Participeren in Natura 2000: een utopie?

Verwachtingen en ervaringen in het Natura 2000-gebiedsproces in de provincie Overijssel

M.J. Huis in 't Veld, MA

14-8-2011

Participeren in Natura 2000: een utopie?

Verwachtingen en ervaringen in het Natura 2000-gebiedsproces in de provincie Overijssel

Masterthesis voor de opleiding Applied Communication Sciences, Wageningen University

Supervisie:
Dr. ir. J.M. van Paassen

Co-supervisie:
Dr. E. Turnhout

Examinator:
Prof. Dr. ir. C. Leeuwis

Auteur:
M.J. Huis in ’t Veld MA
850623-372-040
Thesis Communication Strategies COM-80533

Voorwoord

Als bewoner van het platteland ben ik geïnteresseerd in mijn omgeving. Ik houd van de natuur om me heen en geniet van het leven op de boerderij. Vanaf de verhuizing naar het platteland heeft de samenhang tussen beleid, visie, het leven en het werken in het buitengebied me aangesproken. Ik vind het dan ook een voorrecht om een onderzoek te mogen doen naar het Natura 2000-gebiedsproces.

Dit onderzoek heeft niet plaats kunnen vinden zonder de enthousiaste aanzet van Nettie Aarnink. Zij heeft mij in contact gebracht met de provincie Overijssel en samen hebben we energie gestoken in het opzetten van dit onderzoek. Ik dank de provincie Overijssel voor het bieden van de mogelijkheid om een veel besproken onderwerp als Natura 2000 nader te onderzoeken. Ik dank de beleidsmakers waarmee ik gesproken heb; jullie zijn voor een deel de inhoud van deze thesis. Speciale dank gaat uit naar Paul Scholte Albers voor het regelen van allerlei zaken, het luisterend oor, zijn scherpe visie en de openheid waarmee hij heeft meegewerkt aan dit onderzoek; het getuigt van kennis, kunde en zelfreflectie. Ik dank de geïnterviewden in het gebied voor hun tijd en mooie reacties. Ik heb gemerkt dat praten met betrokkenen in het Natura 2000-proces de tongen los maakt. Het was plezierig om jullie inbreng te verwerken en ik hoop dat ik enkele frustraties weg heb kunnen nemen door ook een luisterend oor te zijn.

Natuurlijk ook een woord van dank aan mijn beide supervisors uit Wageningen: Annemarie van Paassen en Esther Turnhout. Individueel hebben jullie je steentje bijgedragen aan dit onderzoek. Annemarie heeft dit onderzoek verder gebracht door haar scherpe, analytische vermogen. Esther door haar (enorme) wetenschappelijke kennis en inzichten. Samen waren jullie echt goed op dreef! Het was fijn om samen met jullie de grenzen van mijn wetenschappelijke inzicht op te zoeken… en deze keer op keer weer op te rekken. Mede door jullie is dit onderzoek zo geworden als het is.

Niet op de laatste plaats bedank ik mijn werkgever Marb Consultancy voor het beschikbaar stellen van tijd, zodat afstuderen naast mijn baan haalbaar is geworden. Ik dank Martin Verbeek ook voor zijn inzichten in het Natura 2000-proces en zijn vermogen om kort en bondig de focus te leggen op zaken die echt relevant zijn. Mijn collega's dank ik voor het constante vragen naar de vorderingen van mijn onderzoek.

Speciale dank is gericht aan mijn ouders, die mij opgevoed hebben met de gedachte dat alles binnen handbereik kan zijn, als je daarvoor echt je best wilt doen.

Als laatste een woord aan jou, Henk-Jan. Dank voor de vroege ochtendwandelingen in de winter, dank voor je geduld, dank voor je relativerende vermogen dat aan alles een einde komt, dus ook aan mijn studie. Dank voor het vertrouwen in mij. Ik kijk uit naar onze toekomst!

Markelo, augustus 2011
Juliëtte Huis in 't Veld

Samenvatting

In dit onderzoek wordt er ingegaan op het Natura 2000-gebiedsproces in de provincie Overijssel. Specifiek worden de gebiedsprocessen in de Natura 2000-gebieden Boetelerveld *(Salland)* en Springendal & Dal van de Mosbeek *(Noordoost Twente)* nader onderzocht. Aan de hand van interviews op provinciaal- en op gebiedsniveau worden de participatieve verwachtingen en ervaringen in het Natura 2000-gebiedsproces onderzocht. Tevens wordt er gekeken naar een wenselijke vorm van participatie volgens de gebiedspartijen. De Natura 2000-beheerplannen worden in samenspraak met het gebied aan de hand van een organisatiestructuur van werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen nader uitgewerkt. Deze organisatiestructuur staat voor een grote maatschappelijke inbreng waarin er ruimte is voor belangenpartijen, grondeigenaren en terreinbeherende organisaties. Het Natura 2000-beleidsproces is strak ingekaderd. Dat wil zeggen dat de te behalen natuurdoelen op voorhand vast staan en er een bepaald resultaat geboekt moet worden. Tussen een redelijk grote maatschappelijke inbreng en een beperkte ruimte daarvoor in het beleidsproces, zit een spanningsveld. Dit spanningsveld zorgt voor een moeizaam verlopen gebiedsproces, waarnaar alle deelnemende partijen refereren als een 'gefrustreerd proces'. Dit onderzoek gaat hier nader op in door de Natura 2000-gebiedsprocessen in de gebieden Boetelerveld en Springendal & Dal van de Mosbeek te analyseren. Deze analyse wordt verricht aan de hand van een ontwikkeld analytisch raamwerk, dat als discussie-instrument kan worden gebruikt. Het model benadrukt dat beleidsprocessen en de vorm van participatie op elkaar afgestemd dienen te worden, om een zo effectief en gewenst mogelijk participatief beleidsproces te krijgen.

Kernwoorden: Natura 2000, participatie, participatievormen, gebiedsproces, beleidsproces, organisatiestructuur

Inhoud

1. Inleiding ..... - 8 -
1.1 Natura 2000 en beeldvorming ..... - 8 -
1.2 Natura 2000 in de provincie Overijssel; een beknopte probleemschets ..... - 9 -
1.3 Doel van het onderzoek ..... - 10 -
1.4 Onderzoeksvraag ..... - 10 -
1.5 Relevantie ..... - 11 -
2. Theoretisch kader ..... - 12 -
2.1 Inleiding ..... - 12 -
2.2 Participatie in het algemeen ..... - 12 -
2.3 Participatie in beleidsprocessen ..... - 13 -
2.4 Minimale of maximale participatie? ..... - 17 -
2.5 Beleidsstrategieën en beleidsproblemen ..... - 22 -
2.6 Participatie toegepast: environmental management ..... - 25 -
2.7 Analytisch raamwerk en discussie-instrument ..... - 26 -
2.8 Samenvatting en deelvragen ..... - 28 -
3. Methode ..... - 30 -
3.1 Provincie Overijssel als opdrachtgever ..... - 30 -
3.2 Kwalitatieve methode ..... - 31 -
3.3 Onderzoekstechniek ..... - 32 -
3.4 Dataverzameling en -analyse ..... - 33 -
3.5 Keuzes; een persoonlijke noot ..... - 34 -
Hoofdstuk 4: Natura 2000 in de provincie Overijssel ..... - 35 -
4.1 Nationale richtlijnen Natura 2000 ..... - 35 -
4.2 provinciale richtlijnen Natura 2000 ..... - 36 -
4.3 Tussentijdse samenvatting ..... - 45 -
Hoofdstuk 5: Gebiedsproces Boetelerveld ..... - 47 -
5.1 Boetelerveld ..... - 47 -
5.2 Kaders en opgaven ..... - 47 -
5.3 Handelen van participanten ..... - 51 -
5.4 Participatieproces ..... - 52 -
5.5 Samenvatting gebiedsproces Boetelerveld ..... - 54 -
Hoofdstuk 6: Gebiedsproces Springendal & Dal van de Mosbeek ..... - 56 -
6.1 Springendal & Dal van de Mosbeek ..... - 56 -

6.2 Kaders ..... - 56 -
6.3 Handelen van participanten ..... - 59 -
6.4 Participatieproces ..... - 60 -
6.5 Samenvatting gebiedsproces Springendal & Dal van de Mosbeek ..... - 63 -
6.6 Analyse Boetelerveld ten opzichte van Springendal & Dal van de Mosbeek ..... - 63 -
Hoofdstuk 7: Natura 2000-gebiedsproces ..... - 66 -
7.1 Functioneren van de werk-, klankbord- en stuurgroepen ..... - 66 -
7.2 Verwachte, ervaren en wenselijke participatie ..... - 72 -
7.3 Wenselijk ten opzichte van praktijk per groep ..... - 75 -
7.4 Tussentijdse conclusie ..... - 78 -
Hoofdstuk 8. Analyse, conclusie en discussie ..... - 80 -
8.1 Analyse ..... - 80 -
8.2 Beantwoording deelvragen ..... - 84 -
8.3 Conclusie ..... - 86 -
8.4 Discussie ..... - 87 -
Hoofdstuk 9: Scenario's, reflectie & aanbevelingen ..... - 90 -
9.1 Scenario's ..... - 90 -
9.2 Reflectie ..... - 91 -
9.3 Aanbevelingen ..... - 94 -
Literatuurlijst ..... - 98 -
Bijlagen ..... - 102 -

1. Inleiding

De natuur in Europa is kwetsbaar, ook in Nederland. Daarom heeft de Europese Unie een richtlijn opgesteld om zeldzame natuurgebieden te beschermen: Natura 2000. Hoofddoel van Natura 2000 is het keren van de achteruitgang van de biodiversiteit (Regiebureau Natura 2000, 2010). In alle Europese landen zijn Natura 2000-gebieden aangewezen, samen vormen ze een netwerk van ecologisch kwalitatief hoogstaande gebieden. Het oorspronkelijke doel van de Europese Unie was om in 2010 de achteruitgang van de biodiversiteit een halt toe te roepen (Ministerie van LNV, 2005). Een netwerk van Natura 2000-gebieden is over Europa uitgerold om aan dit criterium te voldoen. Nederland heeft nationaal 162 Natura 2000-gebieden aangewezen (o.a. Beunen, 2010; Regiebureau Natura 2000 en www.minlnv.nl). Afhankelijk van waar het Natura 2000-gebied is aangewezen, zijn er verschillende partijen verantwoordelijk voor het formuleren van beheerplannen, de zogenoemde voortouwnemers. Deze partijen zijn de provincie, het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie, het ministerie van Infrastructuur en Milieu en Rijkswaterstaat. Voor elk Natura 2000-gebied wordt een beheerplan opgesteld met een van deze partijen als voortouwnemer, wat inhoudt dat in alle gevallen een overheidsinstantie het initiatief neemt om een beheerplan op te stellen. In deze beheerplannen wordt aangegeven welke beleids- en beheersmaatregelen er nodig zijn om de natuurkwaliteit van het gebied te waarborgen en hoe dit in verhouding staat met het huidige gebruik van het gebied (ministerie van LNV, 2005).[1] Het vormgeven van een beheerplan is juridisch geborgd in de Natuurbeschermingswet uit 1998 die stelt dat een beheerplan vormgegeven dient te worden 'in overleg met eigenaars, gebruikers en andere belanghebbenden'. (Natuurbeschermingswet, 1998; Ministerie van LNV, 2005). In de handreiking beheerplannen (ministerie van LNV, 2005) wordt aangegeven dat het beheerplan voor een Natura 2000-gebied wordt opgesteld met alle betrokken partijen die een natuur of ander belang vertegenwoordigen in het gebied. Vanaf 2008 wordt voor het eerst gesproken dat betrokken partijen in een participatief proces de beheerplannen vormgeven. In de *intentieverklaring beheerplannen Natura 2000* hebben partijen zich ten doel gesteld representatieve participatie te verkrijgen bij het opstellen van beheerplannen, zodat alle belangen goed kunnen worden afgewogen (Intentieverklaring beheerplannen Natura 2000, 2008)[2]. Minten et al (2010) spreekt eveneens van participatie bij het opstellen van beheerplannen. Ook andere wetenschappelijke onderzoeken geven aan dat het opstellen van een beheerplan gekarakteriseerd kan worden als een proces waarbij vele actoren betrokken zijn (o.a. Beunen, 2010).

1.1 Natura 2000 en beeldvorming

De negatieve publiciteit omtrent Natura 2000 overheerst de media; er wordt vooral aandacht geschonken aan de beperkingen en negatieve aspecten van het beleid (Regiebureau Natura 2000, 2010). Het Regiebureau Natura 2000[3] heeft een landelijk onderzoek (oktober 2010) uit laten voeren naar de beeldvorming over Natura 2000 bij relevante doelgroepen. Dit zijn regionale en lokale politici, belangenorganisaties en direct betrokkenen. Allen partijen die (professionele) affiniteit hebben met of betrokken zijn bij Natura 2000. Uitkomsten van het onderzoek zijn onder andere dat

[1] Handreiking beheerplannen Natura 200-gebieden. Ministerie van LNV, directie natuur.
[2] De intentieverklaring is getekend door twintig partijen, waaronder nationale overheden, provinciale overheden, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Land en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO).
[3] Het Interbestuurlijk *Regiebureau Natura 2000* is een onafhankelijke partij die de totstandkoming van Natura 2000-beheerplannen coördineert en regiseert. Samenwerkende partners van het regiebureau zijn het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, het ministerie van Defensie, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en Steunpunt Natura 2000.

de ontevredenheid over Natura 2000 vooral gevoed worden door de belemmeringen die het beleid zou opleveren voor sector, bedrijf of persoonlijke situatie, afkomstig van het spanningsveld tussen economie en ecologie. Daarnaast oordelen zowel betrokkenen, als maatschappelijke organisaties en politici dat hun betrokkenheid bij het opstellen van beheerplannen vooralsnog te wensen overlaat. Vooral de inbreng van bewoners wordt als onvoldoende beoordeeld (Regiebureau Natura 2000, 2010).

Een voorzichtige doorkijk naar de literatuur laat zien dat het vormgeven van het Natura 2000 beleid volgens een model waarin meerdere actoren betrokken zijn, verschillende uitdagingen kent, (Beunen, 2010, Minten et al, 2010), die soms onverwachte effecten met zich meebrengt. Ook als Natura 2000 in het breder perspectief wordt geplaatst van environmental management, zien we dat het vormgeven van omgevingsvraagstukken door middel van een participatief model onbedoelde neveneffecten tot gevolg kan hebben die het proces een andere wending kunnen geven of zelfs vertragen (o.a. Reed, 2008; Beunen, 2010; Aarts & Leeuwis 2010; Leeuwis, 2004; Turnhout & van der Zouwen, 2010; Bulkeley & Mol, 2003). De onzekerheid met betrekking tot de consequenties van natuurbescherming op andere activiteiten in het gebied is samen met het participatievraagstuk één van de belangrijke factoren in de moeilijke implementatie van Natura 2000 (Beunen, 2010).

1.2 Natura 2000 in de provincie Overijssel; een beknopte probleemschets

In Overijssel is natuur een belangrijk element in de woon, werk- en leefomgeving. Op het platteland worden economie en ecologie verenigd (communicatieplan Natura 2000, 2010). In Overijssel is de provincie aangewezen als voortouwnemer voor verscheidene Natura 2000-gebieden. De provincie Overijssel kent 25 Natura 2000-gebieden, waarvan de provincie voor 16 gebieden voortouwnemer is. De overige negen Natura 2000-gebieden vallen onder het ministerie van EL&I, Rijkswaterstaat en de provincie Gelderland (uiterwaarden IJssel).

Het Natura 2000-beleid wordt uitgevoerd aan de hand van beheerplannen. Het proces om te komen tot beheerplannen (het beheerplanproces) wordt vormgegeven door de voortouwnemer. De voortouwnemer is namens Gedeputeerde Staten of de minister (afhankelijk van het gebied) verantwoordelijk voor het vormgeven van het beheerplanproces, de procesvoortgang en het opstellen van de beheerplannen. Elke voortouwnemer mag de implementatie van participatie binnen de beheerplannen zelf invullen. Doordat het ministerie van LNV in documentatie (handreiking beheerplannen, 2005) feitelijk alleen een handreiking geeft die de Natuurbeschermingswet (1998) volgt waarin staat dat beheerplannen in samenspraak met overheid en 'lokale belangen' vormgegeven dient te worden, zijn er nationaal verschillende uitwerkingen van het beheerplanproces te onderscheiden. Om het onderzoek zo concreet mogelijk te maken en naast wetenschappelijke ook maatschappelijke en praktische relevantie mee te geven, wordt het onderzoek daarom toegepast op twee Natura 2000-gebieden in de provincie Overijssel, die door de provincie zijn geselecteerd.

De Natura 2000-beheerplannen worden in Overijssel door middel van een structuur van stuurgroepen, klankbordgroepen en werkgroepen vormgegeven en door Gedeputeerde Staten vastgesteld. De vaststelling van beheerplannen door Gedeputeerde Staten is juridisch geborgd in de Natuurbeschermingswet uit 1998. In de werkgroepen hebben verschillende belangenpartijen zitting. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor het opstellen van een (concept)beheerplan, waarin zij op een actieve wijze informatie aandragen over het gebied rond de thema's ecologie, gebruiksfuncties

en ontwikkelingen in het gebied. De klankbordgroepen zijn een 'tweede schil' van het gebied, waarin belanghebbende organisaties zitting hebben die niet in de werkgroep vertegenwoordigd zijn. De klankbordgroep reageert op producten die zijn opgesteld door de werkgroep. De stuurgroep bewaakt uiteindelijk de voortgang van het proces, stuurt op inhoud en adviseert uiteindelijk aan gedeputeerde staten. Het concept beheerplan dat is opgesteld door de werkgroep wordt besproken in de klankbordgroep wordt ook in de stuurgroep ter bespreking voorgelegd.

De provincie Overijssel heeft gemerkt dat er binnen de weergegeven structuur onduidelijkheden zijn ontstaan over de rol, functioneren en bevoegdheden van de drie groepen, in het bijzonder de klankbordgroep. De Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG) heeft in 2009 onderzoek gedaan naar het Natura 2000-gebiedsproces. Uit dit onderzoek blijkt dat het Natura 2000-proces in Overijssel wordt overschaduwd door het gebrek aan vertrouwen tussen betrokken partijen, de onduidelijkheid over de uitgangspunten van het proces en de complexiteit van de materie (PCLG, 2009). Begin 2010 heeft de provincie Overijssel daarom het beheerplanproces geactualiseerd.

Momenteel buigt de provincie Overijssel zich over de vraag hoe het gebiedsproces rond Natura 2000 – het opstellen van de beheerplannen en de uitvoering daarvan – met een eventuele aanpassing op een andere manier (participatief) vormgegeven kan worden.

1.3 Doel van het onderzoek

Doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in het moeizame verloop van het Natura 2000-gebeidsproces in de provincie Overijssel. In dit onderzoek gaan we in op *kaders* en de *ruimte* die kaders voor actoren toelaten om te participeren in het Natura 2000-gebiedsproces. Het perspectief van deze kaders ligt in dit onderzoek bij de overheid: welke kaders hebben zij gesteld en hoe worden de kaders gezien door beleidsmakers? Deze kaders die door de overheid zijn van invloed op de ruimte die actoren hebben om te participeren in het Natura 2000-gebiedsproces.

Kaders spelen een belangrijke rol in beleidsprocessen, omdat zij een *ruimte* vertegenwoordigen. Een kader is een omtrek, een raamwerk. Het geeft grenzen aan. Een kader kan gezien worden als een ruimte waarbinnen gehandeld wordt. Kaders kunnen betrekking hebben op beleid, maar bijvoorbeeld ook op participatie. Er wordt dan respectievelijk gesproken van een beleidskader of een participatiekader. Concreet wordt er in dit onderzoek binnen het beleidskader Natura 2000 gekeken naar de participatieve mogelijkheden, verwachtingen en ervaringen van deelnemende actoren aan het gebiedsproces.

Het Natura 2000-gebiedsproces is door de provincie Overijssel vormgegeven aan de hand van een structuur van werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen. Voor het functioneren van deze groepen zijn richtlijnen opgesteld[4]. Deze richtlijnen kunnen gezien worden als een kader voor het handelen van actoren.

1.4 Onderzoeksvraag

Om een antwoord te krijgen op de geschetste probleemstelling is in samenspraak met de provincie Overijssel de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

[4] In hoofdstuk vier wordt verder ingegaan op de richtlijnen die zijn opgesteld voor de groepen.

Hoe kan het participatieve proces rond het opstellen van Natura 2000-beheerplannen in de provincie Overijssel verbeterd worden en welke aanbevelingen kunnen daarvoor gedaan worden?

Het voorliggende onderzoek moet de provincie Overijssel inzicht verschaffen in het Natura 2000-gebiedsproces en antwoord geven op de vraag hoe het Natura 2000-gebiedsproces in de provincie verlopen is en hoe deze verbeterd kan worden.

De deelvragen behorend bij de onderzoeksvraag worden aan het einde van het tweede hoofdstuk na de theoretische uiteenzetting behandeld.

1.5 Relevantie

In dit exploratieve, kwalitatieve onderzoek wordt ingegaan op het proces waarin stakeholders[5] en belangenpartijen in participatieve setting proberen te komen tot het opstellen van een Natura 2000-beheerplan. Het onderzoek zal een cyclus zijn van praktijk en theorie. Het vraagstuk voor het onderzoek komt uit de praktijk. Vanuit de theorie wordt er gezocht naar verklaringen voor de ontstane problemen. Er wordt geprobeerd om de ontstane problemen te achterhalen door middel van interviews bij de provincie Overijssel (expertinterviews) en interviews in de geselecteerde gebieden (semigestructureerde interviews). Vervolgens worden er aan de hand van een analyse toepasbare adviezen voor de praktijk gegeven in de vorm van scenario's en aanbevelingen. Het wetenschappelijke onderzoek heeft een sterke maatschappelijke relevantie door inzichten te verschaffen in het huidige proces rond het opstellen van Natura 2000-beheerplannen en de eventuele mogelijkheden voor de toekomst.

[5] Voor de definitie van het woord *stakeholders* in dit onderzoek wordt verwezen naar het theoretisch kader.

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

,,Ik participeer, jij participeert, wij participeren, zij profiteren?'' Het is een vrije vertaling van een fiche uit Frankrijk dat gepubliceerd is in het artikel van Arnstein in 1969. Participatie is niets nieuws onder de zon. Sinds mensenheugenis verzamelen burgers zich om gezamenlijk een stem te laten horen. Meedenken is één stap, meedoen en zelfs meebeslissen is een stap verder. Arnstein heeft in 1969 het wetenschappelijke debat geopend met haar 'Ladder of Participation'. Sindsdien is participatie op meerdere manier belicht. Als tool om de burger in de maatschappij een stem te geven (Arnstein, 1969, Davidson, 1998), meer kritisch in het geval van onbedoelde neveneffecten (Turnhout et al, 2010 en Aarts & Leeuwis, 2010) maar zelfs ook als 'tirannie' (Cooke & Kothari, 2001). Participatie kan op verschillende manieren toegepast worden en maatschappelijke inbreng kan op verschillende manieren gevraagd worden. Voorbeelden daarvan zijn onder andere sociale participatie, politieke participatie of beleidsparticipatie. Participatie is in de wetenschap een onderwerp waar veel over geschreven is; de hoeveelheid artikelen is haast oneindig te noemen. Daarom is er in dit onderzoek voor gekozen om te focussen op *participatie in (lokale) beleidsprocessen* en de implementatie van participatie in beleidsprocessen. Daartoe is een eigen model ontwikkeld op basis van verschillende theorieën, dat gepresenteerd wordt in paragraaf 2.5. Alvorens we het model presenteren, is het goed om eerst een wetenschappelijke inleiding in het onderwerp participatie te geven. Er wordt gekeken naar participatie in het algemeen en naar participatie in beleidsprocessen. Daarbij wordt een instrumentele benadering gehanteerd: zijn er geclaimde voordelen? Zijn deze geclaimde voordelen ook altijd waar te maken, of zijn er ook – onbedoelde – neveneffecten die het participatieve proces beïnvloeden. Hoe heeft het wetenschappelijke debat zich ontwikkeld? En ook belangrijk, hoe kan het voorliggende onderzoek een bijdrage leveren aan dit wetenschappelijke debat?

2.2 Participatie in het algemeen

„The idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you." Het zijn mooie woorden van Arnstein (1969) waarmee ze aangeeft dat participatie in beginsel goed voor iedereen kan zijn. Na Arnstein volgden er nog velen en zullen er waarschijnlijk ook nog velen volgen die participatie in het wetenschappelijke debat aan de kaak stellen. Participatie is een onderwerp dat de (wetenschappelijke) tongen losmaakt. Misschien wel in de eerste plaats omdat het de grondbeginselen van een democratie vertegenwoordigt: participatie geeft een stem aan de burger. Dit is een normatieve gedachte. Participatie kan echter op vele manieren worden aangevlogen. In de literatuur zijn er verschillende definities van het begrip. Volgens Reed (2008) is participatie een proces waarin individuen, groepen en organisaties er voor kiezen een actieve rol aan te nemen in besluitvormingsprocessen die hen raken. Aarts & Leeuwis (2010) vullen daarop aan dat participatie een proces is waarbij de overheid nieuw beleid ontwikkelt in samenwerking met de burgers die geraakt worden door of zich zorgen maken om de impact van het beleid. Maar bovenal is participatie een proces waarbij de maatschappij deelneemt en betrokken wordt. Volgens Leeuwis (2004) is dit zelfs de letterlijke betekenis van participeren.

Vanaf de start van het wetenschappelijke debat wordt participatie een belangrijke rol toebedeeld in de democratie. Arnstein (1969) geeft aan dat door middel van participatie de macht die aanvankelijk in handen is van politici en beleidsmakers (Arnstein spreekt hier van *elite*) verdeeld kan worden over de maatschappij, waardoor een stem gegeven wordt aan burgers die voorheen uitgesloten waren

van deelname aan het politieke en economische debat. Participatie wordt daarmee gepresenteerd als de *gouden sleutel* die de deur moet openen naar een sterkere en zelfs democratischer wereld (Groot & Maarleveld, 2000). Deze gouden sleutel kan makkelijk degraderen in een zilveren, koperen of wellicht bronzen sleutel als de voor- en nadelen van participatie niet in ogenschouw worden genomen en er te gemakzuchtig met participatie wordt omgesprongen. Een participatief proces kan namelijk ook een proces van teleurstellingen worden (Cooke & Kothari, 2001, Davidson, 1998).

Turnhout et al (2010) concluderen dat het academische debat over de participatie steeds verder weg loopt van de vraag over participatievormen en toepassingen, naar de effecten van participatie in de praktijk. Deze verschuiving in het denken heeft volgens hen veel kritische studies opgeleverd die de bedoelde en onbedoelde consequenties van participatie aan het licht brengen. De vraag of participatie een ideaal is of wellicht een '*utopie*', wordt regelmatig gesteld.

2.3 Participatie in beleidsprocessen

Een veelvoud van wetenschappers heeft zich over de vraag gebogen wanneer een (beleids)proces participatief genoemd mag worden. De discussie gaat daarbij verder dan alleen de begripsbepaling dat participatieve processen te maken hebben met een actieve rol van burgers (Reed, 2008) het ontwikkelen van overheidsbeleid in samenspraak met burgers (Aarts & Leeuwis, 2010) of de deelname van de maatschappij aan het proces (Leeuwis, 2004). Een participatief proces wordt in één adem genoemd met beoogde resultaten als *consensus* en *draagvlak*. Daarnaast zou het voor een proces staan waarin betere beslissingen worden genomen, ook op de langere termijn (Reed, 2008, Turnhout et al, 2010, Cooke & Kothari, 2001, Aarts & Leeuwis, 2010). Volgens een literatuurstudie van Reed (2008) zijn er verschillende voordelen geclaimd voor participatie. Dit heeft er onder andere voor gezorgd dat participatie wijd wordt toegepast in nationaal en internationaal beleid. De onderzoeker stelt dat participatie 'een proces is waarin individuen, groepen en organisaties ervoor kiezen om een actieve rol aan te nemen in het maken van beslissingen die hen raken' (Reed, 2008). Daarmee focust Reed (2008) meer op *stakeholder*participatie dan op een brede, publieke participatie. Stakeholders zijn in Reeds' definitie de partijen die geraakt worden door of betrokken zijn bij het beleid. Cuppen (2010) laat een vergelijkbaar geluid horen. Gebaseerd op de gedachten van Van Asselt & Rijkens-Klomp (2002) stelt Cuppen (2010) dat een stakeholder iemand is die betrokken is bij, geraakt wordt door, in kennis wordt gesteld van het onderwerp, of over relevante kennis of ervaring hierover beschikt. In omgevingsvraagstukken wordt vaak gekozen voor deze vorm van participatie: het betrekken van belangenpartijen bij het beleid. In dit onderzoek nemen we deze definities van Reed (2008) en Cuppen (2010) over als we praten over participatie; in dit onderzoek verwijst participatie naar een proces waarin partijen deelnemen die een direct of indirect belang hebben. We gaan zelfs iets verder door te focussen op participatie in *beleids*processen die te maken hebben met omgevingsvraagstukken.

Eerder stelden we dat er volgens Reed (2008) verschillende voordelen geclaimd worden voor stakeholderparticipatie. Deze claims worden door de wetenschapper ingedeeld onder *normatieve* en *pragmatische* claims, waarbij *normatieve* claims focussen op de voordelen voor de democratische maatschappij en gelijkheid en *pragmatische* claims focussen op de kwaliteit en duurzaamheid van besluitvorming in omgevingsvraagstukken. Onder deze laatste claim valt bijvoorbeeld ook het politieke draagvlak, of draagvlak in het gebied. Reed (2008) geeft de volgende argumentatie voor de normatieve claim van stakeholderparticipatie:

- In een participatief proces is het aannemelijker dat relevante stakeholders worden betrokken bij beslissingen die hen raken en wordt actief burgerschap gepromoot (Martin & Sherington, 1997);
- Het betrekken van stakeholders in een participatief proces kan het publieke vertrouwen in beslissingen vergroten (Richards et al, 2004);
- Participatie kan voor kennisoverdracht zorgen tussen de deelnemende partijen en de capaciteit van deze partijen om deze kennis in te zetten en te gebruiken voor eigen inzichten en inzichten in het proces vergroten (Greenwood et al, 1993; Okali et al, 1994; MacNaughten and Jacobs, 1997; Wallerstein, 1999);
- Stakeholderparticipatie kan de aannemelijkheid vergroten dat beslissingen in omgevingsvraagstukken op basis van normen en waarden van verschillende partijen worden genomen. Dit verschaft de stakeholder inzicht in de complexe interactie tussen burgers en de omgeving (Richards et al, 2004);
- Stakeholder participatie kan 'social learning' promoten. Dit is als stakeholders en de verdere omgeving van elkaar leren door het leggen van nieuwe contacten, ontwikkelen van relaties en het uitbreiden van bestaande relaties. Ook wordt er geleerd elkaars inzichten te waarderen (Forester, 1999; Pahl-Wostl and Hare, 2004; Leeuwis & Pyburn, 2002; Stringer et al, 2006).

Met betrekking tot de *pragmatische claim* – kwaliteit en duurzaamheid van beslissingen in omgevingsvraagstukken – geeft Reed (2008) de volgende argumentatie:

- Het is aannemelijk dat lokale ideeën, behoeften en prioriteiten succesvol worden tegemoetgekomen, door lokale interesses en bezorgheden in een vroeg stadium van het proces in acht te nemen (Dougill et al, 2006);
- Participatieve processen zouden naar beslissingen van een hogere kwaliteit leiden omdat deze dan gebaseerd zouden zijn op completere informatie en meer bewustzijn van onverwachte (negatieve) uitkomsten voor deze verschijnen (Fischer, 2000; Beierle, 2002; Koontz & Thomas, 2006; Newig, 2007; Fritsch & Newig, in press);
- Participatieve processen zouden de capaciteit hebben om een proces tot stand te brengen gebaseerd op hoor en wederhoor, waardoor er nieuwe mogelijkheden gevonden kunnen worden om als participanten samen te werken. In dit geval wordt er gezocht naar gezamenlijke invalshoeken en het bouwen van vertrouwen tussen partijen (Stringer et al, 2006);
- Bovenstaande kan leiden tot een vorm van 'ownership' over het proces en de uitkomst ervan. Als dit breed gedragen wordt onder meerdere stakeholders, kan dit leiden tot steun voor de beslissing en het beleid voor de langere termijn en een actieve implementatie hiervan (Richards et al, 2004).

Er is iets interessants te ontdekken in de bovenstaande argumentatie van Reed (2008). Normatieve claims focussen op de voordelen voor de democratische maatschappij en gelijkheid. Democratie en gelijkheid zijn gebaseerd op 'gelijke deelname' en het geven van een stem aan de maatschappij. Reed (2008) heeft bij de normatieve claim echter drie argumentaties opgenomen die betrekking hebben op het sociale leerproces in participatieve processen. Het is de vraag of 'social learning' niet een pragmatische claim zou moeten zijn, omdat het gezamenlijke leerproces voor een duurzamere beslissing kan zorgen doordat participanten van elkaars kennis kunnen leren en dit om kunnen zetten

in inzichten. Vanuit dit perspectief is het interessant om naar het werk van Leeuwis (2004) te kijken. Leeuwis (2004) geeft eveneens aan dat er verschillende argumentaties zijn om voor een participatieve aanpak in omgevingsvraagstukken te kiezen. Deze argumentatie verdeelt hij onder in vier categorieën, waaronder ook normatieve en pragmatische argumenten. Pragmatische argumenten zijn gebaseerd op het feit dat participatie nodig is voor de legitimiteit van het beleid en zou dus ook de effectiviteit van het beleid vergroten (draagvlak). Daarvoor is het noodzakelijk dat participanten toegang hebben tot relevante kennis, inzichten en ervaringen in het 'probleem', het verleden daarvan en de mogelijke oplossingen voor de toekomst (Leeuwis, 2004). Om dit te bereiken wordt contact en interactie tussen actoren, stakeholders en beleidsmakers aangemoedigd. Normatieve argumenten zijn gebaseerd op het feit dat 'burgers' de wens, het morele recht of zelfs plicht hebben om actief te worden betrokken bij beleid dat van invloed is op hun toekomst (Leeuwis, 2004). Met deze argumentatie van Leeuwis (2004) kun je je afvragen in hoeverre de voordelen die Reed (2008) onder de normatieve claims plaatst, daadwerkelijk normatief zijn: drie van de vijf argumenten neigen naar pragmatische claims, omdat ze gaan over draagvlak en 'social learning'.

Dit inzicht moedigt de gedachte aan dat er meer pragmatische argumenten te benoemen zijn voor de inzet van participatie in omgevingsvraagstukken dan normatieve argumenten. Dit is weer interessant omdat pragmatische claims betrekking hebben op legitimiteit, effectiviteit, kwaliteit en duurzaamheid van het beleid dat zou kunnen inhouden dat overheden juist om deze pragmatische claims participatie toepassen en in mindere mate omdat participatie de democratie zou vertegenwoordigen (normatieve claim). Participatie wordt door overheden volgens deze gedachte niet zozeer ingezet als instrument voor de democratie, maar als instrument voor draagvlak en legitimiteit van het beleid, waarmee ze proberen de kwaliteit en duurzaamheid van het beleid te vergroten. Deze gedachte glijdt ver af van oorspronkelijke gedachte dat participatie juist een stem moet geven aan de maatschappij (o.a. Arnstein, 1969).

De genoemde argumentatie van Reed (2008) - die is gebaseerd op verschillende, wetenschappelijke onderzoeken - richt zich uitsluitend op de voordelen die een participatief proces zouden kunnen kennen. Reed (2008) stelt direct na de opsomming dat er een groeiende bezorgdheid is dat stakeholderparticipatie niet aan veel van deze genoemde claims zou voldoen. Ook uit andere literatuur blijkt dat er veel onzekerheden zijn omtrent het participatieve proces; mede omdat de *participanten* aan een aantal voorwaarden moet voldoen (Aarts & Leeuwis, 2010) – zoals het openstaan voor elkaars ideeën en inzichten - maar ook omdat een *participatief proces* aan een pallet van kenmerken en voorwaarden dient te voldoen voor een geslaagd proces (Reed 2008) – zoals de mogelijkheid creëren voor alle actoren om op basis van gelijkheid te participeren. De eerder genoemde voordelen van een participatief proces, als aangegeven door Reed (2008) worden niet altijd terug gezien.

Er wordt door beleidsmakers en stakeholders verschillend gedacht over participatieve processen. Een voorbeeld daarvan is dat het participatieve proces op zichzelf als nuttig wordt gezien, terwijl de uitkomsten van het proces tot niets hebben geleid. Is in deze situatie het participatieve proces nog een succes? Of het succes afhangt van het proces, of van het resultaat is een legitieme vraag. In de wetenschap is een voorzichtige verschuiving te zien van het bereiken van consensus als doel en de kwaliteit van een (technische) oplossing, naar de kwaliteit van het sociale leerproces tijdens het participatieve proces (Reed, 2008, Bulkeley & Mol, 2003). Of, zoals Reed (2008) letterlijk weergeeft:

„The quality of a decision is strongly dependant on the quality of the process that leads to it"

Het *sociale leerproces* zijn we ook tegengekomen bij de pragmatische claims van Reed (2008) naar aanleiding van zijn literatuurstudie. Hiermee wordt bedoeld dat stakeholders en de verdere omgeving van elkaar leren door het leggen van nieuwe contacten, ontwikkelen van relaties en het uitbreiden van bestaande relaties. Ook wordt er geleerd elkaars inzichten te waarderen (Reed, 2008). Uit de literatuur zijn een aantal redenen aan te dragen waarom een participatief proces echter niet de voordelen oplevert die van te voren aan het proces toebedeeld zijn. De literatuurstudie van Reed (2008) leidt tot de volgende redenen die aanleiding kunnen zijn voor een teleurstellend participatief proces:

- *Machtsrelaties* kunnen van invloed zijn op een participatief proces: bestaande machtsstructuren kunnen onverwachts botsen met stakeholders, wat negatieve gevolgen kan hebben (Kothari, 2001);
- Participatieve processen kunnen leiden tot een bevestiging van de gevestigde orde, waardoor 'minderheden' niet goed tot uitdrukking kunnen komen (Nelson & Wright, 1995);
- Het bovenstaande kan leiden tot *valse consensus*: in de groepsdynamiek van het proces zou het voor kunnen komen dat bestaande privileges of een hogere machtsorder (onbedoeld) van invloed is op het proces. Daardoor kunnen minderheidspartijen zich bedreigd voelen of niet vrij genoeg om vrijuit te spreken (Cooke, 2001);
- Stakeholders kunnen *vermoeid* raken tijdens het participatieve proces: deze vermoeidheid kan zich tonen als de deelnemers het gevoel krijgen dat het uiteindelijke resultaat van het proces teleurstellend is en in geen verhouding staat ten opzichte van hun inzet (Burton et al, 2004; Cosgrove et al, 2000; Duane, 1999; Handley et al, 1998; Wondolleck & Yaffee, 2000);
- Participatieve processen kunnen *vertragend* werken (Bojorques-Tapia et al, 2004; Vedwan et al, 2008). Als er geen duidelijke doelen zijn gesteld of geen tijdspad is vastgesteld, kan een het ontbreken van actie er voor zorgen dat het proces verzand in een dialoog zonder resultaten. Dit kan voorkomen als er weinig onderhandelingsruimte is of partijen ontbreken die en 'veto'-recht hebben (Broad et al, 2007);
- Een participatief proces kan een *contrasterend effect* tot gevolg hebben: stakeholders kunnen zich in het proces niet serieus genomen voelen als een bovenliggend orgaan een besluit kan overrulen. De verbintenis met het proces – en ook de uitkomst ervan – kan als gevolg verminderen (Broad et al, 2007);
- *Kennisdifferentiatie* kan van invloed zijn op het participatieve proces: in sommige processen moeten stakeholders over een hoog technisch niveau beschikken om mee te kunnen draaien in het debat. Onvoldoende kennis op hoog niveau onder de stakeholders kan leiden tot een mislukt proces (Fischer & Young, 2007).

Cooke & Kothari (2001) stellen eveneens vragen bij deze keerzijde van participatie. Zij waarschuwen ervoor dat participatie niet op een ritualistische manier vormgegeven moet worden, waardoor participatie uit zou kunnen monden in *manipulatie.* Er wordt zelfs gesproken van participatie als *tirannie*, in de betekenis van een onjuiste of onrechtmatige machtsbeweging waardoor het tegenovergestelde bereikt kan worden als empowerment.[6] Het is dus belangrijk dat een participatief

[6] Empowerment staat volgens Davidson (1998) voor een proces waarbij de beslissingsbevoegdheid – 'macht' – en verantwoordelijkheid van de beslissing neergelegd wordt bij andere actoren dan de besluitvormende instantie. Er wordt een taak neergelegd bij de maatschappij voor beslissing, maar ook voor uitvoering.

proces niet alleen ingestoken wordt met de juiste instrumenten of de juiste technieken maar dat bewustwording van onbedoelde consequenties net zo centraal staan.

