

Balanceren tussen inhoud en proces

Het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe



Student: *Anneleen Jacobs*

Studentnummer: 840405-384-130

Opleiding: *Master Forest and Nature Conservation (MFN)*

Leerstoelgroep: *Forest and Nature Conservation Policy (FNP)*

Thesis registratie nummer: AV2009-16

Begeleiders:

Mariëlle van der Zouwen (WUR)

Chris Rövekamp (Provincie Gelderland)


provincie
Gelderland


WAGENINGEN UR
For quality of life

Arnhem, juli 2009

Balanceren tussen inhoud en proces

Het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe

Student: *Anneleen Jacobs*

Studentnummer: *840405-384-130*

Opleiding: *Master Forest and Nature Conservation (MFN)*

Leerstoelgroep: *Forest and Nature Conservation Policy (FNP)*

Thesis registratie nummer: *AV2009-16*

Begeleiders:

Mariëlle van der Zouwen (WUR)

Chris Rövekamp (Provincie Gelderland)

Arnhem, juli 2009

Voorwoord

Het zit erop. Na maanden van onderzoek ben ik klaar met mijn afstudeerscriptie. Een vreemd gevoel van opluchting maakt zich van mij meester, want het is een drukke tijd geweest die ik nu achter me laat. Een drukke en leerzame tijd. Ik heb het afgelopen jaar de unieke mogelijkheid gekregen om het omvangrijke proces van het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe van zeer dichtbij te mogen meemaken. Een aantal maanden werken op het kantoor van de provincie Gelderland, het bijwonen van Taskforce vergaderingen en het interviewen van de leden van de Taskforce, zorgden voor een boeiende tijd. Niet alleen heb ik veel kennis opgedaan over Natura 2000, de bijbehorende beheerplannen en alle problematiek die hierbij komt kijken, maar ook heb ik mijn communicatieve vaardigheden kunnen ontwikkelen. Hiervoor wil ik op deze plaats natuurlijk een aantal mensen bedanken.

Als eerste wil ik Mariëlle van der Zouwen, mijn thesisbegeleidster van de WUR, bedanken voor het structuren van mijn gedachten tijdens dit onderzoek en haar altijd opbouwende kritiek, waar ik echt iets mee kon en waardoor ik altijd met goede moed weer verder ging.

Verder wil ik Chris Rövekamp, projectleider van het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe, bedanken voor het feit dat hij me de kans heeft gegeven om het proces van dichtbij te kunnen volgen. Ook wil ik David Michel (plaatsvervangend projectleider) en Ard Schenk (projectmedewerker) bedanken voor de gesprekken die ik met ze heb gevoerd over het proces op de Veluwe. Daarnaast zijn er nog andere medewerkers van de provincie Gelderland, die ik hier niet allemaal persoonlijk zal noemen, die ik wil bedanken voor de gezellige tijd op kantoor.

Tot slot wil ik alle leden van de Taskforce Natura 2000 Veluwe ontzettend bedanken voor de interessante interviews die ik met hen heb mogen hebben. Ze hebben mij in vertrouwen genomen en zeer open met mij gepraat. Ik heb hierdoor vanuit het oogpunt van alle betrokken actoren een kijkje mogen nemen op het Natura 2000-proces op de Veluwe. Zonder hen had ik dit onderzoek niet op deze manier kunnen uitvoeren: bedankt!

Arnhem, juli 2009

Anneleen Jacobs

Samenvatting

In deze thesis is onderzocht in hoeverre de Mutual Gains Approach bijdraagt aan het tot stand komen van een gedragen Natura 2000-beheerplan voor de Veluwe. Deze methode is door het projectteam van de provincie Gelderland ingezet om het proces voor het opstellen van het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe te begeleiden.

Natura 2000 is een netwerk van Europese natuurgebieden, met als doel het vergroten van de overlevingskansen voor Europa's meest waardevolle en bedreigde soorten en habitats voor de lange termijn. In Nederland zijn er 162 Natura 2000-gebieden aangewezen. In de herziene Natuurbeschermingswet 1998 is vastgelegd dat voor al deze gebieden een beheerplan moet worden opgesteld. Een Natura 2000-beheerplan geeft aan welke instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld voor het betreffende gebied en welke maatregelen nodig zijn om deze doelstellingen te realiseren. Daarnaast geeft het beheerplan een vergunningenkader van de Natuurbeschermingswet 1998 als handvat voor beheerders, betrokkenen en gebruikers van het gebied. De Veluwe is één van de negentien Natura 2000-gebieden in de provincie Gelderland. De provincie Gelderland is voor het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe initiërend bevoegd gezag. Zij is verantwoordelijk voor het opstellen van het beheerplan in samenwerking met alle betrokken partijen in het gebied. In de dagelijkse praktijk betekent dit dat een projectteam van de afdeling Beleid en Strategie het beheerplanproces coördineert. Het projectteam heeft namens de provincie Gelderland de genoemde actoren uitgenodigd, nadat het eerst een krachtenveldanalyse heeft uitgevoerd. De actoren in het Natura 2000-beheerplanproces zijn bestuurders die vanuit verschillende sectoren betrokken zijn bij de Veluwe. Het betreft zowel overheden van verschillende niveaus en niet overheden: ministeries, gemeenten, terreinbeherende organisaties en organisaties die de recreatie, de landbouw, de werkgelegenheid op de Veluwe en de bewoners vertegenwoordigen.

Alle betrokken organisaties hebben een bestuurlijke afvaardiging in de Taskforce Beheerplan Natura 2000 (hierna: Taskforce). Door de variëteit en hoeveelheid actoren heeft de provincie Gelderland besloten om de Mutual Gains Approach te gebruiken om het proces te begeleiden. Het doel van deze methode is om een zogenaamde win-win situatie te bereiken voor alle partijen door gezamenlijke onderhandelingen, zodat er uiteindelijk een gemeenschappelijk gedragen beheerplan voor de Veluwe ontstaat.

In deze thesis is de configuratiebenadering gebruikt als theoretisch kader, waardoor interactie centraal staat. De concepten in deze benadering zijn actoren, werkelijkheidsdefinities, interactieregels, sociaal-cognitieve configuraties en fixaties. De Mutual Gains Approach bepaalt tijdens het proces de interactieregels. Wanneer actoren dezelfde werkelijkheidsdefinities delen tijdens een stabiel

interactiepatroon is er sprake van een sociaal-cognitieve configuratie, wat in dit geval zou betekenen dat er een door alle actoren gedragen Natura 2000-beheerplan ontstaat.

Deze thesis is gebaseerd op kwalitatief onderzoek. Het is een casestudie waarbij 3 verschillende methoden van dataverzameling zijn gebruikt: interviewen, observeren en documentanalyse. Alle 22 leden van de Taskforce zijn geïnterviewd en er is geobserveerd tijdens 4 vergaderingen (tussen december 2008 en april 2009). Daarnaast zijn notulen en andere stukken over Natura 2000 gebruikt om het voortraject van het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe te bestuderen. Op deze manier is het mogelijk om een zo totaal mogelijk beeld te krijgen van de Taskforce tijdens het proces. In deze thesis is op 2 momenten gekeken naar de aanwezige actoren, werkelijkheidsdefinities en interactieregels, namelijk in augustus 2008 en maart 2009. Zo kan worden aangegeven hoe het proces zich heeft ontwikkeld.

De Taskforce is voor dit proces in het leven geroepen om er zorg voor te dragen dat alle belanghebbenden op de Veluwe centraal bij het Natura 2000-beheerplanproces worden betrokken en vormen de kern in het opstellen van het beheerplan. De Taskforce bestaat voor een groot deel uit een al bestaand orgaan, namelijk de Veluwecommissie. De Veluwecommissie is een commissie die is ingesteld door de provincie Gelderland, welke normaalgesproken adviseert aan Gedeputeerde Staten van de Gelderland op het gebied van reconstructie en plattelandsontwikkeling.

Wat betreft werkelijkheidsdefinities gedurende het beheerplanproces in de periode augustus 2008 tot en met maart 2009 vallen twee zaken op. Ten eerste ontstaan er geen duidelijke en blijvende inhoudelijke werkelijkheidsdefinities over het doel van het Natura 2000 beheerplan. Wel ontstaan er blijvende inhoudelijke werkelijkheidsdefinities over bestaand gebruik en de onderbouwing van de ecologische Ausgangssituatie. Ten tweede ontstaan er wel duidelijke procesmatige, maar onuitgesproken werkelijkheidsdefinities bij de individuele actoren. Deze onuitgesproken werkelijkheidsdefinities zijn dus niet het product van doorgaande interactie in de Taskforce, maar zijn bij de individuele actoren wel nadrukkelijk aanwezig. Dit heeft gevolgen voor het samenwerkingsproces als geheel.

Tussen december 2008 en maart 2009 zijn er twee onderwerpen die hoog op de agenda stonden tijdens de Taskforce vergaderingen, namelijk bestaand gebruik en de ecologische Ausgangssituatie. Over deze twee onderwerpen zijn tijdelijke werkelijkheidsdefinities ontstaan, die voornamelijk ontstonden doordat de Taskforce leden zelf de inhoudelijke onduidelijkheid rondom bestaand gebruik en de ecologische Ausgangssituatie problematiseerden en op de agenda zetten. Vooral onduidelijkheid over de definiëring van bestaand gebruik heeft veel tijd in beslag genomen.

Tijdens de interviews met de leden van de Taskforce is de rol van de provincie tijdens het proces een prominent onderwerp van gesprek geweest. Het heeft de gemoederen tijdens het proces erg bezig

gehouden, waarbij een gevoel van onduidelijkheid en chaos overheerst. Er is een latente werkelijkheidsdefinitie ontstaan bij individuele actoren over het proces, welke niet zichtbaar is geworden in gezamenlijke interactie. Deze latente werkelijkheidsdefinitie heeft invloed op het proces. Het is voor de actoren moeilijk om overzicht te houden en te bepalen waar men staat in het proces.

De Mutual Gains Approach is een nieuwe aanpak voor het merendeel van de betrokken partijen. Dit maakt het moeilijk voor de actoren om de interactieregels, die voortvloeien uit de Mutual Gains Approach, direct paraat te hebben. De Taskforce leden twifelen over de gekozen aanpak, waardoor een afwachtende, passieve houding ontstaat over de manier waarop het projectteam het proces aanpakt. Men neemt de Mutual Gains Approach niet serieus en vervalt in het verdedigen van standpunten.

Er ontstaat tussen augustus 2008 en maart 2009 geen overkoepelende sociaal-cognitieve configuratie ontstaan over het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe. In de cognitieve dimensie bestaan onder de Taskforce leden geen gezamenlijke werkelijkheidsdefinities over het plan als geheel (het doel). Er bestaan wel werkelijkheidsdefinities over deelonderwerpen, zoals bestaand gebruik en de onderbouwing van de ecologische uitgangssituatie. Op individueel niveau zijn echter wel werkelijkheidsdefinities aanwezig over het proces. Deze werkelijkheidsdefinities zijn *latent*, omdat ze niet door middel van gezamenlijke interactie tot stand zijn gekomen. In Taskforce vergaderingen is hier nooit over gesproken. Tijdens de interviews met de Taskforce leden zijn deze werkelijkheidsdefinities zichtbaar geworden. In de sociale dimensie zorgen deze latente werkelijkheidsdefinities voor een gelaten houding van de Taskforce leden; men gaat mee in het proces en is aanwezig tijdens de vergaderingen, zonder dat daar echt veel inhoudelijke zaken worden besproken. Men laat het proces over zich heen komen. Daarnaast worden de afgesproken interactieregels over de aanpak volgens de Mutual Gains Approach geen patroon; wat wil zeggen dat de Mutual Gains Approach door de actoren niet wordt overgenomen.

Geconcludeerd wordt dat de Mutual Gains Approach niet het gewenste effect heeft gehad bij het tot stand komen van een gezamenlijk gedragen plan onder alle actoren. Dit heeft te maken met de manier waarop deze procesbenadering door het projectteam is ingezet tijdens het proces. Bij de provincie, en daardoor binnen het projectteam, heeft de Mutual Gains Approach een zeer centrale rol gespeeld, terwijl dit binnen de Taskforce niet zo was. Tijdens de startbijeenkomst in augustus 2008 is er procesmatig een gezamenlijk startpunt geweest door de uitleg van de Mutual Gains Approach. Er is inhoudelijk echter nooit een gezamenlijk startpunt geweest. Dit heeft gezorgd voor veel discussie bij de start van het proces. Het was niet voor iedereen duidelijk wat er nu precies van hen werd verwacht in dit Natura 2000-beheerplanproces. Het proces op de Veluwe is moeizaam geweest, het maanden nodig heeft gehad om op gang te komen.

Fixaties zijn momenten waarop reflectie van het proces op cognitief of sociaal vlak niet langer mogelijk is: de doorgaande interactie wordt beperkt. Dit heeft zodanig invloed op het proces dat een vertragende werking heeft (gehad). Tijdens het proces is sprake van een directe relatie tussen twee soorten fixatie die zijn ontstaan, namelijk 1) cognitieve fixatie over een latent aanwezige, maar niet in interactie uitgesproken, werkelijkheidsdefinitie over het proces en 2) sociale fixatie in de vorm van gelatenheid. Deze fixaties versterken elkaar in de periode augustus 2008 tot en met maart 2009.

Er bestaan individuele werkelijkheidsdefinities over het gebruik van de Mutual Gains Approach tijdens het proces. Deze worden niet zichtbaar tijdens de doorgaande interactie, maar worden alleen zichtbaar tijdens de interviews. Hierdoor treedt sociale fixatie op. Dit uit zich in een gelaten houding, welke zichtbaar wordt door het netjes aanwezig zijn bij de Taskforce vergaderingen, waarin een vergaderroutine ontstaat. Dit versterkt de latente werkelijkheidsdefinities van de individuele actoren, omdat tijdens de Taskforce vergaderingen blijkt dat het Natura 2000-beheerplanproces niet lekker loopt. Op zijn beurt versterkt dit de gelaten houding weer. Omdat niemand ingrijpt, herhaalt deze cyclus zich keer op keer. Dit resulteert in een situatie waarbij de kans dat iemand ingrijpt steeds kleiner wordt, omdat de fixaties steeds steviger worden. Er is duidelijk iets nodig om dat *los te trekken*.

Geconcludeerd kan worden dat de Taskforce behoefte heeft aan *inhoudelijke informatie*, zodat er duidelijkheid voor de eigen organisatie ontstaat. In de toekomst is het belangrijk dat aanbevelingen van eerder uitgevoerde studies, zoals de krachtenveldanalyse, worden meegenomen bij de sturing van het proces. In dit geval waren er duidelijk aanwijzingen dat er een grote kans was dat er discussies zouden ontstaan over bestaand gebruik.

Men heeft dus voor het beheerplanproces op de Veluwe met knelpunten moeten omgaan die al van tevoren bekend waren. Op basis van deze thesis is het belangrijk te beseffen dat het werken met de Mutual Gains Approach, een op het eerste gezicht veelbelovende structuur voor een complexe probleemaanpak, niet per definitie een goed proces oplevert dat over de inhoud gaat. In het vervolg is er een professionelere procesaanpak nodig met een duidelijke regisseur om een complex proces als het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe in goede banen te leiden.

Uit deze thesis blijkt dat de Taskforce leden vertrouwen hebben om er met elkaar uit te komen. Dit is belangrijk om tot een bevredigend eindresultaat te komen. Op de Veluwe is men er, mede door de lange geschiedenis van gebiedsprocessen en de kennis van elkaars achtergronden, in geslaagd om dit vertrouwen in elkaar te behouden. Dat geeft aan dat er zeker potentie is om op de Veluwe tot een bevredigend beheerplan te komen.

Summary

Central to this thesis is the question how the Mutual Gains Approach contributes to the formation of a management plan which is supported by all actors involved in the decision making process since august 2008. The Mutual Gains Approach can be explained as a method for optimizing a decision making process through ongoing discussion about the collective gains of all involved actors. This method has been applied by the project team of the province of Gelderland in the formation of a management plan 'Natura 2000' for the Dutch Veluwe area.

'Natura 2000' forms a network of European nature reserves with the purpose of halting the decline in biodiversity by increasing the opportunities for survival of Europe's most endangered species and habitats. In the Netherlands, roughly one million hectares from a total of 162 'Natura 2000' areas. The conservation objectives are laid down legally in the 1998 Nature Conservation Law (Natuurbeschermingswet 1998). This law requires that for each nature reserve a detailed management plan is produced which describes in details the conservation objectives and the means by which these objective can be realized. Furthermore, it provides a framework for site managers and users involved by laying down the requirements for (new) permits. If certain future use, according to the management plan, does not obstruct the conservation objectives, then a permit will not be required. It follows that the definition of current use and future deviations from the conservation objectives are central issues in the formation of a management plan. The Dutch Veluwe area is one of the 19 'Natura 2000' areas in the province of Gelderland. The province is primary responsible in the creation of a management plan, but there are more parties involved. Actors who are participating in the Taskforce are ministries, municipalities, terrain managers, recreational agencies, agricultural workers and civilians inhabiting the area. All are represented in the Taskforce Management Plan Natura 2000 (hereafter: taskforce). The province selected the Mutual Gains Approach as a method for optimizing the decision making process because of the high number of actors involved. In short, the goal is to create mutual beneficial outcomes through extensive negotiations which ultimately should result in a general agreement on the management plan for the Veluwe.

The configuration approach provides a theoretical framework for the analysis of interaction between actors. Central concepts in this approach are descriptions of actors, definitions of reality, rules of interaction, social-cognitive configurations and fixations. The Mutual Gains Approach determines the rules of interaction during the process. A social-cognitive configuration arises when actors share a common definition of reality and are capable of establishing a stabile pattern of interaction. Without an internally consistent approach to the problem at hand, a widely supported 'Natura-2000' management plan cannot be created.

This thesis is based on qualitative research. Central to the analysis is a case study for which data is gathered in three different ways: interviews, observations and document analysis. For this research, all 22 members of the Taskforce have been interviewed and observations have been made during four meetings between December 2008 and April 2009. Furthermore, minutes and documents on the 'Natura 2000' implementation in the Veluwe have been studied thoroughly. As a result, a complete picture of the process could be sketched. An account of all rules of interaction and definitions of reality has been made in both August 2008 and March 2009. The advance of the process can be analyzed by comparison of these two dates.

Considering definitions of reality during the process between August 2008 and March 2009, there are two things that are striking. In the first place, no clear and constant definition of reality about content occurs about the goal of the Natura 2000 management plan. There are constant definitions of reality present about current use and the ecological baseline. Second, clear, but unspoken definitions of reality about the process are occurring at individual actors. These unspoken definitions of reality are no product of ongoing interaction in the Taskforce, but are explicitly present among the individual actors. This has its influence on the process of cooperation as a whole.

Between December 2008 and March 2009, two topics remained important points of discussion in the meetings of the Taskforce; current use and the ecological baseline. The formation of a definition of current use especially consumed a lot of time. One especially important topic has been the role of the province in the decision making process. Partly, this is due to the complexity of the process. It can be hard for actors involved to keep themselves up to speed with the pace of developments.

The earlier mentioned Mutual Gains Approach is a new method for most of the parties involved, most actors do not have the 'rules of the game' readily available to them. Some members of the Taskforce have doubts on the chosen approach and attain a defensive and abiding attitude with regard to the actions of the a team. In all, it can be concluded that the implementation and presentation of the Mutual Gains Approach by the project team has been insufficient. This has led to the result that there has not been enough time for the Taskforce to get used to the workings of the Mutual Gains Approach. The Mutual Gains Approach was not taken seriously by most members of the Taskforce and consequentially, they relied on the tactic of defending their own viewpoints instead of mutually collaborating and discussing the problems at hand.

The Mutual Gains Approach did not contribute to a social-cognitive configuration on the 'Natura 2000' management plan for the Dutch Veluwe area. The actors did not share the two most important concepts of a social-cognitive configuration; a common definition of reality and common rules of interaction. Both the presentation and the short time available to accustom oneself with the 'rules of the game' prevented a successful functioning of the Mutual Gains Approach.

During the process, two types of fixations arose which had their influence on the process, namely 1) a cognitive fixation about the latent definition of reality about the process and 2) social fixation, which can be recognized in an impassive attitude. These fixations were strengthen each other in the period between August 2008 and March 2009.

This research has made clear that the Mutual Gains Approach did not contribute to the formation of a collectively supported management plan on the Veluwe. This is a surprising result since the Mutual Gains Approach was one of the methods chosen for solving the complex issues at hand (see also; Provincie Noord-Brabant, 2008). The Mutual Gains Approach was not always recognized by actors as a serious method. The experience on the Veluwe proves that all actors can remain and make use of this mutual trust due to the sound knowledge of each others background.

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

Summary

| | |
|---|-----------|
| 1. Inleiding | 17 |
| 1.1 AANLEIDING ONDERZOEK | 17 |
| 1.2 PROBLEEMSTELLING | 21 |
| 1.3 OPZET THESIS | 24 |
| 2. Theoretisch kader | 25 |
| 2.1 INLEIDING | 25 |
| 2.2 CONCEPTEN UIT DE CONFIGURATIEBENADERING | 27 |
| 2.3 ONDERZOEKSMODEL..... | 33 |
| 3. Methodiek | 35 |
| 3.1 KARAKTER VAN HET ONDERZOEK | 35 |
| 3.2 TOEPASTE METHODEN VOOR DATAVERZAMELING EN DATA-ANALYSE..... | 35 |
| 3.2.1 Interviews | 36 |
| 3.2.2 Observatie | 38 |
| 3.2.3 Documentanalyse | 38 |
| 3.3 ROL VAN DE ONDERZOEKER..... | 39 |
| 4. Augustus 2008: een afwachtend begin | 41 |
| 4.1 BETROKKEN ACTOREN | 41 |
| 4.2 INHOUDELIJKE ONDERWERPEN: WERKELIJKHEIDSDEFINITIES..... | 42 |
| 4.2.1 Doel van het beheerplan | 43 |
| 4.2.2 Inhoud van het beheerplan..... | 44 |
| 4.2.3 Aanpak provincie | 45 |
| 4.3 INTERACTIEREGELS | 46 |
| 4.3.1 Organisatiestructuur en planning | 46 |
| 4.3.2 Mutual Gains Approach..... | 48 |
| 4.4 CONFIGURATIES EN FIXATIES | 49 |
| 5. Maart 2009: berustende routine | 51 |
| 5.1 BETROKKEN ACTOREN | 51 |
| 5.2 INHOUDELIJKE ONDERWERPEN: WERKELIJKHEIDSDEFINITIES..... | 52 |
| 5.2.1 Doel van het beheerplan | 52 |
| 5.2.2 Bestaand gebruik..... | 54 |
| 5.2.3 Ecologische uitgangssituatie..... | 58 |
| 5.3.4 Aanpak provincie | 59 |
| 5.3 INTERACTIEREGELS | 61 |
| 5.3.1 Organisatiestructuur en planning | 61 |
| 5.3.2 Mutual Gains Approach..... | 65 |
| 5.4 CONFIGURATIES EN FIXATIES | 70 |
| 6. Conclusie en discussie | 73 |
| 6.1 CONCLUSIE | 73 |
| 6.1.1 Ontwikkeling Natura 2000-beheerplanproces | 73 |
| 6.1.2 Fixaties en aanbevelingen..... | 79 |

| | |
|--|--|
| 6.1.3 Bijdrage Mutual Gains Approach | 82 |
| 6.2 DISCUSSIE | 83 |
| 6.2.1 De waarde van de configuratiebenadering | 83 |
| 6.2.2 Methoden..... | 85 |
| 6.2.3 Resultaten..... | 86 |
| Epiloog..... | 89 |
| Literatuurlijst | 91 |
| Bijlage 1 Interviewvragen..... | 95 |
| Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen..... | 97 |
| Figurenlijst | |
| Figuur 1 | Enkele krantenkoppen van de afgelopen jaren |
| Figuur 2 | Dubbele helix |
| Figuur 3 | Conceptueel model van de configuratiebenadering |
| Figuur 4 | Betrokken organisaties vanuit de Taskforce Veluwe op 25 augustus 2008 |
| Figuur 5 | Vereenvoudigde organisatiestructuur en planning voor de Veluwe, zoals gepresenteerd op de startbijeenkomst |
| Figuur 6 | Betrokken organisaties vanuit de Taskforce Veluwe in maart 2009 |
| Figuur 7 | Organisatiestructuur in de praktijk |
| Figuur 8 | Fixaties tijdens het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Natuurgebieden in Europa staan onder druk. Dit komt onder andere door een groeiende bevolking, transport en industriële technologieën, gekoppeld aan een intensieve exploitatie van natuurlijke rijkdommen door de industrie, landbouw en visserij (EC, 2009). Het is daarom van essentieel belang dat er een gemeenschappelijke aanpak is met het oog op behoud en evenwicht van biodiversiteit in Europa. Enkele tientallen jaren geleden heeft de Europese Unie twee richtlijnen opgesteld om de nog bestaande natuur in Europa te beschermen: de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992). De Vogelrichtlijn zorgt voor de bescherming van Europese vogels en hun leefgebieden en de Habitatrichtlijn draagt bij aan de instandhouding van biodiversiteit door het beschermen van natuurlijke habitats en in het wilde levende flora en fauna (Beunen & van Ark, 2005). Deze richtlijnen zijn een kader voor lidstaten, waarbij ze verplicht zijn om de meest belangrijke natuurgebieden aan te wijzen om bepaalde plant- en diersoorten te beschermen.

De Vogel- en Habitatrichtlijn hebben voor veel commotie gezorgd in de praktijk van de ruimtelijke ordening (Beunen & van Ark, 2005). Door beroeps- en bezwaarprocedures hebben veel plannen en projecten vertraging opgelopen en een klein deel ervan is zelfs helemaal stilgelegd. Een belangrijke oorzaak van deze problemen was de achterblijvende implementatie van de richtlijnen in de Nederlandse wet- en regelgeving en de hoeveelheid onduidelijkheden die hiermee samenhangen. Zo zijn er veel onduidelijkheden over de betekenis van belangrijke begrippen, over de toetsing van bestaand gebruik, over eisen aan beheer van aangewezen gebieden en over externe werking. Door het aanwijzen van speciale beschermingszones en het aannemen van een wetsvoorstel begin 2005 voor het wijzigen van de Natuurbeschermingswet 1998 is de wetgeving nu in overeenstemming met de bepalingen uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (Beunen & van Ark, 2005). De onduidelijkheid over welke regels in Nederland gelden voor bijvoorbeeld ondernemers, de Nederlandse of de Europese, is hiermee opgelost omdat nu duidelijk is dat de Nederlandse wetgeving bepalend is. Voor alle aangewezen gebieden moeten instandhoudingsdoelstellingen worden geformuleerd. Dit zijn concrete uitwerkingen van de natuurdoelstellingen van het betreffende gebied, waarbij beschreven wordt voor welke specifieke natuurwaarden dit specifieke gebied is aangewezen (Beunen & van Ark, 2005). De gebieden die onder deze richtlijnen vallen, vormen samen het Europese Natura 2000-netwerk. Doel van het Natura 2000-netwerk is om de overlevingskansen voor Europa's meest waardevolle en bedreigde soorten en habitats voor de lange termijn te vergroten (EC, 2007). De Natura 2000-gebieden moeten in de EU-lidstaten door wetgeving worden beschermd. In Nederland is het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) verantwoordelijk voor de implementatie van deze regels.

Het Ministerie van LNV is in 2007 gestart met het aanwijzen van Habitatrictlijngebieden (Ministerie van LNV, 2008). Er is een grote overlap met de Vogelrichtlijngebieden en daarom worden beiden nu gecombineerd aangewezen met een Natura 2000-aanwijzingsbesluit. De aanwijzing gaat uit van de basis van deze soorten en habitats: waar liggen ze, wat is de kwaliteit en kwantiteit en welke bescherming is nodig om ze op een duurzame manier te behouden voor de toekomst. Deze basis is verwoord in instandhoudingsdoelstellingen. Het aanwijzingsbesluit komt tot stand via een openbare voorbereidingsprocedure, waar iedereen op mag reageren. Op dit moment (voorjaar 2009) zijn de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten nog niet definitief vastgesteld. Het is een conceptversie, zodat men nog niet definitief vastzit aan vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen. Dit is bijvoorbeeld belangrijk bij het opstellen van Natura 2000-beheerplannen (zie volgende alinea).

In de discussies over de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn is het opstellen van een beheerplan momenteel een belangrijk onderdeel. De werkgroep Vogel- en Habitatrictlijnen heeft in haar eindrapport (Werkgroep Vogel- en Habitatrictlijnen, 2003, in: Beunen & van Ark, 2005) een aanbeveling gegeven tot het opstellen van beheerplannen: *'De beheerplannen kunnen voor een belangrijk deel de onzekerheid die nu bestaat bij natuurbeschermingsorganisaties en het bedrijfsleven over de beheersvereisten respectievelijk het bestaande gebruik in en de externe werking rond de speciale verbindingzones wegnemen.'* Het opstellen van deze beheerplannen staat inmiddels hoog op de agenda en in 2005 moest hiermee begonnen worden. Door druk vanuit de Tweede Kamer is het in Nederland vanuit de Natuurbeschermingswet 1998 verplicht om een beheerplan op te stellen voor ieder Natura 2000-gebied. Dit beheerplan moet binnen 3 jaar na aanwijzing door het Ministerie van LNV klaar zijn, wat betekent dat de beheerplannen op 1 september 2009 gereed moeten zijn. Vervolgens zet de Minister het concept aanwijzingsbesluit om in een definitief vastgesteld aanwijzingsbesluit. Hierdoor worden de instandhoudingsdoelstellingen wettelijk vastgelegd. Door middel van een beheerplan moet duidelijkheid worden gegeven over de maatregelen die nodig zijn om deze instandhoudingsdoelstellingen te realiseren en wat de consequenties voor andere gebruikers zijn.

