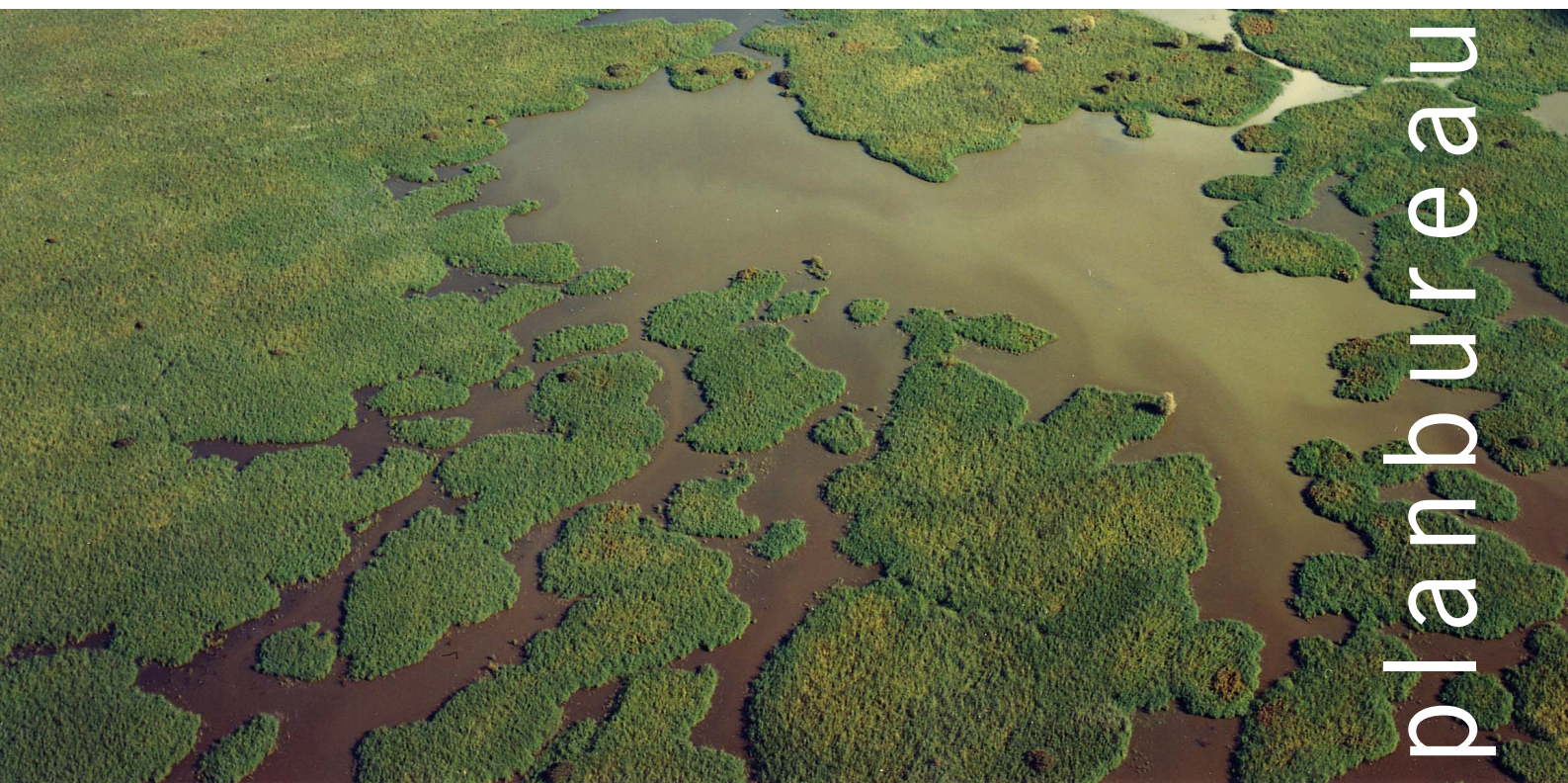


Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden

Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004

J.M. van Veen
B.J.M. Arts
P. Leroy



Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden

De inhoudelijke kwaliteit van dit rapport is beoordeeld door Irene Bouwma, Alterra.
Het rapport is geaccepteerd door Rijk van Oostenbrugge, opdrachtgever namens het Milieu-
en Natuurplanbureau

De reeks 'Planbureau rapporten' bevat onderzoeksresultaten die als bouwstenen dienen voor een van de planbureau producten. Het gaat om onderzoek van alle uitvoerende partnerinstellingen en van andere organisaties die voor het Natuurplanbureau opdrachten hebben uitgevoerd. Uitvoerende instellingen zijn: Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR).

Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden

Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004

J.M. van Veen

B.J.M. Arts

P. Leroy

Planbureaurapporten 8

Natuurplanbureau, vestiging Wageningen

Wageningen, oktober 2004

Referaat

Veen, J.M. van, B.J.M. Arts & P. Leroy, 2004. *Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004*. Wageningen, Natuurplanbureau – vestiging Wageningen, Planbureau-rapporten 8. 60 blz. 3 tab.; .29 ref.; .2 bijl.

Dit rapport analyseert de beleidsdiscoursen, actoren, hun coalities en hun onderlinge machtsverhoudingen rondom soorten- en gebiedsbescherming in Nederland. Op grond van die analyses luidt de conclusie – anders dan de veronderstelling vooraf – dat sprake is van *één* beleidsarrangement 'natuur', waarbinnen sterk overlappende deelvelden 'soorten' en 'gebieden' te onderscheiden zijn. De (sub)discoursen en de wet- en regelgeving van beide blijken namelijk sterk en geleidelijk steeds meer geïntegreerd te zijn; onder de actoren overheerst de samenwerkingsgedachte; en de machtsverhoudingen blijken in beide velden vrijwel identiek te zijn.

Trefwoorden: natuurbeleid, soortenbescherming, gebiedsbescherming, samenwerking tussen actoren

Abstract

Veen, J.M. van, B.J.M. Arts & P. Leroy, 2004. *Nature conservation on species and areas: policies of NGOs and governments. Background document for the 2004 Nature Balance*. Wageningen, Nature Policy Assessment Office, Wageningen, Planbureau-rapporten 8. 60 pp.; 3 tab.; .29 ref.; .2 annexes

This reports analyses the policy discourses and the actors involved in the protection of species and areas in the Netherlands, with their coalitions and power relations. Contrary to our expectations, the analysis showed that there is really only one policy arrangement on 'nature', within which two highly overlapping domains can be distinguished, relating to 'species' and 'areas'. We found that the policy discourse and the legislation and regulations in these two domains have become increasingly integrated. A co-operative attitude is dominant among the actors, and power relations in the two domains turn out to have become virtually identical.

Key words: nature policy, protection of species, protection of areas, co-operation between actors

ISSN 1574-0935

©2004 **Radboud Universiteit Nijmegen**

Leerstoelgroep Milieu en Beleid

Postbus 9108, 6500 HK Nijmegen

Tel: (024) 361 21 03 / 361 19 25; Fax (024) 361 18 41; E-mail: B.Arts@fm.ru.nl / P.Leroy@fm.ru.nl

Planbureau-rapporten is een uitgave van het Natuurplanbureau - vestiging Wageningen, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat. Het rapport is ook te downloaden via www.natuurplanbureau.nl

Natuurplanbureau, vestiging Wageningen Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 45; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info@npb-wageningen.nl; Internet: www.natuurplanbureau.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	11
1 Inleiding	13
2 Theoretisch kader en methode	15
3 Historische schets	17
4 Actuele thema's en kernproblemen in het natuurbeleid	21
5 Soorten- en gebiedenbeleid: concepten en discoursen	25
6 Actoren en hun kenmerken	29
7 Interacties tussen actoren: coalities of opposities?	35
8 Soorten- en gebiedenbeleid: verschillende discourscoalities?	39
9 Machtsverhoudingen	43
10 Conclusies en enkele suggesties	47
Literatuur	53
Bijlage 1 Lijst van organisaties waarvan een vertegenwoordiger is geïnterviewd	55
Bijlage 2 Interviewgide	57

Woord vooraf

Natuurbescherming heeft betrekking op (ten minste) soorten en gebieden. Natuurbeleid ook. Voorliggend rapport gaat daarover. Het doet verslag van een onderzoek dat de vakgroep Milieu en Beleid van de Radboud Universiteit Nijmegen in opdracht van het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen heeft uitgevoerd.

Aan het Natuurplanbureau komt dank toe: wat formeel geformuleerd voor de opdracht en het vertrouwen, wat persoonlijker geformuleerd voor de prettige en constructieve samenwerking met Irene Bouwma, Florence van den Bosch en Saskia Ligthart.

Voorts komt dank toe aan twee leden van de vakgroep die geen medeauteur zijn, maar veel extra informatie hebben aangedragen en voor de onderzoekers een voortdurende bron van inspiratie en kritisch commentaar zijn geweest: Mariëlle van der Zouwen en Jaap Gersie.

We wensen u inspirerende lectuur.

*Bas Arts
Pieter Leroy
Janneke van Veen*

Leerstoelgroep Milieu en Beleid
Radboud Universiteit Nijmegen

Samenvatting

Natuurbeleid heeft ten minste betrekking op de bescherming van soorten en gebieden. Deze twee deelvelden van het natuurbeleid kennen een complexe relatie. Enerzijds hebben ze eigen tradities van discoursen, wet- en regelgeving, en betrokken actoren. Anderzijds bestaat er een grote overlap tussen beide. Zo hebben de Nederlandse Natuurbeschermingswet en de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn betrekking op zowel soorten als gebieden. De vraag is echter wat overheerst: verschil of overeenkomst? Deze studie heeft deze vraag onderzocht vanuit het perspectief van de betrokken actoren. De veronderstelling voorafgaand aan het onderzoek was dat tussen het soorten- en het gebiedenbeleid verschillen bestaan en wellicht ook spanningen. Misschien is er ook sprake van *verschillende* beleidsarrangementen rondom soorten en gebieden.

In dit rapport worden de discoursen, de actoren, hun coalities en hun onderlinge machtsverhoudingen rondom soorten- en gebiedsbescherming onderzocht. Op grond van die analyses luidt de conclusie - anders dan de veronderstelling vooraf - dat sprake is van *één* beleidsarrangement 'natuur', waarbinnen sterk overlappende deelvelden 'soorten' en 'gebieden' te onderscheiden zijn. De (sub)discoursen en de wet- en regelgeving van beide blijken namelijk sterk en geleidelijk steeds meer geïntegreerd te zijn; onder de actoren overheerst de samenwerkingsgedachte; ook de machtsverhoudingen blijken in beide velden vrijwel identiek te zijn. Met andere woorden, de veronderstelling dat we met twee verschillende beleidsarrangementen te maken zouden hebben, wordt *niet* gestaafd door het onderzoeksmateriaal.

Toch komt uit dit onderzoek een 'kloof' naar voren, maar een andere dan vooraf werd verondersteld. Die kloof ligt niet tussen soort- en gebiedsgerichte actoren, maar tussen *private* en *publieke*. Terwijl overheden en NGO's een lange traditie van samenwerking hebben - en voortzetten - hebben die NGO's ook veel kritiek op de overheid. Daarbij gaat het vooral om het onvoldoende inhoud geven aan de nieuwe rol die de rijksoverheid, in een context van internationalisering en subnationalisering heeft: het vertalen van internationale rechtsregels in goede wetgeving en de voorbereiding, begeleiding en aansturing van de uitvoering daarvan.

Het onderzoek wordt afgesloten met enkele beleidssuggesties. Ten eerste kan de uitwisseling en de afstemming van informatie tussen de NGO's beter. Ten tweede en belangrijker wellicht is een strategische discussie over nut- en noodzaak van een *verdere* integratie van soorten- en gebiedenbeleid zeer wenselijk. Die discussie betreft niet alleen wet- en regelgeving, maar vooral ook de processen, instrumenten en organisatie van de uitvoering. De meningen daarover zijn verdeeld, maar de discussie is (nog niet voldoende) gevoerd. Ten derde lijkt de huidige organisatorische scheiding binnen LNV tussen 'soorten' en 'gebieden' achter te lopen op de feitelijke discursieve en praktische overlap tussen beide terreinen. De overheidsorganisatie op dat punt dient te worden heroverwogen. Als laatste verdient het aanbeveling dat overheden en NGO's nadrukkelijker nadenken over de consequenties van de trend van vermarkting en vermaatschappelijking van het natuurbeleid.

Summary

Dutch nature policy includes the protection of species and areas, two domains of nature policy that are linked by complex relationships. On the one hand, they have different traditions in terms of discourse, rule- and law-making and the actors involved. On the other hand, there is much overlap between the two, for example, in that several laws cover both areas. The question therefore arises whether the differences are more important than the similarities. The present study has taken this question as a starting-point. The assumption beforehand was that the relationships between these two areas are characterised more by differences (and even by conflicts) than by similarities. The idea therefore was that we would be able to distinguish two policy arrangements, one on the protection of species and one on the protection of areas.

This report analyses the various policy discourses, actor coalitions, power relations and rules of the game for these two policy domains in the Netherlands. On the basis of this analysis we conclude – contrary to our assumptions – that there is only one policy arrangement on ‘nature’, within which two highly overlapping domains can be distinguished, relating to ‘protection of species’ and ‘protection of areas’. We found that the discourses as well as the rule- and law-making in the two domains are highly (and increasingly) integrated, that a strategy of co-operation is dominant among the stakeholders involved and that the power relations in the two domains are rather similar. All of this points at the existence of one policy arrangement.

However, the study did reveal a gap between the actors involved, although a different one than had been assumed beforehand, namely a gap between non-governmental organisations (NGOs) on the one hand and government agencies on the other. NGOs frequently criticise the government, particularly for its inability to play its new role in the era of Europeanisation – by translating European rules into Dutch legislation and implementing and co-ordinating the policies involved.

The report also presents some policy recommendations. First, co-operation and information exchange between NGOs can and should be improved. Second, a debate should be initiated on the necessity and desirability of a further integration of species and area protection, in terms of policies, legislation, instruments and organisation, as views on this matter differ among the actors involved. Third, the organisational separation between the protection of species and areas in different teams within the Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality should be challenged, as this separation no longer seems to reflect the situation in the field. Finally, all actors involved should continue to discuss the consequences of the processes by which market forces and societal forces increasingly influence Dutch nature policy.

1 Inleiding

In de Natuurbalans 2004 staat onder andere het thema 'actoren in het natuurbeleid' centraal. Om aan dit thema recht te kunnen doen, heeft Natuurplanbureau, vestiging Wageningen (NPB) een aantal achtergrondstudies uitgezet. Eén ervan betreft een onderzoek naar de rol, de onderlinge interactie en de strategieën van de diverse actoren die betrokken zijn bij het soorten- en gebiedenbeleid, een klassieke indeling ter ordening van het natuurbeleid. Voorliggend rapport is een verslag van dat onderzoek. Het doet verslag van een onderzoek waarvan de gegevens zijn verzameld in de 3 maanden tussen 1 april en 30 juni 2004, en waarvan de eindredactie dateert van augustus 2004. Tegen de tijd dat dit verslag gepubliceerd wordt, heeft het NPB, op basis van dit en andere achtergrondstudies en vooruitlopend op integrale publicatie daarvan, een en ander in een hoofdstuk voor de Natuurbalans 2004 samengevat.

Het motief voor deze achtergrondstudie is de onduidelijkheid, bij medewerkers van het NPB, over de precieze rol, de interacties en de rolverhoudingen tussen de diverse actoren die bij het soorten- en gebiedenbeleid betrokken zijn. Bovendien bestaat het vermoeden dat de samenwerking tussen deze groepen van actoren, lees, tussen hen die primair op soorten-, respectievelijk op gebiedenbescherming gericht zijn, niet vlekkeloos verloopt. Dit onderzoek wil daarom inzicht bieden in de opvattingen van de verschillende betrokken actoren, hun rol, interacties en beleid en, waar wenselijk en mogelijk, voorstellen formuleren voor een betere samenwerking. Daarom zijn volgende onderzoeksvragen als uitgangspunt genomen:

1. Welke actoren, zowel particuliere organisaties als overheidsorganisaties, spelen een (sleutel)rol in het Nederlandse soorten- en gebiedenbeleid? Wat zijn hun gemeenschappelijke en uiteenlopende kenmerken?
2. Welke interacties bestaan er tussen deze actoren, en in welke mate zijn die gericht op te leiden zij tot taakverdeling, samenwerking, competitie of conflict?
3. In hoeverre zijn deze actoren, hoewel onderdeel van 'het' natuurbeleid, feitelijk ingebed in een zelfde dan wel in verschillende beleidsarrangementen (zie hierna)?
4. Welke suggesties ter verbetering van de onderlinge samenwerking volgen uit de analyse?

Veronderstellingen

Achter deze onderzoeksvragen liggen een aantal veronderstellingen. Die zijn, in overleg met het NPB, voorafgaand aan het onderzoek geformuleerd en hebben het onderzoek van meet af gestuurd. We vatten die veronderstellingen als volgt samen.

1. Tussen het soorten- en het gebiedenbeleid bestaan verschillen, wellicht spanningen. Die zijn terug te voeren op (deels) verschillende actoren, verschillende opvattingen over natuur en over de doelstellingen van natuurbeleid, verschillen in regelgeving en financiering, verschillen in rolverdeling tussen particuliere en publieke actoren, verschillen in macht enz.
2. Als er tussen de actoren die primair op soorten-, respectievelijk op gebiedenbeleid gericht zijn grotere of kleinere verschillen in opvatting, strategie, speelruimte enzovoort bestaan, zal er ook sprake zijn van interacties leidend tot taakverdeling, samenwerking, competitie of conflict.
3. In de mate waarin binnen het Nederlandse natuurbeleid het soorten- en gebiedenbeleid zich afzonderlijk hebben ontwikkeld, geïnitieerd en gesteund door deels uiteenlopende actoren, zou er binnen het natuurbeleid sprake kunnen zijn van verschillende beleidsarrangementen.

