beschikkingen beroep in te stellen, in bezwaar te gaan tot op het hoogste niveau. In andere landen wordt meer gewerkt met plannen waar geen beroep tegen mogelijk is en de beschikkingen en vergunningen worden afgegeven op basis van dat plan. De afweging ligt daarmee meer bij de overheden zelf in plaats van bij de Raad van State zoals in ons land het geval is. Dan zijn het in het buitenland politiek-bestuurlijke afwegingen en in Nederland juridificeert het nemen van beslissingen rond Natura 2000. De Raad van State heeft volgens LTO-Noord bovendien een beperkte focus. Die kijkt naar strijdigheid met het recht⁵⁹. LTO-Noord voelt zich daar het slachtoffer van. Het zijn vergunningen die zijn verstrekt door overheden aan bedrijven, waarvan de Raad van State vindt dat onvoldoende is onderbouwd dat met het voorzorgsbeginsel rekening is gehouden. De vergunning op zich wordt niet afgewezen, maar de onderbouwing. Dus moet er onderzoek verricht worden. Op 1 april 2009 is er nog een juridische complicatie overheen gekomen. Zelfs in situaties waar geen sprake was van een toenemende belasting kon geen vergunning worden gegeven omdat er nog geen NB-vergunning was⁶⁰.

⁵⁹ Tot nu toe wordt geconcludeerd dat er een voorzorgsbeginsel geldt, wat vaak betekent dat met wetenschappelijke onderbouwing dient te worden aangegeven dat projecten geen significante gevolgen zullen hebben. Die onderbouwing is bijna nooit te leveren, tenminste de Raad van State heeft geen enkele onderbouwing geaccepteerd. Steeds wordt daarbij verwezen naar het motiveringsbeginsel.

⁶⁰ Een bedrijf kan een bouwvergunning en een milieuvergunning hebben en er daarmee legaal zitten en het bedrijf wil iets anders waardoor de belasting niet toeneemt. Als dat hangt op het niet verstrekken van een NB-vergunning, hangen alle bedrijven in de lucht. Het wordt een circeltje: ze hebben geen NB-vergunning en kunnen die ook niet krijgen omdat de onderbouwing nooit voldoende is. Dan ontstaat volgens LTO-noord een onmogelijke situatie. Dit leidt tot het aanpassen van de NB-wet in de CHW (Crisis- en Herstelwet). Het bestaand gebruik is hiermee ten dele opgelost. In de wet staat dan weer een bepaling dat bestaand gebruik de situatie wordt genomen

Natura 2000-beheerplannen leiden volgens een medewerker van DLG tot juridische zekerheid en daarmee helderheid over toekomstige en bestaande ontwikkelingen: *“Als een camping nu geen schade geeft, heeft dat in de toekomst ook geen negatieve gevolgen. Dan heeft een nieuwe camping dat ook niet.”* Natura-2000 beheerplannen kunnen volgens een medewerker van DLG wel worden opgesteld terwijl er onduidelijkheid is over het stikstofkader en de status van bestaand landgebruik: *“Als pas begonnen word als alles helder is, dan kan eindeloos gewacht worden. Door aan de slag te gaan wordt ook duidelijk wat er niet helder is.”*

Volgens een medewerker van Natuurmonumenten leidt Natura 2000 niet tot juridische zekerheid, dat komt pas bij jurisprudentie. Natura 2000 geeft wel duidelijkheid⁶¹.

Volgens een medewerker van de Provincie Overijssel kan over toekomstige ontwikkelingen niets worden gezegd. Nu is het wachten op het stikstofkader. Wat ecologisch gezien doorgang kan vinden, is nog onduidelijk. De knelpunten zijn volgens hem deels voldoende in beeld.

Het beheerplan wordt ook getoetst, dus dat biedt redelijke zekerheid volgens een medewerker van de Provincie Overijssel, maar *“dat neemt niet weg dat er nog een heleboel ontwikkelingen zijn die niet in het beheerplan staan. Mogelijke toekomstige ontwikkelingen die nu niet voorzien zijn, zullen dus in de toekomst nooit meer iets getoetst zal moeten worden in de NB-wet. Meegenomen wordt waar zich op bestaat. Met name voor stikstof is onbekend hoe de ontwikkelingen zullen zijn en wat dit voor resultaten oplevert.”*

Als de stikstofemissie minder snel daalt, ontstaat volgens een medewerker van de Provincie Overijssel minder ruimte of moet onderbouwd kunnen worden dat er ecologisch gezien meer geduld nodig is: *“De insteek zal zijn: heb meer geduld, maar of dit juridisch houdbaar zal zijn. Bij de huidige wetgeving, huidige koers is dat onbekend. Kortom: het beheerplan zal meer juridische zekerheid bieden maar toekomstige ontwikkelingen zullen getoetst moeten blijven worden.”*

Er zijn situaties dat er geen NB vergunning verleend is en dat er ook niet over is nagedacht om een NB-vergunning aan te vragen. Het fenomeen NB-wet is door Natura 2000 veel nadrukkelijker in beeld gekomen. De NB-vergunning is met Natura 2000 weer meer op de kaart gezet. Het gaat er ook toe leiden dat er vergunningen niet meer verleend gaan worden. Blijkbaar was het voorheen nog mogelijk om de NB-vergunning te omzeilen zonder dat daarop werd ingegrepen. Straks komt de hele herindeling van de groene wetten en de Wabo, wat de juridische zekerheid tijdelijk kan verminderen.

Natura 2000 heeft geleid tot toenemende juridisering en tot toenemende jurisprudentie. Juridisering en jurisprudentie zijn de sluitstukken die onduidelijkheden kunnen wegnemen en zekerheid kunnen bieden omtrent het Natura 2000-beleid.