De algemene verwachting is dat een beheerplan een goede oplossing biedt voor de problemen van de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn. Uit een casestudie in de Wieden blijkt overigens dat bij de verschillende partijen die concreet betrokken zijn bij het gebruik en beheer van de aangewezen gebieden (provincie, gemeente, waterschap, terreinbeheerders, recreatieondernemers, agrariërs) ook het idee overheerst dat beheerplannen een positief effect zullen hebben (Veerbeek, 2004 in: Beunen & van Ark, 2005). Maar waar zijn deze positieve verwachtingen eigenlijk op gebaseerd? Beunen & van Ark (2005) geven aan dat het begrip 'beheerplan' vrij nieuw is, omdat er in deze vorm nog geen ervaring is opgedaan met dit instrument. Er wordt weliswaar in de Vogel- en Habitatrictlijn de mogelijkheid geboden om een beheerplan op te stellen voor Natura 2000-gebieden, maar het was niet verplicht en er wordt daarbij ook niets gemeld over de inhoud daarvan. Nederland is de enige lidstaat

die zowel de gebieden wettelijk beschermd én het verplicht heeft gesteld om voor ieder Natura 2000-gebied een beheerplan op te stellen. In de Europese unie zijn er, met betrekking tot de bescherming van voorgestelde Natura 2000-gebieden, drie groepen lidstaten en regio's te onderscheiden (EU, 2008):

- ◆ Lidstaten en regio's die een volledige wettelijke bescherming voor alle gebieden hebben ingevoerd (zoals Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Ierland);
- ◆ Regio's die een aantal bestuurlijke stappen hebben ondernomen om al hun voorgestelde gebieden te beschermen;
- ◆ Regio's die voorgestelde gebieden alleen beschermen voor zover er al een beschermingsregeling bestond, en de aanwijzing van andere gebieden uitstellen.

Ook is er een onderscheid te maken wat het beheer van gebieden betreft:

- ◆ Lidstaten die de voorgestelde Natura 2000-gebieden opnemen in hun systeem van nationale beschermde gebieden of waar een systeem voor het opstellen van beheerplannen is opgezet en in werking is getreden (zoals Nederland en Frankrijk);
- ◆ Lidstaten die wachten totdat de door hen voorgestelde gebieden 'gebieden van communautair belang' worden en die weinig vooruitgang boeken bij de tenuitvoerlegging van hun beheerplannen.

De aanbeveling van de werkgroep Vogel- Habitatrichtlijnen (zie vorige pagina) lijkt vooral voort te komen uit bepaalde verwachtingen, die niet gebaseerd zijn op positieve ervaringen elders of uit het verleden. Het Natura 2000-beheerplan kan niet vergeleken worden met beheerplannen zoals deze door terreinbeheerders worden opgesteld. De functie van zo'n beheerplan (het vastleggen van de beheersvisie en beheer) is beperkter dan de eisen die gesteld worden aan beheerplannen voor Natura 2000-gebieden.

De 'handreiking beheerplannen Natura 2000-gebieden' (Ministerie van LNV, 2005) geeft uitleg over de gewenste functies van het Natura 2000-beheerplan. Ten eerste moet een beheerplan duidelijkheid scheppen over de in het geding zijnde natuurwaarden in het gebied, zoals die benoemd zijn in de aanwijzingsbesluiten, die beschermd en/of ontwikkeld moeten worden en welk niveau van bescherming en ontwikkeling nodig is voor de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen. Vervolgens beschrijft een beheerplan de maatregelen die nodig zijn om deze instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Zo maakt een beheerplan bijvoorbeeld duidelijk welke maatregelen nodig zijn om de ecologische waarden te beschermen en/of te versterken of waar het is toegestaan om te recreëren. Ten slotte geeft een beheerplan minimaal aan welk bestaand gebruik geen significant effect heeft in relatie tot het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen met betrekking tot de natuurwaarden waarvoor het gebied is aangewezen. Significant effect en bestaand gebruik zijn belangrijke termen als het om de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn gaat (zie kader op volgende pagina). Het plan kan ook

aangeven of toekomstige ontwikkelingen niet schadelijk zijn en welke externe werking (zie kader) er van instandhoudingsdoelstellingen uitgaat. Op basis van objectieve gegevens en de best beschikbare wetenschappelijke kennis zal moeten blijken of een activiteit wel of niet schadelijk is voor de instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende gebied.

Significant effect

Een effect is significant als het halen of behouden van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied dreigt te worden aangetast.

Bestaand gebruik

Het aanwijzen van een Natura 2000-gebied heeft mogelijk gevolgen voor al bestaande activiteiten in en rondom het gebied. Deze activiteiten vonden al plaats voordat het gebied als Natura 2000-gebied werd aangewezen. In het beheerplan wordt de datum van de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 als peildatum gehanteerd: 1 oktober 2005. Activiteiten die ná 1 oktober 2005 zijn begonnen vallen niet onder de definitie van bestaand gebruik, maar onder het vergunningstelsel van de Natuurbeschermingswet 1998. Het is mogelijk dat bestaand gebruik beperkt of verboden wordt in het beheerplan in verband met het negatieve effect dat het uitoefent op een bepaald habitat. Dit negatieve effect wordt in zo'n geval in het beheerplan aangepakt. Bestaand gebruik wordt in samenspraak met de gebruikers van het Natura 2000-gebied geregeld in het beheerplan.

Externe werking

Ingrepen in de omgeving van een Natura 2000-gebied kunnen een significant effect hebben op de kwaliteit en de uitvoering van de vastgestelde instandhoudingsdoelen. Er is sprake van externe werking wanneer zo'n ingreep een significant effect heeft op het instandhoudingsdoel. Bepaalde activiteiten zullen geen invloed hebben op instandhoudingsdoelen (geen externe werking), terwijl andere activiteiten wel invloed zullen hebben op (sommige) gestelde doelen. Dit kan consequenties hebben voor bestaande of geplande activiteiten in de omgeving.

Bron: Ministerie van LNV (2008)

Uiteindelijk moet het beheerplan op twee punten duidelijkheid geven aan beheerders, betrokkenen en gebruikers van het gebied: 1) welke activiteiten in en bij het Natura 2000-gebied in ieder geval schadelijk zijn en alleen in uitzonderingssituaties zijn toegestaan na toetsing aan artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 (Habitattoets) en 2) welke activiteiten op wettelijke gronden geen vergunning nodig hebben (Ministerie van LNV, 2005). Het beheerplan vormt daarom in aanvulling op het aanwijzingsbesluit een handvat voor het afwegingskader voor de vergunningverlening in context van de Natuurbeschermingswet 1998.

Beheerplannen hebben een strategisch en een op de praktijk gericht karakter (Provincie Gelderland, 2008). Dit betekent dat het eigenlijke beheer in de Natura 2000-gebieden zoveel mogelijk wordt overgelaten aan de verantwoordelijkheid van de eigenaren (beheerders) van de gebieden. De totstandkoming van een beheerplan wordt gecoördineerd door de landelijke of regionale overheid (meestal een ministerie of provincie). De coördinerende partij wordt het initiërend bevoegd gezag genoemd. Alle eigenaren, beheerders, gebruikers en andere actoren in een Natura 2000-gebied worden

betrokken bij het proces van opstellen van het beheerplan. Een Natura 2000-beheerplan heeft een looptijd van maximaal 6 jaar, waarna het bevoegd gezag het plan kan verlengen of aanpassen.

1.2 Probleemstelling

Wanneer uiteindelijk alle gebieden officieel zijn aangewezen door de Nederlandse regering zijn er 162 Natura 2000-gebieden in Nederland met een totale oppervlakte van meer dan 1 miljoen hectare. Negentien van deze Natura 2000-gebieden liggen in de provincie Gelderland. Dit onderzoek richt zich op één van deze negentien Natura 2000-gebieden in Gelderland, namelijk de Veluwe. De Veluwe is met ruim 91.000 hectare het grootste Natura 2000-gebied op land in Nederland. Uit de ‘handreiking beheerplannen Natura 2000-gebieden’ (Ministerie van LNV, 2005) blijkt dat het voor de Veluwe gaat om een beheerplan waarbij een complex totstandkomingsproces wordt voorzien. Dit heeft naast de grootte van het gebied ook te maken met de hoeveelheid verschillende belangen, meningen en belanghebbende partijen in het gebied.

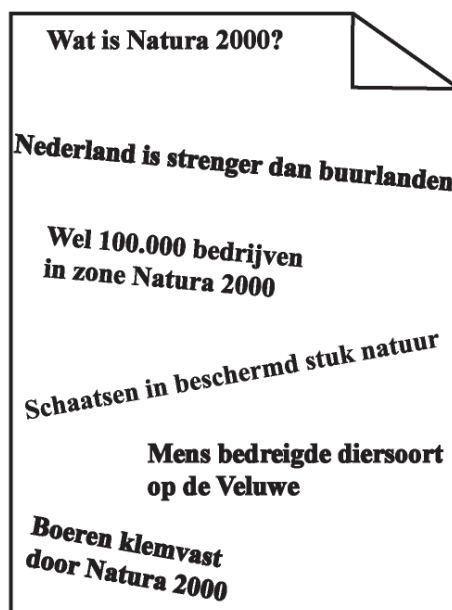
De provincie Gelderland is het initiërend bevoegd gezag voor het Natura 2000-beheerplan Veluwe, wat betekent dat zij verantwoordelijk is voor het opstellen van het beheerplan. In augustus 2008 is de provincie Gelderland in samenwerking met Veluwse actoren gestart met het proces van het Natura 2000 beheerplan Veluwe. De betrokken partijen representeren onder andere 18 gemeentes, 3 waterschappen, 7 grote terreineigenaren en natuurbeherende organisaties en meer dan 6000 kleine particuliere terreineigenaren. Er zijn dus veel verschillende partijen op de Veluwe aanwezig, vandaar dat er 22 verschillende organisaties worden betrokken in het proces. Deze organisaties hebben zitting in de Taskforce Beheerplan Natura 2000 Veluwe (hierna: Taskforce). De Taskforce is voor dit proces in het leven geroepen om er zorg voor te dragen dat alle belanghebbenden op de Veluwe centraal bij het proces worden betrokken. Tijdens het proces vormt de Taskforce de kern in het opstellen van de visie, maatregelen en het vergunningenkader.

Door de variëteit en hoeveelheid van actoren worden er tijdens het proces discussies verwacht, over bijvoorbeeld bestaand gebruik en begrenzing. Er zijn zoveel verschillende achtergronden van actoren aanwezig binnen het proces, dat het onmogelijk is om aan te nemen dat men het direct met elkaar eens is. Daarom is ervoor gekozen om dit proces op een bijzondere manier te begeleiden. De provincie Gelderland heeft namelijk besloten om de ‘Mutual Gains Approach’ te gebruiken. De provincie speelt hiermee in op de verwachting dat het totstandkomingsproces van het Natura 2000-beheerplan Veluwe complex zal worden. In de provincie Noord-Brabant werkt men in complexe gebiedsprocessen regelmatig met deze benadering. Deze provincie heeft een handleiding ‘Mutual Gains Approach’ opgesteld, om uit te leggen hoe deze benadering kan worden ingezet. De Mutual Gains Approach wordt meestal bij complexe problemen met meerdere actoren die verschillende opvattingen en meningen hebben. Ondanks dit verschil in achtergrond willen alle partijen tot een oplossing komen

omdat iedereen de urgentie van het vraagstuk (h)erkent. De methode heeft voor ogen dat iedereen elkaars belangen kent, boven de eigen belangen uitstijgt zodat in oplossingen kan worden gedacht en met elkaar meedenkt. Het doel van deze methode is om een zogenaamde win-win situatie te bereiken voor alle partijen door gezamenlijke onderhandelingen, zodat er uiteindelijk een gemeenschappelijk gedragen beheerplan voor Veluwe ontstaat (Provincie Noord-Brabant, 2008). Eind augustus 2008 is er een 2-daagse startbijeenkomst geweest waarbij de Taskforce is geïnformeerd over de Mutual Gains Approach, welke in hoofdstuk 4 zal worden toegelicht.

Het feit dat de Veluwe zo'n groot Natura 2000-gebied is, er zoveel verschillende actoren betrokken zijn en de provincie Gelderland een speciale methode gebruikt om het proces te begeleiden, heeft ervoor gezorgd dat ik erg nieuwsgierig ben geworden naar het verloop van het proces van dit beheerplan. Daarnaast is het voor de provincie Gelderland interessant dat er extern naar het proces wordt gekeken, om meer inzicht te krijgen van het verloop ervan. De Mutual Gains Approach is een manier om een gebiedsproces te begeleiden, maar het wil niet gelijk zeggen dat dit hier de juiste manier is. Het gebeurt niet vaak dat een gebiedsproces op deze manier wordt bekeken door iemand 'van buiten'. De provincie wil deze thesis als handvat gebruiken bij gesprekken over regionale gebiedsprocessen in Gelderland.

Hoe ontwikkelt een proces zich met deze variëteit aan partijen en wat voor effect heeft de aanpak van de provincie hierop? Zullen partijen inderdaad baat hebben bij het gebruik van de Mutual Gains Approach? Door de verschillende achtergronden van de partijen, verwacht ik dat ze niet allemaal hetzelfde zullen denken over wat een beheerplan is, wat de inhoud zou moeten zijn en wat dit betekent



Figuur 1 Enkele krantenkoppen van de afgelopen jaren (bron: Stentor - tussen mei 2008 en februari 2009)

voor hun eigen organisatie. Daarnaast hebben de meeste partijen een geschiedenis met elkaar én de overheid vanuit andere gebiedsprocessen. De Veluwe heeft een lange geschiedenis van samenwerking tussen verschillende partijen in het opstellen van gebiedsplannen, zoals reconstructieplannen, plattelandsontwikkeling, recreatieplannen en Veluwe 2010 (Veluwecommissie, 2009). Dit kan van invloed zijn op de manier waarop mensen met elkaar de onderhandelingen instappen. Gezien de bestaande literatuur (Beunen & van Ark, 2005, Bouwma et al., 2008 en Ministerie van LNV, 2008b)

verwacht ik daarnaast dat er discussies zullen ontstaan over belangrijke termen van het beheerplan: ‘significant effect’, ‘bestaand gebruik’ en ‘externe werking’, juist omdat de achtergronden zo verschillend zijn. Het is goed mogelijk dat partijen zich al een beeld hebben gevormd bij Natura 2000, vanwege landelijke en lokale media-aandacht in het verleden (zie figuur 1). Ik verwacht dat het proces niet vlekkeloos verloopt omdat er met zoveel verschillende betrokken partijen (en dus belangen) moet worden samengewerkt.

Het gezamenlijke Natura 2000-beheerplanproces is begonnen in augustus 2008. In deze thesis is op 2 momenten gekeken naar de inhoud en structuur van het proces, namelijk in augustus 2008 en maart 2009. Op een bepaald moment zal er een gezamenlijk gedragen idee over de inhoud van het beheerplan moeten ontstaan om een duurzame uitkomst van het proces te krijgen. Er zullen niet alleen gezamenlijke ideeën moeten ontstaan over de inhoud van het beheerplan. Ook moet duidelijk worden welke acties nodig zijn, door wie deze worden uitgevoerd en hoe er moet worden omgegaan met moeilijkheden in de toekomst. Ik denk dat het belangrijk is dat alle actoren achter het beheerplan staan, zodat het ook voor het grote publiek (bewoners van de Veluwe, bedrijven, toeristen) duidelijk is dat het plan wordt gedragen door veel organisaties. Ik verwacht dat dit het draagvlak op de Veluwe, waar al zoveel verschillende gebiedsplannen zijn ontstaan in de loop der jaren, ten goede zal komen. Het onderzoek heeft als doel om inzicht te krijgen in hoeverre de Mutual Gains Approach bijdraagt aan het tot stand komen van een door betrokken actoren gedragen het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe en de knelpunten die zich hierbij voordoen.

Dit heeft geresulteerd in de volgende centrale onderzoeksvraag:

‘In hoeverre draagt de Mutual Gains Approach bij aan het tot stand komen van een door betrokken actoren gedragen Natura 2000-beheerplan voor de Veluwe?’

De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden:

1. Hoe heeft het Natura 2000-beheerplanproces zich in de loop der tijd ontwikkeld?
 - a. Wie zijn de actoren in het proces?
 - b. Wat zijn de belangrijke inhoudelijke onderwerpen?
 - c. Wat zijn de spelregels?
2. Wat zijn de knelpunten tijdens het proces?
3. Welke aanbevelingen kunnen voor de provincie Gelderland worden geformuleerd om deze knelpunten op te lossen?

1.3 Opzet thesis

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader van het onderzoek behandeld. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is de configuratiebenadering gekozen. Deze benadering heeft een aantal concepten die worden gebruikt voor het analyseren van het totstandkomingsproces van het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe: werkelijkheidsdefinities, interactie patronen en interactie regels, de actor en de sociaal-cognitieve configuratie. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de methodologie beschreven. Het onderzoek is een casestudie, waarbij observatie, interviews en documentanalyse als onderzoeksbronnen worden gebruikt. Hier wordt ook mijn eigen rol als onderzoeker toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt uiteen gezet hoe het proces eruit zag in augustus 2008, waarbij wordt beschreven wie de actoren zijn, wat de inhoudelijke onderwerpen zijn en welke spelregels hierbij gelden. De Mutual Gains Approach wordt kort toegelicht, zodat duidelijk wordt welke route de provincie voor ogen heeft bij het coördineren van het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe. Daarna wordt in hoofdstuk 5 de situatie bekeken zoals deze was in maart 2009. Hierbij wordt dezelfde structuur aangehouden als in hoofdstuk 4: er wordt beschreven wie de actoren zijn, wat de inhoudelijke onderwerpen zijn en wat de spelregels hierbij zijn. Aan het eind van hoofdstuk 5 worden deze resultaten vervolgens met elkaar vergeleken, zodat duidelijk wordt hoe het Natura 2000-beheerplanproces zich heeft ontwikkeld. De informatie uit hoofdstuk 4 en 5 is de basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen in hoofdstuk 6. Ten slotte vindt u in hoofdstuk 6 de discussie.

2. Theoretisch kader

Empirische feiten, zoals beleidsprocessen als dit Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe, kunnen alleen gezien worden in een theoretisch kader (de Jong, 1999). Het theoretisch kader bestaat uit bepaalde aannames en concepten die bepalen wat belangrijk is gedurende het onderzoek. Een logisch gevolg hiervan is dat het theoretisch kader van invloed is op de probleemstelling, de dataverzameling en de data-analyse. Er bestaat een bepaalde selectiviteit, omdat de gekozen theorie nadruk zal leggen op sommige aspecten. Het theoretisch kader is op zo'n manier gekozen, dat het goed aansluit bij het onderzoeken van het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe, waar interactie erg belangrijk is.

2.1 Inleiding

Bij de keuze van het theoretisch kader heb ik gezocht naar een benadering die zich richt op zowel de inhoudelijke als organisatorische kant van een samenwerkingsproces. Zodoende kan worden onderzocht hoe de actoren denken over bepaalde inhoudelijke onderwerpen en wat de spelregels zijn over de omgangsvormen tijdens het proces. Ik zie de totstandkoming van het Natura 2000-beheerplan als iets dat actoren samen construeren. Dit is een sociaal-constructivistische gedachte, waarbij wordt gesteld dat verschijnselen in de werkelijkheid 'sociale constructies' zijn; het resultaat van menselijk handelen (zoals discussie), wat leidt tot de stelling dat een constructie nooit totaal 'waar' is, maar aan verandering onderhevig is (de Jong, 1999). Er zijn veel verschillende actoren betrokken bij het proces van het Natura 2000-beheerplan Veluwe. Al deze actoren dragen bij aan de ontwikkeling van het beheerplan, door hun percepties over de hoofdthema's te geven en door deel te nemen aan discussies. Waarschijnlijk bestaat er een complex interactie patroon tussen hen.

In de literatuur zijn er verschillende voorbeelden van benaderingen waarmee sociale processen bestudeerd kunnen worden. Zo is er bijvoorbeeld de beleidsarrangementenbenadering. Het verwijst naar tijdelijke stabilisering van organisatie en inhoud van een beleidsdomein (Arts et al., 2006). Deze benadering heeft als hoofddoel het begrijpen en analyseren van voortdurende institutionalisering, welke het gevolg is van de samenhang tussen de interacties van actoren in de beleidspraktijk aan de ene kant en processen van maatschappelijke en politieke veranderingen aan de andere kant. Het gaat hierbij om structurele processen. Het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe is net van start gegaan op het moment van onderzoek. Ik verwacht niet dat het proces institutionaliseert binnen deze maanden. Verder wil ik juist graag weten wat er gebeurt in interactie. Daarom ligt het minder voor de hand om deze benadering te kiezen als theoretisch kader. Een andere benadering is het Advocacy Coalition Framework (ACF). Deze benadering is gebaseerd op beleidsverandering en hun implementatie, welke vaak gebruikt is om nationaal beleid te bestuderen (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999). Centraal concept in deze benadering is beleid dat gefocust is op leren: de verandering in

perceptie. Individuen en groepen van individuen zijn niet altijd bereid om hun perceptie te veranderen, wat één van de oorzaken is van de vaak aarzelende vooruitgang in processen van beleidsverandering (Fenger, 2003). Op het eerste gezicht lijkt deze benadering geschikt om toe te passen in dit onderzoek, maar de ACF geeft beperkt aandacht aan de onderlinge relaties tussen actoren en heeft veel aandacht voor stabiliteit. De nadruk ligt op cognitieve processen als een bron van beleidsverandering, maar dat gaat ten koste van de gezamenlijke relaties in processen van beleidsverandering (Fenger, 2003). Tijdens dit onderzoek is verandering erg belangrijk. Daarnaast richt ik me ook op sociale processen die gaande zijn in het beleidsproces, daarom is ervoor gekozen om ook deze benadering niet te gebruiken.

Zoals eerder vermeld, wordt de werkelijkheid door constructivisten gezien als een constructie van een sociaal proces. Individuele werkelijkheden worden uitgewisseld tussen mensen, waarbij ze proberen tot een gezamenlijke werkelijkheid te komen. Een benadering die aansluit bij deze sociaalconstructivistische positie is de configuratiebenadering. Elke werkelijkheid kan worden teruggebracht tot een sociale situatie in de configuratiebenadering. Daarnaast wordt de werkelijkheid niet alleen gemaakt, maar ook steeds geherformuleerd en veranderd in zo'n proces (Voogt, 1990:24). Omdat de focus in deze benadering ligt op interactie processen in samenhang met cognitieve processen heb ik ervoor gekozen om de configuratiebenadering te gebruiken als theoretische basis voor deze thesis. Het fundamentele uitgangspunt van deze benadering is dat beleidsprocessen, zoals de ontwikkeling van het Natura 2000-beheerplan Veluwe, gezien kunnen worden als een interactie proces dat gaande is tussen actoren die in het gebiedsproces aanwezig zijn: doorgaande interactie (van Genugten, 2001). Deze theorie geeft een kader voor het analyseren van sociale en cognitieve processen en het doen van aanbevelingen aan de hand van blootgelegde fixaties. In tegenstelling tot andere methoden die interacties bestuderen, stelt de configuratiebenadering de interactie centraal en niet de actoren zelf (van Twist & Termeer, 1991). Het gaat hierbij om de verbinding tussen de sociale en cognitieve dimensies. De sociale en cognitieve dimensie versterken elkaar in het proces van het vormen van configuraties, beide zijn nodig (Termeer, 2007). Ze zijn met elkaar verstrengeld als een soort dubbele helix (zie figuur 2).



Figuur 2 Dubbele helix (bron: www.sxc.hu/photo/914335)

Ik verwacht dat de configuratiebenadering een beeld kan geven van de interactie processen tussen actoren tijdens de ontwikkeling van het Natura 2000-beheerplan Veluwe. De diversiteit van actoren

maken de Veluwe een complex gebied voor gebiedsgerichte beleidsprocessen. Ik verwacht dat de configuratiebenadering mij kan begeleiden tijdens dit proces, zodat het mogelijk is om een overzicht te geven van de sociale en cognitieve aspecten in dit proces.

In de volgende paragraaf zal ik 5 concepten van de configuratiebenadering toelichten (afgeleid van: van Twist en Termeer, 1991 en Termeer, 1993), namelijk: werkelijkheidsdefinities, de actoren, interactie patronen en interactie regels, sociaalcognitieve configuraties en fixaties. Deze concepten gebruik ik om aspecten in het proces van het Natura 2000-beheerplan Veluwe te analyseren, zodat de onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een illustratie van een conceptueel model van de configuratiebenadering.

2.2 Concepten uit de configuratiebenadering

Omdat er veel verschillende belangenorganisaties zijn betrokken bij het beleidsproces op de Veluwe, is er interactie over en weer nodig om met elkaar op één lijn te komen wat betreft inhoud en proces. Deze interacties vormen de basis van analyse van beleidsprocessen met de configuratiebenadering. Het gedrag van 1 belanghebbende wordt beïnvloed door andere actoren en vice versa. Interactie op zichzelf is onzichtbaar, maar wordt zichtbaar door het gebruik van metaforen, symbolen en taal (de Jong, 1999), die terug te vinden zijn in vergaderingen, notulen, gesprekken en discussies. Het concept van interactie krijgt een gezicht door de identificatie van de sociale en cognitieve dimensie: waar gaat de interactie over, tussen welke betrokkenen vindt deze interactie plaats en hoe verloopt de interactie?

Werkelijkheidsdefinities: inhoudelijke onderwerpen

Een werkelijkheidsdefinitie geeft de betekenis van de werkelijkheid aan, zoals deze wordt ervaren door actoren. In de configuratiebenadering worden werkelijkheidsdefinities gezien als een resultaat van interactie, de cognitieve dimensie. Door middel van interactie kunnen actoren hun eigen werkelijkheid vormen en veranderen (Voogt, 1990). Volgens Termeer (1993) zijn werkelijkheidsdefinities de basis voor het functioneren. Dit betekent dat de perceptie van de actoren over iedere situatie bepaalt welke betekenis zij geven aan welke term van het beheerplan. Uiteindelijk wordt dus het gedrag van de actoren niet bepaald door de situatie op zich, maar de manier waarop de situatie is gedefinieerd. Daarom is het van groot belang dat de inhoudelijke begrippen, die gebruikt worden om het beheerplan op te stellen, duidelijk zijn voor iedereen.

Met behulp van de configuratiebenadering reconstrueer ik het beleidsproces van het Natura 2000-beheerplan Veluwe op de manier zoals het wordt gezien door de actoren die zitting hebben in de Taskforce. In dit onderzoek is het nauwelijks mogelijk om aan te nemen dat er van tevoren overeenstemming bestaat over de definities in het beheerplan. Bouwma et al. (2008) heeft onderzoek

gedaan naar de implementatie van Natura 2000 in Europa, waarbij een vergelijking is gemaakt tussen Nederland en de buurlanden (Duitsland, België en Engeland). Uit deze studie blijkt dat in alle onderzochte gebieden discussies zijn gevoerd over de mogelijke spanning tussen het huidige landgebruik en de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen. Tijdige betrokkenheid en goede informatievoorziening over het proces blijken essentieel te zijn voor het creëren van draagvlak. Ik verwacht dat, gezien de studies van Bouwsma et al. (2008) en Beunen & van Ark (2005), de meeste discussies op de Veluwe over verschillende werkelijkheidsdefinities betreffende significant effect, bestaand gebruik en externe werking zullen gaan. In 2008 is er in opdracht van het Ministerie van LNV het onderzoek ‘Lessen uit pilot beheerplanprocessen’ uitgevoerd, waarbij een quickscan is gedaan naar leerervaringen uit de Natura 2000-beheerplanprocessen Voordelta, Wieden-Weerribben en Peelvenen. Uit dit onderzoek komt onder andere als advies naar voren dat een heldere beschrijving van lastige begrippen, zoals ‘significant negatief effect’ of ‘bestaand gebruik’ van dienst kan zijn bij het maken van goede afspraken over de inhoudelijke opzet van een Natura 2000-beheerplan. Deze termen zullen erg duidelijk moeten worden gedefinieerd in het beheerplan, zodat de mogelijkheden van activiteiten op de Veluwe voor alle actoren duidelijk zijn. Zij zijn immers de toekomstige gebruikers van het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe.

Bij het gebruik van de Mutual Gains Approach worden de belangen van alle actoren met elkaar gedeeld. De verwachting van het provinciaal projectteam is dat dit zal helpen bij het zoeken naar oplossingen en het vormen van een kwalitatief goed Natura 2000-beheerplan. In deze thesis staan een aantal werkelijkheidsdefinities centraal: het doel van het beheerplan, de inhoud van het beheerplan en de aanpak van de provincie (zie §4.2 en §5.2).

De actoren: de betrokkenen

Bij het onderzoeken van interactieprocessen is het belangrijk om te weten op welk niveau van analyse onderzoek wordt gedaan. Dit niveau hangt af van de probleemstelling en het theoretisch kader. De probleemstelling relateert de verscheidenheid aan verschillende actoren aan het proces van het Natura 2000 Beheerplan Veluwe. Alle 22 organisaties hebben een afgevaardigde die betrokken is bij het interactieproces op het niveau van de Taskforce. Daarom zijn de actoren in dit onderzoek de leden van de Taskforce. Een uitgebreidere uitleg over de rol en functie van de Taskforce staat beschreven in §4.3.

Voor het Natura 2000-beheerplan Veluwe is het netwerk van de actoren van groot belang en daarom een onderdeel van de werkelijkheidsdefinities. Iedere actor heeft zijn eigen beeld over zijn eigen positie, omgeving en de middelen van andere actoren. Daarnaast heeft iedere actor een zeker verleden wat betreft beleid op de Veluwe, waar hun ervaringen op gebaseerd zijn. Het is haast onvermijdelijk dat actoren elkaar kennen en al eens eerder met elkaar hebben samengewerkt. Dit heeft invloed op de

manier waarop men met elkaar omgaat in het proces van het Natura 2000-beheerplan Veluwe. Uit verschillende sectoren zijn actoren aanwezig, dus het valt te verwachten dat actoren met min of meer dezelfde belangen en gedeelde werkelijkheidsdefinities meer met elkaar overleggen en coalities vormen dan actoren met tegengestelde belangen. Met een coalitie wordt een groep actoren bedoeld die, op basis van een gedeelde werkelijkheidsdefinities en eenzelfde interactiepatroon of interactieregels, naar elkaar toetrekt in het proces van het Natura 2000-beheerplan Veluwe.

Ondanks het feit dat de actoren elkaar goed kennen en zelfs al eerder met elkaar hebben samengewerkt, heeft de provincie ervoor gekozen om de Mutual Gains Approach aan het begin van het proces te introduceren. Hieruit blijkt dat de provincie verwacht dat zelfs de band die de actoren met elkaar hebben, niet voldoende zal zijn om het proces flexibel te laten verlopen.

