

Implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden

Naar een procesmethodiek op maat *-tussenrapportage-*

S.S.H. Ligthart & M.G.G. Neven



Alterra-rapport 030, ISSN 1566-7197

Implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden

Implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden

Naar een procesmethodiek op maat - tussenrapportage-

**S.S.H. Ligthart
M.G.G. Neven**

rapport 030

ALTERRA, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2000

REFERAAT

S.S.H. Ligthart en M.G.G. Neven, 2000. *Implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden; Naar een procesmethodiek op maat – tussenrapportage* -. Wageningen, ALTERRA, Research Instituut voor de Groene Ruimte. rapport 030. 52 blz.; 30 ref.

Op de Waddeneilanden is de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn voortvarend opgepakt. De regionale directie Noord van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij die verantwoordelijk is voor deze implementatie hecht zowel aan duurzame garanties voor de bescherming van de natuur als duurzame relaties met de betrokkenen. Het geven van handreikingen voor de wijze waarop dit implementatieproces kan worden georganiseerd is doel van dit onderzoek. Uitgangspunt is dat elke specifieke beleidscontext vraagt om een op maat gesneden procesmethodiek. Daarom is met betrokkenen gesproken over hoe zij aankijken tegen de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn, tegen de andere betrokkenen en tegen deelname aan dit beleidsproces. De resultaten van deze interviews zijn geanalyseerd met behulp van een procesgerichte benadering van beleid: inhoud-netwerk-proces (INP) die is ontwikkeld met behulp van inzichten uit literatuur over interactieve beleidsvoering en sturing. Op basis hiervan zijn aanbevelingen geformuleerd voor de aansturing van het implementatieproces.

Trefwoorden: Habitatrichtlijn, Vogelrichtlijn, Europees beleid, natuurbescherming, interactieve planvorming, procesevaluatie, sturing

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door NLG 40,00 over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 030. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2000 ALTERRA Research Instituut voor de Groene Ruimte,
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van ALTERRA.

ALTERRA aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

ALTERRA is de fusie tussen het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN) en het Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC). De fusie is ingegaan op 1 januari 2000.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Probleemstelling	13
1.1 Achtergrond van het onderzoek	13
1.2 Probleemanalyse	14
1.3 Doel van het onderzoek	16
1.4 Onderzoeksvragen	16
1.5 Aanpak van het onderzoek	16
1.6 Leeswijzer	18
2 Theoretisch perspectief	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Interactieve beleidsvoering	19
2.3 Een procesgerichte benadering van beleid: INP	21
2.4 Conclusie	23
3 Resultaten stakeholdersanalyse	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Inhoud: hoe zien de betrokken partijen het beleidsprobleem	25
3.3 Netwerk: hoe zien de betrokken partijen elkaar?	30
3.4 Proces: hoe kijken betrokkenen aan tegen deelname aan het beleidsproces en hoeveel ruimte is er hiervoor?	33
4 Conclusies & aanbevelingen	39
4.1 Conclusies	39
4.2 Aanbevelingen	42
Literatuur	45
Bijlagen	
1 Schriftelijke bronnen	49
2 Lijst met respondenten	51

Woord vooraf

De implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland is de afgelopen jaren in een stroomversnelling geraakt. De selectie van gebieden voor aanwijzing onder de Habitat-en Vogelrichtlijn heeft tot veel commotie geleid in ons polderland. Met dit onderzoek is beoogd een stem te geven aan betrokkenen bij de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden. De Regionale Directie Noord van het Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij had behoefte aan dit onderzoek. Vanuit haar verantwoordelijkheid voor de implementatie van de richtlijnen streeft zij namelijk zowel duurzame garanties voor de bescherming van de natuur als duurzame relaties met de betrokkenen na.

De onderzoeksvraag van LNV-Noord heeft een plaats gekregen binnen het kader van het DWK-programma "Publiek en bestuurlijk draagvlak voor natuur-en landschapsbeheer." Dit programma is voortgekomen uit de wens van LNV om het beleid meer samen met de samenleving, in een interactief proces, vorm te geven met de overheid als lerende organisatie. Binnen het programma wordt daarom expertise ontwikkeld op het gebied van beleving, draagvlak en sturing. Ook dit onderzoek levert hieraan een bijdrage.

Het onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de bereidwilligheid van betrokkenen bij de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn, om hierover met ons van gedachten te wisselen. Ook het actieve meedenken van de opdrachtgever heeft zeker bijgedragen aan de kwaliteit van dit onderzoek. Roy ten Holder zijn we erkentelijk voor zijn assistentie bij het uitvoeren van de interviews. Karin Smit heeft meegewerkt aan het opstarten van dit onderzoek. Door een plotseling ongeluk is zij helaas niet meer onder ons, waar we op deze plaats even bij stil willen staan.

Saskia Ligthart
Ine Neven

Samenvatting

De Habitatrichtlijn (92/43/EEG) en Vogelrichtlijn (79/409/EEG) zijn op het niveau van de Europese Gemeenschap de belangrijkste instrumenten voor het realiseren van natuurbescherming. Zij verplichten de lidstaten tot het aanwijzen van Speciale Beschermingszones en het waarborgen van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en soorten waarvoor deze zones zijn aangewezen. In Nederland is onder druk van de Europese Unie de aanwijzing van Speciale Beschermingszones vanaf 1998 in een stroomversnelling geraakt. Een aangewezen gebied is echter nog geen beschermd gebied. Het realiseren van een adequaat beschermingsniveau vereist de inzet van nationale regelgeving en afspraken tussen bestuurlijke-en maatschappelijke partners.

De Waddeneilanden is één van de eerste gebieden in Nederland waar de implementatie van de beschermingsverplichtingen uit de richtlijnen voortvarend is opgepakt. Deze voortvarendheid vloeide voort uit het feit dat de regionale directie Noord van het ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij enige tijd voor de discussie over de aanwijzing van de duingebieden onder de Europese richtlijnen, al in gesprek was met de Waddeneilandgemeenten over de toepassing van de Natuurbeschermingswet in dit gebied. Deze was namelijk al sinds 1992 geprogrammeerd. Op de eilanden bestaat grote weerstand tegen de toepassing van deze wet vanwege het centralistische karakter ervan. De aanwijzing van de duingebieden onder de Habitat-en Vogelrichtlijn heeft een nieuwe impuls gegeven aan het overleg tussen LNV-Noord en de Waddeneilandgemeenten over het realiseren van een adequate bescherming van deze gebieden. Dit overleg heeft inmiddels begin 2000 geleid tot afspraken tussen LNV-Noord en de Waddeneilandgemeenten over de wijze waarop zij de bescherming van de duingebieden willen regelen.

Parallel aan het geïntensiveerde overleg met de Waddeneilandgemeenten achtte LNV-Noord een nadere bezinning op de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden wenselijk. Om draagvlak te creëren voor het ingezette implementatieproces, hecht zij aan het betrekken van verschillende belanghebbende bestuurlijke-en maatschappelijke organisaties. LNV-Noord is daarom geïnteresseerd in de alternatieve procesmethodieken die hiervoor voorhanden zijn. Het geven van handreikingen voor de wijze waarop dit implementatieproces kan worden georganiseerd is het doel van dit onderzoek.

In het onderzoek is aansluiting gezocht bij ideeën en ervaringen met participatieve ofwel interactieve beleidsvoering. Omdat echter elke specifieke beleidscontext vraagt om een op maat gesneden procesmethodiek is **de doelstelling van het onderzoek** tweeledig. Het gaat om het verkrijgen van inzicht in:

- de problematiek van en de discussie over de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden
- de betekenis hiervan voor de aansturing van dit implementatieproces

Dit inzicht is gezocht door de beantwoording van de volgende **onderzoeksvragen**:

1. Welke voorwaarden voor het implementatieproces van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden worden vanuit theoretische perspectief aangedragen?
2. Hoe kijken betrokken partijen aan tegen het implementatieproces van de Habitat-en Vogelrichtlijn?
3. Welke voorwaarden gelden op basis van de antwoorden op vraag 1 en 2 bij de ontwikkeling van een methodiek op maat ter ondersteuning van het implementatieproces van de Habitat-en Vogelrichtlijn?
4. Welke aanbevelingen kunnen ten behoeve van de ontwikkeling van een procesmethodiek op maat op basis van deze studie worden gegeven?

Het **theoretische perspectief** dat op basis van de literatuurstudie is ontwikkeld, gaat ervan uit dat het vergroten van draagvlak voor de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden 'sturen op inhoud', 'sturen op netwerk' en 'sturen op proces' vereist. **Sturen op inhoud** betekent afstemming van de probleemdefinitie op probleempercepties en belangen van betrokkenen. Communicatie over de probleemdefinitie zal de kans op gedragen oplossingen vergroten. **Sturen op netwerk** betekent bepalen wie dient deel te nemen aan het beleidsproces om de gewenste resultaten te behalen. Erkenning van wederzijdse afhankelijkheid is hiervoor van belang. **Sturen op het proces** betekent het bepalen van de spelregels die de fasering van het proces, deelname, de mate van openheid, de organisatie van de informatievoorziening, de interne besluitvorming en de relatie tot de formele besluitvorming reguleren. Communicatie over deze spelregels is van belang voor een goed verlopend beleidsproces.

Voor de ontwikkeling van een procesmethodiek op maat in daarom onderzocht hoe betrokken partijen:

- Aankijken tegen de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden (inhoud)
- de andere betrokken partijen zien en met wie zij om welke reden in contact treden over de implementatie van de richtlijnen (netwerk)
- betrokken wensen en kunnen zijn bij dit implementatieproces (proces)

De **inhoudelijke visies** van betrokkenen over de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn zijn geclusterd in vier hoofdelementen van het beleidsprobleem:

- de afstemming ecologie en samenleving
- de rechtvaardigheid van de Habitat-en Vogelrichtlijn
- het belang van draagvlak
- de onduidelijkheid over het afwegingskader van de Habitatrichtlijn

De meningsverschillen zijn het grootste ten aanzien van de afstemming ecologie en samenleving. Partijen staan tegenover elkaar over de mate van spanning tussen natuurwaarden en maatschappelijke activiteiten op de Waddeneilanden, hoe deze tegen elkaar dienen te worden afgewogen en in hoeverre er vanwege de aard van het gebied (eilandgevoel) een aparte regeling nodig is. De meningen liggen dicht bij

elkaar over de rechtvaardigheid van de richtlijnen. Deze is afhankelijk van het oordeel over de gevolgen die de richtlijnen in de ogen van de stakeholders hebben: juridisering en centralisatie van de besluitvorming en de stapeling van natuurbeschermingsregimes. Sommige partijen zien deze gevolgen als een voordeel, anderen als een nadeel. Alle partijen onderschrijven het belang van draagvlak voor het realiseren van natuurbescherming en de onduidelijkheid van het afwegingskader uit de Habitatrichtlijn. Op basis van deze observaties is er geconcludeerd dat er nog geen sprake is van een gemeenschappelijke probleemdefinitie. De tegenstellingen tussen de betrokkenen zijn echter niet zo groot dat een interactief proces om tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie te komen geen zin heeft.

De conclusies over de inhoudelijke visies leiden tot de aanbeveling om in een inhoudelijke werkconferentie aandacht te besteden aan het gezamenlijk uitwerken van de vier hoofdelementen van het probleem (sturen op inhoud). Gezamenlijk bepalen hoe om te gaan met de als negatief ervaren gevolgen van de richtlijnen en de onduidelijkheid van het afwegingskader kan het draagvlak voor de implementatie van de richtlijnen vergroten.

Op basis van de **visies van partijen over elkaar en de interacties** die er tot nu toe hebben plaatsgevonden over de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn is vastgesteld, dat het bewustzijn van een gemeenschappelijk belang beperkt is. Vooral LNV-Noord en het OOW ervaren een gemeenschappelijk belang, evenals de natuurbeschermingsorganisaties onderling en de lokale organisaties op het gebied van natuur, de jacht, de landbouw en recreatie. Het is opmerkelijk dat de provincies een beperkte rol spelen. De communicatie tot nu toe is gebrekkig geweest, wat heeft geleid tot een ongelijk informatieniveau tussen de verschillende betrokkenen en onderling wantrouwen. Er is met name sprake van een gebrek aan vertrouwen in LNV, omdat de inhoudelijke positionering van LNV de betrokkenen niet duidelijk is, in de gemeenten als handhaver van natuurbeschermingsbepalingen en in een constructieve opstelling van de Waddenvereniging.

De conclusies ten aanzien van de onderlinge verhoudingen leiden tot de aanbeveling dat voor een succesvolle implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn een meer gelijkwaardige interactie noodzakelijk is (sturen op netwerk). Dit is het uitgangspunt voor een op te stellen communicatieplan. De uitvoering van dit communicatieplan zal bij moeten dragen aan het versterken van het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid en het herstel van vertrouwen tussen verschillende partijen.

Ten aanzien van de **deelname aan het implementatieproces** blijkt uit het onderzoek dat de rol die partijen gezien de beschikbare beleidsruimte kunnen spelen in beperkte mate afwijkt van de rol die betrokkenen willen spelen. Dit houdt verband met de onduidelijkheid die er heerst over die beleidsruimte.