8.4.7 Totaalbeeld

In Overijssel en ook in andere delen van Nederland leidde onduidelijkheid over wat mag en wat niet mag rond Natura 2000-gebieden tot het niet verlenen van NB wet vergunningen aan agrarische bedrijven. Dit heeft mede geleid tot weerstanden tegen het Natura 2000-beleid, Dit werd versterkt door jurisprudentie over wat significante schade is. Hierdoor konden deze bedrijven niet uitbreiden, omdat iedere uitbreiding als een significant effect wordt gezien door de rechter. Dit is niet overal in Nederland in deze mate meer zo.

zoals die bestond op 7 december 2004. LTO-Noord geeft aan dat er sindsdien ontzettend veel is gebeurd in de wereld en bij bedrijven. En dat is dan dus weer niet vergund. Die rol moeten de beheerplannen dan vervullen. Dat was ook steeds de inzet. Het beheerplan moest de oplossing zijn voor de stagnatie in de ontwikkeling. De jurisprudentie heeft er voor gezorgd dat beheerplannen die rol niet meer kunnen vervullen. De onderbouwing van het beheerplan via vergunningverlening is niet mogelijk.

⁶¹ Toename verkeer is bijvoorbeeld in de Weerribben geen probleem als het op het bestaande wegennet gebeurt, bij uitbreiding van het wegennet wel. Met ganzen die fourageren op graslanden is de angst dat er te veel graslanden worden gescheurd en maisland wordt. Natuurmonumenten ziet dat er altijd wel weer ergens grasland is. Daar hoeft je dus niets over af te spreken behalve dat je over 6 jaar opnieuw bekijkt of dat evenwicht wat er nu is dan ook weer is. Dat kan dus op basis van vertrouwen en ervaring.

Sommige provincies beschikken over een eigen interim-stikstofkader, in afwachting van een landelijk kader: Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), waardoor economische ontwikkelingen doorgang moeten kunnen vinden, maar deze is nog niet officieel goedgekeurd door de Tweede Kamer. De jurisprudentie ontwikkelt zich wel en leidt tot de ontwikkeling dat elke agrarische uitbreiding rondom een Natura 2000 gebied al snel als significant wordt gezien. Onduidelijke kaders bemoeilijken het geven van uitsluitel over de sociaaleconomische impact van beheerplannen. Voor bestaande grondgebruikers rond een Natura 2000 gebied blijft het daarmee onduidelijk wat de effecten zijn op hun eigendom. Ook is onduidelijk hoe het Natura 2000-beleid gefinancierd wordt en of herprioritering binnen bestaande middelen mogelijk is en wat dit financieel voor agrariërs kan betekenen.

Binnen en tussen provincies wordt verschillend omgegaan met onzekerheden omtrent stikstof, bestaand gebruik en sociaal economisch impact. Natura 2000 leidt daarmee bestuurlijk tot complexiteit, chaos, onzekerheid en onduidelijkheid, wat op haar beurt weer leidt tot polarisering, politisering (op alle schaalniveaus en in alle fases) en lokt juridificering en jurisprudentie uit.

De sturingsaanpak rond Natura 2000 biedt zodoende ruimte voor wachten, uitstellen en traineren. Juridische uitspraken betekenen vaak ook vertraging: *of* het beleid moet worden aangepast *of* de wetgeving. Natura 2000 is zo complex gemaakt dat veel afhankelijkheden zijn ontstaan: er zijn heel veel radarwielen, wat mogelijkheden biedt om zand te strooien tussen de radarwielen.

8.5 Instrument Natura 2000

Na het centraal stellen van het draagvlak en de weerstanden bij de organisatiestructuur en het proces rond de implementatie van het Natura 2000-beleid (paragraaf 8.3) en de onzekerheden rondom kaders voor stikstof, bestaand gebruik, kennis en financiële kaders, beleidskaders en juridische kaders (paragraaf 8.4) zal in deze paragraaf de aandacht vooral uitgaan naar het instrument Natura 2000 zelf. Daarbij is er allereerst aandacht voor de effecten van het instrument op natuur, natuurbeleid en op bedrijfsvoering (subparagraaf 8.5.1). Vervolgens is er aandacht voor hoe het sectoraal, juridische karakter zich verhoudt tot integrale gebiedsontwikkeling (subparagraaf 8.5.2). Dan wordt aangegeven hoe er over het instrument van Natura 2000 wordt gecommuniceerd (subparagraaf 8.5.3) en worden de prestaties en verwachtingen van het instrument Natura 2000 geschetst (subparagraaf 8.5.4). Alle subparagrafen worden afgesloten met conclusies van de onderzoeker. Tot slot wordt de paragraaf afgesloten met overall conclusies van de onderzoeker (subparagraaf 8.5.5).

8.5.1 Effecten op natuur, natuurbeleid en bestaand gebruik

De percepties en waarderingen voor Natura 2000 verschillen tussen de voor- en tegenstanders van Natura 2000. Bij geïnterviewden bestaat het beeld dat het draagvlak voor Natura 2000 is verminderd.

Het opstellen van Natura 2000 beheerplannen gebeurt met een aantal betrokkenen, maar gelijktijdig gebeurt er in de maatschappij van alles omheen. Volgens een geïnterviewde van de Vereniging Natuurmonumenten is het draagvlak in de maatschappij erg achteruit gegaan voor Natura 2000, vooral onder boeren en natuurbeschermers. Bij betrokkenen bij het opstellen van beheerplannen valt het volgens een geïnterviewde van de Vereniging Natuurmonumenten gemiddeld gesproken wel mee⁶².

Uiteraard wordt het draagvlak voor of de weerstand tegen Natura 2000 mede bepaald door alle onderwerpen die in de vorige paragrafen in dit hoofdstuk aan de orde waren. Maar daarnaast zijn er een aantal andere onderwerpen te noemen die in deze paragraaf worden uitgelicht, zoals de effecten van het beleidsinstrument Natura 2000 op natuur, natuurbeleid en de bedrijfsvoering.

