

kelingen te beïnvloeden. Krimp van het akkerbouwareaal en van de intensieve veehouderij lijkt waarschijnlijk, maar voor de Nederlandse melkveehouderij ziet de toekomst er niet slecht uit. Met niet al te veel natuurwaarden op het bedrijf (maar weinig negatieve milieu-invloeden daarbuiten), maar wel met een grote bijdrage aan de landschappelijke kwaliteit.

Om die kans te stimuleren, stellen we twee opties voor:

- De grondgebonden landbouw is sterk verbonden met de landschappelijke kwaliteit. Dit pleit voor een expliciete verbinding in de Ruimtelijke Ordening via bijvoorbeeld een agrarische hoofdstructuur.
- Er zijn nieuwe vormen van beloning nodig voor de functie van landschaps- en natuurbeheerder (BTW, fiscaal stimuleren) van de grondgebonden landbouw. Deze zouden gebaseerd moeten zijn op de prestaties die de boeren leveren, en niet op gederfde opbrengsten, zoals nu het geval is. Gegeven de trend waarin de groene gebieden geleidelijk aan veranderen van productielandschap in consumptielandschap, ligt het voor de hand dat niet alleen de overheid, maar ook de consument daar een rol in speelt.

2.4 Bestuur in een veranderende samenleving

2.4.1 Inleiding

Bestuurlijke trends zijn ontwikkelingen in de manier waarop de samenleving wordt aangestuurd. De nadruk in onze studie ligt op de rol van het openbaar bestuur of de overheid (Kuindersma, in voorbereiding). Nadrukkelijk bekijken we de verhoudingen tussen overheid met de andere

sturende krachten die invloed hebben op natuur, namelijk de markt en de maatschappij (of civil society). Bestuurlijke trends zijn ook niet los zien van deze krachten. In zekere zin zijn bestuurlijke trends ook de weerspiegeling van maatschappelijke trends. Waar de maatschappij verandert, verandert het bestuur mee. In deze paragraaf gaan we in op die bestuurlijke trends waarvan we verwachten dat ze invloed zullen hebben op het natuurbeleid en dus de natuur in Nederland. De ontwikkeling van government naar governance is een belangrijke bestuurlijke trend. Deze ontwikkeling houdt in dat beleid niet vanuit een centrum wordt aangestuurd maar vanuit meerdere centra. Deze algemene trend uit zich op verschillende manieren:

- Meer invloed van maatschappelijke organisaties en bedrijven op publieke besluitvorming, met als gevolg dat de rijksoverheid op zoek moet naar nieuwe vormen van coalitievorming;
- Europeanisering van beleid, met als gevolg dat de macht van de EU toeneemt ten koste van die van de nationale overheden;
- Regionalisering van beleid, mede onder invloed van de twee eerder genoemde ontwikkelingen wordt beleid steeds meer ook regionaal ingevuld.

2.4.2 Steeds meer partijen hebben invloed op het natuurbeleid

Maatschappelijke organisaties en bedrijven zijn steeds belangrijker bij de realisatie van publieke doelen zoals natuur. Tal van organisaties proberen overheidsbeleid te beïnvloeden, en proberen zelf ook publieke doelstellingen te realiseren. Ze nemen initiatieven en eisen een rol op in besluitvormingsprocessen. De rijksoverheid kan en wil in veel gevallen niet om deze organisaties heen

