

Natuurbeleid in Vlaanderen

Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen?

Een wetenschappelijke proeve op het gebied van Managementwetenschappen

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Katholieke Universiteit Nijmegen,
op gezag van de Rector Magnificus, Prof. dr. C.W.P.M. Blom volgens besluit van het College van
Decanen in het openbaar te verdedigen op donderdag 8 juli 2004,
des namiddags om 1.30 uur precies door

Dirk Cyriel Marc Bogaert
geboren 15 augustus 1966 te Gent

Promotor: Prof. dr. P. Leroy

Manuscriptcommissie: Prof. dr. H.J.M. Goverde (KUN/WUR)
Prof. dr. E. Kuijken (Universiteit Gent)
Prof. dr. S. Walgrave (Universiteit Antwerpen)

Het onderzoek werd mede mogelijk gemaakt door het Vlaams Impulsprogramma Natuurontwikkeling (Vlina/9908), en het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen (FWO) door het toekennen van een Bijzondere Doctoraatsbeurs voor de periode 1 september 2002 tot 1 september 2003.

Inhoud

Hoofdstuk 1

Inleiding	15
1.1 Van natuur tot natuurontwikkeling	16
1.2 Natuurontwikkeling als inzet van een maatschappelijk conflict?	16
1.3 Natuurontwikkeling als nieuw beleidsthema	18
1.4 Natuurontwikkeling geen zaak van de overheid alleen	18
1.5 De beleidsarrangementenbenadering als interpretatiekader	19
1.6 Voorlopige vraagstelling	20
1.7 Leeswijzer	20

Hoofdstuk 2

Nieuwe vormen van beleidsvoering en nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en samenleving	25
2.1 Inleiding	26
2.2 Het veranderende belang van de natiestaat	26
2.2.1 Verticale verschuivingen van politieke macht	26
2.2.2 Transnationalisering: het toegenomen belang van supranationale instituties	27
2.2.3 Decentralisering: het toegenomen belang van subnationale instituties	28
2.3 De veranderende verhoudingen staat-(markt)-civiele samenleving	30
2.3.1 Horizontale verschuivingen van politieke macht	30
2.3.2 Het toegenomen belang van de 'subpolitiek'	30
2.3.3 De rol van de civiele samenleving	32
2.4 Beleid in ontwikkeling: over multi-actor en multi-level governance	33
2.4.1 Van government naar multi-actor en multi-level governance	34
2.4.2 Processen van bestuurlijke vernieuwing	35
2.5 Beleidsinnovatie in de richting van meer interactiviteit?	37
2.5.1 Argumentatie voor een meer interactief beleid	37
2.5.2 Een verschuivend ambitieniveau inzake participatie	37
2.5.3 Interactief beleid: enkele vaststellingen	40
2.6 Besluit	41

Hoofdstuk 3

Draagvlak en natuur: begrippen en onderzoek	47
3.1 Inleiding	48
3.2 Draagvlak	48
3.2.1 Draagvlak: een meerdimensioneel begrip	49
3.2.2 Draagvlak is meer dan maatschappelijk draagvlak	50
3.2.3 Het onderscheid tussen algemeen draagvlak en specifiek draagvlak	52
3.3 Natuur	53
3.3.1 Theoretische natuurbeelden	54
3.3.2 Empirische natuurbeelden	56
3.3.3 Kritiek op het natuurbeeldenonderzoek: natuurbeelden te 'functionalistisch'?	57
3.3.4 'Grondhouding' en 'natuurvisie' als aanzet tot antwoord op een te functionalistische benadering	59
3.4 Draagvlakonderzoek met betrekking tot natuur	60
3.4.1 Landelijk opinie-onderzoek in Nederland en Vlaanderen	61
3.4.2 Longitudinaal opinie-onderzoek inzake 'natuur'	64
3.4.3 Casus-onderzoek omtrent natuurinitiatieven	65
3.4.4 Evolutie in het draagvlakonderzoek en plaatsbepaling eigen onderzoek	68
3.5 Besluit	69

Hoofdstuk 4

De beleidsarrangementenbenadering. Een interpretatiekader in ontwikkeling	75	
4.1	Inleiding	76
4.2	De beleidsarrangementenbenadering: situering	76
4.2.1	Beknopte situering van de context	76
4.2.2	Beknopte theoretische situering	77
4.3	Het proces van institutionalisering	79
4.4	Het proces van politieke modernisering	81
4.5	Beleidsarrangementen	82
4.5.1	Actoren en coalities	82
4.5.2	Macht en verdeling van hulpbronnen	84
4.5.3	De spelregels	85
4.5.4	De vigerende beleidsdiscoursen	86
4.6	De beleidsarrangementenbenadering: een interpretatiekader in ontwikkeling	87
4.7	Besluit	88

Hoofdstuk 5

Beleidsontwikkelingen in het Vlaams natuurbeleid in de periode 1989-2002	93	
5.1	Inleiding	94
5.2	Wat voorafging: 1970-1989	95
5.2.1	Het Europees Jaar voor het Natuurbehoud: 1970	95
5.2.2	De Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud	95
5.2.3	De staatshervorming en het ontstaan van een sectoraal Vlaams natuurbeleid	96
5.2.4	Van sectoraal beleid naar aanzetten tot integraal beleid	97
5.3	De Groene Hoofdstructuur en het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid: 1989-1995	98
5.3.1	Natuurontwikkeling en een veranderende probleemformulering	99
5.3.2	Natuurontwikkeling: aanzetten tot beleidsvorming	100
5.3.2.1	Het MINA-plan 2000	100
5.3.2.2	Het milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen, voorstellen voor 1990-1995	102
5.3.3	Besluitvorming en beleidsuitvoering	107
5.3.3.1	De Groene Hoofdstructuur en de politieke debatten	107
5.3.3.2	De installatie en de rol van de Mina-raad	108
5.3.3.3	Het Mestactieplan of het belang van de politieke context	110
5.3.3.4	De inspraakronde en het voorlopige uitblijven van de beleidsuitvoering	112
5.3.3.5	Draagvlak voor de Groene Hoofdstructuur?	114
5.3.4	Het institutionaliseringsproces tot 1995. Meer dan de Groene Hoofdstructuur	116
5.3.4.1	Gemeentelijke Natuurontwikkelingsplannen, Ecologische Impulsgebieden en Regionale Landschappen: drie instrumenten voor een 'offensief natuurbeleid'	116
5.3.4.2	Vegetatiewijzigingsbesluit en Duinendecreet als nieuwe regels binnen het natuurbeleid	119
5.4	Het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid na de Groene Hoofdstructuur: 1995-2002	121
5.4.1	Het tweede Europees Jaar voor het Natuurbehoud (1995) en het groeiende belang van het Europese natuurbeleid	122
5.4.1.1	Het tweede Europees Jaar voor het Natuurbehoud (1995)	122
5.4.1.2	Het groeiende belang van het Europese natuurbeleid	122
5.4.2	Het institutionaliseringsproces via nieuwe regelgeving: het DABM en het Natuurdecreet	124
5.4.2.1	Het DABM. Een meer geïntegreerd en planmatig natuurbeleid?	124
5.4.2.2	Het Natuurdecreet. Een nieuwe mijlpaal voor het natuurbeleid?	125
5.5	Het institutionaliseringsproces via inzet van hulpbronnen (middelen en mensen): 1989-2002	131
5.5.1	Inzet van middelen	132
5.5.1.1	Evolutie van uitgaven voor natuurbeleid	132

5.5.1.2	Evolutie van reservatenverwerving	133
5.5.2	Inzet van mensen	135
5.5.2.1	Evolutie in het ambtelijk draagvlak	135
5.5.2.2	Professionalisering van de natuurverenigingen	138
5.6	Besluit	139
5.6.1	Vaststellingen	139
5.6.2	Afgeleide onderzoeksvragen	142

Hoofdstuk 6

Onderzoeksopzet van de meervoudige casestudy 149

6.1	Inleiding	150
6.2	De context van het empirisch onderzoek	150
6.3	De plaats van het empirisch onderzoek in dit proefschrift	151
6.4	Onderzoeksvragen voor empirisch onderzoek	151
6.5	Onderzoeksontwerp	153
6.6	Onderzoeksverloop	154
6.6.1	De voorbereiding	154
6.6.1.1	De inventarisatiefase	154
6.6.1.2	De selectiefase	155
6.6.1.3	De dossiervoorbereiding per casus	158
6.6.1.4	De definitieve selectie	158
6.6.2	De uitvoering en de verwerking	160
6.6.2.1	Documentanalyse	161
6.6.2.2	Diepte-interviews	164
6.6.2.3	Random walks bij omwonenden	164
6.6.2.4	Veldinterviews bij recreanten/passanten	165
6.6.2.5	Schriftelijke enquête adviesraden	166
6.6.2.6	Schriftelijke enquête Wildbeheerseenheden en natuurverenigingen	166
6.6.2.7	Schriftelijke enquête schepenen	166
6.7	Besluit	166

Hoofdstuk 7

De Uitkerkse Polder 171

7.1	Inleiding	172
7.2	De Uitkerkse Polder	173
7.2.1	Situering en beschrijving van het natuurontwikkelingsproject	173
7.2.2	Typering van de actoren	176
7.2.3	Aard van de gesignaleerde draagvlakproblemen	177
7.3	Het 'polder-arrangement' beschreven vanuit de dimensies	178
7.3.1	Actoren	178
7.3.2	Spelregels	181
7.3.3	Macht	183
7.3.4	Discours	185
7.3.5	Typering van het 'polder-arrangement'	186
7.4	Structurele ontwikkelingen?	187

Hoofdstuk 8

Het Turnhouts Vennengebied 195

8.1	Inleiding	196
8.2	Het Turnhouts Vennengebied	196
8.2.1	Situering en beschrijving van het natuurontwikkelingsproject	197
8.2.2	Typering van de actoren	200
8.2.3	Aard van de gesignaleerde draagvlakproblemen	201

8.3	Het 'vennen-arrangement' beschreven vanuit de dimensies	202
8.3.1	Actoren	202
8.3.2	Spelregels	205
8.3.3	Macht	207
8.3.4	Discours	209
8.3.5	Typering van het 'vennen-arrangement'	211
8.4	Structurele ontwikkelingen?	212

Hoofdstuk 9

Het Heidebos

221

9.1	Inleiding	222
9.2	Het Heidebos	222
9.2.1	Situering en beschrijving van het natuurontwikkelingsproject	223
9.2.2	Typering van de actoren	226
9.2.3	Aard van de gesignaleerde draagvlakproblemen	227
9.3	Dimensies	228
9.3.1	Actoren	228
9.3.2	Spelregels	231
9.3.3	Macht	232
9.3.4	Discours	234
9.3.5	Typering van het 'heide-arrangement'	236
9.4	Structurele ontwikkelingen?	238

Hoofdstuk 10

De Duivelskuil

245

10.1	Inleiding	246
10.2	De Duivelskuil	246
10.2.1	Situering en beschrijving van het natuurontwikkelingsproject	247
10.2.2	Typering van de actoren	249
10.2.3	Aard van de gesignaleerde draagvlakproblemen	250
10.3	Dimensies	250
10.3.1	Actoren	250
10.3.2	Spelregels	253
10.3.3	Macht	255
10.3.4	Discours	257
10.3.5	Typering van het 'duivels-arrangement'	259
10.4	Structurele ontwikkelingen?	261

Hoofdstuk 11

Besluiten uit de meervoudige casestudy

267

11.1	Inleiding	268
11.2	Strategische analyse	268
11.2.1	Actoren	268
11.2.2	Spelregels	272
11.2.3	Macht	275
11.2.4	Discours	278
11.3	Structurele ontwikkelingen?	281
11.3.1	De cases als indicatie voor meer interactieve beleidsvormen?	281
11.3.2	De cases als indicatie voor een evolutie richting multi-actor en multi-level governance?	284

Hoofdstuk 12		
Reflectie		289
12.1	Inleiding	290
12.2	Reflectie vanuit de theorie	290
12.3	Reflectie op de arrangementenbenadering als analysekader	292
12.4	Epiloog	295
Bijlagen		299
Bijlage 1:	Overzicht diepte-interviews	299
Bijlage 2:	Overzicht van bevroegde omwonenden en recreanten/passanten	300
Bijlage 3:	Overzicht bevroegde lokale adviesraden	301
Bijlage 4:	Overzicht bevroegde lokale natuurverenigingen	301
Bijlage 5:	Overzicht van de aangeschreven schepenen van leefmilieu	301
Bijlage 6:	Voorwaarden voor de omzetting van landbouwgrond naar natuur	302
Bijlage 7:	Bedenkingen landbouwers inzake natuurreservaten en natuurontwikkelingsmaatregelen	303
Literatuur		304
	Beknopte lijst wetgeving	321
	Overige bronnen: Stukken/BVA/Handelingen	323
Lijst van de afkortingen		324
Summary		328

Overzicht van tabellen

Tabel 1:	Ambitieniveau inzake participatie, bestuursstijlen en rol(kenmerken) van de betrokken actoren (naar: Janssens, 2003: 21, o.b.v. Pröpper en Steenbeek, 1999; Kalk en De Rynck, 2002: 19)	39
Tabel 2:	Natuurbeelden en hun (im)materiële drijfveren (Bron: Veeneklaas et al., 1997: 23)	54
Tabel 3:	Natuurbeelden (of -arrangementen) gekoppeld aan ecosysteemtipes (Swart et al., 2001)	58
Tabel 4:	Tweede selectie op basis van het voorkomen van draagvlakproblemen	156
Tabel 5:	Definitieve selectie cases	159
Tabel 6:	Uitvoering en verwerking	160
Tabel 7:	Overzicht van de afgenomen diepte-interviews	299
Tabel 8:	Overzicht van de bevroegde omwonenden	300
Tabel 9:	Overzicht van de bevroegde recreanten /passanten	300
Tabel 10:	Overzicht van de adviesraden die werden aangeschreven	301
Tabel 11:	Overzicht van de lokale natuurverenigingen die werden aangeschreven	301
Tabel 12:	Overzicht van de schepenen van leefmilieu die werden aangeschreven	301
Tabel 13:	Houding actoren inzake omzetting landbouwgrond in natuur	302
Tabel 14:	Houding landbouwers inzake aanwezigheid en beheer van natuurreservaat	303
Tabel 15:	Houding landbouwers inzake natuurontwikkelingsmaatregelen	303

Overzicht van figuren

Figuur 1:	Draagvlak (en potentiële coalities of opposities) (naar: de Molenaar, 1998)	52
Figuur 2:	Wisselwerking tussen beleidsarrangement, structurele en strategische processen	87
Figuur 3:	Evolutie begrote uitgaven natuurbeleid binnen totale uitgaven milieubeleid 1989-2000 (SERV 2000)	132
Figuur 4:	Aangroei totale areaal en gemiddelde oppervlakte natuur- en bosreservaat in Vlaanderen periode 1989-2002 (bron: Natuurrapport 2003)	133
Figuur 5:	Personeelsinzet voor natuurbeleid binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse Landmaatschappij en de Wetenschappelijke instituten: 1995-2002 (brongegevens AMINAL, VLM, IN en IBW)	136
Figuur 6:	Bestaand en gewenst aantal personeelsleden in VTE voor Natuur, Bos en Groen en 'VLM-medewerkers natuur' 31.12.2000 (noot: huidig VTE voor Natuur en Bos en groen betreft de stand per juni 2000)	137
Figuur 7:	Ledenaantallen van Natuurpunt, De Wielewaal en Natuurreservaten 1990-2002 (brongegevens: Natuurpunt)	138
Figuur 8:	Voorbeeld van een tekstfragment in Kwalitan	163
Figuur 9:	Hoe staan omwonenden en recreanten/passanten tegenover het natuurreservaat Uitkerkse polder?	181
Figuur 10:	Hoe staan omwonenden en recreanten tegenover het natuurreservaat Turnhouts Vennengebied?	205
Figuur 11:	Hoe staan omwonenden en recreanten/passanten tegenover het natuurreservaat 'Heidebos'?	230
Figuur 12:	Waaraan denken omwonenden en recreanten/passanten bij de naam 'Duivelskuil'?	252
Figuur 13:	Hoe staan omwonenden en recreanten/passanten tegenover het natuurreservaat 'de Duivelskuil'?	253
Figuur 14:	Houding omwonenden tegenover natuurreservaat	271

Overzicht van kaarten

Kaart 1:	Uitkerkse Polder	172
Kaart 2:	Turnhouts Vennengebied	196
Kaart 3:	Het Heidebos	222
Kaart 4:	De Duivelskuil	246

Dank

Bij het schrijven van dit dankwoord bekruipt me een gevoel van angst voor het feit dat ik mensen zal vergeten te vermelden. Om deze reden start ik dit dankwoord dan ook met het bedanken van deze mensen. In één adem dank ik alle anonieme respondenten die hun medewerking verleenden aan de meervoudige case-study: landbouwers, jagers, omwonenden, recreanten, natuurliefhebbers, ambtenaren, politici...

Bijzondere dank gaat uit naar mijn promotor prof. dr. Pieter Leroy met wie het niet alleen zeer interessant was samen te werken maar ook zeer aangenaam. De ervaring, de kennis, de gedrevenheid, de aanhoudende interesse, het motiverend vermogen (ontdippen) en het feit dat Pieter sneller antwoordt (reply) dan zijn schaduw, droegen in belangrijke mate bij tot het succesvol afwerken van dit proefschrift. De kunst van het larderen van dit alles met oude Vlaamse zegswijzen ('mijn vader zei altijd'), uitgesproken met 'importhollandse' tongval, leidde tot onvergetelijke marathontelefoongesprekken en dito ontmoetingen. Dank Pieter!!

Ook mijn collega's wil ik dank zeggen voor de vele (mijn excuses hiervoor) uren die we samen mochten werken: Martine De Zitter!, An Cliquet!, Frank Monsecour!, Theo Hullebroeck, Tulsie Celie, Tjil Wijmeersch, Jochen 'helpdesk' Timmerman en Philippe Bocklandt. Voor het nalezen op taal- en stijlfouten van de 115.591 woorden die dit proefschrift vormen, dank ik Wilfried De Meyer (schrijf ik dit goed?). Voor hulp bij het schrijven van 'the summary', dank ik Helen Blow.

Verder wil ik ook Jan Van Uytvanck danken voor de afstemming van onze Vlina-onderzoeken. Het doet raar om juist in ons jubileumjaar (25 jaar vriendschap) dit boek te mogen afronden rond een thema dat ons beiden al al die tijd intrigeert. Stefaan Walgrave, An Cliquet, Jan Verheeke, Karin De Roo, Peter Bossu, Jan Van Tatenhove, Mariëlle van der Zouwen, Freya Versluys en Frederik Hendrickx dank ik voor hun commentaren op ontwerpversies van hoofdstukken.

Het proefschrift was nooit een boek geworden zonder de schitterende tekeningen van Didier Van De Steene en het lay-outwerk van Philippe Van Keymeulen. Het is een hele kunst om van de arrangementenkunst een kunstarrangement te maken.

Drie jaar voor dit boek werd gerealiseerd, kreeg ik het ultieme duwtje in de rug om het geleverde onderzoekswerk te laten uitmonden in een proefschrift door Herbert Van de Sompel (met zicht op zwarte ooievaar), Hugo Vinck (aan de rand van natuurontwikkelingsmaatregelen in de Damvallei), Theo Hullebroeck (op de vensterbank van mijn bureau), Eckhart Kuijken (op weg naar 'het instituut'), An Cliquet (door het schrijven van haar doctoraat), Pieter Leroy (!) en Twiene ('Ge moet dat doen'). Wat hebben we elkaar toch aangedaan?

Ten slotte wil ik nog één vrouw en twee bijzondere mannen vermelden die op heel uiteenlopende wijze structuur geven aan mijn leven en zonder wie ik dit doctoraat echt niet had geschreven: Twiene, Emiel ('papa, waarom schrijft ge dat niet gewoon?') en Artuur ('papa, moet gij nog veel werken op uw bureau?') aan wie ik dit boek opdraag. Bedankt!

Zonder jullie was dit proefschrift nooit mogelijk geweest.

Dirk Bogaert, 8 juli 2004

'Parallel met de introductie van het begrip natuurontwikkeling,
voltrekt zich een andere belangrijke innovatie in het natuurbeleid in de vorm
van een toegenomen aandacht voor draagvlak.'



Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Van natuur tot natuurontwikkeling

Natuur? Natuur is geen objectief meetbaar begrip. Wat precies onder natuur wordt verstaan, is sociaal-cultureel bepaald. Afhankelijk van plaats, tijd, cultuur, ervaring en kennis van betrokkene krijgt het begrip natuur een verschillende inhoud. Er is met andere woorden sprake van een veelheid aan natuurbeelden. Uit opinie-onderzoek in Vlaanderen blijkt dat voor de overgrote meerderheid van de bevolking, de natuur in het algemeen belangrijk tot zeer belangrijk is (Mens en Ruimte, 1999; Hegemann, 2002). Niettegenstaande mensen bij de beoordeling een verschillend natuurbeeld hanteren, is er sprake van een positieve grondhouding. Er is dus een groot draagvlak voor 'natuur', maar het is niet altijd duidelijk over welke natuur het gaat.

Natuur staat onder druk. De positieve grondhouding van de Vlamingen ten spijt, staat natuur in Vlaanderen sterk onder druk. De visuele weergave van de toestand van de natuur is er vaak een van dalende (aantals)curven en aflopende staafdiagrammen, gecombineerd met een overzicht van de talrijke in-'ver'-verpakte bedreigingen: vermesting, versnippering, verdroging, verzuring enz. ... Sinds een aantal jaren wordt hierover ook in Vlaanderen op wetenschappelijke wijze gerapporteerd in de tweejaarlijkse Natuurrapporten (Kuijken et al., 1999, 2001 en 2003).

Natuurontwikkeling als oplossing. Om het hoofd te bieden aan de verslechterende natuurkwaliteit én -kwantiteit, bleken de traditionele concepten natuurbehoud en -beheer niet afdoende te zijn. Het concept natuurontwikkeling deed zijn intrede. Waar het in aanvang deel uitmaakt van het vernieuwde discours van biologen, landschapsarchitecten en natuurverenigingen, dringt het vrij snel binnen in het discours van beleidsvoerders (Kelchtermans, 1989). Eerder dan op het louter conserverende karakter (natuurbehoud), wordt nu de klemtoon gelegd op het 'offensieve' karakter (natuurontwikkeling). In Vlaanderen vond dit zijn vertaling in het concept Groene Hoofdstructuur (1994), waarin het 'offensieve natuurbeleid' resulteerde in een van oppervlaktedoelstellingen voorzien gebiedsgericht beleid. De introductie van het begrip natuurontwikkeling bracht op deze wijze niet alleen een wijziging van denken (inhoud) met zich mee, maar evenzeer van handelen (strategieën).

Natuur als conflict. Natuur is de voorbije jaren in toenemende mate het voorwerp van allerlei maatschappelijke discussies. Naarmate inspanningen voor natuurbehoud, -herstel en -ontwikkeling concreter worden, lijken conflicten met andere maatschappelijke belangen(groepen) toe te nemen. Natuur(beleid) is niet langer het exclusieve domein van (veld)biologen en ecologen, maar raakt steeds meer aan andere sociaal-economische activiteiten. Beleidsinitiatieven als de Groene Hoofdstructuur (1994) en de hiermee gepaard gaande contestatie zijn hier een voorbeeld van. Een aantal van de tijdens de voorbije jaren uitgevoerde natuurontwikkelingsprojecten is dit evenzeer.

1.2 Natuurontwikkeling als inzet van een maatschappelijk conflict?

De Duivelskuil, het Heidebos, het Turnhouts Vennengebied en de Uitkerkse Polder. In het kader van het Vlaams Impulsprogramma Natuurontwikkeling (Vlina) is door de Arteveldehogeschool en de Universiteit Gent onderzoek opgezet over de maatschappelijke en juridische aspecten van natuurontwikkeling (Bogaert en Cliquet, 2002). Een in dit kader uitgevoerde meervoudige casestudy vormt mede de empirische basis van dit proefschrift. Vier natuurontwikkelingsprojec-

ten, verspreid over Vlaanderen, zijn geanalyseerd. In alle gevallen ging het om natuurontwikkeling op voormalig intensieve landbouwgronden. Bij drie van de onderzochte cases, signaleerde(n) de initiatiefnemer(s) draagvlakproblemen (conflicten). Het betreft acceptatieproblemen bij diverse actoren (landbouwers, omwonenden, recreanten of lokale beleidsvoerders), maar evenzeer vormen van georganiseerd protest zoals het afbranden van observatiehutten of het doden van Galloways. In één gebied, de Duivelskuil, signaleerde de initiatiefnemer geen noemenswaardige problemen. Dit gebied is geselecteerd als ‘voorbeeldproject’.

Succes- en faalfactoren voor natuurontwikkeling. Centraal in de casus-analyse stond het zoeken naar succes- en faalfactoren bij natuurontwikkelingsprojecten. Van relevante actoren op casus-niveau, werd gekeken of ze wel of niet betrokken waren bij de uitgevoerde natuurontwikkelingsprojecten en waarom. De bevindingen hieruit zijn in een eerste rapportering (Bogaert en Cliquet, 2002) gestructureerd aan de hand van draagvlak-concepten. Hierbij werd onderscheid gemaakt tussen de actieve en passieve dimensie van draagvlak en tussen diverse categorieën van draagvlak (maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak). Bij deze analyse vielen een aantal zaken op zoals het belang van een sterk verschillend natuurbeeld en van afwijkende discoursen, het belang van communicatie, het belang van bestuurlijk draagvlak, het belang van machtsbalansen, het belang van (wijzigende) wet- en regelgeving en het belang van een veelheid aan ruimteclaims (landbouw, recreatie, natuur enz. ...). Kortom, terwijl het concept natuurontwikkeling gegroeid is bij biologen en landschapsarchitecten, en in die zin vertrekt vanuit ecologische objectieven, blijkt er bij de toets in de praktijk een belangrijk implementatiedeficit in de confrontatie met de sociale en de politieke context. Toch is deze maatschappelijke context, zeker in een dicht bevolkte streek als Vlaanderen belangrijk.

Ervaren tekortkomingen bij de eerste draagvlakanalyse. Terwijl de gehanteerde draagvlak-concepten bruikbaar waren voor het structureren van een veelheid aan empirisch materiaal, hadden ze ook een aantal beperkingen. Ten eerste is de gehanteerde indeling in draagvlakcategorieën (maatschappelijk draagvlak en bestuurlijk draagvlak) vrij arbitrair en niet altijd even werkzaam gebleken: ressorteren adviesraden en commissies bijvoorbeeld onder middenveld draagvlak of onder politiek draagvlak? Ten tweede kon de dynamiek tussen de onderscheiden categorieën moeilijk worden weergegeven, terwijl draagvlak juist heel dynamisch is. Het gehanteerde model volstond niet voor het blootleggen van interacties en verbanden tussen de actoren. Ten derde besteedde het gehanteerde draagvlakmodel weinig of geen belang aan de context van de casuïstiek, lees aan de mogelijke impact van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen daarop. Deze beperkingen leidden tot de nood aan een bijkomende analyse, waarin wél aandacht aan dynamiek en context kon worden gegeven. Dat vergde een extra analysekader.

Nood aan een extra analysekader. In voorliggend proefschrift wordt de eerder verzamelde veelheid aan empirische gegevens (de casusanalyses zoals beschreven in Bogaert en Cliquet, 2002) in een zowel empirisch als theoretisch bredere context geanalyseerd. De empirische verbreding impliceert dat het concept natuurontwikkeling wordt geanalyseerd in de context van het natuurbeleid, vooral op Vlaams, maar terzijde ook op Europees niveau (1.3). De theoretische verbreding impliceert dat de ontwikkelingen inzake natuurbeleid worden geplaatst, in de context van innovaties in beleidsvoering in het algemeen (1.4). Als analysekader voor het een en ander is geopteerd voor de beleidsarrangementenbenadering (1.5).

1.3 Natuurontwikkeling als nieuw beleidsthema

Natuurontwikkeling gebeurt niet op een eiland. Vanuit de empirie wordt duidelijk dat verklaringen voor draagvlakproblemen inzake natuurontwikkeling niet alleen kunnen worden gebaseerd op een casusanalyse. Natuurontwikkelingsprojecten staan niet op zich, maar maken deel uit van het ruimere natuur- en milieubeleid. Door actoren in concrete natuurontwikkelingsprojecten gehanteerde discoursen en strategieën zijn mede gebaseerd op ervaringen met het bredere natuur- en milieubeleid. In natuurontwikkelingsprojecten wordt het abstracte en complexe natuur- en milieubeleid tastbaar. Bovendien wordt de houding, lees de negatieve opstelling in het ene dossier (natuur) mede gevoed door (negatieve) ervaringen in andere dossiers. Onvrede over een strengere uitrijregeling ingevolge het mestbeleid (b.v. mestdecreet, MAP), over planschade ten gevolge van het ruimtelijk beleid (b.v. gewestplanherzieningen, ruimtelijke uitvoeringsplannen, structuurplanning), over een strenger wordend vergunningenbeleid (b.v. bouwvergunningen, milieuvergunningen) tot een strenger handhavingsbeleid (b.v. ruimtelijke ordening), werkt door in lokale natuurontwikkelingsprojecten.

Nieuwe natuur? Natuurontwikkeling kan worden beschouwd als een belangrijke innovatie in het in Vlaanderen en elders in Europa (SER, 2002) gevoerde natuurbeleid. De introductie van een nieuwe beleidsinhoud (natuurontwikkeling) leidt tot de geleidelijke institutionalisering van nieuwe spelregels en structuren. Natuurontwikkeling wordt, anders gezegd een beleidsthema binnen het beleidsveld natuur. Zo werd in Vlaanderen de oude Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud grotendeels vervangen door het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Nieuwe beleidsvisies inzake natuurontwikkeling werden op deze wijze decretaal verankerd. Dit proces van verandering van het natuurbeleid op Vlaams niveau is belangrijk als kader van de geanalyseerde lokale natuurontwikkelingsprojecten.

Vermaatschappelijking van het natuurbeleid? Parallel met de introductie van het begrip natuurontwikkeling, voltrekt zich een andere belangrijke innovatie in het natuurbeleid: een toenemende aandacht voor 'draagvlak'. Het containerbegrip 'draagvlak' komt steeds prominenter aan bod in allerlei beleidsnota's. Hoewel niet duidelijk omschreven, lijkt het begrip als synoniem gebruikt te worden voor acceptatie, aanvaarding, steun, goedkeuring, instemming, kortom de passieve dimensie van draagvlak. In andere gevallen lijkt het begrip synoniem voor inspraak, overleg, participatie, medegebruik, medewerking, co-productie, kortom de actieve dimensie van draagvlak. Interessanter dan dit onderscheid is evenwel de vraag in hoeverre de groeiende aandacht voor draagvlak in het natuurbeleid ook daadwerkelijk vertaling vond in experimenten met meer interactieve beleidsvormen of zelfs in nieuwe spelregels. In welke mate zijn bijvoorbeeld bij diverse nieuwe natuurbeleidsinstrumenten inspraak en participatie voorzien, zoals natuurinrichtingscommissies en -comités, openbare onderzoeken en hoorzittingen bij het instrument natuurinrichting? De ervaringen met natuurinrichting leren alleszins dat experimenten met meer interactieve beleidsvormen niet vlekkeloos verlopen. Hoe dan ook, participatie bij het natuurbeleid en de concrete vertaling daarvan is een belangrijk aandachtspunt bij de analyse van lokale natuurontwikkelingsprojecten.

1.4 Natuurontwikkeling geen zaak van dé overheid alleen

Multi-actor governance. De rol van de civiele samenleving. De civiele samenleving, in casu de

natuurbeweging, heeft een belangrijke rol gespeeld in de discursieve innovaties die het begrip ‘natuurontwikkeling’ impliceert. Maar die natuurbeweging eist ook een rol op bij de implementatie van dat nieuwe gedachtegoed. Van de 173 in 2000 geïnventariseerde natuurontwikkelingsprojecten, hebben er 47 een natuurvereniging als initiatiefnemer (Bogaert en Cliquet, 2002). Deze niet-gouvernementele organisaties leveren hiermee een bijdrage aan het natuurbeleid, al dan niet in samenwerking met de overheid. In dit proefschrift zal worden stilgestaan bij de rol van de civiele samenleving, c.q. het middenveld, en de (veranderende) verhouding met de overheid bij beleidsontwikkeling en -uitvoering.

Multi-level governance. De rol van dé overheid. De innovaties in het natuurbeleid voltrekken zich niet slechts op één bestuurlijk niveau. Zo past het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) in de ruimere context van het Europese Natura 2000. Ook natuurontwikkeling is niet een beleidsthema van één bestuurlijk niveau. Het multi-level aspect van het natuurbeleid vond in Vlaanderen zijn vertaling in de gemeentelijke natuurontwikkelingsplannen (GNOPs), die naar aanleiding van de eerste generatie convenants tussen Vlaanderen en de lokale besturen werden opgemaakt. In toenemende mate ontplooiën verschillende bestuurlijke niveaus beleid inzake natuurontwikkeling. In dit proefschrift zal aandacht worden besteed aan de vraag in welke mate in het natuurbeleid en in concrete natuurontwikkelingsprojecten inderdaad sprake is van multi-level governance.

Multi-actor én multi-level governance. Met de begrippen multi-actor en multi-level governance wordt verwezen naar door vele auteurs recent beschreven ontwikkelingen in de beleidsvoering op een breed scala aan beleidsterreinen. Bij de analyse van het natuurbeleid en van de natuurontwikkelingsprojecten in dit proefschrift zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan aspecten van multi-actor en multi-level governance. Centraal daarbij staat de vraag in welke mate die begrippen toepasbaar zijn op de hier onderzochte processen van beleidsontwikkeling en beleidsvoering, respectievelijk in welke mate de dynamiek tussen (a) verschillende, statelijke en niet-statale actoren en tussen (b) diverse bestuurslagen mede een verklaring biedt voor de veranderingen in het Vlaamse natuurbeleid en in lokale natuurontwikkelingsprojecten. De beleidsarrangementenbenadering dient daarbij als analysekader.

1.5 De beleidsarrangementenbenadering als analysekader

Een analysekader in ontwikkeling. Als analysekader wordt in dit proefschrift gekozen voor de beleidsarrangementenbenadering, zoals die momenteel wordt ontwikkeld in Nederland (Van Tatenhove et al., 2000; Leroy et al., 2001; Arts et al., 2003). Een beleidsarrangement verwijst naar de tijdelijke, organisatorische en inhoudelijke stabilisering van een beleidsdomein, geanalyseerd aan de hand van vier dimensies (Van Tatenhove et al., 2000): actoren en coalities, hulpbronnen, vigerende spelregels en vigerende beleidsdiscoursen. Beleidsarrangementen ontstaan door een wisselwerking tussen enerzijds interacties op strategisch niveau en anderzijds maatschappelijke en politieke processen op structureel niveau. Deze wisselwerking leidt tot een specifieke institutionalisering van de inhoud en de organisatie van een bepaald beleidsdomein, en krijgt vorm in het concept beleidsarrangementen. De onderscheiden dimensies betreffen zowel organisatie (actoren, macht en regels) als inhoud (discours).

1.6 Voorlopige vraagstelling

De vraag die centraal staat in dit proefschrift luidt als volgt:

In welke mate zijn de veranderingen in de beleidsvoering rondom natuur(ontwikkeling) exemplarisch voor de in de wetenschappelijke literatuur gesuggereerde structurele ontwikkelingen in de richting van multi-actor en multi-level governance, en in de richting van meer interactieve beleidsvoering?

Met exemplarisch wordt bedoeld in welke mate de in dit proefschrift onderzochte casuïstiek een illustratie vormt van de in de literatuur gesuggereerde structurele ontwikkelingen (of juist niet).

Naar het antwoord op deze vraag zal in dit proefschrift worden gezocht via analyses op twee schaalniveaus:

1. het niveau Vlaanderen, met een analyse van het Vlaamse natuurbeleid
2. het niveau van de concrete natuurontwikkelingsprojecten, met een analyse van 4 projecten.

Zoals gezegd zullen de recente veranderingen in de beleidsvoering rondom natuur(ontwikkeling) en rondom concrete natuurontwikkelingsprojecten worden geanalyseerd en geduid vanuit de beleidsarrangementenbenadering.

1.7 Leeswijzer

Het proefschrift is opgebouwd uit 12 hoofdstukken, waarvan deze inleiding het eerste is. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op nieuwe vormen van beleidsvoering en nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en samenleving zoals gevat in de begrippen multi-actor en multi-level governance. Daarmee schetst dat hoofdstuk de context, de structurele ontwikkelingen waaraan bij de analyse van het natuurbeleid en de natuurontwikkelingsprojecten aandacht zal worden besteed. In dit proefschrift zal speciale aandacht gaan naar de wijze waarop in het natuurbeleid en zijn uitvoering in concrete projecten wordt omgegaan met 'draagvlak' voor 'natuur'. Daarom worden in hoofdstuk 3 de begrippen draagvlak en natuur verder uitgewerkt aan de hand van inzichten uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek inzake draagvlak, inzake natuur en inzake draagvlak voor natuur(beleid).

In hoofdstuk 4 volgt een beschrijving van het gehanteerde analysekader: de beleidsarrangementenbenadering. Deze benadering wordt in dit proefschrift als analysekader gehanteerd voor zowel het Vlaamse natuurbeleid (hoofdstuk 5) als voor vier natuurontwikkelingsprojecten (hoofdstukken 7-10). Het onderzoeksoptzet, een meervoudige case-study, wordt uitvoerig beschreven in hoofdstuk 6. De besluiten uit de meervoudige case-study volgen in hoofdstuk 11. In hoofdstuk 12 volgt een reflectie.

‘Door de staatshervorming heeft de piramide van de eenheidsstaat plaats gemaakt voor een complexer systeem met drie verdiepingen. De bovenverdieping wordt ingenomen door de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten. De tussenverdieping wordt ingenomen door de provincies (intermediaire besturen) en het ‘gelijkvloers’ door de gemeenten (lokale besturen).’



Hoofdstuk 2

Nieuwe vormen van beleidsvoering en nieuwe
verhoudingen tussen staat, markt en samenleving

2.1 Inleiding

De maatschappij is in ontwikkeling. Er is sprake van belangrijke veranderingsprocessen die zowel de overheid, de civiele samenleving als de markt treffen, hun onderlinge verhoudingen veranderen en zelfs de afbakening van deze drie klassiek onderscheiden sferen aantasten. Over deze veranderingsprocessen wordt uitvoerig gedebatteerd. Dit hoofdstuk behandelt (een deel van) dat debat.

In dit hoofdstuk volgt eerst een beschrijving van het veranderende belang van de natiestaat tengevolge van processen als transnationalisering en decentralisering (2.2). Nagegaan wordt welke verticale verschuivingen van politieke macht optreden en welke gevolgen dit impliceert voor het belang van de (natie)staat, de supra- en subnationale instituties.

Vervolgens wordt stilgestaan bij het veranderende belang van de civiele samenleving, en de specifieke rol van het middenveld hierbinnen (2.3). Centrale vraag hierbij is welke horizontale (machts)verschuivingen optreden? Er wordt met andere woorden een context geschetst van nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en samenleving. De focus zal in dit proefschrift worden gericht op de veranderende verhoudingen tussen de sferen van staat en samenleving.

In dit hoofdstuk wordt verder nagegaan in hoeverre de geschetste veranderende maatschappelijke context, leidt tot nieuwe vormen van beleidsvoering, met speciale aandacht voor vormen van multi-actor en multi-level governance (2.4). Er wordt ingegaan op een aantal voorbeelden van processen van bestuurlijke vernieuwing, die wijzen op een evolutie in de richting van meer interactieve beleidsvormen.

Ten slotte (2.5) wordt aandacht besteed aan de gehanteerde argumentatie voor een meer interactief beleid, aan het uiteenlopend ambitieniveau inzake participatie en aan enkele voorlopige vaststellingen over meer interactieve experimenten en beleidsvormen.

Dit hoofdstuk heeft de bedoeling de beleidscontext te schetsen waarbinnen vervolgens een analyse zal worden gemaakt van het natuurbeleid in Vlaanderen (hoofdstuk 5) en van vier natuurontwikkelingsprojecten (hoofdstukken 7-10). Bij deze analyses zal worden nagegaan in hoeverre de in dit hoofdstuk geschetste veranderende verhoudingen tussen staat en (civiele) samenleving, een rol spelen voor het natuurbeleid (c.q. natuurontwikkelingsprojecten) in Vlaanderen. Tegelijkertijd zal worden nagegaan in hoeverre er sprake is van processen van bestuurlijke vernieuwing of experimenten met meer interactieve beleidsvormen.

2.2 Het veranderende belang van de natiestaat

2.2.1 Verticale verschuivingen van politieke macht

De samenleving ondergaat belangrijke transformatieprocessen. Eén van deze belangrijke transformatieprocessen is de transfer van activiteiten die traditioneel behoren tot de taak van de natiestaat. Die transfer loopt in de richting van internationale entiteiten (supranationale instituties) enerzijds, en van regionale entiteiten (subnationale instituties) anderzijds. Centraal in de beschrijving van deze transfers staan - niet altijd even helder omschreven - begrippen als globalisering, mondialisering, transnationalisering, internationalisering, europeanisering, ...

respectievelijk decentralisering. Wat wel helder is, is dat de politiek uit de grenzen treedt van de natiestaat (Huyse, 1994, 2000), met het ontstaan van een complex en meerlagig politiek systeem tot gevolg.

Dit meerlagig politiek systeem impliceert een verschuiving van bevoegdheden, waarbij er vaak wordt van uitgegaan dat de rol van de natiestaat, in termen van politieke macht, afneemt. Dit hoeft niet per definitie te zijn, beschrijven Godfroy en Nelissen (1993), die stellen dat het verschuiven van bestuurlijke taken niet noodzakelijkerwijze dient te leiden tot afnemende invloed van de natiestaat, maar wel tot afnemende exclusiviteit van de overheid als (be)sturende actor. De natiestaat kan nu meer aandacht besteden aan de hoofdlijnen van het beleid, en kan hierdoor effectiever sturen. Ook als initiator van beleidsvorming en van maatregelen blijft de centrale overheid een sleutelrol vervullen. De natiestaat mag dan misschien inboeten aan macht, hij behoudt nog steeds heel veel invloed. “Thus, while global capitalism thrives, and nationalist ideologies explode all over the world, the nation-state, as historically created in the Modern Age, seems to be losing its power, although, and this is essential, not its influence” (Castells, 1997: 243).

2.2.2 Transnationalisering: het toegenomen belang van supranationale instituties

De tanende macht van de natiestaat wordt binnen macro-sociologische benaderingen omschreven als een toenemend verlies aan soevereiniteit, vooral ten gevolge van verdergaande mondialisering (Wallerstein, 1991; Petrella, 1994; Albrow, 1996; Castells, 1997). Hierbij wordt bedoeld op een mondialisering van economische activiteiten, van rechtsontwikkeling en -handhaving, van communicatie en media. Mondialisering die zich voltrekt in zowel de inhoud (agenda) als in de structuren (supranationale instituties).

Dat de politieke macht van de natiestaat lijkt af te nemen, heeft in de eerste plaats te maken met de inhoud van de politieke agenda. Meer en meer ziet de overheid zich geplaagd tegenover problemen die zich niet meer beperken tot de klassieke landsgrenzen of de nationale politieke agenda. Er is sprake van een toenemende transnationale problematiek en dit op diverse beleidsdomeinen. In die zin zijn deze problemen ook niet langer op te lossen binnen de grenzen van één natiestaat. Door de mondialisering van de economie en de groeiende macht van transnationale ondernemingen is de werkloosheid, bijvoorbeeld, geen exclusieve aangelegenheid van de eigen natiestaat. Werkloosheid wordt in toenemende mate bepaald door internationale stromen van kapitaal, goederen en mensen. Oplossingen voor de werkloosheid dienen hier dan ook rekening mee te houden. Milieuproblemen zijn zo mogelijk een nog beter voorbeeld. Klassieke vormen van milieuhinder, zoals lucht- en oppervlaktewaterverontreiniging stoppen niet bij de landsgrenzen. Dat oorzaak en gevolg van milieuverontreiniging kunnen worden gelokaliseerd in verschillende landen, werd voor het eerst in de jaren '80 duidelijk geïllustreerd aan de hand van zure neerslag, een continentaal milieuprobleem. Waar voor Europa de emissie van verzurende stoffen voornamelijk te lokaliseren is in de sterk geïndustrialiseerde ruit Frankrijk-België-Duitsland-Nederland, werd de immissie allereerst als probleem ervaren in de Scandinavische landen. Het bekalken van de Scandinavische meren om de verzuring tegen te gaan, was dan ook niet meer dan een vorm van symptoombestrijding. Binnen de milieuwetenschappen praat men over een typisch voorbeeld van een “end-of-the-pipe” maatregel. De eigenlijke remediëring vergde een brongerichte aanpak en diende dus buiten de landsgrenzen gezocht. De politieke agenda wordt, naast de milieuproblematiek, ook meer en meer gevuld met andere thema's die de eigen natiestaat overschrijden: criminaliteit, terrorisme,

vluchtelingen-problematiek en andere waarvoor een transnationale aanpak vereist is.

Op deze domeinen wordt de rol van de supranationale instituties steeds belangrijker. Toch blijft de natiestaat van doorslaggevend belang. Zo blijft de natiestaat het belangrijkste subject van internationaal recht, en is het nog steeds de belangrijkste legitieme institutie waarop multilaterale arrangementen worden gebaseerd (Shaw, 1997; Malanczuk, 1997). Toch wordt de natiestaat op het terrein van de binnenlandse politiek in toenemende mate geconfronteerd met nieuwe problemen, omdat de natiestaat binnen een steeds meer gesloten netwerk van internationaal beleid en regelgeving (verdragen, verordeningen, richtlijnen, beschikkingen en resoluties) komt te zitten. Hierdoor kan de natiestaat steeds minder de eigen agenda bepalen. Het veld van supranationale instituties wordt bezet door naar schatting meer dan 500 organisaties van heel uiteenlopende aard (Malanczuk, 1997), waarvan de Verenigde Naties (VN) mondiaal de belangrijkste mag worden genoemd. Uit omschrijvingen van wat nu precies dient te worden verstaan onder supranationale instituties, spreekt de macht van deze instellingen. Zo is het bijvoorbeeld kenmerkend dat sommige instituties bindende akten kunnen afsluiten, waarvan sommige directe rechtsgevolgen hebben en kunnen worden afgedwongen voor internationale rechtshoven. De Europese Unie is hier een voorbeeld van, en zij wordt in dit verband dan ook vaak omschreven als een entiteit sui generis (Malanczuk, 1997: 96). Het toegenomen belang van deze supranationale institutie blijkt onder meer uit de veelheid aan uitgevaardigde verordeningen, richtlijnen, beschikkingen en aanbevelingen of resoluties. Ook de Verenigde Naties ligt aan de basis van een groeiend aantal verdragen voor diverse beleidsthema's (mensenrechten, armoede, milieu ...). In de transfers van bevoegdheden naar supranationale instanties is sprake van een combinatie van vrijwillige en gedwongen transfers (Huyse, 1994). Beide hebben als gevolg dat er een groeiende invloed is van de supranationale instanties op de natiestaat.

2.2.3 Decentralisering: het toegenomen belang van subnationale instituties

Naast het proces van transfers naar supranationale instituties, is er tegelijkertijd een proces van transfers naar subnationale instituties: regio's, intermediaire en lokale besturen. Er is, anders gezegd, naast het proces van globalisering sprake van regionalisering en lokalisering (Rosenau, 2000). In het aanvankelijk unitaire België kreeg dit vorm in de elkaar opeenvolgende fasen van de staatshervorming (1970, 1980, 1988 en 1993), met het ontstaan van de federale staat België tot gevolg. Dit proces van staatshervorming ging gepaard met een belangrijke bevoegdheidsverdeling naar de regio's: gemeenschappen en gewesten.

De decentralisering naar de regio's wordt niet gekenmerkt door een roep naar separatisme, maar wel door een roep naar autonomie. Regio's vragen en krijgen autonomie op economisch, cultureel en politiek vlak. Zo werd bijvoorbeeld in België ook een verdragsluitende bevoegdheid in 1988 aan de gemeenschappen toegekend via de Bijzondere Wet op de Staatshervorming 8.8.1988. In 1993 werd dit verder uitgebreid naar de gemeenschappen én de gewesten. De Belgische federatie (natiestaat) kent op deze wijze vrij ruime exclusieve bevoegdheden toe aan de gefedereerde eenheden. Een buitenlandse staat kan niet langer een internationaal akkoord afsluiten met de Belgische federale overheid inzake aangelegenheden die binnen de exclusieve bevoegdheid van gemeenschappen of gewesten vallen (Alen and Peeters, 1998). Vlaanderen treedt binnen zijn grenzen steeds meer in de plaats van de natiestaat België.

Het meerlagig karakter van de Belgische politiek wordt op de officiële site van de federale overheid geïllustreerd met volgende metafoor: “Door de staatsvorming heeft de piramide van de eenheidsstaat plaats gemaakt voor een complexer systeem met drie verdiepingen” (http://www.belgium.fgov.be/nl_index.htm, 4.12.2002). De bovenverdieping wordt ingenomen door de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten. De tussenverdieping wordt ingenomen door de provincies (intermediaire besturen) en het ‘gelijkvloers’ door de gemeenten (lokale besturen). Niettegenstaande zowel provincies als gemeenten ‘ondergeschikte besturen’ zijn, hebben ook zij vrij uitgebreide bevoegdheden. De laatste decennia werden deze bevoegdheden verder uitgebreid via een veelheid aan wetten, decreten en convenants. Zowel vanuit de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) als vanuit de Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP) wordt een pleidooi gehouden voor sterke lokale besturen met een ruim, maar vooral duidelijk bevoegdheidsprofiel. Bijkomende bevoegdheden staan immers vaak synoniem voor bijkomende taken en verplichtingen, zonder dat hiertegenover een voldoende transfer van financiële middelen staat.

De besprekingen omtrent de interne bevoegdheidsverdeling worden in Vlaanderen op dit ogenblik (2003) gevoerd in de context van het zogenaamde kerntakendebat. Het kerntakendebat heeft als doel om het Vlaamse binnenlands bestuur optimaal te organiseren, door een duidelijke verdeling van bevoegdheden en taken tussen de drie overheidsniveaus. Het debat is gekoppeld aan het project ‘Beter Bestuurlijk Beleid’ of de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat. Binnen het kerntakendebat onderscheidt men twee dimensies (<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/bbb>, 12.01.2003):

1. De vraag welke taken van publiek belang zijn en daarom door de overheid opgenomen moeten worden. Deze opdracht behelst een kritische reflectie op de taakinvulling van de overheid als geheel.
2. De vraag welk rechtstreeks verkozen overheidsniveau de bevoegdheid heeft over deze kerntaken.

Eén van de belangrijke elementen bij de toewijzing van taken is het subsidiariteitsprincipe, waarbij zaken die doelmatig door een lager bestuursniveau kunnen worden uitgevoerd, niet door een hoger niveau behoren te worden opgenomen. Toepassing van het subsidiariteitsprincipe versterkt de transfers naar subnationale instituties, die net zoals de supranationale instituties de (natie)staat vervoegen als sturende actoren. Er wordt dus in toenemende mate gestuurd vanuit diverse bestuurlijke niveaus (zie 2.4 multi-level governance). In dit proefschrift zal worden nagegaan of er sprake is van een veranderend belang (macht) van supra- en subnationale instituties voor het in Vlaanderen gevoerde natuurbeleid (hoofdstuk 5), en de onderzochte natuurontwikkelingsprojecten (hoofdstukken 7-11) en wat daarvan dan de gevolgen zijn. Zo zal voor het natuurbeleid en de natuurontwikkelingsprojecten bijvoorbeeld worden nagegaan welke (veranderende) rol Europa enerzijds en de gemeenten anderzijds vervullen.

2.3 De veranderende verhoudingen staat-(markt)-civiele samenleving

2.3.1 Horizontale verschuivingen van politieke macht

Het veranderende belang van de (natie)staat betreft niet alleen een transfer naar supra- en subnationale instituties, maar evenzeer een transfer naar andere dan overheidsactoren. De politiek verlaat het besloten huis van de natiestaat, en verschuift naar andere handelingsystemen: het (multinationale) bedrijfsleven, de media, justitie én de civiele samenleving.

Naast de hiervoor beschreven verticale verschuivingen, is er sprake van horizontale verschuivingen van publieke naar semi-publieke en particuliere organisaties (Rosenau, 1990; Van Kersbergen and Van Waarden, 2001). Deze verschuiving vindt bijvoorbeeld zijn vertaling in het internationaal recht. "International law, however, has not just expanded horizontally to embrace the new states which have been established relatively recently; it has extended itself to include individuals, groups and international organisations within its scope" (Shaw, 1997: 38). De natiestaat blijft het belangrijkste subject (zie 2.2.2) van internationaal recht, maar wordt nu vergezeld door andere 'non-state entities' (niet-statelijke entiteiten), van wie het belang in de toekomst alleen maar lijkt toe te nemen (Shaw, 1997).

Hierna wordt ingegaan op het verschijnsel 'subpolitiek' en de (veranderende) rol van het middenveld, als voorbeelden van 'niet-statelijke entiteiten'.

2.3.2 Het toegenomen belang van de 'subpolitiek'

"Niet de debatten in de kamer verdienen de speciale aandacht die zij krijgen, maar de talloze maatschappelijke gebeurtenissen die zich aan de macht van het politieke 'centrum' onttrekken" (Beck, 1997:13). Beck heeft het over de verschuiving van het zwaartepunt van de politiek-maatschappelijke besluitvorming naar de zogenaamde 'subpolitiek' (Beck, 1986). Subpolitiek wordt hierbij begrepen als een amalgaam van maatschappelijke initiatieven en ontwikkelingen, die plaatsgrijpen buiten de representatieve instituties van het nationale politieke systeem. Ze treden met name naast en soms ook in de plaats van representatieve instituties als regering en parlement.

De macht tot het sturen van maatschappelijke verandering bevindt zich volgens Beck steeds meer in deze gedecentraliseerde centra van de subpolitiek, zoals economie, vakbonden en federaties, media, wetenschap, rechtbanken en de individuele consument als politieke actor. Ook aan de sociale bewegingen dicht Beck een belangrijke rol toe binnen de subpolitiek. De talrijke NGO's (Niet Gouvernementele Organisaties) hebben een toegenomen macht en symboliseren de mondialisering van onderaf, met actoren als Greenpeace en Amnesty International als voorbeeld.

Subpolitiek dient niet alleen begrepen te worden als een soort 'counterculture', waarbij bijvoorbeeld NGO's ageren tegen een overheid. Subpolitiek wordt ook door de overheid in de hand gewerkt. Een voorbeeld van dit laatste is de groeiende macht van de markt ten gevolge van privatisering van taken die oorspronkelijk toebehoorden aan de natiestaat. In aanvang publieke en door de overheid waargenomen taken (bijvoorbeeld post en openbaar vervoer) worden op deze wijze afgestaan aan de markt. In dit licht vervullen ook een toegenomen aantal verzelfstandigde quasi-overheden

(Quango's of Quasi Autonomous NGO's) een steeds belangrijker rol. Zo werd op 21 april 1990 op initiatief van het Vlaamse Gewest de naamloze vennootschap Aquafin opgericht, met als opdracht de versnelde realisatie en de exploitatie van de rioolwaterzuiveringsinfrastructuur in Vlaanderen, tot op dat ogenblik een exclusieve overheidstaak. De Europese Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (Pb.L. 135 van 30 mei 1991) noopte de overheid tot een inhaaloperatie inzake waterzuivering, waarvoor nieuwe structuren en het aantrekken van privé-kapitaal nodig waren. Het Vlaamse Gewest vertrouwdde Aquafin een uitgebreid takenpakket toe: ontwerpen, bouwen, financieren en exploiteren van de nieuwe infrastructuur voor rioolwaterzuivering en optimaliseren van de overgenomen rioolwaterzuiveringsinstallaties en leidingen, met uitzondering van de gemeentelijke rioleringen (Aquafin, 2002). De overheid stootte hiermee niet alleen een belangrijk deel van haar bevoegdheden af aan een Quango, maar evenzeer een aanzienlijk deel van haar middelen. De meeste middelen voor het milieubeleid van het Vlaamse Gewest worden immers besteed aan het afvalwaterzuiveringsbeleid, met een aandeel van ongeveer 50% van de totale milieu-uitgaven voor de periode 1989-2000 (SERV, 2000).

Sturing en besluitvorming berusten niet langer exclusief bij regering, parlement en verzuilde belangengroepen, maar eveneens bij de nieuwe machtscentra (o.a. NGO's en Quango's) die in wisselende coalities en netwerken optreden. Naar aanleiding van de Wereldtop Duurzame Ontwikkeling van Johannesburg in september 2002 (World Summit on Sustainable Development) werd op die manier een merkwaardige coalitie gesmeed tussen Greenpeace en de World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), een industriële coalitie. Over de traditionele meningsverschillen en tegenstellingen heen werd besloten tot gemeenschappelijke actie. De heer Nicholson, senior-advisor bij het olieconcern BP verwoordde het als volgt: "Of course there will continue to be differences about the end points and the means, but if we keep sprinting around those differences we're never going to make any progress" (Greenpeace, 2002). Vanuit deze coalitie vertrok een gemeenschappelijke vraag tot actie inzake klimaatbeleid, gericht aan de regeringen. Hiermee wordt een voorbeeld gegeven van de wijze waarop vanuit de subpolitiek (civiele samenleving én markt) pogingen worden ondernomen de overheid (staat) te sturen. Deze pogingen tot sturen vanuit de subpolitiek beogen bovendien niet steeds de wijziging van gangbare regels ('rule-altering politics'), maar kunnen evenzeer passen binnen het concept van een centrale, door regelgeving gestuurde en gevatte politiek ('rule-directed politics') (Van Tatenhove, Arts and Leroy, 2000). In beide gevallen eist de subpolitiek haar plaats op naast de overheid, die niet langer de exclusief sturende actor is. Deze trend is niet geheel ongevaarlijk. Zowel de producten van counter-culture als de overige voorbeelden van nieuwe machtscentra (economie, wetenschap...) hebben immers gemeen dat ze grotendeels ontsnappen aan vormen van publieke controle. Politieke macht wordt met andere woorden niet alleen meer versnipperd en daardoor diffuser, maar dreigt hierdoor ook minder transparant te worden. Waar in de representatieve democratie kanalen zijn voorzien voor het ter verantwoording roepen van beleidsvoerders, ontbreken deze op dit ogenblik nagenoeg volledig bij de subpolitiek.

De afnemende sturingscapaciteit van de overheid is niet noodzakelijk een negatieve ontwikkeling. Er is immers, aldus Beck (1992), nood aan de uitwerking van nieuwe vormen van directe decentrale (sub)politiek, hier begrepen als een politisering van onderaf. Hiermee wil Beck ruimte geven voor verschillende soorten deskundigheid en handelingsperspectieven. Als voorbeeld wordt verwezen naar diegenen die in ontwikkelingslaboratoria werken, en hierdoor soms in een betere positie verkeren dan politici om de aard van bepaalde risico's in te schatten. Ook burgers of consumenten zijn soms beter dan (overheids)experts geplaatst om ongewenste risico's te herkennen.

Subpolitiek kan in die zin als een signaal worden gezien dat maatschappelijke en politiek-bestuurlijke instituties aan een herontwerp toe zijn. Naast het hiervoor beschreven toegenomen belang van sub- en supranationale instituties, dwingt ook het toegenomen belang van de subpolitiek de (natie)staat immers tot herpositionering. De overheid is niet langer de exclusief sturende actor en dient in toenemende mate rekening te houden met gedecentraliseerde centra van subpolitiek. De vraag is in hoeverre er sprake is van een veranderende rol van de civiele samenleving in het Vlaamse natuurbeleid, en op welke wijze er vanuit het middenveld wordt gepoogd dit natuurbeleid mee te sturen (zie hoofdstuk 5). In de analyse van het natuurbeleid zal hierbij in hoofdzaak aandacht worden besteed aan de rol van de natuurbeweging (i.c. Natuurreservaten, nu Natuurpunt) en de landbouworganisaties.

2.3.3 De rol van de civiele samenleving

Een belangrijk deel van de subpolitiek ontstaat vanuit de civiele samenleving. Heldere, systematische definities van de civiele samenleving ontbreken nagenoeg. In het werk 'Duurzaamheid als patstelling', beschrijft Dubbink (1999) het concept civiele samenleving vanuit drie perspectieven: het descriptieve, het systematische en het functionele. Centraal bij het descriptieve perspectief staat de vraag hoe ruim of hoe eng het begrip civiele samenleving dient te worden opgevat. John Keane (1988) beschrijft de 'civil society' zeer ruim als de niet-statelijke sfeer. De civil society is anders gezegd het geheel van de samenleving zonder de overheid. In deze omschrijving maakt ook de markt deel uit van de civiele samenleving. Cohen en Arato (1992) bestrijden deze visie. De moderne samenleving kenmerkt zich volgens deze auteurs door drie sferen: openbaar bestuur, civil society en de markt: "We understand 'civil society' as a sphere of social interaction between economy and the state, composed above all of the intimate sphere (especially the family), the sphere of associations (especially voluntary associations), social movements, and forms of public communication" (Cohen and Arato, 1992:ix). In deze omschrijving is de civiele samenleving een handelingssfeer die analytisch onafhankelijk is van de staat en de markt (Alexander, 1998). In dit proefschrift wordt hierbij aangesloten. In de verdere analyse van het natuurbeleid (hoofdstuk 5) en de geselecteerde natuurontwikkelingsprojecten (hoofdstukken 7-10), zal worden gefocust op elementen van subpolitiek voor zover ze voortkomen uit de civiele samenleving, niet uit de markt. Analytisch zal verder ook gebruik worden gemaakt van het begrip middenveld. Waar middenveld en civiele samenleving vaak als (vrijwel) synoniem worden gebruikt, wordt middenveld hier beschouwd als een deel van de civiele samenleving, namelijk dat deel wat door Habermas (1992) de institutionele kern wordt genoemd: "Was heute Zivilgesellschaft heißt, schließt ... die ... Ökonomie nicht mehr ... ein. Ihren institutionellen Kern bilden vielmehr jene nicht-staatlichen und nicht-ökonomischen Zusammenschlüsse und Assoziationen auf freiwilliger Basis, die die ... Gesellschaftskomponente der Lebenswelt verankern" (Habermas, 1992:443).

Het middenveld vervult een specifieke rol, het vormt voor een deel opinies, aggregeert die en zet ze om naar het politieke systeem (Elchardus et al., 2000). Elchardus spreekt dan ook van middenveld als "het geheel van autonome en niet-marktgedomineerde organisaties, die door hun bemiddelende functie effectieve communicatie tussen de burgers en het politieke of economisch systeem mogelijk maken" (Elchardus et al., 2000: 18). Door het vormen van opinies en de vertaling naar het politieke systeem, poogt het middenveld te wegen op de besluitvorming en de uitvoering van het beleid (Walgrave, 1997).

Traditioneel deelt men het middenveld in in klassieke sociale bewegingen (bv. vakorganisaties

en mutualiteiten), nieuwe sociale bewegingen (bv. milieubeweging en derde wereldbeweging) en actiegroepen (bv. dierenrechtenorganisaties), elk met hun specifieke organisatorische en ideologische kenmerken (o.a. Walgrave, 1992; Hooghe, 1996; 1997, Hellemans et al., 1995). Voor het omzetten van ideeën en opinies naar het politieke systeem beschikt het middenveld over talrijke instrumenten. Zo kan bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt tussen conventionele en niet-conventionele actiemethoden. Aan de ene kant participeren sociale bewegingen in adviesraden en -commissies, aan de andere kant maakt men soms gebruik van bezettingen (cf. Lappersfront, Krakersbeweging) en burgerlijke ongehoorzaamheid. Hoe verschillend deze methoden ook zijn, alle hebben gemeen dat men op de politieke besluitvorming probeert te wegen.

Waar de klassieke sociale bewegingen in België zuigelieerd waren, zijn de zogenaamde nieuwe sociale bewegingen dit niet. De nieuwe sociale bewegingen creëerden met andere woorden de voorbije decennia een nieuw middenveld en droegen tegelijkertijd bij tot de ontzuiling van het bestaande middenveld. Toch slaagden deze nieuwe organisaties er volgens diverse auteurs niet in door te stoten naar het centrum van de macht. Ze slaagden er anders gezegd niet in zwaar te wegen op de politieke besluitvorming. “Ze blijven wat dat betreft in de wachtkamer zitten”, stelt Hellemans in 1995. De nieuwe sociale bewegingen vormen een “kritische aanvulling, maar geen omwenteling”, heet het (Hellemans et al., 1995:26). Zowel op het formele als op het informele vlak blijkt het bijzonder moeilijk voor nieuwe sociale bewegingen om toegang te krijgen tot het besluitvormingsproces (Hooghe, 1997). Als verdienste wordt dit nieuwe segment van het middenveld wel het teweegbrengen van een vergrote politieke interesse bij en participatie van de civiele samenleving toegedicht. Toch ziet men een tendens naar homogene levensstijlenclaves (i.p.v. de eerdere zuilen) bevestigd, daar waar het bindmiddel van de nieuwe sociale bewegingen niet langer een ideologie of overtuiging is die mensen uit verschillende lagen en klassen kan verenigen

In hoofdstuk 5 worden de rol en de impact van de milieubeweging, in casu de natuurbeweging, in het natuurbeleid in de periode 1989-2002 nader bekeken, en zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop deze ‘nieuwe’ sociale beweging probeert te wegen op de besluitvorming en uitvoering van het beleid enerzijds, en probeert vorm te geven aan de participatie van de civiele samenleving anderzijds.

2.4 Beleid in ontwikkeling: over multi-actor en multi-level governance

Ten gevolge van de beschreven verticale (2.2) en horizontale (2.3) verschuivingen wordt de effectiviteit van het politieke systeem aangetast. Klassieke instituties en besturingsvormen (government) schieten tekort voor zowel transnationale problemen als voor meer gedecentraliseerde vormen van beleid. Er ontstaat nood aan nieuwe vormen van samenwerking tussen de klassieke natiestaat en de supra- en subnationale instituties enerzijds en niet-statelijke actoren anderzijds. Deze nood leidde tot een aantal ingrijpende innovaties inzake beleidsvoering (governance). Alle hebben gemeen dat de rol en de hieraan gekoppelde macht van de natiestaat wordt herdacht, maar evenzeer de rol en de macht van de civiele samenleving en de markt. De verschuivingen in de besturing van de samenleving worden eveneens gekenmerkt door vermaatschappelijking, dit is, door een groeiende aandacht voor interactief beleid waarbij participatie en draagvlak een prominente plaats lijken te krijgen.

2.4.1 Van government naar multi-actor en multi-level governance

De rol van de natiestaat wordt herdacht. De natiestaat kan zich steeds minder beroepen op zijn exclusieve hiërarchische autoriteit. “New forms of governance have emerged that do not rely on the central organising power of public agencies to stabilise socio-economic relations. What the ‘new governance’ approach calls into question above all is the idea of a linear, hierarchical structure of regulatory and social control. Power is dispersed into a multiplicity of sites, which constitute ‘nodes’ in a heterarchical network rather than layers in a hierarchical pyramid. The relationship between these nodes is one of (mutual) influence rather than one of control” (Bernard, 2002: 9). In de plaats van klassiek hiërarchische constructies, waarin de natiestaat een centrale rol vervulde, verschijnt een complex netwerk van knooppunten van interdependentie tussen statelijke en niet-statelijke actoren. In toenemende mate is hierbij sprake van vervlechting tussen staat, civiele samenleving en markt, en van zich uitbreidende overgangsgebieden (interferentiezones) tussen deze subsystemen (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002). Er is met name een verschuiving van government naar governance. De betrokkenheid van een veelheid aan actoren leidde tot het begrip multi-actor governance. Het meerlagig karakter hiervan leidde tot het begrip multi-level governance. Met governance is anders gezegd “de focus komen te liggen op de diverse lagen en niveaus van actoren, alsmede het grote aantal en de diversiteit van actoren” (Selnes et al., 2002: 13).

De conceptualisering van governance is nog volop in ontwikkeling (Van Kersbergen and Van Waarden, 2001) en gebeurt vanuit diverse wetenschappelijke disciplines. Uit de veelheid aan begripsomschrijvingen, worden een drietal gemeenschappelijke kenmerken afgeleid.

- Ten eerste ligt bij governance het accent op het proces en de functies van beleidsvoering, daar waar bij het klassieke begrip government meestal verwezen wordt naar een set van formele instellingen die het beleid maken en uitvoeren (de structuren). Karakteristiek voor het proces (governance) zijn overleg, samenwerking, faciliteren en netwerkvorming, eerder dan centrale strategieën van klassieke procesvoering (government) zoals geboden, verboden en controle.
- Government refereert ten tweede veelal aan beleidsvoering vanuit een prescriptief of hiërarchisch perspectief, waarbij de natiestaat een centrale rol vervult. Governance daarentegen impliceert dat beleid niet alleen tot stand komt door één sturende centrale overheid (i.e. natiestaat). Het multi-level aspect van het begrip duikt voor het eerst op in de geschriften van Marks en Hooghe (1996), die zich buigen over het structureel beleid van de Europese Unie (Deschouwer, 2001): “Instead of the advent of some new political order, however distant, one finds an emerging political disorder; instead of a neat, two-sided process involving member states and Community institutions, one finds a complex, multilayered, decision-making process stretching beneath the state as well as above it” (Marks, 1992: 221). Met multi-level governance wordt juist deze meerlagigheid in bestuurlijke niveaus aangeduid.
- Ten derde gaat het bij governance ook over samenwerkingsrelaties tussen een grote diversiteit aan publieke én private actoren (Beyers en Kerremans, 2001). Het gaat met andere woorden om een proces van beleidsvoering waarbij formele instellingen van diverse bestuurlijke niveaus betrokken zijn, maar ook een veelheid aan andere niet-statelijke actoren, en dit in complexe netwerken (Castells, 1996). Hierbij is de natiestaat slechts één actor in een complex netwerk van actoren. Het begrip multi-actor governance legt het accent op de grote diversiteit aan publieke en private actoren die betrokken worden bij het beleid.

De verschuivingen van politieke macht tussen overheden onderling en tussen overheden en allerlei niet-statelijke entiteiten leidden tot de vraag of er een evolutie is richting “governance without government” (Rosenau et al., 1992)? Rosenau (2000) definieert governance als: “systems of rule, as the purposive activities of any collectivity that sustain mechanisms designed to ensure its safety, prosperity, coherence, stability and continuance” (Rosenau, 2000: 171). Mechanismen die traditioneel tot de kerntaken van government behoorden, worden steeds meer teruggevonden bij een brede waaier niet-statelijke entiteiten. Door deze verschuiving naar onder meer internationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties en multi-nationals wordt men bovendien geconfronteerd met nieuwe vragen inzake verantwoordelijkheid en legitimiteit (Huyse, 1999; Van Kersbergen et al., 2001). De verplaatsing van de politiek verdeelt de aansprakelijkheid over vele hoofden en leidt tot een diffusie van macht.

Het (h)erkennen van multi-actor en multi-level governance werpt een aantal belangrijke vragen op die verder zullen worden behandeld. Zo is het de vraag of de in de literatuur gesuggereerde verschuiving van government naar governance wordt bevestigd in het in Vlaanderen gevoerde natuurbeleid en wat hiervan de eventuele gevolgen zijn. Het gaat hierbij niet alleen over het multi-level en multi-actor aspect (zie 2.2 en 2.3), maar ook over de vraag of er bij het natuurbeleid nieuwe vormen van samenwerking ontstaan tussen de klassieke (natie)staat en de supra- en subnationale instituties enerzijds en niet-statelijke actoren anderzijds.

2.4.2 Processen van bestuurlijke vernieuwing

Steeds meer lijkt de overheid te evolueren van een hoofdzakelijk sturend beleid naar een meer participatief of interactief beleid. Governance staat synoniem voor een hele reeks trendy concepten (Devos, 2001), zoals netwerkvorming, horizontale relaties, onderlinge afhankelijkheid of interdependentie, coöperatief doelgericht gedrag of co-management en heeft betrekking op de groeiende participatie van private (niet- of quasi-statelijke) actoren in het beleidsproces. Er zijn met name indicaties dat er sprake is van een verschuiving van een voornamelijk representatieve democratie naar een meer deliberatieve democratie.

Op diverse schaalniveaus worden dan ook allerlei experimenten opgezet met vormen van partnerships. Zo wordt bijvoorbeeld binnen de OESO actief gezocht naar nieuwe vormen van lokale partnerships op het terrein van economische ontwikkeling, tewerkstelling, sociale cohesie en kwaliteit van het leven (OECD, 2001a, 2001b). De klemtoon wordt hier gelegd op het vernieuwende van deze partnerships, met als voornaamste doelstelling “improving local governance” (OECD, 2001a). In tegenstelling tot eerdere partnerships, bestrijken de huidige partnerships een breder veld van maatschappelijke problemen (o.a. duurzame ontwikkeling). Tegelijkertijd betreft het ook uitgebreider netwerken van actoren (o.a. niet-statelijke actoren).

Ook binnen de Europese Unie vormt beleidsinnovatie een belangrijk onderwerp. Begin 2000 heeft de Europese Commissie de hervorming van de Europese governance tot één van haar vier strategische doelstellingen gemaakt. In 2001 leidde dit tot het publiceren van een witboek over governance in de Europese Unie (COM, 2001). In het Witboek wordt voorgesteld het besluitvormingsproces opener te maken zodat mensen en organisaties kunnen worden betrokken bij de totstandkoming en de uitvoering van het EU-beleid. Het bevorderen van dialoog en interactie met lagere overheden en de civiele samenleving wordt als centrale doelstelling aangehaald. Governance en de veranderingen die in dit witboek worden voorgesteld, zijn gebaseerd op vijf beginselen: openheid, parti-

cipatie, verantwoordingsplicht, doeltreffendheid en samenhang. Het nieuwe beleid moet gekenmerkt zijn door participatie “in elke fase van de besluitvorming, vanaf het eerste ontwerp tot de uitvoering” (COM, 2001: 11), waarbij de civiele samenleving een belangrijke rol krijgt toebedeeld. De civiele samenleving ziet Europa in toenemende mate als “een geschikt platform voor een heroriëntatie van het beleid en een verandering van de maatschappij” (COM, 2001: 16). In de praktijk probeert Europa op dit ogenblik al partnerships te stimuleren via o.a. diverse structuurfondsen zoals LIFE-natuur. In het meervoudig casus-onderzoek, verder in dit proefschrift (hoofdstukken 7-10), zal worden nagegaan in hoeverre dit speelt op het niveau van concrete natuurontwikkelingsprojecten.

Ook in België en Vlaanderen krijgt het streven naar partnerships en overleg een belangrijke plaats in de lopende bestuurlijke vernieuwing. Zo is er bijvoorbeeld het grootscheepse vernieuwingsproject Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) van de Vlaamse overheid (zie 2.2.3). Bij het totstandkomen van het beleid wil de Vlaamse overheid ook het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol toedichten, onder andere via een betere structurering van het advies- en overlegstelsel. Op de officiële BBB-site formuleert men het als volgt: “Een goede onderlinge verstandhouding tussen de overheid en de maatschappelijke geledingen is in een moderne netwerksamenleving van essentieel belang om maatschappelijk draagvlak te verwerven voor het beleid” (<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/bbb/new/index.htm>). De voorgestelde vernieuwingen in beleid kunnen worden gezien als een antwoord op het vermeende gebrek aan betrokkenheid van de civiele samenleving of een poging tot het dichtmaken van de spreekwoordelijke kloof tussen de overheid en de burger. Het responsabiliseren van de civiele samenleving staat hierbij centraal. In het licht hiervan worden binnen BBB zogenaamde kerntaken bekeken, waarbij één van de centrale vragen is welke taken de overheid nog op zich moet nemen. Centraal hierbij staat dat geen afbreuk mag worden gedaan aan het primaat van de politiek. Wanneer het primaat van de politiek wordt omschreven als: “het veronderstelde monopolie op de formulering van het algemeen belang en op de gezamenlijke vormgeving van de maatschappelijke ontwikkeling” (Notredame, 2002: 36), wordt hier een belangrijk spanningsveld blootgelegd. Hoe kan dit monopolie worden gerijmd met vormen van interactief beleid? Anders geformuleerd: welke taken kunnen door niet-statelijke entiteiten, zoals de civiele samenleving worden opgenomen, zonder dat daarbij aan het primaat van de politiek wordt geraakt? Deze vraag stelt zich waar het gaat over het adviesradenlandschap. In het voorontwerp van decreet tot regeling van de strategische adviesraden, laat de memorie van toelichting geen twijfel bestaan over dit primaat van de politiek. Bij de principes inzake de herstructurering van het adviesstelsel, vermeldt men als eerste bij de algemene uitgangspunten: “Adviesverlening en overleg blijven te allen tijde ondergeschikt aan het primaat van de politiek. De beleidsbepaling behoort tot de taak van de beleidsverantwoordelijken” (<http://www2.vlaanderen.be>, 12.01.2003). “De Vlaamse regering erkent daarbij de vitale rol van het maatschappelijk middenveld, dat expertise en kennis kan inbrengen en een signaalfunctie kan vervullen. Maar daarbij moet ook het primaat van de politiek gevrijwaard blijven.” (<http://www2.vlaanderen.be>, 12.01.2003). Ook inzake milieubeleid ontstond in Vlaanderen een gevarieerd adviesradenlandschap. In de volgende hoofdstukken zal aandacht worden besteed aan de rol van adviesraden bij het natuurbeleid in Vlaanderen (hoofdstuk 5) en bij het uitvoeren van natuurontwikkelingsprojecten (hoofdstukken 7-10).

2.5 Beleidsinnovatie in de richting van meer interactiviteit?

2.5.1 Argumentatie voor een meer interactief beleid

Opmerkelijk bij de geschetste innovaties in beleid is de zoektocht naar nieuwe partnerships of vormen van participatie, die uitmondten in vormen van interactief beleid. Voor deze meer interactieve vormen van beleidsvoering kunnen minstens drie argumenten worden aangehaald: een inhoudelijk argument, een instrumenteel argument en een moreel argument (DETR, 2000; Craye et al.; 2001, OECD; 2001a; OECD, 2001b).

- Bij het inhoudelijk argument gaat het om het inbrengen van vormen van kennis die traditioneel bij beleidsvorming niet of weinig aan bod kwamen. Het gaat hierbij om lekenkennis of ervaringsdeskundigheid die de kennis van traditioneel geïnstitutionaliseerde actoren kunnen verrijken. Het betreft met andere woorden kennisverbreding of -verruiming. Doelstelling is de kwaliteit van het beleid te verbeteren “by allowing governments to tap wider sources of information, perspectives, and potential solutions in order to meet the challenges of policy-making under conditions of increasing complexity, policy interdependence and time pressures” (OECD, 2001a: 19). Tegelijkertijd beoogt men door de kennisinbreng van diverse actoren niet alleen draagvlak te verkrijgen via het proces, maar tevens via de inhoud (Edelenbos, 2000).
- Bij het instrumenteel argument gaat het om het verhogen van draagvlak voor beleid of het vergroten van de efficiëntie. Hierbij wordt draagvlak vaak eng geïnterpreteerd als acceptatie, en verwacht men een toegenomen acceptatie van het beleid door actoren actief te laten participeren (Driessen et al., 1997). Door participatie in diverse stadia van beleidsvorming worden diverse actoren geresponsabiliseerd. Ze voelen zich als het ware mee verantwoordelijk voor het gevoerde beleid en de uitkomsten hiervan. Door participatie in een vroeg stadium wordt bovendien verondersteld dat de kans op hindermacht, waarbij niet (of te weinig) betrokken actoren in de eindfase obstructie plegen tegen het beleid, verkleint (Korsten, 2000).
- Bij het moreel argument gaat het om het democratischer maken van het beleid of het versterken van de democratie. Via participatie wordt met andere woorden een antwoord gezocht op het legitimiteitsprobleem van de overheid en het gevoerde beleid. De evolutie naar meer interactieve beleidsvoering wordt dan ook vaak ingegeven vanuit het ideaal van een participatieve democratie, “deliberative democracy” (Hirst, 2000) of “dialogische democratie” (Holemans, 1999). Karakteristiek voor deze ideaaltypes van democratie is dat er sprake is van een communicatie in twee richtingen (dialogoog) tussen bestuurders en bestuurden.

2.5.2 Een verschuivend ambitieniveau inzake participatie

Zoals hiervoor geschetst, worden momenteel op diverse bestuurlijke niveaus allerlei experimenten opgezet rond nieuwe vormen van interactief beleid, waarbij burgers, gebruikers, belangengroepen, publieke en private entiteiten die op enigerlei wijze betrokken kunnen zijn bij een bepaalde beslissing van de overheid, daadwerkelijk worden betrokken. “Interactieve beleidsvorming is een wijze van beleidsvorming waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen” (Pröpper en Steenbeek, 1999: 16).

In essentie lijkt bij beleidsinnovatie in de richting van interactief beleid, participatie ruimer te

worden geïnterpreteerd dan wat traditioneel gebeurde. “The old sense of participation means nothing more than what the word says: to be part of the whole” (Luhman, 1990: 220). De participatiegedachte is uiteraard niet nieuw, alleen verwijst het begrip interactief beleid zoals gehanteerd door Pröpper en Steenbeek (1999) naar verschuivingen in het moment van participatie (*wanneer?*), in de actoren die kunnen participeren (*wie?*) en in de vorm van participatie (*hoe?*). Het moment van participatie (*wanneer*) lijkt zich niet langer te beperken tot de eindfase van het beleidsproces. Burgers en middenveld kunnen niet langer alleen reactief optreden, bijvoorbeeld via bezwaar of beroep, maar kunnen in toenemende mate mee communiceren in alle fasen van het beleidsproces. Andere dan traditionele actoren die betrokken werden bij beleidsvoering (*wie*) kunnen informatie inbrengen, oplossingsscenario’s voorstellen of beslissingen mee-ontwerpen. Naast de gevestigde belangengroepen (middenveld) lijkt steeds meer een beroep te worden gedaan op de niet-georganiseerde burger, de civiele samenleving en de markt. De opgezette experimenten kunnen dan ook worden ingeschaald in, aan de ene kant “openbare en publieksgeoriënteerde activiteiten” en aan de andere kant “de neo-corporatistische associatiegeoriënteerde praktijken waarbij de overheid vooral de grote belangenbehartigers naar binnen wil halen en veel minder is geïnteresseerd in wat individuele burgers ergens van vinden” (Hajer, 2000: 4-5). De wijzigende vorm (*hoe*) van participatie uit zich in een toegenomen diversiteit aan experimenten. Er is sprake van een steeds breder wordend spectrum van methoden, met een groeiende aandacht voor participatie met een hoog ambitieniveau. In diverse landen worden hiertoe momenteel experimenten opgezet aan de hand van o.a. burgerjury’s, consensusconferenties en focusgroepen (OECD, 2001a; OECD, 2001b; Cray et al., 2001; Vandenabeele, 2002). Het experimentele karakter impliceert dat het voor deze nieuwe vormen van participatie, in tegenstelling tot veeleer klassieke vormen van participatie zoals bezwaarprocedures, vaak ontbreekt aan een formeel-juridisch kader.