Interactiepatronen en interactieregels: de spelregels

Actoren zullen, omwille van andere werkzaamheden en tijd, niet constant met elkaar interacteren over het Natura 2000-beheerplan Veluwe. Het is te verwachten dat zij zullen kiezen welke interacties zij zullen aangaan en welke niet. Wanneer interactie voortdurend plaatsvindt en steeds intensiever wordt, ontstaan er interactiepatronen (een netwerk of sociale structuur). Door de frequentie van de interacties, hun tijdsspanne en de betrokken actoren is het mogelijk om deze patronen te onderscheiden. Interactiepatronen kunnen een hulpmiddel zijn bij het herkennen van sociale fixaties, wanneer er bijvoorbeeld steeds terugkerende onderwerpen worden ingebracht tijdens discussies.

Het is moeilijk om onderscheid te maken tussen interactiepatronen en interactieregels. De totstandkoming van een interactiepatroon wordt zichtbaar gemaakt door interactieregels. Tijdens de analyse kunnen aan de hand van interactieregels ook interactiepatronen zichtbaar worden. Termeer (1993) definieert interactieregels als: de regels die min of meer bekend zijn bij de betrokken actoren en die gebruikt worden om de gezamenlijke en herhalende interacties te organiseren. Zoals eerder vermeld gebruikt de provincie de Mutual Gains Approach als leidraad voor interactieregels. Deze benadering maakt duidelijk hoe informatie tussen de actoren wordt gedeeld en wie uiteindelijk de beslissingen neemt en is gebaseerd op de belangen van de actoren in plaats van hun standpunten. Het is noodzakelijk dat alle betrokken partijen met elkaar communiceren, zodat alle belangen goed vertegenwoordigd zijn. Gedurende het hele proces is het zogenaamde 'joint factfinding' belangrijk: de gezamenlijke uitwisseling van informatie om waarde toe te kennen aan de gebruikte feiten. Het is een manier om te interacteren tussen actoren.

Interactieregels zijn nodig in de ontwikkeling van interactieprocessen, maar hoeft niet exclusief voort te komen uit het beheerplanproces. Een interactieregel kan ook een Europese of Nationale Richtlijn zijn (in dit geval de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet 1998), welke een

bindend, wettelijk kader vormen voor het proces. Hoe verder het proces vordert, hoe meer de actoren spelregels zullen ontwikkelen wat betreft hun omgang met elkaar. Men leert elkaar steeds beter kennen, ziet elkaar regelmatig en zal op zoek gaan naar actoren die overeenkomende belangen hebben. Daarom is het belangrijk om niet alleen te kijken naar huidige interacties, maar ook welke interacties plaatsvonden in 2008.

In deze thesis wordt ingegaan op de organisatiestructuur, de planning en de Mutual Gains Approach (zie §4.3 en §5.3). De organisatiestructuur en de planning geven aan op welke manieren en momenten er (formeel) interactie plaatsvindt in het proces. Daarnaast worden de uitgangspunten van de Mutual Gains Approach toegelicht en bekeken hoe deze benadering in de praktijk functioneert.

Sociaalcognitieve configuraties:

De configuratiebenadering koppelt de cognitieve (werkelijkheidsdefinities) en de sociale (interactiepatronen en interactieregels) dimensies aan elkaar. Deze twee dimensies hebben geen betekenis zonder elkaar. De koppeling van de twee dimensies wordt een sociaalcognitieve configuratie genoemd (Bolk, 1989, in: Van Twist en Termeer, 1991 en Termeer, 1993). Volgens Van Twist en Termeer (1991, p.23) kan ‘een sociaalcognitieve configuratie worden gezien als een momentopname van een sociale organisatie van werkelijkheid’. De belangrijkste karakteristiek van een sociaalcognitieve configuratie is het bestaan van een gedeelde werkelijkheid én een stabiel interactie patroon op hetzelfde moment. Met andere woorden: een sociaalcognitieve configuratie is een momentopname van doorgaande interactie tussen actoren, die tegelijkertijd werkelijkheidsdefinities delen.

Door de grote hoeveelheid actoren op de Veluwe, zal iedere actor op meerdere vlakken samenwerken met verschillende andere leden van de Taskforce, die elkaar grotendeels al kennen van eerdere of huidige samenwerkingsverbanden. Dit resulteert in interacties in configuraties, waar mogelijk andere werkelijkheidsdefinities aanwezig zijn en andere interactieregels gelden. Dit fenomeen wordt uitgelegd als multiple inclusion (Maas, 1989, p.102, in: Van Twist en Termeer, 1991). Deze term wordt gebruikt om duidelijk te maken dat een actor in verschillende sociale netwerken aanwezig is, terwijl hij ook deel uitmaakt van de ontwikkeling van het Natura 2000-beheerplan Veluwe. Een voorbeeld hiervan in het beheerplanproces op de Veluwe is bijvoorbeeld de positie van het Ministerie van LNV. Zij zijn bevoegd gezag en hebben daarom zitting in het overleg bevoegde gezagen (de opdrachtgever voor het beheerplan), maar hebben ook een afvaardiging in de Taskforce op de Veluwe (de eigenaar van het proces). Iedere sociaalcognitieve configuratie heeft zijn eigen werkelijkheidsdefinities, die actoren kunnen introduceren in andere configuraties waar zij deel van uitmaken (Van Twist en Termeer, 1991, p.24).

In de configuratiebenadering worden configuraties die niet aan alle voorwaarden voldoen ook wel aggregaten genoemd. Wanneer bijvoorbeeld wel interactieregels aanwezig zijn, terwijl gedeelde werkelijkheidsdefinities ontbreken, wordt dit als een sociaal aggregaat bestempeld. Een cognitief aggregaat is een situatie waarin wel gedeelde werkelijkheidsdefinities aanwezig zijn, maar waarbij gezamenlijke interactieregels ontbreken.

In dit rapport is er een momentopname gemaakt in augustus 2008 en maart 2009. De uitdaging is om bestaande sociaalcognitieve configuraties op de Veluwe te onderscheiden. Door het grote aantal actoren is het mogelijk dat binnen de sociaalcognitieve configuratie meerdere 'sub'-configuraties zullen ontstaan (coalities). Deze sub-configuraties bestaan uit een aantal actoren, die meer tot elkaar aangetrokken zijn binnen de groep. Wanneer een sociaalcognitieve configuratie kan worden onderscheiden, is het mogelijk om iets te vertellen over de ontwikkeling van het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe.

Van Twist en Termeer (1991, p.23) geven aan dat het belangrijk is om te weten dat van sociaalcognitieve configuraties 'wordt aangenomen dat ze niet onafhankelijk van de onderzoeker ontstaan'. Dit komt omdat sociaalcognitieve configuraties wordt geconstrueerd gedurende het empirisch onderzoek, wat betekent dat ze niet vooraf gedefinieerd zijn. Daarom hoeven ze niet samen te hangen met bestaande en bekende patronen die binnen organisaties en netwerken bestaan (Maas, 1989, p.109-110, in: Van Twist en Termeer, 1991).

Zoals eerder vermeld, kennen de meeste leden van de Taskforce elkaar al vanwege de Veluwecommissie, waarbij ze in het verleden tijdens meerdere gebiedsprocessen hebben samengewerkt. Men weet wat men aan elkaar heeft en hoe men het beste met elkaar kan omgaan. Op zekere momenten in de tijd is er in de Veluwecommissie hierbij een configuratie ontstaan, wat zichtbaar is geworden door de totstandkoming van bijvoorbeeld Reconstructieplannen en Veluwe 2010. De vraag is nu hoe dat uitpakt met betrekking tot Natura 2000, een heel specifiek onderwerp. Op basis van dit gedeelde verleden zou je kunnen verwachten dat in het Natura 2000-beheerplanproces ook een configuratie zal ontstaan. Het proces waarin de configuratie tot stand zal komen is echter verschillend. Door het gebruik van de Mutual Gains Approach leeft er bij de provincie de verwachting dat men in staat is om samen met alle actoren een Natura 2000-beheerplan Veluwe op te stellen; op basis daarvan kun je stellen dat de provincie verwacht dat er een sociaalcognitieve configuratie zal ontstaan, dat alle actoren op hetzelfde moment werkelijkheidsdefinities met elkaar delen en er een stabiel interactie patroon aanwezig is.

Fixaties:

Sociaalcognitieve configuraties zijn momentopnames van een doorgaand interactieproces. Er ontstaat dynamiek wanneer deze configuraties geconfronteerd worden met andere actoren,

werkelijkheidsdefinities of spelregels. Tegelijkertijd heeft het proces de neiging om te stagneren (van Twist en Termeer, 1991). Wanneer actoren voornamelijk met actoren praten die dezelfde werkelijkheidsdefinities hebben en alleen bijdragen in deze interacties, ontstaat er tijdelijke fixatie. Andere actoren, werkelijkheidsdefinities en spelregels worden uitgesloten. Tijdelijke fixatie van werkelijkheidsdefinities en spelregels is een voorwaarde voor het vormen van een configuratie (van Twist en Termeer, 1991). Echter, wanneer werkelijkheidsdefinities en spelregels zo vanzelfsprekend worden dat reflectie niet langer mogelijk is, spreekt men van fixaties. In zo'n geval is verandering niet langer mogelijk. Van Twist en Termeer (1991) stellen dat fixaties kunnen worden opgemerkt door de volgende symptomen: de aanwezigheid van taboes (zoals: herhaling van stappen, vicieuze cirkels en vervelende vertragingen) of een escalerend conflict.

Het is moeilijk om de algemene oorzaak van een fixatie te achterhalen omdat het om erg specifiek, onderliggend mechanisme gaat. In van Twist en Termeer (1991) wordt gesteld dat fixatie kan ontstaan als een doeltreffende reactie op dubbelzinnigheid uit het recente verleden. Traagheid is vaak een onbedoelde consequentie van succesvolle prestaties. Senge (1990) beschrijft juist dat situaties, waarbij actoren de consequenties van hun eigen beslissingen niet ervaren, blokkades in het proces kunnen veroorzaken. Dit betekent niet dat goedopgeleide en gemotiveerde actoren willens en wetens dingen doen die fataal kunnen zijn voor het doelen die ze willen bereiken. Vaak zijn actoren zich niet bewust van het vaste patroon waarin zij zich bevinden.

Op het moment dat er fixatie ontstaat, zodat toekomstige ontwikkelingen vertragen, is interventie nodig om dit patroon te doorbreken. Het is namelijk moeilijk om tijdens een fixatie elkaar te reflecteren en het gedrag te veranderen in de bestaande context. Er zijn 2 verschillende soorten fixatie te onderscheiden, namelijk: cognitieve en sociale fixatie. Bij cognitieve fixatie zijn de aanwezige werkelijkheidsdefinities onveranderlijk en niet onderhandelbaar. Sociale fixatie treedt op wanneer het niet langer mogelijk is om te reflecteren op het deelnemen van actoren en/of spelregels.

Uit de configuratiebenadering volgt dat het alleen mogelijk is om fixatie te doorbreken wanneer er een confrontatie wordt georganiseerd met de kant van interactie die nog gevarieerd kan worden. Met andere woorden: wanneer cognitieve en sociale aspecten verschillende kanten van interactie belichten en wanneer deze fixaties met elkaar zijn verbonden, heeft het effect wanneer één van beiden wordt veranderd. Dus bij cognitieve fixatie kan de interventie zijn dat er nieuwe actoren of spelregels worden geïntroduceerd en bij sociale fixatie is het introduceren van nieuwe inhoud een toereikende strategie (Termeer en Koppenjan, 1997, in: van Twist en Termeer, 1991).

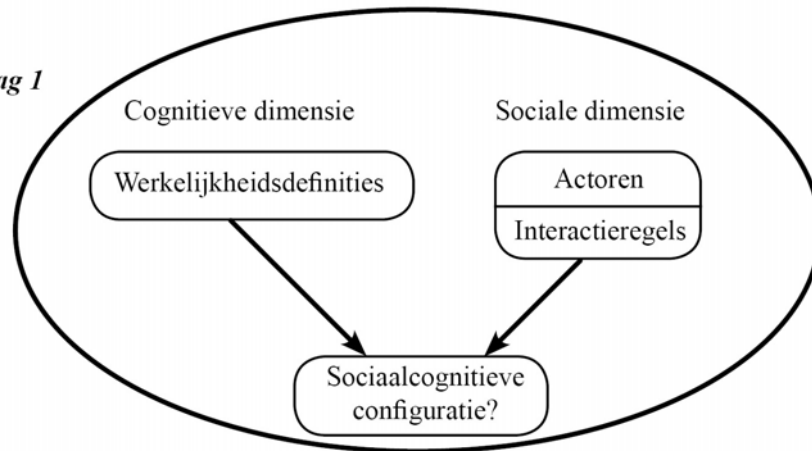
2.3 Onderzoeksmodel

Omdat de concepten van de configuratiebenadering nu zijn uitgelegd heb ik de onderzoeksvragen gedefinieerd zodat ze goed te gebruiken zijn in het methodologische deel van het onderzoek:

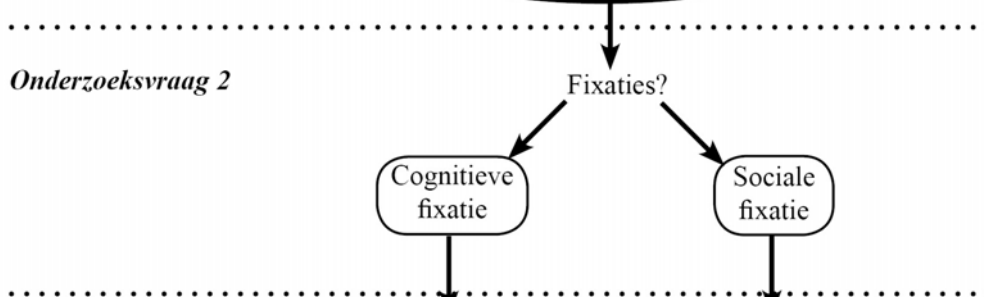
1. Hoe heeft het Natura 2000-beheerplanproces zich in de loop der tijd ontwikkeld?
 - a. Wie zijn de actoren in het proces?
 - b. Wat zijn de belangrijke werkelijkheidsdefinities?
 - c. Wat zijn de interactieregels?
 - d. Welke sociaal-cognitieve configuraties zijn aanwezig in het Natura 2000-beheerplanproces?
2. Welke cognitieve en sociale fixaties treden op tijdens het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe?
3. Welke aanbevelingen kunnen voor de provincie Gelderland worden geformuleerd om deze fixaties op te lossen?

Deze onderzoeksvragen liggen in elkaars verlengde, wat gevisualiseerd is in een onderzoeksmodel (zie figuur 3 op de volgende pagina). Het proces begint met de opdracht om een beheerplan op te stellen (doorgaande interactie). Onderzoeksvraag 1 gaat in op de manier waarop het Natura 2000-beheerplanproces zich heeft ontwikkeld. Hiervoor worden de cognitieve en sociale dimensie onderzocht, waarbij werkelijkheidsdefinities, interactiepatronen, interactieregels en actoren worden onderscheiden. Dit resulteert in het wel of niet ontstaan van één of meerdere sociaal-cognitieve configuraties. Vervolgens wordt met onderzoeksvraag 2 onderzocht of er fixaties optreden en of deze van cognitieve of sociale aard zijn. Vervolgens vloeien uit onderzoeksvraag 3 aanbevelingen, die de betreffende fixatie door een verandering in de sociale of cognitieve dimensie kunnen opheffen.

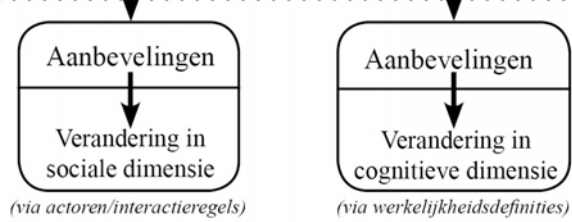
Onderzoeksvraag 1



Onderzoeksvraag 2



Onderzoeksvraag 3



Figuur 3 Onderzoeksmodel

3. Methodiek

3.1 Karakter van het onderzoek

In de configuratiebenadering wordt aangenomen dat de werkelijkheid wordt geconstrueerd tijdens interactieprocessen. De methodologie van dit onderzoek moet er daarom één zijn die rekening houdt met deze gedachte. Volgens Van der Veen (1990:229, in: Termeer, 1993) heeft dit consequenties voor empirisch onderzoek: ‘ieder feit is problematisch’. Dit betekent dat feiten altijd het resultaat zijn van interactieprocessen, dus in plaats van feiten zou moeten worden gesproken over de sociale constructie van feiten (Termeer, 1993). De consequentie is dat de werkelijkheid altijd is geïnterpreteerd, wat het onderwerp is in empirisch onderzoek. Vanwege het feit dat wetenschappers zelf ook hun eigen werkelijkheid construeren, zijn de werkelijkheden die wetenschappers proberen te achterhalen construeerde werkelijkheden van de werkelijkheden van anderen. Werkelijkheidsdefinities van anderen worden geïnterpreteerd met het referentiekader van de onderzoeker zelf.

Dit rapport is gebaseerd op kwalitatief onderzoek. Om goed inzicht te krijgen in de complexiteit en achtergronden van de ontwikkeling van het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe is een breed spectrum van data nodig. Het uitvoeren van een casestudie geeft hiertoe de mogelijkheid. Het is een onderzoeksstrategie die gekarakteriseerd wordt door het uitvoeren van intensief onderzoek naar een verschijnsel in de eigen context, waarbij een diversiteit aan bronnen wordt gebruikt (Yin, 1981). Het is een strategie die zoekt naar het vergaren van kennis op basis van het bestuderen van een case, welke gedetailleerd is, geplaatst in de context met meerdere dimensies. Een goede casestudie zal patronen ontdekken, begrijpen hoe zaken aan elkaar gerelateerd zijn en kan daarnaast nieuwe vragen suggereren.

3.2 Toepaste methoden voor dataverzameling en data-analyse

Dit onderzoek is een beschrijvende, enkelvoudige casestudie. Omdat het onmogelijk is om alle facetten van de case te beschrijven is het belangrijk om volgens een theorie te werken, omdat het nodig is om een focus te hebben tijdens dit soort casestudies (de Vaus, 2001). Tijdens dit onderzoek zorgt de gekozen configuratiebenadering voor deze focus.

Werkelijkheidsdefinities, interactiepatronen, interactieregels, sociaal-cognitieve configuraties en fixaties worden onderscheiden in de analyse van het proces van het Natura 2000 Beheerplan Veluwe. Door middel van interviews en observatie (beiden primaire data) en documentanalyse (secundaire data) is de benodigde informatie verzameld. Deze triangulatie van methoden is nodig vanwege het kwalitatieve karakter van het onderzoek. Door verschillende methoden te gebruiken is het beter mogelijk om een zo totaal mogelijk beeld te krijgen van de Taskforce Natura 2000 Veluwe, wat erg

belangrijk is voor de validiteit van het onderzoek. Daarnaast ligt de tijdsdimensie gedeeltelijk in het verleden, bij de start van het gezamenlijke proces in augustus 2008. Documenten uit het verleden (zoals vergaderstukken) kunnen helpen om de geschiedenis van de case te reconstrueren. Een andere mogelijkheid is het interviewen van actoren die aanwezig waren vanaf het begin van het proces, om vragen te stellen over het verleden, het heden en hun verwachtingen voor de toekomst. Het onderwerp van dit onderzoek is erg recent, dus observatie is een andere methode die gebruikt kan worden om te zien wat er gebeurt.

Het is moeilijk om uit te leggen hoe de uiteindelijke data analyse uiteindelijk is uitgevoerd, omdat dit een doorgaand proces is wat al begint op het moment van de eerste dataverzameling. De verzamelde data wordt constant overdacht tijdens het hele proces. Een voorbeeld is het observeren tijdens vergaderingen; er zal onbewust een selectie worden gemaakt van wat wel en wat niet wordt opgeschreven en wat wel of niet interessant is in de context van het onderzoek. Alle interviews en observatiemomenten zijn in verslagvorm vastgelegd. Dat maakt het makkelijk om informatie terug te lezen. Er wordt gekeken naar verschillen en overeenkomsten bij de actoren, werkelijkheidsdefinities en spelregels bij de twee momentopnames. Daarnaast wordt gekeken naar cognitieve en sociale overeenkomsten tussen de actoren onderling. Dit kan helpen om een idee te krijgen over mogelijke werkelijkheidsdefinities, interactiepatronen en interactieregels die aanwezig zijn. In hoofdstuk 4 en 5 wordt het resultaat van deze analyse beschreven. Aan het eind van hoofdstuk 5 worden deze resultaten vervolgens met elkaar vergeleken, zodat duidelijk wordt of er sociaalcognitieve configuraties aanwezig zijn in het Natura 2000-beheerplan en welke fixaties aanwezig zijn. De informatie uit hoofdstuk 4, 5 is de basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen in hoofdstuk 6.

3.2.1 Interviews

Gedurende het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe spreken de actoren elkaar regelmatig en zijn er verschillende Taskforce vergaderingen. Een logisch gevolg hiervan is dat de overkoepelende werkelijkheidsdefinities nu anders zijn dan in het begin van het proces. Er zal naar verwachting discussie ontstaan over de genoemde termen die belangrijk zijn voor de inhoud van het beheerplan (significant effect, bestaand gebruik en externe werking). Daarom is het belangrijk om een methode voor dataverzameling te vinden die dit proces kan reconstrueren. Het interviewen van de actoren is een mogelijkheid om uit te vinden hoe de werkelijkheidsdefinities zijn ontwikkeld in de loop van het proces. Het kan daarnaast werkelijkheidsdefinities blootleggen die niet zijn vastgelegd in beleidsdocumenten. Verder kan er rechtstreeks gevraagd worden naar interactie met andere actoren, om interactiepatronen en interactieregels te vinden. Door verschillende vragen te stellen over contact met andere actoren wordt er gedetailleerde informatie verzameld. Het zwaartepunt van dataverzameling in dit onderzoek ligt daarom bij het interviewen.

Er zijn verschillende soorten interviewtechnieken. Ik heb gebruik gemaakt van het halfgestructureerde interview. Dit betekent dat ik een lijst met vragen heb voorbereid die alle onderwerpen afbakt, maar waar wel van afgeweken kan worden (zie bijlage 1). Daarnaast worden de respondenten aangemoedigd om meer te vertellen naast het antwoord op mijn vragen, bijvoorbeeld door het vragen naar voorbeelden of extra uitleg. De interviews zijn opgenomen met een mp3-speler met goede opnamefunctie. Daardoor is het mogelijk om het gesprek als geheel te documenteren, zodat de precieze gedachten en meningen van de respondent niet verloren gaan. Zo wordt het vergelijken van verschillende respondenten betrouwbaarder, omdat in alle gevallen de gesprekken zijn vastgelegd. Er zijn open en gesloten vragen gesteld. De gesloten vragen zijn gebruikt om algemene informatie te verkrijgen, terwijl open vragen meer functioneren om gedetailleerde informatie te krijgen over bepaalde onderwerpen.

In de periode van 2½ maand (van 1 december 2008 t/m 16 februari 2009) heb ik elk Taskforce lid geïnterviewd, wat betekent dat er 22 interviews zijn afgenomen. Ik heb ervoor gekozen om alle leden (exclusief het projectteam en de voorzitter/secretaris) te interviewen omdat het onmogelijk was om een objectieve selectie te maken uit de zittende organisaties. Deze organisaties zijn zo divers, zelfs onder de 7 grote terreineigenaren waren op voorhand grote verschillen te onderscheiden. Vanwege het afnemen van 22 interviews is het aantal vragen beperkt gebleven en is de manier van vraagstelling vrij direct gebleven. In bijlage 2 is een lijst te vinden van alle respondenten. Voorafgaand aan de interviews heb ik in november 2008 ieder Taskforce lid een e-mail gestuurd met informatie over mijn afstudeeronderzoek en de vraag of ze zouden willen meewerken door middel van een interview. Daarna heb ik telefonisch afspraken gemaakt. Omdat niet alle leden even goed bereikbaar bleken te zijn heb ik sommige afspraken per e-mail of bij een Taskforce vergadering gemaakt. Alle Taskforce leden waren bereid om mee te werken, ik ben overal heel hartelijk ontvangen. Bovendien heb ik, na toestemming van de betreffende persoon, van alle interviews audio-opnamen mogen maken. Bij de interviews had ik een vragenlijst bij de hand, welke ik niet altijd nodig had omdat er tijdens sommige gesprekken als vanzelf sommige onderwerpen werden besproken. De interviews duurden elk tussen de 30 en 50 minuten.

Na het uitwerken van de audio-opnames op de computer, wordt voor het zo goed mogelijk analyseren van de inhoud van de interviews de volgende volgorde in acht genomen (Medico, 2005). Eerst worden de interviews gelezen, waarna een eerste niveau van codering wordt uitgevoerd. In deze fase worden thema's en uitspraken van de respondenten bekeken. Er wordt dus gekeken naar feitelijk verwoorde concepten, maar dan in de eigen taal van de respondent. Daarna komt het tweede niveau van codering aan bod: de gevonden taal wordt geherformuleerd naar de theoretische concepten van de configuratiebenadering. Hierna start de echte analyse: probeer om werkelijkheidsdefinities, interactiepatronen en interactieregels te onderscheiden. Wanneer deze analyse is gedaan moet er een

beeld ontstaan of er überhaupt sociaal-cognitieve configuraties ontstaan, of er fixaties worden blootgelegd en of de Mutual Gains Approach een rol speelt in het proces.

3.2.2 Observatie

Het observeren van vergaderingen is een andere methode om te onderzoeken wat de werkelijkheidsdefinities zijn in een groep actoren. Op die manier kan worden bekeken of de actoren zich in een vergadering anders gedragen dan tijdens een interview. Zo is bijvoorbeeld zichtbaar welke actoren extrovert zijn en gretig zijn om hun mening te geven en welke actoren minder zichtbaar zijn. Bovendien is een vergadering een goed moment om te kijken waar het nou precies over gaat. Hierdoor kunnen werkelijkheidsdefinities, interactiepatronen en interactieregels zichtbaar worden. Door het bijwonen van vier verschillende vergaderingen is het mogelijk om iets te zeggen over deze aspecten, uitgezet tegen de tijd. In januari en februari 2009 zijn 10 bilaterale gesprekken bijgewoond, die plaatsvonden tussen de projectleider en een betrokken organisatie. Dit was een extra gelegenheid om te observeren hoe de actoren het proces hadden ervaren tot dan toe. Van ieder bijgewoond gesprek is een verslag gemaakt.

Tijdens vier Taskforce vergaderingen (10 december, 21 januari, 4 maart en 8 april) heb ik de Taskforce leden geobserveerd. Bij deze vergaderingen zijn de Taskforce leden of hun formele vervangers aanwezig. De vergaderingen duren gemiddeld 4 uur, waarbij de vergadering halverwege wordt onderbroken voor een warme maaltijd. Hierdoor is er ook de mogelijkheid om tijdens het eten met Taskforce leden te praten of gesprekken op te vangen.

3.2.3 Documentanalyse

De documentanalyse is gebruikt om verschillende soorten informatie te achterhalen. Ten eerste heb ik wetenschappelijke artikelen en boeken gebruikt om informatie te krijgen over de configuratiebenadering en casestudies. Inhoudelijke informatie over Natura 2000 heb ik voornamelijk gehaald uit rapporten van het ministerie van LNV en de provincie Gelderland. Op hun websites staan allerlei bronnen (ook vanuit de EU) die uitleggen wat Natura 2000 nu precies inhoudt en wat het ontwikkelen van een beheerplan inhoudt. Ten slotte had ik informatie nodig over het proces zelf, waarbij ik gebruik heb gemaakt van informatie die bij het provinciale projectteam beschikbaar was, zoals vergaderstukken, notulen, agenda's en de planning.

3.3 Rol van de onderzoeker

Ik heb de Veluwe als onderzoeksgebied gekozen omdat het een belangrijk gebied voor me is. Mijn grootouders wonen er en daarom heb ik in mijn jeugd veel tijd doorgebracht op de Veluwe. Daarnaast zijn mijn ouders erg natuur georiënteerd, wat als resultaat heeft gehad dat ik de Veluwe veel heb bezocht. Ik houd erg van de variatie van de landschappen in dit gebied. Daarom ben ik blij dat de Veluwe is aangewezen als Natura 2000-gebied.

Tijdens het onderzoek heb ik gedeeltelijk gewerkt op het kantoor van de provincie Gelderland in Arnhem. Op deze plaats wil ik nadrukkelijk vermelden dat het bevoegd gezag zich niet heeft bemoeid met de inhoud van dit rapport. Ik heb zelf besloten welke theorie en methodes zijn gebruikt en hoe deze zijn uitgewerkt en geïnterpreteerd. Er werd van mij verwacht dat ik zelfstandig mijn gang zou gaan. Tijdens de interviews, Taskforce vergaderingen en bilaterale gesprekken had ik de rol van afstudeerder. Door de mate van betrokkenheid bij het proces, denk ik dat ik een goed overzicht heb kunnen krijgen van het proces in augustus 2008 en maart 2009.

Ik heb ervoor gekozen om het rapport te anonimiseren. Het is een onderzoek dat tijdens het nog lopende Natura 2000-beheerplanproces is uitgevoerd. Voor een groot aantal betrokkenen gaat het om gevoelige kwesties. Het is de uitdrukkelijke wens van de betrokkenen dat hun bijdrage aan dit onderzoek anoniem blijft. Aan de ene kant zorgt dit voor een vrij globale analyse in hoofdstuk 4 en 5, maar het heeft wel tot gevolg gehad dat de respondenten erg vrijuit tegen mij hebben gepraat, waarbij veel vertrouwelijke informatie naar boven is gekomen. Deze informatie is erg waardevol geweest voor het analyseren van de procesgang, vandaar dat ik ervoor gekozen heb om in het rapport geen namen van betrokkenen te verbinden aan citaten.

