

De performatieve macht van mislukking

Moeizame implementatie van Natura 2000

Het Natura 2000-beleid heeft in Nederland tot veel kritiek geleid. Tijdens informatie- en inspraakavonden, in artikelen, op het internet, en ook in politieke arena's is er voornamelijk in negatieve zin over gesproken. In dit artikel gaan we na wat de implicaties zijn van deze negatieve ideeën en beeldvorming voor de implementatie van het Natura 2000-beleid.

We hebben de discussies over Natura 2000 en de ontwikkelingen daarin gedurende het afgelopen decennium geanalyseerd. De belangrijkste vraag is: hoe hebben de verhalen die verteld worden over het implementatieproces invloed gehad op dit proces. We betogen dat naast inhoudelijke, ecologische, planologische of politieke knelpunten ook de wijze waarop nieuw beleid wordt geconceptualiseerd en gepresenteerd een verklaring geeft voor het succes of falen van dat beleid. Met deze analyse willen we een bijdrage leveren aan verbetering van de relatie maatschappij - natuurbelief in Nederland. Daarnaast biedt het gepresenteerde theoretisch raamwerk mogelijkheden voor analyses van andere beleidsterreinen en voor de verfijning van reeds bestaande studies naar de performatieve (wat wordt bewerkstelligd) macht van discourses (Turnhout *et al.*, 2010; MacKenzie & Muniesa, 2007; Bialasiewicz *et al.*, 2007).

Theoretisch raamwerk

Vanuit een sociaalconstructivistisch perspectief is de wijze waarop beleid als succesvol wordt voorgesteld, relevant voor de implementatie van dit beleid. Of beleid succesvol is of niet, wordt gedefinieerd binnen een discours, een denkbeeld dat wordt gedeeld door een netwerk van actoren en de daarmee samenhangende praktijken. Wat in het ene discours als succes wordt gezien, kan in een ander discours onopgemerkt blijven of als mislukking worden bestempeld. Sommige beleidsdiscourses waarin het succes wordt benadrukt kunnen gaan domi-

neren over discourses waarin de mislukking van beleid centraal staat en andersom (Foucault, 1982; 1994).

Onze analyse richt zich op de verschillende verhalen waarin succes of falen wordt gedefinieerd. Dergelijke verhalen worden gekarakteriseerd door een specifieke discursieve constructie met een samenhangende verzameling van concepten, toegepaste criteria en belangrijke karakters en gebeurtenissen (Hajer, 2005; Sandercock, 2003). Een succes- of faalverhaal is onderdeel van een continu veranderende discursieve omgeving, waarin het verhaal wel of niet gerelateerd kan worden aan de criteria, concepten, karakters en gebeurtenissen van andere discourses. De structuur van een discursieve omgeving bepaalt daarmee het potentieel voor het toekennen van succes aan een bepaald beleid. De omgeving is nooit stabiel en verschuivende coalities van discourses kunnen een bepaald verhaal van succes of de onderliggende definitie van succes meer of minder overtuigend maken.

Als een bepaald verhaal, een bepaalde interpretatie van gebeurtenissen, door vele betrokkenen wordt gedeeld, zal deze interpretatie meer invloed hebben en ook steeds meer effect sorteren. Hoe meer partijen een bepaalde interpretatie delen, hoe 'steviger' en dominant deze wordt en hoe moeilijker het wordt er tegen in te gaan en iets anders te beweren. Het toekennen van succes of falen leeft door in toekomstige acties en beslissingen. Het is een zelfversterkend mechanisme en zorgt voor een padafhankelijkheid (Van Assche *et al.*, 2011; in press).

RAOUL BEUNEN,
MARTIJN DUINEVELD
& KRISTOF VAN
ASSCHE

Dr. Ir. R. Beunen Wageningen University, Leerstoelgroep Landgebruiksplanning, Postbus 47, 6700 AA, Wageningen
raoul.beunen@wur.nl
Dr. Ir. M. Duineveld Wageningen University, Leerstoelgroep Cultural Geography
Dr. Ir. K. Van Assche Minnesota State University – St. Cloud Planning and community development program

Foto **Mark van Veen**
Natura 2000-gebied Geuldal

Vergelijkbare discursieve omgevingen kunnen op verschillende wijzen veranderen onder invloed van dezelfde verhalen (Mosse, 2005; Rap, 2006). Belangrijk hierbij is de wijze waarop het succes- of faalverhaal gepresenteerd wordt. Het moment van presentatie kan goed gekozen zijn of niet, het genre, de structuur en bewoording van de presentatie kunnen geschikt en innovatief zijn of niet. Succes- of faalverhalen hebben meervoudige doelen. Ze worden gebruikt om mensen te overtuigen of in verwarring te brengen, om een bepaalde partij of een coalitie van partijen te versterken, om een bepaalde context als een onveranderlijk gegeven te presenteren of om andere verhalen en criteria van succes en falen uit te sluiten.

