

Ganzenmanagement in de Waddenregio



Een onderzoek naar de implementatie van de Vogelrichtlijn met betrekking tot gebiedsaanwijzing voor ganzenopvang.

Miriam Brouwer

Ganzenmanagement in de Waddenregio

Een onderzoek naar de implementatie van de Vogelrichtlijn met betrekking tot gebiedsaanwijzing voor ganzenopvang.

Miriam Brouwer

April 2005

Afstudeerstage Wadden Sea Forum

Wilhelmshaven

Begeleider: drs. F. de Jong

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

Afstudeerrichting Planologie

Begeleider: drs. T. van der Meulen

VOORWOORD

In de aanloop op het afstuderen ben ik gaan nadenken over het onderwerp voor mijn afstudeeronderzoek in het kader van mijn studie Sociale Geografie en Planologie aan de Rijksuniversiteit in Groningen. Op een zomerse dag, in de tuin bij mijn moeder op Ameland, bedacht ik dat het erg interessant zou zijn om de drie landen in het Waddengebied met elkaar te vergelijken. Maar het onderwerp waarop die vergelijking gebaseerd zou moeten worden had ik nog niet bedacht. Totdat er (weer op Ameland) een Gemeente-info verscheen met als onderwerp een informatieavond over de impact van de Vogel- en Habitatrichtlijn op het eiland. Ik vond dit een zeer interessant onderwerp, vooral omdat ik veronderstelde dat door de invoering van deze richtlijnen een conflict zou kunnen ontstaan tussen het ‘merit-good’ natuur en andere functies.

Voor mijn afstudeeronderzoek wilde ik graag stagelopen. Een stage bij een internationale organisatie voor het Waddengebied zou heel goed passen bij het gekozen onderwerp. In september 2004 ben ik daarom naar Wilhelmshaven vertrokken voor een afstudeerstage bij het Common Wadden Sea Secretariat. Door deze stage heb ik de mogelijkheid gehad de gebieden die zijn bestudeerd in dit afstudeeronderzoek naar ganzenmanagement in de Waddenregio zelf te bezoeken. Tijdens deze stage heb ik erg veel geleerd, niet alleen door het onderzoek, maar ook omdat mij de mogelijkheid werd geboden verschillende conferenties van het Wadden Sea Forum bij te wonen. Ik heb een erg leuke tijd gehad in Wilhelmshaven. Ik wil daarvoor alle collega's van de stage bedanken en in het bijzonder mijn stagebegeleider drs. de Jong; en de heer Enemark voor de mentale begeleiding onderweg.

Ook wil ik mijn afstudeerbegeleider drs. van der Meulen bedanken voor de nuttige gesprekken en reacties op mijn e-mails tijdens en na mijn verblijf in Wilhelmshaven en voor de kopjes koffie tijdens de besprekingen van mijn scriptie.

Daarnaast wil ik de geïnterviewden van landbouworganisaties, natuurorganisaties en lokale overheden bedanken voor de leuke en interessante gesprekken en rondleidingen door de casestudygebieden. Zonder hun medewerking was het niet gelukt om mijn onderzoek uit te voeren.

Verder wil ik iedereen om mij heen bedanken voor zijn of haar bijdrage aan mijn scriptie; voor onder andere het beantwoorden van de e-mails, een bezoekje aan Wilhelmshaven, of het luisteren naar de verhalen. Allemaal heel erg bedankt!

Miriam Brouwer

Groningen, april 2005

SAMENVATTING

De Vogelrichtlijn (79/409/EEG) is opgesteld door de Europese Unie om alle van oorsprong in het wild voorkomende vogelsoorten te beschermen. In dit onderzoek wordt onderzocht hoe drie lidstaten van de Europese Unie deze richtlijn implementeren. Het onderzoeksgebied, de Waddenregio, strekt zich uit over delen van Nederland, Duitsland en Denemarken. Om te onderzoeken hoe wordt omgegaan met de bescherming van ganzen in deze drie landen, is in elk land een gebied geselecteerd dat is aangewezen als opvanggebied voor ganzen. In Duitsland zijn twee cases onderzocht. Nedersachsen en Schleswig-Holstein worden apart behandeld, omdat in deze Länder afzonderlijk beleid wordt gevoerd.

Er is uitsluitend gekeken naar gebieden die (onder andere) zijn aangewezen als beschermingszones voor ganzen. De bescherming van ganzen kan zorgen voor gemengde gevoelens onder agrariërs, omdat ganzen veel schade kunnen aanrichten aan gewassen. Er is daarom onderzocht hoe het beleid, in veel gevallen vormgegeven door regionale overheden, wordt ervaren door agrariërs en natuurbeschermers. De volgende vraag is daarbij richtinggevend geweest:

Hoe is de implementatie van de Vogelrichtlijn, specifiek de implementatie van beschermingsmaatregelen voor ganzen, verlopen in de diverse gebieden in de Waddenregio?

Dit proces is geanalyseerd door te kijken naar de manier waarop er in de regio met ruimtelijke ordening wordt omgegaan. Er is daarom een literatuuronderzoek uitgevoerd naar het concept planningdoctrine. Een planningdoctrine kan worden gedefinieerd als *een geheel van samenhangende en duurzame denkbelden van een planningsobject over: de ruimtelijke orde in een gebied, de ruimtelijke ontwikkeling in een gebied en hoe beide zaken moeten worden aangepakt* (Korthals Altes 1991, p.6). Daarnaast zijn in de vier casestudygebieden interviews gehouden met verschillende actoren (landbouworganisaties, natuurbeschermingsorganisaties en regionale overheden), om te onderzoeken hoe de planningprocessen vorm en inhoud hebben gekregen in het specifieke geval van de ganzenopvang.

Het concept planningdoctrine bestaat uit een inrichtingsprincipe en een planningprincipe. Het inrichtingsprincipe behandelt de manier waarop een actor vindt dat een gebied het beste kan worden ingericht. Om dit toe te passen op de gebiedsaanwijzing voor ganzenmanagement is dit inrichtingsprincipe opgesplitst in: de visies van de verschillende actoren op natuur; en de visies op de ruimtelijke inrichting. Tijdens een besluitvormingsproces voor het plannen van een natuurgebied, of een gebied met natuurfuncties, is het belangrijk voor de betrokkenen te weten hoe andere actoren

denken over natuur. En, misschien nog wel belangrijker, hoe zij hun visie op natuur willen vertalen naar de ruimtelijke inrichting voor het gebied.

Om verschillende visies op natuur te onderscheiden is het model van Van Amstel *et al* (1988) gebruikt. Toegepast op de Waddenregio betekent dit een verdeling in een klassieke, natuurontwikkelings- en functionele visie op natuur. De visie op ruimtelijke inrichting is onderzocht door ruimtelijke strategieën van scheiding of verweving van functies te analyseren. Scheiding of verweving van functies kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. In dit onderzoek wordt er onderscheid gemaakt tussen het casco concept, de methode van de ruime jas en het groendooraderde landschap.

De planningprincipes zijn opgebouwd uit de opvattingen over de vorm en werking van een plan, en de werkwijze en totstandkoming van een plan. In de scriptie worden de planningprincipes in twee delen besproken. Ten eerste worden verschillende implementatieprocessen behandeld, deze maken deel uit van de werkwijze en totstandkoming van een plan. De implementatie van de Vogelrichtlijn vindt plaats in twee stappen. In de eerste stap worden gebieden aangewezen op basis van wetenschappelijk materiaal, zonder daarbij rekening te houden met economische- en sociale zaken. In de tweede stap vindt de praktische implementatie plaats. Dit proces wordt geanalyseerd door middel van het concept van complexe besluitvorming. Tijdens deze praktische implementatie van het beleid spelen zowel ecologische als economische en sociale aspecten een rol. Er wordt van uitgegaan dat in een complexe situatie verschillende actoren onderling afhankelijk zijn. Om dan tot beleid te komen dat een grote acceptatie kent, is het noodzakelijk de wensen van de verschillende actoren voor de ruimtelijke inrichting van het gebied op elkaar af te stemmen.

Daarna wordt er ingegaan op de vorm en werking van een plan. Hierbij wordt er aandacht geschonken aan de nationale context in de verschillende gebieden en de formele kaders om gebieden te beschermen. In enkele van de onderzochte gebieden is er de noodzaak om de natuurwaarde van het gebied te beschermen door het gebied een wettelijke status te geven, in andere gevallen wordt deze mogelijkheid open gehouden.

Het onderzochte gebied in het Nederlandse gedeelte van de Waddenregio heeft geen bestemming als natuurgebied. Het gaat hier ook niet om een Vogelrichtlijngebied (zoals in de andere onderzochte cases), maar om een Foerageergebied. Het hoofddoel van een Foerageergebied is, in tegenstelling tot een Vogelrichtlijngebied, niet de bescherming van bepaalde vogelsoorten, maar het beperken van landbouwschade.

Ondanks de verschillende nationale contexten zijn er opvallend veel parallellen in de opinies van de verschillende groepen actoren in de onderzochte cases. De actoren hebben allemaal een antropocentrische, functionele visie op natuur. De agrariërs willen geen ‘beperkende’ bestemmingen op hun land. De meest gehoorde uitspraak tijdens de interviews was dan ook: “they don’t like authorities in this area”. Wanneer er geen andere mogelijkheid is dan een aanwijzing van het gebied als natuurgebied, dan maken de agrariërs zich hard voor een zo licht mogelijke bestemming. De regionale overheden proberen rekening te houden met de mogelijkheden en de beperkingen van de boeren door de bestemming van de gebieden zo aan te passen dat er weinig aanvullende maatregelen moeten worden getroffen. Daarnaast worden er in de meeste gebieden programma’s aangeboden voor de opvang van ganzen. Agrariërs kunnen vrijwillig meewerken aan deze programma’s en ontvangen hiervoor compensatie.

De natuurorganisaties in de onderzochte gebieden zouden liever zien dat de gebieden worden aangewezen als natuurgebieden. De maatregelen voor de bescherming van vogels moet in hun optiek niet op basis van vrijwilligheid gebeuren, maar zou verplicht moeten worden. Hiermee wordt de continuïteit van de bescherming van de natuurwaarden in het gebied volgens hen beter gewaarborgd.

Regionale overheden stellen de plannen op voor de ruimtelijke inrichting van de gebieden. In de meeste gevallen hebben de agrariërs enige invloed tijdens dit besluitvormingsproces, maar de lokale natuurorganisaties hebben weinig tot geen invloed op de concrete beschermingsmaatregelen die in de gebieden gaan gelden. Doelvervlechting tussen de verschillende onderzochte partijen is hierdoor maar beperkt mogelijk.

Concluderend kan worden gesteld dat niet in alle gebieden rekening wordt gehouden met het feit dat de verschillende actoren onderling afhankelijk zijn om hun doel te bereiken.

Tot slot is het voor de acceptatie en het succes van het beleid aan te bevelen de actoren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid eerder in het planproces te betrekken. Dit geeft de mogelijkheid voor actoren om hun visies op de ruimtelijke ordening in het gebied op elkaar aan te passen, waardoor de kans op een conflict wordt verkleind.

SUMMARY

The Bird Directive (79/409/EEG) has been drafted by the European Union to protect all native bird species in Europe. This paper examines how this directive is implemented by three member states of the EU. The area of investigation that is chosen is the Wadden Sea Region. This region is covered by parts of the countries the Netherlands, Germany and Denmark. In each of these countries a case study area is chosen to investigate the way geese management is handled. In Germany two cases are selected, because Niedersachsen and Schleswig-Holstein pursue different policies.

Only areas that been designated as protection zones for geese were studied. The protection of geese can cause negative feelings among agrarians because the geese can bring about much damage on their crops. Therefore it is examined how the geese management policies, in most of the cases drafted by the regional government, are experienced by agrarians and nature conservationists. The next question was leading for the research:

How did the implementation of the Bird Directive, in particular the implementation of protection measures for geese, take place in the different countries that cover the Wadden Sea Region?

The process is analysed by looking at the way in which spatial planning is handled in the case study areas. Therefore, a literature search into the concept of planning doctrine has been done. A planning doctrine can be defined as *a coherent body of thought concerning: spatial arrangements within an area; the development of that area; and the way both are to be handled* (Faludi 2000, p.312). In addition different actors (farmers organizations, nature conservationists, and regional governments) in the case study areas were interviewed, to discover the way planning processes are handled, in the specifically case of geese management in the Wadden Sea Region.

The concept of planning doctrine is build upon two principles: the principle of spatial organization and the planning principle. The principle of spatial organization deals with the way an actor thinks an area can be designed. To apply this principle on the designation of an area for geese management it was divided into: visions of different actors on nature; and their visions on spatial design. To realize a nature conservation area, or an area with nature functions, it is important for the actors involved in this process to know what the other actors think of as nature. Besides it is important to know how the other actors would like to translate their visions on nature into the spatial design for the area that is discussed.

In the model of Van Amstel *et al* (1988) different visions on nature are distinguished. The suitable visions on nature for the landscape of the Wadden Sea Region are the classical vision, the nature

development vision and the functional vision. In the selected cases there is an integration of functions. The integration of functions can be realised in many ways. In this examination three concepts of spatial strategy are discussed: the casco concept, the method of the 'green coat', and the green-veined landscape. These concepts are developed for the designation of Special Protection Areas.

The planning principle consists of opinions on the form and functioning of a plan, and on the method and realisation. In this paper the planning principles are discussed in two separate chapters. First different implementation processes are exposed. The implementation of the Bird Directive consists of two implementation processes. During the first process areas are designated as Special Protection Areas (SPAs) on the basis of scientific data, without considering economic or social factors. This is an example of a top-down process. In the next step the practical implementation takes place. This process, the method and realisation of the plans, is analysed in the light of the concept of complex decision-making. It is assumed that in a complex situation different actors are interdependent. To develop spatial policy that is well accepted, in this situation, it is necessary to adjust the wishes of different actors for the spatial design of an area to each other.

Secondly, the form and functioning of a plan is discussed. It was assumed that the national context has influence on the way geese management in an area is handled. Therefore the national context and the formal frameworks for nature conservation are described. In most of the cases the area has (or is getting) a formal nature conservation status. Only in the Netherlands geese management is not resulting in a formal nature conservation status of the area.

The case study area in the Netherlands is not designated as a nature conservation area, while this area is not designated as a SPA but as a Forage Area. The main objective of a Forage Area is, in contradiction to the SPAs, not the protection of certain bird species but the limitation of agricultural damage.

Despite the different national contexts it is striking that there are so many parallels in the opinions of the different groups of actors in the case study areas. The actors all have an anthropocentric, functional vision on nature. The most heard comment during the interviews was "they do not like authorities in this area". In all the case study areas the agrarians do not want regulations on how they should use their land. If there is no other possibility than a formal nature conservation status, they do their best to get the weakest formal status. The regional government tries to meet the farmers' wishes and designates the SPAs as nature conservation areas with a weak formal status.

Nature organizations would prefer the areas to be designated as a formal nature conservation area, because they think this is the best guarantee that the area stays protected. In most cases, however, these local nature organizations are not involved in the process of the implementation of special measures in the protection zones.

It points out that the fact that different actors are interdependent of one another to achieve their goals, is not considered in all cases. Regional governments make a plan for the spatial design of an area. In most cases the farmers have any influence during this process, but the local nature organizations have not.