4. Als er, ondanks het gemeenschappelijke beleidsdoel, namelijk het beschermen van de Nederlandse natuur, dergelijke verschillen zouden zijn, hebben de betrokken actoren vast ideeën en voorstellen om de samenwerking tussen hen te verbeteren.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgezet. Hierna schetsen we allereerst het theoretisch kader dat ons bij het verrichten van dit onderzoek heeft geïnspireerd en de methode die daarbij is gevolgd (paragraaf 2). Daarna is kort, en dus in hoofdlijnen, de ontwikkeling van het Nederlandse natuurbeleid sinds het begin van de jaren tachtig aan de orde. Natuurlijk krijgt de verhouding tussen soorten- en gebiedenbeleid daarbij de volle aandacht (paragraaf 3). Die historische schets loopt min of meer vanzelf door in een overzicht van de, vanuit het perspectief van deze studie, belangrijkste actuele thema's in het Nederlandse natuurbeleid. Een groot deel van het huidige debat over soorten- en gebiedenbeleid heeft immers mede betrekking op deze 'hot issues' (paragraaf 4). Vervolgens analyseren we de begrippen soorten- en gebiedenbeleid en reconstrueren we verschillende opvattingen en discoursen over deze begrippen (paragraaf 5). Die discoursen worden mede uitgedragen door de belangrijkste actoren in deze beleidsvelden. Paragraaf 6 geeft een schets van die actoren, terwijl paragraaf 7 vooral ingaat op de interacties tussen hen. In paragraaf 8 is, op grond van voorgaande inzichten, de vraag aan de orde of al of niet sprake is van verschillende discourscoalities. Paragraaf 9 staat stil bij de machtsverhoudingen tussen de actoren, zoals zij die zelf en onderling percipiëren. Paragraaf 10 ten slotte bevat de belangrijkste conclusies en enkele suggesties.

2 Theoretisch kader en methode

Theoretische inspiratie

Zonder dat we dat theoretische kader hier uitvoerig weergeven (zie daarvoor onder meer Arts en Leroy, 2003), hebben we bij dit onderzoek gebruik gemaakt van de beleidsarrangementen-benadering. We zetten hierna de kernbegrippen en centrale argumenten daarvan, voor zover zij ons bij dit onderzoek hebben geïnspireerd, op een rij en geven vervolgens aan op welke van die begrippen in dit onderzoek accent is gelegd.

Zoals alle sociale handelen raakt ook beleid, als een geheel van opvattingen en praktijken, gaandeweg geïnstitutionaliseerd, dat betekent, raakt vastgelegd in patronen, vastgelegd ook in allerlei spelregels en structuren. *Institutionalisering* impliceert dus in de eerste plaats het geleidelijk stollen en stabiliseren van sociaal handelen, in dit geval beleidshandelen. Wie enigszins vertrouwd is met het natuurbeleid kan op dat beleidsveld intuïtief een aantal gestabiliseerde institutionele patronen aanwijzen. Maar tegelijkertijd worden vaste handelingspatronen voortdurend uitgedaagd door verschuivende probleemdefinities en nieuwe oplossingsstrategieën, door veranderende machtsverhoudingen tussen betrokken actoren, door meer omvattende maatschappelijke verschuivingen enz. Kortom, institutionalisering betekent een voortdurend proces van stabilisering én verandering.

De wijze waarop een beleidsveld op een bepaald moment inhoudelijk en organisatorisch vorm heeft gekregen, is te benoemen als een beleidsarrangement. Aan een arrangement onderscheiden we vier constituerende dimensies. In de eerste plaats zijn er de betrokken actoren (particulier en overheid) die, al of niet in coalities of opposities, betrokken zijn bij een bepaald beleid. Die actoren huldigen, ten tweede, allerlei opvattingen, discoursen, over het probleem in kwestie (inhoudelijk discours) en over de wijze waarop dat probleem beleidsmatig kan of moet worden aangepakt (sturingsdiscours). In die discoursen kan verder onderscheid worden gemaakt naar gelang het vage, algemene noties of juist zeer specifieke beleidsprogramma's betreft. Binnen een arrangement kunnen verschillende discoursen met elkaar wedijveren of kan er een gedeeld of dominant discours zijn. Ten derde: in hun onderlinge strijd om dominantie over hun probleemopvatting en oplossingsrichting beschikken actoren over allerlei hulp- of machtsbronnen. Dat kunnen formele bevoegdheden zijn, maar evengoed expertise, geld, menskracht of nog andere. Die verdeling van hulpbronnen is niet stabiel, maar bepaalt wel de machtsverhoudingen binnen een arrangement. Ten slotte: een arrangement vertoont mede daarom enige stabiliteit omdat er bepaalde spelregels gelden. Die spelregels betreffen onder meer wie mee mag praten en besluiten, hoe beleid wordt gemaakt en uitgevoerd, en wie waarvoor verantwoordelijk is. Overigens kunnen spelregels formeel of informeel, zeer hard of eerder zacht zijn.

Op basis van deze begrippen kan het Nederlandse natuurbeleid zeer wel als een beleidsarrangement geanalyseerd worden. Zo'n analyse staat achtereenvolgens stil bij de verschillende dimensies daarvan en besteedt aandacht aan de veranderingen die zich over de tijd daarin voorgedaan hebben of voordoen. De analyse kan zich op het gehele natuurbeleid richten, of op onderdelen daarvan. Onderdelen kunnen zijn: de geleidelijk veranderende discoursen die, mede onder invloed van wetenschappelijk onderzoek, het natuurbeleid cognitief en cultureel hebben ondersteund (Van der Windt, 1995; De Jong, 2002); of: de wijze waarop Europese en andere internationale beleidsconcepten het Nederlandse natuurbeleid, gewild en ongewild, beïnvloedden (Verschuuren en Van Wijmen, 2002) of zouden hebben moeten beïnvloeden (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002).

Beleidsarrangementen vertonen, omdat zij 'institutionele stolsels' zijn, enige stabiliteit. Tegelijkertijd zijn ze, om dezelfde reden, aan voortdurende verandering onderhevig. Die verande-

ringen zijn soms het gevolg van bewust strategisch ingrijpen van een of meerdere betrokken actoren, soms het gevolg van veranderingen in een 'belendend arrangement' (vergelijk de impact van 'ruimte voor de rivier' voor het natuurbeleid), soms het gevolg van omvattender maatschappelijke veranderingen. In de toenemende 'vermaatschappelijking' van het natuurbeleid, zoals beschreven en geanalyseerd in Overbeek en Lijmbach (2004), zijn al deze mechanismen tegelijkertijd aan het werk. Samen bewerkstelligen zij nieuwe rolverhoudingen tussen overheid, particuliere organisaties en marktpartijen bij het natuurbeleid. Een en ander wordt deels gedragen door een nieuw sturingsdiscours over wie waarvoor in het natuurbeleid verantwoordelijk is, maar ook gestuwd door een algemeen klimaat van 'vermarkting' enerzijds en door de behoefte de doelstellingen van het natuurbeleid niet alleen door experts maar mede door 'gewone mensen' te laten bepalen (zie ook LNV, 2002).

Geïnspireerd door deze benadering wordt in de navolgende paragrafen antwoord gezocht op de hiervoor geformuleerde onderzoeksvragen. Daarbij horen enkele specificaties. In de eerste plaats is, conform de wens van de opdrachtgever, het NPB, en gegeven de beschikbare tijd, niét een analyse van het gehele natuurbeleid aan de orde. Het gaat primair om soorten- en gebiedenbeleid. In de tweede plaats biedt dit rapport geen overzicht van de grote hoeveelheid beleidsinspanningen noch van de omvangrijke regelgeving op deze beide deelbelevelden. Dergelijke overzichten zijn elders beschikbaar (Kuindersma et alii, 2002). In de derde plaats: gegeven de vraagstelling ligt het accent op de betrokken actoren, hun onderlinge interacties en hun discoursen, juist vanuit de vraag naar de precieze verhoudingen tussen deze beide deelbelevelden en de daarbij betrokken actoren. Terwijl zij in principe evenveel aandacht behoren te krijgen in de beleidsarrangementen-benadering ligt in het navolgende meer accent op actoren, discoursen en macht dan op spelregels. Die laatste zijn slechts aan de orde in de mate waarin zij kenmerkende verschillen tussen beide deelbelevelden (zouden) indiceren.

Methodische aanpak

De dataverzameling voor deze studie is gebaseerd op een documentenanalyse, maar vooral op een aantal interviews. De documentenanalyse had vanzelfsprekend betrekking op (relatief recente) documenten die door particuliere actoren en door beleidsorganisaties zijn gepubliceerd. Het gaat om doelstellingen, missies, strategiedocumenten, beleidsnota's, persberichten en dergelijke. Voorts zijn 16 interviews gehouden met vertegenwoordigers van organisaties uit de Nederlandse natuurbescherming in brede zin (zie bijlage 1). Dat is een beperkt aantal uit een veel groter geheel, maar zij representeren met name organisaties die op Nederlands rijksniveau betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding, beleidsvorming en bij de beleidsimplementatie op hoofdlijnen van het soorten- en gebiedenbeleid. Het gaat daarbij om zowel overheids- als niet-overheidsorganisaties, en om zowel ambtelijke als wetenschappelijke organisaties. Deze selectie representeert dus niet de - eveneens talloze - andere organisaties en betrokkenen, bijvoorbeeld de vele mensen die professioneel of als vrijwilliger bezig zijn met natuurbescherming en de implementatie daarvan in bestemmingsplannen, of met het praktisch beheer van natuurgebieden, of met het geven van natuureducatie. Onze selectie is dus welbewust niet representatief voor het gehele veld, naar we menen wél voor een bepaald deel daarvan.

De interviewgids (bijlage 2) - er is sprake van een gestructureerde vragenlijst als basis van een redelijk open interview -, weerspiegelt natuurlijk de onderzoeksvragen, maar ook de theoretische accenten, zoals hiervoor aangeduid. Op grond daarvan waren achtereenvolgens aan de orde: de belangrijkste kenmerken van de organisatie, haar visie op soorten- en gebiedenbeleid, haar kwalificering en beoordeling van het beleid van andere actoren, de onderlinge interacties tussen de actoren, inclusief situaties en strategieën van samenwerking enerzijds, mogelijke verschilpunten en competitie anderzijds, een inschatting van de invloeds- en machtsverhoudingen tussen de diverse actoren, en vragen naar mogelijke oplossingsstrategieën voor gaande het interview gebleken problemen. In dit verslag zijn de resultaten uit de interviews verwerkt in de desbetreffende paragrafen.

3 Historische schets

In deze paragraaf volgt geen uitvoerige historie van het Nederlandse natuurbeleid. Daarvoor zijn voldoende andere bronnen beschikbaar (onder meer Dekker, 2002; Gorter, 1986; Van der Windt, 1995). Hier is, vanuit het perspectief van deze studie, gekozen voor een schets van de recente ontwikkeling van het Nederlandse natuurbeleid. We maken daarbij, schematisch, onderscheid in drie perioden: vóór 1990, de jaren negentig en vanaf het eind van de jaren negentig tot nu.

Vóór 1990

In de Nederlandse natuurbescherming is, zoals de naamgeving van twee van zijn oudste particuliere organisaties, Natuurmonumenten en Vogelbescherming indiceert, vanouds aandacht geweest voor zowel gebieden als soorten. Ook in het Nederlandse natuurbeleid is van oudsher aandacht aan zowel soorten als gebieden besteed, zoals ook blijkt uit de Natuurbeschermingswet van 1968. Toch kan men in de periode vóór het Natuurbeleidsplan (NBP) niet gewagen van een systematisch uitgewerkt natuurbeleid, laat staan van een systematisch uitgewerkt soorten- en gebiedenbeleid. Weliswaar acht de overheid zich al ruim vóór 1990 (mede)verantwoordelijk voor natuurbeleid, maar van een strategische en systematische aanpak is nog weinig sprake. Wel is in de jaren '70 en '80 een serie van regelgevende initiatieven te zien, met name gericht op soortenbescherming, en een serie van beleidsnota's die, op het snijvlak van ruimtelijke ordening, landbouw en natuur, mede inhoud geven aan het gebiedenbeleid. Dat betekent niet dat beide beleidscategorieën toentertijd een heldere strategische missie en beleidsinhoud hadden, noch dat tussen deze beide deelbelevingsvelden een heldere verhouding bestond. Met name het gebiedsgerichte natuurbeleid hing sterk samen met ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en was in belangrijke mate afhankelijk van beleidsinspanningen in die hoek (Leroy en Gersie, 2004). Het soortenbeleid kreeg onder meer een impuls door enkele internationale afspraken, waarvan de Vogelrichtlijn (1979) en het Verdrag van Bern (1979) de bekendste zijn. Door de ondertekening van het Verdrag van Bern (in 1982) is Nederland verantwoordelijk geworden voor de bescherming van de vele, meer of minder bedreigde soorten die toentertijd in ons land voorkwamen.

Het NBP: een strategie voor het natuurbeleid, met de EHS als ruggengraat

Ondanks nationale en internationale regelgeving, bleek het natuurbeleid tot dan toe onvoldoende. Voorlopers van wat later de Natuurbalans en het Natuurcompendium zouden worden, signaleerden ook in de jaren '80 een gestage achteruitgang in omvang en diversiteit van soorten en in het areaal aan natuurgebied. De strategie die in het eerste Natuurbeleidsplan (NBP) (1989) werd uitgezet, was mede een reactie op die neerwaartse trend.

Met het verschijnen van het Natuurbeleidsplan wordt voor het eerst een omvattende strategie voor het Nederlandse natuurbeleid geformuleerd. Twee kernpunten daaruit verdienen hier aandacht. In de eerste plaats wordt het klassieke beeld van het natuurbehoud aangevuld met een meer offensieve strategie van natuurontwikkeling. De inhoudelijke argumentatie daarachter was dat, mits de goede randvoorwaarden en condities worden gecreëerd - de verwerving en het beheer van aaneengesloten gebieden, gunstige milieumomstandigheden en andere - nieuwe natuur kan worden gemaakt c.q. oude natuurwaarden kunnen worden hersteld. Die argumentatie voert vanzelf naar het tweede kernpunt: het concept Ecologische Hoofdstructuur of EHS. Daarmee wordt beoogd een samenhangend netwerk van bestaande en nog te ontwikkelen natuurgebieden te realiseren. Aan de basis van dit idee ligt enerzijds een inhoudelijk discours dat vooral gebaseerd is op de eilandtheorie en andere inzichten uit de

wetenschappelijke ecologie. Anderzijds ligt onder de EHS een sturingsdiscours waarbij de overheid verantwoordelijkheid draagt voor de uitbouw van de basisinfrastructuur van een bepaald beleidsveld, in casu het natuurbeleid. In paragraaf 5 wordt nader op die discourses ingegaan.

Voor ons perspectief is van belang dat met de EHS als een beoogd infrastructureel netwerk van kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones, een beleidsstrategie in uitvoering is gebracht waarbij de gebiedsgerichte aanpak meer gewicht krijgt dan de soortgerichte. Immers, de EHS richtte zich primair op gebieden, maar gaf tegelijkertijd een (wat ondergeschikte) rol aan het soortenbeleid. Binnen de EHS-gebieden werd het daar gevoerde beleid immers geacht min of meer vanzelf te volstaan voor het behoud van soorten, alleen daarbuiten zouden 'aanvullende maatregelen' getroffen moeten worden. Hooguit moest, vooruitlopend op de realisatie van de EHS, nog soortenbeleid worden gevoerd, maar dat zou later, althans binnen de EHS-gebieden, min of meer overbodig worden.

Na het NBP: soorten toch onvoldoende beschermd

Naargelang de jaren '90 vorderen en zeker tegen het eind van dat decennium wordt duidelijk dat het gebiedenbeleid het soortenbeleid niet kan vervangen. In de eerste plaats blijkt dat sommige soorten, ondanks de maatregelen binnen het gebiedenbeleid, het niet beter gaan doen of zelfs achteruit gaan. In de tweede plaats vallen een groot aantal soorten, sommigen stellen zelfs 50 % van de soorten waarvoor (internationale) verplichtingen zijn aangegaan, buiten de beschermde gebieden. Die hebben in het geheel geen baat bij het versterkte gebiedenbeleid. In beide gevallen is afzonderlijk en aanvullend soortenbeleid onmisbaar. Die inzichten worden niet alleen geformuleerd door organisaties die primair op soortenbescherming gericht zijn, maar ook door de Raad voor het Landelijk Gebied in een advies neergelegd (RLG, 2002). Het leidde, met het 'Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbescherming 2000-2004' al eerder tot een inhaalbeweging ten gunste van het soortenbeleid, een inhaalslag die met de instelling van de 'Task Force Impuls Soortenbeleid' (ingesteld in 2003) nog weer versterkt is.

Daarnaast hangt de vergrote aandacht voor het soortenbeleid nauw samen met de implementatieproblemen rondom de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het beschermen, beheren en ontwikkelen van soorten neemt een belangrijke plaats in binnen deze richtlijnen. Doordat in het Nederlandse beleid, onder invloed van de dominante EHS-strategie, zoveel aandacht gaat naar gebiedenbeleid en door de persistente opvatting dat de soorten daarmee 'vanzelf' ook beschermd zullen worden, blijft de omzetting van deze Europese regelgeving in nationaal recht en beleid achter. Zoals hierna wordt aangegeven (paragraaf 4), signaleren vooral particuliere natuurbeschermingsorganisaties het achterop geraken van het Nederlandse soortenbeleid. Het gaat overigens om meer dan 'signaleren': via vooral juridische acties laten zij vaststellen dat Nederland inzake soortenbescherming in gebreke blijft, en verplichten ze de regering ook om die reden tot een inhaalbeweging. In de volgende paragrafen wordt op een en ander teruggekomen.

Samenvattend en concluderend

Natuurbescherming en natuurbeleid hebben, in Nederland net zoals elders trouwens, vanaf het begin soorten- en gebiedsgerichte inspanningen als twee samenhangende strategische sporen gehad. Daarbij is weliswaar sprake van periodiek verschuivende prioriteiten en accenten, maar ook van discourses en beleidsinspanningen die gericht zijn op het samenbrengen van die beide sporen. De recent mondiaal uitgedragen en door Nederland onderschreven strategie rondom biodiversiteit getuigt daarvan. Maar ook eerder zijn beleidsinspanningen te zien die soorten én gebieden omvatten, meer dan dat ze die deelvelden zouden scheiden.

Tabel 1: overzicht van enige relevante wet- en regelgeving.