Retoriek kan niet worden gereduceerd tot het gesproken of geschreven woord. Het is de opvoering (*performance*), in een specifieke context, waardoor andere actoren overtuigd worden. Opvoering is een strategie die retoriek toepast om verandering te bewerkstelligen. Herhaling van succes- of faalverhalen, de promotie van de onderliggende criteria, de opname in beleidsdiscoursen en het identificeren van potentiële bondgenoten vallen daaronder en zijn als objecten voor onze analyse relevant. *Performance* en performativiteit zijn niet hetzelfde. Performativiteit is het verschijnsel dat een bepaald discours of een verhaal daarbinnen voor lief wordt genomen en als waarheid geaccepteerd (Butler, 1997; MacKenzie & Muniesa, 2007). *Performance* kan daarbij een rol spelen, kan iets tot waarheid maken voor velen en bijdragen aan de acceptatie van het verhaal of de onderliggende criteria in uiteenlopende discoursen, maar doet dat niet per definitie. Performativiteit kan voortkomen uit *performance* maar zij veronderstellen elkaar niet (Bal, 2002).

Methode

Voor een goed inzicht in de verspreiding en effecten van

verhalen van succes en falen rondom de aanwijzing van Natura 2000-gebieden hebben we de evolutie gereconstrueerd van zowel de communicatie als de aan het onderwerp gerelateerde praktijken. Daartoe is materiaal verzameld en geanalyseerd op verhalen waarin succes of falen wordt gedefinieerd, inclusief de achterliggende criteria.

In het bijzonder hebben we ons gericht op:

- de formele bezwaren die tegen de aanwijzing van Natura 2000-gebieden zijn gemaakt via diverse inspraakrondes;
- de wijze waarop over Natura 2000 wordt bericht in diverse media (landelijke kranten, tijdschriften, internetsites). Een zoekopdracht in NexisLexis met de zoektermen: "Natura 2000", "Habitatrichtlijn", "Vogelrichtlijn" en "Natuurbeleid" leverde enkele duizenden artikelen op die zijn gepubliceerd in de periode 2000-2011. Het relevante deel daarvan gaat in op specifieke projecten die botsen met natuurbescherming, op de aanwijzing van gebieden of de achtergrond van het beleid en op de knelpunten tussen landbouw en natuurbescherming. Een uitgebreide lijst met krantenartikelen is opvraagbaar bij de auteurs.
- de discussies over beheerplannen zoals die plaats vonden tijdens de vijf verschillende informatie- en inspraakavonden over Natura 2000 die zijn bezocht: Apeldoorn (10-9-2008), Winterswijk (3-2-2009 en 2-12-2009), Rhenen (9-12-2009) en Nunspeet (31-3-2010). Daarnaast zijn de inzichten meegenomen die zijn opgedaan tijdens gesprekken en interviews met een grote groep betrokkenen (Beunen, 2010).

Natura 2000 in een notendop

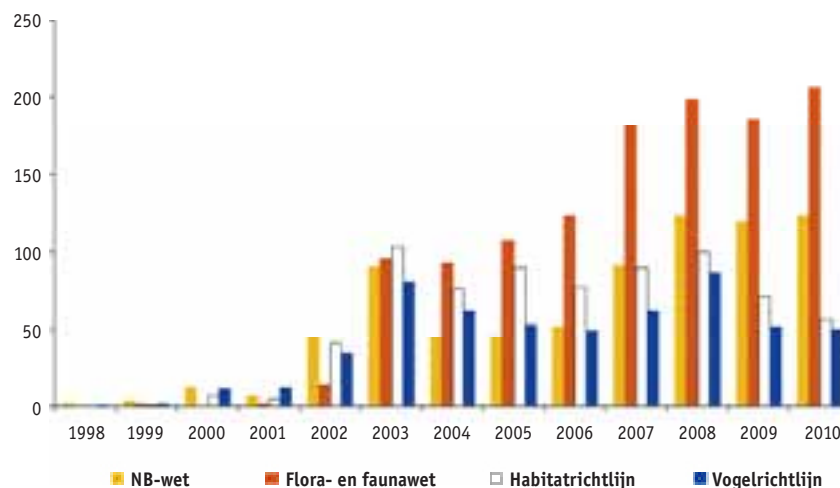
Onderstaande beschrijving van de ontwikkelingen rond Natura 2000 is gezien het doel van dit artikel beknopt. Voor een uitvoerige uiteenzetting verwijzen we naar de reeks publicaties die in de loop der tijd zijn versche-