Actuele experimenten suggereren bovendien een stijgend ambitieniveau inzake participatie. Een in de literatuur vaak gehanteerde maat voor dit ambitieniveau is de zogenaamde ‘participatieladder’ (Edelenbos et al., 1998), samengesteld uit diverse types van participatie: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en mee-beslissen (zie tabel 1). De minst ambitieuze vorm van participatie is het informeren, waarbij betrokkenen geen input leveren aan de beleidsvorming maar door de overheid op de hoogte worden gebracht van beleidsbeslissingen. Bij raadplegen worden betrokkenen vrijblijvend geconsulteerd, maar bepaalt de overheid zelf het beleid. Een hoger ambitieniveau inzake participatie betreft adviesverlening waarbij de overheid de beleidsagenda bepaalt, maar aan betrokkenen de gelegenheid biedt om problemen naar voren te halen en oplossingen te suggereren. Bij de uiteindelijke besluitvorming kan de overheid, mits motivering, afwijken van de geformuleerde adviezen. Bij coproduceren bepalen overheid én betrokkenen de beleidsagenda, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. Het hoogste ambitieniveau inzake participatie wordt uiteraard bereikt bij mee-beslissen, waarbij de besluitvorming overgelaten wordt aan betrokkenen. De overheid neemt de resultaten over na toetsing aan vooraf bepaalde randvoorwaarden.

De evolutie van inspraak over participatie naar interactieve beleidsvoering impliceert een veranderende rol van de participant (burger en middenveld), maar evenzeer van de bestuurder en de ambtenaar (o.a. Edelenbos en Monnikhof, 1998; Pröpper en Steenbeek, 1999; Korsten, 2000; Kalk en de Rynck, 2002). De rol van de participant kan, afhankelijk van het ambitieniveau inzake participatie, variëren van doelgroep van onderzoek (opinie-onderzoek, survey) of voorlichting, tot initiatiefnemer of producent van beleid. De rol van de bestuurder en ambtenaar, kan respectievelijk variëren van bestuurder en voorbeslisser tot facilitator en ondersteuner. Deze nieuwe rol vergt van bestuurders en ambtenaren ook een nieuwe houding (openheid) en nieuwe vaardigheden en dit

vooral inzake procesbegeleiding en communicatie. Het ambitieniveau inzake participatie hangt immers onlosmakelijk samen met verschillende bestuursstijlen. De top-down door de overheid geïnitieerde sturing wordt bij (meer) interactieve beleidsvoering aangevuld met andere, meer communicatieve vormen van sturing (tabel 1).

Tabel 1: Ambitieniveau inzake participatie, bestuursstijlen en rol(kenmerken) van de betrokken actoren (naar: Janssens, 2003: 21, o.b.v. Pröpper en Steenbeek, 1999; Kalk en De Rynck, 2002: 19)

Ambitie-niveau inzake participatie	Bestuursstijl	Rol van de bestuurder	Rol van de ambtenaar	Rol van de participant (Burger of middenveld)
INTERACTIEF (Mee)-beslissen	Faciliterende stijl Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid en materiele hulpmiddelen). Participanten worden ondersteund om zelf initiatief te nemen.	Facilitator	Ondersteuner Dienstbare adviseur	Initiatiefnemer Producent
Samenwerken Mee-beslissen	Samenwerkende stijl Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen. Er is een evenwichtige inbreng.	Facilitator Regisseur	Ondersteuner Dienstbare adviseur Communicator	Samenwerkingspartner Co-producent
Mee-beslissen Coproduceren	Delegerende stijl Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.	Facilitator Regisseur	Dienstbare adviseur Communicator	Medebeslisser Co-producent
Adviseren	Participatieve stijl Men kan adviseren over een open vraagstelling. Het bestuur vraagt een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven.	Regisseur	Dienstbare adviseur Actor	Adviseur
NIET-INTER-ACTIEF Raadplegen	Consultatieve stijl Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling. Deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving	Coördinator Bestuurder	Actor	Geconsulteerde
Informeren	Open autoritaire stijl Participanten zijn doelgroep van onderzoek en/of voorlichting	Bestuurder	Actor Voorbeslisser	Doelgroep van onderzoek of voorlichting
Geen participatie	Gesloten autoritaire stijl Hiërarchische sturing	Bestuurder	Voorbeslisser	Geen

Kalk en De Rynck (2002) stellen dat er in Vlaanderen niet echt een systematische golf van interactieve beleidsvoering te onderkennen valt. In hoofdstuk 5 zal worden nagegaan in welke mate dit wordt bevestigd bij het institutionaliseringsproces van het natuur(beleid). Ook in de analyse van de natuurontwikkelingsprojecten zal het ambitieniveau inzake participatie voor individuele burgers en middenveld worden besproken. Speciale aandacht zal hierbij gaan naar de rol van het middenveld, in casu de natuurbeweging en haar tegenspelers.

Bij de analyses van het natuurbeleid en de natuurontwikkelingsprojecten zal géén normatieve benadering worden gehanteerd, waarbij een hoog ambitieniveau inzake participatie per definitie zou worden gelijkgesteld met goed(e) beleid(svoering) leidend tot een groter draagvlak. Het is bijvoorbeeld de vraag of nieuwe vormen van interactief beleid, indien deze niet goed begeleid worden, het draagvlak niet eerder schaden, dan versterken. Hajer (Hajer, 2000) wijst erop dat de overheid in veel gevallen interactief beleid ziet als een soort investering voor het vergroten van het vertrouwen in die overheid (instrumenteel argument): “Juist dan gaat het vaak mis. Waar burgers zonder te participeren relatief tevreden waren, misschien omdat ze geloofden dat de Nederlandse overheid het redelijk goed deed, leidt juist de activiteit in het bestuur en het inzicht in de soms niet altijd professionele manier waarop dit gebeurt tot een afname van dat vertrouwen. Interactief beleid is dus niet een zondagse activiteit waarvoor altijd geldt ‘baat het niet dan schaadt het niet’”, besluit Hajer (Hajer, 2000: 11).

2.5.3 Interactief beleid: enkele vaststellingen

Tot op dit ogenblik maakten interactieve beleidsvormen slechts in beperkte mate onderwerp uit van evaluatie. In “Citizens as partners” (OECD, 2001a) meent men toch het volgende te mogen besluiten over de inzet van nieuwe beleidsvormen in de OESO-landen:

- De informatieverstrekking door de overheid nam toe in hoeveelheid en kwaliteit en dit in nagenoeg alle OESO-landen.
- De mogelijkheden voor consultatie nemen toe, doch aan een merkelijk lager tempo. Hier merkt men bovendien een duidelijk verschil in landen.
- De actieve participatie blijft zeldzaam en blijft beperkt tot experimenten in een klein aantal landen.

Naargelang het ambitieniveau inzake participatie stijgt, wordt het aantal experimenten kleiner. Die tendens wordt eveneens vastgesteld bij de eerste stappen tot juridische verankering, zoals bijvoorbeeld het in het kader van de Economische Commissie voor Europa (ECE) van de Verenigde Naties (VN) afgesloten “Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden”, het zogenaamde Verdrag van Aarhus (ondertekening 25.06.1998, Aarhus; inwerkingtreding 30 oktober 2001). Dit Verdrag is opgebouwd rond drie inhoudelijke pijlers met oplopend ambitieniveau inzake participatie: passieve en actieve toegang tot informatie (respectievelijk art.4 en art.5), inspraak bij besluitvorming (art.6,7 en 8), en toegang tot de rechter (art.9). “The Aarhus Convention is a new kind of environmental agreement. It links environmental rights and human rights. It acknowledges that we owe an obligation to future generations. It establishes that sustainable development can be achieved only through the involvement of all stakeholders. It links government accountability and environmental protection. It focuses on interactions between the public and public authorities in a democratic

context and it is forging a new process for public participation in the negotiation and implementation of international agreements” (United Nations Economic Commission for Europe, 2001; <http://www.unece.org/env/pp>, 18.12.2002). Het betrekken van alle stakeholders of betrokken actoren krijgt hier een zeer centrale plaats, waarmee dit Verdrag de realisering van principe 10 van de Rio-Verklaring over Milieu en Ontwikkeling van 14 juni 1992 (UNCED, 1992) beoogt: “Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.”

In tegenstelling tot de Rio-Verklaring, die niet juridisch afdwingbaar is, is het Verdrag van Aarhus de eerste internationale, juridisch afdwingbare tekst die procedurele rechten toekent aan burgers die hen in staat moeten stellen hun fundamenteel recht op een gezond leefmilieu te realiseren via participatie (Deketelaere et al., 2002). Dat ook hier het ambitieniveau inzake participatie sterk varieert, mag blijken uit het feit dat er in de titel van de officiële Nederlandse tekst sprake is van “inspraak” in plaats van “participatie”, maar vooral uit de vaststelling dat de tekst inzake inspraak en participatie (hoogste ambitieniveau) opvallend vrijblijvender is dan inzake toegang tot milieu-informatie (laagste ambitieniveau). Als mogelijke verklaring voor dit laatste wijst Deketelaere op de mogelijkheid dat inspraak en participatie ook contra-productief kunnen werken, “waardoor de besluitvorming geblokkeerd wordt” (Deketelaere et al., 2002: 199), maar evenzeer op het gegeven dat niet altijd dezelfde mate van participatie of interactiviteit vereist is. In de analyse van het natuurbeleid in Vlaanderen (hoofdstuk 5) én van de natuurontwikkelingsprojecten (hoofdstukken 7-10), zal daarom niet alleen aandacht worden besteed aan het al dan niet voorkomen van participatie. Er zal eveneens aandacht gaan naar participatie als hindermacht (blokkeren van de besluitvorming) en naar de vraag of meer of minder interactiviteit wenselijk is.

De talrijke experimenten met wisselend ambitieniveau inzake participatie (zie tabel 1) en het begin van aanvang tot juridische verankering (Verdrag van Aarhus), wijzen op nieuwe vormen van beleidsvoering in een context van nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en samenleving. Vele van deze experimenten hebben als belangrijkste leidmotief acceptatie van en draagvlak voor het gevoerde beleid (Leroy et al., 2000). Er lijkt, anders gezegd, bij de argumentatie voor meer interactief beleid een belangrijke rol weggelegd voor het instrumentele argument, waarbij de overheid acceptatie van beleid beoogt. Een belangrijke vraag is of ook binnen het natuurbeleid acceptatie en draagvlak als belangrijk(st) leidmotief worden gezien, en in welke mate de aandacht voor participatie (of interactief beleid) hoofdzakelijk is ingegeven door instrumentele of door andere argumenten.

2.6 Besluit

“Wordt de nationale staat meer en meer een ‘fictie’, zoals Ohmae beweert, en is het concept ‘overheid’ achterhaald? Het antwoord is nee, maar zijn rol wordt anders”, aldus Giddens (Giddens, 2000: 41). “Naties blijven, ook in de nabije toekomst, een aanzienlijke bestuurlijke, economische en culturele macht uitoefenen, zowel over hun burgers als in de wereld buiten hun grenzen. Vaak zullen ze die macht echter alleen kunnen handhaven in nauwe samenwerking met elkaar, met hun

eigen steden en regio's, en met transnationale groepen en verenigingen" (Giddens, 2000: 42).

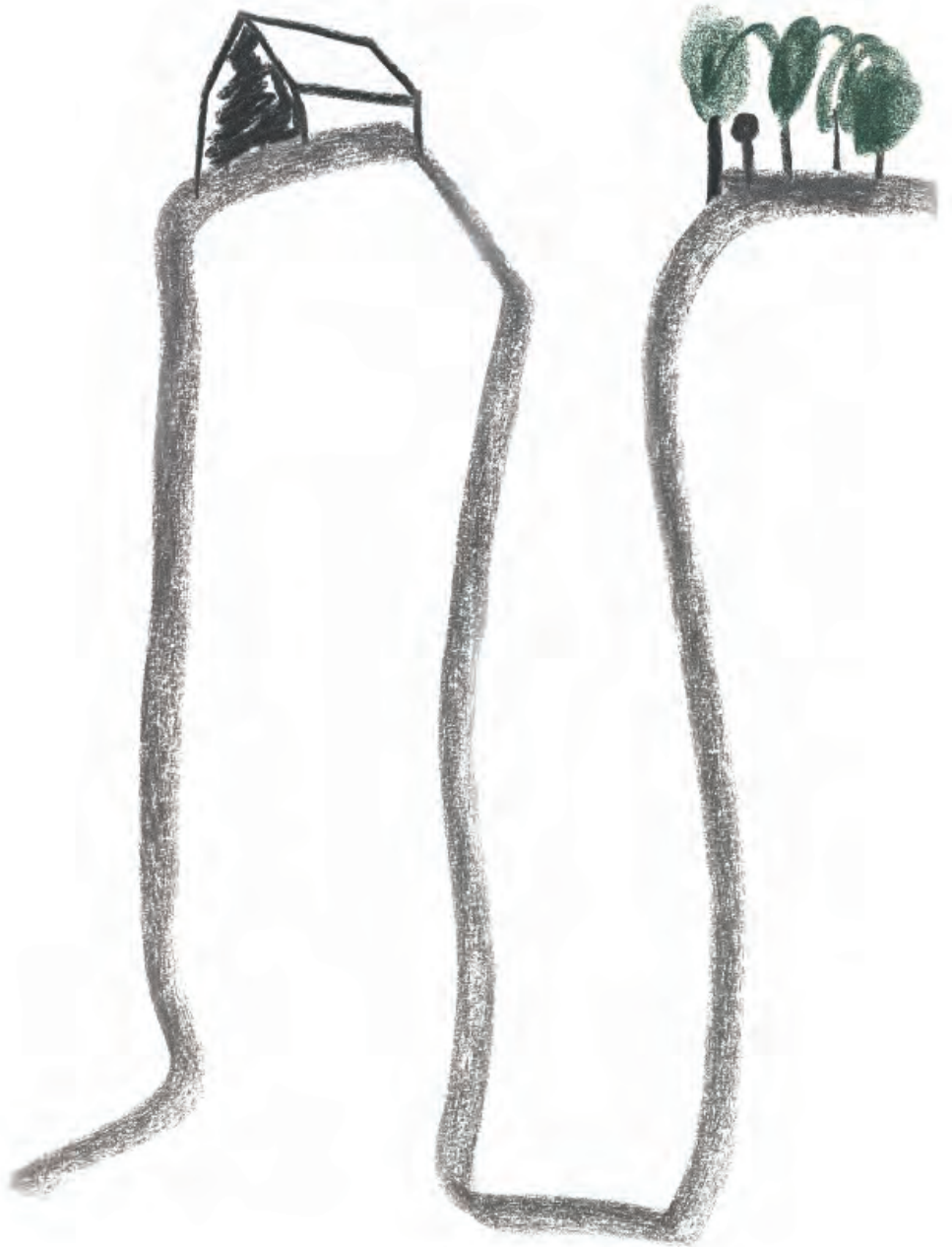
De belangrijkste vaststellingen uit dit hoofdstuk zijn:

1. Via transnationalisering en subnationalisering worden supra- en subnationale instituties belangrijker voor het door de natiestaat gevoerde beleid.
2. Subpolitiek staat voor een verdere verschuiving van het zwaartepunt van de politiek-maatschappelijke besluitvorming van de natiestaat naar markt en civiele samenleving.
3. Een belangrijk deel van de subpolitiek vindt plaats vanuit het zogenaamde middenveld.
4. Naast de klassieke (zuilgebonden) sociale bewegingen, eisen ook de nieuwe sociale bewegingen en actiegroepen een rol op. Nieuwe sociale bewegingen zorgen voor een kritische aanvulling, doch niet voor een omwenteling. Inzake participatie van de burger vervullen ze een belangrijke rol.
5. Deze verticale en horizontale machtsverschuivingen tasten de capaciteit en effectiviteit van het politieke systeem aan. Bestaande arrangementen schieten tekort voor transnationale problemen en gedecentraliseerde vormen van beleid.
6. Beleid evolueert steeds meer in de richting van government naar multi-level en multi-actor governance, met het ontstaan van een complex netwerk van knooppunten van interdependentie tussen statelijke en niet-statelijke actoren tot gevolg.
7. Beleidsinnovatie verloopt in de richting van meer interactieve vormen van beleidsvoering en dit op basis van een inhoudelijk argument (kennisverbreding), van een moreel argument (democratisering), maar hoofdzakelijk van een instrumenteel argument (acceptatie of draagvlak).
8. Interactief beleid wordt gekenmerkt door verschuivingen in participatie inzake tijdstip, deelnemers, vorm én ambitieniveau.
9. Verschuivingen in ambitieniveau impliceren niet alleen andere bestuursstijlen, maar vooral ook andere rollen van betrokkenen (bestuurders, ambtenaren en participanten).
10. Naarmate het ambitieniveau inzake participatie toeneemt, verkleint het aantal experimenten, een tendens die eveneens wordt vastgesteld bij de eerste stappen tot juridische verankering.
11. Draagvlak is een belangrijk leidmotief bij beleidsinnovatie maar wordt vaak verengd tot acceptatie.

In hoofdstuk 5 zal worden nagegaan in welke mate de in dit hoofdstuk geschetste structurele ontwikkelingen ook herkenbaar en werkbaar zijn in het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid in Vlaanderen. In hoofdstukken 7 t.e.m. 11 zal worden nagegaan in welke mate de onderzochte natuurontwikkelingsprojecten een indicatie geven van deze structurele ontwikkelingen of hiermee juist in tegenspraak zijn. De voorgenomen analyses vergen een helder analyse- en interpretatiekader. In hoofdstuk 4 wordt dit interpretatiekader toegelicht.

In hoofdstuk 3 zal eerst worden ingegaan op het begrip draagvlak en op enkele resultaten uit 'draagvlakonderzoek' voor natuur(beleid) in Nederland en Vlaanderen.

'Hier is nen groenen een scheldwoord. In Nederland is dat helemaal anders. Daar hoor je er pas bij als je lid bent van een natuurvereniging.' (conservator van een natuurreserveaat)



Hoofdstuk 3

Draagvlak en natuur: begrippen en onderzoek

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een beschrijving gegeven van een aantal structurele processen van maatschappelijke en politieke verandering. Structurele ontwikkelingen in de verhoudingen overheid-(markt)-civiele samenleving tasten het sturend vermogen van de overheid aan en leiden tot nieuwe vormen van sturing en het opzetten van experimenten inzake participatie. Acceptatie van en draagvlak voor beleid zijn hierbij een belangrijk leidmotief.

Dit proefschrift beoogt een analyse van het natuurbeleid in Vlaanderen (hoofdstuk 5) en van de beleidsvoering rondom enkele concrete natuurontwikkelingsprojecten (hoofdstuk 7-10). Hierbij zal speciale aandacht gaan naar de wijze waarop in het natuurbeleid en zijn uitvoering in concrete projecten aandacht wordt besteed aan en omgegaan wordt met 'draagvlak' voor 'natuur'. Vooraleer hierop kan worden ingegaan, worden in dit hoofdstuk de begrippen draagvlak en natuur verder uitgewerkt. Hiertoe wordt een overzicht gegeven van inzichten uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek inzake draagvlak (3.2) enerzijds, en uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek over natuur (3.3) anderzijds.

In eerste instantie wordt ingegaan op het begrip draagvlak (3.2). Hierbij wordt aangegeven dat draagvlak een meerdimensioneel begrip is (3.2.1), dat meer omvat dan alleen maar maatschappelijk draagvlak (3.2.2) of algemeen draagvlak (3.2.3). Hiermee wordt gepoogd het begrip draagvlak te operationaliseren.

Vervolgens (3.3) wordt aandacht besteed aan het bestaan van verschillende natuurbeelden, zoals ze momenteel theoretisch worden uitgewerkt (3.3.1) en empirisch getoetst en verfijnd (3.3.2). Er bestaat immers niet zoiets als dé natuur of hét natuurbeeld. Er wordt in dit proefschrift kritisch verder gebouwd op inzichten uit het bestaande natuurbeeldenonderzoek.

Een volgende paragraaf (3.4) koppelt de begrippen draagvlak en natuur door het bieden van een beknopt overzicht van draagvlakonderzoek inzake natuur in Nederland en Vlaanderen. Veeleer dan hierbij een vergelijking te beogen van onderzoeken (bv. Nederland-Vlaanderen) is het de bedoeling aan te geven tot welke onderzoeksbevindingen deze onderzoeken tot op heden leiden.

In dit proefschrift wordt op kritische wijze verder gebouwd op inzichten uit het in dit hoofdstuk beschreven sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Tevens zal worden nagegaan in hoeverre deze inzichten al dan niet worden bevestigd in de meervoudige case-study inzake draagvlak bij natuurontwikkelingsprojecten in Vlaanderen (hoofdstuk 7-10).

3.2 Draagvlak

In het vorige hoofdstuk werd aangehaald dat de overheid steeds meer experimenten opzet voor interactief beleid. Als argumentatie hiervoor werd verwezen naar een inhoudelijk argument, een instrumenteel argument en een moreel argument:

- door kennisinbreng van diverse actoren beoogt men draagvlak te verkrijgen voor een door participatie ontstane kwalitatief betere beleidsinhoud (inhoudelijk argument);
- door participatie in eerdere stadia van de beleidsvorming verwacht men een toegenomen

- acceptatie van of draagvlak voor het beleid en het verminderen van de hindermacht (instrumenteel argument);
- door een meer deliberatieve vorm van democratie, wordt een antwoord gezocht op het legitimiteits- of draagvlakprobleem van de overheid en het gevoerde beleid (democratisch argument).

De experimenten inzake participatie hebben dus als belangrijk motief: acceptatie van en draagvlak voor het gevoerde beleid. Alleen is niet altijd even helder wat met het begrip draagvlak wordt bedoeld. Een algemeen aanvaarde definitie ontbreekt op dit ogenblik (Walgrave, 1997; De Groof et al., 1998; Bogaert, 2001). Dit onderzoek vergt dat het begrip draagvlak ten minste kritisch wordt bekeken en zoveel mogelijk wordt gedifferentieerd en geoperationaliseerd.

3.2.1 Draagvlak: een meerdimensioneel begrip

Draagvlak is één van de begrippen die in ons taalgebied de voorbije jaren steeds meer terrein wint. Bestuurders, ambtenaren, adviesraden, organisaties en wetenschappers doorspekken beleidsbrieven, nota's, adviezen, standpunten en analyses met begrippen als draagvlak, maatschappelijk draagvlak, sociaal draagvlak. Opmerkelijk is dat een duiding van wat hieronder wordt begrepen meestal ontbreekt. Draagvlak kan dan ook worden beschouwd als een containerbegrip (o.a. Buijs et al., 1998b).

Toegepast op beleid lijkt het dat draagvlak vaak wordt gereduceerd tot aanvaarding of acceptatie. Dit blijkt o.a. uit de draagvlakdefinitie zoals gehanteerd door de Nederlandse Raad voor het Milieubeheer: "Draagvlak is acceptatie van het uitgevoerde of nog uit te voeren beleid en van huidige en voorgestelde maatregelen, met inbegrip van de consequenties van dat beleid of die maatregelen" (Raad voor het Milieubeheer, 1995: 18). Ook de Vlaamse beleidsnota Leefmilieu 1999-2004 (Dua, 2000) stelt dat een beleid gericht op bescherming van natuurwaarden maximaal dient 'gedragen' te worden door de bevolking. Bij de geformuleerde kritische succesfactoren wordt het belang van 'maatschappelijk draagvlak' onderstreept. Men heeft het hier over: "verbreden van maatschappelijk draagvlak voor opgelegde beperkingen in het vrij gebruik van milieu en natuur" (Dua, 2000: 40).

Walgrave werpt terecht de vraag op wat politici hier nu juist mee bedoelen. "Als de minister zegt dat zijn beleid staat of valt met de aanwezigheid van een maatschappelijk draagvlak, dan bedoelt hij dat er ofwel genoeg steun is uit de maatschappij - versta daaronder sociale organisaties, ondernemingen en politieke partijen - om ondanks tegenkantingen een bepaald beleid door te voeren, ofwel dat er juist niet veel maatschappelijke steun is voor een bepaald beleid maar dat er ook weinig tegenstand is, wat op hetzelfde neerkomt. De uitspraak 'dat er geen of onvoldoende maatschappelijk draagvlak is', betekent dan dat de georganiseerde tegenkrachten sterker en machtiger zijn dan de organisaties die het beleid wel genegen zijn" (Walgrave, 1997: 332). Walgrave, die een organisationele definitie hanteert voor draagvlak als "de gemobiliseerde macht van sociale, commerciële en politieke organisaties" (Walgrave, 1997: 333), wijst op het belang dat politici besteden aan het voorkomen of ontbreken van steun voor een bepaald beleid. Het al dan niet voorkomen van draagvlak wordt door politici dan ook wel eens aangewend als alibi voor het al dan niet uitvoeren van beleid.

Steun staat eveneens centraal bij de omschrijving in Van Dale Groot woordenboek der Nederlandse taal, waar draagvlak wordt omschreven als: "groep die iets ondersteunt of nastreeft: het

maatschappelijk draagvlak, ondersteuning, goedkeuring door de gemeenschap” (Geerts et al., 1999: 803). Met steun door de gemeenschap wordt een fundamenteel element van het begrip draagvlak aangesneden. Draagvlak gaat over het al dan niet aanwezig zijn van steun. Ook Peper (Peper, 1972) benadrukt het belang van steun, en dit in het kader van institutionalisering (zie hoofdstuk 4). In navolging van Easton (Easton, 1965) wordt steun (‘support’) hierbij als een noodzakelijke voorwaarde gezien, waaraan voor het optreden van institutionalisering moet worden voldaan: “Tenslotte is van groot belang of een bepaalde doelstelling de steun (‘support’) krijgt uit het sociale systeem waarvoor zij is bedoeld” (Peper, 1972: 53). Een beleid (smaatregel) zonder steun heeft geen kans op slagen, heet het. Daarom zijn de experimenten met interactieve beleidsvormen onder meer ook pogingen om het draagvlak voor beleid te versterken via toegenomen participatie van actoren.

Een algemeen aanvaarde definitie voor draagvlak ontbreekt op dit ogenblik. Binnen het Nederlandse Research Instituut voor de Groene Ruimte Alterra is veel onderzoek verricht over draagvlak (o.a. Bervaes et al., 1997; Veeneklaas et al., 1997; de Molenaar, 1998; Volker, 1998; Buijs et al., 1998a en 1998b; Filius et al., 2000 en de Boer et al., 2002). In dit onderzoek wordt draagvlak niet louter passief als acceptatie of aanvaarding van het beleid, maar ook actief geïnterpreteerd. Draagvlak voor natuurbeleid bijvoorbeeld wordt als volgt gedefinieerd: “Het dragen van verantwoordelijkheid voor natuur door (groepen uit) de samenleving, door natuur een plaats te geven in het eigen bestaan, zich uitend in de bereidheid zich in de samenleving voor natuur in te zetten” (Veeneklaas et al. 1997: 16). Een gelijklopende omschrijving definieert draagvlak als “positief gedrag, in de vorm van goedkeuring en ondersteuning door de gemeenschap, of een deel daarvan, van het op zich nemen of dragen van verantwoordelijkheid en daaraan verbonden lasten of inspanningen” (de Molenaar, 1998: 19). Zo gedefinieerd, heeft draagvlak twee dimensies: een passieve dimensie en een actieve dimensie. De passieve dimensie behelst kennis en de houdingselementen goedkeuring of aanvaarding, of nog passiever het achterwege blijven van verzet (passieve steun). De actieve dimensie behelst gedragselementen: het impliceert medewerking en/of het ontwikkelen van eigen initiatief door actoren (actieve steun).

Een voorwaarde voor draagvlak is kennis. Het is evident dat er geen draagvlak kan worden gevonden (behoudens het achterwege blijven van verzet) voor iets onbekend. Het kennen en voornamelijk herkennen (aansluiten bij de eigen leefwereld), zijn noodzakelijke voorwaarden voor er sprake kan zijn van draagvlak. De Molenaar (1998) vermeldt bij het beschrijven van “condities” voor draagvlak evenzeer “een zekere mate van betrokkenheid bij de zaak” en “de idee de zaak te kunnen beïnvloeden” als noodzakelijke voorwaarden (de Molenaar, 1998: 20). Buijs et al. (1998b) merken op dat dit een te sterke inperking inhoudt van het begrip draagvlak. Het gaat immers voorbij aan het onderscheid tussen de passieve en de actieve dimensie van draagvlak.

Wanneer draagvlak wordt beschouwd als het voorkomen van passieve of actieve steun, resten de vragen: steun bij wie (3.2.3) en waarvoor (3.2.4)?

3.2.2 Draagvlak is meer dan maatschappelijk draagvlak

Dat beleid geen exclusieve zaak is van de overheid is uitvoerig besproken in hoofdstuk 2. Een complex van horizontale en verticale verschuivingen leidt tot vormen van multi-actor en multi-level governance. Deze verschuivingen impliceren een (grotere) betrokkenheid van (steeds meer) actoren. Draagvlak wordt in dit proefschrift dan ook vanuit een multi-actor/multi-level

perspectief gedefinieerd, en beperkt zich niet alleen tot maatschappelijk draagvlak. Samengevat kan worden gesteld dat draagvlak inhoudt dat er sprake kan zijn van een positieve of neutrale opvatting, houding (passieve steun) en/of gedraging (actieve steun) van een (in)direct bij het beleid betrokken persoon of groep van personen ten aanzien van beleid (Hoogerwerf et al., 1993). Vanuit een multi-actor/multi-level perspectief is het nuttig het begrip draagvlak te differentiëren naar mogelijke (in)direct betrokken actoren bij het natuurbeleid (multi-actor) en dit op diverse bestuurlijke niveaus (multi-level).

Sommigen reduceren draagvlak of maatschappelijk draagvlak tot een min of meer samenhangende publieke opinie met betrekking tot maatschappelijke prioriteiten (Box et al., 1999), of tot de houding van de individuele burger. Deze vernauwing tot de publieke opinie suggereert dat “de gebundelde opinies en gedragingen van individuen van het grootste belang zijn voor de maatschappelijke en politieke ondersteuning van milieubeleid” (Leroy, 1997: 36). Leroy stelt echter dat feitelijke ondersteuning van het milieubeleid niet voortkomt uit geaggregeerde opinies en gedragingen van individuen, maar “uit de georganiseerde opinies en uit het geïnstitutionaliseerde handelen van organisaties tussen overheid en samenleving in” (ibidem). Walgrave treedt dit bij en opteert voor een organisationele, eerder dan voor een individuele invulling van het begrip draagvlak: “Het is in eerste instantie op het maatschappelijke middenveld dat een draagvlak voor een bepaald beleid al of niet aanwezig is” (Walgrave, 1997: 332). Een uitzondering wordt hierop wel gemaakt voor zuiver lokale dossiers, waarbij een groter gewicht wordt gegeven aan draagvlak bij individuen.

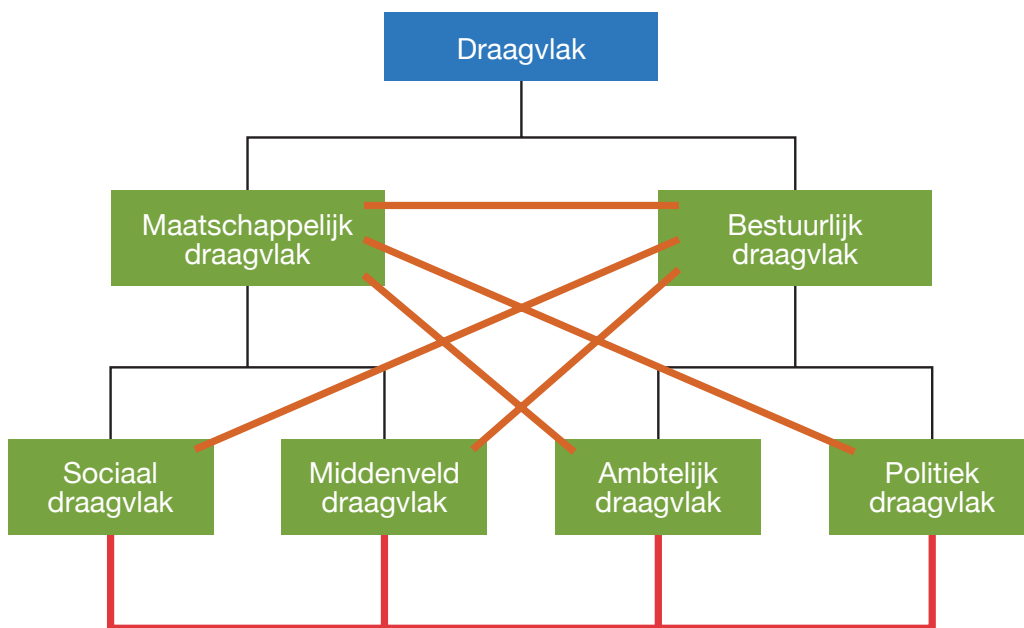
In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen maatschappelijk draagvlak (civiele samenleving) en bestuurlijk draagvlak (overheid), categorieën die als volgt worden verfijnd (Bogaert, 2001):

Maatschappelijk draagvlak (de civiele samenleving)

- Sociaal draagvlak: draagvlak bij de individuele burger.
- Middenveld draagvlak: draagvlak bij het middenveld of de klassieke en nieuwe sociale bewegingen en actiegroepen.

Bestuurlijk draagvlak (de overheid)

- Ambtelijk draagvlak: draagvlak bij de betrokken (sectorale) administraties van diverse bestuurlijke niveaus. Het gaat hierbij zowel om Europese, federale, Vlaamse, provinciale als gemeentelijke ambtenaren.
- Politiek draagvlak: draagvlak bij Europese, federale, Vlaamse, provinciale en gemeentelijke politici. Het gaat hierbij om draagvlak bij democratisch verkozen bestuurders.



Figuur 1: Draagvlak (en potentiële coalities of opposities) (naar: de Molenaar, 1998)

Draagvlak is in de praktijk niet te scheiden in deze analytisch onderscheiden categorieën (sociaal draagvlak, middenveld draagvlak, ambtelijk draagvlak, politiek draagvlak). Draagvlak is evenmin de eenvoudige som van de hier gegeven delen (maatschappelijk draagvlak en bestuurlijk draagvlak). Anders gezegd, de verschillende categorieën van draagvlak zijn geen op zich staande entiteiten. Met draagvlak wordt juist verwezen naar de voortdurende interactie daartussen. Dit impliceert dat draagvlak niet statisch is, maar zich juist kenmerkt door dynamiek. Steun van politici (politiek draagvlak) bijvoorbeeld kan niet los worden gezien van de houding van de burger (sociaal draagvlak).

In een schematische voorstelling van draagvlak, wordt de interactie tussen de onderscheiden categorieën weergegeven via verbanden en dwarsverbanden (zie figuur 1). In de praktijk kunnen deze verbanden bestaan in de vorm van (tijdelijke) coalities of netwerken tussen diverse actoren. Daardoor beïnvloeden zij elkaar over en weer. Zo kan een maatschappelijk draagvlak het politieke draagvlak versterken (en andersom), of kan het wegzakken van één type draagvlak tot vermindering van het draagvlak elders leiden. In alle gevallen kan draagvlak (zowel passief als actief) zijn.

Bij de analyse van het draagvlak voor (het) natuur(beleid) (hoofdstuk 5) en voor concrete natuurontwikkelingsprojecten (hoofdstuk 7-10) zal aandacht worden besteed aan deze interacties en dynamiek.

3.2.3 Het onderscheid tussen algemeen draagvlak en specifiek draagvlak

Analytisch wordt verder onderscheid gemaakt tussen algemeen en specifiek draagvlak. Algemeen draagvlak heeft betrekking op de algemene problematiek (bijvoorbeeld: 'dé' natuur) en een algemene beleidsvisie. Specifiek draagvlak heeft te maken met een bepaald aspect (bijvoorbeeld:

natuurinrichting) of een concrete maatregel (bijvoorbeeld: een natuurinrichtingsproject).

Algemeen en specifiek draagvlak lopen niet noodzakelijk samen. Zo kan een individu perfect instemmen met de door de Vlaamse overheid geformuleerde oppervlakte doelstellingen inzake natuur (algemeen draagvlak), maar het oneens zijn met een dreigende onteigening in het kader van natuurinrichting (specifiek draagvlak). Dit zogenaamde NIMBY-syndroom (Not In My Back-Yard), in de vorm van lokale weerstand tegen de uitvoering van plannen, wordt vaak ten onrechte verward met “gebrek aan maatschappelijk draagvlak, terwijl dat draagvlak er wel is maar elders moet gezocht worden” (Raad voor het Landelijk Gebied, 2001: 7). Het gemis aan specifiek draagvlak impliceert dus niet noodzakelijk een gemis aan algemeen draagvlak. Het voorbeeld legt een structurele spanning bloot tussen algemeen en specifiek draagvlak en toont aan dat “het gebruik van ‘draagvlak’ als basis voor afweging en besluitvorming daarom altijd gepaard moet gaan met het concreet duiden van het begrip, in combinatie met een zorgvuldige bepaling van waar en hoe het beoogde draagvlak gezocht en bepaald dient te worden” (ibidem). Zoniet dreigt men bijvoorbeeld bij de beoordeling van natuurbeleidsdoelen de (inter)nationale context uit het oog te verliezen en zich blind te staren op de lokale context. Anders gezegd, draagvlak dient niet alleen gedifferentieerd naar betrokken actoren, maar evenzeer naar de dimensie of schaal waarop ze van toepassing is.

Het niet noodzakelijk sporen van algemeen en specifiek draagvlak betekent overigens niet automatisch dat het specifiek draagvlak geringer zou zijn dan het algemeen draagvlak. Zo kan een landbouwer het oneens zijn met het globaal door de overheid gevoerde natuurbeleid (algemeen draagvlak), maar tegelijkertijd gebruiksovereenkomsten onderschrijven met terreinbeherende verenigingen (specifiek draagvlak). De hier aangegeven (mogelijke) spanning tussen algemeen en specifiek draagvlak toont aan dat, naast het meten van hoe groot draagvlak voor natuur (beleid) is, het ook interessant is te zoeken naar de mechanismen die het algemeen en specifiek draagvlak voor natuur (beleid) beïnvloeden.

Bij de meervoudige case-study verderop in dit proefschrift (hoofdstukken 7-10), volgt een analyse van het specifiek draagvlak voor concrete natuurontwikkelingsprojecten.

3.3 Natuur

“There is no singular nature as such, only a diversity of contested natures; and each such nature is constituted through a variety of socio-cultural processes from which such natures cannot be plausible separated” (Macnaghten, 1998: 1).

Natuur? De invulling van wat precies onder natuur wordt verstaan, is sociaal-cultureel bepaald. Afhankelijk van plaats, tijd, cultuur, ervaring en kennis van betrokkene hebben mensen een verschillende invulling van het begrip natuur. Die verscheidenheid beperkt zich niet alleen tot een verschil in interpretatie tussen de leek en de deskundige (Coeterier, 1996), maar evenzeer tussen deskundigen onderling.

Wat onder natuur wordt verstaan, maakt onderwerp uit van theoretisch en empirisch onderzoek. Zowel het theoretisch onderzoek als de empirie zijn nog volop in ontwikkeling. Toch is duidelijk dat er niet zo iets bestaat als hét natuurbeeld en dat natuur geen objectief meetbaar begrip is (Stryckers, 1996).

3.3.1 Theoretische natuurbeelden

De eenvoudigste omschrijving van een natuurbeeld is “dat wat mensen onder natuur verstaan” (Buijs et al., 1998a: 16). Met ‘natuurbeeld’ wordt verwezen naar de invulling die mensen geven aan natuur. Van den Berg (1999) heeft het in dit verband over cognitieve structuren “that represent perceptions and prior knowledge on natural landscapes. They refer, in other words, to people’s conceptions of what nature is” (Van den Berg, 1999: 64).

Een verschil in natuurbeelden bij diverse bij het natuurbeleid betrokken actoren kan een belangrijk element zijn in het ontstaan van draagvlakproblemen. De in de jaren ‘90 toenemende problemen met draagvlak voor natuurbeleid worden dan ook als belangrijke verklaring gezien voor de groeiende aandacht voor natuurbeeldenonderzoek (Jacobs, 2002). Zo besloot de Nederlandse Natuurbeschermingsraad (1993), vertrekkend van de vaststelling dat verschil in natuurbeeld de bespreekbaarheid van natuur tussen diverse sectoren (landbouw, natuur, recreatie, bosbouw, jacht) bemoeilijkt, een overzicht van natuurbeelden te ontwerpen. Op deze wijze hoopte men inzichten te verwerven die het optreden van draagvlakproblemen zouden kunnen reduceren. Dit overzicht was o.a. geïnspireerd op eerdere indelingen zoals die van Van der Maarel en Dauvellier (1978) en Huitzing (1989), maar was evenzeer gebaseerd op documentanalyse en gesprekken met een aantal bevoorrechte getuigen. Op deze wijze kwam men tot een lijst van 11 theoretisch veronderstelde natuurbeelden. Deze indeling werd binnen het Nederlandse project EENDD (Evaluatie Ex ante van Natuurbeleid: Draagvlak en Doeltreffendheid) uitgewerkt en verder aangevuld met achterliggende drijfveren of met functies die de natuur vervult voor de mens. ‘Volgende natuur’ en ‘wilde natuur’ worden hier eerder als kwalificaties van een toestand beschouwd waarop de natuurbeelden betrekking hebben (zie tabel 2).

Tabel 2: Natuurbeelden en hun (im)materiële drijfveren (Bron: Veeneklaas et al., 1997: 23)

Natuurbeelden	Belangen/(im)materiële drijfveren
<p>Productie-natuur</p> <ul style="list-style-type: none"> • leverancier van energie, grondstoffen • leverancier van cultuurgewassen, vee 	<ul style="list-style-type: none"> • menselijk (over)leven • economische bedrijvigheid
<p>Gebruiksnatuur</p> <ul style="list-style-type: none"> • natuur waaruit niet-cultuurgewassen en dieren kunnen worden geoogst • natuur als voorraadschuur en genenreservoir • natuur als leverancier van fysieke uitdaging voor de sportieve recreant 	<ul style="list-style-type: none"> • oogst (bv. land- en bosbouw), vangst of jacht • beleving en (ont)spanning (bv. mountainbike ...) • recreatie

Gemodificeerde natuur <ul style="list-style-type: none"> • basis voor gefokte, gedomesticeerde dieren, gekweekte planten • basis voor genetisch gemodificeerde organismen 	<ul style="list-style-type: none"> • ervaring mens- dier/plant-relatie • beheersing economische afhankelijkheid • menselijk welzijn
Bedreigende/hinderlijke natuur <ul style="list-style-type: none"> • natuur als bron van overlast en schade • natuur als bron van gevoel van wanorde, onveiligheid en bedreiging • natuur als bron van ergernis 	<ul style="list-style-type: none"> • (belemmering) bedrijfsvoering • gevoel van onveiligheid, overlast
Regulerende natuur <ul style="list-style-type: none"> • stabilisering (klimaat, water, bodem) • zuivering (lucht: afbraak/immobilisatie [afval]stoffen) • terug opnemen stoffen in kringlopen 	<ul style="list-style-type: none"> • leven van mens, dier en plant • economie
Informatieve natuur <ul style="list-style-type: none"> • indicatorfunctie toestand/verandering milieu 	<ul style="list-style-type: none"> • wetenschappelijke belangstelling • (menselijk) leven en welzijn
Heilzame natuur <ul style="list-style-type: none"> • natuur als bron van gezondheid 	<ul style="list-style-type: none"> • menselijke gezondheid en recreatie
Intrigerende natuur <ul style="list-style-type: none"> • natuur als bron van verwondering, onderzoek, onderwijs en educatie • natuur als uitdaging voor activiteiten (avontuur, het onverwachte) 	<ul style="list-style-type: none"> • bevrediging (wetenschappelijke) belangstelling • beleving van immateriële vreugden
Decor(atieve)-natuur <ul style="list-style-type: none"> • natuur als bron van ontspanning (stilte) • esthetische natuur, als bron van inspiratie (schoonheid) 	<ul style="list-style-type: none"> • ontspanning • inspiratie • economie (recreatie en toerisme) • woon- en werkomgeving
Volgende natuur <ul style="list-style-type: none"> • half-natuurlijke natuur • aan huidige menselijke cultuur gebonden natuur-natuur in agrarisch cultuurlandschap, of in stedelijke omgeving 	<ul style="list-style-type: none"> • natuurbeleving • cultuurhistorie • eigenheid/identiteit van het landschap • zekere mate economische productie
Wilde natuur <ul style="list-style-type: none"> • oernatuur, wilde fauna en flora in oorspronkelijke vrije staat; natuur zonder de mens(elijke beïnvloeding) 	<ul style="list-style-type: none"> • erkenning intrinsieke waarde van de natuur (los van de gebruikswaarde) • existentiële beleving

Dit overzicht van natuurbeelden is niet-limitatief. Ook andere auteurs (o.a. Huitzing, 1995; Stryckers, 1996) geven overzichten van natuurbeelden met een min of meer afwijkende indeling. Gemeenschappelijk aan deze indelingen is dat het telkens gaat om een veelheid aan natuurbeelden. Die veelheid aan natuurbeelden kan zich niet alleen manifesteren tussen mensen onderling, maar evenzeer binnen één individu. In de praktijk gaat het vaak om samengestelde natuurbeelden (een mix van bovengenoemde natuurbeelden bij één persoon) en/of overlappende natuurbeelden (ook tussen diverse personen). Niettegenstaande er bijvoorbeeld sprake is van een ‘boeren natuurbeeld’ (Aarts, 1998), zou het verkeerd zijn ervan uit te gaan dat het natuurbeeld van een landbouwer zich zou beperken tot productie-natuur, net zomin als het natuurbeeld van een natuurbeschermer zich zou beperken tot intrigerende natuur. De samengestelde natuurbeelden impliceren dat er tussen personen die vaak als antagonisten worden beschouwd, zoals landbouwers en natuurbeschermers, niet alleen sprake kan zijn van uiteenlopende natuurbeelden, maar evenzeer van (gedeeltelijk) overlappende natuurbeelden. Bovendien evolueert het natuurbeeld. Natuurbeelden zijn immers niet statisch. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat natuurbeelden evolueren naargelang de leeftijd (o.a. Margadant, 1990,1994), en naargelang kennis, kunde, ervaring, afstand tot en (on)afhankelijkheid van de natuur enzovoort.

3.3.2 Empirische natuurbeelden

De theoretisch onderscheiden natuurbeelden verschillen van empirisch vastgestelde natuurbeelden. In Nederland is nogal wat empirisch onderzoek naar natuurbeelden verricht (zie o.a. Buijs et al., 1997, 1998; Bervaes et al., 1997; de Boer et al., 2002). Zo peilde men via kwalitatief empirisch onderzoek verschillende meningen over wat (echte) natuur is. Een verschil in gehanteerde onderzoeksmethoden bemoeilijkt de vergelijking van de vastgestelde natuurbeelden. Zo kwamen Buijs et al. (1997) aanvankelijk tot vijf natuurbeelden: de elementen, de spontane natuur, de productie-natuur, de aangelegde natuur en de gedomesticeerde natuur. Verder onderzoek, op basis van 30 diepte-interviews, leidde tot 6 nieuwe natuurbeelden (Buijs et al., 1998a: 19):

- wildernis-natuurbeeld (natuur als grootschalige ongerepte gebieden);
- autonomie-natuurbeeld (natuur onafhankelijk van de mens, zowel klein- als grootschalig);
- decoratief natuurbeeld (natuur als recreatief groen);
- breed natuurbeeld (natuur is alles wat groeit en bloeit, inclusief de mens);
- functioneel natuurbeeld (natuur heeft primair functie voor de mens);
- diffuus natuurbeeld (geen duidelijk uitgekristalliseerd beeld van de natuur).

In het onderzoek naar natuurbeelden in Nederland is een evolutie te zien van natuurbeeld als een loutere definitiekwestie (wat is natuur?) tot natuurbeeld als ideaalbeeld van de natuur. Filius et al. (2000) onderzochten op deze wijze de wensen en waarden van diverse doelgroepen: jagers, sportvissers, vogelwerkgroepleden en vrijwilligers in het landschapsbeheer. Zowel in natuurbeeld als in grondhouding/natuurvisie (zie 3.3.4) worden belangrijke verschillen vastgesteld. Op basis van de opdeling van natuurbeelden in het definitie-aspect en het ideaalbeeld-aspect, onderscheidt men bij vervolgonderzoek opnieuw 6 verschillende natuurbeelden bij de inwoners van Nederland: “grootse natuur, agrarische natuur, stedelijke natuur, mensarme natuur, nette natuur en ongewenste natuur” (de Boer et al., 2002: 25).

In Vlaanderen werd naar analogie met Buijs et al. (1997) onderzoek uitgevoerd (Mens en Ruimte, 1999) waarbij aan 1.500 personen, onder de vraag ‘wat is natuur?’, 38 vormen van natuur werden

gepresenteerd. Deze varieerden van ‘wilde planten’ tot ‘stallen met varkens’. Er werd gevraagd wat men ‘echte natuur’, een ‘beetje natuur’ of ‘geen natuur’ vond. Via cluster-analyse kwam men tot volgende natuurbeelden die mensen hanteren:

- elementen en spontane natuur: weidevogels, wild, wilde planten, grazende koeien, wind, heuvels en duinen, mossen, heidevelden, beken en rivieren, rietvelden, meren en vijvers, weiland, zee, landschap, bosjes, zon, moerassen, bossen, akkers/velden;
- stedelijke natuur: volkstuinen, parken in steden, bomen in de straat, stadsvogels, parktuinen, beplanting;
- gedomesticeerde natuur: stallen met varkens, speelterreinen en honden en katten;
- insecten;
- verstoorde natuur: verwilderd braakland, zandpaden, akker-onkruiden, onkruid in de tuin;
- gebouwen: oude landhuizen, ruïnes;
- schimmels.

Uit dit onderzoek blijkt dat zoals de Nederlandse bevolking (Buijs et al., 1997), ook de Vlaamse bevolking een gevarieerd natuurbeeld hanteert.

Een overzicht van empirische natuurbeelden leert dus dat h t natuurbeeld niet bestaat. Het begrip natuur blijkt heel verscheiden natuurbeelden te dekken die, naargelang het onderzoek, op heel uiteenlopende wijze worden gecategoriseerd. Net zoals bij de theoretisch ontwikkelde natuurbeelden, bestaat ook hier een veelheid aan natuurbeelden.

In hoofdstukken 7-10 zal het v orkomen van verschillende natuurbeelden bij actoren betrokken bij natuurontwikkelingsprojecten mee worden betrokken in de analyse. Centrale vraag hierbij is in welke mate het bestaan van verschillende (algemene) natuurbeelden het specifiek draagvlak voor natuur beïnvloedt.

3.3.3 Kritiek op het natuurbeeldenonderzoek: natuurbeelden te ‘functionalistisch’?

Het hiervoor besproken theoretisch en empirisch natuurbeeldenonderzoek krijgt als kritiek ‘te functionalistisch’ te zijn (Keulartz et al., 2000). De onderscheiden natuurbeelden zijn, aldus Keulartz et al., het product van een eerder functionele benadering en worden ingegeven door (im)materiële drijfveren of door de functie die de natuur voor de mens vervult. Deze benadering wordt te restrictief bevonden omdat ze enkel oog zou hebben voor de instrumentele waarde van natuur en te weinig voor de intrinsieke waarde van natuur. Het gevaar dat hierin schuilt is een te sterke koppeling aan cognitieve elementen van natuurbeelden, ten koste van normatieve (ethische) en expressieve (esthetische) elementen. Natuurbeelden leggen uiteraard vast hoe we de natuur in cognitief opzicht beoordelen, maar evenzeer welke waarden we aan de natuur geven (normatief) en welke natuur we al dan niet mooi vinden (expressief). Een functionalistische benadering versterkt bovendien de neiging van de overheid burgers aan te spreken vanuit hun specifiek belang (landbouwer, natuurbeschermer...), waardoor men vrij gauw vastzit in bepaalde rolpatronen.

Vanuit een historisch perspectief verdichten Keulartz et al. (2000) de veelheid aan natuurbeelden tot drie archetypische natuurbeelden: “de wilde natuur, de arcadische natuur en de functionele natuur” (Keulartz et al., 2000: 23). De auteurs praten over natuurarrangementen. Het wilder-

nis-arrangement (wilde natuur) wordt gekenmerkt door het streven natuurlijke processen zoveel mogelijk ongestoord te laten verlopen, terwijl het (pastorale) arcadische arrangement (arcadische natuur) gericht is op het handhaven van patronen die in de loop van de menselijke ontstaansgeschiedenis zijn ontstaan en die dus een zekere cultuurhistorische betekenis hebben. In het functionele arrangement (functionele natuur) wordt de natuur grotendeels ondergeschikt gemaakt aan de cultuur. Deze drie natuurbeelden bevinden zich op een schaal van afnemende natuurlijkheid en toenemende menselijke beïnvloeding en worden niet alleen gekenmerkt door cognitieve, maar evenzeer door ethische en esthetische perspectieven. Verder werd door de auteurs gepoogd de drie onderscheiden natuurbeelden eveneens te koppelen aan ecosysteemtypes, zoals onderscheiden door Christensen et al. (1996), wat leidt tot volgende overzichtstabel (Swart et al., 2001: 235):

Tabel 3: Natuurbeelden (of -arrangementen) gekoppeld aan ecosysteemtypes (Swart et al., 2001)

Ecosystem types after Christensen et al. 1996			perspectives			
Ecosystem category	Inputs	Outputs	Ecological perspective	Ethical perspective	Aesthetic perspective	Valuation approaches
Intensively managed	High	Manufactured products, food, water, pollutants, toxins	Production ecology, population ecology	Strong anthropocentric	Formal aesthetics	Functional approach <i>'Functionele natuur'</i>
Semi-natural	Moderate	Timber, livestock, minerals, fish, fuel, ecosystem services	Community ecology, population ecology	Weak anthropocentric, stewardship	Historical-cultural aesthetics	Arcadian approach <i>'Arcadische natuur'</i>
Natural	Minimal	Recreational and educational use, ecosystem services	Ecosystem ecology	ecocentric	Science aesthetics	Wilderness approach <i>'Wilde natuur'</i>

Het werk van Keulartz et al. (2000) is om drie redenen inspirerend voor het verder onderzoek naar de rol van natuurbeelden bij draagvlakproblemen. Ten eerste wordt een, voor een draagvlakanalyse moeilijk werkbaar veelheid aan natuurbeelden herleid tot drie archetypische natuurbeelden. Ten tweede wordt duidelijk dat bij de analyse van natuurbeelden niet alleen rekening zal moeten worden gehouden met cognitieve aspecten, maar evenzeer met ethische en esthetische aspecten. Ten derde is het de vraag of er inderdaad sprake is van een koppeling van ecosysteemtypes aan natuurbeelden. Bij natuurontwikkeling bijvoorbeeld wordt vaak gestreefd naar natuurdoeltypes gestuurd door een wildernisbenadering, zoals die leeft bij experts (ecologen, landschapsarchitecten). Deze wildernisbenadering is de dominante benadering bij natuurbeheer en -ontwikkeling. (Swart et al., 2001). Bij het uitvoeren van natuurontwikkelingsprojecten sluipen echter ook veelal de arcadische en functionele benadering het proces binnen, zeker waar er bij de uitvoering sociale conflicten optreden. In dit proefschrift zal het natuurbeeld van betrokken actoren geanalyseerd

worden als een onderdeel van hun discours (zie hoofdstuk 4). In de hoofdstukken 7-10 zal worden nagegaan of er inderdaad sprake is van een discursieve dominantie bij initiatiefnemers van de onderzochte natuurontwikkelingsprojecten, maar zal tegelijkertijd aandacht worden besteed aan het vóórkomen van verschillende natuurbeelden bij (in)direct betrokken actoren en de impact hiervan op draagvlak.

Het werk van Keulartz et al. (2000) is ook inspirerend door de koppeling die wordt gemaakt tussen de onderscheiden natuurbeelden en (nieuwe) vormen van natuurbeleid. Met betrekking tot deze koppeling komen Swart et al. (Swart et al., 2001; Keulartz, 2002) tot de volgende vaststelling: "As a preliminary conclusion, wilderness and, to a certain extent, arcadian approaches seem to fit best to hierarchical steering methods because the preferred type of nature is largely formulated and legitimised by experts, mostly ecologists. The aesthetic perspective of the wilderness approach is more or less expert-driven and its ecocentric ethical position does not easily fit into dominant anthropocentric views in society. The functional approach fits much more to consensual types of steering because restoration benchmarks are partly formulated by stakeholders" (Swart et al., 2001: 237). Het zou echter verkeerd zijn, volgens deze auteurs, om hieruit af te leiden dat klassieke hiërarchische sturingsmodellen de voorkeur moeten genieten wanneer men uitgaat van het wildernisnatuurbeeld en dat sociale conflicten als een soort onvermijdbaar kwaad dienen te worden beschouwd bij het opzetten van natuurontwikkelingsprojecten. Het zweren bij klassieke hiërarchische vormen van sturing is contraproductief voor het natuurbeleid en leidt volgens de auteurs op lange termijn tot partitionering van de natuurlijke ruimte. Bij partitionering nemen betrokken actoren, op basis van hun strategische hulpbronnen en in ruil voor een aantal concessies, genoegen met een bepaalde verdeling van het landschap. Natuurontwikkeling heeft volgens deze auteurs dan ook nood aan nieuwe, meer interactieve vormen van beleidsvoering waarin participatie en inspraak belangrijke elementen zijn.

3.3.4 'Grondhouding' en 'natuurvisie' als aanzet tot antwoord op een te functionalistische benadering

De discussie over natuurbeelden heeft laten zien dat natuurbeelden in grote mate worden bepaald door de functie die de natuur voor betrokkenen vervult en de positie die de betrokkene meent in te nemen ten aanzien van die natuur. Met de introductie van de begrippen grondhouding en natuurvisie ondernam de Molenaar (1998) een poging om de hiervoor aangehaalde, eenzijdig functionalistische benadering op te heffen door ook het normatieve aan de orde te stellen. De grondhouding wordt hierbij omschreven als de wijze waarop men vanuit een bepaalde mens- en wereldvisie aankijkt tegen de natuur, anders gezegd, hoe men tegenover de natuur staat. Het gaat hier over de ethische betekenis die de natuur voor de mens heeft. De grondhouding wordt beschouwd als een product van individuele opvoedings- en leerprocessen en ervaringen, en wordt bijgevolg bepaald door waarden en normen. Mede hierdoor is de grondhouding vrij stabiel.

Milieufilosofen onderscheiden verschillende grondhoudingen (o.a. Kockelkoren, 1992; Achterberg, 1994; Zweers, 1995), die kunnen worden herleid tot de volgende vier (de Molenaar, 1998; De Groot, 1999):

- de mens als heerser over de toe-eigenbare natuur,
- de mens als rentmeester/beschermer met een vorm van zorgplicht voor de natuur,
- de mens als partner van de natuur,

- de mens als participant (ondergeschikt) aan de natuur.

In de hiervoor gegeven indeling van Keulartz et al. (2000) varieert de grondhouding van antropocentrisme, over stewardship tot ecocentrisme.

Natuurbeeld(en) en grondhouding vormen, aldus de Molenaar (1998), samen de natuurvisie. De natuurvisie wordt omschreven als de opvatting over de natuur zoals de mens die vanuit zijn grondhouding en zijn natuurbeeld(en) aanhoudt. Het gaat hierbij om de waarde die of het belang dat de natuur voor mensen heeft, of om de vraag 'waarom natuur (on)belangrijk is?'. Afhankelijk van de grondhouding en de gehanteerde (mix van) natuurbeelden, houdt men één of meer natuurvisies aan. Natuurbeeld, grondhouding en de interacties tussen beide zijn contextgevoelig en dus vrij complex. Die interacties spelen zich immers niet af in een maatschappelijk vacuüm, maar in de dagelijkse realiteit van macht- en belangenstrijd. Natuurvisies worden niet alleen bepaald door het belang van de natuur in het dagelijkse bestaan, maar evenzeer door een afweging tussen meerdere belangen, waar natuurbelang er (g)een van is.

Vertrekkend vanuit de empirie bakenen Buijs et al. (1998a) de volgende indeling van natuurvisies af, die ook samen kunnen voorkomen:

- de ideële visie (natuur verdient bescherming),
- de recreatieve visie (natuur is er voor recreatie),
- de esthetische visie (natuur is mooi),
- de emotionele visie (natuur is indrukwekkend),
- de compensatie-visie (natuur als tegenwicht voor de maatschappij),
- de functionele visie (natuur als producent van voedsel en medicijnen).

De Molenaar werkt de samenhang of interacties tussen natuurbeelden en grondhouding jammer genoeg niet verder uit, maar benoemt ze wel als "interactieve dynamische grootheden" (de Molenaar, 1998: 9), en maakt bovendien een sterke scheiding tussen de normatieve kant van ethische waarden (grondhouding) en de cognitieve kant van functionele belangen (natuurvisie), een onderscheid dat door Keulartz et al. (2000) problematisch wordt bevonden. "De voorstellingen die wij in de theoretische en technische omgang met natuur ontwikkelen kunnen niet los gezien worden van de manier waarop we onze verhouding tot de natuur in normatief opzicht beoordelen" (Keulartz et al., 2000: 19). De door de Molenaar gegeven aanzet tot antwoord op een te functionalistische benadering vond, niettegenstaande zijn tekortkomingen, zijn vertaling in veel van het de voorbije jaren uitgevoerde empirisch onderzoek. Voor een goed begrip van dit onderzoek wordt verder in dit hoofdstuk dan ook het onderscheid tussen natuurbeelden, grondhouding en natuurvisie aangehouden.

3.4 Draagvlakonderzoek met betrekking tot natuur

Deze paragraaf geeft een overzicht van recent uitgevoerd, grootschalig opinie-onderzoek inzake natuur in Nederland en Vlaanderen (3.4.1). Aansluitend wordt ingegaan op longitudinaal opinie-onderzoek (3.4.2). Beide types onderzoek betreffen hoofdzakelijk maatschappelijk draagvlak én algemeen draagvlak. Vervolgens wordt ingegaan op resultaten van gevalsstudies omtrent concrete natuurinitiatieven (3.4.3), dus omtrent specifiek draagvlak, om te eindigen met een plaatsbepaling van het eigen onderzoek (3.4.4).

Bij de weergave van de onderzoeksresultaten wordt, waar mogelijk, ingegaan op kennis-, houdings-

en gedragselementen als belangrijke aspecten van draagvlak. Waar natuurbeelden expliciet aan de orde zijn, worden de voornaamste onderzoeksresultaten weergegeven. Ten slotte wordt speciaal aandacht besteed aan onderzoeksresultaten met betrekking tot natuurontwikkeling, omdat dit in de volgende hoofdstukken centraal staat.

3.4.1 Landelijk opinie-onderzoek in Nederland en Vlaanderen

De voorbije jaren werd in Nederland en Vlaanderen een beperkt aantal grootschalige opinie-onderzoeken uitgevoerd omtrent natuur. In 1997 werden, in het kader van de Natuurverkenningen 1997, publiek (2000 respondenten) en maatschappelijke organisaties in Nederland bevestigd inzake draagvlak voor natuur (Bervaes et al., 1997). In 1999 werd onderzoek verricht naar de natuurvraag van Nederlanders (3118 respondenten) of de zogenaamde mensenwensen (Reneman, 1999). In datzelfde jaar werd in Vlaanderen onderzoek afgerond naar de maatschappelijke waardering van groen en landschap (1500 respondenten), een tot op dit ogenblik uniek onderzoek voor Vlaanderen (Mens en Ruimte, 1999). In 2001 werd voor de Natuurverkenningen 2002, een nieuwe grootschalige publieksenquête (1551 respondenten) uitgevoerd in Nederland, waarbij ook de opvattingen van vijf doelgroepen (jongeren, boeren, vrijwilligers in het landschapsbeheer, vogelaars en allochtonen) werden onderzocht (de Boer et al., 2002).

Gezien het ongelijksoortig karakter van veel opinie-onderzoek is vergelijken van onderzoeksresultaten vaak onmogelijk. Een uitzondering wordt hierop gevormd door het onderzoek dat in 1997 in Nederland door Bervaes et al. is uitgevoerd en het in 1999 in Vlaanderen door Mens en Ruimte uitgevoerde onderzoek. In dit laatste onderzoek is immers verder gewerkt op inzichten uit het Nederlandse draagvlakonderzoek en is grotendeels dezelfde methodiek gehanteerd. Hierna wordt dan ook ingegaan op een aantal belangrijke gelijkenissen en verschillen tussen bevindingen uit beide onderzoeken.

- Ten eerste de grondhouding van Nederlanders en Vlamingen. Deze grondhouding blijkt niet sterk antropocentrisch te zijn. Vrij algemeen wordt de waarde en kwetsbaarheid van de natuur erkend. Men is van mening dat de mens zich niet moet opstellen als heerser over de natuur. De intrinsieke waarde van de natuur wordt door een overgrote meerderheid erkend. De economische functie van de natuur wordt weinig belangrijk gevonden en moet het afleggen tegen immateriële functies ('voor de gezondheid' en 'omdat zij mooi kan zijn'). Het belang van de natuur voor de landbouw en de voedselvoorziening ligt duidelijk anders in Vlaanderen dan in Nederland. De overgrote meerderheid van de Vlaamse respondenten (92%) vindt dit een belangrijke functie van natuur. In Nederland is dit slechts tweederde. Opvallend is dat de mensen, zowel in Nederland als in Vlaanderen, een zeer breed natuurbeeld hebben. Onder 'echte natuur' worden o.a. zee, zon, bossen en wild vermeld, maar evenzeer grazende koeien in de weide (60,6%). Het natuurbeeld van de mensen is veel breder dan de door beleid en wetenschap gehanteerde natuurbeelden.
- Ten tweede het probleembesef, de verantwoordelijkheid en de houding. De huidige hoeveelheid natuur, zowel in de woonomgeving als in het gehele land, wordt door de meerderheid van de Nederlanders niet als problematisch gezien. Uit het Vlaams onderzoek blijkt wel dat de kwantiteit, kwaliteit en veilige bereikbaarheid van groen door stedelingen significant negatiever worden beoordeeld dan door niet-stedelingen. In het algemeen is er grote steun voor de aanleg van nieuwe natuur. In Nederland werden in verband hiermee vragen gesteld

inzake verantwoordelijkheid. De overheid wordt als hoofdverantwoordelijke gezien, maar ook burgers, boeren en bedrijfsleven vindt men in belangrijke mate verantwoordelijk voor natuurzorg. Deskundigheid voor natuurbeheer wordt voornamelijk gelegd bij terreinbeherende verenigingen.

- Ten derde het gedrag. Vooral de recreatieve functie (wandelen en fietsen) scoort zowel in Nederland als Vlaanderen goed. Ongeveer 8% van de Nederlandse bevolking zet zich bovendien actief in voor de natuur via o.a. vrijwillig landschapsbeheer. Natuurgedrag in de zin van actieve inzet bij natuur- en landschapsbeheer werd in Vlaanderen niet bevraagd. Wel werden intenties terzake gepeild. Eenmalige acties (bosplantactie) scoren behoorlijk goed (35%). Meer betalen voor landbouwproducten als hierdoor landbouwers meer natuur op hun velden en weiden zouden bewaren, scoort duidelijk lager (23%). Het betalen van meer belastingen voor verbetering en onderhoud van natuur en groen scoort nog slechter (13%).
- Ten vierde de houding tegenover gestelde natuurbeleidsdoelen. Het draagvlak voor de gestelde natuurbeleidsdoelen is zowel in Nederland als Vlaanderen groot tot zeer groot. Het grootste draagvlak (hier: passieve steun) is in Nederland en Vlaanderen te vinden voor het beschermen van de biodiversiteit (dieren en planten) en het behouden van gebieden en verschillende landschappen. Bij het inschalen van beleidsmaatregelen valt op dat aankoop van landbouwgronden voor natuurontwikkeling de meeste prioriteit geniet bij de Nederlandse bevolking. Ook het gedeeltelijk afsluiten van bossen en natuurgebieden vindt bij het overgrote gedeelte van deze respondenten veel bijval. Belangrijk is dat deze standpunten worden ingenomen op algemeen niveau, los van concrete situaties of maatregelen. In concrete projecten vindt een kwart van de Nederlanders dat bij afweging tussen natuurbehoud en andere belangen te veel de nadruk wordt gelegd op natuur. In het Vlaamse onderzoek werd, in tegenstelling tot het Nederlandse, niet gevraagd natuurbeleidsmaatregelen in te schalen. Alleen in een bestedingsvraag ('Stel dat je minister bent en je een budget ter beschikking hebt ...'), is gepolst naar prioriteiten voor investeringen in natuur/groen in bossen (24,9%), natuurreservaten (21,1%), speelterreinen (19,4%), de stad (17,9%) of in landschappen met weiden en velden (17,1%). Een afweging met andere sectoren (verkeer en infrastructuur, recreatie, landbouw ...) werd niet voorgelegd. Het overgrote gedeelte van de respondenten vindt bovendien dat er in Vlaanderen te weinig aandacht wordt besteed aan natuur.

Beide onderzoeken besluiten dat er duidelijk sprake is van draagvlak voor natuur. Dit draagvlak zou verschillen naargelang de sociale kenmerken van de respondenten. In Nederland werd hierbij onderscheid gemaakt tussen vier segmenten onder de bevolking: weinig betrokkenen (22%), utilitair betrokkenen (13%), passief betrokkenen (42%) en actief betrokkenen (24%).

- Voor de weinig betrokkenen worden volgende sociale kenmerken geformuleerd: lage opleiding en inkomen, weinig kennis over natuur en grote vertegenwoordiging vrouwen (62%). Kenmerkende mening voor deze groep is dat men natuurontwikkeling minder belangrijk vindt.
- Utilitair betrokkenen wonen in landelijk gebied, zijn soms werkzaam in de agrarische sector en hun kennis van de natuur is hoog. De kenmerkende houding ten aanzien van natuurontwikkeling is weerstand.
- Passief betrokkenen vertonen weinig afwijking tegenover het gemiddelde (de grootste groep) en hebben een lichte oververtegenwoordiging van stedelingen. In het beleid wil deze groep vooral aandacht voor natuurontwikkeling en de aanleg van recreatiegebieden.

- Actief betrokkenen zijn hoog opgeleid, hebben een hoog inkomen, een progressieve politieke voorkeur, zijn vaak lid van natuurorganisaties en vooral (60%) mannen. Natuurbehoud en natuurontwikkeling zijn zeer belangrijk voor deze groep.

Ook in het Vlaamse onderzoek wordt op verschillende plaatsen gewezen op het verband tussen de sociale kenmerken en meningen. Verstedelijkingsgraad en leeftijd blijken in wisselende mate een rol te spelen. In bepaalde gevallen ('Is de natuur in het algemeen voor jou belangrijk?') is er geen significant verband tussen sociale kenmerken en visie. In andere gevallen ('landbouwers onderhouden landschap goed') staan meningen van stedelingen en universitaire haaks tegenover meningen van plattelandsbewoners. Bij vervolgonderzoek (Bauwens, 2001) werden de oorspronkelijke enquêtegegevens verwerkt vanuit genderperspectief, op zoek naar verschillen in mening tussen de beide sexen. Niettegenstaande "vrouwen nog meer dan mannen overtuigd zijn van het belang van de natuur" (Bauwens, 2001: 25), verschilt de mening van de vrouwen betreffende maatschappelijke waardering van groen en landschap niet significant van deze van mannen.

Het onderzoek van Mens en Ruimte levert voor Vlaanderen tot vandaag (2004) unieke data inzake waardering van natuur en landschap. In Nederland werd in 1999 een tweede grootschalig opinieonderzoek uitgevoerd bij 3118 respondenten onder de noemer 'mensenwensen' (Reneman et al., 1999). Het Nederlandse ministerie van LNV (Landbouw Natuur en Visserij) gaf opdracht onderzoek te doen naar de natuurvraag van Nederlanders binnen het project Natuur als Leefomgeving: de operatie Boomhut. Voor de bevraging werd gewerkt met een steekproefdesign, gebaseerd op twee vooronderstellingen, namelijk dat de soorten natuur en groen die mensen in hun leefomgeving aantreffen, en de hoeveelheid bebouwing die mensen in hun leefomgeving aantreffen, hun oordeel over en behoefte aan natuur bepalen.

De belangrijkste doelstellingen bij dit onderzoek waren: inzicht krijgen in de wijze waarop burgers de natuur in Nederland beleven en welke natuur en groen zij prefereren en wensen; inzicht krijgen in de wijze waarop burgers de aanwezige natuur en groen in hun leefomgeving (0-16 km) beoordelen; inzicht krijgen op de door burgers gewenste veranderingen in natuur en groen (Reneman et al., 1999). De belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek zijn:

- Ten eerste de natuurvraag. Bossen worden aangeduid als favoriet uit een lijst van soorten natuur en groen die in Nederland voorkomen. Zee, strand en duinen, en meren en plassen komen respectievelijk op de tweede en derde plaats. De Nederlandse burger vindt grootschalig akkerland en weiland het minst aantrekkelijk. Uit het onderzoek blijkt dat burgers de neiging hebben om soorten natuur die de eigen regio typeren aantrekkelijker te vinden dan soorten natuur die er minder voorkomen. Er zijn naast de vastgestelde regionale verschillen ook opmerkelijke verschillen naargelang de achtergrondkenmerken (leeftijd, opleiding en samenstelling huishouden) van de respondent, behalve tussen de natuurgebruikersprofielen (wandelaars, fietsers, sporters, hondenuitlaters, natuurvorsers en struiners) die (merkwaardig genoeg) geen verschillen in voorkeur vertonen.
- Ten tweede het oordeel over het bestaand aanbod. Nederlanders vinden over het algemeen dat er voldoende groen in hun omgeving voorkomt. Naarmate de stedelijkheid toeneemt, zijn er relatief meer mensen (tot 41% in stedelijk gebied) die vinden dat er te weinig natuur en groen in de leefomgeving aanwezig is. Nederlanders zijn relatief tevreden over de kwaliteit van het natuuraanbod. Het meest tevreden is men over de kwaliteit van zee, strand en duinen en van

heuvellandschap. Het minst tevreden is men over de kwaliteit van parken en grootschalige akker- en weilanden. Voor de meeste soorten natuur en groen geldt dat het oordeel over de kwaliteit van natuur en groen in de leefomgeving negatiever is naarmate de stedelijkheid toeneemt. In alle regio's vindt men naar fysieke verschijningsvormen grootschalige landbouwgebieden het minst aantrekkelijk ('boerenland' werd opgenomen als soort natuur).

- Ten derde het oordeel over veranderingen. 54% vindt het belangrijk dat de hoeveelheid natuur en groen in de directe omgeving toeneemt. Naarmate de stedelijkheid toeneemt, neemt de behoefte aan natuur en groen toe. Nederlanders willen vooral meer bossen en meer wilde en ruige natuur. Het liefst zou men hebben dat nieuwe natuur in de plaats komt van bebouwing (bedrijven, wegen en woningen). Wanneer de nieuwe natuur moet worden aangelegd in open ruimte, zou dit moeten gebeuren in plaats van grootschalig akkerland en grootschalig weiland. 38% verkiest een groot natuurgebied dat op enige afstand van de eigen woning ligt, 57% verkiest kleine stukken groen en natuur dichtbij de eigen woning.

Als sluitstuk van dit onderzoek werd de hypothese dat behoefte(n) aan natuur vooral geuit wordt in termen van ervaring (bv. stilte en rust), intrinsieke kenmerken (bv. toegankelijkheid, grootte en gevarieerdheid) en gebruik (bv. wandelen en fietsen) bevestigd. Anders gezegd, burgers laten in hun beoordeling van natuur ervaringen en activiteiten in belangrijke mate meewegen. In beperktere mate hecht de burger belang aan het soort natuur op zich.

De auteurs besluiten dan ook dat het beleid veel vrijheidsgraden heeft als het gaat om het behouden en uitbreiden van soorten natuur. "De Nederlander zal het resultaat beoordelen op basis van ervaringen die men opdoet, niet op de soort natuur" (Reneman, 1999: 159). De respondenten kregen zelf de mogelijkheid een advies te formuleren aan de overheid, waardoor Nederland "mooier, leuker en spannender" wordt (Reneman, 1999: 128). Opvallend hierbij is dat Nederlanders adviseren de kwaliteit van de bestaande natuur te verbeteren, en dit voorrang geven boven nieuwe natuur (natuurontwikkeling).

In 2001 werd in Nederland een volgende grootschalige publieksenquête (1551 respondenten) uitgevoerd, waarbij ook de opvattingen van vijf doelgroepen (jongeren tussen 16 en 21 jaar, boeren, vrijwilligers in het landschapsbeheer, vogelaars en allochtonen) werden onderzocht (de Boer et al., 2002). Met dit onderzoek werd een aanzet gegeven tot het verzamelen van longitudinale data over draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Alhoewel het bijstellen van de vragenlijsten en de uitbreiding met de doelgroepen de vergelijking met het hiervoor besproken onderzoek (Bervaes et al., 1997) bemoeilijkt, blijken de opvattingen van de inwoners van Nederland in vergelijking met het onderzoek in 1997 niet wezenlijk veranderd te zijn.

3.4.2 Longitudinaal opinie-onderzoek inzake 'natuur'

Trends inzake draagvlak voor natuur zouden kunnen worden afgeleid uit langlopend of periodiek onderzoek. Op dit ogenblik ontbreekt het echter nagenoeg volledig aan beide in Nederland en Vlaanderen, en dit zowel wat kennis-, houdings- als gedragsmomenten inzake natuur aangaat.

Bij de in opdracht van de Europese Commissie gepubliceerde Eurobarometers, waarin de opinie van de Europeaan wordt weergegeven, wordt op veranderlijke wijze aandacht besteed aan milieu (Eurobarometer '83, '87, '88, '92, '95 en '99). Voor een grondige analyse van het draagvlak voor

natuur in Vlaanderen schieten deze surveys tekort. Enerzijds wordt veelal gepolst naar milieubesef, zonder specificatie naar natuurthema's. Anderzijds wordt niet exclusief naar de opinie van Vlamingen gepolst, maar wel naar de opinie van Belgen. De dalende trend van de bezorgdheid omtrent milieu van de Belgen, impliceert niet noodzakelijk dat er een dalende trend zou zijn van de bezorgdheid omtrent natuur in Vlaanderen.

In Vlaanderen publiceert de afdeling Planning en Statistiek (APS) van de Vlaamse Gemeenschap sinds 1993 jaarlijks de Vlaams Regionale Indicatoren (VRIND). Hierin wordt gerapporteerd op basis van een survey bij 1500 Vlamingen. Ieder jaar focust een variabel gedeelte op een specifiek beleidsthema. In 1996 en 2000 werd in het kader van VRIND opinie-onderzoek verricht inzake milieubesef en -gedrag. De analyse van de gegevens uit 1996 (Ackaert et al., 1998) leert dat bij de invloed van sociaal-demografische kenmerken een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen hun invloed op het milieubesef enerzijds en hun invloed op het milieugedrag anderzijds. Vlamingen die in de landbouwsector werken bijvoorbeeld, zouden duidelijk minder positieve attitudes ten aanzien van het milieu hebben dan personen die niet in de landbouwsector werken. In hun gedrag zouden ze echter even milieu(on)vriendelijk zijn. Verder blijkt dat de bezorgdheid omtrent het natuurlijk milieu afneemt. Dit impliceert niet dat er een toename is in de volledige onbezorgdheid, maar wel dat de intensiteit van de bezorgdheid afneemt. Met het begrip natuurlijk milieu doelen de auteurs op de directe en indirecte betrokkenheid van de mens op de natuurlijke elementen als water, bodem of lucht.

In 'De Vlaming over "ons" milieu en "zijn"-gedrag' worden de resultaten van de APS-surveys 1996 en 2000 vergeleken (Hegemann, 2002). Bij de vergelijking zijn een aantal elementen uitgewerkt die betrekking hebben op het sociaal draagvlak voor natuur. Zo peilde men naar de houding van Vlamingen tegenover het investeren door de overheid in behoud en terugwinning van natuurgebieden. De Vlaming stond hier in 1996 en 2000 positief tegenover. De surveys peilden verder de actiebereidheid voor natuur. Ongeveer 40% van de Vlamingen is bereid deel te nemen aan een optocht voor het behoud van natuurgebieden in Vlaanderen. Ten slotte werd het aantal bezoeken aan bossen of natuurgebieden onderzocht. In 2000 ging bijna 70 % minstens meerdere keren per jaar naar een bos of natuurgebied, wat een lichte stijging betekent in vergelijking met 1996 (59,2 %). De groep Vlamingen die meerdere keren per maand naar een bos of natuurgebied ging, was in vergelijking met 1996 zelfs bijna verdubbeld tot 15,3 % in 2000 (Hegemann, 2002). Voor het overige zijn er geen data die betrekking hebben op draagvlak voor natuur.

In Nederland werd in het kader van Natuurverkenningen 2002 een aanzet gegeven tot het verzamelen van longitudinale data over draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Voorlopig zijn de longitudinale onderzoeksgegevens inzake draagvlak voor natuur zowel in Nederland als Vlaanderen zeer beperkt en fragmentair, en laten zij niet toe trends vast te stellen. Bovendien is wat onder de begrippen natuur en draagvlak wordt begrepen niet eenduidig.