Participatie gaat verder dan de huidige optimistische discussies over welke methodes of technieken te gebruiken. Geclaimde voordelen schijnen niet altijd waar te maken te zijn en onbedoelde neveneffecten liggen op de loer (Reed, 2008). Dit moet zeker in acht worden genomen bij een participatief proces. Net zoals de vraag of het bereiken van consensus wel de maat is om het succes van het participatieve proces te meten (Bulkeley & Mol, 2003). De vraag wanneer het participatieve proces een succes is, zal samen overeengekomen moeten worden tussen de beleidsmakers en de stakeholders. Daarom is het belangrijk dat de actoren - zowel beleidsmakers als gebiedspartijen - in bijvoorbeeld een gebiedsproces van te voren samen met elkaar overeenkomen wanneer het gebiedsproces een succes is. Wat heeft het gebiedsproces opgeleverd aan het eind? In sommige gevallen kan het participatieve proces zelf een succes zijn, in andere gevallen kan dit juist het resultaat zijn. In beide gevallen wordt participatie op een andere manier ingezet; als middel of als doel. Participatie kan namelijk als instrument worden ingezet met een bedoeling. Van Asselt & Rijkens-Klomp (2002) onderscheiden bijvoorbeeld acht soorten van participatie die verschuiven over vier assen. De onderzoekers maken onderscheid tussen een participatief proces dat bedoeld is om de participanten een 'stem' te geven *(participatie als een doel)* of als een proces om (beleids)beslissingen te verrijken met de inbreng van burgers en stakeholders *(participatie als een middel)*. Daarnaast kan participatie ingezet worden om een spectrum van opties en informatie te vergaren, waardoor het een verkennend (divergerend) proces is. Terwijl participatie ook ingezet kan worden om juist één optie, perspectief of strategie naar voren te schuiven. In dit laatste geval streeft men naar consensus. Over deze vier assen onderscheiden Van Asselt & Rijkens-Klomp (2002) verschillende methoden en technieken, weergegeven in verschillende vormen van participatie. Elke participatievorm heeft zijn eigen kenmerken, eigenschappen en plaats op de as van Van Asselt & Rijkens-Klomp (2002). Het gaat te ver om alle participatiesoorten hier uit te werken, simpelweg omdat dit een volledig theoretisch kader zou kunnen beslaan en dit in het voorliggende onderzoek geen antwoord op de hoofdvraag zou opleveren. Voor dit onderzoek is het echter wel relevant om de gedachte dat participatie als *middel* of als *doel* kan worden ingezet mee te nemen en als achtergrond te gebruiken voor het model dat in paragraaf 2.7 gepresenteerd wordt. In dat model nemen we ook de conclusie van Van Asselt & Rijkens-Klomp (2002) ter harte dat er over het algemeen op voorhand niet genoeg aandacht wordt besteed aan welke participatieve methode ingezet wordt in een (beleids)proces. De wetenschappers concluderen dat er in de door hun onderzochte participatieprocessen de I) goal van de participatie, II) de keuze voor de methode en het III) design van het proces in de meeste gevallen niet genoeg gedetailleerd beschreven zijn. Daarnaast kunnen argumenten waarom er voor een specifieke participatiemethode is gekozen en de details van het proces (bijvoorbeeld de specifieke rol van de participanten) niet altijd voldoende weergegeven worden (Van Asselt & Rijkens-Klomp, 2002).

2.4 Minimale of maximale participatie?

In de voorgaande paragraaf is benoemd dat participatieve processen niet altijd de hooggespannen, positieve, verwachtingen waar kunnen maken. Om dit te illustreren zijn een aantal redenen volgens Reed (2008) aangedragen die kunnen leiden tot een teleurstellend participatief proces. Ook andere wetenschappers staan stil bij de gedachte dat een participatief proces niet alleen maar positieve effecten oplevert. Arnstein (1969) heeft het over 'degrees of Tokenism' als burgers wel

vertegenwoordigd zijn in commissies en publieke organen maar niet gehoord worden. Daardoor kan alsnog de situatie ontstaan dat de mening van burgers zelf of hun beslissingen makkelijk overruled kunnen worden. Ook stipt Arnstein (1969) de machtsrelaties kort aan en stelt dat het verdelen van macht een fundamenteel punt is om participatieve processen te laten slagen. Arnstein verwijst naar een frustrerend en leeg proces zonder voordelen voor de burgers als er geen overdracht is van de macht van bevoegdheden naar de maatschappij. Arnsteins Ladder of Participation (1969) is de eerste poging om een participatief proces in te delen in niveaus en doelen, waarbij er uitgegaan wordt van minimale participatie onder aan de ladder *(manipulatie en therapie)* en maximale participatie aan de top van de ladder, wanneer de maatschappij 'autonoom' over het proces kan en mag beslissen. Er kunnen vraagtekens gesteld worden bij de term 'maximale participatie'. Wanneer is een proces bijvoorbeeld maximaal participatief? Of wanneer is deze minimaal participatief?

Leeuwis (2004) refereert naar *maximale participatie* als grote beslissingen in een project genomen worden door participanten, of als zij een aanzienlijke rol spelen in deze 'gezamenlijke beslissing'. De wetenschapper maakt daarbij tegelijkertijd de opmerking dat deze manier van werken niet productief is, of zelfs onwerkbaar kan zijn. Leeuwis (2004) heeft in navolging van Pretty (1994) en Biggs (1989) verschillende vormen van participatie opgesteld. Deze vormen van participatie zijn vrij recent nog weer overgenomen door Aarts & Leeuwis in 2010. Er wordt momenteel in het wetenschappelijke debat een interessante discussie gevoerd. Sommige wetenschappers hebben aangeven dat er geen 'best level of participation' bestaat terwijl een andere gedachte is dat alleen de 'hogere levels of participation' tot duurzame resultaten leiden (Aarts & Leeuwis, 2010). De vormen van participatie die Leeuwis (2004) en Aarts & Leeuwis (2010) weergeven zijn hieronder weergegeven. Met 'hogere level van participatie' bedoelen de wetenschappers *samenwerking* (nr. 4) en *eigen mobilisatie* (nr. 5). Er is bewust voor een numerieke opsomming gekozen, omdat de wetenschappers verwijzen naar 'levels van participatie'.

1. **Informatie krijgen;** participanten worden geïnformeerd wat er gaat gebeuren of is besloten nadat het besluit al is genomen door anderen.
2. **Passieve informatieoverdracht;** participanten kunnen reageren op vragen en issues die beleidsmakers relevant vinden voor het nemen van een besluit voor een beleid of project.
3. **Consultatie;** participanten worden gevraagd om hun visies en mening te geven in een open proces, uiteindelijk beslissen de beleidsmakers wat ze gaan doen met deze informatie.
4. **Samenwerking;** participanten zijn partners in een beleidstraject of project en beslissen gezamenlijk over issues met beleidsmakers.
5. **Eigen mobilisatie;** participanten initiëren, werken en beslissen over projecten, waarbij beleidsmakers een ondersteunende rol aannemen.

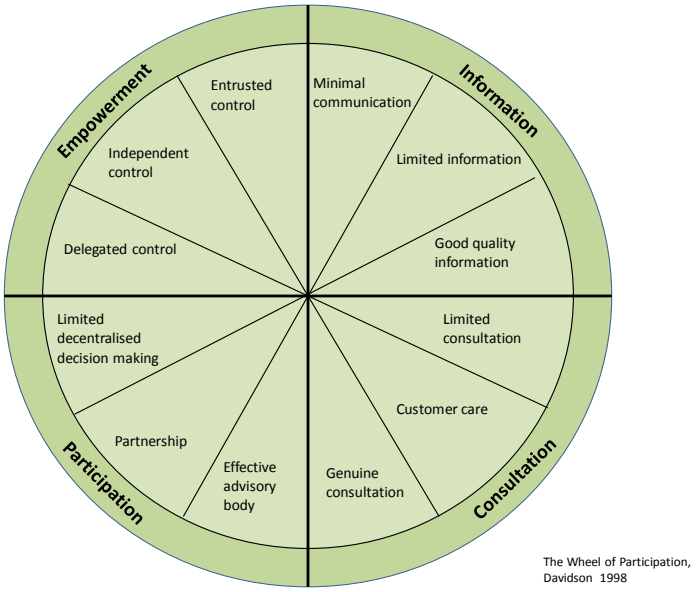
De theorie van Leeuwis (2004) bestaat uit vijf levels van participatie. Deze vijf levels kunnen teruggebracht worden naar vier levels door de eerste twee vormen van participatie samen te voegen. Dit is te verdedigen omdat de levels 'informatie krijgen' (1) en 'passieve informatieoverdracht' (2) beide het informeren van participanten betreft en dicht bij elkaar liggen. Voorgesteld wordt dan ook om beide levels te integreren tot de level '*kennisgeving*', waarvan de betekenis is dat participanten worden geïnformeerd en kunnen reageren op vragen en issues die beleidsmakers relevant vinden voor het nemen van een besluit voor een beleid of project. De nieuwe indeling van participatievormen ziet er dan als volgt uit:

1. **Kennisgeving;** participanten worden geïnformeerd en kunnen reageren op vragen en issues die beleidsmakers relevant vinden voor het nemen van een besluit voor een beleid of project. Kennisgeving wordt hier gezien als uitwisseling van informatie/kennis tussen actoren. Besluitvorming ligt bij de bevoegde actor.
2. **Consultatie;** participanten worden gevraagd om hun visies en mening te geven in een open proces, uiteindelijk beslissen de beleidsmakers wat ze gaan doen met deze informatie. Besluitvorming ligt bij de bevoegde actor.
3. **Samenwerking;** participanten zijn partners in een beleidstraject of project en beslissen gezamenlijk over issues met beleidsmakers.
4. **Mobilisering;** participanten initiëren, werken en beslissen over projecten, waarbij beleidsmakers een ondersteunende rol aannemen en leren van elkaar.

De gedachte rijst dat het niet zou moeten gaan om de hoeveelheid participatie die wordt toegepast, maar juist het soort participatie, dat geschikt is voor het doel:

> *,,(…) The crucial question 'is not how much participation, but what kind of participation, by whom to which purposes"* (Pellizzoni in Bulkeley & Mol, 2003)

Het was Davidson die in 1998 een soortgelijk geluid liet horen met zijn Wheel of Participation. *(Zie figuur 1)*



Figuur 1: versimpelde weergave van the Weel of Participation (Davidson, 1998)

Door gebruik te maken van een wiel als model voor participatie in plaats van een ladder (Arnstein, 1969) toont Davidson aan dat het niet altijd het doel is om naar de top van de ladder te klimmen als ultieme vorm van participatie. Het 'participatiewiel' staat voor een juiste toepassing van participatie in het proces, om de gestelde doelen te bereiken (Davidson, 1998). In het model van Davidson wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen *minimale* of *maximale* participatie, maar wordt men aangemoedigd om de juiste participatietechnieken toe te passen om het beoogde doel te bereiken. Dat doel kan informeren, consulteren, participeren of 'empowerment' zijn *(buitenste ring figuur 1)*. Belangrijk aan het model van Davidson is dat er een verschuiving in het participatieve denken aan ontleend kan worden. Niet langer gaat het om het toepassen van een maximale vorm van participatie, maar het toepassen van de juiste vorm participatieve die geschikt is voor het doel dat

men voor ogen heeft. Dit wordt ondersteund door meerdere wetenschappers die hebben geconstateerd dat het in de praktijk lastig is om de juiste vorm van participatie toe te passen. Aarts & Leeuwis (2010) zeggen daar het volgende over:

> *„In practice we notice both government workers and citizens struggling with the question of which style of participation is desirable and possible at a particular point." (Aarts & Leeuwis, 2010)*

Ook Van Paassen et al (2011) verwijzen naar een juiste toepassing van participatie, die geschikt is voor het proces:

> *„Landscape development concerns a large variety of stakeholders; hence it is important to develop appropriate boundary-spanning processes: use the right type of boundary object, level of participation, and learning of negotiation method." (Van Paassen et al, 2011)*

Aan het participatiewiel van Davidson (1998) kan het inzicht ontleend worden dat het toepassen van 'maximale participatie' niet voor elk proces geschikt is, maar dat participatie gezien moet worden als maatwerk. Naast het inzetten van de juiste participatietechnieken voor het proces kan in het model van Davidson ook onderscheid gemaakt worden tussen de inzet van participatie als middel: *informeren* en *consulteren*. Of als doel: *participeren* en *empowerment*.

Hieronder volgt een korte uiteenzetting van de verschillende toepassingen van participatie volgens Davidson (1998).

Informeren, *participatie als middel*
Indien het doel van het participatieve proces *informeren* is, kan er onderscheid gemaakt worden tussen drie types van participatie: minimale communicatie, beperkte informatie en informatie van goede kwaliteit. (*Eerste kwart van het wiel)*.

- *Minimale communicatie* verwijst naar een proces waarbij de overheid besluiten neemt zonder daarbij de maatschappij te consulteren. De informatie wordt achteraf verstrekt.
- *Beperkte informatie* verwijst naar een proces waarin het publiek geïnformeerd wordt over hetgeen de overheid relevant vindt. Er wordt geen aandacht besteed aan hetgeen het publiek wenst te weten.
- De *informatie* is van *goede kwaliteit* wanneer de overheid informatie geeft die de maatschappij wenst, vraagt of nodig heeft.

Consulteren, *participatie als middel*
Indien het doel van het participatieve proces *consulteren* is, kan er onderscheid gemaakt worden tussen drie types van participatie: beperkte consultatie, klantgerichtheid en oprechte consultatie. *(Tweede kwart van het wiel)*

- *Beperkte consultatie* verwijst naar een proces waarin de maatschappij wordt voorzien van informatie op een manier waarop zij direct kunnen reageren.
- Bij *klantgerichtheid* wordt er verwezen naar een proces waarin de maatschappij op een goede manier ook ongenoegens kenbaar kan maken, die ook meegenomen worden in de uitvoering of oplossing.

- *Oprechte consultatie* refereert naar een proces waarin onderwerpen actief worden bediscussieerd met de maatschappij. Tijdens het proces is er plaats om met elkaar tot actie te komen en welke prioriteiten hierin gesteld moeten worden.

Participeren, *participatie als doel*
Indien het doel van het participatieve proces *participeren* is, kan er onderscheid gemaakt worden tussen drie types van participatie: effectief overleg orgaan, partnerschap en beperkte gedecentraliseerde besluitvorming. *(Derde kwart van het wiel)*

- In een *effectief overleg orgaan* wordt verwezen naar een proces waarbij de maatschappij gevraagd wordt om te komen met voorstellen voor een gezamenlijk ervaren probleem.
- In een proces waar *partnerschap* toegepast wordt zijn alle partijen gelijk aan elkaar, als partners en wordt er gezamenlijk gezocht naar een oplossing voor het probleem.
- Er is sprake van een *beperkte gedecentraliseerde besluitvorming* als er in het proces de mogelijkheid geboden wordt aan de maatschappij om sommige besluiten zelf te nemen.

Empowerment, *participatie als doel*
Indien het doel van het participatieve proces *empowerment* is, kan er onderscheid gemaakt worden tussen drie types van participatie: gedelegeerde controle, onafhankelijke controle, toevertrouwde controle (mandaat). *(Vierde kwart van het wiel)*

- *Gedelegeerde controle* refereert naar een proces waarin beperkte beslissingen zelf genomen mogen worden in een 'kleine' omgeving. Een raad van bestuur is hier een voorbeeld van.
- Er is sprake van *onafhankelijke controle* als ervoor gekozen wordt om een taak neer te leggen bij de maatschappij zodat zij daarover beslissen, maar ook de uitvoering voor rekening nemen.
- *Toevertrouwde controle* is het verschaffen van een mandaat aan de maatschappij. Er worden besluiten genomen door de maatschappij over substantiële zaken, waarbij ook de verantwoordelijkheid bij hen komt te liggen.

Davidson heeft met zijn 'Wheel of Participation' (1998) laten zien dat het belangrijk is om de juiste participatievorm in te zetten voor het proces. De kenmerken van het proces worden dan bepalend voor de keuze van de participatievorm. Daarmee refereert Davidson niet meer naar een minimaal of maximaal participatief proces (zoals Arnstein in 1969) maar naar verschillende toepassingen van participatie.

De aangepaste vormen van participatie – *kennisgeving, consultatie, samenwerking, mobilisering* - van Leeuwis (2004) zijn te vergelijken met het onderscheid tussen participatie dat Davidson heeft weergegeven in zijn participatiewiel. *Kennisgeving* is vergelijkbaar met het eerste kwart van Davidson's wiel: *informeren*. C*onsultatie* komt overeen met het tweede kwart van Davidson's wiel: *consulteren*. Waar Leeuwis verwijst naar *samenwerking*, heeft Davidson het over *participeren* (derde kwart van het wiel) en *mobilisering* als level van participatie komt overeen met hetgeen Davidson in zijn wiel omschrijft als *empowerment* in het laatste kwart van het wiel. Toch is er een wezenlijk verschil in de interpretatie van de theorieën, omdat Davidson (1998) de gedachte van minimale versus maximale participatie heeft losgelaten en Leeuwis (2004) toch weer probeert om categorieën (levels) te onderscheiden.

In dit huidige onderzoek wordt de gedachte van Davidson (1998) geadopteerd. Waarmee aangegeven wordt dat het belangrijk is om de soort participatie af te stemmen op het doel en het (beleids)proces dat men voor ogen heeft. Dit komt de effectiviteit van participatie als instrument ten goede en eveneens de tevredenheid onder de deelnemende participanten. Voor de vier kwadranten in het wiel worden echter de aangepaste vier vormen van participatie van Leeuwis (2004) overgenomen. Hiervoor wordt gekozen omdat de naamgeving van het eerste kwadrant – informeren – en het derde kwadrant – participeren - in het model van Davidson (1998) erg verwarrend zijn. Informeren is namelijk ook een vorm van participeren. Alle vier kwadranten vertegenwoordigen een vorm van participatie. De naam *participeren* in alleen het derde kwadrant is misleidend. Het gebruiken van de vier vormen van participatie van Leeuwis (2004) in het participatiewiel van Davidson (1998) ondersteunt de gedachte dat er verschillende participatievormen zijn, zonder het onderscheid te maken tussen minimale of maximale participatie. De gedachte van Davidson (1998) dat de juiste vorm van participatie wordt toegepast bij het juiste proces staat centraal.

2.5 Beleidsstrategieën en beleidsproblemen

In de voorgaande paragraaf is door middel van de theorie van Davidson (1998) aangegeven dat het belangrijk is om de juiste vorm van participatie toe te passen in het proces en zijn de vormen van participatie als opgesteld door Leeuwis (2004) overgenomen. De aanname dat er een geschikte vorm van participatie is voor een proces, suggereert ook dat er verschillende *processen* te onderscheiden zijn. In het voetlicht van deze inzichten is het interessant om de theorie van Hisschemöller & Hoppe (2001) te presenteren. Hisschemöller & Hoppe (2001) koppelen in hun artikel participatie aan beleidsstrategieën en beleidsproblemen en hebben het tevens over handelen van participanten, waarmee ze onder andere refereren naar NIMBY-situaties. NIMBY staat voor *Not In My BackYard* en refereert naar situaties waarin participanten hun eigen belangen – vaak gedreven door emoties en angsten – boven het algemeen belang stellen, omdat het beleid direct van invloed is op hen of hun directe leefomgeving raakt. Daardoor zouden participanten 'zelfzuchtig handelen en niet in staat zijn om namens een algemeen belang te handelen' (Hisschemöller & Hoppe, 2001). NIMBY-situaties kunnen voorkomen als beleidsmakers zich richten op het oplossen van 'het verkeerde probleem'. Dit is beredeneerd vanuit de beleidsmakers, vanuit het perspectief van de overheid. Dat is ook te zien in de matrix van Hisschemöller & Hoppe (2001) *(zie matrix 1)*, waarbij beleid als uitgangspunt wordt genomen. Participanten hebben echter ook een perspectief, een perceptie van het probleem. Problemen zijn geconstrueerd door de maatschappij, of door de politiek en zijn daarom subjectief. Wat inhoudt dat verschillende actoren anders over het probleem kunnen denken en ook verschillende ideeën over de oplossing kunnen hebben (Cuppen, 2010). Dit karakteriseert hoe actoren verschillend in het proces staan en geeft de complexiteit van dergelijke processen aan.

Hisschemöller & Hoppe (2001) onderscheiden vier probleemstructuren: gestructureerd, betrekkelijk gestructureerd, slecht gestructureerd en ongestructureerd. Aan deze probleemstructuren hebben de wetenschappers beleidsstrategieën gekoppeld. Dit is weergegeven in een matrix waar naast deze genoemde elementen ook consensus over normen en waarden, de zekerheid van relevante kennis en een mate van participatie zijn opgenomen *(zie matrix 1)*.

Certainty about relevant know-ledge	Consensus on norms and values at stake: No	Consensus on norms and values at stake: Yes	Level of partici-pation
No	Unstructured problem *Policy as learning*	Moderately structured problem *Policy as negotiation*	*High*
Yes	Badly structured problem *Policy as pacification*	Structured problem *Policy as rulemaking*	*Low*

Matrix 1: Typologieën van beleidsproblemen en soorten van interactie (Hisschemöller, 1993 en Hisschemöller & Hoppe, 2001) uit Cuppen (2010).

Bij *gestructureerde problemen* bestaat consensus over de doelen en de manier waarop het probleem opgelost kan worden (Turnhout et al, 2008). Gestructureerde problemen zijn volgens Hisschemöller en Hoppe (2001) vaak technische problemen. Oplossingen worden meestal in standaard procedures en methoden gevonden en de verantwoordelijkheid voor het uiteindelijke (beleids)besluit is in handen van één actor. Uit de matrix is verder op te maken dat er een lage mate van participatie mogelijk is en dat relevante kennis voor de uiteindelijke oplossing aanwezig is. Volgens Turnhout et al (2008) neemt deze kennis de vorm van (wetenschappelijke) data aan. Het beleidsproces bij gestructureerde problemen zal zich voornamelijk concentreren op het halen van de gestelde doelen op een zo effectief mogelijke manier. Het beleidsproces zal gedomineerd worden door experts of actoren die claimen over expertise te beschikken en een algemene afwezigheid van maatschappelijke inbreng (publieke participatie) in het beleidsproces. Hisschemöller & Hoppe (2001) verwijzen ook wel naar dit type proces als een 'technocratie'.

Betrekkelijk gestructureerde problemen worden volgens Hisschemöller & Hoppe (2001) gekarakteriseerd door een kosten-baten discussie. Deze discussies gaan vaak over hoe de beleidsdoelen het meest efficiënt en meest effectief kunnen worden gehaald (Hisschemöller & Hoppe, 2001). Er is min of meer overeenstemming over het probleem of de oplossingsrichting, maar niet over een specifieke oplossing, omdat die oplossing consequenties heeft voor de participanten. Volgens Turnhout et al (2008) worden betrekkelijk gestructureerde probleemsituaties gekenmerkt door onderhandelingen en de formatie van 'partijen'. Besluiten worden gedomineerd door conflicten van verschillende coalities. In de matrix zien we dat er een hoge mate van participatie mogelijk is, maar dat er geen zekerheid is over voor het probleem relevante kennis. Deze specifieke kennis wordt 'lokaal' verworven. Het beleidsproces kenmerkt zich volgens Hisschemöller & Hoppe (2001) door de inzet van verschillende actoren, zowel uit de maatschappij als verschillende kennisvelden binnen de overheid. Kennis die verworven is door experts worden door partijen in de discussie gebruikt als argumentatie.

Bij *slecht gestructureerde problemen* hoort volgens Hisschemöller & Hoppe (2001) een strategie die gekenmerkt wordt door een onderscheid van experts (specialisten) enerzijds en non-experts anderzijds. Hierdoor kan er een conflictueuze situatie ontstaan waarin er uiteindelijke wel tot een compromis wordt gekomen. Dit compromis wordt niet gesloten over gezamenlijke doelen maar over gezamenlijke normen en waarden – bijvoorbeeld over wat er 'belangrijk' is aan het probleem - zodat

in de toekomst wel consensus kan ontstaan. Over hoe het type beleidsproces moet heten, is binnen de wetenschap verdeeldheid. In de matrix wordt verwezen naar een beleidsproces dat is gericht op 'vredestichting' (policy as pacification). In een eerdere uitgave van Hisschemöller wordt verwezen naar 'policy as accommodation'; een proces van aanpassingen terwijl Turnhout et al (2008) het heeft over een beleidsproces dat gericht is op compromissen (policy as compromise). Duidelijk is wel dat het beleidsproces zicht richt op het bij elkaar brengen van verschillende partijen die tegenover elkaar staan. Volgens Turnhout et al (2008) zorgen slecht gestructureerde problemen voor dilemma's. Situaties waarin het besluit voor alternatief A schade kan aanrichten aan alternatief B. Slecht gestructureerde problemen vragen om beleidsmakers die zoeken naar compromissen om de zaak niet op de spits te laten drijven. Bij slecht gestructureerde problemen wordt met name de gevestigde orde geconsulteerd; beleidsmakers richten zich vooral op het niet uitbreiden van het conflict, waardoor het proces grotendeels 'achter gesloten deuren' plaatsvindt. Kennis wordt ook hier ingezet als expertise; experts worden als onafhankelijk gezien (Hisschemöller & Hoppe, 2001).

Ongestructureerde problemen worden volgens Hisschemöller & Hoppe (2001) gekarakteriseerd door een beleidsproces waarin *leren* centraal staat. Turnhout et al (2008) vult aan dat ongestructureerde probleemsituaties vaak gerelateerd zijn aan maatschappelijke en politieke tegenstellingen. Er bestaat geen overeenkomst over de doelen of resultaten en er is een grote mate van wetenschappelijke onzekerheid; kennis wordt ingebracht door zowel experts als non-experts. Actoren staan op gelijke hoogte met elkaar en er is geen sprake van een hiërarchische situatie (Hisschemöller & Hoppe, 2001). Besluiten in een dergelijk proces vragen een hoge mate van participatie waarbij actoren verschillende inzichten en perspectieven inbrengen. Het beleidsproces laat hierdoor veel ruimte voor participatie. Dat is ook terug te zien in de matrix.

Hisschemöller & Hoppe (2001) proberen met hun artikel aan te geven dat verschillende types van beleidsstrategieën – die geobserveerd kunnen worden in een beleidsproces – gelinkt kunnen worden aan verschillende typen van beleidsproblemen. Controverses in het (participatieve) beleidsproces kunnen ontstaan wanneer beleidsmakers zich richten op het oplossen van het verkeerde probleem, Hisschemöller & Hoppe (2001), waardoor strategie en probleem niet met elkaar overeenstemmen. Als gevolg kunnen er meningsverschillen tussen de deelnemende partijen ontstaan. Er kunnen ook meningsverschillen tussen partijen ontstaan omdat de partijen een ander perspectief in het proces hebben, bijvoorbeeld door het belang dat zij vertegenwoordigen. Dit kan ervoor zorgen dat het probleem door partijen anders gedefinieerd wordt, waardoor men verder van een gezamenlijke oplossing komt te staan. Botsende meningsverschillen kunnen leiden tot de eerder genoemde NIMBY-situaties, maar kan er ook toe leiden dat het participatieve proces in een impasse belandt, omdat er bijvoorbeeld geen overeenstemming is over het probleem en/of de oplossing daarvan. Verschillende perspectieven ten opzichte van het probleem kunnen ook ontstaan omdat *problemen* subjectief zijn; ze zijn door de maatschappij of de politiek geconstrueerd. Verschillende mensen kunnen verschillende ideeën hebben over wat het probleem is en welke kennis er nodig is voor het oplossen van het probleem (Cuppen, 2010). Dat maakt het definiëren van het probleem lastig, omdat partijen daar verschillende opvattingen over kunnen hebben. Dit alles maakt het dat participatieve beleidsprocessen vaak ook complexe processen zijn. De matrix van Hisschemöller & Hoppe (2001) kan helpen om inzicht te krijgen in participatieve beleidsprocessen. Het is een analyse-instrument. De matrix is geen instrument om op voorhand beleidsstrategieën te bepalen. De wetenschappers geven zelf aan dat de beleidsstrategieën *geobserveerd* kunnen worden in 'real life' beleidsprocessen.

Op basis van deze inzichten kunnen er bijvoorbeeld aanpassingen in de verdere voortgang van het proces worden gedaan. In die zin is het ook een sturingsinstrument.

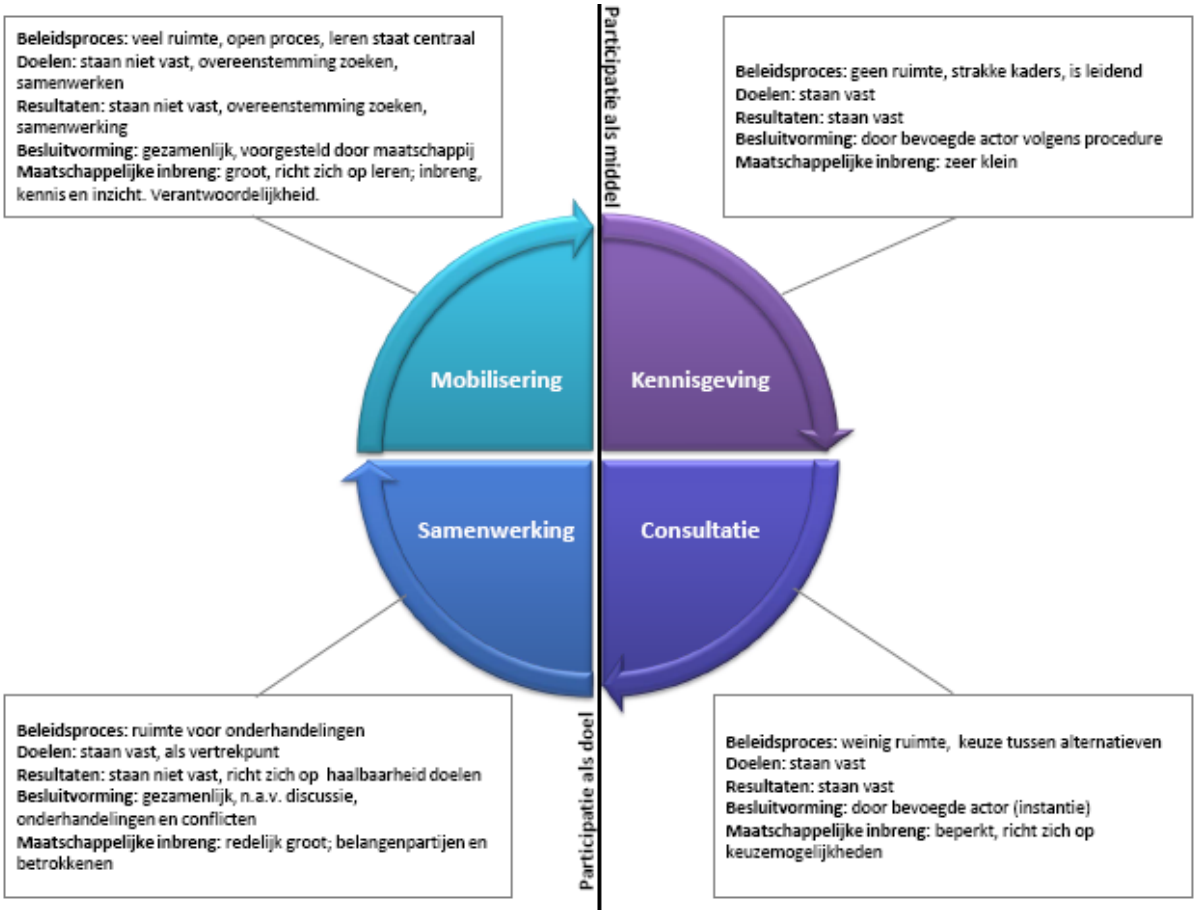
2.6 Participatie toegepast: environmental management

Participatieve processen worden veelvuldig toegepast in – complexe - omgevingsvraagstukken. Verschillende wetenschappelijke onderzoeken hebben dat aangewezen (o.a. Fritsch & Newig, 2007; Leeuwis, 2004; Turnhout et al, 2010; Turnhout & van der Zouwen; 2010; Van Bommel et al; 2009). De trend om participatie toe te passen in omgevingsvraagstukken loopt gelijk op met de verandering van het Nederlandse platteland, dat niet langer exclusief toebehoort aan agrariërs. Andere functies als recreatie, natuur en infrastructuur worden tegenwoordig aan het landschap meegegeven (Aarts en Leeuwis, 2010). Deze verbreding van het platteland zorgt voor een verschuiving van belangenpartijen naar het gebied van bescherming en beheer van natuur en milieu, en impliceert dat de exclusieve relatie tussen vertegenwoordigers van de landbouw en de nationale overheid verloren is gegaan (Frouws, 1994). Naast deze veranderende relaties tussen belangenpartijen op het platteland, argumenteert Turnhout et al (2010) dat het besluitvormingsproces rond omgevingsvraagstukken in een steeds meer bepalende mate gekarakteriseerd wordt door pogingen om ook de burger te betrekken bij het proces. Fritsch & Newig (2007) stellen dat participatie de kwaliteit van de beslissing verbetert, omdat door middel van het participatieve proces informatie gedeeld wordt en gezamenlijke kennis gegenereerd wordt die anders niet beschikbaar zou zijn. Vooral de combinatie tussen wetenschappelijke kennis en lokale kennis brengt het participatie proces naar een hoger niveau. Fritsch & Newig (2007) onderstrepen het belang van participatie voor omgevingsvraagstukken en stellen dat participatie een positief effect heeft op het sociale leerproces. Dit omdat de pluriformiteit van perspectieven creatieve beslissingen bevordert. Veel minder positief staan Fritsch & Newig (2007) tegenover het effect dat participatieve processen hebben op de ecologische en kwalitatieve doelstellingen van omgevingsvraagstukken. De inzet van participatie in omgevingsvraagstukken leidt tot een ontevredenheid onder ecologen, omdat ecologie niet meer het enige doel is (Fritsch & Newig, 2007). Een verklaring hiervoor is dat in een participatief proces ecologen moeten concurreren met sociale en economische actoren, waardoor er niet expliciet en alleen gekeken kan worden naar ecologie (Turnhout & van der Zouwen, 2010). De onderhandelingen in een participatief proces richten zich meer op het zoeken naar een compromis, in plaats van elkaar te overtuigen dat een bepaalde positie beter is of moreel meer aanvaardbaar. Als een consequentie zijn 'groene argumenten' niet dominant in deze discussie, maar is het slechts één van de argumenten die besproken worden (Fritsch & Newig, 2007). Turnhout & van der Zouwen (2010) concluderen dat natuur niet langer exclusief het domein is van ecologische experts, maar dat het participeren van burgers in omgevingsvraagstukken en het definiëren van natuur erkend wordt.

Een verminderde ecologische kwaliteit door participatieve processen staat lijnrecht tegenover de actuele Europese regelgeving waarin een verbetering van de ecologische kwaliteit wordt verwacht (Fritsch & Newig, 2007). Letterlijk is bijvoorbeeld het hoofddoel van de Europese richtlijn Natura 2000 om *de achteruitgang van de biodiversiteit te keren* (Regiebureau Natura 2000, 2010) een ecologisch doel. Fritsch & Newig (2007) argumenteren dat, hoewel een klassieke top-down aanpak een hogere, ecologische kwaliteit oplevert de voorkeur toch moet liggen bij een participatief proces. Participatieve aanpakken zorgen namelijk voor een verschuiving naar meer sociale en economische toepassingen, waardoor de uiteindelijke oplossing beter door de maatschappij wordt gedragen. Dit kan de ecologie volgens de wetenschappers uiteindelijk weer voordelen opleveren.

2.7 Analytisch raamwerk en discussie-instrument

Tot nu toe zijn in deze theoretische uiteenzetting meerdere, interessante theorieën uitgelicht. Uit al deze theorieën en wetenschappelijke inzichten zijn met name vier theorieën interessant om met elkaar te combineren. Eerder is in paragraaf 2.4 de gedachte van Davidson (1998) geadopteerd en aangevuld met de aangepast vormen van participatie van Leeuwis (2004). De belangrijkste gedachte hierbij is dat participatie niet langer gezien moet worden als een schaalmodel met levels maar dat de aangepaste participatievormen van Leeuwis (2004) geïntegreerd kunnen worden in een participatiewiel. Hisschemöller & Hoppe (2001), gevolgd door Turnhout et al (2008) hebben een relatie gelegd tussen beleidsproblemen, beleidsstrategieën, consensus over normen en waarden en een mate van participatie. Dit hebben Hisschemöller & Hoppe (2001) weergegeven in een matrix. Deze vier theorieën vormen de input voor een nieuw analytisch raamwerk en discussie-instrument. In het analytisch raamwerk worden verschillende kenmerken uit de vier theorieën opgenomen die relevant zijn om een participatief beleidsproces te analyseren en te bediscussiëren. Tevens probeert het model inzichtelijk te maken welke vorm van participatie passend kan zijn bij het beleidsproces. Daarom worden er in het model kenmerken van het beleidsproces opgenomen en inzicht gegeven of doelen en resultaten voor het proces vast staan, als vertrekpunt worden genomen of zelfs nog volledig open zijn. Ook wordt er gekeken naar de uiteindelijke besluitvorming; wordt dit door een daartoe bevoegde actor gedaan of gebeurt dit gezamenlijk. Tot slot wordt er gekeken naar de mate van maatschappelijke inbreng, die kan beperkt zijn of juist groot. Deze kenmerken van het beleidsproces – doelen, resultaten en besluitvorming – worden samen met maatschappelijke inbreng gekoppeld aan vier vormen van participatie: kennisgeving, consultatie, samenwerking en mobilisering. Het analytisch raamwerk en discussie-instrument ziet er als volgt uit:



Model 1: Analytisch raamwerk en discussie-instrument

Het analytisch raamwerk kan gebruikt worden voor het analyseren van een participatief beleidsproces. Daarnaast kan het gebruikt worden om de discussie over participatie in beleidsprocessen te openen. Het model benadrukt dat beleidsprocessen en de vorm van participatie op elkaar afgestemd dienen te worden, om een zo effectief en gewenst mogelijk participatief beleidsproces te krijgen. Het model is beredeneerd vanuit de overheid - het koppelt kenmerken van een beleidsproces aan een vorm van participatie – en kan door overheden gebruikt worden om het participatieve beleidsproces te analyseren en bediscussiëren. Het analytisch raamwerk kan als volgt gelezen worden:

Kennisgeving
Als het beleidsproces dat men voor ogen heeft leidend is en er niet of nauwelijks ruimte is voor inbreng vanuit de maatschappij, kan er het beste gekozen worden voor *kennisgeving* als participatievorm. Kenmerken van een proces met weinig ruimte om te participeren zijn consensus over doelen en overeenstemming over de probleemoplossing. De besluitvorming zal volgens de standaard procedure afgehandeld worden door de daarvoor bevoegde actor, meestal een instantie (overheid). Als gevolg van deze kenmerken is de maatschappelijke inbreng klein. Participanten worden geïnformeerd en kunnen reageren op vragen en issues die beleidsmakers relevant vinden voor het nemen van een besluit voor een beleid of project.

Consultatie
Als het voorgenomen beleid ruimte laat voor keuzes tussen alternatieven, kan het beste gekozen worden voor *consultatie* als participatievorm. Het proces vraagt dan om beleidsmakers die zoeken naar het sluiten van compromissen. De besluitvorming wordt door de bevoegde actor (overheid) genomen op basis van een kleine inbreng van de maatschappij, waarbij kennis ingezet wordt als expertise. De doelen en resultaten van het proces staan vast, maar er is wel ruimte om de mening en visie van de maatschappij te consulturen. De inbreng van de maatschappij is beperkt en richt zich veelal op keuzemogelijkheden. Participanten worden gevraagd om hun visies en mening te geven, uiteindelijk beslissen de beleidsmakers wat ze gaan doen met deze informatie.

Samenwerking
Als er in het beleidsproces overeenstemming bestaat over het doel, maar niet over de manier waarop deze het beste behaalt kan worden, kan het beste gekozen worden voor *samenwerking* als participatievorm. Het proces zal zich kenmerken door discussies of zelfs conflicten tussen verschillende partijen die kennis in proberen te zetten als argumentatie voor hun standpunten. De doelen staan vast en worden gezien als vertrekpunt, het proces kenmerkt zich verder door de inbreng van standpunten van verschillende (belangen)partijen en betrokkenen. Besluitvorming wordt gezamenlijk gedaan en vastgelegd door de bevoegde actor (overheid), naar aanleiding van de onderhandelingen in het proces. De maatschappelijke inbreng is redelijk groot. Participanten nemen meestal de vorm van belangenpartijen aan en zijn partners in een beleidstraject (of project) en beslissen gezamenlijk over issues met beleidsmakers.

Mobilisering
Als het beleidsproces een zoektocht is en er geen overeenstemming bestaat over doelen of resultaten en er sprake is van tegenstellingen tussen de maatschappij en de politiek, kan het beste gekozen worden voor *mobilisering*. Participanten zullen eigen inzichten en perspectieven in moeten brengen en het gezamenlijke leerproces staat daarin centraal. Besluitvorming wordt gezamenlijk

gedaan, het voorstel hiervoor komt vanuit de maatschappij. Er is sprake van een grote maatschappelijke inbreng, de keuze voor besluiten ligt voor een belangrijk deel bij de maatschappij. Participanten initiëren, werken en beslissen gezamenlijk over projecten, waarbij leren van elkaars inzichten een belangrijke rol inneemt. Beleidsmakers hebben een ondersteunende taak.

De participatievormen *kennisgeving* en *consultatie* kunnen het beste ingezet worden als participatie een *middel* is in het (beleids)proces. De participatievormen *samenwerking* en *mobilisering* kunnen het beste ingezet worden als participatie een doel is in het (beleids)proces.

De kenmerken - beleidsproces, doelen, resultaten, besluitvorming en maatschappelijke inbreng – die zijn opgenomen in het analytisch raamwerk worden gebruikt als indicatoren voor de analyse van het Natura 2000-gebiedsproces in de provincie Overijssel.

2.8 Samenvatting en deelvragen

In het theoretisch kader is een uiteenzetting gegeven van participatie, waarbij de nadruk ligt op participatie in beleidsprocessen. Participatie in beleidsprocessen levert volgens Reed et al (2008) verschillende voordelen op. Dit baseert de wetenschapper op uitspraken van andere wetenschappers (Martin & Sherington, 1997; Richards et al, 2004; Greenwood et al, 1993; Okali et al, 1994; MacNaughten and Jacobs, 1997; Wallerstein, 1999; Forester, 1999; Pahl-Wostl and Hare, 2004; Leeuwis & Pyburn, 2002; Stringer et al, 2006; Dougill et al, 2006; Fischer, 2000; Beierle, 2002; Koontz & Thomas, 2006; Newig, 2007; Fritsch & Newig, in press). De voordelen van participatie worden door Reed et al (2008) opgedeeld in *normatieve* en *pragmatische* claims van participatie waarin de wetenschapper voordeel ziet op het vlak van de democratische maatschappij en gelijkheid *(normatieve claims)* en op kwaliteit en duurzaamheid van besluitvorming *(pragmatische claims)*. Reed et al (2008) geeft echter aan dat er een groeiende bezorgdheid is dat participatie niet altijd de voordelen oplevert die van te voren aan het proces toebedeeld zijn. Dit baseert hij op uitspraken van andere wetenschappers over de teleurstellingen van een participatief proces (Kothari, 2001; Nelson & Wright, 1995; Cooke, 2001; Burton et al, 2004; Cosgrove et al, 2000; Duane, 1999; Handley et al, 1998; Wondolleck & Yaffee, 2000; Bojorques-Tapia et al, 2004; Vedwan et al, 2008; Broad et al, 2007; Fischer & Young, 2007). Participatie in beleidsprocessen is niet vanzelfsprekend een succes of een mislukking, veel verschillende factoren hebben daar invloed op.