In het communicatieplan zal er daarom duidelijkheid moeten worden geboden over de beleidsruimte. Er dient gestreefd te worden naar consensus over de spelregels voor de besluitvorming die hier uit voortvloeien en de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden (sturen op proces).

1 Probleemstelling

1.1 Achtergrond van het onderzoek

De Habitat- en Vogelrichtlijn zijn op het niveau van de Europese Gemeenschap de belangrijkste instrumenten voor het realiseren van natuurbescherming. De Vogelrichtlijn (79/409/EEG) stamt uit 1979, de Habitatrichtlijn (92/43/EEG) is in 1991 onder Nederlands voorzitterschap tot stand gekomen. De EU-richtlijnen beogen de biologische diversiteit op het grondgebied van de Europese Unie te waarborgen, door het instandhouden van de natuurlijke en half-natuurlijke habitats en wilde flora en fauna. De Vogelrichtlijn richt zich hierbij specifiek op de natuurlijke in het wild levende vogelsoorten. Het uiteindelijke doel is een samenhangend stelsel van habitats en soorten van communautair belang: Natura 2000.

De belangrijkste verplichting die voortvloeit uit de Vogel- en Habitatrichtlijn is het aanwijzen van speciale beschermingszones. Hierbij geldt voor de Habitatrichtlijn een andere procedure dan voor de Vogelrichtlijn. Voor de Habitatrichtlijn dienen de lidstaten eerst nationale lijsten in. De Europese Commissie stelt aan de hand van deze lijsten in overleg met de lidstaten vervolgens voor elk van de zes biogeografische regio's binnen de Unie, een lijst van gebieden van communautair belang vast. Daarna starten de lidstaten de aanwijzingsprocedure voor de speciale beschermingszones. Voor de Vogelrichtlijn is deze aanwijzingsprocedure meteen de eerste stap.

De selectie en begrenzing van de speciale beschermingszones geschiedt op basis van wetenschappelijke (ecologische) criteria. In Nederland werden in 1986 de eerste vijf gebieden aangewezen onder de Vogelrichtlijn. Tot en met 1998 werden nog eens 25 gebieden aangewezen. Eind 1996 heeft Nederland een lijst met 27 Habitatrichtlijngebieden bij de Europese Commissie ingeleverd. Met de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden en de aanmelding van Habitatrichtlijngebieden voldeed Nederland echter nog niet aan de verplichtingen van de EU. Het niet nakomen van de verplichtingen van de Vogelrichtlijn leidde in 1998 tot een uitspraak van het Europese Hof en de dreiging tot het opleggen van een dwangsom. Ook de lijst die Nederland heeft ingeleverd voor de Habitatrichtlijn is incompleet en bovendien is de deadline die gold voor het inleveren van de nationale lijsten, 1995, overschreden. De Europese Commissie heeft daarom een inbreukprocedure tegen Nederland aangespannen.

Onder druk van Europa begint Nederland daarom met een inhaalrace om alsnog tegemoet te komen aan de verplichtingen van deze EU-richtlijnen. De kustduinen op de Waddeneilanden is één van de gebieden die begin 1999 prijken op de lijst van nieuw aan te wijzen Speciale Beschermingszones onder de Vogelrichtlijn en aangemeld worden onder de Habitatrichtlijn. Ook de Waddeneilanden krijgen hierdoor te maken met de Europese regelgeving op het gebied van de natuurbescherming.

1.2 Probleemanalyse

De selectie van de kustduinen op de Waddeneilanden als Speciale Beschermingszone wordt op de eilanden ervaren als een nieuwe claim op het gebied, als weer een nieuw beleidskader dat ten overvloede wordt toegevoegd aan het (natuur)beleid dat er al is. De Waddeneilandgemeenten vinden dat er op deze wijze teveel invloed op de inrichting van hun grondgebied bestaat vanuit allerlei overlegorganen en belangengroeperingen en vanuit het Europese en nationale bestuur.

De Habitat-en Vogelrichtlijn verplichten de Lidstaten om passende maatregelen te treffen in de Speciale Beschermingszones. Zij dienen ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in deze zones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen (Osieck, 1998, pp. 19-20). De beschermingsbepalingen waar de lidstaten aan zijn gehouden, zijn verwoord in artikel 6 van de Habitatrichtlijn, dat sinds 1994 ook van toepassing is verklaard voor de gebieden die kwalificeren onder de Vogelrichtlijn. De lidstaten zijn verplicht de beschermingsbepalingen om te zetten in bindende nationale wetgeving.

Net als in andere lidstaten is er ook in Nederland discussie over welk nationaal beschermingsinstrumentarium het meest geschikt is, om het in de richtlijnen ge-eiste beschermingsniveau te realiseren. Een groot deel van de Tweede Kamer gaat er vooralsnog vanuit dat de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) toegepast zal moeten worden in de Habitat-en Vogelrichtlijngebieden. LNV ziet meer in een gebiedsgerichte benadering. Voor de Waddeneilanden wordt aanvankelijk uitgegaan van de toepassing van de Nb-wet. De aanwijzing van de duingebieden op de Waddeneilanden onder de Nb-wet was namelijk al sinds 1992 geprogrammeerd.

Op de eilanden bestaat grote weerstand tegen de toepassing van de Nb-wet. Zij vinden dat de wet een sterk centralistisch karakter heeft en dat het afwegingskader uit de wet eenzijdig en beperkt is. Het is een beleidsinstrument dat niet kan rekenen op veel draagvlak bij de lokale bevolking, terwijl er wel een groeiend draagvlak is voor een op natuur en landschap gericht beleid.

De Directie Noord van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is (onder meer) verantwoordelijk voor de implementatie van de EU-Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden. Daarbij vindt zij zowel duurzame garanties voor de bescherming van de natuur als duurzame relaties met de betrokkenen van essentieel belang. De Directie Noord was al voordat de implementatie van de richtlijnen aan de orde kwam in overleg met de Waddeneilandgemeenten over de weerstanden tegen de toepassing van de Nb-wet. De directeur van LNV-Noord heeft in 1996 met alle voltallige colleges van B&W op de eilanden over deze kwestie gesproken. Er is toen beloofd om over eventuele aanvullende maatregelen weer bestuurlijk overleg te voeren. In 1997/1998 heeft daarom vele malen overleg plaatsgevonden over de implementatie van de EU-richtlijnen tussen LNV enerzijds en de eilandgemeenten verenigd in het Overlegorgaan Waddeneilanden (OOW)

anderzijds. De aanwijzing van de duingebieden onder de richtlijnen had immers een nieuwe impuls gegeven aan de discussie over de toepassing van de Nb-wet.

Deze nieuwe overlegronde heeft in 1998 geleid tot een voorlopige denklijn over de aanpak van de internationale gebiedsbescherming op de Waddeneilanden. De voorlopige denklijn is in het voorjaar van 1998 geaccordeerd door de andere bij het Waddenbeleid betrokken overheden die zijn verenigd in het Coördinatiecollege Waddengebied (CCW) en het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW).

De voorlopige denklijn is ingegeven door enerzijds grote weerstand op de eilanden tegen toepassing van de Nb-wet en anderzijds door de bereidheid om de beoogde gebiedsbescherming met andere middelen (bijvoorbeeld een mix van instrumenten tezamen met “convenantachtige” afspraken) te bereiken. In de voorlopige denklijn wordt uitgegaan van een uitwerking van de bescherming op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau, voor zover dit wettelijk verantwoord is en waarbij de gemeenten zich uit de overeenkomst met de hogere overheden kunnen terugtrekken als zij hun verantwoordelijkheid niet meer kunnen waarmaken. De gemeenten zullen dus eerst proberen om door middel van hun bevoegdheden in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de verordenende bevoegdheid in het kader van de Gemeentewet, voor een voldoende beschermingsniveau te zorgen. Zij zijn bovendien verantwoordelijk voor het draagvlak voor hun beleid. Slagen de gemeenten er niet in om voor voldoende beschermingsniveau te zorgen, dan zal Directie Noord alsnog de Nb-wet kunnen toepassen, eventueel op delen van het gebied.

Inmiddels heeft de Directie Noord in samenwerking met het Overlegorgaan Waddengebied begin 2000 vastgesteld op welke wijze men de bescherming regelt. Om de verplichtingen in de Habitat-en Vogelrichtlijn ook in juridische zin te waarborgen is door de gemeenten de bereidheid uitgesproken het afwegingskader uit de Habitatrictlijn (artikel 6, lid 3 en 4) door middel van een partiele herziening van de gemeentelijke bestemmingsplannen op te nemen in het gemeentelijke beleid.

De directie Noord heeft begin 1999 vastgesteld dat een nadere bezinning over de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden nodig is. Het geven van handreikingen voor de wijze waarop het implementatie *proces* kan worden georganiseerd, is het doel van dit onderzoek. De Directie Noord heeft daarbij aangegeven dat zij de participatie van de verschillende betrokken partijen bij de implementatie van de Habitatrictlijn belangrijk vindt, om zo draagvlak te creëren voor de in de denklijn voorgestelde wijze van uitvoering. Daarom wordt in dit onderzoek aansluiting gezocht bij ideeën over en ervaringen met participatieve of interactieve beleidsvoering.

1.3 Doel van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig. Het gaat om het verkrijgen van meer inzicht in:

1. de problematiek van en de discussie over de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden
2. de betekenis hiervan voor de aansturing van dit implementatieproces

De LNV-Directie Noord is vooral geïnteresseerd in het communicatie-proces ten behoeve van de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn en de alternatieve methodieken die ter ondersteuning hiervan kunnen worden ingezet. De methodieken die in beleidspraktijk en wetenschappelijke literatuur voorhanden zijn, kunnen echter niet worden gebruikt als een blauwdruk. Elke specifieke beleidscontext vraagt om een op maat gesneden methodiek. Daarom is er inzicht nodig in de problematiek van en de discussie over de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden. Met behulp van theoretische literatuur over sturing en interactieve beleidsvoering kan vervolgens worden aangegeven wat dit betekent voor de aansturing van het implementatieproces. In dit theoretisch perspectief wordt gesteld dat een interactief beleidsproces vraagt om sturing op zowel de inhoud (probleemdefinities), netwerk (betrokkenen) en het proces (de wijze van doelbereiking).

1.4 Onderzoeksvragen

Meer inzicht in de problematiek van en de discussie over de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden en de betekenis hiervan voor de aansturing van dit implementatieproces zal worden verkregen door het beantwoorden van de volgende deelvragen:

1. Welke voorwaarden voor het implementatieproces van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden worden vanuit theoretische perspectief aangedragen?
2. Hoe kijken betrokken partijen aan tegen het implementatieproces van de Habitat-en Vogelrichtlijn?
3. Welke voorwaarden gelden op basis van de antwoorden op vraag 1 en 2 bij de ontwikkeling van een methodiek op maat ter ondersteuning van het implementatieproces van de Habitat-en Vogelrichtlijn?
4. Welke aanbevelingen kunnen ten behoeve van de ontwikkeling van een procesmethodiek op maat op basis van deze studie worden gegeven?

1.5 Aanpak van het onderzoek

Onderzoeksstrategie

Aandacht voor procesmethodologie is een centraal element binnen de bestuurskundige literatuur over interactieve beleidsvoering. Voor het beantwoorden van

onderzoeksvraag 1 is deze literatuur bestudeerd. De in onze ogen belangrijkste theoretische inzichten zijn samengevat in wat wij aanduiden als een procesgerichte benadering van beleid. Hierin staan de interacties tussen bij een beleidsproces betrokken organisaties centraal.

Voor de ontwikkeling van een methodiek op maat is inzicht nodig in de specifieke beleidscontext. Ter vergroting van de geldigheid en betrouwbaarheid van de analyse van deze beleidscontext is er gekozen voor triangulatie. Dit betekent dat er gebruik is gemaakt van verschillende dataverzamelingstechnieken: documentenanalyse, "peer-debriefing" en interviews. Voor inzicht in het beleidsproces tot nu toe en de posities van de betrokken partijen zijn notulen van vergaderingen en briefwisseling tussen LNV en betrokken organisaties in de periode van december 1996 tot begin 1999 (zie voor een overzicht van de gebruikte bronnen bijlage 1) geanalyseerd. Een eerste globale beschrijving van het beleidsproces is begin juni 1999 voorgelegd aan LNV-Noord (peer-debriefing). Tenslotte zijn er in het najaar van 1999 diepte-interviews gehouden met betrokken organisaties ten behoeve van een stakeholdersanalyse. Er is naar gestreefd om met die medewerkers van deze organisaties te spreken die het meest betrokken zijn bij het implementatieproces van de Habitat-en Vogelrichtlijn. (zie voor lijst met respondenten bijlage 2). Het doel van de stakeholdersanalyse is het verkrijgen van inzicht in de te verwachten opstelling van betrokken partijen in termen van inhoud, netwerk en proces. De gespreksverslagen zijn teruggekoppeld met de respondenten (peer-debriefing). De resultaten van de stakeholdersanalyse geven de visies van betrokkenen weer op het moment dat de gesprekken hebben plaatsgevonden. Onder invloed van het voortgaande beleidsproces zullen deze visies uiteraard weer kunnen veranderen.