Jaartal	Verdragen en wetgeving	Doel
1968	Natuurbeschermingswet	Natuurbescherming, soorten en gebieden
1979	Vogelrichtlijn (EU)	De verbetering of instandhouding van de wilde flora en fauna, hun ecosystemen en hun leefgebieden (habitats)
1979	Verdrag van Bern	Alle soorten die in 1982 in Nederland voorkomen moeten beschermd worden
1992	Biodiversiteitsverdrag	Behoud en duurzaam gebruik van genen, soorten en ecosystemen op het land, in het water en in de lucht
1992	Habitatrichtlijn (EU)	De verbetering of instandhouding van de wilde flora en fauna, hun ecosystemen en hun leefgebieden (habitats)
1998	Eerste versie Natuurbeschermingswet	Het beschermen van terreinen en wateren met bijzondere natuur- en landschapswaarden
2001	Natuurbeschermingswet	Aanpassing vanwege het onvoldoende doorwerken van verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn
2002	Flora- en Faunawet	Het beschermen van een groot aantal inheemse dieren en planten

Tabel 1 laat, zonder dat zij volledigheid pretendeert, alleszins zien dat de belangrijkste wet- en regelgeving beide deelvelden omvat. Deze regelgeving laat zich dus nauwelijks in soorten- en gebiedsgericht indelen. Dat laat onverlet dat er, inzake sturingsstrategie en spelregels, wel degelijk verschillen zijn. Het soortenbeleid wordt, met een traditie van normering, bescherming, verboden en strafrechtelijke handhaving, getypeerd als een sterk op regulering georiënteerd beleidsveld. Het gebiedenbeleid hanteert, door zijn sterk op de ruimtelijke ordening georiënteerde planvorming en instrumentering, een meer negotiërende sturingsstrategie. Zoals hierna zal blijken, impliceert die uiteenlopende sturingsstrategie ook een andere rol voor niet-overheidsactoren, met name NGO's in het soorten- respectievelijk gebiedenbeleid.

Die verschillen in sturingsstijl laten onverlet dat vandaag breed wordt geaccepteerd dat beide sporen onmisbaar en complementair zijn voor een effectief natuurbeleid. Respondenten noemen in de interviews dan ook diverse voorbeelden van goede interactie en integratie van soorten- en gebiedsgericht beleid (Veluwe, Weerribben en andere). Soorten- en gebiedsgerichte inspanningen hangen daarbij niet alleen als strategische beleidssporen nauw samen, maar ook in de operationele aansturing en monitoring van het natuurbeleid: in het gebiedenbeleid vormen natuurdoeltypen een sturend concept (Bal et alii, 2001). Maar die natuurdoeltypen zijn mede, zometer vooral gebaseerd op doelsoorten. Soorten zijn dus een belangrijke indicator voor gebiedsgericht beleid. In het navolgende zullen deze en andere relaties en wisselwerkingen tussen soorten- en gebiedsgericht natuurbeleid nog vaker aan de orde zijn.

4 Actuele thema's en kernproblemen in het natuurbeleid

Anno nu, 25 jaar na de publicatie van de Vogelrichtlijn en ongeveer 12,5 jaar na de publicatie van zowel de Habitatrichtlijn als het Biodiversiteitsverdrag, stellen de Natuurbalansen sinds 1998 jaarlijks vast dat de kwaliteit van de natuur in Nederland nog steeds achteruit gaat (RIVM et alii, 1998 tot 2001; Natuurplanbureau, 2002 en 2003). Dit komt door ruimtelijke ontwikkelingen, in het bijzonder de toenemende versnippering van arealen natuur, door de trage realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, door de blijvend hoge milieudruk en door een ongeschikte waterhuishouding. Die 'driving forces' en negatieve condities beïnvloeden zowel de omvang en kwaliteit van gebieden als de afname van de soortenrijkdom. Hierna wordt op enkele achtergronden van de achteruitgang van de natuurkwaliteit verder ingegaan. We geven daarbij nadrukkelijk niet een samenvatting van de analyses van de Natuurbalans, maar kijken vanuit een beleidswetenschappelijk perspectief naar drie probleemvelden in en rondom het huidige Nederlandse natuurbeleid: de (achterblijvende) implementatie van de hoofdstrategieën daarvan, de verander(en)de politieke context van het natuurbeleid, en de deels bewuste, deels onwillekeurige vermarkting en vermaatschappelijking van het natuurbeleid. In elk van deze drie velden zijn een aantal kernproblemen te signaleren die voor het soorten- en gebiedenbeleid van belang zijn.

Achterblijvende implementatie van regels

De implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor natuurbehoud en natuurbescherming verloopt in Nederland traag. Lange tijd is er, met name ook door LNV, vanuit gegaan dat met de toepassing van de vigerende Natuurbeschermingswet, met de ruimtelijke verankering van de Ecologische Hoofdstructuur en met het sluiten van beheersovereenkomsten, voldaan kon worden aan de verplichtingen van beide richtlijnen (IBO, 2002-2003, p. 14). Dat gevoel van 'we doen dat al', vigeert zelfs nog nadat Nederland in mei 1998 is veroordeeld door het Europese Hof vanwege het onvoldoende aanwijzen van gebieden in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn. In diezelfde periode zijn, van hun kant, ook NGO's de niet- of onvoldoende implementatie van de richtlijnen steeds meer gaan hanteren als juridisch wapen in hun verzet tegen plannen en besluiten van overheden. Eigenlijk neemt de Nederlandse overheid, lees in dit geval het ministerie van LNV en de wetgever, de implementatieproblemen pas serieus na een ingebrekestelling van de Europese Commissie eind 1999. In december 2001 is het wetsvoorstel 'Wijziging Natuurbeschermingswet' ingediend in de Tweede Kamer. Het voorstel voor wetswijziging is een reactie op de Natuurbeschermingswet die in 1998 is aangenomen, maar die onvolledig is gebleken. De betreffende wijzigingen zijn inmiddels wel door de Tweede Kamer aangenomen, maar nog niet door de Eerste Kamer.

Maar niet alleen Europese regelgeving wordt onvoldoende, met vertraging of vervormd omgezet in Nederlands recht (de zogeheten formele implementatie). Ook eigen Nederlandse regelgeving, ofschoon op papier vaak afdoende doelgericht, worden onvoldoende in praktijk omgezet (de zogeheten materiële implementatie). Zo blijven vele beschermende maatregelen die de Natuurbeschermingswet al langer biedt feitelijk ongebruikt, uit vrees Nederland 'op slot' te doen. Maar ook de doorwerking van recentere regelgeving blijft, vooral door gebrekkige informatieverschaffing, kennisverspreiding en expertisebevordering, achter bij de verwachtingen (Bastmeijer en Verschuuren, 2002). Dat bevestigt, geheel onbedoeld en contraproductief, het beeld van een complexe en ingewikkelde wetgeving, en wekt onzekerheid, verwarring en aversie voor regelgeving (Raad voor het landelijk gebied, 2002). De Flora- en Faunawet, die in 2002 in werking is getreden, biedt helaas tal van voorbeelden. De wet is goeddeels bedoeld als vertaling van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, maar de totstandkoming en introductie

van de wet is met veel problemen gepaard gegaan. Er zijn, zo blijkt uit de interviews, juist bij organisaties die met soorten- en gebiedsbescherming bezig zijn, veel klachten over de voorbereiding, de werkbaarheid, de volledigheid en de accuraatheid van de wet. Sommigen menen dat de Flora- en Faunawet te snel is totstandgekomen, mede vanuit de vrees voor verwatering onder een volgende regering. Dat leidde tot slordigheden tijdens de voorbereiding en uitwerking, die meer dan enkele lacunes in de kennis, tot ongelijke en daardoor lastig werkbare regels leidden. Zo zijn de annexen over sommige soorten zeer uitvoerig en volgens sommige betrokkenen te gedetailleerd, terwijl andere soorten onderbelicht zijn. In elk geval is daarmee een ongelijke basis voor de bescherming van diverse soorten gelegd. Zo is onvoldoende geanticipeerd op de mogelijkheid dat sommige soorten het in de toekomst beter zouden doen en dan geen of een ander beschermingsregime nodig hebben. Verder staat ook de wijze van totstandkoming van de faunabeheereenheden niet in de Flora- en Faunawet, waardoor een kans op verdere integratie van soorten- en gebiedenbeleid verkeken is. Vooral NGO's menen dat LNV hier tekort is geschoten, niet alleen in het goed voorbereiden en werkbaar maken van de wetteksten, maar ook in de begeleidende informatie en voorlichting daarover naar andere overheden en maatschappelijke organisaties die met de uitvoering daarvan belast of anderszins daarbij betrokken zijn. Hun betoog is eigenlijk dat de kwaliteit van het wetgevendende en begeleidende werk zodanig is dat de implementatie ervan haast niet anders dan zwak kan zijn.

Verander(en)d politiek klimaat

Met het aantreden van de nieuwe kabinetten in 2002 en 2003 is in Nederland ook een aanzienlijk ander politiek klimaat ontstaan, met name ook ten aanzien van milieu- en natuurvraagstukken. Eén van de zichtbare indicaties daarvan is de geringere aandacht en prioriteit voor de aankoop van gronden voor de realisatie van de EHS, terwijl er daarentegen meer aandacht is gekomen voor regelingen voor particulier natuurbeheer (Natuurbalans, 2003). Dat heeft er per saldo toe geleid dat de taakstelling voor de wijze waarop de EHS gerealiseerd dient te worden in 2003 is gewijzigd. Het doel om natuurbeheer te realiseren via particulier beheer is verhoogd van 19.200 ha tot 42.255 ha, en bovendien zal via agrarisch natuurbeheer 7685 ha extra gerealiseerd worden. Die verschuiving van taakstelling is ook te zien in de budgettering: de bezuinigingen van het kabinet Balkenende II in 2003 hebben vooral betrekking op de aankoop van natuur (minus € 70 miljoen), terwijl het budget voor agrarisch natuurbeheer niet is gekort en zelfs iets hoger ligt dan in 2002.

Er zijn een aantal redenen waarom het agrarisch natuurbeheer in zwang is gekomen. Allereerst wordt het argument aangedragen dat agrarisch natuurbeheer goedkoper uitvalt dan het aankopen van gebieden om ze om te zetten in natuurgebieden. Ten tweede wordt er een extra inkomstenpost gegenereerd voor de agrarische sector die het in deze periode al moeilijk heeft. En ten derde past een en ander in de nadere afstemming van landbouw- en natuurdoelstellingen. Los van budgettaire en economische overwegingen, spelen ook politieke en partijpolitieke redenen en motieven een rol. Het kan geen toeval zijn dat juist onder een kabinet van CDA en VVD deze beleidslijnen meer nadruk krijgen.

Maar behalve tot verschuivingen in de taakstellingen, anders gezegd in de strategie waarmee het doel van de EHS moet worden bereikt, verschuiven ook de beleidsdoelstellingen zelf. Van oorsprong was het doel van de EHS - dat met groot enthousiasme is ontvangen - een aaneensluitend netwerk van natuurgebieden te maken. Door het versterken van de lijn agrarisch natuurbeheer worden er echter steeds meer arealen bestemd als natuurgebied, zonder dat gekeken wordt of die wel aansluiten op de Ecologische Hoofdstructuur. De versnippering, die de EHS moest keren, wordt dus niet tegengegaan. De economische kansrijkdom om een gebied te verwerven of daar via agrarisch beheer natuur te realiseren wordt dan als motief belangrijker dan de ecologische kansrijkdom om daar waardevolle natuur te herstellen of te ont-

wikkelen. Terwijl de taakstelling en de budgetten voor aankoop van gebieden naar beneden zijn bijgesteld, zijn de taakstelling en de middelen voor door agrariërs en particulieren te realiseren gebieden verhoogd. Maar dat impliceert, méér dan alleen een strategische verschuiving, ook een verschuiving van de doelstellingen in termen van aaneengeslotenheid van arealen en in termen van basiskwaliteit voor natuurherstel en -ontwikkeling.

Vermarketing en vermaatschappelijking: naar andere rolverhoudingen?

De geringere politieke steun voor het overheidsnatuurbeleid en voor overheidsuitgaven op dit punt moeten niet slechts worden begrepen als louter tactische wijzigingen of als kortstondige verschijnselen. Daaronder gaat een veel omvattender proces van politieke en maatschappelijke verandering schuil, dat niet alleen betrekking heeft op het natuurbeleid, maar ook daarop effect heeft. We vatten dit proces hier eenvoudigheidshalve samen met de begrippen 'vermarketing' en 'vermaatschappelijking'. De kern ervan is dat, niet op alle maar op veel beleidsterreinen, de overheid deels bewust, deels onwillekeurig, een min of meer groot deel van de sturingstaken en -verantwoordelijkheden doorgeeft of overlaat aan marktpartijen of organisaties uit de civiele samenleving. Dat is op terreinen als telefonie, openbaar vervoer, omroep en afvalverwijdering zeer zichtbaar in processen van privatisering en verzelfstandiging. Op andere terreinen is sprake van minder spectaculaire, maar toch goed waarneembare verschuivingen van initiatief, verantwoordelijkheden en taken.

Met de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2001) is eigenlijk ook voor het domein van het natuurbeleid een strategie van vermarketing en vermaatschappelijking ingezet. Het eerste deel van de (titel van de) nota lijkt daar nog weinig op in te gaan. Hier gaat het immers meer om de vaststelling dat de doelstellingen van het natuurbeleid nog sterk door wetenschappers en experts worden geïnspireerd, en dat de door hen bepleite natuur vaak ver af staat van de beleving van de natuur door 'gewone mensen'. Zonder dat het wat en hoe daarvan geheel duidelijk is, bepleit de nota in feite een aanpassing van de natuurbeleidsdoelstellingen aan de meer populaire, vaak meer aabare natuuropvattingen van burgers. Het tweede deel van de (titel van de) notitie bevat een appèl aan die 'gewone' mensen, maar vooral aan bedrijven, ondernemers, maatschappelijke organisaties enzovoort om financieel, materieel en anderszins ook een deel van het natuurbeleid voor hun rekening te nemen. Het hiervoor genoemde agrarisch natuurbeheer ligt als variant voor de hand, maar ook niet-agrarische bedrijven worden uitgenodigd niet slechts als sponsor, maar ook als actief beheerder hun terreinen op natuurvriendelijke wijze in te richten en te beheren, en maatschappelijke organisaties wordt gevraagd 'natuur' en 'natuurbeleving' mee te nemen in hun activiteiten. Het netwerk van overheids- en particuliere organisaties uit markt en civiele samenleving dat rondom 'Nederland Natuurlijk' is ontstaan, is symptomatisch voor deze veranderingen.

In de bundel van Lijmbach en Overbeek (2004) is deze trend van vermaatschappelijking en vermarketing van het Nederlandse natuurbeleid verder geanalyseerd, verkend en van kritisch commentaar voorzien. Dat kunnen we hier niet overdoen. Wel is duidelijk dat deze trend ingrijpende gevolgen kan hebben voor de rolverhoudingen tussen de diverse bij het natuurbeleid, in casu ook bij het soorten- en gebiedenbeleid betrokken actoren. In algemene zin ontstaat daardoor ook een verschuiving in een totnogtoe sterk door de overheid en door de bekende natuur-NGO's gedomineerd natuurbeleid, naar een beleidsveld waarin veel meer actoren opereren. In de paragrafen 6, 7 en 8 zal weliswaar blijken dat de 'klassieke' actoren nog steeds een centrale positie hebben in het natuurbeleid, maar daar worden ook enkele initiatieven gesignaleerd waarbij 'nieuwe' actoren hun rol in het natuurbeleid opeisen en er nieuwe rolverhoudingen (kunnen) ontstaan. Vermaatschappelijking en vermarketing zijn ook zichtbaar in het toenemende gebruik van privaatrechtelijke sturingsinstrumenten, zoals overeenkomsten, convenanten en andere. Terwijl de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' inmiddels 3 jaar oud is, is nog weinig helder hoe die nieuwe rolverhoudingen en sturingspraktijken eruit

kunnen en zullen zien. Wel is uit de interviews duidelijk dat de klassieke actoren uit het natuurbeleid onzeker zijn over en onwennig staan tegenover wat zij doorgaans zien als versnippering van de publieke verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid.

5 Soorten- en gebiedenbeleid: concepten en discoursen

In paragraaf 3 is aangegeven dat de begrippen soorten en gebieden vanouds een centrale rol spelen in de gedachten en de discussies over het natuur(beschermings)beleid. Ook is aangegeven dat, terwijl zij in opeenvolgende fasen van het natuurbeleid soms ongelijke en verschuivende nadruk hebben gekregen, soorten- en gebiedenbeleid vooral worden gezien als complementaire beleidssporen. In deze paragraaf gaan we wat dieper in op de betekenissen van beide begrippen, maar meer nog op de discoursen waarvan zij deel uitmaken en waarbinnen zij een bepaalde inhoud en een onderling verband meekrijgen.

Bekeken als louter concepten, kunnen 'soorten' en 'gebieden' als uitersten op een denkbeeldig continuüm worden gezien. In principe staat dan aan het ene uiterste soortenbeleid zonder gebieden. Daarvan zijn genen- en zaadbanken, maar natuurlijk ook dierentuinen reële voorbeelden. Het gaat dan om 'natuurbeleid ex situ'. Dat is hier niet aan de orde. Aan het andere uiterste van de denkbeeldige as staat gebiedenbeleid zonder soorten, een soort puur landschaps(parken)beleid dat soortindifferent zou zijn. Ook dat is, als het al reëel voorstelbaar is, hier niet aan de orde.

Veel realistischer is te constateren dat natuurbeleid enerzijds probeert soorten te beschermen door, zie de recente Flora- en Faunawet, het plukken, snijden, vangen of anderszins behandelen van bepaalde soorten te verbieden. Anderzijds probeert het natuurbeleid via velerlei gebiedsaanwijzingen restricties op te leggen aan het gebruik en het beheer van gebieden, die hun waarde doorgaans ontleen aan het daar vóórkomen van bepaalde soorten. Kortom, terwijl soortgericht en gebiedsgericht natuurbeleid als louter theoretische concepten nog wel uiteengelegd kunnen worden, blijkt in de praktijk van het natuurbeleid dat soortenbeleid mede gebiedsgericht is en dat gebiedsbeleid mede soortgericht is. Juist die onderlinge verhoudingen en dat grensgebied zijn hier aan de orde.

Dat betekent echter dat het, veel meer dan om concepten die academische of encycloedische definities vergen, gaat om de verschillende betekenissen die deze begrippen krijgen in de discussies over natuur, natuurbescherming en natuurbeleid. Dan gaat het immers om het discussieve gebruik van deze begrippen, als onderdeel van bredere natuurdiscoursen. Zonder dat het navolgende volledigheid beoogt, worden hierna enkele in de discussies vaak terugkerende betekenissen van soorten- en gebiedenbeleid toegelicht. Beide begrippen krijgen immers verschillende betekenissen toegerekend, en daarmee varieert ook hun onderlinge verhouding.