Landbouw en kunst

Kunst en ambachtelijkheid hebben beide esthetische waarde. In tegenstelling tot ambachtelijkheid heeft kunst echter een ontregelende en confronterende werking. Kunst laat zich op het eerste gezicht moeilijk combineren met de traditionele opvattingen die burgers hebben over voedsel. Anderzijds gaat kunst samen met verbeeldingskracht en vernieuwende standpunten. Het versmelten van landbouw en kunst zou de landbouw zo een sterker innovatief karakter geven (Backus, in voorbereiding). Hoe dan kunst en landbouwtraditie met elkaar te verenigen? Kunst en traditie op het landbouwbedrijf zijn met elkaar te verenigen, als het voor een buitenstaander maar duidelijk wordt wat er op het bedrijf gebeurt. In tegenstelling tot bij silo's en dergelijke moet het houden van vee zelf transparant zijn. Dit kan door de dieren buiten te houden, of door verantwoording af te leggen over hoe de dieren worden gehouden. Maar voor de opslagruimten en silo's op het bedrijf geldt dat niet. Een silo zou ook best door een kunstenaar kunnen worden beschilderd, in plaats van met groen omgeven. Zo zou kunst een rol kunnen spelen in het aantrekkelijker maken van intensieve veehouderij door een artistieke regionale identiteit te geven aan bij het bedrijf horende ornamenten als silo's en schuren en siersoorten.

En dan nu: echte welvaart
In maart 2001 gaat deze campagne op initiatief van de stichting Natuur & Milieu van start. Het doel is om meer ruimte te scheppen voor andere waarden dan inkomen en economische groei. De basis van de campagne is een lerend en groeiend netwerk van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, bedrijven, overheden, media en wetenschap. De bedoeling is dat de deelnemende organisaties elkaar inspireren, elkaars kennis delen en verrassende coalities vormen. Het netwerk start met een platform van ruim 25 maatschappelijke organisaties, waaronder Novib, FNV, de Vereniging Natuurmonumenten, de Raad Van Kerken, NIVON, de Politiebond en de Vereniging van Vluchtelingenorganisaties.

bij de formulering van haar natuur- en landschapsbeleid. Samenwerking met deze organisaties wordt dan ook steeds belangrijker voor het realiseren van het natuurbeleid.

De belangenbehartiging wordt zakelijker en meer resultaatgericht. Als communicatie niet helpt, worden juridische instrumenten ingezet. Er komen steeds meer coalities met talloze uiteenlopende partners – ook met projectontwikkelaars uit het bedrijfsleven, vaak tijdelijk en georganiseerd rond een project of overheidsnota. De coalities oefenen druk uit op regering en parlement, of zoeken op lokaal niveau draagvlak voor hun plannen. Bovendien weten ze zich steeds vaker gesteund door lokale overheden. Coalities maken steeds beter gebruik van massamedia en ICT om de achterban te bereiken en te mobiliseren. Zo zijn alle ongeveer 100 landelijke organisaties met betalende leden en/of donateurs op internet te raadplegen.

De netwerksamenleving komt op

Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat de samenleving steeds meer kenmerken krijgt van een netwerksamenleving. De macht in een dergelijke samenleving is niet meer geconcentreerd in een moderne institutie als de staat, maar is verspreid aanwezig in (soms wereldomvattende) netwerken en zelfsturende groepen die de overheid niet altijd nodig hebben om doelstellingen te realiseren. Een kenmerk van dergelijke netwerken is dat ze tijdelijk zijn en georganiseerd zijn rond bepaalde problemen in plaats van vaste beleidsvelden. Hierdoor is het ook steeds moeilijker om tot vaste coalities te komen. Overheden zoeken in deze veranderende context naar nieuwe manieren om publieke doelen te rea-

liseren. Mede vanuit het natuur- en landschapsbeleid zien we in dat verband twee ontwikkelingen in beleid, die samenhangen met deze zoektocht.

Van sectoraal naar integraal en gebiedsgericht beleid

Doordat integraal beleid zoveel complexer is dan sectoraal beleid, zien we dat het rijksbeleid abstracter wordt. De concrete invulling laat de rijksoverheid over aan een lagere overheid, omdat integratie op een lager schaalniveau gemakkelijker te realiseren is. Dit leidt tot decentralisatie en gebiedsgericht werken. Voordelen van gebiedsgericht beleid zijn dat gebruik gemaakt kan worden van kennis in het gebied, dat de ruimte voor lokale zelfsturing toeneemt en dat er aanknopingspunten zijn om direct betrokkenen bij de besluitvorming te betrekken. Een gevaar is dat er op gebiedsniveau oplossingen worden bedacht zonder rekening te houden met andere (hogere) bestuurslagen. Hoe de overheid hier op een goede manier mee moet omgaan, is lang niet altijd duidelijk.