Analysemodel

De volgende vragen zijn leidraad geweest bij de analyse van de interviews

Inhoud

Hoe zien de betrokken partijen het beleidsprobleem?

- Hoe zien verschillende partijen het beleidsprobleem waarvoor het interactieve traject een oplossing moet bieden?
 - Inventarisatie van de belangrijkste vraagpunten voor verschillende partijen
 - Waarover bestaat consensus en tussen wie (coalities)?
 - Welke meningsverschillen zijn er en tussen wie?

De analyse biedt inzicht in de mate van tegenstrijdigheid van standpunten en aanknopingspunten voor het vervlechten ervan, om zo te komen tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie

Netwerk

Hoe zien de betrokken partijen elkaar?

- Welke andere partijen zijn van belang voor het realiseren van een in hun ogen succesvolle oplossing van het beleidsprobleem ofwel identificatie van onderlinge afhankelijkheden, mogelijke coalities en vertrouwen?

- Waarom zijn deze andere partijen van belang: over welke middelen beschikken zij (o.a. bevoegdheden, hindermacht, contacten, deskundigheid, informatie, financiën) om de oplossing van het beleidsprobleem te beïnvloeden?
- Welke relaties bestaan er tussen de geïdentificeerde partijen ofwel wie hebben op welke wijze contact over de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn en wie wordt er buiten gesloten?

De analyse biedt inzicht in de wenselijkheid om met behulp van het interactieve proces nieuwe relaties tot stand te brengen, en/of bepaalde relaties te verstevigen of af te zwakken. Kortom wie betrek je, op welke wijze en om welke redenen, in welke fase van het interactieve traject?

Proces

Hoe kijken de betrokken partijen aan tegen deelname aan het beleidsproces en welke spelregels gelden hiervoor?

- Welke participatiemogelijkheden biedt de beleidsruimte?
- Op welke wijze wensen de verschillende partijen te worden betrokken bij het beleidsproces (participatiebereidheid)
- Aan welke informatie heeft men behoefte (informatiebehoefte)?

De analyse biedt inzicht in de mogelijke doelen van het interactieve traject en de voorwaarden waaraan dit proces moet voldoen.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk twee beschrijft de voorwaarden die gelden voor het implementatieproces van de Habitat-en Vogelrichtlijn vanuit een theoretisch perspectief dat is ontwikkeld met behulp van de bestuurskundige literatuur over interactieve beleidsvoering. Het hoofdstuk sluit af met conclusies over de betekenis hiervan voor de ontwikkeling van een methodiek op maat. Hiermee is de eerste onderzoeksvraag beantwoord. In hoofdstuk drie worden de resultaten van de stakeholdersanalyse gepresenteerd. In paragraaf 3.2. staat te lezen hoe de betrokken partijen aankijken tegen het beleidsprobleem, in paragraaf 3.3. hoe zij elkaar zien en in 3.4. hoe zij aankijken tegen de deelname aan het beleidsproces en welke spelregels hiervoor gelden. Dit geeft een antwoord op onderzoeksvraag 2. Het rapport sluit in hoofdstuk vier af met conclusies en aanbevelingen ten behoeve van een procesmethodiek op maat voor de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden. Hiermee zijn dan tenslotte onderzoeksvraag 3 en 4 beantwoord.

2 Theoretisch perspectief

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de voorwaarden voor het implementatieproces van de Habitat-en Vogelrichtlijn vanuit een theoretische perspectief. In de uitvoeringsfase van beleid staat het management voor de uitdaging te schipperen tussen de beperkte beleidsruimte die na een genomen besluit nog bestaat en eisen uit de omgeving waarbinnen een project moet worden gerealiseerd. Het probleem daarbij is dat de organisatie die de uitvoering ter hand neemt, afhankelijk is van andere actoren. Zeker daar waar andere partijen over hulpbronnen en bevoegdheden beschikken die maken dat zonder hun medewerking de uitvoering niet kan slagen, is er in de uitvoering sprake van een netwerkachtige situatie die gezamenlijke implementatie onvermijdelijk maakt (Koppenjan en Joldersma, 1997: 385). Ook in de uitvoerende fase wordt het politieke besluit nog op tal van punten uitgewerkt aan de hand van nadere beslissingen, die van cruciaal belang kunnen zijn voor belanghebbenden. De beleidsomgeving is immers dynamisch van aard, wat een voortdurende aanpassing van beleid noodzakelijk maakt. Deze belanghebbenden beschikken veelal over mogelijkheden om de realisatie van het proces te beïnvloeden. Voorbeelden hiervan zijn beroepsprocedures door maatschappelijke organisaties en burgers of vertraging van de aanpassing van bestemmingsplannen.

Het management van de uitvoering moet met andere woorden gericht zijn op het realiseren van steun voor of tenminste acceptatie van en medewerking aan de realisatie van een project. De vraag rijst dan hoe een dergelijk 'interactief' management van de uitvoering binnen de randvoorwaarden van het vastgestelde beleid, eruit zou moeten zien. Dit is ook de vraag waar de Directie Noord van LNV zich voor gesteld ziet ten aanzien van de implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden. De directie is verantwoordelijk voor het realiseren van het gevraagde beschermingsniveau (implementatie) aan de hand van de denklijn en wil dit in een interactief proces met de bestuurlijke- en maatschappelijke partners en andere betrokken partijen nader uitwerken.

2.2 Interactieve beleidsvoering

Zowel in de beleidspraktijk als in de wetenschap is interactieve beleidsvoering in de mode en zijn er vele methodieken (en instrumenten) ontwikkeld ten behoeve van het organiseren van deze processen. In de wetenschap wordt er momenteel veel over interactieve beleidsvoering gefilosofeerd en geschreven binnen de bestuurskunde en de communicatiewetenschappen. In de beleidspraktijk hebben verschillende overheden inmiddels ervaring opgedaan met interactieve planvorming. Bij nationale overheden bestaan er aparte projectbureaus die zich bezighouden met methodiek-ontwikkeling en - evaluatie, voorlichting over deze methodieken en ervaringen, het verzorgen van trainingen en het begeleiden van interactieve processen. Voorbeelden

van projectbureau's zijn Infraplan/lab van het ministerie van Verkeer & Waterstaat, PEGASUS van VROM en 'Dialoog' van de Dienst Landelijke Gebieden (DLG).

Interactieve beleidsvoering is een wijze van beleid voeren, waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft, om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen (Themanummer Bestuurskunde, 1998: 293). Andere benamingen voor deze manier van beleidsvoering zijn onder andere bottom-up planning, participatieve planvorming, netwerkmanagement, open planproces, en consensusbuilding (Caalders & Hagelaar, 1999).

Met interactieve beleidsvoering worden er volgens Caalders en Hagelaar (1999) ideaaltypisch verschillende *doelen* nagestreefd: emancipatie, innovatie en efficiency. *Emancipatie* staat voor de doelstelling om bottom-up te werken en de inbreng van "de basis" te vergroten. Het bereiken van een grotere participatie van marginale boeren, vrouwen of burgers in het algemeen is dan een doelstelling op zichzelf. Deze doelstelling wordt ook wel aangeduid als 'legitimiteit' of 'democratie'. Het bevorderen van *innovatie* via participatie is gericht op het bijeenbrengen van meerdere kennissystemen. Wanneer deze doelstelling voorop staat is interactie vooral gericht op het verhogen van de kwaliteit van plannen en besluitvorming. De term *efficiency* verwijst naar de doelstelling om tot een snellere en doelmatigere uitvoering van plannen te komen. Het creëren van draagvlak en consensus staan centraal. Deze doelstelling heeft een wat meer top-down karakter, dat wil zeggen participatie wordt in eerste instantie gezien als een middel om beter bepaalde top-down gestelde doelen te kunnen bereiken. De vooronderstelling is dat interactie met degenen die de plannen moeten uitvoeren of die geconfronteerd gaan worden met de gevolgen, kan voorkomen dat deze in een latere fase hun 'hindermacht' in de strijd gaan werpen. Bij veel interactieve processen worden deze doelstellingen allemaal tot op zekere hoogte nagestreefd. Toch kunnen er duidelijke accent verschillen worden aangewezen.

Het primaire doel van het interactieve proces dat LNV-Noord in wil zetten ten behoeve van de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn is draagvlak te creëren voor de voorgestelde wijze van uitvoering van de richtlijn. Qua doelstelling van het interactieve proces ligt het accent hier dus op efficiency: participatie is een middel om beter (dwz sneller, doelmatiger) het door de Europese Unie voorgeschreven beschermingsniveau en de vereiste instandhoudingsmaatregelen te bereiken.

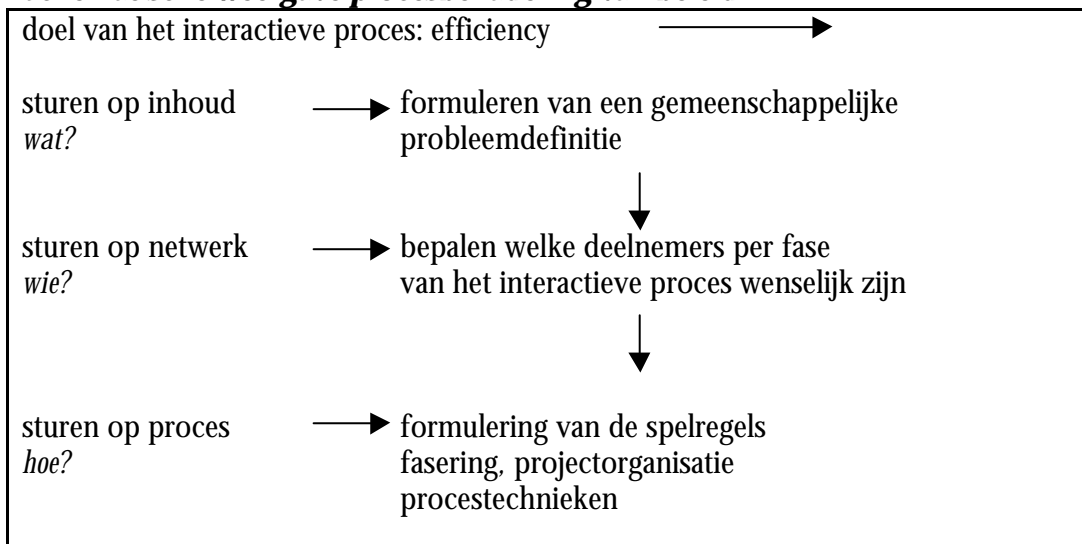
Erkenning van het belang van draagvlak vereist een *procesbenadering van beleid*. Hierin staan de interacties tussen de bij een beleidsproces betrokken organisaties centraal. De sturing van het beleidsproces richt zich niet alleen op de inhoud, maar ook op het proces en het netwerk.¹ Voor een gerichte sturing is empirisch (beleids)analytisch onderzoek naar de inhoud (probleemdefinities), het netwerk (afhankelijkheidsrelaties)

¹ Deze benadering is ontwikkeld door Ligthart en Neven (1999) en geïnspireerd door de inzichten van o.a. Peterse en Neven (1997, 1998).

en het proces (van voorwaarden voor participatie en informatie naar een procesmethodiek op maat) nodig.

2.3 Een procesgerichte benadering van beleid: INP

Schematische weergave procesbenadering van beleid



Sturen op inhoud wil zeggen dat de definitie van problemen en/of oplossingen beperkt of verruimd wordt met het oog op de doelrealisatie, die daarmee dus wordt afgestemd op de preferenties en belangen van alle betrokkenen. De mate waarin dit mogelijk is, is afhankelijk van de beleidsruimte (zie onder proces). Een gemeenschappelijke probleemdefinitie is een voorwaarde voor gedragen oplossingen. Een gemeenschappelijke probleemdefinitie betekent vooral communicatie over de vraag *wat* willen we bereiken? Betrokken partijen zullen hierover echter van mening verschillen. Een probleem met betrekking tot het sturen op inhoud kan zijn dat de meningsverschillen tussen de betrokken stakeholders zo groot zijn, dat enige toenadering ten aanzien van probleemdefinitie en oplossingen niet te verwachten is. Er zullen echter veelal ook partijen zijn met vergelijkbare standpunten. Betrokken partijen met vergelijkbare standpunten ten aanzien van een bepaald issue vormen een coalitie. Een coalitie van partijen ten aanzien van het ene issue kan het overbruggen van het verschil van mening ten aanzien van een issue waar deze partijen tegenover elkaar staan bevorderen (vervlechting). Partijen zullen meer geneigd zijn om consensus te bereiken wanneer zij beseffen dat zij voor doelrealisatie van elkaar afhankelijk zijn. Daarom is, naast aandacht voor de vraag *wat* willen we bereiken, de vraag met *wie* kunnen we dat bereiken van belang. Deze vraag is aan de orde onder het kopje 'sturen op netwerk.'