Soorten en soortenbeleid

In de discoursen over soortenbeleid bestaat een brede en een smalle opvatting van het begrip. In zijn *brede* betekenis gaat soortenbeleid over het behoud van de *biodiversiteit* en heeft het doorgaans betrekking op een groot, mondiaal of continentaal schaalniveau. In die betekenis gaat het begrip onder meer terug op het Verdrag van Bern en het Biodiversiteitsverdrag. Zoals eerder aangegeven (zie ook tabel 1), heeft Nederland in 1982 het Verdrag van Bern ondertekend, waarmee het zichzelf heeft verplicht om alle soorten te beschermen die op dat moment in Nederland voorkwamen. In 1992 heeft Nederland eveneens het Biodiversiteitsverdrag ondertekend, waarbij het zichzelf verplicht tot het behoud en duurzaam gebruik van genen, soorten en ecosystemen op het land, in het water en in de lucht. In 1998 is dit mondiale Biodiversiteitsverdrag binnen de EU geconcretiseerd in een biodiversiteitsstrategie. Deze strategie creëert tevens samenhang tussen de Vogel- en

Habitatrichtlijn, Natura 2000 en de integratie van biodiversiteit in andere beleidsterreinen. Het soortenbeleid is ook op deze brede manier geformuleerd in de nota 'Natuur voor Mensen, mensen voor natuur' (LNV 2001), waar al eerder is naar verwezen. De overheid heeft zich in deze nota opnieuw ten doel gesteld om de hier in 1982 voorkomende soorten planten en dieren, alsmede hun habitats te behouden (RLG, 2002). In al deze documenten zijn doelstellingen voor het soortenbeleid in brede zin vastgesteld. Die doelstellingen zijn dan dermate omvattend, dat zij als doelstellingen van het natuurbeleid als geheel kunnen worden gezien.

Op lokaal of regionaal, zelfs op nationaal schaalniveau hanteert men doorgaans een meer strikte invulling van soortenbeleid. Dan gaat het, zoals al aangegeven, om dat deel van het natuurbeleid dat 'aanvullend' is op het gebiedenbeleid. Uitgangspunt is (ook hier) dat er zoveel mogelijk in het wild levende soorten moeten worden behouden, maar dat uitgangspunt wordt, met name via de 'rode lijst soorten', toegepast op een groot, maar toch gelimiteerd aantal, bedreigde en/of zeldzame soorten. Gebiedenbeleid is voor deze soorten onvoldoende, omdat ze ook binnen het generieke beschermingsregime van een aangewezen gebied nog achteruit gaan of omdat ze buiten het gebiedenbeleid (in casu bijvoorbeeld de Ecologische Hoofdstructuur) vallen. Hiervoor zijn dus aanvullende maatregelen noodzakelijk. Typerend voor dit discours is de uitwerking ervan in soortbeschermingsplannen die worden gemaakt voor soorten die het, binnen of buiten de EHS, niet redden met die EHS alleen. Soortbeschermingsplannen geven aan welke extra maatregelen nodig zijn om bedreigde soorten in Nederland veilig te stellen. Die activiteiten kunnen de verbetering van milieukwaliteit betreffen, aanpassingen in de waterhuishouding en specifieke beheersmaatregelen, hetzij binnen de ecologische hoofdstructuur, hetzij daarbuiten. Zoals aangegeven vergen deze soortgerichte maatregelen dus toch weer gebiedsspecifieke ingrepen, hetgeen alweer één verband tussen beide beleidssporen accentueert. Overigens kan er aan de effectiviteit van de huidige soortbeschermingsplannen, juist ook voor wat hun gebiedsgerichtheid betreft, best nog het een en ander worden verbeterd. (RLG, 2002; Steingröver et al., 2004).

Sommige respondenten waarschuwen voor het 'doorschieten' van het soortenbeleid in een soort 'tuinieren' (RLG, 2002), als er extreme aandacht wordt besteed aan één of enkele soorten. Dat 'doorschieten' kan het gevolg van een uitgesproken voorkeur zijn, maar het kan ook het onbedoelde gevolg zijn van een set (beleids)indicatoren waarin enkele soorten een doorslaggevend belang krijgen toegekend.

Terzijde: het Expertisecentrum LNV (EC-LNV) maakt recent onderscheid tussen het soortenbeleid als *vangnet* en het soortenbeleid als *PR-middel*. Met 'soortenbeleid als vangnet' blijft men bij de eerder beschreven ecologische betekenis: als voor soorten die op de rode lijst staan en met uitsterven bedreigd zijn het gebiedenbeleid niet voldoet, moeten aanvullende maatregelen worden genomen. Bij 'soortenbeleid als PR-middel' worden, met verwijzing naar de eerder genoemde nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur', soorten (ook) gebruikt om het maatschappelijk draagvlak voor natuurbescherming te vergroten.

Tot slot: gewoonlijk rekent men alleen pro-actief soortenbeleid tot het natuurbeleid. Maar er is ook restrictief soortenbeleid, zoals ten aanzien van de muskusrat of van andere soorten die schadelijk zijn voor mens of natuur en die actief worden bestreden. Restrictief soortenbeleid is er ook ten aanzien van een aantal exoten die schadelijk zijn voor de inheemse flora en fauna. De uitheemse soorten kunnen immers de inheemse soorten verdringen, maar ze kunnen ook nieuwe ziekten introduceren die schadelijk zijn voor zowel exoten als inheemse soorten. Naarmate de wereldwijde handel in fauna en flora toeneemt, lijkt restrictief soortenbeleid steeds meer een intrinsiek onderdeel van het natuurbeleid te worden, en lang niet meer alleen voor beschermde soorten waarin het handelen al eerder verboden of gereguleerd was. Op dit

terrein zijn, naast enkele schaarse overheidsdiensten, (nog) slechts weinig NGO's actief. De Stichting Bronnen, die ijvert voor inheemse soorten houtige gewassen en voor de terugdringing van exoten, is er een voorbeeld van.

Gebieden en gebiedenbeleid

Ook het begrip gebiedenbeleid is in de verschillende discourses niet eenduidig, maar krijgt bredere en smallere betekenissen. Historisch lijkt hier een ontwikkeling van een smalle naar een steeds bredere betekenis dominant, maar die is niet lineair noch onomstreden, zoals hierna zal blijken.

In elk geval is de oervorm van het gebiedsgerichte natuurbeleid, ook in Nederland, het 'natuurmonument': een min of meer geïsoleerde, vanwege zijn bijzondere natuurwaarden af te bakenen gebied. Die opvatting heeft zich relatief snel ontwikkeld tot de dominante betekenis van 'reservaten', 'parken', 'halfnatuurlijke landschappen' en andere aanduidingen voor vanwege hun natuurlijke waarde en/of landschappelijke schoonheid beschermde zones (vergelijk van der Windt, 1995; Gorter, 1986; De Jong, 2002). Interessant is het klassieke debat over de redenen en motieven voor het beschermen van die gebieden, waarbij 'landschappelijke schoonheid' en 'natuurlijke waarde' (bijvoorbeeld specificiteit of zeldzaamheid) niet altijd in de pas lopen. Soms zijn deze dichotome motieven nog aangevuld met meer cultuurhistorische beweegredenen. In vele landen, ook in Nederland, bestonden en bestaan heftige debatten over het 'echte' motief voor gebiedsbescherming en over de vraag of en in welke mate dat gebiedenbeleid dan onderdeel van het natuurbeleid is.

Zoals gezegd groeide geleidelijk het inzicht dat ook reservaten en andere beschermingsregimes onvoldoende bescherming bieden voor het brede scala aan soorten, in Nederland en elders. De drastische daling van de soortenrijkdom - soorten zijn, behalve een indicator voor gevoerd beleid, ook een katalysator voor aanscherping van beleid -, leidde tot een verbreding van de opvattingen over gebieden en gebiedsgericht natuurbeleid. Op basis van recente wetenschappelijke inzichten, met name de eilandtheorie en verwante inzichten over soorten, afstanden en overlevingskansen, is in het Natuurbeleidsplan (1989) de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd. Die beoogt, zoals gezegd, een samenhangend netwerk van bestaande en nog te ontwikkelen natuurgebieden te realiseren. Dragen wetenschappelijk-ecologische inzichten het inhoudelijke discours rondom de EHS, bestuurlijk gesproken is de EHS een geheel van planologisch verankerde of te verankeren gebiedsaanwijzingen met rechtsgevolgen, lees: beschermingsregimes. Maar juist de bescherm(en)de status van EHS-gebieden maakt de verwerving van de aangewezen gebieden tot een lastige oefening. Daarbij staan politieke (maatschappelijke en bestuurlijke weerstand), economische (speculatie, stijgende grondprijzen), en budgettaire problemen (teruglopende overheidsbudgetten) een vlotte verwerving in de weg.

Samenhangend met deze problematiek zijn gebiedsgerichte strategieën opgekomen waarin de facto een nog bredere opvatting van gebiedsgericht natuurbeleid wordt gehanteerd. Een voorbeeld daarvan is de 'ruime jas'-benadering in het agrarisch natuurbeheer. Het lukt vaak niet om op basis van de gangbare vrijwilligheid een daartoe aangewezen landbouwgebied met hoge natuurwaarden geheel onder beheersovereenkomsten te brengen. Door het afsluiten van beheersovereenkomsten in een veel groter gebied ('ruime jas) mogelijk te maken', neemt vanzelfsprekend de kans toe dat men het beoogde areaal aan beheersovereenkomsten realiseert. Maar even groot is de kans op een versnipperd geheel van percelen met een beperkte natuurkwaliteit dat meer bijdraagt aan het overleven van de landbouw dan aan het behoud van bedreigde soorten.

Een vergelijkbare situatie dreigt soms bij het aankopen van gronden voor de EHS. Als binnen de begrenzing van de EHS te weinig hectares kunnen worden 'weggezet', koopt men gronden met weinig of geen natuurwaarden buiten die begrenzing, bedoeld om deze in de nabije toekomst in te ruilen voor hoogwaardiger gebieden in de EHS. Echter, vaak is de grondmobiliteit zo gering dat de beoogde ruil niet tot stand komt. Men moet het dan jarenlang doen met een sterk versnipperde 'bruto'-EHS van discutabele kwaliteit.

Eerder is al aangegeven dat deze verdere verbreding van het begrip gebiedenbeleid als onderdeel van het natuurbeleid niet onomstreden is. In de navolgende paragrafen zal dat ook blijken uit de antwoorden van de actoren op de vraag welke strategieën zij voorstaan en welke zij verwerpen.

Samenvattend

Terwijl zij van meet af kernbegrippen van het natuurbeleid zijn, krijgen de begrippen 'soorten' en 'gebieden' uiteenlopende betekenissen in de verschillende discoursen over natuurbeleid. In het navolgende zal blijken dat respondenten, natuurlijk in samenhang met de positie die zij zelf in het veld innemen, andere betekenissen hanteren, en die opvatting verbinden met andere doelstellingen en strategieën.

6 Actoren en hun kenmerken

Totnogtoe is, in de paragrafen 3, 4 en 5, vooral de *inhoud* van het natuurbeleid aan de orde geweest: een korte historische schets van soorten- en gebiedsbescherming, de belangrijkste thema's binnen het huidige natuurbeleid en de verschillende (sub)discourseen rondom soorten en gebieden. De (beleids)inhoud staat echter nooit op zich, maar is altijd gekoppeld aan personen en groepen, aan actoren. Daarom krijgen in de beleidsarrangementen-benadering *actoren*, naast discourseen, veel aandacht. Verschillende aspecten van actoren zullen in deze en volgende paragrafen aan de orde komen: de rollen die zij spelen in natuurbescherming, de doelen die zij zichzelf stellen, de strategieën die zij hanteren om deze te bereiken, de hulpbronnen die zij tot hun beschikking hebben, de coalities die zij aangaan enz. Deze paragraaf is een eerste kennismaking met de belangrijkste actoren binnen de Nederlandse natuurbescherming.

Daarbij moet, aansluitend bij een belangrijk punt uit paragraaf 2, het juiste perspectief in ogen-schouw worden genomen. De actoren waar wij ons hier op concentreren betreffen spelers die actief zijn in en relevant zijn voor vooral het *nationale natuurbeleid*. Dat betekent dat allerlei actoren binnen decentrale overheden of actoren die actief zijn binnen de concrete natuurbescherming in het veld niet of nauwelijks aan de orde komen. Het gaat hierna om de belangrijkste participanten in het *nationale beleidsnetwerk* rondom natuur. Nadat paragraaf 6 deze spelers heeft geïntroduceerd, gaat paragraaf 7 in op de interacties tussen deze actoren. 'Oude' en 'nieuwe' coalities en opposities zullen kort worden beschreven. De beleidsarrangementen-benadering gaat ervan uit dat (eventueel verschillende) 'inhouden' belangrijke bindende elementen zijn bij de vorming van (eventueel meerdere) coalities. Vandaar dat in paragraaf 8 onderzocht wordt of rondom enerzijds soorten en anderzijds gebieden al dan niet oppositionele discourscoalities zijn ontstaan (naast mogelijke andere discourscoalities). Paragraaf 9 gaat vervolgens in op de onderlinge machtsverhoudingen. Machtsverschillen kunnen verklaren waarom de ene coalitie of dat ene discours dominantier is dan andere (als dat het geval mocht zijn).

In het Nederlandse soorten- en gebiedenbeleid zijn grofweg 6 groepen actoren te onderscheiden:

- NGO's die zich (met name) op de bescherming of ontwikkeling van specifieke soorten richten, hierna 'soortgerichte NGO's' genoemd;
- NGO's die zich (met name) op de bescherming of ontwikkeling van gebieden richten, hierna 'gebiedsgerichte NGO's' genoemd;
- Overheden in Nederland, centraal en decentraal (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Dienst Landelijk Gebied, de provincies, de gemeenten enz.);
- De Europese Unie, waarbij met name de Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie voor het Nederlandse natuurbeleid relevant zijn (gebleken);
- Organisaties die zich op productie en/of transfer van kennis richten, hierna de 'kennisinstituten' genoemd; en
- Actoren van buiten het traditionele groene circuit, die zich niettemin meer en meer met het natuurbeleid inlaten, zoals VNO-NCW, LTO, de bouwsector enz., door sommigen ook als het 'rode' circuit aangeduid.

Hierna gaan we kort op ieder van deze zes (groepen van) actoren in.

Soortgerichte NGO's

Er bestaan verschillende typen soortgerichte NGO's. Sommige zijn kleine organisaties met (relatief) weinig financiële middelen, maar met een groot netwerk van vrijwilligers. Voorbeelden zijn de Vlinderstichting, RAVON (Reptielen, amfibieën, vissen), FLORON (flora), SOVON (vogels) en VZZ (zoogdieren). Deze organisaties richten zich meestal op één soort of één soortengroep, vaak bedreigd en/of zeldzaam, waarover nauwkeurige informatie wordt verzameld en geïnventariseerd, met behulp van die vele vrijwilligers. Doel van deze informatieverzameling is de betreffende soort(en) te monitoren om de locaties, omvang en verspreiding van de populatie(s) in de gaten te houden. Indien deze bedreigd worden, wordt vaak voor extra bescherming gepleit. Niet voor niets zijn deze organisaties dan ook regelmatig betrokken bij het schrijven van soortbeschermingsplannen (zie hiervoor). Daarmee vervullen ze een belangrijke kennisgenererende en beleidsonderbouwende functie.

Naast dit eerste type soortgerichte NGO's, klein en sterk gebaseerd op vrijwilligers, bestaan er enkele grote en sterk geprofessionaliseerde organisaties, zoals Vogelbescherming. Deze organisatie heeft een grote achterban en (dus) meer geld via contributies, donaties en sponsoring. Daarnaast heeft deze organisatie een bredere kijk op soortenbescherming ontwikkeld dan (de meeste) NGO's van het eerste type. Vogelbescherming kijkt niet alleen naar vogels, maar ook naar hoe deze soortengroep al dan niet in het grotere systeem past. Aansluitend bij het 'bredere' subdiscours inzake soortenbescherming (zie paragraaf 5), domineert de visie dat gebieden nodig zijn om soorten in stand te houden. Vogelbescherming heeft dus (min of meer) evenredig aandacht voor soorten en gebieden. Dat maakt Vogelbescherming tot een goede partner voor gebiedsgerichte NGO's (zie hierna).

Het derde type soortgerichte NGO's is de 'activistische' variant, waarvan Das & Boom het voorbeeld bij uitstek is. Door de jaren heen is deze NGO bekend geworden door haar 'alternatieve' strategie van soortenbescherming, namelijk door middel van het inzetten van (inter)nationale wetgeving en jurisprudentie, en door het bewerken van de media. De focus van deze organisatie ligt dus niet bij het verzamelen van kennis, maar bij het afdwingen van een daadwerkelijke bescherming van die soorten die weliswaar een (internationaal) wettelijk beschermde status genieten, maar deze niet, nauwelijks of te weinig krijgen. Overigens is Das & Boom haar aandacht aan het verleggen. In plaats van zich vrijwel uitsluitend te richten op soorten die onvoldoende beschermd worden terwijl dat wettelijk vereist is, wil zij ook meer de aandacht vestigen op de bescherming van het typisch Nederlandse, door menselijk handelen ontstane cultuur-agrarisch landschap.

Gebiedsgerichte NGO's

De gebiedsgerichte NGO's, zoals Natuurmonumenten en De Provinciale Landschappen, houden zich vooral bezig met terreinverwerving, terreinbeheer en terreinontwikkeling, waarbij er met name oog is voor de processen die zich afspelen binnen ecosystemen. Het primaat ligt bij het gebiedenbeleid. Deze organisaties, eigenaar van een groot percentage van de natuurgebieden in Nederland, hebben veel expertise in huis. Op basis daarvan ontwikkelen ze plannen om gebieden verder te ontwikkelen, te beheren en te monitoren. Het zijn ook sterk geprofessionaliseerde organisaties, met een grote achterban en (relatief) veel financiële middelen. Het overgrote deel van het budget gaat naar de aankoop en het beheer van gebieden. Het grootste deel van deze financiële middelen komt van leden/donateurs, de overheid en sponsoring.