⁶² Er zitten volgens een geïnterviewde van de Vereniging Natuurmonumenten ook mensen bij het proces van Natura 2000 die helemaal geen draagvlak ervoor hebben, maar dat hadden ze dan bij aanvang ook al niet. Tijdens het proces blijven mensen of op hun standpunten staan of ze groeien naar elkaar toe.

Effecten op natuur en het natuurbeleid

Volgens alle geïnterviewden heeft natuur door de wettelijke verankering van natuurdoelen voor Natura 2000-gebieden en het principe van externe werking een sterkere positie verkregen dan natuur in gebieden van de EHS die niet als Natura 2000-gebieden zijn aangemerkt of in gebieden buiten de EHS.

Een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten ervaart externe werking als positief, omdat natuur daarmee “eindelijk serieus wordt genomen”. Ondernemers dienen serieus rekening te houden met natuur. Dat is de strekking van Natura 2000. Dat geldt ook voor de landbouw met ontwatering en ammoniak. In de nationale politiek werd dat volgens deze medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten weggemasseed⁶³: *“Ammoniak is met Natura 2000 ineens weer terug op de agenda. Het probleem was nooit weg, maar was wel van de politieke agenda.”*

De milieuoedities krijgen volgens een medewerker van het ministerie van EL&I meer aandacht door Natura 2000 en Natura 2000 heeft aangezet tot het aankopen van sleutelgebieden.

Met Natura 2000 komt volgens een medewerker van EL&I een extra fundament onder delen van de EHS te liggen. Het zet ook meer druk op een aantal sleutelaankopen, die niet waren opgepakt als de Natura 2000 trein niet op gang was gebracht. Met alle commotie in Twente ligt er nu wel een pact van het SWIFT, waar de gemeenten met de provincie heel concreet afspraken hebben gemaakt over een aantal cruciale aankopen voor de EHS, die daarmee ook Natura 2000 helpen.

Van natuurontwikkeling naar natuurbehoud

Een medewerker van EL&I geeft aan dat het accent in het natuurbeleid naast behoud van natuur ook sterk was gericht op ontwikkeling van natuur. Met Natura 2000 is volgens hem het accent van het natuurbeleid weer sterk op behoud komen te liggen. Hij geeft aan dat ons Nederlandse natuurbeleid niet is ingericht om eerst de bescherming te regelen en vervolgens de ontwikkeling in gang te zetten, wat bijna al onze buurlanden doen: *“Al onze buurlanden zijn jaloers op Nederland dat wij eerst wat natuur gaan bouwen en dan gaan regelen dat het beschermd wordt”*. Dus eerst verwerven, inrichten en beheren en dan pas planologisch vastleggen. Nederland heeft die tijd nu niet gekregen vanwege de verplichtingen vanuit Brussel. Nederland moest die Natura 2000 trein in werking zetten. Dat had Nederland met de kennis van nu, 3 jaar geleden misschien anders gedaan.

Via het spoor van Natura 2000 bij beleidsontwikkeling en beleidsimplementatie is volgens een medewerker van het ministerie van EL&I de kant in het beleid aan te treffen van verwerven, inrichten, beheren en beschermen. Vervolgens is er nu ook aandacht voor beschermen, monitoren, handhaven en inspectie en vervolgens wat dit wederom betekent voor de beleidsontwikkeling. Het rondmaken van die cyclus krijgt volgens een medewerker van EL&I nu veel meer aandacht. Dat zou via EHS realisatie nooit zo snel zijn gekomen als met Natura 2000.

Naast bovenstaande positieve signaleringen omtrent de gevolgen van het instrument Natura 2000 op natuur en het natuurbeleid die het draagvlak vergroten en de weerstanden doen verminderen zijn er ook een aantal negatieve signaleringen.

Regelgeving en jurisprudentie schieten door

Internationale belangrijke natuur dient goed beschermd te worden, maar volgens een geïnterviewde van de Vereniging Natuurmonumenten vinden veel natuurbeschermers wel dat de regelgeving is doorgeschooten. Er

⁶³ Voor de ammoniakwetgeving zijn er sinds 1990 3 wetten geformuleerd, waarin het natuurbelang minder nadruk heeft gekregen. Eerst was een gebied van minder dan 5ha niet verzuringsgevoelig, toen 10 ha en toen kleiner dan 50 ha. Dat heeft volgens een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten niets meer met de werkelijkheid te maken. Het lukte volgens deze medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten de landbouwlobby om de natuurwetgeving stapje voor stapje uit te kleden.

ontstaan ongewenste discussies⁶⁴ die natuurorganisaties niet hebben gewild omdat Natura 2000 volgens hen zo niet is bedoeld. Het gaat om hoofdzaken, zoals stikstofbelasting, waterhuishouding en een aantal rust- en stiltegebieden. Regelgeving en jurisprudentie leiden er volgens een geïnterviewde van de Vereniging Natuurmonumenten nu toe dat discussies ontstaan die averechts werken voor het natuurbelang.

Starre benadering

Natura 2000 wordt door een geïnterviewde van de Vereniging Natuurmonumenten als een heel starre benadering ervaren die niet bijdraagt aan het draagvlak. In ieder geval is de benadering 1) erg ecocratisch⁶⁵ met kwantitatieve ondergrenzen wanneer een soort significant is. 2) Worden andere soorten die om andere redenen belangrijk zijn onder Natura 2000 niet meegenomen⁶⁶. 3) Vormt de biotische invalshoek het vertrekpunt⁶⁷ en niet de abiotische invalshoek⁶⁸ en 4) Natura 2000 zet voornamelijk in op de intrinsieke waarde van natuur en niet op de belevingswaarde, wat afbreuk kan doen aan het draagvlak voor natuur⁶⁹. 5) Het natuurbeleid concentreert zich met Natura 2000 op de Natura 2000-gebieden⁷⁰, waarmee de aandacht voor natuurgebieden minder wordt. Het natuurbeleid is ingewikkeld en de onderliggende rapporten snappen alleen professionals, wat het draagvlak ondermijnt⁷¹.

