

BEHEERSPLANNEN VOOR NATURA-2000 GEBIEDEN

Advies over rol, inhoud en positionering
van het instrument



Raoul Beunen & Ronald van Ark



Beheersplannen voor Natura-2000 gebieden

Advies over rol, inhoud en positionering van het instrument

Raoul Beunen

Leerstoelgroep Landgebruiksplanning
Wageningen Universiteit
tel. 0317 - 482 093
raoul.beunen@wur.nl

Ronald van Ark

DHV Management Consultants
Internet: www.dhv.nl/mc
tel. 033 - 468 3076
ronald.vanark@dhv.nl

Referaat

Beunen, R. & R.G.H. van Ark. Beheersplannen voor Natura-2000 gebieden. Advies over rol, inhoud en positionering van het instrument. Wageningen Studies in Planning, analyse en ontwerp, nr. 3. Leerstoelgroep Landgebruiksplanning, Wageningen Universiteit, Wageningen. 20 p.

Het opstellen van beheersplannen voor alle Natura-2000 gebieden wordt door verschillende partijen beschouwd als de oplossing voor veel knelpunten die zijn ontstaan als gevolg van de implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland. Dit rapport laat zien dat de verwachtingen over de werking van een beheersplan vaak te positief zijn. Plannen spelen slechts een bescheiden rol in besluitvormingsprocessen en hebben daarmee hun beperkingen. Willen de beheersplannen een succes worden dan moeten ze inhoudelijk beperkt blijven tot het vastleggen van de instandhoudingsdoelstellingen, de daarbij behorende maatregelen en duidelijkheid geven over de gevolgen. Het opstellen van beheersplannen biedt overigens wel een goede mogelijkheid om in discussie te gaan met alle belanghebbenden. Wat dat betreft verdienen de relationele aspecten van de planning meer aandacht. Het is belangrijk wederzijds begrip en vertrouwen te creëren tussen overheden, natuurbeheerders en andere belanghebbenden en te voorkomen dat de natuurbescherming vastloopt op beheersplannen die uiteindelijk slechts schijnzekerheid kunnen bieden.

Trefwoorden: Natuurbescherming, Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, planning, plan, vertrouwen.

ISBN: 90-6754-964-9

© 2005

Wageningen Universiteit
Leerstoelgroep Landgebruiksplanning
Gen. Foulkesweg 13, 6703 BJ Wageningen
Tel.: 0317-483311; telefax 0317-482166

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

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

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inleiding	7
De moeizame relatie tussen Vogel- en Habitatrichtlijn & ruimtelijke ordening	9
Vorm versus inhoud – De vorm is gaan domineren over de inhoud.....	10
Flexibiliteit versus uniformiteit – Omgaan met de ruimte in de wet- en regelgeving	10
Conclusies.....	11
Beheersplan: een strategisch plan of een projectplan?	12
Projectplan en strategisch plan.....	12
Omgaan met onzekerheden.....	13
Effectiviteit van plannen.....	13
Beheersplannen zijn strategische plannen.....	14
Wat betekent dit voor beheersplannen?	15
Conclusies.....	18
Referenties	19

Voorwoord

Met veel belangstelling volgen we de discussie over de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland en meer recentelijk de discussie over het opstellen beheersplannen voor natuurgebieden die in het kader van deze Europese richtlijnen speciale bescherming genieten. De problemen die deze richtlijnen hebben veroorzaakt in de ruimtelijke ordeningspraktijk blijven zich opstapelen en we onderschrijven dan ook het belang van een voortgaande zoektocht naar oplossingen voor deze problematiek. We zijn echter angstig over de veronderstellingen die worden gemaakt over de rol van beheersplannen en de verwachtingen die hieruit volgen. Ook wij zien beheersplannen als een mogelijke oplossing voor veel problemen, maar we zien ook de beperkingen van dergelijke plannen en misschien nog wel belangrijker, we zetten vraagtekens bij de wijze waarop deze plannen worden verondersteld te gaan werken. Ons onderzoek op het gebied van ruimtelijke planning heeft vele raakvlakken met natuurbescherming. Het proces van planning, de rol van plannen en instrumenten, de betrokkenheid van een breed scala aan actoren en de planningspraktijk in Nederland staan daarbij centraal. In dit rapport combineren wij diverse delen van ons werk, plaatsen het in de context van beheersplannen en vullen het daar waar nodig aan met nieuwe ideeën. We willen hiermee een zinvolle bijdrage te leveren aan de verdere discussie over de rol, de vorm en de werking van beheersplannen in het kader van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Onze aandacht gaat daarbij vooral uit naar de relationele kant van de natuurbescherming, een kant die naar ons idee nu nog te weinig wordt belicht. We hopen dat hiermee de bescherming van de natuurgebieden in Nederland uit het juridisch getouwtrek wordt gehaald en dat er een zinvolle discussie kan ontstaan tussen alle betrokken partijen.

Inleiding

De vogel- en habitatrictlijn hebben voor heel wat ophef gezorgd in de ruimtelijke planningpraktijk. De problemen die deze richtlijnen hebben veroorzaakt in de ruimtelijke ordeningspraktijk blijven zich opstapelen en we onderschrijven dan ook het belang van een voortgaande zoektocht naar oplossingen voor deze problematiek. Veel plannen en projecten hebben door beroeps- en bezwaarprocedures vertraging opgelopen en een deel ervan is zelfs helemaal stilgelegd. Deze problematiek is uitvoering besproken in diverse publicaties (zie voor een overzicht bijvoorbeeld: Van der Zouwen & Tatenhove, 2002; Raad voor het Landelijk Gebied, 2002; Van den Broek & Schippers, 2002 of bekijk de vele krantenberichten die over dit onderwerp geschreven zijn). Een belangrijke oorzaak van deze problemen was de achterblijvende implementatie van de richtlijnen in de Nederlandse wet- en regelgeving en de vele onduidelijkheden die hiermee samenhangen. Inmiddels heeft Nederland de te beschermen gebieden, de speciale beschermingszones (SBZ's) aangewezen en met het begin 2005 aangenomen wetsvoorstel voor de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 is de wetgeving eindelijk in overeenstemming met de Europese Habitatrictlijn. Hierdoor is een deel van de onduidelijkheden opgelost. Het is nu helder dat de Nederlandse wetgeving bepalend is. Inhoudelijk veranderd er overigens weinig, omdat de eisen van beide richtlijnen integraal zijn overgenomen in de Nederlandse natuurbeschermingswet (Ministerie van LNV, 1998a en 1998b). Vervolgens moet voor alle aangewezen gebieden de instandhoudingsdoelstellingen worden geformuleerd. Dit is een concrete uitwerking van de natuurdoelstellingen van het betreffende gebied; met andere woorden, er wordt beschreven voor welke specifieke natuurwaarden dit specifieke gebied is aangewezen.

In discussies over de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn is het opstellen van een beheersplan momenteel een belangrijk item. In het eindrapport van de werkgroep Vogel- en Habitatrictlijnen (Werkgroep Vogel- en Habitatrictlijnen, 2003) wordt het opstellen van beheersplannen als aanbeveling gegeven. *“De beheersplannen kunnen voor een belangrijk deel de onzekerheid die nu bestaat bij natuurbeschermingsorganisaties en het bedrijfsleven over de beheersvereisten respectievelijk het bestaande gebruik in en de externe werking rond de SBZ's wegnemen”*. Het opstellen van beheersplannen staat inmiddels ook hoog op de agenda. Dit jaar (2005) moet hiermee een aanvang worden gemaakt. Op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 moet voor alle aangewezen gebieden, de Natura-2000 gebieden een beheersplan worden opgesteld. Hiermee moet duidelijkheid worden gegeven over de maatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren, alsmede over de consequenties voor andere gebruikers. In de discussies over deze beheersplannen staat de noodzaak ervan zelden ter discussie; het gaat vooral over het wel of niet verplichtstellen van het opstellen van een beheersplan en over het wel of niet opnemen van het bestaande gebruik. De algemene verwachting is dat een beheersplan een goede oplossingsrichting biedt voor de problemen rondom de Vogel- en Habitatrictlijn. Uit een case studie in de Wieden blijkt overigens dat bij de verschillende partijen die concreet betrokken zijn bij het gebruik en beheer van aangewezen gebieden (provincie, gemeente, waterschap, natuurmonumenten, horeca-ondernemers, agrariërs) ook het idee overheerst dat beheersplannen een positief effect zullen hebben (Veerbeek, 2004).