In het theoretisch kader is verder aandacht besteed aan participatie in omgevingsvraagstukken (environmental management). Belangrijk is ook de verschuiving in het participatieve denken. De gedachte van Davidson (1998) dat er niet gekeken moet worden naar een minimale of maximale vorm van participatie, maar dat het toepassen voor de juiste vorm van participatie voor het beleidsproces – ook als dit bijvoorbeeld alleen informeren zou zijn – is overgenomen. De participatievormen van Leeuwis (2004) zijn aangepast en geïntegreerd in een analytisch raamwerk. Daarin zijn ook de theorieën van Hisschemöller & Hoppe (2001) en Turnhout et al (2008) verwerkt. Deze theorieën koppelen probleemstructuren aan beleidsstrategieën en participatie. Een nieuw analytisch raamwerk is gepresenteerd dat gebaseerd is op de theorieën van Davidson (1998), Leeuwis (2004), Hisschemöller & Hoppe (2001) en Turnhout et al (2008). Doel van dit nieuwe model is om aan de hand van de kenmerken – beleidsproces, doelen, resultaten, besluitvorming en maatschappelijke inbreng – een beleidsproces te analyseren, maar ook om de discussie over participatie in beleidsprocessen te openen. Het model zal toegepast worden bij de analyse van het Natura 2000-gebiedsproces in de provincie Overijssel.

In de inleiding is de onderzoeksvraag gepresenteerd. Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden kunnen de volgende deelvragen worden geformuleerd:

1. Welke richtlijnen heeft de provincie Overijssel opgesteld voor de deelnemende actoren aan het Natura 2000-gebiedsproces en hoe zijn deze uitgevoerd?
2. Hebben de verschillende actoren in het Natura 2000-gebiedsproces kunnen handelen naar deze richtlijnen?
3. Welke participatieve verwachtingen hebben de actoren in het Natura 2000-gebiedsproces bij aanvang van het proces gehad en zijn deze tijdens het proces ook ervaren?
4. Wat zien de verschillende actoren als wenselijke participatie in het Natura 2000-gebiedsproces?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het participatieve Natura 2000-gebiedsproces te verbeteren?

3. Methode

Het onderzoek wordt verricht volgens de kwalitatieve methode, waarbij gebruik wordt gemaakt van verschillende interviewstijlen. Doelstelling van het onderzoek is om de kennis die in het onderzoek verkregen wordt, in te zetten om een antwoord te vinden op het maatschappelijke vraagstuk rond Natura 2000 in de provincie Overijssel. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de methode van het onderzoek.

3.1 Provincie Overijssel als opdrachtgever

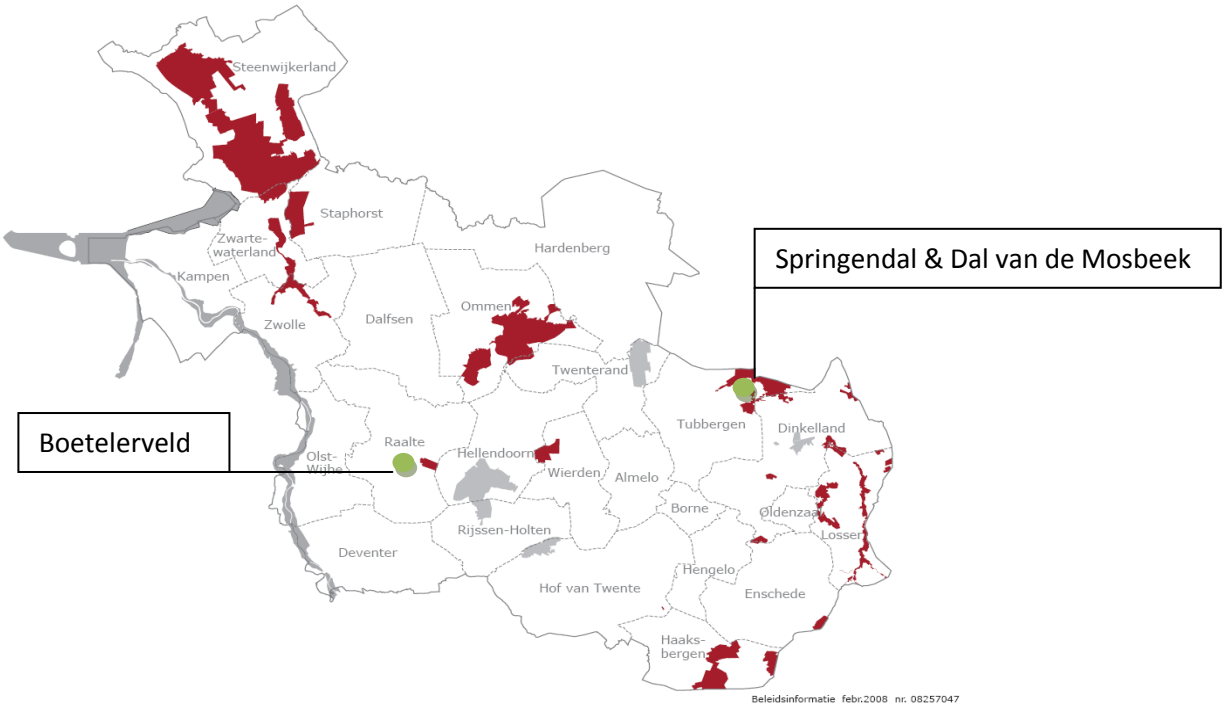
Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de provincie Overijssel. De provincie is in 2007 gestart met het gebiedsproces rond het opstellen van Natura 2000-beheerplannen. Sinds de start van het proces blijkt dat de gebiedsuitwerking vraagstukken heeft opgeroepen in de zin van betrokkenheid van partijen bij Natura 2000, de duidelijkheid over dit proces en het vertrouwen tussen partijen onderling die deelnemen aan het proces. De provincie heeft voor het Natura 2000-gebiedsproces richtlijnen opgesteld die in een Plan van Aanpak (2007) verwoord zijn. Deze richtlijnen geven inhoudelijk invulling aan de processtructuur van stuurgroepen, klankbordgroepen en werkgroepen. Dit zijn de kaders voor het (participatieve) gebiedsproces zoals die door de beleidsmakers zijn vastgesteld *(zie hoofdstuk 4)*.

In opdracht van de provincie Overijssel tracht dit onderzoek helderheid te verkrijgen in het participatieve beheerplanproces en hoe dit beheerplanproces naar de toekomst toe bestendig vormgegeven kan worden. Specifieke aandacht zal er daarbij zijn voor de structuur van stuurgroepen, klankbordgroepen en werkgroepen. In hoofdstuk vier wordt deze structuur inhoudelijk toegelicht. Binnen deze structuur is de provincie geïnteresseerd in het functioneren van de klankbordgroep. Uit evaluatie van het gebiedsproces door de provincie in 2009 blijkt dat er onduidelijkheden zijn over de rol van de klankbordgroep. In de actualisatie van het Plan van Aanpak in 2010 is hier al op ingegaan. Het huidige onderzoek kan gezien worden als aanvulling op deze documenten en probeert het voorgaande gebiedsproces te analyseren op basis waarvan er aanbevelingen gedaan kunnen worden voor aanpassingen in het gebiedsproces. De gedachte is om zo het Natura 2000-gebiedsproces bestendiger te maken.

Het onderzoek vindt op twee niveaus plaats, op bestuurlijk niveau en op gebiedsniveau. Eerst worden de kaders van het beheerplanproces zoals deze door de provincie gesteld zijn, inzichtelijk gemaakt. Hiervoor moet ook het bestuurlijke proces vanaf 2007 geanalyseerd worden, zodat keuzes en beslissingen in de tijd geplaatst kunnen worden. Zodra deze overkoepelende kaders helder zijn, kan er in het gebied worden gekeken hoe de actoren dit beheerplanproces ervaren hebben. Het onderzoek verschuift dan van een bestuurlijk niveau naar een gebiedsniveau. Op beide niveaus wordt de informatie verkregen via documenten en interviews, waarbij er voor is gekozen om in deze niveaus onderscheid te maken tussen verschillende interviewstijlen. Bij de provincie op het niveau van de beleidsmakers zullen verkennende interviews afgenomen worden; interviews die in een beperkte mate gestructureerd zijn zodat tijdens het gesprek bekeken kan worden bekeken welke informatie interessant en relevant is voor het onderzoek en waarop doorgevraagd kan worden. Boeije (2005) noemt dit ook wel *expert*interviews. In het gebied wordt gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews aan de hand van topic-guides. *Zie ook §3.3*.

Binnen de provincie Overijssel wordt het onderzoek toegespitst op twee Natura 2000-gebieden. Deze gebieden zijn geselecteerd door de provincie en zijn het *Boetelerveld* (gemeente Raalte), en het *Springendal & Dal van de Mosbeek* (gemeente Tubbergen en gemeente Dinkelland). Bij de selectie van deze gebieden is rekening gehouden met de processen die in deze gebieden hebben plaatsgevonden. Hoewel de genoemde structuur van stuurgroepen, klankbordgroepen en werkgroepen overal in de provincie is toegepast, worden er door de provincie in de uitwerking van het gebiedsproces verschillen ervaren.

Weergave van Natura2000-gebieden in de provincie Overijssel. De rode arcering geeft aan van welke Natura 2000-gebieden de provincie de voortouwnemer is en waar de onderzochte gebieden gelegen zijn.



3.2 Kwalitatieve methode

Dit onderzoek wordt verricht volgens de kwalitatieve methode. Kwalitatief onderzoek is een studie waarin de vraagstelling zich richt op onderwerpen die te maken hebben met I) de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Er worden II) onderzoeksmethoden gebruikt die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met III) het doel om het onderwerp te beschrijven en waar mogelijk te verklaren (Boeije, 2005). Een onderzoek kan twee doelen hebben. Het verkrijgen van wetenschappelijke kennis om meer te weten te komen over een bepaald onderwerp wordt ook wel fundamenteel onderzoek genoemd. Een tweede doel van een onderzoek kan zijn om met de kennis die uit het onderzoek wordt verkregen een maatschappelijk vraagstuk aan te pakken. Dit wordt ook wel een praktijkgericht onderzoek genoemd. Een praktijkgericht onderzoek heeft tot doel om een ongewenste situatie op te lossen (Boeije, 2005). Volgens Boeije (2005) streven wetenschappers met een praktijkgericht onderzoek naar verklaringen. Met deze verklaringen kunnen

ze wellicht gedrag voorspellen en sturen als bekend is wat de reden van het gedrag is. Hierdoor kan de kennis vergaard in het onderzoek ingezet worden als praktijkverbetering. Met de classificaties van Boeije (2005) kan het voorliggende onderzoek beschouwd worden als een kwalitatief, praktijkgericht onderzoek. De methode die binnen het kwalitatieve onderzoek wordt toegepast is de interviewvorm. Dit wordt verder uitgewerkt in § 3.4.

3.3 Onderzoekstechniek

In dit kwalitatieve, praktijkgerichte onderzoek wordt er gebruik gemaakt van de onderzoekstechniek *interview* om de data te verzamelen. In § 3.2 is aangegeven dat de interviews op twee niveaus worden afgenomen; op bestuurlijk niveau en op gebiedsniveau. Voor het interviewen is er bewust voor twee verschillende technieken gekozen. Binnen de provincie Overijssel zullen *expertinterviews* plaats vinden. Een expertinterview is een open of kwalitatief interview waarbij de inhoud van de vragen, de formulering, de volgorde van de vragen en de antwoordkeuze afhangen van de interviewsituatie (Boeije 2005). Deze interviewvorm wordt vaak toegepast bij deskundigen op een bepaald terrein en wanneer het interview een verkennend karakter heeft. Gedurende het interview worden beslissingen genomen over de vragen, de formulering en de volgorde daarvan. Op de antwoorden wordt direct geanticipeerd door bijvoorbeeld het stellen van wedervragen of wordt er bekeken of doorvragen noodzakelijk is (Boeije 2005). Onder andere op basis van expertinterviews op beleidsniveau worden de topic-guides voor de semigestructureerde interviews in het gebied opgesteld. Binnen de provincie Overijssel hebben 7 expertinterviews plaatsgevonden, dit waren beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Twee interviews zijn gehouden om gezamenlijk de problematiek te bespreken en de onderzoeksvraag te formuleren. Daarnaast hebben er nog vijf interviews plaatsgevonden over gebiedsspecifieke informatie.

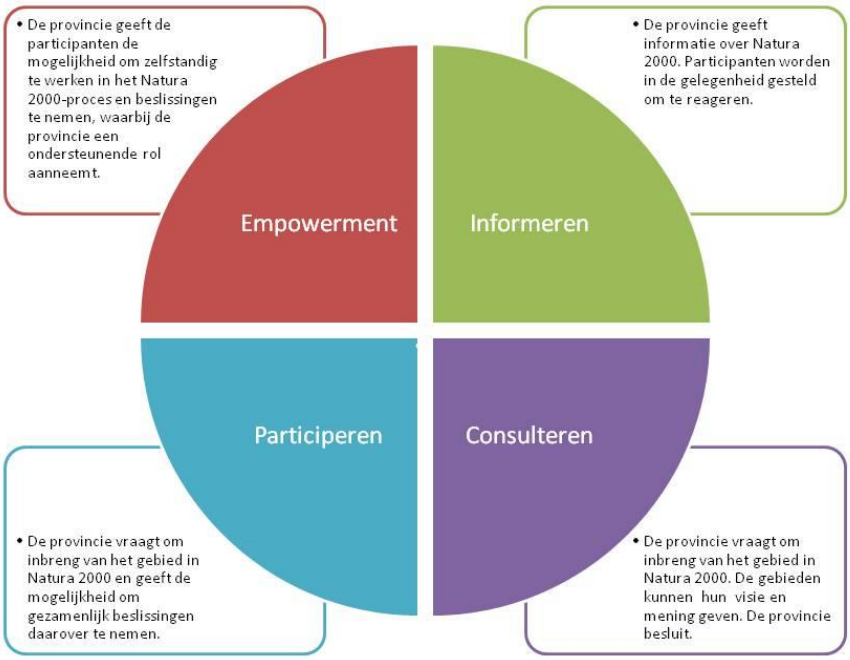
Op gebiedsniveau worden interviews afgenomen bij deelnemers van de stuurgroepen, klankbordgroepen en werkgroepen om het gebiedsproces te analyseren. Deze interviews zijn semigestructureerd waarbij een van te voren opgestelde topic-guide de leidraad voor het gesprek vormt (Boeije 2005). Er zijn in totaal drie verschillende topic-guides opgesteld, elk één voor de stuurgroepen, klankbordgroepen en werkgroepen in de twee gebieden. In de bijlage zijn de topic-guides opgenomen. De thema's van de topic-guides zijn identiek voor de stuurgroepen, klankbordgroepen en werkgroepen, maar verschillen op sommige vragen van elkaar omdat de groepen verschillende functies in het Natura 2000-gebiedsproces hebben. De topic-guides zijn opgesteld rond zes vaste thema's, ook wel labels genoemd. Naast de twee labels *Algemeen* (label A) en *afronding* (label F) bestaan de topic-guides uit de labels *intenties en verwachtingen vooraf* (label B), het *Natura 2000-proces in de praktijk* (label C), de *wenselijke situatie* (label D) en de *organisatiestructuur* (label E). De indeling van de topic-guide is zo opgezet dat de geïnterviewde de verwachting van het gebiedsproces vooraf aan kan geven, hoe dit in de praktijk is ervaren en wat een wenselijke situatie is. Als laatste wordt de geïnterviewde in de gelegenheid gebracht om te praten over de organisatiestructuur en op basis van ervaringen eventueel aanbevelingen voor het gebiedsproces te geven die betrekking hebben op de aanpak van het gebiedsproces en de vorm van participatie.

In beide gebieden zijn per werkgroep en stuurgroep vier participanten geselecteerd om deel te nemen aan het onderzoek. Deze selectie heeft plaatsgevonden op basis van drie criteria: I) de geïnterviewde moet minstens de helft van het gebiedsproces meegemaakt hebben (en mag niet vervangen zijn), II) de geïnterviewde moet een actieve rol in het gebiedsproces gehad hebben en III)

de geïnterviewde moet één van de vier grote belangen vertegenwoordigen. Deze vier grote belangen zijn de landbouw, de natuurorganisaties (terreinbeheerders), het waterschap en de gemeente. In de klankbordgroep is er juist voor gekozen om lokale vertegenwoordigers te benaderen die niet een van de vier belangen vertegenwoordigen. In het Boetelerveld zijn in totaal twaalf participanten geïnterviewd; vier uit de stuurgroep, vier uit de werkgroep en vier uit de klankbordgroep. In het Springendal & Dal van de Mosbeek zijn in totaal tien participanten geïnterviewd: vier uit de stuurgroep, vier uit de werkgroep en twee uit de klankbordgroep. Er zijn twee participanten uit de klankbordgroep geïnterviewd omdat de andere klankbordgroepleden aangaven niet over voldoende informatie te beschikken om mee te werken aan het onderzoek. In totaal zijn er in de gebieden 22 participanten geïnterviewd. Voor het totale onderzoek – expertinterviews en semigestructureerde interviews - zijn er 29 personen geïnterviewd. De interviews in de gebieden zijn op anonieme basis afgenomen.

3.4 Dataverzameling en -analyse

In de gebiedsinterviews is er gebruik gemaakt van een model om aan te geven welke participatieve verwachtingen de participanten bij aanvang van het proces hadden, welke vorm van participatie zij tijdens het gebiedsproces ervaren hebben en wat zij als wenselijke participatie in het gebiedsproces zien. De geïnterviewden zijn in de gelegenheid gesteld om dit in een model aan te geven. Het model is gebaseerd op de theorieën van Davidson (1998) en Leeuwis (2004) en ziet er als volgt uit:



Model 2: Participatiemogelijkheden in het Natura 2000-proces aan de hand van Davidson (1998) en Leeuwis (2004).

Bovenstaand model geeft de twee geïntegreerde theorieën weer. De gedachte achter dit model is dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen minimale of maximale participatie, maar dat de kracht van participatie schuilt in het toepassen van de juiste participatiemethode in het (beleids)proces. De tekstblokken geven de toepassing voor het Natura 2000-proces weer. In het

onderzoek is dit model gebruikt om de verwachtingen, ervaringen en wensen op het gebied van participatie in het Natura 2000-gebiedsproces te abstraheren.

Voor de analyse van het onderzoek is bovenstaande model doorontwikkeld tot een analytisch raamwerk. Dit analytisch raamwerk is gepresenteerd en toegelicht in het theoretische kader *(zie hoofdstuk 2)* en is gebaseerd op de theorieën van Davidson (1998), Leeuwis (2004) Hisschemöller & Hoppe (2001) en Turnhout et al (2008). In de analyse *(zie hoofdstuk 8)* staat dit model centraal. Aan de hand van het analytisch raamwerk wordt verklaard of het beleidsproces (Natura 2000) geschikt is voor de gekozen vorm van participatie en kunnen eveneens aanbevelingen worden gedaan voor aanpassingen in het gebiedsproces.

3.5 Keuzes; een persoonlijke noot

Voorafgaand aan het onderzoek zijn keuzes gemaakt in de manier waarop de data uit de gebieden verzameld zijn. Deze keuzes zijn van invloed op de stijl van rapporteren. De onderzoeker is bewoner van het platteland en inwoner van de streek die onderzocht wordt. Het onderwerp Natura 2000 is op het platteland van Twente een veelbesproken onderwerp – en dat is niet op een positieve manier. Dat Natura 2000 in Twente en omstreken met conflicten te maken heeft, is al breed uitgemeten – met name in de pers en vakbladen. Daarom is er bewust gekozen voor een 'zakelijke' benadering. Hiermee wordt getracht om juist niet de nadruk te leggen op conflicten in het proces – dat sociaal gezien erg interessant is – maar om in die zin vernieuwend inzicht te verschaffen in de vraag waarom deze conflicten plaats hebben kunnen vinden. Deze neutrale opstelling zorgt voor een feitelijke, zakelijke manier van rapporteren.

Hoofdstuk 4: Natura 2000 in de provincie Overijssel

Natura 2000 is een langlopend beleidsproces. Een proces waarin over meerdere jaren verschillende keuzes zijn gemaakt die bepalend zijn geweest voor de voortgang van het proces. Enkele van deze keuzes zijn gemaakt op Nationaal niveau, door het ministerie. Ook de provincie Overijssel heeft keuzes gemaakt die van invloed zijn op het proces. De hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 staan in relatie met elkaar. Hoofdstuk vier behandelt de organisatiestructuur van het gebiedsproces. Het gebiedsproces – waarover dit onderzoek gaat – heeft plaatsgevonden vanaf 2007 tot en met september 2009, toen de werkdocumenten opgeleverd zijn. Na september 2009 zijn er nog twee periodes te onderscheiden, die in dit hoofdstuk kort behandeld worden. Wanneer er in dit onderzoek naar het *gebiedsproces* gerefereerd wordt, wordt er gesproken over de periode tot en met september 2009, tenzij anders is aangegeven. De beschrijving van het gebiedsproces in het gebied Boetelerveld vindt plaats in hoofdstuk vijf. In hoofdstuk zes wordt het gebiedsproces in het gebied Springendal & Dal van de Mosbeek nader toegelicht. Omdat de organisatiestructuur – en daarmee de vorm van participatie - provinciaal is toegepast, zijn er in de gebiedsprocessen overeenkomsten te zien in het functioneren van de werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen. Daarom is er voor gekozen om in hoofdstuk zeven aandacht te besteden aan het gebiedsproces aan de hand van de organisatiestructuur en de overeenkomsten tussen beide gebieden. Vanaf hoofdstuk acht vindt dan een analyse van het Natura 2000-gebiedsproces plaats.

Voordat we over gaan tot een beschrijving van het gebiedsproces in beide gebieden, is het noodzakelijk om eerst enige achtergrondinformatie te verstrekken over Natura 2000 in de provincie Overijssel. Daarover gaat dit hoofdstuk.

4.1 Nationale richtlijnen Natura 2000

Met de invoering van Natura 2000 heeft de Europese Unie (EU) besloten om de teloorgang van de biodiversiteit in Europa te keren. Dit probeert de EU te bereiken door een netwerk van belangrijke natuurgebieden over Europa uit te rollen. Deze belangrijke natuurgebieden zijn aangewezen op basis van plant- en diersoorten die in de gebieden leven. Het zijn bestaande natuurgebieden die op basis van ecologische kwaliteiten (extra) beschermd dienen te worden en daardoor de status Natura 2000-gebied meekrijgen. De EU-vogelrichtlijn (1979) en de EU-habitatrichtlijn (1992) schrijven voor welke soorten en gebieden in het Natura 2000-netwerk beschermd dienen te worden. De lidstaten van de EU hebben afgesproken dat elk land zelf mag bepalen hoe deze bescherming te regelen. Nederland implementeert de vogel- en habitatrichtlijn in de nationale Natuurbeschermingswet (1998). Hoofdstuk drie van de Natuurbeschermingswet (NB-wet) regelt de aanwijzing van beschermde gebieden en geeft aan dat voordat het ministerie een natuurgebied als 'beschermd' kan aanwijzen, zienswijzen via de gedeputeerde staten naar voren dienen te worden gebracht (Natuurbeschermingswet, 1998). In de zienswijzen kunnen partijen hun visie en mening geven over het voorgenomen besluit en daarbij op basis van argumentatie het voorgenomen besluit proberen te beïnvloeden. Met als doel om - eventueel - nog wijzigingen door te voeren voordat het definitieve besluit genomen wordt. Deze zienswijzen kunnen plaatsvinden op de beheerplannen voor de voorlopig aangewezen gebieden (Natuurbeschermingswet, 1998).

De voorlopige aanwijzing van Natura 2000 gebieden heeft plaatsgevonden in 2007, waarna voortouwnemers door de nationale overheid (ministerie van LNV) zijn aangewezen om

beheerplannen voor de gebieden op te stellen. De juridische kaders die voor het opstellen van de beheerplannen zijn meegegeven, luiden als volgt:

> *„Gedeputeerde staten stellen, na overleg met de eigenaars, gebruikers en andere belanghebbenden (…) een beheerplan vast waarin met inachtneming van de instandhoudingsdoelstellingen (…) wordt beschreven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen dienen te worden en op welke wijze.''* (artikel 19a, lid 1 Natuurbeschermingswet 1998)

Het is een nationale beleidskeuze om per Natura 2000-gebied een *beheerplan* op te stellen. In aanvulling op het wettelijke kader heeft het ministerie van LNV het volgende beleidskader voor het opstellen van Natura 2000-beheerplannen weergegeven:

> *„Een beheerplan voor een Natura 2000-gebied wordt opgesteld met alle betrokken partijen die een natuur of ander belang vertegenwoordigen in het gebied.''* (Handreiking beheerplannen, ministerie van LNV, 2005)

Ter bekrachtiging van dit voornemen om gezamenlijk met belangenpartijen de beheerplannen op te stellen hebben verschillende partijen een intentieverklaring ondertekend waarin gesteld wordt dat:

> *„(…) een representatieve participatie bij het opstellen van Natura 2000-beheerplannen wordt verkregen zodat alle belangen goed kunnen worden afgewogen.''* (intentieverklaring beheerplannen, 2010)

Naast de genoemde participatieve kaders worden er ook voorwaarden gesteld aan de inhoud van de beheerplannen. Inhoudelijk wordt aan een beheerplan drie functies toegekend met betrekking tot *instandhoudingsdoelstellingen*, *instandhoudingsmaatregelen* en *bescherming*. De instandhoudingsdoelstellingen moeten in beeld brengen welke (beschermde) natuurwaarden in het gebied aanwezig zijn, of beschermd dienen te worden. De instandhoudingsmaatregelen beschrijven de maatregelen die nodig zijn om deze natuurwaarden te beschermen dan wel te stimuleren en als laatste moet er inzicht verkregen worden welke bestaande activiteiten in het gebied van invloed zijn op of schadelijk zijn voor deze aangewezen natuurwaarden (bescherming). (Ministerie van LNV, 2005).

<u>Nationale richtlijnen</u>

Samenvattend houden de nationale richtlijnen voor het opstellen van Natura 2000-beheerplannen in dat de voortouwnemers in een gezamenlijk proces met alle betrokken partijen die een natuur of ander belang vertegenwoordigen in het gebied een beheerplan opstellen. De beheerplannen gaan inhoudelijk in op de instandhoudingsdoelstellingen, instandhoudingsmaatregelen en bescherming van het gebied waardoor er inzicht wordt verkregen welke natuurwaarden in het gebied aanwezig zijn, welke maatregelen ervoor nodig zijn om deze te beschermen of uit te breiden en welke bestaande activiteiten van invloed zijn op de aangewezen natuurwaarden.

4.2 provinciale richtlijnen Natura 2000

Natura 2000 is een langlopend proces over meerdere jaren. De eerste Natura 2000-gebieden in de provincie Overijssel zijn door de nationale overheid vier jaar geleden in 2007 *voorlopig* aangewezen. Na deze voorlopige aanwijzing heeft de provincie Overijssel het Natura 2000-proces in de gebieden

opgestart. Sindsdien zijn er verschillende periodes in het Natura 2000-proces te onderscheiden. Het is voor dit onderzoek relevant om deze periodes inzichtelijk te maken, omdat lopende het proces aanpassingen zijn gedaan op basis van inzichten die zijn verkregen uit het gebiedsproces.

Dit onderzoek probeert inzicht te krijgen in het Natura 2000-gebiedsproces in de provincie Overijssel. Daarbij gaat speciale aandacht uit naar de deelnemende partijen (actoren) in het gebiedsproces en wat voor een *participatie* zij verwachtten, welke vorm van participatie zij ervaren hebben en wat een wenselijke vorm van participatie zou zijn. De *verwachte* participatie zegt iets over de aanvang van het proces in 2007. De *ervaren* participatie heeft betrekking op het gebiedsproces, dat heeft plaatsgevonden van 2007 tot 2009. Naar aanleiding van dit gebiedsproces heeft de provincie het proces geëvalueerd en is met een actualisatie op haar eigen Plan van Aanpak gekomen (periode 2009 – 2010). De *wenselijke* participatie zegt iets over de toekomst en zal de periode vanaf 2011 beslaan. Deze structuur maakt het noodzakelijk om in drie periodes naar het beleidsproces van de provincie te kijken: I) de periode 2007 – 2009, het eerste gebiedsproces, II) de periode 2009-2010, de actualisatie van de eerste periode en de III) periode vanaf 2011. In de volgende paragrafen zullen deze periodes en hun belangrijkste kenmerken behandeld worden.

4.2.1 Periode 2007- 2009

Met de nationale richtlijnen als (wettelijk) verplicht kader heeft de provincie Overijssel in 2007 een Plan van Aanpak opgesteld om te komen tot het opstellen van Natura 2000-beheerplannen. Het plan van aanpak is een gebiedsgerichte invulling voor het opstellen van de beheerplannen. Als kader wordt meegegeven dat een beheerplan '*in overleg met een groot aantal partijen*' wordt opgesteld.[7] In het Plan van Aanpak worden de volgende doelen van een beheerplan beschreven:

Het beheerplan:

- werkt de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied verder uit in omvang, ruimte en tijd;
- beschrijft de resultaten die bereikt dienen te worden om het behoud of het herstel van deze natuurlijke habitats en soorten mogelijk te maken;
- geeft een overzicht op hoofdlijnen van instandhoudingsmaatregelen die in de planperiode van zes jaar genomen worden;
- gaat in op bestaand gebruik en geeft inzicht hoe met externe werking omgegaan moet worden.

Het beheerplan moet na afronding vooral duidelijkheid geven over de ecologische opgave. Inzet is om de natuurdoelen concreet en zichtbaar te maken, met inachtneming van de wijze waarop ze kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast moet het beheerplan het bestaand gebruik van het gebied regelen. Dit is conform de wettelijke verplichting als opgelegd in de Natuurbeschermingswet (1998). Naast het doel van het beheerplan beschrijft het plan van aanpak tevens de totstandkoming van het beheerplan volgens de drie principes *snelheid*, *haalbaarheid en betaalbaarheid* en *draagvlak*. *Snelheid* refereert aan het tempo waarop de beheerplannen worden samengesteld. Dit moet vlot gebeuren, zodat zo snel mogelijk duidelijkheid wordt gegeven over het gebruik rond de beheergebieden. Daarnaast is het van belang dat de eventueel te nemen maatregelen *haalbaar en*

[7] Plan van Aanpak opstellen beheerplan 2000. Provincie Overijssel 2007

betaalbaar zijn. Als laatste dienen de beheerplannen *gedragen* te worden door de betrokken partijen en organisaties. In het Plan van Aanpak staat vermeld dat vooral naar *draagvlak* veel aandacht uit zal gaan.

Naast het doel en de totstandkoming van het beheerplan geeft het Plan van Aanpak ook richtlijnen mee voor de organisatie. Vooral deze organisatierichtlijnen zijn relevant voor dit onderzoek. Een beheerplan wordt opgesteld in nauwe samenwerking met gebiedspartijen die zijn vertegenwoordigd in een werkgroep, klankbordgroep en stuurgroep. Deze structuur is voor de provincie Overijssel de basis voor het opstellen van beheerplannen in samenspraak met (vertegenwoordigers van) belangenpartijen. De richtlijnen voor de werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen zijn in de volgende drie boxen weergegeven.

Richtlijnen werkgroep
De werkgroep is verantwoordelijk voor het tot stand brengen van een concept-beheerplan. Er is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de verschillende belangen die in het geding zijn. Ze is ook verantwoordelijk voor het informeren van de eigen vertegenwoordigers in de stuurgroep en het accorderen van concept producten die aan de stuurgroep worden voorgelegd.

Bron: Plan van Aanpak (2007)

Binnen de werkgroep dragen leden actief bij aan informatieverstrekking op het gebied van ecologie, gebruiksfuncties van het gebied en ontwikkelingen in het gebied. De leden bespreken de relaties tussen de gebruiksfuncties en instandhoudingsdoelstellingen en selecteren op basis daarvan maatregelen voor de beheerplanperiode die haalbaar en betaalbaar zijn. Het Plan van Aanpak stelt dat dit voor een deel in interactieve sessies zal gebeuren.

Richtlijnen klankbordgroep
In de klankbordgroep hebben belanghebbende organisaties zitting die niet in de werkgroep zijn vertegenwoordigd. Ze vormen, naast de werkgroep, een tweede schil van betrokkenen. De klankbordgroep reageert op de producten die haar worden voorgelegd. De reactie heeft het karakter van een advies aan de werkgroep en de stuurgroep. In de klankbordgroep gaat het niet om consensus: feedback van de deelnemers wordt gebundeld en vervolgens door de projectleider gewogen.

Bron: Plan van Aanpak (2007)

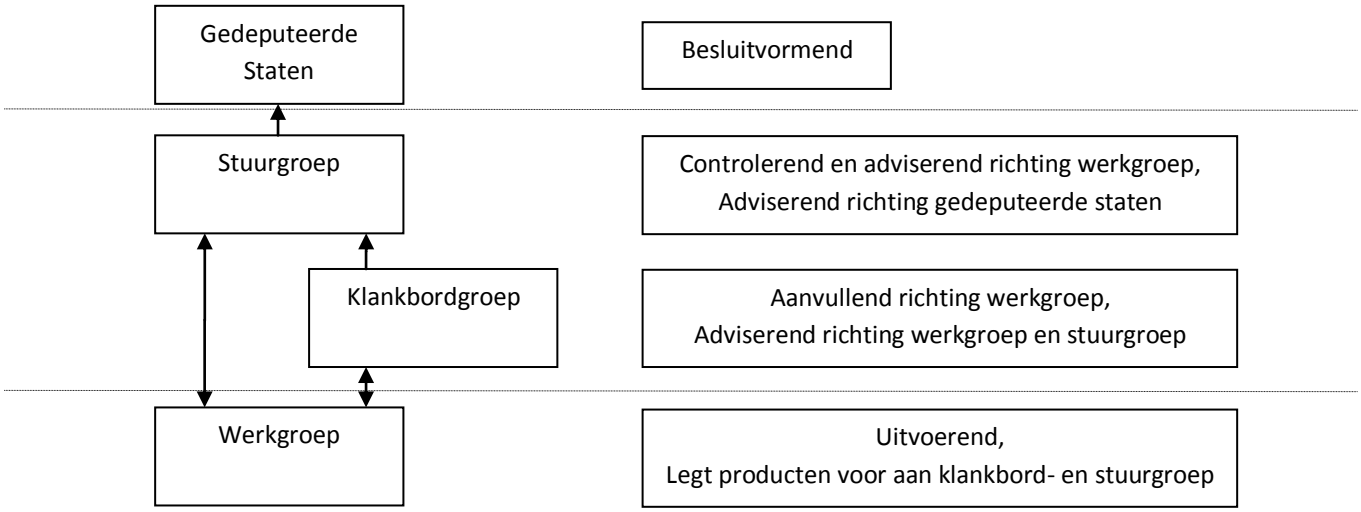
Richtlijnen stuurgroep
In de stuurgroep worden producten van de werkgroep besproken. Ze bewaakt de voortgang en stuurt op inhoud. De projectleider fungeert als tussenpersoon tussen de werkgroep en de stuurgroep. De stuurgroep hakt knopen door waarover in de werkgroep geen overeenstemming is bereikt en bespreekt of zij het beheerplan voldoende rijp en gedragen acht voor besluitvorming door Gedeputeerde Staten.

Bron: Plan van Aanpak (2007)

Zowel de klankbordgroep als de stuurgroep beoordeelt inhoudelijk de beheerplannen zoals die opgesteld zijn door de werkgroep. Het beheerplan wordt geschreven door een externe partij,

ingehuurd door de provincie. De werkgroepleden geven alle input voor het beheerplan. De klankbordgroep heeft de functie om feedback te geven op het beheerplan. De stuurgroep beslist over zaken in het beheerplan waar de werkgroep geen overeenstemming heeft bereikt. Daarmee impliceert het Plan van Aanpak dat er zowel in de werkgroep als de klankbordgroep geen consensus hoeft te zijn over de inhoud van het beheerplan. De stuurgroep zal wel overeenstemming moeten verkrijgen of het beheerplan voldoende rijp is voor besluitvorming door Gedeputeerde Staten.

Schematisch is de wisselwerking tussen de verschillende groep als volgt weer te geven (schema 1):



De verwachte afronding van de beheerplannen is volgens het Plan van Aanpak in juni 2008, waarna besluitvorming en inspraak plaats kunnen vinden. Deze planning is niet gehaald aan het einde van 2009. Het is de werkgroepen wel gelukt om zogenoemde 'werkdocumenten' op te stellen die op 1 september 2009 voorgelegd zijn aan het ministerie van LNV. De werkdocumenten kunnen gezien worden als een tussendocument om te komen tot een beheerplan.

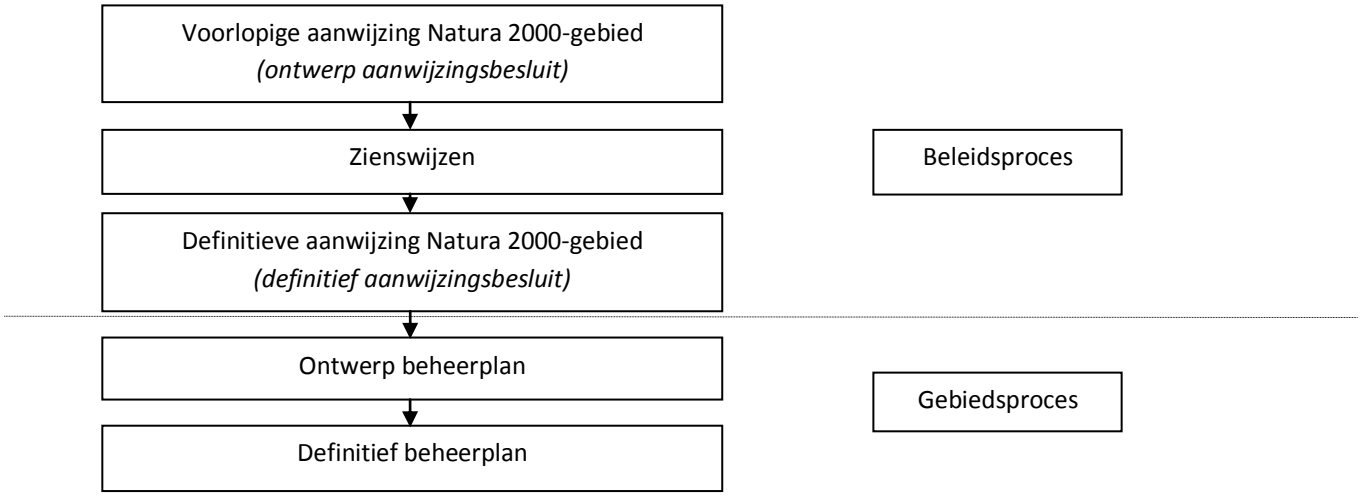
Om de verschuiving in tijd (planning) en in het proces (het opstellen van een *werkdocument* in plaats van een *beheerplan*) te beschrijven, moet er een uitstap worden gemaakt naar het nationale beleid. Paragraaf 4.3.2 behandeld daarom het nationale Natura 2000-beleid over de periode 2007 – 2010.

4.2.2 Nationaal beleid periode 2007 - 2010

In de provincies wordt bij het opstellen van de beheerplannen veel moeilijkheden ervaren. Dit heeft zowel met het proces te maken, als met de complexiteit van de materie. In de loop van het beheerplanproces is er in de provincie Overijssel daardoor onder andere een gebrek aan vertrouwen tussen betrokken partijen ontstaan.[8] De oorspronkelijke nationale procedure was om na de voorlopige aanwijzing van Natura 2000-gebieden via een zienswijze het Natura 2000-gebied definitief aan te wijzen, om vervolgens een beheerplan op te stellen. De zienswijzen kunnen argumentatie aandragen waarom er eventuele veranderingen plaats moeten vinden op de voorlopige aanwijzing, voordat het besluit definitief wordt.