For the acceptance and the success of a policy it is recommended that the actors that have to bring the policy into practice, are involved in the planning process from an early stage onwards.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Summary	7
Lijst met figuren en schema's	12
1. Inleiding	12
1.1 Vraagstelling	13
1.2 Werkwijze	14
1.3 Leeswijzer	16
2. Visies op de ruimtelijke inrichting	18
2.1 Verschillende visies op natuur	18
2.1.1 <i>Scheiding en verweving van functies</i>	20
2.2 Vogelrichtlijn	21
2.2.1 <i>De Vogelrichtlijn: scheiding of verweving?</i>	23
3. De implementatie van de Vogelrichtlijn	25
3.1 Een tweedeling in het implementatieproces	25
3.1.1 <i>Complexiteit besluitvorming</i>	26
4. De Vogelrichtlijn in de nationale context	28
4.1 De nationale context	28
4.1.1 <i>Nederland</i>	28
4.1.2 <i>Natuurgebieden met een wettelijke status in Duitsland</i>	30
4.1.4 <i>Denemarken</i>	32
4.2 Samenvatting	34
5. Ganzenmanagement in het gebied Schildmeer-Hoeksmeer	35
5.1 Ganzenmanagement in het Nederlandse deel van de Waddenregio	35
5.2 Het proces van de aanwijzing van Foerageergebieden	36
5.2 Consensusvorming	38

6. Ganzenmanagement in Rheiderland	41
6.1 Het proces van aanwijzing van het gebied	41
6.2 Consensusvorming	43
7. Ganzenmanagement in Eiderstedt	45
7.1 Het landschap	45
7.2 Het proces van aanwijzing van het gebied	45
7.3 Consensusvorming	47
8. Ganzenmanagement in de Tøndermarsken	50
8.1 Het proces van aanwijzing van het gebied	50
8.2 Consensusvorming	51
9. Conclusie	53
9.1 Visie op de ruimtelijke inrichting	53
9.2 Het proces van de aanwijzing van het gebied	54
9.3 Consensusvorming	55
9.4 Tenslotte	57
9.5 Aanbevelingen	57
Literatuur	58
Gesprekpartners	61
Bijlage 1. Gesprekspuntenlijst	62

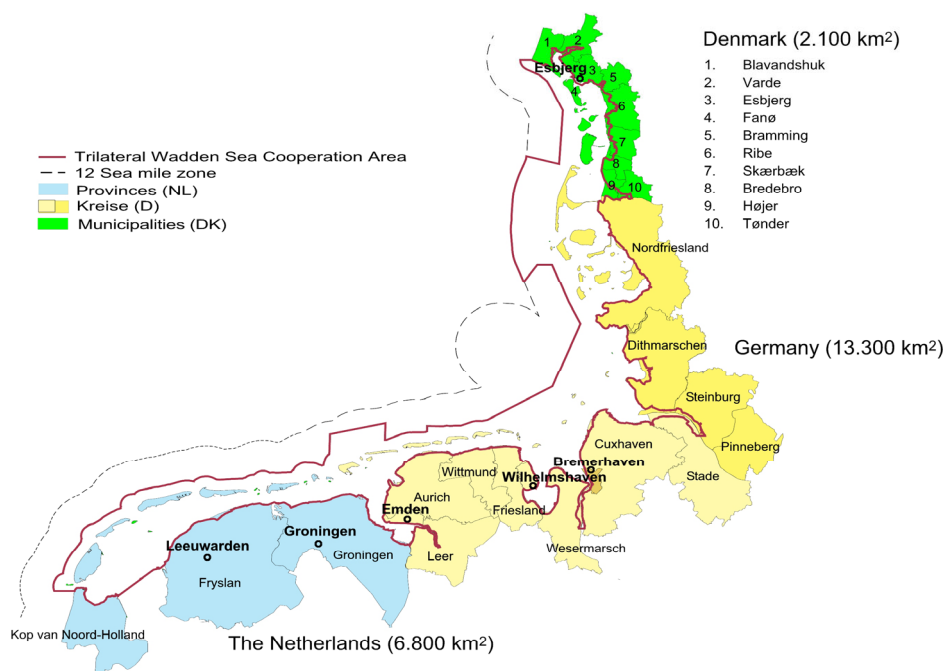
LIJST MET FIGUREN EN SCHEMA'S

Figuur 1.	De internationale Waddenregio	13
Figuur 2.	Vogelrichtlijngebieden in de Waddenregio en de ligging van de casestudy gebieden	15
Schema 1.	Natuurvisies en ruimtelijke strategieën	20
Schema 2.	De beschermingsstatus van in de Waddenregio voorkomende ganzensoorten	23
Schema 3.	Implementatie van de Vogelrichtlijn bij de ruimtelijke strategie verweving	25
Schema 4.	Participatieladder	26
Schema 5.	Ganzenmanagement in de verschillende landen binnen de Waddenregio	34
Schema 6.	Het proces van de aanwijzing van Foerageergebieden	37
Schema 7.	Consensusvorming in het gebied Hoeksmeer-Schildmeer	38
Schema 8.	Consensusvorming in Rheiderland	43
Schema 9.	Consensusvorming in Eiderstedt	48
Schema 10.	Consensusvorming in de Tøndermarsken bij de invoering van het vrijwillige programma voor vernatting van grasland	51

1. INLEIDING

“Vogels kennen geen grenzen” is een veel gehoorde uitspraak die pleit voor de bescherming van vogels in Europees verband. De landen in de Waddenregio, bestaande uit delen van Nederland, Duistland en Denemarken, zijn alle lidstaten van de EU. Daardoor zijn ze verplicht de Vogelrichtlijn te implementeren in hun nationale wet- en regelgeving en Vogelrichtlijngebieden aan te wijzen. Het Duitse deel van de Waddenregio is in dit onderzoek opgesplitst in Niedersachsen en Schleswig-Holstein, omdat in deze Länder afzonderlijk beleid wordt gevoerd. De Waddenregio bestaat uit de Waddenzee, de Waddeneilanden en een deel van de zuidelijke Noordzee, maar ook uit aangrenzende delen van het vaste land (zie figuur 1).

Figuur 1. De internationale Waddenregio



Bron: Common Wadden Sea Secretariat 2004

1.1 Vraagstelling

Na de invoering van de Vogelrichtlijn door de EU in 1979 werden de lidstaten verplicht de in het wild voorkomende vogelsoorten in hun gebied te beschermen. Het is van belang dat elke lidstaat de vogels beschermt, omdat deze geen begrip van grenzen hebben. Hoewel het hier gaat om Europees beleid moeten de lidstaten deze richtlijn elk afzonderlijk implementeren.

Eén van de in het Waddengebied voorkomende vogelsoorten die wordt genoemd als bedreigde soort is de brandgans, maar ook andere in het wild voorkomende ganzen, zoals de grauwe gans en de kolgans, moeten worden beschermd. Deze komen voor in agrarische gebieden en kunnen veel schade aanrichten aan de gewassen. Hierdoor kunnen conflicten ontstaan tussen agrariërs en natuurliefhebbers.

In dit onderzoek is gehandeld vanuit de volgende doelstelling:

Inzicht verkrijgen in de mogelijke conflicten tussen boeren, natuurliefhebbers en overheden als gevolg van de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden in de verschillende landen van de Waddenregio; zodat in de toekomst (eventueel) meer realistische beleidsmaatregelen kunnen worden getroffen.

Dit sluit aan bij de centrale vraagstelling. *Hoe is de implementatie van de Vogelrichtlijn, specifiek de implementatie van beschermingsmaatregelen voor ganzen, verlopen in de diverse gebieden in de Waddenregio?*

Om tot een afweging te komen hoe de verschillende landen omgaan met ganzenmanagement is onderzocht hoe in de verschillende gebieden in het Waddengebied wordt omgegaan met de ruimtelijke ordening. Als uitgangspunt is hiervoor het concept van de planningdoctrine gebruikt. De planningdoctrine wordt gedefinieerd als: *een geheel van samenhangende en duurzame denkbeelden van een planningsubject over: de ruimtelijke orde in een gebied, de ruimtelijke ontwikkeling in een gebied en hoe beide zaken moeten worden aangepakt* (Korthals Altes 1991, p.6).

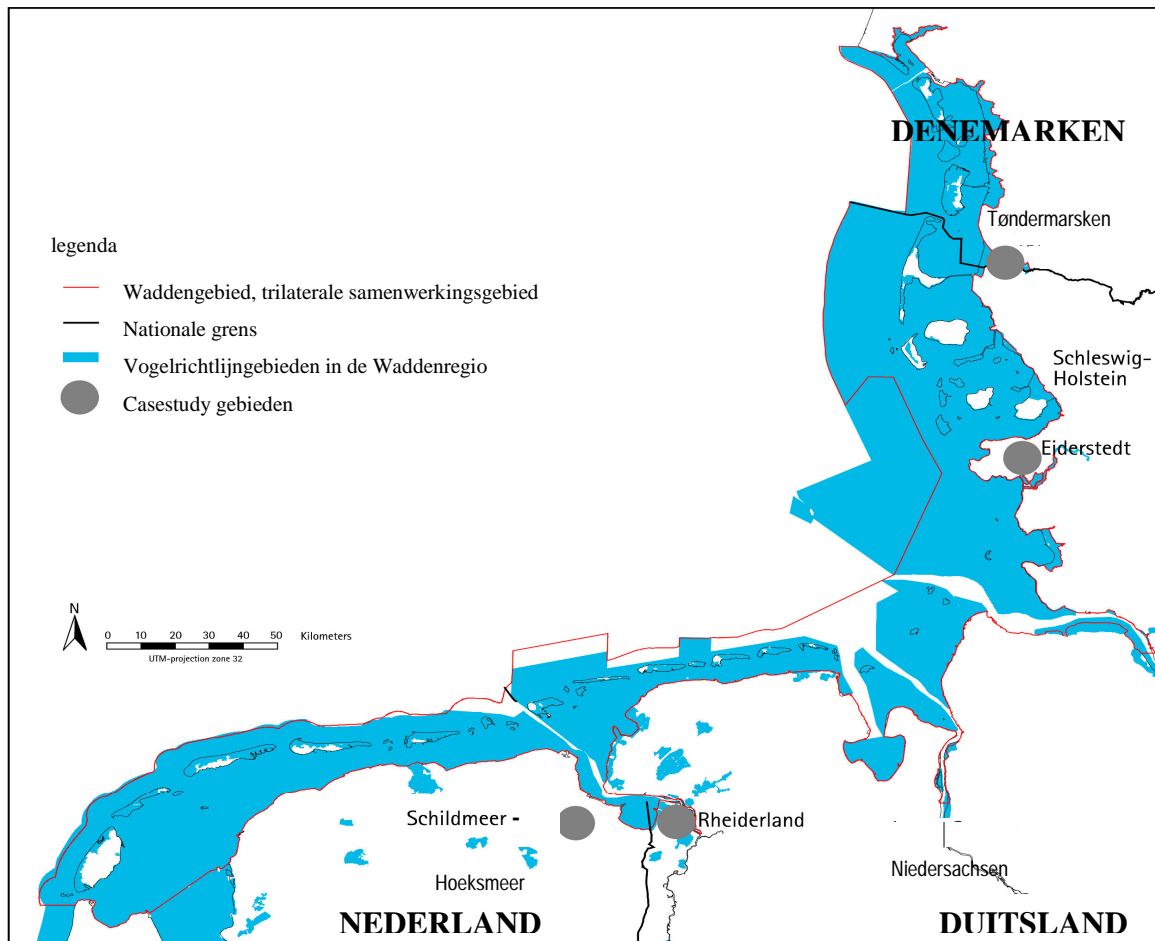
1.2 Werkwijze

Om een beter inzicht te krijgen in de verschillende principes van de planningdoctrine is een literatuuronderzoek uitgevoerd naar het concept van de planningdoctrine. In dit onderzoek wordt een planningdoctrine opgevat als de visie van een actor of een groep actoren op de ruimtelijke ordening. Niet alleen de visies van beleidsmakers worden dus beschouwd als een planningdoctrine, maar ook de visies van bijvoorbeeld natuurorganisaties en landbouworganisaties. De planningdoctrine is opgebouwd uit twee componenten. Ten eerste het inrichtingsprincipe, dit kan worden omschreven als een synthese van een aantal planconcepten voor een bepaald gebied. Het gaat hierbij om de wijze waarop een actor vindt dat een gebied het best kan worden ingericht (Korthals Altes 1991; Faludi en van der Valk 1994). In dit onderzoek gaat het om de aanwijzing van gebieden voor de bescherming van vogels. Daarom is er voor gekozen het inrichtingsprincipe van verschillende actoren te vertalen naar hun visie op natuur, en op de ruimtelijke inrichting van een gebied.

De tweede component van de planningdoctrine is het planningprincipe. Het gaat hierbij om de visie van actoren op de vorm en werking van een plan en de werkwijze en totstandkoming hiervan (Korthals Altes 1991; Faludi en van der Valk 1994). De werkwijze en totstandkoming van plannen is bestudeerd door middel van theorieën over besluitvormingsprocessen. De vorm en werking van een plan is voor een deel afhankelijk van de nationale context waarbinnen een gebied hoort. Daarom zijn de formele kaders voor natuurbescherming in de verschillende landen onderzocht.

Om te onderzoeken hoe deze processen vorm en inhoud hebben gekregen, in het specifieke geval van het ganzenmanagement, zijn interviews gehouden. Er is een selectie gemaakt van vier gebieden. Er werd gekozen voor vier gebieden, zodat in elk land van de Waddenzeeregio een case zou worden onderzocht (zie figuur 2). Hierbij zijn Niedersachsen en Schleswig-Holstein apart behandeld, omdat deze Länder elk afzonderlijk beleid voeren voor ganzenmanagement.

Figuur 2. Vogelrichtlijngebieden in de Waddenregio en de ligging van de casestudy gebieden



Per case zijn interviews gehouden met: de lokale landbouworganisatie, de natuurorganisatie die in het gebied actief is en met de overheidslaag die op het moment van het afnemen van de interviews zich bezighield met ganzenmanagement in het gebied. In een enkel geval werden er per case vier interviews gehouden, dit is gedaan omdat de visies van de lokale natuurorganisatie en de landelijke

natuurorganisatie die in het gebied actief is sterk van elkaar verschillen. Het werd daarom zinvol geacht beide partijen te interviewen.

De interviews zijn gehouden door zowel direct contact als telefonisch contact. In totaal zijn er dertien interviews afgenomen, waarvan vijf telefonisch. De reden voor deze telefonische interviews waren de beperkte tijd en mogelijkheid om meerdere malen een casestudygebied te bezoeken. In het geval van Nedersachsen en Nederland vormde dit geen probleem. De telefonische interviews zijn door mij als een nadeel ervaren. Via direct contact was het waarschijnlijk mogelijk geweest meer informatie te achterhalen. Voor het vormen van een beeld van de gebieden was het erg nuttig dat elk van de gebieden werd bezocht en in drie van de vier gevallen een rondleiding werd gegeven door (een deel van) het gebied.

Doordat de situaties in de vier gebieden sterk van elkaar verschillen is ervoor gekozen een standaard lijst met gesprekspunten op te stellen (zie bijlage 1). Per interview werden er daarnaast aanvullende vragen gesteld, afhankelijk van de situatie in het gebied.

1.3 Leeswijzer

Zoals eerder is aangegeven is het inrichtingsprincipe te omschrijven als de manier waarop een actor vindt dat een gebied het best kan worden ingericht. In dit onderzoek zal de plaats van de natuur in de ruimtelijke inrichting worden beschreven aan de hand van verschillende natuurvisies en de scheiding en/of verweving van functies. Planners zullen bij het maken van een strategie voor natuurbescherming, zoals de Vogelrichtlijn, onder andere worden beïnvloed door algemene trends in het denken over die natuur. Daarnaast is het voor het plannen van een concrete invulling van belang welke visie beleidsmakers en ook andere actoren hebben op natuur.

De implementatie van de Vogelrichtlijn wordt beschreven met betrekking tot gebiedsaanwijzing voor ganzenmanagement. De implementatie van de Vogelrichtlijn is hier opgedeeld in twee stappen (zie schema 3). In hoofdstuk drie worden besluitvormingsprocessen beschreven. Hiermee wordt een kader geschetst voor de analyse van de implementatieprocessen zoals deze zich voor hebben gedaan, of op dit moment voordoen in de geselecteerde gebieden.

De eerste stap voor de aanwijzing van de Vogelrichtlijngebieden is de aanwijzing van gebieden door de lidstaten. Voor deze stap van de implementatie is het van belang dat inzicht wordt verkregen in de nationale planning context. In elk van de verschillende landen is de Vogelrichtlijn op een andere manier wettelijk verankerd. Door deze formele kaders uiteen te zetten kan worden afgeleid hoe de

bescherming van de afzonderlijke gebieden wordt vastgelegd. De nationale planningcontexten voor de verschillende landen zullen daarom in hoofdstuk vier worden beschreven.

Daarna zal in hoofdstuk vijf tot en met acht de situatie in de casestudygebieden worden beschreven, evenals de bevindingen uit de interviews. Hier komt zowel de aanwijzing van gebieden door de lidstaten aan de orde, als de implementatie van de regelgeving in de aangewezen gebieden. De invoering van de Vogelrichtlijn in de gebieden zelf is onderdeel van de tweede stap in het implementatieproces.

Hoofdstuk negen bestaat tenslotte uit een vergelijking van de verschillende casestudygebieden, en de daaruit voortvloeiende conclusies en aanbevelingen.

2. VISIES OP DE RUIMTELIJKE INRICHTING

In dit hoofdstuk zullen mogelijke visies op natuur van verschillende actoren worden behandeld. Inzicht in de denkbeelden die de verschillende actoren hebben over de relatie tussen mens en natuur is een voorwaarde voor een effectieve communicatie tussen deze groepen (van den Born *et al* 2001). Daarnaast zullen verschillende concepten van ruimtelijke inrichting worden besproken, waarin de opvattingen van actoren over natuur kunnen worden vertaald naar ruimtelijk handelen.

2.1 Verschillende visies op natuur

De visies die beleidsmakers, maar ook ander groepen, hebben op natuur vertalen zij naar de voor hen meest wenselijke vorm van ruimtelijke inrichting. De visies van actoren maken hiermee dus een wezenlijk onderdeel uit van hun planningdoctrine, omdat het onderdeel is van hun inrichtingsprincipe. Belangrijk hierbij is het onderverdelen van een gebied in deelgebieden (Korthals Altes 1991).

Voor het behoud en de ontwikkeling van natuur in het agrarisch gebied zijn verschillende visies ontwikkeld over hoe een combinatie van beide functies al dan niet mogelijk is. Scheiding en verweving van functies zullen in het volgende gedeelte verder worden uitgewerkt. In dit gedeelte zal het voornamelijk gaan over zienswijzen van bepaalde groepen of individuen. Dit soort zienswijzen zijn van belang bij het ontwerpen van nationale visies voor natuurbeheer, maar ook in een proces van complexe besluitvorming. Ook de keuze om complexe besluitvorming toe te passen in een planningproces kan worden bepaald door de natuurvisie van de overheid.