nen (zie bijvoorbeeld Beunen, 2010; Beunen & Van Ark, 2007; Bastmeijer & Verschuuren, 2003; Van der Zouwen & Tatenhove, 2002).

Rechtszaken

In juridische zin komt Natura 2000, een Europees netwerk van natuurgebieden, voort uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. In eerste instantie was het idee dat de implementatie van deze richtlijnen geen grote consequenties voor Nederland zou hebben en een rigoureuze beleidsaanpassing niet nodig was. Na een aantal rechtszaken kregen beide richtlijnen echter steeds meer aandacht (Van der Zouwen & Tatenhove, 2002; Verschuuren & Wijmen, 2002). Er werden bezwaren aangekend tegen allerlei plannen en projecten, zoals de aanleg van het zuidelijk deel van de A73, de kokkelvisserij in de Waddenzee en de ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte. De rechtszaken en de berichtgeving daarover hadden een duidelijke retorische impact; ze inspireerden ook anderen om een beroep te doen op de Vogel- of Habitatrichtlijn in een poging bepaalde ontwikkelingen tegen te houden. Het gevolg was een groeiend aantal rechtszaken waarin de Europese en Nederlandse regelgeving een rol speelde (zie figuur 1). De nadruk kwam meer te liggen op de juridische kant van het natuurbeleid (Beunen, 2006).

In het begin waren de verantwoordelijke overheden en ondernemers vooral verrast over de gang van zaken. Dat de aanwezigheid van 'kleine beestjes', zoals de kamsalamander en de korenwolf, voldoende aanleiding was voor het tegenhouden van grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen, wekte in die tijd vooral verbazing op. Gaandeweg sloeg deze verbazing om in frustratie over vertragingen, slepende rechtszaken en blijvende onduidelijkheid en in een gevoel van onzekerheid. Zowel aanvragers als beoordelaars van vergunningen wisten niet



Figuur 1 aantal rechtszaken waarin een specifieke natuurbeschermingswet een rol speelt.

Figure 1 number of lawsuits in which a specific nature conservation act plays a part.

goed hoe men met de nieuwe regelgeving moest omgaan en wat uiteindelijk de consequenties van Natura 2000 zouden zijn. Onzekerheid en frustraties waren ook duidelijk merkbaar tijdens de informatie- en inspraakavonden en in de loop van de tijd is ook de berichtgeving in de media steeds negatiever geworden. De algemene teeneur werd: natuurbeleid zorgt voor vertraging en kost veel geld.

Beheerplannen

Na de nodige discussie over de voortgang van het implementatieproces heeft de nationale overheid besloten dat voor alle Natura 2000-gebieden een beheerplan moest worden opgesteld. De verwachting was dat met het opstellen van deze plannen duidelijkheid over de consequenties van de aanwijzing als Natura 2000-gebied zou worden gegeven en dat daarmee de kritiek op het beleid wel zou verstommen (LNV, 2006; Beunen & Van Ark, 2007). De praktijk liet echter een tegenovergesteld beeld zien. In de jaren daarna bleef de frustratie over Natura 2000 groeien en nam het verzet ertegen alleen maar toe.



Foto **Jerry van Dijk**
Natura 2000-gebied
Voordelta met vogelkijk-
hut De Bonte Piet

Op weinig andere plekken zal de frustratie over het beleid zo zichtbaar zijn geweest als bij de informatiebijeenkomsten die zijn georganiseerd. Het doel van die bijeenkomsten was om de mensen te informeren over het Natura 2000-beleid en om ze de mogelijkheid te geven om hun mening te geven. Bij alle vijf door ons bezochte avonden was de sfeer overwegend negatief. De onzekerheid over de gevolgen van Natura 2000 en de verbazing over de wijze waarop het beleid was opgesteld en uitgevoerd domineerden de discussie. De kritiek was niet alleen afkomstig van grondeigenaren en (agrarisch) ondernemers, maar ook van natuurbeschermers.