Een geïnterviewde bij LTO-Noord geeft aan dat voor de EHS en agrarisch natuurbeheer wel draagvlak is voor behoud en beheer van natuurwaarden. Het dossier Natura 2000 doet daar afbreuk aan⁷². De geïnterviewde bij LTO-Noord geeft aan verbaasd te zijn dat de grote terreinbeherende natuurorganisaties door Natura 2000 zijn gaan nadenken hoe hun eigen beheer in elkaar steekt en hadden volgens hen blijkbaar betrekkelijk weinig kennis over het beheer gehad voordat Natura 2000 van kracht werd⁷³.

Sociaaleconomische effecten

Natura 2000 lijkt grotere negatieve gevolgen te hebben voor extensieve agrarische bedrijven dan voor intensieve agrarische bedrijven, wat het draagvlak kan doen verminderen voor Natura 2000.

⁶⁴ Bijvoorbeeld is zout strooien tegen gladheid significant schadelijk? Is de ijscoman op de parkeerplaats van een natuurgebied significant schadelijk? Als een bedrijfje in Tubbergen uitbreidt en er komen 4 werknemers bij en die moeten met de auto heen en weer rijden, moet daarvoor een NB-wet toets worden verricht?

⁶⁵ Ecocratisch staat voor een technocratische benadering van ecologie: er moeten 50 purperreigers zitten en daaronder is het significant.

⁶⁶ Een geïnterviewde van de Vereniging Natuurmonumenten noemt de das. Dat is niet eens een rode lijstsoort, maar we vinden het wel als natuurofoon allemaal heel belangrijk. Natura 2000 zoemt alleen in op die natuurdoelen voor de habitat of soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Rode lijstsoorten die niet vermeld zijn vanuit Natura 2000 worden niet van belang geacht voor het opstellen van Natura 2000 doelen en maatregelen. Als er echter vanuit Natura 2000 maatregelen zouden worden verzonden die botsen met soorten die ertoe doen vanuit de Flora- en Faunawet dan worden maatregelen vanuit Natura 2000 daarmee wel onuitvoerbaar.

⁶⁷ Het is niet verkeerd om een te hoog gegrepen doelsoort bovenaan de piramide te zetten, want in het kielzog ervan komt volgens een geïnterviewde van het ministerie van EL&I een hoop waardevolle biodiversiteit mee. Dat is het geval bij de otter of de zwarte ooievaar. Het gaat toch in eerste instantie om herstel van het dynamische rivierlandschap, waar de zwarte ooievaar kan gaan broeden. Te veel alleen op soorten insteken maakt het erg complex. Dan begrijpen mensen het ook niet meer. Mensen vinden strand, bos, heide mooi. Ze snappen niet dat er vanwege een onderwaterkriebelmug iets niet meer zou mogen.

⁶⁸ Met Natura 2000 is er een natuur neergezet die is aangevlogen vanuit flora en fauna, de biotische kant. Er is wel goed gekeken welke landschapstypen er in Nederland zijn, van waaruit gekomen kan worden tot aanwijzing van soorten en habitats. In de praktijk van alledag is volgens een geïnterviewde van de Vereniging Natuurmonumenten in de beheerprocessen sprake van 'soorten jagen', waarbij er veel te weinig wordt gelet op de abiotische ondergrond en welke toekomstmogelijkheden er op de langere termijn aanwezig zijn en welke kansen daarbij zijn voor biodiversiteit om het daarmee ook haalbaar en betaalbaar te houden.

⁶⁹ Een vergunningverlener moet weten hoe die natuur moet interpreteren.

⁷⁰ Steeds als ergens prioriteit op wordt gelegd betekende het volgens een geïnterviewde van de Vereniging Natuurmonumenten dat iets anders minder prioriteit kreeg. Met de EHS werd natuur in witte gebieden minder belangrijk, met Natura 2000 wordt natuur in de EHS die niet onder Natura 2000 valt minder belangrijk. Voor TOP-lijstgebieden geldt hetzelfde. Sommigen spreken al van een tweederangs EHS voor die delen van de EHS die niet onder Natura 2000 vallen.

⁷¹ Aan de gewone burger is al bijna niet meer uit te leggen wat EHS en Natura 2000 is, daar komen nog discussies overheen wat nu verzuringsgevoelig is en discussies over het subsidiestelsel van beheer (SNL).

⁷² LTO-Noord ervaart Natura 2000 als een statisch systeem: "Draagt Natura 2000 wel goed bij aan de biodiversiteit? Rodelijst-soorten staan er bijvoorbeeld niet op; alleen Annex 1 en 2."

⁷³ Zo is meermalen gebleken dat hun beheer in het gebied ook op gespannen voet stond. In die zin heeft Natura 2000 het natuurbeheer volgens LTO-Noord verbeterd.

De recreatiesector wil volgens de geïnterviewde van de Vereniging Natuurmonumenten samenwerken en de landbouw wil de bedreiging afhouden. Natuur kan de bedrijfsvoering belemmeren of zelfs totaal blokkeren op sommige plekken. Met de vertegenwoordigers op professioneel niveau is daar wel uit te komen, maar met de achterbannen ligt dat al een stuk moeilijker. Er is toch weinig draagvlak voor maatregelen.