Toch is dit niet de enige activiteit van gebiedsgerichte NGO's. Deze actoren spelen ook een belangrijke rol bij de agendering van bepaalde onderwerpen op de politieke en beleidsagenda en de uitwerking daarvan tot strategisch en operationeel beleid. Vanouds hebben deze organisaties veel ervaring met lobbyen. Gaande de institutionalisering van het natuurbeleid zijn deze organisaties bovendien door de overheid uitgenodigd om zitting te nemen in allerlei formele

adviesorganen, zoals de VROM-Raad, de Raad voor het Landelijk Gebied, de werkgroep 'Natura 2000: doelen en beheer' en vele reconstructiecommissies, en ook informeel worden zij vaak om advies gevraagd. Op die manier spelen deze NGO's een belangrijke rol bij de voorbereiding, ontwikkeling, invulling en uitvoering van beleid, evenals bij de monitoring en beleidsevaluatie. In al deze fasen van het beleidsproces vormen de gebiedsgerichte NGO's dus een belangrijk klankbord voor nieuwe ideeën in en evaluaties van het Nederlandse natuurbeleid.

Staatsbosbeheer (SBB) moet eigenlijk ook bij deze groep van actoren genoemd worden, hoewel het geen 'echte' NGO is. Voorheen was SBB een onderdeel van LNV, maar sinds 1998 is het een zogenaamde Zelfstandige Bestuursorganisatie (ZBO). Als ZBO is SBB belast met de uitvoering van (een deel van het) natuurbeleid, op basis van jaarlijkse afspraken met het ministerie van LNV over doelstellingen, beheer, resultaten en budget.

Met de uitvoeringsproblemen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en met de introductie van de Flora- en Faunawet is er (weer) meer aandacht voor soorten gekomen in het Nederlandse natuurbeleid (zie paragraaf 3). Dat stimuleert de gebiedsgerichte NGO's (nog) meer om niet alleen naar een gebied *an sich* te kijken, maar ook naar de soorten, habitats en ecosystemen die binnen een gebied voorkomen. Voorheen werden specifieke omgevingsfactoren, die essentieel zijn voor het voortbestaan van bepaalde soorten, wel eens vergeten.

Zowel soort- als gebiedsgerichte NGO's spelen een belangrijke rol in de vertaling en implementatie van Europese regelgeving. Ze hebben (mede) duidelijk gemaakt welke consequenties de Europese richtlijnen (kunnen) hebben en ze hebben er mede voor gezorgd dat de richtlijnen serieus worden genomen, en beter worden geïmplementeerd en toegepast. Door middel van juridische procedures heeft bijvoorbeeld Das & Boom laten zien dat de Europese Richtlijnen serieus genomen moeten worden bij de bescherming van de korenwolf in Nederland (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002).

De meeste respondenten zijn positief over de rol van NGO's in het Nederlandse natuurbeleid. Men spreekt waardering uit voor de manier waarop ze hun taken uitvoeren, voor de taakverdeling tussen hen en voor hun communicatieve vaardigheden. Wellicht zou de samenwerking op een aantal punten beter kunnen (zie paragraaf 8). Bovendien zouden verschillende respondenten de NGO's graag wat ambitieuzer zien: er moet hartstochtelijker worden gepleit voor meer (samenhangende) natuur in Nederland, tegen de stroom van de ruimtelijke ontwikkelingen en het politieke klimaat in.

Overheden in Nederland

'De' overheid bestaat niet. Ze is een veelvoud van organisaties, zoals de Directie Natuur van LNV, de provincies, de gemeenten en de Dienst voor het Landelijk Gebied. En ook deze organisaties bestaan weer uit meerdere deelorganisaties, die in dit verband als afzonderlijke actoren kunnen gelden. Zo bestaan binnen de Directie Natuur van LNV verschillende teams voor de Ecologische Hoofdstructuur, voor gebieden en voor soorten. Tot voor kort opereerden deze teams redelijk gefragmenteerd, sinds 2 jaar voeren ze evenwel regelmatig overleg en wordt er meer samengewerkt. Toch is dat niet altijd even gemakkelijk, bijvoorbeeld door verschillende visies op natuurbescherming of verschillende prioriteiten, zoals in paragraaf 5 is uiteengezet. Zo signaleert een respondent de verschillende oriëntaties van deze teams. Het team gebieden is meer *internationaal* georiënteerd, omdat gebiedsbescherming in internationaal verband nog veel uitwerking behoeft, bijvoorbeeld met betrekking tot Natura 2000 en het concept 'biogeografische regio'. Het team soorten is echter meer *nationaal* georiënteerd. Dat hangt enerzijds samen met het feit dat het soortenbeleid internationaal reeds goed is vastgelegd en uitgewerkt, bijvoorbeeld in de Annexen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, anderzijds met het feit

dat bijvoorbeeld de uitwerking van de Nederlandse Flora- en Faunawet nog volop in ontwikkeling is.

LNV is de actor die zorg draagt voor de voorbereiding, toepassing, uitvoering en handhaving van beleid, onder meer via wet- en regelgeving, inclusief de vertaling van de Europese Richtlijnen in Nederlandse wetgeving. Staatsrechtelijk ligt de bevoegdheid tot het vaststellen en bepalen van (de kaders van) het beleid bij parlement en regering. Maar het is duidelijk dat LNV, naast de 'Trias Politica', een 'vierde macht' vormt als het gaat om de vaststelling van beleid (zie ook paragraaf 9), zij het binnen de politieke en budgettaire ruimte die regering en parlement bieden. Ook is LNV in grote mate verantwoordelijk voor de voorlichting over het Nederlandse natuurbeleid en de wet- en regelgeving terzake.

Zoals gezegd gaan we maar zeer beperkt in op de rol van subnationale overheden. Toch zijn het die overheden, met name de provincies die, nadat het rijk de hoofdlijnen heeft vastgelegd, deze hoofdlijnen nader moeten invullen en daarmee in hoge mate bepalen hoe het beleid er in de praktijk uit gaat zien. Zij doen dat onder meer via natuur- en ruimtelijke plannen - en wat daar aan beschikkingen, ontheffingen enz., aan vast zit -, en via het agrarisch natuurbeheer. Het zijn de provincies die uiteindelijk bepalen voor welke gebieden en soorten ze zich op hun grondgebied willen gaan inspannen. Bovendien zijn zij degenen die boeren en particulieren informeren, en met deze actoren onderhandelen over terreinbeheer.

De meeste respondenten zijn positief over de twee hoofddoelstellingen die LNV nastreeft, de realisatie van de EHS en de bescherming van de biodiversiteit, maar kritisch over de kwaliteit van de wet- en regelgeving, de uitvoering, handhaving en evaluatie ervan alsmede over de implementatie van de EU richtlijnen (zie ook paragraaf 4). Bovendien is het beeld dat van LNV bij anderen blijft hangen dat van een verkokerde organisatie. Zo is de scheiding van soorten- en gebiedenbeleid ook in de organisatie van het departement zichtbaar, en zijn de teams EHS, gebieden en soorten van de Directie Natuur niet genoeg van elkaars activiteiten op de hoogte. In samenhang daarmee vindt men dat soorten- en gebiedsbescherming binnen het natuurbeleid van LNV te weinig zijn geïntegreerd. Zo kent het Programma Beheer - gericht op particulier en agrarisch natuurbeheer - nauwelijks doelstellingen inzake het soortenbeleid. Bij de Subsidieregeling Natuurbeheer zijn dan weer wel doelsoorten opgenomen, maar niet alle soorten uit het Meerjarenprogramma 2000-2004. Ook kunnen specifieke maatregelen voor soorten niet via de Subsidie Natuurbeheer of de Subsidie Agrarisch Natuurbeheer bekostigd worden. Omgekeerd is het agrarisch natuurbeheer onvoldoende ingebed in de EHS en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Kortom, LNV ontbeert een integrale visie op en aanpak van natuurbeleid, aldus meerdere respondenten.

De Europese Unie

De Europese Unie (EU) speelt een indirecte, maar invloedrijke rol in het Nederlandse natuurbeleid, zowel inzake soorten- als gebiedsbescherming. Allereerst heeft de Europese Unie de Vogel- en Habitatrichtlijn uitgevaardigd. Deze richtlijnen zijn juridisch bindend en dienen dus te worden vertaald in de Nederlandse wet- en regelgeving. Op een aantal punten ging en gaat deze Europese regelgeving verder dan de Nederlandse. Ten tweede ziet de EU er onder meer op toe dat deze richtlijnen ook naar behoren worden vertaald in de nationale wet- en regelgeving. Indien Nederland daarin tekort schiet, staan de Europese Commissie een aantal sanctiemogelijkheden ter beschikking om het te dwingen aan de Europese regelgeving te voldoen, uiteenlopend van het schrijven van officiële waarschuwingen tot het opleggen van een boete (via het Europese Hof van Justitie). Wat het natuurbeleid betreft zijn er inderdaad een aantal conflicten geweest tussen de Europese Commissie en Nederland, bijvoorbeeld rondom de Vogel- en Habitatrichtlijn, de korenwolf, de A-73 en de kokkelvisserij.

Over het algemeen waarderen de respondenten de wet- en regelgeving alsmede de rol van de EU hoog. De Vogel- en Habitatrichtlijn en het daarbij horende instrumentarium Natura 2000 worden als goed uitgewerkte en goed hanteerbare beleidsstrategieën en -instrumenten gezien. Bovendien hebben ze in de Nederlandse context als 'een stok achter de deur' gefungeerd. Als de richtlijnen er niet waren geweest, was het Nederlandse natuurbeleid waarschijnlijk minder stringent geweest. Toch merkt een respondent op dat de systematiek van de EU-richtlijnen te veel op de grote EU-landen is gericht, landen met een lage bevolkingsdichtheid, veel ruimte en grote gebieden voor natuur. Daardoor is die regelgeving evenwel moeilijker toe te passen in een klein land als Nederland, met veel ruimteclaims en weinig areaal natuur. Een enkele andere respondent meent dat de wetgeving te stringent is vanuit sociaal-economisch perspectief. Daarnaast zijn de lijsten met beschermde soorten niet consistent: bepaalde soortengroepen zijn erg goed beschermd, zoals vogels, terwijl andere soorten nauwelijks in de lijsten voorkomen. Bovendien is het moeilijk om aan informatie te komen. Niet alleen zijn de mensen bij de Europese Commissie moeilijk toegankelijk - tenzij men de mensen persoonlijk kent -, bovendien is de internetsite van de commissie 'een doolhof'. Een laatste opmerking betreft het feit dat de EU te weinig doet met de klachten over een gebrek aan naleving van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de lidstaten: zo'n 80% van alle klachten blijft liggen, meent een respondent.

Kennisinstututen

Een volgende actorgroep betreft de kennisinstututen. Voorbeelden zijn het Expertise Centrum van LNV (EC-LNV), de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) en diverse publieke of private onderzoeksinstituten, zoals Alterra en andere adviesbureaus, en zoals onderzoeksgroepen van de universiteiten. Omdat ze alle met de productie en de transfer van beleidsondersteunende kennis bezig zijn, behandelen we deze actoren hier als één groep. Maar deze actoren vertonen grote onderlinge verschillen, ook in formeel organisatorische zin. Het EC-LNV is een onderdeel van LNV, en primair belast met het leggen van de link tussen kennis en beleid. EC-LNV maakt enerzijds inzichtelijk wat voor kennis er nodig is voor het (natuur)beleid (de vraagkant) en vergaart anderzijds kennis om het beleid beter te onderbouwen (de aanbodkant). Bovendien zorgt EC-LNV waar mogelijk voor uitwisseling van kennis inzake natuurbeleid tussen kennisvragers en kennisproducenten (kennistransfer). EC-LNV speelt bovendien een rol in pogingen het soorten- en gebiedenbeleid beter aan elkaar te koppelen, door via onderzoek wegen te verkennen om beide deelbelevelden beter te integreren en verkokering van beleid tegen te gaan.

De Raad voor het landelijk gebied (RLG) is een onafhankelijk adviesorgaan dat advies geeft aan LNV over belevidsvorming en besluitvorming. De Raad signaleert problemen, agendeert belevidsvraagstukken, en beoordeelt ontwikkelingen en belevid uit het verleden. Dat is, behalve als belevidsvoorbereiding en verkenning van het maatschappelijke draagvlak, ook als een vorm van kennisproductie te zien, én als een vorm van het signaleren van kennisbehoeften. Zoals van andere soortgelijke adviesorganen zijn de adviezen van de RLG openbaar en worden zij breed verspreid, in een poging discussies op gang te krijgen (zie bijvoorbeeld het advies *Voor-komen is beter*, RLG, 2002). Behalve dat die adviezen veel kennis vergaren, geven zij ook richting aan het belevid van de overheid. Overigens is er binnen de Raad nauwelijks discussie over het (relatieve) belang van het soorten- en gebiedenbelevid. Als relatieve buitenstaander constateert de Raad vooral dat de twee deelbelevelden te los van elkaar opereren.

Het 'rode circuit'

Tot slot zijn er een aantal 'nieuwe' actoren in het natuurbelevidsveld verschenen, vooral afkomstig uit het zogenaamde 'rode' circuit van ontwikkelaars van projecten voor infrastructuur, bouwondernemingen enzovoort. Dat circuit stond traditioneel nogal vijandig tegenover het (in hun ogen: te veel aan) natuurbelevid. Meer en meer echter zijn deze actoren een partner in en

van het natuurbeleid aan het worden. Partijen zoals VNO-NCW, het MKB, LTO, andere boerenorganisaties, de bouwwereld (AVBB) en particulieren zijn een steeds grotere rol in het natuurbeleid gaan spelen. Dat komt ten dele en à contrecoeur voort uit conflicten uit het verleden, ten dele hangt het samen met welbewuste en onwillekeurige veranderingen in doelstellingen en instrumentering van het natuurbeleid.

Wat VNO-NCW en andere vertegenwoordigende organisaties van ondernemers betreft, speelt een cruciale rol dat zij in het recente verleden regelmatig met de toepassing van de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn geconfronteerd op voor hen onaangenaam verrassende wijze. Doordat bepaalde soorten die bescherming genieten onder deze richtlijn bleken voor te komen op plaatsen bestemd voor projectontwikkeling, hebben die projecten vertraging opgelopen, of moesten zij zelfs worden stopgezet. Vergunningen werden geweigerd of door NGO's als Das & Boom aanhangig gemaakt bij de Raad van State en alsnog vernietigd. Het bedrijfsleven heeft daarbij aanzienlijke financiële schade opgelopen. Die economische schade, soms versterkt door schade aan reputaties en prestige, maakt dat VNO-NCW dit soort conflicten in de toekomst wil vermijden. Kennisvergaring en kennisverspreiding is één weg daartoe, en VNO-NCW heeft dan ook onderzoek uitgezet naar de implicaties van zowel Europese als Nederlandse regelgeving voor allerlei projecten (Backes en Rotmeijer, 2002). Op basis daarvan heeft de organisatie ook een beleidsvisie ontwikkeld (VNO-NCW, 2002). Daarin en in de opeenvolgende persberichten die de organisatie op dit terrein de afgelopen jaren heeft verspreid, is ook een duidelijke strategiewijziging te lezen: zij wil weg van een conflictstrategie en is op zoek naar meer constructieve vormen van interactie, wie weet zelfs samenwerking met natuurbeschermers. VNO-NCW wil kortom de rol van vijand of zondebok achter zich laten en neemt langzamerhand de rol van partner aan.

Soortgelijke strategische ontwikkelingen zijn te zien in de opstelling van het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB) en het Midden- en Kleinbedrijf (MKB). Ook individuele ondernemingen nemen geleidelijk een partnerrol aan en participeren bijvoorbeeld in landelijke (Nederland Natuurlijk) of regionale en lokale netwerken ter ondersteuning van natuurprojecten. Dat daarbij, naast ecologische, ook andere motieven en argumenten, bijvoorbeeld economische, recreatieve of nog andere in beeld zijn, is hiervoor al aan de orde gesteld. In de landbouw is een vergelijkbare verschuiving waar te nemen. Maar de toenemende rol van boeren in het natuurbeheer hangt natuurlijk vooral samen met de introductie van het agrarisch natuurbeheer, waardoor boeren en particulieren de kans krijgen om gebieden te beheren en soorten te gaan monitoren in ruil voor financiële middelen.

7 Interacties tussen actoren: coalities of opposities?

Uit de interviews blijkt dat de verschillende actoren intensief contacten onderhouden. Dat gebeurt binnen de deelvelden soorten- en gebiedsbescherming, maar nadrukkelijk ook daartussen. Deze frequente en intensieve contacten leiden vrijwel voortdurend ook tot samenwerking, zowel structureel en in langdurige verbanden als ad hoc en op projectbasis. Er zijn dus geen aanwijzingen voor een kloof tussen beide domeinen, integendeel, samenwerking en coalitievorming prevaleren boven conflict en oppositievorming. Hierna zullen de verschillende interacties beschreven worden, inclusief de spanningen tussen de actoren, die natuurlijk ook bestaan.

De verschillende NGO's onderhouden vooral veel contacten onderling. Zo werkt Natuurmonumenten in verschillende projecten en verbanden samen met onder meer Vogelbescherming, Stichting Natuur en Milieu, de Landschappen, WWF Nederland en de Vlinderstichting (dus met soort- én gebiedsgerichte organisaties). Vogelbescherming werkt zelf weer regelmatig samen met de Waddenvereniging en WWF. Een aantal soortgerichte NGO's heeft zich op zijn beurt in de Vereniging Onderzoek Flora en Fauna (VOFF) verenigd, een platform dat vooral op kennisuitwisseling is gericht. Daarnaast kennen de soortgerichte organisaties een ander samenwerkingsverband, het Platform Soortenbeschermende Organisaties (PSO), vooral gericht op belangenbehartiging, overleg en lobbying. De NGO's hebben bovendien allerlei ad hoc coalities gebouwd, ook weer tussen soort- en gebiedgerichte organisaties, bijvoorbeeld rondom de A-73 (Das & Boom en Stichting Natuur en Milieu) en de Waddenzee (Waddenvereniging en Vogelbescherming). Onder het motto 'samen staan we sterk' hopen deze organisaties meer te bereiken in de politieke en bestuurlijke wereld. Bovendien vullen de verschillende NGO's elkaar aan wat betreft kennis, contacten in Den Haag en Brussel enz. Door informatie uit te wisselen en samen ideeën uit te werken, wordt de kennis versterkt, beter benut en wellicht beter geïntegreerd. Ook lobbyen de NGO's regelmatig gezamenlijk, omdat ze zo sterker overkomen en meer invloed kunnen uitoefenen.

Sommige NGO's, met name soortgerichte organisaties, werken met anderen samen op contractbasis, vooral voor activiteiten inzake monitoring. Dat gebeurt onder meer via het Netwerk Ecologische Monitoring, waarin soortgerichte NGO's samenwerken met verschillende ministeries. De levering van kennis geschiedt (meestal) in ruil voor geld.