Wat opviel tijdens een aantal bijeenkomsten was dat zowel de gespreksleider als degenen die een presentatie gaven, de onzekerheden en negatieve sfeer rondom Natura 2000 benadrukten en daarmee ook versterkten. Op een van de avonden was de ingehuurde gespreksleider, bijvoorbeeld, erg suggestief in zijn vraagstelling richting de opstellers van het beheerplan. “Dat bekend

dus eigenlijk dat u heel hard moet werken, want nu zit alles op slot?” Ook het feit dat de organisatoren van de tweede bijeenkomst in Winterswijk geen antwoord konden geven op de vraag wat ze hadden gedaan met de informatie uit de eerste bijeenkomst, leidde tot een zeer negatieve stemming onder de aanwezigen en versterkte het idee dat daadwerkelijke inspraak en invloed niet mogelijk waren. Verder viel op dat diverse mensen, onder wie vertegenwoordigers van belangenorganisaties of adviseurs, van de gelegenheid gebruik maakte om te benadrukken dat het beleid vooral veel problemen creëerde en zorgde dat sectoren als de woningbouw, landbouw en de recreatie “op slot zaten”. Op dergelijke opmerkingen volgde zelden een weerwoord door de organiserende provincie of een natuurbeschermingsorganisatie.

Onze observaties van de inspraakavonden versterkten het idee dat een deel van de negatieve respons op de beheerplannen voortkwam uit de wijze waarop het proces was vormgegeven (Beunen & De Vries, 2011; Schotsman, 2010). Door het te presenteren als een interactief proces gaf de overheid de indruk dat de onderhandelingsruimte over de plannen veel groter was dan in werkelijkheid het geval was (Backes *et al.*, 2011; Schotsman, 2010; Van den Bosch, 2007). Na verloop van tijd bleven zowel overheden als de andere actoren zitten met het beeld dat de besluitvorming over de Natura 2000-gebieden erg moeilijk was geworden.

Media

Krantenberichten en artikelen die de afgelopen jaren over het onderwerp zijn verschenen, zijn in lijn met onze observaties van de inspraakavonden. Enkele politici en belangenorganisaties hebben via uiteenlopende media een vrijwel continue stroom van negatieve berichten op gang gebracht. Zij bekritiseerden het beleid en benadrukten consequent dat de besluitvorming snel

ler moest, er meer duidelijkheid moest worden gegeven over de consequenties voor economische activiteiten in en rondom Natura 2000 gebieden en dat natuurbescherming geen belemmering mocht zijn voor economische ontwikkeling. Een gerelateerde, opvallende en invloedrijke actie is de brief die Balkenende (2009) aan de Europese Commissie stuurde waarin hij aangeeft dat er teveel problemen zijn met de implementatie van Natura 2000 en verzoekt om de Vogel- en Habitatrichtlijnen aan te passen. Ook opvallend was een interview met voormalig voorzitter van Natuurmonumenten Frans Evers in Trouw, waarin hij zegt dat de implementatie van Natura 2000 heeft geleid tot een afname van het draagvlak voor het natuurbeleid (Marijnissen, 2010).

Analyse: betrokkenen steeds negatiever

Bij de analyse van de verhalen over Natura 2000 valt op dat steeds meer partijen Natura 2000 als problematisch zijn gaan ervaren. In het begin was het vooral de landbouwsector die kritisch was, maar gaandeweg werd dit perspectief gedeeld door gemeenten, ondernemers en belangenorganisaties uit andere sectoren en uiteindelijk zelfs door natuurbeschermingsorganisaties (Marijnissen, 2010; Schreuder, 2010; Balkenende, 2009). Wanneer we de redenen voor kritiek analyseren zien we duidelijke verschillen tussen de betrokken organisaties. Voor natuurbeschermers is het succes of falen van beleid vooral afhankelijk van het wel of niet beter beschermen van soorten en ecosystemen. Dit verklaart waarom men vanuit deze hoek in eerste instantie positief was (Beunen, 2006). Dankzij de Europese regelgeving kwam er inderdaad meer aandacht voor de bescherming van soorten en gebieden die, zeker in het begin, bij de rechter kon worden afgedwongen. De stemming onder de natuurbeschermers veranderde toen gaandeweg ook de tegenpartij steeds beter werd in het voorbereiden en

winnen van rechtszaken en bleek dat veel ontwikkelingen uiteindelijk toch doorgang vonden (Marijnissen, 2010; Schreuder, 2010). Daarnaast bleken de toenemende frustraties van andere betrokken partijen negatieve gevolgen te hebben voor het draagvlak voor natuurbescherming in het algemeen (Franx & Bouwmeester, 2010). Natuurorganisaties kregen meer kritiek op hun handelen en op een gegeven moment werd zelfs hun bestaansrecht ter discussie gesteld.