Geconcludeerd kan worden dat in het algemeen beeld het draagvlak voor Natura 2000 als beleidsinstrument is verminderd. Het instrument Natura 2000 heeft zowel positieve als negatieve effecten op natuur, natuurbeleid en bedrijfsvoering. Positieve effecten die het draagvlak kunnen vergroten en de weerstanden kunnen doen verminderen, zijn dat met de juridische verankering en de externe werking de natuurdoelen sterker verankerd zijn in Natura 2000-gebieden en de milieucondities opnieuw politiek geagendeerd zijn. Sleutelgebieden zijn versneld aangekocht en de cyclus beschermen, monitoren, handhaven en inspectie heeft met Natura 2000 versneld aandacht gekregen. Negatieve effecten die het draagvlak kunnen doen verminderen en de weerstanden kunnen doen vergroten, zijn dat regelgeving en jurisprudentie zijn doorgeschooten wat leidt tot discussies op detailniveau en een technocratisch en ecocratische benadering. Met Natura 2000 krijgt natuur in de rest van de EHS en in de witte gebieden minder aandacht. Natura 2000 maakt natuur voor burgers te ingewikkeld. Het is maar door een kleine groep professionelen te volgen. Natura 2000 zou verder te veel inzetten op de biotische natuur en te weinig op de abiotische ondergrond en ook is er onvoldoende aandacht voor cumulatieve effecten. Natura 2000 zet vooral in op intrinsieke waarde van natuur en niet op belevingswaarde.

8.5.2 Gebiedsprocessen

Omdat Natura 2000 een sectoraal instrument is gericht op behoud van natuur zou dit tot weerstanden kunnen leiden bij integrale gebiedsontwikkeling. Volgens een medewerker van DLG is de afgelopen 5 tot 10 jaar met de Vogel- en Habitatrichtlijnen en Natura 2000 natuur weer meer letterlijk en Figuurlijk op de kaart gezet. Men is nu ook bereid om met natuur in integrale plannen meer rekening te houden. De juridische sectorale bescherming heeft dus wel degelijk ook invloed op integrale gebiedsprocessen. Natura 2000-beheerplannen vormen volgens deze medewerker van DLG één van de pijlers die ook worden gebruikt om een regionale ontwikkelingsvisie mee vorm te geven. Maar er wordt bij de beheerplannen niet formeel getoetst op mate van duurzaamheid of integraliteit⁷⁴. Dezelfde medewerker van DLG vindt dat het beheerplan absoluut een sectoraal ingestoken plan is en daarmee “niet breed genoeg is om sectorale natuurbelangen mee te nemen in gebiedsontwikkeling”. Het is volgens geïnterviewden bij de provincie Overijssel en Stichting Natuurmonumenten⁷⁵ te optimistisch gesteld als verwacht wordt dat het beheerplan een pijler vormt onder het gebiedsgericht beleid. Het is volgens hen eerder andersom. Er is een gebiedsvisie en nagegaan wordt hoe natuur hierin past. Natuurlijk kan het zo zijn dat de doelen voor natuur daarbij vergen dat strenger wordt gekeken naar de activiteiten in het gebied. Maar natuur is niet dominant sturend voor de gebiedsvisie, wat niet wegneemt dat de positie van natuur wel is versterkt. Volgens een medewerker van DLG leidt Natura 2000 in het algemeen en het opstellen van beheerplannen in het bijzonder ertoe dat heel wat actoren aan tafel komen, maar het is geen mooi schoolvoorbeeld van een gebiedsproces. Een gebiedsproces kan weliswaar tot uitmiddeling van het natuurbelang leiden, maar het kan evengoed dat je méér realiseert.

Gebiedsontwikkeling is volgens een medewerker van LTO Noord een onderkenning van het motto ‘verbetering door ontwikkeling’. Het gaat er ook om of de functies worden erkend die er nu rond zo’n Natura 2000 gebied zijn en of die passen bij Natura 2000. Als het een bestuurlijke keuze is dat dit mogelijk is voor 80% van de landbouw en 20% moet maar wijken, dan rekent LTO Noord op het stelsel van schadeloosstelling om daar mee af te rekenen. Zo’n discussie wordt nu niet gevoerd, omdat hiervoor in het Natura 2000-beleid geen geld beschikbaar wordt gesteld.

⁷⁴ DLG geeft aan dat zij proberen daar natuurlijk wel op te letten en dat het in de praktijk iets minder zwart-wit is. In De Sallandse Heuvelrug worden voor Natura 2000 doelen bossen gekapt om meer heide te krijgen voor de Korhoender. Terwijl zij elders ander beleid richten op meer bos, bosbehoud. Het krijgen van het Edelhert op de Sallandse Heuvelrug verlangt juist meer bos, maar omdat dit niet tot de Natura 2000 natuurdoeltype behoort, kijken zij daar maar heel zijdelings naar.

⁷⁵ Ook volgens Natuurmonumenten is natuur of een beheerplan geen pijler voor een gebiedsvisie, maar is het meestal andersom, met die uitzonderingen waar natuur zo nadrukkelijk aanwezig is, bijvoorbeeld bij de Nationale Parken dat de halve economie er op draait. De hoofdkoers van de gemeenten is dan wel gebaseerd op natuurwaarden. Maar dat is meer aan de Nationale Parken op te hangen dan aan Natura 2000. Dat is toch een meer technocratisch, negatief begrip in bestuurlijk land.

Geconcludeerd kan worden dat het implementeren van Natura 2000-beleid zorgt voor een versterkte positie van natuur in gebiedsprocessen. Natura 2000 steekt in vanuit juridische sectorale bescherming van natuur, waarbij formeel niet wordt getoetst op mate van integraliteit en duurzaamheid, wat gebiedsontwikkeling kan bemoeilijken.