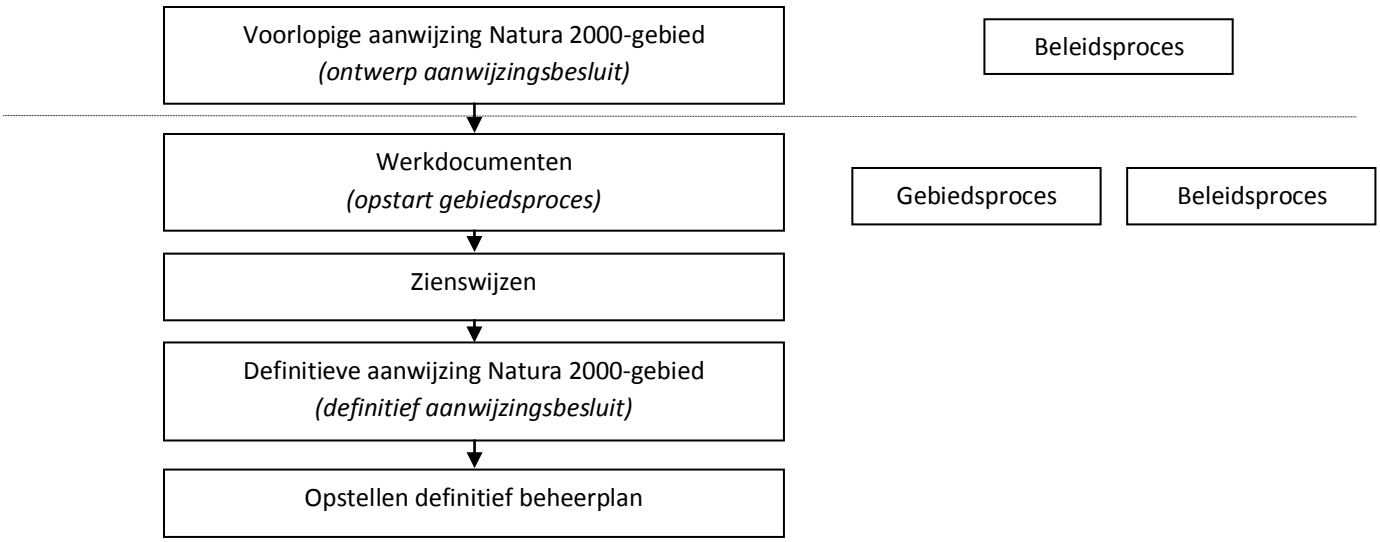
Schematisch gezien kan de voorgestelde nationale procedure uit 2007 als volgt worden weergegeven (schema 2):

[8] Advies Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG) november 2009



De provincie Overijssel heeft – evenals de andere provincies in Nederland – met succes bezwaar gemaakt tegen de procedure zoals voorgesteld door het ministerie en hierboven beschreven. Belangrijk punt van kritiek was dat het aanwijzen van een Natura 2000-gebied verstrekkende sociaaleconomische gevolgen kan hebben voor de huidige bewoners in of nabij het gebied. Daarnaast kan het van invloed zijn op bedrijfsmatige werkzaamheden in of nabij het gebied (agrarisch en/of toeristisch recreatief). Tevens liggen er in de gebieden water- en stikstofopgaven die invloed uitoefenen op de natuurdoelen die behaald moeten worden in het kader van Natura 2000. De provincie Overijssel heeft – evenals de andere Nederlandse provincies - de wens uitgesproken om deze gebiedsopgaven gezamenlijk te benaderen, zodat er eenmalig een gebiedsproces gestart kan worden waarin de genoemde opgaven Natura 2000, water (geïmplementeerd via de Kaderrichtlijn Water - KRW) en stikstof (geïmplementeerd via de Programmatische Aanpak Stikstof – PAS) die invloed op elkaar uitoefenen besproken kunnen worden met het gebied. Het is daarmee de wens van de provincies geweest om het gebiedsproces naar voren te halen zodat inhoudelijke argumenten in de zienswijzen meegenomen kunnen worden, voordat een definitieve aanwijzing van het gebied plaatsvindt. De provincie Overijssel heeft daarom in 2008 het gebiedsproces gestart, waarin is gekeken naar de haalbaarheid, betaalbaarheid en draagvlak van instandhoudingsdoelstellingen en maatregelen.

Schematisch gezien kan de procedure van de provincie Overijssel als volgt weergegeven worden (schema 3):



Het gebiedsproces in de provincie Overijssel heeft geresulteerd in 'werkdocumenten' (concept beheerplannen) die volgens de structuur werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen tot stand zijn gekomen, zoals beschreven in § 4.3.1. Deze werkdocumenten zijn op 1 september 2009 aangedragen bij het ministerie van LNV *(1 september-actie)* als zienswijzen op de voorlopige aanwijzing van Natura 2000-gebieden in 2007. De provincie Overijssel heeft voor 15 aangewezen gebieden een wijzigingsvoorstel gedaan. Als reactie hierop heeft het ministerie op 26 januari 2010 een reactienota opgesteld waarin de wijzigingsvoorstellen zijn overgenomen, aangehouden of afgewezen. Na deze zienswijzen zou het ministerie in de loop van 2010 de definitieve aanwijzingsbesluiten nemen.

De definitieve aanwijzing van Natura 2000-gebieden heeft tot op heden (juli 2011) nog niet plaatsgevonden. Deze vertraging vanuit de Nationale overheid valt te verklaren door het moeizame gebiedsproces, maar ook aan de hand van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De PAS is een technisch instrument die het stikstofvraagstuk in relatie tot de Natura 2000-doelstellingen onderzoekt en concrete inzichten geeft in de haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen die genomen moeten worden. Elke Natura 2000-gebied heeft een stikstofopgave. Dit is het verschil tussen de huidige stikstofdepositie[9] en de gewenste stikstofdepositie. De gewenste stikstofdepositie wordt bepaald aan de hand van de aangewezen Natura 2000-habitatsoorten in de omgeving. De uitkomsten van de PAS zijn van invloed op Natura 2000 omdat hierdoor inzicht wordt verkregen in de haalbaarheid van de ecologische doelstellingen en betaalbaarheid daarvan in de Natura 2000-gebieden. De PAS maakt ondermeer inzichtelijk in hoeverre omgevingsfactoren - zoals nieuwe staltechnieken en verwachte terugloop van agrarische bedrijven in de toekomst – een positief effect hebben op de stikstofdepositie in de omgeving, waardoor de stikstofopgaven vanuit Natura 2000 op lange termijn te halen is zonder dat er bijvoorbeeld op korte termijn (agrarische)bedrijven uitgeplaatst hoeven te worden. De definitieve aanwijzing van Natura 2000-gebieden door de nationale overheid zal op zich laten wachten zolang er door de PAS geen duidelijkheid wordt gegeven over de haalbaarheid en betaalbaarheid van deze ecologische doelstellingen. De eerste resultaten van de PAS worden medio 2011 verwacht.

4.2.3 Periode 2009 – 2010

Parallel naast de nationale inhoudelijke discussie over Natura 2000 heeft de provincie Overijssel na 1 september 2009 haar eigen gebiedsproces geëvalueerd. Het aanbieden van de opgestelde werkdocumenten op deze datum wordt door de provincie gezien als een tussenmoment waarin het voorgaande gebiedsproces - dat veel vragen heeft opgeroepen - geëvalueerd kan worden. De provincie zegt over het gebiedsproces het volgende:

> *„Iedereen heeft het proces onderschat. We hebben ons verkeken op de uitwerking van Natura 2000 op het gebied. Dit is al bij de implementatie van het Europese beleid bij het rijk begonnen. Er werd oprecht gedacht dat het voorgestelde proces haalbaar was."*

De voorgestelde organisatiestructuur van werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen heeft niet datgene opgeleverd wat de provincie oorspronkelijk voor ogen heeft gehad. Uit het Plan van Aanpak kwam naar voren dat er veel aandacht uit zou gaan naar draagvlak. Dit is ook heel duidelijk

[9] Stikstofdepositie is de berekende hoeveelheid stikstof die in een gebied neerslaat, berekend in mol/ha/jaar. De depositie wordt bepaald door de berekening met een verspreidingsmodel. Hierbij wordt de emissie (kg stikstof / jaar) bepaald op basis van dieraantallen, stalsystemen en bedrijfsvoering als uitgangspunt genomen. Emissie is de hoeveelheid stikstof die een bron uitstoot.

de intentie geweest van de provincie, maar zij geven tegelijkertijd aan dat het uitgangspunt altijd is geweest om de beslissingsbevoegdheid in hand te houden:

> *,,We wilden zo veel mogelijk draagvlak in het gebied, maar uiteindelijk wel de keuze aan Gedeputeerde Staten overlaten. Dan krijg je een constructie van zoveel mogelijke belangen meenemen, maar alles overwegende zelf de beslissing te nemen."*

De Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG) [10] heeft een evaluatie met betrokken gebiedspartijen uitgevoerd in 2009. Uitkomst van deze evaluatie is dat in de loop van het proces een gebrek aan vertrouwen tussen betrokken partijen is ontstaan. Dit wordt ondersteund door een provinciale medewerker die daarover het volgende zegt:

> *,,Op een gegeven moment wordt alles wat je zegt in twijfel getrokken en wordt er over en weer met onderzoek gesmeten. Dat creëert kampen en kom je uiteindelijk tegenover elkaar aan de tafel te zitten, in plaats van met elkaar."*

De PCLG is van mening dat het herwinnen van vertrouwen tussen de betrokken partners van groot belang is voor het proces en geeft aan dat de sleutel daartoe in een goede communicatie over de uitgangspunten ligt.

Naar aanleiding van het gebiedsproces waarin de provincie aangeeft ,,dat dingen niet echt lekker zijn gelopen'', heeft er een actualisatie plaats gevonden van het Plan van Aanpak. Deze actualisatie is eind 2009 opgesteld en geeft nieuwe richtlijnen mee voor de werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen. Daarnaast stelt de actualisatie voor om het gebiedsproces in te steken op twee sporen, waardoor het gebiedsproces en het beleidsproces – *zoals weergegeven in schema 3* – ontvlochten wordt waardoor het beheerplanproces gescheiden gaat lopen van de beïnvloeding door (nationale) beleidskaders. Voor dit onderzoek zijn met name de aanpassingen in de richtlijnen voor de werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen van belang. De belangrijkste verschillen tussen het Plan van Aanpak uit 2007 en de Actualisatie uit 2010 zijn bij de werkgroepen:

- dat er meer nadruk gelegd moet worden op de sociaaleconomische gevolgen van ecologische maatregelen;
- dat er meer draagvlak gevonden wordt in het gebied voor de ecologische maatregelen;
- dat de werkgroep mogelijke scenario's van maatregelen opstelt en voorlegt aan de stuurgroep;
- dat er geen documenten meer voorgelegd worden aan de klankbordgroep;
- En er is geen bepaling meer opgenomen dat de werkgroepen in interactieve sessies bijeenkomen.

Met name deze laatste verschuiving is interessant, omdat in de eerste richtlijn van de werkgroep in 2007 staat dat het tot stand komen van de beheerplannen voor een deel in interactieve sessies zal plaatsvinden. Of de provincie hiermee voorsorteert op een minder interactief gebiedsproces is onduidelijk. Uit de data komt geen expliciete wens van de provincie naar voren om grote

[10] De PCLG heeft als taak om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen aan het college van Gedeputeerde Staten over grondverwerving, inrichting, beheer en het provinciale beleid inzake het landelijk gebied en zaken die daar betrekking op hebben.

veranderingen in de werkgroepen aan te brengen. Dit is wel het geval bij de klankbordgroepen. Met betrekking tot de klankbordgroep stelt de actualisatie dat:

- leden van de klankbordgroep niet meer vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep en/of de werkgroep, zodat dubbeling voorkomen wordt;
- leden geven adviezen voor draagvlak en zwaarwegende besluiten aan de stuurgroep, er vindt geen terugkoppeling van documenten richting de werkgroep plaats;
- leden komen bij elkaar op het moment dat de stuurgroep daartoe besluit.

Over het eerste punt zegt een provinciale medewerker het volgende:

> *„Ik vindt het bijzonder vreemd dat een man die eerst mee heeft gepraat bij het opstellen van het beheerplan, deze vervolgens zelf mag bekritiseren tijdens een andere gelegenheid (klankbordgroep).''*

Ook voor de richtlijnen van de stuurgroepen laat de Actualisatie (2010) belangrijke verschillen zien ten opzichte van het eerste Plan van Aanpak uit 2007:

- de stuurgroep neemt een besluit over de (tussen)producten van de werkgroep;
- de stuurgroep geeft een zwaarwegend advies aan gedeputeerde staten over het beheerplan;
- de stuurgroep neemt notie van de sociaal economische gevolgen;
- de stuurgroep heeft een externe voorzitter.

Het laatste punt is interessant voor de verdere voortgang van het proces. Tijdens het gebiedsproces is namelijk de verantwoordelijk gedeputeerde voorzitter geweest van de stuurgroepen. Het wekt de suggestie dat door de keuze om een externe voorzitter te verkiezen boven de eigen gedeputeerde het proces onafhankelijker en bestuurlijk minder gevoelig gemaakt wordt.[11]

Naar aanleiding van de geactualiseerde richtlijnen uit 2010 kunnen de volgende veranderingen in het schema worden aangebracht ten opzichte van de richtlijnen uit 2007 *(schema 4)*:

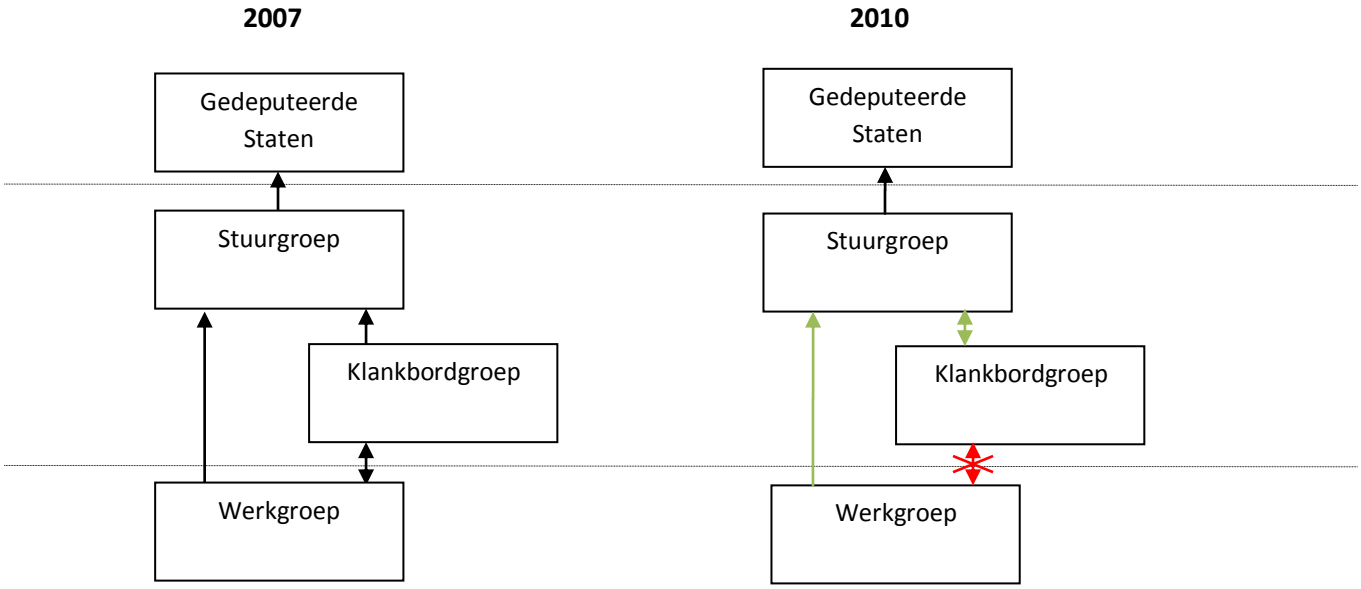
[11] Er wordt hier gesproken van een *suggestie*, omdat de gedeputeerde – in verband met tijdsoverwegingen - niet geïnterviewd kon worden in het kader van dit onderzoek. De suggestie wordt wel geverifieerd door uitspraken van provinciale ambtenaren dat Natura 2000 bestuurlijk een moeilijk proces is en ook wel een 'hoofdpijndossier' wordt genoemd.

Uit *schema 4* valt op te maken dat het grootste verschil zichtbaar is in de functie van de klankbordgroep. De klankbordgroep krijgt geen producten meer voorgelegd vanuit de werkgroep en fungeert als een adviserend orgaan voor de stuurgroep die de klankbordgroep in kan schakelen op momenten dat zij dat wenst. Deze vernieuwde organisatiestructuur is ontstaan na een gezamenlijke analyse van de provincie met de stuurgroepen over het (dis)functioneren van de klankbordgroepen. Deze analyse is gemaakt tijdens bijeenkomsten met de stuurgroepen. Uit het verslag komen de volgende punten naar voren met betrekking tot het functioneren van de klankbordgroepen:

- Inbreng van de klankbordgroepen is niet altijd even helder is geweest;
- Klankbordbijeenkomsten worden gebruikt om leden op de hoogte te brengen van de voortgang[12];
- Leden brengen vaak (extra) lokale informatie in die gericht is aan de werkgroepen om toe te voegen aan de beheerplannen *(en hadden niet het karakter van een advies)*;
- Klankbordgroepen zijn breed samengesteld, meestal meer dan 20 personen;
- In de klankbordgroep leden zitten die ook vertegenwoordigd zijn in de werkgroep.

In onderstaand schema *(schema 5)* zijn de richtlijnen uit 2007 en 2010 naast elkaar gezet, waardoor een helder beeld ontstaat van de geactualiseerde richtlijnen.

Schema 5: richtlijnen organisatiestructuur Plan van Aanpak 2007 ten opzichte van Actualisatie 2010



Tot slot nog een laatste uitspraak van de provincie over het eerste Plan van Aanpak in 2007 op basis waarvan het gebiedsproces is ingericht:

> *„Ik vind eigenlijk nog steeds dat de man die het Plan van Aanpak destijds heeft opgesteld, zijn geld terug moet geven."*

Hiermee geeft de provincie aan ontevreden te zijn over de kwaliteit van het eerste Plan van Aanpak op basis waarvan zij het Natura 2000-gebiedsproces ingericht heeft. De actualisatie uit 2010 vloeit

[12] De eigenlijke functie van de klankbordgroep was het geven van advies richting de werkgroep en stuurgroep.

voort uit de onvrede over het gebiedsproces bij de provincie. Men geeft hiermee aan dat veranderingen in de organisatiestructuur nodig zijn voor een 'beter' gebiedsproces.

4.2.4 Periode vanaf 2011

Na de oplevering van de werkdocumenten door de werkgroepen in september 2009 is er geen gebiedsproces meer geweest in afwachting van de definitieve aanwijzingsbesluiten door de nationale overheid. Wel is er naar de werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen gecommuniceerd dat het functioneren van de organisatiestructuur onderzocht wordt. Het laatste rechtstreekse contact over het proces met het gebied is eind 2010 middels een nieuwsbrief geweest. De stuurgroepen zijn in oktober 2010 voor het laatst bij elkaar geweest, waar onder andere is gesproken over de invulling van de klankbordfunctie.

In 2011 maakt het Natura 2000-gebiedsproces een doorstart. De provincie Overijssel zal opnieuw gezamenlijk met het gebied om tafel gaan zitten om de werkdocumenten uit september 2009 om te zetten naar definitieve beheerplannen. Op de definitieve beheerplannen zijn – zoals aangegeven in § 3.3.2 – de uitkomsten van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) van invloed. De PAS moet nieuwe inzichten geven of de maatregelen zoals opgesteld in de werkdocumenten haalbaar en betaalbaar zijn voor de uitvoering van het Natura 2000-beheerplan.

Dit onderzoek probeert inzichtelijk te krijgen hoe de herstart van het beheerplanproces vormgegeven kan worden. Daarvoor worden kaders inzichtelijk gemaakt, wordt er gekeken hoe verschillende actoren in het Natura 2000-proces handelen en wat door de actoren als wenselijke participatie in het proces wordt gezien. De antwoorden op deze vragen resulteren in een voorstel op welke wijze de provincie Overijssel het Natura 2000-gebiedsproces kan herstarten.

4.3 Tussentijdse samenvatting

Uit dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de provincie Overijssel het gebiedsproces heeft opgesteld aan de hand van een organisatiestructuur. Deze organisatiestructuur geeft duidelijke richtlijnen weer voor het functioneren van de werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen. De keuze voor deze vorm van gebiedsparticipatie vloeit voort uit de wettelijke verplichting om beheerplannen op te stellen na overleg met eigenaars, gebruikers en andere belanghebbenden, zoals dat in de Natuurbeschermingswet juridisch is vastgesteld. De provincie is zelf niet tevreden over het verloop van het gebiedsproces en heeft naar aanleiding daarvan een Actualisatie (2010) doorgevoerd. Deze actualisatie heeft vooral betrekking op de richtlijnen van de werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen. Opvallend is dat er naast de richtlijnen geen aanvullende communicatieve kaders voor het gebiedsproces zijn meegegeven. Verder valt op dat Natura 2000 duidelijke, ecologische kaders heeft waarbinnen nog een participatief proces plaats moet vinden. Dit roept spanningen op, getuige de uitspraken van provinciale ambtenaren maar ook de evaluatie van de Provinciale Commissie voor het Landelijk Gebied (PCLG). Wat deze spanningen precies zijn, wat de gevolgen daarvan zijn en hoe deze eventueel weggenomen kunnen worden, wordt in de volgende hoofdstukken nader uitgewerkt.

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe het Natura 2000-proces in de Provincie Overijssel is vormgegeven. In het eerste, inleidende hoofdstuk is weergegeven wat Natura 2000 inhoudt en wat de situatie in de provincie Overijssel is. De onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen zijn beschreven. In het tweede hoofdstuk is het theoretisch kader uitgewerkt. In het hoofdstuk stonden vragen centraal als I) wat is participatie, II) hoe wordt participatie toegepast in beleidsprocessen en

omgevingsvraagstukken en ook III) welke vorm van participatie wenselijk is in bepaalde situaties. Daarvoor is een eigen analysekader ontwikkeld. Het derde hoofdstuk heeft de methode voor dit onderzoek behandeld. Documenten en expertinterviews zijn de inhoud voor hoofdstuk vier geweest. In dit hoofdstuk is het langjarige Natura 2000-proces opgedeeld in de periodes 2007 tot 2009, 2009 tot 2010 en 2011 en verder. Deze opdeling in blokken maakt inzichtelijk welk (gebieds)proces er in de afgelopen jaren is doorlopen en welke aanpassingen gaandeweg hebben plaatsgevonden.

De centrale hoofdvraag van dit onderzoek is *hoe het participatieve proces rond het opstellen van de Natura 2000-beheerplannen verbeterd kan worden*. Daarin wordt de opgedane kennis van de voorgaande periodes meegenomen en aangevuld met informatie uit het gebied. Deze informatie wordt verkregen via semigestructureerde interviews met verschillende partijen die nauw betrokken zijn geweest bij het opstellen van de werkdocumenten.

In de volgende hoofdstukken wordt er gezocht naar antwoorden op de deelvragen. In het volgende hoofdstuk wordt het gebiedsproces in het gebied Boetelerveld uitgewerkt en geanalyseerd. Datzelfde gebeurt in hoofdstuk 6 voor het gebied Springendal & Dal van de Mosbeek. In hoofdstuk 7 wordt het Natura 2000-gebiedsproces in beide gebieden beschreven aan de hand van het functioneren van de werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen en is er aandacht voor de overeenkomsten tussen beide gebieden. In hoofdstuk 8 vindt de analyse van het Natura 2000-gebiedsproces plaats aan de hand van het ontwikkelde analytisch raamwerk en worden de deelvragen en onderzoeksvraag beantwoord. In hoofdstuk negen worden er voor de provincie een aantal scenario's voor de toekomst, naar aanleiding van de analyse. Tevens vindt er een reflectie op deze scenario's plaats en worden er aanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 5: Gebiedsproces Boetelerveld

Het Natura 2000-gebiedsproces wordt beschreven in vier hoofdstukken. In de hoofdstukken vijf en zes wordt het gebiedsproces voor respectievelijk het Boetelerveld en het Springendal en Dal van de Mosbeek behandeld. Deze twee hoofdstukken behandelen het gebiedsproces in beide gebieden. Omdat er ook veel overlap zit in het proces in de gebieden – beide gebiedsprocessen zijn ingericht volgens dezelfde organisatiestructuur, waardoor er gelijkenissen in het gebiedsproces zijn - is ervoor gekozen om deze gelijkenissen gezamenlijk te presenteren in hoofdstuk zeven. In dit hoofdstuk wordt het Natura 2000 – gebiedsproces beschreven voor het gebied Boetelerveld.

5.1 Boetelerveld

Boetelerveld is een natuurgebied met een oppervlakte van 173 hectare. Het is gelegen in de gemeente Raalte en wordt omringd door overwegend agrarisch gebied. Het Boetelerveld is het laatste stukje onontgonnen restant van de vroegere uitgestrekte Sallandse Heide. Het ligt als een enclave tussen de landbouwgronden met een harde overgang van natuurgebied naar landbouwgrond.[13] Beschermde habitattypes zijn onder andere vochtige heide, blauwgrasland en zwakgebufferde vennen. Terreinbeheerder van het gebied is Landschap Overijssel. De voornaamste opgaven van het Boetelerveld zijn de stikstofopgave en de wateropgave. De huidige stikstofdepositie in het gebied is te hoog om de Natura 2000 instandhoudingsdoelstellingen te borgen. De wateropgave heeft betrekking tot de verdroging van het gebied. Het grondwater zakt in het voorjaar te snel weg waardoor verdroging optreedt van de natte habitats als vochtige heide en blauwgrasland. Het natuurgebied zou in de jaren ’50 ontgonnen worden tot landbouwgrond; er werden aan het gebied drie agrarische bedrijven toebedeeld. Deze ontginning heeft nooit plaats gevonden. Als reden wordt de Watersnoodramp in 1953 aangedragen, waardoor al het materieel in Zeeland is ingezet en de prioriteit is verschoven.

5.2 Kaders en opgaven

In het Natura 2000-gebiedsproces zijn verschillende kaders[14] te onderscheiden. Wat opvalt, is dat de *inhoudelijke kaders* het Natura 2000-gebiedsproces gedomineerd hebben. Dit zijn het *ecologische kader*, het *stikstofkader* en het *waterkader*. Deze inhoudelijke kaders brengen een opgave met zich mee. Daarmee wordt bedoeld dat het kader aangeeft welke opgave in het gebied gehaald moet worden.[15] Ook kaders met betrekking tot het proces zijn van invloed geweest. Dit zijn het *tijdskader* en het *financiële kader*. *Communicatieve kaders* ontbreken, getuige de vele opmerkingen dat het proces ‘een zoektocht’ was:

> *„Een zoektocht waarbij de kaders over wat wel en niet kon gaande het proces steeds duidelijker werd”.*

Aan de hand van deze kaders wordt het Natura 2000-gebiedsproces inzichtelijk gemaakt en worden in onderstaande subparagrafen inhoudelijk uitgewerkt.

[13] Kerndocument Natura 2000 gebied Boetelerveld.
[14] Voor een definitie van een ‘kader’ wordt verwezen naar hoofdstuk 1, paragraaf 1.3.
[15] Zie paragraaf 5.2.1 voor een nadere uitleg.

5.2.1 Het ecologische kader en het stikstofkader

Het ecologische kader *(de Natura 2000-opgave)* heeft het gebiedsproces gedomineerd omdat deze zo strak, ecologisch is ingestoken dat het gebied heeft ervaren dat een discussie hierover nauwelijks mogelijk was.

> *,, De ecologische opgave was al zo ingeperkt vanuit de regelgeving, dat discussie hierover haast niet mogelijk was. Het ecologische kader liet geen ruimte om te discussiëren, terwijl dit wel de basis is natuurlijk."*

Vanuit het ecologische kader is bepaald wat de kritische depositiewaarden van stikstof voor de habitatsoorten zijn: hoeveel stikstof kan een plant maximaal verdragen. Dit wordt uitgedrukt in de hoeveelheid mol per hectare per jaar. Er is echter (nog) geen instrument geboden om te analyseren wat de effecten van omgevingsfactoren - op korte en op lange termijn - zijn op de gevoelige habitatsoorten. Er kon bijvoorbeeld niet aangegeven worden welk effect de emissie van omliggende agrarische bedrijven of een nabijgelegen snelweg heeft op de aangewezen habitatsoorten. Ook kon er niet berekend worden hoeveel invloed lange termijn ontwikkelingen zoals de verwachte afname van het aantal (agrarische)bedrijven of de invoering van nieuwe staltechnieken zou hebben op de stikstofopgave. De verwachting is namelijk uitgesproken dat de toekomstige ontwikkelingen in met name de agrarische sector ervoor zouden zorgen dat de emissie van stikstof in ieder geval zou dalen. Vanuit het ecologische Natura 2000-kader is echter wel bepaald dat de depositiewaarde van stikstof met een bepaalde hoeveelheid moet dalen, om aan het gewenste niveau te voldoen: de stikstofopgave. Voor het Boetelerveld betekent dit een stikstofopgave van 1770 mol per jaar per hectare; het terugdringen van 3270 mol per hectare per jaar naar het ecologisch acceptabele 1500 mol. Dat is een reductieopgave van 54%.[16] De instandhoudingmaatregelen die aangedragen moeten worden door de werkgroepen, moeten onder andere gebaseerd zijn op deze stikstofopgave voor het gebied. Het ontbreken van een instrument waarmee de stikstofuitstoot op het gebied bepaald wordt, is cruciaal voor het proces geweest. Inmiddels is de provincie gestart met het vormgeven van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS); een technisch instrument waarmee de stikstofopgave voor het gebied bepaald kan worden. Ten tijde van het gebiedsproces ontbrak dit instrument echter.[17]

Het ecologische kader en het stikstofkader zijn nauw met elkaar verbonden. Vanuit deze twee kaders kan ook een scheiding in de discussie tijdens het gebiedsproces worden geabstraheerd. De ecologen en de terreinbeherende organisatie (TBO) in het gebiedsproces waren 'eigenaar' van het thema *ecologie*. De landbouwvertegenwoordiging (LTO) en het Overijssels Particulier Grondbezit (OPG) waren 'eigenaar' van het thema *stikstof*. Met 'eigenaren' wordt bedoeld dat een thema gekoppeld kan worden aan een partij die belang bij dit thema heeft en ook het initiatief in de discussies neemt; de partij is eigenaar van het onderwerp. Deze verhouding tussen ecologen en TBO's enerzijds en de landbouw en OPG anderzijds is in zowel de stuurgroep als de werkgroep terug te zien, en zou voor twee kampen in het gebiedsproces kunnen zorgen. Maar – anders dan bij het gebied Springendal & Dal van de Mosbeek – heeft de stikstofdiscussie het gebiedsproces in Boetelerveld niet bepaald. Dit komt enerzijds doordat de deelnemers aan het gebiedsproces in het Boetelerveld gezamenlijk gewerkt hebben aan de *wateropgave*. Anderzijds heeft de provincie door middel van een strakke

[16] Beleidskader Natura 2000 en stikstof voor veehouderijen, april 2010, provincie Overijssel.
[17] Zie ook hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.2 voor meer uitleg over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

projectleiding[18] heel duidelijk de regie gehouden door te benadrukken waar wel en waar niet over gepraat kon worden:

> *„Stikstof is een onderwerp van belang, maar is in veel mindere mate besproken omdat het instrument nog niet bestond. Hetgeen waarover we niet konden praten (stikstof) - is heel duidelijk gecommuniceerd. Er werd uitgesproken besproken waar we niet over konden praten en waarom dit niet mogelijk was om nu al in de documenten mee te nemen."*

5.2.2 Het waterkader

Boetelerveld heeft een duidelijke wateropgave; in het voorjaar zakt het grondwater te snel weg waardoor verdroging in het gebied optreed. De overwegend agrarische omgeving drukt zijn stempel op het gebied. In de omgevingsvisie van de provincie Overijssel is het gebied als landbouw aangewezen, waardoor er een bepaalde grondwaterstand aan het gebied wordt gekoppeld. De grondwaterstand voor het gebied verhogen heeft gevolgen voor alle partijen:

> *„Er is een harde grens tussen landbouw en natuur met betrekking tot de waterpeilstanden, die niet zomaar op te lossen is. De Provincie bepaalt de bestemming voor het gebied dat nu landbouw is. Aan de bestemming natuur hangt een ander waterpeil dan de bestemming landbouw. Dit is een harde grens die niet zomaar aan te passen is zonder dat het één gevolgen heeft voor de ander."*

Het Boetelerveld heeft een bijzondere grondlaag. De bovenste laag is kleiachtig, waardoor het oppervlaktewater in het natuurgebied wordt vastgehouden. De bodemlaag onder de toplaag is vrij poreus en zanderig, waardoor het water snel wegspoelt in de bodem en met de stroming van het grondwater uit het natuurgebied verdwijnt. Een belangrijke opgave voor Natura 2000 in het Boetelerveld is om het water in het gebied vast te houden, waardoor het niet verder verdroogt en de bijzondere natuurwaarden behouden blijven.

Van het thema water zijn het Waterschap Groot Salland en Landschap Overijssel eigenaar geweest. Door middel van een modelstudie door een extern bureau heeft het waterschap aangetoond wat de wateropgave voor het gebied is. De studie wees uit dat in een straal van 1,5 km. rond het natuurgebied de waterstand verhoogd diende te worden. Dit wordt door veel partijen aangewezen als 'een onmogelijke opgave'.

5.2.3 Het tijdskader

Het tijdskader heeft betrekking op het *proces*, en is in die zin geen inhoudelijk kader voor de Natura 2000-opgave, wat de ecologie, stikstof en water wel zijn. De provincie heeft de participanten in de werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen een duidelijk tijdskader meegegeven. Vanaf de eerste bijeenkomst in november 2008 was het duidelijk dat binnen afzienbare tijd, maar vóór 1 september 2009 de haalbaarheid en betaalbaarheid van de instandhoudingmaatregelen voor de ecologische doelstellingen van het gebied in kaart moesten worden gebracht. Deze tijdsdruk werd vanaf het begin door leden van de werkgroep gevoeld:

> *„Er was enorme tijdsdruk vanuit de provincie. Er moest direct worden gekeken naar de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen. We moesten de kosten in beeld brengen van maatregelen voor onbekende doelen in een onbekend gebied."*

[18] Zie paragraaf 5.2.5; invloed van projectleiding op het gebiedsproces.

Het meegegeven tijdskader heeft gezorgd voor wat een lid van de werkgroep een 'valse start' noemt.

> *„Normaal gesproken heb je een logische lijn: Je constateert een probleem, brengt de huidige situatie in beeld, vervolgens kijk je wat de ideale situatie is en probeer je overeenstemming te krijgen over het verschil. Vervolgens bekijk je welke maatregelen er genomen moeten worden en of deze haalbaar en betaalbaar zijn. Het Natura 2000-proces werd chaotisch omdat we aan het einde moesten beginnen: bij het in kaart brengen van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen. Hierdoor ging iedereen vanuit zijn eigen expertise naar mogelijke maatregelen kijken en was er geen kans voor een groepsproces. We hebben als het ware een valse start gemaakt."*

5.2.4 Het financiële kader

Het financiële kader heeft eveneens betrekking op het *proces*. Meerderen malen komt uit de gesprekken in het gebied naar voren dat de participanten het gevoel hebben dat er geen financiële middelen beschikbaar waren om de maatregelen daadwerkelijk uit te voeren. Een enkeling refereert naar een vreemde situatie '*als er wel torenhoge ambities zijn, maar geen middelen om deze waar te maken*'. In het Boetelerveld geven meerder partijen aan dat er kansen zijn geweest om gronden rond het Natura 2000-gebied op te kopen in het kader van de Landinrichting Raalte-Zuid. Door landbouwgrond in de vrijwillige kavelruil in te brengen, zou deze op een andere plek geruild kunnen worden. De agrariër of grondeigenaar krijgt dan op een andere plaats landbouwgrond zonder druk van Natura 2000 en de gronden liggend om het Boetelerveld zouden dan eigendom van de provincie kunnen worden. Hiermee zou een groot deel van de problematiek opgelost kunnen worden. Dat dit niet heeft plaats gevonden komt 'door het ontbreken van financiële middelen', volgens een lid van de stuurgroep. De klankbordgroep heeft ook andere oplossingen gezien en bevelen het volgende aan:

> *„Je moet gewoon één grote boer opkopen die in de weg zit, dan kun je een buffer om het veld aanleggen."*

Meerdere personen hebben dit aangegeven als oplossing. Tegelijkertijd geven ze aan dat dit waarschijnlijk niet mogelijk is omdat er geen financiële middelen voor aanwezig waren. Op de vraag wat dan wel de financiële ruimte is geweest, blijft iedereen het antwoord verschuldigd.

5.2.5 Het ontbreken van communicatiekaders

Voor het gebiedsproces zijn door de provincie geen communicatieve kaders meegegeven. De inzet van de provincie berust grotendeels op de richtlijnen als geschetst in de organisatiestructuur en het begeleiden van het gebiedsproces door middel van projectleiding.

> *„De provincie heeft volgens mij wel een Plan van Aanpak opgesteld. Zo is er bij de startbijeenkomst wel een beeld geschetst waar je naar toe moest werken. Maar hoe? Dat was een zoektocht en moest zich gaande het proces uitwijzen. Die zoektocht begon iedereen op zijn eigen houtje."*

Het ontbreken van communicatiekaders heeft het gebiedsproces afhankelijk gemaakt van de projectleiding vanuit de provincie. Afhankelijk van de kennis, kunde en ervaring van één provinciale ambtenaar. Het ontbreken van een structuur maakt het proces kwetsbaar. Het Boetelerveld heeft een strakke projectleiding vanuit de provincie gekend.

„Gaandeweg het proces deed iedereen zijn eigen ding en trok iedereen zijn eigen conclusies. De provincie stelde dan vast hoe het proces zou verlopen en de rest moest dan maar meelopen. Op een gegeven moment trok de provincie zijn eigen lijn. Je kon hoog of laag springen."

Een lid van de werkgroep verwoordt het al volgt:

„De provincie liep zijn eigen ding te doen. Het is ons eigenlijk een beetje door de strot gedrukt. Dat hebben we dan maar geaccepteerd."

Gaandeweg het proces heeft de provincie de regie meer in handen genomen. Dat resulteerde wel in meer duidelijkheid waarover meegepraat kon worden maar frustreerde gelijkertijd het participatieve proces. Voor het opgeleverde product van de provincie in september 2009 voelt ook geen enkele partij zich verantwoordelijk. Toch heeft een strakke regie er ook voor gezorgd dat de focus werd gelegd op één gezamenlijke deler waarin wel door alle partijen geparticipeerd kon worden: de wateropgave.

5.3 Handelen van participanten

Het Waterschap Groot Salland heeft het initiatief genomen om de wateropgave voor het gebied helder in beeld te brengen. Het Waterschap heeft een externe partij ingeschakeld om de wateropgave door middel van een modelstudie voor het gebied te berekenen. Het zogenoemde TAUW-rapport heeft de discussie over de wateropgave op gang gebracht. Uitkomst van het rapport is om in een straal van 1,5 kilometer rond het gebied de grondwaterstand te verhogen. Deze opgave bleek niet haalbaar en betaalbaar te zijn vanwege de intensieve landbouw rond het natuurgebied:

„Om het natuurgebied ligt veel landbouwgrond. Het omhoog brengen van het waterpeil is funest voor de boeren. Over het TAUW-rapport was niet iedereen het eens. Na lang getouwtrek werd er besloten dat er een nieuwe studie moest komen: expert judgement."

En:

„ Het waterschap zorgt voor een hydrologische inbreng. Maar als beheerder van het gebied hadden wij een andere beleving: hetzelfde resultaat was haalbaar maar op een minder ingrijpende manier. Daarom hebben we gezamenlijk met de werkgroep gekozen voor een nieuw onderzoek. Dit moest gedaan worden door een externe deskundige wiens reputatie onomstreden was aangetoond. We hebben daarom gekozen voor een specialist die gepromoveerd is op het onderwerp. Anders zou het proces verzanden in eindeloze discussies."

De problematiek rond de grondwaterstand in de Natura 2000-opgave van het Boetelerveld kon niet verklaard worden met alleen een modelstudie. Een aanvullend grondonderzoek was nodig om ook samenhangende factoren te bestuderen. In de ecologische opgave staat bijvoorbeeld welk grondwaterstand er nodig is voor het habitattype *natte heide*. Maar het voor komen van natte heide hangt niet alleen af van de grondwaterstand, maar ook van bijvoorbeeld het grondtype. Dit aanvullende onderzoek is er gekomen: het Rapport Jansen.

Het rapport Jansen toont aan dat met andere maatregelen de Natura 2000-opgave ook gehaald kan worden. Daardoor hoeft de grondwaterstand niet drastisch verhoogd te worden, maar worden onder

andere bestaande kikkerpoelen gedempt en bestaand bos gekapt om zo het oppervlaktewater langer in het gebied te houden. Over het rapport van Jansen zijn alle partijen tevreden:

> *„Het rapport van Jansen wordt door vriend en vijand gedragen."*

Hoewel alle partijen zich achter het Rapport Jansen hebben geschaard, is dit niet het opgeleverde werkdocument van de werkgroep richting de provincie. In verband met de tijdsdruk en de oplevering van een product voor 1 september 2009 is er een werkdocument opgeleverd die volgens meerdere partijen 'de kwaliteitsslag mist die wel met het Rapport Jansen is behaald.' Het opgeleverde werkdocument is nog gebaseerd op het eerste TAUW-rapport.

> *„Het werkdocument was nog niet compleet. Had het gevoel dat we maar bleven discussiëren over het proces en dat het niet haalbaar was, terwijl we de feiten nog niet op een rij hadden. Het product is weliswaar samen gemaakt, maar kwalitatief is het niet zo sterk omdat er belangrijke punten ontbreken."*

Het tijdskader heeft bepaald dat het werkdocument toch opgeleverd moest worden. Uit onvrede hebben de partijen besloten om na die tijd zelf de kwaliteitsslag te maken. Het is ook de terreinbeherende organisatie die deze kwaliteitsslag – het Rapport Jansen – gefinancierd heeft en niet de provincie Overijssel. Het Rapport Jansen is driekwart jaar later, in juni 2010 opgeleverd en wordt door alle partijen - inclusief de provincie - geaccepteerd als leidend voor de wateropgave in het gebied.

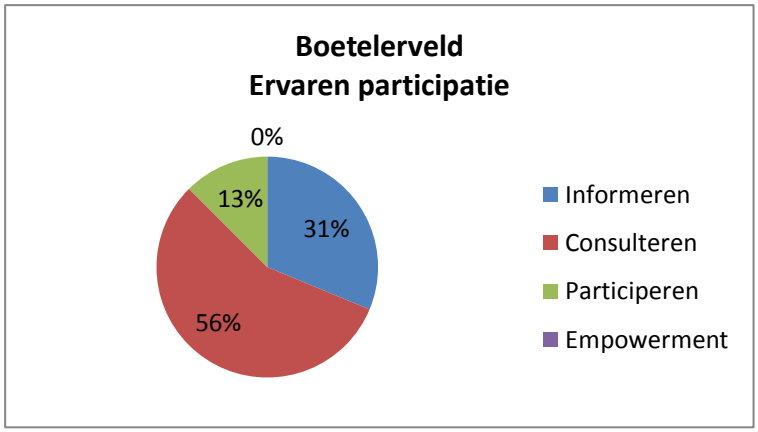
5.4 Participatieproces

De geïnterviewden is gevraagd om aan te geven welke participatieve verwachtingen zij bij aanvang van het proces hadden, welke vorm van participatie zij tijdens het gebiedsproces ervaren hebben en wat zij als wenselijke participatie in het gebiedsproces zien. De geïnterviewden zijn in de gelegenheid gesteld om dit in een model aan te geven *(zie ook hoofdstuk 3: methode)*.

Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat in zowel de gebieden Boetelerveld als Springendal & Dal van de Mosbeek de uitkomsten over de verwachte participatie en de wenselijke participatie in het Natura 2000-proces veel overeenkomsten toont. Zoals eerder is aangegeven, is er voor gekozen om de gelijkenissen tussen de gebieden te presenteren in een apart hoofdstuk. De verwachte participatie en de wenselijke participatie worden dan ook in hoofdstuk 7 behandeld. In beide gebieden is wel een verschil ten opzichte van het ervaren participatieve kader te duiden. Deze wordt dan ook per gebied nader uitgewerkt.

5.4.1 Ervaren participatie Boetelerveld

In totaal zijn 12 respondenten gevraagd om aan te geven welke vorm van participatie zij ervaren hebben. Meerdere respondenten hebben een combinatie van twee participatievormen aangegeven. De verklaring die zij hiervoor gaven was meestal dat het gebiedsproces meerdere gezichten heeft gekend en dat het van het onderwerp afhing hoeveel 'participatie' er mogelijk was. De respondenten refereren hier meerdere malen naar het strakke stikstofkader waar weinig participatie mogelijk was. Het waterkader heeft volgens de participanten meer mogelijkheden geboden om te participeren. Uit de 12 interviews is er in totaal 16 keer gescoord op het model. De score is weergegeven in onderstaand cirkeldiagram.



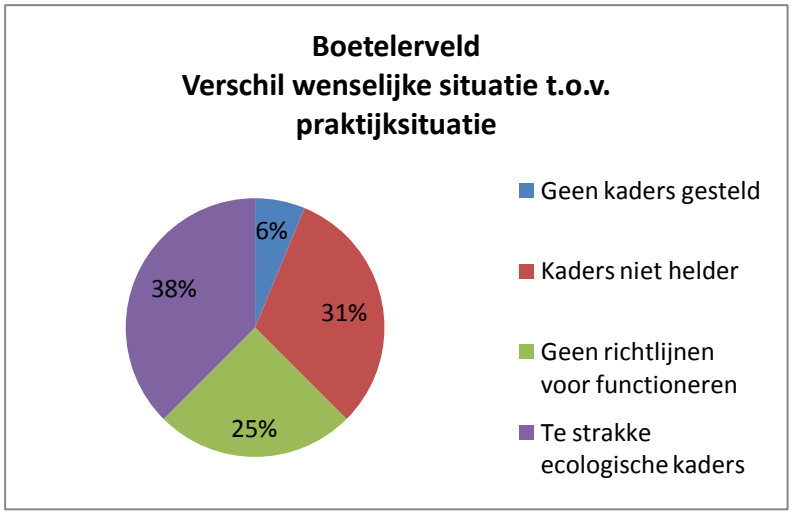
Figuur 2: Ervaren participatieve kader Boetelerveld

Meer dan de helft (56%) geeft aan dat de ervaren participatievorm *consulteren* is geweest. Daarmee wordt verwezen naar een proces waarbij de provincie het gebied om hun mening en inbreng heeft gevraagd, maar waarbij de besluitvorming in handen was van de provincie. Na consulteren wordt *informeren* als tweede vorm van participatie aangewezen (31%). Twee personen uit de klankbordgroep geven aan dat zij verwachten dat de werkgroep *geparticipeerd* heeft, omdat de beheerplannen in samenspraak zijn opgesteld. Zelf hebben de klankbordgroepen consulteren ervaren. De werkgroep geeft echter aan deels consulteren en deels informeren ervaren te hebben.[19] Eerder in dit hoofdstuk (*paragraaf 5.2.5*) is aangegeven dat het ontbreken van communicatieve kaders ervoor gezorgd heeft dat het gebiedsproces sterk afhankelijk is geworden van de provinciale projectleiding. Uit de gesprekken komt naar voren dat de provincie een strakke regie heeft gehouden tijdens het gebiedsproces in Boetelerveld. Quotes als "*De provincie stelde vast hoe het proces zou verlopen*" en "*De provincie liep zijn eigen ding te doen*" zijn daar illustratief voor. De strakke provinciale regie is een verklaring voor het ervaren participatiekader participeren, waarbij het gebied wel om hun inbreng wordt gevraagd maar waarbij de provincie uiteindelijk de beslissingen neemt.

5.4.2 Verschil wenselijke en ervaren situatie

Uit de data-analyse blijkt dat het ervaren participatieve kader afwijkt van het wenselijke participatieve kader. De respondenten zijn in beide gebieden in de gelegenheid gesteld om een verklaring te geven voor deze afwijking. Daarbij zijn er vier mogelijkheden geboden. De vier mogelijkheden zijn opgesteld naar aanleiding van de expertinterviews *(zie hoofdstuk 3: methode)* bij de provincie, voorafgaand aan het veldwerk. De geïnterviewden zijn in de gelegenheid gesteld om naast de vier mogelijkheden ook een eigen verklaring aan te dragen. Niemand heeft hier gebruik van gemaakt. Onderstaand cirkeldiagram geeft de scores en verklaringen weer waarom de wenselijke situatie in Boetelerveld afwijkt van de praktijksituatie.

[19] In hoofdstuk 7 wordt uitgebreid aandacht besteed aan een uitsplitsing van de data naar werkgroepen, stuurgroepen en klankbordgroepen.



Figuur 3: Verschil wenselijke situatie ten opzichte van de ervaren situatie

De respondenten hebben in totaal 16 keer gescoord op de vraag. Dat betekent dat er meerdere personen een combinatie van factoren heeft aangegeven waarom de wenselijke situatie afwijkt van de praktijksituatie. Binnen de stuurgroep is zelfs één keer gescoord op alle vier factoren. In het Boetelerveld worden de te strakke ecologische kaders als verklaring opgegeven voor de afwijking (38%), op de voet gevolgd door het niet scheppen van heldere kaders (31%). Het ontbreken van richtlijnen voor functioneren is een goede derde met 25%. De keuze van het Boetelerveld om de strakke ecologische kaders aan te wijzen als verklaring voor de afwijking is logisch gezien in de eerdere opmerkingen die gemaakt zijn in paragraaf 5.2.1 en waarvoor de volgende quote illustratief is: "*De ecologische opgave was al zo ingeperkt vanuit de regelgeving, dat discussie hierover haast niet mogelijk was*". De analyse wordt interessant als het verschil tussen de wenselijke situatie en de praktijksituatie tussen het Boetelerveld en Springendal & Dal van de Mosbeek vergeleken wordt. Dit zal gebeuren in het volgende hoofdstuk.

5.5 Samenvatting gebiedsproces Boetelerveld

Uit de analyse van het Natura 2000-gebiedsproces in Boetelerveld kan opgemaakt worden dat de provincie inhoudelijke kaders als het ecologische kader, het stikstofkader en het waterkader als leidend heeft genomen in het gebiedsproces. Naast de opgestelde richtlijnen in de organisatiestructuur zijn er geen aanvullende communicatieve kaders gesteld. De belangrijkste kaders met betrekking tot het proces zijn het tijdskader en het financiële kader. Het ontbreken van communicatieve kaders heeft het gebiedsproces kwetsbaar gemaakt en ervoor gezorgd dat het gebiedsproces afhankelijk is geworden van de projectleiding vanuit de provincie. De projectleiding is bepalend geweest voor de gemaakte keuzes in het proces en niet de partijen die deelnamen aan het gebiedsproces. De strakke regie vanuit de provincie om niet verder in te gaan op het stikstofkader omdat instrumenten daarvoor ontbraken heeft gezorgd voor een focus in het gebiedsproces op het waterkader. Daardoor kan gesteld worden dat het waterkader het gebiedsproces bepaald heeft. Het 'probleem water' werd door alle partijen geaccepteerd, waardoor er gezamenlijk naar een oplossing kon worden gezocht. Door het opstellen van een nieuw rapport – het rapport Jansen – buiten het beheerplan van de provincie om heeft er toch een proces plaats kunnen vinden waarbij een gezamenlijke koers voor het gebied is bepaald. Daardoor hebben de partijen in het gebiedsproces ook de participatievorm consulteren kunnen ervaren. Gebiedspartijen verwijzen naar een proces waarbij de provincie het gebied om mening en inbreng heeft gevraagd, maar waarbij de

besluitvorming in handen bleef van de provincie. Dit komt overeen met de insteek van de provincie om zoveel mogelijk draagvlak te creëren, maar de besluitvorming in handen te houden *(zie hoofdstuk 4).*

De ervaren situatie wijkt af van de wenselijke situatie. Het Boetelerveld heeft aangegeven dat zij te strakke ecologische kaders hebben ervaren waardoor er slechts in beperkte vorm gediscussieerd kon worden. Dit strakke ecologische kader wordt aangegeven als verklaring waarom de praktijksituatie afwijkt van de wenselijke situatie. Voor het rapport Jansen wordt verantwoordelijkheid gevoeld en ,,wordt door vriend en vijand gedragen".

Hoofdstuk 6: Gebiedsproces Springendal & Dal van de Mosbeek

6.1 Springendal & Dal van de Mosbeek

Het Natura 2000-gebied Springendal & Dal van de Mosbeek heeft een oppervlakte van ongeveer 1.338 hectare. Het gebied dankt zijn grote verscheidenheid voor een groot deel aan het heuvellandschap, ontstaan door opgestuwde heuvelruggen waarin een aantal erosiedalen is geschuurd. Het gebied kenmerkt zich door een oud, kleinschalig cultuurlandschap met afwisseling van bos, heide en beekjes. Springendal & Dal van de Mosbeek is geen aaneengesloten natuurgebied en er zijn drie terreinbeherende organisaties: Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Landschap Overijssel. Beschermde habitattypes zijn onder andere beuken-eikenbossen met hulst, droge heiden en Heischrale graslanden. Beschermde habitatsoorten zijn onder andere de beekprik (vis), het vliegend hert (kever) en de kleine modderkruiper (vis). De voornaamste opgaven van het Springendal & Dal van de Mosbeek zijn de stikstofopgave, de wateropgave en versnippering van het gebied. De huidige stikstofdepositie in het gebied is te hoog om de Natura 2000 instandhoudingsdoelstellingen te borgen. De wateropgave heeft betrekking op verdroging en het kwaliteit van water door uitspoeling van – vooral – stikstof. Versnippering van het gebied zorgt voor barrières van (beekgebonden) habitatsoorten.[20]

6.2 Kaders

In de onderstaande paragrafen wordt het Natura 2000-gebiedsproces voor het Springendal & Dal van de Mosbeek aan de hand van kaders uitgewerkt. De inhoudelijke kaders komen overeen met die van het Boetelerveld, maar de discussie in het gebied is anders gevoerd. Het tijdskader heeft bij Springendal en Dal van de Mosbeek nagenoeg geen effect op het proces gehad. Omdat het proces in het gebied een pilot-project was zijn zij eerder dan de andere gebieden begonnen.

6.2.1 Het ecologische kader en het stikstofkader

Het ecologische kader en het stikstofkader hebben de discussie in het gebied bepaald. Al vroeg in het proces kunnen er aan de thema's ecologie en stikstof 'eigenaren' gekoppeld worden, wat in dit gebied heeft geleid tot twee 'kampen' in het proces. Met 'eigenaren' wordt bedoeld dat een thema gekoppeld kan worden aan een partij die belang bij dit thema heeft en ook het initiatief in de discussies neemt. Het thema ecologie was eigendom van de terreinbeherende organisaties. In Springendal & Dal van de Mosbeek zijn dit er drie: Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Landschap Overijssel. In verband met een sterke vertegenwoordiging van de natuur, mocht ook de landbouw twee vertegenwoordigers afvaardigen; twee lokale agrariërs hebben zitting genomen in de werkgroep. De agrariërs hebben zich gaande het proces ontpopt als eigenaar van het thema stikstof. Dit deden zij met de inbreng van lokale kennis, waarbij zij zelf refereren naar 'logisch verstand' en lieten zich niet leiden door wetenschappelijke onderzoeken. Dit deden ze om – naar eigen zeggen – de discussie beter te begrijpen en deze minder technisch en meer tastbaar te maken, waarmee ze probeerden hun inbreng in de discussie gelijk te schalen aan het ,,ecologisch geweld". De wetenschappelijke onderzoeken trokken ze op basis van jarenlange leef- en werkervaring in het gebied in twijfel. Voorbeelden van dergelijke logische redeneringen zijn:

[20] Kerndocument Natura 2000 gebied Springendal & Dal van de Mosbeek, september 2009, provincie Overijssel.

„Als er is onderzocht en vaststaat dat dit plantje niet binnen een straal van x meter binnen het agrarisch bedrijf kan overleven omdat de stikstofwaarde dan te veel zou zijn, hoe verklaar je dan dat 'ie gewoon achter mijn stal staat?"

En:

„ Je hebt hier al eeuwen boeren zitten die het landschap prachtig onderhouden. Het is echt een fantastisch gebied dat onder meer zo is geworden door de boeren. Die scheiden al eeuwen stikstof uit. En nu kan dat ineens niet meer?"

Andere partijen refereren naar de stikstofdiscussie als dat het constant weer op de agrarische sector toegespitst werd. De landbouw heeft daarmee de discussie bepaald. Dit is in alle drie de lagen van het gebiedsproces (werkgroep, klankbordgroep en stuurgroep) terug te zien. De discussie werd nog eens aangewakkerd omdat er sprake was van een direct belang in de stuurgroep. Een bestuurder heeft een agrarisch bedrijf in het gebied en laat geen onduidelijkheid bestaan over zijn mening ten opzichte van Natura 2000:

„Ik ben al eens eerder het slachtoffer van natuur geworden…"

Het ontbreken van een duidelijk instrument voor de stikstofopgave heeft gezorgd voor allerlei speculaties in het gebied, waardoor de landbouw de discussie naar zich toe kon trekken. Deze teneur heeft er onder meer ook voor gezorgd dat de werkgroep zelfs begon te twijfelen aan de ecologische kaders; de ecologische doelstellingen van Natura 2000. Daarover wordt gezegd:

„De ecologische kaders waren helder. Maar er was wel onenigheid over de vastgestelde doelsoorten. Er kwam ineens op tafel dat Nederland doelsoorten aan de lijst heeft toegevoegd. Het is niet helder wie dit heeft gedaan of waarom dit is gedaan. Dit is frustrerend en heeft de discussies voor een groot deel bepaald."

Het ontbreken van stikstofkaders en de strakke ecologische onderbouwing van Natura 2000 heeft samen met de moeizame discussie in het gebied ervoor gezorgd dat zelfs natuurorganisaties niet meer positief tegenover Natura 2000 staan:

„Er is vanaf het begin af aan gedonder met stikstof geweest. Het is een bron van uitblijvende daadkracht. Natura 2000 zou de natuur vooruit moeten helpen. Maar in plaats daarvan hebben we er een hoop regeltjes bij gekregen. Wat hebben we nu bereikt? Dat natuurdoeltypen de wereld bepalen, in plaats van verstandige mensen."

6.2.2 Het waterkader

Springendal & Dal van de Mosbeek kent een lastige wateropgave omdat het gebied gekenmerkt wordt door bronnen en wellen. Samen met de ondergrondse en bovengrondse waterstromen zorgen zij voor een ingewikkelde waterhuishouding in het gebied. Het Waterschap Regge & Dinkel was eigenaar van het thema water.

„We kregen alle ruimte om de wateropgave toe te lichten. Mede omdat het stikstofkader niet uitgewerkt kon worden en daarom de tijd voor dit thema uitgebreid was. We hebben geprobeerd om kennis in te brengen door middel van presentaties en rapportages. Na het informeren was er ruimte voor discussie. Doel was standpunten delen en begrijpen, het

uitleggen van 'waarom' is belangrijk in verband met de ingewikkelde waterhuishouding van het gebied."

Alle partijen kenmerken het thema water als 'informatief' en er wordt verwezen naar rapportages en presentaties. Dat sommige uitkomsten 'voor boeren wel eens zuur was', zoals een lid van de werkgroep zegt, werd geaccepteerd. Kenmerkend van het thema water is dat het waterschap door alle partijen als eigenaar van het onderwerp werd aangewezen. Het wordt gezien als belangrijk thema, maar heeft bij de partijen minder indruk gemaakt omdat de discussie hierover minder fel gevoerd werd. Het waterschap heeft gedurende het hele proces een neutrale houding ten opzichte van Natura 2000 weten te behouden. Zowel vanuit de stuurgroep als vanuit de werkgroep kwam de volgende quote naar voren, die daar illustratief voor is:

,,Wij zijn de Zwitsers; te allen tijde neutraal."

6.2.3 Het financiële kader

In het Springendal & Dal van de Mosbeek is de discussie over het financiële mogelijkheden nagenoeg hetzelfde gevoerd als in het Boetelerveld. Ook in dit gebied wordt aangegeven dat het opkopen van een agrariër een groot deel van de problematiek oplost, maar dat de provincie hier geen financiële middelen voor heeft. Vanuit de stuurgroep komt het volgende geluid:

,,Ik vind dat de provincie onzorgvuldig heeft gehandeld, ze zijn overhaast te werk gegaan zonder eerst voor zichzelf duidelijke kaders te stellen. Dat hebben ze verzuimd. De provincie heeft absoluut niet de regie genomen en onvoldoende kaders gesteld, en al helemáál geen financiële kaders."

Het ontbreken van financiële middelen voor de uitvoering van de maatregelen zorgt voor onzekerheid in het proces. Dit geeft sommige participanten het gevoel dat men wel maatregelen kan aandragen, maar dat de uitvoering hiervan nooit haalbaar zou zijn. Dat terwijl het vertrekpunt van de beheerplannen de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen is. Het ontbreken van een financiële onduidelijkheid is dan 'funest'.

Vanuit de stuurgroep komt ook een ander, interessant geluid:

,,Wist je dat alle partijen geld hebben gekregen voor inzet in het proces? Volgens mij was dit om gezamenlijke verantwoordelijkheid te kweken. Partijen als LTO, Landschap Overijssel, Natuurmonumenten en Natuur en Milieuorganisaties hebben geld gekregen om deel te nemen in het proces. Volgens mij heeft de LTO €7.000,- per gebied gekregen, verdeeld over twee jaar. Maar dat bedrag weet ik niet honderd proces zeker… ".

Door het verstrekken van een financiële vergoeding door de provincie voor de inbreng in het proces, is de inbreng niet langer vrijwillig. Daardoor wordt er wederzijds een verwachting geschapen en een bepaalde mate van professionaliteit. De provincie reageert desgevraagd als volgt:

,,Verschillende partijen hebben inderdaad een vergoeding gekregen voor hun inzet. Gedachte hiervoor was dat met name de boerenbelangen organisatie LTO niet in alle gebieden betaalde krachten kon inzetten, waardoor de vertegenwoordiging werd gedaan door lokale agrariërs. Deze agrariërs moeten kunnen rekenen op een vergoeding voor vervangend werk op de boerderij. Daarbij is wel opgemerkt dat er binnen de werkgroep géén belangenbehartiging

plaats mag vinden. Met deze boodschap is LTO ook op pad gestuurd. Dat dit helaas wel heeft plaats gevonden is dan ook te betreuren."

6.2.4 Het ontbreken van communicatiekaders

Bij Springendal & Dal van de Mosbeek is het proces eveneens bepaald door inhoudelijke kaders. Kaders voor het communicatieproces zijn niet meegegeven, behalve dan de richtlijnen uit de organisatiestructuur. Bij de beschrijving van het gebiedsproces in het Boetelerveld is al aangegeven dat door het ontbreken van een communicatiestructuur het gebiedsproces afhankelijk is geworden van de projectleiding vanuit de provincie. Ook bij het Springendal & Dal van de Mosbeek worden opmerkingen gemaakt over het proces:

> *,, Het proces zelf was een zoektocht. Het was niet echt helder wat de bevoegdheden van de werkgroep was, ook niet van de stuurgroep trouwens. Er lag wel een Pan van Aanpak, maar die was behoorlijk vaag en blinkt niet uit in helderheid. Er was alle ruimte om het proces te traineren en frustreren. Je kon schieten op gaten en ik moet eerlijk zijn, als het mijn direct belang was geweest had ik dat ook geprobeerd."*

En:

> *,, Eigenlijk moet je ervoor zorgen dat het binnen het proces niet mogelijk is om de grenzen op te zoeken. Die moeten staan en niet aan te tornen zijn."*

6.3 Handelen van participanten

Uit de discussie in het gebied blijkt dat de participanten het gebiedsproces getraineerd en gefrustreerd hebben. Dit komt mede doordat er geen duidelijke kaders zijn meegegeven waarbinnen de werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen konden handelen. De richtlijnen uit de organisatiestructuur bleken niet voldoende te zijn. Ook geven participanten aan het gevoel te hebben niet gehoord te worden of geven aan dat er onduidelijkheden bestonden over de inbreng. De volgende quotes illustreren dit:

> *,, We hebben het idee dat wat we inbrachten niet altijd werd meegenomen in het proces. Je zag het in de documenten namelijk niet terug. We hebben de provincie daarop aangesproken en die zei dat het niet zo was. Maar ik wist het zeker: bepaalde dingen van de landbouw werd niet meegenomen, die van Staatsbosbeheer daarentegen wel."*

En:

> *,, In de klankbordgroep was volgens mij een groot wantrouwen tussen de partijen. De notulen van de vergadering bleken niet te kloppen. Daarom gingen leden met recorders naar de vergadering toe zodat ze achteraf de notulen nog aan konden passen."*

Dit wantrouwen ten opzichte van elkaar, ten opzichte van Natura 2000 en ten opzichte van de provincie hebben het gebiedsproces in Springendal & Dal van de Mosbeek bepaald. De discussies werden nog eens aangewakkerd door de directe belangen in de werkgroep. Ook in de stuurgroep was een (verkapt) direct belang vertegenwoordigd waardoor de discussies 'heet' gevoerd werden. Meer dan bij het Boetelerveld komt bij Springendal & Dal van de Mosbeek de wens tot uitdrukking om de belangen los te koppelen van de feitenverzameling:

„De feitenverzameling had puur informerend moeten gebeuren, zonder belangen. Natura 2000 is een test waar geen discussie over te voeren valt"

Deze opmerking krijgt bijval van een aantal , dat stelt dat de discussie rond Natura 2000 zo ecologisch is ingestoken dat er nauwelijks ruimte was voor discussie:

„De uitkomsten stonden op voorhand toch al vast, waarom dan alsnog een gebiedsproces? Aan een echt gebiedsproces zijn we nooit toegekomen."

De directe belangen hebben ook voor een emotionele discussie gezorgd; lokale agrariërs praatten mee over de toekomst van collega's. De discussie is vooral in de klankbordgroep emotioneel gevoerd, waar belangen vrij spel hadden:

„ De discussie ging in de klankbordgroep over het gevoel, niet over de inhoud. De discussie werd zo getrokken dat er een keuze gemaakt moest worden tussen koeien in de wei, of de koeien op stal. De agrariërs stelden met de koeien op stal de stikstofbalans volledig onder controle te hebben. Als de burger het welzijn van de dieren belangrijker vindt en de koeien buiten wil hebben, neem je de uitstoot van ammoniak voor lief."

Ook voor het gebied Springendal & Dal van de Mosbeek gold dat er vóór 1 september 2009 een werkdocument opgeleverd moest worden. Over dit werkdocument is de mening in de werk- en stuurgroep eensgezind. Een lid van de stuurgroep zegt daar het volgende over:

„We dachten: inleveren die handel, we hebben er hard voor gewerkt. Maar ook daar was weer ruzie over. Uiteindelijk toch ingeleverd, we hadden haast, dus toe maar. Persoonlijk stond ik erin van: we hebben hard gewerkt en we moeten nou inleveren. Daarna het gebied definitief aanwijzen en gaan we dus echt verstandig worden."

Een lid van de werkgroep refereert als volgt naar het opgeleverde werkdocument:

„De werkgroep heeft in een brief aangegeven dat het werkdocument een product van de provincie is. De werkgroep heeft wel input gegeven, maar staat niet achter het document. Het is geen eigen document en is bovendien vastgelegd in een zomervergadering wanneer bijna niemand kon."

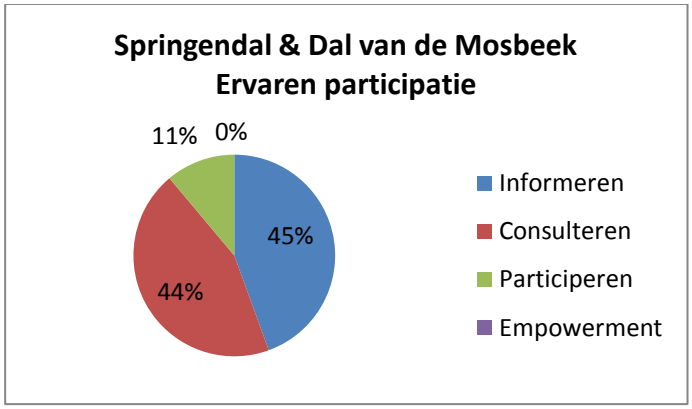
6.4 Participatieproces

Hoewel er van een groepsproces en een gezamenlijk product waarover verantwoordelijkheid wordt gevoeld niet gesproken kan worden bij het Springendal & Dal van de Mosbeek, is het participatieproces in het gebied bij aanvang van het proces wel goed van start gegaan. Alle deelnemers van de werkgroep zijn van te voren persoonlijk door de projectleider van de provincie benaderd en door middel van een keukentafelgesprek zijn de belangen richting de provincie uitgesproken. Na de keukentafelgesprekken zijn alle deelnemers uitgenodigd voor een eerste kennismaking met elkaar in het gebied, waarbij ook kennismaking met het gebied en haar bijzondere habitattypes centraal stond. Pas de derde bijeenkomst is inhoudelijk op het proces ingestoken. Op voorhand zijn door de provincie condities geschapen voor een goed participatief proces. Dit wordt door alle deelnemers als zeer positief ervaren.

6.4.1 Ervaren participatie Springendal & Dal van de Mosbeek

Ook de deelnemers van het gebiedsproces in Springendal & Dal van de Mosbeek hebben op het model als gepresenteerd in het vorige hoofdstuk aan kunnen geven wat hun verwachtingen op voorhand waren, hoe dit in de praktijk is ervaren en wat een wenselijke vorm van participatie zou zijn geweest. In deze paragraaf wordt verder ingegaan op de ervaren participatie in het gebied Springendal & Dal van de Mosbeek. In het hoofdstuk zeven wordt onder andere de *verwachte participatie* en *wenselijke participatie* voor beide gebieden gezamenlijk uitgewerkt.

In het Springendal & Dal van de Mosbeek zijn in totaal tien respondenten gevraagd om aan te geven welke vorm van participatie zij ervaren hebben op een schaal van *informeren*, *consulteren*, *participeren* en *empowerment (zie hoofdstuk 3, methode).* In totaal is er negen keer gescoord op het model. De respondenten gaven aan het lastig te vinden om aan te geven welke vorm van participatie zij ervaren hebben. De reden die zij hiervoor opgaven was de onduidelijkheid van het proces en de vele discussies die het proces gedomineerd hebben. Twee respondenten uit de werkgroep hebben niet aan kunnen geven welke vorm van participatie zij ervaren hebben. Vanuit de stuurgroep is er een variant tussen twee participatievormen aangegeven. De score is weergegeven in onderstaand cirkeldiagram.



Figuur 4: Ervaren participatieve kader Springendal & Dal van de Mosbeek

In het gebied is er verdeeldheid over de ervaren participatie. Zowel de vorm *informeren* als *consulteren* scoren beide hoog: 45 procent om 44 procent. Met *informeren* wordt er gerefereerd aan een proces waarbij de provincie informatie geeft over het Natura 2000-proces en het gebied kan reageren. *Consulteren* houdt in dat het gebied ook om inbreng en mening wordt gevraagd, maar de provincie de uiteindelijke beslissingen blijft nemen. Slechts een klein aantal respondenten heeft de vorm *participeren* ervaren (11%), waarbij beslissingen gezamenlijk genomen worden in het proces. Het zijn vooral de stuurgroepleden die zeggen participeren ervaren te hebben (zie ook hoofdstuk 7). Het is niet verbazend dat het gebied de vormen informeren en consulteren heeft ervaren. Uit paragraaf 5.2.4 kwam al naar voren dat de participanten weinig ruimte hebben ervaren om hun inbreng en mening te geven. De volgende quote is daar illustratief voor:

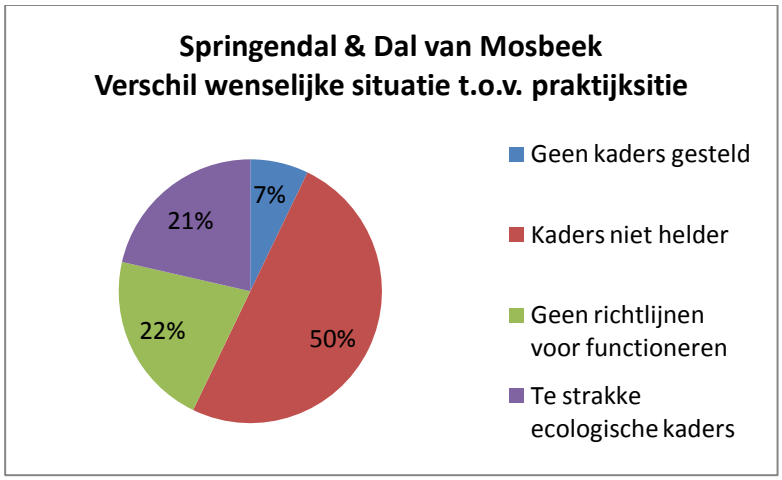
> *„ We hebben het idee dat wat we inbrachten niet altijd werd meegenomen in het proces. Je zag het in de documenten namelijk niet terug."*

Het is opvallend dat er in het gebied Springendal & Dal van de Mosbeek de eigen inbreng in het proces gekoppeld wordt aan de beperkte ruimte die is ervaren. In het Boetelerveld hebben we gezien dat het de ecologische kaders waren die weinig ruimte discussie overlieten. Vanuit deze

optiek is het interessant om voor Springendal & Dal van de Mosbeek te kijken naar een verklaring waarom de wenselijke situatie afwijkt ten opzichte van de praktijksituatie.

6.4.2 Verschil wenselijke en ervaren situatie

Uit de data-analyse blijkt dat het ervaren participatieve kader afwijkt van het wenselijke participatieve kader. Dit is voor beide Natura 2000-gebieden overeenstemmend en wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk zeven *(paragraaf 7.2.).* De tien respondenten uit het Springendal & Dal van de Mosbeek zijn vier mogelijkheden geboden als mogelijke verklaring waarom de praktijksituatie afwijkt van de gewenste situatie. Naast deze vier mogelijkheden zijn de respondenten in de gelegenheid gesteld om een eigen verklaring aan te dragen. Eén persoon heeft hier gebruik van gemaakt. Onderstaand cirkeldiagram geeft de scores en verklaringen weer waarom de wenselijke situatie in Boetelerveld afwijkt van de praktijksituatie.



Figuur 5: Verschil wenselijke situatie ten opzichte van de ervaren situatie

De respondenten hebben in totaal 13 keer gescoord op de vraag. Dat betekent dat meerdere respondenten een combinatie van factoren heeft aangegeven waarom de praktijksituatie afwijkt van de wenselijke situatie. Eén respondent heeft aangegeven dat naast deze vier factoren het *verschuiven van de kaders tijdens het proces* ervaren te hebben. Uit de cirkeldiagram is op te maken dat de helft (50%) de onduidelijke kaders als verklaring voor de afwijking aanwijst. Gevolgd door het missen van richtlijnen voor functioneren (22%). Een respondent heeft aangegeven dat deze beide verklaringen in verband staan met elkaar. De volgende quote is daar illustratief voor:

> *„Als de kaders niet helder zijn, weet je ook niet hoe je moet handelen."*

Slechts 21% geeft aan dat de ecologische kaders te strak zijn om een goed gebiedsproces te bewerkstelligen. Dit is een groot verschil ten opzichte van Boetelerveld, waar 38% deze mening had. Het is niet verwonderlijk dat de participanten in het gebiedsproces Springendal & Dal van de Mosbeek de onduidelijke kaders aanwijzen. Eerder al is in dit hoofdstuk aangegeven dat het proces in dit gebied een zoektocht was:

> *„Het proces zelf was een zoektocht. Het was niet echt helder wat de bevoegdheden van de werkgroep waren, ook niet van de stuurgroep trouwens."*

Een enkele respondent refereert naar de discussies als 'oeverloos gezwam waar geen einde aan kwam.' Een respondent uit de stuurgroep heeft aangegeven dat de verkeerde discussie is gevoerd in Natura 2000 (zie hoofdstuk 7, paragraaf 7.1.3 functioneren van de stuurgroepen).

6.5 Samenvatting gebiedsproces Springendal & Dal van de Mosbeek

Het ontbreken van heldere kaders voor het proces heeft het gebiedsproces in Springendal & Dal van de Mosbeek bepaald; participanten wisten niet goed wat van hen verwacht werd. Het ontbreken van communicatieve kaders heeft het proces kwetsbaar gemaakt en afhankelijk van de projectleiding. Vanuit het gebied komt een sterke wens naar voren om de feitenverzameling in het proces los te koppelen van de belangen. De respondenten hebben de discussies op lokaal niveau (werkgroep) erg lastig gevonden en geven aan door de belangenverstrengeling in de discussies 'nooit echt tot een gebiedsproces te zijn gekomen.' Participanten spreken van 'oneindige discussies' waarnaar een enkeling refereert als een 'welles – nietes spelletje'. Inhoudelijke kaders als het stikstofkader, waterkader en tijdskader zijn wel ervaren. Het ontbreken van een strakke leiding vanuit de provincie heeft geresulteerd in een gevoel vanuit het gebied dat er veel is gepraat, maar niets is gedaan. Gaandeweg het proces is er een wantrouwen tussen de partijen en tegen de provincie ontstaan. Dit wantrouwen werd aangewakkerd door het gevoel niet gehoord te worden omdat de eigen inbreng niet zichtbaar werd in de documenten. In de klankbordgroepen is de discussie op het emotionele vlak gevoerd en niet inhoudelijk. De wantrouwen in de klankbordgroep was zo groot dat voicerecorders meegenomen werden naar de vergaderingen.

Het ontbreken van heldere kaders wordt aangegeven als verklaring waarom de praktijksituatie afwijkt van de wenselijke situatie. Deze verklaring krijgt de voorkeur boven de te strakke ecologische kaders die in het Boetelerveld ervaren zijn.

6.6 Analyse Boetelerveld ten opzichte van Springendal & Dal van de Mosbeek

Uit de data-analyse zijn enkele verschillen te onderscheiden en enkele overeenkomsten aan te tonen tussen de gebieden Boetelerveld en Springendal & Dal van de Mosbeek. De overeenkomsten zijn het ontbreken van communicatieve kaders voor het proces, waardoor het proces kwetsbaar en afhankelijk is geworden van de projectleiding en de verwachte participatie bij aanvang van het proces. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat de opzette organisatiestructuur van stuurgroepen, klankbordgroepen en werkgroepen heeft gesuggereerd dat inbreng vanuit het gebied en de mening van het gebied belangrijk waren om gezamenlijk tot een goed eindresultaat te komen. In beide gebieden is er geen of nauwelijks draagvlak voor Natura 2000 en ook voor de opgeleverde documenten wordt geen verantwoordelijkheid gevoeld. In beide gebieden wordt het woord 'frustratie' in één adem genoemd met Natura 2000. In beide gebieden wordt de getoonde inzet minimaal teruggezien in de documenten. Vooral voor de klankbordgroepen is dit geval. Het ontbreken van de mogelijkheid om serieus naar de stikstofopgave te kijken heeft het Natura 2000-proces kwetsbaar gemaakt. Dit heeft echter op het gebied Boetelerveld wel een andere uitwerking gehad dan op het Springendal & Dal van de Mosbeek. In beide gebieden zijn inhoudelijke kaders ervaren, zoals het ecologische kader, het stikstofkader, het waterkader. Daarnaast zijn er kaders voor het proces ervaren; het tijdskader en het financiële kader. Naast de gestelde richtlijnen in de organisatiestructuur zijn er geen aanvullende communicatieve kaders opgesteld.

6.6.1 Verschillen tussen Boetelerveld en Springendal & Dal van de Mosbeek

De data-analyse legt ook interessante verschillen tussen de gebieden bloot. Deze verschillen hebben voornamelijk te maken met het proces. Eerder is al aangetoond dat het ontbreken van goede communicatieve kaders ervoor heeft gezorgd dat het proces kwetsbaar is geworden en afhankelijk van de projectleiding. De verschillen in projectleiding in beide gebieden hebben er ook voor gezorgd dat er – naast de genoemde overeenkomsten – ook verschillen in het proces ervaren zijn. Zo heeft in Boetelerveld een ruime meerderheid *consulteren* ervaren als participatievorm (56%). Daarmee wordt verwezen naar een proces waarbij de provincie het gebied om hun mening en inbreng heeft gevraagd, maar waarbij de besluitvorming in handen was van de provincie. In het Springendal & Dal van de Mosbeek was de mening verdeeld tussen *informeren* (45%) en *consulteren* (44%). Met *informeren* wordt er gerefereerd naar een proces waarbij de provincie informatie geeft over het Natura 2000-proces en het gebied kan reageren. Participanten hebben in het Boetelerveld in tegenstelling tot het Springendal & Dal van de Mosbeek wel een gezamenlijk gebiedsproces ervaren. Door de strakke projectleiding is de discussie van de stikstofopgave verschoven naar de wateropgave. Respondenten geven aan dat over de wateropgave ook makkelijker te praten was, omdat het 'tastbaarder' is: je kunt zien wat er met het gebied gebeurt als het te nat of te droog is. Met het *rapport Jansen* is er gezamenlijk aan de wateropgave in het gebied gewerkt. Van het rapport wordt gezegd dat dit door 'vriend en vijand' wordt gedragen. Tot dit niveau van gebiedsuitwerking is het Springendal & Dal van de Mosbeek niet gekomen. Een enkeling geeft aan dat het zelfs nooit tot een gebiedsproces is gekomen. Als verklaring hiervoor geven ze aan dat het proces te onduidelijk was. Er bestaat in het gebied geen overeenstemming over het opgeleverde product en van draagvlak mag slechts minimaal gesproken worden. In het gebied Springendal & Dal van de Mosbeek ontstaat een grotere onvrede over het proces dan in Boetelerveld.

Beide gebieden tonen aan een verschil te zien tussen de ervaren situatie en de wenselijke situatie. De verklaring die de gebieden hiervoor geven is echter verschillend en is te herleiden tot het verschil in projectleiding. Het Boetelerveld geeft de te strakke ecologische kaders aan als verklaring waarom de praktijksituatie afwijkt van de wenselijke situatie *(een meerderheid met 38%)*. Het Springendal & Dal van de Mosbeek geeft het ontbreken van heldere kaders aan als verklaring *(een meerderheid met 50%)*. Een verklaring hiervoor kan onder andere in de projectleiding worden gevonden. Ten opzichte van Springendal & Dal van de Mosbeek is in het Boetelerveld heel duidelijk geweest waarover niet gepraat kon worden: de stikstofopgave. Daardoor is de discussie verschoven naar de wateropgave. Voor de wateropgave is gezamenlijk door alle participanten naar een oplossing gezocht. Participanten in beide gebieden geven aan dat het makkelijker is om over de wateropgave te praten, omdat dit tastbaarder is dan de stikstofopgave. In Boetelerveld heeft uiteindelijk toch een gebiedsproces plaatsgevonden, waarbij gezamenlijk naar oplossingen is gezocht voor de wateropgave. Voor het Springendal & Dal van de Mosbeek geldt dat ten opzichte van het Boetelerveld er in mindere mate is aangegeven dat er niet over het stikstofkader gesproken kon worden, omdat instrumenten daarvoor ontbraken. Daardoor lag de weg meer open om het onderwerp aan de kaak te stellen. De landbouw heeft dit onderwerp opgepakt en is gaande het proces eigenaar van het onderwerp geworden. De landbouwvertegenwoordiging heeft daardoor de discussie naar zich toe kunnen trekken waardoor er een tweestrijd tussen de ecologie (natuur) en landbouw is ontstaan. Het gebied refereert naar deze discussie als een 'nietes-welles spelletje'. Het is in dit kader relevant om te vermelden dat er bij de agrariërs in het Springendal & Dal van de Mosbeek en het Boetelerveld een 'cultuurverschil' ervaren is. Noordoost Twente (waar het gebied

Springendal & Dal van de Mosbeek ligt) kenmerkt zich door een kleinschalig landschap met veel grondgebonden landbouw. Traditioneel wordt de grond al generaties van vader op zoon overgeërfd, waardoor er naast een financiële waarde een grote emotionele waarde aan de grond wordt toegekend. Dit is in Salland (waar het gebied Boetelerveld ligt) in mindere mate het geval. De discussie is mede hierdoor in het Springendal & Dal van de Mosbeek harder en feller gevoerd dan in het Boetelerveld.

Concluderend kan gesteld worden dat er enkele verschillen tussen de gebieden zijn aan te treffen. Deze zijn samenvattend als volgt te formuleren:

- Het Boetelerveld heeft duidelijk *consulteren* als participatievorm in het proces ervaren. Springendal & Dal van de Mosbeek is verdeeld tussen de participatievorm *informeren* en *consulteren*. Een verklaring hiervoor is dat het Boetelerveld wel een gebiedsproces ervaren heeft (Rapport Jansen) en het Springendal & Dal van de Mosbeek niet. In dit laatste gebied is de inbreng veel minder zichtbaar geweest.