3.4.3 Casus-onderzoek omtrent natuurinitiatieven

Naast de hiervoor beschreven opinie-onderzoeken en surveys is de voorbije jaren ook onderzoek verricht naar het draagvlak voor concrete natuurprojecten. Terwijl het opinie-onderzoek zich eerder richt op elementen van 'algemeen draagvlak', gaat in het casus-onderzoek de aandacht vooral naar 'specifiek draagvlak'. De klemtoon ligt hierbij respectievelijk op:

- de relatie tussen overheid en samenleving bij lokale initiatieven rond natuurontwikkeling (Top Van den et al., 1999);
- een verkenning van mogelijkheden voor natuur in de zelfsturende samenleving (Kuindersma et al., 1999);
- de ‘maatschappelijke kansrijkdom’ voor natuurontwikkeling (Neven et al., 1999; Verbij et al., 1999);
- sociaal-cognitieve configuraties in het grensoverschrijdend natuurbeleid (De Jong, 1999);
- netwerksturing bij natuurontwikkeling (Cörvers, 2001);
- de noodzaak en het nut van publieksondersteuning voor natuurbeheer in de stedelijke omgeving en dit in het Zoniënwoud en het Laarbeekbos (Sivcev, 2002);
- behoeftenonderzoeken verricht bij de gebruikers van Vlaamse natuureservaten (Resource Analysis et al., 2002a en 2002b).

Het verschil in onderzoeksopzet maakt het vergelijken van deze onderzoeken zeer moeilijk. Omdat in dit proefschrift een meervoudig casus-onderzoek is uitgewerkt rond natuurontwikkelingsprojecten in Vlaanderen (zie hoofdstukken 7-10), is het opportuun een aantal onderzoeksbevindingen weer te geven.

De eerste twee onderzoeken (Top Van den et al., 1999; Kuindersma et al., 1999) werden uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse overheid in het kader van de operatie Boomhut (zie hiervoor) en besteden aandacht aan de veranderende verhoudingen overheid-civiele samenleving en de repercussies hiervan voor natuur(ontwikkelings)initiatieven. Onder meer volgende succes- en faalfactoren worden vermeld voor natuur(ontwikkelings)initiatieven:

- het voorzien van een goede communicatie via bijvoorbeeld een intermediair; het in een vroeg genoeg stadium betrekken van diverse actoren; het tijdig voorzien van overheidssteun (financieel, logistiek, stimuleren van educatie, verzamelen en verspreiden van informatie); een koppeling van nieuwe initiatieven aan bestaande organisaties en beleidskaders; natuur- en milieudoelen combineren met andere doelen zoals recreatie, kennis (succesfactoren);
- te complexe wet- en regelgeving; te complexe procedures, bureaucratie, parallelle besluitvorming en het probleem van meerdere overheidsinstanties die vaak verschillende doelen nastreven; te technologische benaderingen en te ingewikkeld natuurontwikkelingsprogramma; te beperkte natuuropvatting of natuurbeeld; de inzet van vrijwilligers is vaak tijdelijk (faalfactoren).

Het derde onderzoek betreft casestudies onder de noemer ‘maatschappelijke kansrijkdom voor natuurontwikkeling’ (Neven et al., 1999; Verbij et al., 1999). De nadruk ligt hier op de vraag welke meningen betrokken actoren hebben over ingrepen in het fysieke milieu en onder welke voorwaarden deze ingrepen voor hen acceptabel zijn. Zo besluit dit onderzoek dat zowel de clusters landbouw als natuur positief staan tegenover natuurontwikkeling, mits wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden. Er is dus sprake van een voorwaardelijk draagvlak, met name als (Neven et al., 1999):

- er voor landbouw voordelen te halen zijn; er voor de ontwikkeling van bos geen gronden aan landbouw worden onttrokken; de kwaliteit van nieuwe natuur voorop staat; landbouwers kunnen meewerken op vrijwillige basis; er een goede financiële vergoeding wordt voorzien (cluster landbouw);

- er meer in grote eenheden wordt gedacht; er genoeg financiële middelen voor projecten bestaan en deze ook echt van de grond komen (cluster natuur).

Bij faalfactoren voor natuurontwikkelingsprojecten wordt in vervolgonderzoek (Verbij et al., 1999) gewezen op het belang van grondverwerving en grondmarkt (strategische grondaankopen, grondmobiliteit, eigendomspositie en grondprijis) en het grote belang van draagvlak.

Een ander belangrijk casuonderzoek dat de voorbije jaren is uitgevoerd, behandelt het grensoverschrijdende natuur- en landschapsbeleid tussen Nederland en Duitsland (De Jong, 1999), meer bepaald de natuurontwikkeling in de Gelderse Poort, in het grensgebied Nederland en Nordrhein-Westfalen. Voor het typeren van de beleidsprocessen is uitgegaan van de configuratiebenadering. De Jong wijst in haar onderzoek op het belang van werkelijkheidsdefinities (cf. 3.3 natuurbeelden) in wisselwerking met interacties tussen diverse actoren. “Aan de hand van een vergelijking van de cognitieve en de sociale dimensie is onderzocht welke actoren vergelijkbare werkelijkheidsdefinities hadden/hebben maar niet interacteerden (aggregaat), en welke actoren wel met elkaar interacteerden maar geen gedeelde werkelijkheidsdefinitie konden formuleren” (De Jong, 1999: 201). Zo komt De Jong tot de vaststelling dat, niettegenstaande er sprake is van een grensoverschrijdend beleidsproces rond de Gelderse Poort, er “grensoverschrijdend geen sterk, inhoudelijk gedeeld natuurbeeld is ontstaan” (De Jong, 1999: 212). De Jong wijst hiervoor als (mede)verklaring naar de institutionele context, waarbij er duidelijk verschillen zijn in historiek en ontwikkeling van het Nederlands en Duits natuur(ontwikkelings)beleid.

Cörvers (Cörvers, 2001) wijst er op dat met natuurontwikkeling een complex sturingsvraagstuk werd geïntroduceerd. Via een meervoudige case-study zijn vier zogenaamd diagonale projecten bestudeerd, over een periode van ca. 10 jaar: de Gelderse Poort, de Biesbosch, het Vechtplassen-gebied en het beekdalengebied van de Beerze en Reusel. Diagonaal beleid wordt gezien als een vorm van netwerksturing waarbij wordt gepoogd een complex van relevante actoren te bewegen tot een gezamenlijke beleidsinspanning vanuit de ruimtelijke ordening. Centrale vraag in deze meervoudige case-study is: “wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van netwerksturing bij natuurontwikkeling?” (Cörvers, 2001: 236). Cörvers past een bestuurskundige consequentieanalyse toe, een methodiek voor ex-ante evaluatie. Een aantal jaren later werd een ex-post evaluatie toegepast op dezelfde projecten, met als vaststelling dat de diagonale projecten vaak mislukken. Als verklaring verwijst Cörvers in hoofdzaak naar de relatief zwakke positie van de ruimtelijke ordening in het overheidsbeleid, die het inzake beleidsdoorwerking naar de provincies moet afleggen tegen het sectoraal natuurbeleid. Belangrijk is dat Cörvers wijst op het belang van de koppeling van sturingsstrategieën aan natuurdoelstellingen. Cörvers onderscheidt vier verschillende sturingsstrategieën bij natuurbeleid en dit naargelang “een zwaarder gewicht wordt toegekend aan bestuurlijke daadkracht dan aan maatschappelijk draagvlak, en omgekeerd” (Cörvers, 2001: 238). De onderscheiden perspectieven bestrijken het spectrum van zuivere hiërarchische sturing tot zuivere netwerksturing.

- a. Een zuivere vorm van hiërarchische sturing wordt passend geacht als gestreefd wordt naar het behoud en herstel van biodiversiteit in natuurgebieden van (inter)nationaal belang.
- b. Een zuivere vorm van netwerksturing wordt passend geacht in cultuurgebieden waar overheden en private actoren uit de streek gezamenlijk bepalen ‘wat mooie natuur’ is en streven naar behoud, en desgewenst uitbreiding, van de natuurwaarden.
- c. Van netwerksturing binnen een overwegend verticale context is sprake als natuurdoelen worden nagestreefd die zowel kwalitatief (soorten natuur) als kwantitatief (hectares natuur)

'hard' zijn en alleen gerealiseerd kunnen worden door samenwerking tussen verschillende overheden, en indien nodig, met private actoren.

- d. Van netwerksturing binnen een overwegend horizontale context is sprake als er geen fixatie is op natuurdoelen, maar van overleg en onderhandeling tussen verschillende overheden en private actoren om tot verrijking van de natuurdoelen te komen met andere belangen" (Cörvers, 2001: 238).

Vertaald naar participatie zou deze indeling kunnen worden geïnterpreteerd als een dalend ambitieniveau inzake participatie naargelang het ambitieniveau inzake natuurdoelstelling toeneemt. Zoals hiervoor aangegeven (3.3.3) zou het echter verkeerd zijn er van uit te gaan dat het wildernisnatuurbeeld (natuurdoelstelling met hoog ambitieniveau) niet-hiërarchische sturingsmodellen dient uit te sluiten. Natuurontwikkeling heeft juist nood aan nieuwe, meer interactieve vormen van beleidsvoering waarin participatie en inspraak belangrijke elementen zijn.

In onderzoek naar de noodzaak en het nut van publieksondersteuning bij natuurbeheer in een stedelijke omgeving werden bezoekers van het Laarbeekbos en het Zoniënwoud bevestigd (Sivcev, 2002). In dit onderzoek wordt het belang van een 'proactief natuurbeheer' beklemtoond, waarbij kennis van de natuur en betrokkenheid bij het beheer als hoekstenen worden gezien. Mits er voldoende aandacht is voor beide hoekstenen lijken natuurbeheer en recreatie perfect verzoenbaar te zijn. De verhouding recreatie, natuurbeheer en -ontwikkeling maakte eveneens onderwerp uit van behoeftenonderzoeken verricht bij de gebruikers van de Vlaamse natuurreservaten 'de Oudsberg' en 'Houterenberg-Pinnekeswijer' (Resource Analysis et al., 2002a en 2002b). Bij het opmaken van de toegankelijkheidsplannen werden de recreanten zoveel mogelijk betrokken 'om het draagvlak voor het uiteindelijk plan zo groot mogelijk te maken' (Resource Analysis et al., 2002: 1).

3.4.4 Evolutie in het draagvlakonderzoek en plaatsbepaling eigen onderzoek

Er is in het draagvlakonderzoek inzake natuur, hoewel jong, sprake van een evolutie in de onderzoeks aandacht van zuiver opinie-onderzoek naar 'beleidsgericht' onderzoek, waarin enerzijds succes- en faalfactoren worden geanalyseerd voor natuurbeleid (bv. natuurontwikkelingsprojecten) en anderzijds experimenten worden opgezet met participatie. In Vlaanderen gebeurt dit laatste voornamelijk in het kader van het bosbeleid, veeleer dan in het kader van het natuurbeleid in strikte zin. Zo wordt momenteel onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van een communicatiemodel voor een participatieve benadering van de planning, de implementatie en het beheer van nieuwe stadsbossen (Janssens, 2003). Communicatie tussen beleidsmakers en professionelen (planners, beheerders) enerzijds en betrokkenen uit het brede publiek anderzijds, staat dan weer centraal in participatie-experimenten en onderzoek inzake harmonisch park- en groenbeheer (Van Herzele, 2003).

Het draagvlakonderzoek bij natuurontwikkelingsmaatregelen (Bogaert et al., 2001) dat het empirisch uitgangspunt vormt voor dit proefschrift, beoogde 'een beleidsgerichte analyse en voorstellen tot het optimaliseren van juridische en maatschappelijke instrumenten voor natuurontwikkelingsprojecten'. Met het zoeken naar succes- en faalfactoren bij deze projecten én het op basis hiervan formuleren van beleidsvoorstellen, sluit het eigen onderzoek aan bij beleidsgericht onderzoek. De ervaren tekortkomingen met de gehanteerde draagvlakconcepten en het gemis aan aandacht voor structurele ontwikkelingen (zie hoofdstuk 1) vormden de aanleiding voor de in dit

proefschrift beschreven secundaire analyse. Bij deze secundaire analyse wordt op kritische wijze voortgebouwd op inzichten uit de hiervoor beschreven onderzoeken en wordt nagegaan in hoeverre deze inzichten al dan niet worden bevestigd in de meervoudige case-study (hoofdstuk 7-10).

3.5. Besluit

“It is important that conservationists and restorationists do not fall into the trap of ecological elitism, i.e. proposing the exclusivity of their own view of nature. Ecologists are surely the experts on ecology, but on nature there are many more” (Swart et al., 2001: 237).

In dit hoofdstuk werden de begrippen draagvlak en natuur(beelden) geoperationaliseerd voor zover nuttig voor de beschrijving van het natuurbeleid (hoofdstuk 5) en de uit te voeren meervoudige casestudy (hoofdstuk 7-10). Een overzicht van bestaand draagvlakonderzoek inzake natuur in Nederland en Vlaanderen levert een aantal voorlopige vaststellingen op, waarnaar de onderzoeksbevindingen uit dit proefschrift zullen worden teruggekoppeld waar dit mogelijk is (hoofdstuk 11).

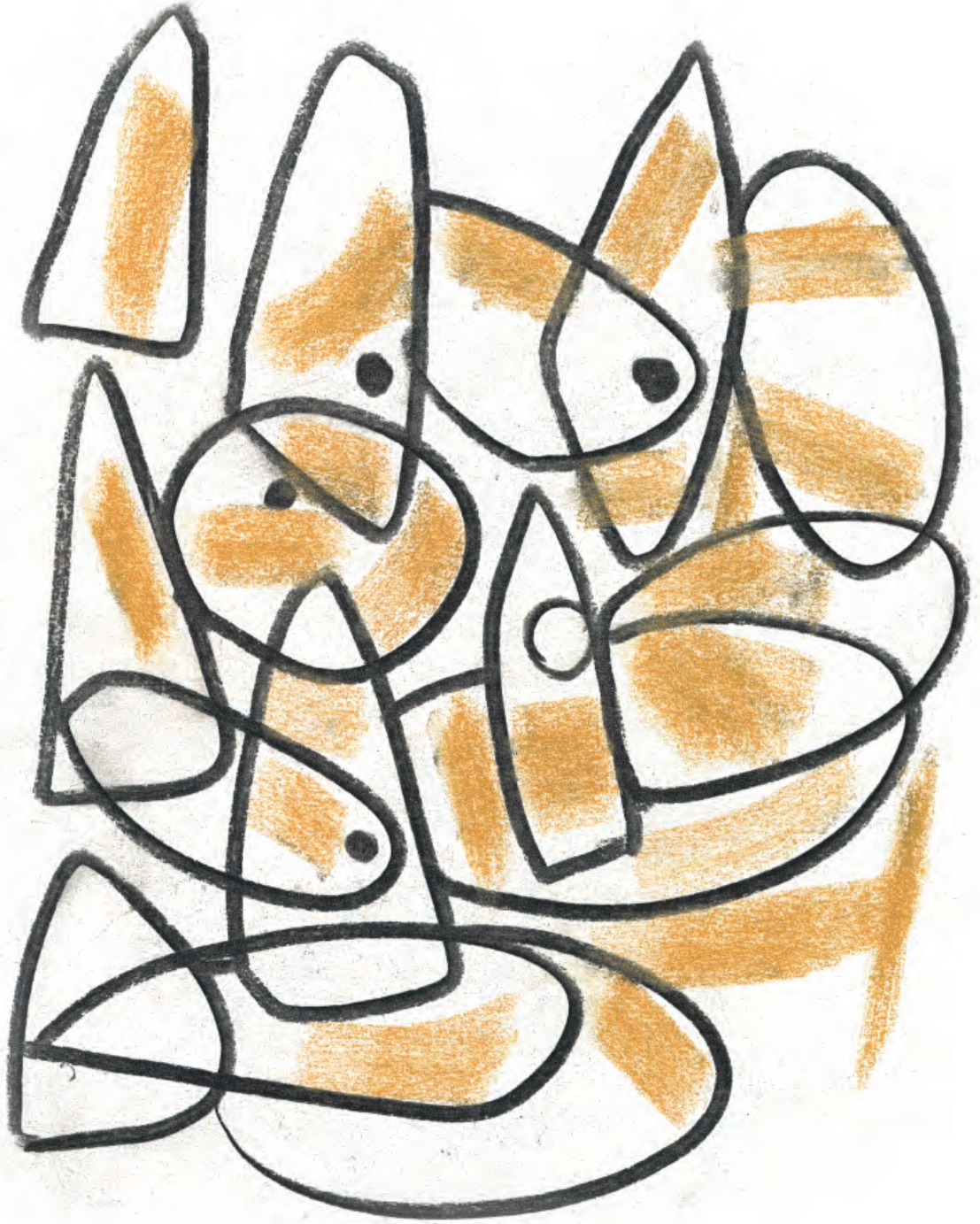
Hieronder worden de voornaamste besluiten uit dit hoofdstuk weergegeven voor draagvlak en natuur(beelden).

1. Draagvlak is een meerdimensioneel begrip. De passieve dimensie behelst kennis en de houdingselementen goedkeuring of aanvaarding, of nog passiever het achterwege blijven van verzet. De actieve dimensie behelst de gedragselementen medewerking en/of het ontwikkelen van eigen initiatief door actoren.
2. Draagvlak wordt in dit proefschrift vanuit multi-actor en multi-level perspectief gedefinieerd. Analytisch wordt naast maatschappelijk draagvlak (sociaal en middenveld) het bestuurlijk draagvlak (ambtelijk en politiek) onderscheiden.
3. Draagvlak wordt gekenmerkt door een voortdurende interactie tussen deze analytisch onderscheiden categorieën.
4. Centraal in dit proefschrift staat een analyse van de mate waarin en de wijze waarop in het Vlaamse natuurbeleid (hoofdstuk 5) en in concrete natuurontwikkelingsprojecten (hoofdstukken 7-10), aandacht wordt besteed aan respectievelijk algemeen en specifiek draagvlak.
5. Er is een veelheid aan theoretische en empirische natuurbeelden waarbij het natuurbeeld van de mensen ruimer blijkt te zijn dan de door overheid en wetenschap gehanteerde natuurbeelden. In dit proefschrift zal aandacht worden besteed aan de rol die (verschillende) natuurbeelden vervullen bij draagvlakproblemen, en aan het al dan niet voorkomen van een discursief monopolie inzake natuur.
6. De veelheid aan natuurbeelden wordt in dit proefschrift verdicht tot drie archetypische natuurbeelden: wilde natuur, arcadische natuur en functionele natuur.
7. Bij de analyse van natuurbeelden, als onderdeel van het discours van actoren (zie volgend hoofdstuk), zal in dit proefschrift rekening worden gehouden met cognitieve, ethische en esthetische aspecten.

De primaire analyse (Bogaert en Cliquet, 2002) die de aanleiding vormt voor dit proefschrift legde twee belangrijke tekortkomingen bloot. Ten eerste was er de vaststelling dat de dynamiek tussen de onderscheiden categorieën draagvlak moeilijk weer te geven was, terwijl draagvlak juist heel dynamisch is. De operationalisering van het begrip draagvlak volstaat niet voor het blootleggen

van interacties en verbanden tussen de actoren op casusniveau. Ten tweede leveren de begrippen te weinig aanknopingspunten voor het analyseren van de eventuele impact van structurele maatschappelijke en politieke ontwikkelingen op de onderzochte cases. Vanuit deze ervaren tekortkomingen groeide de nood aan een ander of bijkomend interpretatiekader (zie hoofdstuk 4).

‘Een beleidsarrangement kan in vier dimensies worden uiteengelegd en beschreven: actoren, macht, spelregels en discoursen. De vier analytisch onderscheiden dimensies zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.’



Hoofdstuk 4

De beleidsarrangementenbenadering
Een interpretatiekader in ontwikkeling

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is een schets gegeven van structurele processen van maatschappelijke en politieke verandering, die hun vertaling hebben gevonden in multi-actor en multi-level governance en leiden tot experimenten met nieuwe, meer participatieve vormen van beleid. Acceptatie van en draagvlak voor beleid zijn hierbij een belangrijk leidmotief. In hoofdstuk 3 is ingegaan op de begrippen draagvlak en natuur(beelden) en op draagvlakonderzoek inzake natuur in Nederland en Vlaanderen.

In voorliggend onderzoek is het de bedoeling de analyse van het Vlaamse natuurbeleid niet te beperken tot het niveau van strategisch handelende actoren, maar evenzeer aandacht te besteden aan de (eventuele) impact van de hiervoor beschreven structurele veranderingsprocessen. Deze ambitie vereist een helder interpretatiekader, waarbij zowel aandacht is voor strategisch handelende actoren als voor ruimere maatschappelijke en politieke veranderingen. De beleidsarrangementenbenadering biedt een dergelijk analysekader. Daarom werd ervoor geopteerd deze benadering als analysekader te hanteren.

In dit hoofdstuk wordt de beleidsarrangementenbenadering eerst beknopt gesitueerd binnen de milieubeleidswetenschappen. Vervolgens worden de centrale begrippen van de beleidsarrangementenbenadering toegelicht en geoperationaliseerd: *institutionalisering*, *politieke modernisering* en *beleidsarrangement*. Hierbij wordt slechts summier ingegaan op het concept politieke modernisering. Met politieke modernisering wordt immers naar een aantal structurele ontwikkelingen verwezen die in hoofdstuk 2 al zijn behandeld. Eerder dan over politieke modernisering zal dan ook worden gesproken over structurele processen van maatschappelijke en politieke verandering, kortweg structurele ontwikkelingen. Verder zal vooral aandacht gaan naar het operationaliseren van het centrale concept beleidsarrangementen, omdat dit concept en de hierbinnen onderscheiden dimensies worden aangewend bij de empirische analyse van het natuurbeleid in Vlaanderen (hoofdstuk 5) en van enkele concrete natuurontwikkelingsprojecten (hoofdstukken 7-10).

4.2 De beleidsarrangementenbenadering: situering

4.2.1 Beknopte situering van de context

Een overzicht van Nederlands (Leroy et al., 1999) en Vlaams (Wiering et al., 2001) milieu- en natuurbeleidsonderzoek leert dat voornamelijk in Nederland van een vruchtbaar onderzoeksdomein kan worden gewag gemaakt. In het spoor van het ontstaan van het milieubeleid als ‘autonoom’ beleidsveld sedert begin jaren '70, is binnen de beleidswetenschappen sprake van een toenemende aandacht voor dit nieuwe beleidsveld. Analyses van het de voorbije drie decennia uitgevoerde beleidswetenschappelijke milieuonderzoek wijzen op verschuivende accenten.

In de beginjaren lag het accent voornamelijk op sociaal-psychologisch onderzoek naar milieubesef en -gedrag. Hoewel ook dit onderzoek beleidsrelevantie had, is het wachten tot de vroege jaren '80 vooraleer er sprake is van beleidswetenschappelijk onderzoek in de huidige zin van het woord (Leroy en Nelissen, 1999; Leroy et al., 2000). Binnen dit onderzoek kunnen chronologisch een aantal thematische lijnen worden onderscheiden. Primair richtte het onderzoek zich op de uitvoering en handhaving van beleid (zie o.a. Mayntz, 1977; Bressers, 1983), om vervolgens de focus te

richten op respectievelijk instrumentering (Bressers et al., 1987; Klok, 1989, 1991), organisatie van beleid (zie o.a. Glasbergen, 1989), probleemstructurering en politieke discoursen (zie o.a. Sabatier et al., 1993; Termeer, 1993; Hajer, 1995; Dryzek, 1997).

Hoewel jong, wordt het beleidswetenschappelijk milieuonderzoek gekenmerkt door een grote diversiteit aan gehanteerde theoretische benaderingen en beschreven empirische velden (Leroy et al., 2000). Vanuit de vakgroep 'Milieu en Beleid' van de KUN (Katholieke Universiteit Nijmegen) wordt hierbij gewezen op een relatieve scheeftrekking in de theoretische en empirische aandacht voor het milieubeleidsonderzoek (Van Tatenhove, 1993; Van Tatenhove et al., 1995; Leroy et al., 2001). De analyse van het beleidswetenschappelijk milieuonderzoek leidde tot twee belangrijke vaststellingen. Ten eerste de vaststelling dat de meeste aandacht in het onderzoek werd besteed aan dagelijkse beleidsprocessen eerder dan aan langetermijntoewijdingen. Het onderzoek besteedde weinig aandacht aan de wisselwerking tussen strategisch handelende actoren enerzijds en structurele ontwikkelingen anderzijds. Ten tweede de vaststelling dat er zeker in aanvang bij het onderzoek minder aandacht werd besteed aan (veranderende) beleidsinhoud en probleemdefinities. Het onderzoek werd bovendien gekenmerkt door een overbelichting vanuit bestuurskundig perspectief.

De kritische kanttekeningen bij het verrichte milieubeleidsonderzoek waren mede aanleiding voor het ontwikkelen van de beleidsarrangementenbenadering.

4.2.2 Beknopte theoretische situering

In deze paragraaf volgt een beknopte theoretische plaatsbepaling van de beleidsarrangementenbenadering en een aantal daarvoor belangrijke theoretische achtergronden en inspiratiebronnen. De beleidsarrangementenbenadering is immers geïnspireerd door en ontwikkeld in debat met een aantal recente stromingen binnen de algemene sociologie en de milieusociologie, de bestuurskunde en de beleidswetenschappen, de politicologie en de internationale betrekkingen. De benadering bouwt dan ook verder op in deze stromingen gehanteerde begrippen als discourscoalities, configuraties, instrumentering van beleid en beleidsnetwerken (Arts et al., 2003).

De beleidsarrangementenbenadering is bedoeld als een analysekader dat toelaat delen van bestaande substantiële theorieën te integreren. De ontwerpers van deze benadering poogden met de ontwikkeling ervan de relatieve eenzijdigheid van sommige van de bestaande benaderingen te overwinnen. Met de beleidsarrangementenbenadering beoogde men, anders gezegd, correcties aan te brengen op de vaststellingen uit de analyse van het beleidswetenschappelijk milieu-onderzoek totnogtoe. De beoogde integratie en meerwaarde heeft dan ook betrekking op de twee hiervoor geschetste vaststellingen.

1. Het gebrek aan aandacht voor de wisselwerking tussen strategisch handelende actoren enerzijds en structurele ontwikkelingen anderzijds poogt men in de beleidsarrangementenbenadering te ondervangen door een combinatie van een *strategische* en een *institutionele analyse*. Door de verweving van de (invloed van) strategische overwegingen en doelstellingen van actoren enerzijds, en van meer omvattende maatschappelijke en politieke ontwikkelingen anderzijds, biedt de beleidsarrangementenbenadering een kader voor de analyse en interpretatie van beleidsontwikkelingen.
2. Het gebrek aan aandacht voor (veranderende) beleidsinhoud en probleemdefinities, poogt

men in de beleidsarrangementenbenadering te ondervangen door aandacht voor zowel de *inhoud* als de *organisatie* van beleid. Op deze wijze kan de beleidsarrangementenbenadering de theoretisch en methodisch sterke kanten van, onder meer, sommige netwerkbenaderingen en configuratiebenaderingen combineren, terwijl zij de zwakkere kanten daarvan compenseert.

Een eerste reeks correcties betreft de combinatie van een strategische en een institutionele analyse. Met het definiëren van het begrip beleidsarrangement op het niveau van sociale praktijken (Giddens, 1984) of van figuratie (Elias, 1982), wordt gepoogd de wisselwerking tussen actor en structuur centraal te stellen. Beleidsarrangementen worden bestudeerd als resultante van deze wisselwerking. Er is sprake van aandacht voor zowel handelende actoren én structuur, niet van voluntarisme of van structuurdeterminisme. Voor het mee in de analyse betrekken van de meer omvattende maatschappelijke en politieke ontwikkelingen wordt het begrip politieke modernisering gehanteerd. Dit begrip is geïnspireerd door sociologische analyses en beschouwingen over postmoderniteit (o.a. Albrow, 1996) en reflexieve modernisering (o.a. Beck, 1986; Giddens, 1990). Met politieke modernisering wordt eerder aangesloten bij reflexieve modernisering, waarbij modernisering wordt beschouwd als een continu proces eerder dan als “een radicale breuk” (Leroy et al., 2003: 14).

Een tweede reeks correcties betreft de aandacht voor zowel inhoud als organisatie. Een belangrijke inspiratiebron werd gevonden in het sociaal-constructivisme en in meer discursieve analyses. Hierbinnen wordt aandacht besteed aan de inhoud van (milieu)beleidsproblemen, aan de maatschappelijke en politieke processen van ‘naming’ en ‘framing’, en aan hun impact op beleidsprocessen (o.a. Dryzek, 1997; Hajer, 1995). Met de beleidsarrangementenbenadering wordt evenwel niet gekozen voor een radicaal sociaal-constructivisme. Men wil vermijden dat het sociale handelen en het beleidshandelen wordt gereduceerd tot louter discursieve interactie, “waarin macht en structuur slechts via de perceptie daarvan door actoren relevant worden geacht” (Leroy et al., 2003: 15). De beleidsarrangementenbenadering wil naast aandacht voor de inhoud ook aandacht voor de organisatie of procesvoering van beleid. Belangrijke inspiratie hiervoor werd gevonden in recent bestuurskundig en beleidswetenschappelijk werk over allerlei (nieuwe) vormen van sturing, netwerken, coalities en configuraties (o.a. Godfroij et al., 1993; Kickert et al., 1997; Sabatier, 1987). De te sterke nadruk op strategisch handelende actoren binnen deze benaderingen, neigt volgens de ontwerpers: “onvoldoende recht te doen aan (de impact van) structurele variabelen als regels, macht en andere” (Leroy et al., 2003: 10). Bij de beleidsarrangementenbenadering krijgen deze structurele variabelen een centrale plaats.

Deze beknopte theoretische situering maakt duidelijk dat de beleidsarrangementen-benadering een middenpositie beoogt tussen inhoud en organisatie enerzijds en tussen actor- en structuurniveau anderzijds. Juist om deze reden lijkt de arrangementenbenadering interessante perspectieven te bieden voor de in dit onderzoek te maken analyse van het natuurbeleid (hoofdstuk 5) en de geselecteerde natuurontwikkelingsprojecten (hoofdstukken 7-11). De aandacht zal hierbij immers niet alleen gaan naar natuurontwikkeling als nieuwe inhoud, maar evenzeer naar de wijze waarop deze nieuwe inhoud zijn vertaling vindt in de organisatie van het natuurbeleid. Tegelijkertijd zal worden nagegaan welke rol diverse actoren, en de in hoofdstuk 2 geschetste structurele ontwikkelingen hierbij spelen.

Vooraleer hierop wordt ingegaan is het van belang de nu theoretisch gesitueerde arrangementenbenadering verder te operationaliseren. Bij de arrangementenbenadering staan drie, onderling

samenhangende theoretische concepten centraal: institutionalisering, politieke modernisering en beleidsarrangementen (Van Tatenhove et al., 2000). In de volgende paragrafen worden deze concepten toegelicht.

4.3 Het proces van institutionalisering

“In general institutionalisation refers to the ongoing process of the patterning, preservation, construction, organisation and deconstruction of day-to-day activities and interactions in institutions” (Van Tatenhove et al., 2000: 18). Anders gezegd, met institutionalisering wordt in het algemeen verwezen naar “het ontstaan van patronen in het dagelijkse handelen van actoren, naar processen waarbij fluïde gedrag geleidelijk stolt tot structuren, en die vervolgens weer het gedrag van die actoren structureren” (Leroy et al., 2003: 11).

Bij institutionalisering staan twee processen centraal: het proces van structurering en het proces van stabilisering (Peper, 1972):

1. “het proces van structurering (systematisering, organiseren); institutionaliseren betekent dat er een zekere structuur of orde ontstaat; activiteiten worden op deze wijze op elkaar afgestemd, worden tot op zekere hoogte voorspelbaar; structurering verwijst naar het aanbrengen van een zekere ordening in de sociale ruimte;
2. het proces van stabilisering (continuering, verduurzaming); hiermee wordt aangegeven dat elke ontstane structuur, elk patroon van activiteiten, voorzieningen heeft ‘ingebouwd’ die ervoor zorgen dat het patroon in stand blijft en wordt bewaakt; stabilisering verwijst naar de (sociale) tijdsdimensie van het institutionaliseringsproces” (Peper, 1972: 151-152).

Binnen de beleidsarrangementenbenadering wordt met structurering gerefereerd aan de (re)productie van inhoud en organisatie van een beleidsveld, zoals bijvoorbeeld het beleidsveld ‘natuur’. Het gaat om de krachten die instituties willen veranderen of nieuwe instituties ingang willen doen vinden, en dit door interacties tussen diverse actoren. Met stabilisering wordt gerefereerd aan de verduurzaming van inhoud en organisatie in specifieke beleidsconcepten en arrangementen en in spelregels gericht op reproductie (Van Tatenhove et al., 2000).

Toegepast op beleid wijst institutionalisering dus op de structurering en stabilisering van zowel beleidsinhoud als van beleidsorganisatie. Zo ontstaan rond beleidsvelden door de tijd relatief stabiele probleemdefinities (inhoud) en min of meer vaste patronen van taakverdeling en interactie tussen actoren (organisatie). Bij de beschrijving van het natuurbeleid (hoofdstuk 5) zal de focus gericht worden op natuurontwikkeling als relatief nieuwe inhoud, en de wijze waarop er sprake is van structurering en stabilisering van deze beleidsinhoud. Hierbij zal aandacht gaan naar de probleemdefinities, heersende opvattingen en oplossingsrichtingen. Tegelijkertijd zal o.a. worden ingegaan op de organisatie van het natuurbeleid in Vlaanderen, of het geheel van mensen en middelen dat wordt ingezet.

Structurering en stabilisering impliceren niet dat institutionalisering dynamiek uitsluit, wel integendeel. Institutionalisering kan worden gezien als een permanent proces van constructie en reconstructie van zowel inhoud als organisatie. Instituties ondergaan, hoe stabiel ze ook lijken, voortdurend processen van verandering. Heersende probleemdefinities worden vervangen door nieuwe probleemdefinities (inhoud) en geïnstitutionaliseerde handelingspatronen (organisatie)

worden gedeïstitutionaliseerd of aangevuld met nieuwe handelingspatronen. Institutionalisering kan in die zin ook worden beschouwd als een veranderingsproces: "(...) institutionalisation is a process of transformation in which policy arrangements are produced and reproduced in interaction, within the context of long-term processes of societal and political change" (Van Tatenhove et al., 2000: 19).

Deze veranderingsprocessen worden binnen de beleidsarrangementenbenadering vanuit twee complementaire perspectieven bestudeerd (Van Tatenhove et al., 2000). Ten eerste vanuit het perspectief van strategisch handelende actoren en hun interacties. Belangrijke vragen betreffen bijvoorbeeld de actoren van wie het initiatief tot institutionalisering of verandering daarvan uitgaat. Zo kan onderscheid worden gemaakt tussen "anticiperende institutionalisering" en "autonome institutionalisering" (Peper, 1972: 60). Bij anticiperende institutionalisering wordt het initiatief in een machtscentrum genomen, met de verwachting dat het initiatief na enige tijd de steun zal krijgen van brede lagen. Bij autonome institutionalisering ligt het initiatief in hoofdzaak bij participanten. Het is min of meer "spontane" institutionalisering "van onder op". (Peper, 1972: 60). Bij natuurontwikkeling als vernieuwing binnen het natuurbeleid kan de vraag worden gesteld in welke mate het initiatief hoofdzakelijk werd genomen door de overheid (anticiperend), dan wel door de subpolitiek (autonoom)? Ten tweede kunnen veranderingsprocessen worden geanalyseerd vanuit het perspectief van structurele processen van maatschappelijke en politieke verandering. Zo is het bijvoorbeeld de vraag in welke mate de in hoofdstuk 2 geschetste structurele ontwikkelingen, de institutionalisering van het natuurbeleid beïnvloeden? Vinden bijvoorbeeld de geschetste processen van internationalisering enerzijds en decentralisering anderzijds hun vertaling in het natuurbeleid? En indien dit zo is, op welke wijze?

In hoofdstuk 5 wordt getracht deze vragen te beantwoorden bij de beschrijving van het institutionaliseringsproces inzake natuur(ontwikkeling) in Vlaanderen. Het beantwoorden van deze vragen veronderstelt dat eerst wordt nagegaan in welke mate institutionalisering heeft geleid tot het ontstaan van een (autonoom) beleidsveld 'natuur' en eventuele deelvelden zoals natuurontwikkeling. Voor het bestuderen van de institutionalisering van natuurontwikkeling als deelveld zal, waar mogelijk, analytisch onderscheid worden gemaakt in verschillende fasen van het beleidsproces. Niettegenstaande beleidsprocessen complex zijn en moeilijk te reduceren tot eenvoudige reeksen van elkaar opeenvolgende fasen (Sabatier et al., 1993), werd door diverse sociologen en politologen een poging ondernomen een beleidscyclus te ontwerpen. Sedert Fuller en Myers (1941) hanteerde een veelheid aan auteurs fase-indelingen, onderling verschillend in aantal onderscheiden fasen en gehanteerde begrippen (voor een overzicht zie o.a. Parsons, 2001: 77-81). Gereduceerd tot zijn eenvoudigste vorm kan de beleidscyclus worden teruggebracht tot vier fasen (o.a. Parsons, 2001; Dewachter, 2001):

1. de probleemformulering en agendavorming ('problem definition and agenda-setting'),
2. het ontwerpen van oplossingen of de beleidsvorming ('identifying alternative responses/solutions or policy formulation'),
3. de keuze of besluitvorming ('selection or policy adoption'),
4. en de uitwerking of beleidsuitvoering ('implementation').

Dunn (1994), die hier nog de fase van 'policy assessment' aan toevoegt, omschrijft de beleidscyclus als een 'non-linear cycle': "These phases represent ongoing activities that occur through time. Each phase is related to the next, and the last phase (policy assessment) is linked to the first

(agenda setting), as well as to the intermediate phases, in a non-linear cycle or round of activities" (Dunn, 1994: 15). Deze beleidscyclus moet niet worden beschouwd als een lineaire cyclus, waarbij de ene fase logisch volgt uit de vorige. "Beleidsprocessen zijn in hoge mate het resultaat van interactie tussen de betrokken actoren, en volgen daarom hun eigen (socio)logica" (Leroy et al., 2000: 79).

Via de beleidsarrangementenbenadering zal worden getracht om de beleidsprocessen in het beleidsveld natuur en eventueel in het deelveld natuurontwikkeling te plaatsen in een ruimere context. De dynamiek van het natuurbeleid zal dan ook worden geanalyseerd als een wisselwerking tussen strategisch handelende actoren en structurele processen van maatschappelijke verandering. Deze laatste processen worden binnen de beleidsarrangementenbenadering gevat onder de noemer politieke modernisering.

4.4 Het proces van politieke modernisering

Met het begrip politieke modernisering wordt verwezen naar structurele processen van maatschappelijke verandering en hun impact op het politieke domein van de samenleving. "Als gevolg van allerlei maatschappelijke, economische en politieke processen ontstaan andere verhoudingen tussen staat, markt en civiele samenleving, andere (machts)verhoudingen tussen deze subsystemen, en andere opvattingen en praktijken met betrekking tot sturing en beleid" (Van Tatenhove et al., 2000; Leroy et al., 2003: 12). De voor dit onderzoek relevante structurele processen van maatschappelijke en politieke verandering zijn al uitvoerig beschreven in hoofdstuk 2. Niettegenstaande vanwege de analyse van de wisselwerking tussen deze veranderingen op structuurniveau en strategische acties op actorniveau is gekozen voor de beleidsarrangementenbenadering, wordt het begrip politieke modernisering verlaten en dit om twee redenen.

Ten eerste beoogden Van Tatenhove et al. met het begrip politieke modernisering vooral bepaalde types en fasen van moderniteit te onderscheiden (vroege modernisering, anti-modernisering en late modernisering). Politieke modernisering heeft in die zin dan ook een zuiver analytische functie, aldus deze auteurs. Toch houdt het gebruik van het begrip politieke modernisering en de hieraan gekoppelde fasenindeling, het gevaar in dat hier een normatieve lading achter schuilt. Politieke modernisering kan hierbij immers als een soort orgelpunt worden beschouwd van de gefaseerde evolutie van modernisering, waarbij men evolueert naar een betere, lees 'meer democratische' samenleving, waarin de overheid niet langer een geïsoleerde "power container" is (Van Tatenhove et al., 2000: 39). Waar het in dit onderzoek o.a. de bedoeling is na te gaan in hoeverre er sprake is van de in hoofdstuk 2 geschetste experimenten inzake meer interactieve beleidsvoering bij het natuurbeleid, is het tegelijkertijd de bedoeling in voorkomend geval te zoeken naar de achterliggende motieven hiervoor. Of het bevorderen van participatie bijvoorbeeld ingegeven wordt door een bekommernis om een meer democratisch beleid is één van de empirische vragen die hierbij aan de orde zal worden gesteld.

Ten tweede is het begrip politieke modernisering tot heden een te weinig gedifferentieerd begrip. Misverstanden rond het begrip politieke modernisering houden dan ook verband met zijn nog weinig gedifferentieerde karakter. Een verdere verfijning en precisering van het begrip politieke modernisering is noodzakelijk, maar maakt geen voorwerp uit van dit onderzoek.

Daarom is in het kader van dit onderzoek geopteerd om te praten over structurele processen van

maatschappelijke en politieke verandering, eerder dan over politieke modernisering. Centraal hierbij staan de in hoofdstuk 2 geschetste horizontale en verticale verschuivingen van politieke macht, en het ontstaan van multi-actor en multi-level governance. De vraag is in hoeverre het natuurbeleid in Vlaanderen en de onderzochte cases een indicatie geven van deze structurele processen of hiermee juist in tegenspraak zijn.

4.5 Beleidsarrangementen

“A ‘policy arrangement’ refers to the temporary stabilisation of the organisation and substance of a policy domain at a specific level of policy making” (Van Tatenhove et al., 2000: 54).

Een beleidsarrangement verwijst dus naar de tijdelijke stabilisering van de organisatie en van de inhoud van beleid. Beide aspecten zijn inherent verbonden met elkaar en verdienen de nodige aandacht bij de analyse van een beleidsdomein. De arrangementenbenadering beoogt hiermee een middenpositie tussen organisatorische en inhoudelijke aspecten en kenmerken van beleid.

Een beleidsarrangement verwijst vervolgens naar de tijdelijke, organisatorische en inhoudelijke stabilisering van een beleidsdomein op een specifiek niveau van beleidsvoering. Een beleidsdomein wordt binnen de beleidsarrangementenbenadering breed gedefinieerd als: “all policy practices with regard to an issue” (Van Tatenhove et al., 2000: 54). Het beleidsdomein dat centraal staat in dit onderzoek is het beleidsdomein rond het thema ‘natuur’, met bijzondere aandacht voor natuurontwikkeling. Er zal dan ook een analyse worden gemaakt van het Vlaamse natuurbeleid, en dit zowel op het niveau Vlaanderen als op het niveau van de natuurontwikkelingsprojecten.

Kernpunt van de analyse met de arrangementenbenadering vormen de stabiliteit en verandering van arrangementen, en de mechanismen daarachter. Voor de analyse van de inhoudelijke en organisatorische vormgeving van een beleidsdomein (natuur) of deelvelden ervan (natuurontwikkeling), worden vier dimensies onderscheiden (Van Tatenhove et al., 2000):

- de bij het beleidsdomein betrokken *actoren* en hun *coalities* (en *opposities*);
- de verdeling van *macht* en *hulpbronnen*;
- de vigerende *spelregels*;
- de vigerende *beleidsdiscoursen* en *-programma's*.

Deze vier dimensies, waarvan de eerste drie verwijzen naar de beleidsorganisatie en de laatste naar de beleidsinhoud, worden verder geoperationaliseerd in de volgende paragrafen.

4.5.1 Actoren en coalities

Een beleidsarrangement wordt gekarakteriseerd door een (beperkt) aantal coalities. Iedere coalitie is samengesteld uit een aantal (groepen van) actoren die een zelfde of vergelijkbare interpretatie hebben van beleidsdiscoursen. Coalities kunnen ook worden gevormd door het ter beschikking hebben of stellen van hulpbronnen en vigerende spelregels (zie hierna). “As a consequence these coalitions identify (more or less) similar policy goals, and engage in policy processes to achieve those goals” (Arts et al., 2000: 57). Actoren en coalities participeren aan beleidsprocessen met het oog op het bereiken van beleidsdoelen. Hierbij kan de klemtoon liggen op het ondersteunen van de op dat ogenblik vigerende beleidsdiscoursen (‘supporting coalitions’), dan wel op het oppositie

plegen met het oog op het bijsturen van deze discoursen ('challenging coalitions').

De totstandkoming en ontwikkeling van gelijkaardige coalities én opposities kunnen vanuit twee perspectieven worden bestudeerd, namelijk vanuit strategisch perspectief of vanuit institutioneel perspectief. Met het bestuderen van actoren vanuit strategisch perspectief (hun strategisch handelen) wordt aangesloten bij de netwerkbenadering (o.a. Kickert et al., 1997). Tussen strategisch handelende actoren/coalities ontstaan relaties van (wederzijdse) afhankelijkheid of interdependentie. Deze interdependenties kunnen zich manifesteren op het vlak van de drie overige dimensies (hulpbronnen, spelregels en discours) en worden ingegeven door strategische overwegingen. Zo kan bij het opzetten van een natuurontwikkelingsproject een strategische coalitie ontstaan tussen landbouwers en natuurverenigingen. Het inzetten van gebruiksovereenkomsten (spelregel) kan worden verklaard vanuit strategisch perspectief voor deze betrokken actoren, de landbouwers en natuurverenigingen. Enerzijds kunnen landbouwers (onder bepaalde voorwaarden) gratis gronden (hulpbron) blijven gebruiken binnen gebieden die als natuurreservaat worden beheerd, waardoor zij naast de opbrengst (bv. hooi, aantal dieren) ook bijkomende bedrijfsoppervlakte kunnen inbrengen voor diverse premiestelsels. Deze gronden waren anders verloren voor de sector landbouw. Anderzijds worden natuurverenigingen geholpen bij het uit te voeren natuurbeheer, door bijvoorbeeld de inzet van vee (graasbeheer) of van landbouwmachines (tractoren). De samenwerking kan bovendien leiden tot veranderingen in visie bij betrokken actoren, die een oorspronkelijke visie van scheiding van functies in de open ruimte inruilen voor een visie van verweving van functies (discours). Tegelijkertijd geldt een gebruiksovereenkomst als een voorbeeld van een door een institutionaliseringsproces geobjectiveerd handelingspatroon, dat de betrokken actoren bepaalde sociale rollen en macht toebedeelt (Zijderveld, 1966). Zo worden natuurverenigingen in dit verband soms de "moderne edellieden" (Cools, 2002) genoemd, die beslissen welke gronden aan wie ter beschikking worden gesteld.

Het bestuderen van actoren en coalities vanuit institutioneel perspectief heeft als uitgangspunt structurele processen van maatschappelijke en politieke verandering, zoals beschreven in hoofdstuk 2. In dit onderzoek zal worden nagegaan in welke mate de beschreven verschuivingen zich ook manifesteren in het natuurbeleid. Concreet gaat het hierbij over het optreden van nieuwe actoren en coalities die ontstaan door de beschreven horizontale en verticale verschuivingen in de politieke macht.

Een analyse vanuit de beleidsarrangementenbenadering veronderstelt het in kaart brengen van betrokken actoren en coalities. Met actoren wordt in dit onderzoek in de eerste plaats verwezen naar de overheid. Om na te gaan of de in hoofdstuk 2 geschetste verticale verschuivingen van politieke macht ook op het beleidsveld natuur van toepassing zijn, zal aandacht worden besteed aan verschillende bestuurlijke niveaus (internationaal, europees, gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk). Binnen deze bestuurlijke niveaus zal voor het overige onderscheid worden gemaakt tussen betrokken politici (politiek draagvlak) en de ambtenarij (ambtelijk draagvlak). Op het niveau Vlaanderen kan hierbij bijvoorbeeld worden gedacht aan de bevoegde gemeenschapsminister(s) en de gespecialiseerde ambtenaren binnen Aminal en de Vlaamse Landmaatschappij (VLM). Om na te gaan of er sprake is van de in hoofdstuk 2 geschetste horizontale verschuivingen van politieke macht op het beleidsveld natuur, zal echter ook aandacht worden besteed aan een tweede belangrijke groep actoren: de natuurbeweging, de landbouworganisaties, de jagersverenigingen, hengeleersverenigingen en andere belangenorganisaties die proberen te wegen op het natuurbeleid (middenvelddraagvlak). Tenslotte zal ook aandacht worden besteed aan de individuele burger

(sociaal draagvlak) en de wijze waarop deze als actor al of niet wordt betrokken bij het natuurbeleid.

Bij het natuurbeleid in Vlaanderen en de geselecteerde natuurontwikkelingsprojecten zal op basis van de beleidsarrangementenbenadering worden nagegaan:

- welke actoren welke (veranderende) rol vervullen;
- welke (veranderende) coalities en interdependenties er bestaan, en welke strategieën die actoren ontwikkelen en toepassen;
- in welke mate structurele ontwikkelingen leiden tot de introductie van nieuwe actoren en/of invloed hebben op bestaande of nieuwe coalities.

4.5.2 Macht en verdeling van hulpbronnen

Interactiepatronen worden mede bepaald door (machts)verhoudingen tussen de actoren en andersom. Een tweede dimensie van een beleidsarrangement is de verdeling van macht en invloed tussen deze actoren, waarbij macht verwijst naar de mobilisatie, verdeling en inzet van hulpbronnen, en invloed naar door wie en hoe de beleidsuitkomsten worden bepaald. Macht wijst door de verdeling van hulpbronnen naar de inputzijde, terwijl invloed eerder wijst naar de outputzijde (Arts, 2001), namelijk wie uiteindelijk weegt op de beleidsuitkomsten. Hiermee wordt macht enerzijds beschouwd als de (on)mogelijkheid van actoren om hulpbronnen te mobiliseren of over hulpbronnen te beschikken, en anderzijds als macht inherent aan structuren. "In other words, power is about the asymmetrical distribution of resources (structural phenomenon), revealing itself in relations of autonomy and dependency between actors (relational phenomenon)" (Van Tatenhove et al., 2000: 60). Onder hulpbronnen worden o.a. geld, middelen, mensen, kennis, competentie en bevoegdheden verstaan.

Macht heeft rechtstreeks te maken met de beschikbaarheid over en de verdeling van al dan niet bij decreet geregelde hulpbronnen (mensen, middelen, bevoegdheden). Zo zijn er grote verschillen in hulpbronnen bij twee belangrijke actoren inzake natuurbeleid in Vlaanderen: de overheid en de terreinbeherende verenigingen. De personeelsinzet voor natuurbeleid binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (Aminal), de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en de Wetenschappelijke instituten Instituut voor Natuurbehoud (IN) en Instituut voor Bos- en Wildbeheer (IBW) bedroeg in 2002 ongeveer 900 VTE (voltijds equivalenten). In dat zelfde jaar bestond het professionele kader van de grootste terreinbeherende vereniging (Natuurpunt vzw) uit 179 VTE (Bogaert, 2001; Bogaert et al., 2003). Bovendien had deze terreinbeherende vereniging op dat ogenblik 46.800 leden, verspreid over 142 lokale afdelingen (Bogaert et al., 2003). De macht van beide actoren houdt natuurlijk niet alleen verband met deze ene hulpbron. Machtsmetingen veronderstellen dan ook het in ogenschouw nemen van zoveel mogelijk hulpbronnen (o.a. kennis en expertise).

Bij het natuurbeleid in Vlaanderen en de geselecteerde natuurontwikkelingsprojecten zal op basis van de beleidsarrangementenbenadering worden nagegaan:

- over welke hulpbronnen diverse actoren beschikken;
- of er sprake is van verschuivingen van hulpbronnen bij actoren of tussen actoren onderling;
- of er sprake is van verschuivingen in macht(perceptie);
- in welke mate structurele ontwikkelingen leiden tot verschuivingen in macht(perceptie).

4.5.3 De spelregels

“Het patroonmatige karakter van nogal wat interacties hangt samen met het feit dat veel daarvan is vastgelegd in spelregels en structuren” (Wiering et al., 2001: 26). De regels bepalen de mogelijkheden voor actoren om al dan niet te participeren in een bepaald beleidsdomein, en dit zowel in termen van feitelijke regels voor (politieke) interactie, als in termen van formele procedures voor beleidsvoering en besluitvorming. “Rules prescribe appropriate behaviour in particular settings and thus are collective attributes. Procedures are those rules that determine how actors and organizations make all other rules” (Stone Sweet et al., 2001: 7). Op dit abstractieniveau kan onderscheid worden gemaakt in drie belangrijke dimensies van regels: ‘precision of the prescription’, ‘formality’ en ‘authority’ (Stone Sweet et al., 2001).

Regels kunnen ten eerste zeer strikt worden geformuleerd, waardoor de handelingsvrijheid van actoren sterk wordt beperkt, of omgekeerd heel breed zijn geformuleerd waardoor er een grote handelingsvrijheid blijft voor betrokken actoren (‘precision of prescription’). Ten tweede kunnen regels verder sterk verschillen in hun formeel karakter (‘formality’) en variëren van eerder informele regels (gewoonten), tot sterk geformaliseerde regels die hun neerslag vinden in wetteksten en bepalen wie de formeel betrokken actoren zijn bij het beleidsproces. Ten derde kunnen regels variëren in hun dwingend karakter (‘authority’). Het niet naleven van regels kan in deze optiek tot helemaal niets leiden, tot het krijgen van een blaam of tot het krijgen van een formele sanctie. “In short, the rules of the game encompass all modes of production and interpretation of meaningful and legitimate conduct in (environmental) policy arrangements, implying the self-conscious application of normative and interpretative schemes (discourses) by the actors involved, which are included in sanctioning procedures (see Giddens, 1984; Cohen, 1989)” (Van Tatenhove et al., 2000: 62).

Het zicht krijgen op deze (al dan niet geformaliseerde) spelregels en procedures is dan ook van groot belang binnen de beleidsarrangementenbenadering. De instelling van de Mina-raad (29.04.91) bijvoorbeeld kan worden gezien als een poging tot regelen of structureren van het maatschappelijk overleg inzake het milieu- en natuurbeleid in Vlaanderen. Via het installeren van deze adviesraad werd een deel van de inspraak en participatie van belangrijke actoren uit het middenveld geïnstitutionaliseerd. In de feiten betekende de installatie echter veel meer, zoals o.a. ook al blijkt uit de volledige naam van het betreffende decreet (regel): “Decreet tot instelling van een Milieu- en Natuurraad voor Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regels inzake erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen”. Het decreet beoogde met andere woorden niet alleen de instelling van de raad, maar voorzag tegelijkertijd in de regels voor erkenning én subsidiëring van NGO’s. Door het koppelen van middelen uit het Mina-fonds voor medewerkers van zetelende milieu-organisaties (hulpbronnen), had de installatie van de Mina-raad ook gevolgen op de machtsverhoudingen via zijn impact op bijvoorbeeld de professionalisering. Voor een aantal milieu- en natuurorganisaties betekende dit een belangrijke stap naar professionalisering zeker voor hun ‘beleidswerking’. Tegelijkertijd echter nam, door de koppeling van inspraak aan subsidies (hulpbronnen), de afhankelijkheid van de overheid voor de milieu- en natuurorganisaties toe.

Bij het natuurbeleid in Vlaanderen en de geselecteerde natuurontwikkelingsprojecten zal op basis van de beleidsarrangementenbenadering worden nagegaan:

- welke de spelregels zijn in het beleidsveld natuur;

- welke de spelregels zijn in belendende beleidsvelden met impact op het beleidsveld natuur;
- of er een verschuiving is in de kenmerken van de spelregels (strikt, formeel, dwingend);
- in welke mate structurele ontwikkelingen leiden tot verschuivingen in (de kenmerken van de) spelregels.

4.5.4 De vigerende beleidsdiscoursen

Spelregels komen niet uit het niets, maar kunnen worden beschouwd als “de neerslag van een aantal (min of meer) gemeenschappelijke normen en waarden, van discoursen” (Wiering et al., 2001: 26). De vigerende beleidsdiscoursen en -programma’s vormen de vierde dimensie binnen een beleidsarrangement. Met discours wordt verwezen naar de opvattingen en verhalen van de betrokken actoren, in termen van normen en waarden, probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Met het begrip programma wordt verwezen naar de specifieke inhoud van beleidsnota’s en -maatregelen (Arts, 2001).

Binnen de beleidsarrangementenbenadering wordt hiervoor aangesloten bij definities van Hajer (Hajer, 1995) en Dryzek (Dryzek, 1997). Hajer definieert beleidsdiscours als: “A specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities” (Hajer, 1995: 44). Dryzek heeft het over “a shared way of apprehending the world” (Dryzek, 1997: 8). Voortbouwend op deze auteurs, definiëren Arts et al. (2000) een beleidsdiscours als: “dominant interpretative schemes, ranging from formal policy concepts to popular story lines, by which meaning is given to a policy domain” (Arts et al., 2000: 63). Via discours wordt betekenis verleend aan de politieke en sociale werkelijkheid. Discours wordt dan ook gezien als een manier van spreken in combinatie met een verzameling van ideeën en concepten (Pestman, 2001).

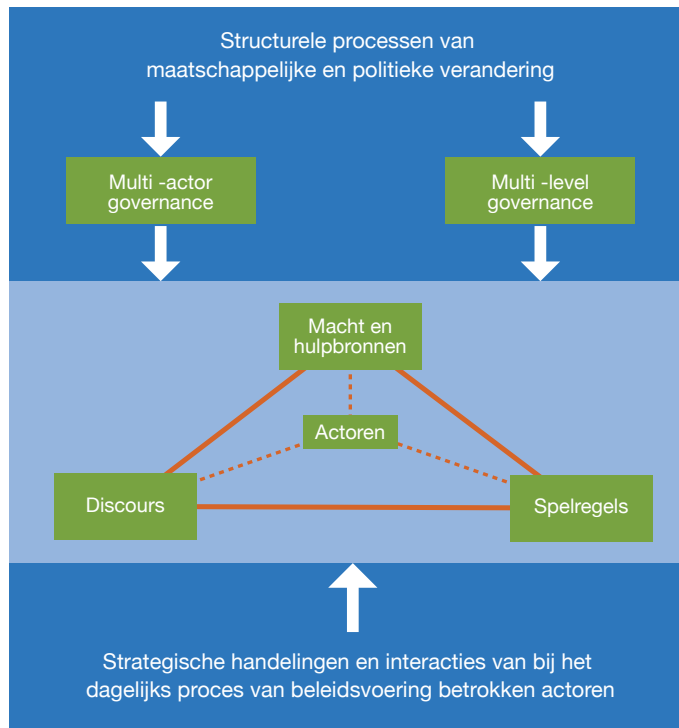
In het algemeen wordt een beleidsarrangement gekarakteriseerd door één dominant beleidsdiscours, waarvan de inhoud permanent in evolutie is door (elementen van) concurrerende discoursen. Uit een analyse van het kennissysteem rond het Vlaamse natuuronderzoek blijken bijvoorbeeld “klassieke, natuurwetenschappelijke, monofunctionele en conserverende natuuropvattingen” (Wiering et al., 2001: 10) te domineren. Concurrerende beleidsdiscoursen voor meer verweven natuur zijn dan weer in opmars in beleidskringen. Volgens Hajer kan politiek worden opgevat als een strijd om “discursieve hegemonie”, waarbij actoren steun pogen te vinden voor hun werkelijkheidsdefinitie (Hajer, 1995: 59).

Bij het natuurbeleid in Vlaanderen en de geselecteerde natuurontwikkelingsprojecten zal op basis van de beleidsarrangementenbenadering worden nagegaan:

- welke discoursen gehanteerd worden door de diverse actoren (met bijzondere aandacht voor de gehanteerde natuurbeelden, zie hoofdstuk 3);
- in welke mate er sprake is van concurrerende discoursen en van discourscoalities;
- welk discours als dominant kan worden beschouwd;
- welke verschuivingen in discours zich voordoen in de periode 1989-2002 in het beleidsveld natuur;
- in welke mate structurele ontwikkelingen leiden tot verschuivingen in discoursen.

4.6 De beleidsarrangementenbenadering: een interpretatiekader in ontwikkeling

Een beleidsarrangement kan in de hiervoor beschreven vier dimensies worden uiteengelegd en beschreven. De vier analytisch onderscheiden dimensies zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden (zie figuur 2). Innovaties kunnen in ieder van de vier dimensies optreden en zijn vervolgens weer van invloed op de andere dimensies. Hierdoor wordt de aard van het beleidsarrangement bepaald, wat uiteindelijk leidt tot veranderingen in arrangementen of tot nieuwe arrangementen. Zo blijft een aanvankelijk discursieve innovatie (bv. natuurontwikkeling naast klassieke inzichten van natuurbehoud), uiteindelijk niet beperkt tot (het presenteren van) nieuwe inzichten of percepties. Tegelijkertijd worden immers nieuwe coalities tot stand gebracht (bv. tussen overheid en natuurverenigingen), worden nieuwe hulpbronnen beschikbaar gemaakt (bv. Vlaams Impulsprogramma Natuurontwikkeling) en wijzigen de vigerende spelregels (bv. nieuw natuurdecreet).



Figuur 2: Wisselwerking tussen beleidsarrangement, structurele en strategische processen

Wat de oorzaken, mechanismen en aangrijpingspunten van verandering zijn, moet blijken uit empirisch onderzoek. Veranderingen kunnen bedoeld of onbedoeld zijn en kunnen vanuit het arrangement zelf (endogeen) of vanuit de omgeving (exogeen) daarvan komen. Als voorbeeld kan ook hier worden verwezen naar natuurontwikkeling. Het natuurontwikkelingsdiscours ontsproot op de tekentafel van ecologen en landschapsarchitecten (zie o.a. Van der Windt, 1995), die voor het voortbestaan van soorten en diversiteit het belang van grote aaneengesloten eenheden natuur aantoonde (endogeen). Natuur moest met andere woorden uit de bestaande reservatengrenzen treden. Veranderingen in het Europese landbouwbeleid (exogeen), dwongen de landbouwsector er

tegelijkertijd toe te extensiveren en bijvoorbeeld gronden braak te laten liggen via de zogenaamde ‘set asideregeling’ (o.a. verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur, Publicatieblad Nr. L 093 van 30.03.1985). Beide factoren stimuleerden mogelijkheden tot natuurontwikkeling, de eerste (endogene) bedoeld, de tweede (exogene) onbedoeld door het ter beschikking komen van gronden. Het spreekt echter voor zich dat exogene factoren niet noodzakelijk een stimulans betekenen voor endogene bedoelde veranderingen.

De dynamiek en stabiliteit van een beleidsarrangement kunnen verder alleen worden begrepen vanuit de wisselwerking tussen handelings- of actorniveau en structuurniveau. Zo zijn veranderingen in coalities, de inzet van hulpbronnen, de discoursen of de spelregels niet alleen het gevolg van strategische handelingen en interacties van bij het dagelijks proces van beleidsvoering betrokken actoren, maar worden deze ook beïnvloed door structurele processen van maatschappelijke en politieke verandering (zie figuur 2). Zo werd in hoofdstuk 2 stilgestaan bij het veranderende belang van de (natie)staat en de veranderende verhoudingen staat-(markt)-civiele samenleving, leidend tot multi-actor en multi-level governance. Deze structurele veranderingen beïnvloeden bestaande beleidsarrangementen. Naast traditionele arrangementen (dominante overheid, top-down) met klassieke vormen van beleidsvoering treden, naar verwachting, bijvoorbeeld nieuwe meer interactieve arrangementen op (onderhandelende overheid, bottom-up). Er is, anders gezegd, sprake van een toenemende variatie van of pluraliteit aan arrangementen. In de volgende hoofdstukken zal worden nagegaan in welke mate dit wordt bevestigd binnen respectievelijk het Vlaamse natuurbeleid (hoofdstuk 5) en de onderzochte natuurontwikkelingsprojecten (hoofdstukken 7-10), én in welke mate dit leidt tot een diffusie van politieke macht.

4.7 Besluit

In dit hoofdstuk werd de beleidsarrangementenbenadering geduid, samen met de centrale begrippen institutionalisering, politieke modernisering en beleidsarrangement.

Kenmerkend voor een analyse met het concept van beleidsarrangementen is dat dynamiek en stabiliteit in beleid op twee manieren worden beïnvloed. In de eerste plaats door het proces van structurele processen van maatschappelijke en politieke verandering dat ingrijpt op het beleid. In de tweede plaats door de interacties tussen strategisch handelende actoren, die het beleid beïnvloeden. De wisselwerking tussen deze acties op strategisch niveau en de maatschappelijke en politieke processen op structureel niveau, zorgen voor een specifieke institutionalisering van de inhoud en de organisatie van een bepaald beleidsdomein, die vorm krijgen in het concept beleidsarrangementen.

Niettegenstaande de beleidsarrangementenbenadering een interpretatiekader in ontwikkeling is, wordt er toch voor geadviseerd deze benadering in dit proefschrift aan te wenden voor de analyses. In die zin kan dit onderzoek worden beschouwd als een bijkomende toets van ‘een interpretatiekader in ontwikkeling’ en dit op twee niveaus. Ten eerste zal deze benadering getoetst worden op haar bruikbaarheid als interpretatiekader voor de beschrijving van de tijdelijke, organisatorische en inhoudelijke stabilisering van het beleidsdomein natuur op het niveau Vlaanderen (hoofdstuk 5). De focus zal hierbij worden gericht op inhoudelijke en organisatorische vormgeving. Met betrekking tot de inhoudelijke vernieuwing zal vooral worden stilgestaan bij de introductie van ‘natuurontwikkeling’ binnen het natuurbeleid. Met de verschuivende machtsbalans tussen overheid

en civiele samenleving zal vooral aandacht worden besteed aan draagvlak voor natuurbeleid. Kernpunt van de analyse vormen de stabiliteit en de verandering van het natuurarrangement en de mechanismen daarachter. Ten tweede zal deze benadering getoetst worden op haar bruikbaarheid voor een diepgaande empirische analyse op het niveau van concrete natuurontwikkelingsprojecten (hoofdstuk 7-11), waarbij strategisch handelende actoren op projectniveau zullen worden bestudeerd in een context van structurele ontwikkelingen. Voor beide analyses worden vier onlosmakelijk met elkaar verbonden dimensies onderscheiden: de actoren en hun coalities, de verdeling van macht en hulpbronnen, de vigerende spelregels en de vigerende beleidsdiscoursen.

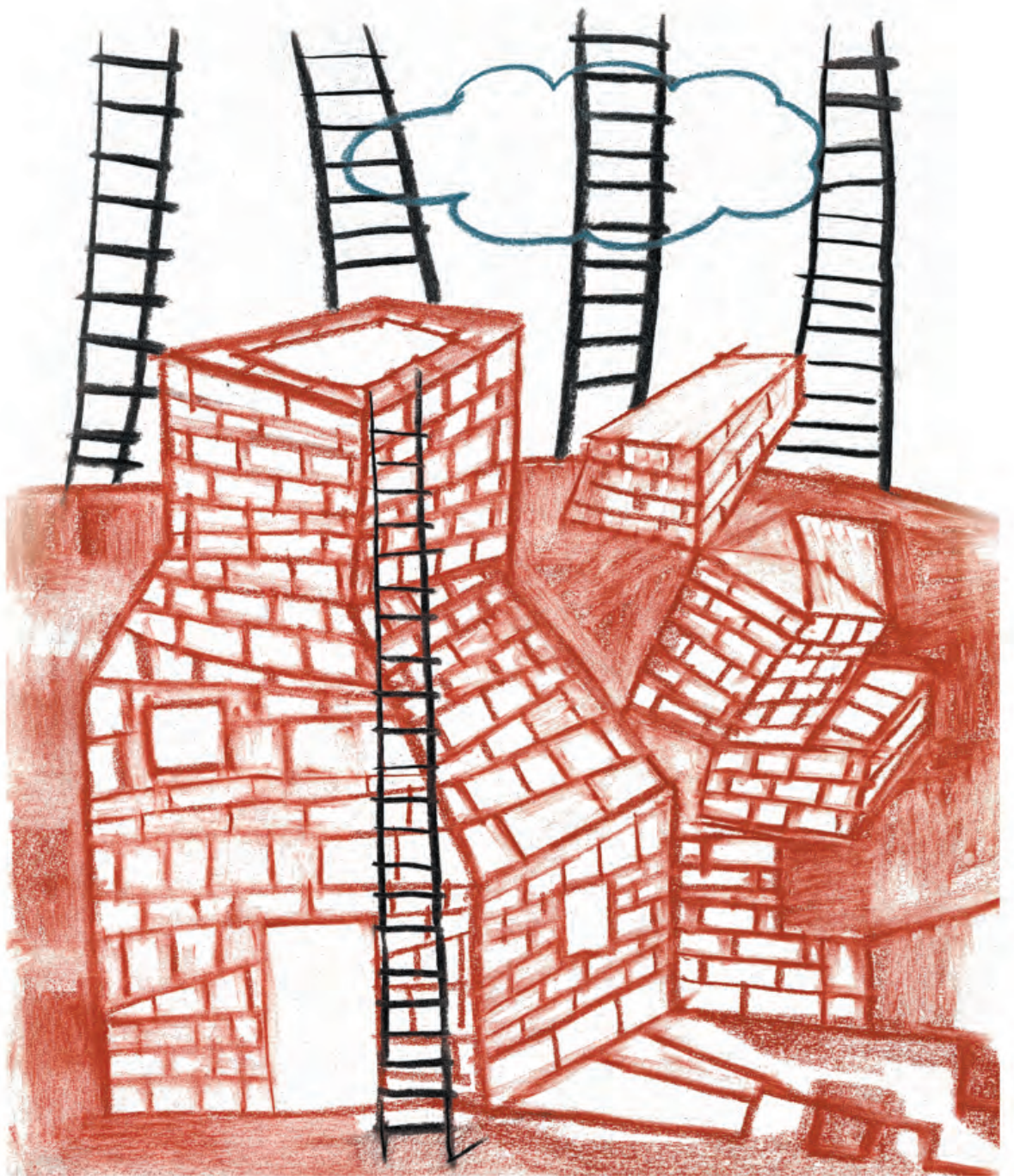
De uit dit hoofdstuk voortvloeiende onderzoeksvragen zijn:

- welke actoren vervullen welke (veranderende) rol?; welke (veranderende) coalities en interdependenties komen daarbij voor?; in welke mate leiden structurele ontwikkelingen tot de introductie van nieuwe actoren en/of hebben ze invloed op bestaande of nieuwe coalities?
- over welke hulpbronnen beschikken diverse actoren?; is er sprake van verschuivingen van hulpbronnen bij actoren of tussen actoren onderling?; is er sprake van verschuivingen in macht(perceptie)?; in welke mate leiden structurele ontwikkelingen tot verschuivingen in macht(perceptie) en/of tot een groeiende diffusie van macht?
- welke zijn de spelregels in het beleidsveld natuur?; welke zijn de spelregels in belendende beleidsvelden met impact op het beleidsveld natuur?; is er een verschuiving in de kenmerken van de spelregels (strikt, formeel, dwingend)?; in welke mate leiden structurele ontwikkelingen tot verschuivingen in (de kenmerken van de) spelregels?
- welke discoursen hanteren de diverse actoren (met bijzondere aandacht voor de gehanteerde natuurbeelden, zie hoofdstuk 3)?; in welke mate is er sprake van concurrerende discoursen en van discourscoalities?; welk discours kan als dominant worden beschouwd?; welke verschuivingen in discours doen zich voor in de periode 1989-2002 in het beleidsveld natuur?; in welke mate leiden structurele ontwikkelingen tot verschuivingen in discoursen?

Ten slotte zal worden nagegaan in hoeverre er sprake is van een pluraliteit aan arrangementen, van het naast elkaar voorkomen van 'klassieke' en 'nieuwe' arrangementen, waarbij deze laatste meer aandacht zouden hebben voor interactiviteit (zie hoofdstuk 2).

'Dat is begost met dat Minaplan he. Dat was met Kelchtermans, en ze moeten nu ook niet zeggen van dit of van dat, het is Kelchtermans de persoon die heel den boel, de spanten gezet heeft.

Hij heeft de lijnen getrokken. En dan is het de Batselier die er mee begonnen is met er een muurtje rond te metselen. Wat doet nu Vera Dua? Die is dat muurke aan het voegen en het polieren. Ge kunt het niet beter uitleggen. En ze moeten u ook niet zeggen, Vera Dua, nu dit of dat, het is Kelchtermans die het varken geweest is. Het is Kelchtermans... ja ja.' (landbouwer)



Hoofdstuk 5

Beleidsontwikkelingen in het Vlaams natuurbeleid in de periode 1989-2002

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een analyse van het natuurbeleid in Vlaanderen in de periode 1989-2002. De analyse heeft als begindatum 1989 omdat in dit jaar in Vlaanderen het 'Mina-plan 2000' (Kelchtermans, 1989) werd gepubliceerd, de voorloper van het eerste Vlaamse milieubeleidsplan: 'Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen. Voorstellen voor 1990-1995' (Kelchtermans, 1990). De titel van dit eerste Vlaamse milieubeleidsplan verwijst expliciet naar een belangrijke innovatie in het natuurbeleid: de introductie van het concept natuurontwikkeling. Centraal in dit hoofdstuk staat een analyse van het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid in Vlaanderen, met bijzondere aandacht voor natuurontwikkeling. Natuurontwikkeling is zo mogelijk de belangrijkste discursieve vernieuwing binnen het natuurbeleid van de voorbije decennia. In dit hoofdstuk zal worden nagegaan in hoeverre deze verschuiving in discours ook een verschuiving inhoud op de andere dimensies van het beleidsarrangement natuur: actoren en coalities, spelregels en macht (zie hoofdstuk 4). Ook zal aandacht worden besteed aan een tweede belangrijke discursieve ontwikkeling die zich voltrok met de introductie van het begrip draagvlak. Eind 2001 werd gekozen als einddatum van de analyse. De verklaring hiervoor is dat dit hoofdstuk de institutionele context beoogt te schetsen waarbinnen de meervoudige casusanalyse (zie volgende hoofdstukken) werd uitgevoerd. Deze casusanalyse werd gestart op 1 januari 2000 en afgerond op 31 december 2001.

In hoofdstuk 4 werd beschreven dat dynamiek in een beleidsarrangement niet alleen het gevolg is van veranderingen binnen de onderscheiden dimensies, maar ook van structurele processen van maatschappelijke en politieke verandering (structurele ontwikkelingen). In dit hoofdstuk zal dan ook worden nagegaan welke impact de in hoofdstuk 2 beschreven structurele ontwikkelingen hebben op het natuurbeleid in Vlaanderen. Zo zal o.a. aandacht worden besteed aan de eventuele impact van het internationale natuurbeleid en zal worden nagegaan of er bij het institutionaliseringsproces sprake is van decentralisering van het natuurbeleid. Nagegaan zal worden of het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid in Vlaanderen indicaties geeft van een evolutie richting multi-actor en multi-level governance.

Er is voor geopteerd om de beschreven periode in te delen in drie deelperiodes: 1970-1989, 1989-1995 en 1995-2002. De eerste deelperiode wordt slechts summier behandeld omdat natuurontwikkeling, het onderwerp van de meervoudige casusanalyse, hier nog geen ingang vond in het natuurbeleid (5.2). De Groene Hoofdstructuur vormt de scharnier tussen de twee volgende periodes. In de tweede periode werd het natuurbeleid immers gedomineerd door deze Groene Hoofdstructuur (5.3). De derde periode zet in nadat, tengevolge van maatschappelijke contestatie, de Groene Hoofdstructuur werd 'begraven' (5.4).

Bij de analyse van het natuurbeleid is ervoor geopteerd een chronologische beschrijving te geven waarin de begrippen uit de beleidsarrangementenbenadering worden verweven. Voor de hulpbronnen (mensen en middelen) is van deze werkwijze gedeeltelijk afgeweken. Gezien het aparte (meer kwantitatieve) karakter van deze dimensie is ervoor gekozen te voorzien in een slotparagraaf (5.5) waarin de volledige periode wordt overschouwd.

De in dit hoofdstuk gemaakte analyse is in hoofdzaak gebaseerd op een uitgebreide analyse van documenten (zie literatuur). Zo werden alle 'stukken', 'bulletins van vragen en antwoorden' en 'handelingen' van het Vlaams parlement voor de onderzochte periode geraadpleegd.

5.2 Wat voorafging: 1970-1989

Terwijl het ontstaan van het natuurbeleid valt te situeren in het midden van de 19de eeuw en de antecedenten ervan teruggaan tot een nog verder verleden (o.a. Ponting, 1992; Van der Windt, 1995; Van Hoorick, 2000), is het in Vlaanderen wachten tot de laatste decennia van de 20e eeuw, vooraleer er sprake is van de ontwikkeling van een overheidsbeleid inzake natuur- en landschapsbescherming. In de periode 1970-1989 ontstaat in Vlaanderen een beleidssector natuur, met 'eigen' adviesorganen, administratie, minister en regelgeving. Deze periode kan dan ook worden beschouwd als de start van het institutionaliseringsproces.

5.2.1 Het Europees Jaar voor het Natuurbehoud: 1970

Het natuurbeleid kreeg in 1970 een belangrijke impuls met de lancering door de Raad van Europa van het eerste Europees Jaar voor het Natuurbehoud. Zo betekende dit Europees Jaar niet alleen het startsignaal voor talrijke natuurbeschermings- en groencomités, maar betekende het vooral een belangrijke impuls voor het totstandkomen van een milieu- en natuurbeleid in België (Hooghe, 1995). 1970 wordt dan ook gezien als een keerpunt voor het natuurbeleid: "Zeker in Vlaanderen is 1970 een keerpunt geweest, een eerste groene golf die plots ook politieke kringen ging aanspreken" (Kuijken, 1989: 175). Talrijke actoren - natuurverenigingen, wetenschappers en sommige overheidsdiensten - vestigden immers herhaaldelijk de aandacht van beleidsverantwoordelijken op de precaire toestand van de natuur in Vlaanderen (Kuijken, 1980). Door deze probleemformulering poogden deze actoren natuur op de beleidsagenda te zetten, wat in Vlaanderen onder meer zijn vertaling vond in regels via een 'eigen' Wet op het natuurbehoud in 1973 (zie hierna).

In de besluitvorming van de Europese Gemeenschap komt natuurbeleid in deze periode nauwelijks op de agenda. Zo is het wachten tot 1979 vooraleer de eerste Europese natuurrichtlijn het licht ziet, de zogenaamde Vogelrichtlijn of Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand. In België is het vervolgens wachten tot 1988 vooraleer bij besluit van de Vlaamse regering (B.Vl.Ex. 17.10.1988, B.S. 29.10.1988), in totaal 23 Vogelrichtlijngebieden worden aangeduid. Dat deze aanduiding geschiedt ná een dagvaarding van België voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (De Roo, 1994), illustreert de macht van Europa voor het in Vlaanderen gevoerde natuurbeleid.

5.2.2 De Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud

Het jaar 1973 vormt een volgende mijlpaal in de ontwikkeling van het natuurbehoud als beleidssector. Met de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud (B.S. 11.09.1973) kreeg deze jonge beleidssector, in de nasleep van het Europees Jaar, zijn "eigen wet" (Van Hoorick, 2000: 72). Deze kaderwet beoogde een uitgebreide regeling van zowel soorten- als gebiedsbescherming tot stand te brengen, en bevatte de rechtsgrond voor niet minder dan 30 uitvoeringsbesluiten (Van Hoorick, 2002). In de praktijk werd de Wet natuurbehoud slechts partieel uitgevoerd, juist door het uitblijven van de nodige uitvoeringsbesluiten (De Roo, 1995; Van Hoorick, 2002). Zo kwam er pas in 1981 een K.B. tot regeling, voor het Vlaamse Gewest, van de erkenning en de subsidiëring van natuurreservaten (B.S. 7.03.1981) voor terreinbeherende verenigingen. Voornamelijk vanuit de natuurbeweging werd aangedrongen op verdere operationalisering van de Wet natuurbehoud, via bijkomende uitvoeringsbesluiten zoals bijvoorbeeld het Bermbesluit (B.S. 2.10.1984) en het latere Vegetatiebesluit (B.S. 24.03.1992). De Wet natuurbehoud en zijn uitvoeringsbesluiten konden

de achteruitgang van natuur en landschap in Vlaanderen evenwel onvoldoende tegengaan. Deze vaststelling, gecombineerd met internationale ontwikkelingen, wetenschappelijke ontwikkelingen en nieuwe beleidsvisies (zie hierna), maakten de wet onaangepast en versterkten de roep vanuit de wetenschappelijke wereld én de natuurbeweging om een nieuw decreet op het natuurbehoud (o.a. Kuijken, 1988b; Celen et al., 1990; Verheeke, 1990).

5.2.3 De staatshervorming en het ontstaan van een sectoraal Vlaams natuurbeleid

Een volgende impuls voor de institutionalisering van het natuurbeleid werd gegeven door de regionalisering. De opeenvolgende fasen van de staatshervorming bleven niet zonder gevolg voor de bevoegdheden inzake natuurbeleid, die in 1980 nagenoeg integraal werden geregionaliseerd (Lavrysen, 1990). Met deze regionalisering kreeg Vlaanderen niet alleen een eigen minister voor Leefmilieu, maar ook een eigen administratie (AROL) én adviesorganen (o.a. Vlaamse Raad voor Leefmilieu, Vlaamse Hoge Bosraad, Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud).

Terwijl de bevoegdheden inzake natuurbeleid (behoudens de zorg voor landschappen) in het unitaire België onder de minister van Landbouw ressorteerden, werden deze bevoegdheden na de staatshervorming in 1980 toevertrouwd aan de Vlaamse minister voor Leefmilieu (Van Hoorick, 2000). Dit impliceerde niet alleen een belangrijke machtsverschuiving van het federale naar het Vlaamse beleidsniveau (decentralisering), maar tevens een belangrijke loskoppeling van het landbouwbeleid, dat tot 2001 nagenoeg integraal federale bevoegdheid bleef.

De leefmilieubevoegdheden werden samengebracht onder één administratie, de Administratie voor Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu (AROL) van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, waarbij 'natuurbehoud', samen met 'Groen, Waters en Bossen' en 'Landbouw', onder het bestuur voor Landinrichting sorteerden (Stryckers et al., 1990). Zowel vanuit wetenschappelijke hoek als vanuit de natuurbeweging werd herhaaldelijk gepleit voor een sterk en krachtadig 'administratief apparaat' voor het natuurbeleid in Vlaanderen. Toen bijvoorbeeld bleek dat bij de vorming van AROL, 'natuurbehoud' niet als eigen dienst zou worden voorzien, richtten de Belgische Natuur- en Vogelreservaten vzw (BNVR) en de Bond Beter Leefmilieu (BBL) een open brief aan toenmalig Gemeenschapsminister Akkermans, waarin "natuurbehoud een eigen plaats in de Vlaamse administratie eiste" (an., 1984). Eens deze eigen plaats was verworven, in casu door de Dienst Natuurbehoud, werd de daaropvolgende jaren herhaaldelijk aangeklaagd dat deze dienst onderbemand was en over te weinig middelen beschikte (o.a. Kuijken, 1989). Het gebrek aan hulpbronnen (mensen én middelen) in deze aanvangsperiode (zie 5.5), gaf volgens sommigen aan dat natuur- en landschapsbescherming in een zekere mate nog steeds een "gemarginaliseerde beleidssector" bleef (Stryckers, 1986: 312).