8.5.3 Communicatie

De mate van draagvlak voor of weerstand tegen Natura 2000 is ook afhankelijk van de verhalen die over het instrument worden verteld. In het proces van het opstellen van beheerplannen worden weinig positieve verhalen verteld over Natura 2000. Er wordt zelden gerefereerd aan Europese natuurwaarden en de inpasbaarheid in gebieden of bijvoorbeeld aan het meevallen van sociaaleconomische effecten van het Natura 2000-beleid.

Een medewerker van NMO ervaart de communicatie vanuit de provincie als een knelpunt bij Natura 2000: *“Die communicatie kan beter, bijvoorbeeld naar de colleges van B&W en de gemeenteraden. De provincie heeft wel eens aangeboden om iets te vertellen over Natura 2000. Daar wordt dan niet op ingegaan. Wethouders worden wel af en toe bijgepraat. Gemeenteraden niet, tenzij zij er expliciet om vragen.”* De medewerker van NMO verwacht dat zo ook had kunnen worden voorkomen dat allerlei moties worden ingediend in gemeenten, zoals die van Dinkelland, Steenwijkerland, Losser en recentelijk Haaksbergen⁷⁶.

Ook volgens een medewerker van de Provincie Overijssel zijn veel negatieve effecten rond Natura 2000 onbedoeld uitgegroeit: *“Er wordt voor het eerst breed samengewerkt met overheden en maatschappelijke organisaties, waarbij natuur leidend is”⁷⁷*. De partijen die er mee te maken hebben, die belang bij Natura 2000 hebben, zijn volgens een geïnterviewde van de Provincie Overijssel meer in het nieuws geweest en bij hen lijkt het draagvlak volgens hem te zijn afgenomen. Hij wijst erop dat van een groter deel van de Nederlandse bevolking geen reactie meer wordt vernomen. In de beeldvorming lijkt het draagvlak afgenomen, maar of het werkelijk zo is, zou onderzoek naar draagvlak volgens hem kunnen verduidelijken. De beeldvorming onder de groep die al geen voorstander was van Natura 2000 is er volgens hem niet beter op geworden.

Op informatie- of overlegavonden worden volgens een medewerker van de Stichting Natuur en Milieu Overijssel en een medewerker van het ministerie van EL&I vooral tegenstanders van Natura 2000 aangetroffen en maar weinig mensen die een goedvol betoog houden en die een pleidooi houden voor natuur.

Geconcludeerd kan worden dat het draagvlak voor Natura 2000 verminderd ook door onvoldoende communicatie en negatieve beeldvorming. Alle negatieve effecten rond Natura 2000 worden uitgegroeit en positieve effecten worden onvoldoende gecommuniceerd, waardoor er een zeer negatieve beeldvorming is ontstaan rond Natura 2000. Op informatieavonden en inspraakmomenten komen vooral de tegenstanders van Natura 2000. Als er al positieve verhalen over Natura 2000 worden verteld dan is dit vaak op conto van de natuurorganisaties te schrijven en niet op overheden of bevoegde burgers. Het ontbreken van positieve verhalen over Natura 2000 maakt het moeilijk om tegenwicht te bieden tegen actoren die de Natura 2000 doelen alsnog willen veranderen. Het ontbreken van positieve verhalen zorgt daarmee voor ophef en vertraging en regelmatig voor gepolariseerde verhoudingen tussen enerzijds natuurorganisaties en anderzijds vooral landbouworganisaties en ook wel gemeenten met landbouwsympathisanten in het college van B&W en de gemeenteraad.

⁷⁶ Volgens NMO zit hier een politieke lijn achter. De gedeputeerde van Overijssel vindt Natura 2000 een hoofdpijndossier. Hem komt het verzet vanuit gemeenten goed uit. Hij kan nu landelijk aangeven dat er geen draagvlak is en vraagt of er niet wat af kan. Provincies hadden volgens NMO veel actiever naar gemeenten moeten gaan. Dit zijn de kaders, dit zijn de fabels.

⁷⁷ De samenwerking is bij Natura 2000 nu toch breder dan in de Nationale Parken. Vanwege de extensieve werking is bijvoorbeeld de landbouw veel nadrukkelijker betrokken. Door de externe werking is er een heel ander palet aan actoren ontstaan. Natura 2000 is meer dwingend in tijdsplan en consequenties, dan het beleid voor Nationale Parken was.

8.5.4 Prestaties en verwachtingen

De geïnterviewden is gevraagd expliciet aan te geven wat zij als prestaties zien van het Natura 2000-beleid en wat hun verwachtingen zijn van dit instrument in de toekomst. Die prestaties en verwachtingen zijn mede van invloed op draagvlak en weerstanden.

Gebrek aan draagvlak in de toekomst kan de haalbaarheid van Natura 2000 volgens een medewerker van het ministerie van EL&I in gevaar brengen. Er is vooral politieke onzekerheid: Wat gaat de kabinetsformatie doen? Wat gaat een ministerswisseling doen? Wat gaan de provinciale verkiezingen volgend jaar (2011) betekenen? Dat zijn dus allerlei politieke wijzigingen die zich voor kunnen doen. De medewerker van het ministerie van EL&I geeft aan dat die politieke onzekerheid ook weer niet overdreven moet worden, omdat de EHS en Natura 2000 tot op heden niet echt politiek gevoelig bleken: *“De EHS daar is Nederland al vanaf 1990 mee bezig. Daar heeft Nederland al heel wat kabinetten en wijzigingen overheen gehad. Dat is een soort mammoettanker die op weg is gegaan. En de eigenschap van een mammoettanker is dat die heus niet zo snel stopt, maar moeizaam een haakse bocht in gekregen wordt. Soms is er wind mee, soms tegen. Natura 2000 is hetzelfde iets. Er wordt iets neer gezet dat iedere 6 jaar aan een stukje herijking toe is en misschien nog wel tussendoor ook. De minister houdt gewoon vast aan de hectaren voor de EHS. De Tweede Kamer heeft de begrotingen ook nog steeds goedgekeurd.”*

De belangrijkste prestaties in de realisatie van het Natura 2000-beleid zijn volgens een medewerker de Provincie Overijssel de werkdOCUMENTEN, de beheerplannen, opgezet met het veld. Dat geldt ook voor het ingang zetten van een organisatie en proces. Er is werkende weg erg veel inspanning nodig. Op 3 niveaus is er capaciteit en geld nodig. Natuurlijk had de Provincie Overijssel al verder willen zijn. Met Natura 2000 worden ook de kaders helder en dringt het besef door waar Nederland voor getekend heeft door het zo te doen. Dit is op twee manieren uit te leggen: ‘dit moet Nederland nooit meer doen’ of ‘als Nederland dit zo wil dan betekent het wat in de uitwerking en consequenties.’