Sturen op het netwerk betekent dat al die deelnemers die van belang zijn voor het behalen van het gewenste resultaat erbij worden betrokken. Het gaat dus om de vraag *wie* doen er mee? Een belangrijk vraagstuk is, of alleen vertegenwoordigers van organisaties worden betrokken of er ook rechtstreekse interactie plaatsvindt met de

leden van de achterban. Indien vertegenwoordigers deelnemen aan het interactieve proces moet helder zijn met welk mandaat zij aan tafel zitten. Ook zal de interactie vaak niet vanzelf tot stand komen. De participatiebereidheid van de verschillende stakeholders zal worden beïnvloed door de mate waarin de wederzijdse afhankelijkheid ook wordt ervaren. De initiatiefnemer zal een stimulerende rol moeten spelen en bijvoorbeeld expliciet duidelijk moeten maken wat er voor verschillende deelnemers te winnen valt. Helderheid over wat er met de resultaten van het interactieve proces gebeurt, zal de participatie bevorderen. Een niet al te lange tijd tussen ideevorming en actie is wat dit betreft bevorderlijk, evenals een actief relatiebeheer.

Partijen interacteren met elkaar op basis van ervaren afhankelijkheden. Daar waar op dit moment weinig interactie plaatsvindt tussen partijen, terwijl partijen wel wederzijds afhankelijk zijn, is het van belang na te gaan waarom deze partijen elkaar al dan niet opzoeken. Een gebrek aan vertrouwen kan hiervoor een belangrijke verklaring zijn.

Sturen op het proces betekent het bepalen van de spelregels, die de mate van openheid, de organisatie van de informatievoorziening, de interne besluitvorming, de relatie tot de formele besluitvorming en de tijdsplanning reguleren. De vraag *hoe* kunnen de gewenste resultaten worden bereikt, staat centraal.

De mate van openheid wordt bepaald door de beleidsruimte. Indien voor bestuurders op voorhand de inhoud van het besluit al vaststaat, kun je maar beter niet aan interactieve beleidsvoering beginnen. Interactieve beleidsvoering heeft alleen zin indien de deelnemers iets te winnen hebben bij deelname. Dit vereist onderhandelingsruimte. Het is van belang dat de initiatiefnemer van tevoren duidelijkheid verschaft over de aspecten die nog onderhandelbaar zijn. Dit zal in praktijk echter niet altijd mogelijk zijn. In dat geval zullen de onzekerheden die er nog leven bij de initiatiefnemer voor het voetlicht moeten worden gebracht.

De rol die partijen gezien de beschikbare beleidsruimte kunnen spelen kan afwijken van de rol die betrokkenen willen spelen. Betrokken partijen zullen proberen om de beschikbare beleidsruimte zoveel mogelijk op te rekken. Dit onderstreept het belang van het expliciteren van de spelregels. Communicatie over deze spelregels is van groot belang.

Grofweg kunnen er vier verschillende rollen worden onderscheiden die betrokkenen in een beleidsproces kunnen spelen: meeweten, meedenken, meewerken en meebeslissen (VROM-PEGASUS, 19?). Meeweten wil zeggen dat de partijen worden geïnformeerd over de voortgang en de besluitvorming over de implementatie van de richtlijnen. Het is van belang om de informatievoorziening af te stemmen op de specifieke behoefte aan informatie. Meedenken wil zeggen dat partijen regelmatig worden geconsulteerd gedurende de implementatie vanwege hun specifieke deskundigheid of ervaringskennis. Meewerken betekent dat partijen actief worden betrokken bij het uitwerken van problemen en/of het uitproberen van oplossingen. Meebeslissen geldt voor die partijen die uiteindelijk de beslissing nemen.

2.4 Conclusies

Op basis van de voorwaarden die hierboven zijn geformuleerd in termen van sturen op inhoud, sturen op netwerk en sturen op proces zal hieronder worden aangegeven wat dit betekent voor de ontwikkeling van een methodiek op maat.

Sturen op inhoud vereist voor de ontwikkeling van een procesmethodiek op maat:

- Inzicht in de preferenties van betrokkenen ten aanzien van de implementatie van De Habitat-en Vogelrichtlijn
- Inzicht in de (inhoudelijke) meningsverschillen en coalities van partijen (positionering)
- Onderzoek naar de mogelijkheden om te komen tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie

Sturen op netwerk vereist voor de ontwikkeling van een procesmethodiek op maat:

- Inzicht in de wederzijdse afhankelijkheden
- Inzicht in de mate waarin deze afhankelijkheden ook worden ervaren
- Inzicht in de bestaande interactiepatronen
- Inzicht in de mate van vertrouwen tussen betrokken partijen

Sturen op proces vereist voor de ontwikkeling van een procesmethodiek op maat:

- Inzicht in de omvang van de beleidsruimte
- Inzicht in de participatiebereidheid
- Inzicht in de informatiebehoefte

3 Resultaten stakeholdersanalyse

3.1 Inleiding

Zoals in de conclusie van hoofdstuk 2 werd aangegeven, is voor de ontwikkeling van een procesmethodiek op maat inzicht nodig in de te verwachten opstelling van betrokken partijen in termen van inhoud, netwerk en proces. Om dit inzicht te verkrijgen is er daarom een *stakeholdersanalyse* uitgevoerd. Met behulp van open gesprekken is er informatie verzameld over:

- hoe de betrokkenen aankijken tegen de implementatie van de Vogel-en Habitatrichtlijn (inhoud)
- hoe zij de andere betrokken partijen zien en met wie zij om welke redenen in contact treden over de implementatie van de richtlijnen (netwerk)
- hoe zij betrokken wensen en kunnen zijn bij dit implementatieproces (proces)

In dit hoofdstuk worden de resultaten van deze *stakeholdersanalyse* gepresenteerd. Ter voorbereiding van de stakeholdersanalyse zijn schriftelijke bronnen van de besluitvorming over de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden geanalyseerd. Waar nodig zijn de resultaten van deze analyse ter aanvulling of verduidelijking gebruikt.

3.2 Inhoud: hoe zien de betrokken partijen het beleidsprobleem?

Issues

Om te komen tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie is het van belang om te inventariseren welke issues er spelen ten aanzien van de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden. Een gemeenschappelijke probleemdefinitie is immers een voorwaarde voor gedragen oplossingen. In dit geval gaat het bij die oplossingen om de keuze van het beschermingsinstrumentarium en de afspraken over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden ten behoeve van de realisatie van het vereiste beschermingsniveau. De communicatie over de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn zal zich moeten richten op deze issues.

Onderstaande **issues** spelen in meerdere of mindere mate voor de betrokken partijen.

- Spanning tussen (Europese) natuurwaarden en maatschappelijke activiteiten
- Bescherming van natuurwaarden
- Het belang van draagvlak
- Eilandgevoel
- Centralisatie van de besluitvorming
- Juridisering van de besluitvorming
- Stapeling van beleid
- Onduidelijkheid over het afwegingskader Habitatrichtlijn

De verschillende partijen nemen ten aanzien van deze issues verschillende standpunten in. Hieronder zal eerst worden toegelicht welke discussiepunten bij de verschillende issues aan de orde zijn. Daarna volgt een uiteenzetting over de positionering van de verschillende stakeholders ten aanzien van de onderscheiden issues.

Bij het **issue spanning tussen (Europese) natuurwaarden en maatschappelijke activiteiten** gaat het om de vraag naar de mate waarin het behoud van de natuurwaarden in de duingebieden op de Waddeneilanden samengaat met de maatschappelijke activiteiten en ontwikkelingen op de eilanden. En, zijn natuurwaarden juist dankzij de activiteiten van Defensie, wildbeheerders, landbouw en recreatie behouden gebleven of zelfs tot ontwikkeling gekomen? Of vormen maatschappelijke activiteiten en ontwikkelingen een bedreiging voor de kwetsbare duingebieden op de Waddeneilanden?

Bij het issue **bescherming van natuurwaarden** gaat het om de discussie hoe natuurwaarden het beste beschermd kunnen worden. De partijen verschillen van mening over de mate waarin maatschappelijke activiteiten moeten wijken voor het natuurbelang en over de noodzaak tot het stimuleren van beheer.

Iedereen is vóór de bescherming van natuurwaarden, maar de stakeholders zijn het niet eens over *de mate waarin maatschappelijke activiteiten moeten wijken voor het natuurbelang*. Stellen natuurwaarden harde grenzen aan het gebruik of gaat het om een integrale afweging van belangen waarvan het natuurbelang er één is? En, bepalen ecologische criteria de ruimte voor natuur of dient de begrenzing van natuurgebieden te worden afgestemd op de ruimte die maatschappelijke activiteiten vragen? Vraagt de bescherming van natuurwaarden om een duurzame veiligstelling of moet het mogelijk blijven om ruimte voor natuur in de loop van de tijd anders te bestemmen indien de samenleving hierom vraagt? Vereist de bescherming van natuurwaarden ook een beperking van de schadelijke effecten van maatschappelijke activiteiten buiten het natuurgebied ofwel een zogenaamde externe werking? Bepalen de kwetsbaarheid van natuurwaarden of historische rechten de ruimte voor medegebruik van natuurgebieden?

Een tweede deeldiscussie die schuilgaat achter het issue 'bescherming van natuurwaarden' is de discussie over de noodzaak tot het stimuleren van beheer. Gaat het bij de bescherming van natuurwaarden vooral om het tegengaan van schadelijke effecten van maatschappelijke activiteiten, of is ook een *actief beheer* noodzakelijk waarvoor middelen beschikbaar dienen te zijn?

Een derde issue is **het belang van draagvlak** voor de bescherming van natuurwaarden. De discussie richt zich vooral op de vraag wat het streven naar draagvlak in de praktijk betekent. Is voor een succesvolle bescherming van natuurwaarden bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak een voorwaarde en is het hiervoor nodig om mensen medeverantwoordelijkheid te geven of is dit draagvlak niet zozeer een voorwaarde (vooraf) en gaat het erom te werken aan de acceptatie (achteraf) van het belang van de bescherming van natuurwaarden?

Een vierde issue is aangeduid als **het eilandgevoel**. Verschillen de Waddeneilanden in ecologisch, sociaal-cultureel, bestuurlijk en economisch opzicht zodanig van andere gebieden in Nederland dat een aparte regeling van de bescherming van (Europese) natuurwaarden gerechtvaardigd is (regionaal maatwerk) of is de problematiek vergelijkbaar met andere gebieden in Nederland?

Het vijfde en zesde issue raken de verdeling van rollen bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn. In hoeverre is **centralisatie van de besluitvorming** onder invloed van Europese regelgeving problematisch? Of vraagt de bescherming van Europese natuurwaarden juist om een regie op nationaal niveau?

En, draagt de inzet van juridische instrumenten bij de bescherming van natuurwaarden het gevaar in zich dat de implementatie van de richtlijnen voor een belangrijk deel via de rechter gaat lopen? Of, biedt de inzet van juridisch instrumentarium nu juist een harde bescherming van natuurwaarden die ook voor de rechter kan worden afgedwongen? Kortom is **juridisering van de besluitvorming** een voordeel of een nadeel?

Een zevende issue is aangeduid als de **stapeling van beleid**. Hebben de Europese richtlijnen een meerwaarde voor de natuurbescherming of dragen zij bij aan de stapeling van natuurbeschermingsregimes in het Waddengebied met het gevaar van onzorgvuldig overheids-handelen en een verzwaring van de uitvoeringslast?

Tot slot de **onduidelijkheid over het afwegingskader uit de Habitatrichtlijn**. In hoeverre is het afwegingskader geformuleerd in artikel 6 van de Habitatrichtlijn duidelijk en leidt dit tot een eenduidige vertaling in nationale wetgeving?

Standpunten, coalities en meningsverschillen

Aan de hand van de informatie uit de interviews is vervolgens bepaald ten aanzien van welke issues de meningsverschillen groot zijn en ten aanzien van welke issues de standpunten minder ver uiteen liggen. In de literatuur over interactieve planvorming staat immers te lezen dat grote meningsverschillen een gemeenschappelijke probleemdefinitie in de weg kunnen staan. Betrokken partijen met vergelijkbare standpunten ten aanzien van een bepaald issue vormen een coalitie. Deze coalities kunnen per issue verschillen. Een coalitie van partijen ten aanzien van het ene issue kan het overbruggen van een verschil van mening ten aanzien van een issue waar deze partijen tegenover elkaar staan bevorderen.