4. Augustus 2008: een afwachtend begin

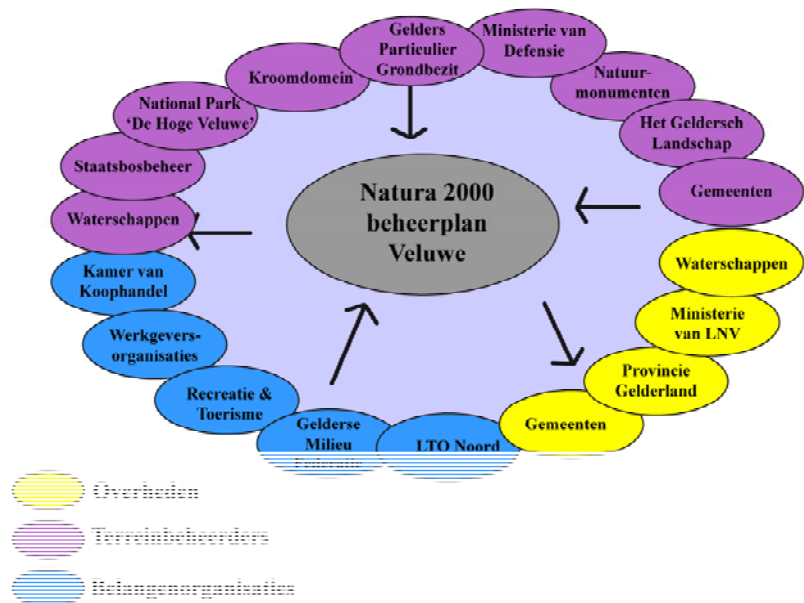
Eén van de bevoegde gezagen in een Natura 2000-gebied neemt voor het opstellen en vaststellen van een beheerplan het initiatief om het proces te coördineren: het initiërend bevoegd gezag. De provincie Gelderland is initiërend bevoegd gezag bij het opstellen van het Natura 2000-beheerplan Veluwe en regisseert het proces van de totstandkoming van het beheerplan. Er is een projectteam gevormd van medewerkers van de provincie Gelderland, die samen het proces faciliteren. In dit hoofdstuk zal, aan de hand van 3 stappen, de situatie worden geschetst zoals deze in augustus 2008 aan alle betrokkenen is gepresenteerd: wie zijn er bij het beheerplanproces betrokken, waar moet het beheerplan over gaan en welke spelregels gelden er voor het verloop van het proces?

4.1 Betrokken actoren

Het ministerie van LNV voorspelde al in 2005 een intensief en complex totstandkomingproces voor het opstellen van een integraal Natura 2000-beheerplan op de Veluwe (Ministerie van LNV, 2005). Dit heeft te maken met de grootte en complexiteit van het gebied, waar rekening moet worden gehouden met zeer veel eigenaren en gebruikers, met de daarbij behorende (mogelijk tegenstrijdige) belangen. Vanuit de Natuurbeschermingswet 1998 is bepaald dat het initiërend bevoegd gezag zorg moet dragen dat het beheerplan wordt opgesteld met de betrokkenheid van eigenaren, beheerders, gebruikers en andere belanghebbenden en met besturen van waterschappen, gemeenten en provincies (art. 19a, leden 1 en 5, art. 19b, leden 1 en 3). Toen het projectteam in 2007 aan de slag ging met het beheerplan besloot het daarom om een krachtenveldanalyse uit te laten voeren naar de betrokken partijen op de Veluwe. Deze analyse kan een eerste beeld schetsen van een organisatievorm die past bij het opstellen van het Natura 2000-beheerplan Veluwe.

In deze krachtenveldanalyse (van Schie, 2008) zijn tien telefoongesprekken gevoerd met verschillende partijen. Zo zijn enkele partijen eigenaar en/of beheerder van natuurgebieden die binnen de grenzen van het Natura 2000-gebied Veluwe vallen, welke straks het beheerplan gaan uitvoeren. Daarnaast zijn er partijen benaderd die veel meer te maken krijgen met de gevolgen van het beheerplan, zoals landbouworganisaties en recreatiebedrijven. Ten slotte hebben partijen die een dubbele rol vervullen, zoals gemeenten, meegewerkt aan deze analyse. Gemeenten zijn vaak eigenaar en/of beheerder van natuurgebieden, maar hebben ook te maken met ruimtelijke ontwikkelingsopgaven zoals woningbouw of infrastructuur. De krachtenveldanalyse heeft een bijdrage geleverd aan het uiteindelijke veld van betrokkenen. Omdat er een groot aantal betrokkenen is uitgenodigd om mee te denken met het Natura 2000-beheerplan Veluwe, lijkt dit proces complex te worden. Het projectteam Veluwe is zich hiervan bewust en heeft daarom speciale aandacht besteed aan een manier om het proces te structureren. De gekozen Mutual Gains Approach (zie ook §4.3) wordt in dit proces voor het eerst gebruikt voor een Natura 2000-beheerplanproces in Gelderland, wat het proces op de Veluwe uniek maakt.

De indeling van organisaties in drie verschillende groepen (zie figuur 4) is door het projectteam gemaakt vanuit de gedachte dat het beheerplan 2 belangrijke onderdelen beschrijft: 1) maatregelen om de Natura 2000-doelen te halen, welke worden uitgevoerd door terreinbeheerders en 2) het geven van een kader voor andere functies (de belangenorganisaties) waarbinnen activiteiten kunnen plaatsvinden. Daarnaast zijn er overheden



Figuur 4 Betrokken organisaties vanuit de Taskforce Veluwe op 25 augustus 2008

vertegenwoordigd. Bestuurlijke vertegenwoordigers van al deze organisaties vormen de Taskforce beheerplan Veluwe (zie §4.3.1). Deze figuur is gepresenteerd in een Powerpointpresentatie (van Schie & Rövekamp, 2008) tijdens de eerste bijeenkomst (hierna: startbijeenkomst) van alle betrokkenen op 25 en 26 augustus 2008 en is aangevuld met de belangenorganisaties die in diezelfde presentatie zijn genoemd.

In de notulen van deze startbijeenkomst in augustus 2008 (zie §4.3.2) staat dat er verschillende beelden over de samenstelling van de belangenorganisaties zijn (bijvoorbeeld de vertegenwoordiging van de kleine kernen en Waterschap Veluwe). Dit geeft aan dat de uiteindelijke samenstelling van de Taskforce waarschijnlijk nog aangepast zal worden.

4.2 Inhoudelijke onderwerpen: werkelijkheidsdefinities

Het opstellen van het Natura 2000-beheerplan Veluwe is een actueel proces, waarbij op hetzelfde moment tientallen beheerplannen door heel Nederland worden opgesteld. De informatie van het projectteam over de inhoud en de begrippen in het beheerplan komt daarom vanuit het landelijk Steunpunt Natura 2000. Dit Steunpunt is opgericht in januari 2007 door de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Verkeer en Waterstaat (V&W), Defensie en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Het Steunpunt helpt met het ontwikkelen en ontsluiten van generieke kennis over inhoud en proces voor het opstellen van Natura 2000-beheerplannen.

Er zijn 3 onderwerpen die in augustus duidelijk aan de orde komen, namelijk: het doel van het beheerplan, de inhoud van het beheerplan en de aanpak van de provincie.

4.2.1 Doel van het beheerplan

Op de startbijeenkomst van 25 en 26 augustus 2008 (zie §4.3.2) is in een Powerpointpresentatie (Projectteam Veluwe, 2008b) kort uiteengezet wat een Natura 2000-beheerplan is en wat erin beschreven moet worden. De provincie is hierbij vooral ingegaan op het landelijke doel van het beheerplan, waarbij lokale doelen zijn ingepast. De Powerpointpresentatie geeft aan dat een Natura 2000-beheerplan beschrijft hoe (de belanghebbenden in) het gebied de biodiversiteit van de Veluwe wil behouden en versterken. Dit wordt bereikt door vast te stellen: welke doelen het gebied waar wil realiseren, welke beheermaatregelen er worden genomen om deze doelen te realiseren en hoe die beheermaatregelen gefinancierd zullen worden (Projectteam Veluwe, 2008b). Daarnaast beschrijft het beheerplan ook hoe ecologie en economie met elkaar in balans worden gebracht door het vastleggen van spelregels over menselijke activiteit in en rondom de Veluwe.

Voorafgaande aan de startbijeenkomst is het niet voor alle betrokkenen duidelijk wat het projectteam wil bespreken tijdens de startbijeenkomst: *‘wat mij bij het aanvangen van de startbijeenkomst niet duidelijk is geworden: wat moet nu precies dat beheerplan?’* (interview 1). Het doel van het beheerplan wordt niet duidelijk gecommuniceerd naar de leden van de Taskforce. Er wordt in de vergaderstukken nauwelijks over gesproken, waardoor er op voorhand geen gedeelde werkelijkheidsdefinitie over kan ontstaan.

Het beheerplan wordt een integraal plan, wat wil zeggen dat het aangeeft hoe activiteiten en voorgestelde maatregelen zich verhouden tot bestaande wet- en regelgeving en de doorwerking in andere (gebieds)plannen. Op deze manier wordt duidelijk hoe er bijvoorbeeld met het Reconstructieplan en de Kader Richtlijn Water in het gebied wordt omgegaan, voor zover het relevant is in het kader van Natura 2000. De achterliggende gedachte hierbij is dat stapeling van beleid en regelgeving zoveel mogelijk verminderd en voorkomen wordt (Projectteam Veluwe, 2008b).

Dit sluit aan bij de Natuurbeschermingswet 1998, waarin staat dat vermindering van de regeldruk een belangrijke nevens doelstelling van het beheerplan is. Er wordt namelijk beschreven welke bestaande activiteiten zonder problemen doorgang kunnen vinden en welke activiteiten, aangevuld met mitigerende maatregelen, doorgang kunnen vinden. Voor deze activiteiten hoeft geen vergunning worden aangevraagd. Daarnaast worden er voor nieuwe activiteiten voorwaarden omschreven, zodat initiatiefnemers aan de hand daarvan kunnen nagaan onder welke voorwaarden zij activiteiten mogen ondernemen, zonder dat er een toets aan de Natuurbeschermingswet nodig is. Wanneer de beschrijving van activiteiten voor elke sector zorgvuldig is, is de verwachting dat dit zal resulteren in een verlichting van de regeldruk.

4.2.2 Inhoud van het beheerplan

In landelijke stukken (zoals: Ministerie van LNV, 2007 en 2008) wordt er specifiek aandacht besteed aan termen die belangrijk zijn voor een Natura 2000-beheerplan, zoals significant effect, bestaand gebruik en externe werking. Uit conclusies van de studie van Alterra (Bouwma e.a., 2008) blijkt dat deze begrippen een belangrijk punt van discussie zijn in aangewezen Natura 2000-gebieden. Uit de krachtenveldanalyse (van Schie, 2008) blijkt dat op de Veluwe ook de verwachting is dat bestaand gebruik een lastig punt gaat worden. De analyse geeft aan dat hier een rol ligt voor de provincie Gelderland om hier ten aanzien van de Veluwe regisserend in te opereren en vooral helder te zijn over het begrip.

Tijdens de startbijeenkomst wordt echter weinig aandacht besteed aan inhoudelijke termen die in het beheerplan beschreven moeten worden. Wel worden inhoudelijke uitgangspunten met de aanwezigen gedeeld. Vanuit de op 1 oktober 2005 gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 zijn er een aantal procedurele en inhoudelijke eisen gesteld aan de beheerplannen, welke gelden als wettelijke kaders. Het Ontwerp Aanwijzingsbesluit Veluwe (van 01-09-2007) is leidend. Hierin staat beschreven welke soorten en habitats zijn aangewezen, welke instandhoudingsdoelstellingen hierbij horen en hoe de begrenzing loopt. Daarnaast geeft het projectteam als inhoudelijk uitgangspunt aan dat de doelstelling van Natura 2000 centraal staat, waarbij het beheerplan een middel is om dat doel te halen. Er is ruimte voor flexibiliteit omdat de Veluwe ruim 90.000 hectare groot is. Daarnaast is het uitgangspunt om een beheerplan op hoofdlijnen te schrijven waar dit mogelijk is, met aandacht voor speciale en/of kwetsbare gebieden waar dit nodig is, bijvoorbeeld in het geval van gradiëntenrijkdom. Verder wil men biodiversiteit en beheerdiversiteit koesteren, waarbij men streeft naar meerwaarde van samenhang (Projectteam Veluwe, 2008b). Samenvattend geeft de presentatie aan dat de inhoud van het Natura 2000-beheerplan Veluwe onder meer zal bestaan uit: een visie op het gebied, beheermaatregelen om die visie te realiseren, spelregels over menselijke activiteiten, een vergunningenkader, de uitvoering, de financiering en kaartmateriaal.

Het enige wat er in het verslag van de startbijeenkomst over de termen wordt teruggevonden zijn enkele geformuleerde knelpunten: hoe wordt bestaand gebruik gedefinieerd en hoe moet er in het Natura 2000-beheerplan worden omgegaan met de ammoniak problematiek (Projectteam Veluwe, 2008). De ammoniak problematiek heeft te maken met de externe werking van de instandhoudingsdoelstellingen. Blijkbaar is men door het beginstadium van het proces nog niet in staat om uitsluitsel te geven over deze begrippen of leeft er bij het projectteam niet de behoefte om dit direct met alle betrokkenen te delen. Men heeft duidelijkheid over de begrippen en het kader, waarbinnen het beheerplan gemaakt moet worden, tijdens de startbijeenkomst gemist, zo blijkt later uit interviews: *'ik heb nog heel weinig beeld van wat er precies in dat beheerplan komt te staan. Ik had*

gedacht dat dit in de startbijeenkomst aan de orde zou komen' (interview 1). Daarnaast wordt het communiceren met de bevolking en het garanderen van de juridische houdbaarheid van het beheerplan genoemd als punt van zorg in ditzelfde document.

4.2.3 Aanpak provincie

Op de startbijeenkomst van 25 en 26 augustus 2008 in Rheden heeft voorzitter Frans Evers, namens het initiërend bevoegd gezag, de Mutual Gains Approach aan alle actoren gepresenteerd als methode om het proces van het Natura 2000-beheerplan Veluwe te begeleiden. Er waren ervaringsdeskundigen uit de provincie Noord-Brabant aanwezig, welke regelmatig te maken hebben met de Mutual Gains Approach. De provincie Noord-Brabant heeft sinds 2002 een projectbureau dat met behulp van de Mutual Gains Approach complexe gebiedsprocessen en lastige, maatschappelijke problemen aanpakt (Projectteam Veluwe, 2008). Na de uitleg van deze methode is het simulatiespel 'Mauritshaven' gespeeld in 2 verschillende teams. De rolverdeling is op zodanige manier gedaan dat men een rol kreeg die men in het dagelijks werk niet heeft. De gedachte hierachter is om actoren inzicht te geven in zijn/haar eigen werkwijze en hoe men zich gedraagt naar andere partijen toe. Men krijgt hiermee te maken bij het samenwerken aan een beheerplan. Door de actoren in een compleet andere rol te verplaatsen, worden ze geconfronteerd met de problemen waar een andere partij mee te maken kan krijgen. Dit zorgt ervoor dat men zich beter kan inleven in elkaar. Uit deze sessie zijn een aantal leerpunten naar voren gekomen, welke de basis vormen van de Mutual Gains Approach (zie §4.3.2).

Tijdens interviews wordt al snel duidelijk dat er verschillende werkelijkheidsdefinities bestaan over deze aanpak bij de start van het proces. Zo zijn bijvoorbeeld 13 van de 22 Taskforce leden aanwezig geweest bij de startbijeenkomst, wat betekent dat 9 leden geen uitleg hebben gekregen over de Mutual Gains Approach en *'dat is jammer, want die weten dan helemaal niet waar het over gaat'* (interview 2). Op de Taskforce vergadering van 10 december 2008 is medegedeeld dat men met vragen over de Mutual Gains Approach bij het projectteam kon aankloppen. Onder de aanwezige leden van de Taskforce bestaat een gedeelde werkelijkheidsdefinitie dat deze bijeenkomst leuk en interessant was; er wordt echter getwijfeld aan de bijdrage hiervan voor het proces. Dit wordt onderbouwd door de volgende citaten uit verschillende interviews:

- ◆ Interview 3: *'De eerste dag was erg leerzaam. Het rollenspel creëerde een sfeer waardoor je elkaar ging vertrouwen.'*
- ◆ Interview 4: *'Ik vond het een interessante bijeenkomst en goed dat hij wat langer duurde dan een simpele vergadering (...) Het grootste belang van die bijeenkomst was dat je de mensen bent tegengekomen met wie je dat proces ingaat. Dat er een avond bij zat en het feit dat het gebeurde vond ik veel belangrijker dan wat er gebeurde.'*

- ◆ Interview 5: *‘Voor mij persoonlijk was het helemaal geen weggegooid tijd, alleen als bijdrage in dit proces is het heel bescheiden geweest, en dan druk ik me nog heel sober uit.’*

Op 26 augustus (de 2^e dag van de startbijeenkomst) is er in de vergadering een discussie geweest over de rol van de Veluwecommissie in de Taskforce, omdat de Taskforce een gedeeltelijke overlap heeft met de Veluwecommissie. Deze discussie heeft gezorgd voor veel onrust en verwarring aan de start van het proces. In eerste instantie wilde het projectteam geen gebruik maken van de bestaande structuur van de Veluwecommissie, wat op tegenstand stuitte vanuit de aanwezige Taskforce leden:

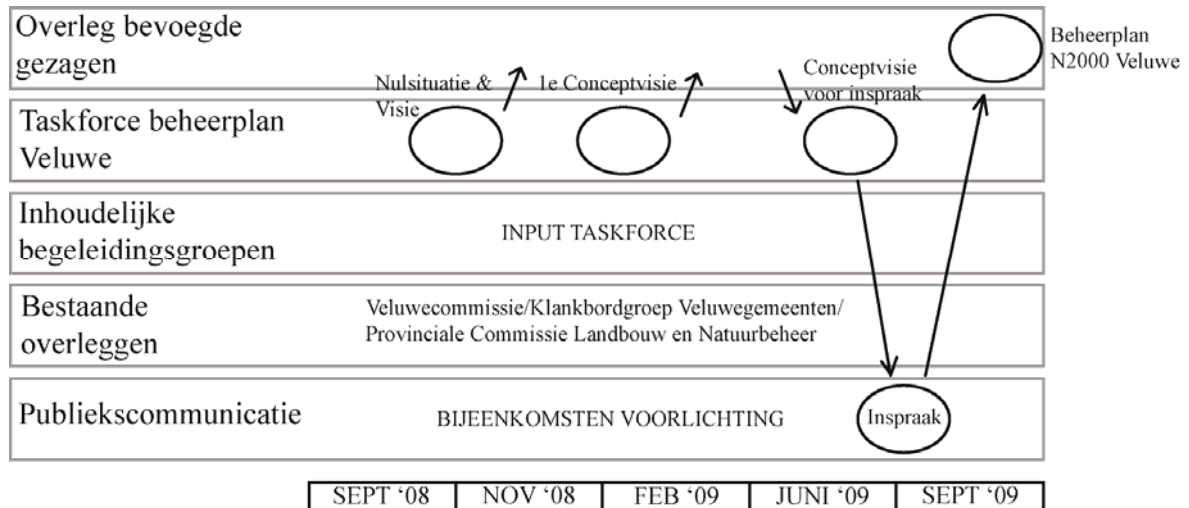
- ◆ Interview 6: *‘Eerst wilden ze nog een aparte Taskforce (...) Toen hebben wij meteen gezegd dat de club van stakeholders die je bij elkaar wilt hebben al bestaat en dat is de Veluwecommissie. Zet daar nou een paar mensen bij en noem dat dan de Taskforce.’*
- ◆ Interview 5: *‘Het was heel rommelig in het begin (...) Het heeft in het begin heel veel gedoe opgeleverd.’*
- ◆ Interview 7: *‘Als je als Veluwecommissie serieus genomen wil worden, dan moet je dit soort processen juist trekken, want waar ben je anders voor?’*
- ◆ Interview 1: *‘Het ontspoorde de 2^e dag van de bijeenkomst. Van: wat is nou de relatie met de Veluwecommissie en hoe kan je dat nou los van elkaar zien, want daar zitten we toch ook allemaal in?’*

Vandaar dat er in de startbijeenkomst een voorstel is gedaan door de aanwezigen om onder dezelfde noemer door te gaan, namelijk als *Veluwecommissie Taskforce Natura 2000 Veluwe* (Projectteam Veluwe, 2008 – Actie- en afsprakenlijst). Het onderbrengen van de Veluwecommissie in de Taskforce is positief ontvangen, want *‘we hoeven in het kader van het Natura 2000-beheerplan Veluwe niet helemaal vanaf 0 te beginnen. Het bouwt voort op eerdere trajecten. Wat ook erg helpt is dat de mensen elkaar kennen’* (interview 8) en *‘het is een old-boys network’* (interview 9).

4.3 Interactieregels

4.3.1 Organisatiestructuur en planning

In §4.1 heeft u in figuur 3 kunnen zien welke actoren deelnemen aan het proces van het Natura 2000-beheerplan Veluwe. Tijdens de startbijeenkomst van 25 en 26 augustus 2008 heeft het projectteam, die hier vooral de nadruk heeft gelegd op de te volgen procedure, de organisatiestructuur en de daarbij behorende tijdsplanning gedeeld met alle actoren (zie figuur 5).



Figuur 5 Vereenvoudigde organisatiestructuur en planning voor de Veluwe, zoals gepresenteerd op de startbijeenkomst

Bovenstaande figuur laat zien welke lagen aanwezig zijn tijdens het beheerplanproces op de Veluwe. Aan de top staat het *overleg bevoegde gezagen*. In dit overleg wordt de besluitvorming rond Natura 2000-beheerplannen afgestemd met het bestuur van betrokken gemeenten en waterschappen, de Veluwecommissie en de Provinciale Commissie Landbouw en Natuurbeheer (PCLN). Het overleg bestaat uit afgevaardigden van bevoegde gezagen met een relevant grondaandeel op de Veluwe: Gedeputeerde Staten van provincie Gelderland, Ministerie van LNV, Ministerie van Defensie, Kroon domein/Ministerie van Financiën en de onafhankelijke voorzitter van de Taskforce. Samen zijn deze bevoegde gezagen de opdrachtgever voor het opstellen van het Natura 2000-beheerplan Veluwe. De genoemde ministeries zijn ook vertegenwoordigd in de Taskforce beheerplan Veluwe.

In de *Taskforce beheerplan Veluwe* zitten de belangengroepen van de Veluwe uit §4.1, figuur 3. De Taskforce is eigenaar van het proces. Gemiddeld heeft de Taskforce maandelijks een vergadering, waarbij het projectteam informatie en mogelijke knelpunten voorlegt waarover beslissingen moeten worden genomen. Veel actoren hebben ook zitting in de Veluwecommissie, welke op dezelfde dag, voorafgaand aan de Taskforce vergadering, vergadering heeft. Zoals eerder vermeld vormt de Taskforce de kern in het opstellen van de visie, maatregelen en het vergunningenkader.

Ter ondersteuning zijn er *inhoudelijke begeleidingsgroepen* die de Taskforce adviseren. Deze begeleidingsgroepen zijn thematisch en sectoraal ingericht volgens 6 thema's: landbouw, water, ecologie, recreatie, wonen/werken/infrastructuur en overig. In deze begeleidingsgroepen deelt men informatie met elkaar, worden consequenties van keuzes duidelijk gemaakt en worden resultaten gecontroleerd.

Op de Veluwe zijn veel *bestaande overleggen*, zoals de Veluwecommissie, Klankbordgroep Veluwe Gemeenten, Klankbordgroep Recreatie en Toerisme, Stuurgroep Eindeloze Veluwe, Provinciale Commissie Landbouw en Natuurbeheer, Overleg kleine kernen en het Hubertus overleg. De Veluwecommissie heeft, zoals eerder vermeld in dit hoofdstuk, in het verband van het Natura 2000-beheerplan Veluwe een speciale rol. Het is een commissie die is ingesteld door de provincie Gelderland (Veluwecommissie, 2009), welke normaalgesproken adviseert aan Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland op het gebied van reconstructie en plattelandsontwikkeling. Over de voortgang van het Natura 2000-beheerplanproces wordt de Veluwecommissie periodiek geïnformeerd. Het concept beheerplan, zoals dat aan de bevoegde gezagen wordt voorgelegd, zal ook ter kennisname worden voorgelegd aan de Veluwecommissie. Vervolgens is het aan de Veluwecommissie om te bepalen of zij het advies van de Taskforce nog willen aanvullen of een eigen advies aan Gedeputeerde Staten wil brengen (Projectteam Veluwe, 2008c).

De *publiekscommunicatie* vindt voornamelijk plaats tegen het einde van het proces. In de zomer van 2009 is er inspraak op het concept beheerplan, maar daarnaast komen er informatiebijeenkomsten nog voordat het concept beheerplan ter inzage ligt. Het is lastig om in augustus al aan te geven wanneer het projectteam samen met de Taskforce leden voorlichting gaat geven aan bewoners en gebruikers van de Veluwe. Wanneer er nog weinig bekend is, zullen er veel vragen vanuit het publiek komen, terwijl ook niet alles al vast moet liggen omdat men dan het gevoel kan krijgen dat hun inbreng geen verschil meer kan maken.

4.3.2 *Mutual Gains Approach*

De Taskforce heeft tijdens de startbijeenkomst ingestemd met het idee dat de Mutual Gains Approach een geschikte methode is voor het structureren van het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe. Het gebruik van de Mutual Gains Approach heeft gevolg voor de volgorde en invulling van onderwerpen tijdens het proces. De provincie Gelderland werkt aan de hand van 6 thema's: ecologie, recreatie en toerisme, landbouw, water, wonen/werken/infrastructuur en overig. Per thema worden drie fases doorlopen. Eerst wordt er een inventarisatie gedaan van de aanwezige soorten en habitattypen die onderdeel uitmaken van de instandhoudingsdoelstellingen voor het beheerplan op de Veluwe. Hierna zal een visie worden ontwikkeld, waarna maatregelen zullen worden vastgesteld. Per fase wordt er met de sectorale, inhoudelijke begeleidingsgroepen overlegd. Via de inhoudelijke begeleidingsgroepen is er een terugkoppeling richting de leden van de Taskforce die vervolgens, via de spelregels van de Mutual Gains Approach, worden geacht om hierover uitspraken te doen.

Door de goedkeuring van het gebruik van de Mutual Gains Approach heeft de Taskforce ingestemd met de spelregels die voortvloeien uit deze benadering. De Mutual Gains Approach is een gestructureerde aanpak die zoekt naar de gemeenschappelijke meerwaarde voor alle belanghebbenden. Het gaat hierbij niet om het verdedigen van standpunten maar juist het behartigen van belangen,

waarbij ingezet wordt op het creëren van win-win situaties voor alle actoren. Hierbij is het de bedoeling dat iedere actor boven de eigen belangen uitstijgt en de ogen niet sluit voor de belangen van andere actoren. In een aantal stappen wordt gezocht naar het scheppen van meerwaarde en worden oplossingen bedacht die zo optimaal mogelijk tegemoet komen aan de belangen van alle onderhandelende partijen. Een belangrijk onderdeel hierbij is de 'BATNA': Best Alternative To a Negotiated Agreement. Wanneer iedere actor zijn eigen BATNA 'kent', weet men waar men staat en is het duidelijk wanneer er geen sprake is van een onderhandelings situatie. Zo kan een actor bepalen in welke gevallen het (niet) nodig is om te onderhandelen, wat de creativiteit bevordert.

De volgende spelregels van de Mutual Gains Approach zijn met elkaar besproken:

- ◆ Vraag naar het achterliggende belang van actoren uit de Taskforce; waarom heeft men deze belangen genoemd?
- ◆ Luister goed, luister onbevooroordeeld en objectief: altijd nagaan, niet aannemen ('ANNA').
- ◆ Probeer coalities te vormen en deel informatie met elkaar.
- ◆ Vraag jezelf voortdurend af: 'Hoe zitten partijen/organisaties in de Taskforce en waarom?'

4.4 Configuraties en fixaties

In deze fase van het proces zijn geen signalen aanwezig die erop wijzen dat er een sociaal-cognitieve configuratie zal ontstaan. De voorwaarden voor een configuratie, namelijk door alle actoren gedeelde werkelijkheidsdefinities en interactieregels, zijn niet aanwezig. Men heeft nog geen duidelijk, gezamenlijk na te streven doel in augustus 2008, waarbij daarnaast niet voor iedereen duidelijk is wat inhoudelijk nodig is om het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe vorm te geven. Tijdens de startbijeenkomst is de inhoud kort aangestipt, maar dit heeft niet tot gevolg gehad dat alle actoren een helder beeld over Natura 2000 hebben gekregen. De actoren hebben wel gezamenlijk ingestemd met het gebruiken van de Mutual Gains Approach tijdens het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe, welke leiden tot bepaalde interactieregels, maar dit betekent niet automatisch dat dit direct in de praktijk werkt. De meeste actoren maken in augustus 2008 voor het eerst kennis met de Mutual Gains Approach. Deze benadering zal eerst moeten inbedden in het gedachtegoed van de actoren voordat er in de praktijk mee gewerkt kan worden.

5. Maart 2009: berustende routine

Dit hoofdstuk geeft het proces van het Natura 2000-beheerplan Veluwe tussen augustus 2008 en maart 2009 weer zoals deze in de praktijk is ervaren door de leden van de Taskforce Veluwe. In dit hoofdstuk is dezelfde indeling gebruikt als in hoofdstuk 4: wie zijn er betrokken, waar gaat het over en wat zijn de spelregels. Deze praktijksituatie is gebaseerd op data die verzameld is tijdens interviews, observaties tijdens Taskforce vergaderingen, bilaterale gesprekken en documenten die hier verband mee houden. Per onderdeel wordt daarnaast ook aangegeven wat er verandert is sinds het proces is gestart in augustus 2008.