- Het Boetelerveld geeft de strakke ecologische kaders aan als verklaring waarom de praktijksituatie afwijkt van de wenselijke situatie. Het Springendal & Dal van de Mosbeek geeft aan dat vooral de onduidelijke kaders debet zijn aan dit verschil. Een verklaring hiervoor is dat het Boetelerveld een strakke projectleiding heeft gehad waardoor duidelijk is geweest waarover niet gepraat kon worden. Dit in tegenstelling tot het Springendal & Dal van de Mosbeek waar het gevoel overheerst dat er overal over gepraat is, behalve over hetgeen wat de participanten als belangrijk ervaren: het praten over de doelen en de aanwijzing van het gebied als Natura 2000-gebied.

- De discussie die door de landbouw is gevoerd in Springendal & Dal van de Mosbeek heeft mede het gebiedsproces bepaald. Dit verschilt ten opzichte van het Boetelerveld, waar de landbouw een minder felle discussie heeft gevoerd (of kunnen voeren). Hiervoor kan de vroege verschuiving in het proces van de stikstofopgave naar de wateropgave een verklaring zijn. Een andere verklaring zou het cultuurverschil tussen beide gebieden kunnen zijn.

In het volgende hoofdstuk wordt vindt er een analyse van het Natura 2000-gebiedsproces plaats aan de hand van de door de provincie opgestelde organisatiestructuur en de daaruit voortvloeiende richtlijnen voor de werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen. Tevens wordt er ingegaan op de verwachte, ervaren en wenselijke participatie gezien vanuit de deelnemende partijen in de gebieden.

Hoofdstuk 7: Natura 2000-gebiedsproces

In dit hoofdstuk vindt er een analyse plaats van de beide gebieden Boetelerveld & Springendal & Dal van de Mosbeek samen. *De beide gebieden worden in dit hoofdstuk samen geanalyseerd omdat door de organisatiestructuur overeenkomsten in de gebiedsprocessen te ontdekken zijn.* In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de overeenkomsten in de gebiedsprocessen. Er wordt gestart met het functioneren van de werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen volgens de gepresenteerde organisatiestructuur *(zie hoofdstuk 4)*. Vervolgens wordt er ingegaan op de verwachte, ervaren en wenselijke participatie. Daarna wordt de wenselijke participatie ten opzichte van de ervaren participatie per groep uitgesplitst. Er wordt afgesloten met en tussentijdse conclusie, alvorens we overgaan tot de analyse van het onderzoek en de conclusie en discussie in hoofdstuk 8 en de reflectie en aanbevelingen in hoofdstuk 9.

7.1 Functioneren van de werk-, klankbord- en stuurgroepen

Het Natura 2000-gebiedsproces is ingericht volgens de organisatiestructuur van werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen. Voor het functioneren van deze groepen zijn richtlijnen opgesteld. Deze zijn gepresenteerd in hoofdstuk vier. Naar aanleiding van deze richtlijnen wordt het functioneren van de groepen behandeld en het gebiedsproces inzichtelijk gemaakt. Doel van het gebiedsproces was om in samenspraak met betrokkenen, eigenaren en belanghebbenden te komen tot een beheerplan, waarin de haalbaarheid en betaalbaarheid van de Natura 2000-instandhoudingsdoelen nader zijn uitgewerkt. Zijn de groepen tot een wenselijk resultaat gekomen en hebben ze volgens de richtlijnen kunnen functioneren?

7.1.1 Doel en functioneren van de werkgroepen

Er zijn twee werkgroepen (twee gebieden) benaderd voor het onderzoek. Per werkgroep is er met vier leden gesproken. De analyse vindt plaats op basis van acht interviews. De werkgroep is verantwoordelijk voor het opstellen van het (concept)beheerplan. In box 1a zijn de richtlijnen uit het Plan van Aanpak voor de werkgroep weergegeven en in box 1b een eerste analyse daarop bezien vanuit de literatuur en de data:

Box 1a. Richtlijnen werkgroep

De werkgroep is verantwoordelijk voor het tot stand brengen van een concept-beheerplan. Er is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de verschillende belangen die in het geding zijn. Ze is ook verantwoordelijk voor het informeren van de eigen vertegenwoordigers in de stuurgroep en het accorderen van concept producten die aan de stuurgroep worden voorgelegd.

Bron: Plan van Aanpak (2007)

Box 1b. Analyse richtlijn werkgroep

Er wordt aan de werkgroep gevraagd om gezamenlijk verantwoordelijkheid te dragen voor de verschillende belangen die in het geding zijn. Daarvoor is een acceptatie van het gezamenlijk probleem noodzakelijk. Als deze acceptatie er niet is, is het aannemelijk dat de partijen afzonderlijk hun belang vertegenwoordigen. Dit spanningsveld is terug te zien in het functioneren van de werkgroepen.

Het Plan van Aanpak geeft aan dat er in de werkgroep *sprake moet zijn van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de verschillende belangen die in het geding zijn*. Daarbij wordt er meerdere malen gerefereerd naar draagvlak; de beheerplannen dienen gedragen te worden door de betrokken partijen en organisaties. Uit de interviews blijkt dat er in mindere mate verantwoordelijkheid wordt gevoeld voor het opgeleverde werkdocument. De meningen hierover zijn echter verschillend voor de onderzochte gebieden. De werkgroep in Boetelerveld geeft duidelijk aan dat er voor het werkdocument van de provincie geen verantwoordelijkheid wordt gevoeld, terwijl dit wel het geval is bij het Rapport-Jansen. De meningen over verantwoordelijkheid binnen de werkgroep van Springendal & Dal van de Mosbeek zijn gevarieerd:

> *,,Het is een product van de provincie waar we niet achter staan."*

De mening van een ander werkgroeplid luidt als volgt:

> *,, Het is toch een gezamenlijk product. We hebben nu iets liggen waar we mee verder kunnen… ook al ontbreekt het belangrijkste: de stikstofopgave."*

Vooral uit het gebied Springendal & Dal van de Mosbeek komt meerdere malen de wens naar voren om de belangen te scheiden van de feitenverzameling:

> *,,Er hadden geen belangen in de werkgroep vertegenwoordigd moeten zijn, hierdoor werd de discussie anders gevoerd. Het ging niet meer over de feiten, maar de discussie werd persoonlijk getrokken door directe belangen in de werkgroep."*

Meerdere werkgroepleden geven aan dat de directe belangen in de werkgroep de discussie en kwaliteit van het document bepaald hebben. In verband met de directe belangen zijn de discussies in de werkgroepen ook heftiger gevoerd ten opzichte van bijvoorbeeld de stuurgroepen. De directe belangen zorgen voor emotioneel beladen discussies, waarvan de volgende uitspraak van een agrariër illustrerend is:

> *,,Ik ga toch zeker niet beslissen over de toekomst van mijn buurman."*

Volgens de richtlijnen uit het Plan van Aanpak zijn werkgroepen *verantwoordelijk voor het informeren van de eigen vertegenwoordigers in de stuurgroep.* Uit de data blijkt dat aan deze richtlijn veelvuldig gehoor is gegeven. Het heeft er ook mede voor gezorgd dat de discussies uit de werkgroepen in de stuurgroepen dunnetjes zijn over gedaan. Bij alle partijen heeft er een constante terugkoppeling plaatsgevonden tussen de vertegenwoordigers van de partijen in de werkgroep en de stuurgroep. Voor overheidsinstanties en professionele organisaties is deze werkwijze onderdeel van het dagelijkse regime; een ambtenaar praat een wethouder bij als deze een bestuurlijk overleg heeft. Dat geldt ook voor de waterschappen en natuurorganisaties. Maar ook de landbouw heeft in de Natura 2000-discussie goed haar vertegenwoordigers in de stuurgroepen weten te vinden. Door deze korte lijnen tussen de werk- en stuurgroepen was het haast onoverkomelijk dat dezelfde discussies op twee niveaus plaats vonden; op lokaal niveau in de werkgroepen en op bestuurlijk niveau in de stuurgroepen.

Het is in de praktijk gebleken dat de werkgroep niet altijd het concept product accordeerde voordat deze aan de stuurgroep werd voorgelegd. Meerdere malen wordt er gerefereerd naar een proces waarbij documenten uit de werkgroep naar de stuurgroep werden gestuurd om richting en sturing te

geven aan de besluitvorming. In de stuurgroepen werden afwegingen gemaakt die in de werkgroepen gevoelig lagen in verband met de directe belangen. Dit slaat weer terug op de emotionele discussie zoals eerder in deze paragraaf is weergegeven.

Respons werkgroepleden

Relevant voor het onderzoek is ook de reactie van de leden op het onderzoek. Voor de drie verschillende groepen zijn specifieke reacties te onderscheiden. De werkgroepleden reageerden welwillend op het verzoek om medewerking te verlenen aan het onderzoek. Kenmerkend voor de gesprekken waren de uitingen van frustratie ten opzichte van het proces. Veel antwoorden stonden in het teken van deze frustratie.

Conclusie functioneren werkgroepen

- Er is in mindere mate sprake van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het opgeleverde beheerplan;
- De verschillende gebiedsbelangen hebben de discussie bepaald;

7.1.2 Doel en functioneren van de klankbordgroepen

Er zijn twee klankbordgroepen benaderd voor het onderzoek. In het Boetelerveld is met vier klankbordleden gesproken, in het Springendal & Dal van de Mosbeek met twee leden. De analyse vindt plaats op basis van zes interviews. De klankbordgroepen hebben als doel om (inhoudelijk) te reageren op de producten die haar worden voorgelegd. De reactie heeft het karakter van een advies die – na de actualisatie van 2010 – afgegeven wordt richting de stuurgroep. Oorspronkelijk zou de klankbordgroep ook advies richting de werkgroepen geven. In box 2a zijn de richtlijnen uit het Plan van Aanpak voor de klankbordgroep weergegeven en in box 2b een eerste analyse daarop bezien vanuit de literatuur en de data:

Box. 2. Richtlijnen klankbordgroep

In de klankbordgroep hebben belanghebbende organisaties zitting die niet in de werkgroep zijn vertegenwoordigd. Ze vormen, naast de werkgroep, een tweede schil van betrokkenen. De klankbordgroep reageert op de producten die haar worden voorgelegd. De reactie heeft het karakter van een advies aan de werkgroep en de stuurgroep. In de klankbordgroep gaat het niet om consensus: feedback van de deelnemers wordt gebundeld en vervolgens door de projectleider gewogen.

Box 2b. Analyse richtlijn klankbordgroep

De klankbordgroep is een 'tweede schil van betrokken'. Dit suggereert dat niet de *directbetrokkenen* in deze groep vertegenwoordigd zijn, maar burgers die geïnteresseerd zijn. Dit is terug te zien in de samenstelling; vooral lokale partijen als de dorpsraden hebben zitting. De klankbordgroepen hebben minimaal kunnen reageren op de producten die hen voorgelegd zijn. Hun inbreng is niet toegepast in het uiteindelijke document. Er is veel commentaar op de samenstelling van de klankbordgroep door haar eigen leden. Er is onbegrip over de grote vertegenwoordiging van agrariërs.

Het Plan van Aanpak geeft aan dat er in de klankbordgroep *organisaties zitting hebben die niet in de werkgroep zijn vertegenwoordigd.* Uit de data blijkt dat deze richtlijn aan alle kanten is geschonden. Daarmee is in de praktijk de klankbordgroep ook niet een *tweede schil van betrokkenen*, zoals

oorspronkelijk gedacht, maar een extra groep waarvan de functie gaandeweg het proces voor vrijwel alle partijen onduidelijk is geworden.

Het blijkt dat in de klankbordgroepen dezelfde partijen aan tafel hebben gezeten dan in de werkgroepen, maar dan vertegenwoordigd door andere personen. De belangen van deze partijen waren overeenkomstig de vertegenwoordiging in de werk- en stuurgroepen. Uit de gesprekken blijkt dat 'het onderuit halen van het Natura 2000-proces' voor sommigen een belangrijke reden is geweest om deel te nemen. Deze gegevens zijn echter secundair en worden gezegd over andere partijen. Geen enkele partij geeft zelf aan dat dit een belangrijke reden is om deel te nemen. Typerende quotes die klankbordleden over elkaar maken zijn:

> *,,Ik heb een keer gehoord dat een boer naast mij zei: zo, vanavond worden de messen weer eens geslepen".*

En:

> *,,Er was met sommige boeren niet te communiceren en ik had het gevoel dat andere belangen dan het boerenbelang van tafel werden geveegd. Sommigen hebben zelfs geopperd om het gebied van de kaart te schrijven, dat is onbehoorlijk."*

Er wordt in beide gebieden een verwijt gemaakt richting de landbouw en de grote invloed die zij op de discussie hebben gehad. Klankbordleden van het Boetelerveld geven aan dat er gaande het proces steeds meer landbouwers bijkwamen. Daarover wordt het volgende gezegd:

> *,,Iedereen zat voor zichzelf in de klankbordgroep en er kwamen er steeds meer bij. De landbouw vaardigde namens de dorpsraden ook nog boeren af. Deze zouden het dorpsbelang moeten vertegenwoordigen, maar het enige wat ze hadden was een boerenbelang."*

De verschillende dorpsbelangen die participeerden in de klankbordgroep van het Boetelerveld hadden inderdaad een agrarische achtergrond. Het bleek dat zij zelfs expliciet door de belangenorganisatie LTO waren uitgenodigd om deel te nemen in de klankbordgroep. De volgende quote illustreert dat:

> *,,Ik ben door LTO benaderd om deel te nemen namens de gemeenschapsbelangen. LTO heeft ook andere boeren gevraagd om namens dorpsbelangen zitting te nemen in de klankbordgroep."*

Op de vraag welk belang er in dit geval vertegenwoordigd werd in de klankbordgroep, volgt de volgende reactie:

> *,,Een landbouwbelang. Ik heb gronden naast het Natura 2000-gebied liggen.''*

Het Plan van Aanpak geeft aan dat de *reacties uit de klankbordgroep een karakter hebben van een advies.* De klankbordgroepen hebben echter nooit advies af kunnen geven. Daar zijn enkele oorzaken voor aan te geven:

- *Er wordt gerefereerd aan informerende sessies;* de bijeenkomsten van de klankbordgroep hadden een hoog informerend gehalte waarbij de documenten gepresenteerd werden aan de leden.

„De klankbordgroep was volgens mij zuiver informeren. Ik had ook het idee dat de provincie blij was dat het stuk gewoon door kon, zonder op- of aanmerkingen. Daardoor kreeg je ook niet het gevoel dat je serieus genomen werd."

- *Verslagen waren belangrijk onderdeel;* een groot deel van de tijd tijdens de klankbordgroepbijeenkomsten is besteed aan het doornemen van de notulen. Daardoor bleef er weinig tijd over voor het inhoudelijk bespreken van de documenten. De volgende quote is daar illustratief voor:

„ Het belangrijkste van de avond was je mening zichtbaar te krijgen in de notulen."

- *Onduidelijkheid over inbreng;* voor de klankbordgroepleden was het niet duidelijk wat er met hun inbreng gebeurde. Het is een veelgehoorde opmerking dat er zelfs 'niets met de inbreng is gebeurd'. Daardoor ontstond er onvrede over de inzet:

„Wat er vervolgens met onze inbreng is gedaan, is een raadsel. Wij hebben het in ieder geval niet meer teruggezien in een document, ook niet in het opgeleverde product in september 2009"

Hoewel de richtlijnen voor de klankbordgroep niet aangeven dat er consensus bereikt hoefde te worden in de groep, was dit wel één van de verwachtingen binnen de klankbordgroep. Een veelgehoorde mening hierover wordt geïllustreerd met de volgende quote:

> *„Je verwacht met elkaar dat je richting een compromis zal komen, maar dat lukte niet. Dat was het doel volgens mij ook niet. Het was je mening geven en elkaars mening afkraken waar het kon."*

Respons klankbordgroepleden

De klankbordgroepleden reageerden verschillend op het verzoek om medewerking te verlenen aan het onderzoek. Niet alle klankbordgroepleden wilden meewerken. De belangrijkste redenen die hiervoor werden aangegeven waren I) dat ze niet goed op de hoogte waren van het proces of II) dat zij anderen meer geschikt achten om iets over het proces te zeggen. Kenmerkend voor de gesprekken met de klankbordgroepleden was de onwetendheid over het proces. Tijdens het interviewen moesten de gesprekken stilgelegd worden om eerst het Natura 2000 – gebiedsproces uit te leggen, waarna het gesprek vervolgd kon worden. Het is een interessante constatering dat de klankbordgroepleden aangeven niet te weten hoe te moeten handelen in een klankbordgroep. Ze hebben daarbij duidelijke kaders gemist.

Conclusie functioneren klankbordgroep

- Klankbordgroepen hebben niet gefunctioneerd volgens de richtlijnen;
- Proces in de klankbordgroepen wordt gekenmerkt door verharde discussie over belangen;
- Inbreng van de klankbordleden ten opzichte van het proces is onduidelijk;
- Klankbordgroepen hebben geen advies af kunnen geven.

7.1.3 Doel en functioneren van de stuurgroepen

Er zijn twee stuurgroepen benaderd voor het onderzoek. Per stuurgroep is er met vier leden gesproken. De analyse vindt plaats op basis van acht interviews. De stuurgroepen hebben als doel om de voortgang van het proces te bewaken en op inhoud te sturen. De stuurgroep neemt beslissingen naar aanleiding van de input uit de werkgroepen. In box 3a zijn de richtlijnen uit het Plan

van Aanpak voor de stuurgroep weergegeven en in box 3b een eerste analyse daarop bezien vanuit de literatuur en de data:

Box 3a. Richtlijnen stuurgroep
In de stuurgroep worden producten van de werkgroep besproken. Ze bewaakt de voortgang en stuurt op inhoud. De projectleider fungeert als tussenpersoon tussen de werkgroep en de stuurgroep. De stuurgroep hakt knopen door waarover in de werkgroep geen overeenstemming is bereikt en bespreekt of zij het beheerplan voldoende rijp en gedragen acht voor besluitvorming door Gedeputeerde Staten.

Bron: Plan van Aanpak (2007)

Box 3b. Analyse richtlijn stuurgroep
De stuurgroep is afhankelijk van het functioneren van de werkgroep. Als de werkgroep een goed document voorlegt, kan daarover gesproken worden. Uit de data blijkt dat de producten dikwijls niet voldoende waren om over besloten te worden, waardoor de discussie uit de werkgroep in de stuurgroep overgedaan werd. De stuurgroep heeft geen beslissingsbevoegdheid, ze mag alleen documenten voordragen richting Gedeputeerde Staten. De provincie is de besluitvormende instantie.

De stuurgroep is volgens eigen zeggen weinig aan sturen toegekomen. Er wordt veelvuldig gerefereerd naar het proces als belangrijkste onderdeel van de vergaderingen. Graag was de stuurgroep vaker ingegaan op de inhoud. De volgende quotes illustreren een veelgehoorde mening:

> *„De stuurgroep praatte er de hele tijd om heen. Moeten we wel of niet op tijd inleveren richting Gedeputeerde Staten. Wat moeten we met de onduidelijkheid omtrent ammoniak. Wat moeten we de draagvlak discussie enz. enz."*

En:

> *„De discussie van de stuurgroep werd op een gegeven moment getrokken naar het zoutstrooibeleid in de omgeving van Vasse. Vanuit ecologisch oogpunt mocht daar in de winter niet gestrooid worden. Zulke discussies horen niet in de stuurgroep thuis. Ze horen bovendien niet eens in het document thuis."*

Het ontbreken van duidelijke kaders is volgens de stuurgroepen de belangrijkste reden dat er niet op inhoud gestuurd kon worden. Een lid van de stuurgroep vat het Natura 2000-proces pakkend samen:

> *„Op een moment dat je mensen confronteert met een bedreiging maar vervolgens een onzekerheid in de bedreiging inbouwt, dan pakken ze voluit hun kans. Die bandbreedte die nog over is zal volop gebruikt worden. Dat is de natuurlijke neiging van een mens. Er is vooral veel lawaai gemaakt. Dat is wat ik in het Natura 2000-proces heb gezien."*

Het ontbreken van duidelijke kaders is volgens de stuurgroep storend geweest voor het proces, maar heeft het functioneren van de leden in de stuurgroep niet beïnvloed. Een verklaring hiervoor kan gevonden worden in het feit dat de stuurgroepen voornamelijk uit bestuurders bestaan die vanuit hun professie deelnemen aan het proces.

Volgens de richtlijnen bespreekt de stuurgroep of zij het beheerplan voldoende rijp en gedragen acht voor besluitvorming door Gedeputeerde Staten. Zoals geïllustreerd in een quote hierboven is er vaak over gepraat of het document wel of niet ingeleverd diende te worden. In beide gebieden waren de stuurgroepen van mening dat het opgeleverde werkdocument niet voldoende was om voor te dragen bij Gedeputeerde Staten. Ook het draagvlak in het gebied werd volgens hen gemist. De stuurgroep van het Springendal & Dal van de Mosbeek zegt daar het volgende over:

> *„We hebben gezegd dat de provincie het niet moest opsturen. Het product was nog niet klaar. Er is wel ingezet dat alle partijen er over eens waren. Ja natuurlijk, er is een besluit genomen maar lang niet alle partijen waren daarover eens."*

Opvallend is dat alle leden aangeven niet eens te zijn met het opgeleverde product of er geen verantwoordelijkheid voor te voelen.

De stuurgroep van het Boetelerveld refereert naar twee opgeleverde producten. Het eerste opgeleverde product refereert naar het werkdocument van de provincie. Daarover wordt in mindere mate verantwoordelijkheid gevoeld. De volgende quote is daar illustratief voor:

> *„Er was overeenstemming, maar wel met mitsen en maren. Laten we het zo zeggen: we waren akkoord, maar wel met een aantal opmerkingen. Ik vond wel dat we een eind op de goede weg waren. Beter dan in andere gebieden volgens mij."*

Het tweede opgeleverde document refereert naar het Rapport-Jansen, dat later ook door de provincie geaccepteerd is als geldend document voor het gebied. Het Rapport-Jansen wordt gezien als de kwaliteitsslag die het eerste document nog nodig had.

> *„Het rapport Jansen wordt door vriend en vijand gedragen."*

Respons stuurgroepleden

De stuurgroepleden reageerden welwillend op het verzoek om medewerking te verlenen aan het onderzoek. Kenmerkend voor de gesprekken was de sturing die de stuurgroepleden tijdens het interview namen. Over het algemeen hadden de bestuurders een uitgesproken mening over het Natura 2000-proces, waardoor zij sterk geneigd waren hun eigen verhaal te vertellen. Een interessante constatering is dat de stuurgroepleden in mindere mate de kaders voor het proces gemist te hebben. Zij geven aan vanuit hun professie te weten hoe te moeten handelen in een stuurgroep en welke taken daarbij horen.

Conclusie functioneren stuurgroep

- De stuurgroep heeft in mindere mate op inhoud kunnen sturen in verband met het ontbreken van duidelijke kaders, waardoor discussies gevoerd werden over het proces;
- Er wordt in mindere mate verantwoordelijkheid gevoeld voor het opgeleverde product;
- In meerdere gevallen wordt draagvlak voor het opgeleverde product gemist;
- De stuurgroepen vonden het opgeleverde product niet rijp voor besluitvorming door Gedeputeerde Staten.

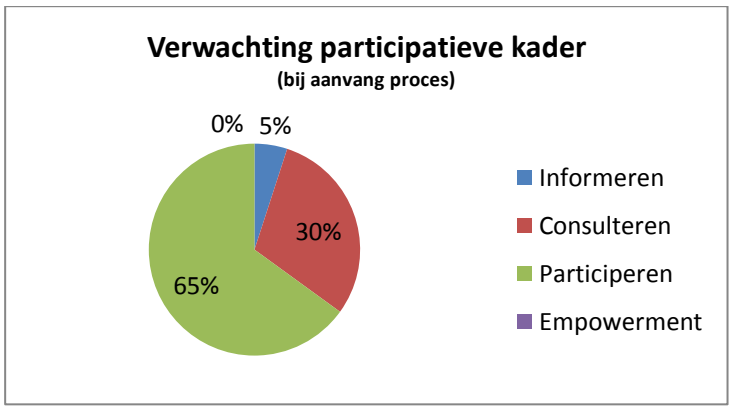
7.2 Verwachte, ervaren en wenselijke participatie

De geïnterviewden is gevraagd om aan te geven welke participatieve verwachtingen zij bij aanvang van het proces hadden, welke vorm van participatie zij tijdens het gebiedsproces ervaren hebben en

wat zij als wenselijke participatie in het gebiedsproces zien. De geïnterviewden zijn in de gelegenheid gesteld om dit in een model aan te geven *(zie hoofdstuk 3, methode)*.

7.2.1 Verwachte participatie

Op basis van het model hebben de participanten in het Natura 2000-proces voor beide gebieden aan kunnen geven welke vorm van participatie zij verwachtten bij aanvang van het gebiedsproces. In totaal zijn 22 personen gevraagd een verwachting aan te geven. Een enkeling kon geen keuze maken en heeft twee vormen van participatie aangewezen. Zij gaven als reden hiervoor op dat het proces verschillende gezichten heeft gekend. De meest gehoorde motivatie voor het aanwijzen van twee vormen is dat de aanwijzing van het Natura 2000-gebied bij aanvang al een 'gegeven feit' was. Wel was er ruimte om over de invulling van het gebied mee te praten. Een enkeling heeft aangegeven geen verwachtingen op voorhand te hebben gehad. Uit de 22 interviews is er in totaal 20 keer gescoord op het model. De score is weergegeven in onderstaand cirkeldiagram.



Figuur 6: Verwachting participatie kader bij aanvang van het proces voor beide gebieden.

Een ruime meerderheid geeft aan dat *participeren* werd verwacht (65%), waarmee gerefereerd wordt naar een proces waarin om inbreng vanuit het gebied wordt gevraagd en waarbij de mogelijkheid wordt geboden om gezamenlijk beslissingen te nemen over vraagstukken. Als motivatie voor deze keuze wordt meerdere malen aangegeven dat de organisatiestructuur van werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen de suggestie heeft gewekt dat er gezamenlijk met het gebied invulling werd gegeven aan Natura 2000. Als keuze voor de organisatiestructuur die door provincie is opgesteld wordt meerdere malen gerefereerd naar het *verkrijgen van draagvlak* als vertrekpunt voor het proces.

7.2.2 Ervaren participatie

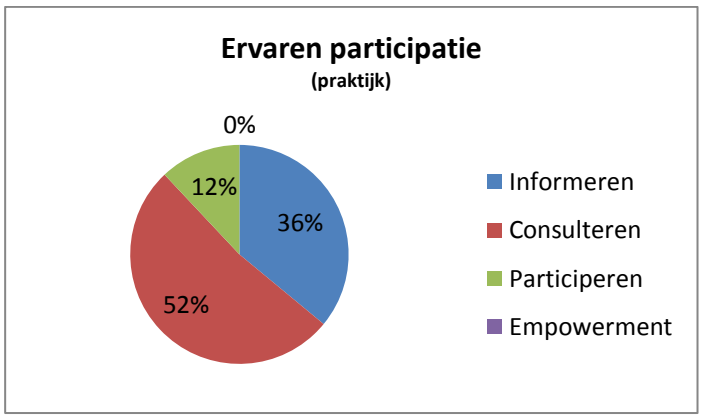
Het blijkt dat in de praktijk een andere vorm van participatie is ervaren dan aanvankelijk werd verwacht. In totaal is er 25 keer gescoord op het model. Dat geeft aan dat meerdere geïnterviewden een combinatie van twee vormen hebben aangewezen in het model. Als reden werd hiervoor opgegeven dat het proces verschillende kenmerken heeft gehad en dat sturing vanuit de provincie bepalend is geweest voor het proces. Veelgehoorde uitspraken zijn:

> *„Het proces liet geen ruimte om te participeren. Per onderwerp was de mogelijkheid voor inbreng wisselend."*

En:

„De provincie hield constant de regie." Of „De provincie liep zijn eigen ding te doen."

De totale score op de ervaren participatie is weergegeven in onderstaand cirkeldiagram.



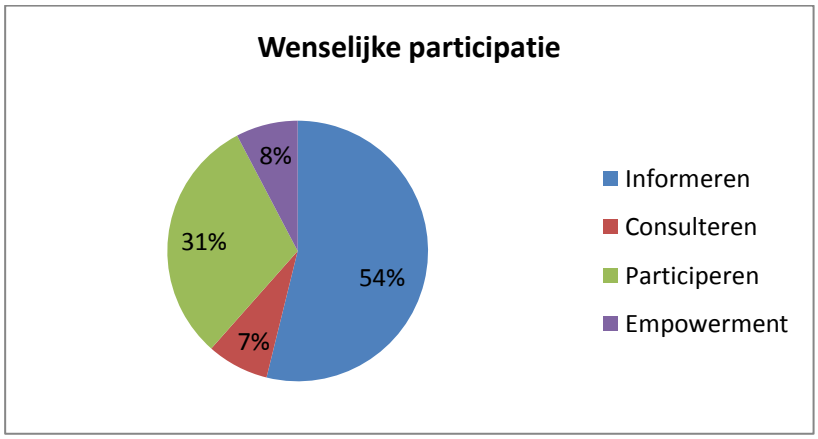
Figuur 7: Ervaren participatieve kader voor beide gebieden

Meer dan de helft (52%) heeft *consulteren* ervaren, waarmee gerefereerd wordt aan een proces waarbij het gebied zijn mening en visie heeft kunnen geven, maar waarbij de provincie het uiteindelijke besluit neemt. *Informeren* is een goede tweede met 36% van de score. Slechts een enkeling heeft de verwachte *participatie* ervaren. Als oorzaak hiervoor wordt meerdere malen de strakke regie van de provincie aangegeven maar ook de acceptatie van Natura 2000. De volgende uitspraak is illustratief voor meerdere geïnterviewden:

> *„Om door te kunnen schuiven naar participatie, moet het onderwerp wel eerst geaccepteerd worden."*

7.2.3 Wenselijke participatie

Het is interessant om te zien wat de gebieden als wenselijke participatie beschouwen. Het valt op dat er minder vaak is gescoord op het model: in totaal 13 keer. De geïnterviewden gaven aan het moeilijk te vinden om aan te geven welke participatie wenselijk is, omdat ze het proces daarvoor niet goed genoeg kennen. Velen geven aan niet te weten wat de mogelijkheden zijn in het proces. Opvallend is eveneens dat er bij wenselijke participatie niet dubbel is gescoord. Er is een duidelijke keuze gemaakt voor één vorm en niet voor een combinatie van vormen. Onderstaand cirkeldiagram geeft de score weer voor wenselijke participatie.

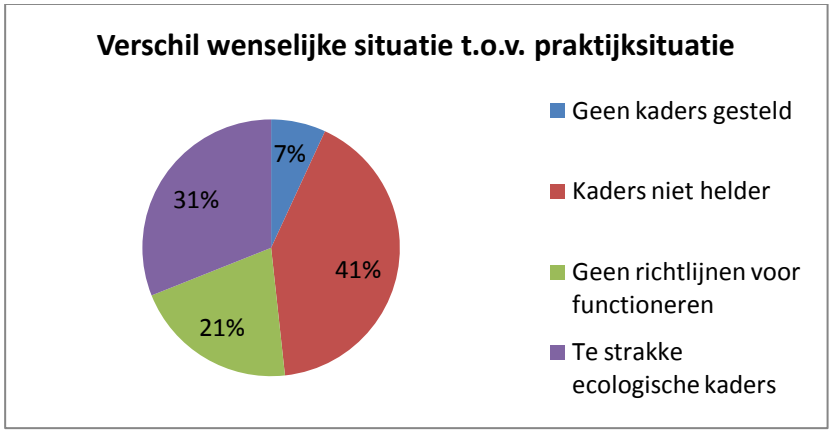


Figuur 8: Wenselijke participatieve kader voor beide gebieden

Meer dan de helft (54%) geeft aan *informeren* als wenselijke vorm van participatie te zien. Daarmee wordt gerefereerd naar een proces waarbij de provincie informeert en de participanten in de gelegenheid wordt gesteld om te reageren. Het is opvallend dat beide gebieden voor informeren kiezen. Een verklaring hiervoor is te vinden in de opmerkingen van veel gebiedspartijen dat zij niet weten wat er met hun inbreng is gebeurd en de roep vanuit de werkgroep Springendal & Dal van de Mosbeek om de belangen te scheiden van informatieverzameling. *Participeren* wordt met 31% van de score aangewezen als opvolgende vorm van participatie. Hierbij wordt meerdere malen opgemerkt dat participatie als kans wordt gezien voor de *uitvoering* van het Natura 2000-proces en niet voor de feitenverzameling.

7.2.4 Verschil wenselijke en ervaren participatie

Als laatste is beide gebieden gevraagd om een verklaring te geven waarom de ervaren situatie afwijkt van de wenselijke situatie. Daarbij zijn er vier mogelijkheden geboden. De vier mogelijkheden zijn opgesteld naar aanleiding van de *expertinterviews* bij de provincie, voorafgaand aan het veldwerk. De geïnterviewden zijn in de gelegenheid gesteld om naast de vier mogelijkheden ook een eigen verklaring aan te dragen. Niemand heeft hier gebruik van gemaakt. Onderstaand cirkeldiagram geeft de scores en verklaringen weer waarom de wenselijke situatie afwijkt van de praktijksituatie.



Figuur 9: Verschil van de wenselijke situatie ten opzichte van de praktijksituatie.

In beide gebieden is er 29 keer gescoord op de vraag. Dat betekent dat meerdere geïnterviewden meerdere verklaringen hebben aangegeven waarom de wenselijke situatie afwijkt van de praktijksituatie. Twee geïnterviewden hebben aangegeven het proces zo onduidelijk te vinden dat alle vier verklaringen opgevoerd kunnen worden. De meerderheid (41 %) geeft aan heldere kaders te hebben gemist in het proces, waardoor het proces anders is gelopen dan verwacht. Daarnaast worden er ook te strakke ecologische kaders ervaren in het proces (31%), waardoor participatie niet als wenselijk wordt ervaren. Velen geven aan dat door het ontbreken van heldere kaders het eigen functioneren in de groepen ook niet helder was. Dit is een verklaring voor de score op het ontbreken van richtlijnen voor functioneren (21%).

7.3 Wenselijk ten opzichte van praktijk per groep

In de vorige paragraaf is aangegeven dat de wenselijke participatie afwijkt van de ervaren participatie en zelfs van de verwachte participatie. De data laten interessante informatie zien als de afwijking tussen ervaren en wenselijke participatie uitgesplitst worden naar de werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen.

7.3.1 Stuurgroepen: wenselijke en ervaren participatie

Voor beide gebieden hebben in totaal acht bestuurders aan kunnen geven wat zij voor een participatie ervaren hebben en wat zij als wenselijke participatie beschouwen. In totaal is er negen keer gescoord op *ervaren participatie*. De verklaring hiervoor is dat één bestuurder een variant heeft aangeven tussen twee participatievormen. Er is drie keer gescoord op *wenselijke participatie*. Onderstaand diagram geeft de score weer op ervaren participatie en gewenste participatie door de stuurgroepen.

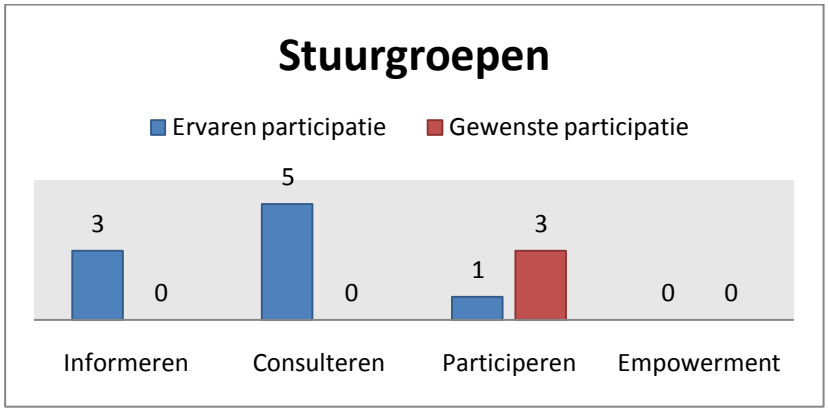


Diagram 1: Wenselijke participatie t.o.v. ervaren participatie uitgesplitst naar stuurgroepen

Consulteren blijkt de participatievorm te zijn die het meest ervaren is door bestuurders, gevolgd door *informeren*. Dit is een opvallende uitkomst omdat in de stuurgroepen juist gezamenlijk besluiten genomen moeten worden met de provincie om deze voor te leggen aan Gedeputeerde Staten. Dat de stuurgroepen nauwelijks *participeren* ervaren hebben komt volgens een respondent door de hoge top-down insteek vanuit de overheid. Opvallend is eveneens de wens om wel te participeren. Deze uitkomst is opvallend omdat deze duidelijk afwijkt van de mening van de werkgroepen en klankbordgroepen, die *informeren* als wenselijke vorm van participatie aangeven. Er zijn twee verklaringen te vinden voor deze afwijking. Op de eerste plaats spreken de bestuurders niet voor zichzelf, maar voor de gebieden. Zij hebben niet aangegeven welke vorm van participatie zij zelf wenselijk achten in het proces, maar welke vorm van participatie zijn wenselijk acht voor het proces in de gebieden. De werkgroepen en klankbordgroepen reflecteerden deze vraag meer op zichzelf in het proces. Daarnaast hebben de bestuurders aangegeven het wenselijk te vinden om de gebieden zo goed mogelijk tijdens het proces te betrekken. Nog vóór de besluitvormende fase omdat op deze manier de bezwaren na besluitvorming te minimaliseren.

Er moet opgemerkt worden dat in totaal drie bestuurders een wenselijke vorm van participatie aan hebben gegeven. Gezien de data en de uitkomsten van de andere gesprekken met bestuurders is deze uitkomst wel realistisch. Een verklaring voor de minimale score is het verloop van de interviews met de bestuurders. Zij lieten zich minder leiden volgens de topic-guide in de interviews dan de werk- en klankbordgroepen.

7.3.2 Werkgroepen: wenselijke en ervaren participatie

Voor beide gebieden hebben in totaal acht participanten aan kunnen geven welke vorm van participatie zij ervaren hebben en wat zij als wenselijke participatie beschouwen. In totaal is er acht keer gescoord op *ervaren participatie* en zes keer op *wenselijke participatie*. De respondenten hebben aangegeven het lastig te vinden om aan te geven welke vorm van participatie zij wenselijk

achten, omdat ze niet goed weten wat de mogelijkheden voor participatie in het Natura 2000-proces zijn. Onderstaand diagram geeft de score weer op ervaren participatie en gewenste participatie door de werkgroepen.

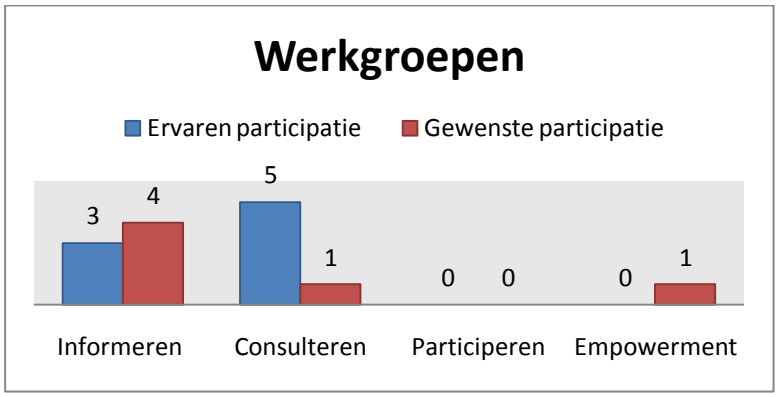


Diagram 2: Wenselijke participatie t.o.v. ervaren participatie uitgesplitst naar werkgroepen

De werkgroepen geven aan dat zij de participatievorm *consulteren* het meest ervaren hebben, gevolgd door *informeren*. Deze score wijkt niet af en staat in verhouding met de gegevens zoals gepresenteerd in figuur 2: de ervaren participatie in beide gebieden over alle groepen. Het is wel opvallend dat de werkgroepen de vorm *participeren* niet ervaren hebben. Dit terwijl de werkgroepen in meerdere sessies veelvuldig met de provincie in gesprek zijn geweest om de beheerplannen op te stellen. De meerderheid van de partijen in de werkgroepen geeft aan *informeren* als wenselijke vorm van participatie te zien. Waarbij ze aangeven een proces voor ogen te hebben waarbij de provincie informatie geeft over Natura 2000 en waarop de participanten in de gelegenheid worden gesteld om te reageren. Dit is terug te zien in de opmerkingen vanuit de werkgroep Springendal & Dal van de Mosbeek om de feitenverzameling te scheiden van de (lokale) belangen. Opvallend is ook dat de participatievorm *empowerment* voor het eerst (en ook enige keer) scoort. Bij deze score is door de partij de volgende opmerking gemaakt:

> *„Empowerment is een kans voor de uitvoering van het proces. Dit is het beste voor het gebied omdat je dan zeggenschap krijgt over je eigen achtertuin."*

7.3.3 Klankbordgroepen: wenselijke en ervaren participatie

Voor beide gebieden hebben in totaal zes partijen aan kunnen geven welke vorm van participatie zij ervaren hebben en wat zij als wenselijke participatie beschouwen. In totaal is er zeven keer gescoord op ervaren participatie. Dit is te verklaren omdat een partij een variant heeft aangegeven tussen twee participatievormen. Er is drie keer gescoord op wenselijke participatie. In de klankbordgroepen gaf men aan het lastig te vinden om een wenselijke vorm van participatie aan te geven omdat zij het proces niet goed kennen. Onderstaand diagram geeft de score weer op ervaren participatie en gewenste participatie door de klankbordgroepen.