De belangrijkste tweedeling in visies op natuur kan worden gemaakt in onderscheid van antropocentrische en ecocentrische benaderingen (van den Born *et al* 2001). Oftewel een mensgerichte benadering, of een benadering die gericht is op hogere groeps- of systeembelangen (Voogd 1999). Verwacht wordt dat natuurbeschermingsorganisaties een ecocentristische visie hebben omdat ze zich inzetten voor het behoud en de ontwikkeling van natuur. Ze gaan hierbij uit van het ecosysteem. Van de regionale overheid en de agrariërs is te verwachten dat ze een mensgerichte benadering kiezen. Door de regionale overheid moeten verschillende belangen worden afgewogen, naast natuurbelangen spelen bijvoorbeeld ook economische belangen een rol. De agrariër wil de natuur zo vormen dat er productief gewerkt kan worden.

Door van Amstel *et al* (1988) is een model opgesteld met vijf verschillende visies op natuur. Dit model wordt hier gebruikt om verschillende natuurontwikkelingen in het agrarisch gebied in te delen. Er wordt onderscheid gemaakt in een klassieke, een natuurontwikkelings-, een functionele, een ecosofische en een duurzaam - technologische visie. De klassieke, natuurontwikkelings-, en

functionele visie zullen hieronder uitvoeriger worden besproken, omdat deze visies passen bij de vormen van landbouw in de casestudygebieden. In de meeste gebieden die zijn onderzocht is er sprake van kleine percelen waarop vee wordt gehouden. Biologische of ecologische landbouw komt niet of nauwelijks voor in deze gebieden. Daarnaast is er op dit moment niet op grote schaal sprake van het braak laten liggen van minder vruchtbare landbouwgronden, om deze gronden voor andere functies te gebruiken.

In de klassieke visie krijgen de landbouwgebieden die vanuit het oogpunt van natuurbehoud het meest waardevol zijn een functieverandering. Ze worden ingericht als natuurgebied. De overige agrarische gebieden blijven de bestemming landbouw houden. Hier wordt wel gestreefd naar een behoud van natuurwaarden, waarvoor beheersvergoedingen beschikbaar zijn. De meest waardevolle gebieden worden beheerd volgens oude agrarische methoden, of methoden die voor de natuurwaarden in gelijke effecten resulteren.

De natuurontwikkelingsvisie gaat er ook (net als de klassieke visie) vanuit dat de meest waardevolle landbouwgebieden veranderen van functie. Het gaat bij de natuurontwikkelingsvisie echter om gebieden die het meest potentieel hebben om te worden ontwikkeld als natuurgebied. Dit kunnen gebieden zijn nabij een bestaand natuurgebied, of gebieden die kunnen worden ontwikkeld als een nieuw natuurgebied. De rest van de landbouwgebieden wordt opgedeeld in hoogproductieve landbouw en multifunctionele extensieve landbouw. In deze laatste vorm is ook plaats voor natuurbeheer. In deze visie wordt er gestreefd naar een samenhangend netwerk van natuurgebieden.

In de functionele visie wordt een integratie van verschillende functies in het agrarisch gebied bepleit. Zowel het behoud van natuur- en landschapswaarden als het gebruik van de gangbare landbouwmethode worden gestimuleerd. Hiertoe wordt samenwerking tussen boeren, particulieren, overheid en natuurbeschermers bevorderd om tot een integrale afweging te komen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de twee eerste visies betrekking hebben op natuurgebieden. De klassieke visie houdt in dat men een natuurgebied wil inrichten met een grote cultuurhistorische waarde. Het gebied kan bestaan uit (half)natuurlijk terrein of een oud agrarisch landschap. Hierbij wordt uitgegaan van het bestaande. De mens heeft een actieve rol bij de instandhouding van de natuurwaarden in de gebieden. Aanhangers van de natuurontwikkelingsvisie zien graag dat er naast de bestaande natuur nieuwe natuur wordt ontwikkeld. De ecologische waarde van het gebied staat hierbij voorop. Het ingrijpen van de mens in de natuur dient daarom te worden geminimaliseerd, zodat natuurlijke processen kunnen plaatsvinden. De functionele visie gaat uit van een verweving van functies, natuur wordt gezien als een aspect van het landschap. Het gaat dus om de functionaliteit en

het optimaal benutten van het landschap. Het past daarom niet binnen deze visie om gebieden in te richten met al enige functie natuur.

2.1.1 Scheiding en verweving van functies

De verschillende visies op natuur kunnen worden vertaald naar concrete concepten voor scheiding of verweving van deze functies in een agrarisch gebied, zoals in schema 1 wordt weergegeven. De ruimtelijke strategieën die hier worden onderscheiden zijn: de casco benadering, de methode van de ruime jas en groene dooradering (van Dorp *et al* 1999).

Schema 1. Natuurvisies en ruimtelijke strategieën

<i>VISIE</i>	<i>SCEIDING / VERWEVING</i>	<i>WELKE NATUUR</i>	<i>RUIMTELIJK PATROON</i>	<i>RUIMTELIJKE STRATEGIE</i>
Klassiek	Scheiding	Conservering van het nog aanwezige oude, pure (half) natuurlijke o.g.v. cultuurhistorie	Gebufferde natuurgebieden in een voortschrijdende maatschappij	Casco benadering
Natuurontwikkeling	Scheiding	Herstel, behoud van het nog aanwezige, en ontwikkeling van potentieel waardevolle gebieden	Een samenhangend netwerk van natuurgebieden in een voortschrijdende maatschappij	Groendooraderde landschap
Functioneel	Verweving	Behoud, herstel van natuur op grond van de situatie en functie voor zowel mens, dier als plant	Een integratie van natuur en maatschappelijke functies door het toepassen van innovatiemethoden	Methode van de ruime jas Verbindingszones binnen het groendooraderde landschap

Naar: van Amstel *et al* 1988; van Dorp *et al* 1999

De casco benadering gaat uit van een scheiding van hoog- en laagdynamische functies. Het landschap wordt opgebouwd als een raamwerk van laagdynamische functies. In de overige ruimte zijn er mogelijkheden voor hoogdynamische functies. Een voorbeeld van een hoogdynamische functie is intensieve landbouw. Laagdynamische functies zijn functies met een grote natuurwaarde, bijvoorbeeld natuurgebieden of agrarisch gebied met een grote natuurwaarde.

In de methode van de ruime jas wordt gebruik gemaakt van bepaalde restricties voor agrarische bedrijven, zodat ze natuurwaarden (kunnen) gaan realiseren. De percelen met natuurwaarden hoeven niet altijd deze natuurwaarde te behouden. Er is de mogelijkheid binnen een bepaald gebied te

schuiven met percelen die een zekere natuurwaarde hebben. Het belangrijkste aspect van deze methode is dat de soorten zich naar plaats en tijd zullen moeten aanpassen. Deze methode is geschikt om op regionale schaal toe te passen.

In het groendoorderde landschap worden op grote schaal elementen behouden of aangelegd als verbindingszones tussen grotere natuurgebieden. Deze landschapselementen zijn onder andere sloten, bermen, houtwallen, maar ook landbouwgronden waarop agrarisch natuurbeheer wordt toegepast.

Nu verschillende inrichtingsvisies op natuur zijn geschetst, kan dit worden vertaald naar een ruimtelijke inrichting van Vogelrichtlijngebieden. Daartoe zal eerst de Vogelrichtlijn worden besproken en daarna zal een uitwerking worden gegeven van de ruimtelijke inrichtingsmogelijkheden.

2.2 Vogelrichtlijn

De Vogelrichtlijn (79/409/EEG) werd in 1979 opgesteld door de Europese Economische Gemeenschap (EEG) met als doel de natuurlijk in het wild voorkomende vogelsoorten in Europa te beschermen. Als motivatie voor het regelen van deze zaken in Europees verband wordt in de richtlijn genoemd dat de vogelsoorten, die in het gebied voorkomen dat de lidstaten van de Europese Unie bestrijkt, voornamelijk trekvogels zijn. Deze vogels maken deel uit van het gemeenschappelijke erfgoed van de lidstaten. De bescherming van vogels wordt bovendien gezien als een “typisch grensoverschrijdend milieuvraagstuk” waar de lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn (EU 2004a).

De algemene maatregelen voor alle vogelsoorten waarvoor de richtlijn geldt (artikel 5) bestaan uit een verbod om:

- *Opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen;*
- *Opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of hun nesten weg te nemen;*
- *In de natuur eieren van deze vogels te rapen en deze – zelfs leeg – in het bezit te hebben;*
- *Deze vogels, met name gedurende de broedperiode opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn wezenlijk van invloed is;*
- *Vogels te houden van soorten die niet mogen worden bejaagd of gevangen.*

Daarnaast geldt dat de lidstaten de populatie van de natuurlijk in het wild voorkomende vogelsoorten op een niveau moeten houden of krijgen dat aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen beantwoord. Hierbij dient rekening te worden gehouden met economische en recreatieve eisen. In bepaalde gevallen mag echter worden afgeweken van de algemene beschermingsmaatregelen, dit geldt onder meer ter voorkoming van schade aan gewassen.

Voor bepaalde vogelsoorten geldt dat ze extra bescherming behoeven, bijvoorbeeld doordat ze met uitsterven worden bedreigd. Deze soorten zijn opgenomen in Annex I van de Vogelrichtlijn. Voor deze vogelsoorten moeten extra maatregelen worden getroffen en ook hun habitats moeten worden beschermd. De bescherming, instandhouding en het herstel van biotopen en leefgebieden zal in eerste instantie moeten worden aangepakt door middel van de volgende maatregelen:

- *Instelling van beschermingszones;*
- *Onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones;*
- *Herstel of weer aanleggen van vernietigde biotopen*
- *Aanleg van biotopen.*

De beschermingszones worden zodanig aangewezen dat het aantal en de oppervlakte van deze gebieden het meest geschikt zijn voor de instandhouding van de soort. Hierbij wordt rekening gehouden met de bescherming die de verschillende soorten behoeven. Ook voor andere soorten, die niet in Annex 1 van de richtlijn worden genoemd kunnen gebieden worden aangewezen. Vooral broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen komen in aanmerking als beschermingszone.

De Special Protection Areas (SPA's) maken onderdeel uit van het Europese netwerk Natura 2000. Binnen de SPA's geldt een verslechteringsverbod. De lidstaten moeten er voor zorgen dat in deze gebieden geen verslechtering, vervuiling of verstoring plaatsvindt, die schadelijk kan zijn voor de vogels. Ook buiten de beschermingszones moet verslechtering en vervuiling van leefgebieden van vogels worden voorkomen.

Natura 2000

De Vogelrichtlijngebieden maken samen met de Habitatrictlijngebieden deel uit van het Europese ecologische netwerk Natura 2000. Dit is een samenhangend netwerk van natuurgebieden. Het netwerk is het belangrijkste concept voor behoud en herstel van biodiversiteit binnen de EU.

Habitatrictlijn

De Habitatrictlijn die werd ingesteld in 1992, vervangt het gedeelte voor de bescherming van leefgebieden uit de Vogelrichtlijn. In artikel 7 van de Habitatrictlijn wordt dan ook geschreven dat de verplichtingen voortkomende uit artikel 6 van de Habitatrictlijn in de plaats komen voor de verplichtingen wat betreft de speciale beschermingszones.

In artikel 6 van de Habitatrictlijn worden de instandhoudingmaatregelen van de speciale beschermingszones genoemd. Hierin wordt gezegd dat deze *zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke,*

bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen (EU 2004b) behelzen. De instandhoudingmaatregelen houden in dat er geen verslechtering of versturende factoren op mogen treden in het gebied, wanneer deze een significant effect zouden kunnen hebben op de doelstellingen van deze richtlijn.

Plannen voor het gebied, uitgezonderd plannen die nodig zijn of verband houden met het beheer, zullen moeten worden beoordeeld. Wanneer een plan ondanks een negatieve beoordeling toch moet worden gerealiseerd, om dwingende redenen van openbaar belang, moeten compenserende maatregelen worden genomen door de Lidstaat.

In dit hoofdstuk worden de aspecten van de Vogelrichtlijn behandeld die invloed hebben op de ruimtelijke inrichting van een gebied. De aspecten die betrekking hebben op de vorm van besluitvorming zullen in hoofdstuk 3 worden besproken. Aan de aspecten die van belang zijn voor de implementatie in de nationale wetgeving wordt aandacht gegeven in hoofdstuk 4.

2.2.1 De Vogelrichtlijn: scheiding of verweving?

De Vogelrichtlijn heeft twee kanten.

Ten eerste is er een algemene bescherming van de genoemde vogelsoorten. Dit geldt voor het hele gebied van de Europese Unie. Ten tweede is er aan de lidstaten opgedragen om speciale gebieden aan te wijzen voor de bescherming van vogelsoorten. Het gaat hier dan vooral om soorten die worden genoemd in Annex I van de Vogelrichtlijn. Dit zijn soorten die extra bescherming behoeven. In dit onderzoek wordt bestudeerd welke maatregelen er worden genomen door de verschillende landen voor de bescherming van ganzen in speciale beschermingszones. De beschermingsstatus van de verschillende soorten die regelmatig voorkomen in de Waddenregio wordt getoond in schema 2.

Schema 2. De beschermingsstatus van in de Waddenregio voorkomende ganzensoorten

Beschermingsstatus	Nederlandse naam	Latijnse naam
Annex I	Brandgans	Branta leucopsis
Annex II / 1	Rietgans	Anser fabalis
	Grauwe gans	Anser anser
	Canadese gans	Branta canadensis*
Annex II / 2	Kleine rietgans	Anser brachyrhynchus
	Kolgans	Anser albifrons
	Rotgans	Branta bernicla
Annex III / 2	Kolgans	Anser albifrons albifrons
	Grauwe gans	Anser anser

*is zeldzamer in de waddenregio

Bron: EU 2004a

Zoals uit schema 2 kan worden afgeleid is alleen de Brandgans opgenomen in Annex I van de Vogelrichtlijn. In deze lijst staan de soorten die het meest bescherming behoeven, de nodig geachte bescherming van de vogelsoorten neemt af naarmate ze in een lijst zijn geplaatst met een hoger

nummer. Het is daarom logisch dat, wanneer er gebleken is uit monitoring dat een gebied een belangrijk leefgebied is voor de brandgans, het wordt aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Voor Vogelrichtlijngebieden in de Waddenregio die zijn onderzocht is dit ook het geval. Deze gebieden zijn foerageer - en rustgebieden voor de vogels.

De tweedeling in de Vogelrichtlijn kan ook worden uitgedrukt in verschillende ruimtelijke strategieën van scheiding en verweving (zie schema 1). De algemene bescherming van vogels en de bescherming van bepaalde soorten in het agrarische gebied zijn voorbeelden van verweving van functies. De algemene bescherming van vogelsoorten kan worden geplaatst onder de functionele visie op natuur. Het gaat hierbij om de bescherming van de vogelsoorten. De vogels, hun eieren en nesten moeten met rust gelaten worden, maar er is geen sprake van een ruimtelijke strategie achter dit beleid. Het gaat meer om de bewustwording, het rekening houden met de vogelsoorten in het agrarische landschap.

De gebiedsaanwijzing voor de bescherming van bepaalde soorten in het agrarische gebied valt ook onder de functionele visie op natuur. Dit is het geval wanneer natuur als nevenfunctie wordt gezien naast bijvoorbeeld de landbouw. De bescherming van ganzen is hier een goed voorbeeld van. Voor de ganzen is het belangrijk dat het agrarische gebied ‘normaal’ wordt gebruikt, zodat er kort gras voor hen beschikbaar is. De economische functie, in dit geval landbouw, moet zodanig worden aangepast dat de bescherming van leefgebieden en/of soorten wordt gegarandeerd. Bij deze gebiedsaanwijzing is er wel sprake van een ruimtelijke strategie achter het beleid. Deze strategie kan worden gezien als een uitwerking van beleidsmaatregelen voor de functionele natuurvisie. Afstemming van verschillende visies van actoren is dus van belang.

Er is sprake van scheiding, wanneer gebieden worden aangewezen die niet voor de landbouw in gebruik zijn, maar als rustplaatsen door de ganzen worden gebruikt. De ganzen rusten namelijk 's nachts bij voorkeur op open water. De wateren worden in deze situatie vaak als volledig natuurgebied beschouwd, en zijn ingericht vanuit een klassieke dan wel natuurontwikkelingsvisie. De gebieden kunnen onderdeel zijn van een groendooraderd landschap (Natura 2000 gebieden) en/of deel uitmaken van de inrichting van een gebied volgens het casco concept.

De Vogelrichtlijngebieden maken deel uit van het ecologische netwerk Natura 2000. Dit kan worden geplaatst onder het concept van het groendooraderde landschap. Er is hier echter geen sprake van aaneengesloten natuurgebieden, maar van zogenaamde “stepping stones”. De gebieden zijn zodanig op elkaar aangesloten dat de vogels gemakkelijk van het ene gebied naar het andere kunnen ‘hoppen’. Het ecologische netwerk bestaat uit gebieden die zijn ingericht volgens de functionele, natuurontwikkelings- en klassieke visie.