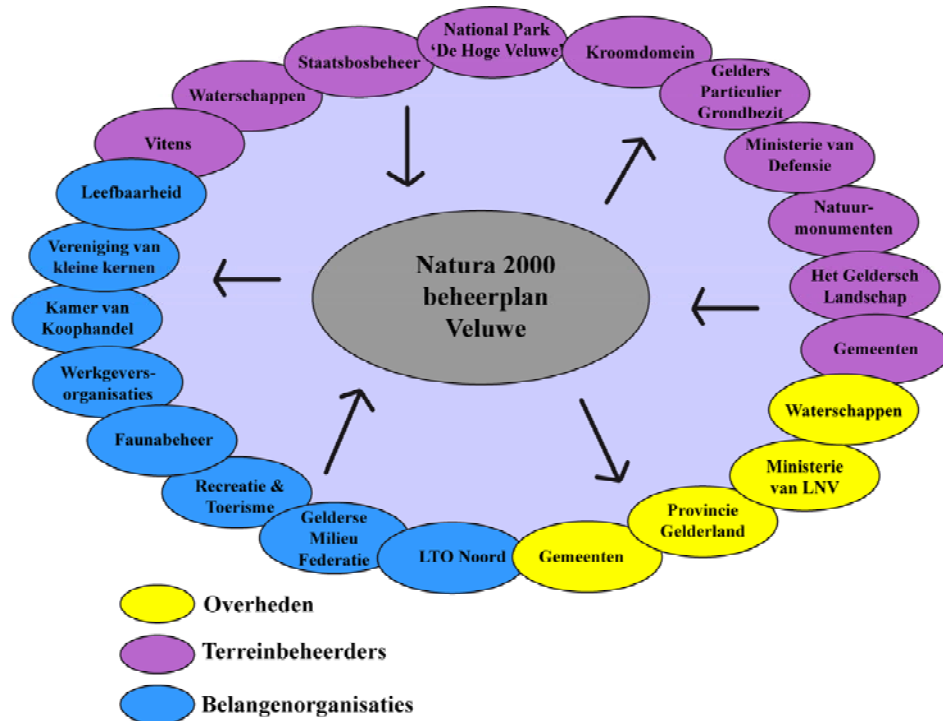
5.1 Betrokken actoren

Na de startbijeenkomst van 25 en 26 augustus 2008 zijn Vitens, de Vereniging voor kleine kernen en Faunabeheer aan de Taskforce toegevoegd, omdat tijdens deze bijeenkomst bleek dat sommige belangen nog niet voldoende vertegenwoordigd waren. Figuur 6 laat de samenstelling van de Taskforce zien, zoals deze na de startbijeenkomst heeft deelgenomen aan het proces van het Natura 2000-beheerplan Veluwe.

Vanaf de eerste Taskforce vergadering op 10 december 2008 hebben alle organisaties die zitting hebben in de Taskforce deelgenomen aan alle georganiseerde vergaderingen. Tijdens verschillende Taskforce vergaderingen blijkt dat er door de meeste Taskforce leden een vervanger naar de vergadering gestuurd wordt wanneer de vaste vertegenwoordiger niet aanwezig kan zijn. Hieruit kan worden opgemaakt dat het belangrijk wordt gevonden om het proces mee te maken en dat men er invloed op kan uitoefenen. Alle actoren zijn ervan op de hoogte wat zich afspeelt tijdens de Taskforce vergaderingen. Zo merkt 1 van de terreinbeheerders tijdens een interview op dat Natura 2000 te belangrijk is om er zelf niet bij te zijn, omdat het op zo'n detailniveau over terreinen gaat. Wel komt er uit de interviews naar voren dat enkele actoren de omvang van de Taskforce vrij groot vinden. Volgens een respondent *'wekt de provincie op z'n minst de indruk dat over alles te praten valt door die enorme grote en brede Taskforce in te stellen'* (interview 10). Deze sfeerbeschrijving herken ik wanneer ik Taskforce vergaderingen bijwoon. Er is bijvoorbeeld veel gediscussieerd over wettelijke kaders, terwijl die al sinds het begin van het proces vast staan. Het provinciaal projectteam geeft hierover niet direct duidelijkheid en laat de discussies hier omheen plaatsvinden. Of het grote aantal discussies komt door de grootte van de Taskforce of door onbekendheid van de actoren met de inhoudelijke termen of de spelregels is moeilijk te zeggen.

In maart 2009 zijn er, vergeleken met de beginsituatie in augustus 2008, meer verschillende mensen per organisatie betrokken bij het opstellen van het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe. Dit komt door het toevoegen van een integrale begeleidingsgroep aan de organisatiestructuur (zie §5.3.1). Het

aantal betrokken organisaties is dus niet toegenomen sinds de eerste Taskforce vergadering, maar wel het aantal betrokken mensen. Dit verhoogt de complexiteit, omdat nu meer mensen geïnformeerd moeten worden over de inhoud en voortgang van het proces.



Figuur 6 Betrokken organisaties vanuit de Taskforce Veluwe in maart 2009

5.2 Inhoudelijke onderwerpen: werkelijkheidsdefinities

In de periode vanaf augustus 2008 tot en met begin maart 2009 zijn er voor het proces bepalende discussies gevoerd rondom een aantal inhoudelijke thema's, namelijk: het doel van het beheerplan, bestaand gebruik, de ecologische uitgangssituatie en instandhoudingsdoelen. Deze thema's werden vooral zichtbaar tijdens vergaderingen en interviews. Naast werkelijkheidsdefinities over deze onderwerpen komt, net als tijdens de startsituatie in augustus 2008, het thema over de aanpak van de provincie terug. Dit thema is vooral naar voren gekomen uit interviews.

5.2.1 Doel van het beheerplan

Tijdens de vergaderingen en interviews komt het beeld naar voren dat de Taskforce in het beheerplan nog geen gezamenlijk doel nastreeft (maart 2009), wat onrust geeft binnen de groep. Dit is merkbaar door discussies over bijvoorbeeld de instandhoudingsdoelen (zie § 5.2.3) en geuit door verschillende respondenten op de volgende manier: *'er is nog niet echt sprake van een gedeelde visie, of een gedeeld beeld waar het naartoe moet'* (interview 8) en *'ik heb nog heel weinig beeld van wat er precies in het beheerplan komt te staan, wat het beheerplan nu beoogt'* (interview 1). Zelfs tijdens de vergadering van 4 maart 2009 wordt nog een opmerking gemaakt over wat nu eigenlijk de ambities en

doelstellingen zijn van het beheerplan. Twee andere respondenten verwoorden het treffend: *‘door rekening te houden met ieders belangen kom je tot een gezamenlijk aspect, maar de gezamenlijkheid is niet ingegeven van: wat willen we gezamenlijk met Natura 2000 bereiken, nee het is ingegeven door: wat kunnen we gezamenlijk bereiken zodat we onze doelstellingen het beste kunnen bereiken binnen Natura 2000’.* (interview 9) en *‘de provincie is momenteel redelijk traditioneel bezig: de provincie is z’n stukken aan het doen, met alle partijen individueel aan het praten, maar er ontstaat nog geen echte gezamenlijkheid.’* (interview 10). Deze onzekerheid over de doelstelling van het beheerplan komt duidelijk naar voren uit de interviews wanneer ik vraag wanneer het beheerplan voor de actoren nu echt geslaagd is; wat is voor hen het doel in dit proces? Er komen maar liefst 7 verschillende doelen naar voren, namelijk:

- ◆ De Natura 2000-doelen halen: *‘Als het om echt kwetsbare soorten en habitats gaat, en die zijn voldoende beschermd, veilig gesteld en uitgebreid, dat vind ik inhoudelijk een hele belangrijke.’* (interview 4); *‘Als we erin slagen om afspraken te maken over de verbetering van een aantal milieuomstandigheden, zodat de juiste randvoorwaarden voor de soorten en habitats worden geschapen’.* (interview 7); *‘Als het begint met reële instandhoudingsdoelstellingen, die wel ambitieus mogen zijn, maar ook haalbaar worden geacht’.* (interview 16) en *‘Het eerste beheerplan moet een goede startpositie zijn voor de daadwerkelijke realisatie van de doelen waar het om gaat’.* (interview 8)
- ◆ Geen problemen krijgen voor de eigen organisatie door bestaand gebruik: *‘Als ons bestaand gebruik in het beheerplan staat en geen problemen oplevert’.* (interview 11); *‘Als die doelen gehaald kunnen worden zonder dat onze bewegingsvrijheid te zeer wordt gehinderd’.* (interview 17) en *‘Het beheerplan is geslaagd wanneer het voldoende helderheid biedt, helderheid over wat bestaand gebruik is wat geen bestaand gebruik is’.* (interview 18)
- ◆ Verminderen bureaucratie/verbeteren werkbaarheid: *‘Het moet een plan zijn waar je in kan ademhalen, zonder een overkill aan regels, een beetje praktisch ingevuld’.* (interview 5); *‘Als het in ieder geval niet leidt tot een grote papierwinkel daarna in de vorm van heel veel ontheffingsaanvragen’.* (interview 15)
- ◆ Juridische houdbaarheid: *‘Als het beheerplan in alle opzichten Raad van State proof is’.* (interview 12)
- ◆ Transparantie: *‘Als heel transparant wordt gemaakt wie onder welk afwegingsregime valt’.* (interview 13)
- ◆ Recreatieve waarde behouden: *‘Dat de Veluwe zijn toeristische en recreatieve waarde en capaciteit behoudt’.* (interview 14)
- ◆ Draagvlak: *‘Wanneer het niet een heleboel democratie gaat toevoegen, want dan verlies je draagvlak’.* (interview 1)

Deze diversiteit aan antwoorden geeft aan dat men voor het Natura 2000-beheerplan Veluwe in maart 2009 zeker nog niet op 1 lijn zit wat betreft het beoogde eindresultaat. De onzekerheid hierover heeft gezorgd voor onduidelijkheid over de inhoud en het proces op de Veluwe, wat van invloed kan zijn geweest op het draagvlak onder de Taskforce leden. Men heeft hierbij een afwachtende houding ten opzicht van het projectteam. Door het gebruik van de Mutual Gains Approach is deze duidelijkheid niet van grote prioriteit geweest, omdat visievorming in een later stadium gepland staat. Het projectteam heeft, door het volgen van de geplande fasering (zie §5.3.1), niet actief gereageerd.

5.2.2 Bestaand gebruik

Zoals verwacht (zie §2.2) komt tijdens vergaderingen door discussies en vragen duidelijk naar voren dat de Taskforce niet goed op de hoogte is van de inhoudelijke termen en eisen van het beheerplan (observaties op 10 december en 21 januari). Tijdens de eerste drie Taskforce vergaderingen en gedurende interviews is bestaand gebruik een belangrijk onderwerp van discussie gebleven. Discussies over definiëring van andere termen in het beheerplan, zoals externe werking en significantie zijn de eerste vergadering aanwezig, maar lijken naar de achtergrond te verschuiven naarmate het proces vordert.

Al ver voordat de Taskforce vergaderingen aanvingen, namelijk tijdens de startbijeenkomst is ‘het definiëren van bestaand gebruik’ genoemd als onderwerp voor nadere toelichting. Dit punt is uitgewerkt in het document wat hoort bij agendapunt 3b van de Taskforce vergadering van 10 december 2008 (Projectteam Veluwe, 2008c). De notitie Toepassing begrippenkader Natuurbeschermingswet 1998 (van november 1997) is hierbij als basis gebruikt om belangrijke begrippen voor het beheerplan te definiëren tot ‘werkdefinitie’. Bestaand gebruik wordt als volgt uitgelegd: ‘In het beheerplan mogen activiteiten, die niet in belangrijke mate zijn gewijzigd en behoren tot het bestaand gebruik, zonder vergunning vanuit de Natuurbeschermingswet 1998 worden voortgezet wanneer wordt voldaan aan de volgende voorwaarde: van activiteiten die horen tot bestaand gebruik is toetsbaar dat zij, gedurende de looptijd van het beheerplan, niet de kwaliteit van habitattypen kunnen verslechteren of soorten significant kunnen verstoren, al dan niet na toepassing van mitigerende maatregelen’ (Projectteam Veluwe, 2008c). Daarnaast wordt er in dit document ook ingegaan op de term ‘vergunde ruimte’, namelijk dat de provincie van mening is dat naast feitelijk bestaand gebruik er ook vaak sprake is van niet geëffectueerd, maar wel vergund gebruikt, de vergunde ruimte. Binnen de toetsing van bestaand gebruik zal deze vergunde ruimte waar mogelijk worden meegenomen in het beheerplan. Deze uitleg verheldert weinig. In deze vergadering vertelt het projectteam verder dat er bij de volgende vergadering (op 21 januari 2009) voldoende informatie aanwezig is qua bestaand gebruik. Op 21 januari blijkt dit nog niet het geval te zijn. Verder wordt er

hier benadrukt dat het belangrijk is om vast te stellen op welk detailniveau dit bestaand gebruik wordt bepaald.

Tijdens de vergadering op 10 december 2008 wordt duidelijk dat er geen helderheid bestaat over de termen vergund en bestaand gebruik en de manier waarop bestaand gebruik uiteindelijk geformuleerd wordt in het beheerplan en welke uitwerking dit heeft in de praktijk. Hierover bestaat een grote gedeelde werkelijkheidsdefinitie. Dit gaat gepaard met veel discussie over definiëring en mate van detail tijdens de vergaderingen van 10 december 2008 en 21 januari 2009 (observaties van 10 december en 21 januari). Op 4 maart en 8 april 2009 is er minder discussie, maar het onderwerp staat nog steeds op de agenda (observaties van 4 maart en 8 april). De andere termen, significant effect en externe werking, worden kort genoemd, maar zijn geen onderwerp van grote discussie in de vergadering. Tijdens de interviews blijkt dat het weinig uitmaakt welke achtergrond de organisatie heeft, de onduidelijkheid over de belangrijke onderwerpen wordt gedeeld over de hele linie:

- ◆ Interview 5: *‘Wat een significant effect is? Daar zijn dus 25 definities van. Zo’n definitie is heel belangrijk want die bepaald in sterke mate de ruimte die je hebt om iets wel of niet onder vergunningenregimes te brengen.’*
- ◆ Interview 6: *‘Er zitten 20 mensen aan tafel en als je die 20 mensen gaat vragen wat het Natura 2000-beheerplan is dan krijg je volgens mij 20 verschillende verhalen.’*
- ◆ Interview 2: *‘Het zal niet meevallen om een formulering van bestaand gebruik te vinden waar iedereen mee kan leven, maar zodra er iemand individueel nadeel van heeft en naar de rechter stapt dan moet het wel voldoende houvast bieden voor de rechter om er een uitspraak over te doen.’*
- ◆ Interview 8: *‘De definitie van bestaand gebruik is nog niet helemaal helder, het detailniveau is een hele lastige en daar zijn geen definities van gegeven. Je moet bestaand gebruik zodanig formuleren in je beheerplan dat het ook iets zegt, dus dat je de vergunningverlening erop kan baseren.’*
- ◆ Interview 18: *‘Je hebt zoveel activiteiten en kleine en grote dingen, die kun je onmogelijk allemaal benoemen (...) Die onduidelijkheid maakt iedereen heel erg argwanend en bang voor wat er boven hun komt te hangen.’*
- ◆ Interview 13: *‘Zoals het nu wordt aangepakt komt het nooit op tijd klaar omdat er geen helderheid is. Het is het gevoel geven aan de mensen dat ze in een fuik aan het zwemmen zijn. Dat je niet meer terug kan: het komt wel goed. En straks blijkt dat niet zo te zijn en dan zit je in de fuik, dan zit je eraan vast. Iedereen zal steeds kritischer worden als niet duidelijk is wat het regime nou inhoudt.’*

Organisaties gaan hier verschillend mee om, wat lijkt af te hangen van hun achtergrond en belangen in het Natura 2000-beheerplan Veluwe. Belangenorganisaties trekken naar elkaar toe in de discussie of bestaand gebruik ook vergund gebruik betekent, naar mate het proces vordert probeert men coalities te vormen. Deze organisaties vinden dat bestaand gebruik op zo'n manier moet worden gedefinieerd dat vergund gebruik in zijn geheel wordt opgenomen als bestaand gebruik. De discussie over de peildatum van 1 oktober 2005 tijdens de Taskforce vergadering van 21 januari 2009 vindt voornamelijk in deze groep plaats. Tijdens de vergadering van 21 januari 2009 wordt er door de Taskforce de zorg uitgesproken over de inventarisatie van bestaand gebruik. In deze vergadering wordt vanuit 3 sectoren (landbouw, recreatie en water) bestaand gebruik aan de Taskforce voorgelegd in plaats van alle informatie. Er bestaat onrust over de definitie van bestaand gebruik in het beheerplan en dan voornamelijk over het verschil tussen vergund (toekomstig) gebruik en werkelijk gebruik. De peildatum van bestaand gebruik is vanuit de Natuurbeschermingswet 1998 vastgesteld op 1 oktober 2005. Er zijn echter vergunningen afgegeven na deze datum aan bijvoorbeeld bedrijven om bepaalde activiteiten/uitbreidingen mogelijk te maken. Er wordt opgemerkt dat 'de wereld niet heeft stilgestaan na 1 oktober 2005'. Tijdens deze discussie is er veel input van belangenorganisaties, terwijl vooral de terreinbeheerders zich op de achtergrond houden. Langzamerhand worden er coalities gevormd, wat bijvoorbeeld te merken is aan de manier waarop men op elkaar reageert in vergaderingen.

Tijdens interviews komt hetzelfde beeld naar voren:

- ◆ Interview 19: *'Wat is de bestaande situatie, is dat de vergunde situatie? Of is het de werkelijk gebruikte situatie? Wie bepaalt dat?'*
- ◆ Interview 3: *'Er is één ding dat als een paal boven water staat: bestaand gebruik en vergunningen die afgegeven zijn moeten gewoon niet meer ter discussie komen. Als dat gebeurt, dan gaan er hele gekke dingen gebeuren.'*

Binnen de gedeelde werkelijkheidsdefinitie van onduidelijkheid over bestaand gebruik bestaat ook een coalitie van actoren die zich weinig bemoeit met de aanwezige discussies over bestaand gebruik. Deze groep bestaat uit organisaties van de terreinbeheerders, de overheid en enkele belangenorganisaties. Deze groep maakt zich weinig tot geen zorgen over de inventarisatie en uitwerking van bestaand gebruik in het beheerplan.

- ◆ Interview 6: *'Wat wij onder bestaand gebruik zien is in feite alles wat we de afgelopen 5 jaar hebben vergund in een vergunning (...) Het enige wat we nog moeten doen is kijken of er vergunningen zijn afgegeven waarvan wij zeggen: dat is eens maar nooit meer.'*
- ◆ Interview 9: *'Met bestaand gebruik heeft het allemaal minder effect dan iedereen denkt, denk ik.'*

De vergadering van 4 maart 2009 is ingekort omdat bestaand gebruik ondertussen wel geïnventariseerd is, maar niet op zo'n manier dat het gepresenteerd kan worden en men ermee aan de slag kan. De discussie komt al snel weer op bestaand gebruik en de peildatum van 1 oktober 2005. Er bestaat nog steeds geen duidelijkheid over de definiëring, de zorg is groot omdat deze onduidelijkheid al vanaf augustus voortduurt. Gezien de vele vragen die gesteld worden over bestaand gebruik en de peildatum, is voor deze vergadering een juriste van de provincie Gelderland uitgenodigd om een presentatie te geven over de wettelijke kaders van de Natuurbeschermingswet 1998, waarbinnen het Natura 2000-beheerplan Veluwe geschreven moet worden. Op 1 februari 2009 is de definitie van bestaand gebruik in de Natuurbeschermingswet 1998 aangepast. De wettelijke definitie van bestaand gebruik is 'iedere handeling die op 1 oktober 2005 werd verricht en sindsdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd en iedere handeling die op het moment van aanwijzing van een gebied werd verricht en sindsdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd, voor zover die aanwijzing of aanmelding plaatsvindt na 1 oktober 2005' (Bus, 2009). De peildatum is dus wettelijk gesteld op 1 oktober 2005, waarbij het gaat om feitelijk gebruik en niet om het vergunde gebruik. Er wordt opgemerkt dat voorzienbare toekomstige ontwikkelingen kunnen worden meegenomen, tenzij sprake is van significante effecten. In deze vergadering is er nog veel weerstand en onzekerheid over de manier waarop bestaand gebruik wordt opgenomen in het beheerplan. Er wordt besloten om op 8 april 2009 (de volgende Taskforce vergadering) bestaand gebruik vast te stellen. Tijdens deze vergadering in april wordt bekend gemaakt dat het hoofdstuk 'Bestaand gebruik' een andere titel krijgt, namelijk: 'Activiteiten in en om de Veluwe'. De aanvoerde reden hiervoor is de mate van discussie die plaatsvindt in de Taskforce. Het wettelijk kader is praktisch namelijk slecht uitvoerbaar door bijvoorbeeld fluctuaties per seizoen. De Natuurbeschermingswet voorziet in de mogelijkheid om toekomstige plannen mee te nemen. Het hoofdstuk zal daarom bestaand gebruik én toekomstige ontwikkelingen meenemen.

Het is voor mij duidelijk dat het gebrek aan inhoudelijke informatie op de startbijeenkomst, over belangrijke termen uit het beheerplan, veel invloed heeft gehad op het verloop van het verdere proces. In augustus 2008 had het projectteam deze discussie kunnen voorzien. Er zijn onderzoeken geweest, maar daarnaast is ook uit de krachtenveldanalyse (van Schie, 2008) al gebleken dat verwacht werd bestaand gebruik een lastig punt zou worden. De analyse geeft hierbij als aanbeveling dat hier een rol ligt voor de provincie Gelderland om hier ten aanzien van de Veluwe regisserend in te opereren en vooral helder te zijn over het begrip. Toen inderdaad bleek dat bestaand gebruik een punt van discussie werd, en dit maandenlang zo bleef, is er mijns inziens erg laat ingegrepen door het projectteam.

5.2.3 Ecologische uitgangssituatie

Over de ecologische uitgangssituatie was niet direct consensus onder de Taskforce leden. Er zijn twee onderwerpen van discussie binnen dit thema. Het eerste onderwerp gaat over de vraag hoe en waarom deze instandhoudingsdoelen zijn aangewezen en waar de aantallen die hieraan gehangen zijn vandaan komen. Het tweede onderwerp gaat over de vraag hoe de habitatkaarten tot stand zijn gekomen, hoe daarmee in de toekomst gewerkt gaat worden (komen er bijvoorbeeld updates) en waarom er geen ecologen van de organisaties bij de totstandkoming van de kaarten betrokken zijn. Onder enkele overheden en terreinbeheerders bestaat hierover een gedeelde werkelijkheidsdefinitie, ze vormen hierbij een coalitie. Er is daarnaast een grote groep actoren die zich nauwelijks mengt in deze beide discussies.

Tot voor twee jaar geleden was er geen complete habitat- en soorteninventarisatie van de Veluwe aanwezig, met uitzondering van een vegetatiekartering van S. v.d. Werff uit 1974. De provincie Gelderland heeft in 2007 het initiatief genomen om voor alle, voor de provincie relevante, habitats en soorten overzichten (factsheets) te laten opstellen. Hiervoor zijn door Alterra een integrale habitattypenkartering en aanvullende broedvogelinventarisaties uitgevoerd. In deze factsheets wordt ingezoomd op de specifieke situatie in de Gelderse Natura 2000-gebieden. Er is bijvoorbeeld in opgenomen in welke mate er soorten en habitats voorkomen, de locatie ervan, de werkelijke kwaliteit en de potenties om op een goede manier aan de instandhoudingsdoelstellingen te voldoen (Projectteam Veluwe, 2008c). De ecologische uitgangssituatie is op 10 december 2008 in de Taskforce vergadering gepresenteerd door Jan van Diermen, ecoloog bij de provincie Gelderland. Deze presentatie leidde tot een discussie over de gekozen instandhoudingsdoelen, wat ook een enkele keer tijdens een interview ter sprake kwam. Vooral de manier waarop het Ministerie van LNV de doelen heeft vastgesteld stuit op verbazing.

- ◆ Interview 7: *‘Ik vind de manier waarop LNV die doelen heeft vastgesteld soms heel bizar, dat ze zeggen: er moeten zoveel beesten komen (...) Sommige soorten zitten aan de rand van hun verspreidingsgebied en als er iets in dat hele verspreidingsgebied gebeurt dan trekt bijvoorbeeld de populatie zich terug in de kerngebieden en dan is het hier afgelopen (...) Je moet je niet zo op die doelen blindstaren, want de natuur is grillig en die laat zich niet in dit soort doelen vangen.’*
- ◆ Interview 9: *‘Ik vind het alleen jammer dat de doelstellingen die we hebben eenvoudig zijn. Het zijn een beetje de verkeerde soorten die zijn genomen, niet erg over nagedacht. Een Europese Richtlijn en daar gaan we dan een beetje Nederlands naar kijken.’*

Daarnaast kwam ook de transparantie van de totstandkoming van de habitatkaarten ter discussie, dus hoe zijn de kaarten gemaakt en waarom zijn welke keuzes gemaakt? Zo merkt één van de respondenten op: *‘Ik vond dus wel dat de schets van het proces, wat dus ten grondslag had gelegen aan die ecologische conclusies, volstrekt ontransparant was (...) Ik vind dat je op z’n minst helder moet zijn over het proces wat je hebt gevolgd.’* (interview 10). Tijdens de vergadering van 10 december 2008 geeft een terreinbeheerder aan dat ecologen van zijn organisatie nooit over deze kaarten hebben gesproken met ambtelijke collega’s van andere partijen. Deze discussie komt ook weer naar voren in bilaterale gesprekken, waarbij duidelijk wordt dat de methode die gevolgd is door het projectteam niet klakkeloos wordt aangenomen. Hier leeft vooral de angst dat de habitatkaarten geen juridische houdbaarheid hebben wanneer de totstandkoming niet transparant wordt gemaakt. Het projectteam heeft vervolgens besloten tot een ecologenbijeenkomst, waarvoor ecologen van verschillende organisaties zijn uitgenodigd. In deze bijeenkomst is de totstandkoming van de habitatkaarten en de inhoud ervan besproken.

Het projectteam heeft snel gehandeld door deze ecologenbijeenkomst te organiseren. Dit was geen gepland onderdeel in het proces, maar het was nodig om duidelijkheid te scheppen en onrust weg te halen. Alle betrokken partijen hebben de kans gekregen om vragen te stellen en eventueel wijzigingen aan te brengen. Vanaf begin 2009 is de ecologische uitgangssituatie niet meer (zichtbaar) ter discussie geweest in de Taskforce.

5.3.4 Aanpak provincie

De Taskforce leden hebben een grote gedeelde werkelijkheidsdefinitie over de aanpak van de provincie. Men benadrukt tijdens interviews de complexiteit van het proces, wat wordt gevoeld als een grote hindernis. De leden van de Taskforce twijfelen niet aan de goede intenties van het projectteam, maar de manier waarop het proces wordt aangestuurd lijkt te zijn onderschat.

- ◆ Interview 10: *‘Ik heb wel sterk mijn twijfels bij de procesvaardigheden van de provincie. Het proces is echt warrig.’*
- ◆ Interview 4: *‘Uitermate rommelig en zeer ongestructureerd.’*
- ◆ Interview 2: *‘De provincie zit in een spanningsveld met aan de ene kant met iedereen overleg hebben en proberen eruit te komen en aan de andere kant zullen ze wel met resultaten moeten komen. En dat breekt ze op. Het geheel maakt daardoor een wat chaotische indruk, ondanks dat de goede wil er is.’*
- ◆ Interview 20: *‘Er wordt teveel beloofd, dat gaat ze voor de voeten lopen.’*
- ◆ Interview 3: *‘Als Gelderland als provincie zich profileert als een groene provincie dan moeten ze dat ook als kernkwaliteit goed neerzetten. (...) De communicatie is niet altijd even optimaal geweest.’*

- ◆ Interview 21: *‘Belabberd. De hele organisatie, hoeveel tijd ik er tot dusver in heb moeten steken, zonder dat er eigenlijk in mijn ogen iets gebeurd, is eigenlijk verschrikkelijk. Ik zie er niets van terug, we zijn alleen maar procesmatig bezig.’*
- ◆ Interview 13: *‘De aanpak is veel te omvangrijk en ik denk dat de kans groot is dat je op die manier vastloopt als je alleen al ziet hoe er gekissebist en gekletst is over bestaand gebruik.’*
- ◆ Interview 9: *‘Straks komt het er op neer dat er niemand meer verantwoordelijk is voor het geheel, iedereen is verantwoordelijk voor z’n eigen doelstelling(...) Ik vind het proces opgeblazen.’*

Daarnaast wordt er in interviews regelmatig een opmerking gemaakt over het feit dat men veel vergaderstukken krijgt. Gedurende de maanden dat ik aanwezig was bij het provincie, is het me opgevallen dat men de vergaderstukken laat ontvangt. Voor de vergadering van 10 december waren de stukken ruim op tijd (ongeveer 3 weken van tevoren) verzonden, terwijl bij latere vergaderingen de stukken minder dan een week tot anderhalve week van tevoren verzonden zijn. In combinatie met veel leeswerk betekent dit dat de Taskforce leden weinig tijd hebben om zich in te lezen en de vergadering voor te bereiden:

- ◆ Interview 19: *‘Die pakketten zijn zo dik, dat kan je nooit allemaal lezen.’*
- ◆ Interview 1: *‘Waarom krijgen we van die dikke pakken papier?’*
- ◆ Interview 9: *‘Dat is wel een puntje, je moet echt een dag nemen om de stukken door te lezen.’*
- ◆ Interview 13: *‘Ik lees al die stukken niet, want het is zo’n pak papier.’*

Het is duidelijk dat de aanpak van de provincie, als initiërend bevoegd gezag, enorm leeft onder de leden van de Taskforce, zowel in augustus 2008 als in maart 2009. Een gevoel van onduidelijkheid en chaos overheerst hierbij. Gedurende de interviews wordt de complexiteit van het proces vaak benadrukt. De Taskforce leden twijfelen niet aan de goede intenties van het projectteam, maar vinden de manier waarop het proces wordt aangestuurd erg warrig verlopen. Het is natuurlijk een spanningsveld waar de provincie in zit, dat beseft men wel degelijk, maar doordat er veel twijfel over de inhoudelijke kant van het beheerplan bestaat, is het feit dat de aansturing niet altijd even soepel verloopt een duidelijk knelpunt. Dit geldt ook voor het versturen van de stukken voor de Taskforce vergaderingen, wat vaak een korte tijd van tevoren wordt opgestuurd, waardoor de leden zich door de grote hoeveelheden papierwerk minder goed kunnen voorbereiden.