Ten aanzien van de issues *bescherming van natuurwaarden, spanning tussen (Europese) natuurwaarden en maatschappelijke activiteiten, eilandgevoel en stapeling van beleid* zijn de meningsverschillen het grootste. De Waddenvereniging (WV) en Vogelbescherming Nederland (VBN) vormen een coalitie, aangevuld met Natuurmonumenten (NM) bij de *issues bescherming van natuurwaarden en stapeling van beleid*. Voor deze organisaties is de kwetsbaarheid van de te beschermen natuurwaarden uitgangspunt voor de beperkingen ten aanzien van het gebruik van en rond natuurgebieden. De kustduinen

op de Waddeneilanden zijn in hun ogen een kwetsbare biotoop. Daarnaast geven zij aan dat de richtlijnen specifiek zijn bedoeld voor de bescherming van *Europese* natuurwaarden en daarom een meerwaarde hebben ten opzichte van andere natuurbeschermingsregimes. Bovendien biedt de Europese regelgeving een extra mogelijkheid voor beheerssubsidies. Wat de *bescherming van natuurwaarden* betreft zit het OOW dichtbij deze natuurbeschermingsorganisaties: "nieuwe activiteiten zullen primair aan de Habitatrichtlijn getoetst moeten worden." Hun enige angst is dat "hele kleine dingen, bijvoorbeeld het verleggen van een fietspad al op blokkades zullen stuiten."

De coalitie van natuurbeschermingsorganisaties vindt een coalitie van ministeries van andere sectoren en vertegenwoordigers van lokale gebruikers tegenover zich. De directie Noord van het ministerie van Economische Zaken (EZ) en de Deinst Gebouwen Werken en Terreinen Noord-Oost Nederland van het ministerie van Defensie (DGWT) hekelen met name de externe werking. De Inspectie Ruimtelijke Ordening in Noord (IRO) wijst op het belang van een integrale afweging voor een planologisch verantwoorde inrichting van het Waddengebied. De vereniging van recreatieondernemers Nederland (RECRON, consulentenschap Fryslan), de Noordelijke Land-en Tuinbouworganisatie (NLTO) de Westelijke Land-en Tuinbouworganisatie-afdeling Texel (WLTO) en de Wildbeheereenheid Terschelling (WBE) vragen ruimte voor de activiteiten van de sectoren die zij vertegenwoordigen. De Stuurgroep Waddenprovincies (SWP) spreekt zich minder duidelijk uit. Wel wijst de voorzitter op het belang van democratische controle en een integrale afweging waar het provinciale niveau in kan voorzien. Provinciale Staten van Fryslan hebben overigens duidelijk meer bezwaren tegen de richtlijnen dan het bestuurlijke niveau.

De positie van LNV naar buiten toe is volgens de stakeholders niet eenduidig. Dit komt ook naar voren in de gesprekken die zijn gevoerd met twee verschillende medewerkers van LNV. Ten aanzien van het issue *eilandgevoel* leven er verschillende ideeën. Er is onenigheid over in hoeverre de implementatieproblematiek op de Waddeneilanden uniek is en een aparte regeling vergt. Ten aanzien van de issues *stapeling van beleid* en *bescherming van natuurwaarden* is haar positie voor de andere stakeholders onduidelijk. Er heerst onduidelijkheid in het veld over welk instrumentarium LNV wil inzetten ter implementatie van de richtlijnen. Ook zou LNV volgens de natuurbeschermingsorganisaties niet duidelijk genoeg gaan staan voor de doorwerking van de richtlijnen.

De *stapeling van beleid* is een belangrijk issue voor Staatsbosbeheer regio Fryslan (SBB). Zij vormt hier een coalitie met de rijksoverheden van andere sectoren en de boeren op lokaal niveau. Staatsbosbeheer vreest de extra uitvoeringslast die de Europese regelgeving met zich meebrengt. RWS-Noord wijst op het gevaar van onzorgvuldig overheidshandelen die de stapeling van beleid met zich meebrengt. De discussie ten aanzien van het *eilandgevoel* speelt vooral tussen de gemeenten, lokale vertegenwoordigers van gebruikers (boeren en jacht) enerzijds en de natuurbeschermingsorganisaties anderzijds. Zo beschouwen de jagers de duinen als *hun* buitengebied waar ze zuinig op zijn en "dat ze koesteren als hun eigen achtertuin." Het

OOW wijst op het historisch medegebruik: "Eilanders hebben een hekel aan bordjes *Verboden Toegang*. Het gevoel is: `Zij zetten bordjes op *ons* eiland."

Ten aanzien van de issues *noodzaak tot het stimuleren van beheer*, *belang van draagvlak*, *centralisatie van de besluitvorming*, *juridisering van de besluitvorming* en de *onduidelijkheid over het afwegingskader Habitatrichtlijn* liggen de standpunten minder ver uiteen. Ten aanzien van het issue *noodzaak tot het stimuleren van beheer* vormen de natuurbeschermingsorganisaties, de natuurbeheerders en LNV een coalitie. Andere stakeholders spreken zich hierover niet uit. Zo onderstreept Vogelbescherming Nederland het belang van de verplichting tot het maken van een beheersplan. Bij Natuurmonumenten heerst er onduidelijkheid over de continuïteit van de LIFE-gelden. Dit geld zou in een integraal potje worden gestopt te verdelen door de provincie. Natuurmonumenten vreest dat er in dat geval minder geld is voor natuurbeheer.

Het *belang van draagvlak* wordt door alle stakeholders onderkend, alleen verschillen de stakeholders over de prioriteit van dit belang en de wijze waarop dit bereikt dient te worden. De Vogelbescherming hecht het minste aan draagvlak: "Het beschermen van kwetsbare natuurwaarden is belangrijker dan maatschappelijk draagvlak voor het in te zetten instrumentarium. LNV-Noord moet nu de zaak niet omdraaien door te stellen de gemeenten liggen dwars dus we hebben een probleem." De gemeenten en de vertegenwoordigers van gebruikers pleiten daarentegen voor medeverantwoordelijkheid, hierin gesteund door LNV-Noord. Zo voelen bijvoorbeeld de wildbeheerders zich verantwoordelijk voor de signalering van aantasting van natuurwaarden. Zij zien zichzelf als "de ogen en oren van de natuur."

De *centralisatie van de besluitvorming* is vooral een probleem voor de gemeenten en lokale organisaties van gebruikers. Voor het OOW is dit het centrale issue: ``Het is geen kwestie van wantrouwen tegen de ambtenaren van LNV die verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening op basis van de Nb-wet. Het probleem is dat het antwoord op een vergunningaanvraag in de bus valt en je er dan niets meer aan kunt doen, behalve naar de rechter stappen. Je krijgt weliswaar een concept waar je op kunt reageren, maar bij LNV toetsen ze toch op andere wijze (ambtelijk) dan een democratisch gekozen gemeentebestuur, omdat het besluit daar genomen wordt door gemandateerde ambtenaren. Het gemeentebestuur zit dichterbij de lokale bevolking en is democratisch gekozen. Bij een vergunningaanvraag organiseren wij hoorzittingen en zijn er contacten tussen gemeenteraadsleden en de vergunning-aanvrager (je gaat eens praten). Op deze manier werk je aan de acceptatie van een beslissing over een vergunning. Zo krijg je draagvlak. Een beslissing die in Den Haag wordt genomen, zal veel eerder op weerstand stuiten." Zij worden in hun opstelling gesteund door de provincies, LNV-Noord, de Waddenvereniging en de andere rijksoverheden. De Waddenvereniging ziet zichzelf als een coalitiepartner van de gemeenten in de discussie over de decentralisatie van de Nb-wet. Hierin heeft zij gepleit voor uitvoering op een zo laag mogelijk niveau.' De Waddenvereniging acht echter de gemeenten niet in staat regels te stellen en te handhaven ten behoeve van de natuurbescherming van de duinen. De Vogelbescherming pleit nadrukkelijk voor een regie op nationaal niveau.

De *juridisering van de besluitvorming* wordt als een nadeel gezien door EZ, IRO, DGWT, RECRON en het OOW. De Waddenvereniging en Vogelbescherming zien extra juridische bescherming weliswaar als een instrument om excessen te voorkomen, maar stellen nadrukkelijk dat je hier niet lichtzinnig mee om kunt gaan. "Het voeren van processen is van belang om jurisprudentie los te krijgen voor meer duidelijkheid over de interpretatie van de richtlijnen." De Waddenvereniging lijkt genuanceerder te zijn gaan denken over het inzetten van juridische instrumenten. Op de Habitatconferentie in het voorjaar van 1998 stelde zij immers nog dat "het aanspannen van juridische procedures tegen ongewenste ontwikkelingen in een (natuur)gebied altijd een belangrijk middel is om haar doelstellingen te bereiken."

Alle stakeholders zijn het erover eens dat er nog veel *onduidelijkheid heerst over het toetsingskader uit de Habitatrictlijn*. Er is behoefte aan duidelijkheid over de ruimte die de richtlijnen laten voor de continuering en uitbreiding van het medegebruik van de natuurgebieden en de regeling van de externe werking onder de richtlijnen. Zo stelt bijvoorbeeld EZ dat er "onduidelijkheid blijft over de werking van de aanwijzing en de gevolgen voor de economische activiteit in of nabij de aangewezen gebieden." De Waddenvereniging en Vogelbescherming Nederland vinden echter dat er meer duidelijkheid valt te bieden dan er momenteel door LNV wordt geboden. Zo stelt Vogelbescherming Nederland dat er "in de LNV folder opdat Vogels blijven vliegen weinig duidelijkheid is gegeven over de consequenties van de richtlijnen." De Waddenvereniging verklaart dat "de antwoorden die LNV op vragen geeft erg vaag zijn, terwijl er met behulp van wettelijke uitspraken en adviezen van het Europese Hof en de bijzondere klachtenprocedures tegen lidstaten die kunnen leiden tot een `met redenen omkleed advies" veel meer duidelijkheid kan worden geschapen."

Meningsverschillen dienen aandacht te krijgen voor zover zij een oplossing van de implementatieproblematiek in de weg staan. Het onderkennen van onderlinge afhankelijkheid wordt in het geval van grote meningsverschillen een zeer belangrijke voorwaarde voor het voldoende beslechten van deze tegenstellingen. Om hier inzicht in te krijgen is aanvullend aan de inventarisatie van issues en de positionering van stakeholders een netwerkanalyse noodzakelijk.

3.3 Netwerk: hoe zien de betrokken partijen elkaar?

Wederzijdse afhankelijkheid

Partijen die van belang zijn voor het behalen van het gewenste resultaat dienen betrokken te worden bij het implementatieproces. De participatiebereidheid van de verschillende stakeholders zal worden beïnvloed door de mate waarin deze onderlinge afhankelijkheid ook wordt ervaren. Indien deze niet wordt ervaren, zal hier expliciet aandacht aan moeten worden besteed.

LNV is eindverantwoordelijk voor de implementatie van de Vogel-en Habitatrictlijn in Nederland. Voor het realiseren van het vereiste beschermingsniveau zijn zij echter afhankelijk van provincies en de gemeenten. Ook voor de uitvoering van ander (natuur)beleid is LNV van de medewerking van deze bestuurlijke partners afhankelijk.

Onder invloed van de decentralisatie van de Nb-wet, nemen de bevoegdheden van de provincie toe. Bovendien krijgt de provincie een centrale rol in de organisatiestructuur van het Waddengebied door haar voorzitterschap van het RCW. DGWT en RWS zijn belangrijke gebruikers (en eigenaars) van de te beschermen natuurgebieden. Het succes van de bescherming is dus mede afhankelijk van het handelen van deze twee rijkspartners. Het buitensluiten van natuurbeschermingsorganisaties, maar ook van branche-organisaties kan ertoe leiden dat conflicten voor de rechter uitgevochten gaan worden.

Interacties

Op basis van ervaren afhankelijkheden interacteren partijen met elkaar. Daar waar op dit moment weinig interactie plaatsvindt tussen partijen, terwijl partijen wel wederzijds afhankelijk zijn, is het van belang na te gaan waarom deze partijen elkaar al dan niet opzoeken. Een gebrek aan vertrouwen kan hiervoor een belangrijke verklaring zijn. Het bouwen van vertrouwen en het zoeken naar een gemeenschappelijk belang, ook bij partijen met tegengestelde belangen, is nodig voor het welslagen van het implementatieproces.

Via informele contacten, jurisprudentie en briefwisseling probeert de Nederlandse regering inzicht te krijgen in het standpunt van de Europese Commissie over de wijze waarop Nederland de richtlijn wenst te implementeren. De Europese Commissie acht zich echter niet bevoegd om hier uitspraken over te doen en verwijst naar het Europese Hof dat hier in laatste instantie bindende uitspraken over kan doen (brief EC, januari 1999). De reactie van de Europese Commissie op de lijsten met gebieden, die Nederland inmiddels heeft ingediend onder de Vogel-en Habitatrichtlijn is nog niet bekend. Wel heeft de Europese Commissie een onderzoek ingesteld naar de juridische vertaling van de bepalingen uit de richtlijnen in nationale wetgeving. De resultaten van dit onderzoek zijn echter vertrouwelijk.