Van hiërarchische naar interactieve sturing

De overheid gaat steeds vaker in debat met de samenleving. De voordelen daarvan zijn dat hierdoor meer draagvlak voor het beleid ontstaat en dat zodoende ook het beleid meer effectief is. Tegelijkertijd ontstaat er de mogelijkheid om maatwerk te leveren en ook praktijkkennis mee te nemen in de formulering van het beleid. De ervaringen met dergelijke experimenten zijn echter niet altijd even positief. De nadelen zijn dat het overleg vaak veel tijd vraagt en dat de ruimte om te onderhandelen niet altijd even duidelijk is. Verder is de rolverdeling niet altijd

duidelijk. Consensus bereiken is dan ook niet altijd mogelijk, bovendien kan het zoeken naar consensus soms in conflict komen met de gewenste natuur- en landschapskwaliteit.

In hoeverre deze beleidsontwikkelingen zich in de komende tijd doorzetten is onzeker. De ontwikkelingen naar integraal, gebiedsgericht en interactief zijn duidelijk, maar er zijn ook bewegingen in de andere richting. Gegeven het feit dat aan de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen nog geen einde lijkt gekomen, lijkt het echter niet voor de hand liggen dat er een algehele tegen-trend opkomt naar sectoraal, generiek en hiërarchisch beleid. Wel kunnen we de conclusie trekken dat de (rijks)overheid nog niet de oplossing heeft gevonden voor het omgaan met de nieuwe maatschappelijke dynamiek. De genoemde trends in beleid zijn vermoedelijk wel richtingen waarin gezocht kan worden voor nieuwe vormen van sturing.

2.4.3 Europeanisering

De invloed van de Europese Unie op nationaal en regionaal beleid neemt nog steeds toe. In het Europese natuurbeleid staat de vorming van een netwerk van natuurgebieden, Natura 2000, centraal. Natura 2000 is te beschouwen als een Europese variant van de Nederlandse EHS. Een belangrijk verschil tussen Natura 2000 en de EHS is dat de nadruk in het Europese netwerk niet alleen ligt op gebieden, maar ook op de bescherming van zeldzame soorten die buiten deze gebieden voorkomen.

In de Europeanisering onderscheiden we twee belangrijke trends, namelijk de uitbreiding van de EU en de integratie binnen de EU.

De uitbreiding van de EU is tot nu toe een steeds voortgaand proces. Tussen 1958 en 1995 is de EU uitgebreid van 6 naar 15 leden. Er zou uiteindelijk een grote EU kunnen ontstaan met zo'n 30 lidstaten. Uitbreiding van de Unie heeft omgewijfeld als gevolg dat de formele invloed van individuele lidstaten afneemt.

De integratie binnen de EU heeft de laatste tien jaar geleid tot het inperken van het vetorecht en meer macht voor de commissie en het parlement. Het is denkbaar dat deze integratie zich verder doorzet tot een soort federaal Europa. Het is ook heel goed mogelijk dat de integratie stagneert en uiteindelijk de individuele landen veel zeggenschap houden en wellicht zelfs terug krijgen. Integratie bij een kleine Unie (15 leden) is gemakkelijker dan bij een grote Unie van rond de 30 landen.

Gevolgen van verdere integratie

Europese organen zullen meer te vertellen krijgen, nationale overheden minder. De rol van nationale overheden neemt ook af doordat belangengroepen, bedrijven en ook regionale overheden zich steeds meer rechtstreeks tot het Europees bestuur richten. Deze trend zien we nu al, en bij verdere integratie zal deze trend verder doorzetten. Bovendien zal het Europese beleids-terrein zich vermoedelijk gaan verbreden naar andere terreinen zoals infrastructuur, ruimtelijke ordening, landschap en cultuurhistorie. Ook koppeling van verschillende beleidsterreinen valt te verwachten; bijvoorbeeld met landbouwbeleid, ruimtelijke ordening en cultuurhistorie.