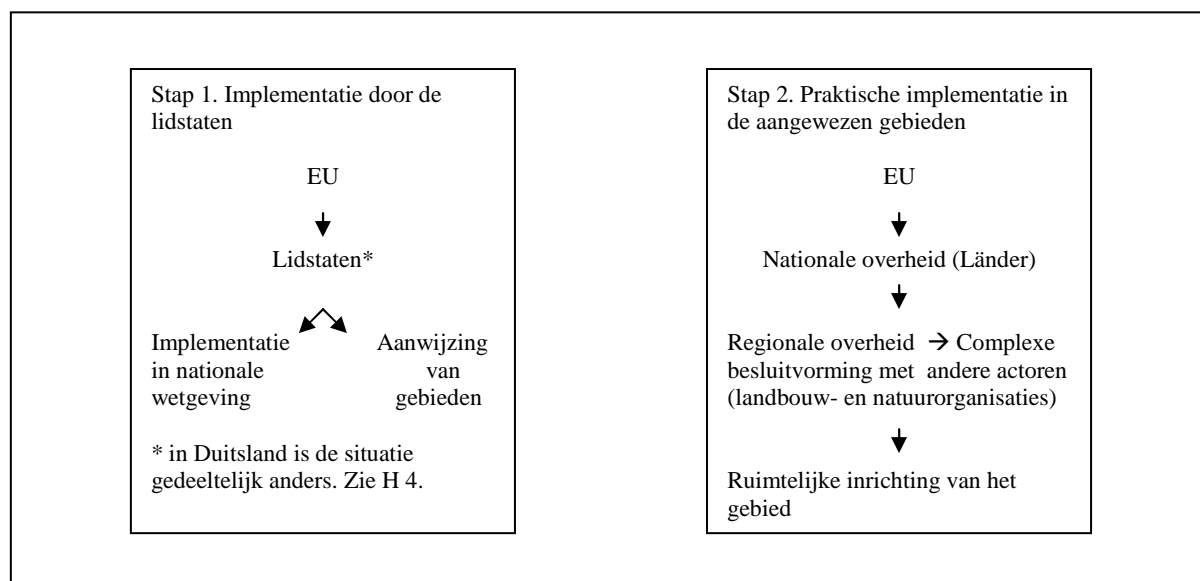
3. DE IMPLEMENTATIE VAN DE VOGELRICHTLIJN

In dit hoofdstuk zal worden besproken hoe het proces van implementatie van de Vogelrichtlijn voor het aanwijzen van gebieden kan plaatsvinden. Er zal worden ingegaan op de planningbenaderingen die kunnen worden gekozen door de overheid. De besluitvorming zal inzichtelijk worden gemaakt om het mogelijk te maken een analyse te geven van het proces dat zich heeft voorgedaan bij de aanwijzing van de betreffende gebieden. Daarom wordt de rol van actoren in het planvormingsproces, doelvlechting en verschillende manieren waarop actoren kunnen deelnemen aan het planningproces besproken. De zienswijzen van actoren betreffende deze aspecten van het implementatieproces maken deel uit van de planningprincipes van de verschillende actoren. Hiermee geven de actoren uiting aan hun visie op de werkwijze en totstandkoming van een plan.

3.1 Een tweedeling in het implementatieproces

De implementatie van de Vogelrichtlijn door de lidstaten van de Europese Unie bestaat uit twee afzonderlijke processen (zie schema 3).

Schema 3. Implementatie van de Vogelrichtlijn bij de ruimtelijke strategie verweving



Ten eerste worden door nationale overheden (in Duitsland door de Länder) Vogelrichtlijngebieden aangewezen. Deze aanwijzing vindt plaats op basis van gegevens over de vogelpopulatie in het gebied, voornamelijk van vogelsoorten die worden genoemd in Annex I van de Vogelrichtlijn. Het proces van het vaststellen van de gebieden, welke als Vogelrichtlijngebied zullen worden aangemerkt, is sectoraal. De gebieden worden aangewezen vanuit een ecocentrische optiek. Er wordt op basis van cijfers besloten welke gebieden het meest geschikt zijn, daarbij geen rekening houdend met sociale en economische factoren. Dit is dus zeer sterk een topdown proces. In dit proces stelt de overheid vast, of laat door organisaties gespecialiseerd in het monitoren van vogels vaststellen, welke gebieden de

meest belangrijke leefgebieden vormen voor de vogelsoorten, die zij vanuit de Vogelrichtlijn verplicht is te beschermen.

Vaak wordt er wel de mogelijkheid geboden om bezwaar te maken tegen de aanwijzing van de gebieden of wordt er informatie gegeven aan de betrokkenen, maar er is geen sprake van echte participatie (zie schema 4). Hierdoor kan frictie ontstaan tussen de actoren. Hoewel het niet zo hoeft te zijn dat alles wordt geregeld door de regionale overheid, kan bij lokale actoren hierdoor enige weerzin worden gewekt tegen de manier van optreden door de overheid. Participatie zonder verdeling van macht is dan ook een leeg en frustrerend proces voor de actoren zonder macht. Maar het maakt het wel mogelijk voor de partij die de macht heeft (de overheid in dit geval) te beweren dat alle partijen zijn betrokken in het proces (Arnstein 1969).

Schema 4. Participatieladder

Non participatie	Manipulatie
	Therapie
Symbolische participatie	Informeren
	Consultatie
	Tevreden stellen
Echte participatie	Samenwerking
	Bevoegdheden delegatie
	Zelfbeschikking

Bron: Arnstein 1969; Voogd 1995

3.1.1 Complexe besluitvorming

Het tweede proces is de praktische invulling van de aanwijzing van het gebied. In dit onderzoek worden landbouworganisaties, natuurorganisaties en regionale overheden beschouwd als de belangrijkste actoren bij ganzenmanagement op regionaal niveau. Door de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende actoren in de gebieden ontstaan complexe situaties, daarom wordt dit implementatieproces geanalyseerd met behulp van het concept complexe besluitvorming (zie Teisman 1995; De Roo 2001). Het resultaat van complexe besluitvorming is niet op voorhand te voorspellen. Dit is afhankelijk van acties en reacties van alle actoren in het planningproces (Teisman 1995). Het gaat hierbij om doelvervlochtening, ofwel de vorming van consensus. Belangrijke factoren bij de vorming van consensus zijn (Voogd 1995):

- De institutionele en politieke context;
- Het karakter van de informatie;
- De eigenschappen van actoren;
- Communicatiestructuren en –mogelijkheden;
- Tijd en timing.

Door middel van doelvervlochtening ontstaat de mogelijkheid om de betrokken actoren, met hun verschillende visies op het probleem, op één lijn te krijgen. Echte participatie is een voorwaarde bij complexe besluitvorming. Hierdoor wordt het voor de verschillende actoren mogelijk de visies van

elkaar te ontdekken, en wat belangrijker is, waarom deze actoren het probleem op deze wijze bekijken (Innes 1996). Door deze inzichten is het mogelijk om als actor strategisch gedrag te ontwikkelen (Teisman 1995).

De onderlinge afhankelijkheid van actoren kan worden uitgedrukt in de verdeling van macht en middelen. Doordat de regionale of nationale overheid middelen van andere partijen nodig heeft om het doel te bereiken dat door hogere overheidsniveau's is vastgesteld, geeft dit de andere partijen een vorm van macht. De verdeling van macht kan worden ingedeeld in vier vormen (Korthals Altes 1995; Voogd 1995):

- Economische macht: het beschikken over schaarse goederen waar anderen op zijn aangewezen;
- Politieke macht: de beschikking over middelen van reguliere uitoefening van geweld;
- Affectieve macht: het vermogen anderen emotioneel aan zich te binden;
- Cognitieve macht: het kunnen beschikken over speciale kennis die ook voor anderen waardevol is.

De verdeling van macht tussen de actoren is een belangrijk gegeven bij de totstandkoming van doelvervlechting. Actoren met een grote hoeveelheid macht en middelen worden in staat geacht meer van hun doelen te verwezenlijken dan actoren met weinig macht en middelen. Dit hangt ook af van de manier waarop actoren met de macht en middelen omgaan.

4. DE VOGELRICHTLIJN IN DE NATIONALE CONTEXT

In dit hoofdstuk zal de implementatie van de Vogelrichtlijn door de lidstaten worden beschreven. Het gaat hierbij om de verankering van de Vogelrichtlijn in de nationale wetgeving en de aanwijzing van gebieden als Special Protection Areas (SPAs) en andere gebieden voor de bescherming van vogels. In deze studie worden hierbij uitsluitend gebieden betrokken die zijn aangewezen voor (onder andere) de bescherming van ganzen. De formele kaders voor natuurbescherming in de verschillende landen kunnen worden opgevat als onderdeel van de planningprincipes van de actoren in de gebieden. Ze geven weer hoe plannen in een gebied aan wettelijke normen zijn gebonden. De visie van een actor op de (toekomstige) wettelijke status van een gebied kan in het implementatieproces als onderhandelingsstrategie worden ingezet om bepaalde doelen te bereiken. De actoren kunnen hiermee aangeven wat zij zien als kansen en bedreigingen.

4.1 De nationale context

De door de EEG opgestelde beschermingsprincipes voor vogels zijn vastgesteld in een richtlijn. Dit kan worden beschouwd als een bindend advies aan de lidstaten. Maar de lidstaten moeten de algemene bescherming van vogels en de aanwijzing van de beschermingszones wel inpassen in hun eigen systeem. Elke lidstaat kan hierdoor zijn eigen interpretatie geven aan de teksten van deze Europese richtlijn. Daarom zullen hieronder de wettelijke verankering en de verantwoordelijkheden van de verschillende overheidsniveaus voor de aanwijzing van de gebieden worden beschreven.

4.1.1 *Nederland*

In Nederland bestaan er drie vormen van natuurgebieden met een wettelijke status. Deze zullen hierna worden besproken.

Nationaal Park

In Nederland wordt een Nationaal Park gedefinieerd als een aaneengesloten natuurgebied van tenminste 1000 ha, bestaande uit natuurgebieden, wateren en/of bossen, welke over een bepaald landschap en flora- en fauna beschikken. In deze gebieden wordt de mogelijkheid geboden voor recreatie (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2004a).

Staats- of beschermde Natuurmonumenten

Staats- of beschermde Natuurmonumenten zijn gebieden die voor natuurbescherming zijn aangewezen volgens de Natuurbeschermingswet. De terreinen en/of wateren worden aangewezen vanwege hun natuurwetenschappelijke betekenis of hun natuurschoon. Het is niet toegestaan in een staats- of

beschermd natuurmonument¹ handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen die schade kunnen veroorzaken aan de natuurwaarden van het gebied, of die het gebied ontsieren.

Vogel- en Habitatrictlijngebieden

Gebieden die zijn aangewezen als Vogel- en/of Habitatrictlijngebieden worden op dit moment beschermd volgens artikel 6 van de Habitatrictlijn. Hieronder vallen ook Ramsargebieden, omdat deze in alle gevallen samenvallen met bovengenoemde gebieden. Nadat de nieuwe Natuurbeschermingswet wordt ingesteld, zal deze de bescherming van Vogel- en Habitatrictlijngebieden waarborgen.

Naast deze afzonderlijke natuurgebieden bestaat er in Nederland, evenals in de andere afzonderlijke landen, naast het Europese ecologische netwerk een nationale ecologische hoofdstructuur (EHS). Dit is een netwerk van natuurgebieden, waaronder natuurgebieden met een wettelijke status, verbonden door zones met een zekere natuurwaarde, bijvoorbeeld percelen waarop agrarisch natuurbeheer plaatsvindt. 95% van de Vogel- en Habitatrictlijngebieden behoort tot de EHS. Voor alle gebieden binnen de EHS gelden natuurbeschermingsplannen. Op basis hiervan kunnen grondeigenaren in de natuurgebieden door middel van beheersovereenkomsten compensatie ontvangen.

De locatie van Vogelrichtlijngebieden wordt vastgesteld door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De concrete invulling van het beheer in het gebied is in handen van de betreffende provincie.

De aanwijzing van de Foerageergebieden voor ganzen vindt plaats volgens een ander principe. Door de nationale overheid worden hiervoor quota's uitgedeeld aan de provincies, wat inhoudt dat een provincie een bepaald aantal hectares binnen de provinciale grenzen moeten aanwijzen als Foerageergebieden. De provincie beslist daarna op basis van het aantal ganzen dat voorkomt welke gebieden worden aangewezen. Dit gebeurt in overleg met betrokkenen. De beheersovereenkomsten voor deze gebieden gelden voor een periode van zes jaar.

Buiten de Foerageergebieden is het voor agrariërs mogelijk compensatie te ontvangen voor de schade aan gewassen. De boeren moeten dan wel aan kunnen tonen dat hun best hebben gedaan om de ganzen (de grauwe gans en de kolgans), die de schade hebben veroorzaakt, te verjagen. Het verjagen van de brandgans, de rotgans en de rietgans is echter niet toegestaan.

¹ Er wordt in de wetgeving onderscheid gemaakt tussen staats- en beschermde natuurmonumenten omdat de gebieden in eigendom van de staat een zelfde bescherming zouden moeten krijgen als gebieden die niet in eigendom zijn van de staat. Het gaat er vooral om dat verbodsbepalingen tegen derden kunnen worden aangewend in staatsnatuurmonumenten.

4.1.2 Natuurgebieden met een wettelijke status in Duitsland

De bepalingen voor natuurgebieden met een wettelijke status zijn opgenomen in de federale natuurbeschermingswetgeving van Duitsland. De implementatie van de Vogelrichtlijn in de wetgeving van de Länder is, in ieder geval in grote mate, gelijk (Niedersachsen 2004; Schleswig-Holstein 2003). In de federale natuurbeschermingswet en in de natuurbeschermingswet van de Länder is de bescherming van de gebieden vastgelegd. Ook de ruimtelijke ordeningsplannen zijn zodanig aangepast dat alle aspecten van Natura 2000 hierin zijn geïntegreerd.

De aanwijzing van gebieden wordt uitgevoerd door de Länder op basis van wetenschappelijke informatie. Er is de mogelijkheid om bezwaar te maken voor o.a. lokale overheden, landeigenaren, NGO's. Daarna worden deze gebieden doorgespeeld naar de federale regering die het dan weer doorgeeft aan de EU. Het praktische beheer van de gebieden wordt ingevuld door regionale overheden.

Sommige, maar niet alle gebieden zijn aangewezen als een bestaande categorie van natuurbeschermingsgebied, een gebied met een wettelijke status. Het werkelijke beheer van de gebieden vindt doorgaans plaats door "Vertragsnaturschutz" (agrarisch natuurbeheer met contracten) en/of deelname aan "agri-environmental schemes".

De verschillende vormen van natuurgebieden met een wettelijke status in Niedersachsen en Schleswig-Holstein zullen hieronder worden beschreven.

National Park

Nationale Parken in Duitsland zijn gebieden met een relatief groot oppervlak (13 000 tot 285 000 ha). Deze gebieden moeten geen of weinig schade hebben ondervonden van menselijk ingrijpen. Het hoofddoel van de bescherming van deze gebieden is dan ook de bescherming van de inheemse flora en fauna en het behouden van een groot aantal soorten. Recreatie mag alleen plaatsvinden als het niet in strijd is met de natuurdoelen (Artikel 24 van het Bundesnaturschutzgesetz). Twee van de grootste nationale parken van Duitsland zijn het Niedersachsische Wattenmeer en het Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer.

Naturparke

De natuurparken dienen een voldoende omvang te hebben (4 000 tot 200 000 ha), en voor het grootste gedeelte te bestaan uit Natur- en Landschaftsschutzgebiete. Deze gebieden worden waardevol geacht vanwege hun natuurwaarde en in deze gebieden moet duurzaam toerisme worden ontwikkeld (Artikel 27 van het Bundesnaturschutzgesetz).

Naturschutzgebiete

Naturschutzgebiete moeten worden beschermd vanwege de soorten en habitats in het gebied, het belang voor de wetenschap en hun zeldzaamheid. Alle handelingen die het gebied kunnen verstoren, beschadigen of veranderen zijn verboden. Hierop kunnen uitzonderingen worden gemaakt wanneer de handelingen de beschermingsdoelen niet beïnvloeden (Niedersachsen 2004).

Landschaftsschutzgebiete

In Landschaftsschutzgebiete mogen de karakteristieken van het landschap niet worden aangetast. De gebieden worden aangewezen om hun: (potentiële) natuurwaarden, unieke of mooie landschap en het belang van het gebied voor recreatie. Wanneer een gebied wordt aangewezen als Landschaftsschutzgebiet zijn er geen directe veranderingen voor agrariërs. Het is echter niet mogelijk in de toekomst grasland te gaan gebruiken als akkerland, omdat hierdoor het landschap sterk verandert.

4.1.2.1 Niedersachsen

De bescherming van speciale gebieden is neergelegd in het Niedersächsisches Naturschutzgesetz. Speciale beschermingszones buiten de nationale parken of Biosphärenreservats dienen te worden bestemd als beschermde delen van natuur en landschap (Niedersachsen 2004). Dit betekent een aanwijzing als Natur - of Landschaftsschutzgebiet, Naturdenkmal of Geschütztes Landschaftsbestandteil.

De aanwijzing van de gebieden als Vogelrichtlijngebied gebeurt door het Niedersächsisches Umweltministerium. De Bezirksregierung gaat over de praktische invulling van de gebieden. De Bezirksregierung is per 1 januari 2005 opgeheven, en overgegaan in het Niedersächsisches Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küstenschutz und Naturschutz.

In Niedersachsen vindt alleen ganzenmanagement plaats in Vogelrichtlijngebieden die zijn aangewezen vanwege hun belang als leefgebied voor ganzen. In deze gebieden biedt de overheid het programma “Nordische Gastvögel” aan. Agrariërs kunnen vrijwillig meewerken aan dit programma en krijgen compensatie voor de beheersmaatregelen die ze treffen. De contracten worden afgesloten voor een periode van vijf jaar. Er is geen compensatie mogelijk voor de schade die is aangericht aan gewassen (Niedersächsisches Umweltministerium 2002).