Das & Boom oriënteert zich momenteel op een nieuwe samenwerkingsstrategie. Na jarenlang vooral juridische strijd te hebben geleverd, alleen of met andere NGO's, richt de organisatie zich nu meer op samenwerking met actoren uit de economische sector (ANWB, LTO, CLM, Agrarische Natuurverenigingen). Das & Boom hoopt via die weg de economische sector te overtuigen van het feit dat natuur ook geld kan opleveren, bijvoorbeeld in de recreatieve sfeer. Als dat lukt, zo is de hoop, zal er vervolgens ook meer privaat geld naar natuur gaan. Met die middelen kan men de gebieden en de daarin levende soorten vervolgens weer beter beschermen.

De diverse overheidsorganisaties (LNV, Dienst Landelijk Gebied, provincies) onderhouden vooral contacten met terreinbeherende organisaties, zoals Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Deze organisaties bezitten immers veel gebieden en weten wat daar speelt. De overheid is, anders gezegd, deels afhankelijk van de expertise van deze terreinbeheerders. Soortgerichte NGO's bezitten juist veel kennis over soorten en hun verspreiding. Ook deze expertise is van belang voor LNV. Daarnaast spelen de NGO's, zoals aangegeven, in hun algemeenheid een rol als klankbord voor nieuwe ideeën en als 'een luis in de pels' voor het

bewaken van de voortgang van het natuurbeleid. Met andere woorden, NGO's houden de overheid mee op de hoogte, maar ze houden diezelfde overheid vooral ook 'scherp'.

LNV heeft ook steeds meer contacten opgebouwd met de organisaties uit het 'rode' circuit, zoals VNO-NCW en LTO. Zoals hiervoor gezegd is VNO-NCW meermaals geconfronteerd met de Europese richtlijnen inzake natuur. Die confrontaties waren, behalve aan gebrek aan kennis en interesse vanuit VNO-NCW zelf, deels ook te wijten aan een gebrekkige implementatie en handhaving van en voorlichting over die richtlijnen door LNV. Dat LTO meer in beeld is gekomen door het agrarische natuurbeheer en de economische instrumentering daarvan, is hiervoor al aangegeven. Op zijn beurt levert LTO ook de nodige gegevens aan LNV, hetgeen weer invloed heeft op het beleid inzake agrarisch natuurbeheer. De banden tussen LNV en LTO zijn hiermee versterkt: behalve met de Directie Landbouw, doet LTO nu ook steeds meer zaken met Directie Natuur.

Tot slot onderhoudt LNV als vanzelfsprekend intensieve contacten met de provincies over de invulling en operationalisering van het natuurbeleid via plannen, beschikkingen en ontheffingen. De kennisinstituten hebben regelmatig overleg met LNV, aangezien zij kennis verwerven en aandragen voor het natuurbeleid, en voortdurend met LNV overleggen over prioritaire kennisbehoeften en over het gebruik van aangemaakte kennis. Daarnaast is er goed contact tussen de kennisinstituten en de NGO's, juist ook vanwege de expertise die deze laatste bezitten.

Zoals al aangegeven, lijkt hier en daar sprake van nieuwe coalities tussen 'groene' en 'rode' organisaties. De nieuwe samenwerkingsstrategie van Das & Boom is hierboven al aangestipt. Ook andere NGO's zoeken contact met organisaties als VNO-NCW en LTO, en vice versa. Eerder is ook al de (gelegenheids)coalitie 'Nederland Natuurlijk' genoemd, een initiatief van ANWB, Landschappen, Natuurmonumenten, Vogelbescherming, WWF en Natuur en Milieu. Deze coalitie voert campagne om de investeringen in natuur in stand te houden, liefst te versterken, tegen het huidige politieke klimaat in. Na de confrontatie tussen 'groen' en 'rood' in de afgelopen jaren, wordt nu gepoogd met het smeden van nieuwe coalities te voorkomen dat het in de toekomst tot soortgelijke tegenstellingen komt. Opvallend is dat vooral ook de 'rode' organisaties initiatief nemen om een plaats in het natuurbeleid te veroveren.

Zoals aangegeven heeft de Europese Unie, in casu de Europese Commissie, onder meer een taak bij de handhaving van de naleving van wet- en regelgeving door de lidstaten. Hierbij krijgt ze, ongevraagd, een steun in de rug van NGO's. De groep ambtenaren die in Brussel het natuurbeleid onder haar hoede heeft, is relatief klein. Er is te weinig menskracht om in geheel Europa te monitoren of landen de richtlijnen tijdig en goed omzetten in nationale wet- en regelgeving en deze vervolgens ook uitvoeren. In Nederland zijn de implementatie en handhaving van de Vogel- en Habitatrichtlijn in ieder geval onvoldoende geweest en mede door Nederlandse NGO's is dit in Brussel onder de aandacht gekomen. Aldus is er een informeel samenwerkingsverband tussen de EU en NGO's ontstaan (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002). Brussel 'gebruikt' de NGO's als waakhond in de handhaving, en de NGO's 'gebruiken' Brussel als stok achter de deur om te voorkomen dat het Nederlandse natuurbeleid verslapt, zo bevestigen respondenten. Overigens is op Europees niveau, maar dan vooral met het Europese Milieuagentschap in Kopenhagen, een soortgelijke relatie tussen Europa en NGO's te zien als op nationaal niveau, namelijk in het aanleveren van gegevens uit de monitoringactiviteiten van die NGO's. Voor het maken van een Europees 'state of nature'-report (de Europese Natuurbalans) zijn die gegevens van grote waarde.

Ter afsluiting van deze paragraaf over de interacties tussen de actoren in het natuurbeleid, laten we zien welke organisaties door de respondenten als (potentiële) partner en opponent zijn genoemd. Tabel 2 presenteert de top 5 van 'partners' en 'opponenten'. Achter de betref-

fende organisaties staat tussen haakjes het aantal keren vermeld dat deze door respondenten zijn verkozen. Opvallend is dat vaker naar een partner (n=29) dan naar een opponent (n=10) wordt verwezen. Ook daaruit kan weer worden afgeleid dat de samenwerkingsgedachte overheerst.

Interessant zijn ook de genoemde 'partners' en 'opponenten' zelf. Terreinbeheerders (Natuurmonumenten en SBB) zijn in ieder geval belangrijke partners, evenals de overheden (LNV en provincies). Ook Vogelbescherming wordt genoemd. Wat de opponenten betreft: dat ondernemers (en de jacht) worden aangewezen is geen verrassing, gezien het verleden van confrontaties tussen 'rood' en 'groen'. Maar dit moeten we niet overdrijven, want van de 16 respondenten hebben maar vier een verwijzing naar het 'rode circuit' gemaakt. Het lijkt alsof het klimaat is verbeterd. Dat Das & Boom wordt genoemd, heeft waarschijnlijk met haar eigenzinnige opvattingen en strategieën te maken. Hetzelfde geldt voor dierenwelzijnsorganisaties, die eerder voor het welzijn van individuen dan van soorten opkomen. Echt verrassend is Vogelbescherming als opponent, omdat zij ook - en vaker - als 'partner' is genoemd.

Tabel 2: Meest genoemde partners en opponenten

Top 5 'partners'	Top 5 'opponenten'
Natuurmonumenten (9)	Ondernemers (3)
Staatsbosbeheer (7)	Das & Boom (3)
LNV (6)	Dierenwelzijnorganisaties (2)
Provincies (4)	Jacht (1)
Vogelbescherming (3)	Vogelbescherming (1)

8 Soorten- en gebiedenbeleid: verschillende discourscoalities?

Gezien de probleemstelling van dit onderzoek en de bevindingen in de vorige paragraaf, rijst de vraag of de interacties en samenwerking tussen actoren langs de lijnen van het soorten- en gebiedenbeleid lopen, of juist niet. In termen van de theorie: is er sprake van twee verschillende discourscoalities - één rondom soorten en één rondom gebieden - of juist niet? Paragraaf 7 heeft ons al geleerd dat NGO's eerder onderling samenwerken dan met andere partijen. Dit kan erop duiden dat het overkoepelend discours 'natuur' meer bindende kracht in zich bergt dan de afzonderlijke subdiscoursen 'soorten' en 'gebieden'. Hierna staan we nogmaals bij deze discoursen stil, maar nu vanuit het perspectief van samenwerking en conflict.

Beide beleidsvelden - soorten en gebieden - streven in beginsel hetzelfde doel na, het behouden van een gevarieerde, samenhangende natuur en het creëren van ruimte voor de ontwikkeling van natuur. De visies en strategieën die ze aanhangen en toepassen zijn echter verschillend. Het soortenbeleid streeft ernaar om soorten en hun habitats - steeds vaker spreekt men ook van biodiversiteit - in stand te houden. Er moeten *extra* maatregelen worden genomen wanneer 'het natuurlijke proces' niet werkt. Het gebiedenbeleid richt zich daarentegen op het creëren van *randvoorwaarden* - in de vorm van beschermde gebieden en verbindingen daartussen - voor behoud en ontwikkeling van de biodiversiteit. Als deze randvoorwaarden gerealiseerd zijn, zou soortbescherming 'vanzelf' moeten gaan.

Tot zover de verschillen. Maar de twee discoursen overlappen ook. Allereerst zijn er in de jaren negentig beleidsconcepten in zwang gekomen, zoals de noties 'biodiversiteit' en 'habitat', die een discursieve link tussen soorten- en gebiedsbescherming leggen. Biodiversiteit verwijst immers naar de diversiteit van genen, soorten én ecosystemen. En het concept 'habitat' legt de link tussen soort en omgeving. Ten tweede is daar de rol van NGO's zoals Vogelbescherming, Natuurmonumenten en Vlinderstichting. Deze NGO's zien zowel het belang in van de bescherming van en de gegevensverzameling over soorten en habitats, als het belang van het grotere geheel. Door de combinatie van soort- en gebiedsgericht denken, vormen deze NGO's vaak de spil in samenwerkingsverbanden tussen beide deelvelden. Men zie ook tabel 2 in paragraaf 7, waarin zowel Natuurmonumenten als Vogelbescherming als belangrijke partners worden aangemerkt.

Respondenten zeggen meerdere malen dat het soortenbeleid een aanvulling is op het gebiedenbeleid. Maar ze zeggen ook dat soorten het uiteindelijke meetinstrument zijn om te meten en te beoordelen of er sprake is van geslaagd gebiedenbeleid. Dat meten geschiedt via de zogenaamde 'natuurdoeltypen', een meetinstrument dat door EC-LNV is opgesteld (Bal et alii, 2001) om terreinbeheerders en soortenbeschermers te helpen ecosystemen te beheren, te beschermen en te ontwikkelen. Als men bewust kiest voor een specifiek natuurdoeltype, wordt duidelijk welke biodiversiteit, lees: welke soorten en habitats behouden moeten blijven om de biodiversiteitsdoelstelling in een bepaald gebied vorm te geven. De kwaliteit van een gebied wordt dus getoetst aan de hand van biodiversiteit, inclusief soorten.

Bovendien is er een besef van onderlinge afhankelijkheid bij de actoren uit de deelvelden soorten en gebieden, niet alleen met betrekking tot hun visie en strategie, maar ook met betrekking tot gegevens, kennis en expertise. De soortgerichte actoren hebben veel kennis over de verspreiding van soorten, maar hebben ook veel expertise als het gaat over de voorwaarden voor een goede bescherming en ontwikkeling van die soorten. De

gebiedsgerichte actoren, zoals Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer, hebben dan misschien een bredere visie op hele natuurgebieden en de soorten en levensgemeenschappen die daarin worden beheerd. Echter, voor dit beheer, vooral voor de monitoring en voor het uitwerken van beheersmaatregelen, zijn ze vaak weer afhankelijk van het soortenbeleidsveld. Ook andere organisaties die meer gebiedsgericht werken, zoals provincies en gemeenten, kijken in hun ruimtelijke plannen naar waar en wat voor natuur ze willen. Dat wil niet automatisch zeggen dat ze rekening houden met individuele soorten en hun specifieke habitats. Het is dan aan actoren uit het soortenbeleid om duidelijk te maken waarom en hoe bepaalde gebieden beschermd en beheerd moeten worden omwille van welke en hoeveel soorten. Tegelijkertijd zullen provincies en gemeenten rekening moeten houden met de eventuele verspreiding van beschermde en bedreigde soorten buiten de EHS, niet alleen om bij te dragen aan het voortbestaan van deze soorten, maar ook om juridische problemen te voorkomen bij projectontwikkeling.

Tegelijkertijd is er wel degelijk sprake van (latente) spanningen. De verschillende visies en perspectieven op het beheren van natuur door de gebieds- en soortgerichte organisaties kan tot wrevel leiden. Na de introductie van het NBP is zelfs een tijd van (enige) polarisatie sprake geweest. Soortgerichte organisaties maakten zich zorgen dat de grote nadruk op de EHS begin jaren negentig ten koste zou gaan van de bescherming van individuele soorten enerzijds en van natuurbescherming buiten de EHS anderzijds. Omdat sommige soortgerichte organisaties een sterke focus hadden op het beschermen van hun eigen soortengroep, vreesden gebiedsgerichte organisaties op hun beurt dat het belang van de hele levensgemeenschap uit het oog zou worden verloren. Tevens waren er extreme gevallen waarbij sommige organisaties één of enkele individuen van een soort wilden beschermen, ook al kwam deze in grotere getale voor in andere delen van Nederland of Europa. Daarmee dreigde het soortenbeleid volgens sommigen geridiculiseerd te worden en onnodig streng gemaakt. Als men draagvlak voor een effectief natuurbeleid wilde bereiken, moest men soms individuen opofferen voor het grotere geheel. Deze polarisatie tussen soort- en gebiedsgerichte organisaties lijkt langzaam maar zeker te verminderen. Momenteel overheerst de gedachte dat beide invalshoeken, beide discoursen, elkaar nodig hebben voor een effectieve natuurbescherming en -ontwikkeling.

Een tweede punt van (latente) spanning is geld, in relatie tot het discours. De meeste soort- en gebiedsgerichte organisaties zijn (de één meer dan de ander) deels afhankelijk van het beperkte overheidsbudget dat moet verdeeld worden over verschillende NGO's. Die verdeling zorgt voor de nodige competitie en spanningen. Tot nu toe krijgen terreinbeherende organisaties meer geld dan kennis- en informatievergarende organisaties, hetgeen gegeven hun doelstelling, de aankoop en het beheer van gebieden, begrijpelijk is. De (vooral) gegevensverzamelende soortgerichte NGO's krijgen minder geld voor hun informatie en kennis over soorten, ook al omdat er minder geld is vrijgemaakt voor de uitvoering van de Flora- en Faunawet. Veel van dit werk wordt door vrijwilligers gedaan. Deze organisaties zijn echter steeds minder bereid om de verzamelde informatie gratis door te geven of 'zo maar' te verspreiden. Ze willen graag geld zien voor het geleverde werk, maar ze zijn tegelijkertijd bang dat hun informatie wordt 'misbruikt' door andere organisaties. En dat leidt vervolgens weer tot wrevel bij andere organisaties, die willen anticiperen op de soortenverspreiding in hun eigen plannen.

Gegeven de verdeling van middelen, lijkt het gebiedsgerichte discours nog steeds dominant over het soortgerichte. Momenteel wordt deze ongelijke situatie door de overheid erkend en worden er inspanningen verricht om gegevensverzamelende organisaties beter te belonen. Tegelijkertijd worden er inspanningen geleverd om gegevens van en kennis over soorten beter beschikbaar te maken, zoals bijvoorbeeld via het 'natuurloket' van LNV.

Enkele conclusies

Over het algemeen moet de conclusie luiden dat de samenwerking prevaleert boven de discussie en financiële verschillen en tegenstellingen. Er is geen sprake van twee afzonderlijke discourscoalities, één rondom soorten en één rondom gebieden. Er bestaat ook geen kloof tussen de werelden van de soorten- en de gebiedenbescherming, althans niet onder particuliere organisaties. Des te opvallender is de organisatorische tweedeling tussen de soorten- en gebiedenteams binnen LNV. Bovendien bestaan er sterke verbanden tussen de twee domeinen, door concepten als 'biodiversiteit' en 'habitat', door het meetinstrumentarium 'natuurdoeltype' en door organisaties als Vlinderstichting, Vogelbescherming en Natuurmonumenten. Deze laatste spelen met name een rol in het integreren van kennis over soorten en de toepassing daarvan in een gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast wordt ook nog eens door vele organisaties actief naar (verdere) integratie van soorten- en gebiedsbescherming gezocht, zelfs al achten lang niet alle respondenten zo'n nadere integratie wenselijk en noodzakelijk. Het gevolg is dan ook dat soorten- en gebiedenbeleid steeds mee naar elkaar toe groeien, een ontwikkeling waarbij LNV organisatorisch en inhoudelijk lijkt achter te blijven.

Overigens willen wij niet suggereren dat nu alles pais en vree is binnen en tussen het soorten- en gebiedenbeleid. Over de keuze van te beschermen soorten, de mogelijke schadelijke effecten van bescherming van een soort voor andere soorten, en de inzet van de beschikbare middelen (voor precisiewerk ten bate van één bijzondere soort óf voor een gebied met meer algemene soorten) kan men blijven twisten. En naarmate soorten- en gebiedenbeleid organisatorisch meer gescheiden opereren en de budgetten gescheiden worden gepresenteerd, wordt het verschil in financiële omzet beter zichtbaar en daarmee eerder een bron van discussie.

9 Machtsverhoudingen

Een belangrijk aspect van de beleidsarrangementen-benadering is de aandacht voor macht, machtsverschillen en machtsverhoudingen. De reden daarvoor is dat beleidsuitkomsten lang niet alleen bepaald worden door inhoud, argumenten, discoursen en dergelijke, maar ook door machtsverhoudingen tussen actoren. Niet voor niets wordt politiek vaak 'tussen rede en macht' gesitueerd (Van de Graaf en Hoppe, 1992). Ook de relatieve dominantie van óf soortenbescherming óf gebiedsbescherming in het natuurbeleid in een bepaalde periode (zie paragraaf 3) kan mede door onderlinge machtsverhoudingen tussen de actoren worden verklaard. Bovendien kan (te) grote machtsongelijkheid een bron van conflict zijn. Ook typeren bepaalde machtsverhoudingen een arrangement: een hiërarchisch, etatistisch beleidsarrangement met een hoge mate van machtsconcentratie aan de top en bij de overheid, ziet er heel anders uit dan een horizontaal georganiseerd beleidsarrangement, waarin de macht over vele actoren is verspreid. Macht kan worden opgevat als het vermogen van een actor uitkomsten te realiseren (Giddens, 1984), zo nodig tegen de wil van anderen in (Weber, 1964). Macht is echter wel lastig meetbaar (Clegg, 1989).