5.3 Interactieregels

5.3.1 Organisatiestructuur en planning

Als uitgebreide aanvulling op de informatie die bij de startbijeenkomst in augustus is verstrekt, wordt de aansturing van het proces uiteengezet in het document wat hoort bij agendapunt 3b van de Taskforce vergadering van 10 december 2008 (Projectteam Veluwe, 2008c). Dit document geeft antwoorden op de vragen die tijdens de startbijeenkomst op papier zijn gezet. Het geeft aan dat de provincie Gelderland verantwoordelijk is voor de aansturing van het proces. Het provinciaal projectteam voor de Veluwe bestaat uit een projectleider, die hierbij samenwerkt met een plaatsvervangend projectleider en een programmamanager van de provincie Gelderland. Voor het opstellen van de beheerplanteksten wordt de projectleider daarnaast ondersteund door bureau DHV en voor onderdelen van het planproces door medewerkers van bureau Oranjewoud. Het Natura 2000-beheerplan Veluwe maakt als project onderdeel uit van het Programma Beheerplannen Natura 2000 van de provincie Gelderland, waarvoor de genoemde programmamanager verantwoordelijk is. Ten slotte is er een eigen communicatiemedewerker die het projectteam ondersteunt.

In hetzelfde document (Projectteam Veluwe, 2008c) geeft het projectteam aan dat de *Taskforce beheerplan Veluwe* centraal staat op bestuurlijk niveau. Producten en tussenproducten zullen door het projectteam worden voorgelegd aan de Taskforce. De Taskforce bespreekt deze producten en bouwt op basis van de Mutual Gains Approach aan het beheerplan. Daarnaast zullen deelproducten in concept worden geaccordeerd. Uiteindelijk zal de Taskforce in de zomer van 2009 het concept beheerplan met een advies voorleggen aan het *overleg bevoegde gezagen* (zie figuur 6). Het beeld dat uit het document naar voren komt is anders dan in de praktijk wordt ervaren door voornamelijk de terreinbeheerders uit de Taskforce: *‘Je moet er wel een Taskforce van maken, dat betekent dat het een heel open planproces kan worden met een variabele doorloop termijn om iedereen maar een beetje aan boord te houden.’* (interview 16) en *‘Ik vond de agenda en de onderwerpen waar wij ons als Taskforce over moesten uitspreken echt slecht. Het was anders dan ons voorgespiegeld is, van: de Taskforce gaat erover om punten die intern, die zijn voorbesproken door deskundigen, om die af te tikken. Tot nu toe is daar gewoon geen sprake van.’* (interview 10). Tijdens Taskforce vergaderingen is de inhoud inderdaad voornamelijk bepaald door de Mutual Gains Approach, door vast te houden aan de verschillende fasen van het proces (zie volgende bladzijde).

Het valt de leden van de Taskforce op dat de sfeer in de eerste vergaderingen niet echt optimaal is, iets wat mij door observatie op 10 december 2008 en 21 januari 2009 ook duidelijk is geworden. Via de andere methoden van dataverzameling komt eenzelfde beeld naar voren. Tijdens interviews komen

enkele Taskforce leden hierop terug: *‘De sfeer is nu dat het als een grote dreiging wordt gezien, dat niets meer mag bij wijze van spreken. Ik vind het teveel in de negatieve sfeer zitten.’* (interview 16) en *‘Ik vind dat de provincie de negatieve sfeer over zichzelf heeft afgeroepen. Ook het feit dat de provincie van begin af aan heeft uitgestraald van: maak je geen zorgen, het komt allemaal wel goed. (...) Ze bouwen daarmee naar mijn smaak teveel een eigen nederlaag in, wat er zullen een paar momenten komen dat het wel pijn gaat doen.’* (interview 10)

Ook tijdens enkele bilaterale gesprekken komt naar voren dat men vindt dat de mogelijke negatieve effecten van het beheerplan vaak worden benadrukt, waardoor overlast en een opstapeling van problemen wordt ervaren. De wens vanuit meerdere organisaties is om dit om te buigen naar een positief dossier.

Uit de inhoud van het proces tot nu toe blijkt dat de in augustus gepresenteerde planning niet kan worden gehaald in de praktijk. In de ‘Routekaart voor Beheerplan Natura 2000 Veluwe’ (Projectteam Veluwe, 2008d) zijn, bij de toepassing van de Mutual Gains Approach op het Natura 2000-beheerplan Veluwe, door het provinciaal projectteam 4 proces stappen onderscheiden, waarin de oorspronkelijke planning uiteen wordt gezet:

1. Inventarisatie

Gepland van januari 2008 t/m december 2008. In deze fase krijgen de actoren inzicht in elkaars belangen, welke naar elkaar zijn uitgesproken tijdens de startbijeenkomst in augustus 2008. De inventarisatie naar bestaand gebruik en de ecologische uitgangssituatie vindt ook plaats in deze fase.

2. Toetsing (Confrontatie)

Gepland van januari 2009 tot half februari 2009. In deze fase wordt de informatie die verzameld is tijdens de inventarisatie met elkaar getoetst. De kaarten van bestaand gebruik en de kaarten van de instandhoudingsdoelen worden over elkaar heen gelegd, waarbij wordt gekeken waar er knelpunten optreden.

3. Visie

Gepland van december 2008 tot half maart 2009. In deze fase wordt samen met de inhoudelijke begeleidingsgroepen gekeken naar de toekomstperspectieven van de verschillende sectoren.

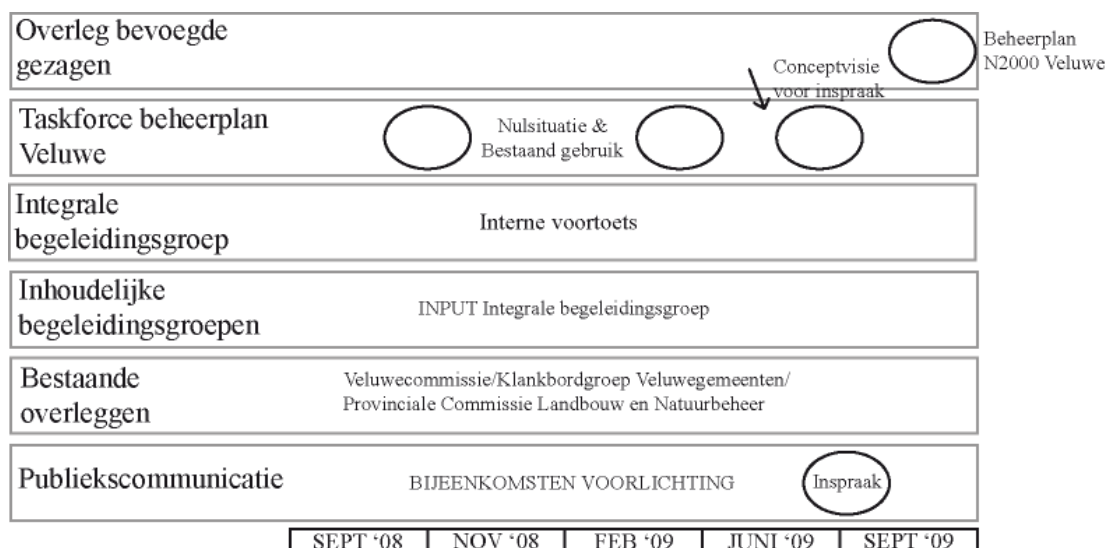
4. Uitvoering (inclusief financiën)

Gepland van half februari 2009 tot begin mei 2009. In deze fase worden de resultaten van de toetsing en visie fasen vertaald naar maatregelen, welke zowel bestaan uit concrete uitvoeringsmaatregelen als uit onderzoeksvragen in het kader van op te lossen kennisleemten

als ook maatregelen voor inventarisatie en monitoring van de ecologische en menselijke activiteiten voor de volgende beheerplanperiode.

In de praktijk worden de geplande termijnen in elke fase niet gehaald, wat wordt geïllustreerd in figuur 7. Tot maart 2009 heeft de Taskforce zich vooral bezig gehouden met de nulsituatie en bestaand gebruik (Inventarisatie fase). In de vergadering van 8 april 2009 gaat het gedeeltelijk nog over bestaand gebruik, maar het is duidelijk dat er nu aandacht komt voor de toetsing (confrontatie) van het bestaand gebruik met de instandhoudingsdoelen. Een belangrijk verschil met de figuur uit augustus 2008, is de toevoeging van een laag aan de organisatiestructuur: de integrale begeleidingsgroep. Deze groep is ingesteld door het projectteam en bestaat uit afgevaardigden van dezelfde organisaties die zitting hebben in de Taskforce. Ze worden geïnformeerd door leden van de sectoraal inhoudelijke begeleidingsgroepen. Deze groep is voor het eerst bij elkaar gekomen op 18 februari 2009 en heeft gemiddeld maandelijks een vergadering.

Daarnaast hebben er in januari en februari 2009 bilaterale gesprekken plaatsgevonden tussen de projectleider en alle leden van de Taskforce, vaak in aanwezigheid van meerdere personen uit de organisatie. Bij aanvang van ieder gesprek heeft de projectleider aangegeven dat er 3 onderwerpen op de agenda staan: belangen, communicatie met achterban/bevolking en het nadenken over oplossingen. Opvallend was de voorgestelde agenda van de projectleider lang niet altijd werd gevolgd. Een prominent onderwerp waren de zorgen die er leven bij de organisatie over bijvoorbeeld definiëring van termen, de planning en de communicatie in het proces.



Figuur 7 Organisatiestructuur in de praktijk

Over de planning en de daarbij behorende deadline van 1 september 2009 heerst veel zorg onder de leden van de Taskforce. Tijdens de startbijeenkomst wordt daar niet over gesproken, maar hoe verder het proces vordert, hoe bezorgder de actoren worden. Dit heeft voornamelijk te maken met het tempo waarin het proces zich vordert. De zorgen over de bestaande deadline van 1 september 2009 worden ook meerdere malen genoemd tijdens de bilaterale gesprekken. Men is over het halen van de deadline in de hele linie vrij eensgezind. Men twijfelt of heeft er geen vertrouwen in dat deze deadline wordt gehaald wanneer er gestreefd wordt naar een kwalitatief goed Natura 2000-beheerplan. De respondenten zijn vooral bang dat de aanwezigheid van deze deadline ten koste gaat van de kwaliteit van het beheerplan en het draagvlak onder de leden van de Taskforce en bevolking. Dit gevoel wordt onderstreept door onderstaande citaten uit verschillende interviews:

- ◆ Interview 2: *'Je ziet aan de hele gang van zaken dat het binnen dit tijdspad gewoon niet uitvoerbaar is op die manier.'*
- ◆ Interview 12: *'Het is een politiek besluit. Vervolgens komt aan de orde: wint de kwaliteit of wint de kwantiteit?'*
- ◆ Interview 13: *'Zoals het nu wordt aangepakt komt het nooit op tijd klaar omdat er geen helderheid is.'*
- ◆ Interview 5: *'Ik maak mij zorgen om de deadline. Ik ga veel liever voor een plan dat een jaar langer duurt en goed is. Ik vind kwaliteit veel belangrijker dan het tempo in dit kader.'*
- ◆ Interview 19: *'Het is heel ambitieus en dat is goed, dan moet er namelijk worden doorgewerkt. Of het gehaald wordt zal me echt benieuwen, want er is best een hoop te doen.'*
- ◆ Interview 18: *'Ik weet het niet. Het is een tour de force, er staan grote belangen op het spel en je wilt het wel goed doen.'*
- ◆ Interview 3: *'Ik vraag me echt af of we die periode gaan halen. Ik heb ook met een achterban te maken en terugkoppelen, dus ik denk toch dat er een soort uitstelsituatie gaat ontstaan, want het duurt allemaal veel te lang.'*
- ◆ Interview 4: *'Mijn gevoel zegt dat het wel haalbaar is, maar of je dan echt een gedragen plan hebt, dat weet ik niet.'*

Deze citaten maken duidelijk dat er nogal wat zorgen leven over het halen van 1 september 2009. Deze zorgen blijken niet alleen te bestaan onder de leden van de Taskforce, maar ook bij het projectteam is men zich zeer bewust van de tijdsdruk. In de vergadering van 8 april doet de voorzitter van de Taskforce verslag van een informeel overleg wat zij heeft gehad met de Statencommissie van de provincie Gelderland. Hierbij heeft zij aangegeven dat er zorg bestaat over de aanwezige tijdsdruk en de communicatie. De Statencommissie heeft geadviseerd om een compleet gedragen beheerplan op te stellen, en daarom is het voorstel om namens Gedeputeerde Staten een adviesbrief voor het

definitieve Aanwijzingsbesluit te schrijven, zodat de minister van LNV op de hoogte is van de stand van zaken op de Veluwe.

Op de Natura 2000-site van de provincie Gelderland (www.gelderland.nl/natura2000) staat inmiddels een vernieuwde planning, die beter aansluit op de praktijksituatie op de Veluwe. Tot 1 juli 2009 wordt de inventarisatie van bestaand gebruik aangevuld. Voor 1 september 2009 is er een beheerplan in hoofdlijnen, welke als advies aan minister Verburg van LNV wordt gegeven. Na 1 september 2009 start de minister vervolgens de vaststellingsprocedure van het aanwijzingsbesluit. In deze tijdsperiode vindt er overleg plaats met achterbannen over de uitwerking van het beheerplan. Wanneer het aanwijzingsbesluit formeel is vastgesteld (in 2010) wordt vervolgens ook het Natura 2000-beheerplan voor de Veluwe definitief vastgesteld.

5.3.2 *Mutual Gains Approach*

De spelregels van de Mutual Gains Approach die zijn afgesproken in de startbijeenkomst (zie § 4.3.2) zijn moeilijk meetbaar tijdens het proces. Het is niet mogelijk om aan de hand van deze spelregels te beschrijven hoe het proces in de praktijk wordt ervaren. Op basis van de informatie uit de interviews en Taskforce vergaderingen heb ik daarom gekozen voor de volgende indeling:

- ◆ Keuze Mutual Gains Approach voor dit proces
- ◆ Coalitievorming
- ◆ Vertrouwen in de Taskforce
- ◆ Draagvlak bevolking

Keuze Mutual Gains Approach voor het beheerplanproces

Bij de leden van de Taskforce bestaat over de volle breedte van de organisaties veel twijfel of de Mutual Gains Approach de juiste aanpak is om het proces van het Natura 2000-beheerplan Veluwe te begeleiden. Opvallend is dat belangenorganisaties positiever tegenover de Mutual Gains Approach staan dan de terreinbeheerders. Zo zeggen twee belangenorganisaties: *‘Je zult op een gegeven moment wederzijds begrip moeten hebben voor elkaars situatie en tot acceptabele compromissen moeten komen. In dat opzicht vind ik die benadering goed’* (interview 12) en *‘Ik denk dat het wel een goede aanpak is omdat we in heel breed verband met betrokkenheid van alle organisaties bezig zijn.’* (interview 18)

Op het eerste gezicht lijkt de methode een goede aanpak, maar in de praktijk heeft men het gevoel dat er weinig van terecht komt. De benadering wordt weinig teruggezien in het gevolgde proces. Tijdens vergaderingen wordt heel af en toe geroepen dat het proces met de ‘Mutual Gains Approach’ en door elkaars belangen te kennen wordt uitgevoerd, maar ik zie er ook weinig van terug. Dit komt ook duidelijk uit de interviews naar voren:

- ◆ Interview 17: *‘Op zich is de aanpak goed, maar zoals de Taskforce nu opereert zie ik het niet terug.’*
- ◆ Interview 12: *‘De vorige vergadering (10 dec. ’08) heb ik daar helaas niet zoveel van gemerkt.’*
- ◆ Interview 15: *‘We zijn nog niet aan het gevecht begonnen, het is allemaal nog 0-situatie. Daar zijn we het wel over eens, daar valt nog niet zoveel over te onderhandelen. Dus het echte probleem moet nog komen. Dan zou het zichtbaar moeten worden of de Mutual Gains Approach echt gaat werken.’*

Een andere respondent merkt op dat het goed is om samen een proces door te maken en te weten dat je op een bepaalde manier kunt onderhandelen, waardoor er voor iedereen wat te halen valt. Enkelen zijn bekend met de methode: *‘Het is een beproefde methode om, als je bij mensen aan tafel zit waarbij je ogenschijnlijk tegengestelde belangen hebt, om die toch wat meer in elkaars verlengde te krijgen. Dat was wel een goede start.’* (interview 14)

Toch voert twijfel de boventoon onder de leden van de Taskforce over het nut van deze methode voor dit proces. Dit komt vooral tot uiting in interviews met uiteenlopende organisaties, het is een breed gedragen mening. Tijdens vergaderingen wordt deze twijfel echter niet duidelijk naar voren gebracht.

- ◆ Interview 7: *‘Uiteindelijk gaan men toch voor z’n belangen, dus de bereidheid van mensen om mee te denken tussen oplossingen en andere oplossingen, daar zal het helemaal vanaf hangen.’*
- ◆ Interview 8: *‘De gedachte erachter dat je niet per definitie andere belangen wegstreept omdat je uiteindelijk er meer uit wil kunnen halen, dat vind ik een goed streven, maar de vraag is hoe je dat voor elkaar krijgt.(...) Dan refereer ik ook even naar de toonzetting zoals die in de Taskforce vergadering was (10 dec. ’08), dat vind ik helemaal niet Mutual Gains.’*
- ◆ Interview 6: *‘De Mutual Gains Approach is leuk bedacht, maar als je deze methode relateert aan de wettelijke uitgangspunten van het beheerplan dan kun je je afvragen wat de onderhandelingsruimte van alle partijen is. Eigenlijk is die niet zo groot als bij de startbijeenkomst is gesuggereerd.’*
- ◆ Interview 11: *‘De Mutual Gains Approach is op zich heel aardig, maar ik ben bang dat daar in het verdere traject weinig van terecht zal komen. Je ziet al heel snel dat mensen niet gaan discussiëren op basis van elkaars belangen maar op basis van standpunten. Dat bevordert de discussie niet. Ik ben bang dat er niet uitkomt wat de opzet was.’*

- ◆ Interview 4: *‘Het hele verhaal van de Mutual Gains Approach, ik heb er een beetje mijn twijfels over.’*

Ook zijn er respondenten die tijdens interviews duidelijk maken dat ze de methode niet erg toejuichen. Men werkt meestal al langere tijd met elkaar samen en het feit dat men uiteindelijk toch zijn eigen belang verdedigd worden het meest genoemd.

- ◆ Interview 22: *‘Om er nou zo speciaal de nadruk op te leggen, of dit de heilige methode is, dan denk ik: nouja, het zal wel (...) Ik ga gewoon uit van de goede wil van de mensen. En zo ervaar ik dat ook, er wordt naar elkaar geluisterd en we ondersteunen elkaar waar dat nodig is.’*
- ◆ Interview 15: *‘Wat wordt het zwaar aangezet, waarom zo’n zwaar instrument als de Mutual Gains Approach?(...) Die Mutual Gains Approach had wat mij betreft niet gehoeven.’*
- ◆ Interview 1: *‘De belangen naar elkaar toe uitspreken, dat doen we toch al jaren in de Veluwecommissie met alles wat we daar moeten regelen? Voortdurend komen die belangen op tafel.’*
- ◆ Interview 2: *‘Als puntje bij paaltje komt, als de belangen verdedigd moeten worden, zijn mensen toch geneigd om terug te vallen op het oude stramien.’*

Tekenend voor de situatie vind ik het feit dat er tijdens de vergadering van 4 maart 2009, toen het woord Mutual Gains Approach viel, erg lacherig over werd gedaan. Verder is het opvallend dat men de naam van de methode niet altijd paraat heeft, in vergaderingen, maar ook tijdens interviews. Ik heb vaak de goede term moeten noemen tijdens interviews (*‘Ik kan dat woord niet eens onthouden.’* (interview 5)).

De spelregels, die moeten ontstaan door het gebruik van de Mutual Gains Approach, zijn door het projectteam bedacht. De leden van de Taskforce kunnen echter niet direct voor de geest halen wat de Mutual Gains Approach nu precies inhoudt. De Mutual Gains Approach lijkt voor het projectteam tijdens het proces de ideale methode, er wordt qua structuur nauwelijks vanaf geweken, namelijk eerst de nul-situatie met z’n allen vaststellen en daarna ingaan op de inhoud. In de praktijk blijkt dat de Taskforce juist wacht op de inhoud. Een aantal maanden na de start van het proces in augustus 2008 wordt er door de Taskforce leden aan het gebruik van de Mutual Gains Approach getwijfeld. Misschien ligt de oorzaak hiervan bij de afwachtende houding van de Taskforce leden, zij wachten op inhoud, zodat ze weten waar ze aan toe zijn. Het projectteam heeft vanaf de start van het proces veel aandacht voor het sociale proces, de Mutual Gains Approach, terwijl de Taskforce ook behoefte heeft aan aandacht voor het cognitieve proces, de inhoudelijk kant van het beheerplan. Het projectteam lijkt

hier weinig oog voor te hebben, wat deels zal komen doordat ze anders in het proces zitten als bevoegd gezag van het geheel.

Coalitievorming

Tijdens de vergaderingen van 4 maart en 8 april 2009 valt het tijdens het observeren op dat men op een bepaalde manier gaat zitten aan de vergadertafel. Degenen met (gedeeltelijk) dezelfde belangen trekken naar elkaar toe en vallen elkaar bij tijdens de vergadering. Het lijkt erop dat het proces inmiddels in zoverre gevorderd is dat er coalities gaan ontstaan. Tijdens de 'diner-pauze' gaat men niet direct eten opscheppen, maar blijft men nog praten in de vergaderzaal. Er worden veel agenda's getrokken en afspraken gemaakt. Er zijn duidelijk meer onderonsjes dan in december 2008. Ik heb de indruk dat het vertrouwen in elkaar groeit, omdat men regelmatig bij elkaar komt en hierbij ook in de gelegenheid is om informeel met elkaar te praten. Het is duidelijk dat de onderlinge sfeer steeds beter wordt.

Vertrouwen in de Taskforce

Ondanks de verdeelde gevoelens over het proces tot nu toe heeft men er redelijk vertrouwen in om er onderling in de Taskforce uit te komen, dus dat er uiteindelijk een plan komt waar men achterstaat. Uit de interviews komt het volgende naar voren:

- ◆ Interview 19: *'Ja, ik denk dat we er wel uitkomen. (...) Het is een fijne club, iedereen is aardig, maar je moet natuurlijk wel kijken wat het resultaat van het verhaal is.'*
- ◆ Interview 18: *'Je kunt alleen deelnemen aan een proces als je er vertrouwen in hebt, anders dan kun je op voorhand beter zeggen: ik heb er geen vertrouwen in, ik kan het beter op een andere manier doen.'*
- ◆ Interview 3: *'Ik heb nog niet helemaal het Zwitserleven gevoel.'*
- ◆ Interview 5: *'Ja, daar komen we uit. Het zal best nog wel een keer flink stormen in de groep, de deuren zullen nog wel eens flink gaan klapperen, wat niet erg is want dat hoort wel bij zo'n proces.'*
- ◆ Interview 17: *'Als het gaat lukken dat mensen hun verantwoordelijkheid nemen, dan moeten we een heel eind komen. Niet alleen maar gaan zitten afwachten wat de provincie doet.'*
- ◆ Interview 12: *'Je moet wel zorgen dat je elkaar dat win-win wel gunt, dat is ook een kwestie van willen.'*
- ◆ Interview 21: *'Ik heb er meer vertrouwen in dat we het onderling in de Taskforce eens worden, dan dat de Taskforce het eigenlijk met de provincie eens wordt.'*

De interviews hebben plaatsgevonden t/m half februari 2009. Wanneer ik kijk naar de vergaderingen die hierna hebben plaatsgevonden, moet ik constateren dat men steeds meer vertrouwen krijgt in het beheerplan (observaties op 4 maart en 8 april). Men probeert echt met elkaar en het projectteam mee te denken. Ik verwacht dat de Mutual Gains Approach hier geen speciale rol heeft gespeeld. De meeste actoren werken al langere tijd met elkaar samen en weten inmiddels wel wat men aan elkaar heeft.

Draagvlak bevolking

Er bestaan veel zorgen over hoe het proces overkomt op de bevolking. De Taskforce leden willen graag een beheerplan wat onder de bevolking ook gedragen wordt, dat zij begrijpen wat Natura 2000 allemaal met zich meebrengt. Het is niet duidelijk hoe de Mutual Gains Approach kan bijdragen aan het draagvlak. Dit komt tijdens veruit de meeste interviews naar voren. Hieronder een representatieve weergave van de geuite zorgen:

- ◆ Interview 6: *‘Het hele probleem met die Natura 2000-beheerplannen zijn de beelden van ‘wat is nu het Natura 2000-beheerplan’, dat is voor ons al lastig, laat staan voor de bevolking. Zij weten niet precies wat het is. Dat snap ik wel, maar ik denk dat daar een grote rol ligt voor de provincie, zorg dat er draagvlak ontstaat door uit te leggen wat het precies is.’*
- ◆ Interview 11: *‘Wat voor mij nog een heel vraagteken is: hoe gaat de bevolking ermee om?’*
- ◆ Interview 13: *‘Ik ben dan iemand die wel redelijk goed weet hoe het allemaal werkt en ik heb er al moeite mee. (...) Hoe moet de buitenstaander, de ondernemer, de burger er dan mee omgaan?’*
- ◆ Interview 2: *‘Wij hebben het idee dat, tussen het spanningsveld tussen bevolking en natuurbehoud, er onvoldoende rekening gehouden is met de belangen, maar ook met de meningen en het draagvlak van de plaatselijke bevolking.’*
- ◆ Interview 22: *‘Als mensen wantrouwig worden, dan gaan ze de hakken in de grond zetten. Dus je moet van het begin af aan vertellen waar je mee bezig bent en waarom je het doet.’*
- ◆ Interview 8: *‘Hoe breng je zo’n complex onderwerp nou onder de aandacht bij de burger en hoe zorg je ervoor dat die ook betrokken raakt. Dat is gewoon enorm ingewikkeld.’*
- ◆ Interview 10: *‘Ik vind dat de verantwoordelijken moeten gaan staan en zich daar ook naar gedragen. Ik vind het bang gedrag dat ze vertonen. Omdat ze het iedereen naar de zin willen maken. Maar sta nou eens ergens voor, het volk eist ook duidelijkheid!’*

Door het aanpassen van de planning en het feit dat de Statencommissie pleit voor een compleet gedragen beheerplan, zorgt voor meer ruimte voor het inlichten van de bevolking.

5.4 Configuraties en fixaties

Het projectteam heeft bij het aanvangen van het proces in augustus 2008 de Mutual Gains Approach geïntroduceerd. Vanuit het perspectief van het theoretisch kader zou dit moeten leiden tot een sociaal-cognitieve configuratie: een gezamenlijk gedragen Natura 2000-beheerplan voor de Veluwe. Hierbij delen de actoren gezamenlijke werkelijkheidsdefinities, die door gezamenlijke interactie tot stand zijn gekomen. Uit dit onderzoek blijkt dat er in maart 2009 *geen overkoepelende sociaal-cognitieve configuratie* aanwezig is over Natura 2000-beheerplan voor de Veluwe. In de cognitieve dimensie, *over de inhoud van het beheerplan*, bestaan onder de Taskforce leden geen gezamenlijke werkelijkheidsdefinities over het plan als geheel (het doel). Op individueel niveau zijn echter wel werkelijkheidsdefinities aanwezig over het proces. Deze werkelijkheidsdefinities zijn *latent*, omdat ze niet door middel van gezamenlijke interactie tot stand zijn gekomen, zo is er in Taskforce vergaderingen nooit over gesproken. Echter komt deze werkelijkheidsdefinitie over het proces duidelijk naar voren tijdens de interviews met de Taskforce leden. Deze onderhuidse werkelijkheidsdefinities zorgen in de sociale dimensie voor een gelaten houding van de Taskforce leden; men laat het proces over zich heen komen. Het projectteam zorgt hierbij voor weinig inhoudelijke inbreng, waardoor deze gelatenheid niet doorbroken wordt. Daarnaast worden de afgesproken interactieregels volgens de Mutual Gains Approach geen patroon; wat wil zeggen dat de Mutual Gains Approach door de actoren niet wordt overgenomen. Het gebrek aan gezamenlijke werkelijkheidsdefinities over de inhoud van het Natura 2000-beheerplan en interactieregels heeft tot gevolg dat er in de zeven maanden tussen augustus 2008 tot en met maart 2009 geen sociaal-cognitieve configuratie ontstaat over het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe. Zo'n situatie, waarbij wel interactieregels bestaan, maar gedeelde werkelijkheidsdefinities ontbreken, wordt een sociaal aggregaat genoemd.

Over het inhoudelijke onderwerp bestaand gebruik ontstaat *een tijdelijke configuratie* te ontstaan. De actoren hebben als gezamenlijke werkelijkheidsdefinitie dat de definitie van bestaand gebruik niet duidelijk is, wat leidt tot discussie. Er ontstaat een *interactiepatroon*, waarbij tijdens Taskforce vergaderingen steeds het onderwerp 'bestaand gebruik' op de agenda wordt gezet door een coalitie van enkele Taskforce leden. Hierbij worden steeds dezelfde vragen gesteld: wat is nou precies bestaand gebruik en hoe wordt daar in de praktijk mee omgegaan in het beheerplan? Deze ingebrachte punten geven veel aanleiding tot discussies, waar veel tijd voor wordt gegeven door het provinciaal projectteam en de coalitie van leden van de Taskforce die zich niet mengen in deze discussie. Er wordt niet tot nauwelijks ingegrepen. *Tijdelijke fixatie* van werkelijkheidsdefinities en spelregels is een voorwaarde voor het vormen van een configuratie (van Twist en Termeer, 1991), maar wanneer werkelijkheidsdefinities en spelregels zo vanzelfsprekend worden dat reflectie niet langer mogelijk is, ontstaat er fixatie. Dit herken ik in deze configuratie, omdat men vervalt in herhaling en er vertraging

van het proces door ontstaat. Tijdens Taskforce vergaderingen heeft dit onderwerp veel tijd ingenomen, wat meerdere keren heeft gezorgd voor het aanpassen van de agenda (bijvoorbeeld op 10 december 2008 en 21 januari 2009).