Het is de vraag waar deze positieve verwachtingen op gebaseerd zijn. Het begrip “beheersplan” is in deze context namelijk nieuw; er is in deze vorm nog geen ervaring opgedaan met dit instrument. In de Vogel- en Habitatrictlijn wordt weliswaar de mogelijkheid geboden een beheersplan op te stellen voor Natura-2000 gebieden, maar het is niet verplicht en er wordt ook niets gemeld over de inhoud ervan. De aanbeveling van de Werkgroep Vogel- en Habitatrictlijnen om beheersplannen op te stellen lijkt dan ook vooral voort te komen uit bepaalde verwachtingen, zij is niet gestoeld op positieve ervaringen elders of uit het verleden. Een vergelijking met een beheersplan zoals dat door beheerders van natuurgebieden wordt opgesteld gaat namelijk niet op, omdat de functie daarvan (vastleggen beheer en beheersvisie) beperkter is dan de eisen die gesteld worden aan beheersplannen voor speciale beschermingszones.

Het feit dat erg hoge verwachtingen worden toegekend aan een plan is geen onbekend verschijnsel in de planologie. Zo concludeert bijvoorbeeld Hopkins (2001) op basis van onderzoek naar allerlei planfiguren in de Verenigde Staten dat deze hoge verwachtingen ten aanzien van plannen vaak onrealistisch zijn omdat men geen duidelijkheid heeft over wat plannen zijn en hoe ze werken. Het punt is vaak dat de wens de vader van de gedachte is. Het is dan ook noodzakelijk alvorens beheersplannen in te voeren eerst kritisch te kijken naar de rollen die deze nieuwe instrumenten moeten en redelijkerwijs

kunnen gaan vervullen. Deze rollen zijn bepalend voor de vorm die het beheersplan moet en kan aannemen.

Met dit rapport pogen wij een aanzet te geven voor de discussie over de rol en inhoud van beheersplannen. De ervaringen met plannen en projecten waar de Vogel- en Habitatrichtlijnen problemen hebben opgeleverd, vormen hierbij een belangrijke bron van kennis. Eerst gaan we nader in op de huidige problemen betreffende de habitat- en vogelrichtlijn en bescherming van Natura-2000 gebieden, om daarmee de context voor het gebruik van beheersplannen te schetsen. Daarna bespreken we de rol van plannen in besluitvormingsprocessen. Daarmee bieden wij een realistische kijk op de mogelijkheden en beperkingen van beheersplannen. Op basis hiervan kan de rol en inhoud van deze plannen op een zinvolle wijze in discussie worden gebracht.

De moeizame relatie tussen Vogel- en Habitatrichtlijn & ruimtelijke ordening

De discussie over beheersplannen is het gevolg van de problemen die de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijnen in Nederland hebben veroorzaakt. Voor de volledigheid worden deze richtlijnen en de gevolgen die ze hebben voor de ruimtelijke ordening dan ook nog kort besproken. Voor een meer uitvoerige uiteenzetting van de richtlijnen wordt verwezen naar de oorspronkelijke wetteksten en de diverse rapporten die hierover al verschenen zijn. De Vogelrichtlijn is in 1979 opgesteld voor de bescherming van Europese vogels en hun leefgebieden. De Habitatrichtlijn is een Europese regelgeving die in 1992 van kracht is geworden. Doel is bij te dragen aan het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de Lid-Staten waarop het Verdrag van toepassing is. Er wordt dus een onderscheid gemaakt tussen gebiedsbescherming en soortenbescherming. Beide richtlijnen verplichten de lidstaten ertoe om voor een aantal plant- en diersoorten en bepaalde biotopen de belangrijkste gebieden aan te wijzen als Speciale Beschermingszone (SBZ). Deze gebieden vormen gezamenlijk het Natura-2000 netwerk. Daarnaast moeten deze Natura-2000 gebieden en ook diverse soorten planten en dieren wettelijk beschermd worden. Nederland heeft dat gedaan middels de Flora en Faunawet (soortbescherming) en de Natuurbeschermingswet (gebiedsbescherming).

Deze publicatie richt zich op de gebiedsbescherming. Voor alle gebieden die Nederland heeft aangewezen als Natura-2000 gebied geldt het afwegingskader zoals dat in de Habitatrichtlijn is geformuleerd (artikel 6, Habitatrichtlijn). Dit betekent formeel dat voor elk plan of project dat mogelijk significante gevolgen heeft voor beschermde natuurwaarden in een gebied een passende beoordeling moet worden gemaakt van deze effecten. Indien er sprake is van negatieve effecten kan alleen toestemming worden gegeven als er geen alternatieve oplossing is, er sprake is van dwingende redenen van openbaar belang en er voldoende compenserende maatregelen worden genomen. Dit afwegingskader is dus van belang bij de besluitvorming rondom Natura-2000 gebieden. Het is ook dit afwegingskader dat voor veel problemen zorgt; het stelt immers nieuwe eisen aan de besluitvorming. Daarmee creëert het ook onduidelijkheden. Welke activiteiten mogen nog wel en welke mogen niet of niet meer? De verwachting is dat met het opstellen van een beheersplan hierover meer duidelijkheid kan worden gegeven (Ministerie van LNV, 2005).

Voordat we verder ingaan op de rol die beheersplannen kunnen gaan vervullen, kijken we eerst naar de oorzaken van de huidige problematiek. Over de problemen die zijn ontstaan als gevolg van de vogel- en habitatrichtlijn is al veel geschreven. In eerste instantie is dit vooral een juridische discussie geweest (zie bijvoorbeeld: Freriks, 2001; Veltman, 2002; Woldendorp, 2002). Deze artikelen gaan in op de onvolledige implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Nederlandse regelgeving en de consequenties hiervan. Daarnaast is gekeken naar de gevolgen van deze richtlijnen voor de ruimtelijke ordeningspraktijk in Nederland. Het uitvoerige onderzoek van Bastmeijer & Verschuuren (2003) zet een aantal problemen op een rij. Als belangrijke oorzaak van de problemen zien zij de vele onduidelijkheden die er zijn rondom de regelgeving. Er is onduidelijkheid over de betekenis van belangrijke begrippen, over toetsing aan bestaand gebruik, over toepassing van het voorzorgsbeginsel, over eisen aan beheer van aangewezen gebieden en over externe werking. Als gevolg van deze onduidelijkheden en door onbekendheid met de richtlijnen bij veel betrokken ambtenaren zijn veel besluiten genomen in strijd met de Europese regelgeving. Een groot deel van de gerechtelijke uitspraken waarbij besluiten vernietigd zijn, hebben betrekking op besluiten waarin geen rekening is gehouden met het afwegingskader uit de Habitatrichtlijn. Het feit dat geen rekening is gehouden met dit afwegingskader, betekent dat de besluitvorming onzorgvuldig wordt. Deze onzorgvuldigheid is in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en daarmee reden voor het vernietigen van besluiten. Besluiten worden dan ook veelal slechts op basis van strijdigheid met dit artikel vernietigd (Bastmeijer & Verschuuren, 2004; Kistenkas & Kuidersma, 2004). We kunnen dan ook concluderen dat het gebrek aan kennis en informatie over de richtlijnen en het over het voorkomen van beschermde soorten er in veel gevallen toe hebben geleid dat de besluitvorming onzorgvuldig is geweest. Het natuurbelang is hierin vaak niet, onvoldoende of op verkeerde wijze meegenomen.