In dit onderzoek gaan we van twee indicatoren uit: hulpbronnen en reputaties. Dat hulpbronnen en macht samenhangen moge duidelijk zijn: de beschikking hebben over geld, menskracht, kennis, autoriteit enz., verhoogt de kans dat gewenste uitkomsten worden gerealiseerd. De relatie macht en reputaties ligt minder voor de hand. Uit onderzoek blijkt echter dat percepties van macht samenhangen met concrete machtsuitoefening, zowel uit het verleden als met te verwachten machtsuitoefening in de toekomst (Westerheijden, 1987). Immers, wanneer iemand als machtig wordt gepercipieerd, wordt hij ook als zodanig door derden behandeld, en is hij machtig. Reputaties hebben met andere woorden een hoge mate van *self-fulfilling prophecy*.

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat met name geld een (latente) spanningsbron is tussen hen die zich meer op gebiedsbescherming en zij die zich meer op soortenbescherming richten. Hier geeft een verdeling van hulpbronnen inzicht in (mogelijke) conflicten en in de dominantie van bepaalde discoursen. Zo heeft de verdeling van het budget voor natuurbeleid in de jaren negentig de gebiedsgerichte organisaties en discoursen bevoordeeld, en hen een zekere dominantie bezorgd ten opzichte van de soortgerichte organisaties en discoursen.

Naast hulpbronnen kijken we ook naar reputaties. In de interviews is gevraagd hoe de respondenten de machtsverhoudingen binnen het gebieden- en soortenbeleid percipiëren. Hen is gevraagd de 5 machtigste actoren in beide velden aan te wijzen en een indicatie te geven van de omvang van hun macht. Bij het interpreteren van deze percepties is een grove ordinale schaal gebruikt van 'veel macht' (factor 3), 'substantiële macht' (factor 2) en 'enige macht' (factor 1). Wanneer bijvoorbeeld 10 respondenten van actor X beweren dat hij 'veel macht' heeft in het soortenbeleid, komt dit overeen met een score van 30 (aangegeven met 10/30 in tabel 3, te weten 10 respondenten, en een score van 30). Deze score is overigens louter heuristisch en indicatief bedoeld. Het betreft géén objectieve meting van macht, maar slechts een hulpmiddel om meer en minder machtige actoren te onderscheiden volgens een louter ordinale schaal.

Tabel 3: Machtsreputaties in natuurbeleid, ranking van 1 tot 5 in soorten- en gebiedenbeleid

Ranking	Soortenbeleid	Gebiedenbeleid
1	LNV (11/28)	LNV (10/25)
2	EU (6/16)	Provincies (12/24)
3	Provincies (8/14)	Natuurmonumenten (8/15)*
4	NGO's (6/13)*	EU (5/13)
5	PSO (5/9)	Staatsbosbeheer (5/9)

* de tabel vermeldt onder soortenbeleid de NGO's als groep, voor gebiedenbeleid worden afzonderlijke organisaties vermeld. Dat is precies zoals de respondenten dat verwoorden. Zie verder de tekst.

De uitkomsten van de reputatiemeting zijn voor een deel weinig verrassend, maar bevatten ook een aantal interessante details. Weinig verrassend is de grote macht die aan LNV wordt toegedicht. Zowel in het soorten- als het gebiedenbeleid wordt LNV als de meest machtige actor beschouwd. Daarnaast scoren de 'overige' overheden ook hoog: de provincies en de EU. Evenmin verrassend is dat de provincies met name in het gebiedenbeleid als machtig worden gepercipieerd en de EU in het soortenbeleid. Toch wordt de macht van de EU door de respondenten wellicht onderschat. Uiteindelijk kan deze de Nederlandse overheid 'overrulen', maar dat blijkt niet uit de reputaties. Ook weinig verrassend is het feit dat de NGO's tot de top 5 behoren, waarbij met name Natuurmonumenten en PSO opvallen. Daar zij aan toegevoegd dat we SBB voor het gemak ook als een NGO beschouwen. Overigens blijkt dat de respondenten soms naar de NGO's als groep verwijzen, en soms naar individuele organisaties. Deze uitkomst bevestigt het klassieke beeld van het natuurbeleid als een door de elites van overheid en NGO's beheerst domein (Van der Windt, 1995).

Interessanter is wellicht nader te analyseren welke actoren niet in de top 5 staan, terwijl die actor(en) wel door één of meerdere respondenten als meer of minder machtig zijn gekenschetst. Voor het soortenbeleid zijn dat, in volgorde van afnemende macht: VNO-NCW, Natuurmonumenten, de Tweede Kamer, Das & Boom, Vogelbescherming, LTO, de Vlinderstichting, de jacht, terreinbeheerders (algemeen), het kabinet, de PGO's, RAVON, de kennisinstituten en het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB). Voor het gebiedenbeleid zijn dat, in volgorde van afnemende macht: LTO, het kabinet, de Tweede Kamer, terreinbeheerders (algemeen), NGO's (algemeen), Vogelbescherming, VROM, de waterschappen, ondernemers (algemeen), de kennisinstituten (algemeen), Alterra, het Natuurplanbureau, PSO, defensie, agrarische natuurverenigingen en SOVON. Opvallend is dat zowel voor het soorten- als het gebiedenbeleid geldt dat nummer 6 in de *ranking* een actor uit het 'rode circuit' is (respectievelijk VNO-NCW en LTO). Dat ondersteunt de idee dat deze groepen steeds relevanter voor het natuurbeleid worden. Pas daarna zijn de *politieke* actoren in de ranglijst aan de orde (Tweede Kamer en kabinet). Dat betekent dat de respondenten de 'eerste' en 'tweede' macht in de Nederlandse politiek (parlement en regering) veel minder invloed op het natuurbeleid toekennen dan de 'vierde' (ambtenarij) en 'vijfde' (belangengroepen). Blijkbaar worden parlement en regering gepercipieerd als overwegend de formele bekrachtigers van wat ambtenaren en natuurbeschermers bedenken, want beide komen niet in de top 5 voor. Dit bevestigt wederom het eerder geschetste beeld van het 'publiek-private elitisme' in het natuurbeleid. Als laatste saillant detail valt de geringe macht van de kennisinstituten op. Dat kennis macht zou zijn, geldt hier blijkbaar niet (of de respondenten onderschatten deze machtsbron).

Samengevat

Beide deelvelden, soorten en gebieden, laten soortgelijke machtsverhoudingen zien. Overheden, bedoeld zijn hier: ambtenaren uit overheidsorganisaties, en NGO's staan aan de top, met in hun kielzog het 'rode circuit' en - op enige afstand - de politiek. Beide deelvelden lijken dus ook in termen van macht meer op elkaar dan vooraf wellicht is verondersteld. Bovendien maakt deze overlap in 'machtige actoren' het ook moeilijker voor een bepaald veld hegemonie te verwerven. Men strijdt dan als het ware 'tegen zichzelf'. Natuurlijk is dat mogelijk - denk aan interdepartementale machtsstrijd of aan concurrentie tussen NGO's -, maar hegemonie is dan lastiger te verwerven dan wanneer men het opneemt tegen een 'externe vijand'. Met andere woorden: ook de verdeling van macht impliceert dat we hier eerder met één beleidsarrangement van doen hebben, dan met twee.

10 Conclusies en enkele suggesties

In de introductie van dit rapport zijn de onderzoeksvragen van deze studie gepresenteerd, inclusief de daarachter liggende veronderstellingen. Na een uiteenzetting van theorie en methode in paragraaf 2, is in de paragrafen 3 tot en met 10 het empirische materiaal beschreven en geanalyseerd. In deze afsluitende paragraaf komt dit materiaal opnieuw aan de orde, nu echter samengevat en gestructureerd rondom de vier onderzoeksvragen. Deze worden hierna achtereenvolgens gepresenteerd, gevolgd door een antwoord gebaseerd op onze analyse.

1. Welke actoren, zowel particuliere als overheidsorganisaties, spelen een (sleutel)rol in het Nederlandse soorten- en gebiedenbeleid? Wat zijn hun gemeenschappelijke en uiteenlopende kenmerken?

In het Nederlandse soorten- en gebiedenbeleid zijn zes groepen van actoren actief. Vijf daarvan zijn al langer relevant: primair soortgerichte NGO's (zoals Vogelbescherming), primair gebiedsgerichte NGO's (zoals Natuurmonumenten), nationale en subnationale overheden (zoals Rijk en Provincies), de Europese Unie en kennisinstuties (zoals Alterra). Recenter is een zesde groep actoren toenemend relevant voor soorten- en gebiedenbeleid, namelijk (vertegenwoordigende) organisaties van marktpartijen, zoals VNO-NCW en LTO. Terwijl deze zich in eerste instantie tegen het natuurbeleid hebben afgezet - omdat de betreffende regelgeving geacht werd de realisatie van economische ontwikkeling, in casu vooral van concrete projecten te dwarsbomen - hanteren deze actoren meer en meer een partnerstrategie en worden zij door de andere betrokkenen steeds meer (ook) als zodanig gezien.

Zoals ook vanouds het geval is, staan overheden bevoegd voor natuurbeleid enerzijds en NGO's actief op dit gebied anderzijds centraal in het beleidsveld. Zij geven, in een klassieke vorm van publiek-private samenwerking, inhoud en vorm aan het natuurbeleid. Door de toenemende rol van sterk geprofessionaliseerde kennis(tranfer)instituten is de kennisvergarende rol van NGO's wellicht wat beperkter geworden. Hun rol als lobbyist, terreinverwerwers en terreinbeheerders, voorlichters enzovoort hebben zij, ondanks enkele onderlinge accentverschillen, onverkort behouden. De klassieke rol van de nationale overheid is, doordat zij steeds meer als vertaler en doorgeefluik van internationaal beleid fungeert, verschoven. Het is onzeker of de rijksoverheid voldoende geëquipeerd is om met name de grotere rol inzake beleidsuitvoering en de begeleiding en aansturing daarvan voor haar rekening te nemen.

2. Welke interacties bestaan er tussen deze actoren, en in welke mate zijn die gericht op of leiden zij tot taakverdeling, samenwerking, competitie, coöperatie of conflict?

Er is sprake van intensief contact tussen de vele soorten- en gebiedsbeschermers, met name tussen de NGO's onderling, maar ook tussen de Nederlandse overheden en de NGO's. Die contacten zijn deels geformaliseerd in overleg- en adviesorganen, deels projectmatig, deels ad hoc. In alle waarneembare gevallen zijn ze gericht op samenwerking. Die samenwerking is onder meer gericht op uitwisseling van kennis en informatie, op gezamenlijke lobbying, strategieformulering en beleidsvoorbereiding, en op beleidsuitvoering. Natuurlijk zijn er ook verschillen en zelfs (tijdelijke of lokale) tegenstellingen. Soorten- en gebiedenbeschermers kijken niet op geheel identieke wijze tegen natuurbescherming aan (er zijn dus discursieve verschillen), en

veranderingen in beleid - b.v. meer nadruk op soorten of juist op gebieden - kunnen voor hen strategische en financiële consequenties hebben. Immers, beide velden worden bekostigd uit hetzelfde budget, hetgeen onwillekeurig tot onderlinge concurrentie om geld leidt, tussen de betrokken overheidsorganisaties zowel als tussen de betrokken NGO's. Over het algemeen overheerst de samenwerkingsgedachte, zo blijkt uit de interviews. Als er sprake is van conflicten dan deden of doen die zich niet zozeer tussen 'groen' en 'groen' voor - lees: tussen soorten- en gebiedenbeleid -, maar tussen 'groen' en 'rood', lees: tussen natuurbeschermers en de financieel-economische wereld. Naast een serie lokale en regionale conflicten tussen deze actoren, zien we evenwel ook hier een verschuiving naar overleg, consensus en samenwerking om conflicten te voorkomen, en om de ontwikkeling van economische projecten en natuurbescherming beter op elkaar af te stemmen.

3. In hoeverre zijn deze actoren, hoewel onderdeel van 'het' natuurbeleid, feitelijk ingebed in een zelfde dan wel in verschillende beleidsarrangementen?

De conclusie is dat er sprake is van een *enkel* beleidsarrangement 'natuur', met daarbinnen weliswaar verschillende, doch sterk overlappende subdomeinen 'soorten' en 'gebieden'. Deze conclusie wordt ondersteund op alle vier de dimensies van het beleidsarrangement.

- Wat betreft *actoren* en *coalities* is duidelijk sprake van een (historisch gegroeide, maar geleidelijk ook wat afgevlakte) taakverdeling: sommige organisaties richten zich meer op soortenbescherming, andere meer op gebiedsbescherming. Maar er is geen sprake van een kloof tussen soortgerichte organisaties enerzijds en gebiedsgerichte anderzijds. Samenwerking vindt plaats over deze thematische taakverdeling heen. Bovendien zijn, hetzij vanouds, hetzij recent, een aantal organisaties (in toenemende mate) actief op beide deelbelevelden. Niettemin bevinden een aantal (kleine), vooral soortgerichte organisaties zich aan de periferie van het veld. Maar hun 'soortelijk gewicht' is te klein, hun functie te specifiek (vooral kennisvergaring en monitoring) om een kloof tussen soorten- en gebiedsbeschermers te genereren.
- Wat betreft *discoursen* is sprake van discursieve verscheidenheid: er zijn meerdere (sub)discoursen te onderscheiden, naar gelang de nadruk op soorten of gebieden ligt en naar gelang het de verhouding tussen beide beleidssporen betreft. Maar ook hier geldt dat er geen sprake is van een discursieve kloof, laat staan van diametraal tegenover elkaar staande discoursen, één louter op soorten en één louter op gebieden gericht. Bovendien zijn er, vroeger zowel als nu, een aantal noties (en belangen) die de concepten 'soorten' en 'gebieden' verbinden, waarvan 'habitat' en 'biodiversiteit' inhoudelijk, 'indicatoren voor natuurkwaliteit' methodisch gesproken de belangrijkste zijn. Gezien het voorgaande, zijn er dus ook geen oppositionele discourscoalities te onderscheiden, die elkaar bestrijden of op zoek zijn naar discursieve hegemonie. Er zijn weliswaar discursieve verschillen, onderlinge kritiek en debat, maar het besef dat de (sub)discoursen elkaar aanvullen domineert. Bovendien zijn de discursieve verschillen niet slechts tussen, maar ook binnen afzonderlijke organisaties te vinden.
- Wat betreft de vigerende *spelregels* kunnen weliswaar enkele verschillen, maar toch vooral dominante overeenkomsten worden geconstateerd. Niet voor het eerst is hier vastgesteld dat het gebiedenbeleid, door zijn grotere inhoudelijke en procedurele verbondenheid met het ruimtelijk beleid én zijn grotere financiële belangen, over een uitgebreidere set van spelregels beschikt, ook wat betreft de toegang tot de beleidsvorming, het overleg voorafgaand aan de totstandkoming van beleid, het beheer enz. Het soortenbeleid heeft vanouds een meer regulerend, het gebiedenbeleid meer een negotiërend karakter. Dat is voor de rolverhouding tussen overheden en private partijen, in casu vooral ook de betrokken NGO's, niet zonder belang. Het verklaart ook dat soortgerichte NGO's relatief specifieke functies hebben, terwijl gebiedsgerichte NGO's een meer multifunctionele strategie en rol (moeten)

laten zien. Toch staat het deels verschillende karakter van de spelregels in beide deelbelevingsvelden de samenwerking tussen beide velden niet in de weg. Van groter belang dan het bestaan van (deels) afzonderlijke regelgeving voor soorten en gebieden is het bestaan van verschillende, deels verkokerde overheidsorganisaties voor de voorbereiding en uitvoering daarvan. Onze indruk is dat niet zozeer het verschil in spelregels, maar met name de organisatorische opdeling bij de rijksoverheid werkt als een reproductiemechanisme van verschillen tussen soorten- en gebiedenbeleid.

- Als laatste de *machtsverhoudingen*. Onze analyse laat zien dat in het soorten- en gebiedenbeleid vergelijkbare machtsverhoudingen aan de orde zijn. Overheden enerzijds, bedoeld zijn: de ambtenarij op verschillende bestuurlijke niveaus, en NGO's anderzijds trekken aan de touwtjes, en vormen een klassiek voorbeeld van een beleidsarrangement waarin bilaterale machtsverhoudingen tussen publiek en privaat dominant zijn. Daarbij hebben we vooral naar de rol van LNV gekeken. De EU is een cruciale actor in het vaststellen van allerlei spelregels - en daarmee in belangrijke mate in het vaststellen van de beleidsruimte van nationale onderhandelaars -, de provincies spelen een sleutelrol bij de uitvoering. Doordat de over het algemeen machtiger 'gebieden'-NGO's zich vrijwel voortdurend ook met soortenbeleid bezighouden, is de minder sterke positie van (de enkele) typisch soortgerichte NGO's voor de totale machtsbalans niet van doorslaggevend belang. Interessant is hoe overheden en NGO's (zullen) omgaan met de toenadering vanuit de marktsector, en hoe zij hun op basis van (inhoudelijke en juridische) expertise verworven machtspositie ook in een niet-conflictuele verhouding kunnen uitspelen.

Op grond van deze overeenkomsten tussen soorten- en gebiedenbeleid inzake actoren, discourses, spelregels en machtsverhoudingen, concluderen we dat we niet van afzonderlijke beleidsarrangementen kunnen spreken. Er is sprake van een enkel beleidsarrangement 'natuur', met daarbinnen verschillende, doch sterk overlappende subdomeinen 'soorten' en 'gebieden'.