In dezelfde periode hielden wetenschappers en natuurbeschermers niet alleen pleidooien voor een betere ambtelijke ondersteuning van het natuurbeleid, maar eveneens voor een betere wetenschappelijke onderbouwing van het natuurbeleid. De Wet natuurbehoud (1973) voorzag immers in de oprichting van een wetenschappelijk Instituut voor Natuurbehoud, dat uiteindelijk meer dan 12 jaar later werd opgericht (B.VI.Ex. 17.07.1985, B.S. 26.07.1985). Als directeur van dit nieuw opgerichte Instituut voor Natuurbehoud (IN) werd Eckhart Kuijken aangesteld, die hiervoor jarenlang voorzitter was geweest van de Belgische Natuur- en Vogelreservaten vzw. Zijn aanstelling illustreerde dat Natuurreservaten een vrij goede relatie onderhoudt "met het politieke

milieu” (Hooghe, 1997: 160). In datzelfde jaar werd tenslotte, alweer onder impuls van wetenschappers en de natuurbeweging, die reeds jaren pleitten voor advies- en inspraakorganen, de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud (HRVN) geïnstalleerd (B.VI.Ex. 13.02.1985, B.S. 8.06.1985). De Raad weerspiegelde in haar samenstelling de coalitie die er in deze periode bestond tussen natuurwetenschappers en natuurbeschermers. Zo werd de Raad samengesteld uit 10 leden uit de wetenschappelijke en universitaire kringen, 10 leden uit de particuliere natuurbescherming en 1 vertegenwoordiger van elk van de volgende sectoren: bosbouw, landbouw, jacht, riviervisserij, recreatie en faunabeheer. Ofschoon deze adviesraad lang niet de eerste was inzake natuurbeleid (cf. Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, K.B. 29.05.1912, B.S. 2.06.1912 en de Hoge Raad voor de domaniale natuureservaten en de natuurbescherming, K.B. 21.03.1957, B.S. 6.04.1957), was het voor het Vlaamse natuurbeleid de eerste sectorraad die ressorteerde onder een ‘eigen’ minister voor Leefmilieu. De eerder opgerichte Vlaamse Raad voor het Leefmilieu (K.B. 16.12.1981, B.S. 10.03.1982) behandelde in principe immers geen aangelegenheden in verband met natuurbehoud en landschapsbescherming. Samen met de dienst natuurbehoud en de wetenschappelijke instelling vormde deze sectorraad, volgens de directeur van het pas geïnstalleerde Instituut voor Natuurbehoud, “een drieluik dat voor een sterke beleidsontwikkeling en -uitvoering moest zorgen” (Kuijken, 1989: 177).

5.2.4 Van sectoraal beleid naar aanzetten tot integraal beleid

De periode 1970-1989 werd gekenmerkt door een beginnende institutionalisering van de beleidsvorming (AROL), de advisering over besluitvorming (HRVN), de beleidsuitvoering (AROL) en de wetenschappelijke onderbouwing (IN). Met het IN, AROL en de HRVN werd voorzien in eigen, sectorspecifieke hulpbronnen. Met de Wet natuurbehoud werd voorzien in eigen, sectorspecifieke regels. Er is, anders gezegd, in deze periode sprake van de ontwikkeling van de natuur- en landschapsbescherming als beleidssector. Als oorzaken voor de ontwikkeling van dit sectoraal beleid, kan worden verwezen naar de bestuurlijke context waarbinnen deze institutionalisering plaatsvond én de discursieve dominantie met betrekking tot natuurbehoud. De bestuurlijke context werd in deze periode gekenmerkt door beleidsvelden die zich naast elkaar ontwikkelden, elk met hun eigen institutionaliseringsproces (Leroy, 1985). Het natuurbeleid dat zich in deze periode ontwikkelde als een sectoraal beleid, kan dus als een kind van zijn tijd worden beschouwd. Naast de bestuurlijke context lijkt ook het op dit ogenblik overheersende discours binnen het natuurbeleid een verklarende factor te zijn waarom het natuurbeleid ontwikkelde als een sectoraal beleid. De voorbije decennia hadden er zich in dit discours al belangrijke verschuivingen voorgedaan. Zo evolueerde dit discours van een overwegend visuele benadering naar een ecosysteembenadering en van natuur- en landschapsbescherming naar natuurbehoud en landschapszorg. Toch blijft het natuurbeleid zich in Vlaanderen, zoals elders, lange tijd uitsluitend toeleggen op natuurbehoud in strikte zin (van der Windt, 1995; Van Hoorick, 2000). Het beschermen van soorten en gebieden prevaleerde op een meer integrale visie met aandacht voor bijvoorbeeld milieukwaliteit en ruimtelijke ordening.

De kleine omvang en het versnipperd karakter van deze natuurwaarden confronteerden natuurwetenschappers en natuurbeschermers met de noodzaak van een integrale benadering van het natuurbehoud en de landschapszorg. De impact van de algehele kwaliteit van de open ruimte (ruimtelijke ordening) en een algemene milieukwaliteit (milieubeleid), stopte immers niet bij reservaatgrenzen. De omvang van de reservaten was bovendien zo klein dat ze, volgens deze zelfde actoren, niet voldoende garanties boden voor een effectief natuurbehoud. Hiermee werd gerefereerd aan

recente wetenschappelijke inzichten inzake natuurbehoud, die wezen op het negatieve effect van habitatfragmentatie op minimum leefbare populaties ('eilandentheorie') en op de betekenis van landschapsstructuren als corridors en barrières (Kuijken, 1996). Deze wetenschappelijke 'eilanden-theorie' (o.a. Simberloff et al., 1967; Diamond, 1975) is later in diverse Europese landen uitgewerkt in concepten als 'ecologische netwerken' (van der Windt, 1995; De Jong, 1999; Van Hoorick, 2000) en lag in Vlaanderen mee aan de basis van de Groene Hoofdstructuur (zie 5.3).

Vanuit deze integrale benadering vonden wetenschappers en natuurbeschermers dat natuurbehoud en landschapszorg niet langer als een sector, doch als een facet dienden te worden beschouwd, waarmee ook binnen andere sectoren rekening diende te worden gehouden. Tegelijkertijd implieerde dit dat men "vanuit een erkenning van de multi-functionaliteit van natuur en landschap moet zoeken naar een evenwicht tussen het veiligstellen van natuur- en landschapswaarden en het in aanmerking nemen van de rechtmatige belangen van onder meer de eigenaars, de landbouwers en de bosbouwers alsook de andere 'gebruikers' van natuur en landschap, zoals de recreanten" (Van Hoorick, 2000: 70). Het inzicht groeide dat een krachtig natuurbeleid de betrokkenheid van actoren impliceerde, andere dan alleen de klassieke actoren: wetenschappers, natuurbeschermers en overheid. Binnen de natuurbehoudsector werden dan ook eerste voorzichtige pogingen ondernomen tot het opzetten van (partiële) bondgenootschappen met bijvoorbeeld de sector recreatie, wat o.a. resulteerde in een gezamenlijke studiedag 'Recreatie? Natuurlijk' (BNVR, 1989), georganiseerd door de Belgische Natuur- en Vogelreservaten vzw en de vzw Vakantiegenoegens. Ook wordt voor een "krachtig bondgenootschap met de landbouw" gepleit, in de "strijd voor de open ruimte" (Kuijken, 1989: 177). Het ontwikkelen van een gezamenlijke strategie met deze laatste sector lag minder voor de hand, gezien "steeds meer de negatieve gevolgen van deze sector voor natuur en milieu ter tafel" kwamen (ibidem) én de gevoeligheden hiervan bovenkwamen bij de eerste regelgevende initiatieven terzake. Eind jaren '80 (juli 1987) diende toenmalig minister van Leefmilieu Jan Lenssens immers een eerste voorstel van mestdecreet in, dat later zal worden overgenomen door zijn opvolger Theo Kelchtermans (CVP) (Hooghe, 1994). Op de controverses die dit mestbeleid oopriep en de impact hiervan op het natuurbeleid wordt teruggekomen in paragraaf 5.3.

5.3 De Groene Hoofdstructuur en het institutionaliserings-proces van het natuurbeleid: 1989-1995

In 5.2 werd de beginfase van het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid in Vlaanderen op beknopte wijze geschetst. Deze beginfase wordt gekenmerkt door een hechte (discours)coalitie tussen (natuur)wetenschappers en natuurbeschermers, die de institutionalisering in belangrijke mate aansturen. Er is in deze periode dan ook sprake van autonome institutionalisering, met het ontwikkelen van nieuwe regels en hulpbronnen tot gevolg.

Geïnspireerd door nieuwe wetenschappelijke inzichten en internationale ontwikkelingen enerzijds, door de verdere achteruitgang van de natuurkwaliteit en -kwantiteit in Vlaanderen anderzijds, werd door natuurbeschermers en natuurwetenschappers aangedrongen op een krachtiger natuurbeleid. De eerdere verschuiving van natuur- en landschapsbescherming naar natuurbehoud en landschapszorg was volgens deze actoren niet afdoende voor een doelmatig natuurbeleid. Het natuurbeleid had nood aan een nog 'meer offensieve' aanpak, gevat onder de noemer 'natuurontwikkeling'. Natuurontwikkeling kan zo mogelijk als de belangrijkste discursieve vernieuwing worden beschouwd binnen het natuurbeleid van de voorbije decennia. In dit deel (5.3) zal worden

nagegaan in hoeverre deze verschuiving in discours ook een verschuiving inhield op de andere dimensies van het beleidsarrangement natuur: actoren en coalities, spelregels en macht (zie hoofdstuk 4). Op gelijkaardige wijze zal aandacht worden besteed aan een tweede belangrijke discursieve ontwikkeling die zich voltrok met de introductie van het begrip draagvlak.

5.3.1 Natuurontwikkeling en een veranderende probleemformulering

Eind jaren '80 lijken natuurverenigingen en natuurwetenschappers, net zoals elders in Europa, de gemeenschappelijke gangmakers voor een zogenaamd 'offensief natuurbeleid'. Nadat in het eigen tijdschrift 'NATUURreservaten' in toenemende mate aandacht werd besteed aan natuurontwikkeling, schreef Natuurreservaten in 1988 een uitgebreid 'Natuurbehoudmemorandum', om bij de vorming van een nieuwe Vlaamse regering belangrijke aandachtspunten naar voor te schuiven. In dezelfde periode werd door deze vereniging een studiedag georganiseerd met als titel 'Natuur voor de toekomst? Toekomst voor de natuur' (Abts, 1988). Inzake landinrichting wordt een pleidooi gehouden voor "de verbreding van de doelstellingen van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) tot natuurbehoud, natuurbeheer en natuurontwikkeling" (Abts, 1988). Het pleidooi voor natuurontwikkeling werd vanuit wetenschappelijke hoek versterkt in de publicatie 'Beleidsvisie voor het Natuurbehoud in Vlaanderen', van het Instituut voor Natuurbehoud (Kuijken, 1988a). "Tot nu toe ging in het natuurbehoud (terecht) veel aandacht en energie naar verwerving van reservaten. Door een chronisch gebrek aan financiële middelen van zowel overheid als particuliere organisaties leidde deze strategie tot een té ijl netwerk van té kleine beschermde eilandjes in het cultuurlandschap", aldus de directeur van het Instituut voor Natuurbehoud (Kuijken, 1988b: 139). Onder wisselende bewoordingen werd door natuurbeschermers en -wetenschappers gewezen op de noodzaak om naast het traditionele natuurbehoud en -beheer, een offensief beleid te ontwikkelen, gericht op herstel en ontwikkeling van natuurwaarden. Hét antwoord op het falend natuurbeleid leek voor een aanzienlijk deel te liggen in het verbinden van de 'té kleine beschermde eilandjes' tot functionele (landschaps)ecologische netwerken (ibidem).

Het geloof in natuurontwikkeling werd niet alleen gevoed door wetenschappelijke inzichten (eilandentheorie), maar evenzeer door internationale ontwikkelingen, waaraan door natuurbeschermers en -wetenschappers werd gerefereerd bij hun eigen pleidooi voor natuur-ontwikkeling:

- Ten eerste verwees men vaak naar buitenlandse voorbeelden, waar men natuurontwikkeling op succesvolle wijze in de praktijk had gebracht. Veelal refereerde men hierbij aan Nederlandse voorbeelden als de Oostvaardersplassen en het 'plan Ooievaar'. De eerder toevallige ontwikkeling van spontane natuur op de in Zuidelijk Flevoland drooggelegde gronden beïnvloedde het denken over natuurbeheer sterk. Natuurontwikkeling, of het creëren van nieuwe natuur door het scheppen van gunstige voorwaarden voor spontane regeneratie van de natuur, werden nieuwe sleutelbegrippen (Vera, 1988; van der Windt, 1995; De Jong, 1999; Cörvers, 2001). Natuurontwikkeling wordt echter pas een "begrip van betekenis" (Cörvers, 2001: 25) met het 'Plan Ooievaar', waarbij onder impuls van het Wereldnatuurfonds natuurontwikkeling op grote schaal wordt ingezet in het rivierengebied.
- Ten tweede bracht men onder de aandacht van de Vlaamse beleidsvoerders dat deze nieuwe ideeën in het buitenland ook hun vertaling hadden gevonden in allerlei potentieel inspirerende beleidsnota's. Niet in het minst verwees men hierbij naar het Nederlandse Natuurbeleidsplan en de hierbij horende achtergrondrapporten (LNV, 1989 en 1990).
- Ten derde verwees men naar ontwikkelingen inzake het internationaal natuurbeleid, waarin

mogelijkheden zaten vervat voor inbedding in grensoverschrijdende netwerken. Vooral de Ramsar-Convention uit 1971 en de Vogelrichtlijn 79/409/EEG werden hierbij als voorbeelden aangehaald.

- Ten vierde en niet minder belangrijk, verwees men naar het veranderde Europese landbouwbeleid (Verordening 797/85; Verordening 1760/87), dat belangrijke perspectieven voor natuurontwikkeling bood: “Naast extensivering moet een goed afgewogen ‘set-aside’-programma kans bieden om bufferzones te creëren of te vergroten en echte natuurontwikkeling mogelijk te maken” (o.a. Kuijken, 1988b: 141).

Natuurverenigingen en natuurwetenschappers voerden op basis van deze argumenten een collectief pleidooi. In deze periode was er tussen beide groepen van actoren duidelijk sprake van een discourscoalitie rond natuurontwikkeling en ecologische netwerken. Tevens werd een lans gebroken om het sectorale natuurbeleid om te buigen naar een integraal natuurbeleid, waarbij o.a. integratie werd beoogd met het ruimtelijk en het milieubeleid. Het gemeenschappelijke pleidooi beperkte zich hiermee niet alleen tot een verschuiving in discours, maar impliceerde ook een verschuiving in regels.

5.3.2 Natuurontwikkeling: aanzetten tot beleidsvorming

5.3.2.1 Het MINA-plan 2000

Vraag is hoe de discursieve innovatie inzake natuurontwikkeling haar vertaling vond in beleidsteksten én (later) beleidsmaatregelen. Een analyse van de Regeringsverklaring van de Vlaamse Executieve 1989, leert dat “bescherming en herstel van leefmilieu en natuur een belangrijke beleidsprioriteit van de regering vormt, dat een permanent overleg met en betrokkenheid van de sociale gesprekspartners en de milieubeweging vergt en dit via de geëigende advies- en overlegstructuren. In het kader van de diverse Europese richtlijnen zal het landinrichtingsbeleid er mede op gericht zijn (...) belangrijke natuurwaarden te vrijwaren en te ontwikkelen” (Regeerakkoord 1989: 39). Niettegenstaande het begrip natuurontwikkeling als dusdanig niet voorkomt in dit regeerakkoord, werd het discours toch gedeeltelijk overgenomen. Opmerkelijk is dat bij de argumentatie hiertoe wordt gerefereerd aan de Europese richtlijnen waaraan dient te worden voldaan. Zonder het begrip draagvlak te hanteren, wordt er in dit Regeerakkoord bovendien op diverse plaatsen gepleit voor de realisatie van inspraak en overleg.

Het voornemen tot bijsturing van de landinrichting wordt herhaald in het door toenmalig gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting Kelchtermans in 1989 uitgebrachte Mina-plan 2000 (Kelchtermans, 1989). Dit document was een eerste poging om het milieu- én natuurbeleid in Vlaanderen planmatiger aan te pakken. Toch ging dit plan in hoofdzaak in op het milieubeleid en in veel mindere mate op het natuurbeleid. Opmerkelijk is wel dat bij het vooropgestelde natuurbeleid het begrip natuurontwikkeling voor het eerst doordringt tot het beleidsdiscours en zelfs tot de ‘krachtlijnen in het beleid gericht op natuurbehoud’. Naast het maximaal vrijwaren van natuurreservaten wordt als tweede krachtlijn geformuleerd: “herstel en ontwikkelen van natuurwaarden als hoofd- of nevenfunctie in het landelijk gebied met het oog op het doeltreffend beschermen van grotere eenheden natuurgebied” (Kelchtermans, 1989: 330). Ook het pleidooi van natuurbeschermers en natuurwetenschappers om te streven naar grote eenheden natuur, bleek niet in dovemansoren te zijn gevallen. In het Mina-plan 2000 wordt verder een integrale aanpak aangekondigd, wat o.a. blijkt uit de talrijke verwijzingen naar het open ruimte-beleid: “Een open-

ruimte beleid gericht op samenspraak en samenwerking tussen verschillende sectoren met dien verstande dat rekening dient te worden gehouden met: grote ruimtelijke entiteiten met een ecologische hoofdfunctie gericht op natuurbehoud; grote landschappelijke eenheden waarin functieverweving, natuurbehoud en landschapszorg met andere sectoren centraal staat” (Kelchtermans, 1989: 332). Opvallend is dat dit Mina-plan ook uitspraken doet over bevoegdheidsverdeling binnen de Vlaamse regering, waar een belangrijke rol wordt voorzien voor de milieuminister die als “de meest aangewezen persoon om als hoofdcoördinator en hoofdverantwoordelijke van het Vlaamse open-ruimtebeleid” wordt gezien (Kelchtermans, 1989: 333).

Naast een verschuivend beleidsdiscours met aandacht voor natuurontwikkeling, worden in dit Mina-plan 2000 belangrijke veranderingen in het vooruitzicht gesteld inzake vigerende spelregels door o.a. een evaluatie, bijsturing en aanpassing van de Wet natuurbehoud. Hiernaast stelt het plan verschuivingen in het vooruitzicht in de wijze waarop actoren zullen worden betrokken bij het beleid, ingegeven door een zorg voor draagvlak bij o.a. de relatie landbouw en natuur: “In de relatie landbouw-natuurbehoud, onder meer bij de ruilverkaveling en waterbeheersing, verdient een evenwichtige benadering alle aandacht. Coördinatie en overleg vanaf de beginfase zijn daarbij noodzakelijk (...)” (Kelchtermans, 1989: 328). De aandacht voor “een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak” werd bovendien aangehaald als krachtlijn voor het natuurbeleid (Kelchtermans, 1989: 330). Anders gezegd, ongeveer parallel met de aandacht voor ‘natuurontwikkeling’ is er sprake van aandacht voor ‘draagvlak’ in het Vlaamse beleidsdiscours inzake natuur.

Dit eerste ‘Vlaamse milieu- en natuurbeleidsplan’ hield een trendbreuk in, althans wat het beleidsdiscours inzake natuur betreft. Het beleidsdiscours sloot vrij nauw aan bij wat de voorbije jaren aan nieuwe inzichten werd aangedragen door natuurbeschermers en -wetenschappers. Beide reageerden dan ook wat dit betreft vrij positief op dit Mina-plan 2000, dat “een uiterst belangrijke, zelfs historische betekenis”, werd toegedicht (De Coster, 1989a: 55) en dit omwille van het “planmatiger” worden van het natuur- en milieubeleid en de in het vooruitzicht gestelde “tempoversnelling” (Leroy, 1991: 25). Tegelijkertijd echter heerste er ontevredenheid bij Natuurreservaten. Natuurontwikkeling werd met het Mina-plan 2000 weliswaar op de beleidsagenda gezet, maar werd onvoldoende gekoppeld aan concrete plannen inzake regelgeving, én hulpbronnen (mensen en middelen) om het natuurbeleid effectief uit te voeren.

Na het verschijnen van het Mina-plan 2000 werd de aandacht gericht op het aangekondigde, uitgebreide milieubeleids- en natuurontwikkelingsplan. In de pleidooien voor een offensief natuurbeleid werd door Natuurreservaten verwezen naar het in Nederland verschenen Natuurbeleidsplan (1989): “De algemene concepten voor deze beleidstechnieken zijn vooral de ‘ecologische hoofdstructuur’, met ‘kerngebieden’, ‘natuurontwikkelingsgebieden’, ‘verbindingszones’, en daarnaast nog ‘gebieden met specifieke landschappelijke waarden’. De voornaamste kritiek op het Nederlandse Natuurbeleidsplan betrof de beperkte financiële middelen, het te zeer concentreren op de ruimtelijke aspecten van het natuurbeleid, het prijsgeven van de ‘witte gebieden’ buiten de voorgestelde hoofdstructuur en het te kort aan integratie met het milieubeleid en met andere sectoren. Toch verdient dit Natuurbeleidsplan de nodige aandacht. Meer nog: het Nederlandse beleidsvoornemen zou niet misstaan als inspiratiebron voor het Vlaams Natuurbeleidsplan, dat Gemeenschapsminister Kelchtermans aankondigt. Hierbij zou dan lering getrokken moeten worden uit de in Nederland geformuleerde kritiek. Op die manier zou ook de samenwerking inzake grensoverschrijdend natuurbeleid verbeteren” (Celen et al., 1990: 19). Vanuit de natuurbeweging en vanuit (natuur)wetenschappelijke hoek werd ook nu weer gepleit om de discursieve vernieuwing gepaard te laten gaan

met een daadwerkelijke inzet van hulpbronnen (mensen en middelen). “De doeltreffendheid en geloofwaardigheid van het Vlaamse milieubeleid zal verder ook worden bepaald door de instrumenten die daarvoor worden ingezet” (Leroy, 1989).

Dat de geloofwaardigheid van het beleid in deze periode ter discussie stond, hield o.a. verband met talrijke voorbeelddossiers, zoals de voorziene inplanting van de vakantieparken Center Parcs te Maasmechelen en Sun Parks te Mol-Rauw, de voorziene waterwinning in de duinen van Ter Yde en de golf van golfterreinen die de natuur in Vlaanderen dreigden te overspoelen. In nauwe samenwerking met lokale actiegroepen werden door de vzw Natuurreservaten rond deze ‘voorbeelddossiers’ campagnes opgezet, met een amalgaam aan actiemethoden (o.a. spandoekacties, petitieën en juridische acties) die heel wat weerklank vonden in de Vlaamse media. Via publiekscampagnes als ‘10% ... wij willen geen korting meer’, waarbij werd verwezen naar het te kleine percentage natuuroppervlakte in Vlaanderen, werd gepoogd de druk op de overheid hoog te houden, in de aanloop naar het volgende milieubeleids- en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen (o.a. Celen et al., 1990).

5.3.2.2 Het milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen, voorstellen voor 1990-1995

Eén jaar na het verschijnen van het Mina-plan 2000 volgt het ‘Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen, voorstellen voor 1990-1995’ (Kelchtermans, 1990). Dat natuurontwikkeling verder ingang had gevonden in het beleidsdiscours en een plaats had verworven op de beleidsagenda, spreekt reeds uit de titel van dit omvangrijke beleidsplan. Het beleidsplan hield niet alleen discursieve vernieuwingen in, maar bevatte ook concrete voorstellen inzake vernieuwingen van regels en hulpbronnen. Een belangrijke actor in deze fase van beginnende beleidsvorming was Natuurreservaten, de eigenlijke auteur van het Natuurontwikkelingsplan.

5.3.2.2.1 De dubbele rol van Natuurreservaten bij de beginnende beleidsvorming

Natuurreservaten, samen met enkele natuurwetenschappers, speelde een belangrijke rol bij de probleemformulering en de agendasetting inzake natuurontwikkeling. Nu was de vraag hoe ver de vereniging kon gaan in haar coöperatieve strategie inzake het natuurbeleid in de fase van de beleidsvorming. Er werd voor de natuurbeschermingsverenigingen zelf een nieuwe uitdaging gezien in het afleggen van hun meer “traditionalistische reflexen” en het overgaan tot “creatieve en alomvattende beleidsdeelname” (Verheeke, 1990). Tegenover deze beleidsdeelname, in de vorm van het aanleveren van kennis en expertise met het oog op het te schrijven Natuurontwikkelingsplan, diende de overheid volgens Natuurreservaten middelen te plaatsen. Het sinds het Mina-plan 2000 geleverde lobbywerk lag mee aan de basis van een overeenkomst tussen toenmalig Gemeenschapsminister Kelchtermans enerzijds en Natuurreservaten en de Bond Beter Leefmilieu (BBL) anderzijds. Beide verenigingen konden voor die ‘beleidsdeelname’ in deze periode, via deze overeenkomst, rekenen op een financiële ondersteuning van toenmalig Gemeenschapsminister Kelchtermans. Op 8 augustus 1989 werd deze overeenkomst getekend voor het aanwerven van beleids- of ‘Mina’medewerkers (de zogenaamde ‘Mina-cel’). De taak van deze medewerkers bij Natuurreservaten was o.a.: “het opmaken van een visie vanuit het natuurbehoud op en opvolging van het beleid met betrekking tot: de ecologische hoofdstructuur en een offensief natuurbehoud (...)” (art. 2). Natuurreservaten kon op deze wijze niet alleen wegen op de probleemformulering en agendasetting, maar evenzeer op de fase van de beginnende beleidsvorming. Met de opgebouwde

kennis en expertise beschikte Natuurreservaten over belangrijke hulpbronnen, die in deze fase van de vereniging een machtige actor maakten. Dat dit gepaard ging met het aanleveren van extra middelen (overeenkomst) door de overheid, wees op een toegenomen erkenning bij de overheid én op de erkenning dat de overheid zelf niet over alle vereiste kennis beschikte. Deze toegenomen erkenning en nauwere samenwerking stelden Natuurreservaten en de BBL anderzijds wel voor de uitdaging om hun onafhankelijkheid te bewaren.

De Mina-cel van Natuurreservaten groeide de volgende jaren uit tot een denktank voor een 'offensief natuurbeleid' in Vlaanderen, wat o.a. resulteerde in een reeks snelschriften (Natuurreservaten vzw, 1990a, 1990b, 1990c, 1991a, 1991b). Met de publicatie van deze snelschriften wilde Natuurreservaten enerzijds "de maatschappelijke gedachtewisseling rond actuele knelpunten inzake natuurbeleid bevorderen" (Natuurreservaten vzw, 1990a: 1), maar anderzijds ook de vinger aan de pols houden van het gevoerde beleid. Zo toetste Natuurreservaten in samenwerking met talrijke landelijke, regionale en lokale natuurbeschermingsorganisaties, de situatie van de natuur in de provincie Antwerpen aan de intenties van het Natuurontwikkelingsplan. Hiermee wou men niet alleen een "signaal" geven, maar tevens als "katalysator" fungeren voor een "versneld overheidsop-treden" (Natuurreservaten vzw, 1990c: 5). Anders gezegd, bij de basis van de natuurbeschermings-beweging groeide ongeduld, maar wou men "het beleid ook ondersteunen voor de verwezenlijking van de groene hoofdstructuur" (Natuurreservaten vzw, 1990c: 5) (zie 5.3.2.2.3). Natuurreservaten vervulde in deze fase van beleidsvorming met andere woorden een dubbele rol. Enerzijds werd het beleid mee geschreven vanuit de Mina-cel, waardoor de afstand tot de overheid (Gemeenschapsmi-nister en kabinet) klein kon worden genoemd. Anderzijds diende men, mede onder druk van andere natuurbeschermingsorganisaties, het gevoerde beleid verder kritisch op te volgen.

5.3.2.2.2 Aandacht voor draagvlak bij de beleidsvorming

Als hoofddoelstellingen voor het vernieuwde natuurbeleid worden in het Natuurontwikkelingsplan de krachtlijnen uit het Mina-plan 2000 herhaald en aangevuld. Eén van de hoofddoelstellingen betreft 'draagvlak': "het vergroten van het maatschappelijk draagvlak van het natuurbeleid is essentieel. Dit moet gebeuren door educatie, voorlichting, en een gericht doelgroepenbeleid. Hiervoor moet een aangepast beleidsinstrumentarium en de nodige middelen ter beschikking gesteld worden" (Kelchtermans, 1990: II.38). In het hoofdstuk 'Natuureducatie, doelgroepenbe-leid, vorming en voorlichting' (Kelchtermans, 1990: II.59-II.62), wordt gewezen op de noodzaak van een draagvlak (hier vooral geïnterpreteerd als aanvaarding) en op de mogelijkheden tot het versterken van draagvlak via voornamelijk natuureducatie, maar waarschuwt men ook voor overdreven optimisme. "Voor het vergroten van natuur- en milieukennis, en het beïnvloeden van overeenkomstig gedrag is meer nodig dan alleen informatie. De burgers zullen de boodschap niet aanvaarden, tenzij er ook overeenkomstige faciliteiten geschapen worden, negatieve en positieve financiële stimuli gegeven, en op duidelijke wijze bepaalde gedragingen verboden of aangemoedigd worden" (Kelchtermans, 1990: II-59). Wat onder 'overeenkomstige faciliteiten' wordt begrepen, wordt niet vermeld. Wel is duidelijk dat, naar analogie met het toenmalige milieubeleid, naast de inzet van sociale instrumenten ook de inzet van economische en juridische instrumenten van toepassing wordt geacht.

De aandacht voor draagvlak bleef verder beperkt tot zachte instrumenten als educatie en openbaar-hed van bestuur. Wel wordt in de inhoudelijke programma's een bijzondere taak weggelegd voor enerzijds "natuur-, milieu- en andere verenigingen" (Kelchtermans, 1990: II.106) en "lagere

overheden” (Kelchtermans, 1990: II.107) voor het verzorgen van sensibilisatie en draagvlakverbreding. Dit is opvallend, omdat het Natuurontwikkelingsplan het enige onderdeel is van het gehele Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan, waarbij deze actoren een gelijkaardige taak krijgen toegewezen. De Vlaamse overheid wil dit doen door deze actoren op structurele wijze financieel te ondersteunen, door respectievelijk het Mina-fonds en de latere convenants. Tegelijkertijd werd de installatie van de Mina-raad in het vooruitzicht gesteld, waarmee de formele toegang van de milieubeweging tot het besluitvormingsproces zou worden versterkt. “Naast de bestaande sectorraden wordt een belangrijke rol weggelegd voor de MINA-Raad, waarbinnen een gestructureerd overleg en informatie-uitwisseling zal plaatsvinden, en waar het natuurbeleid, alsook de relaties met andere sectoren en actoren, zal opgevolgd en gestimuleerd worden” (Kelchtermans, 1990: II.86).

Met dit Natuurontwikkelingsplan werd voor het eerst uitgebreid aandacht besteed aan draagvlak. In hoofdstuk 2 werd stilgestaan bij het bestaan van een inhoudelijk argument, een instrumenteel argument en een moreel argument bij het opzetten van interactief beleid. In het Natuurontwikkelingsplan lijkt het instrumenteel argument te prevaleren. Draagvlak wordt in dit beleidsplan nagenoeg geheel herleid tot zijn passieve dimensie van aanvaarding van het gevoerde of te voeren beleid. Verder wordt met draagvlak niet alleen bedoeld op sociaal draagvlak, maar voornamelijk op middenvelddraagvlak (doelgroepenbeleid en Mina-raad) en op ambtelijk draagvlak, met de aankondiging van een versterking van de administratie (o.a. Kelchtermans, 1990, II.86 e.v.; III).

5.3.2.2.3 De Groene Hoofdstructuur als discursieve vernieuwing

Het Natuurontwikkelingsplan besteedde als eerste plan op vrij uitgebreide wijze aandacht aan draagvlak, maar zou vooral de geschiedenis ingaan als het beleidsplan dat de ‘Groene Hoofdstructuur’ (GHS) heeft gelanceerd. “De benarde positie van de Vlaamse natuurwaarden is bekend, en heeft in de eerste plaats betrekking op de beschikbare ruimte voor natuur. Het is daarom van belang grote oppervlakten natuur te beschermen, en te ontwikkelen tot een groene hoofdstructuur” (Kelchtermans, 1990:II.40). Samen met dit nieuw begrip en naar analogie met de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur, worden nog een aantal andere nieuwe beleidscategorieën voorzien (Kelchtermans, 1990:II.40):

- de groene hoofdstructuur met natuurkerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden, natuurbuffer-gebieden en natuurverbindingsgebieden;
- de ecologische infrastructuur met puntvormige elementen, lineaire elementen en vlakvormige elementen;
- groen in stedelijk gebied;
- aardkundige waarden.

Via de inzet van ‘juridische instrumenten’ zoals de aanwijzing van reservaten, regionale landschappen en nationale parken, zouden deze categorieën worden verwezenlijkt. Als streefcijfer voor de GHS werd hier 72.200 ha gesteld, te realiseren voor 1995 (Kelchtermans, 1990:II.97). Naast de vernieuwde gebiedsgerichte aanpak, beklemtoonde het Natuurontwikkelingsplan het belang van ecologische milieukwaliteitsnormen. Inzake normering werd een koppeling met de onderscheiden beleidscategorieën in het vooruitzicht gesteld, waarbij de strengste normen zouden gelden in natuurkerngebieden.

Het ambitieuze Natuurontwikkelingsplan én de hierin gelanceerde GHS creëerden grote verwachtingen bij natuurbeschermers en -wetenschappers, in die mate zelfs dat er gepraat werd over een “grote sprong voorwaarts” (Natuurreservaten vzw, 1990a:4). Tegelijkertijd was men er zich van bewust dat het realiseren van dit Natuurontwikkelingsplan “zwanger van beloften”, nog veel problemen met zich mee zou brengen en een goede fundering vereiste met “voldoende mensen, middelen, regelgeving, onderzoek en bewustmaking” (Verheeke, 1990: 133).

Het Natuurontwikkelingsplan beklemtoonde verder het belang van integratie en wisselwerking binnen het beleid. Concreet ging het hier om integratie in facetmatige beleidstakken (milieu, ruimtelijke ordening en landinrichting) en wisselwerking met andere beleidssectoren (landbouw, ruilverkaveling, waterbeheersing, waterwinning, bosbouw, riviervisserij, infrastructuur, ontgroning, defensie en recreatie), en ten slotte om een internationale wisselwerking. Inzake landbouw werd het voorafgaand raadplegen van deze sector en het overleggen met alle betrokkenen gezien “als voorwaarde om over te kunnen gaan tot grote delen van het geschetste gebiedsgerichte beleid” (Kelchtermans, 1990: II.65). Bij de eerder in het plan gegeven criteria voor aanduiding van deze gebieden worden daarentegen géén sociale of draagvlakcriteria aangehaald (Kelchtermans, 1990: II.43).

5.3.2.2.4 De Groene Hoofdstructuur en het gefaseerd overleg tussen actoren

Terwijl Natuurreservaten een belangrijke actor was bij het uitschrijven van het Natuurbeleidsplan, zijn het Instituut voor Natuurbehoud en de dienst Natuurbehoud van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap dit voor de vertaling van de GHS in kaarten (Kuijken, E. (red), 1990; Paelinckx et al., 1990). Het werk van deze wetenschappelijke instelling en van de administratie resulteerde in 1991 in de eerste richtnota ‘De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen’ (Kelchtermans, 1991) en de bijhorende kaart op schaal 1:250.000 met aanduiding van de natuurkern- en natuurontwikkelingsgebieden.

In het voorwoord van deze richtnota stelt toenmalig Gemeenschapsminister Kelchtermans: “Onze betrachting is dat de ruime maatschappelijke discussies die hierover ongetwijfeld gevoerd zullen worden, zullen bijdragen tot het verbreden van het maatschappelijk draagvlak, wat een noodzaak is voor een duurzame natuur” (Kelchtermans, 1991: 3). In de procedure werd dan ook een gefaseerde advies- en inspraakronde voorgesteld. De GHS mocht hierbij volgens de richtnota in haar geglobaliseerde vorm (richtnota en kaart) “niet louter als wetenschappelijk document worden gezien, maar veeleer een pragmatische onderbouwing van een belangrijk beleidsvoornemen” (Kelchtermans, 1991: 15). Reeds in deze eerste richtnota werd er op gewezen dat de toegevoegde kaart “een indicatieve kaart betreft die de hoofdaccenten van het beleid weergeeft en ondersteunt” en dat om deze reden “vermeden moet worden dat de globale versie zoals weergegeven in de groene hoofdstructuur zou vertaald worden tot op perceelsniveau” (Kelchtermans, 1991: 17). Een waarschuwing die, zoals later zou blijken, heel cruciaal was. Op de indicatieve kaart werd bij benadering 377.000 ha in Vlaanderen aangeduid als GHS, wat ongeveer 1/4 is van de totale Vlaamse oppervlakte en veel meer dan de 72.200 ha die gerealiseerd diende te worden voor 1995.

De advies- en inspraakronde voorzag in twee fasen, waarna het tekenen van de definitieve kaart werd voorzien:

- raadpleging van de Vlaamse Groene Raden, de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen

(SERV), de Vlaamse Landmaatschappij en de op dat ogenblik nog te installeren Mina-raad, waarna een bijsturing van de GHS werd voorzien die aan de Vlaamse regering diende te worden meegedeeld;

- ruim overleg met de provincies, de gemeenten, de landbouworganisaties, de socio-culturele verenigingen en natuurverenigingen op basis van kaarten per provincie. Hierna werd het tekenen van de definitieve kaart voorzien.

Hoe dit 'ruim overleg' concreet diende te worden uitgewerkt, werd in deze richtnota niet aangegeven. De raadpleging van de Groene Raden en de SERV resulteerde in de periode van april tot juni 1991 in diverse adviezen. In de SERV werd voor het eerst met andere sectoren overlegd over de GHS, wat leidde tot een viertal randvoorwaarden waaraan, volgens de SERV, bij de uitwerking van de GHS diende te worden voldaan: een afweging met andere functies van de open ruimte diende te worden nagestreefd, de effectiviteit van de natuurwaarde moest een bepalende factor worden bij het afbakenen van de gebieden, efficiëntie mocht niet uit het oog worden verloren én er moest een maximale rechtszekerheid gelden (SERV, 1991). Bovendien werd in dit advies ook aangedrongen om de GHS te aanzien als het 'Structuurschema Natuur' in het kader van het te ontwikkelen Structuurplan Vlaanderen.

Het is duidelijk dat in deze periode werk werd gemaakt van het opstarten van overleg rond de GHS. Dit overleg werd gevraagd om te vermijden dat de indruk zou gewekt worden "een verlamdend dictaat uit te vaardigen" (Natuurreservaten vzw, 1991c: 7). Tegelijkertijd groeide ook het inzicht dat dit overleg een snelle uitvoering van de GHS wel eens in de weg zou kunnen staan. "Het feit dat er nagedacht wordt over een te voeren natuurbeleid is zo nieuw, dat er zeer veel misverstanden ontstaan. Het overleg dat nu aan de gang is moet leiden tot een betere omschrijving van in te zetten middelen, en tot een betere aanduiding van prioriteiten", besluit Natuurreservaten in een snelschrift naar aanloop van de verkiezingen van een nieuwe Vlaamse regering (Natuurreservaten, 1991c: 32).

5.3.2.2.5 Groeiend ongenoegen

Het uitbrengen van de richtnota en de hierbij horende kaart betekende de start van een ruimer debat rond de GHS. Ook andere actoren dan het wetenschappelijke Instituut voor Natuurbehoud, de dienst Natuurbehoud en de natuurbeschermingsbeweging, trachtten het debat in toenemende mate te beïnvloeden. Via de snelschriften poogde Natuurreservaten "alle natuurverenigingen te mobiliseren om actief van zich te laten horen tijdens de inspraakronde" (Natuurreservaten vzw, 1991a: 7). Bij de uitwerking van de provinciale kaarten kon deze vereniging samen met andere natuurverenigingen (informeel) suggesties doen op kaartniveau bij de buitendiensten voor Natuurbehoud, wat niet door alle overige actoren werd gesmaakt. In de sector landbouw verschijnen de eerste artikels in de ledenbladen. Opmerkelijk is dat deze artikels, in vergelijking met de eerder informatieve (neutrale) berichtgeving met betrekking tot het Mina-plan 2000 (De Boer en Tuinder, 1989), een meer syndicaal karakter krijgen (De Boer en Tuinder, 1990). Naast de sector landbouw wordt ook door de Vlaamse Federatie voor Planologie en de Vlaamse Bosbouwvereniging in themanummers van hun tijdschriften aandacht besteed aan de GHS. Impliciet of expliciet werd hierbij door sommige actoren aanstoot genomen aan de macht van voornamelijk Natuurreservaten, dat verweten werd zich te coöperatief op te stellen. Zo schrijft een toenmalig medewerker van de Vlaamse Bosbouwvereniging: "Tot nu toe hadden we de op het terrein actieve natuurbeschermers ingedeeld in twee stromingen: de klassieken en de modernen. Maar er blijkt ook nog een derde

groep te bestaan van beleidsmakers. Deze beperkte groep tracht eigen beleidsvisies door te drukken, zich beroepend op het aantal leden van natuurverenigingen” (Buysse, 1992: 5).

5.3.3 Besluitvorming en beleidsuitvoering

In het beleid inzake natuurontwikkeling verschoof in de periode 1989-1991 met het Natuurontwikkelingsplan de klemtoon van probleemformulering naar besluitvorming. De start van het overleg rond de GHS en de hieraan gekoppelde intrede van nieuwe actoren, maakte al gauw duidelijk dat voor de realisatie van een ‘offensief natuurbeleid’, niet alleen een vernieuwd discours noodzakelijk was, maar vooral meer hulpbronnen (mensen en middelen) én een vernieuwd regelgevend kader. Nu rees de vraag hoe dit alles zijn vertaling zou vinden in besluitvorming en beleidsuitvoering, temeer omdat er in deze periode een nieuwe regering werd geïnstalleerd en het natuurbeleid onder de bevoegdheid kwam van een nieuwe minister. Zowel de nieuwe regeringsverklaring/regeerakkoord (CVP, SP, VU-VVD) als de eerste beleidsbrief van de nieuwe Gemeenschapsminister voor Leefmilieu en Huisvesting Norbert De Batselier (SP, tevens Vice-Voorzitter van de Vlaamse Executieve), stelden een continuering van het vernieuwde natuurbeleid in het verschiep: “De groene hoofdstructuur zal gerealiseerd worden op een wettelijke basis via een decreet op het natuurbehoud en via gedeeltelijke herziening van de gewestplannen. Dit zal gebeuren in overleg met alle betrokken actoren” (Regeerakkoord 1992: 24). In dit akkoord worden bovendien het structuurplan Vlaanderen aangekondigd en het verder operationaliseren van het mestbeleid. Deze twee dossiers uit belendende beleidsvelden zouden in toenemende mate hun stempel drukken op de discussie over de GHS.

5.3.3.1 De Groene Hoofdstructuur en de politieke debatten

Terwijl de GHS nog geen issue is op de publieke agenda, duiken de GHS én het hieraan gekoppelde natuurbeleid vanaf begin 1992 steeds meer op in parlementaire debatten. Aan de basis hiervan lag de duidelijke keuze van Gemeenschapsminister voor Leefmilieu en Huisvesting Norbert De Batselier om het concept GHS “op structurele wijze verder uit te werken” (De Batselier, 1992a: 57), een beleidsintentie die ook in de tweede beleidsbrief wordt herhaald (De Batselier, 1992b: 96).

Niettegenstaande de GHS nog geen rechtsgrond had, wordt er wel in toenemende mate naar verwezen bij parlementaire debatten. Opmerkelijk is dat de GHS door parlementsleden wordt gehanteerd als bijkomend (machts)argument bij pleidooien voor concrete natuurdossiers. Illustratief hiervoor is een door mevrouw Dua (Agalev) gestelde vraag inzake de plannen voor de aanleg van een recreatiezone in het natuurgebied Mol-Rauw, waarbij zij er op wijst dat dit gepaard zou gaan met een belangrijk verlies aan bos- en natuurgebied en dat “de bedoelde zone is gelegen in een natuurkerngebied van de Groene Hoofdstructuur Vlaanderen” (BVA, nr.6, vraag 88, 22.04.1992). Tegelijkertijd groeide bij diverse actoren de vrees dat deze GHS, ondanks het ontbreken van een rechtsgrond, in de beleidspraktijk al werd gehanteerd bijvoorbeeld bij de vergunningsverlening. In een antwoord op een vraag van mevrouw Aelvoet (Agalev) terzake, stelde Gemeenschapsminister De Batselier evenwel dat er “tot dusver nog geen instructies werden gegeven aan AMINAL om bij de advisering van milieuvergunningdossiers rekening te houden met het voorlopige document over de Groene Hoofdstructuur” (BVA, nr.10, vraag 186).

Ook bij de eerdere bespreking van de regeringsverklaring in de Vlaamse Raad (Vlaamse Raad Handelingen, nr. 6, 4.02.1992) werd op uiteenlopende wijze verwezen naar de GHS. Enerzijds werd toege-

juicht dat het beleid van de vorige legislatuur werd verder gezet (de heer B. Vandendriessche, CVP), maar anderzijds werd er op gewezen dat deze GHS een “intern richtplan is van de dienst Leefmilieu waarover geen overleg plaatsvond, noch met de betrokken sectoren, noch met de Vlaamse Raad zelf” (de heer P. Tant, CVP) en dat het plan “volgens onverdachte bron – De Boerenbond - ongeveer 300.000 ha van de nog in gebruik zijnde landbouwgronden – ca. 600.000 ha - in Vlaanderen zou omvatten. Dit loopt uit op een regelrechte catastrofe voor de landbouw (...)” (de heer F. Vermeiren, CVP). De tussenkomsten wezen niet alleen op het bestaan van verschillende visies tussen partijen onderling, maar vooral op het bestaan van verschillende visies binnen voornamelijk de standpartij CVP, de partij van de ‘politieke vader’ van de GHS, Theo Kelchtermans. Rond het concept GHS ontwikkelde zich in deze periode niet alleen beleidsondersteunde coalities (supporting coalitions), maar evenzeer coalities die beoogden oppositie te plegen (challenging coalitions).

Voor Gemeenschapsminister De Batselier werd duidelijk dat een ‘offensief natuurbeleid’ draagvlak vereiste: “Een milieubeleid dat resultaatgericht wil zijn en een natuurbeleid dat offensief weerwerk wil bieden tegen bedreigingen van natuurwaarden, moet op een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak gesteund zijn” (De Batselier, 1992a: 84). Als pijlers voor dit offensieve gebiedsgerichte beleid voorzag de minister naast de GHS, ook ecologische impulsgebieden en regionale landschappen (zie 5.3.4.1). Deze beide categorieën dienden niet alleen als instrumenten voor een gebiedsgericht natuurbeleid, maar dienden ook bij te dragen “tot het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor het beleid” (ibidem).

5.3.3.2 De installatie en de rol van de Mina-raad

Om het overleg en de advisering inzake milieu- en natuurbeleid in Vlaanderen te structureren werd de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen ingesteld (Decreet 29.04.1991, B.S. 31.05.1991). De in november 1991 opgerichte raad telt 24 stemgerechtigde leden: één door de Vlaamse regering aangeduide voorzitter en ondervoorzitter, 12 vertegenwoordigers van milieu- en natuurverenigingen, 6 vertegenwoordigers van de SERV (waaronder 1 van de Boerenbond) en vier vertegenwoordigers van de groene sectorraden. Hiernaast zetelen nog 7 niet-stemgerechtigde leden, waarvan 5 leden voorgedragen door de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid, 1 lid voor de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG) én 1 lid voor de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP). Met de installatie van de Mina-raad werd de formele toegang van de milieu- en natuurverenigingen tot het besluitvormingsproces geleidelijk vergroot. Het formele overleg bleef niet langer beperkt tot de vroegere groene sectorraden. Opmerkelijk is dat, niettegenstaande de Mina-raad een maatschappelijke adviesraad is en géén sectorraad, de vertegenwoordigers van de milieu- en natuurverenigingen in de Mina-raad de helft van de zetels innemen. Bovendien werd voor de uitbouw van het secretariaat eveneens een beroep gedaan op een aantal medewerkers van de milieu- en natuurbeweging (Natuurreservaten en BBL) en dit o.a. voor de leidinggevende functies.

Omdat de Mina-raad bij de eerste ronde van advisering omtrent de richtnota GHS nog niet operationeel was en bijgevolg geen advies kon uitbrengen, werd deze richtnota het onderwerp van één van de eerste adviezen op eigen initiatief van deze raad. In een advies op hoofdlijnen van 6 februari 1992 werd het “concept Groene Hoofdstructuur als een geheel van grote of samenhangende kleinere gebieden met hoge actuele natuurwaarden of ecologische potentierijkdom waarin een beleid ontwikkeld wordt, gericht op het tot stand brengen van een duurzame natuur voor de toekomst, uitgaande van zowel het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuurwaarden”, unaniem ondersteund (Mina-raad, 1992: 5). De GHS werd bovendien gezien als: “een inherente voorwaarde

voor een duurzaam, effectief en efficiënt natuurbeleid” (idem: 5) en ook de beleidscategorieën werden aanvaard, “met dien verstande dat het medegebruik in de Natuurkerngebieden en het nevenschikkend karakter van de verschillende functies in de Natuurontwikkelingsgebieden nader moet gedefinieerd worden” (idem: 6). Anders gezegd, de sociale partners binnen de Mina-raad stuurden aan op meer duidelijkheid, wat ook in het latere advies ten gronde zal worden herhaald. De relatie met landbouw beperkt zich in dit advies tot een kleine, weinigzeggende passage. De Mina-raad benadrukt verder het belang van een snelle voortgang van de operationalisering en de betrokkenheid van lagere besturen, het belang van het eventuele bijsturen van publiekrechtelijke doelcorporaties (bv. Polders en Wateringen), het belang van afstemming op het nationaal en Europees beleid (Habitatrichtlijn), het belang van een voldoende slagkrachtige administratie, het belang van een vernieuwd regelgevend instrumentarium en het belang van een voldoende groot budget. Wat dit laatste betreft, kwam de Mina-raad tot de aanbeveling dat voor de realisatie van de GHS een jaarlijks investeringsbudget van 2 miljard Belgische frank (ca. 50 miljoen euro) vereist was (Mina-raad, 1992: 12).

Na dit eerste advies op hoofdlijnen volgde een jaar van intensieve en vaak moeilijke besprekingen binnen de speciaal hiertoe opgerichte Werkgroep Groene Hoofdstructuur van de Mina-raad. Deze besprekingen mondden uit in het advies van 19 januari 1993 inzake de Richtnota Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen (Mina-raad, 1993). De besprekingen toonden voor de toenmalige voorzitter van de Mina-raad, Aviel Verbruggen, aan dat deze raad “een belangrijke maatschappelijke rol vervult voor overleg tussen de milieu- en natuurbeweging en de andere maatschappelijke partners”. Uit de talrijke besprekingen ter voorbereiding van dit advies groeide het inzicht dat de realisatie van de GHS niet eenvoudig zou worden. Het gegeven dat men niettegenstaande deze vaak moeizame besprekingen tot een unaniem advies kwam, werd later als ‘historisch’ bestempeld omwille van het bereikte compromis tussen de op dat ogenblik twee belangrijkste actoren in het debat: landbouw en natuur. De gesprekken binnen de Mina-raad leidden op vraag van de vertegenwoordigers van de Boerenbond tot een gedetailleerde ‘tabel van landbouwkundige rechten en plichten m.b.t. natuurbehoud’. Deze tabel kan worden beschouwd als de eerste uitgewerkte koppeling tussen de vooropgestelde beleidscategorieën en de daadwerkelijke gevolgen voor één sector, met name landbouw. Op deze wijze werd de GHS, die tot op dat ogenblik geen rechtsgrond had, geïnterpreteerd als regulerend kader. Zo werd in deze tabel opgenomen dat binnen de beleids-categorie Natuurkerngebied, “de vestiging van nieuwe bedrijven en de uitbreiding van bestaande bedrijven verboden is” (Mina-raad, 1993: 27).

Niettegenstaande de GHS op dat ogenblik nog geen maatschappelijk issue kan worden genoemd, ging dit advies de pers niet onopgemerkt voorbij. Zo verscheen in de kranten van de Standaardgroep een artikel met als titel ‘Landbouw en milieu sluiten pact’, waarin o.a. werd gesteld: “De landbouwsector beschouwt het als een pact, vergelijkbaar met een collectieve arbeidsovereenkomst tussen werkgevers en werknemers” (Wouters, 1993).

De koppeling aan rechten en plichten bracht met zich mee dat het compromis tussen landbouw en natuur ook een bijstelling van de fasering in tijd en oppervlakte inhield. “De deal tussen milieubeweging en landbouwers is eigenlijk eenvoudig: de boeren stemmen in met het feit dat er een Groene Hoofdstructuur komt en in ruil stemt de milieubeweging ermee in dat de beschermde oppervlakte flink wordt verminderd”, besluit Hooghe, die in dit verband spreekt over het ‘Mina-compromis’ (Hooghe, 1994: 43). Dat deze deal verre van eenvoudig was, zou de hierop volgende maanden en jaren echter overvloedig blijken.

Het compromis leidde er wel toe dat het omstandige advies unaniem werd goedgekeurd door de Mina-raad, wat het gewicht ervan deed toenemen. De Mina-raad onderschreef "het concept Groene Hoofdstructuur als centraal instrument van een te vernieuwen natuurbeleid, en bepleit een snelle realisatie ervan" (Mina-raad, 1993: 5). Voor de realisatie beklemtoonde de Raad de noodzaak van een "participatief overlegmodel" (Mina-raad, 1993:10), met o.a. vertegenwoordigers van belangengroepen zoals bosbouw, landbouw, natuurbehoud en recreatie. Verder werd de nood aan een decreetale onderbouwing (een nieuw natuurdecreet) herhaald en werd voor het eerst gepleit voor de instelling van natuurinrichtingsprojecten (Mina-raad, 1993: 20-21).

5.3.3.3 Het Mestactieplan of het belang van de politieke context

Ongeveer parallel met de groeiende aandacht voor de natuurontwikkeling, die zijn vertaling vond in het concept GHS, was er sprake van een groeiende aandacht voor de mestproblematiek. Wetenschappelijke publicaties (o.a. Vanacker, 1989; De Coster (ed.), 1989b), overheidsrapporten (o.a. OVAM, 1989;) en publicaties uit het middenveld (o.a. Boerenbond, 1986; Goeteyn, 1989) erkenden het probleem van de te grote veestapel en de hieraan gekoppelde mestproblematiek. Onder impuls van Natuurreservaten werd hierrond in 1990 bovendien een sensibiliseringscampagne opgestart onder de noemer 'Er zijn te veel varkens onder ons' (Bossu et al., 1990), een campagne die later o.a. de steun zou krijgen van de Katholieke Werkliedenbond (KWB).

Mede onder impuls van de strengere internationale regelgeving werd duidelijk dat de mestproblematiek een nieuwe beleidsaanpak vereiste en dit op zijn beurt een nieuw regelgevend kader. Het bestaande regelgevend kader bleef immers beperkt tot een verbod op het rechtstreeks lozen van mengmest in het oppervlaktewater (wet 26.03.1971, B.S. 01.05.1971) en tot het regelen van het gebruik van dierlijke mest met het oog op de bescherming van grondwater (B.VL.Ex. 27.03.1985, B.S. 20.07.1985) en was niet afdoende om een globale oplossing van de mestproblematiek te verzekeren (VLM, 1991). Een eerste ontwerp-mestdecreet werd ingediend in 1987 door toenmalig minister voor Leefmilieu Jan Lenssens en verder uitgewerkt door zijn opvolger Theo Kelchtermans (Hooghe, 1994). Op 23 januari 1991 keurde de Vlaamse Raad het Decreet tot bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen goed, dat in werking trad op 1 maart 1991 (B.S. 8.03.1991). Dit zogenaamde Mestdecreet had hoofdzakelijk tot doel "het toezicht op en het beheer van het bestaande mestcircuit, eerder dan een structurele reductie van de vervuiling voor bodem, water en lucht tengevolge van de overproductie" (Vandenbilcke, 1992: 160). Niettegenstaande dit Mestdecreet eerder registrerend (via de oprichting van de Mestbank) dan sturend kon worden genoemd, werd het door de landbouw als een omwenteling ervaren (Wiering, 1999).

Het Mestdecreet en de uitvoeringsbesluiten daarvan vormden in de jaren '90 vaak de inzet van politieke strijd. Deze strijd werd niet alleen gevoerd tussen de middenveldorganisaties zoals de landbouw- en milieuorganisaties, maar ook en vooral tussen én binnen politieke partijen. Via de oprichting van de Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek (art.31 Mestdecreet), samengesteld uit vertegenwoordigers van de Mestbank (2), landbouworganisaties (4), de milieubeweging (4), SERV-partners (4) en deskundigen uit de wetenschappelijke wereld (4), poogde de wetgever het middenveld actief te betrekken bij het te voeren beleid. Naast het formuleren van adviezen, bestond de taak van deze stuurgroep erin elk jaar een actieplan op te stellen waarin een strategie tot aanpak van de mestproblematiek werd voorgesteld. Reeds bij het voorbereiden van het eerste Mestactieplan slaagde de stuurgroep er niet in binnen de voorziene tijd een mestactieplan op te stellen. Het Mestactieplan 1992 (MAP) wordt uiteindelijk 1 juni 1993 voorgesteld (VLM, 1993).

Dit MAP ging uit van een brongericht beleid, gebiedsgericht beleid en het principe 'de vervuiler betaalt', en voorzag een vrij strakke timing voor het aanpakken van de mestproblematiek. Het plan werd door de landbouworganisaties Boerenbond (BB) en Algemeen Boerensyndicaat (ABS) als onaanvaardbaar beschouwd, en belandde vervolgens in een bijkomende advies- en overlegronde, alvorens het in september ter goedkeuring aan de Vlaamse regering werd voorgelegd. Behalve in de Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek, had formeel overleg plaats tussen de bevoegde minister en de Vereniging der Varkenshouders (VEVA), de Beroepsvereniging voor de Kalfsvleessector (BVK), de Beroepsvereniging der Mengvoederfabrikanten, het Instituut voor Natuurbehoud, de Administratie voor Milieu, Natuur en Landinrichting (Aminal), de Mestbank, de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), het Vlaamse Wateroverleg en de Mina-raad (De Batselier, 1993).

Maar de periode van juni tot september 1993 werd gekenmerkt door een groeiend aantal protesten vanuit landbouwmiddens, die uiteindelijk in september leidden tot acties waarbij duizenden boeren op straat kwamen en verkeersaders blokkeerden (Tastenhoye, 1994). Na een turbulente politieke periode waarin Gemeenschapsminister De Batselier zelfs met ontslag dreigde, werd op 30 september 1993 een akkoord bereikt door de Vlaamse regering over het eerste MAP. In deze periode werden een aantal netwerken gecreëerd of versterkt (De Batselier-milieubeweging) en raakten een aantal klassieke netwerken geërodeerd of verzwakt (Boerenbond-CVP). Dit laatste kwam sterk tot uiting wanneer de Boerenbond besloot na de goedkeuring van dit voor hen onaanvaardbaar MAP, de relatie met de CVP "op waakvlam te zetten" (Tastenhoye, 1994: 289). Ook de druk van andere (ABS) en nieuwe landbouworganisaties (OCATO, het Overlegcentrum voor agrarische toeleverings-, producerende en verwerkende ondernemingen) op de CVP was op dit moment zeer groot. "Ocato (...) houdt een grote betoging, komt steeds meer in de pers en zaait tweedracht in de CVP. Of moet ik spreken van driedracht, want ook het Algemeen Boerensyndicaat is niet te beroerd om oproepen te lanceren aan het adres van de CVP" (De Potter, 1995: 456).

De MAP-beslissing van 30 september hield dan ook maar een korte periode stand, en maakte vanaf december 1993 het voorwerp uit van nieuwe onderhandelingen, die er voor zorgden dat het MAP op de lange baan werden geschoven. Opmerkelijk was bovendien dat deze onderhandelingen verliepen in een speciaal daartoe opgerichte ad-hocwerkgroep met vertegenwoordigers van BB, ABS, BBL en Natuurreservaten, en dus niet in de Stuurgroep. Wanneer ook binnen deze ad-hocwerkgroep niet tot een vergelijk wordt gekomen, belandt het dossier uiteindelijk op een interkabinettenwerkgroep van de toenmalige ministers De Batselier (SP) en Van den Brande (CVP). Ook binnen de Mina-raad wordt in deze periode niet tot een unaniem advies gekomen. In een analyse van de invloed van de milieubeweging op het milieubeleid, doet dit Hooghe besluiten dat "de milieubeweging formeel wel vertegenwoordigd is, maar dat die adviesorganen in de praktijk opzij geschoven worden" (Hooghe, 1995: 102).

Het MAP stond in 1993 prominent op de politieke agenda en maakte onderwerp uit van een conflictueuze machtsmeting tussen politici onderling en tussen politici en middenveldorganisaties, met als gevolg het ontstaan van nieuwe en het eroderen van oude coalities. Over drie essentiële punten bleef er onenigheid bestaan: de bemestingsnormen (art.14 Mestdecreet), de gebiedsgerichte verscherping (art.15) en de uitrijregeling (art.17) (o.a. Hooghe, 1994; De Potter, 1995). Alle hadden raakvlakken met het beoogde offensieve natuurbeleid, hoewel alleen inzake gebiedsgerichte verscherping expliciet werd gerefereerd aan de GHS. "In bepaalde gebieden die kwetsbaar zijn, ofwel omwille van het (grond)water voor menselijke consumptie, ofwel omwille van bepaalde

ecologische waarden, worden strengere bemestingsbepalingen opgelegd” (MAP, 1993: 51). Volgende gebieden werden vermeld: waterwingebieden en beschermingszones, beschermingsgebieden voor drinkwatervoorziening, nitraatgevoelige gronden, gronden met agrarisch gebruik gelegen in ecologisch kwetsbare gebieden en fosfaatverzadigde gronden en gebieden waar twee of meer types van de hierboven vermelde zones elkaar overlappen. De ecologisch kwetsbare gebieden betroffen:

- natuureservaten, natuurgebieden, bosgebieden (volgens de gewestplannen) en natuurkerngebieden (volgens de *Groene Hoofdstructuur*, cursivering DB);
- valleigebieden en ecologisch waardevolle agrarische gebieden (reeds afgebakend op de gewestplannen);
- Vogelrichtlijngebieden;
- natuurontwikkelingsgebieden in het kader van de Groene Hoofdstructuur.

Met het expliciet opnemen én benoemen van deze ecologisch kwetsbare gebieden, toonde Gemeenschapsminister De Batselier dat hij eerder geformuleerde intenties wou realiseren: “het volstaat immers niet speciale vogelbeschermingszones bij besluit af te bakenen om aan de Europese Vogelrichtlijn te voldoen; de Vlaamse overheid heeft ook de plicht in de praktijk de nodige maatregelen te nemen om te voorkomen dat het vogelbiotoop in deze gebieden wordt aangetast” (De Batselier, 1992:15).

In het MAP wordt voor het eerst een duidelijke koppeling gemaakt tussen (bemestings)normering én Vogelrichtlijngebieden, respectievelijk GHS. Zo werd de categorie natuurkerngebied in dit plan gekoppeld aan het invoeren van een bemestingsverbod. Een koppeling die ook bij de, in deze periode tegen het MAP protesterende, landbouwers niet onopgemerkt voorbij ging.

5.3.3.4 De inspraakronde en het voorlopige uitblijven van de beleidsuitvoering

Eind 1993 was al afgeweken van de voorziene gefaseerde advies- en inspraakprocedure voor de GHS. De eerste fase van consultatie van adviesraden was weliswaar afgerond, maar leidde niet tot de nochtans geplande bijsturing van de kaart. Die kaart werd al evenmin voorgelegd aan de Vlaamse regering. Gemeenschapsminister De Batselier besloot eind 1993, in de hoogtijdagen van het MAP-protest, toch over te gaan tot de tweede fase van maatschappelijk overleg met provincies, gemeenten, landbouworganisaties, socio-culturele verenigingen en natuurverenigingen. Burgers en belangengroepen hadden tot 15 januari 1994 tijd om eventuele bezwaren in te dienen. Op basis van provinciale kaarten werden provinciale consultatieronden gepland tussen 18 november en 20 december 1993. Het doel van dit maatschappelijk overleg was volgens de begeleidende brochure driedelig (De Batselier, 1993:15):

1. “Informereren en sensibiliseren van het brede publiek over de in te richten Groene Hoofdstructuur;
2. Voeren van een maatschappelijke discussie over de afgebakende gebiedscategorieën en de mogelijke maatregelen die zullen getroffen worden ter realisatie van de Groene Hoofdstructuur;
3. Aan de burger de gelegenheid tot inspraak geven aan de hand van een ingesloten antwoordformulier”.

De consultatierondes in deze tweede fase startten op 18 november 1993, maar dienden door

Gemeenschapsminister De Batselier reeds op 9 december 1993 te worden stopgezet “ten gevolge van de vaak bitsige sfeer die gecreëerd werd op sommige van deze openbare vergaderingen zodat geen enkele mogelijkheid meer bestond tot het voeren van een open discussie” (De Batselier, 1994: 32). In de aanloop naar het openbaar onderzoek van de GHS werd vanuit de sector landbouw immers steeds meer de koppeling gemaakt tussen het fel gecontesteerde MAP en de voorliggende sector-kaart natuur. Van het ‘historisch compromis’ in het unaniem goedgekeurde advies van de Mina-raad bleef niet veel meer over. Toen op dat ogenblik de Boerenbond felle kritiek formuleerde op de GHS, wreef de milieubeweging deze organisatie ‘woordbreuk’ aan (Hooghe, 1994: 43).

De veelvuldige acties van de landbouwers concentreerden zich in de nazomer van 1993 voornamelijk op het MAP van minister de Batselier. Na de voorlopige goedkeuring van het MAP op 29 september 1993 door de Vlaamse regering (zie hiervoor), verschuift het doelwit naar de GHS. De provinciale vergaderingen vormden een makkelijk doelwit voor protesterende boeren. Aanwezige ambtenaren en natuurbeschermers vormden de kop van jut en kregen het hard te verduren onder het geweld van protesterende boeren. Zo werd tijdens één van de consultatievergaderingen in Antwerpen een beleidsmedewerker van de natuurvereniging de Wielewaal door een veertigtal militante boeren uit Ravels geslagen en geschopt, en ontving de Westvlaamse beleidsmedewerker van vzw Natuurreservaten een brief met bedreigingen met de dood (Matthijs, 1994). Ook in twee van de in de volgende hoofdstukken onderzochte cases, met name het Turnhouts Vennengebied (hoofdstuk 8) en de Uitkerkse Polder (hoofdstuk 7), hadden in deze periode gewelddadige acties plaats. Zo werden in november 1993 door onbekenden galloway-runderen neergeschoten in het Turnhouts Vennengebied en werden de conservators van het natuurreservaat Uitkerkse Polder met de dood bedreigd.

Na diverse bedreigingen en het gebruik van fysiek geweld, besloot Gemeenschapsminister De Batselier op 9 december 1993 de consultatierondes af te gelasten omdat hij de veiligheid van zijn ambtenaren niet langer kon garanderen. Deze beslissing kon niet verhinderen dat, naarmate de einddatum van de consultatieronde naderde, het protest verder aanzwol. Naast de landbouwers kwamen tal van andere protesterende actoren: grondeigenaars, hengelaars, jagers, gemeentebesturen... Tevens werden nieuwe coalities gesmeed, zoals de Vlaamse Landeigendom, dat op 2 december 1993 ontstond uit “het initiatief van enkele landeigenaars, landgebruikers en syndicaten die hun rechten wensen te verdedigen tegen het onteigeningsopzet van de Groene Hoofdstructuur” (Matthijs, 1994: o.c.50). In deze vereniging zetelden naast privé-eigenaars en grootgrondbezitters o.a. ook het ABS, het Syndicaat van Boseigenaars en het Eigenaarssyndicaat. De GHS vormde niet langer alleen een belangrijk issue in de vakbladen van landbouwers (o.a. De Boer en De Drietand) en milieu- en natuurverenigingen (o.a. Milieurama en NATUURreservaten), maar kreeg in toenemende mate aandacht in andere sectorbladen (jacht, hengelaars, eigenaars ...) en de landelijke media. Titels uit de sectorbladen als ‘Samen tegen de groene hoofdstructuur’ (Moriau, 1994) maakten duidelijk dat men niet alleen tegen de GHS was, maar daarbij tegelijkertijd nieuwe coalities smeedde. Diverse kranten reproduceerden kaarten van de GHS of delen ervan, en gebruikten hierbij een uiteenlopend discours: “Een groene ruggegraat voor Vlaanderen” (FET, november 1993), “Vlaanderen is driemaal te klein” (De Standaard, 15 december 1993) en “Daar komt de Groene Hoofdstructuur” (Het Volk, 5 januari 1994). In de berichtgeving wordt niet alleen ingegaan op het beleidsconcept GHS en het hieraan gekoppelde openbare onderzoek, maar voornamelijk op het groeiende protest, en dan voornamelijk op het conflict tussen landbouw en natuur. De laatste dag waarop de antwoordformulieren voor de publieke consultatie konden worden ingezonden (15.01.1994) kopten de kranten van de Standaardgroep: “Groene hoofdstructuur zal nooit bestaan”.

5.3.3.5 Draagvlak voor de Groene Hoofdstructuur?

Het is duidelijk dat rond de GHS in deze periode ernstige draagvlakproblemen optraden. De aanvankelijk voor vele actoren vrij abstracte discursieve vernieuwing rond natuurontwikkeling, werd met de GHS tastbaar en vooral bedreigender. Terwijl natuurontwikkeling en offensief natuurbeleid lange tijd het exclusieve domein leken van voornamelijk natuurbeschermers en wetenschappers, traden in deze periode in toenemende mate nieuwe actoren en coalities op, tegen de GHS.

Het middenvelddraagvlak, in de betekenis van actieve steun, bleef op dat ogenblik beperkt tot de natuurverenigingen en meer in het bijzonder tot Natuurreservaten. Onder impuls van een speciaal hiertoe opgerichte mobilisatiecommissie Groene Hoofdstructuur, werd door Natuurreservaten een sensibilisatie- en mobilisatiecampagne uitgewerkt. Deze campagne beoogde enerzijds het informeren en mobiliseren van de eigen leden en medewerkers en anderzijds het verbreden van het draagvlak (Matthijs, 1994). Met dit laatste nam de vereniging voor een aanzienlijk deel de taak van de overheid over, die o.a. tengevolge van de aanhoudende protestacties besloten had de consultatierondes stop te zetten (zie hiervoor). Tegelijkertijd betekende dit voor de vereniging een verschuiving van de aandacht van inhoud naar het proces. In 1993-'94 werden door de vereniging diverse middelen ingezet in een strategie ter ondersteuning van de GHS. Dit gebeurde op een schaal die nooit eerder in de geschiedenis van de vereniging werd vertoond en gaf aan hoe sterk Natuurreservaten zich associeerde met de GHS.

Voor de eigen medewerkers en leden werden voordrachten georganiseerd, talrijke artikels gepubliceerd in het leden- en medewerkerblad (Natuurreservaten, 1993 a-e, 1994 a-e) en een 'Mobilisatiehandleiding: Meer Natuur met de Groene Hoofdstructuur' (Natuurreservaten, 1993 f) uitgewerkt met bijhorend promotiemateriaal (petitielijsten, affiches, video, brochures, spandoeken, actiedisette ...). Met dit alles wou Natuurreservaten een antwoord bieden op de 'desinformatiecampagnes' opgezet door andere actoren. De vereniging wou haar eigen lokale vrijwilligers, actief in op dat ogenblik een 20-tal lokale afdelingen, niet alleen mobiliseren maar vooral ook wapenen om lokaal in debat te gaan met andere actoren. Dat deze debatten lokaal moeilijk verliepen of zelfs onmogelijk werden door hoog oplopende conflicten waarbij lokale vrijwilligers soms ook persoonlijk het doelwit werden, lag mee aan de basis van een groeiende 'GHS-moeheid' bij deze lokale vrijwilligers. De vele energie, het politieke gekrakeel en het uiteindelijke uitstel (zie hierna) van de GHS versterkten dit.

Ter versterking van het sociaal draagvlak werd o.a. een petitie opgestart en werden flyers en brochures ontworpen die op publieke plaatsen werden uitgedeeld (o.a. Stationsactie Gent-St-Pieters, 22.04.1994). Met het organiseren van de Open Natuurdagen (8-9 april 1994), wou de vereniging de reservaten niet alleen voorstellen als bouwstenen van de GHS, maar tegelijkertijd het maatschappelijk belang van natuurbehoud in de verf zetten. Naar aanleiding van deze Open Natuurdagen werd een 'Natuurreservaten-krant' aangemaakt en vrijwel overal in Vlaanderen verspreid. In deze krant werd niet alleen de vereniging en het initiatief 'Open Natuurdagen' gepromoot, maar voornamelijk ook de GHS. Het sociaal draagvlak werd in de strategie en het discours van Natuurreservaten vertaald in de macht van het getal: 11.000 bezoekers op de Open Natuurdagen, 40.000 handtekeningen op de petitie pro Groene Hoofdstructuur. Opmerkelijk is dat ook Gemeenschapsminister De Batselier deze cijfers in politieke debatten hanteert om aan te tonen dat er wel degelijk nog draagvlak voor de GHS bestond. In een antwoord op een parlementaire vraag van de heer Verwilghen (VLD) inzake het aantal antwoordformulieren die er bij het openbaar onder-

zoek werden ontvangen, antwoordt de toenmalige minister niet alleen met “18.901 formulieren”, maar stelt hij eveneens: “daarnaast werden mij ongeveer 40.000 handtekeningen overhandigd op petitieijsten ten voordele van de Groene Hoofdstructuur” (BVA, nr. 10, vraag 119, 21.03.1994).

Natuurreservaten besteedde in deze periode ook aandacht aan het middenvelddraagvlak door het zoeken naar nieuwe of vernieuwde coalities, o.a. via een aantal artikels in ledenbladen van de Katholieke Werknemersbond ‘Raak’ (KWB), de Bond van Grote en Jonge Gezinnen ‘De Bond’ (BGJG) en het ledenblad van de Algemene Christelijke Werknemersbeweging ‘Visie’ (ACW). In dit laatste tijdschrift werd, naast de visie van Natuurreservaten, ook de visie van de Christelijke Werknemersbeweging verwoord door de heer De Caluwé, toenmalig medewerker van de Studiedienst ACW. Ondanks alle commotie hield hij een pleidooi om het kind niet met het badwater weg te gooien (ACW, 1994). Hiermee werd duidelijk gemaakt dat het ACW het unaniem goedgekeurde advies van de Mina-raad niet verwierp, niettegenstaande de gewijzigde houding van de Boerenbond. In maart 1994 liet ook de in de Christelijke zuil ingebedde vzw Vakantiegenoegens van zich horen. Op een persconferentie werd gesteld dat “de Groene Hoofdstructuur geen dictaat is maar een goed uitgangspunt. (...) Het is absoluut nodig om een Groene Hoofdstructuur te ontwikkelen en veilig te stellen” (Sourbron, 1994a).

In de parlementaire debatten rond de GHS werd duidelijk dat het politiek draagvlak voor de GHS tanend was. Dit bleek evenzeer toen ook enkele lokale politici, verspreid over Vlaanderen, zich gingen verzetten tegen de plannen van de hogere overheid en dit meestal onder impuls van de sterk mobiliserende landbouworganisaties (VWT, 1993). Naar aanleiding van dit verzet schreef de voorzitter van Natuurreservaten een open brief aan alle leden van de Vlaamse Raad, de gemeenteraden en de leden van lokale Mina-raden (Abts, 1994). In deze brief hield hij een pleidooi vóór de GHS. Een extra nummer van het ledenblad, integraal gewijd aan de GHS, werd bezorgd aan alle gemeentelijke, provinciale en gewestelijke politieke mandatarissen. Vanuit de Mina-raad werd eind februari 1994, onder impuls van Natuurreservaten, besloten het veel gerefereerde unanieme advies van 1993 ruim te verspreiden naar o.a. alle Vlaamse gemeenteraadsmandatarissen.

Terwijl Natuurreservaten, in coalitie met enkele natuurwetenschappers, natuurontwikkeling op de beleidsagenda wist te plaatsen, werd nu alles in het werk gesteld om het unanieme Mina-advies inzake de GHS op deze agenda te houden. Uiteindelijk was het uiteraard de bedoeling van de vereniging de GHS te laten vastleggen in de politieke besluitvorming. Niettegenstaande Natuurreservaten bij dit alles het voortouw nam, lieten ook wetenschappers zich niet onbetuigd. Zo hielden begin februari 1994 academici van vier Vlaamse universiteiten (RUG, KUL, VUB en UIA) een pleidooi voor ‘een stevige Groene Hoofdstructuur’ (Sourbron, 1994b) en publiceerde de directeur van het Instituut voor Natuurbehoud artikels over de GHS als grondslag voor een nieuw natuurbeleid (Kuijken, 1994). In het door de academici gehanteerde discours werd voornamelijk de ‘bewuste desinformatiecampagne’ vanuit de sector landbouw gehemeld en werd gewezen op de ware problemen zoals de globale economische context (GATT-besprekingen, Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid) en de politieke context (MAP).

De steun van natuurverenigingen en wetenschappers kon niet verhinderen dat de aanhoudende polarisatie leidde tot het uitstel en uiteindelijke afstel van de GHS. De discussie over deze sectorvisie werd uitgesteld totdat het aangekondigde Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zou zijn vastgesteld. Daarin diende een afweging te worden gemaakt met andere sectorvisies. In de praktijk werd de GHS hiermee doorgeschoven naar de minister voor ruimtelijke ordening, Theo Kelchtermans, en kwam het dossier daarmee terug terecht bij zijn politieke vader. Het verdere

institutionaliseringproces zou zich dus definitief voltrekken binnen en moeten inpassen in de ruimtelijke structuurplanning. Dat dit van bij de aanvang de bedoeling was, was tengevolge van de polarisatie niet meer voor alle actoren even helder. Ervaringen in de praktijk met o.a. het Structuurplan voor de Kustzone, deden de voorstanders van de GHS vrezen dat “het lang verwachte Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen hetzelfde lot dreigde te ondergaan” (Kuijken, 1994:30). De voorziene inspraakronden werden hier immers afgewezen door gemeentebesturen “onder druk van de landbouw” (ibidem). Dit toonde niet alleen aan dat ook de discussies over ruimtelijke planning zeer gevoelig lagen, maar ook dat de door de overheid opgezette experimenten inzake inspraak en participatie niet goed functioneerden. In een analyse van het falen van de GHS, wordt er op gewezen dat “De Groene Hoofdstructuur mislukte op het moment dat een breed maatschappelijk overleg werd georganiseerd” (De Roo, 2001: 366-367).

5.3.4 Het institutionaliseringsproces tot 1995. Meer dan de Groene Hoofdstructuur

Niettegenstaande in de periode 1990-1994 het debat rond het natuurbeleid gedomineerd werd door de GHS, beperkte het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid zich hier niet toe. Gemeentelijke Natuurontwikkelingsplannen (GNOPs), Ecologische Impulsgebieden (EIG) en Regionale Landschappen werden ontwikkeld als nieuwe instrumenten voor een ‘offensief natuurbeleid’. De laatste twee vormden samen met de GHS ‘de pijlers voor een offensief gebiedsgericht natuurbeleid’ (De Batselier, 1992). Op regelgevend vlak was er o.a. het Vegetatiewijzigingsbesluit, het Duinendecreet, en de voorbereiding voor het nieuwe Decreet op het natuurbehoud. Tenslotte werd op het terrein werk gemaakt van de verwerving van natuurterreinen door overheid en terrein-beherende verenigingen, werden de eerste natuurontwikkelingsprojecten uitgevoerd, werd het ambtelijk draagvlak versterkt en werd een impuls gegeven aan het wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot natuurontwikkeling (zie 5.5).

5.3.4.1 Gemeentelijke Natuurontwikkelingsplannen, Ecologische Impulsgebieden en Regionale Landschappen: drie instrumenten voor een ‘offensief natuurbeleid’

De Gemeentelijke Natuurontwikkelingsplannen (GNOPs)

Dat ‘natuurontwikkeling’ dominant is binnen het in deze periode vigerende discours inzake natuurbeleid, blijkt o.a. uit de zogenaamde Gemeentelijke Natuurontwikkelingsplannen (GNOPs). Deze GNOPs konden worden afgesloten in het kader van de gemeentelijke milieuconvenants. Met de opmaak van de GNOPs, kregen de gemeenten een nieuwe (gesubsidieerde) taak toebedeeld inzake natuurbeleid. Omdat de gemeente in het Vlaamse Gewest niet met de uitvoering van natuurbehoud is belast, mag het belang van het plannende gedeelte van deze GNOPs niet worden overschat. Van Hoorick besluit dan ook dat het “een plan is op het verkeerde niveau” (Van Hoorick, 2000: 365). Het belang van het convenant als stimulans voor de opmaak van GNOPs mag evenmin worden onderschat, gezien er naar aanleiding van het eerste gemeentelijk milieuconvenant 1992-1996 door 295 van de 308 Vlaamse gemeenten een GNOP werd opgesteld (Weyembergh, 2001). Niettegenstaande de GNOPs van een sterk wisselende kwaliteit waren, hadden ze toch de verdienste natuurbeleid op de agenda van vele lokale besturen te plaatsen. In de vervolgonvenants (1997-1999 en 2000-2001) en de latere samenwerkingsovereenkomst (2003-2007) wordt de nadruk gelegd op de uitvoering van het GNOP via natuur(ontwikkelings)projecten. Dit leidde uiteindelijk tot 269 natuurprojecten,

goedgekeurd tussen 1 januari 1997 en 1 maart 2001 (Weyembergh, 2001), ondersteund met circa 58 miljoen Belgische frank (ca. 1.450.000 euro) aan subsidies van de Vlaamse overheid.