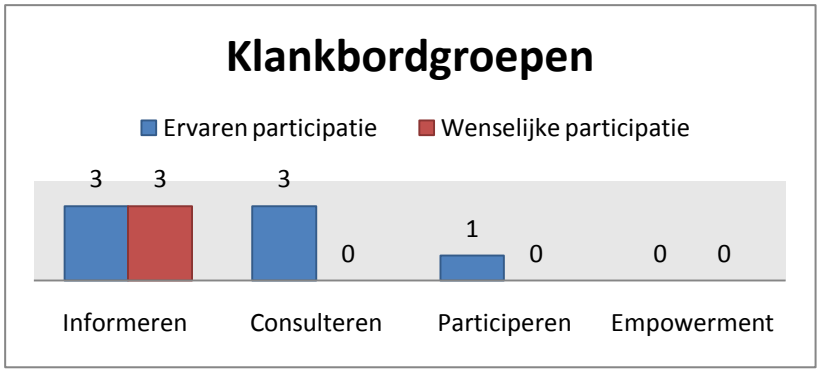


Diagram 3: Wenselijke participatie t.o.v. ervaren participatie uitgesplitst naar klankbordgroepen

De klankbordgroepen geven aan *informeren* en *consulteren* als participatievorm ervaren te hebben, met een variant van *participeren*. Deze score wijkt niet af van de gegevens zoals gepresenteerd in figuur 2: de ervaren participatie in beide gebieden. Wat wel opvalt, is dat zij minder in verhouding staan ten opzichte van de andere groepen. Een verklaring hiervoor is dat de klankbordgroepen aangeven minder zicht te hebben gehad op het proces, waardoor zij het lastig vinden om een keuze te maken. Deze gemaakte keuzes zijn dan ook minder uniform als in de andere groepen. De keuze voor gewenste participatie is wel uniform: *informeren*. Dit is te verklaren aan de hand van de reactie van de respondenten op de vraag of zij weten wat er met hun inbreng is gedaan. Unaniem zeggen alle zes geïnterviewden dat zij niet weten wat er met hun inbreng is gedaan en geven aan deze ook niet terug te hebben gezien.

7.4 Tussentijdse conclusie

Uit de data blijkt dat de verwachte en wenselijke participatie afwijkt van de ervaren participatie. De algemene verwachting bij alle deelnemers aan het Natura 2000-proces was dat er sprake zou zijn van en proces waarbij inbreng vanuit het gebied er voor zou zorgen dat er gezamenlijk met de provincie beslissingen worden genomen in het Natura 2000 – proces. De respondenten hebben echter een vorm van participatie ervaren waarbij de provincie vraagt om de mening en visie van het gebied in het Natura 2000-proces, maar de uiteindelijke beslissingen zelf neemt. Opvallend is de wens om geen van deze beide participatievormen toe te passen in het Natura 2000-proces, maar juist een vorm waarbij de provincie informatie geeft en de gebieden in de gelegenheid wordt gesteld om te reageren. Verklaringen die voor deze vorm van participatie worden gegeven zijn de minimale mogelijkheden voor inbreng in het proces vanuit de gebieden door strakke ecologische kaders vanuit de werkgroepen. En de minimale mogelijkheden voor inbreng door niet heldere kaders en onduidelijke organisatie vanuit de klankbordgroepen. Ook wordt aangegeven dat het wenselijk is om de (lokale) belangen te scheiden van de informatieverzameling, waardoor discussies in de gebieden minder emotioneel wordt gevoerd. *Participeren* wordt door de stuurgroepen wel als wenselijk ervaren en aangedragen als een kans voor uitvoering van het Natura 2000-proces.

De stuurgroepen en de werkgroepen hebben in mindere mate kunnen functioneren volgens de richtlijnen als opgesteld door de provincie bij aanvang van het proces. Bij de werkgroepen kan de belangenverstrengeling in het gebied aangewezen worden als oorzaak voor het moeizame proces om te komen tot het opstellen van de beheerplannen. Bij de stuurgroepen kan het gebrek aan goede documenten aangewezen worden als oorzaak waardoor er veelvuldig is gesproken over het proces in plaats van over inhoudelijke zaken. In beide groepen wordt in mindere mate draagvlak ervaren voor het opgeleverde product.

De klankbordgroepen hebben niet kunnen functioneren volgens de richtlijnen als opgesteld door de provincie. Zij geven aan dat verharde discussie tussen belangen hebben gezorgd voor een moeizame, inhoudelijke behandeling van de stukken. Daardoor is er geen advies richting de stuur- en werkgroepen afgegeven. De inbreng die door de klankbordgroepen is gedaan, is niet zichtbaar in de documenten en het proces.

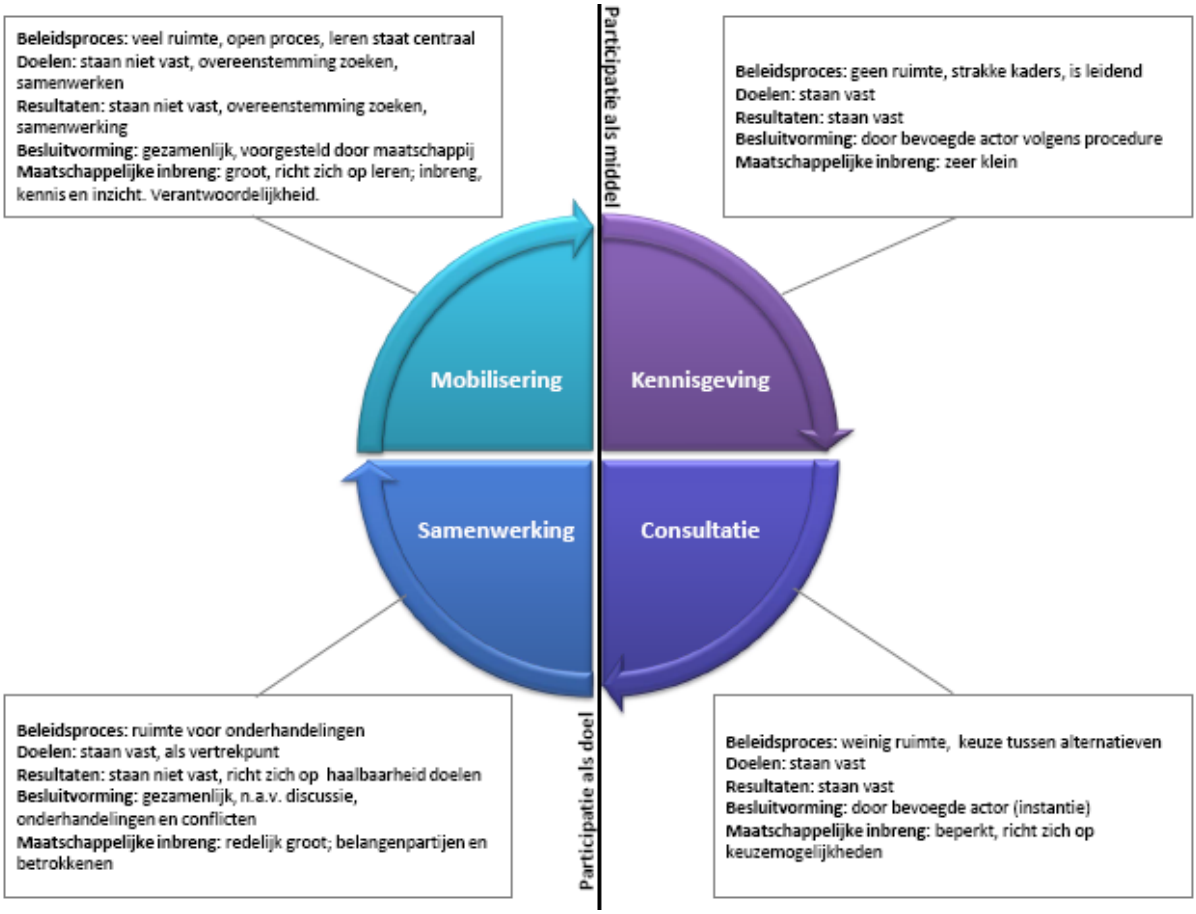
Alle groepen geven de onduidelijke kaders voor het proces en de strakke ecologische kaders aan als oorzaak van het moeizame verlopen Natura 2000-proces. Het ontbreken van heldere kaders heeft er voor gezorgd dat de groepen niet goed konden functioneren in het proces. De klankbordgroep heeft als enige groep niet kunnen functioneren.

Hoofdstuk 8. Analyse, conclusie en discussie

In dit hoofdstuk vindt de analyse plaats van het Natura 2000-gebiedsproces in de provincie Overijssel aan de hand van het ontwikkelde analytische raamwerk en discussie-instrument ten behoeve van dit onderzoek. Na de analyse vindt een beantwoording van de deelvragen plaats en aansluitend wordt in de conclusie een antwoord op de onderzoeksvraag geformuleerd. Het hoofdstuk sluit af met een discussie.

8.1 Analyse

De uitkomsten van het onderzoek kunnen vertaald worden naar het analytisch raamwerk *(zie hoofdstuk 2)*. Het analytisch raamwerk probeert inzichtelijk te maken welke vorm van participatie passend is bij een beleidsproces. Kenmerken van het beleidsproces worden weergegeven in doelen, resultaten en besluitvorming. Deze kenmerken van het beleidsproces leiden tot een mate van maatschappelijke inbreng. Gezamenlijk kunnen deze kenmerken gekoppeld worden aan een vorm van participatie. Omdat in het model I) de kenmerken van het beleidsproces, II) de mate van maatschappelijke inbreng en III) de vorm van participatie terugkomen, kan het model toegepast worden op het Natura 2000-gebiedsproces.



Figuur 10: Analytisch raamwerk en discussie-instrument

8.1.1 Natura 2000: het beleidsproces

Het beleidsproces is in het analytisch raamwerk opgedeeld in de kenmerken doelen, resultaten en besluitvorming. Als we kijken naar de doelen en resultaten van Natura 2000 in de onderzochte

gebieden, dan kan gezegd worden dat deze vast staan. Hoofddoel van Natura 2000 is het keren van de achteruitgang van de biodiversiteit. Per Natura 2000-gebied is gedetailleerd aangegeven wat de habitattypes en habitatsoorten zijn die in stand moet worden gehouden of uitgebreid dienen te worden. De opgave van Natura 2000 in een bepaald gebied is dan om van situatie *x* (nu) naar de wenselijke situatie *y* in de toekomst (einde van het beheerplan) te komen. Uit het kerndocument voor het Boetelerveld is bijvoorbeeld op te maken dat het habitattype vochtige heide op dit moment een oppervlakte van 59.10 hectare beslaat. De instandhoudingdoelstelling is om de kwaliteit te verbeteren en de oppervlakte uit te breiden met veertig hectare. Het resultaat van het doel staat daarmee ook vast: kwaliteitsverbetering en uitbreiding van veertig hectare aan het einde van de beheerplanperiode. Alle opgaven voor de habitattypes samen zal uiteindelijk leiden tot het keren van de achteruitgang van de biodiversiteit in het gebied: het hoofddoel van Natura 2000. Besluitvorming over de opgestelde beheerplannen zal genomen worden door de daartoe bevoegde actor. Dit is het dagelijks bestuur van de provincie: Gedeputeerde Staten. Het is een taak van de stuurgroep om aan te geven wanneer zij het beheerplan 'voldoende rijp achten voor besluitvorming'. Na een akkoord van Gedeputeerde Staten worden de beheerplannen voor besluitvorming voorgelegd aan de Nationale Overheid.

De doelen, resultaten en besluitvorming in het Natura 2000-proces wijzen op een beleidsproces dat leidend is en strakke kaders heeft. In het analytisch raamwerk past dit bij een zeer kleine maatschappelijke inbreng waar de participatievorm kennisgeving *aan gekoppeld is.*

8.1.2 Natura 200: de mate van maatschappelijke inbreng

Het is in de Natuurbeschermingswet opgenomen dat Natura 2000-beheerplannen vastgesteld worden door Gedeputeerde Staten na overleg met eigenaars, gebruikers en andere belanghebbenden. In een beheerplan wordt met inachtneming van de instandhoudingdoelstellingen beschreven welke instandhoudingmaatregelen getroffen dienen te worden en op welke wijze.[21] De ruimte die er voor een maatschappelijke inbreng is, ligt dus tussen de vastgestelde doelen en resultaten en richt zich op hoe – met welke maatregelen en wijze - de resultaten gehaald kunnen worden. Deze maatschappelijke inbreng is het Natura 2000-gebiedsproces, dat is ingericht volgens de organisatiestructuur van werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen. Het beheerplan zal zich met name richten op de *haalbaarheid* en *betaalbaarheid* van de te nemen maatregelen en zal opgesteld worden 'in overleg met een groot aantal partijen'.[22] De inzet van de maatschappij – in de vorm van (belangen)partijen - op verschillende niveaus in werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen suggereert een grote mate van maatschappelijke inbreng en betrokkenheid door de maatschappij. De inbreng van de maatschappij wordt geleverd door belangengroepen en (direct)betrokkenen.

Data wijzen uit dat de participanten een redelijk grote mate van inbreng hebben verwacht. De respondenten verwijzen naar 'participatie' *(participeren in het model volgens Davidson, 1998. Zie ook hoofdstuk 3, methode)* als verwachte inbreng bij aanvang van het gebiedsproces. Deze vorm van samenwerking met de provincie was voor hen van belang omdat zij dachten daadwerkelijk inbreng te hebben in het proces, waardoor hun mening meegenomen werd en besluitvorming beïnvloed kon worden. Al snel in het gebiedsproces ging de discussie echter over het definiëren van het probleem. Er bleek geen gezamenlijke acceptatie van het probleem te zijn; gebiedspartijen zien de

[21] Natuurbeschermingswet 1998. Artikel 19a, Lid 1
[22] Plan van Aanpak opstellen Beheerplan Natura 2000. Provincie Overijssel.

achteruitgang van de biodiversiteit in de gebieden niet als 'bedreigend voor de flora en fauna' maar schrijven dit toe aan het gevolg van werken en wonen in het landschap. Iets dat generaties voor hen ook al hebben gedaan en elke generatie 'heeft zijn sporen nagelaten'. ,,*Kortom, er is niets om je zorgen over te maken*" is een letterlijke quote van een werkgroeplid. De provincie en de terreinbeherende organisaties (TBO's) staan hier heel anders in. Zij refereren aan het feit dat ,,verdroging en verschraling de grootste vijanden van de natuur zijn" en schrijven de oplossing hiervoor toe naar de wateropgave en de stikstofopgave zoals die gesteld zijn in Natura 2000. Terwijl het gebied Natura 2000 ziet als een bedreiging, zien de beleidsmakers en TBO's Natura 2000 als een uitkomst. Deze verschillende houdingen ten opzichte van het hoofddoel van Natura 2000 maakt het dat er ruimte is ontstaan voor partijen om afzonderlijk hun eigen belang te vertegenwoordigen. Gebiedsbelangen hebben zo de discussie kunnen bepalen. Natuurlijk is dit ook het spel geweest dat de gebiedspartijen gespeeld hebben in hun poging om het proces te traineren. De gebiedspartijen hebben op deze manier de kans gegrepen om het beleid – waar zij niet achter staan – tegen te werken. Het is in deze setting dat de projectleiders vanuit de provincie de regie moesten houden en de voortgang van het proces moesten bewaken. Doordat de partijen zo verschillend in het proces stonden, was dit een moeilijke – de provincie spreekt zelf van een onmogelijke - opgave. Al deze aspecten bij elkaar zorgen voor een complex Natura 2000-gebiedsproces waarnaar veel respondenten refereren als een frustrerend proces.

Gaande het proces hebben de participanten de verwachting van 'participeren' bijgesteld naar 'consulteren' als ervaren participatie. Hiervoor geven zij als reden aan dat de provincie constant de regie hield en er daardoor geen ruimte was om serieuze inbreng te kunnen leveren. De provincie heeft zich echter in dit turbulente proces vast proberen te klampen aan de minimale zekerheden die zij had: het ecologische kader dat Natura 2000 heet en tastbaar op papier staat. Het is juist dit ecologische kader dat de gebiedspartijen in twijfel trokken. Alles om het ecologische kader heen was niet helder of duidelijk tijdens het gebiedsproces. Dit begon al met de stikstofopgave die niet uitgezocht kon worden omdat een technisch instrument daarvoor ontbrak. Als dan ook niet duidelijk is hoe de partijen in het gebiedsproces handelen – de functioneringsrichtlijnen zijn inhoudelijk - en aanvullende communicatieve kaders voor het proces ontbreken, blijft er slechts een minimale basis over als vertrekpunt van het beleid. Deze complexe situatie heeft gezorgd voor een gebiedsproces waarin uiteindelijk het gebied wel heeft mee mogen praten, maar waarbij er geen invloed van het gebied was op de besluitvorming. Het beleid werd als leidend beschouwd door de provincie en zij behield de regie. Het gebied heeft 'consulteren' ervaren.

De respondenten geven aan 'informeren' als wenselijke vorm van participatie te zien voor de toekomst. Als argumentatie geven zij aan de feiten te willen scheiden van de belangen, maar ook vermoeidheid speelt hierin een rol. Veel respondenten geven aan 'wel klaar te zijn met Natura 2000'. Het was voor hen een intensief en vermoeiend proces waarbij gaande het proces het enthousiasme om deel te nemen gedaald is. Dit komt omdat er slechts beperkte ruimte is ervaren voor de getoonde inbreng en omdat de bijeenkomsten meestal gingen over tegenstrijdigheden, op basis van verschillende belangen en inzichten. De participanten voelden zich soms in het proces niet serieus genomen of zeggen moeite te hebben om op het technische niveau mee te praten. Hoewel de participanten in het proces deelnemen en hun belang vertegenwoordigen is het opvallend dat zij juist 'informeren' als wenselijke vorm van participatie zien. Dit staat ver af van de wens om kennis en inzichten in het gebiedsproces aan te dragen zoals zij aangaven verwacht te hebben aan het begin van het proces.

Deze verschuiving van een redelijke maatschappelijke inzet naar een beperkte of zelfs minimale maatschappelijke inzet is interessant te noemen. In het analytisch raamwerk zien we dat er in het derde kwart – *samenwerking* - ruimte is voor een redelijk grote maatschappelijke inbreng, ingebracht door belangenpartijen en betrokkenen. Deze mate van maatschappelijke inbreng is passend bij een beleidsproces waarin ruimte is voor onderhandelingen en besluitvorming gezamenlijk genomen wordt. Er past een mate van participatie bij die omschreven is als *samenwerking*. In paragraaf 8.1.1 is geconstateerd dat het Natura 2000-*beleidsproces* in de eerste kwart *kennisgeving* is in te delen. Het is interessant dat respondenten verwijzen naar het gebiedsproces als een zoektocht waarin gaandeweg duidelijk werd wat van hen werd verwacht. Naarmate het proces vorderde, werd hun inbreng en rol in het proces meer helder. De verwachtingen met betrekking tot participatie zijn gaande het proces bijgesteld – in de praktijk is *consulteren* ervaren – terwijl *informeren* als wenselijk wordt aangegeven. *Informeren* in het model van Davidson (zie hoofdstuk 3) komt overeen met de eerste kwart *kennisgeving* in het analytische raamwerk. Daarmee geven de participanten aan in het Natura 2000-gebiedsproces een mate van maatschappelijke inbreng te wensen die volgens het analytisch raamwerk passend is bij het beleidsproces. Het beleidsproces en de vorm van participatie zijn zo weer op elkaar afgestemd.

De mate van maatschappelijke inbreng is niet passend bij het beleidsproces. Het beleidsproces vertoont kenmerken dat bij de participatievorm kennisgeving *hoort, terwijl de maatschappelijke inbreng gericht is op een beleidsproces waaraan de participatievorm* samenwerking *is gekoppeld. Participanten geven aan de participatievorm* kennisgeving *wenselijker te vinden in het Natura 2000-gebiedsproces.*

8.1.3 Natura 2000: het gebiedsproces

Uit de twee bovenstaande paragrafen blijkt dat de mate waarin de maatschappij is gevraagd inbreng te geven in gebiedsproces niet past in het strakke Natura 2000-beleid. Het is te simpel om dit als enige verklaring te geven voor het turbulente gebiedsproces, waarvan uit eerder onderzoek (PCLG, 2009) is gebleken dat er een gebrek aan vertrouwen tussen betrokken partijen is ontstaan. Eerder is uitgelegd dat het gebiedsproces in tijd naar voren is gehaald[23] en daarmee een verandering ten opzichte van het nationale beleidsproces is aangebracht. Het gebiedsproces vindt hierdoor nog vóór de definitieve aanwijzing van een Natura 2000-gebied plaats. Hierdoor zijn de doelen – die vast staan – als vertrekpunt genomen waardoor er op haalbaarheid en betaalbaarheid getoetst kon worden. Als we naar het analytische raamwerk kijken (derde kwart; 'samenwerking') past deze keuze bij de mate van maatschappelijke inbreng zoals die is vormgegeven in de organisatiestructuur van stuurgroepen, werkgroepen en klankbordgroepen. Door de doelen als vertrekpunt te nemen en te toetsen op haalbaarheid en betaalbaarheid is er tijdens het gebiedsproces ruimte voor belangen, discussie en onderhandelingen gecreëerd. In principe is hierdoor de keuze van de provincie voor een redelijk grote maatschappelijke inbreng te verdedigen. Hier zit echter een grote 'maar' aan. Een voorwaarde is dan wel dat er onder alle partijen acceptatie over het probleem is, zodat de discussie zich kan richten op doelen en resultaten. We kunnen stellen dat het 'probleem' – achteruitgang van de biodiversiteit - niet door alle partijen als probleem ervaren wordt. Hoewel Natura 2000 is opgesteld om de teloorgang van de biodiversiteit in de gebieden te keren, ervaren niet alle deelnemende partijen dat er een achteruitgang in de biodiversiteit heeft plaatsgevonden en dus tot een halt geroepen moet worden. Dit sluit aan bij het werk van Hisschemöller & Hoppe (2001) die stellen dat

[23] Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2

problemen altijd subjectief zijn; ze zijn door de maatschappij of de politiek geconstrueerd. Cuppen (2010) vult aan dat verschillende partijen ook verschillende ideeën kunnen hebben over wat het probleem is en wat er voor nodig is om het probleem op te lossen. In essentie is het Natura 2000-gebiedsproces juist hierover gegaan; het in twijfel trekken van het probleem en daarmee ook de doelstellingen. De organisatiestructuur van stuurgroepen, werkgroepen en klankbordgroepen heeft juist aangemoedigd om met verschillende belangen en inzichten te kijken naar een probleem dat politiek geconstrueerd is, in de verwachting om daarmee draagvlak te creëren in de gebieden. Het gebiedsproces is hierdoor zeer complex geworden; verschillende belangen zijn door meerdere partijen ingebracht die niet allemaal hetzelfde probleem ervaren of daarover tot een consensus zijn gekomen. Discussies hebben daardoor weg kunnen schuiven van hun eigenlijke doelstelling: een toetsing op haalbaarheid en betaalbaarheid van de instandhoudingdoelstellingen naar een (verharde) discussie over verschil van inzichten, ervaringen en belangen.

Naar aanleiding van deze analyse zijn er voor de provincie Overijssel drie scenario's opgesteld die betrekking hebben op de maatschappelijke inbreng, het beleidsproces en de organisatiestructuur. De scenario's zijn voorbeelden voor de provincie over hoe het vervolg van het Natura 2000-proces vorm gegeven kan worden en worden gepresenteerd in hoofdstuk negen.

8.2 Beantwoording deelvragen

In de inleiding van dit onderzoek *(hoofdstuk 1)* is de onderzoeksvraag gepresenteerd. De onderzoeksvraag heeft betrekking op het participatieve proces rond het opstellen van de Natura 2000-beheerplannen en hoe deze verbeterd kunnen worden. Daarvoor worden in hoofdstuk negen in de vorm van scenario's concrete aanbevelingen gedaan. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn na een theoretische reflectie op participatie in beleidsprocessen vijf deelvragen gepresenteerd in hoofdstuk twee. Hieronder wordt beknopt antwoord gegeven op de deelvragen, alvorens we overgaan tot de conclusie van het onderzoek en het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

1. ***Welke richtlijnen heeft de provincie Overijssel opgesteld voor de deelnemende actoren aan het Natura 2000-gebiedsproces en hoe zijn deze uitgevoerd?***

De provincie Overijssel heeft een organisatiestructuur van werkgroepen, stuurgroepen en klankbordgroepen opgesteld voor het Natura 2000-gebiedsproces. Deze organisatiestructuur geeft per groep richtlijnen voor het functioneren weer. De richtlijnen kunnen gezien worden als kaders waarbinnen de participanten kunnen handelen. De richtlijnen zijn vooral een functieomschrijving - een takenpakket - en geven in mindere mate weer hoe de inbreng van partijen geborgd wordt. De richtlijnen zeggen niets over sociale omgangsvormen tussen partijen of over hoe belangen afgewogen en meegenomen worden in het uiteindelijke resultaat. De rollen van de groepen ten opzichte van elkaar blijken onduidelijk te zijn. Vooral de functie van de klankbordgroep is onduidelijk.

2. ***Hebben de verschillende actoren in het Natura 2000-gebiedsproces kunnen handelen naar deze richtlijnen?***

De actoren in de werkgroepen hebben grotendeels kunnen handelen naar de richtlijnen; in beide gebieden is er een werkdocument opgeleverd. De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het product dat vanuit de provincie verwacht werd, is in mindere mate aanwezig. Gaande het proces wordt onder de actoren duidelijk dat er geen acceptatie van het gezamenlijk probleem is. Dit komt

omdat er in Natura 2000 verschillend naar het probleem gekeken wordt door de actoren. Natura 2000 is een *politiek geconstrueerd* probleem, de maatschappij ervaart de achteruitgang van de biodiversiteit niet als dusdanig of geeft als argumentatie dat landschappen door de jaren heen veranderen door ingrijpen van menselijk handelen. Dit hoeft volgens de lokale bevolking niet direct een probleem te zijn, maar is volgens hen eerder een gevolg van werken in het landschap. Doordat er geen acceptatie is van het gezamenlijk probleem ontstaat er ruimte voor partijen om afzonderlijk hun eigen belang te vertegenwoordigen en hebben gebiedsbelangen de discussie kunnen bepalen. De actoren in de stuurgroep zijn afhankelijk van het functioneren van de werkgroep. De producten die uit de werkgroep aan de stuurgroep werden voorgelegd voor besluitvorming waren dikwijls niet van voldoende kwaliteit om een besluit over te nemen. Actoren in de stuurgroep geven aan dat daardoor discussies uit de werkgroepen over werden gedaan in de stuurgroepen, waardoor zij in mindere mate aan besluitvorming toe kwamen. Over de besluiten bestond onder de actoren verdeeldheid. De actoren in de klankbordgroepen hebben niet kunnen handelen volgens de richtlijnen. Er overheerst een gevoel van onvrede onder de actoren omdat zij niet voldoende hebben kunnen reageren op de producten die hen voorgelegd zijn en de inbreng van hen in het uiteindelijke resultaat niet terug te zien zijn. De klankbordgroepen hebben dan ook niet tot het afgeven van een advies kunnen komen

3. **Welke participatieve verwachtingen hebben de actoren in het Natura 2000-gebiedsproces bij aanvang van het proces gehad en zijn deze tijdens het proces ook ervaren?**

Bij aanvang van het Natura 2000-gebiedsproces verwachtten de actoren in beide onderzochte gebieden de vorm *participatie* als maatschappelijke inbreng in het proces. Daarmee refereren zij naar een proces waarbij de provincie vraagt om inbreng van het gebied en waarbij de actoren de mogelijkheid krijgen om gezamenlijk beslissingen te nemen over de uitkomsten. Beide gebieden hebben deze verwachte vorm van participatie niet ervaren. Natura 2000-gebied Boetelerveld heeft een vorm van *consulteren* ervaren, waarbij de actoren verwijzen naar een proces waarbij de provincie vraagt om inbreng van het gebied en de actoren hierop hun visie en mening kenbaar kunnen maken, waarbij de provincie het uiteindelijke besluit neemt. Het Springendal & Dal van de Mosbeek is verdeeld tussen *consulteren* en *informeren*. Bij *informeren* verwijzen de actoren naar een proces waarin de provincie informatie geeft over Natura 2000 in het gebied en de actoren in de gelegenheid worden gesteld om te reageren. In beide gebieden is een andere vorm van participatie ervaren dan bij aanvang van het proces verwacht werd.

4. ***Wat zien de verschillende actoren als wenselijke participatie in het Natura 2000-gebiedsproces?***

De actoren in beide Natura 2000-gebieden zien *informeren* als wenselijke vorm van participatie in het gebiedsproces. Daarmee refereren de actoren aan een proces waarbij de provincie informatie geeft en de actoren in de gelegenheid worden gesteld om te reageren. De actoren kiezen voor deze vorm van participatie omdat zij aangeven een minimale mogelijkheid voor maatschappelijke inbreng tijdens het proces hebben ervaren door strakke ecologische kaders (werkgroepen) en de onheldere kaders en onduidelijke organisatie van het proces (klankbordgroepen). De actoren in de stuurgroepen zien *participeren* als wenselijke vorm van participatie, waarbij de actoren vooral verwijzen naar een kans voor uitvoering van het Natura 2000-proces. Opvallend is dat de

stuurgroepen verwijzen naar deze vorm van participatie als wenselijk voor de werkgroepen en in mindere mate naar de klankbordgroepen.

5. ***Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het participatieve Natura 2000-gebiedsproces te verbeteren?***

Uit het analytisch raamwerk blijkt dat de mate van maatschappelijke inbreng volgens de organisatiestructuur van werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen waarvoor de provincie gekozen heeft, niet past bij het Natura 2000-beleidsproces dat gebaseerd is op vaststaande doelen, resultaten en besluitvorming door de bevoegde actor. De aanbeveling kan gedaan worden om een vorm van participatie te kiezen die passend is bij het beleidsproces. Het analytisch raamwerk kan daarvoor als discussie-instrument worden ingezet. Concreet houdt dit voor het Natura 2000-gebiedsproces in dat enerzijds de maatschappelijke inbreng aangepast moet worden of anderzijds het beleidsproces. Daarnaast wordt de aanbeveling gedaan om gezamenlijk het probleem Natura 2000 te definiëren. Op dit moment wordt 'het probleem' door de verschillende actoren in het gebiedsproces anders ervaren. Beleidsmakers staan anders in Natura 2000 dan de gebiedspartijen. Beleidsmakers volgen het opgelegde beleid dat de achteruitgang van de biodiversiteit in de aangewezen gebieden een halt moet worden geroepen. De gebiedspartijen ervaren echter geen achteruitgang van de biodiversiteit. Zij schrijven veranderingen in het landschap eerder toe aan het gevolg van werken in het landschap en refereren naar eerdere generaties, die ook sporen in het landschap hebben nagelaten. Een gezamenlijke definiëring van het probleem is noodzakelijk, zodat alle betrokken partijen hetzelfde vertrekpunt hebben waardoor er ook gezamenlijk naar een oplossing gezocht kan worden.

In hoofdstuk negen zijn de aanbevelingen uit het onderzoek ten behoeve van de provincie verder uitgewerkt in drie mogelijke toekomstscenario's.

8.3 Conclusie

Dit onderzoek is ingegaan op het Natura 2000-gebiedsproces in de gebieden Boetelerveld en Springendal & Dal van de Mosbeek in de provincie Overijssel. In het onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

> ***Hoe kan het participatieve proces rond het opstellen van Natura 2000-beheerplannen in de provincie Overijssel verbeterd worden en welke aanbevelingen kunnen daarvoor gedaan worden?***

Uit het onderzoek en de beantwoording van de deelvragen komt naar voren dat het Natura 2000-gebiedsproces is ingericht aan de hand van een organisatiestructuur via werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen. Deze organisatiestructuur maakt een grote maatschappelijke inbreng via belangenpartijen, betrokkenen en grondeigenaren mogelijk. Het Natura 2000-beleidsproces is hier echter niet voor ingericht, omdat vaststaande doelen, resultaten en besluitvorming door de bevoegde actor kenmerken zijn van het Natura 2000-beleid. Het participatieve proces rond het opstellen van de Natura 2000-beheerplannen kan verbeterd worden door een vorm van participatie te kiezen die passend is bij het beleidsproces. Het analytisch raamwerk kan hiervoor als discussie-instrument worden ingezet. Concreet houdt dit in dat in het Natura 2000-gebiedsproces de mate van maatschappelijke inbreng aangepast moet worden aan de mogelijkheden van het beleidsproces. Het beleidsproces wordt dan als leidend beschouwd. Er kan ook een andere keuze gemaakt worden. Indien de mate van participatie als leidend wordt

beschouwd, dient het beleidsproces aangepast te worden zodat er meer ruimte ontstaat om de inbreng uit het gebied te borgen. Beide mogelijkheden zijn voor de provincie uitgewerkt in toekomstscenario's, die in hoofdstuk negen gepresenteerd worden.

8.4 Discussie

Arnstein (1969) heeft het wetenschappelijke participatieve debat geopend. Met haar participatieladder geeft ze haar visie op het geven van een stem aan de maatschappij. Sinds haar publicatie is een veelvoud aan wetenschappelijke artikelen gepubliceerd die tippen aan wat een 'maatschappelijke inbreng' heet. Wetenschappers refereren naar participatie als iets positiefs (o.a. Arnstein, 1969 Davidson, 1998, Groot & Maarleveld, 2000, Reed et al, 2008) of als een noodzakelijk kwaad dat wellicht kan uitmonden in tirannie (Cook & Kothari, 2001). Wetenschappers zijn het er over eens dat participatie zowel voordelen als onbedoelde neveneffecten met zich mee kan brengen. Voordelen zijn volgens Reed (2008) op basis van een literatuurstudie in te delen in *normatieve* en *pragmatische* claims van participatie waarin de wetenschapper voordeel ziet op het vlak van de democratische maatschappij en gelijkheid *(normatieve claims)* en op kwaliteit en duurzaamheid van besluitvorming *(pragmatische claims)*. Reed et al (2008) geeft echter aan dat er een groeiende bezorgdheid is dat participatie niet altijd de voordelen oplevert die van te voren aan het proces toebedeeld zijn. Dit baseert hij op uitspraken van andere wetenschappers over de teleurstellingen van een participatief proces. In het Natura 2000-gebiedsproces zien we dat de maatschappelijke inbreng (nog) niet heeft geleid tot Reeds pragmatische claim. Aan de normatieve claim is wel voldaan door terreinbeheerders, belangenpartijen, (direct)betrokkenen en grondeigenaren te betrekken in het gebiedsproces. We zien in het Natura 2000-gebiedsproces teven een aantal onbedoelde neveneffecten terug, zoals Reed (2008) heeft samengesteld in zijn literatuurstudie. Deze zijn I) de vermoeidheid onder de participanten, die zich onder andere toont in de ontevredenheid van het resultaat ten opzichte van de inzet, II) vertraging van het proces doordat de doelen (en probleemdefinitie) niet duidelijk waren waardoor het proces kon verzanden in een dialoog zonder uiteindelijke resultaten en III) kennisdifferentiatie. Met dit laatste wordt gerefereerd naar de ecologische discussie in Natura 2000, waarin van de participanten wordt verwacht op een vrij hoog niveau mee te praten over ecologie.

In het wetenschappelijke debat rond participatie worden ook pogingen gedaan om vormen van maatschappelijke inbreng te koppelen aan beleidsstructuren (Hisschemöller & Hoppe, 2001; Turnhout et al, 2008; Cuppen, 2010). Daarmee wordt vooral een bijdrage geleverd aan het wetenschappelijke debat met het inzicht bepaalde vormen van participatie juist niet of juist wel geschikt zijn voor bepaalde beleidsprocessen. In het kader van dit debat kan het voorliggende onderzoek gezien worden. Het probeert een bijdrage te leveren aan de discussie dat beleidsprocessen en vormen van participatie op elkaar afgestemd dienen te worden.

De beleidsdoelen, het beleidsproces en de maatschappelijke situatie bepalen gezamenlijk het participatieve proces. De percepties hierover kunnen verschillen bij beleidsmakers en stakeholders. De gestelde beleidsdoelen zouden als uitgangspunt genomen kunnen worden om te bepalen wat de mogelijke ruimte kan zijn voor maatschappelijke inbreng. Er kunnen problemen ontstaan bij de uitvoering van het beleid als in het proces doelen en resultaten vast staan en het beleidsproces slechts ruimte overlaat voor een beperkte maatschappelijke inbreng. Het Natura 2000-proces is daar een voorbeeld van. Eerder al hebben wetenschappers problemen aangetoond met het Natura 2000-gebiedsproces (Beunen, 2010), maar dit is vooral op het vlak van onzekerheid met betrekking tot de

consequenties van natuurbescherming op andere activiteiten. Dit komt ook naar voren uit de uitkomsten van het onderzoek dat het Regiebureau Natura 2000 in 2010 heeft laten uitvoeren. Ontevredenheid over Natura 2000 zou vooral gevoed worden door de belemmeringen die het beleid zou opleveren voor sector, bedrijf of persoonlijke situatie; afkomstig van het spanningsveld tussen economie en ecologie. Daarnaast oordelen zowel betrokkenen, als maatschappelijke organisaties en politici dat de betrokkenheid bij het opstellen van beheerplannen vooralsnog te wensen overlaat. Vooral de inbreng van bewoners wordt als onvoldoende beoordeeld. Tevens vinden direct betrokkenen dat hun inbreng bij het opstellen van Natura 2000 beheerplannen als 'niet serieus' wordt betiteld (regiebureau Natura 2000, 2010). De uitkomsten van dit onderzoek werpt een nieuw licht op deze eerder gedane constateringen. Maatschappelijke betrokkenheid zou bij het opstellen van de beheerplannen te wensen over laten. Maar is er wel voldoende ruimte in het beleidsproces voor deze inbreng en betrokkenheid? Raken deze betrokkenen niet 'gefrustreerd' als blijkt dat er geen ruimte is voor hun inbreng en daalt daardoor de betrokkenheid niet als gevolg? Het analytisch raamwerk geeft aan dat er geen beleidsruimte is voor een grote, maatschappelijke inbreng. In hoeverre wordt de inbreng van de betrokkenen dan serieus genomen? Met dit onderzoek kan aangetoond worden dat naast de genoemde factoren nog een andere factor een mogelijke verklaring is voor de problemen in het Natura 2000-gebiedsproces. Dit is de keuze voor een redelijk grote maatschappelijke inbreng terwijl het beleidsproces zich leent voor een beperkte maatschappelijke inbreng. Dit onderzoek geeft aan dat het belangrijk is om de vorm van participatie aan te passen aan het type beleidsproces en de doelen die men voor ogen heeft om een zo effectief, efficiënt en voor alle partijen een zo gewenst mogelijk proces te creëren. Daarnaast hebben we gezien dat een gezamenlijk acceptatie van het probleem noodzakelijk is om in deze vaak complexe processen te participeren.

Als we kijken naar participatie in omgevingsvraagstukken, argumenteert Turnhout et al (2010) dat het besluitvormingsproces in een steeds meer bepalende mate gekarakteriseerd wordt door pogingen om ook de burger te betrekken bij het proces. Participatie in omgevingsvraagstukken wordt als lonend gezien omdat het bevorderend zou zijn voor het leerproces, het de kwaliteit van beslissingen verbetert en het democratisch burgerschap promoot. In het geval van participatie in Natura 2000 is van dit alles niet zoveel terug te zien; de kwaliteit van de beslissingen is in het Springendal & Dal van de Mosbeek niet verbeterd, hier is zelfs geen beslissing gevallen. Bij het Boetelerveld is dit wel het geval, na een omzwerving is er een rapport afgeleverd waar alle partijen het over eens kunnen zijn. Daaruit kunnen we wel concluderen dat hier een leerproces heeft plaatsgevonden. Ook Fritsch & Newig (2007) zien voordelen van toepassen van participatie bij omgevingsvraagstukken. Deze hebben vooral betrekking op goede informatievoorziening, het bouwen van vertrouwen, gezamenlijke beslissingen op basis van consensus en het niet buitengesloten voelen van actoren. In het Natura 2000-proces is er juist sprake van een vertrouwensbreuk tussen partijen, consensus kan maar moeilijk gevonden worden en beslissingen worden vooral genomen door de besluitvormende instantie: de provincie. Tot zover voelt participeren in Natura 2000 meer als een 'tirannie' dan als dankvol instrument om te komen tot een goed natuurbeleid.

Is participatie in Natura 2000 dan alleen kommer en kwel? De sleutel lijkt hem te zitten in de juiste toepassing van participatie, die passend is voor het proces. Hisschemöller & Hoppe (2001) en Turnhout et al (2008) hebben al een poging gedaan om beleidsprocessen te koppelen aan maatschappelijke inbreng. Dit is gedaan op basis van probleemstructuren en de modellen kunnen

vooral ingezet worden als analyse instrument. Het is lastig om op voorhand een probleemstructuur vast te stellen, deze wordt gaandeweg het proces door actoren bepaald. In tegenstelling tot het participatiedebat dat al sinds de jaren zestig uitbundig gevoerd wordt, is de relatie tussen beleidsprocessen en participatie in het wetenschappelijke debat nog vrij pril. Dit onderzoek probeert een wetenschappelijke bijdrage te leveren aan dit debat met de presentatie van een analytisch raamwerk en discussie-instrument, gebaseerd op de theorieën van Davidson (1998), Leeuwis (2004), Hisschemöller & Hoppe (2001) en Turnhout et al (2008). In dit onderzoek is het analytisch raamwerk ingezet als analyse- en discussie-instrument. Echter, door vormen van participatie te koppelen aan beleidsprocessen kan het model wellicht ook toegepast worden om de vorm van participatie te koppelen aan het beleidsstructuur op voorhand. Hiermee wordt een aanbeveling van Reed et al (2008) opgevolgd om participatie zo vroeg als mogelijk tijdens het proces in overweging te nemen om zodoende de juiste vorm van participatie toe te passen dat geschikt is voor het proces (Davidson, 1998). Zo kan er een match worden gevonden tussen beleid aan de ene kant en de mogelijkheid tot participeren aan de andere kant.

Het analytisch raamwerk is een wetenschappelijke reflectie op basis van kwalitatief, explorerend onderzoek. Het is daarom nog niet bekend wat de werking ervan is in de praktijk als het ingezet wordt als instrument om de mate van participatie bij aanvang van het proces te bepalen. Hiervoor worden andere wetenschappers, maar zeker ook beleidsmensen uitgenodigd om dit te toetsen in de praktijk. Met de juiste participatievorm dat passend is voor het beleid, kan participatie als 'tirannie' voor de betrokken actoren in het Natura 2000-gebiedsproces omgezet worden naar een waardevol instrument waardoor de uiteindelijke oplossing – zoals ook Fritsch & Newig (2007) stellen – beter door de maatschappij wordt gedragen.