Ook buiten de Vogelrichtlijngebieden wordt er geen vergoeding gegeven voor de schade door ganzen. Het is hier wel toegestaan ganzen weg te jagen. Alleen op de grauwe gans is jacht toegestaan van 1 november tot 15 januari.

4.1.2.2 Schleswig-Holstein

Ondanks de overeenkomsten in de natuurgebieden met een wettelijke status zijn er toch verschillen waar te nemen in de praktische invulling van de wetgeving. Net als in Niedersachsen is in Schleswig-Holstein het ministerie verantwoordelijk voor de aanwijzing van de Vogelrichtlijngebieden. Maar de praktische implementatie is in handen van de Kreise.

De wijze van ganzenmanagement in Schleswig-Holstein verschilt ook van die in Niedersachsen. In Schleswig-Holstein wordt op traditionele rustplaatsen van ganzen het programma “Nahrungsgebiete für Gänse und Enten” aangeboden. Deze rustplaatsen bevinden zich in een strook van tien kilometer langs de westkust, de oevers van de Elbe, beide zijden van de Eider tot aan de sluis Neufeld, en de eilanden. Dit programma wordt op vrijwillige basis aangeboden. Boeren die willen meewerken, gaan een contract aan voor vijf jaar (Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein 2003).

Wanneer boeren niet meedoen aan een programma voor agrarisch natuurbeheer krijgen ze geen vergoeding voor eventuele schade, maar ze mogen de ganzen wel weggagen en op de ganzen schieten. Op de brandgans mag alleen worden geschoten om hem weg te jagen.

4.1.4 Denemarken

In Denemarken wordt geen groot belang gehecht aan Nationale Parken, hetgeen wel in andere Europese landen het geval is. De beschermde natuurgebieden in het land zijn kleinere gebieden die worden aangewezen vanwege hun speciale leefgebieden, deze kleinere natuurgebieden vormen samen een netwerk (Bromley 1997). Daarnaast is er veel aandacht voor de integratie van natuur en andere functies, zoals landbouw.

Habitats

Zoals gezegd zijn de traditionele natuurgebieden met een wettelijke status verschillende leefgebieden. In de Natuurbeschermingswet worden deze habitattypen beschreven en worden er gedetailleerde beperkingen neergelegd voor ontwikkelingen in de genoemde gebieden.

Internationale Beschermingszones

In de internationale beschermingszones, aangewezen als Vogel-, Habitat- en/of Ramsargebieden, gelden dezelfde beschermingsmaatregelen. Deze zijn vastgelegd in de Natuurbeschermingswet. Daarnaast is er een speciale verordening opgesteld die de bescherming in de gebieden moet garanderen. De “bekendtgørelse” geeft bindende bepalingen voor internationale beschermingszones.

Deze zullen moeten worden opgenomen in regionale en lokale plannen. In de verordening zijn ook bepalingen opgenomen dat plannen het gebied niet mogen schaden en er geen verstoring van de leefgebieden mag optreden. Deze verordening neemt de plaats in van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, en daarmee is er ook de bescherming van in het wild levende vogelsoorten in opgenomen.

De aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden gebeurt door het “Skov- og Naturstyrelsen”. Dit is onderdeel van de nationale overheid. Lokale en regionale overheden nemen beslissingen over de meeste aan Natura 2000 gerelateerde zaken, waaronder grondgebruik. Hiertoe werd in 1998 de eerder genoemde speciale verordening opgesteld, als richtlijn voor lokale en regionale overheid, voor de implementatie van de aan Natura 2000 gerelateerde wetgeving. De nationale overheid is verantwoordelijk voor Natura 2000 sites op zee.

In Denemarken worden ganzen niet beschermd door speciale beheersmaatregelen die door boeren of particulieren kunnen worden uitgevoerd. Wel worden er maatregelen genomen om de schade die aangericht wordt door ganzen zo veel mogelijk te beperken. In de lente worden bijvoorbeeld op enkele plaatsten aan de westkust gebieden ingericht met aantrekkelijk voedsel voor de ganzen, zodat de schade op landbouwgronden beperkt blijft. Er wordt geen compensatie betaald voor de schade die is aangericht door ganzen. De mogelijkheid om op ganzen te jagen (van 1 september tot 31 december) wordt als compensatie gezien voor de schade op de percelen, ook worden ganzen verjaagd door andere afschrikmethoden. Daarnaast is de algemene opinie dat men rekening moet houden met schade door wild, het hoort er bij (Laursen 2002).

4.2 Samenvatting

Een samenvatting van de overeenkomsten en de verschillen tussen de landen wordt weergegeven in schema 5.

Schema 5. Ganzenmanagement in de verschillende landen binnen de Waddenregio

	Nederland	Niedersachsen	Schleswig-Holstein	Denemarken
Welke gebieden	Foerageergebieden	Vogelrichtlijngebieden	Vogelrichtlijngebieden	Vogelrichtlijngebieden
Wettelijke status	nee	Ja In te vullen door de regionale overheid	Ja In te vullen door de regionale overheid	Ja In te vullen door de regionale overheid
Verschillen binnen en buiten de aangewezen gebieden	Buiten de gebieden is schadevergoeding mogelijk. Binnen de gebieden worden programma's aangeboden voor ganzenopvang en is er de mogelijkheid voor schadevergoeding	Buiten de gebieden is er geen schade- of opvangvergoeding mogelijk en worden geen programma's voor Vertragsnaturschutz aangeboden. Binnen de gebieden is er de mogelijkheid een opvangvergoeding te ontvangen door te participeren in een programma voor Vertragsnaturschutz.	Zowel binnen als buiten Vogelrichtlijngebieden wordt een programma voor Vertragsnaturschutz aangeboden voor de opvang van ganzen. Door hier aan mee te doen kunnen boeren een opvangvergoeding ontvangen.	Buiten de gebieden is er geen vorm van schade- of opvangvergoeding mogelijk Binnen de Vogelrichtlijngebieden moeten de soorten waarvoor het gebied is aangewezen met rust worden gelaten. Andere ganzensoorten mogen worden bejaagd. Er is geen opvang- of schadevergoeding mogelijk

5. GANZENMANAGEMENT IN HET GEBIED SCHILDMEER – HOEKSMEEER

In dit gedeelte zal voor het gebied Schildmeer-Hoeksmeer het ganzenmanagement door middel van gebiedsbescherming worden besproken. Ganzenmanagement in het gebied kan worden beschouwd als de praktische invulling van het beleid voor Vogelrichtlijngebieden of Foerageergebieden. In de Nederlandse situatie wordt dit op een andere manier gedaan dan in de andere landen in het onderzoeksgebied. Daarom zal eerst op de algemene ganzenmanagement in Nederland worden ingegaan, vervolgens wordt het implementatieproces in het specifieke gebied, Schildmeer-Hoeksmeer, beschreven.

5.1 Ganzenmanagement in het Nederlandse deel van de Waddenregio

In het Nederlandse deel van de Waddenregio zijn geen agrarische gebieden aangewezen als Special Protection Area. Hierin onderscheidt Nederland zich van de andere landen in de Waddenregio. De gebieden die in het Nederlandse deel van de Waddenregio zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebieden, zijn voornamelijk wateren die 's nachts door ganzen gebruikt worden om te rusten. Door het Rijk is nieuwe regelgeving opgesteld die voorziet in de aanwijzing van Foerageergebieden voor ganzen. Deze Foerageergebieden zijn wel gelegen in het agrarisch gebied. Opvallend is dat de aanwijzing van de Foerageergebieden wordt verklaard als voortkomend uit de Flora - en Faunawet. Dit is een wet die de algemene bescherming van vogels regelt, terwijl de aanwijzing van onder andere Vogelrichtlijngebieden geregeld is in de Natuurbeschermingswet². Zoals in hoofdstuk twee is beschreven, is het voor de algemene bescherming van vogels niet gebruikelijk een plan voor ruimtelijke inrichting van gebieden op te stellen.

Het onderzochte gebied is aangewezen als Foerageergebied, voornamelijk voor kolganzen en grauwe ganzen. In Nederland, net als in de andere landen, geldt een algemene wet (de eerder genoemde Flora- en Faunawet) die regelt dat brandganzen, kleine rietganzen en rotganzen met rust gelaten dienen te worden. Voor de aantoonbare schade die de dieren aanrichten worden de agrariërs in Nederland gecompenseerd. Door nieuwe wetgeving is het buiten de aangewezen Foerageergebieden toegestaan om kolganzen en grauwe ganzen te verjagen. In de Foerageergebieden worden ze echter helemaal met rust gelaten (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2004b). Het idee hierachter is dat ganzen intelligente dieren zijn die in de toekomst weten waar de opvanggebieden zich bevinden.

De gebieden die zijn en worden aangewezen als Foerageergebieden in Nederland dienen hiermee dus niet om de meest bedreigde ganzensoorten, zoals de brandgans, te beschermen. Het voornaamste doel

² De Natuurbeschermingswet is een speciale wet die gebiedsbescherming waarborgt.

is de landbouwschade buiten de Foerageergebieden te beperken door gebieden aan te wijzen waar de ganzen wel ongestoord kunnen eten.

5.2 Het proces van de aanwijzing van Foerageergebieden

In het gebied Schildmeer-Hoeksmeer zijn de agrariërs in 2000 begonnen met de vrijwillige opvang van ganzen. Dit is ontstaan vanuit een eigen initiatief van de boeren naar aanleiding van een uitspraak van staatssecretaris Faber. Hierin heeft zij gezegd boeren in de provincie Groningen, die het initiatief nemen om ganzen op te vangen op hun land, te ondersteunen. De agrariërs in dit gebied vonden dit een goed idee en hebben de staatssecretaris aan haar woord gehouden.

Op dit moment wordt in het gebied door 37 boeren op 1400 ha aan ganzenopvang gedaan. Voor deze opvang van ganzen worden jaarlijks beheersovereenkomsten getekend. In deze gebieden moeten de ganzen met rust gelaten worden en krijgen de boeren zowel een opvangvergoeding als een schadevergoeding.

Hoewel er op dit moment al succesvol ganzen worden opgevangen in het gebied, zal het gebied toch aangewezen worden als Foerageergebied. De oorzaak hiervan is de nieuwe landelijke wetgeving. Dit houdt in dat de nationale overheid quota heeft verdeeld over de provincies op basis van monitoring door de Stichting Vogelonderzoek (SOVON). De provincie wijst op basis van het toegewezen quotum zoekgebieden aan waar veel ganzen voorkomen. Het gebied Schildmeer-Hoeksmeer is één van deze zoekgebieden. Binnen de zoekgebieden wordt een kleiner gebied het uiteindelijke Foerageergebied. Dit “indikkingsproces” vindt plaats in overleg met verschillende partijen in het gebied. De commissie die hiervoor door de provincie is aangesteld, heeft tot doel de provincie te adviseren over het te voeren beleid (Provincie Groningen 2004). Door de adviserende taak van deze commissie is er de kans voor de partijen in het gebied om te participeren in de praktische implementatie van de aanwijzing van Foerageergebieden in hun gebied. Er is sprake van ‘echte participatie’ (zie schema 4), omdat de partijen niet alleen worden geïnformeerd, maar ook een adviserende rol krijgen toebedeeld.

De gebieden worden aangewezen op basis van draagvlak onder de boeren. Deze moeten zorgen voor het beheer, en/of bezitten de gronden. Ze kunnen het creëren van draagvlak beïnvloeden doordat ze hiermee macht in handen hebben. Maximaal 10 % van het oppervlak dat is aangewezen mag bestaan uit niet-deelnemende agrariërs. De provincie kiest voor deze vorm omdat de gangbare procedure met inspraakrondes meer werk oplevert, zoals is gebleken in een andere provincie. Het proces van de aanwijzing van het gebied zoals gepland door de provincie Groningen is weergegeven in schema 6.

Schema 6. Proces van de aanwijzing van Foerageergebieden

Provinciaal plan van aanpak	half oktober	2004
Begeleidingscommissie akkoord plan van aanpak	eind oktober	2004
Startbijeenkomst voor gebieden	01 november	2004
Streekcommissies verkennen draagvlak	november	2004
Opstellen eerste integrale concept	15 december	2004
Terugkoppelen aan gebieden	15 januari	2005
Opstellen voorontwerp, verwerken gebiedsreacties	15 februari	2005
Vaststellen ontwerp begrenzing door de Gedeputeerde Staten	01 maart	2005
Tervisielegging (6 weken)	15 maart	2005
Vaststellen door Gedeputeerde Staten	1 mei	2005
Bron: Provincie Groningen, 2004		

5.2 Consensusvorming

In schema 7 worden de visies van de verschillende geïnterviewde actoren weergegeven op aspecten die volgens Voogd (1995) de vorming van consensus beïnvloeden.

Schema 7. Consensusvorming in het gebied Hoeksmeer-Schildmeer

	REGIONALE OVERHEID Provincie	LANDBOUWORGANISATIE Ganzenvereniging Meervogel	NATUURORGANISATIE Avifauna Groningen
Institutionele en politieke context: beleidskeuzen	Het Rijk stelt beleid op dat de provincie moet uitvoeren.	Huidige beleid voldoet. Twijfels over de noodzaak van nieuw beleid.	Twijfels over de werking van het beleid
Gewenste status van het aan te wijzen gebied	Geen natuurgebied met wettelijke status Beheersovereenkomsten op vrijwillige basis.	Geen natuurgebied met wettelijke status Beheersovereenkomsten op vrijwillige basis.	
Karakter van de informatie	Aanwijzen van de gebieden op basis van cijfermateriaal uit monitoringgegevens. Voorziet de andere actoren in het proces van informatie	Geen twijfels over de juistheid van deze informatie.	Geen twijfels over de juistheid van deze informatie.
Actoren: visie op de ruimtelijke inrichting	Scheiding gewone landbouwgebieden en Foerageergebieden. Verweving van landbouw en natuur in de Foerageergebieden. Aanwijzen van EHS-gebieden en landbouwgebieden in verhouding 5:3	Angst dat de boeren aan de rand van de Foerageergebieden in moeilijkheden komen door deze scheiding Verweving van landbouw en natuur in de Foerageergebieden	Twijfels over de werking van scheiding van normale landbouwgebieden en Foerageergebieden. Verweving van landbouw en natuur in de Foerageergebieden.
Actoren: machtsposities	Politieke macht: opstellen van het beleid Economische macht: beïnvloeding van opinies door het bieden van compensatie (opvang- en schadevergoedingen) (zie Voogd 1995)	Economische macht: het bezitten van een schaars goed (grond) en de mogelijkheid dit kostenefficiënt te bewerken Affectieve macht: verbondenheid met het gebied Achterban in het gebied	Cognitieve macht: inzicht in verspreidingspatronen van ganzen. Kennis van ganzen in het algemeen.
Communicatiestructuren en –mogelijkheden	Instellen van een gebiedscommissie Formele inspraakprocedures	Deelname aan de gebiedscommissie Formele inspraakprocedures	Deelname aan de gebiedscommissie Formele inspraakprocedures
Tijd en timing	Nieuw beleid door nieuw kabinet, maar verder geen problemen		

Om tot consensus te komen over het te voeren beleid zijn al enkele concessies gedaan door de overheid naar de boeren en/of natuurliefhebbers toe. Tijdens de interviews zijn een aantal maatregelen genoemd die kunnen leiden tot doelvervlochtening van de betrokken actoren in het gebied.

Ten eerste is aangegeven door de provincie dat ze de strikte verhouding van 5:3 van respectievelijk EHS-gebieden en landbouwgebieden laten vallen. Het was de bedoeling van de rijksoverheid om de Foerageergebieden in deze verhouding aan te wijzen. In de praktijk is echter gebleken dat dit niet in alle gevallen haalbaar is. De ganzenopvang is namelijk slecht te realiseren in gebieden in de Ecologische Hoofdstructuur, omdat de natuurbeherende organisaties in deze gebieden bepaalde natuurdoelen moeten nastreven. Hierbinnen is weinig plaats voor het opvangen van ganzen, want daar is kort (het liefst bemest) gras voor nodig. Daarnaast is het door deze verhouding los te laten mogelijk meer agrariërs te laten deelnemen aan het programma, wanneer hier draagvlak voor is en er ganzen zijn in het gebied. In het gebied Schildmeer-Hoeksmeer zijn de boeren op dit moment al bezig met ganzenopvang. De provincie verwacht daarom geen grote problemen met de medewerking van de boeren.

In het gebied zelf zijn de boeren bang dat deze aanwijzing als Foerageergebied in de toekomst zal leiden tot een aanwijzing van het gebied als Vogelrichtlijngebied. Op dit moment is de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden in Nederland (bijna) voltooid. Maar wanneer over een aantal jaar dit beleid zal worden geëvalueerd, kan het zijn dat dit gebied zal worden aangewezen vanwege het aantal ganzen dat in het gebied voorkomt. In deze situatie is het niet alleen de provincie of de Nederlandse overheid die invloed heeft, maar ook de Europese Unie. Hierdoor zijn de agrariërs wat terughoudender tegenover de nieuwe regelgeving. De provincie heeft echter aangekondigd te stoppen met de aanwijzing van de gebieden als er kans is op “planologische schaduwwerking”. Dat wil zeggen dat ze niet willen meewerken als een verandering van bestemming van het gebied noodzakelijk is. Hiermee komen ze tegemoet aan de boeren die absoluut tegen een andere bestemming van het gebied zijn. Het is de politieke wens de boeren “niet te straffen met beperkingen”. Dit vergroot de kans op een breed draagvlak onder de boeren.