Op nationaal niveau is in deze casus de interactie over de implementatie van de richtlijnen het meest intensief geweest tussen LNV-Noord en de Waddeneilandgemeenten verenigd in het OOW. In het voorjaar van 1998 komt als gevolg van de intensieve interactie tussen LNV en OOW de zogenaamde denklijn tot stand over de wijze waarop er om zal worden gegaan met de implementatie van de richtlijnen op de Waddeneilanden. De afspraken tussen de gemeenten en LNV-Noord zijn tot nu toe nauwelijks gecommuniceerd naar andere betrokkenen. Het meest op de hoogte zijn de andere bestuurlijke partners via de interactie in het RCW en het rijksherenoverleg. De voorlopige denklijn is op 26 maart 1998 geaccordeerd in het RCW en op 7 april 1998 door het CCW. De geïnterviewde personen bij IRO en DGWT zeggen echter niet op de hoogte te zijn van de denklijn. Met name de medegebruikers Defensie en RWS hebben behoefte aan een intensievere communicatie met LNV over de implementatie van de richtlijnen dan tot nu toe via het geïnstitutionaliseerde overleg. De interactie tussen LNV en de provincie(s) verenigd in het SWP lijkt tot nu toe beperkt. Ook lijkt er nauwelijks sprake van interactie tussen het OOW en het SWP over dit onderwerp. Tot nu toe zou hier geen aanleiding toe zijn geweest vanwege de beperkte bevoegdheden van de provincie.

LNV-Noord kent een regulier overleg met de Waddenvereniging en Vogelbescherming Nederland. Volgens de Waddenvereniging is de denklijn daar echter pas heel laat en summier aan de orde geweest. De Waddenvereniging brengt haar standpunten over de Habitat-en Vogelrichtlijn verder vooral naar voren tijdens conferenties (bijvoorbeeld tijdens de Habitatconferentie van 27 maart '98 en mei '99) en in brieven aan het bevoegd gezag op nationaal en internationaal niveau. Vogelbescherming Nederland heeft goede ingangen bij LNV, de Tweede Kamer en neemt deel aan het biogeografisch overleg van de Europese Commissie in het kader van de Habitatrichtlijn. Natuurbeherende organisaties lijken over de richtlijnen meer contact te hebben met lagere overheden via het beheerdersoverleg dan met LNV. Verder zijn er ad hoc contacten tussen de verschillende natuurorganisaties (belangengroepen en beheerders). Ten aanzien van de voorgenomen nieuwe aanwijzingen onder de Vogelrichtlijn hebben de natuurorganisaties een gezamenlijk standpunt ingenomen en uitgedragen richting Tweede Kamer en Europese Commissie (brief Vogelbescherming e.a., 10 november 1998). Over de regulering van de bescherming lijkt er tot nu toe nog weinig contact te zijn geweest tussen deze partijen. De Waddenvereniging en Vogelbescherming Nederland hebben vooral contact met andere natuurorganisaties en nauwelijks met belangenorganisaties van andere sectoren. Via het beheerdersoverleg hebben natuurbeherende organisaties, de recreatie-en landbouwsector en de jagers onderlinge contacten. In het kader van de richtlijnen hebben deze belangenhebbenden elkaar ook wel opgezocht om standpunten uit te wisselen en waar mogelijk coalities te smeden. De NLTO heeft veel gelobbied richting gemeenten en provincie. WBE heeft goede contacten met de gemeenten, de andere lokale organisaties rondom het natuurbelang (Vogelwacht en Staatsbosbeheer) en de landbouw. RECRON heeft contact gehad over de richtlijnen met de HISWA, de Koninklijke Horeca Nederland en met de NLTO.

Vertrouwen

Alle stakeholders hekelen de gebrekkige en beperkte communicatie van LNV in het kader van de implementatie van de richtlijnen tot nu toe. Bovendien gelooft DGWT op basis van de ervaringen met de EHS niet in de garanties van LNV ten aanzien van de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn. SBB heeft slechte ervaringen met de toepassing van de Nb-wet door LNV in het verleden. De Waddenvereniging vindt dat LNV een dubbelhartige houding aanneemt: "enerzijds hanteert zij een autoritaire sturingshouding door de aanwijzing van de gebieden tamelijk top-down te regelen, anderzijds stelt zij zich afzijdig op door uit te dragen dat de EU LNV dwingt tot de implementatie van de richtlijnen." Volgens WBE geeft LNV wel het idee dat zij luisteren, maar handelen zij hier niet naar. De stakeholders zijn bevreesd dat de zienswijzen die naar voren zijn gebracht ten aanzien van de aanwijzingen onder de Vogelrichtlijn met één hand door LNV van tafel zullen worden geveegd.

Verder hebben een aantal stakeholders onder meer op basis van ervaringen in het verleden weinig vertrouwen in de gemeenten als handhaver van natuurbeschermingsbepalingen. Genoemd wordt de gebrekkige handhaving van de Wadverordening.² Het geringe vertrouwen in de gemeenten geldt voor IRO, SWP,

² In het proefschrift van Verbeeten (1999: 63) lezen we hierover het volgende: Op uitdrukkelijk verzoek van de eilandgemeenten werden in 1981 de stroken onder de eilanden uitgezonderd van de aanwijzing op

NM, SBB, VBN en de WV. LNV-Noord, RWS, NLTO, WLTO, WBE en RECRON zien de gemeenten wel functioneren in deze rol of geven hen het voordeel van de twijfel.

EZ, OOW en WBE hebben weinig vertrouwen in een constructieve opstelling van de Waddenvereniging. Het OOW staat wel open voor een dialoog met de Waddenvereniging. RWS, DGWT, SWP, SBB vinden de Waddenvereniging wel vaker tegenover zich, maar accepteren de Waddenvereniging in deze rol en ervaren van tijd tot tijd dat door overleg tot overeenstemming met de Waddenvereniging kan worden gekomen.

3.4 Proces: hoe kijken betrokkenen aan tegen deelname aan het beleidsproces en hoeveel ruimte is er hiervoor?

Beleidsruimte

De beleidsruimte bepaalt in welke mate (en op welke wijze) betrokken partijen kunnen participeren in de besluitvorming over de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn. Er kunnen verschillende rollen worden onderscheiden: meeweten, meedenken, meewerken en meebeslissen. Meeweten wil zeggen dat de partijen worden geïnformeerd over de voortgang en de besluitvorming over de implementatie van de richtlijnen. Meedenken wil zeggen dat partijen regelmatig worden geconsulteerd gedurende de implementatie vanwege hun specifieke deskundigheid of ervaringskennis. Meewerken betekent dat partijen actief worden betrokken bij het uitwerken van problemen en/of het uitproberen van oplossingen. Meebeslissen geldt voor die partijen die uiteindelijk de beslissing nemen.

De rol die partijen gezien de beschikbare beleidsruimte *kunnen* spelen kan afwijken van de rol die de betrokkenen *willen* spelen. Verschillende stakeholders hebben een visie op de rol die zijzelf wenselijk achten. De participatiebereidheid van de betrokken partijen zal afhankelijk zijn van de mate waarin er bij deelname aan het proces nog iets te winnen valt. Enige beleidsruimte is daarom een voorwaarde voor interactieve beleidsvoering. Betrokken partijen zullen als hen dit uitkomt proberen om de beschikbare beleidsruimte zover mogelijk op te rekken. Er dienen daarom ook duidelijke spelregels te worden opgesteld ten aanzien van de inbreng van de verschillende stakeholders. Communicatie over deze spelregels is van groot belang. Behalve afstemming van de participatiebereidheid en de mogelijke participatie is het ook van belang om de informatievoorziening af te stemmen op de informatiebehoefte van betrokken partijen.

Ten aanzien van de beleidsruimte in deze casus kan worden vastgesteld dat:

- De (uiteindelijke) beslissing over de keuze van het nationaal beschermingsinstrumentarium ter implementatie van de richtlijnen op nationaal niveau (Staatssecretaris en Tweede Kamer) ligt.

basis van de Natuurbeschermingswet. De gemeenten vinden dit noodzakelijk vanwege historische gebruiksvormen, zoals visserij. Het is de bedoeling dat de gemeenten zorg dragen voor een adequate bescherming van de aanwezige natuurwaarden in het gebied, *maar de gemeenten schieten hierin tekort.*

- Hoe de verplichting tot het treffen van instandhoudingsmaatregelen overeenkomstig artikel 6 lid 1 zal worden georganiseerd, is ook na de besluitvorming op nationaal niveau nog onderhandelbaar, evenals de wijze waarop de implementatie (incl. handhaving) van het gekozen nationale beschermingsinstrumentarium wordt geregeld.
- Er ruimte is gegeven aan LNV-Noord en het OOW voor het verkennen van de mogelijkheden voor het regulering van de bescherming (denklijn/plan van aanpak). Duidelijke afspraken over hoe lang zij hier de tijd voor krijgen en wat er met deze verkenning wordt gedaan, zijn er echter niet.
- Een interactief traject waar de keuze van het beschermingsinstrumentarium inzet is, loopt het risico 'overruled' te worden door de besluitvorming op nationaal niveau. Dit zal de participatie-bereidheid van bestuurlijke-en maatschappelijke partners aantasten, terwijl deze wel gewenst is, voor het treffen van de instandhoudingsmaatregelen en de handhaving van de natuurbeschermingsregels.

In het *besluitvormingsproces tot nu toe* zijn de spelregels voor deelname aan het proces regelmatig onderwerp van discussie. De spelregels over het realiseren van het beschermingsniveau zijn uitgewerkt en vastgelegd in de denklijn. Hierin wordt afgesproken om de bestuurlijke partners (gemeenten, provincies, LNV-VROM) gezamenlijk verantwoordelijk te maken voor de implementatie van de richtlijn en een en ander vast te leggen in een bestuursovereenkomst.³ Elke partij kan zich uit deze overeenkomst terugtrekken als deze zijn verantwoordelijkheid niet meer waar kan maken en terugvalt op zijn eigen instrument. De gedachtenvorming over de wijze van implementatie van de Vogelrichtlijn wordt gelijktijdig meegenomen met het nadenken over de implementatie van de Habitatrichtlijn.

De denklijn is geaccordeerd door het RCW en het CCW. De denklijn wordt verworpen door de Waddenvereniging en de Vogelbescherming. LNV is verdeeld over deze aanpak. De branche organisaties zijn nauwelijks op de hoogte van de denklijn.

Het OOW werkt op basis van de voorlopige denklijn een Plan van Aanpak uit voor de implementatie van de Habitatrichtlijn Waddeneilanden⁴. In juni had het algemeen bestuur van het OOW besloten dat het OOW actief zou zijn in het voortraject. Dit betekent dat zij zullen beginnen met het in kaart brengen van de functie en waarde en de huidige bescherming van de aangewezen gebieden en de mogelijkheden om tot voldoende bescherming te komen. Daarna zal worden bekeken of er gegeven de eisen uit de richtlijnen hiaten zijn in het beschermingsniveau, zodat voor die gebieden nadere bescherming gezocht kan worden (knelpuntenanalyse).

³ Begin 2000 lijkt het erop dat een bestuursovereenkomst niet meer nodig is omdat de noodzaak daartoe zou komen te vervallen nu het voornemen bestaat met behulp van een Algemene Maatregel van Bestuur de verplichting om het afwegingskader uit de Habitatrichtlijn te hanteren wettelijk te regelen (zie brief Staatssecretaris aan Tweede Kamer, 1-02-00).

⁴ Inmiddels is er besloten (17 dec. 1998) dat de gedachtenvorming over de wijze van implementatie van de Vogelrichtlijn gelijktijdig wordt meegenomen met het nadenken over de implementatie van de Habitatrichtlijn.

Over de geïnventariseerde knelpunten zal bestuurlijk overleg plaatsvinden tussen LNV en het OOW. Vervolgens zullen er oplossingen voor deze knelpunten worden gezocht. Ook over deze oplossingen zal er bestuurlijk overleg worden gepleegd en zal er terugkoppeling plaatsvinden naar de gemeenteraden en de bevolking. Vervolgens zullen deze oplossingen worden geïmplementeerd door de eilandgemeenten. Er wordt dan van uitgegaan dat er uiterlijk in 2004 voldoende bescherming bereikt moet zijn. Het algemeen bestuur van het OOW keurt dit Plan van Aanpak in november 1998 goed.

De inventarisatie van knelpunten en oplossingen, het bestuurlijk overleg hierover en de terugkoppeling was voorzien in het voorjaar van 1999. De inventarisatie van knelpunten en het zoeken naar oplossingen zal in nauw overleg met LNV-Noord worden uitgevoerd. Vanaf het zoeken naar oplossingen zal er zeer veel aandacht gegeven moeten worden aan betrokkenen op de eilanden (inspraak etc.) Er wordt opgemerkt dat wanneer alle gevolgen van de Habitat-en Vogelrichtlijn voldoende inzichtelijk zijn er in een eerder stadium met het betrekken van de bewoners begonnen kan worden. Ook wordt het van belang geacht dat de individuele gemeentebesturen die verantwoordelijk zijn voor de inspraak, de start ervan op elkaar afstemmen, zodat tijdig gelijklopende informatievoorziening aanwezig is.