Op basis hiervan kan de rol van beheersplannen dan ook het best worden omschreven als het faciliteren van besluitvormingsprocessen rondom te beschermen natuurgebieden. Van belang is om te beseffen dat in besluitvorming niet alleen het natuurdoel centraal staat, maar dat juist de afweging met

andere doelen een belangrijk punt is. Aan de hand van een tweetal tegenstellingen (vorm versus inhoud en flexibiliteit versus uniformiteit) zullen we de complexiteit van deze problematiek nader duiden.

Vorm versus inhoud – De vorm is gaan domineren over de inhoud

Wat opvalt na studie van de gerechtelijke uitspraken waarin de Habitatrictlijn een rol speelde is dat veel plannen en projecten zijn gefrustreerd door onzorgvuldige besluitvorming. Voorbeelden zijn het niet onderzoeken van mogelijke effecten van het plan op beschermde natuurwaarden, het negeren van de alternatieven en het niet onderbouwen van het maatschappelijk belang van het plan of project. Voor rechters evenzoveel redenen om besluiten nietig te verklaren; het besluit voldoet immers niet aan het formele zorgvuldigheidsbeginsel van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:2). De oorzaken voor deze onzorgvuldige besluitvorming zijn zeer divers. Dit zijn bijvoorbeeld het niet, of niet volledig, op de hoogte zijn van de regelgeving rondom de Vogel- en Habitatrictlijn, onwetendheid over het voorkomen van beschermde soorten, of nonchalance (het komt allemaal wel goed). In veel bezwaar- of beroepsprocessen was door dergelijke procedurele fouten een inhoudelijke toetsing niet meer nodig. Het nietig verklaren van besluiten zegt in zo'n geval dan ook niets over de inhoudelijke kant; het betekent dus niet automatisch dat de betreffende plannen en projecten inderdaad in strijd zijn met in de Vogel- en Habitatrictlijn beschermde natuurwaarden. Inmiddels lijken veel betrokkenen van gemaakte fouten te hebben geleerd. Men is bovendien veel beter op de hoogte van de regelgeving en de eisen die deze stelt aan besluitvormingsprocessen. Besluiten worden ondersteund door effectrapportages en rapporten die het grote maatschappelijke belang van het plan of project aantonen. Het gevolg hiervan is dat de adviesbureaus die ingehuurd worden om deze rapporten op te stellen hiermee ook voor een groot deel verantwoordelijk worden voor de inhoudelijke beoordeling. De vraag is of dit een gewenste ontwikkeling is. Een probleem is dat er geen onafhankelijke organisatie is die deze onderzoeken kan uitvoeren.

De discussie over de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn was in eerste instantie vooral een juridische. Het ging over een verdere invulling van begrippen en het herformuleren van regels. Dit gecombineerd met het feit dat in veel gevallen via rechtzaken een besluit is genomen, heeft er toe geleid dat de natuurbescherming sterk is verjuridiceerd. De praktijk laat echter zien dat rechters veelal toetsen op procedurele zorgvuldigheid en veel minder op inhoudelijke argumenten. Hierdoor is een situatie ontstaan waarbij de inhoudelijke beoordeling is verdrongen door een procedurele. Dit is zowel vanuit het oogpunt van de initiatiefnemer van het plan of project als vanuit natuurbeschermingsoogpunt geen gewenste situatie. De vele onderzoeken en rapporten maken het initiëren van plannen en projecten onnodig kostbaar en tijdrovend. Inhoudelijk zouden deze onderzoeken van belang moeten zijn in de besluitvorming en een garantie moeten zijn dat het natuurbelang op de juiste wijze wordt afgewogen tegen andere belangen. Daarmee zouden de extra tijd en geld die plannen en projecten kosten, verantwoord worden. Het feit dat dergelijke onderzoeken en rapporten vaak slechts worden gezien als procedurele hobbels die genomen moeten worden, vermindert hun inhoudelijke waarde. Het gevaar bestaat dat dergelijke rapporten opgesteld worden om een reeds genomen besluit te legitimeren. Bovendien ontstaat er meer en meer een situatie van onbegrip over en zelfs oppositie tegen de regelgeving. De Europese richtlijn wordt dan ook steeds meer bekritiseerd, wat uiteindelijk kan leiden tot oppositie tegen de natuurbescherming zelf. Het oorspronkelijke doel van de Vogel- en Habitatrictlijn, het met inachtneming van de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en regionaal gebied bevorderen van het behoud van biologische diversiteit, verdwijnt door deze ontwikkelingen naar de achtergrond.

Beheersplannen bieden een mogelijkheid om de inhoudelijke discussie weer centraal te stellen. De verschillende betrokkenen (denk daarbij aan verantwoordelijke overheidsorganisaties, de beheerder, grondeigenaren, en diverse gebruiksgroepen) kunnen hun visie geven en er kan gediscussieerd worden over de doelen die het gebied moet en kan vervullen en welke activiteiten wel of niet gewenst zijn in het kader van deze doelstelling.

Flexibiliteit versus uniformiteit – Omgaan met de ruimte in de wet- en regelgeving

Regelgeving kan per definitie niet uniform worden toegepast. Verschillen ontstaan door interpretatie van wetteksten en door de wijze waarop regelgeving wordt toegepast. De vrijheid of ruimte die hierdoor ontstaat om regelgeving op eigen wijze in specifieke gevallen toe te passen wordt discretionaire ruimte genoemd (Bakker & Van Waarden, 1999). Zeker voor een richtlijn zoals de Habitatrictlijn of de Vogelrichtlijn, die op Europees niveau is vastgesteld en die door de lidstaten moeten worden uitgevoerd is het onmogelijk om te veronderstellen dat deze overal op precies dezelfde wijze wordt toegepast. De discretionaire ruimte die ontstaat bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn is groot. De

afstand tussen het Europese niveau waarop beide richtlijnen zijn geformuleerd tot aan de gebieden waarop ze van toepassing zijn is groot, en verloopt via diverse (politieke & ambtelijke) schijven. De eerste daarvan is de landelijke implementatie, in het geval van Nederland in de Natuurbeschermingswet en de Flora & Faunawet. Elk lid van de Europese Unie heeft een eigen stijl van natuurbescherming. Deze zal bewust of onbewust richtinggevend zijn bij het implementeren van de Europese richtlijnen. In Nederland ging men er (net als in andere Europese lidstaten overigens) vanuit dat de eigen wet- en regelgeving ter bescherming van flora en fauna en natuurgebieden voldeed aan de Europese normen. Immers de Europese richtlijnen waren mede op basis van Nederlandse ideeën over natuurbescherming ontwikkeld (denk bijvoorbeeld aan de EHS) en bij het opstellen ervan zijn diverse Nederlandse ambtenaren betrokken geweest. De praktijk heeft echter uitgewezen dat deze veronderstelling niet klopte en dat Nederland (net als die andere lidstaten) de natuurbeschermingsregelgeving heeft moeten aanpassen. Hierdoor komt de tekst van de Nederlandse natuurbeschermingswet vrijwel 1 op 1 overeen met die van de Habitatrictlijn. Die ruimte is dus “afgedicht”. De ruimte in de wetgeving ontstaat echter bij de uitvoering, op het moment dat ambtenaren hiermee bezig gaan. Door al het juridisch getouwtrek rondom vele plannen en projecten in Nederland waarbij de Vogel- en Habitatrictlijn een knelpunt vormde, is een situatie ontstaan waarbij de ruimte wordt ingevuld door een rechter. De nadruk is daarmee komen te liggen op de vorm van de besluitvormingsprocessen (is aan alle regels voldaan) en niet op de inhoud (zie de voorgaande paragraaf).