Als de EU in bestuurlijke zin emancipeert, zal ook de aard van het beleid veranderen. Nu ligt het accent nog op richtlijnen en van bovenaf

Samenwerken aan de ruimtelijke ordening van Nederland

Dit is een gemeenschappelijke verklaring van de Vereniging Natuurmonumenten, VNO-NCW, de ANWB en het Algemeen Verbond van Bouwbedrijven (AVBB). De organisaties roepen overheden op om maatschappelijke organisaties intensiever te betrekken bij het maken van omgevingsplannen. Niet achteraf, maar vooraf, als hun inbreng nog verschil uitmaakt.

Neerlands achtertuin

De Deurnese Peel en Mariapeel zijn restanten van het eertijds ontoegankelijke veenmoeras. Deze natuurgebieden mogen met recht Parels in de Peel worden genoemd, net als overigens het dorpje Griendtsveen. In dezelfde streek is ook een sterke concentratie aanwezig van bedrijven met intensieve veehouderij. De afgelopen decennia is deze bedrijfstak verworpen tot maatschappelijk zorgkind.

De Deurnese Peel en Griendtsveen vormen ogenschijnlijk een landschappelijke eenheid.

Bestuurlijk heeft er echter een complete ont koppeling plaats gevonden. Het Rijk en Europa regeren op het platteland en sturen met subsidies en heffingen. De bevolking van Griendtsveen heeft geen invloed op zijn buitengebied en voelt zich dan ook niet verantwoordelijk. Een belangrijke uitdaging van de reconstructie zandgronden is om de koppeling tussen stad en platteland te herstellen. De stedeling, dorpe ling en projectontwikkelaars moeten niet alleen in bovenwijkse voorzieningen investeren maar ook in een aantrekkelijk buitengebied (Backus, in voorbereiding).

opgelegde verplichtingen, maar het is goed mogelijk dat het EU-beleid in de toekomst de trends volgt die nu in het nationale beleid in zwang zijn. Bestuurlijke experimenten, zoals convenanten met bedrijven of directe afspraken met regio's, kunnen dan ook tot de mogelijkheden gaan behoren.

Bij verder integratie zal de EU ook meer invloed op het natuurbeleid krijgen. De discussies over natuurbeleid vinden dan ook vooral op Europese schaal plaats. Positief voor het natuurbeleid is dat de kans dat er een netwerk van natuurgebieden op Europese schaal ontstaat vrij groot is.

Rol voor de nationale overheid

Stel dat de integratie doorzet. De nationale overheid zal het Europese beleid dan moeten accepteren zoals het is en het nationale beleid erop af moeten stemmen. Wel zal er ruimte zijn om Europees beleid samen met regio's en maatschappelijke organisaties nader in te vullen. De nationale overheid kan proberen om invloed uit te oefenen op het Europese beleid door coalities met regio's, maatschappelijke organisaties of andere nationale overheden te sluiten.

Daarnaast kan de nationale overheid proberen agendavormend bezig te zijn door voorop te lopen. Voor de legitimiteit van de rol als voorloper is het overigens wel van belang om een goede reputatie te hebben als uitvoerder van Europees beleid.

Bij een zwakke Europese integratie zullen nationale overheden geen bevoegdheden prijs geven aan de Europese Unie. Het vetorecht blijft behouden en er ontstaan verschillende samenwerkingsverbanden op basis van gemeenschappelijke belangen tussen landen. Europees beleid ont-

breekt of is krachteloos. De primaire bevoegdheden van het natuurbeleid zullen op nationaal niveau blijven liggen (of weer terug komen). Het zal vooral van de inzet van Nederlandse overheden zelf afhangen of er een EHS komt. Het samenwerkende Europese natuurnetwerk komt zeer waarschijnlijk moeizaam van de grond. Verder is het ook onwaarschijnlijk dat er een effectief Europees beleid komt voor infrastructuur, cultuurhistorie of ruimtelijke ordening. In plaats van coördinatie treedt er competitie op bij de aanleg van infrastructuur, met alle negatieve gevolgen van dien voor natuur en landschap.