Of Natura 2000 succesvol gaat zijn is volgens een medewerker van de Provincie Overijssel nog onvoorspelbaar: *“Het is vooral afhankelijk van draagvlak, geld en de Programmatische Aanpak Stikstof”.*

Volgens een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten is een prestatie van Natura 2000 dat alle boerenbedrijven op slot zijn gezet, waardoor er geen milieubelasting is. De Vereniging Natuurmonumenten heeft hierdoor een onderhandelingspositie verkregen. Er kunnen volgens een medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten geen Natura 2000 plannen worden gemaakt waar iedereen gelukkig van wordt: *“Er kunnen bedrijven stoppen en doorschuiven zonder er gelijk landinrichting van te maken. De hele discussie over stikstof is doorgedrongen in de landbouw, ook in de rundveehouderij. Eerst waren er nog open ligboxen. Nu zijn er discussies over toevoegingen aan mest, andere voedersystemen, gesloten systemen, noem maar op. Dat is een discussie en innovatie die op gang komt, die wel tijd nodig heeft. In de Wieden Weerribben wil het waterschap ook defosfatering toepassen, dat is ook door Natura 2000 veroorzaakt.”*

Dezelfde medewerker van de Vereniging Natuurmonumenten geeft aan blij te zijn met Natura 2000, omdat *“de Nederlandse staat vaak toch zwakke knieën heeft. De Europese druk erop maakt de belangen sterker. Discussies over klimaat maken het moeilijk. Dat komt door de technocratische discussies. Er moet vanuit ecosystemen worden gekeken in plaats vanuit soorten.”*

Een faalfactor is volgens een medewerker van Vereniging Natuurmonumenten het niet vaststellen van de doelen en het niet beschikbaar hebben van middelen voor beheer en voor schadeloosstellingen. Een andere faalfactor is volgens deze medewerker verandering van regelgeving.

Volgens een medewerker van NMO gaat Natura 2000 succesvol zijn vanwege de zware juridische status met externe werking erbij. Er zit Europees beleid achter. Als er gedacht wordt in grotere eenheden met internationaal belang erachter dan kunnen niet de kantjes er van af worden gelopen.

Op termijn zal volgens een medewerker van NMO door Natura 2000 beheerplannen de biodiversiteit toenemen. Misschien niet binnen de tijdsspanne van 6 jaar van een beheerplan, maar in een tijdsspanne van 50 tot 100 jaar. Het zal volgens deze medewerker van NMO leiden tot robuustere systemen die hydrologisch op orde zijn: *“Het zal tot oppervlaktevergroting en meer soorten leiden. De soorten zullen ook nog klimaatbestendig zijn: niet dat als er soorten opschuiven de gebieden meteen omvallen. Een aantal hectaren zal veilig gesteld moeten worden.”* De medewerker van NMO denkt dat naar de toekomst toe ook aanvullende maatregelen nodig kunnen zijn vanwege tegenvallende prestaties: *“De groei van het verkeer kan een deel van het tegengaan van de stikstofemissie te niet doen. Sommige gevallen vragen om effectgerichte maatregelen, end of pipe. Daar zit dus ook de rek in beheerplannen.”*

Om de realisatie van Natura 2000-beleid dichter bij te brengen dient volgens een medewerker van NMO het draagvlak vergroot te worden voor natuur en Natura 2000. Volgens een medewerker van NMO moet de Provincie Overijssel haar communicatiebeleid verbeteren. Misschien moet natuur meer geld opbrengen door degenen die er van profiteren er voor te laten betalen⁷⁸.

Geconcludeerd kan worden dat Natura 2000 leidt tot prestaties die natuur ten goede komen, als het gaat om externe werking en milieucondities en het niet gevoelig zijn voor politieke veranderingen of beoogde beleidswijzingen op nationaal, regionaal of lokaal schaalniveau. De verwachting van de geïnterviewden is dat Natura 2000 wel duidelijkheid gaat bieden, maar juridische zekerheid zal pas ontstaan na jurisprudentie. De hele herindelingswet en de Wabo kan tot juridische onzekerheid leiden en tot een nieuwe juridische omgeving voor Natura 2000. De verwachting is dat Natura 2000 succesvol zal zijn vanwege de zware juridische status met externe werking erbij *en* omdat het Europees sectoraal beleid is.

8.5.5 Totaalbeeld

Geconcludeerd kan worden dat in het algemeen beeld het draagvlak voor Natura 2000 als beleidsinstrument is verminderd. Geconcludeerd kan worden dat het draagvlak voor Natura 2000 mede verminderd door onvoldoende communicatie en negatieve beeldvorming. Alle negatieve effecten rond Natura 2000 worden uitvergroot en positieve effecten worden onvoldoende gecommuniceerd, waardoor er een zeer negatieve beeldvorming is ontstaan rond Natura 2000.

Met name 1) de prestaties van het instrument Natura 2000 voor natuur, natuurbeleid en voor bedrijfsvoering, 2) de verhouding van het instrument Natura 2000 tot gebiedsprocessen en 3) de verwachtingen van het instrument in de toekomst zouden sterker gecommuniceerd kunnen worden.