Voor ondernemers in de landbouw, recreatie en bouw bepalen de afweging tussen natuur- en sociaaleconomische belangen en de snelheid van het besluitvormingsproces hun perspectief op het natuurbeleid. Deze factoren kwamen als belangrijkste naar voren in de onderzochte artikelen, de interviews en tijdens de bezochte informatiebijeenkomsten. Het is dan ook niet verbazend dat ondernemers erg negatief zijn over Natura 2000 en dat hun kritiek op het beleid in het afgelopen decennia alsmar is toegenomen. Tijdens vele besluitvormingsprocessen werd immers duidelijk dat lang niet alle activiteiten zonder aanpassing doorgang konden vinden. Bovendien duurde de besluitvorming steeds langer en werd het proces soms extra vertraagd door bezwaarprocedures, waardoor in de ogen van deze groepen de kosten van veel projecten onnodig stegen. Daarbij hebben met name de ontwikkelingen in de landbouw vertraging opgelopen door de discussies over stikstofdepositie en de wijze waarop hier mee om moet worden gegaan (EL&I, 2010).

Voor overheden, die vaak als vergunningaanvrager of -verlener met Natura 2000 te maken hebben, staat de juridische afhandeling van de besluitvorming veelal centraal. De implementatie van Natura 2000 heeft geleid tot meer rechtszaken en daardoor tot meer werk bij de vergunningaanvraag. Veel betrokkenen ervaren dit als een extra last en zijn daarom erg kritisch over het Natura 2000-beleid. Ook politici zien Natura 2000 steeds meer

Foto **Mark van Veen** Het Natura 2000-gebied Zuider Lingedijk en Diefdijk Zuid is van belang vanwege ruigten en zomen, kalkmoerassen, vochtige alluviale bossen, bittervoorn, grote en kleine modderkruiper en kamsalamander.



als een probleem. Het frustreert allerlei projecten die ze willen uitvoeren en het wordt als lastig ervaren om met oplossingen te komen voor de gerezen problemen. Volgens veel politici draagt Natura 2000 bovendien bij aan de negatieve beeldvorming over politiek en beleid (Kooijmans, 2011; Lodewijks, 2011; Bots, 2010; Balkenende, 2009). Of zoals oud-gedeputeerd Jansen van Overijssel het verwoordt: “Het is jammer dat de regelgeving die bedoeld is vóór natuur er uiteindelijk toe leidt dat iedereen er een hekel aan krijgt” (Kobessen, 2011). Er is een continuïteit waarneembaar in de probleembeschrijvingen van de verschillende betrokkenen. De essentie is steeds hetzelfde en wordt ook steeds herhaald.

Deze herhalingen hebben ervoor gezorgd dat bepaalde interpretaties van gebeurtenissen en bepaalde probleembeschrijvingen steeds dominanter zijn geworden en de basis vormen voor daarop volgende interpretaties en probleembeschrijvingen. Daarmee is de padafhankelijkheid versterkt. De herhaling van negatieve interpretaties is verklaarbaar, omdat daardoor de eigen weerstand tegen het beleid van veel partijen breder onderbouwd en bevestigd wordt. Een deel van de kritiek van betrokkenen komt voort uit al langer bestaande frustraties over natuurbescherming of uit de Nederlandse invulling van Natura 2000, maar deels is de kritiek ook strategisch geuit en gebruikt door belangenorganisaties en politici.

Analyse: gebruik van retorische strategieën

De continue herhaling van de kritiek op Natura 2000 en het benadrukken dat het beleid faalt, kunnen gezien worden als belangrijke retorische strategieën. In de loop der jaren is een beeld ontstaan van Natura 2000 als complex en vervelend. Dat heeft vervolgens een invloed gehad op de publieke opinie en de negatieve publieke opinie heeft op haar beurt weer tot kopzorgen geleid bij natuurbeschermers, ambtenaren en bestuurders. Belangenorganisaties en politici hebben ingespeeld op dit beeld, door het in krantenartikelen en tijdens informatieavonden te bevestigen. De retorische kracht hiervan was groot. Mensen die toch al een negatief beeld hadden werden daarin bevestigd. Het verhaal sloot goed aan bij de discursieve omgeving en werd door steeds meer verschillende partijen gedeeld. Via het delen van elkaars verhalen bevestigde men het dominante discours, waarmee de kracht van dit discours en daarmee het ‘waarheid’ scheppende karakter ervan, de performativiteit, steeds groter werd.