Er is *latente cognitieve fixatie* aanwezig. De leden van de Taskforce hebben *weinig vertrouwen* in de Mutual Gains Approach. Dit gaat een eigen leven leiden, omdat men onderling, op individueel niveau, praat over de manier waarop het proces verloopt. Het heeft tot gevolg dat men het proces *niet meer serieus* neemt en dat het een sleur gaat worden. Dit heeft gevolgen voor het enthousiasme in het proces en tast het draagvlak aan. Het projectteam houdt deze fixatie in stand door het vasthouden aan de spelregels, waarbij men de fasering van het proces blijft volgen. Door het gebruik van de Mutual Gains Approach als spelregel is eerst de 0-situatie vastgelegd, waardoor het bespreken van confronterende onderwerpen, zoals de toetsing van het bestaand gebruik met de instandhoudingsdoelstellingen en de maatregelen die hieruit zullen voortvloeien, in het proces op *de lange baan* zijn geschoven.

Tegelijkertijd lijkt er, als gevolg van de latent cognitieve fixatie over de procesgang, *sociale fixatie* te ontstaan in de vorm van gelatenheid. Dit uit zich in een gelaten houding, welke zichtbaar wordt door het netjes aanwezig zijn bij de Taskforce vergaderingen, waarin een vergaderoutine ontstaat.

Deze twee soorten fixatie lijken elkaar te versterken tijdens het proces (zie §6.1.2), waardoor het steeds moeilijker wordt om het patroon te doorbreken.

6. Conclusie en discussie

6.1 Conclusie

De conclusies van dit onderzoek worden weergegeven aan de hand van het beantwoorden van de onderzoeksvragen, zoals weergegeven in §2.3. Eerst in §6.1.1 geconcludeerd hoe het Natura 2000-beheerplanproces zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld in termen van actoren, werkelijkheidsdefinities, interactieregels en configuraties (onderzoeksvraag 1). Vervolgens wordt in §6.1.2 geconcludeerd welke fixaties zijn opgetreden (onderzoeksvraag 2). De aanbevelingen hangen sterk samen met het type fixatie dat optreedt. Daarom worden de aanbevelingen aansluitend aan de fixaties gepresenteerd (onderzoeksvraag 3). In §6.1.3 wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord, deze luidde: *‘In hoeverre draagt de Mutual Gains Approach bij aan het tot stand komen van een door betrokken actoren gedragen Natura 2000-beheerplan voor de Veluwe?’*

6.1.1 Ontwikkeling Natura 2000-beheerplanproces

Het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe is gedurende 7 maanden, van augustus 2008 tot en met maart 2009, bestudeerd. Door twee momenten in de tijd te kiezen, is de ontwikkeling van het proces zichtbaar geworden. Op deze plaats wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord: *‘Hoe heeft het Natura 2000-beheerplanproces zich in de loop der tijd ontwikkeld?’* ; in termen van actoren, werkelijkheidsdefinities, interactieregels en configuraties.

a. Wie zijn de actoren in het proces?

De actoren in het Natura 2000-beheerplanproces zijn bestuurders die vanuit *verschillende sectoren* betrokken zijn bij de Veluwe. Het betreft zowel overheden van verschillende niveaus en niet overheden: ministeries, gemeenten, terreinbeherende organisaties en organisaties die de recreatie, de landbouw, de werkgelegenheid op de Veluwe en de bewoners vertegenwoordigen.

De provincie Gelderland is voor het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe *initiërend bevoegd gezag*. Zij is verantwoordelijk voor het opstellen van het beheerplan in samenwerking met alle betrokken partijen in het gebied. In de dagelijkse praktijk betekent dit dat een projectteam van de afdeling Beleid en Strategie het beheerplanproces coördineert. Het projectteam heeft namens de provincie Gelderland de genoemde actoren uitgenodigd, nadat het eerst een krachtenveldanalyse heeft uitgevoerd. Vanuit iedere betrokken partij is er een bestuurlijke afvaardiging aanwezig in de Taskforce Natura 2000 Veluwe (hierna: Taskforce). De Taskforce is voor dit proces in het leven geroepen om er zorg voor te dragen dat alle belanghebbenden op de Veluwe centraal bij het Natura 2000-beheerplanproces worden betrokken. Tijdens het proces vormt de Taskforce de kern in het opstellen van het beheerplan. De Taskforce bestaat voor een groot deel uit een al bestaand orgaan, namelijk de Veluwecommissie. De Veluwecommissie is een commissie die is ingesteld door de provincie Gelderland, welke

normaalgesproken adviseert aan Gedeputeerde Staten van de Gelderland op het gebied van reconstructie en plattelandsontwikkeling.

Na de startbijeenkomst in augustus 2008 worden enkele partijen toegevoegd aan het spectrum van actoren, namelijk Vitens, de Vereniging voor Kleine Kernen en Faunabeheer. De reden daarvoor is dat deze niet voldoende vertegenwoordigd waren in ogen van het projectteam en de Taskforce. Gedurende het proces worden er, door het instellen van een *integrale begeleidingsgroep*, meer mensen betrokken bij het proces, terwijl het aantal partijen gelijk blijft. In deze begeleidingsgroep wordt de informatie gefilterd die in de Taskforce vergaderingen wordt behandeld. Ook worden de inhoudelijke discussies zoveel mogelijk besproken en bediscussieerd binnen de integrale begeleidingsgroep, zodat de Taskforce zich meer kan richten op het nemen van beslissingen. De beoogde functie voor de Taskforce is primair het hakken van knopen en het voeren van inhoudelijke discussies. De samenstelling van de Taskforce is een afspiegeling van de belangen op de Veluwe. Alle terreinbeherende organisaties zijn uitgenodigd omdat in hun natuurterreinen uiteindelijk de maatregelen moeten worden genomen om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.

De actoren vinden het belangrijk om bij het proces aanwezig te zijn. Dit kan geconcludeerd worden uit het feit dat bij afwezigheid tijdens een Taskforce vergadering vaak een vervanger wordt gestuurd. Uit de interviews komt ditzelfde beeld naar voren. Men geeft aan het belangrijk te vinden om de eigen belangen in te brengen, zodat deze goed vertegenwoordigd zijn.

b. Wat zijn de belangrijke werkelijkheidsdefinities?

Wat betreft werkelijkheidsdefinities gedurende het beheerplanproces in de periode augustus 2008 tot en met maart 2009 vallen twee zaken op. Ten eerste ontstaan er *geen duidelijke en blijvende inhoudelijke werkelijkheidsdefinities* over het doel van het Natura 2000 beheerplan. Wel ontstaan er *blijvende inhoudelijke werkelijkheidsdefinities* over bestaand gebruik en de onderbouwing van de ecologische uitgangssituatie. Ten tweede ontstaan er wel *duidelijke procesmatige, maar onuitgesproken werkelijkheidsdefinities* bij de individuele actoren. Deze onuitgesproken werkelijkheidsdefinities zijn dus niet het product van doorgaande interactie in de Taskforce en integrale begeleidingsgroep, maar zijn bij de individuele actoren wel nadrukkelijk aanwezig. Dit heeft gevolgen voor het samenwerkingsproces als geheel (zie onder c. en d.).

In maart 2009 bestaat er *geen gedeelde inhoudelijke werkelijkheidsdefinitie over het gezamenlijke doel van het Natura 2000-beheerplan* op de Veluwe. Het is voor de betrokken partijen niet direct duidelijk hoe hun eigen situatie past bij de doelen die tijdens de startbijeenkomst in augustus 2008 zijn gepresenteerd. Uit de interviews blijkt dat de organisatiegebonden doelen van verschillende actoren soms ver uit elkaar liggen, wat ervoor zorgt dat er geen gezamenlijke focus is. Het gevolg is een *afwachtende houding* van de Taskforce leden ten opzichte van het projectteam. Omdat het projectteam de geplande organisatiestructuur en planning volgt, word dit niet direct opgelost. De visie en de

daarbij behorende toekomstperspectieven zijn in een latere processtap gepland en aan deze volgorde wordt vastgehouden.

Tussen december 2008 en maart 2009 zijn er twee onderwerpen die hoog op de agenda stonden tijdens de Taskforce vergaderingen, namelijk bestaand gebruik en de ecologische uitgangssituatie. Over deze twee onderwerpen zijn *tijdelijke werkelijkheidsdefinities* ontstaan, die voornamelijk ontstonden doordat de Taskforce leden zelf de inhoudelijke onduidelijkheid rondom bestaand gebruik en de ecologische uitgangssituatie problematiseerden en op de agenda zetten.

Vooraf onduidelijkheid over de *definiëring van bestaand gebruik* heeft veel tijd in beslag genomen. De Taskforce leden waren ontevreden over het gebrek aan helderheid over de termen vergund en bestaand gebruik, de manier waarop bestaand gebruik uiteindelijk geformuleerd wordt in het beheerplan en wat de uitwerking hiervan is in de praktijk. In augustus 2008 zijn al vragen gesteld door de leden van de Taskforce aan het projectteam hoe moest worden omgegaan met bestaand gebruik en in maart 2009 werd dit punt nog steeds op de agenda van de Taskforce vergadering gezet. Hierbij ging de discussie vooral over de vraag wat bestaand gebruik is: de werkelijk gebruikte situatie of de vergunde situatie. Een voorbeeld uit de praktijk kan dit verduidelijken: een agrariër heeft een vergunning om 200 koeien te houden, maar heeft nu 150 koeien rondlopen. Wat is dan bestaand gebruik: de 150 koeien die hij momenteel houdt (werkelijk gebruik), of de 200 koeien die al onder een vergunning vallen (= vergund verbruik)? Over dit onderwerp zijn twee werkelijkheidsdefinities ontstaan. In maart 2009 is er een groep actoren die vindt dat vergund gebruik onder bestaand gebruik moet vallen (o.a. belangenorganisaties) en er is een groep actoren die zich weinig met de discussie bemoeit en daarmee het onderwerp niet echt belangrijk lijkt te vinden (o.a. terreinbeherende organisaties). Deze laatste groep zwakt de discussie in de vergaderingen echter niet af. Voor deze groep is het blijkbaar minder van belang op welke manier vergund en bestaand gebruik in het beheerplan wordt opgenomen, omdat hier weinig consequenties aan hangen voor deze organisaties.

Op de Taskforce vergadering van 10 december 2008 blijkt dat het proces van *totstandkoming van de habitattypenkaart* niet transparant was gemaakt door het projectteam. Over dit onderwerp bestaan twee werkelijkheidsdefinities. Er is een groep actoren die actief vragen stelt over de aanwijzing van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Veluwe en de totstandkoming van de habitattypenkaart en hoe hiermee in de toekomst gaat worden gewerkt. Het gaat hen dus om een goede en duidelijke onderbouwing van de ecologische uitgangssituatie, die ook juridisch houdbaar is. De habitattypenkaart laat zien waar de natuurdoeltypen op de Veluwe zijn gesitueerd die beschermd moeten worden. De kaart vormt de basis voor de maatregelen die moeten worden genomen in het kader van de instandhoudingsdoelstellingen. Daarnaast is er een grote groep actoren die zich nauwelijks mengt in beide discussies. Het belang voor deze laatste groep is hierin beperkt en daarnaast is de ecologische kennis niet aanwezig om op een productieve manier bij te dragen aan de discussie. Het is duidelijk dat

men graag inzicht krijgt over het verloop van het proces van de totstandkoming van de habitattypenkaart, dit geeft aan dat de Taskforce aan *transparantie* hecht. Het projectteam heeft het proces hierbij op een vlotte manier gestuurd, door een bijeenkomst te organiseren voor ecologen van de betrokken organisaties. Dit heeft de werkelijkheidsdefinities van de ontransparante onderbouwing van de habitatkaarten doen verdwijnen.

Tijdens de interviews met de leden van de Taskforce is de *rol van de provincie* tijdens het proces een prominent onderwerp van gesprek geweest. Het heeft de gemoederen tijdens het proces erg bezig gehouden, waarbij een gevoel van onduidelijkheid en chaos overheerst. Er is een latente werkelijkheidsdefinitie ontstaan bij individuele actoren over het proces, welke niet zichtbaar is geworden in gezamenlijke interactie. Deze latente werkelijkheidsdefinitie heeft invloed op het proces. Het is voor de actoren moeilijk om overzicht te houden en te bepalen waar men staat in het proces.

Andere belangrijke inhoudelijke onderwerpen (de toetsing van het bestaand gebruik met de instandhoudingsdoelstellingen en de maatregelen die genomen moeten worden om de instandhoudingsdoelstellingen te halen) zijn tot maart 2009 in het proces nog niet of nauwelijks aan bod gekomen. De *structuur* van de Mutual Gains Approach is hiervan de oorzaak. Eerst wordt de 0-situatie vastgesteld, waardoor de echt inhoudelijke onderwerpen vooruit worden geschoven.

c. Wat zijn de interactieregels?

Er zijn vier verschillende soorten interactieregels te onderscheiden, namelijk die van 1) de organisatiestructuur, 2) de planning, 3) de Mutual Gains Approach spelregels en 4) de afwachtende houding van de Taskforce leden.

De organisatiestructuur en de planning zijn duidelijk. De regels die hieruit voortvloeien (bijvoorbeeld de vergaderstructuur en de fasering van het proces) lijken regels te zijn geworden waar men zich naar gedraagt. Het zijn patronen geworden die gedurende het proces herkenbaar zijn voor iedereen.

De interactieregels van de Mutual Gains Approach zijn geen accepteerde regels geworden waar de Taskforce leden zich naar gedragen. De invoering van de Mutual Gains Approach tijdens de startbijeenkomst heeft verwachtingen geschept over de manier waarop het projectteam het proces zou sturen. Ieders *belangen* zijn destijds op tafel gelegd, wat een belangrijke basis is voor het gebruiken van de Mutual Gains Approach. Verder is er afgesproken om goed, objectief en onbevooroordeeld naar elkaar te luisteren, om coalities te vormen en informatie met elkaar te delen en om je als actor voortdurend af te vragen: hoe zitten organisaties in de Taskforce en waarom? Deze regels zijn tijdens het proces *geen interactiepatroon* geworden, waardoor de Mutual Gains Approach niet zichtbaar is geweest in het proces. Het zijn altijd door het projectteam opgelegde regels gebleven, al hebben de actoren in augustus wel ingestemd met het gebruik van de benadering.

De afwachtende houding is wel een spelregel geworden en komt eigenlijk voort uit het gebrek aan inhoud tijdens het proces.

Het projectteam heeft tijdens de startbijeenkomst in augustus een *organisatiestructuur* gepresenteerd die uit verschillende lagen bestaat. Door de complexiteit en hoeveelheid informatie was een extra sturende laag tussen de Taskforce en de inhoudelijke begeleidingsgroepen nodig. Hierdoor wordt de informatie gefilterd die in de Taskforce vergaderingen wordt behandeld. Ook worden de inhoudelijke discussies zo veel mogelijk verplaatst naar de integrale begeleidingsgroep, waardoor de Taskforce zich meer kan richten op het nemen van beslissingen.

Aan het begin van het proces is een *planning* opgesteld, waarbij naast een tijdslijn, ook een 4-stappen fasering is gepresenteerd. Deze fasering komt voort uit de manier van werken met de Mutual Gains Approach, namelijk eerst de 0-situatie vaststellen, waarna toetsing en visievorming aan de orde komen. De tijdslijn in de planning is uitgelopen omdat men lang is blijven hangen in de eerste fase van inventarisatie van de 0-situatie. De Taskforce maakt zich hierdoor duidelijk zorgen over de kwaliteit van het plan omdat men de tijdsdruk aan het einde van het proces ziet aankomen. In april 2009 is dit door het projectteam opgepakt en is de planning aangepast. Voor 1 september 2009 gaat er een beheerplan in hoofdlijnen als advies naar de minister van LNV. Wanneer de minister start met de vaststellingsprocedure van het aanwijzingsbesluit vindt er overleg plaats met achterbannen over de uitwerking van het beheerplan. Door deze beslissing van het projectteam is een realistischer beeld ontstaan, welke door de Taskforce wordt ondersteund.

De Mutual Gains Approach is een *nieuwe aanpak* voor het merendeel van de betrokken partijen. Bij de startbijeenkomst zijn 9 van de 22 betrokken partijen niet aanwezig geweest, waardoor niet alle actoren de uitleg van de spelregels voor het proces hebben gekregen. Er ontbreekt dus een gezamenlijk uitgangspunt wat betreft de spelregels van de Mutual Gains Approach. De interviews maken duidelijk dat lang niet alle actoren weten wat de *Mutual Gains Approach* nu precies inhoudt en wat voor rol deze benadering speelt in het proces. Hierdoor neemt de Taskforce tussen december 2008 en maart 2009 een afwachtende rol in. Er ontstaat een gelaten houding, waarbij bijvoorbeeld de vergaderingen routine worden waar men netjes komt. Er is geen duidelijke regisseur van het proces. Voor de actoren is het moeilijk om de spelregels, die voortvloeien uit de Mutual Gains Approach, direct paraat te hebben. Tijdens het proces wordt duidelijk dat de actoren moeite hebben met de fasering uit de planning die door het projectteam op de startbijeenkomst is gepresenteerd. De Taskforce stuurt continu richting de inhoudelijke kant van het beheerplan en de consequenties die dat kan hebben in de praktijk, wat door het projectteam steeds wordt afgeremd. Het is opvallend dat de actoren de fasering niet helder hebben. Uit de interviews blijkt dat er onder de Taskforce leden onzichtbare werkelijkheidsdefinities aanwezig zijn over het proces. Hoe de fasering past in het grotere geheel van het proces is niet makkelijk te volgen voor de Taskforce leden.

Geconcludeerd kan worden dat de Taskforce leden behoefte hebben aan *inhoudelijke duidelijkheid*, en dan vooral wat het Natura 2000-beheerplan gaat betekenen voor de eigen organisatie. Daarnaast is er veel twijfel over het nut van het gebruik van de Mutual Gains Approach voor het proces. De actoren delen grotendeels een achtergrond van samenwerkingsverbanden uit het verleden, waardoor het delen van elkaars belangen als overbodig wordt gevoeld. Er wordt door de Taskforce leden getwijfeld over de gekozen aanpak, waardoor een *afwachtende, passieve houding* ontstaat over de manier waarop het projectteam het proces aanpakt. De slotsom is dat de manier waarop de Mutual Gains Approach is gepresenteerd aan de actoren *niet voldoende* is geweest om het te laten inbedden in de manier van denken over het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe. Men neemt de Mutual Gains Approach niet serieus en vervalt in het verdedigen van standpunten. Wel wordt op een gegeven moment merkbaar dat coalitievorming plaatsvindt. Organisaties met overeenkomende belangen trekken naar elkaar toe. Ondanks de onrust over het proces en mogelijke consequenties geven alle Taskforce leden aan er vertrouwen in te hebben om er met elkaar uit te komen.

Opvallend is dat de Mutual Gains Approach veel aandacht heeft voor de interne communicatie van het proces, waarbij de externe communicatie geen bijzondere aandacht krijgt. De zorgen over de vorming van draagvlak buiten de Taskforce zijn dan ook groot bij de leden van de Taskforce. Het projectteam heeft af en toe informatie gegeven over de manier waarop men wil gaan communiceren naar de bevolking toe, maar in maart 2009 is er nog niets concreets afgesproken over dit onderwerp.

d. Welke sociaal-cognitieve configuraties zijn aanwezig in het Natura 2000-beheerplanproces?

Er is geen in maart 2009 *geen overkoepelende sociaal cognitieve configuratie* ontstaan over het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe. In de cognitieve dimensie bestaan onder de Taskforce leden geen gezamenlijke werkelijkheidsdefinities over het plan als geheel (het doel). Er bestaan wel werkelijkheidsdefinities over deelonderwerpen, zoals bestaand gebruik en de onderbouwing van de ecologische uitgangssituatie. Op individueel niveau zijn echter wel werkelijkheidsdefinities aanwezig over het proces. Deze werkelijkheidsdefinities zijn *latent*, omdat ze niet door middel van gezamenlijke interactie tot stand zijn gekomen. In Taskforce vergaderingen is hier nooit over gesproken. Tijdens de interviews met de Taskforce leden zijn deze werkelijkheidsdefinities zichtbaar geworden. In de sociale dimensie zorgen deze latente werkelijkheidsdefinities voor een gelaten houding van de Taskforce leden; men gaat mee in het proces en is aanwezig tijdens de vergaderingen, zonder dat daar echt veel inhoudelijke zaken worden besproken. Men laat het proces over zich heen komen. Daarnaast worden de afgesproken interactieregels over de aanpak volgens de Mutual Gains Approach geen patroon; wat wil zeggen dat de Mutual Gains Approach door de actoren niet wordt overgenomen.

Het gebrek aan gezamenlijke werkelijkheidsdefinities over de inhoud van het Natura 2000-beheerplan en interactieregels heeft tot gevolg dat er in de zeven maanden van augustus 2008 tot en met maart

2009 geen sociaalcognitieve configuratie ontstaat over het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe. In de configuratiebenadering wordt het bestaan van interactieregels, terwijl gedeelde werkelijkheidsdefinities ontbreken, een sociaal aggregaat genoemd.

Wel ontstaat er enkele maanden een *tijdelijke configuratie* over bestaand gebruik. Voor deze configuratie is tijdelijke fixatie van werkelijkheidsdefinities en spelregels nodig. De gezamenlijke werkelijkheidsdefinitie gaat over de onduidelijkheid van de definitie van bestaand gebruik, wat steeds leidt tot discussie. Daarnaast ontstaat er een interactiepatroon, waarbij tijdens Taskforce vergaderingen steeds het onderwerp ‘bestaand gebruik’ op de agenda wordt gezet door enkele Taskforce leden. Hierbij worden steeds dezelfde vragen gesteld: wat is nou precies bestaand gebruik en hoe wordt daar in de praktijk mee omgegaan in het beheerplan?

6.1.2 Fixaties en aanbevelingen

De ontwikkeling van het Natura 2000-beheerplanproces laat zien dat het Natura 2000-beheerplanproces een moeilijk en complex proces is. Er zijn fixaties aanwezig die elkaar versterken. Omdat de aanbevelingen zo sterk samenhangen met dit type fixatie, worden deze direct na de fixaties gegeven. In deze paragraaf worden de tweede en derde onderzoeksvraag beantwoord: ‘*Welke cognitieve en sociale fixaties treden op tijdens het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe*’ en ‘*Welke aanbevelingen kunnen voor de provincie Gelderland worden geformuleerd om deze fixaties op te lossen?*’

Fixaties



Figuur 8: Fixaties tijdens het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe

Tijdens het Natura 2000-beheerplanproces treden twee typen fixaties op, namelijk een cognitieve fixatie over een latent aanwezige, maar niet in interactie uitgesproken, werkelijkheidsdefinitie over de procesgang enerzijds en een sociale fixatie in de vorm van gelatenheid anderzijds. Deze fixaties versterken elkaar gedurende de periode augustus 2008 tot en met maart 2009. Dat is weergegeven in figuur 8, waarin te zien is 1) dat er een *directe relatie* bestaat tussen deze twee fixaties en 2) dat deze twee fixaties in deze relatie *steeds sterker* worden, wat wil zeggen dat de fixatie steeds erger wordt.

Er bestaan individuele werkelijkheidsdefinities over het gebruik van de Mutual Gains Approach tijdens het proces. Deze worden niet zichtbaar tijdens de doorgaande interactie, maar worden alleen zichtbaar tijdens de interviews. Hierdoor treedt sociale fixatie op. Dit uit zich in een gelaten houding,

welke zichtbaar wordt door het netjes aanwezig zijn bij de Taskforce vergaderingen, waarin een vergaderoutine ontstaat. Dit versterkt de latente werkelijkheidsdefinities van de individuele actoren, omdat tijdens de Taskforce vergaderingen blijkt dat het Natura 2000-beheerplanproces niet lekker loopt. Op zijn beurt versterkt dit de gelaten houding weer. Omdat niemand ingrijpt, herhaalt deze cyclus zich keer op keer. Dit resulteert in een situatie waarbij de kans dat iemand ingrijpt steeds kleiner wordt, omdat de fixaties steeds steviger worden. Er is duidelijk iets nodig om dat *los te trekken*.

Over het gebruik van de Mutual Gains Approach tijdens het proces is dus latente cognitieve fixatie aanwezig. Deze fixatie is niet uitgesproken tijdens het samenwerkingsproces, terwijl het wel een belangrijke werkelijkheidsdefinitie is voor individuele actoren. Dit heeft duidelijk invloed op de sfeer. De gebruikte *planning is dominant*, waarbij visievorming in de fase na het vaststellen van de 0-situatie en de toetsing (confrontatie) aan de orde komt. Het projectteam stuurt niet op visie voordat deze twee fasen zijn afgesloten. Daarnaast is bij het vaststellen van de 0-situatie weinig oog voor de behoefte aan uitleg over de manier waarop deze is geïnventariseerd en tot stand is gekomen. Er is lange tijd geen gezamenlijk visie om naar toe te werken. Men praat veel over de manier waarop het proces verloopt. Omdat het een moeizame start was, heeft dit gevolgen gehad voor het enthousiasme en het draagvlak tijdens het proces.

Een ander punt wat heeft gezorgd voor het ontstaan van onvrede over het verloop van het proces is het *ontbreken van een gezamenlijk inhoudelijk uitgangspunt* aan het begin van het proces. In augustus 2008 was er duidelijk een verschil in kennis over de inhoud van Natura 2000 en bijbehorende beheerplannen. Zo worden tijdens vergaderingen in december 2008 en januari 2009 veel vragen gesteld over het begrip 'bestaand gebruik'. Er ontstaat zelfs een patroon, waarbij steeds dezelfde vragen door dezelfde actoren op dezelfde manier op de agenda van de Taskforce vergaderingen wordt gezet. Dit patroon wordt lange tijd niet doorbroken, niet door het projectteam of door leden van de Taskforce. Het is duidelijk dat Natura 2000 *een lastig onderwerp* is. Het begrip is in voorgaande jaren veel in het nieuws geweest, waardoor het een negatieve lading heeft gekregen (zie figuur 1 op pagina 26). Het is van groot belang om dit te onderkennen en hierop in te spelen. *Herhaling is hierbij belangrijk*, zodat men steeds beter vat krijgt op dit lastige begrip en alles wat erbij komt kijken. Daarom is het merkwaardig dat er tijdens het proces zo weinig helderheid wordt gegeven wanneer Taskforce leden vragen hebben over inhoudelijke onderwerpen. Uiteindelijk heeft het projectteam bij het geven voorbeeld ingegrepen door het geven van een presentatie over de wettelijke kaders van bestaand gebruik. Toch heeft het enkele maanden geduurd voordat de vragen naar inhoudelijke informatie over bestaand gebruik zijn opgepakt.

Een ander voorbeeld van het laat signaleren van behoeften om inhoud te bediscussiëren is het feit dat Taskforce leden al in een vroeg stadium van het proces hebben aangegeven dat zij graag een door de bevolking gedragen Natura 2000-beheerplan zien. Het is tijdens de startbijeenkomst in augustus 2008 al genoemd, en komt meerdere keren terug tijdens Taskforce vergaderingen. Uit de interviews (tussen

december 2008 en februari 2009) blijkt dat de betrokken partijen zich grote zorgen maken over dit draagvlak onder de bevolking. De spelregels van de Mutual Gains Approach zijn voornamelijk gericht naar het interne proces, terwijl dit duidelijk een signaal van de Taskforce leden is dat het externe proces minstens zo belangrijk is. Het projectteam reageert hier langzaam op en komt in december met een kort lijstje met communicatiemiddelen. In juli 2009 is hier een vervolg aan gegeven, maar tijdens de vergadering is besloten dat dit veel verder moet worden uitgewerkt.

Aanbevelingen

Geconcludeerd kan worden dat de Taskforce behoefte heeft aan *inhoudelijke informatie*, zodat er duidelijkheid voor de eigen organisatie ontstaat. Bovendien hebben veel organisaties te maken met achterbannen die wachten op diezelfde duidelijkheid. Het projectteam is hier niet actief mee omgesprongen en heeft niet op tijd gezorgd voor meer duidelijkheid rondom inhoudelijke begrippen.

Door flexibeler om te gaan met de fasering die volgens de Mutual Gains Approach is opgesteld, zou de provincie beter kunnen *inspringen op de informatiebehoeften* vanuit de Taskforce. Natuurlijk is structuur in een planning belangrijk, maar het levert ook tijdswinst op om vragen en twijfels weg te nemen. Dit kan tot gevolg hebben dat het proces in het begin misschien langzamer vordert, maar dit neemt wel onduidelijkheden voor de toekomst weg. Wanneer het voor iedereen duidelijk is wat de bedoeling is, zal hier tijdens het proces van geprofiteerd worden. Dit zal een positieve invloed op de sfeer hebben, omdat er dan minder over het proces zelf wordt gepraat, maar meer over de inhoudelijke kant.

Door het *inbrengen van nieuwe inhoud* aan het proces door de terreinbeherende organisaties (in mei 2009) is de latente cognitieve fixatie opgeheven. De terreinbeherende organisaties hebben een coalitie gevormd om een kaart te ontwikkelen met daarop zoekgebieden voor maatregelen die genomen kunnen worden om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. Hierbij hebben ze de fasering losgelaten en heel concreet voorstellen gedaan over toekomstige stappen. Dit heeft gezorgd voor een *startpunt* waarover verder gepraat kan worden met elkaar. Deze inbreng heeft het proces duidelijk in een stroomversnelling gebracht, men heeft een doel voor ogen. De terreinbeherende organisaties hebben hier tijdelijk als *regisseur van het proces* opgetreden, wat normaalgesproken een taak van het projectteam zou zijn.

In de toekomst is het belangrijk dat aanbevelingen van eerder uitgevoerde studies, zoals de krachtenveldanalyse, worden meegenomen bij de sturing van het proces. In dit geval waren er duidelijk aanwijzingen dat er een grote kans was dat er discussies zouden ontstaan over bestaand gebruik. Dit is ook uit de krachtenveldanalyse naar voren gekomen, waarbij de aanbeveling werd gegeven dat hier een rol lag voor de provincie om ten aanzien van de Veluwe regisserend in te opereren en vooral helder te zijn over bestaand gebruik. Indien het projectteam meer regisserend had opgetreden, had voorkomen kunnen worden dat er zoveel verwarring zou ontstaan over belangrijke begrippen in het Natura 2000-beheerplan.