Met het afsluiten van de convenants werden naast de lokale besturen ook andere actoren betrokken bij het natuurbeleid. Ten eerste werd met de opmaak van de GNOPs, die werd uitbesteed aan talrijke studie bureaus, voor het eerst de markt als nieuwe actor op relatief grote schaal in het natuurbeleid geïntroduceerd. Sommige studie bureaus werden zelfs naar aanleiding van deze plannen opgericht en zijn intussen verdwenen. Ten tweede werd met de installatie van de lokale milieu-adviesraden en de zogenaamde GNOP-begeleidingscommissies, een poging ondernomen overleg en inspraak te organiseren. Op deze wijze traden vertegenwoordigers van diverse socio-culturele verenigingen vaak voor het eerst in overleg over een lokaal milieu- en natuurbeleid. Dat dit niet vlekkeloos verliep, bleek uit diverse analyses omtrent samenstelling en werking van deze adviesraden, waarin de lokale raden “een noodzakelijke maar onvoldoende stap in de richting van participatie” worden genoemd (o.a. Bogaert et al., 1994; Gysen et al., 2001: 75). Een aanzienlijk deel van de adviesraden (+50%) heeft te maken met een oneigenlijke samenstelling (o.a. politici of gemeentepersoneel als stemgerechtigd lid) en ervaart invloed van politieke mandatarissen op de inhoud van de adviezen. De impact van de geleverde adviezen op het gemeentelijk milieubeleid wordt niet hoog ingeschat.

De Ecologische Impulsgebieden (EIG)

Belangrijke pijlers van het offensief gebiedsgericht natuurbeleid dat toenmalig minister De Batselier wenste te voeren, waren naast de GHS, de Ecologische Impulsgebieden (EIG) en de Regionale Landschappen. Met de EIG wou de overheid “het signaal geven dat het menens is met het natuurbeleid. Daarom bundelen de overheid en het privé-initiatief nu al hun krachten in wat de Ecologische Impulsgebieden wordt genoemd” (De Batselier, 1993b: 21). De EIG werden beschouwd als beleidsvoorbereidende pilootprojecten die aan de buitenwereld “de overstap naar een offensief, gebiedsgericht beleid door daadwerkelijke realisaties” dienden te tonen (De Batselier, 1992b: 66). Per provincie werd een gelijkaardig EIG opgestart: EIG Ijzervallei (3/05/1992), EIG Schelde-Dender-Durme (12/09/1992), EIG Zwarte Beek (7/11/1992), EIG Demer- Dijle en EIG Turnhouts Vennegebied (3/06/1993), later aangevuld met EIG Bovenschelde, EIG Limburgs Vijvergebied en EIG Grensmaas. Volgende impulsen werden voorzien binnen de EIG: een onderbouwd aankoopbeleid in samenwerking met natuurverenigingen; het uitvoeren van natuurontwikkelingsprojecten; beheersactiviteiten in uitvoering van een globale beleidsvisie van het gebied, onder andere door middel van beheersovereenkomsten; en educatieve projecten die het maatschappelijk draagvlak van het beleid moeten vergroten (De Batselier, 1992a). Opmerkelijk was de uitdrukkelijke aandacht voor het ‘maatschappelijk draagvlak’ voor dit beleid. Deze aandacht kreeg onder andere vorm door het instellen van begeleidende stuurgroepen (‘kleine’ en ‘grote’) en een algemene vergadering als klankbord. Waar de zogenaamde kleine stuurgroep een uitsluitend ambtelijke stuurgroep was, had de grote stuurgroep dezelfde leden, aangevuld met vertegenwoordigers uit natuur- en landbouworganisaties. In de algemene vergadering zetelden ook overige representatieve socio-culturele verenigingen, economische verenigingen en de betrokken gemeenten. Door het betrekken van diverse sectoren (ambtelijk) en besturen (politiek) beoogden de EIG een geïntegreerde aanpak en het versterken van het bestuurlijk draagvlak voor natuurbeleid. Het streven naar overleg en consensus binnen de stuurgroepen verliep in de praktijk echter niet altijd even gemakkelijk en leidde o.a. in het geval van het EIG Turnhouts Vennengebied (zie hoofdstuk 8) zelfs tot een doelstellingnota die “niet gedragen werd door de stuurgroep” (De Batselier 1994: 33). De

inspraak- en overlegstructuren vormden zelfs onderwerp van parlementaire tussenkomsten, waarbij werd gesteld dat deze inspraak niet werkte. In zijn antwoord verwees de minister naar de obstructie vanuit één groep actoren en maakte de koppeling met de obstructie tegen de GHS: “Ik moet evenwel vaststellen dat er één sector, met name de landbouw, een bewuste obstructie voert om de werking van de ecologische impulsgebieden te hypothekeren en dat zij geen bereidheid betonen om door overleg en discussie tot de door mij gevraagde consensus te komen noch over afbakening, doelstellingen en concrete projecten. Dezelfde ervaring heb ik reeds opgedaan bij de voorstelling van het voorontwerp van Groene Hoofdstructuur” (BVA, nr. 21, 10 oktober 1994, vraag nr. 272, d.d. 29 augustus 1994). De parlementaire vragen gaven echter ook aan dat het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor EIG “niet onverdeeld” was (Bogaert, 1995: 143). De EIG vormden niet enkel pilootprojecten voor een offensief natuurbeleid, maar ook voor ‘nieuwe’ vormen van overleg en inspraak met andere actoren. Hoe moeizaam dit ook verliep, de EIG leerden het gebiedsgericht natuurbeleid “over de administratieve grenzen heen te kijken” (Germonprez, 1997:32).

De Regionale Landschappen (RL)

Een volgende pijler voor het offensief natuurbeleid waren de Regionale Landschappen (RL). Deze Regionale Landschappen kenden, net zomin als de EIG, een decretale onderbouwing en konden hiermee worden beschouwd als “buitenwettelijke gebiedscategorieën” (Van Hoorick, 2000: 451). Hiermee werd geïllustreerd dat de overheid voor het natuurbeleid in aanvang in belangrijke mate inzette op veeleer informele regels. Voor de Regionale Landschappen werd later, in 1997, via art. 54 van het Decreet Natuurbehoud (zie 5.4.2.2) een rechtsgrond voorzien. In 1992 werden vijf pilootprojecten van regionale landschappen opgestart, met name RL Hoge Kempen (nu Kempen en Maasland), RL Noord-Hageland, RL Herk en Mombeek, RL West-Vlaams Heuvelland en RL Vlaamse Ardennen (MINA-raad, 2001). In 2002 kende Vlaanderen 8 erkende Regionale Landschappen die bijna 1/3 van Vlaamse oppervlakte als werkingsgebied hebben (MINA-raad, 2002). Regionale Landschappen beoogden de ecologische en cultuurhistorische rijkdom van een streek, als “toetssteen” te laten gelden voor de sociaal-economische ontwikkeling van de regio (Van Hoorick, 2000: 556).

Initieel werden Regionale Landschappen gezien als “samenwerkingsverbanden voor een aantal gemeenten en natuurverenigingen t.b.v. een verbetering van het leefmilieu in overleg met alle plaatselijke actieve sectoren” (Beleidsbrief 1994:33), veeleer dan als een gebiedscategorie. De aanduiding van een werkingsgebied leidt dan ook niet tot bijkomende verplichtende beschermingsmaatregelen, maar beoogt hoofdzakelijk het tot stand brengen van overleg en samenwerking tussen de betrokken doelgroepen. In eerste instantie worden bij de werking van regionale landschappen de lokale besturen betrokken. Zowel de provincies als de gemeenten kregen een actieve rol bij de werking van de regionale landschappen, wat zich zowel vertaalt in het door deze besturen ter beschikking stellen van financiering, als in de samenstelling van de bestuursorganen (Raad van Bestuur en Algemene Vergadering). De samenstelling van deze bestuursorganen vormde later een punt van aandacht in de adviezen van de MINA-raad: “De inbreng van natuurbehoudszijde in de bestuursorganen moet alleszins gegarandeerd zijn, vermits het gaat om een instrument van natuurbeleid” (MINA-raad, 2002: 10). In tweede instantie werd met de Regionale Landschappen een nieuw instrument van overleg, inspraak en samenwerking voor het middenveld gecreëerd. Naast de vertegenwoordigers van provincies en gemeenten, werden ook andere actoren zoals natuur- en milieuverenigingen, toeristische verenigingen, landbouworganisaties, wildbeheerseenheden opgenomen als werkende leden en vertegenwoordigers van diverse administraties (o.a. AMINAL,

AROHM, Toerisme Vlaanderen, VLM, VMW, ALT en gemeentelijke milieu-ambtenaren) opgenomen als adviserende leden. De van bij de aanvang beoogde overlegfunctie van de Regionale Landschappen impliceerde zowel de introductie van nieuwe actoren bij het natuurbeleid als de introductie van nieuwe samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld intercommunaal).

Gezien de betrokkenheid van een groot aantal actoren bij de werking van de Regionale Landschappen wordt deze Regionale Landschappen bij de verdere ontwikkeling van het natuurbeleid (o.a. in het latere Natuurdecreet) een belangrijke plaats toegedicht inzake draagvlak- en doelgroepenbeleid.

5.3.4.2 Vegetatiewijzigingsbesluit en Duinendecreet als nieuwe regels binnen het natuurbeleid

Het institutionaliseringsproces van de vernieuwde inzichten inzake natuurontwikkeling en offensief natuurbeleid voltrok zich niet alleen in nieuwe, niet decretaal onderbouwde of informele instrumenten voor een offensief natuurbeleid (GNOPs, EIG, RL), maar ook in formele regelgeving. In de periode 1990-1995 vormden het Vegetatiewijzigingsbesluit en het Duinendecreet de twee belangrijkste vernieuwingen in het natuurbehoudsrecht. In dezelfde periode werd ook gestart met de voorbereiding van het nieuwe Natuurdecreet (zie 5.4).

Het Vegetatiewijzigingsbesluit

Om de natuurwaarden ook buiten reservaatgebieden beter te kunnen beschermen, werd door de natuurverenigingen reeds jaren gepleit voor een vergunningsplicht voor de wijziging van ecologisch waardevolle vegetaties en van lijn- en puntvormige landschapselementen. Op basis van de Wet op het natuurbehoud (1973) werd uiteindelijk in 1991 een besluit uitgevaardigd dat kaderde in het vooropgestelde gebiedsgerichte beleid (Kelchtermans, 1990). In tegenstelling tot wat in het Natuurontwikkelingsplan werd gesuggereerd, werd dit Vegetatiewijzigingsbesluit (B.Vl.R. 04.12.1991, B.S. 24.03.1992) niet op de wetgeving Ruimtelijke Ordening geënt, doch op de Wet op het natuurbehoud. Als verklaring hiervoor werd in juridische analyses gerefereerd aan de politieke onwil van de opeenvolgende ministers van ruimtelijke ordening en het verzet vanuit landbouwkringen (Van den Berghe, 1992).

Bij het Vegetatiewijzigingsbesluit lag de klemtoon op klassieke soort- en gebiedsbescherming, veeleer dan op nieuwe inzichten inzake natuurontwikkeling. Toch vormde de vergunningsplicht een bijkomend instrument voor het vernieuwd natuurbeleid. Niettemin werd volgens juristen vrij snel duidelijk dat dit nieuwe instrument niet volstond om de natuur buiten de reservaten afdoende te beschermen, "noch om de 'groene hoofdstructuur' of de 'ecologische infrastructuur' te beschermen" (De Roo, 1995: 268). Vanuit de natuurbeschermingsbeweging werd dan ook bepleit de bestaande Wet op het natuurbehoud verder aan te passen of zelfs te vervangen door een nieuw Decreet op het natuurbehoud. Het is overigens opvallend hoe weinig aandacht in de pleidooien van natuurbeschermers werd besteed aan een beter vervolgings- of handhavingsbeleid op basis van de op dat ogenblik bestaande regelgeving. De klemtoon van het discours inzake regelgeving lag van bij de aanvang op het uitvaardigen van nieuwe regels. Onderzoek inzake het vervolgings- en handhavingsbeleid inzake milieudelicten in Vlaanderen voor de periode 1989-1991, leerde dat ook binnen de parketten relatief weinig aandacht werd besteed aan handhaving terzake. Van het totaal aantal vastgestelde milieudelicten maakten de vastgestelde inbreuken inzake natuurbehoud niet 1 % uit (Van den Berghe et al. (ed.), 1994).

Het Duinendecreet

In 1993 werd de Wet op het natuurbehoud bij decreet aangevuld met een hoofdstuk IX 'specifieke bepalingen voor de maritieme duinstreek', het zogenaamde Duinendecreet (Decreet 14 .07.1993, B.S. 31.08.1993). Belangrijk is dat dit Duinendecreet een voorwaardelijk decreet was, waarbij de bescherming afhankelijk werd gesteld van een aanduiding door de Vlaamse regering, met een daaropvolgende bekrachtiging door de Vlaamse Raad (art. 52 par.3 Wet natuurbehoud). Omdat het decreet in eerste instantie een bouwverbod inhield (met uitzonderingsbepalingen voor landbouwers), ongeacht de gewestplanbestemming, was het logisch dat er voornamelijk door eigenaars protest werd aangetekend (Flamey et al., 1995). Dit protest appelleerde aan "de ondemocratische" totstandkoming van het Duinendecreet en de aanduiding van de gebieden (De Roo, 1995: 271). De aanduiding van de gebieden gebeurde door het Instituut voor Natuurbehoud en hield rekening met vier criteria, waaronder de ontwerpkaarten van de GHS. De aanduidingsprocedure voorzag niet in inspraak of participatie voor de eigenaars, zelfs niet in de eindfase van het beleidsproces. Aanhoudend protest van deze actoren droeg er echter toe bij dat de bekrachtigingsprocedure door de Vlaamse Raad opgesplitst werd in een voorlopige en een definitieve fase, waardoor de organisatie van een openbaar onderzoek alsnog mogelijk werd gemaakt (B.VL.Reg. 02.03.1994, B.S. 9.4.1994). Uiteindelijk leidde dit openbaar onderzoek tot het schrappen van ca. 64 hectare percelen kleiner dan 2 hectare en tot de toevoeging van 167 hectare bijkomende gebieden die bij de eerste aanduiding werden vergeten. De totale oppervlakte aan beschermde duingebieden kwam hiermee op 1.098 hectare (Provoost, 1999).

Het Duinendecreet en de wijzigingen hiervan, maakten onderwerp uit van uitvoerige besprekingen binnen de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud van de Vlaamse Raad, die tot twee maal toe op de valreep overeenstemming bereikte (De Roo, 1995; Stryckers, 1996). Naast het protest tegen het Duinendecreet, werden vanuit een coalitie van natuur- en milieuorganisaties (Natuurreservaten, WWF, BBL en Greenpeace) diverse ondersteunende acties opgezet. Deze acties resulteerden o.a. in een door 40.000 mensen ondertekende petitie, die moest aantonen dat er wel degelijk draagvlak bestond (Natuurreservaten, 1994). Het Duinendecreet leerde hiernaast echter op zijn minst drie andere belangrijke zaken over het draagvlakaspect binnen het natuurbeleid op dat ogenblik.

Ten eerste valt op dat de wetgever aanvankelijk niet voorzag in participatie, zelfs niet in haar laagste ambitieniveau. Dit is opvallend gezien er door de afbakening en bescherming toch diverse actoren (eigenaars, gebruikers) waren betrokken. Ten tweede werd pas na aandringen van actoren, andere dan de overheid, overgegaan tot het instellen van een openbaar onderzoek. Ten derde werd op deze eis tot democratisering, ongeacht zijn eerder oppositioneel karakter, vanuit de sector natuur terughoudend gereageerd. Naast de vrees voor een verhoogde bouwkoorts in de duinen bij het organiseren van een openbaar onderzoek voor de aanduiding, ziet deze sector dit als "een nieuwe vorm van legistiek, waarbij de politieke consensus die bij een meerderheid van de parlementsleden normaal vereist wordt bij de totstandkoming van een decreet, als uiting van de "wil van het volk", nog niet helemaal bereikt lijkt te zijn" (Stryckers, 1996: 792).

Naar analogie met de in de Vlaamse Raad en de media gevoerde discussies over de GHS, lieten ook de discussies over het Duinendecreet duidelijk zien dat het opleggen van beperkingen inzake eigendoms- en gebruiksrecht voor het voeren van een 'offensief natuurbeleid' op veel draagvlakproblemen zou stuiten. Een uitspraak van het Arbitragehof (Arrest 41/95, 6.6.1995) met betrek-

king tot het Duinendecreet bevestigde dat de decreetgever maatregelen inzake natuurbehoud kan uitvaardigen die het eigendomsrecht treffen. Een essentiële vraag voor het toekomstige natuurbeleid was dan ook vooral of er voldoende draagvlak (maatschappelijk én bestuurlijk) kon worden gevonden voor gelijkaardige maatregelen, en op welke wijze dit draagvlak binnen het beleid verder aandacht zou krijgen.

5.4 Het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid na de Groene Hoofdstructuur: 1995-2002

In de voorgaande periode (1989-1995) trad er een belangrijke discursieve vernieuwing op rond de begrippen natuurontwikkeling en draagvlak. Beide begrippen deden hun intrede in het beleidsdiscours inzake natuur, maar kenden slechts moeizaam vertaling in (hoofdzakelijk informele) regels en hulpbronnen. Zo ging bij het gevoerde natuurbeleid de aandacht hoofdzakelijk uit naar de passieve dimensie van draagvlak (aanvaardingsproblemen). Van een actieve dimensie - zelfs met gering ambitieniveau - was amper sprake. De eerste experimenten met participatie verliepen moeizaam en toonden aan dat de aanzetten tot multi-actor en multi-level beleid werden bemoeilijkt door sterk uiteenlopende belangen, nu ook vertaald in tegendiscoursen.

De ontwikkelingen in het belendend beleidsveld landbouw én vooral de koppeling van deze ontwikkelingen aan het natuurbeleid, bepaalden het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid in sterke mate. Een belangrijk gevolg was de introductie van nieuwe actoren en coalities die, in tegenstelling tot de coalities uit de eerste periode (1970-1989), vooral het karakter hadden van 'challenging coalitions'.

De conflicterende belangen tussen hoofdzakelijk landbouw en natuur (milieu) inzake het mestbeleid, leidden in deze periode zelfs tot 'de val' van de Vlaamse regering (15 maart 1995), die uiteindelijk toch haar legislatuur zou uitregeren. Ook bij de hierop volgende regeringsonderhandelingen vormt dit conflict een belangrijk aandachtspunt, met o.a. een versoepeling van het MAP tot gevolg (Tastenhoye,1996). In tegenstelling tot de vrij uitgebreide aandacht in het Regeerakkoord voor het MAP, werd aan de GHS één alinea besteed: "De schaarse natuurwaarden in Vlaanderen moeten op een afdoende wijze behouden, hersteld en ontwikkeld worden via het concept van Groene Hoofdstructuur. De afbakening van de gebiedscategorieën zal gebeuren in het kader van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen" (Regeringsverklaring,1995: 29). Het hoge conflictgehalte van het concept GHS zorgde ervoor dat het begrip uit het beleidsdiscours zou verdwijnen.

Het 'einde' van de GHS betekende echter niet het einde van het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid. Verdere institutionalisering, in de vorm van de inzet van hulpbronnen, voltrok zich o.a. via de uitbouw van de 'natuur-ambtenarij' en via toegenomen investeringen in reservatenverwerving door twee actoren: natuurverenigingen en overheid (zie 5.5). De periode 1995-2002 werd bovendien gekenmerkt door het opstellen en in voege treden van nieuwe (voornamelijk formele) regels en dit niet in het minst door een nieuw regelgevend kader met het zogenaamde Natuurdecreet (zie 5.4.2). Bovendien werd door toedoen van Europa steeds duidelijker dat het natuurbeleid niet alleen in toenemende mate kenmerken vertoont van multi-actor beleid, maar evenzeer van multi-level beleid (zie 5.4.1).

5.4.1 Het tweede Europees Jaar voor het Natuurbehoud (1995) en het groeiende belang van het Europese natuurbeleid

5.4.1.1 Het tweede Europees Jaar voor het Natuurbehoud (1995)

Door de Raad van Europa werd 1995 uitgeroepen tot het tweede Europees Jaar voor het Natuurbehoud (EJNB). Een kwarteeuw na het eerste Europees Jaar voor het Natuurbehoud werden drie doelstellingen beoogd: “1. De evaluatie van de toestand van de natuur, 25 jaar na het eerste natuurbehoudsjaar; 2. Het schenken van aandacht aan de natuur buiten de reservaten; 3. Het bewustmaken van de lokale besturen van de noodzaak van natuurbehoud” (De Batselier, 1994: 35). De toenmalige Gemeenschapsminister haalde dit EJNB aan als bijkomend argument om “daadwerkelijke realisaties” inzake GHS, GNOPs, EIG en Regionale Landschappen als beleids optie te formuleren (idem: 36). Ook door andere actoren, zoals de natuurverenigingen, werd dit EJNB aangegrepen om het eigen discours te versterken. Zo werd door Natuurreservaten in het kader van dit EJNB, met steun van de overheid, de campagne ‘Onze gemeente natuurlijk’ opgezet. Hiermee beoogde deze vereniging niet alleen duurzame projecten op het terrein te realiseren, maar tevens de gemeentebesturen en partners uit lokale adviesraden op intensieve wijze te betrekken (Natuurreservaten vzw, 1995). Uiteindelijk leidde deze campagne in 30 gemeenten tot het ondertekenen van een charter voor een goed ruimtelijk en natuurbeleid en werden er in 55 gemeenten initiatieven genomen. Het gegeven dat dit in 6 gemeenten bovendien gebeurde zonder steun van het gemeentebestuur en dat de beoogde 100 deelnemende gemeenten niet werden gehaald (Natuurreservaten vzw, 1996), gaf aan dat een lokaal politiek draagvlak voor natuurbeleid geen evidentie is. In het EJNB 1995 ondersteunde de Vlaamse overheid naast deze campagne nog 11 overige projecten van o.a. de BBL (‘Natuurgerichte recreatie in de kijker’), het WWF (brochure ‘Natuur op bestelling’) en het Centrum voor Privé-Bosbouw (Colloquium ‘Het privé-bos en de boseigenaar’). De overheid zelf gaf nieuwsbrieven en een brochure ‘Natuurbehoud in Vlaanderen’ uit (AMINAL afdeling Natuur, 1995). Naar aanleiding van het EJNB 1995 werd tenslotte het Aardgasnatuurfonds opgericht, ter ondersteuning van natuur in de stedelijke sfeer. Dit fonds wordt beheerd door de Koning Boudewijnstichting en introduceerde de Belgische gasindustrie als nieuwe actor (financier) in het natuurbeleid. Dat dit zonder veel discussie gebeurde is opmerkelijk, omdat de introductie van de industrie als nieuwe actor in het natuurbeleid in de tweede helft van de jaren ‘90 wel degelijk stof deed opwaaien. Zo leidde de structurele samenwerking tussen Natuurreservaten en Electrabel niet alleen intern tot een aantal spanningen, wat o.a. resulteerde in een soort deontologische code voor nieuwe samenwerkingsverbanden, maar leverde deze samenwerking ook extern kritiek op. Deze spanningen illustreerden dat de introductie van nieuwe actoren en coalities (hier Natuurreservaten en Electrabel) kan interfereren met oude coalities (princiepelijk ontslag van leden, wrijvingen met overige milieu-organisaties).

5.4.1.2 Het groeiende belang van het Europese natuurbeleid

Het EJNB 1995 had vooral een sensibiliserende functie en een slechts beperkte impact op het Vlaamse natuurbeleid. De impact van het internationaal natuurbeleid op het Vlaamse natuurbeleid werd in deze periode daarentegen groter. Deze impact nam toe door het uitvaardigen van nieuwe regels, zoals internationale conventies (bv. Biodiversiteitsverdrag) en richtlijnen (bv. Habitatrichtlijn), maar voor bijvoorbeeld de Europese Commissie ook via de mogelijkheid tot ingebrekestelling en eventuele veroordelingen door het Europese Hof van Justitie. De koppeling van de toekenning van gelden uit de structuurfondsen zoals LIFE aan het nakomen van de verplich-

tingen uit deze richtlijnen versterkte de impact van Europa op het natuurbeleid van de lidstaten (Zouwen et al., 2002).

Overheid en natuurverenigingen verwezen ook naar de verplichtingen in deze richtlijnen in hun discours voor een beter natuurbeleid: “Gezien Vlaanderen via de Vogelrichtlijn en de Ramsar en Bonn Conventies, een internationale verantwoordelijkheid heeft aangegaan ten aanzien van het behoud van alle belangrijke waterrijke gebieden op zijn grondgebied is het verder onvoorwaardelijk opofferen van dergelijke gebieden voor economische doeleinden niet langer vanzelfsprekend” (Van den Bossche et al., 1999: 31). Hierbij werd gerefereerd aan de geplande havenuitbreiding in een deel van het Habitatrichtlijngebied ‘Schelde en Durme-estuarium’ (Deurganckdok en Verrebroek-dok), waarrond een juridische procedureslag werd gevoerd tussen milieu-natuurorganisaties en inwoners van Doel enerzijds en de overheid anderzijds (Deweerd, 2001; De Roo et al., 2003). Het appelleren aan de internationale betekenis van natuurwaarden en aan de internationale beschermingsstatus van het gebied droeg ertoe bij dat de werken voor de aanleg van het Deurganckdok werden stilgelegd. De hoge economische belangen zetten de Vlaamse overheid er in 2001 toe aan te beslissen tot de opmaak van een ‘Nooddecreet’ (Decreet 14.12. 2001, BS 20.12.2001), dat o.a. voorzag in de compensatie van de natuurgebieden die door de bouw van het dok zouden verdwijnen. Dit laatste zette dan weer aan tot protest bij getroffen landbouwers (Deweerd, 2002). Dit dossier maakte in ieder geval duidelijk dat de Vlaamse overheid de internationale beschermingsmaatregelen niet zomaar naast zich kan neerleggen, en gaf hiermee een illustratie van een dubbele verschuiving van macht: enerzijds een machtsverschuiving van het Vlaamse naar het internationale politieke niveau en anderzijds een machtsverschuiving naar de subpolitiek, in casu de natuur- en milieuorganisaties en al dan niet georganiseerde burgers, die met de internationale beschermingsmaatregelen over een nieuwe hulpbron beschikken. Hiermee werd anders gezegd een illustratie gegeven van multi-level governance, waarbij Vlaanderen gekneld kwam te zitten tussen Europa én het middenveld.

De natuurverenigingen beroepen zich voornamelijk op de Vogelrichtlijn (79/409/EEG) en de Habitatrichtlijn (92/43/EEG) inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. De Habitatrichtlijn kan om diverse redenen als complementair worden beschouwd aan de Vogelrichtlijn. Zo richt ze zich niet alleen op de bescherming van soorten en natuurlijke habitats met uitzondering van vogels en hun leefgebieden, maar dienen de Habitatrichtlijngebieden samen met de Vogelrichtlijngebieden de kern uit te maken van het Europees ecologisch netwerk: Natura 2000 (Osieck, 1998). Net zoals de Vogelrichtlijn, verplicht de Habitatrichtlijn de Europese lidstaten om op basis van wetenschappelijke criteria ‘speciale beschermingszones’ (SBZ) af te bakenen, wat in Vlaanderen niet zonder problemen verliep. Europa voerde de druk voor het correct implementeren en uitvoeren van de Habitatrichtlijn op. Zo ontving België na het indienen van een eerste lijst met gebieden in 1996, in juli 1999 een officiële ingebrekestelling, gevolgd door een met redenen omkleed advies in februari 2000 en een aankondiging dat het zou worden gedagvaard voor het Europese Hof van Justitie (De Roo, 2001; Dries, 2002). Het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie toonde aan dat de bestaande Vlaamse regelgeving én de gebrekkige aanwijzing niet volstonden om de doelstellingen van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn te realiseren. Op 4 mei 2001 keurde de Vlaamse regering een nieuwe, vervulde lijst met afgebakende gebieden goed, die werd bekrachtigd bij Besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 (B.S. 17.08.2002).

De moeilijkheden bij de implementatie van de Habitatrichtlijn illustreerden het groeiende belang

van het Europees natuurbeleid voor het Vlaamse natuurbeleid. Tegelijkertijd werd duidelijk dat de bestaande regelgeving inzake natuurbehoud niet afdoende was om te voldoen aan de internationale verplichtingen en dat een aanpassing van deze regelgeving noodzakelijk was. De tweede helft van de jaren '90 werd nochtans gekenmerkt door een aantal belangrijke nieuwe regelgevende initiatieven: het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM,1995), het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (Natuurdecreet,1997) en het Decreet houdende de Ruimtelijke Planning (1996), met vervolgens ter uitvoering ervan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997).

5.4.2 Het institutionaliseringsproces via nieuwe regelgeving: het DABM en het Natuurdecreet

5.4.2.1 Het DABM. Een meer geïntegreerd en planmatig natuurbeleid?

Met het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) (B.S. 03.06.1995) beoogde de decreetgever een meer geïntegreerd en planmatig beleid. Zo zorgde dit Decreet voor een juridische verankering van een aantal ondertussen internationaal geldende beginselen, zoals het beginsel van 'preventief handelen', het beginsel 'de vervuiler betaalt', het beginsel van de voorkeur voor brongerichte maatregelen, het 'voorzorgsbeginsel', het 'stand-still-beginsel' (art.1.2.1§2) en het 'integratiebeginsel' (art.1.2.1§3). Dit integratiebeginsel houdt in dat "de eisen inzake milieubescherming ook bij de uitwerking van het beleid in andere sectoren een plaats moeten krijgen" (Van Hoorick, 2000:191), wat volgens sommigen onderstreept dat een "groot gewicht moet worden toegekend aan de milieubelangen" (Lavrysen, 2002: 275). Dit DABM bevestigde het inzicht, dat natuurbeleid niet kon worden beperkt tot een sectorbeleid maar evenzeer als facet ingang moest vinden in andere sectoren. Het DABM stelde bovendien uitdrukkelijk dat het natuurbeleid een onderdeel is van het milieubeleid.

Hiernaast beoogde het DABM een meer planmatig beleid. Dit gebeurde voornamelijk door de introductie van milieuplanning, zowel op het niveau van het gewest, als op het niveau van de provincie en de gemeente. Op gewestelijk niveau is de milieuplanning verplicht en bestaat zij uit het tweejaarlijks opmaken van een milieurapport (MIRA), het vijfjaarlijks opstellen van een milieubeleidsplan (MBP) en het jaarlijks opmaken van een milieujaarprogramma (MJP). Het milieurapport omvat een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van het milieu en van het gevoerde milieubeleid. Dit rapport beoogt de wetenschappelijke onderbouwing van het milieubeleidsplan en van het milieujarrapport. Het milieubeleidsplan bevat de hoofdlijnen van het milieubeleid, vertaald in acties. Ter uitvoering en operationalisering van het milieubeleidsplan wordt jaarlijks een milieujaarprogramma opgesteld, waarin de concreet te nemen maatregelen voor het komende jaar en de daartoe te reserveren begrotingsmiddelen worden opgenomen. Met natuurbeleidsplanning en rapportering werden nieuwe instrumenten geïntroduceerd in het natuurbeleid, die ook verschuivingen inhielden inzake actoren en coalities. Het streven naar een geïntegreerd beleid impliceerde immers bijkomend overleg met andere dan de klassieke natuur- en milieudministraties en sectoren.

In 1996 volgde met het MIRA-2 het eerste milieu- en natuurrapport met een bij decreet (DABM) onderbouwde status, waarin o.a. werd gerapporteerd over het verlies aan biodiversiteit (Verbruggen (red.), 1996). Eén jaar later werd met de goedkeuring van het Natuurdecreet (zie hierna) voorzien in de tweejaarlijkse opmaak van een natuurrapport (NARA). Dit rapport, opgesteld door

het Instituut van Natuurbehoud, dient volgens het Natuurdecreet een herkenbaar en integraal onderdeel van het Milieurapport uit te maken. Bij het verschijnen van het eerste Natuurrapport in 1999, werd gesteld dat dit rapport “een tweelingrapport vormt met de MIRA-rapportering, die traditioneel vooral de nadruk legt op bredere milieu-aspecten” (Kuijken (red.), 1999: 1). In tegenstelling tot het MIRA concentreert het NARA zich op de toestand van de natuur.

Terwijl het MINA-plan 2000 (zie 5.3.2.1) in feite kan worden beschouwd als het eerste milieubeleidsplan in Vlaanderen, verscheen formeel (want gebaseerd op het DABM) in 1997 het ‘eerste Vlaamse milieubeleidsplan 1997-2001’ (MINA-plan 2). Dit MINA-plan 2 stelde een verdere institutionalisering van het natuurbeleid in het vooruitzicht. Zo werden o.a. het ‘afbakenen en verder invullen van een Natuurlijke Structuur voor Vlaanderen’ (actie 104) en ‘de uitvoering van het decreet op het Natuurbehoud en het Natuurlijke Milieu’ (actie 120) als bindende acties opgenomen. Opmerkelijk hierbij was dat niet langer gepraat werd over dé ‘Groene Hoofdstructuur’. Door het opnemen als bindende actie kreeg de ecologische netwerkgedachte, weliswaar onder de nieuwe naam ‘natuurlijke structuur’, een formele rechtsgrond. De bindende acties werden de volgende jaren echter slechts ten dele (of niet) uitgevoerd, en ongewijzigd of enigszins bijgesteld herhaald in het volgende milieubeleidsplan (2003-2007). In het advies van de MiNa-Raad over het ontwerp-milieubeleidsplan 2003-2007, werd dan ook kritiek geuit op het lage ambitieniveau van dit nieuwe plan: “Een eerste plandoelstelling gaat uit van de volledige afbakening van het ecologisch netwerk. Deze plandoelstelling betekent het verschuiven van de doelstelling van MINA-plan 2 in zijn geheel naar eind 2007. Het MINA-plan 2 bevatte reeds de bindende doelstelling om tegen 2003 het Vlaams Ecologisch Netwerk (zie hierna) volledig af te bakenen. Voorgaande plandoelstelling van het ontwerp-milieubeleidsplan 2003-2007 druist dus in tegen het Vlaams regeerakkoord en tegen het Natuurdecreet” (MiNa-Raad, 2002: 100). Dit Natuurdecreet voorzag inzake planning bovendien in concrete acties opgenomen in het vijfjaarlijks natuurbeleidsplan, dat wordt beschouwd als ‘een actieplan’ kaderend in het milieubeleidsplan (art.11 Natuurdecreet). Naar analogie met het milieubeleidsplan voorziet het Natuurdecreet dat het natuurbeleidsplan verschillende deelplannen omvat waaronder de deelplannen ‘doelgroepenbeleid’ en ‘ondersteuningsbeleid voor lokale besturen’. Daar het natuurbeleidsplan op dit ogenblik (2003) nog niet werd gepubliceerd, is het onmogelijk aan te geven hoe deze aandacht voor bijvoorbeeld doelgroepen zijn vertaling vindt in concrete acties.

5.4.2.2 Het Natuurdecreet. Een nieuwe mijlpaal voor het natuurbeleid?

In het licht van de bespreking van het DABM werd reeds gerefereerd aan het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (Natuurdecreet) (B.S. 10.01.1998) voor wat de opmaak van het Natuurrapport en het natuurbeleidsplan betreft. Het Natuurdecreet bepaalt bovendien dat het natuurbeleid aansluit bij de beginselen van het milieubeleid zoals geformuleerd in het DABM. Vooraleer echter verder wordt ingegaan op de inhoud van het Natuurdecreet, volgt een beschrijving van de totstandkoming van dit decreet.

5.4.2.2.1 De moeizame totstandkoming van het Natuurdecreet

Niettegenstaande het uitwerken van een Natuurdecreet onder impuls van voornamelijk Natuurreservaten, sinds 1990 een issue werd op de beleidsagenda van de achtereenvolgende ministers voor leefmilieu (cf. beleidsnota’s), duurde het tot 1997 vooraleer het Natuurdecreet werd goedgekeurd.

Tijdens de voorgaande legislatuur, onder toenmalig minister De Batselier, werd op 8 maart 1995 een 'ontwerp van decreet inzake het natuurbehoud en het natuurlijk milieu', principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering (De Roo, 1995; Styckers, 1996; Van Hoorick, 2000). Als doorslaggevende reden voor het opmaken van een nieuw decreet werd, blijkens de Memorie van Toelichting, het totstandbrengen van een decretale basis voor de Groene Hoofdstructuur, als uitvoering van de internationale verplichtingen inzake de realisatie van een stelsel beschermde gebieden (Habitatrichtlijn en Biodiversiteitsverdrag) aangehaald. Ook nu weer werden internationale verplichtingen dus als een belangrijk argument aangehaald. Zowel de Mina-raad, de SERV als de Vlaamse Hoge Raad voor het Natuurbehoud bleken principieel achter het ontwerp-decreet te staan, met uitzondering van één actor: de Boerenbond (De Roo, 1995: 278). Op aandringen van de landbouwsector werden overgangsbepalingen ingevoerd (o.a. uitzonderingsbepalingen voor landbouwbedrijven), die door de hiervoor aangehaalde adviesraden negatief werden onthaald. Het in deze periode (1994-1995) hoog oplopende conflict tussen landbouw en natuur leidde ertoe dat het ontwerpdecreet vervolgens van het voorplan verdween. In de eerste beleidsnota van de nieuwe minister voor Leefmilieu Theo Kelchtermans wordt echter gesteld dat "prioritair werk zal worden gemaakt van het decreet op het natuurbehoud en het natuurlijk milieu" (Kelchtermans, 1995: 46), later herhaald als bindende actie in het Mina-plan 2.

Bezieler van dit nieuwe decreet was Hugo Abts, ex-voorzitter van Natuurreservaten, die adviseur werd op het milieukabinet. Rond deze periode vonden ook andere ex-(beleids)medewerkers van Natuurreservaten hun weg naar ministeriële kabinetten, wat een tijdelijke 'leegloop' van de eigen beleidswerking met zich meebracht, en tegelijkertijd ook intern de discussie over de afstand tot de (politieke) macht reactiveerde. Punt van discussie vormde o.a. de vaststelling dat sommige ex-medewerkers hun kabinetsfunctie combineerden met een bestuursfunctie binnen de vereniging. De (te) geringe afstand tot de politieke macht van Natuurreservaten in deze periode droeg ook bij tot de erosie van coalities binnen de milieubeweging. Waar de Vlaamse media bij de goedkeuring van een nieuw ontwerp-decreet (1996), het aanvankelijk hadden over "de verzoening tussen landbouw en natuur", liet de koepel van de milieuverenigingen, de Bond Beter Leefmilieu, duidelijk verstaan dat niet dé milieubeweging bij het overleg was betrokken, maar alleen de vzw Natuurreservaten. Hiermee miskende deze natuurvereniging niet alleen de koepelfunctie van de Bond Beter Leefmilieu, maar vooral de rol van de officiële overleg- en adviesorganen als de Mina-raad (Martens, 1996).

Een essentiële rol bij het totstandkomen van het Natuurdecreet werd vervuld door het Forum Natuur en Landbouw, waarin leden van landbouworganisaties (Boerenbond en ABS) en natuurverenigingen (Natuurreservaten en de Wielewaal) elkaar ontmoetten. Dit forum kwam tot stand op vraag van de Boerenbond "om het wantrouwen dat de relatie tussen de landbouw- en natuursector jaren had vertroebeld, weg te nemen" en ging terug op een protocol, gesloten op 5 juni 1997 door toedoen van toenmalig minister van Leefmilieu Theo Kelchtermans (Dejongh et al., 2001: 349). Dit overlegplatform, dat zich in deze periode ook boog over andere dossiers zoals het mestbeleid en inrichtingsprojecten, vergaderde onder voorzitterschap van de Vlaamse minister van Leefmilieu (of zijn afgevaardigde) en onder ondervoorzitterschap van de Vlaamse minister van Landbouw (of zijn afgevaardigde). Het secretariaat werd waargenomen door de VLM. De werking van dit Forum werd door de Minister positief geëvalueerd en bestendigd via het uitvaardigen van een Besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999, omdat het "het constructieve overleg tussen het natuurbehoud, de landbouw en het beleid ten goede komt" (B.S. 10.08.1999: 29.877-29.878). Om het hoofd te bieden aan de kritiek dat het Forum de rol van bestaande overleg- en adviesorganen zou uithollen,

vermeldde het besluit: “Het Forum heeft geen adviestaak en doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de bestaande adviesraden” (art. 2). In de praktijk was het natuurbeleid hiermee echter een overlegorgaan rijker, dat volgens sommige actoren ‘ontmijnend’ werkte bij de voorbereiding van het nieuwe Natuurdecreet (Dejongh et al., 2001: 350). Andere actoren meenden echter dat het aan de basis lag van een afgezwakt kaderdecreet, waarin de landbouw op een opvallende manier werd gespaard (Dua, 1996).

Dat het Natuurdecreet wordt beschouwd als een compromisdecreet (natuur-landbouw), betekent echter niet dat het uiteindelijk zonder slag of stoot werd goedgekeurd. Inhoudelijke discussies betroffen de oppervlakte doelstellingen (en de criteria voor afbakening), de termijnen voor realisatie én vooral de uit het decreet voortvloeiende beperkingen en eventuele compenserende maatregelen. De reeks tumultueuze parlementaire besprekingen die aan de goedkeuring voorafgingen, toonden niet alleen verdeeldheid tussen politieke partijen onderling, maar vooral voor de CVP - net zoals bij de vroegere besprekingen van de GHS - ook binnen het eigen partijpolitieke netwerk. Een tijdlang vormden de besprekingen rond het Natuurdecreet een belangrijk issue in de Vlaamse media, met vaak polariserende krantenkoppen tot gevolg: “Boerenbond brengt decreet Natuurbehoud in gevaar. Ontrouwe CVP’ers polariseren eigen fractie en gaan huwelijk aan met Vlaams Blok” (De Morgen, 8 juli 1997). De voorbereiding en goedkeuring van het Natuurdecreet illustreerde opnieuw dat de institutionalisering van het natuurbeleid niet alleen een dynamisch, maar ook een moeizaam proces kan worden genoemd. Het uiteindelijk goedgekeurde Natuurdecreet werd binnen de sector natuur aangezien als een “aanzet tot de uitbouw van een volwaardig Vlaams natuurbeleid” (Van Hoorick et al., 1998:18). Het Natuurdecreet voorzag hiertoe in een vrij omvattend instrumentarium, waarbij het zwaartepunt lag op het gebiedsgericht beleid (hoofdstuk V Natuurdecreet).

5.4.2.2.2 Het ruimtelijk beleid of het belang van de politieke context

Met de introductie van het ‘Vlaams Ecologisch Netwerk’ (VEN) en het ‘Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk’ (IVON) vond een discursieve verschuiving plaats, waarmee het politiek verbrande begrip GHS definitief werd vervangen. Met het Natuurdecreet vonden niet alleen nieuwe begrippen ingang in het natuurbeleid (VEN: Grote Eenheden Natuur [GEN] en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling [GENO]; en IVON: Natuurverwevingsgebieden en Natuurverbindingsgebieden), maar werden ook vroegere oppervlakte doelstellingen bijgesteld. Terwijl begin jaren ’90 op indicatieve kaarten bij benadering 377.000 ha als GHS werd aangeduid, voorzag het nieuwe decreet in de afbakening van 125.000 ha VEN en 150.000 ha natuurverwevingsgebied. Deze 275.000 ha diende binnen de vijf jaar na de inwerkingtreding van het Natuurdecreet afgebakend te zijn (art. 17, §1). Het Natuurdecreet beoogde ook een afstemming tot stand te brengen tussen het gebiedsgericht natuurbeleid en het ruimtelijk beleid. De afbakening van VEN en IVON diende inpasbaar te zijn in dit ruimtelijk beleid en het door de Vlaamse regering bij besluit van 23 september 1997 vastgestelde Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV).

Dit RSV vervulde een belangrijke stap bij het initiëren van het discours inzake natuurontwikkeling in het ruimtelijk beleid. De vroegere Wet op de ruimtelijke ordening en stedenbouw (1962) noch de hierop volgende decreten maakten immers expliciet melding van het concept natuurontwikkeling (Bogaert et al., 2002). In het RSV werden de oppervlakte doelstellingen uit het Natuurdecreet overgenomen. In de bindende bepalingen engageerden de Vlaamse Regering en het Vlaamse Parlement er zich toe om tegen 2007, 125.000 ha Grote Eenheden Natuur (GEN) en Grote

Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO) en 150.000 ha natuurverwevingsgebieden af te bakenen. Hier bovenop voorzag het RSV in 38.000 ha natuurgebied en 10.000 ha gebieden voor ecologisch verantwoorde bosuitbreiding, die bijkomend dienden te worden opgenomen in de gewestplannen (Decreet 17.12.1997, B.S. 21.03.1998). Hiermee vond een afstemming met het Natuurdecreet plaats. Opmerkelijk is wel dat er ten dele sprake is van een verschillende terminologie ('natuurlijke structuur') en dat bovendien de timing voor de afbakening van deze 'natuurlijke structuur' tussen het RSV en het Natuurdecreet verschilt. Waar het Natuurdecreet de realisatie van de hiervoor vermelde oppervlakte doelstellingen voorziet tegen 2002, heeft het RSV 2007 als planhorizon. De institutionalisering via deze twee lijnen (Natuurdecreet én RSV) creëerde hiermee niet alleen onduidelijkheid, maar ook rechtsonzekerheid.

In deze periode werd in het discours tegen het gevoerde ruimtelijke beleid steeds meer geappelleerd aan groeiende (rechts)onzekerheid voor eigenaars en gebruikers. In het ruimtelijke ordeningsbeleid werd ten tijde van de goedkeuring van het RSV bovendien een krachtadig handhavingsbeleid gevoerd. Dit handhavingsbeleid leidde tot de afbraak van een aantal weekendverblijven en villa's, en werd door milieu- en natuurorganisaties beschouwd als een belangrijke positieve trendbreuk (o.a. BBL, 1998). Tegelijkertijd echter trad met de betrokken bewoners van af te breken zonevreemde constructies, een nieuwe groep actoren op het voorplan die zich verenigden tegen het gevoerde beleid en er in slaagden om van het 'afbraakbeleid' een belangrijk politiek issue te maken. Belangrijke actoren waren het Nationaal Komitee Weekendverblijven (NKWV) (<http://users.online.be/nkwv/>) en de nieuw opgerichte feitelijke vereniging 'Ruimte voor Mensen' (<http://ruimtevoormensen.bkln.net/1.html>).

Voor het gevoerde handhavingsbeleid gold een prioriteitenlijst, waarbij de koppeling werd gemaakt met planologische bestemmingen. Omdat natuur- en reservaatgebieden hierbij de hoogste prioriteit genoten, werd het gevoerde afbraakbeleid door getroffen en ook sterk geassocieerd met 'natuur'(beleid). Het feit dat er vaak in de nabijheid natuurreservaten werden uitgebouwd, versterkte dit gevoel. Bij de koppeling van het natuurbeleid aan het ruimtelijk beleid kan een belangrijke parallel worden getrokken met de vroegere koppeling van de GHS aan het mestbeleid. In beide gevallen krijgt het natuurbeleid last van politieke conflicten en maatschappelijke onrust op een belovend beleidsveld. In beide gevallen polariseren die conflicten en onrust uiteindelijk met het natuurbeleid.

De koppeling aan het ruimtelijke ordeningsbeleid, wat overigens bij de aanvang van de GHS de bedoeling was (zie eerder), betekende verder dat de realisatie van het in het Natuurdecreet aangekondigde VEN, mee afhankelijk werd gesteld van de hier geldende regels. De regels inzake ruimtelijke ordening werden in deze periode bovendien herhaaldelijk gewijzigd (1996, 1999). Naar analogie met het vervangen van de oude Wet natuurbescherming (1973) door een nieuw Natuurdecreet, werd de oude Wet op de ruimtelijke ordening (1962) vervangen door een nieuw decretaal kader (Decreet 18.05.1999, B.S. 08.06.1999). Dit nieuwe decretaal kader voorzag in nieuwe planningsinstrumenten op diverse bestuurlijk niveaus (structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen) en nieuwe inspraak- en overlegorganen op diverse bestuurlijke niveaus (Vlaamse Commissie Ruimtelijke Ordening – Vlacoro -, Provinciale Commissie Ruimtelijke Ordening – Procoro - en Gemeentelijke commissie ruimtelijke ordening – Gecoro -). Conform het subsidiariteitsprincipe werd hiermee een grotere bevoegdheid gegeven aan lokale besturen, dus ook voor de ruimtelijke aspecten van het natuurbeleid. Dit leidde in de hierop volgende jaren tot spanningen, doordat sommige lokale besturen sneller vorderden met het planningsproces dan het Gewest. De veelheid aan planniveaus

leidde eveneens tot vragen inzake de bevoegdheidsverdeling en deed bovendien de vraag rijzen of met de nieuwe regels “de ambitieuze doelstellingen van het decreet niet zullen verzanden in een ‘planningsmoeras’ of uitmonden in een ‘planningsinfarct’” (Stryckers, 2002: 142). Anders gezegd, de koppeling deed bij juristen de vrees groeien voor een opeenstapeling van afbakeningsprocedures (al dan niet met openbaar onderzoek), waardoor in geval van slechte coördinatie zowel de rechtszekerheid als de handhaving van het Natuurdecreet in het gedrang kon worden gebracht (Van Hoorick et al., 1998).

5.4.2.2.3 Draagvlakverbreding als algemene doelstelling in het Natuurdecreet

In het Natuurdecreet worden naast het gebiedsgerichte beleid ook de doelstellingen en beginselen van het natuurbeleid bepaald die, onverminderd de bepalingen van het DABM, gericht zijn op “de bescherming, de ontwikkeling, het beheer en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu, op de handhaving of het herstel van de daartoe vereiste milieukwaliteit en op het scheppen van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak, waarbij educatie en voorlichting van de bevolking inzake natuurbehoud wordt gestimuleerd” (art.6). Opmerkelijk is dat ‘het scheppen van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak’ bij de algemene doelstellingen van het natuurbeleid werd opgenomen. Dit is te verklaren door de negatieve ervaringen die men opgedaan had met betrekking tot de GHS en waarnaar door toenmalig minister Kelchtermans herhaaldelijk werd verwezen: “De recente ervaringen rond de Groene Hoofdstructuur en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen hebben heel expliciet naar voren gebracht dat niet alleen doelen moeten worden geformuleerd, maar dat elk beleid afhankelijk is van voldoende draagvlak. Het beleid zal daarom uitgaan van een procesgerichte benadering waarbij, door samenspraak en samenwerking met alle actoren en betrokkenen, wederzijdse inzichten in de problematiek versterkt worden en leerprocessen doorlopen worden” (Kelchtermans, 1995: 45). De in deze beleidsbrief geformuleerde doelstellingen getuigden van een hoog ambitieniveau inzake participatie (‘leerprocessen’). Vraag is of het in de beleidsbrieven aangehaalde hoge ambitieniveau inzake participatie zijn vertaling vond in het Natuurdecreet.

Afgaand op de prominente plaats dat draagvlak als begrip krijgt bij de doelstellingen voor het natuurbeleid (art.6), lijkt het antwoord op deze vraag ‘ja’. Grondiger analyse van het Natuurdecreet leert dat verder in het decreet echter slechts zeer marginaal wordt ingegaan op draagvlakaspecten en er geen sprake is van een omslag naar een meer interactief beleid. De in hoofdstuk VII van het Natuurdecreet aangehaalde bepalingen inzake natuureducatie en doelgroepen kunnen weinig ambitieus worden genoemd. Zo stelt art.53 §1: “De Vlaamse regering kan maatregelen nemen om de kennis van de natuur bij de bevolking in het algemeen of bij bepaalde bevolkingsgroepen te bevorderen”. Opmerkelijk is dat kennisvermeerdering hier als doelstelling wordt geformuleerd, eerder dan kennisuitwisseling of kennisinbreng op basis van bijvoorbeeld het (h)erkennen van diverse natuurbeelden in participatieve (beleids)processen. In eerdere beleidsbrieven werd deze enge visie op draagvlak(verbreding) nog scherper geformuleerd door toenmalig minister Kelchtermans: “De bevolking, de bedrijven en de overheden moeten overtuigd worden van de noodzaak van een meer milieubewust gedrag. ‘Overtuigen’ is noodzakelijk om het maatschappelijk draagvlak te verbreden en te verdiepen” (Kelchtermans, 1995: 20). Hiermee wordt een wel heel instrumentele visie inzake participatie of draagvlak gehanteerd.

Als instrument specifiek gericht op de bevordering van een draagvlak wordt in het Natuurdecreet het Regionaal Landschap vermeld (art. 54, §1), dat hiermee in tegenstelling tot de Ecologische

Impulsgebieden een juridische verankering kreeg. Nadere regels met betrekking tot de erkenning, de organisatie, de werking, subsidiëring en opheffing van de Regionale Landschappen werden vastgelegd in een Besluit van de Vlaamse regering van 8 december 1998 (B.S. 12.02.1999). In een jaarlijks op te maken activiteitenverslag dienen de Regionale Landschappen aan te tonen “hoe het draagvlak binnen het werkingsgebied versterkt wordt voor het decreet op het natuurbehoud en het natuurlijk milieu” (art.3, §2). Hoe dit dient te gebeuren werd niet in detail omschreven. Tot vandaag (2003) ontbreekt het aan een grondige analyse van de wijze waarop Regionale Landschappen al dan niet draagvlakversterkend zijn binnen hun werkingsgebied. Dit is verwonderlijk gezien Regionale Landschappen binnen het Natuurdecreet het enige instrument is dat ‘expliciet’ wordt verbonden aan draagvlak.

Uiteraard voorzag het Natuurdecreet in meerdere instrumenten die het draagvlak voor natuur(beleid) de komende jaren zouden beïnvloeden. Zo was het nieuwe instrument natuurinrichting (art.47) voorzien, verder uitgewerkt in het Besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 (B.S. 10.09.1998). De natuurinrichtingsprojecten kunnen in zekere zin als opvolger worden beschouwd van de Ecologische Impulsgebieden en ze worden ingezet voor de effectieve realisatie van het VEN en de groen- en bosgebieden. De natuurinrichtingsprojecten kregen in aanvang een beperkt toepassingsgebied, omdat ze voor minstens 90% van de oppervlakte gelegen dienden te zijn in de gebieden van het VEN of in groen-, park-, buffer- en bosgebieden conform de uitvoeringsplannen, van kracht in de ruimtelijke ordening (art. 47§1). Door deze koppeling hoopte men een garantie in te bouwen voor andere actoren (voornamelijk de sector landbouw) dat de sector natuur zoveel mogelijk binnen de eigen planologische bestemmingen zou blijven. In de praktijk betekende dit dat de natuurinrichtingsprojecten hoofdzakelijk werden ingesteld in gebieden waar reeds natuur(ontwikkelings)initiatieven liepen, geïnitieerd door andere actoren (overheden of NGO's). De binnen natuurinrichting voorziene maatregelen kunnen, in tegenstelling tot het toepassingsgebied, wel degelijk ambitieus worden genoemd (bv. kavelruil, bedrijfsverplaatsing). Bovendien kunnen deze maatregelen ingrijpend zijn voor bepaalde actoren (eigenaars en gebruikers). Om deze reden biedt een natuurinrichtingsproject veel ruimte voor openbaarheid, overleg, inspraak en advies (VLM, 2003). Voor het instellen van natuurinrichting voorziet het besluit een vrij zware procedure, waarin de aandacht voor draagvlak o.a. zijn vertaling vond in een belangrijke rol voor het natuurinrichtingsprojectcomité en de natuurinrichtingsprojectcommissie, en in het voorzien van openbare onderzoeken. Hiernaast werd binnen de VLM een communicatieplan uitgewerkt specifiek voor natuurinrichtingsprojecten. De samenstelling van comité en commissie, zoals voorzien door het besluit, geeft voor een deel de op dat ogenblik geldende machtsverhoudingen binnen het natuurbeleid weer. Zo zetelen in het projectcomité, dat voor het overige ambtelijk wordt samengesteld, ook vertegenwoordigers van natuurverenigingen en van de Provinciale Landbouwkamer. Door het opnemen van vertegenwoordigers van elk betrokken ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en vertegenwoordigers van provincie en gemeente, werd de lijn doorgetrokken die uitgezet werd binnen de Ecologische Impulsgebieden: werken over de grenzen van de eigen administratie en het eigen bestuursniveau heen. Niettegenstaande de aandacht voor multi-actor en multi-level (betrekken gemeenten en provincies) aspecten bleek de instelling van natuurinrichtingsprojecten in de praktijk niet altijd zonder draagvlakproblemen te verlopen. Eén van de eerst ingestelde natuurinrichtingsprojecten (Turnhouts Vennengebied-West) liep op een bepaald moment, juist omwille van draagvlakproblemen bij landbouwers en eigenaars, zelfs helemaal vast (zie hoofdstuk 8).

5.4.2.2.4 Het Vlaamse Ecologisch Netwerk en het blijvend uitstellen van de beleidsuitvoering.

Waar men in de praktijk werd geconfronteerd met draagvlakproblemen bij het uitvoeren van natuurinrichtingsmaatregelen, verliep ook het afbakeningsproces van het VEN niet zonder problemen. Bij het aantreden van de nieuwe Vlaamse regering (VLD-SP.A-Agalev) in 1999 werden nochtans zowel het RSV als het Natuurdecreet opgenomen in het Regeerakkoord: "Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, dat voorziet in 10.000 ha ecologisch verantwoorde bosuitbreiding en 38.000 hectare extra natuurgebied, en het decreet Natuurbehoud worden volledig gerealiseerd. Die doelstellingen moeten worden geconcretiseerd via groene gewestplanwijzigingen (die tegen 2003 versneld gerealiseerd moeten worden) en via uitvoering van natuurrichtplannen. In verstedelijkte gebieden moet ruimte worden gereserveerd voor zogenaamde 'stadsbossen'" (Regeerakkoord, 1999: 46). Hiermee gaf de nieuw geïnstalleerde regering aan, het beleid van de vorige legislatuur te willen continueren. Opmerkelijk is dat hierbij de planhorizon van het Natuurdecreet wordt overgenomen en er verder een inhaalbeweging inzake verwerving van natuurgebieden in het vooruitzicht werd gesteld. Ook in de hieropvolgende beleidsbrieven en beleidsnota's van de (nieuwe) Vlaamse minister van leefmilieu Vera Dua (AGALEV) worden deze beleidsdoelstellingen herhaald (Dua, 2000a, 2000b, 2001). Politiek bleek de hierop volgende jaren de afbakening van het VEN echter steeds moeilijker te liggen. Niettegenstaande ter voorbereiding van de afbakening van o.a. VEN en natuurverwevingsgebieden werd voorzien in een ruim ambtelijk overleg binnen het strategisch project Verweving-Afbakening (VERAF) en overige actoren (doelgroepen) betrokken werden via adviesraden en (in)formeel overleg (De Roo, 2001), leek het politiek draagvlak voor de afbakening te slinken. Het grote politieke belang van het dossier bleek later niet alleen uit de elkaar tegensprekende beleidsdiscoursen van de minister-president en de minister voor Leefmilieu terzake, maar vooral door de opname in het zogenaamde Lambermontakkoord. Deze aanpassing van het regeerakkoord, naar aanleiding van de integrale overheveling van landbouwbevoegdheden van de federale naar de Vlaamse overheid, voorzag ook in een wijziging van de afbakeningsprocedure voor het VEN. Terwijl in de afbakeningsprocedure zoals voorzien in het Natuurdecreet (art.21 tot 24; art. 30), niet werd voorzien in een openbaar onderzoek voor de afbakening van VEN en natuurverwevingsgebieden in de 'groengebieden' conform het gewestplan, werd nu besloten dit wél te doen. Als achterliggende motivatie hiervoor kunnen (politieke) belangen worden gezien, andere dan alleen maar een bekommernis om een betere afbakening van het VEN (zie hoofdstuk 12: Reflectie).

5.5 Het institutionaliseringsproces via inzet van hulpbronnen (middelen en mensen): 1989-2002

Zoals uit de vorige paragrafen duidelijk bleek, is er in de periode 1989-2002 sprake van het ontstaan van een beleidsveld natuur met eigen discoursen, regels, actoren én hulpbronnen. Gezien het aparte (meer kwantitatieve) karakter van deze laatste dimensie is ervoor gekozen in het laatste deel van dit hoofdstuk (5.5) de volledige periode te overschouwen voor een aantal belangrijke hulpbronnen, waardoor eventuele evoluties makkelijker onderscheiden kunnen worden.

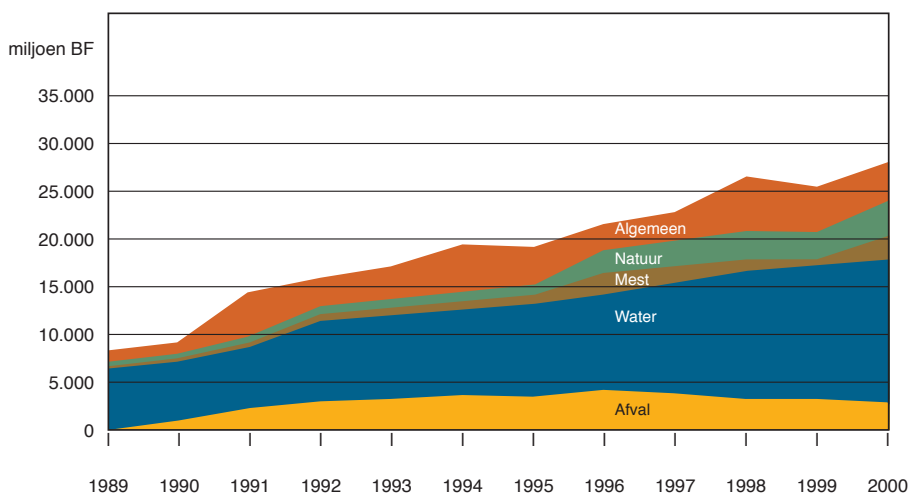
In de laatste paragrafen wordt ingegaan op de evolutie in inzet van hulpbronnen (middelen en mensen) in het beleidsveld natuur. Voor de periode 1989-2002 wordt eerst op beknopte wijze aandacht besteed aan de overheidsuitgaven voor natuurbeleid en aan de wijze waarop het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid zich voltrok in de verwerving van natuurreservaten

(5.5.1). Vervolgens wordt ingegaan op de professionalisering bij de overheid en de grootste natuurvereniging(en) in deze periode (5.5.2).

5.5.1 Inzet van middelen

5.5.1.1 Evolutie van uitgaven voor natuurbeleid

De periode 1989-2002 wordt gekenmerkt door stijgende overheidsuitgaven voor het natuur- en milieubeleid (Bogaert, 2001; Bogaert et al., 2003). Hieronder wordt een overzicht gegeven van de situatie voor het Vlaams Gewest voor de periode 1989-2000 (SERV, 2000).



Figuur 3: Evolutie begrote uitgaven natuurbeleid binnen totale uitgaven milieubeleid 1989-2000 (SERV 2000)

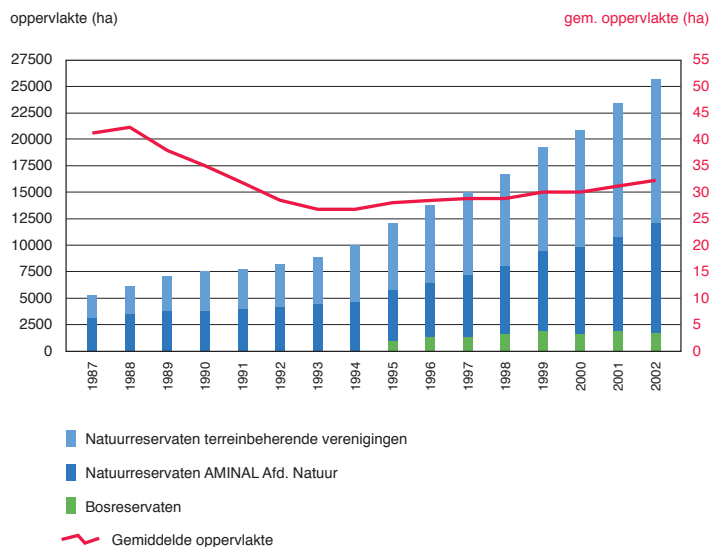
De begrote uitgaven voor het natuurbeleid zijn toegenomen: van ongeveer 350 miljoen Belgische frank (ca. 8,6 miljoen euro) in 1989 tot meer dan 2,8 miljard Belgische frank (ca. 69 miljoen euro) in 2000 (SERV, 2000). Deze toename verliep dubbel zo snel als de toename van de totale milieu-uitgaven (factor 8 t.o.v. factor 4). De gevoelige stijging in 2000 met meer dan 558 miljoen Belgische frank (ca. 14 miljoen euro) kan vooral worden verklaard door de stijging van de kredieten voor de aankoop van natuur- en bosgebieden voor de in het Regeerakkoord 1999 aangekondigde inhaaloperatie inzake terreinverwerving (zie 5.5.1.2). Hiermee werd geïllustreerd dat het aankopen van natuurreservaten bij het natuurbeleid eind jaren '90 een grote prioriteit genoot. Als kanttekening dient er wel bij te worden vermeld dat door weinig soepele aankoopprocedures en een gebrek aan personeel, de uitvoering op het vlak van de uitgaven (1991-1998) voor AMINAL afdeling Natuur en AMINAL afdeling Bos en Groen problematisch bleef. Beide afdelingen konden respectievelijk 67% en 58% van de begrote bedragen besteden. Het totale aandeel voor natuurbeleid binnen de uitgaven voor het Vlaams milieubeleid bedroeg 12,7 % in 2001, of omgerekend ongeveer 0,6% van het totale budget van het Vlaamse Gewest.

Ook op andere bestuurlijke niveaus werden het voorbije decennium financiële middelen vrijgemaakt

voor het voeren van of ondersteunen van een natuurbeleid. De gegevens van lokale besturen zijn te ongelijksoortig en vaak te onvolledig voor het geven van een overzicht. Wel duidelijk zijn de provinciale subsidies aan terreinbeherende verenigingen voor de verwerving van reservaten. In 2001 bedroegen die samen 0,73 miljoen euro. Ook diverse lokale besturen beschikken over een eigen gemeentelijk subsidiereglement voor aankoop door natuurverenigingen, doorgaans goed voor 10 tot 15% van de totale aankoopsom. Beide zijn voorbeelden waarbij op structurele wijze hulpbronnen (subsidies) worden vrijgemaakt door de overheid ter ondersteuning van actoren uit het middenveld (natuurverenigingen). Ook voor de decentralisering van het natuurbeleid werden door de gewestelijke overheid het voorbije decennium hulpbronnen vrijgemaakt via de opeenvolgende convenants en de uiteindelijke samenwerkingsovereenkomst (zie hiervoor).

5.5.1.2 Evolutie van reservatenverwerving

Een belangrijke rol bij het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid, vervult de verwerving van natuurreservaten door de overheid en de erkende terreinbeherende verenigingen.



Figuur 4: Aangroei totale areaal en gemiddelde oppervlakte natuur- en bosreservaat in Vlaanderen periode 1989-2002 (bron: Natuurrapport 2003)

In de periode 1989-2002 nam niet alleen de totale oppervlakte natuurreservaat toe van 6.757 hectare tot 25.644 ha (ca.1,89% van de oppervlakte van Vlaanderen), maar ook de netto-aangroei per jaar en het totale aantal reservaatprojecten. Terwijl in 1989 de netto-aangroei ca. 371 hectare bedroeg gespreid over 135 projecten, betrof deze aangroei in 2002 ca. 2.310 ha gespreid over 809 projecten. Het aankoopbeleid werd in deze periode door de overheid als een steeds belangrijker instrument beschouwd. Dit blijkt o.a. uit de aandacht voor aankoopbeleid in de diverse beleidsnota's (periode 1989-2002) en leidde in 1999 zelfs tot het opnemen van oppervlaktedoelstellingen in de Regeringsverklaring van de Vlaamse regering: "Op het vlak van de verwerving van bos-, duin- en natuurgebieden wordt een aanzienlijke inhaalbeweging doorgevoerd. De verwerving van 15.000 hectare bos-, duin- en natuurgebied (3.000 hectare per jaar) in deze legislatuur is noodzakelijk" (Regeringsverklaring, 1999:46). Opmerkelijk is dat in deze Regeringsverklaring bij de argumentatie

voor de vooropgestelde uitbreiding gerefereerd werd aan maatschappelijke aspecten (toegankelijker maken van gebieden, impulsen voor sociale tewerkstelling en economisch belang), wat later o.a. zijn vertaling vond in specifieke beheerssubsidies voor openstelling van natuurreservaten (B.Vl.Reg. 29 juni 1999, B.S.18.9.1999).

Het verwervingsbeleid inzake natuurterreinen in Vlaanderen is een zaak van hoofdzakelijk twee actoren: de gewestelijke overheid en de terreinbeherende natuurverenigingen. In de periode 1989-2002 nam het relatieve aandeel van de terreinbeherende verenigingen in het totaal areaal natuurreservaten toe (zie figuur 4). Hieraan gekoppeld namen ook de subsidiegelden toe ter ondersteuning van deze terreinbeherende verenigingen. Het leeuwendeel van deze subsidies (ca. 90%) gaat naar Natuurpunt, de grootste terreinbeherende vereniging die ontstond uit de fusie van Natuurreservaten en de Wielewaal. In de periode 1989-2002 werden de terreinverwervende en beherende verenigingen door de overheid als een noodzakelijke actor beschouwd voor de uitbouw van reservaten, waarmee ze in de praktijk een belangrijke taak kregen toebedeeld in de fase van de beleidsuitvoering. In het begeleidende discours werd hiervoor o.a. gerefereerd aan de belangrijke hulpbronnen waarover deze verenigingen beschikken: de traditie, de aanwezige expertise en kennis, de inzet van vrijwilligers, het draagvlak en de uitbouw van een lokale werking (cf. beleidsnota's van de bevoegde minister). "Dankzij de inzet van vele vrijwilligers verloopt het beheer efficiënt, tegen lage kosten en wordt op deze manier een bijzonder efficiënte bijdrage geleverd aan de lokale verankering van het natuurbehoud en het ontwikkelen van het maatschappelijk draagvlak daartoe" (Dua, 2000a: 29). Het is duidelijk dat de participatie van de natuurverenigingen bij het natuurbeleid inzake verwerving en beheer een hoog ambitieniveau bereikt. Terreinbeherende verenigingen treden in deze op als co-producenten van natuurbeleid. In hoofdstuk 7-10 zal blijken dat ze in sommige gevallen zelfs als gemandateerd producent optreden.

Niettegenstaande bij het reservatenbeleid de vigerende regelgeving dient te worden gerespecteerd en de subsidieregeling voor een groot deel het kader aangeeft, beschikken de terreinbeherende verenigingen over een vrij grote autonomie. In de praktijk slaagde Natuurpunt er in de periode 1989-2002 in een quasi-monopolie uit te bouwen, wat deze vereniging machtig maakte. Tegelijkertijd echter leidde deze toegenomen macht tot spanningen met overige actoren. In eerste instantie leidde dit tot spanningen met kleinere zusterverenigingen (o.a. vzw Durme). In tweede instantie vormde de reservatenuitbouw in deze periode in toenemende mate hét punt van kritiek bij andere actoren (landeigenaars, jagers, landbouwers), die hen verweten de 'nieuwe grootgrondbezitters' te zijn (de Stoop, 2001). Hiermee werd niet alleen aanstoot genomen aan de door de overheid ter beschikking gestelde hulpbronnen (subsidies), maar vooral aan de groeiende macht van deze vereniging. In derde instantie leidde de machtspositie van Natuurpunt ook tot een aantal spanningen met AMINAL afdeling Natuur en de VLM inzake bijvoorbeeld de inzet van het instrument natuurinrichting. Daar natuurinrichting meestal wordt ingezet in gebieden waar reeds reservatenprojecten lopen, betreft het hier hoofdzakelijk afstemmingsproblemen inzake prijszetting, timing en visie (Natuurpunt, 2003).

Een belangrijke impuls voor reservatenverwerving, natuurbeheer- en ontwikkeling gaat eveneens uit van het Europese fonds dat specifiek voor de creatie van het Natura 2000-netwerk in het leven is geroepen, met name het Europese LIFE-Natuur fonds. "In de praktijk moet LIFE-Natuur bijdragen tot de uitvoering van de 'Vogelrichtlijn' (79/409/EEG) en 'Habitatrichtlijn' (92/43/EEG) van de Europese Unie, en in het bijzonder tot de totstandkoming van Natura 2000, het coherent Europees netwerk van beschermde gebieden. LIFE-Natuur viseert het terreingericht beheer en

het behoud van de meest waardevolle fauna, flora en habitats binnen de Europese Unie” (http://europa.eu.int/comm/environment/life/funding/life-nat_call2003/br03_nl.doc:5). In totaal werden 17 LIFE-Natuur-projecten uitgevoerd in Vlaanderen in de periode 1994-2002, voor een totaal bedrag van 27.014.220 euro (Dries, 2002: 45). Niettegenstaande deze projecten uitgevoerd worden in partnership tussen diverse actoren, valt op dat bij de goedgekeurde projecten in 13 van de 17 gevallen een natuurvereniging de aanvrager is (BNVR/Natuurreservaten: 9, WWF: 3 en Stichting Limburgs Landschap: 1) en de overheid in de 4 overige gevallen (AMINAL afdeling Natuur: 3, Gemeente Aalter:1). Het LIFE-natuur-fonds werd voornamelijk door BNVR/Natuurreservaten als bijkomende hulpbron aangesproken met een totaalsubsidie van 11.969.647 euro gespreid over de 9 goedgekeurde projecten. In de Uitkerkse Polder werd met de goedkeuring van het LIFE-project ‘Zilte graslanden in de Vlaamse kustpolders’ door Europa een budget ter beschikking gesteld van 1.490.583 euro voor de periode 1999-2003 (zie hoofdstuk 7).

Ten slotte is het belangrijk aan te geven dat het beheer van natuurreservaten niet langer beperkt bleef tot eerder ‘traditionele’ vormen van natuurbehoud. In toenemende mate werden experimenten opgezet inzake natuurontwikkeling. Een in het jaar 2000 uitgevoerde inventaris van natuurontwikkelingsprojecten in Vlaanderen, leverde in totaal 180 gebieden met in totaal ongeveer 280 deelprojecten aan, waarin natuurontwikkelingsmaatregelen werden uitgevoerd (Van Uytvanck et al., 2001). Uit de inventaris blijkt dat 90% van deze projecten werd opgestart na 1990, wat aangeeft dat de institutionalisering in de vorm van uitvoering van concrete projecten vrij nieuw kan worden genoemd. Tegelijkertijd wordt hiermee aangegeven dat met de concrete uitwerking in het veld op zijn minst gedeeltelijk werd vooruitgelopen op nieuwe regelgeving of hulpbronnen terzake. Bovendien wordt hiermee aangegeven dat terwijl het institutionaliseringsproces inzake natuur(ontwikkeling) op het niveau van concepten als de GHS blokkeerde, dat proces in het veld verder liep via het uitwerken van concrete natuurontwikkelingsprojecten.

5.5.2 Inzet van mensen

Het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid voltrok zich in de periode 1989-2002 eveneens in de inzet van mensen. In dit laatste deel wordt op beknopte wijze ingegaan op de professionele uitbouw bij de overheid en de grootste natuurverenigingen, twee belangrijke actoren bij het natuurbeleid in deze periode.

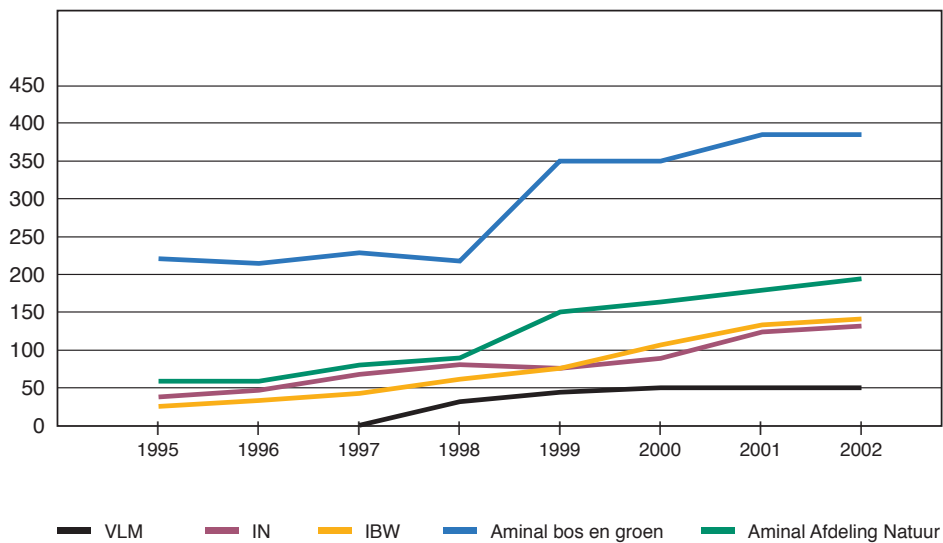
5.5.2.1 Evolutie in het ambtelijk draagvlak

Reeds bij het Mina-plan 2000 (1989) en het Natuurontwikkelingsplan (1990) werd door toenmalig Gemeenschapsminister voor Leefmilieu Theo Kelchtermans het belang onderstreept van een degelijk ambtelijk draagvlak. Hierbij werd niet alleen gedoeld op een personeelstekort bij hoofdbestuur en buitendiensten (van het vroegere AROL), maar evenzeer op een gebrek aan hoger opgeleiden, gebrek aan vorming, gebrek aan bevorderingsmogelijkheden en een gebrek aan motivatie. Deze vaststelling deed sommigen besluiten dat natuurbehoud bij de overheid “steeds een zeer zwakke sector is geweest; gemarginaliseerd, eerst binnen het nationale Ministerie van Landbouw en na de definitieve gewestvorming binnen het Bestuur voor Landinrichting van de AROL” (Stryckers, 1986; Van Hoorick, 2000).

Het voorbije decennium werd gekenmerkt door diverse hervormingen van de administratie. Zo werd door de Vlaamse regering op 31 juli 1990 besloten tot de oprichting van een nieuw Ministerie van de

Vlaamse Gemeenschap, samengesteld uit 7 departementen, waaronder het departement Leefmilieu en Infrastructuur (LIN) en 6 administraties, waaronder de Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINAL) en de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (AROHM). Bij besluit van de Vlaamse regering van 8 december 1994 werd de nieuwe structuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap definitief vastgelegd (B.S. 14.12.1994) en treden afdelingen in de plaats van besturen en diensten. De afdeling Natuur en de afdeling Bos en Groen vormen de voor het natuurbesluit belangrijkste afdelingen. Naast deze twee afdelingen krijgt ook de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) vanaf 1997 belangrijke bevoegdheden inzake natuurbesluit (natuurinrichting) op basis van het Natuurdecreet.

Onderstaande figuur toont de evolutie van de personeelsomvang binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Wetenschappelijke Instituten (Instituut voor Natuurbehoud (IN) en Instituut voor Bosbouw en Wildbeheer (IBW)), voor de periode 1995-2002 (Bogaert et al., 2003).



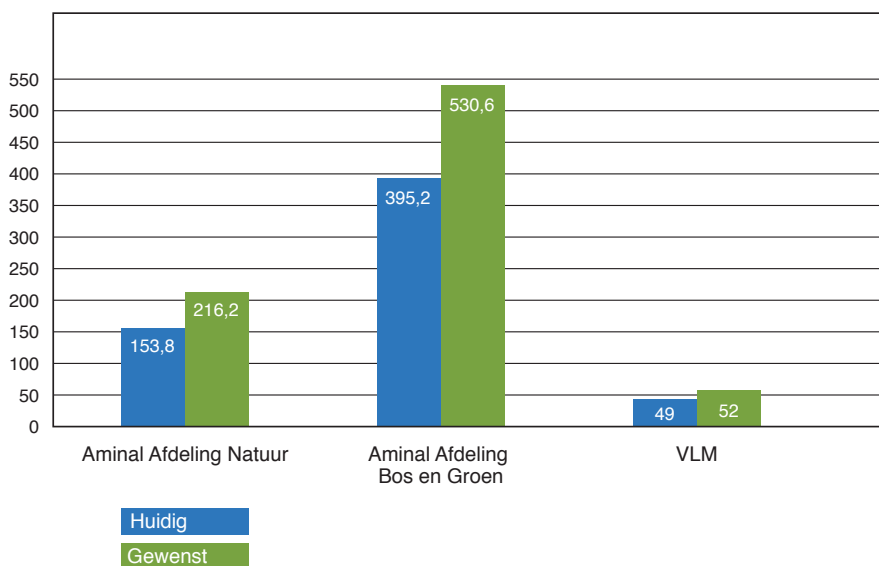
(Voor VLM zijn enkel de medewerkers ‘natuur’ opgenomen (= 7% in 2002), bij IBW zijn de cijfers van 1995 en 1996 exclusief privé-contracten.)

Figuur 5: Personeelsinzet voor natuurbesluit binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse Landmaatschappij en de Wetenschappelijke instituten: 1995-2002 (brongegevens AMINAL, VLM, IN en IBW)

De algemene toename van het personeelscontingent sinds 1997 moet worden geplaatst tegenover een toename aan taken en opdrachten in uitvoering van o.a. het Natuurdecreet. Bij AMINAL afdeling Natuur verdubbelt het personeelscontingent tussen 1997 en 1999. Dit is te verklaren door een combinatie van factoren waaronder de implementatie van het milieubeleidsplan 1997-2001, de aanwerving van natuurwachters naar aanleiding van bos- en heidebranden, de aanwerving van

natuurarbeiders ten gevolge van de toename aan natuurreservaten en het ontstaan van drie nieuwe Ecologische Impulsgebieden. Bij VLM wijzigde de personeelsinzet voor natuur niet tegenover 2000. Toch bracht ook hier het Natuurdecreet bijkomende taken zoals actieve promotie en dossierafhandeling van beheersovereenkomsten. Vanaf 2003 is, onder meer door de VEN-afbakening, een verdere toename van opdrachten te verwachten.

Het is duidelijk dat de personeelsomvang in de administratie het voorbije decennium is toegenomen. Audits leren echter dat deze groei als onvoldoende wordt beschouwd voor het uitvoeren van de toegewezen taken (o.a. E&Y Consulting, 1999; AMINAL, 1999a en 1999b).