We observeren ook een duidelijke verschuiving in de belangrijkste onderliggende criteria voor succes of falen. In het begin lag de nadruk nog op de inhoud van het beleid: het beschermen van soorten en ecosystemen. Gaandeweg is de nadruk steeds meer komen liggen op het proces: een snelle, probleemloze besluitvorming werd door steeds meer partijen als belangrijkste criterium gezien (Beunen, 2006; Beunen & Duineveld, 2010). Op basis van het criterium ‘snelheid’ gingen de verschillende organisaties het beleid steeds kritischer benaderen en als problematisch bestempelen. Verder blijkt uit onze analyse, dat de nadruk gedurende het hele implementatieproces vooral gelegd is op de zaken die niet goed liepen. In het begin werden vooral de onduidelijkheden die het nieuwe beleid met zich meebracht benadrukt.

Daarna groeide de aandacht voor de rechtszaken, de vertragingen in de besluitvorming en de daaruit voortvloeiende conflicten. Uiteindelijk werden bijna alle aspecten van het beleid, van de aanwijzing van gebieden en de afweging tussen de verschillende doelen tot en met de rol van diverse partijen en de tekst van de wet zelf, object van kritiek.

De media hebben een belangrijke rol gespeeld bij het voortbrengen van faalverhalen. Een hele reeks artikelen is verschenen over rechtszaken waarbij de Vogel- en Habitatrichtlijnen een rol speelde. Het verhaal dat vooral de natuurbeschermingswet tot problemen leidde, sloot goed aan bij een omgeving waarin die natuurbeschermingswet toch al onder vuur lag en waarin boeren en ondernemers gefrustreerd waren door de complexe regelgeving en het feit dat ze niet bij het beleidsproces waren betrokken. De kritiek werd dan ook snel opgepikt door belangenorganisaties en politici die deze ondernemers als hun achterban beschouwen en de verhalen als een mogelijkheid om zich bij die achterban te profileren. Via informatieavonden over Natura 2000, persberichten en interviews in kranten en tijdschriften slaagden ze er goed in om hun ‘faalverhaal’ naar voren te brengen.

Analyse: marginalisering van alternatieven

Door het continue benadrukken van de problemen kregen successen minder aandacht en verdwenen zo naar de achtergrond (Backes *et al.*, 2011; Franx & Bouwmeester, 2010). Het werd niet alleen lastiger om een ander geluid te laten horen, ook het publiek daarvoor werd steeds kleiner, omdat deze verhalen geen aansluiting meer konden vinden bij de heersende verhalen en discoursen. Diegenen, die wel een positief verhaal naar voren wilden brengen, waren gedwongen om eerst ook de breed gedeelde mening over de problematiek te bevestigen,



Foto Aat Barendregt geo.uu.nl/pictures/barendregt. De Waddenzee zoals hier bij Ameland is als geheel (ruim 270.000 ha) aangewezen als Natura 2000-gebied.

zoals gebeurde tijdens het debat “Trots op Natura 2000 – Communiceren in crisistijd” (Neeffjes, 2010a; 2010b; Landwerk, 2010).

De brede consensus over Natura 2000 als een problematisch beleid leidde tot een steeds formelere benadering van besluitvormingsprocessen. Het draagvlak voor een pragmatische aanpak, waarbij de geest en niet de letter van de wet centraal staat, nam sterk af vanwege de groeiende angst dat een dergelijke aanpak zou sneuvelen in de rechtbank. Een overdreven voorzichtigheid met een nadruk op het strikt volgen van de voorgeschreven procedures en op productie van de vereiste rapportages was het gevolg, net als een afnemende interesse in een inhoudelijke afweging van natuur- en andere doelen (Beunen, 2010).