Een ander middel om tot doelvervlochtening te komen, dat door het Rijk wordt gebruikt, is het aanbieden van regelingen aan de agrariërs om compensatie te ontvangen voor het opvangen van ganzen in het gebied. Hiermee wordt het financieel aantrekkelijker voor de boeren om in te stemmen met de nieuwe maatregelen. Er wordt daarnaast verwacht dat de verschillen in schadevergoeding binnen en buiten de Foerageergebieden in de komende jaren zullen toenemen. Ook daardoor wordt het financieel aantrekkelijk gemaakt voor boeren om landbouwgrond te bezitten of te pachten in een Foerageergebied.

Uit het casestudyonderzoek Schildmeer-Hoeksmeer is gebleken dat het eindresultaat van dit Foerageergebied, wat betreft ruimtelijke inrichting, zal zijn dat er een gebied wordt aangewezen voor ganzenopvang op basis van het concept van de ruime jas. Het doel van dit beleid is dat de ganzen zich gaan aanpassen aan de ruimtelijke inrichting van een regio (in dit geval een provincie). Daartoe

worden binnen de provincies verschillende gebieden aangewezen als Foerageergebieden. Deze gebieden worden dusdanig ingericht dat het aantrekkelijker is voor ganzen om in een Foerageergebied te verblijven dan in een ander gebied. Deze methode voor de opvang van ganzen wordt ook wel de ‘stick and carrot’ methode genoemd (Ebbinge *et al* 2003). Na een periode van zes jaar wordt er daarna gekeken of men nog steeds dezelfde hectares als Foerageergebied wil gebruiken, of dat er andere percelen in het gebied zullen worden aangewezen.

6. GANZENMANAGEMENT IN RHEIDERLAND

Rheiderland is aangewezen als Vogelrichtlijngebied voor onder andere de brandgans. Daarom heeft het gebied een bestemming als ‘Vorranggebiet für Natur und Landschaft’ in het Landesraumordnungsprogramm. Om de brandgans extra bescherming te geven in de rust- en foerageergebieden wordt in dit gebied een programma voor Vertragsnaturschutz aangeboden. De agrariërs in het gebied kunnen vrijwillig meewerken aan dit programma. Hieronder zal het ganzenmanagement in Rheiderland worden geanalyseerd.

6.1 Het proces van aanwijzing van het gebied

Voor een eerder project in Rheiderland werd al een overleggroep opgericht voor “Landwirtschaft und Ökologie”. Dit is een overlegorgaan van boeren, gemeenten en natuurorganisaties. Deze werd weer bij elkaar gebracht toen de aanwijzing van gebied tot Vogelrichtlijngebied ter sprake kwam. Hierdoor was het voor de betrokken gemeenten en agrariërs mogelijk in een vroeg stadium bij het proces van de praktische implementatie van de Vogelrichtlijn in het gebied te worden betrokken.

In eerste instantie waren de boeren en de gemeenten tegen de aanwijzing van het gebied als SPA, vanwege de mogelijke beperkingen die konden gaan gelden op hun grond. Maar er werd vrij vroeg onderkend dat het geen zin heeft zich te verzetten tegen de aanwijzing van het gebied, omdat dit gebeurt op basis van cijfers. Daarop werd er gekozen om te proberen het beste ervan te maken, en toenadering te zoeken tot de regionale overheid (de Bezirksregierung).

Het beleid voor de ruimtelijke inrichting van het gebied is vooral gemaakt door de Bezirksregierung en de EU, die het programma voor de ganzen co-financiert. Volgens de Bezirksregierung hebben de boeren enige invloed gehad op het uitgevoerde beleid. De boeren voelen dit echter als een relatief grote invloed. Ze hebben het gevoel dat er echt naar hen werd geluisterd en dat er rekening is gehouden met hun mogelijkheden en beperkingen. De agrariërs in het gebied zien het echt als hun programma.

In eerste instantie was er maar een klein gedeelte van het Vogelrichtlijngebied Rheiderland waar de boeren mee konden doen aan het programma voor Nordische Gastvögel, in de rest van het gebied konden de boeren geen compensatie krijgen wanneer ze extra maatregelen wilden nemen om de ganzen te beschermen. De Bezirksregierung en het ministerie wilden het programma eerst uitproberen in een klein gebied. Doordat het programma heel goed werd aangenomen door de agrariërs is de oppervlakte van het gebied uitgebreid. Nu beslaat het gebied waar boeren mee kunnen doen aan het programma bijna het hele Vogelrichtlijngebied.

De natuurorganisatie heeft niet meegewerkt aan het programma. De NABU verzorgt de monitoring en geeft daarmee de feiten weer, maar heeft in dit geval geen invloed gehad op de praktische uitvoering. Hiermee wordt de rolverdeling van de verschillende partijen benadrukt. De natuurorganisatie is verantwoordelijk geweest voor de aanwijzing van het gebied op basis van wetenschappelijk materiaal. Maar voor de praktische invulling van het beleid wordt de natuurorganisatie niet gevraagd wanneer deze geen gronden bezit of beheert in het aangewezen gebied. Alleen partijen die een zekere economisch belang hebben worden in staat gesteld te participeren in dit proces van praktische implementatie.

6.2 Consensusvorming

In schema 8 worden de visies van de verschillende geïnterviewde actoren weergegeven.

Schema 8. Consensusvorming in Rheiderland

	REGIONALE OVERHEID Bezirksregierung	LANDBOUWORGANISATIE Landwirtschaftliche Zweigverein Jemgum	NATUURORGANISATIE NABU Ostfriesland
Institutionele en politieke context: beleidskeuzen	Bezirksregierung werkt beleid uit dat door het Land Niedersachsen is opgesteld	Positief over de gemaakte keuzen. Er is rekening gehouden met hun mogelijkheden en beperkingen	Positief over de keuzen, maar de bemesting in de winter is niet zoals ze het wensen
Gewenste status van het aan te wijzen gebied	Landschaftsschutzgebiet combineren met beheersovereenkomsten op vrijwillige basis	De huidige bestemming gecombineerd met beheersovereenkomsten op vrijwillige basis	Landschaftsschutzgebiet
Karakter van de informatie	Aanwijzen van de gebieden op basis van cijfermateriaal uit monitoringgegevens. Voorziet de andere actoren in het proces van informatie	Geen twijfels over de juistheid van deze informatie.	Geen twijfels over de juistheid van deze informatie.
Actoren: visie op de ruimtelijke inrichting	Scheiding van Vogelrichtlijngebieden en gewone landbouwgebieden. Buiten de Vogelrichtlijngebieden geen ganzenbescherming. Verweving van landbouw en ganzenopvang in de aangewezen gebieden	Meer mogelijkheden scheppen voor ganzenmanagement (voornamelijk compensatie van schade) buiten de Vogelrichtlijngebieden. Volgens het Holländisches Programm. Verweving van landbouw en ganzenopvang in de aangewezen gebieden	De visie op ganzen proberen te veranderen door natuurtoerisme. Dan zijn de ganzen niet alleen schadeveroorzakers, maar ook een bron van inkomsten Verweving van landbouw en ganzenopvang in de aangewezen gebieden
Actoren: machtsposities	Politieke macht: opstellen van het beleid Economische macht: beïnvloeding van opinies door het bieden van compensatie (opvangvergoedingen) (zie Voogd 1995)	Economische macht: het bezitten van een schaars goed (grond) en de mogelijkheid dit kostenefficiënt te bewerken Affectieve macht: verbondenheid met het gebied	Cognitieve macht: inzicht in verspreidingspatronen van ganzen. Kennis van ganzen in het algemeen.
Communicatiestructuren en –mogelijkheden	Formele inspraakprocedures De Bezirksregierung stelt samen met de EU en met de boeren een plan op	Formele inspraakprocedures De boeren hebben de mogelijkheid gekregen door middel van overleg deel te nemen aan het implementatieproces	Formele inspraakprocedures NABU Ostfriesland heeft de Bezirksregierung van monitoring gegevens voorzien. Geen speciale inbreng in het implementatieproces. Alleen via inspraakprocedures
Tijd en timing		De gebiedscommissie was nog in tact, daardoor de mogelijkheid vroeg aan het proces deel te nemen	

Een goed voorbeeld van doelvervlechting in Rheiderland is dat er een aangepast programma is gemaakt voor de opvang van ganzen. Dit programma wijkt af van het reguliere programma voor Nordische Gastvögel zoals dat in twee andere gebieden in Niedersachsen wordt toegepast. In Rheiderland is het programma zodanig aangepast dat er rekening is gehouden met de mogelijkheden en de beperkingen van de agrariërs in het gebied. Een gevolg hiervan is dat de agrariërs in het gebied het gevoel hebben dat het programma voor Vertragsnaturschutz hun plan is en dat het programma goed wordt geaccepteerd. De boeren zijn op dit moment tevreden. Eén van de voorwaarden die zij wel stellen aan het programma is dat ze een vergoeding blijven krijgen: “ohne ökonomie keine ökologie”.

Ook de Bezirksregierung is tevreden met het huidige programma voor Nordische Gastvögel. Ze vinden een goede acceptatie en medewerking van de actoren op veel van de vlakken belangrijk. Daarom wil men dit model van Vertragsnaturschutz behouden. Het is een tegemoetkoming aan de boeren en het Kreis dat het gebied niet wordt bestemd als Landschaftsschutzgebiet, zoals de Bezirksregierung eigenlijk wel zou willen.

Voor de natuurorganisatie is het een probleem dat het gebied geen gerechtelijke status heeft als natuurgebied, omdat er volgens hen geen zekerheid is over de continuering van de Vertragsnaturschutz. Er wordt door NABU Ostfriesland gevreesd dat het door deze vrijwillige overeenkomst tussen boeren en de overheid gemakkelijk wordt gemaakt voor één van de partijen om de overeenkomst te ontbinden. De Bezirksregierung gaat hierin niet mee met NABU Ostfriesland en respecteert de wensen van de boeren en het Kreis. Wanneer druk wordt uitgeoefend vanuit de EU zal het gebied wel een andere bestemming krijgen, maar dit wordt voorlopig niet verwacht. Het huidige programma heeft de goedkeuring van de Europese Unie.

7. GANZENMANAGEMENT IN EIDERSTEDT

De implementatie van de Vogelrichtlijn in Eiderstedt is nog in het stadium van stap 1 (zie schema 3). Het gebied is nog niet officieel als Vogelrichtlijngebied aangemeld bij de EU. Wel is nu al duidelijk dat de voorgenomen aanwijzing onder andere is bedoeld om de brandgans te beschermen. Ook liggen er al plannen voor de ruimtelijke inrichting van het gebied na de definitieve aanmelding van het gebied als Vogelrichtlijngebied. Zowel het proces van de aanwijzing van het gebied als de plannen voor de ruimtelijke inrichting in het gebied zijn in dit onderzoek meegenomen.

7.1 Het landschap

Het behoud van het landschap van Eiderstedt is een aantal jaren geleden al gegarandeerd. Het gaat hier om een heel karakteristiek landschap met een goed behouden gebleven verkavelingspatroon. Kleine kavels met sloten erlangs vormen een onderdeel van dit landschap. Op de kavels die in gebruik zijn als grasland is een ouderwets afwateringssysteem met greppels en op elk perceel een dobbe. Sommige kavels zijn in gebruik als akkerland ($\frac{1}{3}$) en een enkele heeft moderne drainage. Eiderstedt is belangrijk voor de vogels omdat de landbouw op een traditionele wijze wordt bedreven. Grasland, sloten en dobben zijn de redenen voor een rijk vogelleven.

Het landschap is behouden gebleven door de ligging en de vorm van landbouw die er werd bedreven. Vroeger werden in dit gebied vooral ossen gemest. Deze bleven in de stukken land tussen de sloten. Later werden ook stieren gehouden, deze dieren bleven niet tussen de sloten, dus moest er schrikdraad worden geplaatst. Hierdoor groeiden de sloten dicht, wat vooral voor de “Trauerseeschwalbe” een nadeel is.

7.2 Het proces van aanwijzing van het gebied

De aanwijzing is volgens NABU Berghusen, de afdeling van een landelijke natuurorganisatie in het gebied, een langer verhaal dan door de andere geïnterviewde partijen is geschetst. Een paar jaar geleden wilde men een gedeelte van Eiderstedt aanwijzen als SPA. Hierop kwamen de boeren in opstand en werd door de Landesregierung besloten het gebied niet aan te melden als Vogelrichtlijngebied. Dit besluit is genomen op voorwaarde dat de boeren hun best zouden doen om de vogels in het gebied te beschermen. Er zijn daarom een aantal programma's ontwikkeld, waar men vrijwillig aan deel kon nemen, maar er waren maar heel weinig boeren die meewerkten. De NABU heeft naar aanleiding hiervan aangegeven dat ze vinden dat Eiderstedt moet worden aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Hun beredenering is dat het een belangrijk gebied voor een aantal vogelsoorten is. Het afzien van een aanwijzing zou volgens hen neerkomen op het misbruiken van de Vogelrichtlijn. Ook de EU vond dat Eiderstedt moest worden voorgedragen als SPA.

Het toewijzingsvoorstel van Eiderstedt als Vogelrichtlijngebied werd volgens de Eiderstedter bevolking door hen bij toeval ontdekt. Stukje bij beetje werd hen door de regering verteld wat de bedoeling was. Omdat de mensen het gevoel hebben niet van het begin af aan te zijn geïnformeerd, zijn ze achterdochtig geworden. Het ministerie geeft echter aan dat het voorstel van de aanwijzing van het gebied is gedaan op basis van goede wetenschappelijke gegevens. Alleen feitelijke criteria zijn meegewogen bij de aanwijzing van het gebied. Sociaal- en economische factoren kunnen niet worden meegewogen. Er is dus geen mogelijkheid te onderhandelen over het gebied dat wordt aangewezen in de trant van: “als we hier heel goed, beschermen dan hoeft het daar een beetje minder of zelfs helemaal niet”.

Volgens de zegsman van NABU Berghusen was het op dit moment in het proces een mogelijkheid geweest voor de regering om het proces meer open te bespreken met alle stakeholders. Nadat bekend was geworden voor de Eiderstedters dat het gebied zou worden aangewezen werd een informatiebijeenkomst georganiseerd. De woordvoerder van de Landesregierung die de mensen kwam “informereren” kwam op de Eiderstedter bevolking heel arrogant over. Ook was er veel politie bij. Hierna brak de opstand los. Door de bevolking van het gebied werd ‘pro-Eiderstedt’ opgericht. Deze vereniging is tegen de aanwijzing van het gebied als Vogelrichtlijngebied. Doordat de bevolking van Eiderstedt zich volledig tegen de aanwijzing keerde was er geen compromis meer te vinden. Ook een gedeelte aanwijzen was geen optie meer.

Het eerste voorstel voor het gebied dat zou worden aangewezen als Vogelrichtlijngebied besloeg bijna heel Eiderstedt. Alleen akkerland, dorpen en boerderijen werden uitgesloten. In totaal werd in november 2003 voorgesteld ongeveer 25 000 ha aan te melden. Hier waren alle politici van Eiderstedt, van alle partijen, evenals de agrariërs op tegen.

Met de boeren is volgens het ministerie zeer nauw contact geweest. De boeren hebben alle stukken gekregen die betrekking hebben op dit onderwerp en ze zijn goed geïnformeerd. Er is veel overleg geweest, zowel in Kiel als op Eiderstedt. Een probleem is dat de data, waarop de aanwijzing is gebaseerd, niet worden vertrouwd, terwijl deze van een gerenommeerd instituut afkomstig zijn. Hierdoor kon men niet tot een overeenstemming komen. De boeren en de NABU hebben wel besprekingen gehad en waren op het punt van het managen van de boerenbedrijven niet zover van elkaar verwijderd. Alleen de hoeveelheid akkerland die werd toegestaan werd als een probleem gezien.

Na de protesten ten aanzien van de aanwijzing werd als oplossing gegeven 5 000 ha minder voor te dragen. Ongeveer de helft hiervan was van boeren die hun land hadden omgeploegd uit angst dat ze na de aanwijzing niets meer met hun land zouden mogen. Nu staat er dus nog 19 500 ha ter discussie.

Iedereen kon tegen dit voorstel in beroep gaan, maar de meeste mensen hadden de indruk dat er met hun argumenten niks werd gedaan. Zes Gemeinden en vier boeren hebben hun beroep echter doorgezet. Er wordt geld ingezameld door pro-Eiderstedt en hiermee worden de processen betaald die worden aangespannen tegen de regering. Dit betreft alleen het gebied van deze gemeentes en deze boeren. Het is alleen mogelijk in beroep te gaan tegen dingen die het eigen bezit (grond in dit geval) aangaan. De zaak van de Gemeinden en de boeren is voor het Verwaltungsgericht in Schleswig gekomen. Het doel hiervan was de aanwijzing als Vogelrichtlijngebied te verhinderen. De rechter heeft zich uitgesproken dat er nu geen “Rechtsschutz” mogelijk is, omdat het gebied nog niet officieel is aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Dit wordt vreemd gevonden door de zegsman van de Naturschutzverein. Hij beweert dat in de Natura 2000 reglementen zijn opgenomen dat als een regering een gebied aanwijst, het gebied dan al wordt beschouwd als Vogelrichtlijngebied. Maar dit geldt alleen voor handelingen in het gebied. Het Ministerie en de NABU zouden willen dat er in het gebied nu strengere maatregelen zouden gelden dan na de aanwijzing het geval zal zijn. Het gebied zou dan de status van “factisches Vogelschutzgebiet” krijgen (omdat het aan de criteria voldoet). Dit is echter door de rechter afgewezen.