De ruimte die ontstaat bij de toepassing van deze regelgeving hoeft niet problematisch te zijn. Deze ruimte kan (en moet) juist benut worden om tegemoet te komen aan de specifieke omstandigheden waarbinnen deze regels vaak toegepast moeten worden. In bepaalde gevallen kan het wenselijk zijn om niet telkens, voor elk geval opnieuw, dezelfde keuzes te moeten maken. Generiek beleid of regelgeving is in die gevallen op zijn plaats. Echter, regels die gemaakt worden om overal op dezelfde wijze toegepast te worden, missen echter vaak de mogelijkheid om aan specifieke omstandigheden tegemoet te komen. In deze gevallen is het juist gewenst om een bepaalde mate van vrijheid te hebben bij de toepassing van regelgeving. In het geval van gebiedsbescherming via beheersplannen biedt specifieke toepassing meer mogelijkheden dan een starre poging om te streven naar uniform of generiek beleid.

Ten aanzien van het beheersplan moet voorkomen worden dat de nadruk op de procedures komt te liggen (het vaststellen van een beheersplan volgens de gewenste stappen) en daarmee voorbij schiet aan het uiteindelijke doel van het betreffende beheersplan: het voorkomen van problemen in de besluitvorming over de beschermde gebieden. Juist omdat de Natura-2000 gebieden zo verschillend van karakter zijn en er overal andere actoren bij betrokken zijn moeten de opstellers (provincies of betrokken ministeries) van het beheersplan de ruimte krijgen om op binnen de specifieke condities en randvoorwaarden dit doel te bereiken. Hulp en informatieverstrekking is daarbij belangrijker dan controle over de te volgen procedures.

Conclusies

We moeten voorzichtig zijn met een verdergaande juridificering van het natuurbeschermingsbeleid. Als gevolg van deze juridificering komt de inhoud van het beleid op de tweede rang en bestaat het gevaar dat het natuurbeleid haar draagvlak verliest.

Het beheersplan kan wellicht een belangrijke rol spelen in het bijeenbrengen van de visies van de verschillende partijen die betrokken zijn bij het beheer en die invloed hebben op de ruimtelijke ontwikkeling van een te beschermen gebied.

De flexibiliteit die de wet- en regelgeving biedt moet worden gekoesterd, aangezien de bescherming van elk gebied, zijn eigen specifieke invulling vereist. Elk gebied heeft zijn specifieke kwaliteiten, kent specifieke ruimtelijke ontwikkelingen en de daarbij betrokken actoren.

De vraag is, wat kunnen en mogen we in deze context verwachten van een beheersplan? Wat is de rol van het plan en wat zijn de mogelijkheden? We zullen deze vragen beantwoorden aan de hand van een uiteenzetting van de rol van het plan in de planning.

Beheersplan: een strategisch plan of een projectplan?

Wat is het nut van plannen? Om deze vraag te beantwoorden moeten we eerst inzicht hebben in hoe een plan werkt en welke mogelijkheden en beperkingen plannen bieden. Wanneer we in de praktijk kijken naar plannen en hun uitwerking kunnen we al snel concluderen dat ze één ding gemeen hebben; de resultaten zijn zelden of nooit ‘conform plan’. Betekent dit dat deze plannen daarmee zinloos zijn? Kunnen we concluderen dat planners niet in staat zijn goede plannen te maken? Nee, de relatie tussen plannen en de resultaten van planning ligt gecompliceerder dan deze op zich voor de hand liggende vragen veronderstellen. Om dit duidelijk te maken beginnen we met een constatering van Hopkins, die in zijn boek *Urban Development: The Logic of Making Plans* stelt: “*Observed plans are seldom implemented in the sense implied by conventional prescriptions. A focus on using plans when making decisions makes more sense than a focus on implementing the plan.*” (Hopkins, 2001; 216). Waarom is het zinvoller de nadruk te leggen op de rol van plannen in het licht van besluitvorming, dan de nadruk te leggen op de uitvoering van plannen? Het is per slot van rekening toch het resultaat dat telt en je maakt toch niet voor niets een plan? Toch gaat deze redenering voor het gros van de plannen niet op.

Planning moet worden gezien als een continu proces, het gaat hierbij om het structureren en coördineren van beslissingen. Planvorming, het vastleggen van keuzesituatie, kan worden beschouwd als een onderdeel van dit proces (Mastop, 1987). Wanneer we de rol van een beheersplan gaan bestuderen, moeten we eerst kijken naar de rol van dit plan in de betreffende besluitvormingsprocessen. Plannen worden vaak beschouwd als leidraad voor beslissingen. Men verwacht van een plan dat dit duidelijkheid geeft over de te bereiken doelen en de toekomstige situatie. Dit blijkt ook uit de manier waarop nu tegen beheersplannen wordt aangekeken.

We kunnen twee ideaaltypen van plannen onderscheiden: het projectplan en het strategische plan (Van der Valk, 1989; Faludi en Van der Valk, 1994; Faludi, 2000). In dit hoofdstuk laten we zien dat het belangrijk is duidelijk voor ogen te hebben of het beheersplan de functie moet vervullen van een projectplan of van een strategisch plan. Allereerst geven we een schets van beide typen plannen.

Projectplan en strategisch plan

Het projectplan vormt een blauwdruk van de gewenste eindsituatie van het materiele object en beschrijft de maatregelen om die te bereiken. Het planningproces is gefocust op het vaststellen van het plan. Vanaf het moment dat het plan is vastgesteld wordt het beschouwd als een spoorboekje voor de uitvoering. Hiermee wordt op het moment van vaststelling van het plan tevens het beeld van de toekomst vastgelegd. De tijdsdimensie is beperkt tot het faseren van de werkzaamheden in relatie tot het beoogde resultaat. Er wordt verondersteld dat het projectplan een definitief plan is. Het resultaat moet afgezien van enkele vooraf ingecalculerde risico's overeenkomen met de specificaties uit het plan.

Het strategische plan betreft de coördinatie van projecten en andere maatregelen die uitgevoerd moeten worden door een verscheidenheid aan actoren, zowel publiek als privaat. De beslissingen die door deze actoren genomen moeten worden vormen het object van planning. De coördinatie van deze beslissingen wordt beschouwd als een continu proces. Aangezien iedereen zijn alternatieven open wil houden vormt de tijdsdimensie een centraal vraagstuk. Het strategische plan zelf is niet meer dan een tijdelijke vastlegging van gemaakte afspraken. Het is indicatief en vormt een referentiekader voor onderhandelingen en toekomstige beslissingen. De toekomst blijft open.