2.4.4 Regionalisering

Lagere overheden worden steeds belangrijker bij het formuleren en uitvoeren van overheidsbeleid. Niet alleen via formele decentralisatie. De lagere overheden pakken ook zelf taken op of zij worden daartoe aangezet door nieuwe vormen van beleid zoals gebiedsgericht werken, integraal beleid en interactief beleid. Decentralisatie van het natuurbeleid is begin jaren negentig ingezet, maar tot nu toe vrij beperkt gebleven. Het doel was om de lokale democratie te versterken en de kloof tussen burger en bestuur te verkleinen.

Decentralisatie was ook bedoeld om problemen met verkokering, onvoldoende uitvoeringsgerichtheid en gebrek aan maatwerk op te lossen. De provincies namen (uitvoerings)taken van het rijk over op het gebied van landinrichting, het begrenzen van de EHS en het uitvoeren van enkele sectorale wetten. De financiering van de realisatie van de EHS is grotendeels in handen gebleven van het rijk. Gemeenten en waterschappen zijn in deze decentralisatie buiten beeld gebleven. Een verdere decentralisatie is dus goed

mogelijk. Overigens zijn er inmiddels ook wel tegenbewegingen te constateren. Decentralisatie heeft ook niet altijd geleid tot de verwachte effecten.

Een sterke EU bevordert regionalisering

De Europese Unie versterkt de regionalisering nog eens door rechtstreeks regio's te ondersteunen. Nu al wenden de regio's zich steeds meer rechtstreeks tot Europa, bijvoorbeeld via lobbyisten in Brussel. Ook omgekeerd richt de Europese Unie zich steeds meer tot de regio met Interreg/Leader-geld en ook de oprichting van het Comité van de Regio's. Hierdoor verliest de nationale overheid het monopolie op de interactie tussen Europese Unie en de regio's. Deze ontwikkeling zet zich naar verwachting verder door bij een verdere integratie binnen de Europese Unie. Overigens heeft niet iedereen dezelfde definitie van een regio: de regio bestaat niet. Europa richt zich op regio's en dat zijn in Nederlandse context samenwerkingsverbanden van provincies. Verder stimuleert de rijksoverheid de schaalvergroting van gemeenten en waterschappen en samenwerkingsverbanden rond gebieden (bijvoorbeeld Regionale parken), tussen de grote steden (G30, Deltametropool), binnen stadsgewesten (Kaderwetgebieden). Voordeel voor natuur en landschap kan zijn dat er ook regio's ontstaan die aansluiten op natuurlijke regio's zoals watersystemen en bepaalde ecosystemen.

2.4.5 Gevolgen van de trends voor natuur en landschap

Op Europees niveau staat het zeldzaamheidsbeginsel in het natuurbeleid centraal. Op nationaal niveau gaat het primair om het beschermen van bestaande natuur en het ontwikkelen van

nieuwe natuur. De natuurdoeltypensystematiek is hiervoor een leidend principe. Daarbij is de natuur ruimtelijk gescheiden van andere functies in een EHS of groene contour. Dit beleid botst in de praktijk nogal eens met het EU-beleid voor de bescherming van soorten en hun habitats. Immers indien deze soorten buiten de EHS voorkomen, zijn ze volgens EU-beleid ook beschermd.