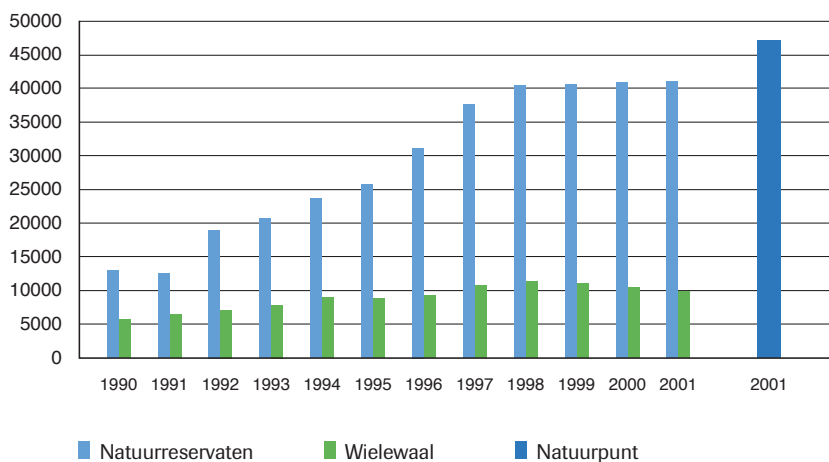
Figuur 6: Bestaand en gewenst aantal personeelsleden in VTE voor Natuur, Bos en Groen en 'VLM-medewerkers natuur' 31.12.2000 (noot: huidig VTE voor Natuur en Bos en groen betreft de stand per juni 2000)

De VLM, die sedert het Natuurdecreet opdrachten kreeg toegewezen met betrekking tot natuur, lijkt wat personeelsinvulling betreft het dichtst de gewenste situatie te benaderen (94%). De personeelsinvulling voor AMINAL afdeling Natuur (slechts 71%) en AMINAL afdeling Bos en Groen (slechts 74%) zit veel verder verwijderd van de gewenste situatie en dit zowel naar medewerkersaantal als naar vereiste kwalificatie (tekort medewerkers niveau A en B). Toch is er voor het Hoofdbestuur en de Buitendiensten een positieve evolutie in de personeelsbezetting. De totale personeelsbezetting voor AMINAL afdeling Natuur evolueerde in de periode 1995-2000 van 55 tot 187, dus toch een ruime verdrievoudiging.

De institutionalisering beperkte zich inzake de inzet van personeel uiteraard niet tot de hier aangehaalde afdelingen en de VLM, noch tot één bestuurlijk niveau. Ook binnen andere afdelingen (o.a. Land, Water), binnen andere Vlaams Openbare Instellingen (VOI's), en op andere bestuurlijke niveaus (o.a. provincie en gemeente) zijn ambtenaren werkzaam rond natuur. Aan een gedetailleerd overzicht hiervan ontbreekt het echter.

5.5.2.2 Professionalisering van de natuurverenigingen

In dit hoofdstuk werd al op diverse plaatsen aangegeven dat voornamelijk Natuurreservaten in bepaalde fasen van het institutionaliseringsproces een belangrijke beleidsondersteunende rol beoogde te vervullen en ook vervulde. Deze vereniging werd in de periode 1989-2002 eveneens gekenmerkt door een sterke organisatorische groei, die zich o.a. manifesteerde in een groeiend ledenaantal, de uitbouw van lokale afdelingen en een groeiende professionalisering (Bogaert, 2001; Bogaert et al., 2003). Eind 2001 gingen de twee grootste natuurverenigingen in Vlaanderen (De Wielewaal en Natuurpunt) over tot een fusie (Natuurpunt vzw).



Figuur 7: Ledenaantallen van Natuurpunt, De Wielewaal en Natuurreservaten 1990-2002 (brongegevens: Natuurpunt)

De ledenaantallen van Natuurreservaten en De Wielewaal namen sterk toe tijdens de jaren '90, maar stagneerden nagenoeg vanaf '98-'99. De nieuwe fusievereniging Natuurpunt sloot haar eerste werkjaar (2002) af met 47.014 leden. Sinds begin jaren '90 opteerde Natuurreservaten voor de uitbouw van een netwerk van lokale afdelingen. In 2002 waren vrijwilligers actief in 142 lokale afdelingen, verspreid over 282 gemeenten. De vereniging Natuurpunt bouwde niet alleen een eigen lokale werking uit, maar participeerde ook steeds meer in allerlei lokale advies- en overlegorganen. In 2002 had Natuurpunt 498 vertegenwoordigers in lokale adviesraden (MINA-raden, cultuurraden,...) en 246 in GECORO's en GNOP-commissies. Daarnaast zijn 525 leden conservator van een natuurreservaat en bedraagt het totaal aantal bestuursleden van de lokale afdelingen 2.216 (bron: Natuurpunt). Hiermee wordt aangegeven dat Natuurpunt mee vorm probeert te geven aan de participatie van de civiele samenleving. Tenslotte wordt de periode 1989-2002 voor de natuurverenigingen Wielewaal en Natuurreservaten vooral gekenmerkt door een groeiende professionalisering. Terwijl beide verenigingen eind jaren '80 slechts konden terugvallen op een handvol professionele krachten, die bovendien hoofdzakelijk in 'nepstatuten' (o.a. DAC, BTK en burgerdienst) functioneerden, stelde Natuurpunt eind 2002, 193 mensen tewerk, verdeeld over 179 voltijdse equivalenten. Opmerkelijk is dat men voor deze professionalisering in sterke mate afhankelijk was van overheidssteun, via het Derde Arbeidscircuit (DAC), Smetbanen, Werkervaringsprojecten (WEP-plus) en Sociale Werkplaatsen (SWP) (bron: Natuurpunt).

5.6 Besluit

In dit hoofdstuk werd een analyse gemaakt van het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid in Vlaanderen. Met deze analyse is de context geschetst waarbinnen de meervoudige casusanalyse (zie volgende hoofdstukken) is uitgevoerd. In dit besluit worden per onderscheiden periode de belangrijkste vaststellingen weergegeven, uitmondend in een aantal afgeleide onderzoeksvragen.

5.6.1 Vaststellingen

1970-1989. De periode 1970-1989 wordt gekenmerkt door een beginnende institutionalisering van het natuurbeleid, zowel van de beleidsvorming (AROL), de advisering over de besluitvorming (HRVN) als de beleidsuitvoering (AROL) en de wetenschappelijke onderbouwing (IN). Met het IN, AROL en de HRVN werd voorzien in eigen, sectorspecifieke hulpbronnen. Met de Wet natuurbehoud werd voorzien in eigen, sectorspecifieke regels. Er is, anders gezegd, in deze periode sprake van de beginnende ontwikkeling van de natuur- en landschapsbescherming als zelfstandige beleidssector.

Met de verschillende fasen van de staatshervorming voltrok zich een decentralisering van de meeste bevoegdheden inzake natuurbeleid. De staatshervorming hield een belangrijke verschuiving in van politieke macht inzake het natuurbeleid van het federale naar het regionale bestuursniveau. Tegelijkertijd betekende de staatshervorming een scheiding van het natuur- en landbouwbeleid, gezien de landbouwbevoegdheden tot 2001 hoofdzakelijk federaal bleven. Deze scheiding heeft er toe bijgedragen dat het aantal actoren, betrokken bij het natuurbeleid in deze periode, beperkt bleef. De aandacht van de sector landbouw ging voornamelijk naar het federale bestuursniveau. Tot 1989 was er hoofdzakelijk sprake van een discourscoalitie tussen professionele natuurwetenschappers en vrijwillige natuurbeschermers en valt de afwezigheid van andere actoren op. Deze beide actoren speelden de hoofdrol bij de probleemformulering en de agendasetting.

Vanaf midden jaren '80 vond er een belangrijke discursieve vernieuwing plaats rond het nieuwe concept natuurontwikkeling, dat ingang vond naast de veeleer klassieke, monofunctionele en conserverende natuuropvattingen. Binnen de hechte discourscoalitie van natuurwetenschappers en -beschermers was er een groeiend inzicht dat natuurontwikkeling de betrokkenheid van meerdere actoren (recreanten, landbouw) vergt, wat tot op dat ogenblik niet het geval was. Het natuurbeleid zelf diende volgens beide actoren te evolueren van een sector- naar een facetbeleid. De coalitie van natuurwetenschappers en natuurbeschermers profileerde zich als pleitbezorger voor een sterk natuurbeleid met eigen hulpbronnen (mensen, bevoegdheden, middelen) en regels. In deze periode was er dan ook veeleer sprake van autonome institutionalisering dan van anticiperende institutionalisering.

Nadat Europa in aanvang een veeleer sensibiliserende functie had inzake natuurbeleid (EJNB 1970), illustreerde de afbakening van de Vogelrichtlijngebieden (1988) dat een deel van de macht eveneens verschoof naar de supranationale instituties.

1989-1995. Onder impuls van de NGO Natuurreservaten en enkele natuurwetenschappers vond het concept natuurontwikkeling ingang in het natuurbeleid (vertaald in o.a. de Groene Hoofdstructuur). Op basis van de aanwezige kennis en de hieruit voortvloeiende discursieve macht, slaagde Natuurreservaten erin een plaats af te dwingen bij de beleidsvorming (Natuurontwikkelingsplan)

in ruil voor hulpbronnen (Mina-cel). Hiermee werd aangegeven dat subpolitiek (in casu Natuurreervaten) niet alleen dient te worden begrepen als een soort counterculture, waarbij bijvoorbeeld NGO's reageren tegen een overheid. Subpolitiek wordt in dit voorbeeld door de overheid in de hand gewerkt ter ondersteuning van het beoogde beleid. Er is in deze periode sprake van een coalitie tussen overheid, (natuur)wetenschappers en Natuurreervaten. De beleidsondersteuning, samen met de toegenomen toegang tot het beleid in nieuwe adviesorganen (Mina-raad en later talrijke lokale adviesraden), maakte Natuurreervaten niet alleen machtiger, maar ontlokte ook kritische vragen binnen de natuur- en milieubeweging inzake de afstand tot de overheid.

In de periode 1989-1995 werd het natuurarrangement evenzeer gekenmerkt door het invoeren van nieuwe hulpbronnen en regels. Als instrumenten ('pijlers') voor het natuurbeleid werden de GHS, de GNOPs, de EIG en de Regionale Landschappen gelanceerd. In een korte periode kwamen veel nieuwe instrumenten op veelal ongecoördineerde wijze af op verschillende actoren. De diverse instrumenten vertoonden een aantal gemeenschappelijke kenmerken:

- het ontbreken aan een rechtsgrond met een overwicht aan informele regels, wat bijdroeg tot het ontstaan van een groeiende rechtsonzekerheid bij diverse betrokken actoren;
- het actiever betrekken van lokale besturen bij het natuurbeleid, wat leidde tot bevoegdheidsvragen en capaciteitsproblemen;
- het actiever betrekken van nieuwe actoren bij het natuurbeleid, wat leidde tot de introductie van concurrerende discourses.

Het institutionaliseringsproces inzake natuurbeleid werd in deze periode gedomineerd door de GHS. De bespreking van de GHS in de Mina-raad betekende de eerste sectoroverschrijdende toets voor het natuurontwikkelingsdiscours. Deze toets resulteerde aanvankelijk in een unaniem goedgekeurd advies. Het institutionaliseringsproces rond de GHS liep echter vast op het ogenblik dat er een koppeling werd gemaakt met beperkingen en regels voorzien in het belendend beleidsveld landbouw (Mestdecreet en MAP). Nieuwe coalities werden gevormd met als spil de landbouw, waarbij de aandacht werd verlegd van het MAP naar (of beter: tegen) de GHS. Opmerkelijk is dat de landbouw in de hoogtijdagen van MAP en GHS duidelijk koos voor het conflictmodel. Deze strategie had tot gevolg dat bij het verdere institutionaliseringsproces inzake natuur opmerkelijk veel aandacht werd besteed aan de verwachtingen van de sector landbouw. Als nieuwe actoren doken in deze periode echter ook de grondeigenaars, jagers en bepaalde gemeentebesturen op, die zich bedienden van concurrerende discourses inzake grondgebruik. Natuurreervaten, dat zich sterk associeerde met de GHS, zette een groot aantal hulpbronnen in om de besluitvorming en beleidsuitvoering inzake de GHS te ondersteunen, maar stond hierin vrij geïsoleerd. Het gebrek aan steun bij overige actoren en vooral het groeiende protest bij deze actoren, zorgden er voor dat de GHS uit het natuurontwikkelingsdiscours en van de beleidsagenda verdween.

Parallel met natuurontwikkeling vond een tweede discursieve vernieuwing plaats rond het concept draagvlak. Tot deze periode ging bij het gevoerde natuurbeleid de aandacht hoofdzakelijk uit naar de passieve dimensie van draagvlak (aanvaardingsproblemen). Van een actieve dimensie, zelfs met gering ambitieniveau, was weinig of geen sprake, behalve in reactie op opduikende draagvlakproblemen (cf. Duinendecreet). De periode 1989-1995 werd wel gekenmerkt door het oprichten van een veelheid aan adviesraden en -commissies op diverse bestuurlijke niveaus. In deze adviesraden volgden echter vrij snel de eerste voorbeelden van contraproductieve inspraak, die de besluitvorming remden of zelfs stopzetten (bv. Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek). Ook

andere experimenten met participatie (bv. hoorzittingen GHS) verliepen moeizaam en toonden aan dat de aanzetten tot multi-actor beleid werden bemoeilijkt door sterk uiteenlopende belangen. Naast inhoudelijke elementen (belangen) speelden echter ook proceskenmerken een belangrijke rol. Bij de GHS ging het hierbij voornamelijk over een slechte timing (MAP) en over een gebrekkige professionele voorbereiding en begeleiding. Hierdoor werd het draagvlak ernstig geschaad in plaats van versterkt.

Tenslotte werd deze periode gekenmerkt door aanzetten tot multi-level beleid. Zo was er niet alleen sprake van decentralisering en een groeiend belang van lokale besturen (convenants, GNOPs), maar ook van een groeiende impact van Europa zowel inzake landbouwbeleid (bv. set-aside) als inzake natuurbeleid (bv. Natura 2000).

1995-2002. Het werd steeds duidelijker dat het Vlaamse Gewest niet alleen beslist over de eigen beleidsagenda. De GHS mocht gezien de grote draagvlakproblemen dan al een tijdje van die agenda verdwijnen, Vlaanderen kreeg o.a. met de Habitatrictlijn nieuwe internationale verplichtingen. De idee van ecologische netwerken diende onder invloed van Europese regelgeving, met het oog op de uitbouw van het Europese Natura 2000, op de agenda van het Vlaamse Gewest te blijven staan. Inzake natuurbeleid leek Europa in deze periode bovendien een steeds machtiger actor te worden. Deze macht werd niet alleen bepaald door het uitvaardigen van regels (richtlijnen) en de rol van het Hof van Justitie met betrekking tot de naleving hiervan, maar evenzeer door het ter beschikking stellen van hulpbronnen (LIFE-natuur). Natuurverenigingen spraken niet alleen deze hulpbronnen aan, maar appeleerden in toenemende mate aan de internationale verplichtingen die Vlaanderen niet, te laat of op gebrekkige wijze nakwam. Het natuurarrangement evolueert in deze periode steeds meer naar een proces van beleidsvoering waarbij formele instellingen van diverse bestuurlijke niveaus betrokken zijn, maar ook niet-statelijke actoren. Met Europa wordt bovendien duidelijk dat het beleid niet langer tot stand komt door één sturende centrale overheid. Het natuurarrangement wordt in deze periode, anders gezegd, steeds meer gekenmerkt door aspecten van multi-level beleid.

Met het DABM, het Natuurdecreet en het RSV kreeg het natuurbeleid in deze periode belangrijke bijkomende formele regels. Met het DABM werd een aanzet gegeven tot een meer planmatig beleid (Natuurrapportering en natuurbeleidsplanning) en een meer geïntegreerd beleid. Met de bindende acties uit het MINA-plan 2, de bindende bepalingen uit het RSV en uiteraard het Natuurdecreet werd bovendien voorzien in een juridische verankering voor de 'natuurlijke structuur' (vroegere GHS). De regels kregen hiermee een formeel karakter, maar werden weinig strikt geformuleerd (kaderdecreet) en het dwingend karakter beperkte zich voornamelijk tot de overheid. Het overleg ter voorbereiding van het Natuurdecreet, werd gedomineerd door twee actoren: natuurverenigingen én landbouworganisaties. Dat het overwicht voornamelijk bij deze actoren lag, bleek o.a. uit de parallelle besluitvorming die werd geïnstalleerd in het Forum Natuur en Landbouw. Overige actoren werden veel minder intens betrokken bij de voorbereiding. Het Natuurdecreet is dan ook tot op grote hoogte een 'compromisdecreet' tussen de sectoren natuur en landbouw. Niettemin betekende het Natuurdecreet dat er, voor het eerst, een decretale onderbouwing kwam voor de discursieve vernieuwingen inzake natuurontwikkeling.

De institutionalisering van het natuurbeleid (de ecologische netwerkgedachte) verliep verder via twee gebrekkig op elkaar afgestemde 'lijnen': het Natuurdecreet en het RSV. Het verschil in gehanteerde terminologie en planhorizon creëerde niet alleen verwarring maar ook groeiende

rechtsonzekerheid. Op het ogenblik dat er een koppeling werd gemaakt tussen ‘natuur’ en regels (beperkingen) voorzien in het belendend beleidsveld Ruimtelijke Ordening (RSV), traden met ‘weekendverblijvers’ en bewoners van zonevreemde woningen nieuwe opposenten op tegen het natuurbeleid. Naar analogie met de eerdere koppeling aan het mestbeleid, ligt deze koppeling mee aan de basis van het vastlopen van het institutionaliseringsproces rond het VEN. In beide fasen van het institutionaliseringsproces (1989-1995 en 1995-2002) wordt hiermee aangegeven dat natuur het als facet uiteindelijk moet afleggen tegen ‘hardere’ economische belangen en sectoren, respectievelijk landbouw en ruimtelijke ordening.

Een belangrijk deel van de macht inzake natuurbeleid had in deze periode te maken met de beschikbaarheid over en de verdeling van hulpbronnen. Terwijl Natuurreservaten in de vorige periode voornamelijk kon terugvallen op discursieve macht op basis van de opgebouwde kennis, genereerde ze in deze periode steeds meer middelen voor reservatenverwerving, wat een nieuwe machtsbasis werd. De reservatenuitbouw, met als belangrijke actoren de overheid en Natuurreservaten (later Natuurpunt), kende eind jaren ‘90 een sterke groei. Zowel de overheid als Natuurpunt versterkten bovendien hun structuren, o.a. door een uitbouw van het aantal medewerkers. De institutionalisering leidde in deze periode tot het ontstaan van een autonoom beleidsveld natuur met eigen mensen en middelen.

De participatie bij de reservatenverwerving wordt, door de actieve rol toebedeeld aan de terreinverwervende verenigingen, gekenmerkt door een hoog ambitieniveau. Voor het overige vond de aandacht van de overheid met betrekking tot participatie voornamelijk haar vertaling in de verdere uitbouw van een advies- en overlegstelsel (o.a. natuurinrichtingscommissies en -comités), veeleer dan in het opzetten van experimenten met nieuwe vormen van interactief beleid. De aandacht voor draagvlak beperkt zich dan ook hoofdzakelijk tot het instrumenteel argument (steun, verkleinen hindermacht), ten koste van aandacht voor het inhoudelijk (inbreng kennis) en moreel argument (democratisch gehalte). Opmerkelijk is dat het Natuurdecreet niet voorziet in de institutionalisering van draagvlakbeleid en enkel op zeer summiere wijze Regionale Landschappen definieert als draagvlakversterkend instrument. Voor de afbakening van het VEN werd initieel niet voorzien in een openbaar onderzoek voor de afbakening 1^{ste} fase. Naar analogie met het Duinendecreet werd hierin pas voorzien onder druk van actoren (eigenaars en gebruikers) andere dan de sector natuur. Bij de vraag tot inspraak werd door diverse actoren geappelleerd aan een groeiende rechtsonzekerheid en de vrees voor bijkomende beperkingen. Die vraag vertrok dan ook vanuit een veeleer defensieve houding.

2002. De tot 2002 geschetste analyse van het natuurbeleid vormt de institutionele context, waarbinnen de meervoudige casusanalyse (2000-2001) is uitgevoerd (zie volgende hoofdstukken). Vooraleer deze meervoudige casusanalyse weer te geven, volgen tenslotte een aantal onderzoeksvragen gebaseerd op de hiervoor beschreven analyse. In een epiloog (hoofdstuk 12) wordt kort ingegaan op een aantal belangrijke ontwikkelingen in het natuurbeleid in de periode 2002-2004.

5.6.2 Afgeleide onderzoeksvragen

De analyse van het natuurbeleid in Vlaanderen wijst tot op zekere hoogte op een succesvolle institutionalisering. In een korte tijdspanne ontstaat in Vlaanderen een autonoom beleidsveld natuur met eigen hulpbronnen (mensen en middelen) en regels. Een belangrijke motor voor dit alles vormt de discursieve vernieuwing die zich, onder impuls van wetenschappers en de natuurbe-

weging, voltrok rond de begrippen natuurontwikkeling en ‘offensief natuurbeleid’. De discursieve vernieuwing rond het begrip draagvlak vindt zeer moeizaam vertaling in hulpbronnen (mensen en middelen) en regels. Er is overwegend sprake van een laag ambitieniveau inzake participatie.

De analyse van het natuurbeleid in Vlaanderen legt tegelijkertijd een aantal knelpunten bloot in het institutionaliseringsproces, die vragen opleveren voor de meervoudige casestudy:

1. Het *discours* rond natuurontwikkeling heeft weliswaar ingang gevonden in beleidsdocumenten (beleidsbrieven, regeerakkoorden), maar wordt blijkbaar niet door alle actoren gedragen. Dat het discours niet wordt gedragen door bijvoorbeeld landbouwers mag, gezien de concurrerende ruimteclaims, geen verbazing wekken. De analyse maakte echter duidelijk dat natuurontwikkeling (o.a. GHS, VEN) ook politiek een geladen begrip is dat niet door alle beleidsvoerders wordt gedragen. *Vraag is hoe de lokale besturen zich verhouden tegenover de door de Vlaamse overheid gestuurde of gesteunde natuurontwikkelingsprojecten op hun grondgebied, en in hoeverre elkaar tegensprekende beleidsdiscoursen de uitvoering van natuurontwikkelingsprojecten beïnvloeden.*
2. Het discours rond natuurontwikkeling heeft niet probleemloos zijn vertaling gevonden in de *regelgeving* (Natuurdecreet, RSV). Een probleem is ten eerste dat er sprake is van een gebrekkige inhoudelijke afstemming met belendende beleidsvelden (landbouw, ruimtelijke ordening). Ontwikkelingen op belendende beleidsvelden bleken nochtans zeer bepalend voor de (niet-)voortgang van het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid in Vlaanderen. *Vraag is in hoeverre de vigerende regelgeving van belendende beleidsvelden ook de voortgang van natuurontwikkelingsprojecten bepalen.* Een tweede probleem is dat de Vlaamse overheid in het besluitvormingsproces bepaalde moeilijke thema’s (mestproblematiek, ruimteclaims) blijkbaar voor zich uitschuift. *Vraag is of het blijvend voor zich uitschuiven van beslissingen inzake afbakeningsprocedures op het niveau Vlaanderen, niet onvermijdelijk leidt tot draagvlakproblemen op het niveau van concrete natuurontwikkelingsprojecten.*
3. De discursieve vernieuwing rond het begrip natuurontwikkeling leidde tot een toename van *hulpbronnen* én dit zowel bij de overheid als bij het middenveld. Opmerkelijk is dat de overheid in belangrijke mate taken delegeert aan en hulpbronnen voorziet voor terreinbeherende verenigingen. Bij het middenveld is het voornamelijk Natuurreservaten (later Natuurpunt) dat hierdoor macht genereert, hoofdzakelijk in de vorm van grondverwerving. *Vraag is welke rol beide actoren (overheid en Natuurreservaten) vervullen bij lokale natuurontwikkelingsprojecten en hoe ze zich onderling verhouden.*
4. *Governance?* De analyse van het natuurbeleid in Vlaanderen geeft aan dat het aantal betrokken actoren en coalities toeneemt, en dat het hierbij zowel over ‘supporting coalitions’ als over ‘challenging coalitions’ gaat. Het natuurbeleid wordt in het algemeen gekenmerkt door een gering ambitieniveau inzake participatie, waarbij het opmerkelijk is dat de aandacht voor participatie (bv. GHS, Duinendecreet) pas komt in reactie op protest van bepaalde actoren (grondgebruikers). Van een duidelijke evolutie in de richting van interactieve beleidsvoering en multi-actor governance, is in de besproken periode geen sprake. *Vraag is in welke mate er sprake is van experimenten inzake interactieve beleidsvoering op het niveau van lokale natuurontwikkelingsprojecten.* Tegelijkertijd geeft de analyse van het natuurbeleid in Vlaanderen aan dat er sprake is van verticale verschuivingen van macht in de richting van supranationale instituties (in hoofdzaak Europa) enerzijds en subnationale instituties anderzijds (lokale besturen). *Vraag is of er ook op het niveau van lokale natuurontwikkelingsprojecten sprake is van*

aspecten van multi-level governance.

Vooraleer deze vragen te beantwoorden op het niveau van de individuele cases, wordt in hoofdstuk 6 het onderzoeksopzet van de meervoudige casestudy beschreven.

'In totaal zijn er 61 diepte-interviews afgenomen die in Kwalitan zijn geïmporteerd in de vorm van 61 documenten, 3.642 segmenten en een totaal van 8.810 codes.'



Hoofdstuk 6

Onderzoeksopzet van de meervoudige casestudy

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 is ingegaan op het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid in Vlaanderen in de periode 1989-2002. Er is aangegeven dat in het Vlaamse natuurbeleid vanaf 1989 een belangrijke discursieve vernieuwing optrad rond het nieuwe concept natuurontwikkeling. Parallel met deze discursieve vernieuwing, kreeg ook het begrip draagvlak meer aandacht in het natuurbeleid. Hoofdstuk 5 schetste de institutionele context voor de meervoudige casusanalyse die centraal staat in hoofdstukken 7 tot en met 11.

De centrale vraag in deze hoofdstukken is op welke wijze natuurontwikkeling niet alleen een vertaling vond in beleidsnota's, nieuwe regels of nieuwe hulpbronnen, maar ook in concrete natuurontwikkelingsprojecten. In hoofdstukken 7 tot en met 11 wordt het schaalniveau van het Vlaams Gewest ingeruild voor het schaalniveau van lokale natuurontwikkelingsprojecten. Er zal dan ook worden nagegaan hoe, parallel met de institutionalisering van het natuurbeleid, het nieuwe concept natuurontwikkeling in het veld is geoperationaliseerd. In de analyse zal zowel aandacht worden besteed aan strategisch handelende actoren als aan de impact van structurele ontwikkelingen.

In dit hoofdstuk volgt eerst een verantwoording van de methodologische keuzes en een gedetailleerde beschrijving van de onderzoeksopzet. Er wordt achtereenvolgens stilgestaan bij de context waarbinnen dit empirisch onderzoek is uitgevoerd (6.2) en bij de plaats van het empirisch onderzoek in dit proefschrift (6.3). Vooraleer het onderzoeksontwerp (6.5) en het onderzoeksverloop (6.6) van dit empirisch onderzoek worden beschreven, worden de onderzoeksvragen geherformuleerd op het niveau van de cases (6.4). In de volgende hoofdstukken worden de onderzoeksresultaten beschreven, eerst per casus (hoofdstukken 7-10), daarna casusoverstijgend (hoofdstuk 11).

6.2 De context van het empirisch onderzoek

Bij het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid voltrok zich sinds 1989 een belangrijke discursieve vernieuwing met het concept natuurontwikkeling (zie hoofdstuk 5). Bij het uitvoeren van natuurontwikkelingsmaatregelen bleken evenwel een aantal knelpunten. Een belangrijke tekortkoming, het ontbreken van enige juridische basis, werd voor een groot deel verholpen door het Natuurdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten. Het Natuurdecreet loste echter niet alle vragen rond natuurontwikkelingsprojecten op. Ook het draagvlak, in het bijzonder de mogelijke conflicten met andere grondgebruikers (maatschappelijk draagvlak) en de nog te beperkte beleidsondersteuning (bestuurlijk draagvlak), leken de uitvoering van natuurontwikkeling te bemoeilijken. Gelet op het recente karakter van de instrumenten voor natuurontwikkeling, is er nog vrijwel geen wetenschappelijke analyse van de effectiviteit van en de knelpunten rondom deze instrumenten, en van het draagvlak hiervoor.

De Vlaamse overheid stimuleerde van 1998 tot 2002 het wetenschappelijk onderzoek inzake natuurontwikkeling via een daarvoor speciaal in het leven geroepen programma VLINA (Vlaams Impulsprogramma Natuurontwikkeling). Binnen het VLINA-programma 1999 werkten de Universiteit Gent (Vakgroep internationaal publiekrecht en Centrum voor Milieurecht) en de Arteveldehogeschool een gezamenlijk onderzoeksvoorstel uit. Dit onderzoeksvoorstel werd ingediend binnen thema 5 van VLINA: 'Maatschappelijke aspecten van natuurontwikkeling'. Het onderzoeksvoorstel met als

titel 'Beleidsgerichte analyse en voorstellen tot het optimaliseren van juridische en maatschappelijke instrumenten voor natuurontwikkelingsprojecten', werd door de Vlaamse regering goedgekeurd in juni 1999 (onderzoeksopdracht nr. Aminimal/Natuur/Vlina/9908). Het onderzoek is uitgevoerd tussen 1 januari 2000 en 31 december 2001, en werd voor de selectie van de cases afgestemd op VLINA 9902 (Van Uytvanck et al., 2002), een praktijkgericht onderzoek naar kansen en belangrijke stuurvariabelen voor natuurontwikkeling op gronden met een voormalig intensief landbouwgebruik. Aan de basis van de afstemming lag enerzijds een praktisch argument (de gezamenlijke opmaak van een databank) en anderzijds een inhoudelijk argument (een multidisciplinaire analyse van de cases).

Het VLINA-onderzoek (VLINA 9908) had beperkte theoretische ambities, maar beoogde voornamelijk het formuleren van beleidsvoorstellen. Dit proefschrift beoogt de veelheid aan empirisch materiaal, verkregen uit VLINA 9908, vanuit een wetenschappelijke context te valoriseren. Deze valorisatie beperkt zich niet alleen tot het integreren van de onderzoeksgegevens in een beleidswetenschappelijke context (zie vorige hoofdstukken), maar beoogt ook een secundaire analyse van de onderzoeksresultaten uit VLINA 9908 door middel van de hieruit verkregen inzichten.

6.3 De plaats van het empirisch onderzoek in dit proefschrift

VLINA 9908 beoogde inzicht te verstrekken in het draagvlak rond natuurontwikkeling en op basis hiervan concrete beleidsondersteunende voorstellen te formuleren. Hierover werd uitvoerig gerapporteerd in het rapport 'Draagvlakonderzoek bij natuurontwikkelingsmaatregelen' (Bogaert et al., 2002).

In dit proefschrift is het daarentegen niet de bedoeling beleidsvoorstellen te formuleren. Er wordt wel beoogd via een secundaire analyse de veelheid aan empirisch materiaal (VLINA 9908) verder te valoriseren vanuit de beleidswetenschappelijke context van de beleidsarrangementenbenadering, zoals beschreven in hoofdstuk 4. De doelstelling is dan ook de natuurontwikkelingsprojecten vanuit dit perspectief te analyseren. Hierbij zullen strategisch handelende actoren in vier concrete natuurontwikkelingsprojecten worden bestudeerd aan de hand van de onderscheiden dimensies (hoofdstuk 4) in een context van structurele ontwikkelingen (hoofdstuk 2).

6.4 Onderzoeksvragen voor empirisch onderzoek

De centrale vraag in de volgende hoofdstukken is op welke wijze het begrip natuurontwikkeling niet alleen een vertaling vond in beleidsnota's, nieuwe regels of nieuwe hulpbronnen, maar ook in concrete natuurontwikkelingsprojecten. Anders gezegd, het schaalniveau van het Vlaams Gewest wordt ingeruild voor het schaalniveau van lokale natuurontwikkelingsprojecten. Hoewel bij de analyse aandacht zal uitgaan naar de impact van structurele veranderingsprocessen ligt de klemtoon bij de meervoudige casestudy op de strategisch handelende actoren.

Op basis van de theoretische hoofdstukken zijn in het besluit van hoofdstuk 4 een eerste reeks onderzoeksvragen geformuleerd. In hoofdstuk 5 zijn deze aangevuld met afgeleide onderzoeksvragen op basis van de analyse van het natuurbelief (**hieronder vet weergegeven**). De onderzoeksvragen worden hieronder weergegeven voor de 4 dimensies en voor de structurele ontwikkelingen (zie hoofdstuk 4):

1. Actoren

- Welke actoren vervullen welke (veranderende) rol, en hoe is dit te verklaren?
- Welke (veranderende) coalities en interdependenties komen er voor, en hoe is dit te verklaren?
- **Welke rol vervullen overheid en NGO's bij lokale natuurontwikkelingsprojecten en hoe verhouden ze zich onderling?**
- **Hoe verhouden de lokale besturen zich tegenover de door de Vlaamse overheid gestuurde of gesteunde natuurontwikkelingsprojecten op hun grondgebied?**

2. Macht

- Over welke hulpbronnen (macht) beschikken diverse actoren, en hoe is dit te verklaren?
- Is er sprake van verschuivingen van hulpbronnen (macht) bij actoren of tussen actoren onderling, en hoe is dit te verklaren?
- **Welke macht hebben overheid en NGO's bij lokale natuurontwikkelingsprojecten en welke interdependenties zijn er tussen deze actoren?**
- **Is er sprake van (een perceptie van) machtsverschuivingen, en hoe is dit te verklaren?**
- **Is er sprake van een (groeïende) diffusie van macht, en hoe is dit te verklaren?**

3. Regels

- Welke zijn de spelregels bij de uitvoering van natuurontwikkelingsprojecten?
- Welke zijn de spelregels in belendende beleidsvelden met impact op de uitvoering van natuurontwikkelingsprojecten?
- Is er een verschuiving in de kenmerken van de spelregels (strikt, formeel, dwingend), en hoe is dit te verklaren?
- **Op welke wijze en in welke mate bepaalt de vigerende regelgeving van belendende beleidsvelden de voortgang van natuurontwikkelingsprojecten?**
- **Leidt het blijvend voor zich uitschuiven van beslissingen inzake afbakeningsprocedures op het niveau Vlaanderen, niet onvermijdelijk tot draagvlakproblemen op het niveau van concrete natuurontwikkelingsprojecten?**

4. Discours

- Welke discoursen hanteren de diverse actoren (met bijzondere aandacht voor de gehanteerde natuurbeelden, zie hoofdstuk 3)?
- In welke mate is er sprake van concurrerende discoursen en van discourscoalities?
- Welk discours kan als dominant worden beschouwd, en hoe is dit te verklaren?
- Welke verschuivingen in discours doen zich voor, en hoe is dit te verklaren?
- **In welke mate en op welke wijze beïnvloeden elkaar tegensprekende beleidsdiscoursen de uitvoering van natuurontwikkelingsprojecten?**

5. Structurele ontwikkelingen

- Biedt de uitvoering van natuurontwikkelingsprojecten een illustratie van de in de wetenschappelijke literatuur beschreven verschuiving van government naar multi-actor en multi-level governance?
- **In welke mate en op welke wijze leiden structurele ontwikkelingen tot de introductie van nieuwe actoren en/of hebben ze invloed op bestaande of nieuwe coalities?**
- **In welke mate en op welke wijze leiden structurele ontwikkelingen tot verschuivingen in macht(perceptie) en/of tot een groeiende diffusie van macht?**

- **In welke mate en op welke wijze leiden structurele ontwikkelingen tot verschuivingen in (de kenmerken van de) spelregels?**
- **In welke mate en op welke wijze leiden structurele ontwikkelingen tot verschuivingen in discoursen?**
- **In welke mate en op welke wijze is er sprake van experimenten inzake interactieve beleidsvoering of draagvlakstrategieën op het niveau van lokale natuurontwikkelingsprojecten?**

Het spreekt voor zich dat in de volgende hoofdstukken zal worden gezocht naar een antwoord op deze vragen, maar ook naar achterliggende verklaringen.

6.5 Onderzoeksontwerp

Met een analyse op basis van de arrangementenbenadering wordt een middenpositie beoogd tussen inhoud en organisatie enerzijds, en tussen actor- en structuurniveau anderzijds (zie hoofdstuk 4). Het onderzoeksontwerp wordt in belangrijke mate gekenmerkt door een interpretatieve en kwalitatieve oriëntatie.

Qua onderzoeksstrategie wordt voor de casestudy gekozen, een onderzoeksstrategie die hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend te situeren is in een kwalitatieve onderzoekstraditie. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn: de praktische efficiëntie, de constellatie van het onderzoeksprobleem (het holistisch aspect van de cases), de mogelijkheid om binnen deze strategie te werken met onderzoekstechnieken van diverse aard en herkomst, en de kans om het proceskarakter van elke case te beschrijven. Een analyse via case-study omvat “interviewgegevens, observaties, documenten, indrukken en meningen van anderen over de case” (Tilanus, 1997: 71). Het is, anders gezegd, een onderzoeksstrategie waarbij door het gebruik van meerdere onderzoekstechnieken en bronnen (triangulatie), van elkaar onafhankelijke en betrouwbare observaties kunnen worden gedaan (Swanborn, 1987; Yin, 1989). Het bijzondere van casestudy-onderzoek is bovendien dat sociale fenomenen kunnen worden bestudeerd in hun context (Yin, 1994). Dit laatste vormt een belangrijk argument in de keuze voor deze onderzoeksstrategie, omdat bij een analyse met de arrangementenbenadering de institutionele context (en de structurele processen) juist een essentieel onderdeel van de analyse vormt.

Vaak wordt de casestudy vergeleken met het survey-onderzoek. Op die manier komen de kenmerken ervan beter uit de verf. In vergelijking met de survey is de casestudy (Hullebroeck et al., 2000):

- gebaseerd op een klein aantal onderzoekseenheden;
- een arbeidsintensieve benadering per eenheid;
- een benadering in de diepte eerder dan in de breedte;
- gebaseerd op een selectieve of strategische steekproef eerder dan op een aselecte;
- geïnteresseerd in kwalitatieve, maar ook in kwantitatieve data;
- een open onderzoeksbenadering op locatie;
- holistisch van aard (integraal i.p.v. aspectmatig);
- geïnteresseerd in het proceskarakter.

Afhankelijk van de doelstelling wordt een onderscheid gemaakt in soorten casestudies. Allerlei termen én onderscheiden zijn in omloop (o.a. Swanborn, 1994). In dit onderzoek wordt gewerkt

met een meervoudige casestudy, waarbij een beperkt aantal gevallen (4 natuurontwikkelingsprojecten) wordt geselecteerd. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om zowel de globaliteit van, als de interacties per geselecteerde case in kaart te brengen. Tevens kan, met de nodige voorzichtigheid, een vergelijking en veralgemening opgezet worden (hoofdstuk 11).

Het belangrijkste criterium voor selectie van de cases is de inhoudelijke relevantie op basis van elementaire concepten uit de probleemstelling. In die zin is, naast een reeks onafhankelijke variabelen, draagvlak als belangrijke afhankelijke variabele onderscheiden (zie 6.6).

6.6 Onderzoeksverloop

In het onderzoeksverloop worden 3 belangrijke fasen onderscheiden:

- de voorbereiding (zie 6.6.1)
- de uitvoering (zie 6.6.2)
- de verwerking (zie 6.6.2)

6.6.1 De voorbereiding

Het leeuwendeel van het werk bij de voorbereiding ging naar de selectie van de cases. Het is belangrijk dit proces zorgvuldig te beschrijven.

6.6.1.1 De inventarisatiefase

Het uitvoeren van een meervoudige casestudy veronderstelde een zorgvuldige selectie op basis van een inventarisatie van bestaande natuurontwikkelingsprojecten in Vlaanderen. Deze bleek bij de start van VLINA 9908 niet te bestaan. Er is dan ook besloten (september 1999) om zelf een inventarisatie van bestaande natuurontwikkelingsprojecten uit te werken, op basis van een enquête bij potentiële initiatiefnemers: de provinciebesturen, de VLM (hoofdbestuur en alle provinciale afdelingen van de diensten landinrichting en ruilverkaveling), Aminoal Afdeling Natuur (hoofdbestuur en buitendiensten), Aminoal Afdeling Bos en Groen (hoofdbestuur en houtvesterijen) en de terreinbeherende verenigingen (Natuurreservaten, De Wielewaal, Stichting Limburgs Landschap en de vzw Durme). Deze enquête bevatte o.a. een gebiedsfiche waarop de initiatiefnemer(s) konden aangeven wanneer, welke natuurontwikkelingsmaatregelen werden gerealiseerd en of zich hierbij draagvlakproblemen voordeden.

In de periode september 1999-februari 2000 zijn de respondenten in verschillende rondes aangevraagd (telefonisch en schriftelijk) de gevraagde gebiedsfiches te bezorgen. Dit leverde eind januari 2000 gebiedsfiches op voor 173 projecten, verspreid over Vlaanderen. Deze gebiedsfiches werden vervolgens ingevoerd in een acces-databestand.

Niettegenstaande de respons vrij hoog lag, viel op dat:

- de respons vrij onevenwichtig was verdeeld over de verschillende provincies;
- de kwaliteit van de ingevulde gebiedsfiches sterk varieerde;
- de informatie inzake draagvlak op nogal wat fiches niet of onvolledig werd ingevoerd;
- het begrip natuurontwikkeling op verschillende wijze werd geïnterpreteerd.

Via telefonische contactname is gepoogd waar nodig verduidelijking te vragen.

Daarnaast viel het op dat bij nogal wat projecten, deelprojecten (in fasering of locatie) konden worden onderscheiden. In totaal is informatie ontsloten voor 274 deelprojecten, verdeeld over de 173 projecten (afgesloten per 1 maart 2000).

6.6.1.2 De selectiefase

Bij de selectie van de cases (Bogaert et al., 2002) is niet expliciet uitgegaan van de beleidsarrangementenbenadering. Dit houdt ontegensprekelijk een aantal beperkingen in voor de secundaire analyse. De grootste beperking schuilt in het feit dat bijvoorbeeld experimenten met interactief beleid, veeleer dan (alleen) draagvlakproblemen als belangrijk(st)e variabele aan de basis van de selectie hadden kunnen liggen. Anderzijds leert nazicht van de databank van natuurontwikkelingsprojecten in Vlaanderen dat er nergens expliciet melding is gemaakt van dergelijke experimenten. Tegelijkertijd is bij de selectie wel op impliciete wijze rekening gehouden met de beleidsarrangementenbenadering. Zo is vooral een zo groot mogelijke bandbreedte inzake actoren een belangrijk criterium geweest, waardoor er mag worden van uitgaan dat vormen van interactief beleid (en de multi-actor en multi-level dimensie) zeker naar voor kwamen. Bij de primaire analyse is er op het niveau van de dimensies op expliciete wijze rekening gehouden met de beleidsarrangementenbenadering (zie 6.6.2.2.3).

Om de selectiecriteria te bepalen is een literatuurstudie uitgevoerd (zie hoofdstuk 3). In vergelijkbaar Nederlands onderzoek inzake ‘maatschappelijke kansrijkdom voor natuurontwikkeling’, stelt men dat natuurontwikkelingsprojecten aan de hand van een vijftal kenmerken kunnen worden ingedeeld (Verbij et al., 1999: 13):

- “De fase waarin een natuurontwikkelingsproject zich bevindt. Hierbij onderscheidt men de planvormingsfase, de grondverwerving en de inrichting.
- De ecologische omstandigheden van het gebied waarin natuurontwikkelingsproject gerealiseerd wordt.
- De te realiseren oppervlakte natuurontwikkeling.
- De bestuurlijke regio waarin natuurontwikkelingsproject gesitueerd is.
- De ruimtelijke claims die op het gebied rusten naast die voor natuurontwikkeling”.

Het vóórkomen van draagvlakproblemen was het belangrijkste criterium voor dit onderzoek (VLINA 9908). Ruimtelijke claims maken een belangrijk onderdeel uit van draagvlakproblemen inzake natuurontwikkelingsmaatregelen. De respondenten konden op de gebieds fiches specificeren bij welke actoren men op draagvlakproblemen stoot: landbouwers, hengelaars, jagers, recreanten, omwonenden, (voormalige) grondgebruikers of eigenaars. Er is hierbij voor een ruime invulling van het begrip draagvlak geopteerd (actieve en passieve dimensie, zie hoofdstuk 3). Door de afstemming met VLINA 9902 was een tweede belangrijke selectiecriteria dat de natuurontwikkelingsmaatregelen dienden te zijn uitgevoerd op voormalige landbouwgrond. Wie de initiatiefnemer is van het natuurontwikkelingsproject, is een volgend selectiecriteria. Het kan hierbij gaan om natuurverenigingen (Natuurreservaten vzw, Wielewaal vzw, Stichting Limburgs Landschap, vzw Durme), de gewestelijke overheid (VLM, Aministratie Afdeling Natuur, Aministratie Afdeling Bos & Groen), een intermediaire overheid (provincie) of een lokale overheid (gemeente). Verder zijn de fase waarin het natuurontwikkelingsproject zich bevindt (planfase, uitvoering, reeds gerealiseerd) en de te

realiseren oppervlakte (zie tabel 4) selectiecriteria.

In een *eerste fase* zijn alle projecten getoetst aan een werkdefinitie voor natuurontwikkeling op voormalig intensief gebruikte landbouwgronden:

“Natuurontwikkeling is het vergroten van natuurwaarden op terreinen die geen of een zeer geringe natuurwaarde kennen, door middel van het creëren van een gunstige Ausgangssituatie door inrichting (natuurtechnische milieubouw) en doelgerichte beheersmaatregelen (ontwikkelingsbeheer). Onder natuurtechnische milieubouw wordt verstaan een complex van doelbewuste handelingen gericht op het initiëren van natuurlijke abiotische processen en/of het scheppen van gunstige Ausgangssituaties. Onder ontwikkelingsbeheer wordt verstaan het complex van doelbewuste handelingen gericht op het begeleiden en sturen. Bij natuurontwikkeling gaat het over het totstandkomen van ‘nieuwe’ of het herstel van ‘oude’ natuurwaarden. In alle gevallen gaat het om menselijke ingrepen. Het streven naar een grote maatschappelijke betrokkenheid bij besluitvorming en beheer is een onontbeerlijke succesfactor voor het welslagen van natuurontwikkelingsprojecten” (naar: Londo,1997).

Hieruit volgde een eerste selectie die leidde tot 42 natuurontwikkelingsprojecten. Uit dit bestand van 42 projecten zijn in een *tweede fase* projecten geselecteerd waarvan de respondenten zelf opgaven dat er draagvlakproblemen voorkwamen (tabel 4). Op deze wijze restten er nog 19 potentieel te onderzoeken projecten.

Tabel 4: Tweede selectie op basis van het voorkomen van draagvlakproblemen

Gebied	Ecologische Ausgangssituatie	Aard draagvlak-probleem	Project-fase	Initiatief-nemer	Opper-vlakte
LIMBURG					
Altenbroek	1	1/7	2	1	3
Itterbeek	1	1	2	1	3
Baatsbeek	1	6	3	6	5
WEST-VLAANDEREN					
Rode Poort	1	1/4	2/3	4/2	3
Scherpenberg	1	1	2	4	4
Schorreweide	1	1	3	4/2	4
Schobbejak	1	1	3	4/2	3
Leiemeersen	1	1/4/6	2/3	1	4
Grote Keignaert	1	1	3	7/1	3
Uitkerkse Polder	1	1/6	2/3	1	4
OOST-VLAANDEREN					
Heidebos	1	1/3/4	1/3	1	4
Molsbergen	1	6	3	4	3
Bourgoyen	1	1/2	2	3	?
BRABANT					
Hoegaarden	1	1/6	2	2	1
Wachtbekken Velpe	1	4	3	4	3
Vinne	1	2	1	6	1

ANTWERPEN

Turnhouts Vennengebied	1	1	1/2/3	1/2/3/ 4/5	1
Duivelskuil	1	5	3	4	4
Kijkverdriet	1	1	3	1	4

Legende bij de tabel

Ecologische uitgangssituatie	1 = Voormalig landbouwgebied
Aard draagvlakprobleem	0 = Geen; 1 = Landbouw; 2 = Recreatie; 3 = Jacht; 4 = Omwonenden; 5 = Juridische problemen; 6 = Voormalige grondgebruikers/eigenaars ; 7 = Wildschade
Fase	1 = planfase; 2 = uitvoering; 3 = gerealiseerd
Initiatiefnemer(s)	1 = Natuurverenigingen; 2 = VLM RVK; 3 = VLM LIR/NIR ; 4 = Aminor Natuur; 5 = Aminor Bos; 6 = Provincie ; 7 = Gemeentelijke overheid
Oppervlakte	1 = G>100 ha; 2 = 50 ha<G<100 ha; 3 =10 ha<G<50 ha 4 = 5 ha<G<10 ha; 5 = 0.5 ha<G<5 ha

In de *derde fase* zijn de voorlopig in VLINA 99/02 geselecteerde projecten gelegd over de 19 potentieel te onderzoeken projecten. Op deze wijze restten er nog 11 potentieel te onderzoeken projecten (in vet weergegeven in tabel 4). Na een terreinbezoek leek het aangewezen om het Kijkverdriet niet als een geïsoleerd project te beschouwen, maar op te nemen bij het Turnhouts Vennengebied. Hierdoor kwam het totale aantal potentieel te onderzoeken projecten op 10.

In een *vierde fase* is een aantal bijkomende terreinbezoeken georganiseerd (14.02.2000 West-Vlaanderen, 15.02.2000 Antwerpen, 28.02.2000 Limburg, 02.03.2000 Brabant/Oost-Vlaanderen). Hierbij zijn zo veel mogelijk gegevens uit de ingezonden gebiedsfiches gecheckt op het terrein. Op deze wijze is besloten om o.a. Baatsbeek (gezien de werkdefinitie van natuurontwikkeling) niet langer aan te houden als mogelijk te onderzoeken project. Verder is gekeken naar een zo groot mogelijke variantie in de variabele 'initiatiefnemers'/betrokkenen (VLM, AMINAL afdeling Natuur, natuurverenigingen). Er is dus prioriteit gegeven aan projecten met een zo groot mogelijke bandbreedte (diverse initiatiefnemers) enerzijds en een zo groot mogelijke diversiteit aan draagvlakproblemen (zoals opgegeven door respondenten) anderzijds.

De initiatiefnemers van de 10 resterende projecten ontvingen in een *laatste fase* een bijkomende vragenlijst (27.03.2000). In deze vragenlijst is op meer gedetailleerde wijze ingegaan op de juridische en maatschappelijke aspecten van de concrete natuurontwikkelingsprojecten. De vragen werden als volgt gerubriceerd:

- vragen i.v.m. de bestemming van het gebied voor de aanvang van het natuurontwikkelingsproject;
- vragen i.v.m. het juridisch statuut van het gebied;
- vragen i.v.m. de betrokken actoren;
- vragen i.v.m. de ervaren juridische knelpunten;
- vragen i.v.m. de ervaren maatschappelijke knelpunten.

Op basis van de hieruit verkregen informatie zijn aanvullingen en waar nodig correcties doorgevoerd, en zijn vervolgens vijf gebieden geselecteerd (30.05.2000): Turnhouts Vennengebied, Uitkerkse Polder, Heidebos, Duivelskuil en Leiemeersen.

6.6.1.3 De dossiervoorbereiding per casus

Per natuurontwikkelingsproject is vervolgens zoveel mogelijk gebiedsinformatie verzameld (mei-september 2000). Op deze wijze werden voor het onderzoek relevante documenten, met het oog op een documentanalyse verzameld (voor een overzicht zie literatuurlijst).

- Gemeentelijke beleidsdocumenten (o.a. GNOP, Gemeentelijk Structuurplan, Gemeentelijk Milieubeleidsplan)
- Provinciale beleidsdocumenten (o.a. Provinciaal Structuurplan)
- Rapporten in het kader van natuurinrichting VLM/Aminal afdeling Natuur (o.a. haalbaarheidsonderzoek, projectrapport, studies)
- Partijprogramma's en propaganda gemeenteraadsverkiezingen
- Erkenningsdossier terreinbeheerder(s) (met o.a. info naar toegankelijkheid en medegebruik)
- Projectinformatie (o.a. LIFE)
- Publicaties (o.a. gebiedsstudies, folders, brochures, tijdschriftartikels)
- Persknipsels
- Gepubliceerde standpunten van betrokken actoren

Per casus is tegelijkertijd een adressenbestand aangelegd van potentieel te interviewen actoren. Het ging o.a. over de leden van het College van Burgemeester en Schepenen, de gemeenteraadsleden (politiek draagvlak), over gemeentelijke ambtenaren, provinciale ambtenaren en betrokken ambtenaren VLM en AMINAL afdeling natuur (ambtelijk draagvlak). Verder ging het o.a. over bestuursleden van natuur-, landbouw-, jacht- en hengerverenigingen, en leden van gemeentelijke adviesraden (middenveld draagvlak), en individuele landbouwers (sociaal draagvlak).

6.6.1.4 De definitieve selectie

Van de vijf resterende gebieden onderscheidde de Uitkerkse Polder en het Turnhouts Vennengebied zich voornamelijk door een grote variatie in initiatiefnemers. In beide gebieden zijn zowel AMINAL afdeling Natuur en VLM via natuurinrichting, als één (of meerdere) terreinbeherende vereniging(en) actief betrokken bij uitgevoerde of geplande natuurontwikkelingsmaatregelen. In beide gebieden is eveneens het instrument natuurinrichting ingezet. De gesignaleerde draagvlakproblemen betroffen hoofdzakelijk verzet vanuit de landbouw. In het Turnhouts Vennengebied was eveneens sprake van draagvlakproblemen, dan vooral bij burens. Beide cases werden gekenmerkt door een conflictsituatie.

Verder is er naar gestreefd twee projecten te selecteren waarbij hetzij de overheid hetzij een terreinbeherende vereniging als initiatiefnemer optrad. Vanuit deze optiek was het vanzelfsprekend dat de Duivelskuil te Beerse geselecteerd is, als project opgezet en gerealiseerd door AMINAL afdeling Natuur. De Duivelskuil is door afdeling Natuure zelf voorgesteld als voorbeeldproject, omdat het gold als één van de eerst uitgevoerde natuurontwikkelingsprojecten. Door de initiatiefnemer is slechts in zeer beperkte mate melding gemaakt van draagvlakproblemen. De Duivelskuil betreft geen conflictgebied. Voor initiatieven opgezet door een terreinbeherende vereniging

restten vervolgens nog twee natuurontwikkelingsprojecten: het Heidebos en de Leiemeersen. Beide projecten zijn opgestart door Natuurreservaten. Een aantal elementen maakte dat het Heidebos als onderzoeksgebied uiteindelijk de voorkeur genoot boven de Leiemeersen.

- Natuurreservaten startte het project met een aankoop van 120 ha. Terwijl de meeste reservaatprojecten eerder organisch groeien (zie Uitkerkse Polder), werd hier een groot project 'uit het niets' opgestart. Van een plaatselijke werking was er tot op dat ogenblik geen sprake, wat heel specifieke problemen met zich meebracht.
- Naar aanleiding van het project Heidebos werd een lokale actiegroep opgericht tegen Natuurreservaten en haar plannen met het Heidebos: 'De Witte Brigade' later 'Mensen van Nature'.
- De ligging van het Heidebos in de provincie Oost-Vlaanderen. Op deze wijze liggen de 4 projecten verspreid over 3 provincies, waardoor ook andere buitendiensten (AMINAL) of provinciale afdelingen (VLM) kunnen betrokken worden bij het onderzoek.

Volgende 4 gebieden zijn uiteindelijk definitief geselecteerd voor het verder onderzoek: de Uitkerkse Polder, het Heidebos, de Duivelskuil en het Turnhouts Vennengebied.

Tabel 5: Definitieve selectie cases

Gebied	Ecologische uitgangssituatie	Aard draagvlak-probleem	Projectfase	Initiatiefnemer
WEST-VLAANDEREN Uitkerkse Polder	1	1/2/5/6	1/2/3	1/3/4
OOST-VLAANDEREN Heidebos	1	1/3/4/7	1/3	1
ANTWERPEN Duivelskuil	1	1/5	3	4
Turnhouts Vennengebied	1	1/4	1/3	1/3/4

Legende bij de tabel

Ecologische uitgangssituatie	1 = Voormalig landbouwgebied
Aard draagvlakprobleem	0 = Geen; 1 = Landbouw; 2 = Recreatie; 3 = Jacht; 4 = Omwonenden; 5 = Juridische problemen; 6 = Voormalige grondgebruikers/eigenaars ; 7 = Wildschade
Fase	1 = planfase ; 2 = uitvoering ; 3 = gerealiseerd
Initiatiefnemer(s)	1 = Natuurverenigingen; 3 = VLM LIR/NIR ; 4 = Aminoal Natuur
Oppervlakte	3 = 10 ha < G < 50 ha 4 = 5 ha < G < 10 ha

6.6.2 De uitvoering en de verwerking

Bij de uitvoering van het onderzoek is gewerkt met een triangulatie van onderzoeksmethoden, verschillend naargelang de draagvlakcategorie (zie hoofdstuk 3). Voor de draagvlakcategorieën is op basis van de documentenanalyse geïnventariseerd welke de potentieel te interviewen actoren waren:

- *Sociaal draagvlak*: omwonenden, recreanten/passanten, individuele landbouwers.
- *Middenveld draagvlak*: vertegenwoordigers van Wildbeheerseenheden (WBE's), vertegenwoordigers binnen lokale adviesraden, vertegenwoordigers hengelverenigingen, vertegenwoordigers lokale natuurverenigingen, vertegenwoordigers vereniging voor omwonenden.
- *Ambtelijk draagvlak*: ambtenaren betrokken bij het onderzochte natuurontwikkelingsproject
- *Politiek draagvlak*: lokale politici.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het voorwerp van onderzoek in draagvlakcategorieën, de gehanteerde waarnemingstechniek en de gehanteerde analysetechniek. In wat volgt (6.6.2.1 en volgende) wordt hierop meer in detail ingegaan.

Tabel 6: Uitvoering en verwerking

Voorwerp van onderzoek	Waarnemingstechniek	Analysetechniek
Draagvlak (algemeen)	Schriftelijke bevraging voor opmaak Dbase Instituut voor Natuurbehoud (zie 6.6.1.1)	Kwalitatieve analyse
Draagvlak (algemeen)	Schriftelijke enquête initiatiefnemers: 10 (zie 6.6.1.2)	Kwalitatieve analyse
Draagvlak (algemeen)	Persknipsels doornemen (zie 6.6.2.1)	Inhoudsanalyse
Draagvlak (algemeen)	Documentenstudie (zie 6.6.2.1)	Inhoudsanalyse
Sociaal draagvlak en middenveld draagvlak	Diepte-interviews: 61 (zie 6.6.2.2)	Kwalitatieve analyse via Kwalitan
Sociaal draagvlak	Random Walks: 203 (zie 6.6.2.3)	Kwalitatieve en kwantitatieve analyse via o.a. SPSS
Sociaal draagvlak	Veldinterviews: 183 (zie 6.6.2.4)	Kwalitatieve en kwantitatieve analyse via o.a. SPSS
Middenveld draagvlak	Schriftelijke enquête adviesraden (zie 6.6.2.5)	Kwalitatieve analyse

Middenveld draagvlak	Schriftelijke enquête WBE's (zie 6.6.2.6)	Kwalitatieve analyse
Middenveld draagvlak	Schriftelijke enquête natuurverenigingen (zie 6.6.2.6)	Kwalitatieve analyse
Politiek draagvlak	Schriftelijke enquête schepenen (zie 6.6.2.7)	Kwalitatieve analyse
Politiek draagvlak	Plaatselijke partij-programma's doornemen (zie 6.6.2.7)	Inhoudsanalyse

6.6.2.1 Documentanalyse

Voor elke individuele case is een uitgebreide documentatie opgebouwd op basis van beleidsdocumenten, publicaties, artikels, persknipsels, onderzoeksrapporten en studies, folders en infobrochures, en verslagen van lopende projecten (LIFE- of erkenningsdossiers). De documentanalyse vond onder meer haar vertaling in de gebiedsfiches die werden gemaakt per natuurontwikkelingsproject (zie volgende hoofdstukken), en vormde een belangrijke kennisbasis voor de bevraging.

6.6.2.2 Diepte-interviews

De selectie van de respondenten. De keuze voor een kwalitatief onderzoeksdesign leidde tot het werken met diepte-interviews bij een relatief beperkt aantal respondenten, 61 in totaal (zie bijlage 1). In alle gebieden zijn natuurontwikkelingsmaatregelen uitgevoerd op voormalige landbouwgrond. Om deze reden is er voor geopteerd diepte-interviews af te nemen met 34 landbouwers, 11 vertegenwoordigers van landbouworganisaties en 12 vertegenwoordigers voor de initiatiefnemers van de geselecteerde natuurontwikkelingsprojecten (natuurverenigingen, AMINAL afdeling Natuur en de VLM). In twee van de onderzochte gebieden zijn door de initiatiefnemers bovendien draagvlakproblemen bij omwonenden gesignaleerd. Daarom zijn 3 diepte-interviews afgenomen bij omwonenden, wiens perceel grenst aan de natuurontwikkelingspercelen. Er is eveneens 1 diepte-interview met een vertegenwoordiger van een vereniging afgenomen, die werd opgericht in reactie op de uitbouw van een natuurreservaat in de buurt (het Heidebos).

Voor het selecteren van de respondenten is aan de initiatiefnemers (administratie of vereniging) de vraag gesteld 1 of 2 vertegenwoordigers aan te duiden. Het was immers van belang dat de respondenten de betrokken natuurontwikkelingsmaatregelen kenden. Bij de landbouworganisaties is op gelijkaardige wijze gevraagd om een lokale vertegenwoordiger aan te duiden. Enkel voor de Duivelskuil is niet voor alle landbouworganisaties een vertegenwoordiger geïnterviewd, omdat het ABS (Algemeen Boerensyndicaat) geen lokale vertegenwoordiger aanduidde.

Bij het selecteren van de individuele landbouwers is onderscheid gemaakt tussen landbouwers die een perceel in gebruik hebben grenzend aan de geselecteerde natuurontwikkelingspercelen, en landbouwers die een perceel in gebruik hebben binnen de ruimere onderzoeksperimeter. Deze onderzoeksperimeter komt voor alle gebieden overeen met de uitbreidings- of aankoopperimeter van de betreffende natuurreservaten (zie hoofdstukken 7-10). Voor het selecteren van de landbouwers is vertrokken van de kadastrale gegevens voor de verschillende onderzoeksgebieden.

Er is gestreefd naar een zo groot mogelijke diversiteit in leeftijd, bedrijfstype en bedrijfsgrootte. Gezien het relatief kleine aantal bevroegde landbouwers en de kwalitatieve opzet van dit onderzoek, is het niet de bedoeling naar statistische verbanden te zoeken tussen deze variabelen.

Bij de selectie van de respondenten is bovendien gebruik gemaakt van de 'sneeuwbalmethode'. Hierbij is aan reeds geselecteerde respondenten gevraagd, wie volgens hen, om welke reden, ook nog zou kunnen worden betrokken in het onderzoek. Op deze wijze, en door documentanalyse (o.a. persartikels), kwamen een aantal sleutelfiguren (en eventuele netwerken) naar voren, die werden toegevoegd aan de lijst te interviewen respondenten.

Het afnemen van de diepte-interviews. Bij de diepte-interviews is gewerkt met een mengvorm van open en half-gestructureerde interviews. De interviewlijsten zijn op maat gemaakt naargelang de categorie van respondenten. Op deze wijze zijn 8 verschillende standaardvragenlijsten voor de diepte-interviews opgemaakt, die bovendien zijn aangepast per casus:

- voor de ambtenaren (initiatiefnemers)
- voor de natuurverenigingen (initiatiefnemers)
- voor de landbouwers (aangrenzende gebruikers)
- voor de landbouwers (niet aangrenzende gebruikers)
- voor de landbouworganisaties
- voor de burens
- voor de vertegenwoordiger van 'de vereniging voor omwonenden'
- voor de vertegenwoordiger van een Polderbestuur

Specifiek voor de landbouwers, de landbouworganisaties en de burens is er bij de bevraging gewerkt met een ruime insteek. De openingsvragen betroffen dan ook een ruimere context (bedrijfsvoering, problemen in de streek), om vervolgens over te gaan naar specifieke vragen over het nabijgelegen natuureservaat en de genomen natuurontwikkelingsmaatregelen.

De respondenten is vooraf schriftelijk gevraagd of ze bereid waren mee te werken aan het interview. Vervolgens is telefonisch contact genomen voor het vastleggen van de interviews. De interviews zijn door twee interviewers afgenomen bij de respondenten (thuis, op het bedrijf of op het kantoor). Er is voor geopteerd eerst de interviews af te nemen van individuele landbouwers in de wintermaanden 2000-2001, vervolgens van de vertegenwoordigers van de landbouworganisaties en tenslotte van de overige respondenten.

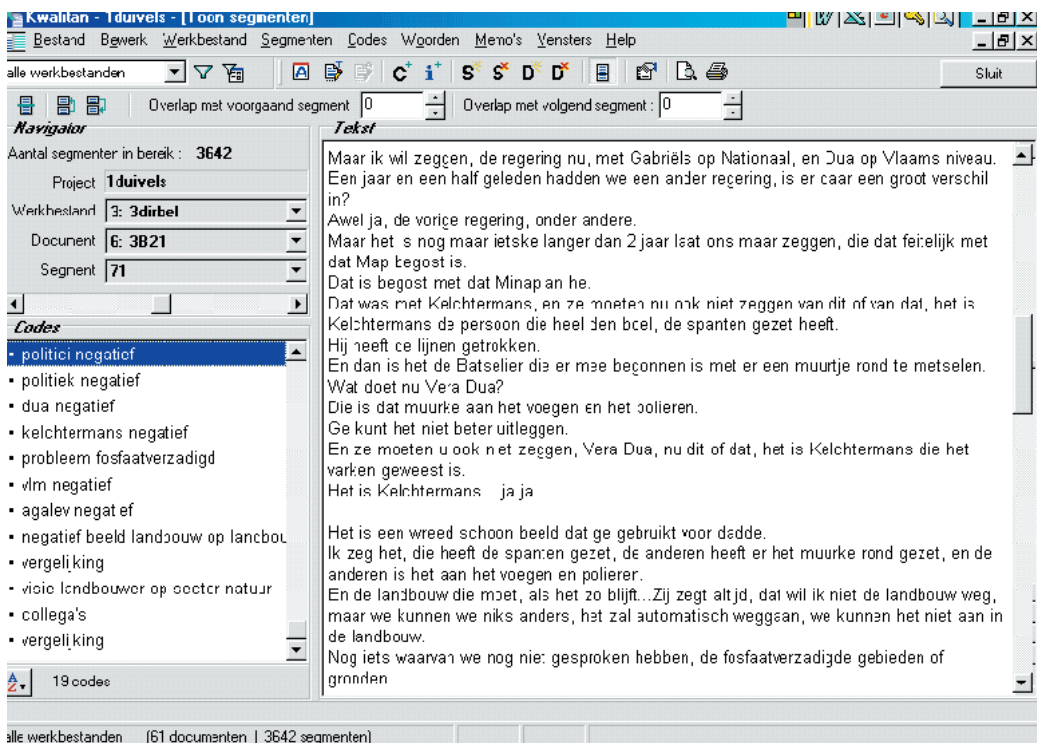
Van de interviews zijn digitale geluidsopnames gemaakt. Vooraf is uitdrukkelijk gevraagd of de respondenten hier geen bezwaar tegen hadden en is volstrekte anonimiteit gegarandeerd. In totaal zijn van de 61 interviews, 52 geslaagde digitale opnames gemaakt, 6 opnames mislukten omwille van technische redenen en 3 respondenten prefereerden het interview af te leggen zonder dat hiervan een geluidsopname werd gemaakt. Bij het afnemen van de interviews is bovendien verslag gemaakt. De interviews duurden gemiddeld tussen 1,5 en 2 uur.

Het importeren in Kwalitan. De diepte-interviews zijn vervolgens woordelijk uitgeschreven op basis van de digitale opnames en/of de notities van de interviewers. Hierna zijn ze herbeluisterd door een tweede onderzoeker en waar nodig gecorrigeerd. De diepte-interviews werden voorzien van een individuele code, waaraan in de rapportering van VLINA 9908 (Bogaert et al., 2002) op

gedetailleerde wijze wordt gerefereerd. Omwille van de leesbaarheid is er in dit proefschrift voor geopteerd niet te refereren aan deze codes.

Voor de eigenlijke verwerking van de interviews is gekozen voor Kwalitan (Kwalitan 5.0), een databaseprogramma dat oorspronkelijk werd ontwikkeld voor het uitvoeren van kwalitatieve analyses van open, ongestructureerde interviews (Peeters, 2000). Er is voor dit onderzoek één project aangemaakt. Onder dit project zijn 6 werkbestanden gecreëerd onder de volgende namen: ambtenaren, belanghebbenden (landbouwers), direct belanghebbenden (landbouwers en burens), natuurverenigingen, landbouworganisaties en verenigingen. Onder deze werkbestanden zijn vervolgens de interviews geïmporteerd in 61 documenten. De interviews zijn gesegmenteerd. Voor het gehele project zijn op deze wijze 3.642 segmenten gecreëerd. Aan de segmenten of aan tekstfragmenten zijn tenslotte codes toegekend. De codes zijn ontwikkeld op basis van het gehanteerde draagvlakconcept en de onderscheiden categorieën (zie hoofdstuk 3) enerzijds en van de in de arrangementbenadering onderscheiden dimensies (zie hoofdstuk 4) anderzijds. Bij het totale project zijn 654 verschillende codes toegekend, met een totaal van 8.810 codes. De belangrijkste codes zijn verdicht in 15 categorieën.

Ter illustratie volgt hieronder een tekstfragment (deel van een segment) met de aan dit segment gekoppelde codes.



Figuur 8: Voorbeeld van een tekstfragment in Kwalitan

De verwerking via Kwalitan. Met ondersteuning van het computerprogramma Kwalitan is vervolgens de veelheid aan data geanalyseerd. Zo is gebruik gemaakt van het instellen van filters op

codes, woorden en categorieën om het in de open en half gestructureerde interviews verzamelde materiaal te analyseren. De verwerking gebeurde per werkbestand op het niveau van de individuele cases. De weergave van de resultaten volgt in de volgende hoofdstukken (7-10).

6.6.2.3 Random walks bij omwonenden

Eén van de doelstellingen was ook een indicatie te geven van de positie van omwonenden ten opzichte van de natuurontwikkelingsprojecten. Er is besloten te werken via random walks. Hierbij zijn in eerste instantie straten afgebakend, grenzend aan of vallend binnen de onderzoeksperimeter. Er is gestreefd naar 50 deur-aan-deurinterviews per casus, willekeurig verdeeld over de geselecteerde straten, wat gezien de lage bebouwingsindex in bepaalde gebieden niet evident was. Er is bij de bevraging van de omwonenden niet aangebeld bij landbouwers, gezien deze groep respondenten uitvoerig is bevraged via diepte-interviews. Via de random walks is een steekproef getrokken. Zo kan alleen iets worden gezegd over degene die thuis was en wou meewerken. Bovendien is een steekproef getrokken uit gezinnen, waardoor bijvoorbeeld alleenstaanden oververtegenwoordigd kunnen raken in vergelijking met samenwonenden waarvan slechts één persoon is bevraged.

Voor het afnemen van de interviews is gewerkt met gestructureerde vragenlijsten, waarbij voornamelijk gepeild is naar kennis over en houding ten opzichte van het nabijgelegen natuureservaat. Overwegend 2 interviewers belden onaangekondigd aan voor een kort (gemiddeld 5 minuten durend) interview. Op de gestructureerde vragenlijsten zijn antwoordcategorieën voorzien die door de interviewers zijn aangekruist, en waar nodig aangevuld met nieuwe elementen. Voor het volledige onderzoek zijn op deze wijze 203 interviews afgenomen, in de periode juli 2001-oktober 2001 (zie bijlage 2). De bevragede omwonenden waren vrijwel gelijk gespreid over mannen en vrouwen (respectievelijk 46,3% en 53,7%). Iets meer dan de helft van de bevragede omwonenden (53,7%) is ouder dan 50 jaar, één derde (33%) tussen 30 en 50 jaar en een minderheid (13,3%) is jonger dan 30 jaar. In hoofdstukken 7-11 wordt waar nuttig verwezen naar andere aspecten van het profiel.

De verwerking van de bij de omwonenden verzamelde gegevens gebeurde kwalitatief én kwantitatief. De betekenis van de relatie tussen verschillende variabelen werd getest met behulp van de 'Chi-kwadraat' methode. Via SPSS-toepassingen zijn grafieken aangemaakt op het niveau van de cases en casusoverstijgend voor de belangrijkste onderzoeksvragen.

6.6.2.4 Veldinterviews bij recreanten/passanten

Een andere doelstelling was een indicatie te geven van de positie van recreanten ten opzichte van de natuurontwikkelingsprojecten. Er is besloten te werken via veldinterviews. Hierbij zijn in eerste instantie straten of veldwegels afgebakend, grenzend aan de natuurontwikkelingspercelen. Hiernaast is voor één gebied (Heidebos) bevraged op de wandelpaden binnen het natuureservaat. Er is gestreefd naar 50 veldinterviews per casus. Er zijn bij de bevraging van de recreanten/passanten geen landbouwers bevraged, gezien deze groep respondenten uitvoerig is bevraged via diepte-interviews. Via de veldinterviews is een steekproef getrokken. Zo kan alleen iets gezegd worden over de aanwezige recreanten die wilden meewerken. De interviews zijn bovendien overwegend in één seizoen afgenomen (nazomer/herfst 2001).

Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat het beter is te spreken van recreanten/passanten.

Meestal ging het immers om passanten, die bij het onderzochte natuurontwikkelingsproject langs kwamen omdat het op hun traject lag, eerder dan om recreanten die exclusief het bezoeken van het onderzochte gebied tot doel hadden.

Voor de bevraging is gewerkt met gestructureerde vragenlijsten, waarbij voornamelijk gepeild is naar kennis over en houding ten opzichte van het natuurreservaat. Gezien de interviews voor een groot deel zijn afgenomen aan de rand van een natuurontwikkelingsperceel is ook hier naar kennis en houding gepeild. Overwegend 2 interviewers nodigden in het veld recreanten/passanten uit deel te nemen aan een kort (gemiddeld 5 minuten durend) interview. Op de gestructureerde vragenlijsten zijn antwoordcategorieën voorzien die door de interviewers zijn aangekruist, en waar nodig aangevuld met nieuwe elementen. Over het gehele project zijn op deze wijze 183 interviews afgenomen, in de periode augustus 2001-november 2001 (zie bijlage 2). In sommige gebieden (Duivelskuil en Turnhouts Vennengebied) waren op bepaalde interviewdagen geen recreanten aanwezig op de geselecteerde interviewplaatsen (aan de rand van de natuurontwikkelingspercelen). In deze gevallen is gekozen voor een nabij gelegen locatie (met meer passage). Voor de Duivelskuil is, gezien het lage aantal recreanten op de interviewdagen, het vooropgestelde aantal niet gehaald.

Bij de bevroegde recreanten/passanten bevonden zich meer mannen dan vrouwen (63,7%). De helft (49,4%) van de bevroegde recreanten/passanten is ouder dan 50 jaar, één derde (34,1%) tussen de 30 en 50 jaar en een minderheid (16,4%) is jonger dan 30 jaar. In hoofdstukken 7-11 wordt waar nuttig verwezen naar andere aspecten van het profiel.

De analyse van de bij de recreanten/passanten verzamelde gegevens gebeurde kwalitatief en kwantitatief. De betekenis van de relatie tussen verschillende variabelen werd getest met behulp van de 'Chi-kwadraat' methode. Via SPSS-toepassingen zijn grafieken aangemaakt op het niveau van de cases en casusoverstijgend voor de belangrijkste onderzoeksvragen.

6.6.2.5 Schriftelijke enquête adviesraden

Gezien de rol die lokale adviesraden spelen bij de participatie van diverse maatschappelijke groepen (middenveld draagvlak), is besloten een schriftelijke bevraging uit te voeren bij de lokale milieuraden (8), de lokale landbouwraden (4) en de gemeentelijke commissies ruimtelijke ordening (4). De bevraging is gericht aan de voorzitter van deze raden. Deze bevraging had tot doel na te gaan in welke mate de natuurontwikkelingsprojecten een thema vormden voor deze lokale adviesraden en of men hierover al discussies had gevoerd en/of adviezen uitgebracht.

De respons op deze bevraging was klein (8/16), niettegenstaande er minstens 2 maal telefonisch is aangemaand (zie bijlage 3). Een verklaring hiervoor is dat een aanzienlijk deel van deze lokale raden op het ogenblik van de bevraging opnieuw samengesteld werd, vanwege de gemeenteraadsverkiezingen. Sommige GECORO's waren tijdens de bevraging zelfs nog niet samengesteld. De antwoorden waren bovendien overwegend weinig bruikbaar. Bij vele raden bleken de onderzochte projecten geen thema (geweest) te zijn. Bovendien antwoordden een aantal respondenten ten persoonlijke titel in plaats van als voorzitter. De resultaten uit deze bevraging zijn dan ook niet opgenomen.

6.6.2.6 Schriftelijke enquête Wildbeheerseenheden en natuurverenigingen

De betrokken Wildbeheerseenheden (WBE Klei en Zand, WBE Moervaart Noord, WBE Nattenloop en WBE Taelingbeke) en natuurverenigingen (niet initiatiefnemers) zijn schriftelijk bevroegd. Via een gestructureerde vragenlijst zijn de lokale vertegenwoordigers van WBE's en natuurverenigingen (Wielewaal, Jeugdbond voor Natuurstudie en Milieubescherming, MIGROM en één afdeling van Natuurreservaten) aangeschreven (zie bijlage 4). Alle Wildbeheerseenheden bezorgden de ingevulde enquêteformulieren terug. De respons bij de natuurverenigingen lag veeleer laag (4/9). Geen van de vertegenwoordigers van de JNM beantwoordde de vragenlijst. Een verklaring voor de lage respons bij de vertegenwoordigers van de Wielewaal kan worden gezocht in de, tijdens de bevraging, op til zijnde fusie tussen Natuurreservaten en Wielewaal (zie hoofdstuk 5).

6.6.2.7 Schriftelijke enquête schepenen

Voor het in kaart brengen van het (lokaal) politiek draagvlak is onder meer gebruik gemaakt van een enquêtering via gestructureerde schriftelijke vragenlijsten bij de betrokken schepenen voor leefmilieu. Van de 9 aangeschreven schepenen werkten er 5 schepenen mee aan het onderzoek. Slechts in één gebied (Turnhouts Vennengebied) antwoordden de schepenen van beide betrokken gemeenten (zie bijlage 5).

Via kwalitatieve analyse is het materiaal verwerkt op het niveau van de cases. Gezien er in de loop van het onderzoek ook gemeenteraadsverkiezingen (1 oktober 2000) plaatsvonden, zijn voor het bestuderen van het politiek draagvlak alle lokale partijprogramma's opgevraagd. Er is gekeken of er in deze programma's verwijzingen stonden naar het gebied, natuur in het algemeen en het natuurreservaat in het bijzonder. Standpunten ten aanzien van een mogelijk conflict tussen landbouw en natuur zijn eveneens opgezocht. Samen met de analyse van de resultaten van de schriftelijke bevraging bij de schepenen is op deze wijze getracht een zicht te krijgen op het lokale politieke draagvlak.

6.7 Besluit

In dit hoofdstuk is de onderzoeksopzet beschreven voor de analyse van de lokale natuurontwikkelingsprojecten. Er is geopteerd voor een overwegend kwalitatief onderzoeksdesign, in de vorm van een meervoudige casestudy bij 4 natuurontwikkelingsprojecten in Vlaanderen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een triangulatie van onderzoeksmethoden.

In de hierna volgende hoofdstukken volgt de secundaire analyse van de natuurontwikkelingsprojecten op basis van de beleidsarrangementenbenadering. Concreet betekent dit dat:

1. zal worden nagegaan in welke mate de veranderingen rondom natuurontwikkeling, exemplarisch zijn voor de in de wetenschappelijke literatuur gesuggereerde structurele ontwikkelingen, in de richting van multi-actor en multi-level beleid, en in de richting van meer interactieve beleidsvoering (zie hoofdstuk 2);
2. zal worden nagegaan of de veranderingen in de beleidsvoering rondom natuurontwikkelingsprojecten kunnen worden geanalyseerd en geduid vanuit de beleidsarrangementenbenadering en de hierbinnen onderscheiden dimensies (zie hoofdstuk 4).

In de volgende hoofdstukken zullen de vier cases achtereenvolgens worden behandeld: de Uitkerkse Polder (hoofdstuk 7), het Turnhouts Vennengebied (hoofdstuk 8), de Duivelskuil (hoofdstuk 9) en het Heidebos (hoofdstuk 10). Na een situering en beschrijving van het gebied en de natuurontwikkelingsmaatregelen, volgt een beschrijving van de belangrijkste onderzoeksbevindingen. In hoofdstuk 11 worden casusoverstijgende bevindingen geformuleerd.

'Vroeger als er een groene stond te kijken, keek je recht in zijn ogen, want hij stond voor je met zijn verrekijker te kijken. Maar nu steken ze zich weg en je ziet ze niet meer. Dat vind ik dan nog erger he, ze steken zich dan weg in een kotje omdat je niet zou zien dat ze naar jou staan kijken. Ik heb dan liever dat ze recht naar mij staan te kijken. Je ziet dan toch wie er naar u staat te kijken, maar nu kunnen ze zich wegsteken a zo, achter hun baard en achter hun kotje.'