Ad 1) Het instrument Natura 2000 heeft zowel positieve als negatieve effecten op natuur, natuurbeleid en bedrijfsvoering. De negatieve effecten komen vaak uitvergroot over het voetlicht en de positieve effecten blijven onderbelicht. Hierover kan helderder worden gecommuniceerd.

Ad 2) Het implementeren van Natura 2000-beleid zorgt voor een versterkte positie van natuur in gebiedsprocessen. Natura 2000 steekt in vanuit juridische sectorale bescherming van natuur, waarbij formeel niet wordt getoetst op mate van integraliteit en duurzaamheid, wat gebiedsontwikkeling kan bemoeilijken. De karaktereigenschappen van het Natura 2000 instrument, sectoraal, gericht op behoud en sterk juridisch ingegeven maakt niet dat Natura 2000 bij voorbaat al op gespannen voet staat met gebiedsprocessen. Het is zaak dit duidelijk te communiceren om het draagvlak voor Natura 2000 te vergroten en weerstanden weg te nemen.

⁷⁸ Heel veel mensen genieten van natuur, maar natuur kost ook geld. Soms heb je het over economische waarde van natuur en hoe moet je het verdisconteren? Hoe kan je natuur meer vermarkten? Her en der in het buitengebied zitten ook particuliere landeigenaren. Hoe kun je hun betrokkenheid vergroten? Hoe kan je de emotionele betrokkenheid vergroten? Bijvoorbeeld analoog aan de actie adopteer een koe, landschapsveilingen houden: betaal een heg, een hek. Betaal om bij de geboorte van een koe aanwezig te zijn. Dan heb je ook meer een weerwoord richting de landbouw. De landbouw weet zich wel te roeren. Laat stedelingen zich verantwoordelijk voelen voor natuur en biodiversiteit.

Ad 3) De hele herindeling van groene wetten en de Wabo kan tot juridische onzekerheid leiden en tot een nieuwe juridische omgeving voor Natura 2000. De verwachting is dat Natura 2000 succesvol zal zijn vanwege de zware juridische status met externe werking erbij *en* omdat het Europees sectoraal beleid is.

8.6 Eindconclusies en epiloog

In dit hoofdstuk zijn we op zoek gegaan naar weerstanden rond Natura 2000. Daarbij rijst de vraag in hoeverre EL&I die weerstanden nu over zich afgeroepen heeft of niet. Polarisatie, politisering en juridisering kenmerken het implementatieproces van Natura 2000. Dat heeft gevolgen. De consequenties hiervan zijn in dit hoofdstuk duidelijk geworden, namelijk:

- Met juridisering worden de beslissingen niet meer door bevoegde gezagen genomen maar door rechtspraak;
- Met politisering worden beslissingen niet meer alleen door EL&I of in de landelijke politiek genomen, maar ook door de provinciale en gemeentelijke politiek;
- Met polarisering staat het interactieve circuit van stuurgroepen, werkgroepen en klankbordgroepen onder druk (terwijl hier wel hoge transactie kosten zijn gemaakt) en wordt de politiek (zowel landelijk, regionaal als lokaal) en de rechtspraak opgezocht.

Natura 2000 krijgt gestalte binnen een zogenaamde driehoek: het politieke circuit van besluitvorming, het interactieve circuit van besluitvorming en het juridische circuit van besluitvorming. Het dossier van Natura 2000 is begonnen vanuit het politieke circuit (op rijksniveau), vervolgens uitgebreid naar het interactieve circuit en het politieke circuit op het provinciale niveau en beweegt vervolgens richting het juridische circuit. Polarisatie, politisering en juridisering zijn uitingen die blijkbaar nodig zijn voor het omgaan met de weerstanden. Weerstanden die enerzijds voortkomen uit de organisatie van het implementatieproces, maar anderzijds zich ook voor hadden kunnen doen bij een ander gehanteerde sturingsstijl, en misschien zelfs wel in verhevigde mate. De sturingsstijl van het rijk vertoont overigens wat mankementen, bijvoorbeeld 1) pas in een laat stadium vorm geven aan het format volgens welke de sociaal-economische aspecten beschreven dienen te worden; 2) pas in een laat stadium nadenken over meer uniforme monitoring, 3) pas in een laat stadium nadenken over landelijke kaders bijvoorbeeld voor stikstof.

Het opstellen van Natura 2000 beheerplannen wordt gekenmerkt door complexiteit, onzekerheid en onduidelijkheid. Er ontstaan allerlei verschillen binnen en tussen provincies. De complexiteit rond het Natura 2000-beleid en het opstellen van beheerplannen leidt tot polarisering, politisering (op alle schaalniveaus en in alle fases) en lokt juridisering en jurisprudentie uit. De sturingsaanpak rond Natura 2000 biedt zodoende ruimte voor wachten, uitstellen. Het wachten op juridische uitspraken (juridisering) betekenen vaak vertraging. De juridische uitspraken leiden weer tot aanpassingen in het politieke en interactieve circuit, waarin men zich moet aanpassen aan deze uitspraken.

Natura 2000 is zo complex gemaakt dat veel afhankelijkheden zijn ontstaan: er zijn heel veel radarwielen. In elk radarwiel speelt politisering, polarisering en juridisering, wat mogelijkheden biedt om beheerplanprocessen te verstoren.

Vanuit meer afstand beschouwd zouden de gesignaleerde weerstanden in dit hoofdstuk wel eens een momentopname of een fase in een langer tijdsbestek kunnen zijn in een succesvolle implementatie van Natura 2000, maar het is nog te vroeg om dit met zekerheid te kunnen concluderen. Bovendien zijn de conclusies gebaseerd op een onderzoek in de Provincie Overijssel en niet landsbreed.