Een werkgroep is belast met de uitwerking van de denklijn. In deze werkgroep zijn de Waddeneilandgemeenten zowel bestuurlijk als ambtelijk vertegenwoordigd (alle Waddeneilanden). Daarnaast maken LNV-Noord, LNV-Noord-West en de Stuurgroep Waddenprovincies deel uit van de werkgroep. Er wordt verwacht dat de gemeenten de terugkoppeling naar de lokale bevolking voor hun rekening nemen. LNV Noord onderhoudt de contacten met LNV in Den Haag. Zo nodig zal de werkgroep resultaten terugkoppelen naar het RCW en CCW. Inmiddels hebben de activiteiten van de werkgroep begin 2000 geleid tot de afspraak dat het afwegingskader uit de Habitatrichtlijn zal worden opgenomen in de bestemmingsplannen van de Waddeneilanden. De Staatssecretaris van LNV heeft in haar brief van 1-02-2000 aan de Tweede Kamer te kennen gegeven dat zij van mening is dat dit initiatief geheel past binnen de wijze waarop zij gestalte wil geven aan de wettelijke vastlegging van het afwegingskader uit artikel 6 van de Habitat-en Vogelrichtlijn.

Het OOW heeft te kennen gegeven weinig meer te voelen voor een interactief traject indien de Tweede Kamer anders besluit, dan zoals zij in de denklijn met LNV zijn overeengekomen.

In de gesprekken die voor de stakeholdersanalyse met betrokkenen zijn gevoerd is hen ook gevraagd naar de rol die zij voor zichzelf en anderen zien in het vervolg van het implementatietraject.

LNV-Noord vindt met betrekking tot de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn afstemming nodig met LNV in Den Haag, met de rijkspartners in de regio, met de provincie en met het OOW. De samenwerking tussen LNV-Noord en het OOW is uitgewerkt in de zogenaamde denklijn. LNV-Directie Natuurbeheer acht het van belang om de verantwoordelijkheid van bestuurders en beheerders bij het

beheer van de natuurgebieden met een internationale betekenis duidelijk te maken en te wijzen op subsidiemogelijkheden. De Stuusgroep Waddenprovincies ziet zichzelf vanaf nu vanwege hun centrale positie en nieuwe bevoegdheden een belangrijke bemiddelende rol spelen. Het OOW verwacht dat er meer betrokken partijen vóór het Ruimtelijke Ordenings- spoor zullen zijn en verwacht in een interactief proces coalities te kunnen smeden om zo sterk te staan ten opzichte van het nationale besluitvormende niveau.

EZ ziet zichzelf een bemiddelende rol spelen tussen LNV en de branche-organisaties op het gebied van recreatie. IRO ziet zichzelf vooral in een deskundigenrol. Zij beschikt immers over deskundigheid, ervaring en bevoegdheden als het gaat om de Ruimtelijke Ordeningswetgeving en handhaving. Zij wijst erop dat zij in dit kader ook ervaring heeft met een adviesrol richting de gemeenten en provincies ten aanzien van de vastlegging van zaken in streek-en bestemmingsplannen. Gebruikmaking van de deskundigheid van IRO wordt door LNV niet specifiek genoemd.

De betrokkenheid van natuurbeherende organisaties vloeit naar eigen zeggen voort uit hun eigendoms-en beheersrechten, hun kennis van de betreffende natuurgebieden en hun rol in de instandhouding van deze gebieden.

RECRON, NLTO, WLTO en WBE vertegenwoordigen gebruikers van het te beschermen gebied en/of aangrenzende gebieden. Zij claimen een rol in de communicatie naar de lokale gebruikers van deze gebieden van wiens gedrag de effectiviteit van de bescherming afhankelijk is.

De Waddenvereniging acht het van belang de in het Waddengebied werkzame bestuursorganen, van minister tot college van burgemeester en wethouders, worden geïnformeerd over de consequenties van de Habitat-en Vogelrichtlijn. Het zou duidelijk gemaakt moeten worden, dat zij in de praktijk van de bestuurlijke besluitvorming telkens moeten nagaan of is voldaan aan de eisen die de Habitat-en Vogelrichtlijn stelt. Alleen op die manier valt een richtlijnconforme toepassing van de Habitat-en Vogelrichtlijn enigszins te waarborgen. Daarnaast hecht de Waddenvereniging aan een verhoogde trilaterale samenwerking ten aanzien van de uitvoering en invulling van de Habitat-en Vogelrichtlijn.

De rollen die de stakeholders voor zichzelf zien kunnen worden geduid in termen van meeweten, meedenken, meewerken en meebeslissen.

Meeweten: de partijen worden geïnformeerd over de voortgang en de besluitvorming

Alle betrokken stakeholders. Er is vooral behoefte aan informatie over het afwegingskader uit de Habitatrichtlijn.

De verantwoordelijkheid ten aanzien van voorlichting en communicatie wordt door verschillende partijen op elkaar afgeschoven zonder dat hier duidelijke afspraken over zijn gemaakt. Het gaat hier vooral om de verantwoordelijkheid voor de communicatie naar de lokale bevolking. Voor de verdere communicatie over de denklijn met lokale

gebruikers ligt voor het OOW het formele spoor voor de hand: inspraak (hoorzittingen), bezwaar en beroep.

Meedenken (deskundigen-rol): de partijen worden (vanwege hun specifieke expertise) geconsulteerd

SWP, OOW, RWS, IRO, DGW&T, VBN, WV, NM, SBB, NLTO, WLTO, RECRON, WBE

Meewerken: de partijen die actief zijn betrokken bij het uitwerken van problemen en/of het uitproberen van oplossingen

SWP, OOW, RWS, DGW&T (tav regulering van het gebruik), NM (maatwerk), VBN, WV, SBB, WBE, RECRON (grenzen van de gebieden), WLTO. Het is voor de verschillende stakeholders van belang dat er wordt geluisterd naar hun bezwaren.

Meebeslissen: de partijen die uiteindelijk de beslissing nemen

OOW, SWP

4 Conclusies & aanbevelingen

4.1 Conclusies

Op basis van de stakeholdersanalyse zijn er conclusies geformuleerd ten aanzien van:
hoe de betrokkenen aankijken tegen de implementatie van de Vogel-en Habitatrichtlijn (**inhoud**)

hoe zij de andere betrokken partijen zien en met wie zij om welke redenen in contact treden over de implementatie van de richtlijnen (**netwerk**)

hoe zij betrokken wensen en kunnen zijn bij dit implementatieproces (**proces**)

Inhoud

De in paragraaf 3.2. onderscheiden issues kunnen op basis van inhoudelijke samenhang en op basis van coalitievorming geclusterd worden in vier hoofdelementen van het probleem. De issues de *bescherming van natuurwaarden, spanning tussen (Europese) natuurwaarden en maatschappelijke activiteiten* en het *eilandgevoel* hebben als gemeenschappelijke kern de afstemming tussen ecologie en samenleving. Bij de issues *centralisatie van de besluitvorming, juridisering van de besluitvorming, stapeling van beleid* gaat het in feite om een discussie over de voor-en nadelen die de EU-richtlijnen gezien hun specifieke aard met zich meebrengen en in feite dus om de rechtvaardigheid van deze richtlijnen. De issues *belang van draagvlak en de onduidelijkheid over het afwegingskader uit de Habitatrichtlijn* vormen ieder op zichzelf een apart hoofdelement van het probleem.

Partijen staan met name tegenover elkaar ten aanzien van de afstemming van ecologie en samenleving. De natuurbeschermingsorganisaties: Vogelbescherming Nederland, de Waddenvereniging en Natuurmonumenten staan hier tegenover de ministeries van de andere sectoren en de vertegenwoordigers van de lokale gebruikers.

Eenzelfde coalitievorming zien we ten aanzien van de rechtvaardigheid van de Habitat-en Vogelrichtlijn. De tegenstelling is hier echter minder groot. De coalitie van ministeries van andere sectoren en de vertegenwoordigers van de lokale gebruikers hekelen de centralisatie en juridisering van de besluitvorming en de stapeling van beleid als gevolg van de toepassing van de Habitat-en Vogelrichtlijn. De natuurbeschermingsorganisaties zien deze aspecten eerder als een noodzaak, maar hebben tot op zekere hoogte begrip voor het standpunt van de andere partijen.

De onduidelijkheid over het afwegingskader uit de Habitatrichtlijn wordt over de hele linie van stakeholders als een probleem ervaren. De mate waarin verschilt wel. Ook deze onduidelijkheid beïnvloedt de ervaren meerwaarde van de richtlijnen. Het belang van draagvlak wordt door beide coalities onderkend.

Mogelijkheden voor het overbruggen van de tegenstellingen en in elk geval voor het vergroten van het onderling begrip bieden de opstelling van het OOW om nieuwe

activiteiten primair aan de richtlijnen te toetsen en het begrip van de Waddenvereniging voor het probleem van de centralisatie van de besluitvorming. Bovendien biedt de brede erkenning van het belang van draagvlak een basis voor een interactief proces.

Op basis van deze interpretatie van de resultaten zijn er over de wijze waarop de betrokkenen aankijken tegen de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn (inhoud) drie conclusies geformuleerd:

1. Het probleem kenmerkt zich door vier hoofdelementen:
 - de afstemming ecologie en samenleving
 - de rechtvaardigheid van de Habitat-en Vogelrichtlijn
 - het belang van draagvlak
 - de onduidelijkheid over het afwegingskader van de Habitatrichtlijn
2. Er is nog geen sprake van een gemeenschappelijke probleemdefinitie.
3. De tegenstellingen tussen beide coalities zijn echter niet zo groot dat een interactief proces geen zin heeft.

Netwerk

Wederzijdse afhankelijkheid wordt slechts tot op zekere hoogte ervaren. Verschillende betrokken partijen zien voor zichzelf een rol weggelegd in het implementatietraject gezien hun specifieke deskundigheid of netwerk. Deze rollen worden op dit moment echter nog in onvoldoende mate erkend. Uit de huidige interactiepatronen blijkt dat vooral LNV-Noord en het OOW een gemeenschappelijk belang ervaren, evenals de natuurbeschermingsorganisaties (belangen en beheerders) en de lokale organisaties op het gebied van natuur, de jacht en de landbouw en recreatie. Het is opmerkelijk dat de provincies tot nu toe een beperkte rol spelen.

Het huidige interactiepatroon heeft als gevolg dat het informatieniveau tussen de verschillende betrokkenen ongelijk is. De denklijn en met name de uitwerking ervan is nog onvoldoende gecommuniceerd naar andere betrokkenen. Oorzaak en gevolg van het huidige interactiepatroon is dat er sprake is van een gebrek aan vertrouwen in LNV. De inhoudelijke positionering van LNV is voor de andere betrokken partijen onduidelijk. Ook heeft een groot aantal stakeholders weinig vertrouwen in de gemeenten als handhaver van natuurbeschermingsbepalingen en hebben velen een haat-liefde verhouding met de Waddenvereniging.

Op basis van deze interpretatie van de resultaten zijn er over de wijze waarop betrokkenen tegen elkaar aankijken en hun interactie (netwerk) drie conclusies geformuleerd:

1. Het bewustzijn van een gemeenschappelijk belang is beperkt.
2. De communicatie tot nu toe is gebrekkig geweest.
3. Er heerst onderling wantrouwen.

Proces

De rollen die de verschillende stakeholders kunnen spelen bij de implementatie van de Vogel-en Habitatrichtlijn wordt bepaald door de omvang van de beleidsruimte. De keuze van het beschermingsinstrumentarium is geen issue waarover betrokken stakeholders op regionaal niveau *besluitvormende* bevoegdheid bezitten. Er kan wel op regionaal niveau worden onderhandeld over *de wijze waarop* het gekozen juridische instrumentarium wordt geïmplementeerd.

De beleidsruimte bepaalt de rol die betrokken partijen *kunnen* spelen in het beleidsproces. Deze dient te worden vergeleken met de rol die betrokken partijen *willen* spelen in het beleidsproces, om te bepalen in hoeverre de omvang van de beleidsruimte nog een discussiepunt is.

De verschillende partijen zien zichzelf in de volgende rollen participeren in het implementatieproces:

- Alle betrokken partijen wensen te worden geïnformeerd over de voortgang van de besluitvorming (meeweten). De beleidsruimte laat dit toe. Er is in het bijzonder behoefte aan informatie over het afwegingskader uit de Habitatrichtlijn en de uitwerking van de denklijn.
- SWP, OOW, RWS, IRO, DGW&T, VBN, WV, NM, SBB, NLTO, WLTO, RECRON, WBE wensen te worden geconsulteerd op basis van hun specifieke deskundigheid (meedenken). De beleidsruimte laat dit toe.
- SWP, OOW, RWS, DGW&T (tav regulering van het gebruik), NM (maatwerk), VBN, WV, SBB, WBE, RECRON (grenzen van de gebieden), WLTO wensen actief betrokken te zijn bij het uitwerken van problemen en/of het uitproberen van oplossingen. De beleidsruimte laat dit toe. Voor de betrokken partijen is het van groot belang dat LNV luistert naar hun bezwaren tegen de richtlijnen.
- OOW, SWP zien voor zichzelf een medebeslissende rol weggelegd. Voor zover het gaat over de wijze waarop het gekozen juridische instrumentarium wordt geïmplementeerd kunnen zij deze rol spelen. Over de keuze van het beschermingsinstrumentarium kunnen zij wel *meedenken* en *meewerken*, maar ligt de beslissende bevoegdheid op het niveau van de Tweede Kamer.