Het projectplan en het strategische plan zijn ideaaltypen die op verschillende situaties van toepassing zijn. Het projectplan is van toepassing op situaties waarbij de besluitnemers volledige beschikking hebben over alle vereiste middelen, bevoegdheden, macht en kennis om het plan ten uitvoer te brengen. Dit type plannen is van toepassing op concrete projecten, zoals de bouw van een brug of een kantoorpand. Maar op veel planningprocessen zijn de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het projectplan niet van toepassing. Vaak is er sprake van meerdere actoren die de besluitvorming complex maken, met als gevolg een hoge mate van onzekerheid (De Roo, 1999; Faludi, 2000). Deze situatie komt het meest prominent naar voren bij planningvraagstukken op regionaal en bovenlokaal niveau. Op deze situaties is het strategische plan van toepassing. Desondanks wordt in complexe besluitvormingssituaties vaak het projectplan naar voren geschoven als ideaal. Niet vanwege het feit dat deze planvorm het beste aan zou sluiten bij de situatie, maar vanuit een streven naar zekerheid en slagvaardigheid, en bovenal vanuit een impliciet idee van maakbaarheid. Wanneer projectplannen echter worden toegepast in complexe besluitvormingssituaties leiden zij vooral tot schijnzekerheid en opportunisme (Van der Valk,

1989). Hopkins stelt in dit kader: “Plans can be useful in complex systems, in “natural” systems, if plans are re-cognized as elements within complex systems rather than as external mechanisms for achieving control.” (Hopkins, 2001; 251). Vaak wordt gedacht dat plannen complexe planningprocessen kunnen sturen. Dit idee is problematisch. Plannen vormen een onderdeel van het planningproces. Door middel van het gebruik van plannen kunnen besluitnemers in de toekomst beter beslagen ten ijs komen. Ze zijn dan voorzien van de nodige achtergrondinformatie.

Voordat een plan wordt opgesteld moet beoordeeld worden of er sprake is van een projectplan of een strategisch plan. De mate en vorm van onzekerheid speelt in dit kader een cruciale rol. Ook bij de beoordeling van de effectiviteit van een plan moet eerst worden vastgesteld of het plan opgevat moet worden als een projectplan of als een strategisch plan.

Omgaan met onzekerheden

Onzekerheid in besluitvorming is onvermijdelijk, hoewel het strijdig lijkt met het ideaal van de weloverwogen rationele keuze (Arentsen, et al., 1999). Het streven naar dit ideaal impliceert een zekere vanzelfsprekendheid om te zoeken naar oplossingen die de onzekerheid reduceren. Dit is echter slechts in beperkte mate mogelijk. Onzekerheid is inherent aan het praktische leven (Koningsveld, 1988). Planning kan dan ook worden gezien als besluitvorming in onzekerheid, omdat rekening moet worden gehouden met lacunes in kennis, veranderende waardepatronen en onbekende effecten op maatregelen die in de toekomst aan de orde kunnen komen (Van der Valk, 1989; Faludi en van der Valk, 1994). In besluitvorming over beschermde natuurgebieden dient rekening te worden gehouden met onzekerheid over hoe populaties van soorten en habitattypen zich ontwikkelen. Hierop zijn namelijk zoveel verschillende bekende en onbekende factoren van invloed dat het onmogelijk is om die ontwikkeling te voorspellen. Ook het voorspellen van effecten van plannen en projecten kent beperkingen. Deels kunnen deze effecten ingeschat worden, maar het blijven schattingen. Vooral het bepalen van effecten op langere termijn of op groter schaalniveau kent vele onzekerheden (zie bijvoorbeeld Vos et al, 2002). Daarnaast zijn er onzekerheden over activiteiten die in de toekomst zullen worden ondernomen. Het huidig gebruik is in kaart te brengen, evenals reeds lopende initiatieven voor nieuwe activiteiten, maar niemand is bekend met het potentieel brede scala aan ideeën, plannen en projectvoorstellen dat in de loop van de tijd voorgesteld gaat worden. Het is op het moment van het opstellen van het beheersplan dan ook niet bekend over welke plannen en projecten wellicht ooit een beslissing moet worden genomen.

Er bestaan verschillende vormen van onzekerheid. Bepaalde vormen van onzekerheid zijn tot op zekere hoogte te reduceren met behulp van beslissingen-ondersteunend onderzoek. Dat wil zeggen dat deze onzekerheden nader kunnen worden onderzocht. Andere onzekerheden zijn simpelweg niet te voorspellen. Tot slot is er altijd sprake van onwetendheid in de zin van het niet op de hoogte zijn van bepaalde onzekerheden, omdat bijvoorbeeld conceptuele kaders kunnen wijzigen. Als gevolg van deze onzekerheden raakt een plan dat betrekking heeft op ruimtelijke vraagstukken na verloop van tijd achterhaald omdat de actuele keuzesituatie is veranderd ten opzichte van de situatie waarin het plan is vastgesteld. Het ligt voor de hand dat deze nieuwe inzichten in de nieuwe situatie meegenomen worden door de besluitnemers, wat uiteindelijk kan leiden tot een ander resultaat dan aanvankelijk was voorzien in het plan. Deze notie heeft consequenties voor de wijze waarop de effectiviteit van (beheers)plannen kan worden bepaald.

Effectiviteit van plannen

De gangbare werkwijze is dat de mate van effectiviteit van plannen wordt afgemeten aan de mate waarin de fysieke gesteldheid van een gebied is gewijzigd of maatregelen zijn genomen conform het plan. Dit kan de conformiteitsgedachte worden genoemd (Van der Valk, 1989). Daarbij wordt buiten beschouwing gelaten of het plan überhaupt ter hand is genomen in de dagelijkse besluitvorming door degenen die de beslissingen nemen. Daardoor kan de werking van het plan te positief of te negatief worden beoordeeld. Bijvoorbeeld, indien een plan de autonome ontwikkeling weergeeft krijgt het in een dergelijke analyse achteraf een hoge effectiviteit toegeschreven, zonder dat het plan enige invloed had op de beslissingen. Verder kan een plan een belangrijke rol spelen bij de besluitvorming, terwijl toch van het plan afwijkende beslissingen worden genomen. Dit kan het geval zijn wanneer de keuzesituatie is gewijzigd ten opzichte van de keuzesituatie die was voorzien in de planvorming. Aan deze situaties wordt beter recht gedaan wanneer effectiviteit wordt opgevat in de zin van werking of ‘performance’ (Van der Valk, 1989). Er bestaat een onderscheid tussen een noodzakelijke en een voldoende voorwaarde voor werking (Faludi, 2000). De noodzakelijke voorwaarde is dat een plan bekend moet zijn aan degenen die het aangaat. Een

voldoende voorwaarde is dat er overeenstemming moet bestaan onder de betrokkenen over de zaken die in het plan aan bod komen. In deze visie is het niet zo erg dat er van plannen wordt afgeweken. De mate van effectiviteit wordt bepaald door de gebruikswaarde van een plan voor besluitnemers, in de zin van informatieverschaffing op het moment van besluitvorming in concrete situaties. Het plan moet dienst kunnen doen als referentiekader, waarbij moet worden beseft dat de keuzesituatie op het beslismoment een andere kan zijn dan de keuzesituatie die men bij de planvorming voor ogen had. Door de vooronderstellingen en de redeneringen achter de plankeuzen in het plan op te nemen kunnen besluitnemers bij gewijzigde situaties toch een weloverwogen keuze maken op basis van het plan, hoewel de beslissing wellicht afwijkt van de plankeuzes. Op basis van deze informatiewaarde kunnen plannen op hun doelmatigheid worden beoordeeld. Niet de mate waarin de resultaten overeenkomen met het plan ('conformiteit'), maar de werking van het plan ('performance') bepaalt in veel gevallen de mate van effectiviteit (Faludi, 2000). Plannen kunnen dus wel degelijk effect gesorteerd hebben, al is er geen sprake van conformiteit. Het plan is dus niet zinloos wanneer het niet uitgevoerd wordt. Integendeel, maar het moet dan wel een rol hebben kunnen vervullen als referentiekader. Deze notie leidt niet alleen tot een andere bepaling van de effectiviteit van plannen, maar ook tot een andere benadering van plannen in planningprocessen. Juist de statische wijze waarop plannen veelal worden opgevat is problematisch. Er is een flexibele opstelling ten opzichte van planning en plannen vereist.