(landbouwer)



Hoofdstuk 7

De Uitkerkse Polder

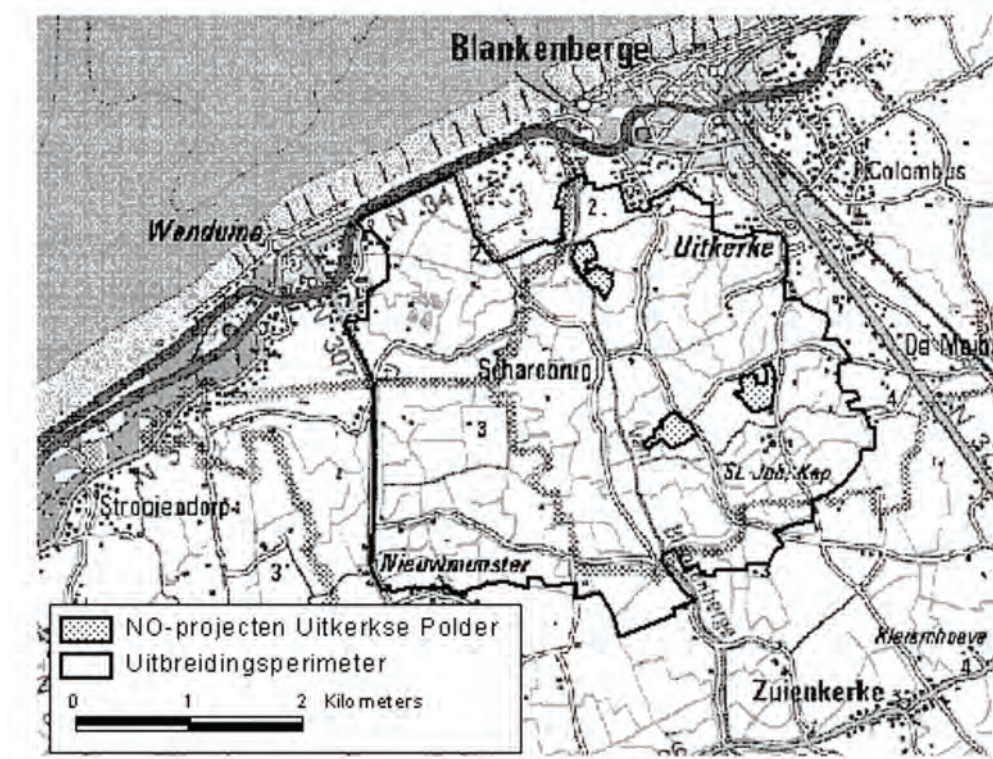
7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt een analyse van het natuurontwikkelingsproject Uitkerkse Polder, op basis van de arrangementenbenadering. Eerst wordt een situering en beschrijving van het gebied gegeven met aandacht voor respectievelijk: de uitgevoerde natuurontwikkelingsmaatregelen, het publiek- en privaatrechtelijk statuut van het gebied, de typering van de actoren én de aard van de gesignaleerde draagvlakproblemen (7.2).

Daarna volgt de eigenlijke analyse op basis van de arrangementenbenadering (zie hoofdstuk 4). Er volgt telkens een beschrijving van de belangrijkste onderzoeksbevindingen, vertrekkend vanuit de binnen de arrangementenbenadering onderscheiden dimensies: actoren (7.3.1), spelregels (7.3.2), macht (7.3.3) en discours (7.3.4). De paragraaf wordt afgesloten (7.3.5) met een overzichtstabel waarin een typering van het ‘polder-arrangement’ wordt weergegeven met de belangrijkste kenmerken van de analytisch onderscheiden dimensies.

In de laatste paragraaf wordt nagegaan in hoeverre de onderzochte casus een indicatie biedt van de in hoofdstuk 2 beschreven structurele ontwikkelingen in de richting van multi-actor en multi-level governance (7.4).

7.2 De Uitkerkse Polder



Kaart 1: Uitkerkse Polder

7.2.1 Situering en beschrijving van het natuurontwikkelingsproject

De Uitkerkse Polder is een uitgestrekt open ruimte gebied van ongeveer 1.400 ha, gelegen tussen Blankenberge (17.485 inwoners, 1.026,94 inw/km²), Zuienkerke (2.768 inwoners, 56,49 inw/km²) en De Haan (11.242 inwoners, 267,67 inw/km²).

Aanleiding voor de casestudy zijn de door Natuurreservaten uitgewerkte natuurontwikkelingsmaatregelen (ca. 22 ha), verspreid over drie deelprojecten (zie kaartje). Ondertussen werd er in de Uitkerkse Polder ook op diverse andere percelen aan natuurontwikkeling en/of -herstel gedaan.

Project 1 werd uitgevoerd op een perceel van ca. 7 ha tussen de Kuiperscheeweg en de Blankenbergse Vaart. De uitgangssituatie betrof hooggelegen overbemeste raaigraslanden met kamgraslandrelicten en aansluitende laaggelegen, uitgeveende percelen. Eén van de percelen werd door de voormalige gebruiker (landbouw) vrijwel volledig opgehoogd met grond. Hierbij werd eveneens een veedrinkpoel gedempt. Via natuurontwikkelingsmaatregelen werd het perceel afgegraven tot het oorspronkelijk profiel (1 meter of 15.000 m³ klei) in juli 1992. In maart 1994 werd de westelijke helft afgegraven, werden slotenpatronen aangelegd en werd een gedeelte geplagd. Verder werden een grote poel (ca. 0,5 ha) en veedrinkputten gegraven. Een observatiehut met knuppelpad werd gebouwd aan de straatkant. Voor de realisatie van deze werken werden door de stad Blankenberge diverse bouwvergunningen afgeleverd (90/51 d.d. 31.01.91, 91/13 d.d. 21.03.91, 91/275 d.d. 28.02.92, 92/228 d.d. 05.02.93 en 93/2 d.d. 25.06.93).

Project 2 werd uitgevoerd op percelen (ca. 3,9 ha + 3,5 ha) op de oostelijke oever van de Blankenbergse Vaart. Het gaat gedeeltelijk om hooggelegen percelen die in de jaren '70 genivelleerd werden (dempen slootjes en veedrinkpoelen), vervolgens werden gescheurd tot akker en weer zijn omgezet tot beemdgras-raaigrasweide. In 1995 werd een nieuwe veedrinkpoel uitgegraven, werden ondiepe slenken en afwateringslaantjes aangelegd, werden drainagebuizen verwijderd en werd een gedeelte geplagd. Het overige deel betreft laaggelegen zilt grasland, dat in de jaren '70 verdeeld werd tussen jacht en landbouw. Het landbouwgedeelte evolueerde door overbemesting tot raaigrasland. Het jachtgedeelte werd onder water gezet om eenden te lokken. In 1995 werd, met het oog op natuurontwikkeling, de centrale plas geplagd, een tussenliggende sloot opgevuld, de centrale aanvoersloot uitgediept en verbreed, en een veedrinkpoel aangelegd. Voor deze werken zijn twee bouwvergunningen afgeleverd (94/211 d.d.09.12.94 en 95/18 d.d.02.06.95).

Project 3 werd gerealiseerd op een ca. 8 ha groot oud huisvuilstort (tot jaren '80) van de Stad Blankenberge, langs de Kuiperscheeweg. Het oude stort ligt centraal in de polder tot 4 meter boven de omliggende graslanden. Op deze locatie werd het bezoekerscentrum Groenwaecke opgericht. Verder werd er in 1993-1994 een grote, ondiepe poel gegraven, werden er struiken aangeplant en werd een gedeelte afgeplagd ten behoeve van de ontwikkeling van rietmoeras. Voor deze werken werd, door de stad Blankenberge eveneens een bouwvergunning afgeleverd (92/228, d.d.05.02.93).

Gebiedsfile Uitkerkse Polder

Uitkerkse Polder	Percelen natuurontwikkeling	Perimeter
Stand van zaken op moment van casusanalyse		
Oppervlakte	Ca. 22 ha	1285,5 ha uitbreidingsperimeter NR vzw en ruimer studiegebied VLM, waarvan 401,6 ha projectgebied VLM/NIR
Ligging	West-Vlaanderen, gemeente Blankenberge (deelgemeente Uitkerke)	West-Vlaanderen, gemeenten Blankenberge (deelgemeente Uitkerke), De Haan (deelgemeente Wenduine) en Zuienkerke
Vroeger gebruik		
1. Landbouw	Sedert middeleeuwen	
a) Grasland	Intensief, deels opgehoogde raaigrasweide	Intensief
b) Akker	Ja, geëgaliseerde akker	Ja
c) Historisch permanente graslanden	Ja	Ja
2. Jacht	Project 1	Ja
3. Natuur	Slikken en schorren	
4. Zandwinning	Neen	Neen (behalve veen- en kleiwinning)
Huidig gebruik		
1. Landbouw	Neen	Ja
a) Grasland		Ja
b) Akker		Ja
c) Historisch permanente graslanden		Ja
2. Jacht	Neen	Ja
3. Natuur	Natuurstreefbeeld zilte graslanden, ondiepe poelen, open water, rietmoeras	o.a. zilte graslanden
4. Recreatie	vogelobservatie	fietsroute, landbouwelepad, kajak, natuurobservatie, ULM aan de rand van het gebied, huifkartochten, hengelen...
Publiekrechtelijk statuut		
Beheer van de open ruimte		
1. Polders	Nieuwe Polder van Blankenberge	
2. Onbevaarbare waterlopen (geklasseerde waterlopen)		Blankenbergse Vaart/Grote Ede (cat.1), Bommelzwin (cat.2 en 3), Grote watergang (cat.2), St-Jansader (cat.2)
Ruimtelijke ordening		
1. Gewestplan	Natuurgebied voor project 1 en 2 Landschappelijk waardevol agrarisch gebied voor project 3	Gewestplan Oostende-Middenkust en Brugge Oostkust. Natuurgebied, Parkgebied, landschappelijke waardevol agrarisch gebied en zone voor gemeenschapsvoorzieningen. Deel gewestplan in herziening gesteld.
2. RSV	Blankenberge is kleinstedelijk gebied op prov. niveau. Graslanden en vogelgebieden van het Oud- en Middenland. Overgang van zee naar strand, voorduin en uiteindelijk polder.	
3. Provinciaal structuurplan	Hoofdruimte 'Polders' (Westelijke Polderruimte)	
4. Gemeentelijk structuurplan	Neen	
5. APA / BPA	APA voor de Stad Blankenberge (01.07.93) met Uitkerkse Polder als open ruimte gebied met bouwverbod	

UITKERKSE POLDER Stand van zaken op moment van casusanalyse	Percelen natuurontwikkeling	Perimeter
Natuurbehoud en landschapsbescherming: status van het gebied		
1. Vogelrichtlijngebied	Project 1,2 en 3	'Poldercomplex' (B.Vl.Ex 17.10.1988)
2. Habitatrichtlijngebied	Project 1 en 2	Grote delen behoren tot 'Zilte poldergraslanden'
3. Natuurreservaat	Erkend natuurreservaat	Erkend natuurreservaat (BNVR vzw) Niet erkend natuurreservaat (BNVR vzw)
4. Beschermd monumenten en landschappen	Neen. In behandeling	Neen. In behandeling.
5. Landinrichting, natuurinrichting en ruilverkaveling	Project 1 en 2 vallen binnen projectgebied NIR	Natuurinrichting (opdracht tot instellen haalbaarheidsonderzoek door Vlaams minister van Leefmilieu en Tewerkstelling op 01.02.1999)
6. Gemeentelijke natuurontwikkelingsplannen		Blankenberge (Uitkerke): ja (17.12.1997) Zuienkerke: ja (12/1996) De Haan (Wenduine): neen
7. Beschermd vegetaties	Project 1 & 2	Historisch permanente graslanden, zilte graslanden
8. Bemestingsnormen	Project 1 & 2	Nulbemesting en 100kg N/ha
9. Jacht	Neen	WBE De Taling. Jacht op alle waterwild (uitz. Wilde eend) verboden binnen Vogelrichtlijngebied.
10. VEN / IVON	Ja, in voorontwerp	ja, in voorontwerp
Projecten/Studies		
1. Life-Natuur 1999 'Zilte graslanden'	Ja	
2. Kustactieplan Landuyt (WVT)	In voorbereiding	
3. De Groene Long (WVT)	In voorbereiding	
Bodemsaneringsdecreet	Voormalig stort huishoudelijk afval (h.a.) Blankenberge en voormalig stort h.a. De Haan	
Privaatrechtelijk statuut		
Eigendom		
a) overheid	Project 3 stad Blankenberge	Stad Blankenberge
b) natuurvereniging	Project 1 en 2 BNVR vzw	BNVR vzw
c) andere	Neen	Particulieren (landbouwers)
Pacht (huur)		BNVR vzw, landbouwers
Erfpacht	BNVR vzw, erfpachtovereenkomst met Stad Blankenberge	
Beheersovereenkomsten	Geen beheersovereenkomsten	Natuurreservaten heeft jaarlijks opzegbare gebruiksovereenkomsten met 32 landbouwers
Grondgebruiker	BNVR vzw, landbouwer	

7.2.2 Typering van de actoren

De initiatiefnemers van de natuurontwikkelingsmaatregelen in de Uitkerkse Polder zijn Natuurreservaten en later (2000), met de instelling van natuurinrichting, de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en AMINAL afdeling Natuur. Op het gebied rusten naast de claims vanuit natuurbehoud, -herstel en -ontwikkeling een aantal andere belangrijke claims. Zo is het gebied traditioneel een landbouwgebied, vervult het een belangrijke functie voor recreanten en is het gelegen tussen de woongebieden Blankenberge, Zuienkerke en de Haan.

Natuurreservaten vzw.

Eind 1990 ontpleoide Natuurreservaten de eerste initiatieven met het oog op het uitbouwen van een natuurreservaat in de Uitkerkse Polder. Via aankopen, huur en erfpacht groeide de totale oppervlakte van het weidevogelreservaat tot 130 ha bij de aanvang van het onderzoek (september 2000). In 1991 werd door de Werkgroep Uitkerkse Polder besloten natuurontwikkelingsmaatregelen te treffen op o.a. voormalige landbouwgrond. Hierbij werd voornamelijk gekeken naar ervaringen die men opdeed in Nederlandse poldercomplexen. In de nota 'Natuurontwikkeling in de Uitkerkse Polder' (Van Gompel, 1995), stelt de auteur "Bij dergelijke projecten in Nederland wordt onderstreept dat de natuurontwikkeling in partnerschap met openbare besturen gebeurt. Natuurbeschermers stellen zich op als projectontwikkelaars in een partnerschap, waarbij de natuur centraal staat". In de uitwerking van de natuurontwikkelingsmaatregelen in de Uitkerkse Polder is er sprake van voorbeelden van partnerschap. Bij project 1 (zie hierna) werden de werken gesubsidieerd door het Natuurontwikkelingsfonds van de Provincie West-Vlaanderen. Projecten 2 en 3 waren onderdeel van een samenwerkingsovereenkomst tussen Natuurreservaten, de GOM West-Vlaanderen en het Stadsbestuur van Blankenberge, en werden volledig bekostigd door de GOM West-Vlaanderen.

De VLM en AMINAL afdeling Natuur.

De Vlaamse regering besloot op 21 november 2000 tot de instelling van een natuurinrichtingsproject in de Uitkerkse Polder. Binnen het natuurinrichtingsproject (NIR) worden twee delen onderscheiden: de eigenlijke Uitkerkse Polder (386 ha) en de Kleiputten van Wenduine (16 ha). Het grootste deel van de in totaal 402 ha heeft als planologische bestemming natuurgebied, het overige is landschappelijk waardevol agrarisch gebied. In de periode van de casestudy werd het haalbaarheidsonderzoek opgesteld (VLM, 2001) en werd begonnen met het samenstellen van projectcommissie en -comité (zie hierna). Van 3 september 2001 tot 30 september 2001 werd het openbaar onderzoek georganiseerd rond het projectrapport, wat leidde tot 56 ingediende bezwaren. Dit openbaar onderzoek viel na de voor dit onderzoek opgezette bevraging.

Landbouw.

De Uitkerkse Polder is een landbouwgebied sedert de Middeleeuwen. Planologisch werd het grootste deel van de polder ingekleurd als landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De totaal geregistreerde landbouwoppervlakte in de Uitkerkse Polder bedraagt 1.160 ha, gebruikt door 161 bedrijven. Binnen de groene gebieden (namelijk de groene gewestplanbestemmingen binnen NIR) worden de percelen gebruikt door 68 bedrijven, waarvan 19 hun bedrijfszetel hebben binnen het gebied. Een kleine helft (43%) van de gebruikers heeft zijn bedrijfszetel binnen een afstand van 2 kilometer van het gebied (VLM, 2001).

In de Uitkerkse Polder wordt voornamelijk gras geteeld en is akkerbouw van ondergeschikt belang. Op basis van het aantal dieren en het aantal hectare cultuurgrond, deelde de VLM de bedrij-

ven in in 'productieomvang-klassen'. Een 37 bedrijven kunnen op basis hiervan als zeer klein worden beschouwd ('uitbollend karakter'). Veel meer bedrijven (59) kunnen als zeer groot worden beschouwd ('dynamisch', 'gericht op schaalvergroting', 'vraag naar bijkomende gronden'). Ongeveer 12% van de oppervlakte binnen het NIR-project betreft gronden palend aan de bedrijfszetel (huiskavels). Bijna de helft van de bedrijfsleiders is jonger dan 46 jaar. Binnen de oudere groep (+ 55) blijkt opvolging mogelijk.

Bij het haalbaarheidsonderzoek werd de situatie op bedrijfsniveau bekeken voor wat betreft het aandeel oppervlakte gronden binnen de planologische bestemming natuurgebied (in NIR-project) ten opzichte van de volledige bedrijfsoppervlakte. Hieruit blijkt dat een 4-tal bedrijven met meer dan 50% van de bedrijfsoppervlakte in het NIR-project vallen.

Recreatie.

In de directe periferie van het gebied zijn een aantal campings. De Blankenbergse Vaart wordt gebruikt door hengelaars, voornamelijk karper- en palingvissers. Ook op de voormalige kleiputten is er hengelactiviteit. Sporadisch wordt de Blankenbergse Vaart gebruikt door kajakkers. Het gebied wordt regelmatig gebruikt door individuele fietsers. Ook wielertoeristen en -verenigingen doorfietsen het gebied vaak in clubverband. Er zijn diverse fietsroutes in het gebied, zoals de Gentele-route (Westvlaamse Vereniging voor Toerisme in samenwerking met VVV Blankenberge), de kustfietsroute (in voorbereiding op moment van bevraging) en fietsroutes uitgewerkt door Natuurreservaten (in het kader van het project 'Duurzame Ontwikkeling in de Westvlaamse Natuur-Kerngebieden'). Ook werden diverse wandelpaden uitgestippeld door bijvoorbeeld Natuurreservaten (idem) en de Landelijke Gilde (Landbouwleerpad).

De Groenwaecke en de diverse vogelobservatiehutten trekken jaarlijks enkele duizenden bezoekers. Door Natuurreservaten worden diverse wandelingen georganiseerd. Natuurreservaten ambieert ook de verdere uitbouw van de informatie- en bezoekersaccommodatie.

Het gebied wordt slechts zeer marginaal bezocht door individuele ruiters. Het gebied wordt evenzeer gebruikt voor huifkartoerisme. Aan de rand van het gebied, in Zuienkerke, is er een vliegveldje voor ULM-vliegers.

7.2.3 Aard van de gesignaleerde draagvlakproblemen

De initiatiefnemer van de natuurontwikkelingsmaatregelen in de Uitkerkse Polder, Natuurreservaten, gaf bij de selectie van deze casus (zie hoofdstuk 6) aan dat er draagvlakproblemen optraden bij de opstart- en uitvoeringsfase van de natuurontwikkelingsprojecten. Gesignaleerd werd dat het hierbij zowel over georganiseerd als individueel protest ging, telkens vanuit de sector landbouw (landbouwers, landbouworganisaties en Polderbestuur). Het protest bereikte midden jaren '90 een hoogtepunt en leidde o.a. tot betogingen voor het huis van de conservators van Natuurreservaten, het scheuren van graslanden in natuurgebied en tot juridische procedures. In dezelfde periode werd door onbekenden brand gesticht in een vogelobservatiehut.

De initiatiefnemers gaven aan dat er ook problemen rezen inzake politiek draagvlak: "Subtiële tegenwerking van een schepen van milieu en lobbywerk van landbouworganisaties op ministerieel niveau" (vragenlijst Uitkerkse Polder, 27.03.2000).

Hiernaast verwezen de initiatiefnemers naar positieve ervaringen (houding, gedrag) met omwonenden, recreanten, voormalige eigenaars en huidige grondgebruikers. Bij de laatste categorie verwees Natuurreservaten eveneens naar bepaalde landbouwers.

7.3 Het ‘polder-arrangement’ beschreven vanuit de dimensies

7.3.1 Actoren

Het project Uitkerkse Polder kan worden beschouwd als een bottom-up initiatief waarbij burgers, verenigd in een lokale afdeling van Natuurreservaten, in 1990 het initiatief namen voor de uitbouw van een natuurreservaat. Met de steun van de moederorganisatie Natuurreservaten, resulteerde het project in een periode van 10 jaar in een natuurreservaat van ca.130 hectare. Met de uitbouw van het natuurreservaat Uitkerkse Polder verscheen met Natuurreservaten een belangrijke nieuwe actor in het poldergebied. Niettegenstaande natuurliefhebbers en recreanten ook vóór 1990 de Uitkerkse Polder opzochten, bleef de polder tot die tijd grotendeels het exclusieve terrein van de landbouwers.

Vanaf de start van het reservaatproject werd door de initiatiefnemers gezocht naar vormen van overleg en samenwerking met de landbouw, traditioneel de hoofdgebruiker in dit gebied. In de beginfase werden vertegenwoordigers van Natuurreservaten uitgenodigd om een toelichting te geven over het project voor de landbouworganisaties. Het niet nakomen van daarbij gedane uitspraken (o.a. inzake oppervlakte-doelstellingen), maakte van Natuurreservaten voor de landbouworganisaties echter vrij snel een onbetrouwbare actor. Naargelang het project vorderde, werd niettemin steeds meer gewerkt met gebruiksovereenkomsten waarbij landbouwers percelen, gelegen in het natuurreservaat, onder bepaalde voorwaarden kunnen gebruiken. Deze gebruiksovereenkomsten droegen niet alleen bij tot samenwerking maar evenzeer tot het ontstaan of groeien van spanningen tussen landbouw en natuur (zie 7.3.3).

De uitwerking van het reservatenproject betekende overigens niet alleen de introductie van Natuurreservaten als nieuwe actor, maar eveneens van andere nieuwe actoren én van verschuivende verhoudingen tussen actoren onderling. Zo bouwden de initiatiefnemers sinds de oprichting van het reservaat diverse netwerken uit, met de introductie van nieuwe actoren tot gevolg. Zo is er sprake van een vrij uitgebreid medianetwerk en van een bestuurlijk netwerk. Natuurreservaten besteedde van bij de aanvang veel aandacht aan media. Voor het medianetwerk vermelden de initiatiefnemers het belang van de lokale (regionale) media. Enkel voor de grotere dossiers of problemen wordt gebruik gemaakt van landelijke media. De media zijn een duidelijk voorbeeld van nieuwe actoren in de Uitkerkse Polder, dat voor 1990 amper onderwerp uitmaakte van berichtgeving in de media. Met de komst van Natuurreservaten kwam hier duidelijk verandering in. Landbouwers schrijven de media en de media-aandacht een grote macht toe, bijvoorbeeld schrijven zij een deel van het conflict tussen landbouw en natuur aan de media toe en dit o.a. door een ongelijke toegang tot de media én een selectieve berichtgeving. Landbouwers vinden, anders gezegd, niet alleen dat ze veel minder toegang hebben tot de media dan Natuurreservaten, maar ook dat de berichtgeving tendentius “anti-boeren” is.

Het bestuurlijk netwerk van Natuurreservaten bestaat hoofdzakelijk uit gemeentelijke ambtenaren (bv. milieuambtenaar), ambtenaren bij AMINAL afdeling Natuur en bij de VLM. Opmerkelijk is dat de contacten met gemeentelijke ambtenaren en gemeentelijke overheden zich in hoofdzaak beperken

tot de stad Blankenberge, waar in het kader van het GNOP een aantal concrete natuurontwikkelingsmaatregelen werden opgezet. De gemeente De Haan wordt door de initiatiefnemers aangehaald als gemeente die de natuurontwikkeling eerder negatief is gezind. De gemeente Zuienkerke wordt aangehaald als een in hoofdzaak “landbouwgemeente”, waar de aandacht voor natuurbeleid veel kleiner is. In alle gemeenten wordt een belangrijke rol toegedicht aan politieke sleutelfiguren (bv. burgemeester of schepenen), waartoe men al dan niet toegang heeft. Een belangrijke vaststelling is dat alle onderzochte natuurontwikkelingsmaatregelen werden gerealiseerd op het grondgebied van de stad Blankenberge. De initiatiefnemers geven hierbij aan dat dit in belangrijke mate te verklaren is door de positieve houding van deze stad én van enkele sleutelfiguren. In de overige gemeenten is veeleer sprake van een negatieve houding en/of een gemis aan sleutelfiguren die het project positief zijn gezind. Dit illustreert het belang van een lokaal politiek draagvlak voor het uitvoeren van natuurontwikkelingsmaatregelen.

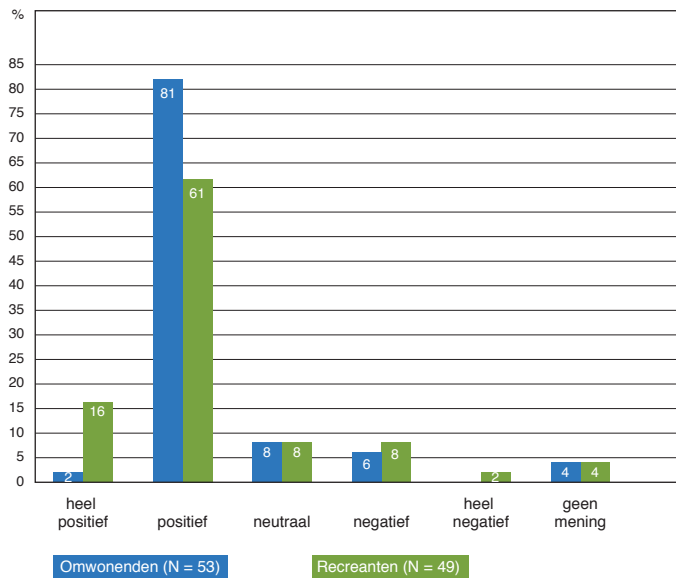
In de Uitkerkse Polder zijn er eveneens voorbeelden van netwerken bij landbouwers. Landbouwers en landbouworganisaties schetsen eigen netwerken (landbouwers onderling, politici) en benoemen eveneens andere netwerken (natuur, ambtenaren en politici). Het netwerk rond Natuurreservaten hoort duidelijk niet tot het eigen netwerk, dat hier nagenoeg een spiegelbeeld van vormt. Zo hekelen de landbouwers de stad Blankenberge, die een non-beleid voert inzake landbouw. Het lokale beleid van deze stad vormt een doelwit van kritiek. Landbouwers hebben het gevoel in de weg te zitten voor dit bestuur, gezien het andere prioriteiten stelt (toerisme, recreatie en natuur) en landbouwers als een numerieke minderheid electoraal niet meer interessant zijn. Men voelt zich, anders gezegd, in de steek gelaten door dit bestuur. Dit laatste toont aan dat er bij de landbouwers sprake is van een perceptie van verschuivingen in coalities. Naar analogie hiermee vermeldt een aanzienlijk deel van de landbouwers eveneens zich in de steek gelaten te voelen door de eigen vakorganisatie (Boerenbond), wat in een aantal gevallen leidde tot het opzeggen van het lidmaatschap. Er is in de Uitkerkse Polder, anders gezegd, niet alleen sprake van zich uitbreidende netwerken rond natuur, maar tegelijkertijd ook van aftakelende netwerken rond landbouw (zie ook 7.3.3).

Het uitbouwen van netwerken verloopt niet steeds probleemloos. Bij AMINAL afdeling Natuur en bij de VLM zijn er vanuit Natuurreservaten zowel contacten op het niveau van de buitendienst /provinciale afdeling, als bij het hoofdbestuur. De contacten met AMINAL afdeling Natuur leidden in het verleden bij herhaling tot spanningen. Deze spanningen worden toegeschreven aan een zekere profileringsdrang van beide partijen (Natuurreservaten vzw en AMINAL afdeling Natuur). Zo werden, aldus de initiatiefnemers, na negatief advies van de buitendienst West-Vlaanderen, natuurvergunningen geweigerd voor natuurontwikkelingsmaatregelen in de Uitkerkse Polder. Door landbouwers en landbouworganisaties worden Natuurreservaten en de betrokken administraties niettemin als een belangrijke én hechte coalitie gezien. Voor een aantal landbouwers vloeit een eerder negatieve appreciatie van de VLM juist voort uit deze idee van netwerkvorming. Volgens hen spelen Natuurreservaten en VLM onder één hoedje en hebben de landbouwers niets te zeggen. Verder wordt de kritische houding ten opzichte van de VLM voornamelijk ingegeven door een associatie met de Mestbank en het profiel van de ambtenaren. Deze ambtenaren ervaart men als te jong, te weinig ervaren en niet voldoende bevoegd, om te beslissen over de toekomst van de landbouw(ers) in de Uitkerkse Polder. Met de instelling van het natuurinrichtingsproject Uitkerkse Polder kreeg de VLM/Aminal afdeling Natuur juist in de ogen van de boeren, echter een nog meer prominente positie (zie 7.3.3).

De lokale werking van Natuurreservaten heeft aanspreekpunten op alle bestuurlijke niveaus en dit zowel bij ambtenaren (zie hiervoor) en kabinetsmedewerkers als bij politici. Ook politiek lijkt het netwerk van Natuurreservaten zowat het spiegelbeeld van het netwerk van de landbouwers. Zo wordt door de initiatiefnemers vooral één partij (CD&V) regelmatig aangehaald als “moeilijke partij” voor de uitbouw van het natuurreservaat, zeker bij bepaalde gemeenten en bij de provincie. Bij landbouwers wordt dan weer geklaagd dat het kabinet van de minister voor Leefmilieu (Vera Dua, AGALEV) moeilijk toegankelijk is, behalve dan voor het VAC (Vlaams Agrarisch Centrum). Federaal minister Gabriëls (VLD) zou, volgens de landbouwers, dan weer gemakkelijk toegankelijk zijn voor het ABS, maar veel minder voor de overige landbouworganisaties.

Van meer structurele samenwerkingsverbanden met het oog op natuurontwikkeling is er verder geen sprake in de Uitkerkse Polder. Er werd wel steun gezocht bij het stadsbestuur van Blankenberge en de GOM van West-Vlaanderen (zie 7.2). Bij de werking rond het reservaat zijn er wel heel wat tijdelijke vormen van samenwerking met allerlei socio-culturele verenigingen (Christelijke Mutualiteiten, Bond van Grote en Jonge Gezinnen, Jeugdraad Blankenberge e.a.). Meestal betreft het hier eenmalige wandel- en of fietstochten. Alleen met CVN-natuurguidsen (Centrum voor Natuurbeschermingseducatie) is er een samenwerking op een meer regelmatige basis. Jaarlijks komen er door al deze vormen van samenwerking enkele duizenden bezoekers in de Uitkerkse Polder, wat bij de landbouwers leidt tot een ervaring van toegenomen sociale controle. In het zog van Natuurreservaten komen immers in toenemende mate nieuwe actoren, door landbouwers getypeerd als “stadsmensen” en “bureaumensen”, in het oorspronkelijke landbouwgebied. Met stadsmensen wordt bedoeld op het toegenomen aantal recreanten/passanten. Als ervaren hinder verwijst men naar het bemoeilijken van de doorgang op de smalle wegen en een zeldzame keer op negatieve reacties ten aanzien van boeren. Met bureaumensen doelt men op onderzoekers en ambtenaren. Al deze nieuwe actoren impliceren nieuwe spelregels. Zo ervaren landbouwers het als een probleem dat de polder in toenemende mate het veldlaboratorium wordt van allerlei onderzoekers. Het probleem behelst niet zozeer het onderzoek op zich, maar wel het zich toegang verschaffen tot allerlei percelen. Zonder verwittiging, laat staan vraag tot toestemming, begeven de onderzoekers zich immers vaak op de grond van landbouwers, wat leidt tot irritatie.

Beide groepen van actoren, landbouwers en Natuurreservaten, wijzen tenslotte niet alleen op het belang van netwerken maar vooral ook op het belang van sleutelfiguren. Bij de landbouw wordt voornamelijk gewezen naar de landbouwers (“slachtoffers”) die het meest getroffen worden door de voorgenomen natuurontwikkelingsmaatregelen. In de sector natuur wordt in hoofdzaak de conservator aangeduid als sleutelfiguur, in wie de landbouw weinig vertrouwen stelt. Het conflict landbouw-natuur lijkt in de Uitkerkse Polder voor alle bevraagde respondenten sterk gepersonaliseerd te zijn. Ook uit de bevraging bij omwonenden en recreanten blijkt het belang van sleutelfiguren. De terreinbeherende vereniging is relatief weinig bekend en heeft minder naamsbekendheid dan een aantal trekkers van deze vereniging. De bevraging maakt verder duidelijk dat de Uitkerkse Polder door omwonenden en recreanten wordt geassocieerd met zowel landbouw als natuur. In het algemeen is er een positieve houding bij omwonenden en recreanten ten aanzien van de uitbouw van een natuurreservaat in de Uitkerkse Polder. Negatieve opmerkingen slaan op een gemis aan respect voor landbouw(ers) en de vrees voor (on)toegankelijkheid van het gebied in de toekomst.



Figuur 9: Hoe staan omwonenden en recreanten /passanten tegenover het natuurreservaat Uitkerkse Polder?

7.3.2 Spelregels

De natuurwaarden in de Uitkerkse Polder genieten een meervoudig beschermd statuut (zie gebiedsfiche). Zo werden gedeelten van de polder afgebakend als Europees Habitatrichtlijngebied, als Europees Vogelrichtlijngebied, als groengebied (gewestplan), als erkend natuurreservaat, als natuurinrichtingsproject en als VEN 1^{ste} fase (voorontwerp). De belangrijkste rechtsgrond voor de natuurontwikkelingsmaatregelen in de Uitkerkse Polder is het eigendom van het gebied (Natuurreservaten en de stad Blankenberge) en het statuut als erkend natuurreservaat en het daaraan gekoppelde beheersplan. Daarnaast zijn ook de nodige vergunningen (stedenbouwkundige vergunningen en natuurvergunning) van belang. Als meer algemene rechtsgrond voor natuurontwikkeling zijn er het Natuurdecreet, de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en de stedenbouwwetgeving. De initiatiefnemer ervaart de steeds veranderende en complexer wordende wet- en regelgeving als een probleem. Opmerkelijk is bovendien dat de initiatiefnemers gewag maken van strenge procedures inzake natuurontwikkeling, dit terwijl inbreuken op de regelgeving door andere actoren (o.a. landbouwers) veelal worden geseponneerd. Vanuit de sector landbouw wordt tegelijkertijd aanstoot genomen aan het feit dat de sector natuur alles mag en blijkbaar voor niets vergunningen nodig heeft, dit terwijl men zelf blootgesteld wordt aan een inflatie van beschermingsregels, die doorgaans verbodsbepalingen inhouden voor de eigen bedrijfsvoering.

De internationale bescherming van het gebied wordt door de initiatiefnemers kritisch benaderd, maar toch overwegend als positief ervaren. De aanwijzing van de Uitkerkse Polder als Ramsar-gebied wordt volgens Natuurreservaten tegengehouden door de sector landbouw en dat zeker in de periode waarin volgens de initiatiefnemer “de Boerenbond nog een machtige organisatie was”. Nochtans verdient dit gebied, volgens Natuurreservaten, deze bescherming. Het gebied werd wel gedeeltelijk afgebakend als Vogelrichtlijngebied en als Habitatrichtlijngebied. De aanduiding

als Vogelrichtlijngebied wordt als belangrijk ervaren, doch als onvolledig (oppervlakte) en met weinig rechtsgevolgen (“een lege doos”). Zo worden in de polder nog steeds ganzen verjaagd door het gebruik van veldkanonnen. Ook door de bevraagde ambtenaren wordt de Vogelrichtlijn hooguit gezien als een “stok achter de deur”, om o.a. het scheuren van graslanden tegen te gaan. Voor het overige wordt er weinig gewicht aan gegeven. De Habitatrichtlijn en de aanduiding als Habitatrichtlijngebied (HRG) worden positiever beoordeeld en creëren bij Natuurreservaten en de ambtenaren vrij hoge verwachtingen (koppeling aan natuurrichtplannen, erkenning en subsidiëring). Vooral de wetenschappelijke onderbouwing van de afbakening wordt door Natuurreservaten aangehaald als belangrijke factor. Negatief vindt men de te kleine oppervlakte die werd afgebakend als HRG.

De internationale beschermingsstatuten zorgden tegelijkertijd voor een groeiend ongenoegen bij landbouwers. Op twee manieren wordt door sommige landbouwers spontaan verwezen naar het Vogelrichtlijngebied (VRG). In eerste instantie hekelt men de manier van totstandkoming zonder inspraak van of overleg met landbouwers. In tweede instantie geeft de aan deze richtlijn gekoppelde regelgeving een gevoel van onzekerheid door onduidelijkheid over de gebiedsgrenzen, door een toename van schade ten gevolge van een jachtverbod op ganzen, en door het steeds veranderende en strenger wordende karakter ervan. Bij de vertegenwoordigers van landbouworganisaties is er sprake van een belangrijke evolutie in de visie met betrekking tot de speciale beschermingszones. Voornamelijk de foute inschatting van deze afbakening in het verleden dat er geen gevolgen voor landbouw zouden zijn, maakt de landbouwvertegenwoordigers vandaag veel sceptischer ten opzichte van allerlei nieuwe wetgevende initiatieven. Aan de afbakening als VRG werden door de tijd steeds bijkomende beperkingen verbonden, zoals via de afstemming op het mestbeleid (zie hoofdstuk 5).

Terwijl de Europese en Vlaamse wet- en regelgeving heeft geleid tot een bijkomende juridische bescherming van de natuurwaarden in de Uitkerkse Polder, ervaren landbouwers in dezelfde periode steeds meer opgelegde beperkingen. De negatieve houding van landbouwers en landbouworganisaties ten aanzien van het natuurontwikkelingsproject Uitkerkse Polder is dan ook in belangrijke mate ingegeven door deze ervaren ongelijkheid. Terwijl landbouwers steeds meer worden onderworpen aan wetten en decreten, mag Natuurreservaten ogenschijnlijk alles. Vooral de aard van de ingrepen leidt hierbij tot onbegrip. Eén landbouwer verwoordde dit als volgt: “Een boer mag geen spade meer in de grond steken, terwijl op het perceel ernaast kranen voor ‘natuur’ duizenden kubieke meters grond verzetten, en dit zonder vergunning”. Opmerkelijk is nochtans dat géén van de acties door boeren opgezet (zie 7.3.3), was gekant tegen de natuurontwikkelingsmaatregelen op zich, maar in wisselende orde tegen de Mestbank, tegen (meestal lokale) politici en tegen de initiatiefnemers van Natuurreservaten. Landbouwers nemen vooral aanstoot aan de evolutie van een ‘alles-kan-beleid’, naar een ‘niets-mag-beleid’ en dit voornamelijk sinds het Mestdecreet. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat maatregelen die wel degelijk zijn voorzien in de wetgeving (o.a. onteigening in het kader van het Natuurdecreet en natuurinrichting), niet worden ingezet in het gebied. Diverse landbouwers vermelden nochtans niet tegen onteigening of bedrijfsverplaatsing te zijn, indien dit tegen redelijke voorwaarden gebeurt.

Het hoogtepunt van de conflicten in de Uitkerkse Polder lag in de nadagen van het MAP en de GHS (zie hoofdstuk 5). Beide dossiers vormden de context waarbinnen de eerste natuurontwikkelingsmaatregelen in de Uitkerkse Polder werden gerealiseerd. Natuurreservaten geeft aan dat de beoogde operationele samenwerking met de landbouw spaak liep omwille van fouten op strategisch

niveau in het natuurbeleid. Bij strategische fouten verwijst men naar de GHS, die door de overheid volgens Natuurreservaten op een ongelukkig moment en op een ongelukkige wijze werd gelanceerd. Met het natuurontwikkelingsproject kreeg de voor de lokale landbouwers abstracte en op een hoger (beleids)niveau gevoerde discussie concreet inhoud door reële grondinname. De nieuwe actor Natuurreservaten vormde als het ware het voertuig waarmee de strengere regelgeving het gebied binnenreed. Toen de discussie inzake GHS landelijk polariseerde, verhoogde de druk vanuit de landbouwsector op landbouwers, waarmee in de Uitkerkse Polder in het kader van natuurbeheer werd samengewerkt, om deze samenwerking stop te zetten. Het project en de initiatiefnemers werden dan ook het doelwit van protestacties.

De negatieve ervaringen met de Groene Hoofdstructuur (zie hoofdstuk 5) bepalen in sterke mate de verwachtingen inzake een eventuele definitieve afbakening van de Uitkerkse Polder als VEN-gebied. Waar de verwachtingen naar bijkomende bescherming van de natuurwaarden ten tijde van de Groene Hoofdstructuur vrij hoog gespannen waren, koesteren zowel Natuurreservaten als de ambtenaren inzake het VEN nu opmerkelijk lagere verwachtingen. Zo stelt men zich de vraag of het VEN überhaupt ooit zal worden afgebakend, en indien dit zou gebeuren, welke verschuiving in spelregels dit voor de Uitkerkse Polder zou impliceren. Voor de landbouwers vormde het VEN in de onderzoeksperiode geen thema.

7.3.3 Macht

Bij landbouwers, ambtenaren en vertegenwoordigers van Natuurreservaten en landbouworganisaties werd nagegaan op welk bestuurlijk niveau men de politieke macht percipieert voor toekomstige ontwikkelingen in het gebied. De ambtenaren en vertegenwoordigers van Natuurreservaten noemen met aflopend belang: Europa, Vlaanderen, gemeente en provincie op een gedeelde plaats en tot slot de federale overheid. Aan Europa wordt niet alleen veel macht toegedicht omwille van de Europese regelgeving (zie 7.3.2), maar ook door de hieraan gekoppelde structuurfondsen (zie hierna). De landbouworganisaties en een aanzienlijk deel van de landbouwers duiden Europa eveneens aan als het bestuurlijk niveau met de meeste macht. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de federale en de Vlaamse overheid zich achter Europa verschuilen voor het eigen gevoerde beleid. Aan de gemeente schrijven de meeste betrokkenen weinig macht toe. Zeer opmerkelijk is dat de meerderheid van de bevraagde landbouwers in hun antwoord geen overheid aanwijzen, maar verwijzen naar Natuurreservaten en haar lokale voorzitter, zoals blijkt uit volgend citaat: “Het is bij die persoon dat je moet zijn en de stad luistert er ook veel naar. Hij moet zeker veel te zeggen hebben, maar dat kan niet anders. Ze respecteren hem”. De groeiende macht van Natuurreservaten wordt door landbouwers vergeleken met het groeiende gevoel van eigen machteloosheid.

De meerderheid van de landbouwers ervaart de gronddruk als het grootste probleem voor de landbouw in de streek en dit niet alleen voor de mestafzet. Door de grondinname vergroot Natuurreservaten ook haar macht in het gebied. Landbouwers ervaren een toename van de sociale controle, angst voor verdere uitbreiding van het natuurreservaat, angst voor hinder bij de bedrijfsvoering door het wegvallen van het beheer (bv. uitbreiding van distels en ganzenvraat), en angst voor bijkomende beperkingen (“Maar ze zitten dan nog baas te spelen over hetgeen wat er naast ligt ook”). Vooral het gemis aan vertrouwen in “de groenen” en Natuurreservaten in het bijzonder, geeft landbouwers een gevoel van machteloosheid. Observatiehutten worden in dit opzicht door bepaalde respondenten als een soort “controleposten” gezien, van waaruit het reilen en zeilen van de landbouwers, 24 uur op 24 uur in het oog wordt gehouden. De uitrusting van natuurliefhebbers

met verrekijker, fotomateriaal en telescoop versterkt dit gevoel.

De Uitkerkse Polder vormde de voorbije jaren het decor van vaak hoog oplopende conflicten tussen landbouw en natuur. Door een wisselende coalitie van landbouwers werd een amalgaam aan acties ingezet, waaronder: vergaderingen (intern en extern), betogingen, het scheuren van graslanden in natuurgebied, het inrichten van een landbouwleerpad, het organiseren van een rondrit met politici, lobbywerk bij politici op lokaal en Vlaams niveau, het mobiliseren van de politie naar aanleiding van natuurontwikkelingsingrepen en het inleiden van juridische procedures. Landbouwers geven aan dat de actiebereidheid in aanvang (periode GHS en MAP, 1994) heel groot was. Men had een groot mobiliserend vermogen via onder meer eenvoudige telefoonketens. Naarmate de tijd verstreek, nam de actiebereidheid bij de landbouwers echter volgens alle respondenten af. Tegelijkertijd evolueerden de acties van veeleer harde naar veeleer zachte acties. Als verklaringen hiervoor ziet men het geringe effect van de gevoerde acties, het gebrek aan ondersteuning door de landbouworganisaties én het feit dat de meeste landbouwers schrik hebben. Deze angst wordt gevoed door vrees voor represailles van ‘de groenen’. Hierbij denkt men aan vergelding in de vorm van milieu-inspectie of het niet langer in aanmerking komen voor gebruiksovereenkomsten.

Gezien Natuurreservaten steeds meer oppervlakte beheert, zijn steeds meer landbouwers aangewezen op het afsluiten van gebruiksovereenkomsten voor verder landbouwgebruik. Opmerkelijk is dat in de Uitkerkse Polder door de boeren in belangrijke mate een negatieve motivatie wordt aangehaald voor het afsluiten van gebruiksovereenkomsten: de vrees dat andere boeren (lees: boeren van buiten het gebied) mogelijk met de overeenkomsten gaan lopen, is hierbij het meest gehoorde argument. Sommige landbouwers zien in het inzetten van gebruiksovereenkomsten een illustratie van de groeiende afhankelijkheid (onmacht) van de landbouwers: “Ja, ze maken de boer ook de knecht van de natuur hé”. Gebruiksovereenkomsten vervullen niet alleen een groeiende rol in het beheer van de Uitkerkse Polder, maar evenzeer in de positionering van de landbouwers onderling. Het aangaan van gebruiksovereenkomsten wordt door een aantal landbouwers beschouwd als verraad: verraad aan enerzijds de autonomie of vrijheid van de landbouwer; verraad anderzijds aan het landbouwgebruik van de polder door de omschakeling naar natuurbeheer. Men werkt, anders gezegd, samen met de vijand. Diverse landbouwers vermelden sociale druk ervaren te hebben van collega’s om niet in de gebruiksovereenkomsten te stappen. Deze sociale druk nam af naarmate meer landbouwers gebruiksovereenkomsten aangingen. Door de landbouworganisaties worden ze beschouwd als “noodmiddel om voort te doen”, in gebieden die anders voor landbouw verloren zijn. Tegelijkertijd biedt het mogelijkheden tot het blijvend betrekken van landbouwers bij het natuurbeheer en tot vormen van samenwerking.

Een gebruiksovereenkomst is slechts één van de hulpbronnen die door Natuurreservaten wordt ingezet in de strategie voor de uitbouw van het natuurreservaat Uitkerkse Polder. Vanuit de lokale afdeling van Natuurreservaten wordt het verwerven van gronden als belangrijkste hulpbron beschouwd. Hiernaast worden talrijke andere acties en hulpbronnen ingezet. Nogal wat middelen gaan naar het ontwikkelen van NME-initiatieven: de uitbouw van het bezoekerscentrum ‘de Groenwaecke’, het bouwen van observatiehutten, het plaatsen van infoborden, het inrichten van knuppelpaden, het organiseren van geleide wandelingen, samenwerkingsinitiatieven met verenigingen, het inrichten van fiets- en wandelpaden. Naast deze veeleer zachte acties werden in het verleden ook klachten ingediend met betrekking tot milieudelicten, werden rechtszaken ingeleid, werd lobbywerk verricht op diverse bestuurlijke niveaus. Daarnaast participeren vrijwilligers in diverse adviesraden en commissies. Uit deze niet-limitatieve lijst blijkt de grote verscheidenheid

aan acties en initiatieven die worden ontplooid door de lokale vrijwilligers van Natuurreservaten.

Door de lokale werking worden heel wat hulpbronnen gegenereerd, onder andere in subsidies. Hierbij gaat het niet alleen om subsidies van Vlaamse of lokale overheden, maar recent ook via Europese structuurfondsen. Zo bood de erkenning als speciale beschermingszone (HRG) perspectieven tot het uitwerken en indienen van een LIFE-natuur project, dat in de periode 1999-2002 werd uitgevoerd. Dat de natuurontwikkelingsmaatregelen en de ruimere werking worden betaald met overheidsgeld, zien sommige landbouwers als een probleem.

Met het instellen van het natuurinrichtingsproject Uitkerkse Polder door het Vlaamse Gewest kregen de VLM en Aminor afdeling Natuur een meer actieve rol in de Uitkerkse Polder. Betrokken ambtenaren vroegen zich echter af of het instellen van het natuurinrichtingsproject niet te vroeg kwam. Enerzijds verwees men hierbij naar de reeds lopende projecten (afstemming werking Natuurreservaten, LIFE-project e.a.) en anderzijds naar het gebrek aan hulpbronnen. Zo worden bij natuurinrichting voorziene maatregelen, zoals onteigening en bedrijfsverplaatsing, volgens de ambtenaren gehypothekeerd door een gemis aan een grondbank en aan voldoende financiële middelen: "Het probleem is dat wij nu altijd maar zeggen 'we gaan een oplossing zoeken voor de landbouwers', maar concreet hebben we nog niets, hé". De meerwaarde van het instellen van natuurinrichting wordt door de betrokken ambtenaren vooral gezien in het vervullen van een soort intermediaire rol tussen landbouw en natuur. Eén ambtenaar voelt zich zelfs een soort "curator". Ook bij Natuurreservaten koestert men de hoop dat de overheid (VLM, Aminor afdeling Natuur) via natuurinrichting kan bemiddelen in het heersende conflict met landbouw. Daarnaast verwacht men toch ook een positieve impuls (bijkomende hulpbronnen) in het gebied voor het realiseren van grote ingrepen, zoals bijvoorbeeld het aanpassen van de waterhuishouding en bedrijfsverplaatsing. Tegelijkertijd echter vreest Natuurreservaten voor een negatieve impact op de eigen werking: "Er dient bewaakt te worden dat het om natuurinrichting gaat, en dat het niet komt tot een compromis waarbij natuur de verliezer is".

7.3.4 Discours

Met het opstarten van het natuurontwikkelingsproject Uitkerkse Polder, gaf de lokale afdeling van Natuurreservaten invulling aan het door de moederorganisatie en het Vlaamse natuurbeleid gevoerde discours inzake natuur (zie hoofdstuk 5). De nieuwe inzichten inzake natuurontwikkeling en offensief natuurbeleid vonden een concrete vertaling in het afgraven en vernatten van poldergraslanden. Het hierbij door de initiatiefnemers gehanteerde natuurbeeld (zie hoofdstuk 3, 'wildernisnatuurbeeld') is een sterk natuurwetenschappelijk natuurbeeld, voornamelijk gebaseerd op Nederlandse voorbeelden (Van Gompel, 1995). Het streven naar het herstel van zilte poldergraslanden en aaneengesloten gebieden resulteerde in een periode van 10 jaar in het verwerven en beheren (ontwikkelen) van ca.130 hectare natuurreservaat.

Uit de bevraging van de diverse actoren blijkt een grote diversiteit aan natuurbeelden. In het algemeen is het natuurbeeld niet alleen verschillend van het door Natuurreservaten gehanteerde natuurbeeld, maar ook ruimer. De ambtenaren van de VLM en Aminor afdeling Natuur, én Natuurreservaten tonen dan weer sterk gelijklopende natuurbeelden, basis voor een discourscoalitie rondom de begrippen natuurontwikkeling en natuurinrichting.

Het sterk verschillende natuurbeeld van landbouwers enerzijds en voornamelijk Natuurreservaten

anderzijds blijkt duidelijk uit een bij landbouwers veel gehoord argument dat via natuurontwikkelingsmaatregelen “de natuur en het landschap wordt vernietigd”. De maatregelen worden door de landbouwers als te drastisch beschouwd, waardoor het bestaande landschap en de bestaande natuur worden vernietigd. Landbouwers ervoeren de uitgangssituatie nochtans als goed zoals het was. Nu komt er in de plaats een soort gecreëerde natuur (ersatz natuur), die volgens de landbouwers geen natuur is en hier evenmin thuishoort: “De mooie natuur, de groene vlakke vermoost (kapot gemaakt, DB) in water. Water moe je toch op zee hebben, maar nie in een weide”. Het door Natuurreservaten gevoerde discours dat men de oorspronkelijke situatie wil herstellen, strookt niet met de eigen ervaringen, herinneringen en de historische kennis van het gebied. Bovendien conflicteert dit inzicht met een vooruitgangsgedachte waaraan door diverse landbouwers expliciet of impliciet wordt gerefereerd. Zo speelt voor landbouwers, bij het beoordelen van het gevoerde beheer, het utiliteitsvraagstuk een belangrijke rol (zie hoofdstuk 3: ‘functionele natuur, productienatuur en gebruiksnatuur’). Het gevoerde beheer druipt in tegen de eigen logica van het bewerken van de anders waardeloze grond. Het druipt evenzeer in tegen het beheer zoals dat sinds mensenheugenis is gevoerd in dit gebied. Dit beheer was er juist op gericht om de grond te bewerken en op die manier productief (voor mensen nuttig) te maken. Dit werk van jaren wordt in één handomdraai tenietgedaan voor het ontwikkelen van natuur. Dat dit gebeurt in een context van groeiende schaarste aan landbouwgrond, vooral voor de mestafzet, maakt het voor landbouwers niet alleen onbegrijpelijk, maar bovendien nutteloos. Landbouwers nemen bovendien aanstoot aan het wegvallen van het traditionele beheer, met het ontstaan van “vuiligheid” tot gevolg (o.a. toename van distels en ganzen). In het algemeen kan in het door landbouwers gehanteerde discours onderscheid worden gemaakt tussen casusspecifieke en casusoverstijgende argumenten. Met de casusspecifieke argumenten wordt verwezen naar grondinname en zichtbare of gevreesde gevolgen van de uitgevoerde natuurontwikkelingsmaatregelen. Met casusoverstijgende argumenten wordt verwezen naar meer structurele ontwikkelingen inzake het door Europa en Vlaanderen gevoerde natuur- en landbouwbeleid. Dat deze laatste argumenten in belangrijke mate bijdroegen tot het conflict met de verdedigers van de natuurwaarden wordt geïllustreerd door het gegeven dat het conflict in de Uitkerkse Polder zijn hoogtepunt bereikte in de periode van de Groene Hoofdstructuur en het Mestactieplan.

In reactie op het conflict met de landbouwers geven de respondenten van Natuurreservaten aan de voorbije jaren een minder offensief discours te hanteren (o.a. bij communicatie met media) dan in de aanvangsjaren. Ook landbouwers geven aan dat, parallel met de evolutie van harde acties naar zachte acties, er een minder offensief discours wordt gehanteerd.

Tenslotte blijkt uit de casus Uitkerkse Polder dat het door het Vlaamse Gewest gevoerde beleidsdiscours inzake natuur(ontwikkeling), slechts in één van de drie betrokken gemeenten ingang vond (stad Blankenberge). Zowel door de ambtenaren als door Natuurreservaten wordt dit bij de uitvoering van het natuurontwikkelingsproject als probleem ervaren. Ook een steeds veranderend beleidsdiscours inzake natuur (bv. van GHS naar VEN) en het vaak vage karakter ervan, met hieraan gekoppeld de onzekerheden bij diverse actoren, worden door de ambtenaren als een probleem ervaren bij het uitvoeren van hun werk.

7.3.5 Typering van het ‘polder-arrangement’

Hiervoor is een beschrijving gegeven van de ontwikkeling van het beleid rondom het natuurontwikkelingsproject Uitkerkse Polder. Voor deze analyse van de organisatorische (actoren, spelregels,

macht) en inhoudelijke (discours) vormgeving van het arrangement dat zich in de Uitkerkse Polder ('polder-arrangement') ontwikkelde, is uitgegaan van vier analytisch onderscheiden dimensies. Hieronder worden per dimensie de belangrijkste ontwikkelingen en kenmerken samengevat. Waar mogelijk is ook aangegeven hoe de verschillende dimensies op elkaar inwerken, c.q. hoe de ene verandering de andere induceert.

Dimensies	Kenmerken van het 'polder-arrangement'
Actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Landbouwers als traditionele, vrijwel exclusieve gebruiker • Natuurreservaten en overheid (Aminal/VLM) als nieuwe actor • Ontstaan en groei natuurcoalitie met introductie nieuwe actoren tot gevolg (ambtenaren, onderzoekers, recreanten, media) • Belangrijke rol van sleutelfiguren (landbouw) bij protest • Belangrijke rol van sleutelfiguren (natuur en landbouw) inzake (gemis aan) vertrouwen tussen landbouw en natuur • Afnemende landbouwcoalitie • Natuur- en landbouwcoalities verschillen en zijn tot op zekere hoogte elkaars spiegelbeeld
Spelregels	<ul style="list-style-type: none"> • Wijzigende wet- en regelgeving leidt tot een meervoudig beschermd statuut van de natuurwaarden in de Uitkerkse Polder • Toegenomen belang Europese regelgeving • Meervoudig beschermd statuut leidt tot toename beperkingen gebruikers (voornamelijk landbouw) • Meervoudig beschermd statuut leidt tot toename hulpbronnenstroom naar Natuurreservaten • Vermeende ongelijkheid inzake wet- en regelgeving (en handhaving) tussen landbouw en natuur • Gedeelde ervaring (landbouw én natuur) van toegenomen complexiteit wetgeving • Natuurreservaten als 'voertuig' waarmee strengere wet- en regelgeving gebied binnenrijdt
Macht	<ul style="list-style-type: none"> • Natuurreservaten als initiatiefnemer (bottom-up) en wegbereider voor de overheid (instelling natuurinrichting) én als (co-)producent en (mede-)opdrachtgever • Overheid als facilitator (Europees tot lokaal) • Toegenomen macht Europa • Verschil in perceptie over macht(sverschuivingen) lokale besturen bij landbouw (afname macht) en natuur (toename macht) • Groeiende macht Natuurreservaten versus groeiend gevoel van machteloosheid landbouwers • Groeiende hoeveelheid hulpbronnen Natuurreservaten (grond, geld) versus afname hulpbronnen landbouwers (grond) • Grond als belangrijke machtsfactor (landbouw, natuur) • Hindermacht landbouwers • Afname mobiliserend vermogen, actiebereidheid en inzet hulpbronnen landbouwers • Gemis aan vertrouwen tussen groepen van actoren onderling (landbouw en natuur) en tussen de sleutelfiguren
Discours	<ul style="list-style-type: none"> • Implementatie van dominant discours Europees en Vlaams natuurbeleid door Natuurreservaten, Aminal afdeling Natuur, VLM en stad Blankenberge • Discourscoalitie Natuurreservaten en ambtenaren en dit zeker op het niveau van de probleemdefinitie • Dominantie van natuurwetenschappelijke natuurbeelden bij initiatiefnemers in tegenstelling tot ruimere natuurbeelden overige actoren • Sterk verschillende en elkaar tegensprekende natuurbeelden landbouw ('functioneel') en natuur ('wildernis') en dit zowel in probleemdefinitie als oplossingsrichtingen • Gebrek aan aandacht voor verschillende natuurbeelden bij communicatie • Verschuiving van offensief naar minder offensief discours bij landbouwers en Natuurreservaten • Groot belang van casusoverstijgende discourses (bv. GHS, MAP)

7.4 Structurele ontwikkelingen?

In hoofdstuk 2 werd een beschrijving gegeven van enkele belangrijke structurele ontwikkelingen. Zo werd stilgestaan bij de in de theorie gesuggereerde verschuiving van government naar multi-actor en multi-level governance en bij de verhoogde aandacht voor een meer interactief beleid. In deze laatste paragraaf wordt nagegaan in hoeverre de casus Uitkerkse Polder indicaties geeft voor deze gesuggereerde verschuivingen.

De casus van de Uitkerkse Polder illustreert dat de vereniging Natuurreservaten niet alleen een belangrijke rol opeist in de beleidsvoorbereiding en besluitvorming op het niveau van het Vlaamse Gewest (zie hoofdstuk 5), maar ook in de uitvoering van concrete natuurontwikkelingsprojecten. Waar in de beschreven periode het Vlaamse natuurbeleid en de discursieve vernieuwing inzake natuurontwikkeling regelmatig blokkeert (GHS tot VEN), wordt door lokale vrijwilligers intussen wel degelijk werk gemaakt van de uitbouw van een natuurontwikkelingsproject (bottom-up). Natuurreservaten manifesteert zich hiermee in de Uitkerkse Polder als co-producent en in aanvang zelfs als enige producent van het natuurbeleid. De overheid (zowel Vlaams als Europees) delegeert in belangrijke mate taken aan Natuurreservaten (aankoop en beheer), die via haar lokale vrijwilligers actief participeert in het beleid. In die zin is er, althans voor één actor, sprake van een hoog ambitieniveau inzake participatie. Opmerkelijk is dat overige actoren (landbouwers, jagers, hengelaars, recreanten) nauwelijks op actieve wijze betrokken werden, waardoor er geen sprake is van multi-actor beleid.

Bij de werking van Natuurreservaten gaat weinig of geen aandacht naar inspraak of participatie van actoren andere dan de eigen vrijwilligers. Vormen van samenwerking worden wel opgezet met diverse actoren, waaronder landbouwers (gebruiksovereenkomsten). Uit de bevraging van landbouwers blijkt er geen unanimitéit te bestaan over de behoefte aan informatie, overleg, inspraak of samenwerking. Inzake informatie kunnen twee categorieën worden onderscheiden: een groep die niet wenst geïnformeerd te worden over het reservaat (laat staan betrokken) en een groep die het ontbreken van informatie als een probleem ervaart. Deze laatste groep ervaart de nood aan overleg, wenst niet steeds voor voldongen feiten geplaatst te worden en hoopt zo meer zicht te krijgen op het al dan niet legale karakter van de uitgevoerde werken. De frustratie van deze laatste groep, ingegeven door een gebrek aan inspraak, leidt tot een soort gelatenheid en voedt het gevoel van machteloosheid: "Het zijn de groenen die alles voor het zeggen hebben, het heeft toch geen zin". Sommige landbouwers formuleren dan ook als volwaardige (gespreks)partner betrokken te willen worden in dialoog en inspraak. Bovendien wordt het gebrek aan inspraak en de weinig transparante afbakeningsprocedures waaraan het gebied in het verleden werd onderworpen (VRG, HRG, GHS), door bepaalde landbouwers en landbouworganisaties eveneens als probleem aangehaald. Vrijwilligers van Natuurpunt en landbouwers participeren nochtans aan talrijke lokale adviesraden en -commissies (o.a. Mina-raden, Gecoro's), maar geen van deze raden heeft een rol van betekenis vervuld bij het uitwerken van het natuurontwikkelingsproject. Door alle actoren worden bovendien bedenkingen geformuleerd bij de samenstelling ('vaak politiek') en de (door)werking van deze lokale adviesraden.

Naar aanleiding van het natuurinrichtingsproject Uitkerkse Polder (VLM/Aminal afdeling Natuur) zijn in het gebied bijkomende participatie-initiatieven ontwikkeld (al dan niet bij decreet voorzien). Zo werden in het kader van het haalbaarheidsonderzoek contacten gelegd met gebruikers en eigenaars, en werden er interviews afgenomen met landbouwers. Binnen dit natuurinrichtingsproject wordt eveneens veel aandacht besteed aan het betrekken van het middenveld,

waartoe zelfs buitenwettelijke experimenten zijn opgezet. Zo besloten VLM en afdeling Natuur diverse overleggroepen samen te stellen: een groep water, een groep natuur, een groep landbouw en een groep recreatie. Voor de samenstelling van de groepen werd uitgegaan van de verwachte samenstelling van natuurinrichtingscomité en -commissie. Er werd voor geopteerd om de conflicterende belangen (landbouw en natuur) niet onder te brengen binnen één groep. Belangrijk is dat deze overleggroepen werden ingesteld vóórdat de bij decreet voorziene natuurinrichtingscommissie en het natuurinrichtingscomité werden ingesteld. Deze bij decreet voorziene overlegorganen komen volgens de betrokken ambtenaren immers te laat in het proces. Het is beter vertegenwoordigers van diverse organisaties in een vroeger stadium (plan- of ontwerpfase) te betrekken, met name voor het uitwerken van het projectrapport. Op deze wijze kan volgens de ambtenaren, een gevoel van niet- of schijnbetrokkenheid bij diverse doelgroepen worden vermeden. Tegelijkertijd kunnen de bestaande expertise omtrent het gebied en de heersende visies en knelpunten meteen worden ingebracht. De ambtenaren hanteren hiermee zowel een inhoudelijk argument (kennisinbreng) als een instrumenteel argument (draagvlak). De werkwijze met overleggroepen kan worden beschouwd als een experiment met meer interactieve beleidsvormen, dat later navolging zou krijgen in andere natuurinrichtingsprojecten.

Het natuurinrichtingsproject werd, gezien het prille stadium waarin het zich bevond op het ogenblik van de casestudy, niet grondig geanalyseerd. Toch is het opvallend dat men vanuit de Boerenbond formuleert positiever te staan tegenover dit project, dan tegenover 'het natuurreservaat' en dit omdat natuurinrichting van de overheid uitgaat en niet van Natuurreservaten. Vanuit Natuurreservaten ervaart men dat, gezien het conflictgehalte, de overheid (VLM) goed geplaatst is voor onderhandelingen met landbouwers. De ambtenaren zelf gaven echter aan voor hun rol als onderhandelaar, bemiddelaar of facilitator onvoldoende gewapend te zijn, door een gemis aan opleiding of vorming ter zake én door een gebrek aan ervaring. Natuurreservaten vreest dat dit, niettegenstaande overleg met diverse actoren noodzakelijk is, valse verwachtingen kan creëren.

De beschrijving van de casus reikt tevens op diverse plaatsen voorbeelden aan van multi-level governance. Zo worden zowel door het Vlaamse Gewest, de provincie West-Vlaanderen als door Europa en de stad Blankenberge, in belangrijke mate middelen ter beschikking gesteld (subsidies) aan Natuurreservaten om gronden te verwerven, te beheren en te ontwikkelen als natuurreservaat. Dat hier zowel Europa, het Vlaamse Gewest als lokale besturen een faciliterende rol spelen, is een illustratie van het meerlagig karakter van het natuurbeleid. Dit meerlagig karakter houdt in dat er met betrekking tot de Uitkerkse Polder sprake is van betrokkenheid van diverse besturen (voornamelijk Europa, Vlaams en lokaal).

De betrokkenheid van diverse besturen (van Europa tot de gemeente) leidde tot het ontstaan van een meerlagig netwerk van administraties en diverse actoren uit het middenveld (voornamelijk Natuurreservaten en landbouwers). Ambtenaren van Aminoal afdeling Natuur en de VLM formuleren dan ook de noodzaak tot samenwerking en overleg tussen bijvoorbeeld diverse administraties: gewestelijk (Aminoal afdeling Land, Aminoal afdeling Water, ALT, AROHM), provinciaal (gebiedsmedewerkers) én gemeentelijk (bv. milieu-ambtenaar). De betrokken ambtenaren onderlijnen ook het belang van overleg en samenwerking met 'de pionier' Natuurreservaten. Vanuit Aminoal afdeling Natuur, buitendienst West-Vlaanderen is er een driemaandelijks overleg met provinciale vertegenwoordigers van Natuurreservaten, met het oog op een betere afstemming van de werking (aankoopbeleid, beheer). Dit overleg wordt noodzakelijk geacht, omdat volgens de ambtenaren bij gebrek hieraan "de profileringsdrang die bij beide terreinbeherende instanties aanwezig is tot irritatie

kan leiden". Het overleg met landbouwers kreeg een belangrijke impuls door het instellen van het natuurinrichtingsproject. Sommige landbouwers geven niettemin een gemis aan overleg en inspraak aan (zie hiervoor). Opvallend is dat ze hierbij ook kritiek uiten op de eigen vakorganisaties (lokale vertegenwoordigers en algemeen), die ze een gebrek aan steun verwijten. De lokale vrijwilligers van Natuurreservaten daarentegen stellen veel steun te ondervinden van de moederorganisatie Natuurreservaten.

Ook het vóórkomen van een lokaal politiek draagvlak (steun) lijkt voor de realisatie van het natuurontwikkelingsproject belangrijk, zoals wordt geïllustreerd door het feit dat de realisaties zich beperken tot het grondgebied van de stad Blankenberge. Bij de overige gemeenten is eerder sprake van hindermacht. In de ontwikkeling van het natuurontwikkelingsproject Uitkerkse Polder speelt ook Europa een groeiende rol, en dit zowel door bijkomende beschermingsmaatregelen (regels) als door de impuls van het LIFE-project (hulpbronnen). Dit LIFE-project werd uitgewerkt en ingediend door Natuurreservaten, dat hiermee niet alleen meer middelen genereert, maar ook Europa nauwer betreft bij de bescherming van de Uitkerkse Polder.

Behalve in 'de feiten', speelt Europa ook een belangrijke rol in 'de meningen': in het discours van verschillende actoren wordt in toenemende mate naar Europa verwezen en dit op verschillende wijze. Zo hanteren ambtenaren Europa als 'stok achter de deur' en beschouwen landbouwers het voornamelijk als 'een paraplu' waarachter beleidsvoerders zich verbergen voor het (niet) gevoerde beleid. Natuurreservaten gebruikt Europa dan weer voornamelijk als bijkomend machtsargument, door te verwijzen naar de bescherming die voortvloeit uit de erkenning als speciale beschermingszone (VRG en HRG).

'Als gij op nen hoge grond zit dan moet gij gene eik zetten want die groeit nooit nie, die ga nooit nie leven. Da snappen die mannen nie. Allé die vertegenwoordigers van Natuurreservaten en zo die wel, maar in Brussel snappen ze da nie. Die mannen zijn zo lomp in Brussel. Die mannen hier die vallen nog mee. Allé die 2 vertegenwoordigers, opzichters, ja daar kan ik wel mee handelen. Die krijgen van Brussel hun ding, hun instructies hé. Dan komt er een ministerke naar hier of nen professor ge kent da 'het moet zo', ja dan moet ge da zo doen. Dan moet da zo gebeuren hé. Maar als gij jaar en dag tussen de 4 muren zit en gij komt dan tussen de bomen ja da kan nie hé.'

(landbouwer)



Hoofdstuk 8

Het Turnhouts Vennengebied

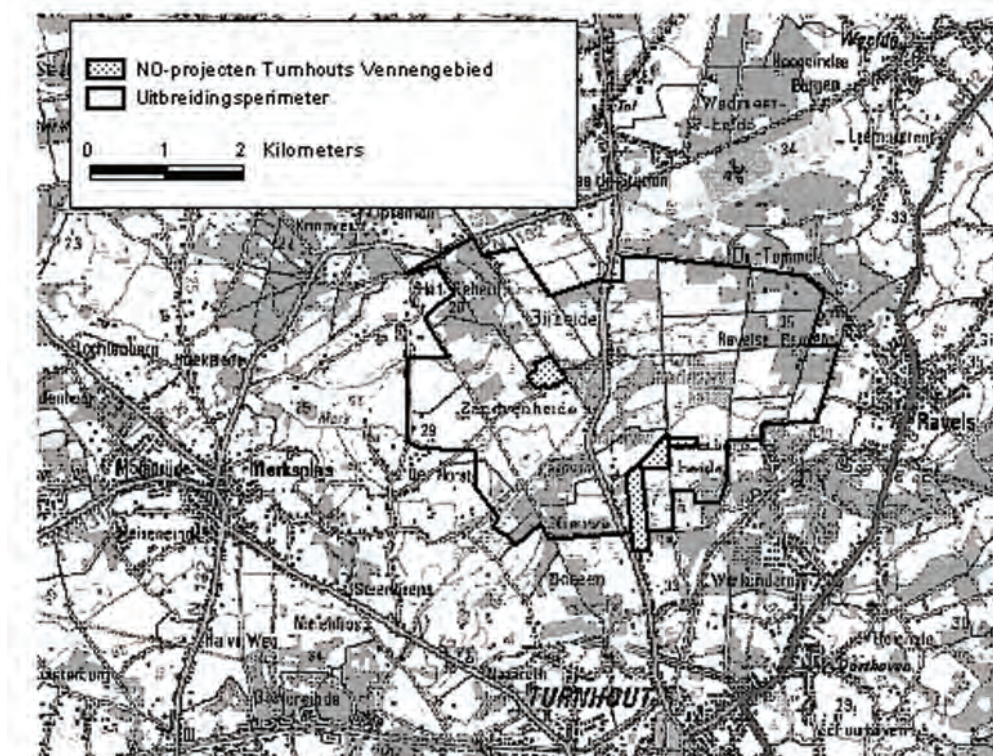
8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt een analyse van het natuurontwikkelingsproject Turnhouts Vennengebied. Eerst wordt een situering en beschrijving van het gebied gegeven met aandacht voor respectievelijk: de uitgevoerde natuurontwikkelingsmaatregelen, het publiek- en privaatrechtelijk statuut van het gebied, de typering van de actoren én de aard van de gesignaleerde draagvlakproblemen (8.2).

Daarna volgt de analyse op basis van de arrangementenbenadering (zie hoofdstuk 4). Er volgt een beschrijving van de belangrijkste onderzoeksbevindingen, op basis van de binnen de arrangementenbenadering onderscheiden dimensies: actoren (8.3.1), spelregels (8.3.2), macht (8.3.3) en discours (8.3.4). De paragraaf wordt afgesloten (8.3.5) met een overzichtstabel waarin een typering van het ‘vennen-arrangement’ wordt weergegeven met de belangrijkste kenmerken van de analytisch onderscheiden dimensies.

In de laatste paragraaf wordt nagegaan in hoeverre de onderzochte casus een illustratie biedt van de in hoofdstuk 2 beschreven structurele ontwikkelingen in de richting van multi-actor en multi-level governance (8.4).

8.2 Het Turnhouts Vennengebied



Kaart 2: Turnhouts Vennengebied

8.2.1 Situering en beschrijving van het natuurontwikkelingsproject

Het Turnhouts Vennengebied is een uitgestrekt open ruimtegebied van ca. 900 ha ten noorden van Turnhout (38.518 inwoners, 687 inw/km²) en ten oosten van Merksplas (7.965 inwoners, 177 inw/km²). Het gebied werd in de 18^{de} eeuw verkaveld om de zogenaamd woeste gronden geschikt te maken voor landbouw. Tot eind 20^{ste} eeuw evolueerde het Vennengebied tot een belangrijk en vrijwel exclusief landbouwgebied. Vanaf 1934 (oprichting van de Wielewaal afdeling Turnhout) genoot het Turnhouts Vennengebied ook groeiende aandacht bij natuurliefhebbers, in de vorm van natuurstudie en -educatie, en later via het uitbouwen van natuurreservaten.

De directe aanleiding voor dit onderzoek zijn de door Natuurreservaten (projecten 2, 3 en 4) en door Aminal afdeling Natuur (project 1) uitgewerkte natuurontwikkelingsmaatregelen (ca. 20 ha), verspreid over vier deelprojecten (zie kaartje). Ondertussen werd in het Turnhouts Vennengebied, verspreid over diverse andere percelen, nog meer aan natuurontwikkeling en/of herstel gedaan.

Project 1 (Klein Kuylen) werd uitgevoerd op ca. 6,5 ha ten oosten van het Bels Lijntje (oude spoorlijn) en ten noorden van de Dombergstraat. De uitgangssituatie betrof ongeveer 2 ha soortenarm grasland dat sinds jaren in gebruik was als paardenweide; ongeveer 2 ha maïsakker die sinds 1998 werd verlaten en braak bleef liggen, en tenslotte ongeveer 2,5 ha fijnsparaanplanting met vrij dikke strooisellaag en nagenoeg geen ondergroei. Via natuurontwikkelingsmaatregelen werd de paardenweide sedert 1999 via natuurgericht maai-beheer en nabeweiding omgevormd tot soortenrijk vochtig grasland. Tegelijkertijd werd een houtkant aangeplant met zwarte els. De maïsakker werd braak gelegd in 1998. Sinds 1999 wordt tweederde van de oppervlakte gemaaid en nabegraasd. Op de overige oppervlakte wordt een niets-doen-beheer gevoerd, met het oog op de ontwikkeling van een ruigtezoom en mantelvegetatie. De fijnsparaanplanting werd in januari 2000 gerooid en wordt vanaf 2001 opgenomen in zomerbegrazing. Het natuurstreefbeeld is een mozaïek van poelen, ruigten, struweel en grasland.

Project 2 (Kasteeltjes en Nonnenmoer) werd uitgevoerd op ca. 5,5 ha ten noordwesten van het Zwart Water. Bij de uitgangssituatie was ca. 1 ha bij de Kasteeltjes in gebruik als maïsakker. Het betreft een perceel dat reeds van voor 1940 in gebruik was als weiland. Bij de Nonnenmoer betrof het een 4 hectare groot, vrij intensief gebruikt weiland. Met het oog op natuurontwikkeling werd in 1995 de bouwvoor afgegraven van de maïsakker bij de Kasteeltjes. Via maai- en nabegraasbeheer wordt gestreefd naar soortenrijk schraalland. Het weiland bij de Nonnenmoer werd in eerste instantie gemaaid. Later (vanaf 1997) werd er een grasbeheer toegepast in functie van het weidevogelbeheer.

Projecten 3 en 4 (Weversgoor en Ezelsgoor) werden uitgevoerd op ca. 8 hectare. Bij het Weversgoor ging het om een circa 4 ha groot akkerland, waarin met het oog op natuurontwikkeling in 1995 een sloten-structuur werd aangebracht. Via extensieve begrazing wordt het natuurstreefbeeld nat schraalland nagestreefd, in het kader van weidevogelbeheer. Ook hier was de uitgangssituatie een 4 ha groot akkerland, dat in het verleden geëgaliseerd werd. Het Ezelsgoor werd in 1995 vernat (via het dempen van een drainagesloot). Via het uitspreiden van de geplagde grond werd gepoogd het door egaliseren verloren gegaan microreliëf te herstellen. Het natuurstreefbeeld is ook hier nat soortenrijk schraalland. Er werden ook twee plassen aangelegd.

Turnhouts Vennengebied	Percelen natuurontwikkeling	Perimeter
Stand van zaken op moment van casusanalyse		
Oppervlakte	Ca. 15,5 ha verspreid over diverse percelen Natuurreservaten vzw (NR) Ca. 4,5 ha AMINAL afdeling Natuur Klein Kuylen (KK)	Uitbreidingsperimeter Natuurreservaten vzw en ruimer studiegebied VLM (900 ha), waarvan 510 ha projectgebied VLM/NIR
Ligging	Antwerpen. Gemeente Turnhout.	Antwerpen. Gemeenten Turnhout en Merksplas.
Vroeger gebruik		
1. Landbouw	Ja (sinds 60 jaar of meer).	
a) Grasland	NR, ja. KK, paardenweide.	Ja
b) Akker	NR, ja (deels geëgaliseerd). KK, maïs tot 1998.	Ja
c) Historisch permanente graslanden	NR, ja (Nonnenmoer). KK, neen.	Ja
2. Bos (bouw)	NR, neen. KK, Ja Fijnsparaanplanting 2,5 ha.	Ja
3. Jacht	ja	
4. Industrie	Neen	Kleiwinning, naaldhoutproductie
5. Natuur	(natte) schraallanden, heide, bos	Heischrale graslanden, vennen, heide en bos
6. Zandwinning	Neen	Kleiwinning, veenontginning
7. Waterwinning	Neen	Ja door PIDPA
Huidig gebruik		
1. Landbouw	gedeeltelijk	Ja, intensief. Voornamelijk melkvee en veredeling.
a) Grasland	(nat) schraalland	Ja
b) Akker	Neen. Klein Kuylen braaklegging.	Ja. Voornamelijk maïsteelt
c) Historisch permanente graslanden	Neen.	Ja.
2. Bos (bouw)	Neen. Klein Kuylen deels spontane verbossing.	Ja.
3. Jacht	Neen	Ja. WBE Nattenloop en WBE Merksplas.
4. Natuur	Heischraal grasland	Schraalland, vennen, natte en droge heide
5. Recreatie	Vogelobservatie, wandel- en fietsrecreatie	Wandel- en fietsroutes, ruiters, natuurobservatie
6. Waterwinning	Evt. uitbreiding PIDPA	Ja. PIDPA zuidoosten projectgebied.
Publiekrechtelijk statuut		
Beheer van de open ruimte		
1. Onbevaarbare waterlopen	neen	Biezenloop (3), Bloksgoorloop (2,3) (stroomgebied Mark) Nattenloop (3), Meergorenloop (2) (stroomgebied Nete)
Ruimtelijke ordening		
1. Gewestplan	KK natuurgebied NR Nonnenmoer reservaatgebied NR Kasteeltjes landbouwgebied groen gearceerd NR Weversgoor N-gebied en landbouwgebied met landschappelijke NR Ezelsgoor landbouwgebied groen gearceerd	Gewestplan Turnhout. Natuurgebied, Reservaatgebied, Bosgebied, landbouwgebied met landschappelijke waarde, landbouwgebied, gebied voor gemeenschapsvoorzieningen of openbare nutsvoorzieningen en woongebied met landelijk karakter

Turnhouts Vennengebied	Percelen natuurontwikkeling	Perimeter
Ruimtelijke ordening		
2.RSV	Turnhout is regionaal-stedelijk gebied. Deel van natuurlijke structuur op Vlaams niveau. Structuurbepalend natuurgebied: Uitgestrekte heidegebieden van de Noorderkempen verspreid voorkomen van kleinere heideterreinen (Zwart Water en omgeving) en weidevogelgebieden van de Noorderkempen. Agrarische structuur: Turnhout gemeente met dynamische landbouw en Merksplas met laag dynamische landbouw. Geen structuurbepalende regio voor landbouw.	
3.Provinciaal Structuurplan	Ontwerpfase. In openbaar onderzoek (sept. 2000)	
4.Gemeentelijk Structuurplan	In voorbereiding voor Turnhout. Merksplas nam nog geen aanvang.	
Natuurbehoud en landschapsbescherming		
1.Vogelrichtlijngebied	KK neen. NR Kasteeltjes en Nonnenmoer ja. NR Ezelsgoor en Weversgoor neen.	Grote delen behoren tot 'Gebieden ten noorden van Turnhout en Ravels' (B.VL.R. 17.10.1988) vogelrichtlijngebied nr.15
2.Habitatrichtlijngebied	KK neen. NR Kasteeltjes, Nonnenmoer en Ezelsgoor ja.NR Weversgoor neen.	Delen behoren tot Habitatrichtlijngebied 'Vennen, heiden en moerassen rond Turnhout' (04/1996) Habitatrichtlijngebied nr.24
3.Natuureservaat	Erkend natuureservaat (BNVR vzw)	Erkend natuureservaat 'Turnhouts Vennengebied' (BNVR vzw) Niet erkend natuureservaat (BNVR vzw) Vlaams natuureservaat 'De Nieuwe Bossen' met o.a. 'Klein Kuylen' (AMINAL afd. Natuur) Erkend natuureservaat 'Dombbergheide' (Wielewaal)
4. Beschermd monumenten en landschappen	neen	Zwart Water (9.9.1980) en Boones Blijk (20.12.1974)
5. Landinrichting, natuurinrichting en ruilverkaveling	Neen. Natuurinrichting.	Natuurinrichting. RVK Zondereigen en RVK Merksplas.
6. Gemeentelijke natuurontwikkelingsplannen	GNOP Turnhout: idem	GNOP Turnhout (07/1996)actiepunt 13: herstel microreliëf in natuurgebieden in het noorden van Turnhout GNOP Merksplas (12/1996) geen acties
7. Beschermd vegetaties	i.k.v. HRG en VRG	
8. Bemestingsnormen		Bemesting als intensief landbouwland
9.Jacht	Gedeeltelijk binnen WBE Nattenloop (geen jacht op percelen natuurontwikkeling)	WBE Merksplas en WBE Nattenloop (B.S. 07.09.91)
10. Ecologisch impulsgebied	Ja (03.06.1993 tot 31.10.1996)	
11.VEN / IVON	VEN in ontwerp	

Projecten		
1. Life-Natuur 'Vengebieden in de Kempen' (1998-2002)	Ja	
2. Interreg	Interregproject Grenslandschap Taxandria (1.12.1997)	
Privaatrechtelijk statuut		
Eigendom		
a) overheid	AMINAL afd. Natuur (Klein Kuylen), VLM i.k.v. NIR	AMINAL afd. Natuur, VLM
b) natuurvereniging	BNVR vzw	BNVR vzw, Wielewaal vzw
c) andere	neen	Particulieren (landbouwers...)
Pacht (huur)	neen	BNVR vzw, landbouwers
Erfpacht	neen	Ja (doch net buiten perimeter)
Beheersovereenkomsten	Idem	Natuurreservaten heeft jaarlijks opzegbare gebruiksovereenkomsten met 5 landbouwers
Grondgebruiker	Landbouwers en natuurbeheerders	Landbouwers, natuurverenigingen, particulieren

8.2.2 Typering van de actoren

De initiatiefnemers van de natuurontwikkelingsmaatregelen zijn enerzijds Natuurreservaten en anderzijds de VLM en Aminal afdeling Natuur. Op het gebied rusten, naast de claims vanuit natuurbehoud, -herstel en -ontwikkeling, een aantal andere claims. Zo is het gebied traditioneel een landbouwgebied, vervult het een functie voor recreatie, en leunt het aan bij de woongebieden Turnhout en Merksplas.