Betrokken partijen hebben uiteenlopende opvattingen over hoe groot de beleidsruimte is. Ook blijken er geen duidelijke afspraken te zijn met het formele besluitvormende niveau over hoeveel ruimte die LNV-Noord en het OOW hebben om het beschermingsniveau te realiseren conform de afspraken in de denklijn en hoe lang zij hier de tijd voor krijgen. Het risico bestaat hierdoor dat de afspraken tussen LNV-Noord en het OOW "overruled" worden door de besluitvorming in de Tweede Kamer. Dit kan de participatiebereidheid van het OOW ernstig schaden.

Op basis van deze interpretatie van de resultaten zijn er over de wijze waarop betrokken aankijken tegen deelname aan het implementatieproces (proces) twee conclusies geformuleerd:

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. De rol die partijen gezien de beschikbare beleidsruimte kunnen spelen wijkt in beperkte mate af van de rol die betrokken willen spelen.2. Er heerst onduidelijkheid over de beleidsruimte. |
|--|

4.2 Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies zijn er aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van sturen op inhoud, netwerk en proces.

Sturen op inhoud:

Om tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie te komen zal er in een ***inhoudelijke werkconferentie*** aandacht besteed moeten worden aan het verder uitwerken van de vier hoofdelementen van het probleem : het belang van draagvlak, de afstemming van ecologie en samenleving, de rechtvaardigheid van de Habitat-en Vogelrichtlijn en de onduidelijkheid van het afwegingskader uit de Habitatrictlijn (artikel 6). Gezamenlijk nagaan hoe om te gaan met de als negatief ervaren gevolgen van de toepassing van de richtlijnen (de centralisatie, juridisering, de stapeling van beleid en de onduidelijkheid van het afwegingskader) kan het draagvlak voor de implementatie van de richtlijnen vergroten. Op deze wijze kunnen er voorwaarden worden geformuleerd ten aanzien van het in te zetten beschermingsinstrumentarium en de wijze waarop dit zal worden toegepast.

Sturen op netwerk:

Voor een succesvolle implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn is een meer gelijkwaardige interactie noodzakelijk. Dit is het uitgangspunt voor een op te stellen ***communicatieplan*** ter ondersteuning van de implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden. De uitvoering van dit communicatieplan zal bij moeten dragen aan het versterken van het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid. Dit kan onder andere door meer te communiceren over de rollen die verschillende betrokkenen kunnen vervullen op basis van de hulpbronnen (deskundigheid, contacten, geld) waarover zij beschikken. Ook zal een gericht geplande communicatie moeten leiden tot het herstel van het vertrouwen tussen verschillende stakeholders. LNV moet laten zien dat zij kennis genomen heeft van de bezwaren van de verschillende stakeholders ten aanzien van de implementatie van de richtlijnen en laten zien wat zij hiermee doet.

Sturen op proces:

In een ***communicatieplan*** zal er duidelijkheid moeten worden geboden aan de betrokken stakeholders ten aanzien van de *beleidsruimte*. Er dient gestreefd te worden naar consensus over de spelregels voor de besluitvorming die hier uit voort vloeien. Ook dienen er heldere afspraken te worden gemaakt met het bevoegd gezag hoe dit communicatieproces zich verhoudt tot formele besluitvorming. Een ander onderdeel van het communicatieplan is de verdeling van *rollen en verantwoordelijkheden*.

- Gezien het belang van de transparantie van het proces is het van belang dat LNV iedereen bij de aanvang van het interactieve proces op gelijkwaardige wijze informeert en iedereen gedurende het proces geïnformeerd houdt (meeweten).
- Gezien de compleetheit van de probleemdefinitie is het van belang om de genoemde stakeholders onder 'meedenken' hierover te consulteren.
- Gezien het gewenste draagvlak is het van belang om de lagere overheden en de gebruikers van het gebied te betrekken bij het uitwerken van de problemen en/of het uitproberen van de oplossingen (meewerken).

- Gezien het belang van medeverantwoordelijkheid voor de uitvoering is het van belang de lagere overheden te laten meebeslissen over de wijze waarop het beschermingsinstrumentarium wordt geïmplementeerd.

Literatuur

Interactieve beleidsvoering:

Bruin, de H. & E. ten Heuvelhof, Procesmanagement, in : *Bestuurswetenschappen* 1998, nr.2

Caalders J. & G. Hagelaar, *Interactieve benaderingen: een typering*, inleiding voor het seminar "interactieve planvorming binnen WUR", Wageningen, 22 april 1999.

Driessen, P.P.J., P. Glasbergen en J.C. Verdaas, Interactieve beleidsvorming voor publieke werken. In: *Bestuurswetenschappen* 1997, nr.6, pp. 374-391.

Dienst Landelijke Gebied, *Meer voorspraak dan inspraak, folder over dialoog* juni 1997.

Dunn,W., *Public policy analysis, an introduction*, 1981

Hoppe, R. & A.H. Peterse , *Bouwstenen voor argumentatieve analyse*, Elsevier bedrijfsinfo., s'-Gravenhage, 1998

Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan, De politiek en interactieve besluitvorming: Van institutionele spelbreker naar spelbepaler, in : *Beleidswetenschap* 1999/1.

Koppenjan, J.F.M. en F. Joldersma, De aanleg van Rijksweg 73-Zuid, Interactief management bij de uitvoering van grote projecten. In: *Bestuurskunde* jrg. 6, nr.8-1997

Koppenjan, J.F.M. & H. Hufen, Nieuwe mechanismen voor probleemoplossing, in: *Bestuurswetenschappen* 1997, nr.6.

Mayer, I., *Debating Technologies. A methodological contribution to the design and evaluation of participatory policy analysis*, proefschrift KUB, Tilburg University Press, 1997.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Rijkswaterstaat, *Consortiumvorming een verlichte werkwijze voor besluitvorming belicht (project wegverlichting)*, Den Haag, augustus 1998.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Infraplan, Effectiviteit van interactieve planvorming een eerste beoordeling*, april 1998

Opleidingsinstituut voor de Rijksoverheid, *Communicatie bij interactief beleid*, reader bij seminar Interactieve Beleidsvorming en nieuwe Media, 28 november 1997.

Pel, E., en J.Verbart (Projectbureau Integrale Verkeers-en Vervoerstudies), *Project draagvlak, een onderzoek naar open planprocessen, eindrapport*, oktober 1997.

Peterse, A.H. & M.G.G. Neven, Verlenging van het nachtregime voor Schiphol. Een impasse met perspectief, rapport van het Nationaal Lucht-en Ruimtevaartlaboratorium, NLR CR 192 L, Amsterdam, 1997.

Propper, I.M.A.M. & H.J.M. ter Braak, Interactie in ontwikkeling, Nieuwe impulsen voor publiek debat, in: Bestuurskunde jrg. 5, nr.8-1996.

Propper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek (red.), Bestuurskunde, themanummer Dilemma's van interactieve beleidsvorming, jrg.7, nr.7 -1998

Rooy, P., Interactieve planvorming voor waterbeheer, proefschrift KUB, 1997

Veldboer, L.(IPP), De inspraak voorbij. Ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg, Amsterdam, 1996

VROM- Projectbureau PEGASUS, Werkboek interactief projectmatig werken, maart 1999

Implementatie van de Habitat-en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden (zie ook bijlage 1)

Bijnsdorp Communicatie Projecten (BCP), Omgevingsinventarisatie, een inventarisatie van mogelijke samenwerkingspartners in het kader van de implementatie van de State-afspraken -eindconcept-, Hilversum, juni 1998.

EUCC & Green Islands, Communicating the EU Habitats Directive: building support at national and local level, Proceedings of the trilateral symposium, Bremen, 18 May, 1999

Heling,R., Uitwerkingen interviews Kaderplan communicatie Overheden, 10-02-1997.

Ligthart, S. & G. Bennett (red.), Bescherming van Natuurgebieden, nationale en internationale instrumenten. intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999, Werkdocument 1999/04, IBN-DLO, AidEnvironment, 1999

LNV-directie Natuurbeheer, Informatiebundel Internationale Regelgeving, maart 1999

LNV, directie noord, Kaderplan Communicatie Overheden Waddengebied, juli 1997.

Raad van de Europese Gemeenschappen, Richtlijn nr. 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand (Vogelrichtlijn), 2 april 1979.

Raad van de Europese Gemeenschappen, Richtlijn nr. 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn), 1991.

Verbeeten, T., Wijs met de Waddenzee, proefschrift RUU, 1999.

WAR, Advies over de aanmelding van de Waddenzee als Habitatrictlijngebied, 23 april 1997.

Bijlage 1 Schriftelijke bronnen

Onderstaande bronnen zijn gebruikt voor de analyse van het beleidsproces ter voorbereiding van de stakeholdersanalyse. Om die reden zijn bronnen tot begin 1999 hier genoemd. Beleidsdocumenten die voor andere doeleinden in dit onderzoek zijn geraadpleegd, staan vermeld in de literatuurlijst.

Zender	Onderwerp ⁵	Bronnen
Coördinatiecollege Waddenzeegebied (CCW)		-notulen CCW vergadering 7-04-98
LNV-dir NB	Visie juridische zaken Brief staatssecr, voorbereiding kabinetsbesluit VR & HR	-brief 10-07-99 -brief 10-11-98
LNV-directie Noord	Informeel overleg gemeenten -Visie implementatie Habitatrichtlijn, concept voorlopige denklijn -reactie brief Texel	-brief 10-07-97 -verslag 9-04-97 -brief 23-06-97, bijlage 30-05-97 -brief 20-04-98
Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW)		Div vergaderstukken en brieven v.a. dec 96 t/m 1998
Overlegorgaan Waddeneilanden (OOW)	-briefwisseling met LNV en LNV-Noord	-april 98-jan 99
Gemeente Schiermonnikoog	Afstemming HR-nat.park	-brieven 28-04-98 en 12-11-98
Gemeente Ameland	Informeel overleg	-verslag 9-04-97 -brief 29-11-98
Gemeente Terschelling		-brieven 11-05-98 en 2-12-98
Gemeente Texel	Reactie LNV	-brief 20-04-98
Overlegorgaan nationaal park Schiermonnikoog	Afstemming HR-nat.park	-brieven 28-04-98 en 17-11-98
Ambtelijk Waddenoverleg (AWO)		Notulen d.d. 21-02-97
Waddenadviesraad (WAR)	Advies aanmelding Waddenzee als Habitatrichtlijngebied	23 april 1997
Waddenvereniging		Brief 5-06-98
ANWB		Brief 20-05-98

⁵ Indien niets vermeld gaat het om de visie van de betrokken actor t.a.v. de implementatie van de Habitatrichtlijn.

BIJLAGE 2 Lijst met respondenten

- Overlegorgaan Waddeneilanden (OOW): mr. R.S. Cazemier (voorzitter; tevens burgemeester Ameland)
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij - Regionale Directie Noord (LNV Noord): ir. A.L. Bosch (hoofd afdeling natuur)
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij - Directie Natuurbeheer: mr. J.A.W.M. Ponten (senior beleidsmedewerker afdeling Beleidsinstrumenten)
- Stuurgroep Waddenprovincies (SWP): drs. S. Jansen (voorzitter SWP; lid RCW; tevens gedeputeerde Fryslân)
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat -Rijkswaterstaat Noord Nederland: de heer F. Nieuwenhuis
- Ministerie van Volkshuisvesting, ruimtelijke Ordening en Milieu -Inspectie Ruimtelijke Ordening Noord: ir. T.H.J. Sleijfer (adjunct inspecteur)
- Ministerie van Economische Zaken regio Noord: drs. M.P. van der Veen (beleidsmedewerker met Wadden in portefeuille) en ir. R.A.C.M. Bonnier (plv. hoofd)
- Ministerie van Defensie Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen Noord-Oost Nederland: drs. A. Noorman (hoofd afd. Beheer, Ruimtelijke Ordening en Milieu) en drs.M.H. Mudde, (beleidsmedewerker)
- Waddenvereniging: mr. J. Veltman (jurist)
- Vogelbescherming: mr. A.F.F. Goedhart (jurist)
- Staatsbosbeheer regio Fryslân: ing. S.P. Visser (regio-hoofd) samen met beheerder op Terschelling dhr. F. Zwart
- Natuurmonumenten: ing. H. Dommerholt (districtshoofd Schiermonnikoog)
- Noordelijke Land en tuinbouworganisatie: J. Kingma (beleidssecr. Grondgebruik en Milieu voor Friesland)
- Westelijke Land-en Tuinbouworganisatie-afdeling Texel: M.D. Kuiper (voorzitter WLTO Texel)
- Vereniging voor recreatieondernemers Nederland (RECRON): drs. T.P. Ellens (consulent voor Friesland en NOP)
- Wildbeheerseenheid (WBE) Terschelling, de heer J. Smit