Conclusies

De verhalen die over Natura 2000 werden gecommuniceerd zijn steeds meer op elkaar gaan lijken. Tevens zien

we een convergentie van de onderliggende criteria. De snelheid van besluitvorming en de mogelijkheid voor allerlei economische ontwikkelingen om door te kunnen gaan, zijn uiteindelijk de belangrijkste succescriteria van het beleid geworden. Deze criteria zijn met name in de afgelopen jaren sterk benadrukt. Uiteindelijk heeft de convergentie in faalverhalen er toe geleid dat het nu een ‘waarheid’ is dat de implementatie van Natura 2000 problematisch is verlopen. Dit beeld heeft gedurende al die jaren het handelen van de verschillende actoren sterk beïnvloed. Dit handelen was vooral gericht op het dichttimmeren van juridische dossiers, terughoudendheid in de besluitvorming en pragmatische politieke keuzes die er vooral op gericht waren om het politiek draagvlak onder ondernemers niet te verliezen. De vele retorische strategieën waarin het falen van het beleid is benadrukt, in samenspel met acties die oorspronkelijk op andere doelen waren gericht, hebben er uiteindelijk aan bijgedragen dat het faalverhaal performatief heeft kunnen zijn.

De richtlijnen hadden waarschijnlijk met minder problemen geïmplementeerd kunnen worden indien de verantwoordelijke instanties vanaf het begin opener hadden gestaan voor Europa en het nieuwe Europese natuurbeleid en indien er gedurende het hele proces meer reflexiviteit (kritische zelfanalyse) was geweest binnen politiek en administratie.

Van geslotenheid naar natuur-opportunisme?

De discussie over Natura 2000 van de afgelopen jaren heeft een sterke performatieve werking gehad, waardoor het lastig is de positieve kanten van het beleid te belichten en een rol te laten spelen in de toekomst. De Nederlandse legalistische interpretatie van Natura 2000, die mede de vroege negatieve reacties heeft veroorzaakt,

maakt het nu, in een context van veralgemeende kritiek, nog moeilijker de klok terug te draaien en te zoeken naar een meer pragmatische of gebiedsgerichte aanpak van natuurbescherming. Het huidige discursieve – en dus politieke – klimaat beidt weinig ruimte voor lokale afwegingen, waar natuurdoelstellingen figureren in complexe planningsvraagstukken, die naast regels bovenal

om pragmatische en wellicht ‘natuur opportunistische’ praktijken vragen. De padafhankelijkheid van de implementatie is groot. Nu het pad eenmaal is ingeslagen is het erg moeilijk een andere weg te kiezen. Stap voor stap, stukje bij beetje, is het echter wel mogelijk om de koers te wijzigen.

Summary

The problematic implementation of Natura 2000. The performative power of failure.

Raoul Beunen, Martijn Duineveld & Kristof Van Assche

nature conservation, planning, performance, rhetorical strategy, performativity.

In this article we reflect on the self-reinforcing nature of ascriptions of failure in the implementation of Natura 2000 in the Netherlands. We investigate the performances, rhetorical functions and consequences of stories of failure. We show that the repetition and distribution of these stories, as a rhetorical strategy, as a rec-

ognition of problems, and later as a routine, aggravated the problems and rendered the failure more real. Many parties had reasons to define Natura 2000 as a problem. For some parties Natura 2000 imposed restrictions on the realisation of their ambitions, while others took advantage of the conceptualization as a problem for monetary gain or to undermine nature conservation in general. The performances of failure have become performative and therewith shaped the evolutionary pathway of the implementation of Natura 2000 in the Netherlands. As a consequence it has become difficult to narrate positive stories or to apply alternative approaches to the legalist forms of decision-making that hamper the planning and decision-making about Natura 2000 sites.

Literatuur

Backes, C.W., M.P. van Veen, B.A. Beijen, A.A. Freriks, D.C.J. van der Hoek & A.L. Gerritsen, 2011. Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

Bal, M., 2002. Travelling concepts in the humanities: a rough guide, Toronto. University of Toronto Press.

Balkenende, J.P., 2009. Letter to H.E. Mr J.M. Barroso, President of the European Commission. Den Haag, 13 juli 2009 (no. 3080107).

Bastmeijer, C.J., & J.M. Verschuuren, 2003. Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland. Onderzoek in het kader van het IBO Vogel- en Habitatrichtlijnen. Tilburg, University of Tilburg.

Beunen, R., 2010. How nature conservation ambitions have been dashed in planning practices. Wageningen, Wageningen University.

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

Beunen, R. & R.G.H. van Ark, 2007. De politieke dimensie van Natura 2000. *Landschap* 24/1: 13-20.

Beunen, R. & M. Duineveld, 2010. Divergence and Convergence in Policy Meanings of European Environmental Policies: The Case of the Birds and Habitats Directives. *International Planning Studies* 15(4): 321-333.