Hoofdstuk 9: Scenario's, reflectie & aanbevelingen

In het voorgaande hoofdstuk is het Natura 2000-gebiedsproces in de gebieden Boetelerveld en Springendal & Dal van de Mosbeek geanalyseerd met het ontworpen analytisch raamwerk en zijn de deelvragen en hoofdvraag beantwoord. Naar aanleiding van de inzichten die uit het onderzoek naar voren komen, kunnen een drietal scenario's opgesteld worden die door de provincie gebruikt kunnen worden om het (participatieve) Natura 2000-proces in de toekomst vorm te geven. In dit hoofdstuk worden deze drie scenario's gepresenteerd en wordt hier tevens op gereflecteerd. Vervolgens worden er aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen hebben betrekking op participatie in het Natura 2000-gebiedsproces. Ook worden er aanbevelingen gegeven voor de praktijk, voor verder onderzoek en voor de wetenschap.

9.1 Scenario's

Op basis van de inzichten die zijn ontstaan uit het onderzoek, kunnen drie scenario's worden opgesteld als aanbeveling voor de verdere voortgang van het proces.

Scenario 1: Aanpassen van de maatschappelijke inzet

Om het Natura 2000-proces in de toekomst verder vorm te geven, zal er een verandering plaats moeten vinden in het beleidsproces of in de maatschappelijke inzet. Scenario 1 stelt een aanpassing voor in de maatschappelijke inbreng. Door deze tot *kennisgeving* te beperken komt men tegemoet aan de wens – van met name het Springendal & Dal van de Mosbeek – om de informatieverzameling vooral feitelijk in te richten. Bovendien past deze vorm van participatie bij de kenmerken van het beleidsproces waar doelen en resultaten op voorhand vast staan, en de besluitvorming door de instantie plaatsvindt. Voorwaarde voor dit scenario is dat de organisatiestructuur aangepast dient te worden, waardoor er geen sprake meer is van lokale belangen inbreng in het gebied. Hierover dient met alle actoren overeenstemming bereikt te worden. *Keuze voor kennisgeving in het analytisch raamwerk.*

Scenario 2: Aanpassen van het beleidsproces

Scenario 2 stelt een aanpassing voor in de beleidsproces. Door het beleidsproces te versoepelen, de doelen als vertrekpunt te nemen en de resultaten af te laten hangen van het gebiedsproces, kan de organisatiestructuur - zoals de Natuurbeschermingswet die voorschrijft - met het betrekken van (lokale) belangen, grondeigenaren en betrokkenen in stand blijven. Voorwaarde hiervoor is dat het beleid versoepelt dient te worden zodat er in het beleidsproces ruimte is voor onderhandelingen en inbreng van actoren geborgd kan worden. Een tweede voorwaarde is dat er voldoende financiële middelen voor het proces beschikbaar worden gesteld zodat een echt gebiedsproces op basis van een gelijke discussie tussen de deelnemende partijen kan ontstaan. *Keuze voor samenwerking in het analytisch raamwerk.*

Scenario 3: Het polder model

Het Boetelerveld heeft aangetoond dat er ook een middenweg kan zijn tussen de scenario's 1 en 2, door het gebied een alternatief op te laten stellen. Dit kan als er geen overeenstemming wordt gevonden in het opgestelde beheerplan en de deelnemende partijen met elkaar in willen zetten op een nieuw beheerplan naar eigen inzichten. In het Boetelerveld is extra kennis van buiten ingebracht in het proces, door een neutrale partij. Voorwaarde hiervoor is ook dat er voldoende financiële

middelen zijn voor het proces om deze kennis van buiten aan te trekken en dat de deelnemende partijen bereid zijn om met elkaar het proces aan te gaan. Tijd is voor dit scenario een bepalende factor. Het is niet aannemelijk dat nu nog vernieuwde beheerplannen worden opgesteld, het ministerie van EL&I is bezig met de definitieve aanwijzing van de gebieden. Een kans voor dit scenario doet zich vooral voor bij de herstart van het gebiedsproces, als de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen en er gezamenlijk over de uitvoering van het beheerplan gepraat gaat worden. Bij dit scenario moet de kanttekening gemaakt worden dat de aanpak van het Boetelerveld niet automatisch een garantie is voor succes in andere gebieden. Daarbij spelen ook andere factoren als genoemd in dit onderzoek zeker een rol zoals een gezamenlijke probleemdefiniëring die kan zorgen voor een heldere oplossingsrichting. *Keuze voor consulteren in het analytisch raamwerk.*

9.2 Reflectie

In scenario 1 wordt voorgesteld om de maatschappelijke inzet aan te passen. Om dit te kunnen uitvoeren, zal er wellicht een wetswijziging doorgevoerd moeten worden. De Natuurbeschermingswet (1998) stelt in artikel 19 dat beheerplannen opgesteld dienen te worden in samenspraak met betrokkenen, belanghebbenden en grondeigenaren. Naar aanleiding van deze wettelijke verplichting heeft de provincie Overijssel de organisatiestructuur opgesteld. Een kleine maatschappelijke inbreng gebaseerd op kennisgeving staat haaks op een grote maatschappelijke inbreng gebaseerd op belangen en lokale betrokkenen, waar ruimte is voor onderhandelingen en lokale inzichten. Dit scenario is echter niet onmogelijk, omdat ook kleine aanpassingen van waarde kunnen zijn voor het proces.

Scenario 2 stelt een aanpassing voor van het beleidsproces. Om dit te kunnen uitvoeren zullen er eveneens wijzigingen in de wet plaats moeten vinden. Er moet immers meer ruimte gecreëerd worden om de gestelde natuurdoelen aan te passen aan de hand van inzichten tijdens het gebiedsproces. Dit vergt niet alleen aanpassingen op lokaal niveau, maar ook op Europees niveau bij de eventuele wijziging van doelsoorten zoals zij aangemeld zijn door de Nationale overheid. De kans op een wijziging in de Natuurbeschermingswet wordt klein geacht. Daarvoor is er veel beïnvloeding nodig, zij het vanuit de wetenschappelijke of vanuit de politieke kant.

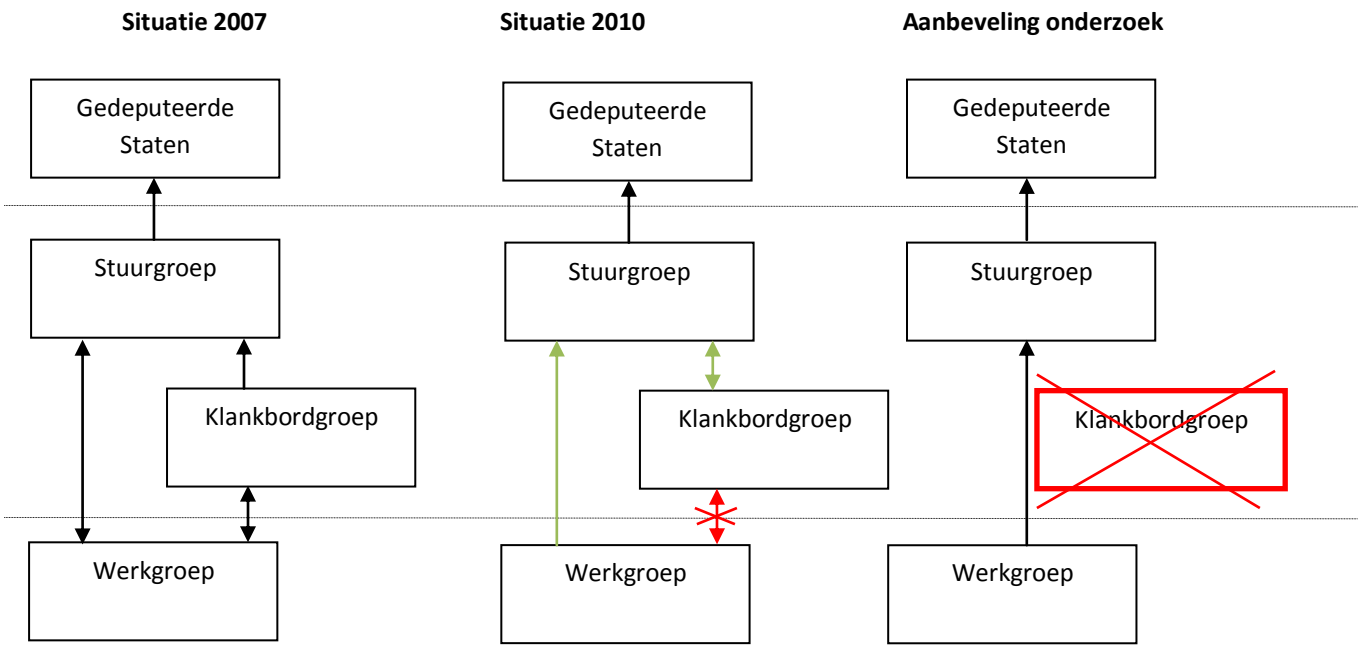
Het derde scenario is wellicht ook een goede optie, omdat daarbij nog steeds uitgegaan van de vastgestelde doelen en resultaten maar een neutrale (kennis)inbreng van buiten ervoor kan zorgen dat het gebiedsproces uit een impasse wordt gehaald. Partijen in het gebiedsproces die niet uit de opgave komen omdat zij met verschillende belangen en inzichten handelen, kunnen door een neutrale partij wellicht wel op in een oplossingsrichting gezet worden. Hiervoor zijn wel extra financiële middelen nodig, evenals extra tijd. Het is echter maar de vraag of deze extra tijd wordt gegeven, aangezien Natura 2000 in een strak planningsproces vanuit de nationale overheid loopt. Ook is het de vraag of er extra financiële middelen vrij komen voor het proces.

Het eerste scenario kan uitgewerkt worden tot een aanbeveling voor het Natura 2000-gebiedsproces. Door de mate van maatschappelijke inbreng aan te passen aan het beleidsproces en over te stappen naar een participatievorm volgens de kenmerken van *kennisgeving* wordt het gebied nog steeds geïnformeerd over Natura 2000 en worden zij ook in staat gesteld om te reageren op vragen en issues die de beleidsmakers relevant vinden in het proces. Daarmee blijft men voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in de Natuurbeschermingswet, zij het in een beperkte mate. Voor dit scenario heb je niet direct een acceptatie van het probleem onder alle partijen nodig; iets dat binnen

Natura 2000 erg moeilijk is. Mede ook gezien de geschiedenis van het proces en de geschetste situatie in dit onderzoek. Acceptatie van het probleem is echter wel wenselijk, zeker ook gezien de uitvoering van het beleid in de toekomst. Het eerste scenario kan vanuit de overheid gezien erg wenselijk zijn, omdat het beleid als leidend wordt genomen. Vanuit de gebiedspartijen zal er waarschijnlijk wel wat tegenstand komen, omdat hun rol in het proces nu anders is. Er is immers geen plaats meer voor belangen. Aan de andere kant hebben de gebiedspartijen juist aangegeven deze vorm van participatie als wenselijk te zien. Het is belangrijk om samen – provincie met gebiedspartijen - overeen te komen dat dit de nieuwe werkwijze is. Gezamenlijk kan er bijvoorbeeld ook nog voor gekozen worden om het poldermodel *(scenario 3)* toe passen. Dit scenario is vanuit het gebied gezien waarschijnlijk wenselijker, omdat het meer ruimte toelaat voor inbreng, inzichten en belangen. Voorwaarde hiervoor is wel dat er voldoende tijd en financiële middelen beschikbaar zijn.

Vanuit het onderzoek komt een minimale aanpassing in de organisatiestructuur naar voren die direct toegepast en overgenomen kan worden om het Natura 2000-gebiedsproces te verbeteren. Ongeacht of men voor het eerste of het derde scenario kiest. Deze aanpassing is het schrappen van de klankbordgroepen uit de organisatiestructuur omdat naar aanleiding van het onderzoek blijkt dat zij nagenoeg geen functie hebben gehad in het gebiedsproces. Daarnaast geven de klankbordgroepleden aan *informeren* als geschikte vorm van participatie te zien omdat men de inbreng in het proces niet terug heeft kunnen zien in de uiteindelijke documenten. Schematisch gezien ziet dit er in de organisatiestructuur als volgt uit:

Schema 8.4 richtlijnen organisatiestructuur Plan van Aanpak 2007 ten opzichte van Actualisatie 2010 aangevuld met aanbevelingen vanuit het onderzoek.



Het verwijderen van de klankbordgroepen uit de organisatiestructuur is de eerste (noodzakelijke) stap op weg naar een meer heldere Natura 2000-gebiedsproces op basis waarvan ook één van de andere scenario's uitgerold kan worden. Bij het schrappen van de klankbordgroepen is het wel van belang om de lokale informatievoorziening rond Natura 2000 op een andere manier vorm te geven. Betrokken partijen hebben aangegeven om het liefst geïnformeerd te worden over het proces. Er

wordt aanbevolen om informatiesessies lokaal en in het gebied te organiseren. Deze informatiesessies kunnen het karakter hebben van een seminar, conferentie of informatiemarkt waardoor er periodiek (bijvoorbeeld halfjaarlijks) informatie over het Natura 2000-proces opgehaald kan worden.

Politiek klimaat

De Natura 2000-discussie kan niet los gezien worden van het politieke klimaat. Staatsecretaris Bleker van het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (EL&I) heeft in februari van dit jaar gezegd dat hij Natura 2000-gebieden die volgens hem geen grote natuurwaarden hebben wil schrappen van de lijst. Het zou gaan om vier kleine gebieden in de provincies Overijssel, Gelderland en Utrecht[24]. Deze uitspraak werd door politieke collega's vooral afgedaan als verkiezingsheroïek in het kader van de provinciale verkiezingen. Het zorgde voor vreugdevolle reacties bij voornamelijk de agrarische achterban van deze CDA-man en voor ergerlijke reacties van oppositiepartijen, zoals de SP. Vooral in de provincie Overijssel werd deze discussie even fel gevoerd, gezien het ingezonden stuk in de Twentsche Courant Tubantia van 14 april 2011 onder de titel: "nu is duidelijk wat de beloftes van Bleker waard zijn".[25] Hoe het ook zij, de uitspraak van Bleker om Natura 2000-gebieden te schrappen valt samen met de bezuinigingen van de rijksoverheid en de tendens dat 'natuur steeds meer een linkse hobby wordt'. Staatsecretaris Bleker heeft aangegeven te willen bezuinigen op het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), waaruit de financiële middelen voor Natura 2000 komen. Inmiddels heeft de Europese Commissie laten weten dat 'er niet getornd mag worden aan de doelen in de Nederlandse Natura 2000-gebieden'.[26]

Het Nederlandse politieke klimaat zit in een impasse. Men wil bezuinigen op natuur maar tegelijkertijd heeft het extra financiële middelen nodig voor het halen van de uit Europa verplicht gestelde natuurdoelen. De bezuinigingen treffen ook de provincie Overijssel. In het nieuwe coalitieakkoord 'De kracht van Overijssel' is een bezuinigingsopgave opgenomen van € 17,4 miljoen voor een structureel sluitende begroting. Over de inrichting van het landelijk gebied is de volgende passage opgenomen:

> Dat de natuur is aangeduid als kerntaak van de provincie is bevestiging van de inzet en ambitie waarmee de afgelopen jaren is gewerkt aan het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied. Om als provincie de rol goed te kunnen vervullen, gaan we er van uit dat de decentralisatie van het Rijk ons ruimte geeft zowel wat betreft het wat (de kaders) als het hoe. (...) Het signaal uit het regeerakkoord dat de hoge ambities met betrekking tot natuur in de huidige tijd financieel niet haalbaar zijn, herkennen we.
>
> Bron: De Kracht van Overijssel, coalitieakkoord 2011 – 2015 op hoofdlijnen (mei 2011)

Met betrekking tot Natura 2000 zegt het coalitieakkoord het volgende :

- We zetten proactief in op de beïnvloeding Rijk en EU gericht op *vereenvoudiging regelgeving.*

[24] Artikel Trouw, 23.02.2011 (http://www.trouw.nl/tr/nl/4332/Groen/article/detail/1851385/2011/02/23/Bleker-schrapt-gebiedjes-voor-Natura2000.dhtml)
[25] Zie ook http://overijssel.sp.nl/bericht/59600/110414-nu_is_duidelijk_wat_beloftes_bleker_waard_zijn.html
[26] Bron: http://www.nl-prov.eu/nl-prov/hnpewcm.nsf/_/A6E65E5E962E762FC12578730050F956?OpenDocument

- We streven daarbij naar aaneengesloten robuuste gebieden waar de gevraagde kwaliteiten realiseerbaar zijn. *Kleinere gebieden waar deze kwaliteit niet of zeer moeilijk gehaald kan worden willen we daarentegen niet meer aanmerken als Natura 2000.*
- Prioritair oppakken van die Natura 2000-gebieden waar we in Overijssel de grootste opgaven kennen wat betreft de sociaaleconomische ontwikkeling, mits haalbaar en betaalbaar.

Uit het coalitieakkoord vallen twee dingen op: I) vereenvoudiging van de regelgeving en II) kleine gebieden waarin de gevraagde kwaliteit niet haalbaar lijkt te zijn niet meer aanmerken als Natura 2000. Met de opmerking om de regelgeving te vereenvoudigen geeft de provincie aan het beleid aan te willen passen. Vanuit dit oogpunt komt het tweede scenario 'Aanpassen van het beleidsproces' in beeld. Met de opmerking om gebieden waarin geen kwaliteit gehaald kan worden te schrappen, volgt het coalitieakkoord de opmerkingen van Bleker. Gezien de recente reactie van de Europese Commissie, lijkt deze echter onhaalbaar.

9.3 Aanbevelingen

Aan de hand van het onderzoek kunnen verschillende aanbevelingen worden gedaan. In deze paragraaf wordt ingegaan op aanbevelingen die aan het licht komen naar aanleiding van het analytisch kader *(paragrafen 9.3.1 tot en met 9.3.3)* en verdere aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek en die relevant zijn voor de praktijk, voor verder onderzoek en voor de wetenschap (*paragrafen 9.3.4 tot en met 9.3.7)*

9.3.1 Toepassen van een passende vorm van participatie

Het vertrekpunt voor alle deelnemende partijen aan het gebiedsproces was *participeren*, verwijzend naar een proces waarbij de provincie vraagt om inbreng in het Natura 2000-proces en tevens de mogelijkheid geeft om gezamenlijk beslissingen te nemen. Veel respondenten refereren aan het proces als 'een zoektocht'. Respondenten geven ook aan dat het gaande het proces duidelijk werd wat de kaders waren en welke inbreng daarbij hoort. Gaandeweg vonden de participanten en de provincie samen het spel uit en werd duidelijk wat de speelruimte binnen de kaders van het beleid was. Deze bleek nihil te zijn. Respondenten geven aan dat gezien het proces het wenselijker is om in de toekomst in te zetten op wat in het analytisch raamwerk is aangeduid als *kennisgeving*. Daarmee verwijzen de respondenten zelf naar een beperktere maatschappelijke inbreng. Op basis van praktijkervaringen verwijzen ze naar een participatievorm, die passend is bij het beleidsproces. Hiermee wordt aangetoond dat het van belang is om op voorhand gezamenlijk voor ogen te hebben wat de kaders zijn waarbinnen te participeren valt. Daardoor kunnen actoren ook daadwerkelijk handelen naar de kaders en is er geen sprake van een zoektocht.

Kom van te voren met elkaar overeen wat de kaders zijn waarbinnen geparticipeerd kan worden en houdt daarbij de ruimte die het beleidsproces toe laat voor ogen. Exploreer gezamenlijk deze ruimte. Het analytisch raamwerk kan als discussie-instrument gebruikt worden om de participatievorm op het beleidsproces af te stemmen..

9.3.2 Feiten scheiden van belangen?

Vanuit het gebied komt het sterke geluid naar voren om de feitenverzameling in het proces te scheiden van de belangen. Door de inbreng van belangenpartijen in het proces is dit volgens de huidige organisatiestructuur niet mogelijk. In het analytisch raamwerk vindt feitenverzameling plaats

bij *kennisgeving*, terwijl de inbreng van belangen mogelijk is bij *samenwerking*. De wens vanuit het gebied om feiten van belangen te scheiden, werkt door in de wens om voor de verdere voortgang van het proces te kiezen voor een inzet die passend is bij *kennisgeving*. Daarmee geven de lokale gebiedspartijen aan niet de uiteindelijke beslissing te willen nemen, die (grote) gevolgen kan hebben voor hun eigen omgeving. Daarmee geven ze tevens aan niet zelf verantwoordelijk te willen zijn voor de te nemen beslissingen. Zolang een andere, gezaghebbende partij – hiermee de provincie bedoelend – de grote lijnen uitzet, wil het gebied best informatie geven. Zolang de uiteindelijke waardeafweging en beslissing maar elders gemaakt wordt.

In het Natura 2000-gebiedsproces zijn feiten en belangen met elkaar verstrengeld. Dit komt door de opzet van de organisatiestructuur en wordt aangemoedigd vanuit de Natuurbeschermingswet. Het scheiden van feiten en belangen kan goed zijn voor het proces, maar het is de vraag of dit wel mogelijk is.

9.3.3 Verschil in ervaren vorm van participatie

Uit de data komen veel overeenkomsten tussen de onderzochte gebieden Boetelerveld en Springendal & Dal van de Mosbeek naar voren. Er is echter ook een verschil aan te wijzen in de ervaren vorm van participatie. Het Boetelerveld heeft een hogere mate van participatie ervaren (*consulteren)* dan Springendal & Dal van de Mosbeek *(informeren).* Dit valt naar aanleiding van het analytisch raamwerk te verklaren *(zie consulteren in analytisch raamwerk)*. Het Boetelerveld heeft een strakke projectleiding gehad, waardoor kaders helderder waren dan in het andere gebied. Over het beheerplan was men aanvankelijk niet eens, maar doordat de terreinbeherende organisatie financiële middelen beschikbaar stelde voor een nieuw beheerplan, kon nieuwe kennis ingezet worden als expertise: het rapport Jansen. Hierdoor hadden de deelnemende partijen een keuzemogelijkheid. *Scenario drie is hier onder andere op gebaseerd.*

De stijl van facilitatie *(projectleiding)* kan bepalend zijn voor het proces. Het verschaffen van strakke kaders en de acceptatie van deze kaders heeft het gebiedsproces geholpen, evenals de inbreng van financiële middelen. Hierdoor heeft het gebied een voorsprong ten opzichte van het andere gebied gekregen en zijn er verschillen in participatie ervaren.

9.3.4 Aanbevelingen voor de praktijk

Om te beginnen bij de praktische aanbevelingen is het verstandig om de resultaten van dit onderzoek terug te koppelen naar het gebied. Niet alleen naar de onderzochte gebieden, maar naar alle deelnemers in het Natura 2000-proces. Tijdens de interviews kwam er een grote ontevredenheid uit het gebied naar voren. Ontevredenheid richting het proces, maar ook richting de provincie als regisseur van het proces. Eén van de veelgehoorde verwijten is het ongewisse waarin het gebied is achtergelaten na het opleveren van de beheerplannen in september 2009. Sinds die tijd zijn alleen de nieuwsbrieven en een enkele mail nog de stille getuigen van een proces dat voortkabbelt. Terugkoppeling over de stand van zaken, de voortgang en de toekomst van het proces is noodzakelijk. Onderliggend onderzoek zou als aanleiding voor een informatieronde in het gebied gezien kunnen worden.

In het onderzoek zijn een drietal scenario's geschetst voor de verdere voortgang van het Natura 2000-gebiedsproces. Op deze scenario's is al gereflecteerd, waaruit een minimale aanpassing als noodzakelijk wordt geacht. Dit is het verwijderen van de klankbordgroepen uit de organisatiestructuur. De huidige organisatiestructuur is niet geschikt voor het beleidsproces en hoewel het verwijderen van de klankbordgroepen slechts een minimale aanpassing is, is het wel de eerste stap op weg naar een meer passende vorm van participatie. Het kan als opstap gezien worden naar verdere aanpassingen in het proces.

In veel interviews is de tijd als beperkende factor naar voren gekomen. Deze tijdsdruk wordt de provincie deels door de Nationale overheid opgelegd. Voordat de provincie het gebied in gaat is het verstandig om naast de keuze tussen participatie en het beleidsproces, een afweging te maken tussen de mogelijkheid van participeren, de deadline voor het opleveren van resultaten en de mate waarin de maatschappij dit nog acceptabel vindt. Participatieprocessen zijn tijdrovende processen waarbij meerdere aspecten in acht genomen moeten worden. Indien er slechts beperkte tijd is, wordt aanbevolen om niet een volledig participatief proces op te zetten maar te kijken naar de mogelijkheden.

9.3.5 Aanbevelingen voor verder onderzoek

De provincie Overijssel is regisseur van het Natura 2000-proces voor 16 van de 25 aangewezen gebieden in Overijssel. Dit onderzoek heeft zich gericht op twee gebieden in Overijssel, één in Salland en één in Noordoost Twente. Andere voortouwnemers *(ministerie van EL&I, Rijkswaterstaat en de provincie Gelderland)* passen een ander gebiedsproces toe. Het is interessant om te kijken naar deze verschillende aanpakken en de resultaten daarvan. In hoeverre verschillen ze van elkaar en in hoeverre heeft dit invloed op het gebiedsproces. Wellicht dat hieruit 'best practices' kunnen worden samengesteld die ook een bijdrage kunnen leveren aan een goede implementatie van Natura 2000 in het gebied.

In dit onderzoek stond de organisatiestructuur van werkgroepen, klankbordgroepen en stuurgroepen centraal. De provincie Overijssel heeft dit als extra aandachtspunt meegegeven voor het onderzoek. Mede daardoor is het onderzoek van *participeren in Natura 2000* verschoven naar *participatiemogelijkheden in het beleidsproces.* Hierdoor is ook de herkomst van Natura 2000 (nationale implementatie in de Natuurbeschermingswet) meegenomen. Als toegepaste communicatiewetenschapper beschik je nihil over juridische achtergrond. Voor vervolgonderzoek is het goed om de mogelijkheden van de Natuurbeschermingswet tegen het licht te houden. Interessant aanknopingspunt zou dan zijn in hoeverre er speelruimte is om de participatieve verplichting enerzijds of de kaders van het beleidsproces anderzijds aan te passen.

Natura 2000 is in de loop van de jaren een verzamelonderwerp geworden, waar verschillende beleidsprocessen in samenkomen. Een goed voorbeeld daarvan is de stikstofproblematiek. Deze wordt in een eigen beleidstraject uitgewerkt; de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Vaak worden Natura 2000 en de PAS in één adem genoemd. De PAS wordt ook wel gezien als instrument om de stikstofproblematiek van Natura 2000 het hoofd te bieden. Momenteel loopt het PAS-traject en worden eind 2011 de eerste resultaten verwacht die inzicht moeten geven in de stikstofopgaven van de Natura 2000-gebieden. In dit onderzoek is de PAS niet meegenomen. Het is echter een interessant om te onderzoeken in hoeverre de zekerheid die de PAS kan bieden een oplossing kan

zijn voor de onzekerheid met betrekking tot gevolgen van Natura 2000 in het gebied.

9.3.6 Aanbevelingen voor de wetenschap

Dit onderzoek is een praktische zoektocht geweest naar de mogelijkheden voor participatie in het Natura 2000-beleidsproces. Het probeert een bijdrage te leveren aan de praktijk, maar ook aan het wetenschappelijke debat over het toepassen van participatie in beleidsprocessen. Daartoe is een nieuw model - het analytisch raamwerk en discussie-instrument - opgesteld dat gebaseerd is op meerdere wetenschappelijke theorieën. In dit onderzoek is het analytisch raamwerk gebruikt als analysemiddel om het Natura 2000-gebiedsproces te duiden. Het is interessant om dit analyse- en discussie-instrument te testen en in te zetten door het beleidsproces als uitgangspunt te nemen voor de vorm van participatie die mogelijk is binnen de ruimte dat het proces toelaat. Zowel wetenschappers, beleidsmakers en stakeholders worden uitgenodigd én uitgedaagd om het model toe te passen in de praktijk.

Literatuurlijst

Aarts, M.N.C., Leeuwis, C., 2010. Participation and Power: Reflections on the Role of Government in Land Use Planning and Rural Development. *Journal of* A*gricultural* E*ducation and* Extension 16 *(2), 131 - 145.*

Arnstein, S.R., 1969. A ladder of citizenship participation. Journal of the American Planning Association 35 (4), 216-224

Beierle, T.C., 2002. The quality of stakeholder-based decisions. Risk Analysis 22, 739–749.

Beunen, R., 2010. The governance of nature: how nature conservation ambitions have been dashed in planning practices. PhD Theses. Wageningen University.

Biggs, S.D., 1989. Resource-poor Farmer Participation in Research. A Synthesis of Experiences from Nine Agricultural Research Systems. On-Farm Client-Oriented Research (OFCOR). Comparative Study Paper No. 3. International Service for National Agricultural Research (ISNAR), The Hague.

Bojorquez-Tapia, L.A., de la Cueva, H., Diaz, S., Melgarejo, D., Alcantar, G., Solares, M.J., Grobet, G., Cruz-Bello, G., 2004. Environmental conflicts and nature reserves: redesigning Sierra San Pedro Martir National Park, Mexico. Biological Conservation 117, 111–126.

Broad, K., Pfaff, A., Taddei, R., Sankarasubramanian, A., Lall, U., de Assis de Souza Filho, F., 2007. Climate, stream flow prediction and water management in northeast Brazil: societal trends and forecast value. Climatic Change 84, 217–239.

Bulkeley, H., Mol, A.P.J., 2003. Participation and Environmental Governance: Consensus, Ambivalance and Debate. Environmental Values 12, 143-154

Burton, P., Goodlad, R., Croft, J., Abbott, J., Hastings, A., Macdonald, G., Slater, T., 2004. What Works in Community Involvement in Area-Based Initiatives? A Systematic Review of the Literature. University of Bristol and University of Glasgow, London.

Cooke, B., Kothari, U. (Eds.), 2001. Participation: the New Tyranny? Zed Books, London.

Cooke, B., 2001. The social psychological limits of participation? In: Cooke, B., Kothari, U. (Eds.), Participation: the New Tyranny? Zed Books, London, pp. 102–121.

Cosgrove, W.J. et al., 2000. World Water Vision – Making Water Everybody's Business. Earthscan Publications, London.

Cuppen, E.H.W.J., 2010. Putting Perspectives into Participation. Constructive Conflict Methodology for problem structuring in stakeholder dialogues. PhD Theses, Vrije Universiteit Amsterdam.

Davidson, S., 1998. Spinning the Wheel of empowerment. Planning (3), 14-15

Dougill, A.J., Fraser, E.D.G., Holden, J., Hubacek, K., Prell, C., Reed, M.S., Stagl, S.T., Stringer, L.C., 2006. Learning from doing participatory rural research: Lessons from the Peak District National Park. Journal of Agricultural Economics 57, 259–275.

Duane,T.P., 1999. Shaping the Sierra: Nature Culture and Conflict in the Changing West. University of California Press, Berkeley, CA.

Fischer, F., 2000. Citizens, experts and the environment. The Politics of Local Knowledge. Duke University Press, London.

Fischer, A., Young, J.C., 2007. Understanding mental constructs of biodiversity: Implications for biodiversity management and conservation. Biological Conservation 136, 271–282.

Forester, J., 1999. The Deliberative Practitioner. MIT Press, Cambridge, MA, USA.

Fritsch, O., Newig, J., 2007. Under which conditions does public participation really advance sustainability goals? Findings of a Meta-analysis of stakeholder involvement in environmental decision-making. In: Conference Earth System Governance: Theories and strategies for sustainability. 24-26 May 2007, Amsterdam, The Netherlands, Vrije Universiteit.

Fritsch, O., Newig, J. in press. Participatory governance and sustainability. Early findings of a meta-analysis of stakeholder involvement in environmental decision-making. In: Brousseau, E., Dedeurwaerdere, T., Siebenhüner, B. (Eds.), Reflexive governance for global public goods, MIT Press.

Frouws, J., 1994. Het vraagstuk van de landbouwvertegenwoordiging. Over agrarische belangenbehartiging en neo-corporatisme. Spil 1, 16-24

Greenwood, D.J., Whyte, W.F., Harkavy, I., 1993. Participatory action research as a process and as a goal. Human Relations 46, 175–192.

Groot, A., Maarleveld, M., 2000. Demystifying Facilitation in Participatory Development. International Institute for Environment and Development, Sustainable Agriculture and Rural Livelihoods Programme. Gatekeeper Series NO. SA 89

Handley, J.F., Griffiths, E.J., Hill, S.L., Howe, J.M., 1998. Land restoration using an ecologically informed and participative approach. In: Fox, H.R., Moore, H.M., Mcintosh, A.D. (Eds.), Land Reclamation: Achieving Sustainable Benefits. Balkema, Rotterdam.

Hisschemöller, M., Hoppe, R., 2001. Coping with intractable controversies, the case for problem structuring in policy design and analysis. In: Hisschemöller, M., Hoppe. R., Dunn, W.R., Ravets, J.R. (eds.), Knowledge, Power and Participation in Environmental Policy Analysis and Risk Assessment. Policy Studies Review Annual, vol. 12. Transaction, New Brunswick, 47-72

I&O Research, 2010. Bekendheid en imago Natura 2000. Regiebureau Natura 2000

Koontz, T.M., Thomas, C.W., 2006. What Do We Know and Need to Know about the Environmental Outcomes of Collaborative Management? Public Administration Review 66, 111–121.

Kothari, U., 2001. Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development. In: Cooke, B., Kothari, U. (Eds.), Participation: the New Tyranny? Zed Books, London, pp. 139–152.

Leeuwis C. 2004. *Communication for Rural Innovation: Rethinking Agricultural Extension*. Blackwell: Oxford.

Leeuwis, C., Pyburn, R. (Eds.), 2002. Wheelbarrows full of frogs: social learning in rural resource management. Koninklijke van Gorcum Assen, The Netherlands.

LNV, 2005. Handreiking beheerplannen Natura 2000-gebieden. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

MacNaughten, P., Jacobs, M., 1997. Public identification with sustainable development – investigating cultural barriers to participation. Global Environmental Change: Human and Policy Dimensions 7, 5–24.

Martin, A., Sherington, J., 1997. Participatory research methods: implementation, effectiveness and institutional context. Agricultural Systems 55, 195-216

Minten, S., Groot, B., Kuhlman, T., de Hoop, J., Reinhard, S., 2010. Evenredige participatie Natura 2000-beheerplannen. LEI-nota 10-062

Nelson, N., Wright, S., 1995. Power and participatory development: Theory and practice. Intermediate Technology Publications, London.

Newig, J., 2007. Does public participation in environmental decisions lead to improved environmental quality? Towards an analytical framework. Communication, Cooperation, Participation. Research and Practice for a Sustainable Future 1, 51–71.

Okali, C., Sumberg, J., Farrington, J., 1994. Farmer Participatory Research. Intermediate Technology Publications, London.

Pahl-Wostl, C., Hare, M., 2004. Processes of social learning in integrated resources management. Journal of Community and Applied Social Psychology 14, 193–206.

Pretty, J.N., 1994. Alternative systems for inquiry for sustainable agriculture. IDS Bulletin 25, 39-48

Reed, M.S., 2008. Stakeholderparticipation for environmental management: a literature review. Biological Conservation 141, 2417-2431

Richards, C., Blackstock, K.L., Carter, C.E., 2004. Practical Approaches to Participation SERG Policy Brief No. 1. Macauley Land Use Research Institute, Aberdeen.

Stirling, A., 2006. Analysis, participation and power: justification and closure in participatory Multi-criteria analysis. Land Use Policy 23, 95-107

Stringer, L.C., Prell, C., Reed, M.S., Hubacek, K., Fraser, E.D.G., Dougill, A.J., 2006. Unpacking 'participation' in the adaptive management of socio-ecological systems: a critical review. Ecology and Society 11, 39 (online).

Turnhout, E., Hisschemöller, M., Eijsackers, H., 2008. Science in Wadden Sea Policy: from accommodation to advocacy. Environmental Science & Policy 11, 227-239

Turnhout, E., Bommel, S., van Aarts, M.N.C., 2010. How Participation Creates Citizens: Participatory Governance as Performative Practice *Ecology and Society 15 (4) 26 - 41.*

Turnhout, E., van der Zouwen, M.W., 2010. Governance without governance: how nature policy was democratized in the Netherlands. Critical Policy Studies 4 (4), 344 - 361.

Van Asselt, B.A., Rijkens-Klomp., 2002. A look in the mirror: reflection on participation in Integrated Assessment from a methodological perspective. Global Environmental Change 12, 167-184

Van Bommel, S., Röling, N., Aarts, N., Turnhout. E., 2009. Social Learning for Solving Complex Problems: a Promising Solution or Wishful Thinking? A Case Study of Multi-Actor Negotiation for the Integrated Management and Sustainable Use of the Drentsche Aa Area in the Netherlands. Environmental Policy and Governance 19, 400–412

Van Paassen, J.M., Werkman, R., Pedroli, B., van den Berg, J., Steingröver, E., Leeuwis, C., 2011. In: Paassen, A., van den Berg, J., Steingröver, E.G., Werkman, R.A., Pedroli, G.B.M., 2011. Knowledge in action : the search for collaborative research for sustainable landscape development. *Wageningen: Wageningen Academic Publishers, (Mansholt publication series 11)*

Vedwan, N., Ahmad, S., Miralles-Wilhelm, F., Broad, K., Letson, D., Podesta, G., 2008. Institutional Evolution in Lake Okeechobee Management in Florida: Characteristics, Impacts, and Limitations. Water Resources Management 22, 699–718.

Wallerstein, N., 1999. Power between the evaluator and the community: research relationships within New Mexico's healthier communities. Social Science and Medicine 49, 39–53.

Wondolleck, J., Yaffee, S.L., 2000. Making Collaboration Work: Lessons from Innovation in Natural Resource Management. Island Press, Washington, DC.

Websites

http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur/natura-2000

http://www.natura2000.nl

http://www.overijssel.nl/thema's/nieuws/natuur/natura-2000/

Rapporten en documenten

Provincie Overijssel, 2007. Plan van aanpak opstellen beheerplan 2000.
Provincie Overijssel, 2009. Plan van Aanpak Natura 2000, actualisatie 2010.
Provincie Overijssel, 2010. Communicatieplan Natura 2000.
Provincie Overijssel, 2011. De Kracht van Overijssel, coalitieakkoord 2011 – 2015 op hoofdlijnen.
Natuurbeschermingswet 1998 via http://wetten.overheid.nl/BWBR0009641/geldidheidsdatum_28-01-2011#HoofdstukIII.
Regiebureau Natura 2000, 2008. Intentieverklaring Beheerplannen Natura 2000 via http://www.natura2000.nl/pages/beheerplan.aspx

Bijlage

Topic-guide Werkgroep/Klankbordgroep/Stuurgroep

A. Algemeen

a. Hoe lang al vertegenwoordigd in de werk-/klank-/stuurgroep
b. Welk belang wordt vertegenwoordigd
c. Wat is het belang t.o.v. Natura 2000 *(at stake)*

B. Intenties/verwachtingen vooraf

a. Op welke manier bent u benaderd om deel te nemen aan het Natura 2000 proces
b. Wat waren uw verwachtingen op voorhand
    i. Is het proces volgens deze verwachtingen verlopen
c. Zijn er kaders voor het (participatieve) proces meegegeven vanuit de provincie
    i. Welke kaders waren dat,
    ii. Hoe zijn deze gecommuniceerd
d. Waren de kaders vanaf het begin voor u helder
e. Heeft u naar deze kaders willen en kunnen handelen?
    i. Zo ja, waarom wel
    ii. Zo nee, waarom niet

C. Hoe is het Natura 2000 proces verlopen (praktijk)

a. Tijdlijn: kunt u op tijdlijn aangeven wat de thema's zijn die behandeld zijn, wie het initiatief daartoe nam en op welke manier
    i. Informeren
    ii. Presenteren en feedback
    iii. Brainstormsessie
    iv. ……
b. Op welke manier heeft u uw inbreng kenbaar kunnen maken
c. Waren er voldoende mogelijkheden om punten in te brengen
d. Hoe is er omgegaan met uw inbreng
    i. Bent u daar tevreden over
e. Wat is uw mening over de inbreng van ideeën/opmerkingen binnen de werkgroep
    i. Ideeën kunnen vrij naar voren worden gebracht
    ii. Inbreng gaat volgens een bepaalde structuur
    iii. Er zijn belemmeringen bij inbreng
f. Was er overeenstemming over het opgeleverde product
    i. Indien geen overeenstemming bereikt, hoe werd hier mee omgegaan
g. Voelt u zich verantwoordelijk voor het opgeleverde product

D. Wenselijke situatie

a. Hoe had u uw eigen inbreng het liefst gezien
b. Welke participatie had u passend gevonden in het proces
    i. Informeren *(luisteren, prov. beslist)*
    ii. Consulteren *(luisteren en reageren, prov. beslist)*
    iii. Participeren *(meedenken en meepraten, gezamenlijke beslissing)*
    iv. Empowerment *(zelfbevoegdheid, eigen beslissing)*
c. Indien de wenselijke situatie afwijkt van de werkelijke situatie, waar zou dat dan aan gelegen kunnen hebben?

        i. Er zijn geen kaders voor het proces gesteld door de provincie
        ii. Kaders zijn door de provincie niet helder gecommuniceerd
        iii. We wisten niet wat er van ons verwacht werd
        iv. De gestelde ecologische doelen lieten weinig ruimte over voor inbreng van leden
        v. ……
    d. Zijn er aanbevelingen te doen voor het proces

E. **Tot slot: organisatie structuur**

a. Hoe zou u het functioneren van de werk-/klank-/stuurgroep willen omschrijven
b. Bent u hier tevreden over
    i. Zijn er punten van verbetering
c. Kunt u wat zeggen over het functioneren van de andere werk-/klank-/stuurgroepen?
    i. Wat is de positie van de werk-/klank-/stuurgroep t.o.v. de werk-/klank-/stuurgroep
    ii. Zijn er punten van verbetering

F. Afronding

a. Zijn er nog algemene opmerkingen
b. Welke vragen zou u zelf nog stellen