Flexibiliteit kan worden gezien als het enige mogelijke antwoord op de onoverkomelijke onzekerheden in planning (Van der Valk, 1989). Flexibiliteit moet in dat kader worden beschouwd als de tegenpool van vastheid. Bestuurders en beleidsmakers hebben de neiging om plannen te beschouwen als een blauwdruk van de toekomst, vanuit de overtuiging dat planconforme uitvoering mogelijk en daarmee wenselijk is (waarom maak je anders een plan?). Bovendien is vanuit een juridisch perspectief op planning het idee dat vastheid van plannen de meeste rechtszekerheid biedt aan burgers. In theorie weten burgers waar ze aan toe zijn als er sprake is van planconforme uitvoering. Het streven naar vastheid van plannen leidt echter in de praktijk als gevolg van onverwachte situaties eerder tot schijnzekerheid voor de betrokkenen, dan tot planconforme uitvoering.

Beheersplannen zijn strategische plannen

Activiteiten in en om het te beschermen gebied zijn gekoppeld aan diverse actoren. Bij besluitvorming over deze activiteiten in beschermde natuurgebieden zijn dan ook vele partijen betrokken. Dit zijn bijvoorbeeld betrokken overheidsorganisaties, de beheerder (of beheerders) van het gebied, de verschillende eigenaren van het gebied en omliggende gebieden, belangenorganisaties en een breed scala aan gebruikers. Het gevolg hiervan is dat de besluitvormingsprocessen over de ruimtelijke ontwikkeling van een dergelijk gebied complex zijn. Het aantal onzekerheden groeit daarmee. Onzekerheden zijn er over de natuur, de ontwikkeling van populaties, het inschatten van effecten etc., maar onzekerheden zijn er ook over de ontwikkeling van allerlei activiteiten. We hebben laten zien dat een blauwdrukplan niet geschikt is om met deze complexiteit en onzekerheden om te gaan. Integendeel, het leidt juist tot schijnzekerheid. Een beheersplan moet dan ook niet worden gezien als een projectplan, maar als een strategisch plan! Als strategisch plan kunnen beheersplannen echter niet voldoen aan de veronderstellingen achter de aanbevelingen van de Werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen. In deze vorm kunnen beheersplannen niet "... de onzekerheid die nu bestaat bij natuurbeschermingsorganisaties en het bedrijfsleven over de beheersvereisten respectievelijk het bestaande gebruik in en de externe werking rond de SBZ's wegnemen" (zie de aanbeveling van de Werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen, 2003). Deze onzekerheden los je niet op met een plan. Je kunt hooguit duidelijkheid verschaffen over de instandhoudingsdoelstellingen en inzichtelijk maken op welke wijze deze natuurdoelen samenhangen met de ruimtelijke ontwikkelingen in en rond het gebied en op welke wijze met deze natuurdoelen rekening kan en moet worden gehouden bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

Wat betekent dit voor beheersplannen?

Houd beheersplannen beperkt

In juni 2005 heeft het ministerie van LNV de Natura-2000 contourennotitie gepubliceerd. Hierin worden de kaders voor Natura-2000 gebieden, de aanwijzingsbesluiten en de beheersplannen beschreven. Deze notitie maakt duidelijk dat van beheersplannen een dubbele functie wordt verwacht. Enerzijds moeten ze aangeven welke beleids- en beheersmaatregelen nodig zijn in een gebied, anderzijds moeten ze een rol gaan spelen in de besluitvorming over andere vormen van ruimtegebruik. Het moet duidelijk worden welke activiteiten wel en welke niet worden toegestaan en of er wel of niet een vergunning moet worden aangevraagd voor deze activiteiten. Het gaat daarbij dus om het afwegen van natuurdoelen tegenover andere doelen, waarbij de natuurwetgeving eisen stelt aan deze afweging. Om deze afweging te kunnen maken moet er in ieder geval duidelijkheid bestaan over de instandhoudingsdoelstellingen. Vanuit deze eis om duidelijkheid is de eerste functie van een beheersplan dan ook logisch. Het vastleggen van de instandhoudingsdoelstellingen en de daarvoor vereiste maatregelen in een beheersplan is vooral een aangelegenheid van de betrokken overheid en de terreinbeheerder. Het gaat om een uitwerking van de sectorale doelen. Deze zaken kunnen concreet beschreven worden en het vastleggen ervan zal naar verwachting weinig conflicten opleveren.

Het knelpunt ligt bij de tweede functie. De sectorale doelen worden dan geconfronteerd met andere doelen, met andere activiteiten in het gebied. Hierover zijn momenteel de meeste conflicten. Er moet immers een (integrale) beslissing genomen worden over al deze activiteiten. Besluitvorming hierover kent winnaars en verliezers en kan dan ook tot conflicten leiden. Beheersplannen kunnen een (zelfs belangrijke) rol gaan spelen in deze besluitvormingsprocessen, maar met de beheersplannen kan geen zekerheid worden gegeven over andere vormen van (bestaand) gebruik. De conflicten die er zijn gaan immers over deze (onvoorspelbare) vormen van gebruik. De kans bestaat dan dat conflicten over het gebruik van het gebied een rol gaan spelen bij het opstellen van het beheersplan. En hoe kan een plan waarover conflict ontstaat bijdragen aan een oplossing voor datzelfde conflict? Bovendien hebben we in het vorige hoofdstuk laten zien dat onzekerheid inherent is aan het dagelijkse leven en dat met behulp van plannen deze onzekerheid niet verdwijnt. Het is onmogelijk om over alle mogelijke nieuwe ontwikkelingen op voorhand duidelijkheid te geven. Dat is ook niet nodig als maar duidelijk is waartegen nieuwe activiteiten moeten worden afgewogen; duidelijkheid over de instandhoudingsdoelstellingen dus. De kracht van een beheersplan kan vergroot worden als het wordt beperkt tot het vastleggen van de meest noodzakelijke aspecten en dus niet geprobeerd wordt het onmogelijke te bereiken door ook de besluitvorming over andere activiteiten in dit kader te plaatsen. Dit betekent dat het beheersplan zich moet beperken tot het beschrijven van de natuurdoelstellingen en het gewenste beheersmaatregelen om deze doelstellingen te realiseren. Een belangrijk deel van de huidige onduidelijkheden is het gevolg van het niet bekend zijn met de status van het gebied en de gevolgen daarvan voor besluitvormingsprocessen. Daarnaast is er vaak geen of onvoldoende kennis over de aanwezigheid van beschermde soorten en habitat typen. Met het opstellen van een beheersplan kan aan deze kennislacunes iets gedaan worden. Het beheersplan kan de formele en juridische status van het gebied beschrijven. Dit geeft richting betrokken actoren al enige duidelijkheid. Daarnaast biedt het beheersplan de mogelijkheid om de beschermde natuurwaarden in het gebied beter te beschrijven. Voor het opstellen van de instandhoudingsdoelstellingen is kennis van de in het gebied voorkomende soorten (flora en fauna) nodig. Indien nodig moet deze dus geïnventariseerd worden. Ook is het belangrijk dat deze kennis up-to-date wordt gehouden. Immers toekomstige besluiten vragen om zo actueel mogelijke gegevens. Monitoring is dus belangrijk. Dit kan allemaal worden vastgelegd in het beheersplan. Met deze gegevens kunnen vervolgens de natuurbelangen (duidelijk en actueel beschreven in het beheersplan) worden afgewogen tegen andere belangen. Het beheersplan heeft op die manier een faciliterende rol in de besluitvorming. Conflicten ontstaan over andere activiteiten die mogelijk negatieve gevolgen hebben voor beschermde natuurwaarden. Hierover moet een besluit worden genomen. Het is echter belangrijk het beheersplan zo neutraal mogelijk te houden om dit plan buiten de conflicten te houden. Alleen dan kan het een rol spelen in het oplossen (of vermijden) van deze conflicten. De beslissing over het wel of niet toestaan van bepaalde activiteiten kan en moet niet vastgelegd worden in het beheersplan.