- Beunen, R. & J.R. de Vries, 2011.** The governance of Natura 2000 sites: the importance of initial choices in the organisation of planning processes. *Journal of Environmental Planning and Management* 54(8): 1041-1059.
- Bialasiewicz, L., D. Campbell, S. Elden, S. Graham, A. Jeffrey & A.J. Williams, 2007.** Performing security: The imaginative geographies of current US strategy. *Political Geography* 26(4): 405-422.
- Bosch, F.J.P. van den, 2007.** Draagvlak voor het Natura 2000 gebiedenbeleid onder relevante betrokkenen op regionaal niveau. Wageningen, Wettelijke onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Bots, 2010.** Bleker: omzeil natuurregels in stilte. *Dagblad de Limburger*, 19 november 2010.
- Butler, J., 1997.** Excitable speech: a politics of the performative. New York, Routledge.
- EL&I, 2010.** Hoofdlijnennotitie Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Den Haag, ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
- Foucault, M., 1982.** *The Archeology of Knowledge & The Discourse on Language*. New York, Pantheon Books.
- Foucault, M., 1994.** *Power. Essential Works of Foucault 1954-1984. Volume 3*. New York, The New Press.
- Franx, K. & J. Bouwmeester, 2010.** Bekendheid en imago Natura 2000. Regiebureau Natura 2000, Rapportnummer 2010-1724. Hoorn, I&O Research BV.
- Hajer, M., 2005.** Rebuilding Ground Zero. The Politics of Performance. *Planning Theory and Practice* 6(4): 445-464.
- Kobessen, G., 2011.** Balans zoeken tussen landbouw en natuur; Gedeputeerde Piet Jansen neemt afscheid van Overijsselse landbouw. Boerderij, 22 februari 2011.
- Kooijmans, W., 2011.** Europese regels niet waar te maken bij bezuinigingsplannen van Rijk. *De Stentor*, 25 juni 2011.
- Landwerk, 2010.** www.landwerk.nl/documenten/activiteiten/2010-06-08-trots-op-natura-2000-verslag.pdf. Laatst bekeken 16 september 2011.
- LNV, 2006.** *Handreiking Beheerplannen Natura 2000 Gebieden*. Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit.
- Lodewijks, R., 2011.** Bureaucratie heerst over natuur. *Brabants Dagblad*, 4 juni 2011.
- Mackenzie, D. & F. Muniesa, 2007.** *Do economists make markets? On the performativity of economics*, Princeton, Princeton University Press.
- Marijnissen, H., 2010.** Bescherming natuur schiet te ver door. *Trouw*, 14 april 2010.
- Mosse, D., 2005.** *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*, London, Pluto Press.
- Neefjes, M., 2010a.** Debat. Stelling: Natura 2000 daar moeten we trots op zijn. *Vakblad voor Natuur Bos Landschap* 7(5): 6-7.
- Neefjes, M., 2010b.** Trots op Natura 2000. *Vakblad voor Natuur Bos Landschap* 7(6): 30-31.
- Rap, E., 2006.** The Success of a Policy Model: Irrigation Management Transfer in Mexico. *Journal of Development Studies* 42: 1301-1324.
- Sandercock, L., 2003.** Out of the Closet: The Importance of Stories and Storytelling in Planning Practice. *Planning Theory and Practice* 4: 11-28.
- Schotsman, W., 2010.** The myth of stakeholder participation: the effects and consequences in planning processes. Wageningen, Wageningen University.
- Schreuder, 2010.** Natura 2000, daar werf je geen leden mee; Termen geven Natuurmonumenten suf imago. *NRC.NEXT*, 20 december 2010.
- Turnhout, E., S. van Bommel & N. Aarts, 2010.** How Participation Creates Citizens: Participatory Governance as Performative Practice. *Ecology and Society* 15: 26.
- Van Assche, K., R. Beunen, J. Jacobs & P. Teampau, 2011.** Crossing trails in the marshes. Flexibility and rigidity in the governance of the Danube delta. *Journal of Environmental Planning & Management* (8): 997-1018.
- Van Assche K., R. Beunen, M. Duineveld & R. Hoefs, in press.** Performing failure and success: Dutch planning experiences. *Public Administration*.
- Verschuuren, J.M. & P.C.E van Wijmen, 2002.** *Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen*. Planbureaustudies 5. Wageningen, Natuurplanbureau.
- Zouwen, M. van der & J.M. Van Tatenhove, 2002.** Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland. *Planbureaustudies*, nr 1. Wageningen, Natuurplanbureau.