Toch komt uit dit onderzoek een kloof naar voren, maar een andere dan door de opdrachtgever vooraf werd verondersteld. Die kloof ligt niet tussen soort- en gebiedsgerichte actoren, maar tussen *private* en *publieke*. Terwijl overheden en NGO's een lange traditie van samenwerking hebben en voortzetten, hebben NGO's veel kritiek op de overheid. Daarbij gaat het vooral om het onvoldoende inhoud geven aan de nieuwe rol die de rijksoverheid, in een context van internationalisering en subnationalisering heeft: het vertalen van internationale rechtsregels in goede wetgeving, de voorbereiding, begeleiding en aansturing van de uitvoering daarvan, nadrukkelijk inclusief de informatie en voorlichting daarover. Het gaat er hier niet om of deze kritiek op alle punten en in alle scherpheid geformuleerd ook helemaal 'terecht' is. Feit is dat twee intensief samenwerkende partijen hier tegenover elkaar staan. Zeker in het vooruitzicht van een steeds verder opengebroken arrangement, dat met de toetreding van de landbouw, de sector recreatie en toerisme, andere marktpartijen enzovoort steeds meer een multi-actor karakter zal krijgen (vermarkting en vermaatschappelijking), is een bezinning van overheid en NGO's op hun onderlinge verhouding en taakverdeling aangewezen.

4. Welke beleidssuggesties ter verbetering van de onderlinge samenwerking volgen uit de analyse?

De opdrachtgever van dit onderzoek, het NPB, drong, gegeven ook het karakter van de Natuurbalans waarvoor dit een achtergrondstudie is, niet aan op 'aanbevelingen' in klassieke zin. Vandaar dat in de onderzoeksvragen het begrip 'suggesties' is gebezigd. Ter afsluiting formuleren we er enkele.

- Uit dit onderzoek komt naar voren dat soort- en gebiedsgerichte actoren in het veld over het algemeen goed samenwerken, beter dan de opdrachtgever voorafgaand aan dit onderzoek veronderstelde. Toch formuleren we drie voorzichtige suggesties, één praktische en twee meer strategische.
 - Hoewel zij al frequent en intensief zijn, kunnen de uitwisseling en de afstemming van informatie tussen de NGO's beter. Hoewel niet helemaal vermijdelijk, kunnen onderlinge irritaties daardoor verder afnemen.
 - Er is sprake van enkele duidelijke en persistente verschillen van mening tussen de NGO's onderling over de verhouding tussen en de integratie van soorten- en gebiedsbeleid. Dat is geen academische, maar een beleidsstrategische discussie, recent bijvoorbeeld rondom de uitwerking en uitvoering van de Flora- en Faunawet. Terwijl die meningsverschillen de samenwerking niet ernstig in de weg staan, is een strategische discussie over nut- en noodzaak van verdere integratie van soorten- en gebiedsbeleid zeer wenselijk.
 - Door vermarkting en vermaatschappelijking wordt het traditionele bilaterale overleg tussen overheids- en niet-overheidsnatuurorganisaties naar verwachting geleidelijk verder opengebrouwen. Dat roept inhoudelijke (welke natuur?) en strategische (hoe verhouden we ons tot elkaar?) vragen op, die door de NGO's wel al intern, maar nog te weinig onderling zijn besproken. Ook daarover is een strategische discussie wenselijk.

- Als er al verbetering aan de orde is, ligt die naar onze mening vooral in de relaties tussen private en publieke partijen. Daarvoor zijn in het voorgaande enkele aangrijpingspunten aangegeven, we herhalen ze kort.
 - Dat binnen LNV soorten- en gebiedsbeleid tot op zekere hoogte gescheiden totstandkomt is, gegeven de specialistische aard van beide velden, begrijpelijk. Toch lijkt de huidige, verregaande organisatorische scheiding achter te lopen op de verregaande discursieve en praktische overlap tussen beide terreinen, zoals die door de overheid in allerlei notities ook is bepleit en door NGO's wordt vormgegeven. Het verdient aanbeveling de huidige overheidsorganisatie op dat punt te heroverwegen.
 - Daarmee samenhangend zou toch opnieuw gekeken kunnen worden naar de scheiding in de wetgeving. Een nieuwe slag in de richting van een algemene wet Natuurbeheer ligt, na de enorme inzet van de afgelopen jaren rond de Natuurbeschermingswet en de Flora- en fauna-wet inclusief de inbouw van de EU-richtlijnen, niet voor de hand. Niettemin suggereert ons onderzoek geen inhoudelijke belemmeringen voor en zelfs behoefte aan een dergelijke integratie, terwijl ook juristen daar sinds jaar en dag voor pleiten (Backes en Cnoop Koopmans, 1993; Bastmeijer en Verschuuren, 2003).
 - De afnemende budgettaire ruimte voor (overheids)aankoop en het toenemende beroep op andere strategieën van verwerving en (vooral) beheer van gebieden kunnen dan wel uit de nood geboren zijn, voor zover zij totnogtoe overwegend impliciet gemotiveerd zijn, dreigt een en ander tot een stilzwijgende doelverschuiving in het natuurbeleid te leiden. Daarmee verwijzen we naar het verwerven van arealen natuur die niet aan de oorspronkelijke voorwaarden en natuurdoeltypen voldoen. Betrokken overheidsorganisaties en NGO's aarzelen hierover expliciet in open debat te gaan. Dat is enerzijds omdat zij onderling sterk van elkaar afhankelijk zijn - en dus de onderlinge verhoudingen niet op het spel willen zetten -, anderzijds omdat een publieke discussie over doel, strategie en middelen door tegenstanders van het natuurbeleid zou kunnen worden gebruikt voor verdere aantasting. Het is zeer de vraag of dit (op korte termijn) risicomijdende gedrag op langere termijn niet nog schadelijker is voor de maatschappelijke ondersteuning van het natuurbeleid. Een bezinning op dit punt is zeer wenselijk.

- Noch LNV, noch de NGO's hebben voldoende nagedacht over de consequenties van de trend van vermarkting en vermaatschappelijking die, deels bewust gestuurd wordt, deels onwillekeurig gaande is. Die consequenties kunnen betrekking hebben op het doel van het natuurbeleid: economische, recreatieve en aaibaarheidsmotieven zullen wellicht een groter gewicht krijgen dan (alleen maar) ecologische motieven. Maar vermarkting en vermaatschappelijking zullen zeker ook leiden tot andere machtsverhoudingen tussen de nu en straks bij het natuurbeleid betrokken actoren. Een en ander heeft tot dusverre niet geleid tot een serieuze strategische en organisatorische vernieuwing bij LNV, noch tot een heldere strategieformulering van de NGO's. Ervan uitgaande dat de traditionele bilaterale verhouding tussen overheid en NGO's in toenemende mate doorbroken zal geraken, is ook op dit punt nadere discussie gewenst, binnen de overheid, tussen de NGO's (zie hiervoor), en onderling.

Literatuur

- Arts, B. en P. Leroy (red.) (2003), *Verandering van politieke, vernieuwing van milieubeleid*, Nijmegen: Nijmegen University Press.
- Backes, Ch. en A.J. Cnoop Koopmans (1993), *Flora- en faunawet*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Backes Ch. en M. Rotmeijer (2002), *Soortenbescherming in Nederland – onderzoeksrapport*, Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht.
- Bal, D., H.M. Beije, M. Fellingier, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal & F.J. van Zadelhoff (2001), *Handboek Natuurdoeltypen*, Wageningen: Expertisecentrum LNV.
- Bastmeijer, C.J. en J.M. Verschuuren (2003), *Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland - onderzoek in het kader van het IBO Vogel- en Habitatrichtlijnen*, Tilburg: Centrum voor Wetgevingsvraagstukken.
- Clegg, S. (1989), *Frameworks of power*, London: SAGE.
- Dekker, J. (2002), *Dynamiek in de Nederlandse natuurbescherming*, Utrecht.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2003), *Nederland op slot? - De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien*, Eindrapportage van de werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen, Den Haag.
- Jong, M.D.T.M. de (2002), *Scheidslijnen in het denken over natuurbeheer in Nederland: een genealogie van vier ecologische theorieën*, Delft: TUD.
- Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society. Outline of the theory of structuration*, Cambridge: Polity Press.
- Gorter, J.P. (1986), *Ruimte voor natuur. 80 jaar bezig voor de natuur van de toekomst*, 's-Gravenland: Vereniging Natuurmonumenten.
- Graaf, H. van de, en R. Hoppe (1992), *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en beleidskunde*, Muiderberg: Coutinho.
- Kuindersma, W. et alii (2002), *Bescherming natuurgebieden en soorten vanaf 2002*, Wageningen: Alterra.
- Leroy, P. en J. Gersie (2004), Een historisch tegendraadse ambitie: vermaatschappelijking van het natuurbeleid in Nederland, in G. Overbeek en S. Lijmbach (red.), *Medeverantwoordelijkheid voor natuur*, Wageningen Academic Publishers, pp. 23-44.
- Ministerie van LNV (1990), *Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing*, Den Haag: SDU.
- Ministerie van LNV (2001), *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*, Den Haag: SDU.

- Ministerie van LNV, IPO, PSO (2000), *Meerjarenprogramma uitvoering soortenbeleid 2000-2004*, Den Haag.
- Natuurplanbureau (2002 en 2003), *Natuurbalans 2002 en 2003*, Bilthoven/Wageningen: RIVM-/Natuurplanbureau.
- Overbeek, G. en S. Lijmbach (red.) (2004), *Medeverantwoordelijkheid voor natuur*, Wageningen Academic Publishers.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2002), *Voorkomen is beter, Advies over de soortenbescherming en economische ontwikkeling*, Den Haag: SDU.
- RIVM/LEI/Alterra (1998 tot en met 2001), *Natuurbalans 1998*, respectievelijk *1999*, *2000*, *2001*, Bilthoven: RIVM.
- Steingröver, E.G., F.H.Kistenmaker en C.C. Vos (2004), *Soortbeschermingsplannen - Ecologische en juridisch-bestuurlijke voorwaarden voor duurzame instandhouding van Annex-IV soorten uit de Habitatrichtlijn*, Wageningen: Alterra.
- Turnhout, E. (2003), *Ecological indicators in Dutch nature conservation - science and policy intertwined in the classification and evaluation of nature*, Amsterdam: Aksant.
- VNO-NCW (2002), *Soortenbescherming in Nederland - Beleidsvisie*, Den Haag: VNO-NCW.
- Verschuuren J.M. en P.C.E. van Wijmen (2002), *Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen*, Wageningen: Natuurplanbureau.
- Weber, M. (1964), *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: The Free Press.
- Westerheijden, D. (1987), The substance of a shadow. A critique of power measurement methods, *Acta Politica*, 1: 39-59.
- Windt, H.J. van der (1995), *En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990*, Amsterdam/Meppel: Boom.
- Zouwen, M. van der en J.P.M. van Tatenhove (2002), *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*, Wageningen: Natuurplanbureau.

Bijlage 1 Lijst van organisaties waarvan een vertegenwoordiger is geïnterviewd

- Ministerie van LNV, soorten
- Ministerie van LNV, gebieden
- Ministerie van LNV, EHS
- Ministerie van LNV, Dienst Landelijk Gebied
- EC-LNV
- Provincies: IPO
- Raad Landelijk Gebied
- Staatsbosbeheer
- Alterra
- Natuurmonumenten
- Vogelbescherming0
- Das en Boom
- Stichting Natuur en Milieu
- WWF
- Floron
- De Vlinderstichting

Bijlage 2 Interviewguide

Ter toelichting: bijgaande vragen zijn gehanteerd als leidraad voor interviews die - op een enkele uitzondering van een telefonisch interview na - in lengte varieerden van 1 tot 2 uur. Naar gelang de achtergrond van de respondent werden de vragen voor zijn/haar specifieke context of expertise aangepast. Naar gelang de antwoorden en de uitvoerigheid van de respondent is natuurlijk soms ook de volgorde van de vragen aangepast.

Introductie

- Korte schets van de achtergronden en doelstellingen van de studie door de onderzoekster.
- Korte inleiding op het interview zelf, inclusief de beoogde tijdsduur.

Inleidende vragen

- Kunt u kort iets vertellen over uw organisatie?
 - Wat zijn de doelen?
 - Wat zijn de strategieën (reeks van geplande handelingen om doelen te bereiken)?
 - Wat zijn de werkzaamheden van uw organisatie?
- Waaruit bestaan uw eigen werkzaamheden?
 - Hoe lang werkt u al bij deze organisatie?

Beleid (discourse/inhoud)

- Wat is volgens u 'soortenbeleid'?
- Wat is volgens u 'gebiedenbeleid'?
- Zijn de opvattingen over soorten- en gebiedenbeleid sinds het Natuurbeleidsplan veranderd?
 - Indien ja, waarom zijn de opvattingen veranderd?
- Wat is de relatie tussen soorten- en gebiedenbeleid?
 - Hoe uit die relatie zich in de praktijk?
 - Hoe uit het gebrek aan relatie zich?
- Hoe verhouden soorten- en gebiedenbeleid zich tot elkaar binnen uw organisatie (doelen, strategieën, uitvoering)?
 - Welk beleidsveld krijgt meer aandacht in termen van metingen, geld, informatie (dataverzameling en beheer), jaarverslagen enz.?
 - Is er een verschuiving in aandacht opgetreden de laatste jaren? (doelen, strategieën, middelen)?

Beleidsvaluatie

- In hoeverre bent u tevreden over de aandacht die wordt geschonken aan het *gebiedenbeleid* door (zie voorgelegd schema):
 - LNV?
 - DG Milieu, afdeling Natuur?
 - andere natuurNGO's of GO's?
 - en waarom?
- Hoe uit die tevredenheid zich in resultaten? Denk aan:
 - geld, metingen, informatie (informatie gericht op de organisatie van de respondent), wetgeving (op papier en in uitvoering),

- media (zoeken ze de media voldoende, te weinig, te veel op, komen ze op een positieve of negatieve manier naar buiten, is de aanpak goed, richting internet, tv, kranten?)
- zo nee, waarom niet?
- Wat is volgens u nodig om tot een beter gebiedenbeleid te komen (geld, mensen, informatie, wetgeving, media)?
- In hoeverre bent u tevreden over de hoeveelheid aandacht die wordt geschonken aan het *soortenbeleid* binnen (zie voorgelegd schema):
 - LNV?
 - DG Milieu, afdeling Natuur?
 - andere natuur NGO's/ GO's?
 - Zo ja, waarom, zo nee, waarom niet?
- Wat is volgens u nodig om tot een beter soortenbeleid te komen? (geld, mensen, informatie, wetgeving, media)?
- Vindt u het noodzakelijk *soorten- en gebiedenbeleid* (verder) te integreren ten bate van natuurbescherming?
 - Indien ja, hoe dient dat volgens u te gebeuren?
 - Indien nee, waarom niet?

Actoren en interacties

- In welke mate werkt uw organisatie samen met andere natuurbeschermers?
- Welke vijf organisaties - gouvernementeel en niet-gouvernementeel - zijn voor die samenwerking voor uw organisatie het meest van belang ('sleutelpartners')?
 - Waarom zijn deze organisaties het meest van belang?
- In hoeverre zijn deze volgens u te typeren als soorten- of gebiedsbeschermers?
- Speelt voor uw organisatie bij het kiezen van partners het feit dat deze al dan niet betrokken zijn bij soorten- en/of gebiedsbescherming een rol?
 - Waarom wel/niet?
- Zijn er natuurbeschermingsorganisaties met wie u systematisch van mening verschilt?
 - Zo ja, waarin uiten zich die meningsverschillen (verschillende visies op natuurbescherming, verschillende strategieën, andere?)
 - Heeft dat consequenties voor de samenwerking?
- In hoeverre kunt u voorbeelden noemen van andere natuurbeschermingsorganisaties die door verschillen in inzicht op het gebied van soorten- en gebiedsbescherming niet tot samenwerking kunnen of willen komen?
- Voor NGO's of andere niet-overheidsinstellingen: in hoeverre werkt u samen met overheden (gemeenten, provincies, verschillende ministeries, Europa)?
 - Indien ja, wat voor informatie en hulp krijgt u van de overheid?
 - Indien ja, wat voor informatie en hulp biedt u aan de overheid?

Machtsverhoudingen

Zie beide cirkels. De ene cirkel is gebiedenbeleid en de andere is soortenbeleid. Werk binnen de cirkel van binnen naar buiten wie volgens u de meeste invloed heeft binnen het soortenbeleid, respectievelijk het gebiedenbeleid. Ze mogen zowel gouvernementeel als niet-gouvernementeel zijn (max. 5 actoren per veld). Leg uit waarom u ze op die plek plaatst.

- In hoeverre bepalen volgens u deze meest invloedrijke organisaties de aard van het natuurbeleid, in termen van soorten- en/of gebiedenbeleid?
 - Indien ja, op wat voor manier bepalen ze het soorten- en/of gebiedenbeleid?
- Hoe komt het dat andere organisaties minder invloedrijk zijn?

Afsluiting

- Hoe moet het verder met het soorten en gebiedenbeleid?
 - Kunt u mij voorbeelden noemen van projecten waar de integratie van soorten- en gebiedenbeleid goede vruchten afwerpt?
 - Hoe uit zich dat volgens u?
- Kunt u voorbeelden noemen van een project waar soorten- en gebiedenbeleid botsen?
 - Kunt u mij voorbeelden noemen van een project waar dat het geval is?
 - Hoe uit zich dit?
- Kunt u mij nog niet genoemde groepen noemen die interessant zijn voor het soorten- en gebiedenbeleid en de bijbehorende actoren?

Dank voor het interview.

Verschenen rapporten in de reeks Planbureau rapporten (per 15 oktober 2004)

- 1 *Wamelink, G.W.W. & H.F. van Dobben, 2004*
Effectiviteit van natuurbeheersscenario's in het veenweidegebied; een modelsimulatie met SMART2-SUMO2-MOVE2
- 2 *Sanders, M.E., R. Pouwels, J.M. Baveco, A. Blankena & M.J.S.M. Reijnen, 2004*
Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer voor weidevogels; literatuuronderzoek
- 5 *Bredenoord, H.W.B., G.H.P. Dirkx, M.L.P. van Esbroek, A.J.M. Koomen & T.J. Wejschedé, 2004.*
Beleidsevaluatie natuur en landschap. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 7 *Hinsberg, A. van, H. Noordijk, M.L.P. van Esbroek, D.C.J. van der Hoek & J. Wiertz, 2004.*
Ecologische Hoofdstructuur en het milieu. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 8 *Veen, J. M. van, B.J.M. Arts & P. Leroy, 2004*
Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden.
Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 10 Oerlemans, N., E. van Well & A. Guldmond, 2004.
Agrarische natuurverenigingen aan de slag. Een tweede verkenning naar de rol van agrarische natuurverenigingen in natuurbeheer. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004 (tevens uitgegeven door het Centrum voor Landbouw en Milieu. Culemborg).
- 15 *Huttenhuis, D., 2004*
De potentiële bijdrage van agrarisch natuurbeheer aan landschapskwaliteit.