Schijnzekerheid leidt slechts tot frustraties

Zekerheid over toekomstige activiteiten kan het beheersplan dus niet bieden. Wat wel kan is het bieden van duidelijkheid: wat zijn de instandhoudingsdoelstellingen en wat betekent de aanwijzing van het gebied voor de omgeving. Welke eisen stelt een bepaald natuurdoel aan de condities van de omgeving? Wat betekent het bijvoorbeeld voor de grondwaterstand of voor geluidshinder? Voor welke effecten is het type natuur kwetsbaar? Duidelijkheid hierover geeft indirect ook meer duidelijkheid over de (on)mogelijkheden van andere activiteiten. Natuurbescherming is immers niet het enige doel van het gebied. Natuurbescherming heeft echter wel gevolgen voor die andere activiteiten in het gebied en in de omgeving daarvan. Anderzijds hebben deze activiteiten en maatschappelijke ontwikkelingen weer effect op de specifieke natuurdoelen en bepalen ze deels in hoeverre bepaalde natuurdoelen haalbaar zijn. De actoren die verbonden zijn aan de diverse activiteiten vragen om duidelijkheid. Het opstellen van het beheersplan moet dan ook worden aangegrepen om alle betrokken partijen te betrekken bij de besluitvorming over het gebied. Dit is namelijk iets wat nu niet (of slecht in beperkte mate) is gebeurd. Juist de frustraties hierover leidt bij veel partijen tot onvrede over het aanwijzen van Natura-2000 gebieden en de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Veel partijen voelen zich gepasseerd. Dit is overigens niet alleen in Nederland het geval. Ook in andere lidstaten doet dit probleem zich voor (Ledoux et al., 2000; Paavola, 2004; Stoll-Kleemann, 2001). Een van de meest extreme voorbeelden is misschien wel de hongerstaking die een aantal landeigenaren in Finland hebben gehouden als verzet tegen de aanwijzing van een Natura-2000 gebied (Hiedanpää, 2002).

Beheersplan als middel tot samenwerking

Het opstellen van een beheersplan biedt een goede mogelijkheid om in dialoog te gaan met alle betrokken partijen. De nadruk hoeft dan niet te liggen op de conflicten, maar op de verschillende wensen die er zijn ten aanzien van het gebruik van het gebied. Het betrekken van het brede scala aan actoren die een relatie hebben met het gebied heeft diverse voordelen. Het kan extra kennis en/of middelen genereren, het biedt de mogelijkheid om de legitimiteit van plannen te vergroten (Hajer & Zonneveld, 2000) en door naar elkaar te luisteren zullen actoren eerder begrip voor elkaars standpunten krijgen. Het proefschrift van Van Ark (2005) benadrukt het belang van de relationele kant van besluitvorming en laat zien dat de rol van vertrouwen in planningsprocessen zeer belangrijk is. Een belangrijke reden hiervoor is de wederzijdse afhankelijk van betrokken actoren. De verschillende actoren zijn vaak dermate van elkaar afhankelijk dat ze niet in staat zijn om hun belang op eigen kracht te realiseren; medewerking van andere actoren is vereist. Ook de belangen van deze actoren zijn met elkaar verbonden. Bijvoorbeeld omdat ze elkaar versterken (de aantrekkelijkheid van een gebied hangt vaak samen met de natuurlijke kwaliteiten en de waardering van die kwaliteiten en het gebied neemt toe als mensen deze ook zelf kunnen aanschouwen, als ze het gebied kunnen bezoeken) of omdat ze elkaar negatief beïnvloeden (recreatief gebruik kan in een bepaald gebied de natuurlijke kwaliteiten aantasten).

Een flexibele insteek

De wens om op voorhand zekerheid te geven over het gebruik van het gebied, bijvoorbeeld middels een beheersplan, lijkt logisch. Dit biedt namelijk duidelijkheid voor alle betrokkenen, ze weten waar ze aan toe zijn, wat wel kan en wat niet kan. Zoals we hebben laten zien is zekerheid maar ten dele mogelijk en juist schijnzekerheid kan leiden tot teleurstelling of frustratie. Stel bijvoorbeeld dat een populatie van een beschermde diersoort hard achteruit gaat in het gebied en extra maatregelen nodig zijn. Dit kan betekenen dat eerder geaccepteerde activiteiten niet meer, of in beperktere mate, mogelijk zijn. Ondanks of juist door de eerdere "zekerheid" een zware teleurstelling voor degenen die de betreffende activiteit uitvoert. Door een zekere mate van onzekerheid te accepteren en deze ook uit te spreken kunnen deze teleurstellingen en frustraties wellicht voorkomen worden. De uitvoerder van de activiteit weet dan op voorhand dat toezeggingen altijd ter discussie zullen blijven staan en dat het dus mogelijk is dat de activiteit op een zeker moment aan banden wordt gelegd omdat de negatieve effecten ervan op beschermde natuurwaarden te groot is. Wanneer deze werkwijze wordt gecombineerd met een soepele(re) houding ten aanzien van activiteiten die in de praktijk toch niet zo problematisch lijken te zijn zou dat het wellicht makkelijker maken om strenger beleid te accepteren en leidt dat wellicht ook tot meer begrip voor het beschermen van de betreffende soort in het gebied. Uiteraard is ook dit niet op voorhand te voorspellen en zullen ook met deze werkwijze actoren teleurgesteld of gefrustreerd raken.

Een belangrijke vraag is ook in hoeverre de beheersplannen een aparte status moeten krijgen of een losstaande planfiguur moeten zijn. De wijze waarop in de Natura-2000 contourennotitie

beheersplannen worden beschreven doet het angstige vermoeden rijzen dat ze een soort equivalent van bestemmingsplannen moeten worden. Wij willen er nadrukkelijk op wijzen dat een dergelijke opzet van beheersplannen gedoemd is te falen. Nogmaals, het is niet mogelijk om alle complexiteit en onzekerheid over het gebruik van deze gebieden vast te leggen. Beheersplannen kunnen beter gezien worden als onderdeel van het provinciaal omgevingsplan of, voor de grotere gebieden, van nationale beleidsplannen. Het 'beheersplan' beschrijft de instandhoudingsdoelstellingen en de daarvoor noodzakelijk maatregelen. Het doel moet niet zijn om op voorhand zekerheid te bieden, maar om een helder referentiekader te bieden dat tijdens besluitvormingsprocessen gebruikt kan worden. Wat zijn de doelen? Hoe staat het met de soort? Welke relatie bestaat er met de omgeving, andere functies van het gebied?

Conclusies

1^e functie beheersplan: instandhoudingsdoelstellingen en concrete afspraken over beheer

In dit rapport hebben we laten zien dat valse verwachtingen over de mogelijkheid van plannen (en instrumenten) er toe kunnen leiden dat problemen onopgelost blijven. Dat geldt zeker ook voor beheersplannen die de conflicten in de besluitvorming over activiteiten in en om Natura-2000 gebieden moeten oplossen. Een beheersplan moet ons inziens dan ook niet worden gezien als een beschrijving van een wenselijke toekomstsituatie maar als een instrument dat een rol kan spelen in de besluitvorming over een bepaald gebied. Het erkennen van de complexiteit van deze besluitvormingsprocessen en de onzekerheden die hierbij een rol spelen, leidt tot realistischere plannen. Voor een beheersplan betekent dit dat er niet moet worden gedacht aan een plan waarin duidelijkheid wordt gegeven over alle mogelijke activiteiten in een Natura-2000 gebied. Het is beter de nadruk te leggen op de beschrijving van de instandhoudingsdoelstellingen en de dialoog met betrokken actoren. Belangrijk is dus de beschrijving van de huidige situatie, de omvang van de te beschermen populaties en de toestand van specifieke biotooptypen. Deze gegevens zullen continu gevolgd moeten worden, zodat er een goed beeld ontstaat van de actuele situatie en over hoe de populaties zich ontwikkelen. Deze gegevens zijn namelijk noodzakelijk bij het nemen van besluiten. Immers hoe kun je bepalen of een plan of project kan worden toegestaan als je niet weet hoe de natuurwaarden die je wilt beschermen zich ontwikkelen. Een beschrijving van beheersmaatregelen en de verwachte kosten ervan biedt vooral duidelijkheid voor de beheerder. Het monitoren van de natuurwaarden geeft de mogelijkheid om deze maatregelen regelmatig te evalueren. Qua inhoud zijn dit de belangrijkste aspecten van het beheersplan. Deze sectorale doelstellingen en maatregelen kunnen ook concreet worden vastgelegd.