In een sterke EU staat de zeldzaamheids-gedachte centraal

De zeldzaamheidsgedachte kan zich uitbreiden naar zeldzame landschappen. Daarbij zullen dan vooral landschappen centraal staan die zeldzaam zijn in Europa zoals de droogmakerijen, veenontginningen en oude zeeleipolders (zie ook Natuurbalans 2001: 34). Mogelijk dat de beheerders (agrariërs) voor het instandhouden van deze landschappen ondersteuning krijgen. Daarnaast zal er veel ruimte zijn voor de regio's om dit beleid in te vullen en eigen beleid te ontwikkelen. De ontwikkeling van andere natuur en groen om de stad zal veel meer overgelaten worden aan de regio's. Daarbij zullen combinaties met andere functies zoals woningbouw, recreatie, werken veel meer centraal staan dan nu het geval is.

Bij sterke integratie neemt, zeker in combinatie met een grote EU, de rol van de nationale overheden af. Verder ontstaan er op Europees niveau kansen voor nieuwe vormen van beleid zoals convenanten en publiek-private samenwerking (PPS), en is de kans groot dat de EU zich ook met infrastructuurbeleid, landschap, ruimtelijke ordening intensiever gaat bezighouden. Voor natuur en landschap betekent dat de Europese aanpak van natuurbeleid (zoals uitgewerkt in het

Decentralisatie heeft ook niet altijd geleid tot de verwachte effecten

Als de Europese integratie niet echt van de grond komt, zijn er meer mogelijkheden voor een nationaal natuurbeleid

plan Natura 2000) en ook in Europa zeldzame landschappen meer centraal komen te staan ten koste van nationale concepten.

Een zwakke EU biedt meer ruimte voor nationaal beleid

Als de Europese integratie niet echt van de grond komt, zijn er meer mogelijkheden voor een nationaal natuurbeleid. Europese verplichtingen zijn in dit scenario immers beperkt en zijn ook veel minder dwingend. De bescherming van natuur en landschap zal hierdoor veel meer van nationale initiatieven afhankelijk zijn en het Europese netwerk van natuurgebieden - Natura 2000 - komt waarschijnlijk niet echt goed van de grond. Of het nationaal natuur- en landschapsbeleid effectief is zal mede afhangen van de mate waarin de nationale overheid erin slaagt om effectief coalities te sluiten met regionale overheden en maatschappelijke organisaties. Daarbij is ook de afstemming met andere belangen, zoals woningbouw, van groot belang. Deze integratie zal ook vooral op regionaal niveau plaats moeten vinden.

2.4.6 Wat kan de overheid het beste doen?

Wat staat een rijksoverheid die natuurdoelstellingen wil realiseren in een dergelijk krachtenveld nu te doen? Enkele handwijzingen.

Positie temidden van andere partijen scherp in de gaten houden

Ten eerste zou de rijksoverheid zich bewust moeten zijn van haar positie temidden van andere overheidslagen en maatschappelijke partijen. Gezien de steeds veranderende context, verandert deze positie ook constant en soms kan een overheid ook zelf de context (enigszins) veranderen. Dit betekent dat een rijksoverheid zoveel moge-

lijk haar eigen doelstellingen probeert te realiseren door in te spelen op de kansen die zich voordoen. Dit vraagt om een zekere flexibiliteit van doelstellingen en een pragmatische aanpak. Een duidelijke visie van de te volgen koers op hoofdlijnen is daarbij wel van belang. Maar het betekent ook dat de rijksoverheid zich bewust is van de randvoorwaarden (internationale verplichtingen, Europese richtlijnen) waarbinnen dergelijke initiatieven plaats moeten vinden.

Selectiviteit geboden

Ten tweede moet een rijksoverheid zeer selectief zijn in de onderwerpen waarop ze regie wil voeren. De paradoxale situatie bestaat immers dat in een wereld waar niemand het echt voor het zeggen heeft, de behoefte aan regie erg groot is. Op allerlei terreinen wordt dan ook een beroep gedaan op de overheid om de regie in handen te nemen. Indien de rijksoverheid dat ook daadwerkelijk doet, kost dat dusdanig veel energie dat de regie niet erg effectief zal zijn. Bewust de regie voeren op een aantal terreinen betekent dus ook bewust een aantal zaken overlaten aan lagere overheden, maatschappelijke organisaties of de markt (zie ook WRR, 1998).