Het is tijdens het proces duidelijk geworden dat de Taskforce leden behoefte hebben aan andere spelregels. Zo wil men graag duidelijk weten wie de regie over het proces heeft en wanneer er wordt gepraat over bepaalde inhoudelijke punten. De actoren willen dus een planning over het oplossen van inhoudelijke vraagstukken. Nu heeft de Mutual Gains Approach niet gezorgd voor structuur, maar door de manier waarop het projectteam de benadering heeft gebruikt, heeft het juist verwarring veroorzaakt. Het projectteam is van augustus 2008 t/m maart 2009 chaotisch overgekomen, wat ook te maken had met het ontbreken van een eenduidige lay-out bij agenda's en notulen van Taskforce vergaderingen. Daarnaast is het van belang dat vergaderstukken op tijd worden verstuurd, zodat men voldoende tijd heeft om zich voor te bereiden.

6.1.3 Bijdrage Mutual Gains Approach

Na het weergeven van de ontwikkeling van het Natura 2000-beheerplanproces, het aangeven waar de fixaties ontstaan en het geven van aanbevelingen is het mogelijk om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden. In de probleemstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

'In hoeverre draagt de Mutual Gains Approach bij aan het tot stand komen van een door betrokken actoren gedragen Natura 2000-beheerplan voor de Veluwe?'

In het proces van het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe heeft de Mutual Gains Approach geen toegevoegde waarde gehad voor het tot stand komen van een gezamenlijk gedragen plan onder alle actoren. Dit heeft te maken met de manier waarop deze procesbenadering door het projectteam is ingezet in het proces. Het heeft een zeer centrale rol gespeeld bij de provincie, en daardoor ook binnen het projectteam, waarbij de implementatie erg vrijblijvend is geweest.

Op de startbijeenkomst in augustus 2008 is een gezamenlijk startpunt beoogt op sociaal vlak. De actoren kregen hier uitleg over de Mutual Gains Approach. Bij het gebruik van de Mutual Gains Approach is het belangrijk dat alle actoren dezelfde uitgangspositie hebben. Inhoudelijk is er echter nooit een gezamenlijk startpunt geweest. Dit heeft bij de start van het proces gezorgd voor discussie over de betekenis en inhoud van bepaalde begrippen, omdat het niet voor iedereen duidelijk was wat er nu precies van hen werd verwacht in dit Natura 2000-beheerplanproces. Vanaf het moment dat de Taskforce vergaderingen zijn begonnen, is er weinig stil gestaan bij de manier waarop het proces met elkaar zou worden uitgevoerd. Mede hierdoor is het Natura 2000-beheerplanproces een moeizaam proces geweest dat maanden nodig heeft gehad om te landen.

De Mutual Gains Approach is één van de werkwijzen om complexe vraagstukken integraal op te lossen. In dit rapport komt echter naar voren dat de *Mutual Gains Approach* op de Veluwe niet van toegevoegde waarde is geweest voor het proces van het Natura 2000-beheerplan. In plaats van een oplossing lijkt de Mutual Gains Approach tot *vertraging en verwarring* te hebben gezorgd. De actoren hebben de Mutual Gains Approach nooit helemaal geaccepteerd als methode die het proces begeleidt.

De methode is gedurende het proces niet serieus genomen. Wanneer niet iedereen achter de methode staat, is dit te zien in de uitvoering van het proces.

De Mutual Gains Approach heeft dus duidelijk niet het gewenste effect gehad. In het vervolg is er een professionelere procesaanpak nodig met een duidelijke regisseur om een complex proces als het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe in goede banen te leiden.

6.2 *Discussie*

In deze discussie worden verschillende facetten uit dit onderzoek nader bekeken. Eerst wordt in §6.2.1 ingegaan op de waarde van de configuratiebenadering voor deze thesis. Vervolgens gaat §6.2.2 in op de gebruikte methoden, waarna tot slot in §6.2.3 de resultaten worden besproken.

6.2.1 *De waarde van de configuratiebenadering*

Op deze plek ga ik in op de waarde die de configuratiebenadering als theoretisch kader heeft gehad tijdens het schrijven van deze thesis. Ik behandel het fenomeen ‘fixaties’ uit deze thesis, welke ik vergelijk met bestaande literatuur over de configuratiebenadering om vervolgens uit te leggen hoe machtsvraagstukken een rol spelen in het theoretisch kader en deze thesis.

Het gebruik van de configuratiebenadering als *theoretisch kader* heeft laten zien dat de Mutual Gains Approach geen enkele rol speelt bij het tot stand komen van het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe. Door middel van het bestuderen van de betrokken actoren, de werkelijkheidsdefinities en de interactieregels is duidelijk geworden wie samen hebben gewerkt, waarover dat ging en hoe dit interactie is verlopen. De configuratiebenadering is hierbij zeer nuttig gebleken. De duidelijke structuur van de benadering is tijdens het schrijven van de thesis een houvast geweest.

Op basis van de analyse in deze thesis kunnen twee aanvullingen op de configuratiebenadering worden gedaan.

- 1) Volgens Termeer (1993) komt fixatie alleen voor wanneer een sociaal-cognitieve configuratie te lang aanhoudt. Uit dit onderzoek blijkt dat niet per se een configuratie hoeft te bestaan om van fixaties te spreken. Fixatie kan ook ontstaan in situaties waarin (nog) geen configuratie aanwezig is. Fixaties ontstaan wanneer patronen weerbarstig worden. Dit wil zeggen dat werkelijkheidsdefinities en/of interactieregels hardnekkig blijken en niet veranderd kunnen worden, waardoor zij doorgaande interactie belemmeren. Zo'n situatie kan ook heel goed optreden als er geen configuratie is, maar – in theoretische termen – ‘slechts’ een sociaal of cognitief *aggregaat*. Het bestaan van een configuratie is dus geen voorwaarde voor het optreden van fixatie. In korter lopende processen, zoals in deze thesis, is het concept van fixatie juist interessant in gevallen waar nog geen configuraties zijn opgetreden. Wanneer deze fixaties kunnen worden verholpen is dat een stap op weg naar het vormen van een zinvolle configuratie.

- 2) In de configuratiebenadering wordt gesteld dat wanneer werkelijkheidsdefinities en spelregels zo vanzelfsprekend worden dat reflectie niet langer mogelijk is, dit kan leiden tot cognitieve of sociale fixatie. In dit onderzoek is duidelijk gebleken dat er nog een reden is voor het ontstaan van fixatie, namelijk het aanwezig zijn van *latente* werkelijkheidsdefinities. Een werkelijkheidsdefinitie is het product van interactie tussen actoren. Maar de latente werkelijkheidsdefinitie is het product van de interactie van gedachten over de inhoud en het proces binnen de actor zelf. De interviews hebben duidelijk laten zien dat deze laatste soort interactie bepalend is voor het moeizame procesverloop en het niet ontstaan van gedeelde ideeën over de inhoud van het beheerplan.

In de hier gehanteerde benadering zijn *machtsvraagstukken* onderbelicht gebleven. De configuratiebenadering heeft wel oog voor macht, maar alleen wanneer actoren het zodanig als een probleem ervaren dat daar een werkelijkheidsdefinitie over ontstaat. Het ontbreken van werkelijkheidsdefinities over macht betekent echter niet dat machtsfactoren geen rol spelen. Er bestaan bijvoorbeeld ook structurele vormen van macht, die minder zichtbaar zijn en niet geproblematiseerd worden. Zo is het de gewoonte dat de provincie de agenda van de Taskforce vergaderingen bepaalt. Als verantwoordelijk bevoegd gezag en coördinator van het proces heeft de provincie een bepaalde status die wordt geaccepteerd en als vanzelfsprekend wordt ervaren door de Taskforce leden, zonder dat dit wordt uitgesproken. Deze meer structurele vorm van macht, welke gebaseerd is op status en formele verantwoordelijkheid, kan mede de afwachtende houding van de Taskforce leden verklaren. In dit onderzoek is daar in de interviews niet specifiek naar gevraagd. Ook andere actoren hebben een vorm van structurele macht. Zij hebben soms veel grondeigendom (bijvoorbeeld in de vorm van natuurterreinen, recreatieve voorzieningen of landbouwgebied) of hebben veel status en ervaring in het overlegcircuit op de Veluwe. Dit zou bijvoorbeeld kunnen verklaren waarom de interactieregels van de Mutual Gains Approach maar niet breed geaccepteerd worden door de Taskforce leden. Deze interactieregels negeren als het ware deze structurele machtsfactoren door uit te gaan van gelijkheid binnen de onderhandelingen, waarbij gezamenlijkheid van groot belang is. Het is dan ook de vraag hoe geschikt deze aanpak is in een gebied waar al jarenlange ervaring is met samenwerking in het landelijk gebied. Macht is dus onderbelicht tijdens dit onderzoek, maar het is goed voor te stellen dat dit een heel *belangrijke factor* is in een samenwerkingsproces als het Natura 2000-beheerplan op de Veluwe. Het zou interessant zijn om hetzelfde proces vanuit de machtspositie te bestuderen. Dit zou goed kunnen door gebruik te maken van een benadering die duidelijk aandacht heeft voor machtsvraagstukken, bijvoorbeeld de beleidsarrangementenbenadering.

6.2.2 Methoden

De punten die hier worden beschreven zijn de rol van de interviews tijdens het onderzoek, het feit dat het projectteam als eenheid is beschouwd en de mate van invloed die de onderzoeker heeft gehad op het proces.

In het kader van dit onderzoek zijn interviews afgenomen, Taskforce vergaderingen bijgewoond en zijn documenten (zoals notulen) geanalyseerd. Dit heeft een goed beeld opgeleverd van wat er allemaal leeft bij de Taskforce leden tijdens het proces. De triangulatie van methoden is een goede manier geweest om zoveel mogelijk informatie te verzamelen. Met name *de interviews hebben bijgedragen aan het boven tafel halen van latente werkelijkheidsdefinities*. Zonder de interviews zouden deze echt onzichtbaar zijn gebleven en zou ik minder goed in staat zijn geweest om de moeizame procesgang te begrijpen. Vanwege het hoge aantal interviews (22) en de keuze voor het maken van transcripties, heb ik even overwogen om een selectie van Taskforce leden te interviewen. Uiteindelijk ben ik blij dat ik geen selectie heb gemaakt. Het interviewen van alle Taskforce leden heeft een *schat aan informatie* opgeleverd, vanuit alle aanwezige, zeer uiteenlopende invalshoeken en daarmee doet dat recht aan de complexiteit van het Natura 2000 beheerplanproces.

Het projectteam van de provincie heb ik tijdens het onderzoek als eenheid beschouwd. Mijn verwachting was dat binnen het projectteam alle neuzen dezelfde kant op zouden staan. Gedurende het onderzoek is gebleken dat het projectteam uit personen met verschillende ideeën bestaat. Het interviewen van alle Taskforce leden en het uitwerken daarvan heeft dusdanig tijd in beslag genomen, dat er weinig aandacht aan de diversiteit binnen het projectteam is besteed.

Door de aanwezigheid van een aantal maanden op het kantoor van de provincie Gelderland heb ik veel *'inside' informatie* gekregen over het Natura 2000-proces op de Veluwe vanuit het projectteam. Daarnaast heb ik veel informatie gekregen tijdens interviews. Soms vond ik informatie zo relevant voor het verloop van het proces, dat ik suggesties of aanmerkingen heb doorgegeven aan het projectteam. Zo merkte ik tijdens interviews in december en januari dan men moeite had met het feit dat niet concreet was hoe Natura 2000-beheerplan invloed zou hebben op praktijksituaties. Omdat dit meerdere keren ter sprake kwam in verschillende interviews, heb ik dit aan de plaatsvervangend projectleider gemeld. Vervolgens is in de vergadering van 21 januari 2009 een praktijkvoorbeeld gepresenteerd, waarbij werd ingegaan op de manier waarop bestaand gebruik getoetst zou worden met de bestaande habitattypen. Het praktijkvoorbeeld heeft veel vragen opgeroepen, maar daardoor zijn nieuwe onderwerpen ingebracht en is hier al discussie over geweest voordat er daadwerkelijk beslissingen over moesten worden genomen. Dit heeft invloed gehad op het proces. De vraag is of dit problematisch is. Ik denk dat het hoort bij het onderzoek doen op deze manier. Dit is een vorm van actie-onderzoek, waarbij mijn verzamelde informatie op enkele momenten zijn teruggekoppeld naar

het projectteam. Door er in deze discussieparagraaf bij stil te staan wil ik transparant zijn over wat er is gebeurd en wat mijn rol daarin is geweest. Het is aan de lezer zelf om daar een oordeel over te vellen.

6.2.3 Resultaten

Hieronder worden de resultaten van dit onderzoek beschreven waarbij wordt ingegaan op de resultaten van andere onderzoeken over de totstandkoming van Natura 2000-beheerplannen in binnen- en buitenland.

Deze thesis laat zien dat er veel discussie is geweest over bestaand gebruik. Dit sluit aan bij de conclusies in het rapport van Bouwma et al. (2008), waaruit blijkt dat bij de implementatie van Natura 2000 in het buitenland veel discussie omtrent bestaand gebruik is ontstaan. De Veluwe blijkt dus geen uitzondering. De uitkomst van deze thesis sluit daarnaast aan bij de uitkomsten van het rapport *‘Lessen uit pilot beheerplanprocessen – een quickscan over leerervaringen uit de Natura 2000 beheerplanprocessen Voordelta, Wieden-Weerribben en Peelvenen’* wat in juli 2008 is gepubliceerd door het Ministerie van LNV.

In dit rapport zijn adviezen opgesteld, die als lessen voor komende beheerplanprocessen kunnen worden gebruikt. Deze adviezen zijn zeer herkenbaar wanneer gekeken wordt naar het Natura 2000-beheerplanproces op de Veluwe. Omdat in deze thesis enkele dezelfde aanbevelingen naar voren komen, is het de vraag in hoeverre deze tips door het projectteam zijn gebruikt voor het proces op de Veluwe. Een paar voorbeelden van de adviezen in de quickscan zijn: 1) zorgen voor een heldere taakverdeling, 2) inhoudelijke onderbouwing is belangrijk, 3) zorg voor voldoende consensus over kennis, 4) wees voorzichtig met toezeggingen, 5) neem een heldere beschrijving op van lastige begrippen zoals ‘significant negatief effect’ of ‘bestaand gebruik’ in hanteerbare begrippen voor het gebied en 6) ga heel bewust om met deadlines; de betrokkenheid en instemming van partijen zijn vaak niet gebaat bij te hoge tijdsdruk. Het is opvallend dat de belangrijkste aanbevelingen uit deze thesis op hetzelfde neerkomen: 1) zorg voor een duidelijke taakverdeling en treedt als projectteam indien nodig meer regisserend op, 2) zorg voor een inhoudelijk startpunt en 3) geef inhoudelijke onderwerpen meer aandacht als men hierom vraagt en onderbouw deze voldoende.

Omdat in deze thesis enkele dezelfde aanbevelingen naar voren komen, is het de vraag in hoeverre deze tips door het projectteam zijn gebruikt voor het proces op de Veluwe. Het lijkt erop dat veel adviezen uit de quickscan niet door het projectteam van het beheerplan Veluwe zijn opgepakt of niet genoeg konden worden opgepakt. Als we de adviezen uit de quickscan langslopen ontstaat het volgende beeld. Op de startbijeenkomst in augustus 2008 heeft het projectteam interactieregels over de planning, de organisatiestructuur en de Mutual Gains Approach gepresenteerd (advies 1) en gewerkt met een habitattypenkaart (advies 2). Hiermee lijkt het dat het projectteam de eerste twee adviezen ter harte heeft genomen. In het proces was echter onvoldoende sprake van een duidelijke regierol van de

provincie en andere partijen namen geleidelijk aan een gelaten houding aan. Consensus over inhoudelijke kennis (advies 3) kon lange tijd niet ontstaan, omdat niet duidelijk was welke kennis er nu bijvoorbeeld achter de habitattypenkaart zat. Daarnaast ontbraken heldere beschrijvingen van belangrijke begrippen (advies 5), zoals van bestaand gebruik en significant effect. Dit heeft voor veel onrust gezorgd binnen de Taskforce. Ten slotte is de tijdsdruk vanaf de start van het proces hoog geweest: er moest veel gebeuren in een korte tijd. In combinatie met de onduidelijkheid over wat er nu precies zou moeten gebeuren (doel van het beheerplan en belangrijke inhoudelijke beslissingen) leek de procesplanning bij voorbaat al niet realistisch (advies 6).

Men heeft dus voor het beheerplanproces op de Veluwe met knelpunten moeten omgaan die al van tevoren bekend waren. Op basis van deze thesis is het belangrijk te beseffen dat het werken met de Mutual Gains Approach, een op het eerste gezicht veelbelovende structuur voor een complexe probleemaanpak, niet per definitie een goed proces oplevert dat over de inhoud gaat.

Uit deze thesis blijkt dat de Taskforce leden vertrouwen hebben om er met elkaar uit te komen. Dit is belangrijk om tot een bevredigend eindresultaat te komen. De onafhankelijk voorzitter van de Taskforce heeft hier een grote rol in gespeeld. Beunen & van Ark (2005) geven in hun artikel aan dat deze relationele kant van besluitvorming zeer belangrijk is. Op de Veluwe is men er, mede door de lange geschiedenis van gebiedsprocessen en de kennis van elkaars achtergronden, in geslaagd om dit vertrouwen in elkaar te behouden. Dat geeft aan dat er zeker potentie is om op de Veluwe tot een bevredigend beheerplan te komen.

Epiloog

Deze thesis stopt bij de situatie zoals deze was in maart 2009. Maar hoe heeft het proces zich daarna eigenlijk ontwikkeld? In het bijzonder is het interessant om te bekijken of de geconstateerde fixaties nog steeds bestaan of dat ze zijn verminderd of verdwenen. Op 8 april en 1 juli 2009 ben ik aanwezig geweest bij de Taskforce vergaderingen, waardoor ik hier een indruk van heb gekregen. Ik besluit deze thesis dan ook graag met een epiloog.

In de Taskforce vergadering van 8 april 2009 hebben de terreinbeherende organisaties gevraagd of zij in de Taskforce vergadering van mei 2009 een presentatie mochten geven over hoe zij dachten over te nemen beheermaatregelen. Volgend hierop hebben deze organisaties in mei 2009 een kaart met zoekgebieden gepresenteerd aan de Taskforce. In de zoekgebieden zien zij mogelijkheden om beheermaatregelen te nemen om de instandhoudingsdoelstellingen binnen het Natura 2000-gebied van de Veluwe te halen. Dit geeft aan dat er een duidelijke coalitie is gevormd, waarbij de terreinbeherende organisaties het initiatief hebben genomen om het proces een zetje in de goede richting te geven. Zoals in deze thesis is aangegeven, was het proces in maart 2009 nog niet erg inhoudelijk ingevuld. Na deze vergadering is men steeds meer op inhoudelijk vlak gaan vergaderen. Mede door het presenteren van de zoekkaart met gebieden waar maatregelen genomen kunnen worden, heeft het proces meer vaart gekregen. Wanneer ik de vergaderingen van 8 april en 1 juli 2009 met elkaar vergelijk, viel het me op dat men in juli veel openlijker hun knelpunten, angsten en oplossingen naar elkaar toe uitsprekt. Men denkt veel meer met elkaar mee, waardoor ik het gevoel krijg dat de Taskforce nu meer een (inhoudelijke) eenheid is dan voorheen. De terreinbeheerders hebben het gebrek aan inhoud, evenals de sociale fixatie dus geprobeerd vlot te trekken door het inbrengen van nieuwe werkelijkheidsdefinities. Dat is een belangrijke voorwaarde voor het vormen van een configuratie.

Over één ding maak ik mij echter veel zorgen: hoe wordt dit moeilijke onderwerp aan de ‘gewone’ mensen, die op de Veluwe wonen, werken en recreëren, uitgelegd? In de nabije toekomst draagvlak creëren wordt nog een hele uitdaging. Het communicatieplan wat tijdens de Taskforce vergadering op 1 juli 2009 is gepresenteerd was zeer summier. Het gaf geen duidelijkheid over de manier waarop het projectteam en de Taskforce dit willen aanpakken. Ik begrijp heel goed dat dit een ontzettend moeilijke opgave is waar op korte termijn veel aandacht aan moet worden besteed. Zeker gezien de vaak negatieve berichtgeving rondom Natura 2000 en de gevolgen voor andere functies, burgers en het bedrijfsleven is goede communicatie en betrokkenheid van burgers bij het beheerplan ontzettend belangrijk.

In augustus en september 2009 zijn de 2 laatste vergaderingen, die ik zeker ga bijwonen. Ik hoop dat deze thesis een bijdrage kan leveren aan het evalueren van het Natura 2000-beheerplan proces op de Veluwe. Dat lijkt me een mooie afsluiting van dit jaar, wat voor mij vol zat met Natura 2000. De thesis is nu ten einde, maar het proces en hopelijk daarmee ook de inhoud gaat voorlopig nog door. Totdat het definitieve beheerplan bij de Minister van LNV op haar bureau ligt...

Literatuurlijst

- Arts, B., Leroy, P. & van Tatenhove, J (2006). 'Political Modernization and Policy Arrangements: A framework for Understanding Environmental Policy Change'. In: *Public Organization Review* 6 (2), pp. 93-106, Wageningen.
- Beunen, R. & van Ark, R. (2005). 'Beheerplannen voor Natura 2000 gebieden. Advies over rol, inhoud en positionering van het instrument'. In: *Wageningen studies voor planning, analyse en ontwerp*, nr. 3. Leerstoelgroep Landgebruiksplanning, Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Bolk, H. (1989). *Organizing, Changing, Simulating*, Eburon, Delft.
- Bouwma, I.M., Kamphorst, D.A., Beunen, R. & van Apeldoorn, R.C. (2008). *Implementatie Natura 2000 in Europa: een vergelijkende studie tussen Nederland en de buurlanden*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 90.
- Bus, A. (2009). Powerpointpresentatie 'Natuurbeschermingswet 1998', gepresenteerd op 4 maart 2009, Apeldoorn.
- European Commission (2007). Natura 2000 Network - What is Natura 2000. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm (gedownload op 23 oktober 2008).
- European Union (2002). Commission working document on Natura 2000, Brussels.
- European Union (2008). Natuurlijke habitats (Natura 2000). Brussel http://europa.eu/legislation_summaries/environment/nature_and_biodiversity/128076_nl.htm (gedownload op 8 juni 2009).
- Fenger, H.J.M. (2003). 'Over implementatie en beleidsverandering – 'Policy change and learning' van Paul Sabatier & Hank Jenkins-Smith'. In: *Blad Bestuurskunde*, jaargang 12 (3), pp. 123-131, Rotterdam (www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=2003.5.12.3.3; gedownload op 23 oktober 2008).

- Genugten, K. van (2001). *Huiselijk geweld in Tilburg - Een onderzoek naar de mogelijkheden voor een gezamenlijke aanpak*, Tilburg
<http://www.uvt.nl/diensten/dsz/wewi/publicaties/190huiselijkgeweld/> (samenvatting, gedownload op 21 oktober 2008).
- Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1989). *Beleid en politiek, een inleiding in de Beleidswetenschap en de beleidkunde*, Coutinho, Bussum.
- Groene ruimte (2008). www.groeneruimte.nl/dossiers/natura2000 (gedownload op 23 oktober 2008).
- Guba, E.G. (1990). *The Paradigm Dialogue*, Sage, New York.
- Jong, D.M. de (1999). *Tussen natuurontwikkeling en Landschaftsschutz – Sociaal-cognitieve configuraties in het grensoverschrijdend natuurbeleid*, Eburon, Delft.
- Laat, W.A.M. de (1983). *Vragen naar de onbekende weg, een sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar deskundigheid in het kader van een theorie over organiseren*, Delft.
- Maas, A.J.J.A. (1988). *Ongedefinieerde ruimten: sociaal-symbolische configuraties*, Eburon, Delft.
- Medico, D. (2005). Powerpointpresentatie 'Introduction to qualitative analysis of in-depth interviews'. University of Lausanne, Health Psychology Unit,
http://www.gfmer.ch/PGC_RH_2005/pdf/Qualitative_analysis.pdf (gedownload op 11 november 2008).
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2005). *Handreiking beheerplannen Natura 2000 gebieden*, Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2007). *Natura 2000 – Over beheerplannen en vergunningen*, Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2008). *Natura 2000 – Natuurbeschermingswet 1998 en gemeenten*, Den Haag.

- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2008b). *Lessen uit pilot beheerplanprocessen – een quickscan over leerervaringen uit de Natura 2000 beheerplanprocessen Voordelta, Wieden-Weerribben en Peelvenen*, 25 juli 2008, Wageningen. (Te downloaden op http://www.wing-wageningen.nl/projecten/beleid/lessen_uit_pilot_bheerplanprocessen)
- Projectteam Veluwe (2008). *Verslag Startconferentie Beheerplan N2000 Veluwe*, 25 en 26 augustus 2008, Arnhem.
- Projectteam Veluwe (2008b). Powerpointpresentatie ‘Aanpak plan en proces versie 06’, Arnhem.
- Projectteam Veluwe (2008c). *Ad agendapunt 3b Onderwerpen Natura 2000*, 18 november 2008, Arnhem.
- Projectteam Veluwe (2008d). *Routekaart voor Beheerplan Natura 2000 Veluwe*, 21 november 2008, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2008). *Natura 2000-beheerplannen Gelderland, plan van aanpak*, Arnhem.
- Provincie Noord-Brabant (2008), *Handleiding Mutual Gains Approach*, 's-Hertogenbosch. (Te downloaden op www.brabant.nl/upload/documenten/mga-handleiding.pdf)
- Rademaker, L. & Bergman, H. (1977), *Sociologische stromingen*, Het Spectrum/Intermediair, Utrecht.
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (1999). ‘The Advocacy Coalition Framework: An Assessment’. in: Sabatier. P.A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, pp. 117-166.
- Schie, M. van (2008). P²-rapport *Krachtenveldanalyse Beheerplan Natura2000 Veluwe*, versie 0.1, Rossum.
- Schie, M. van en C. Rövekamp (2008). Powerpointpresentatie ‘Procesplan Beheerplan Natura 2000 Veluwe’, 13-06-2008, versie 0.6.
- Senge, P. M. (1990). *The leader's new work: building learning organizations*, Sloan Management Review, 32(1), pp. 7-24.
- Termeer, C.J.A.M. (1993). *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid; een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*, dissertatie, Vuga, 's-Gravenhage

- Termeer, C.J.A.M. (2007). *Vital differences on public leadership and societal innovation*, inaugurele speech op februari 2007, Wageningen.
- Twist, M.J.W. van & Termeer, C.J.A.M. (1991), 'Introduction to configuration approach: a process theory for societal steering'. In: R.J. in 't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer & M.J.W. van Twist (Eds.), *Autopoiesis and configuration theory: new approaches to societal steering*, Kluwer, 1991, Dordrecht, pp. 19-29.
- Vaus, D. de (2001), *Research Design in Social Research, Part V Case Study Designs*, Sage publications, London.
- Veluwecommissie (2009), www.veluwecommissie.nl (gedownload op 9 maart 2009).
- Vissers, G.A.N. (1994). *The production of strategy*, Eburon, Delft.
- Voogt, A.A. (1990). *Managen in een meervoudige context, naar een methode voor het ontwikkelen en veranderen van sociaal cognitieve configuraties*, Eburon, Delft
- Yin, Robert K. (1981). 'The Case Study Crisis: Some Answers'. In: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26, No. 1, Cornell University

Bijlage 1 Interviewvragen

Inhoudelijke vragen

Uit de stukken van de startbijeenkomst in augustus jl. komen vanuit uw organisatie een aantal belangen naar voren.

1. Kunt u deze belangen toelichten?
2. Welke onderwerpen vindt u belangrijk voor de inhoud van het Natura 2000 beheerplan Veluwe?
3. Wat is voor u het doel van het beheerplan?
4. Zijn er, denkt u, onderwerpen waarop het proces zou kunnen vastlopen?
5. Wat vindt u van de gekozen aanpak (*Mutual Gains Approach*) ?

Vragen over interactie

6. Hoe communiceert u met uw achterban over de inhoud van het beheerplan?
 - a. Heeft u vooraf gaande aan de Taskforce vergaderingen nog een speciaal overleg?
7. Met welke andere personen of organisaties hebt u contact over het Natura 2000 beheerplan Veluwe, buiten de Taskforce bijeenkomsten om?
8. Hebt u er vertrouwen in dat u samen met de leden van de Taskforce tot overeenstemming kan komen?
9. Wanneer is het beheerplan voor u echt geslaagd? (*wat is de kritische succesfactor?*)

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

- ◆ Dhr. Bakkenes LTO Noord
- ◆ Dhr. Beltman Recreatie Genootschap Veluwe (RGV)
- ◆ Dhr. Boers Nationaal Park de Hoge Veluwe
- ◆ Dhr. Boom Kamer van Koophandel
- ◆ Dhr. Borgonje Ministerie van Defensie
- ◆ Dhr. Crama Werkgeversorganisaties VNO/NCW en SER
- ◆ Dhr. Dekker LTO Noord
- ◆ Dhr. Driessen Vitens
- ◆ Dhr. Gelsing Recron
- ◆ Dhr. Gorter Gelders Particulier Grondbezit (GPG)
- ◆ Dhr. Hoefsloot Vereniging voor Kleine Kernen (VKK)
- ◆ Dhr. Hogenbirk Leefbaarheid
- ◆ Dhr. van Huffelen Vereniging Wildbeheer Veluwe
- ◆ Dhr. Jacobs Staatsbosbeheer
- ◆ Dhr. de Koe Vereniging Natuurmonumenten
- ◆ Dhr. de Kruijf Gemeente Barneveld
- ◆ Dhr. Kuper Kroondomein Het Loo
- ◆ Dhr. Roozen Geldersch Landschap en Geldersche Kastelen
- ◆ Mevr. Tiemens Gemeente Rheden
- ◆ Mevr. Veerbeek Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
- ◆ Dhr. Verwolf Waterschap Veluwe
- ◆ Dhr. Vintgens Gelderse Milieu Federatie (GMF)