2^e functie beheersplan: relaties blootleggen tussen natuurdoelstellingen en activiteiten in de omgeving

Een andere belangrijke rol van een beheersplan is het voorkómen van conflictsituaties zoals die nu veelvuldig voorkomen. Er moet echter voor worden gewaakt dat deze conflicten onderdeel worden van het beheersplan. Dit betekent dat in het kader van een beheersplan geen besluit moet worden genomen over welke activiteiten wel of niet zijn toegestaan. Het beheersplan moet faciliterend zijn bij de integrale besluitvorming over het gebruik van het gebied. Dit kan door met een beheersplan duidelijkheid te geven over de instandhoudingsdoelstellingen en de daarbij behorende maatregelen (1^e functie) én door duidelijkheid te geven over de betekenis hiervan voor de omgeving (2^e functie). Het beheersplan en de discussie daarover zou moeten bijdragen aan meer wederzijds begrip en vertrouwen tussen de betrokken actoren. Het proefschrift van Van Ark (2005) maakt inzichtelijk dat juist de relationele aspecten van planningsprocessen zeer belangrijk zijn. Wij pleiten er dan ook voor om het opstellen van beheersplannen te benutten om een dialoog op te zetten over deze gebieden, en ze vooral niet te zien als plan waarin alles op voorhand wordt vastgelegd. De toekomst laat zich immers niet voorspellen, de natuur niet en ook de mens niet. De doelstelling van de Habitatrichtlijn is niet het op voorhand op slot doen van de Natura-2000 gebieden, maar het benadrukken en zwaarder mee laten wegen van natuurdoelen in besluitvormingsprocessen over deze gebieden. Een beheersplan moet in deze zin dan ook worden gezien als een strategisch plan. Beheersplannen kunnen tot op zekere hoogte duidelijkheid bieden, geen absolute zekerheid.

Referenties

- Arentsen, M., Bressers, H. O'Toole, L., 1999. Omgaan met onzekerheid in het milieubeleid: Een analyse met illustraties uit de Nederlandse en Amerikaanse beleidspraktijk. *Beleidswetenschap*, 13 (4), p. 375-399.
- Ark, R.G.H. van, 2005. Planning, contract en commitment. Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning. Eburon, Delft.
- Bakker, W. & Van Waarden, F., (ed.) 1999. Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken. Uitgeverij Boom, Amsterdam.
- Bastmeijer C.J., & Verschuuren, J.M., 2003. Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland. Onderzoek in het kader van het IBO Vogel- en Habitatrichtlijnen. Centrum voor wetgevingsvraagstukken, Tilburg.
- Bastmeijer C.J., & Verschuuren, J.M., 2004. Juridische knelpunten bij de bescherming van natuurgebieden. *Milieu & Recht*, 31 (3), p. 143-149.
- Broek, J.H.G. van den, Schippers, E.I., 2002. Soorten en Maten. Beleidsvisie VNO-NCW. Vereniging VNO-NCW, Den Haag.
- Europese Gemeenschappen, 1992. *Richtlijn 92/43/EEG VAN DE RAAD, inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna*. Brussel.
- Europese Gemeenschappen, 2000. *Beheer van "natura 2000"-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/44/EEG)*. Brussel.
- Faludi, A., 2000. The Performance of Spatial Planning. *Planning Practise & Research* 15 (4), p. 299-318.
- Faludi, A., & Van der Valk, A.J., 1994. Rule and Order, Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century. Kluwer Academic Publisher, Dordrecht.
- Freriks, A.A., 2001. *Natuurbeschermingswet 1998: implementatie van richtlijnverplichtingen voltooid?* *Milieu & Recht*, januari 2001, p. 7-15.
- Hajer, M.A., & Zonneveld, W., 2000. Spatial Planning in the Network-Society – Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands. *European Planning Studies*, 8 (3), p. 337-355.
- Hiedanpää, J., 2002. European-wide conservation versus local well-being: the reception of the NATura 2000 Reserve Network in Karvia, SW-Finland. *Landscape and Urban Planning* 61, p. 113-123.
- Hopkins, L.D., 2001. *Urban Development: The Logic of Making Plans*. Island Press, Washington.
- Kistenkas, F.H. & Kuindersma, W. 2004. Europees en nationaal natuurbeschermingsrecht. Ontwikkelingen in jurisprudentie, regelgeving en beleid. Planbureau rapporten 21. Natuurplanbureau, Wageningen.
- Koningsveld, H., 1988. Planning en onzekerheid. *Plan* 1 (2), p. 31-39.
- Ledoux, L., Crooks, S., Jordan, A., & Turner, R.K., 2000. Implementing EU biodiversity policy: UK experiences. *Land Use Policy* 17, p. 257-268.
- Mastop, H.J.M., 1987. Besluitvorming, handelen en normeren: een methodologische studie naar aanleiding van het streekplanwerk. Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, 2005. Natura 2000 Contourennotitie. Kaders voor Natura 2000-doelen, besluiten en beheersplannen. Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, 1998a. *Flora en Faunawet*. Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, 1998b. *Natuurbeschermingswet*. Den Haag.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2002, Voorkomen is beter...: advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling. Raad voor het Landelijk Gebied. RLG 02/5, Amersfoort.
- Paavola, J., 2004. Protected Areas Governance and Justice: Theory and the European Union's Habitats Directive. *Environmental Sciences* 1 (1), 59-77.

- Roo, G., de 1999. Planning per se, planning per saldo: over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning. SDU Den Haag
- Stoll-Kleemann, S., 2001. Barriers to nature conservation in Germany: a model explaining opposition to protected areas. *Journal of Environmental Psychology*, 21, p. 369-385.
- Valk, A.J., van der, 1989. Amsterdam in aanleg; planvorming en dagelijks handelen 1850-1900. Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Veerbeek, I., 2004. Beheren op maat. De rol van beheersplannen voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Veltman, J., 2002, De natuurbeschermingswet opnieuw op de helling. *Milieu & recht*, 29/4: 100-107.
- Vos, P., De Kimpe, L., Hoorick, G. van, Musters, K., Meelis, E., Keurs, W.J. ter, 2002. Tien eisen aan een 'passende beoordeling' Kan de ecologie de Habitatrichtlijn wel aan? *Kenmerken* 9 (1), p.8-14.
- Werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen, 2003. Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2002-2003 nr. 7. Den Haag.
- Woldendorp, H.E., 2002. Europese actiepunten inzake het Nederlandse natuurbeschermingsbeleid. *Milieu & Recht*, 29/4: p. 94-99.
- Zouwen, M. van der en Tatenhove, J. P. M. van, 2002, Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland. Wageningen, Natuurplanbureau Vestiging Wageningen

De reeks Wageningen Studies in planning, analyse en ontwerp is een
gezamenlijk initiatief van de leerstoelgroepen Landgebruiksplanning,
Sociaal Ruimtelijke Analyse en Landschapsarchitectuur van
Wageningen Universiteit