Strategische coalities sluiten

Ten derde is het voor een rijksoverheid van belang om strategische coalities te sluiten met maatschappelijke organisaties, lagere overheden en bedrijfsleven. Dit kan zijn op projectniveau, maar kan ook een duurzamer karakter krijgen in een soort groen poldermodel. Deze coalities zullen cruciaal zijn voor een effectief natuurbeleid in een omgeving van europeanisering, regionalisering en vermaatschappelijking van natuurbeleid. Dit vraagt om creativiteit en durf. Creativiteit om

onconventionele oplossingen voor problemen te verzinnen en nieuwe coalities aan te gaan. Durf om initiatieven te ondersteunen die ook kunnen mislukken, is dus belangrijk.

De EU serieus nemen

De Europese Unie is een hogere bestuurslaag geworden en is dus niet langer een vrijblijvend samenwerkingsverband tussen landen. Dit betekent dat Europese verplichtingen serieus genomen moeten worden. Een eigen koers varen als nationale overheid - tegen de Europese koers in - kan, zeker als de invloed van de Europese Unie steeds verder toeneemt, vervelende gevolgen hebben. Kijk maar eens naar de huidige problemen met habitatrichtlijn en terugbetaling van Europese gelden voor werkgelegenheid (ESF).

De Europese Unie hanteert een tamelijk directieve stijl die soms haaks staat op het Nederlandse poldermodel. Het is dan ook een belangrijke taak van de rijksoverheid om ervoor te zorgen dat ook lagere overheden en uitvoerders van gebiedsgericht beleid voldoende op de hoogte zijn van deze verplichtingen en de gevolgen daarvan. Met name bij verdergaande Europese integratie neemt het belang van Natura 2000 toe ten opzichte van de nationale EHS. Nationaal is het dan van belang om bijvoorbeeld de inspanningen op het gebied van natuurontwikkeling en robuuste verbindingen te legitimeren met het Europees natuurbeleid. Meer nadruk op de positieve bijdrage aan de bescherming van bedreigde soorten bij natuurontwikkeling en verbindingen is een optie. Voordeel daarvan is dat indien deze soorten daardoor minder bedreigd worden, ook de problemen met compensatie afnemen. Overigens is er wel ruimte voor een nadere invulling van

richtlijnen op nationaal niveau, maar vooral op het gebied van de te volgen procedures is de Europese Unie vrij strak.

Europese besluitvorming beïnvloeden

De invloed van nationale overheden zal bij sterkere integratie afnemen, maar met een actieve benadering kan de rijksoverheid de besluitvorming ook op EU-niveau beïnvloeden. Indien Nederland als een van de vijftien landen - of in de toekomst wellicht dertig landen - de besluitvorming wil beïnvloeden, is daarvoor een aantal mogelijkheden, die zeker in combinatie met elkaar tot resultaten kunnen leiden. Te denken valt aan:

- Een pro-actieve opstelling in Europa. Vooroplopen in de beleidsvorming kan de invloed op de Europese politieke agenda vergroten. Zo had Nederland een belangrijke rol bij de totstandkoming van het huidige Europese natuurbeleid. De geloofwaardigheid van deze strategie is echter wel aan inflatie onderhevig indien Nederland er zelf niet in slaagt om aan eerdere Europese (natuur)verplichtingen te voldoen (zoals habitat- en vogelrichtlijn en kaderrichtlijn water). Dit punt behoeft aandacht, met name bij een pro-actieve opstelling;
- Coalities sluiten met maatschappelijke organisaties en nationale of internationale overheden kan een strategie zijn om de Europese besluitvorming verder te beïnvloeden. De Europese besluitvorming is namelijk niet geheel ongevoelig voor maatschappelijke organisaties en zeker indien er zich coalities vormen voor bepaalde ontwikkelingen kan dat de besluitvorming beïnvloeden.

De Europese Unie hanteert een tamelijk directieve stijl die soms haaks staat op het Nederlandse poldermodel