Doordat de boeren en gemeenten het proces hebben verloren, is het in principe voor Schleswig-Holstein nu mogelijk om het gebied aan de Bund te melden, die het gebied vervolgens bij de Europese Unie kan aanmelden. Dit is nog niet gedaan, er wordt gewacht op de volgende rechtspraak, omdat de burgers de mogelijkheid moeten hebben om zich tegen een bepaald plan te verzetten. Omdat op dit proces wordt gewacht, is het nu dus onduidelijk op welke termijn het gebied zal worden aangewezen. Alleen als de Europese Commissie dwingt tot de aanwijzing zullen vanuit het ministerie andere stappen worden ondernomen.

7.3 Consensusvorming

Zoals al uit het voorgaande kan worden opgemaakt gaat de aanwijzing van Eiderstedt als Vogelrichtlijngebied niet zonder slag of stoot. Er is al enige tijd een conflict gaande. Volgens de vertegenwoordiger van de agrariërs in het gebied gaat het conflict tussen de lokale bevolking van Eiderstedt, inclusief de Landbouworganisatie en de Naturschutzverein, aan de ene kant, en het ministerie en de NABU aan de andere kant. De Naturschutzverein nuanceert dit echter meer, en beschouwt zichzelf als neutraal. Ze zijn echter wel aangesloten bij de vereniging pro-Eiderstedt. Door dit conflict is het moeilijk, zo niet onmogelijk, op dit moment tot consensus te komen. De visies van de verschillende actoren worden weergegeven in schema 9.

Schema 9. Consensusvorming in Eiderstedt

	OVERHEID Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Naturschutz	LANDBOUW ORGANISATIE Bauernverband Husum- Eiderstedt	NATUUR ORGANISATIE Naturschutzverein Eiderstedt	NATUUR ORGANISATIE NABU Berghusen
Institutionele en politieke context: beleidskeuzen	Uitvoering van EU beleid: het aanwijzen van Eiderstedt als Vogelrichtlijngebied	Niet eens met dit beleid. Twijfel over de noodzaak van het aanwijzen van zo'n groot gebied	Niet eens met dit beleid	Heeft aangedrongen bij de EU op de uitvoering van dit beleid
Gewenste status van het aan te wijzen gebied	Vertragsnaturschutz	Geen. Tegen de aanwijzing van het gebied	Geen. Tegen de aanwijzing van het gebied	Vertragsnaturschutz
Karakter van de informatie	De boeren alle mogelijke informatie verschaft	Te laat geïnformeerd Twijfels over de kwaliteit van de informatie	Te laat geïnformeerd Twijfels over de kwaliteit van de informatie	Verantwoordelijk voor de wetenschappelijke gegevens op basis waarvan het gebied is aangewezen
Actoren: visie op de ruimtelijke inrichting	De mogelijkheid voor ganzenopvang in een groter gebied Aanwijzing van gebied als geheel. In het gebied watermanagement en verbod om grasland om te zetten in akkerland	Geen scheiding van Vogelrichtlijngebied en gewone landbouw Agrarisch natuurbeheer op vrijwillige basis	Zonering van het gebied. Meer en minder agrarisch natuurbeheer Een eigen plan opgesteld voor agrarisch natuurbeheer in het gebied. In het kort: het open houden van sloten en waterlopen, en watermanagement	Verweving van landbouw en natuurbeheer Aanwijzen van een speciaal gebied hiervoor, geheel Eiderstedt
Actoren: machtsposities	Politieke macht: uitvoering van top-down beleid Economische macht: beïnvloeding van opinies door het bieden van compensatie (opvangvergoedingen) (zie Voogd 1995)	Economische macht: : het bezitten van een schaars goed (grond) en de mogelijkheid dit kostenefficiënt te bewerken Affectieve macht: verbondenheid met het gebied Cognitieve macht: het inhuren van een onderzoeksbureau	Cognitieve macht: de uitvoering van nieuwe monitoring ter vergelijking van de cijfers van de NABU	Cognitieve macht: gerenommeerd instituut voor het tellen van vogels
Communicatiestructuren en – mogelijkheden	Formele inspraakprocedures Informereren, maar voor de aanwijzing kan geen rekening gehouden worden met sociale en economische factoren	Formele inspraakprocedures Oprichten van actiegroep pro-eiderstedt en website www.pro-eiderstedt.de Rechtszaak tegen de aanwijzing van het gebied	Formele inspraakprocedures Oprichten van actiegroep pro-eiderstedt en website www.pro-eiderstedt.de	Formele inspraakprocedures Houdt zich afzijdig tijdens het proces
Tijd en timing		Veel onzekerheden op dit moment voor agrariërs.		

De veranderingen in de landbouwpolitiek van de Europese Unie brengt veel onzekerheid met zich mee over de toekomst van de boerenbedrijven. Daarnaast is nog onzekerheid over de aanwijzing van een Vogelrichtlijngebied en de mogelijke gevolgen daarvan. Deze onzekerheden kunnen een verklaring zijn waarom de mensen zich zo verzetten tegen de benadering van de overheid van de implementatie

van de Vogelrichtlijn in dit gebied. De boeren hebben het gevoel dat er totaal geen rekening met hen wordt gehouden.

Het is dan ook niet zozeer de uiteindelijke ruimtelijke inrichting van het gebied die op dit moment als een probleem wordt gezien. Men is het gewoon oneens met de aanwijzing. De visies van de verschillende actoren op de toekomst van het gebied lopen te ver uiteen. De vraag is of het zinvol is zich te verzetten tegen de aanwijzing van het gebied, de cijfers lijken te spreken voor een aanwijzing. Hierin zit gelijktijdig het grootste probleem waardoor er geen onderlinge afspraken kunnen worden gemaakt: er wordt getwijfeld aan de kwaliteit van de informatie waarop het voorstel tot aanwijzing van het gebied als Vogelrichtlijngebied is gebaseerd.

Volgens de Naturschutzverein bestaat het gevaar dat de boeren straks niks meer ondernemen om de natuur en dus de vogels te beschermen. De regering had de aanwijzing volgens hen anders moeten aanpakken dan puur van bovenaf opleggen van de gebiedsbescherming. In Niedersachsen is dit volgens Naturschutzverein Eiderstedt bijvoorbeeld beter aangepakt. Het beste is sturen van onderaf, tot een gemeenschappelijke oplossing komen. Wanneer het anders was aangepakt had het proces niet op deze manier hoeven te verlopen.

Vanuit het Ministerie zegt men wel begrip te hebben voor de boeren. De verwachting is dat de boeren na de aanwijzing wel bereid zijn mee te werken aan de Vertragsnaturschutz, en dat hierover consensus kan worden bereikt.

NABU Berghusen vreest dat er in de toekomst alleen nog maar geld zal worden uitbetaald aan boeren in Natura 2000-gebieden. Daarom zou een aanwijzing van het gebied als Vogelrichtlijngebied volgens hen ook een kans zijn voor boeren om de betaling van compensatie voor agrarisch natuurbeheer zeker te stellen. Vooral voor kleine boerenbedrijven, die wel een extraatje in de vorm van een beheersvergoeding kunnen gebruiken, zou dit voordelig kunnen zijn.

8. GANZENMANAGEMENT IN DE TØNDERMARSKEN

Ook het onderzochte gebied in Denemarken is aangewezen als Vogelrichtlijngebied, onder andere voor de brandgans en de kleine rietgans. De vorm van bescherming in dit gebied is echter anders dan in de Duitse cases het geval is.

8.1 Het proces van aanwijzing van het gebied

Na de toetreding van Denemarken tot de EU in 1973 is de landbouw in het land sterk veranderd. Er kwam veel meer nadruk op het verbouwen van graan. Men was bang dat alles zou veranderen door de moderne landbouw (het verbouwen van graan). In de jaren zeventig en tachtig was dit nog één van de weinige gebieden met grasland. Om deze vorm van landbouw te behouden, om vogels en andere soorten te beschermen en om de kans op overstromingen te verkleinen werd voor dit gebied een speciale wet opgesteld. In 1988 trad deze speciale wet in werking.

Het gebied is belangrijk vanwege het systeem van vele sloten en ander waterwerken. De waterstanden kunnen worden geregeld met sluizen. In de Tøndermarsken mogen alleen koeien en schapen grazen. Het gebied moet grasland blijven, de “good old days” worden in dit gebied kunstmatig behouden. Van midden april tot midden oktober wordt er water het gebied ingepompt en de hele zomer wordt een zeker waterpeil in de waterlopen gehandhaafd. Er mag geen schrik- of prikkeldraad worden geplaatst, want de slootkanten en de kanten van rivieren moeten worden begraasd. Dit maakt het gebied aantrekkelijk voor vogels. Een probleem is echter dat het vee de sloten dicht trapt. Daarom zullen de boeren de sloten open moeten houden. Dit concept is vergelijkbaar met het alternatief dat door de Naturschutzverein Eiderstedt is ingediend voor de ruimtelijke inrichting van Eiderstedt.

In 2003 is een nieuw programma ontwikkeld voor de vernatting van grasland. Op de kavels worden greppels geblokkeerd zodat er water op het land blijft staan. Dit is gunstig voor de vogels. Het voorstel van het Sonderjyllands Amt was om dit als extra bepaling op te nemen in de speciale wet van 1988. Hier waren echter niet alle actoren het mee eens, zoals blijkt uit schema 10.

Schema 10. Consensusvorming in de Tøndermarsken bij de invoering van het vrijwillige programma voor vernatting van grasland

	REGIONALE OVERHEID Sonderjyllands Amt	LANDBOUWORGANISATIE Overkoepelende landbouworganisatie in het gebied	NATUURORGANISATIE Natuurlijkehebbber, voormalig medewerker monitoring
Institutionele en politieke context: beleidskeuzen	Extra beschermingsmaatregel in het gebied: vernatting van grasland	Positief over deze beleidskeuze	Twijfels over het werken van het beleid
Gewenste status van het aan te wijzen gebied	Nieuwe maatregel opgenomen in de speciale wet voor het gebied	Vrijwillig agrarisch natuurbeheer	
Karakter van de informatie	Informeerde de boeren over het geplande beleid	Geen twijfels over de juistheid van de informatie	Geen twijfels over de juistheid van de informatie
Actoren: visie op de ruimtelijke inrichting	In een zo groot mogelijk gebied van de Tøndermarsken de vernatting van grasland doorvoeren.	Zo weinig mogelijk maatregelen die de productie verstoren	Zou graag meer maatregelen zien voor specifieke groepen vogels. Bijvoorbeeld het weer instellen van het jachtverbod op ganzen
Actoren: machtsposities	Politieke macht: uitvoering van top-down beleid Economische macht: beïnvloeding van opinies door het bieden van compensatie (opvangvergoedingen) (zie Voogd 1995)	Economische macht: : het bezitten van een schaars goed (grond) en de mogelijkheid dit kostenefficiënt te bewerken Affectieve macht: verbondenheid met het gebied	Cognitieve macht: medewerker van vogelmonitoring in het gebied
Communicatiestructuren en –mogelijkheden	Formele inspraakprocedures	Formele inspraakprocedures	Formele inspraakprocedures
Tijd en timing		Weinig mogelijkheden meer in het gebied voor hedendaagse landbouw, dus is men minder bereid aanvullende maatregelen op het bestaande beleid te accepteren	

8.2 Consensusvorming

De boeren waren in principe tegen de aanwijzing van het gebied, zodat er een speciale wet zou gaan gelden. Ze wilden hun land kunnen gebruiken zoals ze altijd al deden. Er is nog lang strijd geweest tussen de boeren en de provincie, maar de laatste vijf tot tien jaar gaat het goed. Over het algemeen geldt: “they don’t like authorities in this area”. Het is tijdens de interviews niet duidelijk geworden of er participatiemogelijkheden waren in het proces van het instellen van deze speciale wet.

Vermoedelijk is er weinig mogelijkheid geweest voor de boeren om aan te geven wat hun mogelijkheden en beperkingen waren. Het proces speelde in de jaren tachtig. Toentertijd was participatie nog niet zo aan de orde. Het is waarschijnlijk bij de instelling van deze wet (alleen) mogelijk geweest via de formele inspraakprocedures bezwaar te maken.

De laatste beschermingsmaatregelen werden vrijwillig aangeboden door het Sonderjyllands Amt en dit is een succes geworden. Er is vanuit de regionale overheid een tegemoetkoming gedaan aan de boeren. De nieuwe maatregel is niet opgenomen in de speciale wet, maar wordt aangeboden als vrijwillig natuurbeheer.

Voor zowel de speciale wet, als het vrijwillige agrarisch natuurbeheer geldt dat de boeren eenmalig een compensatie hebben ontvangen. Hierdoor werd de acceptatie van het beleid verhoogd.

De boeren zeggen dat ze geen toekomst hebben in dit gebied. Ze kunnen niet meer efficiënt werken, onder andere doordat het grasland niet mag worden omgezet in akkerland waar ze graan zouden kunnen verbouwen. Het is in dit gebied niet mogelijk grote boerenbedrijven op te bouwen, zoals in de rest van Denemarken. Veel boeren trekken daarom weg. De boeren (die blijven) geven aan met deze bestemmingen te kunnen leven, maar er moeten geen strengere regels gaan gelden. Het is nu al moeilijk, het is niet mogelijk een goed inkomen te verdienen.

9. CONCLUSIE

Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de mogelijke conflicten tussen boeren, natuurliefhebbers en overheden als gevolg van de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden in de verschillende landen van de Waddenregio; wellicht kan hier iets uit worden geleerd. Daartoe is een empirisch onderzoek gedaan naar de praktische implementatie van ganzenmanagement in vier gebieden. In deze conclusie zullen de situaties in de verschillende gebieden worden vergeleken aan de hand van de aspecten van een planningdoctrine.

9.1 Visie op de ruimtelijke inrichting

Uit de interviews is gebleken dat de natuurvisie van de verschillende actoren wat betreft ganzenmanagement in alle gevallen te rangschikken is als een antropocentrische, functionele visie. Tussen de groepen regionale overheden, landbouworganisaties en natuurorganisaties zijn wel verschillen waar te nemen in de visies op de rol van de mens in het landschap. Dit kan variëren van de boer als conservator van het agrarische landschap, tot de boer als natuurbeschermer.

In alle gevallen die zijn onderzocht worden er aparte gebieden aangewezen voor de bescherming van bepaalde vogelsoorten. In dit onderzoek is ganzenmanagement onderzocht, dus werden gebieden uitgekozen die zijn aangewezen voor (onder andere) ganzen. Er is sprake van een scheiding van gebieden die worden aangewezen als opvanggebieden voor ganzen en ‘normale’ landbouwgebieden. Er wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen de plicht om vogels overal te beschermen en de aanwijzing van speciale gebieden voor de bescherming van vogels. Alleen in deze SPA's worden extra maatregelen getroffen om de situatie voor de vogels zo aantrekkelijk mogelijk te maken. Daarbij rekening houdend met de mogelijkheden en de beperkingen van de boeren die in het gebied het land bewerken en daarmee ook de aantrekkelijke omstandigheden voor de vogels scheppen. In veel van deze gebieden is er de mogelijkheid een opvangvergoeding te ontvangen. Als er geen opvangvergoeding mogelijk is, dan krijgen de boeren vaak een andere vorm van compensatie voor de aanpassingen die ze moeten doen aan hun bedrijfsvoering.

Niet alle onderzochte gebieden zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebieden. In Nederland is een duidelijke scheiding tussen Vogelrichtlijngebieden en Foerageergebieden. De Foerageergebieden hebben een andere status dan de Vogelrichtlijngebieden in Nederland, en ze worden niet aangewezen om de meest bedreigde soorten te beschermen. Deze gebieden worden voornamelijk aangewezen om de landbouwschade in andere gebieden te beperken. Hiermee hebben ze dus ook een heel andere functie dan de gebieden van de andere cases, welke wel zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Nederland heeft hierin een andere visie op de implementatie van de Vogelrichtlijn. In Nederland worden Vogelrichtlijngebieden in de Waddenregio aangewezen op basis van de klassieke en

natuurontwikkelingsvisie. De gebieden worden behandeld als ‘echte’ natuurgebieden. In Duitsland en Denemarken is veel meer gehandeld vanuit de functionele visie: een inpassing van natuurbeheer in de landbouw. Ook de Foerageergebieden in Nederland zijn volgens deze visie aangewezen.

Voor ganzenmanagement in agrarisch gebied wordt veelal de ‘stick and carrot’ methode (Ebbing *et al* 2003) gebruikt. Dit betekent dat er bepaalde gebieden worden ingericht met aantrekkelijk voedsel waar de ganzen met rust gelaten worden. Buiten deze gebieden mogen de ganzen worden verjaagd zodat ze leren dat ze alleen maar mogen eten in het daarvoor aangewezen gebied. Dit is een voorbeeld van inrichting volgens het concept van de ruime jas. In de aangewezen gebieden moet een aantal hectares worden gereserveerd voor ganzenmanagement. Het is in dit gebied mogelijk de hectares die meedoen aan het beheer te laten wisselen.

De Vogelrichtlijngebieden vormen een onderdeel van het ecologisch netwerk Natura 2000, en worden gepland volgens de ruimtelijke strategie groene dooradering. In de gebieden in Nederland en Duitsland worden aparte programma’s voor agrarisch natuurbeheer aangeboden aan de boeren in de aangewezen gebieden. In het Deense gebied geldt echter alleen een algemene bescherming voor de vogels waarvoor het gebied is aangewezen. Men vindt het niet nodig de schade die deze dieren aan kunnen richten te compenseren, of extra beschermingsmaatregelen voor de ganzen te laten uitvoeren.

De opvang van ganzen vindt plaats in gebieden met voornamelijk grasland. Op akkerland worden op dit moment nog geen opvanggebieden ingericht. In veel gevallen werd als argument hiervoor genoemd dat de schade op akkerbouwpercelen veel hoger zou zijn dan op grasland. Het gaat dus om een financiële reden.

9.2 Het proces van de aanwijzing van het gebied

De gebieden voor ganzenopvang worden aangewezen op basis van monitoring. Hierin hebben landelijke natuurorganisaties die gespecialiseerd zijn in vogels een grote cognitieve macht. Met hun kennis kunnen zij aangeven welke gebieden op basis van wetenschappelijke argumenten zouden moeten worden aangewezen. Natuurorganisaties die opereren op regionaal of lokaalniveau hebben echter weinig invloed in het proces. Het is voor hen mogelijk via de formele weg inspraak en bezwaar te maken tegen voorgenomen beleid, maar ze worden zelden betrokken bij de praktische implementatie van het beleid.

Pas in de tweede stap van de implementatie wordt gekeken naar de impact van de aanwijzing voor boeren. Opvallend is dat dan ook gemeenten vaak tegen de aanwijzing, of tegen de plannen met de inrichting van het gebied zijn. Binnen de overheid is dan vermoedelijk geen sprake van overleg en inspraak.

Doordat pas in stap twee naar de mensen wordt gekeken die de plannen eigenlijk in de praktijk zullen moeten brengen ontstaan er rare situaties. Het strookt ook niet met de functionele visie op natuur die beleidsmakers kennelijk hebben wanneer ze boeren natuurbeheer willen laten uitvoeren. Er wordt wel van de boeren verwacht dat ze meewerken aan programma's voor natuurbeheer, maar ze hebben geen invloed op de vraag of het gebied wel of niet wordt aangewezen. Voor de aanwijzing van de gebieden maakt de overheid duidelijk gebruik van haar politieke macht.

9.3 Consensusvorming

Wanneer er een methode wordt gebruikt waarin van het begin af aan de mogelijkheid wordt geboden aan actoren om mee te werken tijdens de planning, dan zal het beleid minder snel worden ervaren als “van boven opgelegd”. Ook de startsituatie voor het maken van een nieuw plan is van belang.

Wanneer betrokkenen het idee hebben dat op het moment dat een nieuw plan wordt gemaakt de situatie al optimaal is, dan heeft dit invloed op de acceptatie van het nieuwe beleid.

De nationale context lijkt weinig invloed te hebben op de gewenste wijze van implementatie van het regionale beleid. In alle gevallen is er een goede acceptatie van programma's die op een zo vrijwillig mogelijke manier worden aangeboden, zowel landbouworganisaties als regionale overheden geven hier de voorkeur aan. De regionale overheden onderkennen dat op deze wijze meer draagvlak onder de boeren te verwachten is. De natuurorganisaties prefereren echter een aanwijzing van een gebied als formeel natuurgebied, omdat ze vrezen dat vrijwillig agrarisch natuurbeheer geen garantie is voor een blijvend behoud van de natuurwaarden in de toekomst.

De gebieden worden aangewezen als Vogelrichtlijngebied of Foerageergebied. De aanwijzing van een gebied als Vogelrichtlijngebied heeft een veel grotere impact op de status van een gebied. Bij een aanwijzing van een gebied als Vogelrichtlijngebied, geldt er naast de beschermingsmaatregelen voor de soorten ook een algemeen verslechteringsverbod. De gebieden in Duitsland en Denemarken zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Hier geldt dat binnen de beperkingen van de EU een zo ‘licht’ mogelijke formele status aan het gebied wordt toegekend. Denemarken wijkt hier enigszins van af, dit komt doordat gebied niet alleen vanwege natuurdoelen is aangewezen en doordat de aanwijzing veel eerder plaatsvond dan in de andere gebieden. De Foerageergebieden in Nederland worden aangewezen zonder dat het gebied een formele status krijgt. Er worden alleen beheersovereenkomsten gesloten. Maar hier zorgt de angst voor een mogelijke formele status van het gebied voor moeilijkheden bij de doelvervlechting van de verschillende actoren.

Doordat de boeren de eigenaren zijn van de grond en zorgen voor het onderhoud beschikken ze over veel economische macht. Omdat de programma's allemaal worden aangeboden op vrijwillige basis, is de medewerking van de boeren nodig voor succesvol beleid. Uit dit onderzoek is gebleken dat in de

meeste gevallen de boeren zo weinig mogelijk restricties in het gebied willen. In veel gevallen is de grond hun eigendom en willen ze de toekomst van het bedrijf zeker stellen. De boeren zijn in alle gevallen wel bereid mee te werken aan natuurbescherming. Maar, zoals gezegd, met geen of weinig planologische maatregelen (formele bestemmingen) in hun gebied.

Door middel van doelvervlochtening kan een plan zodanig worden aangepast dat het binnen verschillende planningdoctrines van actoren in een gebied past. De verschillende visies op de ruimtelijke ordening worden met elkaar geïntegreerd om zo tot een oplossing te komen die voor iedereen acceptabel is.

Voor de implementatie van het beleid in het gebied is de ruimtelijke visie van de overheid dominant. De andere actoren hebben enige invloed door hun machtsposities. In het proces van doelvervlochtening is het duidelijk merkbaar dat de hogere overheden een duidelijke stempel drukken op het beleid. De lagere overheden komen op voor hun burgers en kiezen vaker de kant van de agrariërs. De boeren hebben een relatief sterke positie in het proces vanwege hun economische binding met het gebied. Zij moeten zorgen voor het beheer en zijn vaak eigenaar van de gronden. De landelijke natuurorganisaties die zijn gespecialiseerd in de monitoring van vogels hebben veel invloed bij de aanwijzing van de gebieden, maar op het niveau van natuurorganisaties die in het gebied opereren is de invloed zeer gering.

Wanneer er sprake is van een conflict tussen verschillende actoren, zoals in het geval van Eiderstedt, botsen de verschillende planningdoctrines van de actoren met elkaar. Om tot een oplossing te komen zullen één of meerdere partijen hun visie op de ruimtelijke ordening moeten veranderen. Ze worden dan onderdeel van een andere planningdoctrine. In veel van de gevallen, zoals is gebleken uit de interviews in de gebieden, zijn het de boeren en/of natuurorganisaties die hun visie op de ruimtelijke inrichting van hun gebied zullen moeten veranderen. De aanwijzing van de gebieden gebeurt op basis van cijfers, sociaal- en economische factoren worden hierin niet meegewogen.

9.4 Tenslotte

Hoewel de planningdoctrines van de onderzochte groepen verschillen, doordat ze allemaal te maken hebben met hun eigen nationale context, zijn er opvallend veel gelijkenissen in opvattingen binnen de groepen regionale overheden, landbouworganisaties en natuurorganisaties. Zowel in hun visies op de ruimtelijke inrichting, als in het implementatieproces zijn er veel parallellen. Door een geschikte wijze van implementatie te kiezen kan vooraf veel gedaan worden om betrokkenen het beleid te laten accepteren. In het geval van ganzenmanagement is het noodzakelijk dat overheden vooraf onderkennen dat de implementatie van het beleid alleen kan slagen door middel van afstemming in ieder geval tussen boeren en de overheid. Ook overleg van deze twee groepen met natuurorganisaties is zeer wenselijk. Het is van belang dat de verschillende actoren beseffen dat ze onderling afhankelijk zijn om hun doelen te bereiken, oftewel om hun visies op de ruimtelijke inrichting in het gebied te vertalen naar ruimtelijk beleid.

9.5 Aanbevelingen

In dit afstudeeronderzoek is het ganzenmanagement in de Waddenregio beschreven. Hierbij is het begrip planningdoctrine gebruikt om aspecten van de ruimtelijke ordening in de verschillende gebieden te kunnen vergelijken. Een verdere operationalisering van het begrip planningdoctrine kan bijdragen aan het vereenvoudigen van vergelijkend onderzoek naar de manier waarop in verschillende gebieden omgegaan wordt met de ruimtelijke ordening. In dit onderzoek is het begrip in zoverre geoperationaliseerd dat het inrichtingsprincipe (synthese van een aantal planconcepten voor een bepaald gebied) is vertaald naar de visies op natuur van de verschillende actoren en de visies op ruimtelijke inrichting van die natuur. Het planningprincipe (vorm en werking en de werkwijze en totstandkoming) is vertaald naar de nationale contexten en de mogelijke implementatieprocessen die kunnen worden gevolgd bij de implementatie van de Vogelrichtlijn. Een nader onderzoek zou dieper in kunnen gaan op de praktisch aantoonbare verschillen en gelijkenissen binnen en tussen planningdoctrines.

Tot slot is het in vervolgsituaties, om de acceptatie van ‘bovennationaal’ beleid te garanderen, aan te bevelen vroeg in het implementatieproces de mogelijkheid te bieden aan de uiteindelijke uitvoerders van het beleid om hun mogelijkheden en beperkingen duidelijk te maken. Tijdens de interviews is gebleken dat er veel onduidelijkheid bestaat over de Europese wetgeving aangaande Natura 2000-gebieden. Het verdient daarom de aanbeveling te onderzoeken wat de precieze mogelijkheden zijn, binnen de regels van de EU, voor de bestemming van een gebied als Vogelrichtlijngebied. Hierover bestaat veel onduidelijkheid. Is het bijvoorbeeld mogelijk agrarisch natuurbeheer toe te passen in combinatie met de wijziging van een lokaal plan? Door meer duidelijkheid te scheppen weten de actoren beter waar ze aan toe zijn en kan de acceptatie van het beleid mogelijk worden vergroot.

LITERATUUR

Amstel, A.R. van, G.F.W. Herngreen, C.S. Meyer, E.F. Schoorl-Groen, H.E. van de Veen (1988). *Vijf visies op natuurbehoud en natuurontwikkeling. Knelpunten en perspectieven van deze visies in het licht van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen*. Rijswijk: Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. In: LeGates, R.T., R. Stout (2000). *The City Reader*. London: Routledge

Born, R.J.G. van den, R.H.J. Lenders, W.T. de Groot, E. Huijsman (2001). The new biophilia: an exploration of visions of nature in Western countries. In: *Environmental Conservation* 28 (1), pp 5-75

Bromley, P. (1997). *Nature conservation in Europe. Policy and practice*. London: Chapman & Hall

Duitsland (2002). Bundesnaturschutzgesetz.

URL: http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bnatschg_2002/gesamt.pdf

Dorp, D. van, K.J. Canters, J.T.R. Kalkhoven, P. Laan (1999). *Landschapsecologie. Natuur en landschap in een veranderende samenleving*. Amsterdam: Uitgeverij Boom

Ebbinghe, B., M. Lok, R. Schrijver, R. Kwak, B. Schuurman, G. Müskens (2003). *Ganzen opvangbeleid. Internationale natuurbescherming in de landbouwpraktijk*. Wageningen: Alterra. Alterra-rapport 729

EU (2004a). *Richtlijn van de raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (79/409/EEG)*. Geconsolideerde tekst. Europese Unie

EU (2004b). *Richtlijn 92/43/EEG van de raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna*. Europese Unie

Faludi, A., A. van der Valk (1994). *Rule and order. Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers

Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. In: *Planning Practice and Research*. Vol. 15, Nr. 4, pp. 299-318

Innes, J.E. (1996). Planning through consensus building. A new view of the comprehensive planning ideal. In: *Journal of the American Planning Association*; Autumn 1996 Vol. 62 Issue 4, pp 460-473

Korthals Altes., W.K. (1991). *Statica en dynamica van planningdoctrines. Over plaats, functie en verandering van duurzame denkbeelden in de ruimtelijke ordening*. Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut v/d UVA

Korthals Altes, W.K. (1995). *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle. Voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Extra)*. Assen: Van Gorcum

Laursen, K. (2002). Status of the management of geese in the Wadden Sea Region in 2001. In: *Wadden Sea Newsletter*; Vol. 27 2002 No.2

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2004a). URL: <http://www9.minlnv.nl/>

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2004b). *Uitvoering van het Beleidskader Faunabeheer in verband met overwinterende ganzen en smienten vanaf 1 oktober 2004*. Den Haag: Van Marken Delft Drukkers

Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003). *Nahrungsgebiet für Gänse und Enten: vertragsnaturschutz in der landwirtschaft*. Kiel: Druckerei A.C. Ehlers

Niedersachsen (2004). *Niedersächsisches Naturschutzgesetz*. URL: http://www.lexonline.info/lexonline2/live/voris/index_0.php?lid=70&PHPSESSID=63902ad4f00bffd9161c34f28d8467d&xid=23792744464989825&PHPSESSID=63902ad4f00bffd9161c34f28d8467d#a

Niedersächsisches Umweltministerium (2002). *Nordische Gastvögel. Kooperation zwischen Naturschutz und Landwirtschaft in Rahmen von PROLAND Niedersachsen*. Hannover: Niedersächsisches Umweltministerium

Provincie Groningen (2004). *Ganzenfoerageergebieden in de provincie Groningen: plan van aanpak 2004*. Groningen: provincie Groningen

Roo, G. de (2001). *Planning per se, planning per saldo. Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Schleswig-Holstein (2003). *Landesnaturgesetzes Schleswig-Holstein*

URL : <http://www.landesregierung-sh.de/landesrecht/791-4fr.htm>

Teisman, G.R. (1995). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA

Voogd, H. (1995). *Methodologie van ruimtelijke planning*. Bussum: Dick Countinho

Voogd, H. (1999). *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Samson Uitgeverij

GESPREKSPARTNERS

M. de Vries, voorzitter Ganzenvereniging Meervogel

H. van Klinken, provincie Groningen

H. van den Brink, voorzitter Avifauna Groningen

A. Venema, voorzitter Landwirtschaftliche Zweigverein Jemgum

M. Wendeburg, afdeling Naturschutz, Bezirksregierung Weser – Ems

M. Bergmann, NABU Ostfriesland

H. Friedrichsen, Kreisvorsitzender, Bauerverband Schleswig-Holstein E.V.

T. Gal, Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Naturschutz, Schleswig-Holstein

V. Hamkens, voorzitter Naturschutzverein Eiderstedt

H. Hötker, NABU Berghusen

S. Sønnichsen, president van de overkoepelende landbouworganisatie in de Tøndermarsken

H.H. Hansen, Sønderjyllands Amt

L. Malthe, voormalig vogelteller in de Tøndermarsken

BIJLAGE 1. GESPREKSPUNTENLIJST

1. What is the current form of geese protection in the area?
 - Which measures for geese protection are practiced
 - How is the geese protection organized? Is there any compensation for the damage caused by geese? What do farmers have to do before they get compensated and what is the role of the government in this?
 - Is there in the area an association for geese protection or agri- environmentalism, or something like this?
 - Is this area a protection area for geese or a SPA?

2. What type of agricultural holdings in this area are involved in geese protection?
 - Are this large or small holdings
 - What is the difference in impact of geese damage between large and small holdings in this area

3. How are the protection areas for geese/ bird directive areas designated?
 - What do you think of the way the idea to designate this area as a protection zone is introduced
 - Who initiate this idea
 - What are the criteria for designating this area

4. What was your role in the decision making process
 - What was /is your point of view about the designation of the area. What were your expectations, what kind of obstructions did you expect that come together with the designation of the area as bird directive area, in which way did you make known your opinion. What was the goal you wanted to achieve with this
 - Was there given enough attention to your opinion about the designation of the area
 - Did different stakeholders cooperate? If they did, which stakeholders did cooperate, and why. What was their point of view
 - What did they expect to be the advantage of this cooperation
 - What kind of cooperation was there with the government during the decision making process. In what stage were you informed about the plans? Did the government give information, were you involved in the planning process
 - If there was not (enough) influence by the normal way → How did you make clear you point of view to the government? Who were involved, which measures (demonstrations, media) were taken. Were these methods effective

- How did the different stakeholders come to an agreement? On which way was there negotiated about the goals different stakeholders wanted to achieve. Which stakeholders did achieve the most of their goals, which achieved less. Can you declare why this was the case? Did they 'play the game' on a clever way?
5. What is changed after the designation of the area as SPA? How rightly were the opinions at the beginning of the designation procedure?
 6. Will there be any changes in the form of geese protection in the near future?
 - Yes, what will be changed
 - Who initiate these changes
 - What are your opinions about this plan, what is the opinion of other stakeholders
 - Is there campaigned against this plan
 - Do other stakeholders than the government have influence during this procedure? What is the influence you have?
 7. Are you satisfied with the current situation?
 - Yes, why?
 - No, what could improve the situation?
 8. What are your wishes for geese protection
 - What would you change if you had the power to do it?
 - Do you attend other people on these wishes? How?
 9. Do you think that the way geese protection is practiced in this area makes advantage to the geese population?
 10. What do you mean by nature?
 11. What do you think that is your contribution to nature?
 12. How do you feel about geese protection?