Natuurreservaten vzw. In 1987 verwierf Natuurreservaten het natuurgebied Zwart Water (ca. 21 ha), ten noorden van Turnhout. Deze eerste aankoop betekende het startschot voor het reservatenproject 'Turnhouts Vennengebied'. Via aankoop en huur groeide de oppervlakte van het erkende natuurreservaat 'Turnhouts Vennengebied' tot 93,7 ha bij de aanvang van het onderzoek (oktober 2000). Vanaf midden jaren '90 werden natuurontwikkelingsmaatregelen genomen op diverse percelen. Hierbij werd niet direct gewerkt met partnerschap, behalve dan met de stad Turnhout (zie hierna). Tenslotte verdient vermelding dat Natuurreservaten geen lokale afdeling heeft in het noorden van Turnhout. De verklaring hiervoor is dat het hier om de bakermat gaat van de Wielewaal, die in deze regio meer dan 700 leden telt. Na de fusie van de Wielewaal en Natuurreservaten tot Natuurpunt (2002) is één grote afdeling Natuurpunt afdeling Turnhoutse Kempen ontstaan.

De VLM en Aminal afdeling Natuur. De buitendienst Antwerpen van Aminal afdeling Natuur werkte natuurontwikkelingsmaatregelen uit in Klein Kuylen. Hiervoor was er o.a. overleg met AMINAL afdeling Bos en Groen vereist inzake het verwijderen van het fijnsparrenbestand. Op 29 juni 1999 stelde de Vlaamse regering het Natuurinrichtingsproject Turnhouts Vennengebied-West in. In het kader hiervan werden onder meer een haalbaarheidsonderzoek (VLM, 1998) en een projectrapport (VLM, 2000) gepubliceerd. In de nabije toekomst valt te verwachten dat de VLM, in partnerschap met o.a. AMINAL afdeling Natuur, meer natuurontwikkelingsmaatregelen zal realiseren in het Turnhouts Vennengebied. Er is vanuit de sector natuur een groeiende ruimteclaim in het Turnhouts Vennengebied.

Landbouw. Van de in totaal 906 hectare binnen het onderzoeksgebied is ongeveer 30% van de

bestemmingszones conform het gewestplan agrarisch gebied of agrarisch gebied met landschapelijke waarde. Ongeveer 22% heeft als bestemming agrarisch gebied met ecologisch belang. 43% van het totale landbouwgebruik is op gronden met als planologische bestemming agrarisch gebied of agrarisch gebied met landschappelijke waarde. Binnen het onderzoeksgebied bevinden zich 14 (landbouw)bedrijfszetsels, waarvan drie gelegen in natuurgebied. Deze bedrijven hebben circa 110,4 ha in gebruik in het Turnhouts Vennengebied. Van de overige gebruikers ligt de exploitatiezsetel in naburige gemeenten.

In het Turnhouts Vennengebied behoort 65% van de bedrijven tot het melkveetype, met mestvee en veredeling als meest voorkomende nevenactiviteit. Er wordt voornamelijk gras en maïs geteeld. Er is geen akkerbouw in hoofdberoep in het gebied. In het zuiden zijn vrij grote huiskavels aanwezig, dit in tegenstelling tot de rest van het gebied. De gemiddelde bedrijfsoppervlakte wordt berekend op ongeveer 28,2 ha. Voor de bedrijven met hun bedrijfszsetel in het gebied bedraagt dit slechts 7,9 ha. Het aantal bedrijfsleiders jonger dan 46 jaar is ongeveer gelijk aan het aantal bedrijfsleiders ouder dan 46 jaar. 25,7% van de bedrijfsleiders is jonger dan 36 jaar en is actief in het bedrijfstype melkvee. Tegelijkertijd zijn het voornamelijk de jongere bedrijfsleiders die activiteiten ontplooien in andere dan agrarische gebieden (cf. gewestplan). Voor de oudere bedrijfsleiders (+55jaar) is opvolging reeds in 65,5% van de gevallen geregeld. De geschatte vrij te komen gronden op basis van afbouwende bedrijven is ongeveer 106 ha (gegevens enkel gebaseerd op bedrijven waarvan de bedrijfszsetel kon achterhaald worden), tegenover een te verwachten grondvraag voor bedrijfsuitbreiding en mestafzet van ca. 411 ha. Er is dus sprake van een groeiende ruimteclaim vanuit de landbouw.

Recreatie. Het Turnhouts Vennengebied oefent door zijn uitgestrektheid en de aanwezigheid van een uitgebreid onverhard wegen- en padennet een bijzondere aantrekkingskracht uit op diverse vormen van passieve recreatie (lopers, wandelaars, hondenliefhebbers). Wandelaars vinden voornamelijk in het zuidelijk gedeelte, en rond o.a. het Zwart Water en de Klotteraards hun gading. Het verharde Bels Lijntje (oude spoorlijn) trekt heel wat fietsers aan (al dan niet georganiseerd). Door het gebied lopen eveneens een aantal wandelpaden (o.a. GR Kempen en de Nieuwe Bossen) en fietspaden (o.a. Enclave-fietsroute). Het gebied wordt ook aangedaan door ruiters en in toeneemende mate door motorcrossers.

Op 1 december 1997 werd het Interregproject Grenslandschap Taxandria goedgekeurd. In dit kader werden een aantal initiatieven ter versterking en uitbreiding van de recreatieve voorzieningen genomen. Ook door Natuurreservaten en de Wielewaal worden pogingen ondernomen (natuur)recreatie te stimuleren. Zo worden regelmatig geleide wandelingen georganiseerd in delen van het gebied en wordt er werk gemaakt van de uitbouw van bewegwijzerde wandelpaden en het plaatsen van educatieve info-borden. Er is in het Turnhouts Vennengebied sprake van een toegenomen vraag én van een toegenomen aanbod inzake recreatie.

8.2.3 Aard van de gesignaleerde draagvlakproblemen

Natuurreservaten, de VLM en Aminor afdeling Natuur signaleren draagvlakproblemen bij landbouwers en dit zowel bij de plan-, de start- als de uitvoeringsfase van de natuurontwikkelingsmaatregelen. Het gaat hierbij om zowel georganiseerd als individueel protest. Natuurreservaten geeft anderzijds aan dat landbouw in sommige gevallen vragende partij was voor uitruiling en dat er ook op positieve wijze overleg met landbouw werd gevoerd: "Als beide partijen er beter

van worden, zoals in Nederland, is veel realiseerbaar". De draagvlakproblemen bij de landbouwers vertaalden zich over de jaren in een grote diversiteit aan acties. Bij het hoogtepunt van de acties werd ook het gebruik van geweld niet geschuwd. Zo werd naast het scheuren van grasland in natuurgebied ook brand gesticht in het Vennengebied, en werden runderen (galloways), die ingezet werden voor graasbeheer in het natuurreservaat, door onbekenden doodgeschoten. Hiernaast werden klachten ingediend bij de gemeente tegen de uitvoering van de natuurontwikkelingsmaatregelen en overwoog men, ten tijde van het onderzoek, vanuit de sector landbouw een procedure in te leiden bij de Raad van State tegen het natuurinrichtingsproject Turnhouts Vennengebied West.

De VLM en Ainal afdeling Natuur (in mindere mate Natuurreservaten) signaleren ook draagvlakproblemen met eigenaars en voornamelijk omwonenden van Klein Kuylen. Deze problemen blijken o.a. uit protest in de lokale media. Het natuurinrichtingsproject Turnhouts Vennengebied-West werd met draagvlakproblemen geconfronteerd. Zo werden de inspraakprocedures (NIR-commissie en -comité, hoorzittingen) verstoord door hevig protest van landbouwers en enkele eigenaars. Het verzet leidde uiteindelijk tot het tijdelijk stopzetten van het natuurinrichtingsproject, waardoor er ten tijde van de bevraging (3 jaar na het instellen) nog nagenoeg niets was gerealiseerd in het kader van de natuurinrichting.

Inzake politiek draagvlak geven de diverse initiatiefnemers aan dat er in het algemeen een goede samenwerking is met 'beleid' en 'politiek'. De begrippen beleid en politiek worden hierbij zowel gebruikt voor individuele bestuurders (bv. schepen) of besturen (bv. college Burgemeester en Schepenen), als voor ambtenaren (bv. gemeentelijke milieu-ambtenaar) en medewerkers (bv. kabinetsmedewerkers Vlaams minister voor Leefmilieu). De initiatiefnemers geven niet altijd concrete invulling aan wat wordt bedoeld met 'beleid' en 'politiek', behalve dan waar gewezen wordt op een gemis aan politiek draagvlak bij de gemeente Merksplas. Dit gebrek aan draagvlak situeert zich op het niveau van het bestuur en niet op het niveau van de ambtenaren.

8.3 Het 'vennen-arrangement' beschreven vanuit de dimensies

8.3.1 Actoren

Niettegenstaande natuurliefhebbers en recreanten het Turnhouts Vennengebied reeds opzochten vóór 1987, bleef het gebied tot die tijd in hoofdzaak een landbouwgebied. In 1987 trad met Natuurreservaten een belangrijke nieuwe actor op in het Turnhouts Vennengebied. De aankoop van het Zwart Water (21 ha) betekende voor deze vereniging de start van het reservatenproject Turnhouts Vennengebied, dat eind 2002 resulteerde in circa 160 ha natuurreservaat in beheer. Met Natuurreservaten trad niet alleen een nieuwe actor op in het Turnhouts Vennengebied, maar ontstonden ook nieuwe coalities en werden bestaande coalities beïnvloed.

Van coalities of netwerkvorming voor de uitvoering van de natuurontwikkelingsmaatregelen stricto sensu is niet echt sprake. Bij het beheer van het natuurreservaat zijn wel diverse voorbeelden aan te geven van (tijdelijke) coalities met andere actoren. Zo is er een samenwerking met talrijke socio-culturele verenigingen in de vorm van geleide wandelingen en werkdagen voor natuurbeheer in het reservaat. Verder wordt nauw samengewerkt met de zusterorganisatie Wielewaal en is er een goede verstandhouding met de lokale Milieugroep Merksplas (Migrom). In het kader van een geplande ruilverkaveling in het gebied ten noorden van Turnhout participeerde Natuurreservaten in een meer duurzaam netwerk van verenigingen en individuen onder de noemer 'Is Turnhout het

noorden kwijt?'. Met landbouwers wordt naar samenwerking gestreefd via de inzet van gebruiksovereenkomsten (zie hierna). Tenslotte werd meer dan vier jaar onderhandeld tussen de Wildbeheerseenheid (WBE) Nattenloop en Natuurreservaten met het oog op beheersjacht. Beide partijen konden hierbij niet tot een vergelijk komen, waardoor de onderhandelingen afsprongen en er uiteindelijk geen samenwerking werd opgezet.

Er is slechts in beperkte mate sprake van een medianetwerk. De media lijken in de strategie van Natuurreservaten rond het Turnhouts Vennengebied een relatief beperkte rol te vervullen. Alleen voor grotere activiteiten wordt, met steun van de moederorganisatie Natuurreservaten, beroep gedaan op de landelijke pers (bv. 'Is Turnhout het noorden kwijt?'). De moederorganisatie Natuurreservaten lijkt ook een belangrijke rol te vervullen inzake bestuurlijke netwerken, meer bepaald bij de ambtelijke en politieke contacten op Vlaams en Europees niveau. Toch heeft men ook vanuit de lokale werking (met vrijwilligers) aanspreekpunten bij de verschillende bestuurlijke overheden, gaande van Europarlementariërs, over ministeriële kabinetten tot gemeenteraden en lokale ambtenaren. Wat de contacten met de lokale overheden betreft, meer bepaald de gemeenten Merksplas en Turnhout, ervaart Natuurreservaten een groot verschil. Merksplas wordt een uitgesproken boerengemeente genoemd. Het gemeentebestuur van Merksplas werkt de uitbouw van het natuurreservaat eerder tegen dan het te faciliteren. Als verklaring wordt verwezen naar het sterke lokale netwerk tussen landbouwers en lokale politici in Merksplas. Dit netwerk lijkt zich te beperken tot het grondgebied Merksplas. De stad Turnhout daarentegen betoonde van bij de aanvang van het project een positieve interesse. Dit vond onder meer zijn vertaling in het GNOP en het gezamenlijk uitwerken van een wandelpad in het Turnhouts Vennengebied door de stad Turnhout en Natuurreservaten. Belangrijker echter is de vaststelling dat alle onderzochte natuurontwikkelingsmaatregelen werden uitgevoerd op het grondgebied van de stad Turnhout. Het verschil in lokaal politiek draagvlak wordt ook bevestigd door de ambtenaren van VLM en Aminoal afdeling Natuur, én door de landbouwers en landbouworganisaties. Waar landbouwers zich in het algemeen veeleer negatief uitlaten over wat men 'de politiek' noemt, is men over het lokaal beleid in Merksplas positief. Merksplas, in tegenstelling tot Turnhout, wordt een landbouwgemeente genoemd waar men opkomt voor de landbouwbelangen. In Turnhout hebben landbouwers het gevoel electoraal oninteressant te zijn.

Naast de verwijzing naar het belang van netwerken, vermelden diverse landbouwers vooral het belang van één sleutelfiguur die hun (politieke) belangen goed verdedigt en hiertoe zelfs een politiek mandaat opnam in de gemeente Merksplas. Deze sleutelfiguur wordt ook een belangrijke rol toegedicht in het protest tegen het natuurreservaat Turnhouts Vennengebied en de uitgevoerde natuurontwikkelingsmaatregelen. Ook bij Natuurreservaten wijzen landbouwers een sleutelfiguur aan (conservator). Opmerkelijk is dat, in tegenstelling tot de veeleer negatieve wijze waarop landbouwers praten over de vereniging Natuurreservaten, men op opvallend positieve wijze refereert aan de lokale sleutelfiguur van deze vereniging.

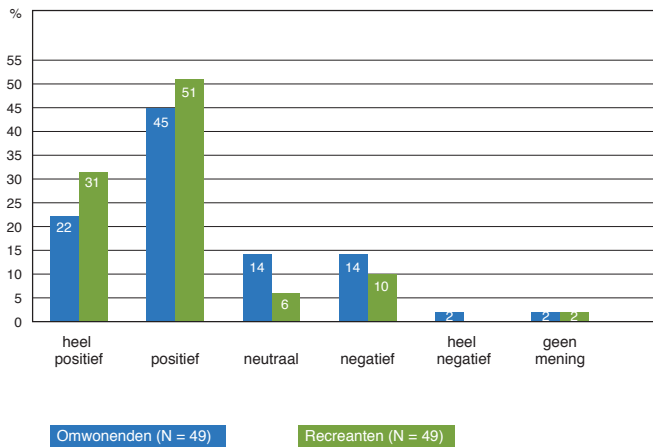
Voor de uitbouw van het natuurreservaat en voor het uitvoeren van de natuurontwikkelingsmaatregelen heeft Natuurreservaten contacten met ambtenaren op diverse bestuurlijke niveaus (van lokaal tot Europees). De contacten met lokale ambtenaren (o.a. milieu-ambtenaren) worden voor beide gemeenten goed genoemd. Ook met de ambtenaren van Aminoal afdeling Natuur en van de VLM heeft de initiatiefnemer regelmatig contacten. Deze contacten namen toe na de instelling van het natuurinrichtingsproject Turnhouts Vennengebied-West (zie hierna) en worden doorgaans positief geëvalueerd, alhoewel er soms ook sprake is van meningsverschillen. Zo verschilt men van mening over de prioriteitenstelling voor natuurinrichting. Zo werd bijvoorbeeld door Aminoal

afdeling Natuur een koppeling gemaakt met een ander project in het kader van grondruil (vallei van de Mark). Voor het realiseren van dat project wou men gronden uit het Turnhouts Vennengebied inschakelen als alternatief voor landbouwers uit de vallei van de Mark. Door de ervaren grondschaarste in het Turnhouts Vennengebied zelf, leek deze koppeling voor Natuurreservaten onlogisch. Niettegenstaande het vóórkomen van meningsverschillen, wordt door landbouwers gepraat over de groenen, als een amalgaam van Natuurreservaten, Wielewaal, VLM, Aminor afdeling Natuur en de politieke partij Agalev. De macht, het belang en de geslotenheid van dit netwerk werd in de ogen van de landbouwers nog versterkt door het natuurinrichtingsproject.

Met het instellen van het natuurinrichtingsproject Turnhouts Vennengebied-West, op 29 juni 1999, kwamen namens de Vlaamse overheid ook VLM en Aminor afdeling Natuur op meer actieve wijze in het gebied voor. Natuurbeheer, -herstel en ontwikkeling bleven niet langer het exclusieve domein van de terreinbeherende verenigingen. Het instrument natuurinrichting impliceerde eveneens een ruimere betrokkenheid van (soms nieuwe) actoren en andere spelregels (zie hierna). Via het instellen van een haalbaarheidsonderzoek, het inleggen van hoorzittingen en het organiseren van een openbaar onderzoek werden, naast landbouwers, ook andere grondgebruikers (omwonenden, recreanten) en eigenaars betrokken. Het natuurinrichtingsproject van de Vlaamse overheid (re)activeerde diverse netwerken rond het Turnhouts Vennengebied. Terwijl tijdens de nadagen van het MAP en de GHS het protest exclusief werd gevoerd door een wisselende coalitie van landbouwers en landbouworganisaties, wordt nu ook verzet aangetekend door overige gebruikers en eigenaars. Vooral het feit dat een aantal van deze actoren niet van bij de aanvang werden betrokken bij het natuurinrichtingsproject, zette kwaad bloed (zie 8.4.1).

Ook het uitvoeren van de natuurontwikkelingsmaatregelen in Klein Kuylen (deelproject natuurinrichting) leidde in het Turnhouts Vennengebied tot negatieve reacties van omwonenden. Omwonenden verzetten zich voornamelijk tegen de ontbossing die, hoewel uitgevoerd met het oog op natuurherstel, werd ervaren als natuurvernietiging. Het verzet van de omwonenden was dan ook grotendeels ingegeven door een verschillend natuurbeeld tussen hen en de initiatiefnemers (VLM en Aminor afdeling Natuur). Interviews met directe burens van de natuurontwikkelingspercelen in Klein Kuylen leren dat het protest tegen de ontbossing is geluwd en dat er sprake was van een tijdelijke coalitie van omwonenden. Directe burens spreken nu zelfs over een verrijking voor de omgeving, alleen betreurt men het gebrek aan communicatie erover. Bij de ontbossing werd door de initiatiefnemers (Aminor afdeling Natuur) geen communicatie gevoerd, waardoor allerlei misverstanden konden ontstaan.

In het algemeen is er een positieve houding bij omwonenden en recreanten/passanten tegenover de uitbouw van een natuurreservaat in het Turnhouts Vennengebied, op voorwaarde dat het gebied toegankelijk blijft, er rekening wordt gehouden met de landbouw en het beheer op voldoende grote schaal wordt gevoerd. Vooral de (vermeende) ontoegankelijkheid lijkt het draagvlak van omwonenden en recreanten op negatieve wijze te beïnvloeden, zoals blijkt uit volgend citaat van een omwonende: "Negatief, het is spijtig dat het Zwart Water beschermd wordt, want nu mag je er niet meer in". Gelijkaardige kanttekeningen worden geplaatst bij de natuurontwikkelingsmaatregelen, waar men toch overwegend positief tegenaan kijkt en dit voornamelijk vanuit esthetische overwegingen ('mooi'). Niettegenstaande Natuurreservaten en Aminor afdeling Natuur (Klein Kuylen) de initiatiefnemers zijn van de onderzochte natuurontwikkelingspercelen valt tenslotte op dat de natuurvereniging Wielewaal veel meer naambekendheid geniet bij de bevroegde omwonenden en recreanten/passanten.



Figuur 10: Hoe staan omwonenden en recreanten/passanten tegenover het natuurreservaat Turnhouts Vennengebied?

8.3.2 Spelregels

De natuurwaarden in het Turnhouts Vennengebied genieten een meervoudig beschermd statuut (zie gebiedsfiche). Grote delen van het gebied kregen de planologische bestemming groengebied of landbouwgebied met landschappelijke waarde (gewestplan), zijn erkend natuurreservaat of Vlaams natuurreservaat, en maken deel uit van het ontwerp VEN 1^{ste} fase. Vanuit het Vlaams natuurbeleid werden hier bovenop impulsen gegeven via een EIG (1993-1996) en recenter door het instellen van een natuurinrichtingsproject (vanaf 1999). In het kader van het Europees natuurbeleid werden grote gedeelten van het Turnhouts Vennengebied erkend als Vogelrichtlijngebied (1988) en Habitatrictlijngebied (1996).

De belangrijkste rechtsgronden voor de natuurontwikkelingsmaatregelen in het Turnhouts Vennengebied zijn volgens de initiatiefnemers (ambtenaren en Natuurreservaten) het eigendomsstatuut, de gewestplanbestemming en het beschermingsstatuut (erkend of Vlaams reservaat). De uitgevoerde maatregelen beperken zich alle tot percelen die in eigendom zijn van de overheid (VLM/Aminal) of Natuurreservaten en zich bevinden in erkend of Vlaams reservaat. De complexere wetgeving en het hieraan gekoppelde kluwen van vergunningsstelsels kosten volgens de initiatiefnemers onnodig veel tijd en middelen. Terwijl de vloed aan wetgevende initiatieven ook door landbouwers als probleem wordt ervaren, leeft bij hen echter de idee dat voor natuurontwikkeling géén vergunningen zijn vereist: “Ik denk als gij een hectare grond hebt, da moogt gij nie afgraven. En daar mogen ze het wel. Daar is nooit geen vergunning van gevraagd of niks”. De vermeende ongelijkheid beïnvloedt de houding van landbouwers ten aanzien van natuurontwikkelingsmaatregelen op negatieve wijze: “Wij moesten eens proberen van de teelaarde weg te halen, we kregen al wat lappen rond ons oren. Maar die mannen, daar hoort ge niks van en het gebeurt”. Een gelijkaardige ervaring wordt door diverse landbouwers aangehaald inzake begrazing: “Die mannen zeggen ook d’ er zit teveel vee in de streek... dan zetten ze er zelf koeien op en die hebben ze doodgeschoten hé. Van colère waarschijnlijk”. Als mogelijke motieven voor het vermoorden van de galloways geven de landbouwers enerzijds de strenger wordende wet- en regelgeving voor landbouwers (met o.a. een afbouw van de veestapel tot gevolg), en anderzijds de afname van

het landbouwareaal. In beide gevallen wijst men ‘de groenen’ met de vinger, omdat die volgens de landbouwers in de plaats lijken te treden van de traditionele landbouw. De verschuiving in regels lijkt voor landbouwers niet alleen ten goede te komen aan de natuur, maar bovendien vooral ten koste te gaan van de landbouw.

De internationale bescherming van het gebied (Vogelrichtlijngebied/VRG en Habitatrichtlijngebied/HRG) wordt door diverse actoren kritisch en overwegend negatief geëvalueerd. Niettegenstaande Natuurreservaten erkent dat internationale richtlijnen belangrijk zijn, worden er heel wat kanttekeningen bij geplaatst. Centraal in de kritiek op deze richtlijnen staat de slechte vertaling van de Europese regelgeving in Vlaamse regelgeving en het gebrek aan hulpbronnen om de bescherming vervolgens daadwerkelijk te realiseren: “Het blijft allemaal vaag. De VRG blijven een papieren bescherming, in het veld kunnen we er te weinig mee doen (...) Men zou beter kleinere oppervlaktes nemen en die effectief beschermen en voldoende middelen voorzien”. Ook de ambtenaren formuleren gelijkaardige bedenkingen bij de speciale beschermingszones, niettegenstaande ze het beschouwen als een belangrijke “stok achter de deur”. De ambtenaren ervaren vooral het gebrek aan communicatie met grondgebruikers en eigenaars over de afbakening van VRG en HRG als een belangrijk probleem. Verder is de invulling van de richtlijnen niet duidelijk en wordt de erkenning als VRG een “lege doos” genoemd. De Vlaamse regelgeving voorziet te veel “achterpoortjes”. Ook de Europese overheid gaat niet vrijuit in de evaluatie door ambtenaren. Het door Europa gevoerde beleid inzake HRG en VRG wordt “dubbelslachtig” genoemd: “Enerzijds bakent men gebieden af als speciale beschermingszones en anderzijds voert men een subsidiebeleid voor maïscultuur”. Door de landbouwers in het Turnhouts Vennengebied wordt weinig verwezen naar het VRG en helemaal niet naar de afbakening als HRG. Bij de verwijzingen naar het VRG hebben landbouwers het over de vele onzekerheden die de afbakening met zich meebracht. Zo zijn noch de grenzen, noch de eigenlijke gevolgen van die afbakening bekend. De landbouwers en de landbouworganisaties nemen aanstoot aan het feit dat men pas de laatste jaren op de hoogte werd gesteld van mogelijke gevolgen voor de landbouw. Bij de afbakening ging men er immers vanuit dat dit in de praktijk geen verschil zou maken voor de bedrijfsvoering. Pas later werd er volgens de landbouwers allerlei wetgeving overheen gelegd, met allerlei bijkomende beperkingen tot gevolg.

Een belangrijke wijziging van de regels én van de potentiële hulpbronnen, betrof de afbakening als natuurinrichtingsproject. Opmerkelijk is dat landbouwers zich negatief tot zeer negatief uitlaten over het instrument natuurinrichting. Het instellen van natuurinrichting wordt “het einde van de landbouw in het gebied” genoemd. Landbouwers zien alleen negatieve gevolgen, zoals grondafname en verdere beperkingen. Nochtans stelt een aanzienlijk deel van de landbouwers expliciet niet tegen de natuur te zijn of zelfs niet tegen gelijkaardige projecten. Alleen wordt men in de praktijk geconfronteerd met een instrument dat niet werkt. Maatregelen die bij decreet voorzien zijn, blijken in de praktijk niet te kunnen worden uitgevoerd omwille van een gebrek aan financiële middelen of een gebrek aan grondreserves. “Wij hadden gehoopt om via de natuurinrichting ook nog nen weg te kunnen bewandelen, want via de wetteksten waren we te weten gekomen dat men eventueel bedrijfsverplaatsing in aanmerking zou nemen. Maar binnen de eerste afbakening vielen die bedrijfszetels binnen het gebied. Maar binnen de tweede afbakening hebben ze die er buiten gezet”. Bij Natuurreservaten wordt tot op zekere hoogte een vergelijkbare beoordeling gemaakt. Bij deze vereniging koesterde men in aanvang positieve verwachtingen m.b.t. natuurinrichting in het Turnhouts Vennengebied. Zo werd gehoopt dat men via natuurinrichting een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan de betrokken landbouwers door het uitbouwen van grondreserves met het oog op eventuele uitruilmogelijkheden. Tot op het ogenblik van de bevraging (eind

2001) gebeurde dit nog niet: “Het is misschien nog wat te vroeg om al een oordeel te vellen. Toch hebben we de idee dat men niet dezelfde instrumenten wil inzetten als bij ruilverkaveling. Buiten het gebied moet je landbouwers ook zekerheid geven”. De betrokken ambtenaren (VLM en Aminoal afdeling Natuur) evalueren het natuurinrichtingsproject eveneens negatief, dit “terwijl de nieuwe regelgeving eigenlijk heel wat mogelijkheden biedt”. Als oorzaken voor het stilvallen van het natuurinrichtingsproject Turnhouts Vennengebied-West vermelden ambtenaren o.a.:

- de instelling van het project had o.a. politieke motieven, waardoor een instrument dat nog niet op peil stond te vroeg werd ingezet;
- de instelling van het project werd gezien als oplossing voor het heersende conflict landbouw-natuur;
- het betrof pionierswerk, waardoor men niet alleen geconfronteerd werd met een gebrek aan ervaring, maar evenzeer met hiaten en ongerijmdheden in de nieuwe regelgeving (bv. te strakke timing);
- de feitelijke deskundigheid van de ambtenaren strookt niet met de vereiste communicatieve en sociale vaardigheden;
- de wanverhouding tussen de regelgeving (kavelruil, uitbouw grondreserve) en de voorziene hulpbronnen (geld).

Bij de in het algemeen negatieve evaluatie van natuurinrichting door de diverse actoren speelt de spanning tussen de nieuwe regelgeving en het onvoldoende voorzien in (nieuwe) hulpbronnen (mensen én middelen) een belangrijke rol. Landbouwers voelen zich bedrogen, Natuurreservaten voelt zich ontgoocheld en de betrokken ambtenaren ervaren frustratie.

8.3.3 Macht

Bij landbouwers, landbouwvertegenwoordigers en ambtenaren werd nagegaan op welk bestuurlijk niveau men de politieke macht percipieert voor toekomstige ontwikkelingen in het gebied. De meeste politieke macht zit volgens Natuurreservaten en de ambtenaren bij Europa, gevolgd door het Vlaamse Gewest en de gemeenten. Voor de gemeenten wordt in de toekomst een belangrijker rol gezien, o.a. in het kader van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Opmerkelijk is dat landbouwers stellen weinig zicht te hebben op de macht van de diverse bestuurlijke niveaus voor ontwikkelingen in het gebied. Eén landbouwer beantwoordt de vraag met “de boer is zijn eigen baas” en één vertegenwoordiger van een landbouworganisatie stelt dat de ware macht bij de financiële instellingen zit, die “gangsters zonder geweer” worden genoemd. Voor het overige vermelden landbouwers inzake macht voornamelijk Vlaanderen, dat zich voor zijn beleid “verschuilt achter Europa”. Bij het beantwoorden van de machtsvraag wordt door geen van de landbouwers verwezen naar Natuurreservaten. De meerderheid van de landbouwers verhoudt zich overigens neutraal tot positief tegenover het door deze vereniging beheerde natuurreservaat Turnhouts Vennengebied. Men formuleert wel bedenkingen bij het steeds verder uitbreiden van het reservaat en bij de snelheid waarmee alles wordt gerealiseerd. Een minderheid van de landbouwers staat negatief tot heel negatief tegenover het natuurreservaat. De negatieve houding wordt mee bepaald door een vergelijking met Nederland, waar getroffen landbouwers worden begeleid met flankerende maatregelen, o.a. bedrijfsverplaatsing en eerlijke vergoedingen. Door het uitblijven daarvan in Vlaanderen voelen de betrokken landbouwers zich niet alleen onzeker, maar in toenemende mate ook machteloos. Dit gevoel van machteloosheid wordt versterkt door de toenemende gronddruk, waarbij naast Natuurreservaten in eerste instantie Nederlandse boeren worden vermeld

als belangrijkste bedreiging. Nederlandse boeren zijn machtiger en versterken hun positie in het gebied door het bieden van hogere pachtprizen. Vooral de (illegale) mestimport, in een regio waar Vlaamse boeren al afzetproblemen kennen, stuit lokale landbouwers tegen de borst.

Het Turnhouts Vennengebied vormde de voorbije jaren de inzet van vaak hoog oplopende discussies tussen landbouw en natuur. Toch vermelden diverse landbouwers dat er geen acties werden ondernomen naar aanleiding van de uitbouw van het natuurreservaat zelf. Deze landbouwers stellen dat het geen zin heeft actie te voeren, omdat alles reeds door de beleidsvoerders werd beslist: “Die gronden worden sowieso aan de landbouw onttrokken, daar kunt gij niks tegen doen. Dat is een beleid dat gevoerd wordt en ja dan kunnen wij ons eigen schikken, daar moeten wij ons eigen bij neerleggen”. Opmerkelijk is dat al deze landbouwers hun bedrijfszetel hebben in Turnhout. De overige landbouwers maken allemaal melding van een amalgaam aan acties rond het natuurreservaat, die uitsluitend door landbouwers werden ondernomen, waaronder het doodschieten van de galloways, het stichten van brand in het Vennengebied en het scheuren van graslanden in natuurgebied. Met het scheuren van graslanden beoogen de landbouwers onder minder strenge bemestingsregels te vallen (akkers), een illustratie dat regelgeving soms omgekeerde effecten sorteert dan beoogd. Het stichten van brand wordt gezien als antwoord op de groeiende macht van ‘de groenen’: “Ja, er is daar ooit eens brand gesticht in het vennengebied. Ja, omdat die groene mannen daar zoveel praat kregen”. Hierbij geeft men geen heldere omschrijving van wat men precies met ‘de groene mannen’ bedoelt. Wel is helder dat centraal in de ervaring van deze landbouwers staat dat ‘de groenen’ steeds meer macht willen in het betrokken gebied en dit ten koste van de landbouw. Sommige landbouwers reageerden hier niet alleen tegen door het voeren van acties, maar evenzeer door bijvoorbeeld het opnemen van een politiek engagement als gemeenteraadslid. Dit wordt voornamelijk in Merksplas gezien als een belangrijk actiemiddel voor het verdedigen van de belangen van de boeren: “De leste tijd in Merksplas nou, dat er eigenlijk heel veel boeren in de politiek gekomen zijn. En dat is gelijk tegen dat natuurgebied, hé”.

In de machtsanalyse van landbouwers wordt opvallend weinig expliciet naar Natuurreservaten verwezen (zie hiervoor). Inzake gebruiksovereenkomsten is er één landbouwer die zich op negatieve wijze uitspreekt. Deze overeenkomsten worden door Natuurreservaten ingezet om “de baas te kunnen spelen in de hoek”, waardoor landbouwers in een zeer kwetsbare positie komen te zitten. Dezelfde landbouwer stelt dat deze vereniging “zich boven de wet stelt (...) ’t is precies of die zijn onaantastbaar en ge kunt er niet op reageren dat het resultaat heeft, dat is frustrerend”. Andere landbouwers laten zich op positieve wijze uit over gebruiksovereenkomsten en wijzen op een goede samenwerking met Natuurreservaten. De spanning tussen natuur en landbouw is volgens deze landbouwers vooral een spanning met het hoofdbestuur van deze vereniging, veeleer dan een spanning met de lokale vertegenwoordigers van deze vereniging. Eén landbouwer beklemtoont zelfs dat Natuurreservaten, althans lokaal, bereid is mee te zoeken naar oplossingen voor de landbouwers.

Natuurreservaten zette sinds 1987 talrijke hulpbronnen in met het oog op de uitbouw van het natuurreservaat Turnhouts Vennengebied. Naast terreinverwerving en natuurbeheer en -ontwikkeling, ging nogal wat aandacht naar het organiseren van geleide wandelingen, het toegankelijker maken van de reservaten (bewegwijzerde wandelpaden, folders, infoborden, wandelfolder) en de participatie aan allerlei overleg- en adviesorganen en commissies (zie 8.4). Een belangrijk deel van de hulpbronnen genereert Natuurreservaten van het Vlaamse Gewest in de vorm van aankoop- en beheerssubsidies. Ook de gemeente Turnhout maakte de voorbije jaren, in uitvoering van het GNOP,

middelen vrij. Een sterke impuls voor de uitbouw van het natuurreservaat ging verder uit van een door Natuurreservaten uitgewerkt en door de Europese Commissie goedgekeurd LIFE-project (1998-2002). Met de hier gegenereerde hulpbronnen werd 4,5 ha vergraste heide afgeplagd, 30 ha heide hersteld, een ven uitgebaggerd en 37 ha bijkomend natuurgebied verworven. Het is duidelijk dat waar de speciale beschermingszones hiervoor een ‘lege doos’ werden genoemd door ambtenaren en Natuurreservaten, het aan deze beschermingsstatuten gekoppelde Europese structuurfonds LIFE-natuur, Natuurreservaten heel wat bijkomende hulpbronnen verstrekke.

Tenslotte betreurt Natuurreservaten dat bepaalde landbouwers zich zo hard verzetten tegen natuur in het algemeen en natuurinrichting in het bijzonder: “er wordt een echt bewind van terreur gevoerd door de boeren”. Zo worden de gemeentelijke adviesraden in Merksplas “volledig ingepakt door de landbouw, zelfs de gemeentelijke milieuraad”, en leidde het hevige verzet van de landbouwers tot het stilleggen van het natuurinrichtingsproject. Natuurreservaten nuanceert dit alles door aan te geven dat het enerzijds slechts om een beperkt aantal landbouwers gaat, en anderzijds dat een deel van de door landbouwers geformuleerde bezwaren inzake natuurinrichting terecht zijn.

8.3.4 Discours

Met de uitvoering van de natuurontwikkelingsmaatregelen in het Turnhouts Vennengebied geven Natuurreservaten én de Vlaamse overheid (VLM en Aminor afdeling Natuur) vorm aan het sedert begin jaren '90 in het natuurbeleid dominante discours. Beide actoren streven naar een groot, aaneengesloten netwerk en beperken zich hiervoor niet langer tot klassieke vormen van natuurbeheer. Er is in de casus Turnhouts Vennengebied dan ook sprake van een feitelijke discourscoalitie tussen Natuurreservaten en de betrokken ambtenaren van Aminor afdeling Natuur en VLM. Ook met de lokale natuurvereniging MIGROM en met de Wielewaal wordt hetzelfde discours gedeeld. De Wielewaal en MIGROM staan heel positief tegenover het gevoerde beheer en de genomen natuurontwikkelingsmaatregelen. Dat dit gebeurt door Natuurreservaten vinden beide natuurverenigingen een goede zaak, op voorwaarde dat het gebeurt in samenwerking met de overheid en waar mogelijk met landbouwers. Dat een samenwerking met de overheid op het niveau van de lokale besturen niet vlekkeloos verloopt, werd hiervoor reeds aangegeven. Zo is het opvallend dat het in Europa en Vlaanderen dominante natuurdiscours enkel door de stad Turnhout wordt gevolgd en niet door de gemeente Merksplas. Bij de gemeente Merksplas is veeleer sprake van een tegendiscours, in een coalitie met de landbouw.

Het door de initiatiefnemers gehanteerde natuurbeeld is een sterk natuurwetenschappelijk natuurbeeld. Dit natuurbeeld verschilt in diverse aspecten van natuurbeelden van andere actoren, zoals niet in het minst van natuurbeelden van de landbouwers die een veeleer functioneel natuurbeeld hanteren. Landbouwers maken relatief weinig opmerkingen bij het reguliere beheer van het natuurreservaat. Toch spreekt slechts één landbouwer zich positief uit over het gevoerde beheer. Verder stelt de meerderheid van de landbouwers neutraal te staan ten opzichte van het beheer. De overige landbouwers zijn negatief tot zeer negatief. Een belangrijk motief voor de negatieve houding van landbouwers is het feit dat het klassieke (landbouw)onderhoud wegvalt. De nieuwe situatie krijgt meest het label ‘vuil’ of ‘verwaarloosd gebied’. Bij de beoordeling maakt men de vergelijking met het eigen beheer: “Ja, als ge door dat gebied rijdt in de zomer, ons weiden die staan schoon grasgroen en die weiden staan dor en dos. Maar ja die mannen die zien da natuurlijk liever dan groen”. De negatieve beoordeling is niet alleen ingegeven door een verschillend natuurbeeld, maar voornamelijk ook door schrik voor de eigen bedrijfsvoering door bijvoorbeeld de verbreiding van

distels en muskusratten.

Meer nog dan bij het reguliere natuurbeheer lijkt een verschillend natuurbeeld de beoordeling van de natuurontwikkelingsmaatregelen te bepalen. Slechts één van de bevroegde landbouwers zegt positief te staan tegenover de uitgevoerde maatregelen “zolang de landbouw met zijn water wegkan”. Vooral bij het kappen van de ‘masten’ (naaldbomen, DB) met het oog op heideherstel, stellen landbouwers zich veel vragen. Vooral de doelstelling om opnieuw heide te creëren, stuit op veel ongeloof bij de landbouwers: “de natuur kunt ge niet forceren”. Bovendien leeft er twijfel of er op bepaalde percelen vroeger ook echt heide voorkwam. Het meest gehoorde argument tegen de genomen natuurontwikkelingsmaatregelen is dan ook dat, in tegenstelling tot wat de initiatiefnemers beweren, in de beleving van de landbouwers de vroegere situatie niet wordt hersteld: “Dat is het enige wat ik ooit nen keer onthouden heb van een vergadering van die mannen, dat ze de klok willen terug draaien om dingen te gaan creëren van vroeger. Dat is iets dat nie kan. Alles is anders en ge kunt morgen niet gaan verwachten dat hier terug olifanten gaan rondlopen”. Ook het afgraven van de toplaag (‘zwarte grond’) roept bedenkingen op bij landbouwers. Zo ziet men de met veel moeite door landbouw vruchtbaar gemaakte grond vernietigd worden. Dit is voor sommigen synoniem met het vernietigen van natuur en landschap, maar vooral van het eigen levenswerk en dat van de ouders en grootouders: “Men heeft de vruchtbare aarde afgegraven en er plassen opgezet. Wat in 50 jaar is goed gemaakt met paard en kar is in 2-3 dagen vernietigd met een kraan”. Het door de initiatiefnemers gehanteerde natuurbeeld conflicteert dan ook met het door landbouwers gehanteerde natuurbeeld, dat een overwegend functioneel natuurbeeld is. Door diverse landbouwers worden echter ook andere dan functionele argumenten gehanteerd. Zo wordt met het totaal verbieden van bemesting volgens een landbouwer niet alleen de productiviteit van de betrokken percelen verminderd, maar ook het weidevogelbestand: “ik zei maar zo rap dat de jongskes (juvenile weidevogels, DB) uitkomen hé, dan moeten die rap rap naar ons akkers lopen, want bij ons zitten de pieren en het eten, want in een mager wei, glijk een hei, daar zit niks in”. Ook vanuit de WBE Nattenloop vindt men dat de initiatiefnemers een te eng natuurbeeld hanteren en teveel de klemtoon leggen op één bepaalde dier- of plantensoort.

De initiatiefnemers signaleerden ook draagvlakproblemen bij omwonenden naar aanleiding van de werken in Klein Kuylen. Ook hier wordt verwezen naar een verschil in natuurbeelden. Het kappen van bomen en het verhakselen van fijnsparopslag ontlokte boze reacties bij buurtbewoners. De initiatiefnemers geven ook aan dat ze bij het uitvoeren van de werken nalieten communicatie te voeren over het waarom van de maatregelen. Als verklaring hiervoor stelt men het bestaan van verschillende natuurbeelden bij ambtenaren en buurtbewoners onderschat te hebben: “Je bent zelf met die materie vertrouwd en dat fijnsparrenbos, beschouw je gewoon als iets ongewenst. Je staat er niet bij stil dat sommige mensen dat wel heel mooi vinden en heel jammer vinden dat dat verdwijnt”. Het gemis aan communicatie wordt aangegeven als belangrijkste verklaring voor de draagvlakproblemen. In het natuurbeeld van omwonenden wordt het verwijderen van bomen immers veel meer geassocieerd met natuurvernietiging, dan met natuurontwikkeling. Omwonenden klagen over het gebrek aan informatie, zeker voor en tijdens de werken. Eén omwonende gaf aan dat, nadat hij vernomen had wat de doelstelling was, hij het kappen van ‘dennenboompjes’ als een goede zaak voor de natuur beschouwt. Het vertrouwen in de deskundigheid van de beheerders wordt hierbij aangehaald als belangrijk argument. Voor het overige worden positieve reacties van omwonenden en recreanten ten aanzien van de natuurontwikkelingsmaatregelen veelal ingegeven door belevingsaspecten. Eens de natuurontwikkelingsingrepen zijn uitgevoerd en men de resultaten kan zien, vindt men het ‘schoon’. Dit laatste illustreert het esthetisch aspect van natuurbeel-

den (zie hoofdstuk 3).

Tenslotte signaleren de ambtenaren twee problemen met betrekking tot het vigerende beleidsdiscours bij de gewestelijke overheid. Ten eerste krijgt het beleidsdiscours onvoldoende vertaling in beleidskeuzes. Hierbij verwijzen de ambtenaren naar het uitblijven van beslissingen bij het afbakeningsproces VEN/IVON (zie hoofdstuk 5). Zolang deze keuzes uitblijven is het, aldus de ambtenaren, heel moeilijk om natuurontwikkeling (en natuurinrichting in het bijzonder) uit te werken. Het uitblijven van duidelijke keuzes creëert bij diverse actoren immers onzekerheden en een gevoel van machteloosheid. Ten tweede klagen de ambtenaren aan dat er door beleidsvoerders tegenstrijdige berichten worden gecommuniceerd (o.a. in de media) over het natuurbeleid en belendende beleidsvelden als ruimtelijke ordening. Als voorbeeld wordt hierbij verwezen naar de hete hangijzers zoals het beleid rond zonevreemde woningen en de elkaar tegensprekende politici terzake. Dit leidt niet alleen tot veel verwarring bij de publieke opinie, maar geeft tegelijkertijd de ambtenaren geen duidelijk houvast om het beleid daadwerkelijk uit te voeren: “Ge zit met een situatie dat de keuze niet gemaakt wordt en dat er door verschillende politici op verschillende momenten verschillende berichten gecommuniceerd worden”.

8.3.5 Typering van het ‘vennen-arrangement’

Hiervoor is een beschrijving gegeven van de ontwikkeling van het beleid rondom het natuurontwikkelingsproject Turnhouts Vennengebied. Voor deze analyse van de organisatorische (actoren, regels, macht) en inhoudelijke (discours) vormgeving van het arrangement dat zich in het Turnhouts Vennengebied (‘vennen-arrangement’) ontwikkelde, is uitgegaan van vier analytisch onderscheiden dimensies. Hieronder worden per dimensie de belangrijkste ontwikkelingen en kenmerken samengevat. Waar mogelijk is ook aangegeven hoe de verschillende dimensies op elkaar inwerken, c.q. hoe de ene verandering de andere induceert.

Dimensies	Kenmerken van het ‘vennen-arrangement’
Actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Landbouwers als traditionele, vrijwel exclusieve gebruiker • Natuurreservaten én overheid (Aminal/VLM) als nieuwe actoren • Ontstaan en groei natuurcoalitie met in beperkte mate introductie nieuwe actoren tot gevolg (recreanten, media, onderzoekers) • Beperkte landbouwcoalitie • Belangrijke rol van sleutelfiguur (landbouw) bij protest • Belangrijke rol van sleutelfiguur (natuur) inzake (lokaal) vertrouwen tussen landbouw en natuur • Geen samenwerking natuur-jacht • Natuur- en landbouwcoalities verschillen en zijn tot op zekere hoogte het spiegelbeeld van elkaar (gemeente Merksplas) • Belangrijk onderscheid in perceptie landbouwers van Natuurreservaten als vereniging (veeleer negatief) en zijn lokale vertegenwoordiger(s) (veeleer positief)
Regels	<ul style="list-style-type: none"> • Wijzigende wet- en regelgeving leidt tot een meervoudig beschermd statuut van de natuurwaarden in het Turnhouts Vennengebied • Toegenomen belang Europese regelgeving • Meervoudig beschermd statuut leidt tot toename beperkingen gebruikers (voornamelijk landbouw en in mindere mate jacht) • Meervoudig beschermd statuut leidt tot toename hulpbronnenstroom naar Natuurreservaten • Vermeende ongelijkheid inzake wet- en regelgeving (en handhaving) tussen landbouw en natuur • Gedeelde ervaring (landbouw én natuur) van toegenomen complexiteit wetgeving • Natuurinrichting als belangrijkste verschuiving in spelregels in perceptie landbouwers en eigenaars

<p>Macht</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Natuurreservaten als initiatiefnemer en wegbereider voor de overheid (instelling natuurinrichting) én als co-producent en (mede)opdrachtgever. • Overheid als facilitator (Europees tot lokaal) én als bestuurder, coördinator (NIR) • Toegenomen macht Europa • Hindermacht lokaal bestuur (Merksplas) en landbouwers • Grond als belangrijkste machtsfactor • Natuurreservaten naast andere actoren (Nederlandse boeren, collega's) in machtsanalyse (gronddruk) landbouwers • Groeiende macht Natuurreservaten versus groeiend gevoel van machteloosheid landbouwers • Groeiende hoeveelheid hulpbronnen Natuurreservaten (grond, geld) versus afname hulpbronnen landbouwers (grond) • Relatief vertrouwen tussen individuele landbouwers en sleutelfiguur natuur
<p>Discours</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementatie van dominant discours Europees en Vlaams natuurbeleid door Natuurreservaten, Aminor afdeling Natuur, VLM en stad Turnhout • Discourscoalitie Natuurreservaten, Migrom, Wielewaal, ambtenaren en stad Turnhout en dit zeker op het niveau van de probleemdefinitie • Dominantie van natuurwetenschappelijke natuurbeelden bij initiatiefnemers in tegenstelling tot ruimere natuurbeelden overige actoren • Sterk verschillende en elkaar tegensprekende natuurbeelden landbouw/jacht ('functioneel') en natuur ('wildernis') • Gebrek aan aandacht voor verschillende natuurbeelden bij communicatie door overheid én Natuurreservaten • Verschil in visie oplossingsrichtingen tussen Natuurreservaten en Aminor/VLM • Belang van casus-overstijgende discoursen, in het bijzonder beleidsdiscoursen (bv. VEN, zonevreemde woningen)

8.4 Structurele ontwikkelingen?

In deze laatste paragraaf wordt nagegaan in hoeverre de casus Turnhouts Vennengebied indicaties geeft voor de in hoofdstuk 2 beschreven structurele ontwikkelingen in de richting van multi-actor en multi-level governance.

Natuurreservaten manifesteert zich in het Turnhouts Vennengebied als co-producent van het natuurbeleid. Hiertoe gefaciliteerd door de overheid (zie hierna), bouwt deze vereniging het natuurreservaat Turnhouts Vennengebied uit via aankoop, huur en beheer (ontwikkeling). Zij handelt hierbij vrij autonoom. Opmerkelijk is dat er in het Turnhouts Vennengebied niet echt sprake is van een actieve lokale afdeling van Natuurreservaten. De rol van de conservator (sleutelfiguur) en zijn vele informele contacten met diverse actoren, mag dan ook niet worden onderschat. In de door Natuurreservaten ontwikkelde strategie is opmerkelijk veel aandacht voor de doelgroep landbouwers, waarmee men zoveel mogelijk wil samenwerken (o.a. via gebruiksovereenkomsten). In het Turnhouts Vennengebied expliciteert Natuurreservaten de hoop tot verdere verweving van landbouw en natuur. Van strategieën naar overige actoren (recreanten, omwonenden) is op het verspreiden van informatie (infoborden, wandelbrochures), en de vele informele contacten van de conservator na, geen sprake. De landbouwers geven enerzijds een vrij positieve evaluatie van bijvoorbeeld het samenwerken via gebruiksovereenkomsten (zie 8.3.3), maar geven anderzijds aan niet (of onvoldoende) geïnformeerd te zijn over de natuurontwikkelingsmaatregelen. De helft van de landbouwers ervaart dit als een probleem, aangezien het hier om voormalige landbouwgrond gaat. Dat dit niet gebeurt, beschouwen ze als een gemis aan transparantie: “ze houden alles stil”. Eén landbouwer stelt hierdoor voor voldongen feiten te worden geplaatst. Landbouwers die vermelden geïnformeerd te willen worden, geven aan dat dit zou kunnen via een persoonlijke brief of het beleggen van een vergadering in een vroeg stadium van het natuurontwikkelingsproces. Ervaringen met vergaderingen in het kader van natuurinrichting leerden landbouwers niet alleen dat deze te complex waren en te weinig kans boden tot inspraak, maar evenzeer dat er veel hindermacht kon worden uitgeoefend. Achter het verwijzen naar vergaderingen als oplossing schuilt ook een strategisch motief. Eén landbouwer geeft dan ook aan dat als Natuurreservaten natuurontwikkelingswerken wil uitvoeren, dit misschien zou moeten worden voorgelegd aan een adviesorgaan “of zoiets zuiver alleen bezeten door (samengesteld uit, DB) landbouwers, die een tegenadvies kunnen formuleren”.

De casus Turnhouts Vennengebied toont aan dat er ook in de overheidsgestuurde natuurinrichting (Klein Kuylen) amper sprake is van multi-actor beleid. Er is niet alleen sprake van een gemis aan participatie, maar evenzeer van een gebrek aan informatie. Specifiek rond Klein Kuylen signaleren omwonenden een gemis aan communicatie en dialoog (zie 8.3.4). Gelijkaardige opmerkingen worden geformuleerd ten aanzien van het instrument natuurinrichting in het algemeen, waarbij omwonenden vinden dat er meer inspraak en participatie moet worden voorzien van grondgebruikers (landbouwers) én eigenaars. Eén omwonende beklemtoont dat er moet worden gestreefd naar dialoog met alle mensen, zoniet heeft de realisatie van een gelijkaardig project geen slaagkans: “Als ze (natuurinrichting, DB) zo verder doen dan gaat er alleen maar tegenstand komen. Bovendien waren ze de eigenaars vergeten in heel het overleg... Maar als er geen dialoog zal komen, dan zal alles hier gesaboteerd worden. Wat er zal komen is apathie en sabotage”.

Het instrument natuurinrichting biedt nochtans mogelijkheden voor meer interactieve beleidsvoering. Niettemin volgt juist hiervoor bij alle actoren een overwegend negatieve evaluatie.

De negatieve evaluatie betreft diverse problemen. In de eerste plaats wordt door de betrokken ambtenaren verwezen naar problemen en hiaten in de regelgeving. Het Turnhouts Vennengebied hoorde tot de eerste lichting natuurinrichtingsprojecten in Vlaanderen en betekende dan ook een eerste toets in de praktijk. Zo werd het openbaar onderzoek in het kader van de natuurinrichting als problematisch ervaren. Volgens de betrokken ambtenaren werd dit in de regelgeving te vroeg in de procedure voorzien, wanneer de plannen nog te abstract zijn. Het organiseren van het openbaar onderzoek confronteerde de ambtenaren met de vraag welke actor, wanneer en op welke wijze betrokken dient te worden. De negatieve evaluatie van het instrument natuurinrichting betrof evenzeer problemen bij de procesvoering, volgens de ambtenaren ten dele ingegeven door een gebrek aan ervaring. Het natuurinrichtingsproject Turnhouts Vennengebied-West nam dan ook een slechte start door o.a. een slecht voorbereide hoorzitting: “Ja daar hebben we in het begin een serieuze kemel geschoten. Er is kort na het instellen van het natuurinrichtingsproject een hoorzitting geweest op het stadhuis van Turnhout, en men had er niet aan gedacht om alle eigenaars en ook grondgebruikers persoonlijk uit te nodigen”.

In de tweede plaats confronteerde de hoorzitting de betrokken ambtenaren ook met een ander probleem. De ambtenaren ervoeren te weinig te zijn opgeleid of voorbereid voor communicatieve en interactieve taken. Ambtenaren staan wel positief tegenover meer inspraak, maar stellen niet over de juiste vaardigheden te beschikken. Ook door de lokale vertegenwoordiger van Natuurreservaten wordt gewezen op de nood aan specifieke vaardigheden inzake vergadertechnieken, communicatie en overleg (capaciteiten): “Nu zit je in allerlei commissies en zo, en dat is lang niet gemakkelijk. Zeker voor gebieden van internationale waarde zou het toch wel jammer zijn dat het gebied niet de bescherming krijgt die het eigenlijk verdient, omwille van het feit dat de conservator bijvoorbeeld het niet goed kan uitleggen”. Inzake participatie- en adviesorganen in het algemeen signaleert Natuurreservaten bovendien dat de toegenomen vraag naar participatie in allerlei lokale adviesorganen een groeiende belasting vormt voor de vrijwilligers. De samenstelling en de werking van de lokale adviesraden in Merksplas en van de natuurinrichtingscommissie, worden bovendien problematisch genoemd. De eerste omdat ze “volledig ingepakt zijn door landbouw”, de tweede omdat er te weinig verdedigers inzitten van de natuurbelangen: “nu zitten er veel mensen in die het allemaal proberen te kelderen”. Deze adviesorganen worden dan ook veeleer aangewend om obstructie te plegen tegen natuur(inrichting), dan om op constructieve wijze te adviseren voor natuur(inrichting). Het belang van negatieve ervaringen met andere participatieprocessen bepaalt in belangrijke mate de houding en verwachtingen van diverse actoren inzake natuurinrichting.

In de derde plaats bepalen ook negatieve ervaringen in het verleden in belangrijke mate de draagvlakproblemen voor natuurinrichting in het gebied. Zo werd nooit eerder gecommuniceerd met de grondgebruikers en eigenaars over (de gevolgen van) de afbakening als Vogel- of Habitatiechtlijngebied. Landbouwers hadden in het verleden veelal het gevoel niet gehoord te worden. Inspraak in het kader van natuurinrichting vergt niet alleen een cultuuromslag van ambtenaren, maar zeker ook van de landbouwers en overige actoren. Bovendien ontbreekt het bij landbouwers in het Turnhouts Vennengebied ook aan vertrouwen in de cultuuromslag van de ambtenaren. Zo vrezen diverse landbouwers dat de vele vergaderingen in het kader van natuurinrichting (hoorzitting, commissie en comité) een middel zijn van de overheid om de boeren te paaien: “Maar vergaderingen zijn er genoeg geweest, ja. Van die mannen uit, proberen de boeren te sussen. Vergaderingen da allemaal in het schoonste daglicht stellen. Dat de boeren zwijgen. Maar de boeren zwijgen niet. Dat zijn allemaal harde vergaderingen geweest. Keiharde”. Anders gezegd, bij landbouwers leeft het gevoel dat participatie wordt opgezet omwille van instrumentele argumenten (het verkleinen van de

hindermacht) en niet omwille van inhoudelijke (de kennisinbreng van actoren) of morele (verhogen democratisch gehalte) argumenten.

In hoofdstuk 2 is de vraag gesteld of nieuwe vormen van interactief beleid, indien deze niet goed begeleid worden, het draagvlak niet eerder schaden dan versterken. Deze vraag lijkt in het Turnhouts Vennengebied positief te moeten worden beantwoord.

Zoals hiervoor gesteld manifesteert Natuurreservaten zich in het Turnhouts Vennengebied als co-producent van beleid. Vanuit de overheid is er, naast strategieën van klassieke procesvoering zoals geboden, verboden en controle, duidelijk sprake van faciliterende strategieën. Zo worden door het Vlaamse Gewest, de provincie Antwerpen, Europa en de stad Turnhout in belangrijke mate middelen (subsidies) ter beschikking gesteld aan Natuurreservaten om gronden te verwerven, te beheren en te ontwikkelen als natuurreservaat. Hiermee wordt een deel van het natuurbeleid gedelegeerd aan het middenveld. Dat hier zowel Europa, het Vlaamse Gewest als lokale besturen een faciliterende rol spelen, is een illustratie van het meerlagig karakter van het natuurbeleid. Dit meerlagig karakter houdt in dat er met betrekking tot het Turnhouts Vennengebied sprake is van betrokkenheid van diverse besturen (Europa, Vlaams en lokaal). Weliswaar is een lokaal politiek draagvlak voor de realisatie van het natuurontwikkelingsproject (én de natuurinrichting) belangrijk, zoals wordt geïllustreerd door het feit dat de realisaties zich beperken tot het grondgebied van de stad Turnhout. Toch speelt in de ontwikkeling van het project Turnhouts Vennengebied, Europa een groeiende rol, zowel door bijkomende beschermingsmaatregelen als door de impuls van het LIFE-project. Dit laatste project werd uitgewerkt en ingediend door Natuurreservaten, dat hiermee niet alleen meer hulpbronnen genereert, maar Europa ook nauwer betreft bij de bescherming van het Turnhouts Vennengebied.

Behalve in de feiten, speelt Europa ook een belangrijke rol in de meningen: in het discours van verschillende actoren wordt in toenemende mate naar Europa verwezen en dit op verschillende wijze. Zo hanteren ambtenaren Europa als 'stok achter de deur' en beschouwen landbouwers het voornamelijk als 'een paraplu' waarachter beleidsvoerders zich verbergen voor het (niet) gevoerde beleid. Natuurreservaten gebruikt Europa dan weer voornamelijk als bijkomend machtsargument, door te verwijzen naar de bescherming die voortvloeit uit de erkenning als speciale beschermingszone (VRG en HRG).

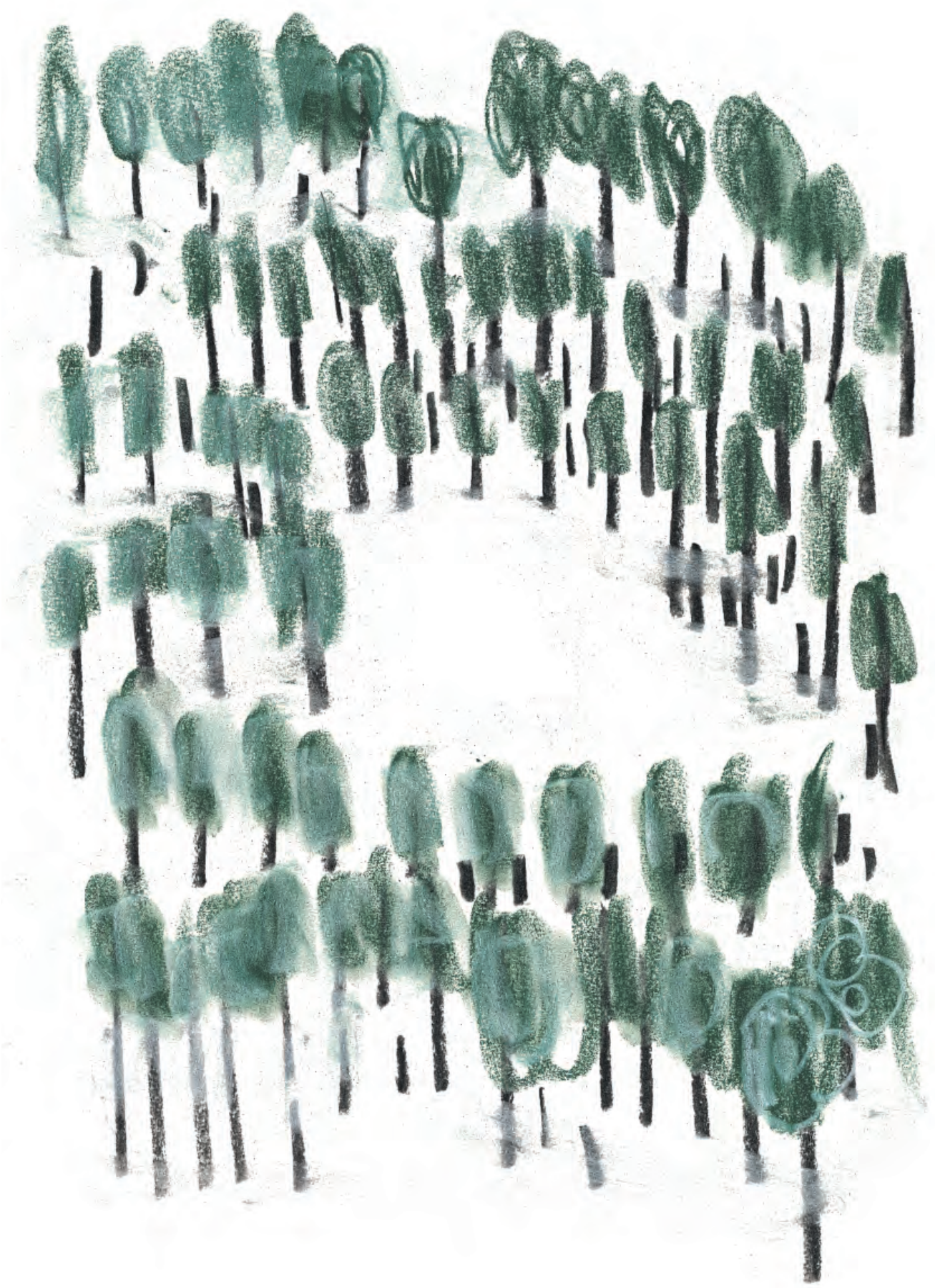
Via het instrument natuurinrichting nam het Vlaamse Gewest een bijkomend initiatief in het Turnhouts Vennengebied. De aanzetten tot meer interactief beleid verliepen echter niet zonder problemen (zie hiervoor). Ook natuurinrichting droeg niettemin bij tot het ontstaan van een meerlagig netwerk van actoren: ambtelijk, middenveld, politiek en sociaal (omwonenden, eigenaars, gebruikers...). Het multi-level aspect bracht volgens diverse betrokkenen ook communicatie- en coördinatieproblemen met zich mee. Ambtenaren verwijzen in dit verband naar problemen binnen de eigen administratie en tussen diverse administraties onderling. Zo worden vragen gesteld bij de invulling van de andere betrokken afdelingen van de Vlaamse overheid in het natuurinrichtingscomité met betrekking tot hun daadwerkelijke betrokkenheid, waarvan respondenten vinden dat die vaak gering is. Het natuurinrichtingscomité wordt hierdoor een te log orgaan.

Bij het natuurinrichtingsproject Turnhouts Vennengebied-West wordt door diverse actoren ook op een andere wijze gerefereerd aan multi-level aspecten. Zo wordt de instelling van het natuurinrichtingsproject gezien als 'iets van bovenaf'. Twee landbouwers verwijzen in dit verband naar

het haalbaarheidsonderzoek natuurinrichting, waaruit bleek dat het Turnhouts Vennengebied niet geschikt was voor natuurinrichting. Toch drukte ‘men’ het door. Eén landbouwer neemt aanstoot aan het van bovenaf opgelegde beleid, waarnaar lagere besturen zich dienen te schikken. Dit beleid houdt geen rekening met wat (niet) leeft bij de lokale bevolking: “Daar nog een brok natuur, en daar nog iets. Dat hoeft echt niet ze, voor mij is dat geen vraag die komt uit de omgeving, maar eerder op hogere echelons, waar het wordt opgedrongen”. Opmerkelijk is dat ook bij de betrokken ambtenaren en bij Natuurreservaten de perceptie leeft dat natuurinrichting werd ingesteld ‘van bovenaf’ én dat er politieke belangen mee waren gemoeid. Met natuurinrichting werd volgens de betrokken ambtenaren “een instrument dat nog niet op peil stond te vroeg ingezet”. Als verklaring wordt ook hier naar politieke motieven verwezen: “(...) dat in de tijd Kelchtermans (toenmalig minister, DB) nog gauw, voor het einde van de legislatuur, wou uitpakken met een paar natuurinrichtingsprojecten, terwijl de mensen ter plaatse vragende partij waren om nog langer te wachten”. Hiermee wordt een illustratie gegeven van het feit dat beslissingen én belangen op één bestuurlijk niveau kunnen conflicteren met belangen op een lager bestuurlijk niveau.

Zo stelt de leefmilieuschepen van Merksplas de beleidsvisie van Europa, Vlaanderen en de provincie omtrent het gebied niet te delen. Bij het uitoefenen van zijn functie ervaart de leefmilieuschepen weinig invloed (macht) te hebben op ontwikkelingen in het gebied. Dit gevoel wordt versterkt door de houding van de betrokken ambtenaren (Aminal en VLM), die volgens de leefmilieuschepen op onvoldoende draagvlak kunnen rekenen bij de lokale landbouwers. Diverse landbouwers maken in hun analyse van betrokken ambtenaren nochtans een duidelijk onderscheid tussen de ambtenaren ‘in het veld’, en de ambtenaren ‘in Herentals’ (provinciale afdeling VLM, DB). Met de eerste heeft men goede ervaringen. Men heeft het gevoel dat deze ambtenaren daadwerkelijk naar oplossingen willen zoeken, terwijl dit hoger in de hiërarchie (Herentals of Brussel) niet wordt gevolgd: “Maar binnen de VLM heb ik de indruk dat de medewerkers op het veld te weinig steun krijgen van boven en dat de mensen die op het veld zijn, beter de problemen inschatten dan die dat daar de lakens uitdelen”. Een gelijkaardig onderscheid wordt gemaakt tussen de lokale vertegenwoordiger(s) van Natuurreservaten en ‘de mannen van Brussel’. Met de lokale mensen valt te praten en zelfs samen te werken, heet het. Met de vertegenwoordigers van Brussel is dit niet het geval: “Want ik kan met die mannen goed genoeg aan, die mannen zelf zijn misschien niet den deugniet, dat zal in Brussel allemaal beslist worden. Daar zullen de deugnieten zitten”. Door de lokale vertegenwoordiger van Natuurreservaten wordt de belangrijke rol van de moederorganisatie erkend voor ondersteuning bij hoofdzakelijk beleidsmatige en juridische dossiers. De geleverde ondersteuning wordt positief geëvalueerd en zelfs als noodzakelijk geacht.

'Dat ze in diene bos bos doen wat ze willen, al bouwen ze daar alle dagen een nudistenkamp dat interesseert mij geen bal, maar dat ze de boeren daarrond gerust laten.' (landbouwer)



Hoofdstuk 9

Het Heidebos

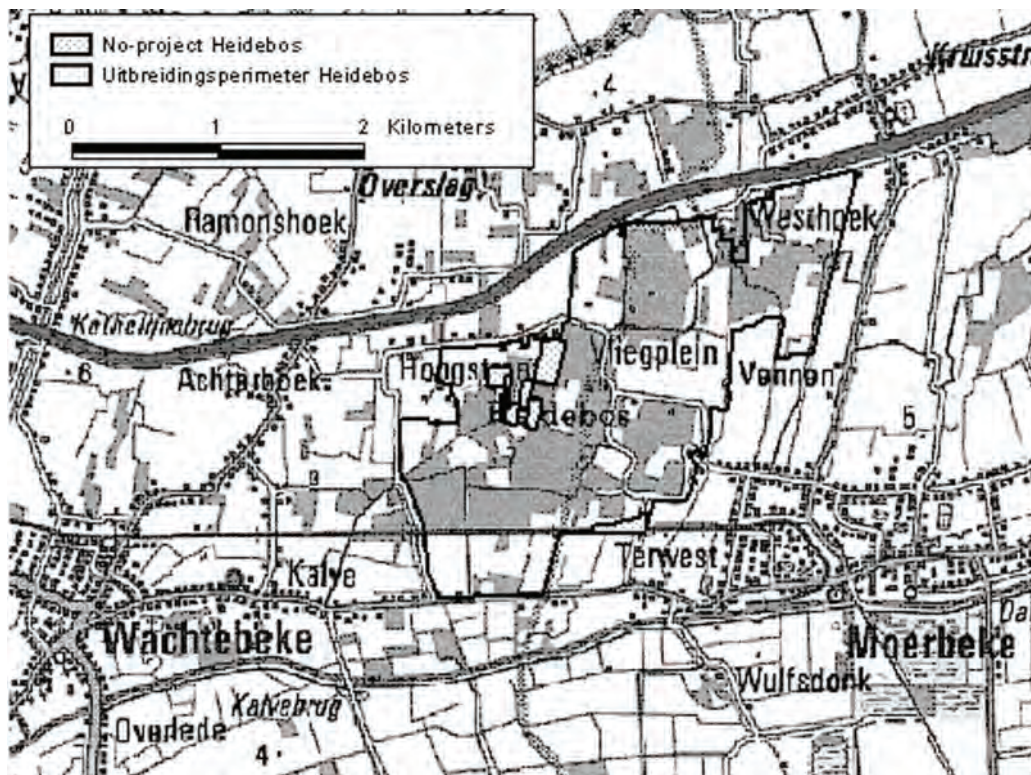
9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt een analyse van het natuurontwikkelingsproject Heidebos, op basis van de arrangementenbenadering. Eerst wordt een situering en beschrijving van het gebied gegeven met aandacht voor respectievelijk: de uitgevoerde natuurontwikkelingsmaatregelen, het publiek- en privaatrechtelijk statuut van het gebied, de typering van de actoren én de aard van de gesigna- leerde draagvlakproblemen (9.2).

Daarna volgt de analyse op basis van de arrangementenbenadering. De belangrijkste onderzoeks- bevindingen worden geordend op basis van de binnen de arrangementenbenadering onderscheiden dimensies: actoren (9.3.1), spelregels (9.3.2), macht (9.3.3) en discours (9.3.4). De paragraaf wordt afgesloten (9.3.5) met een overzichtstabel waarin een typering van het 'heide-arrangement' wordt weergegeven met de belangrijkste kenmerken van de analytisch onderscheiden dimensies.

In de laatste paragraaf wordt nagegaan in hoeverre de onderzochte casus een illustratie biedt van de in hoofdstuk 2 beschreven structurele ontwikkelingen in de richting van multi-actor en multi- level governance (9.4).

9.2 Het Heidebos



Kaart 3: Het Heidebos

9.2.1 Situering en beschrijving van het natuurontwikkelingsproject

Het Heidebos is gelegen op het grondgebied van de gemeenten Wachtebeke (6.811 inwoners, 194,6 inw/km²) en Moerbeke (5.759 inwoners, 151,55 inw/km²). Het is een in de regio gebruikte benaming voor de bossen gelegen ten noorden van de verbindingsweg tussen Wachtebeke en Moerbeke, en ten zuiden van de expressweg Antwerpen-kust. Het Heidebos wordt ook wel 'het Vliegplein' of 't Oud Vliegveld' genoemd, naar de hier destijds aangelegde infrastructuur voor oorlogsvliegtuigen. Samen met het nabijgelegen Kloosterbos is het Heidebos geen overblijfsel van de oorspronkelijke bossen. Ze zijn het resultaat van herbebossing in de 18^{de} en 19^{de} eeuw van wastines en akkers. In het begin van de 20^{ste} eeuw werd opnieuw bos omgezet in akkerland.

Aanleiding voor de casestudy zijn de door Natuurreservaten uitgewerkte natuurontwikkelingsmaatregelen (ca. 9,5 ha). Niettegenstaande het Heidebos de laatste decennia van de 20^{ste} eeuw een uitgesproken jachtgebied was, bleven een klein aantal percelen binnen het jachtgebied in landbouwgebruik. Enkele 'uitbollende' landbouwers bewerkten er tot 1998 akkers met een totale oppervlakte van ca. 5 ha. Ongeveer 3 hectare van deze akkers werden in 1997 uit landbouwgebruik genomen en braak gelegd met het oog op natuurontwikkeling. Via maaibeheer (1999) en extensieve seizoensbegrazing met galloways (vanaf mei 2000) wordt gestreefd naar struweelrijk schraal grasland. De resterende oppervlakte akkerland werd braak gelegd en werd niet opgenomen in het begrazingsblok. Er wordt geopteerd voor een beheer van nietsdoen. De eerste jaren leidde dit tot een explosie van sint-Jacobskruid.

Verder wordt in het erkenningsdossier (Van Uytvanck et al., 2000) geopteerd om 2 grote poelen te graven (20m op 30m) met een voldoende diepte (4 tot 5m) om het jaar rond water te houden voor de grazers. De afgegraven grond zou worden afgevoerd. In praktijk was bij de aanvang van het onderzoek slechts één poel gegraven, waarvan de grond niet werd afgevoerd. In het erkenningsdossier wordt verder melding gemaakt van het afgraven van een met organisch afval opgehoogd, sterk verruigd perceel. In de onderzoeksperiode waren deze werken nog niet uitgevoerd.

Voor deze werken, het graven van de poelen, werd een bouwvergunning aangevraagd, net zoals voor het plaatsen van informatieborden/wegwijzers langs de openbare weg. Eerder werd voor het uitvoeren van het hakhoutbeheer van Amerikaanse eik een kapvergunning aangevraagd bij AMINAL afdeling Bos en Groen. De opvallendste beheersmaatregel is het verwijderen van Amerikaanse vogelkers (bospest) met het oog op heideherstel. Deze werken (kappen en instrijken met pesticiden) werden niet uitgevoerd op voormalig intensieve landbouwgrond en maken daarom niet het voorwerp uit van dit onderzoek. Toch verwijzen diverse actoren naar deze meest zichtbare en meest ingrijpende beheersmaatregel.

Gebiedsfiere Heidebos

HEIDEBOS Stand van zaken op moment van casusanalyse	Percelen natuurontwikkeling	Perimeter
Oppervlakte	Ca. 9 ha verspreid over diverse percelen	Ca. 450 ha uitbreidingsperimeter Natuurreservaten vzw.
Ligging	Oost-Vlaanderen, gemeenten Wachtebeke en Moerbeke	
Vroeger gebruik		
1. Landbouw	Ja (reeds in vroege middeleeuwen)	
a) Grasland	Neen	
b) Akker	Ja	
c) Historisch permanente graslanden	Neen	
2. Bos (bouw)	Neen	Ja (vrijwel allemaal naoorlogse naaldhoutaanplant)
3. Jacht	Ja	
4. Natuur	Heide en grasland	Bos, heide en grasland
5. Waterwinning	Ja (VMW)	
6. Militaire activiteiten	Neen	Voormalig militair vliegveld
Huidig gebruik		
1. Landbouw	Neen	
a) Grasland	Schraal grasland	ja
b) Akker	Ja	
c) Historisch permanente graslanden	Neen	
2. Bos (bouw)	Neen	Neen (ontbossing Amerikaanse vogelkers of 'bospest' en kapbeheer met oog op herstel heidevegetaties)
3. Jacht	Neen	
4. Natuur	Struweelrijk schraal grasland en soortenrijke akkers	Droge heide, droge graslanden, akkeronkruidenvegetaties en adelaarsvarenvegetaties. Sedert mei 2000 wordt graasbeheer met galloways uitgevoerd.
5. Recreatie	Wandelrecreatie, natuurobservatie	
6. Waterwinning	Ja	Ja. VMW op ca. 8 meter diepte.
Publiekrechtelijk statuut		
Beheer van de open ruimte		
1. Polders	Polder Moervaart en Zuidlede	Polder Moervaart en Zuidlede en Moerbeke Polder
2. Onbevaarbare waterlopen	Neen	Oude Lede
Ruimtelijke ordening		
1. Gewestplan	Bosgebied, agrarisch gebied en agrarisch gebied met landschappelijke waarde	Gewestplan Het Gentse en de Kanaalzone. Bosgebied, zone voor openbaar nut, agrarisch gebied en agrarisch gebied met landschappelijke waarde
2. RSV	Natuurlijke structuur: de stuifzandrug Maldegem-Stekene. Het Heidebos is goed ontwikkeld. Agrarische structuur: Wachtebeke matig dynamische landbouw. Moerbeke dynamische landbouw. Bosstructuur: structuurbehalend voor bosstructuur.	
3. Provinciaal structuurplan	In opmaak. Conceptnota's klaar. WB en MB als woonondersteunend hoofddorp.	
4. Gemeentelijk structuurplan	In opmaak voor Wachtebeke. Moerbeke nog niet opgestart.	

Uitkerkse Polder	Percelen natuurontwikkeling	Perimeter
Stand van zaken op moment van casusanalyse		
Natuurbehoud en landschapsbescherming: status van het gebied		
1. Natuurreservaat	Erkend natuurreservaat (BNVR vzw)	Erkend natuurreservaat ca. 127 ha (BNVR vzw) Niet erkend natuurreservaat ca. 40 ha (BNVR vzw)
2. Beschermde monumenten en landschappen	Neen	Neen Fort Francipanie (07.06.1996) als monument (noot: gemeente Moerbeke probeert omliggende gronden om te zetten tot landbouw op basis van Veldwetboek art. 35 bis)
3. Landinrichting, natuurinrichting en ruilverkaveling	Neen	Neen. RVK (directe omgeving, afgerond in 1991)
4. Gemeentelijke natuurontwikkelingsplannen	Neen	Wachtebeke (1995) o.a. beleidsdoelstelling c1-12, e (verbindingsgebieden), Va3 (grensoverschrijdend samenwerkingsverband). Algemene actie C1 D1 T1 A1 (illegale verblijven) Gebiedsgerichte actie D2c T3 A1 en A2 en D2cT4 A1 (aankoop, bestrijding bospest, vormen bosgroeperingen) Soortgerichte actie D3 T4 A1 (Nachtzwaluw) Moerbeke (1995) Zie Wachtebeke
5. Bemestingsnormen	Nulbemesting	
6. Jacht	Neen	WBE Moervaart Noord
7. VEN/IVON	VEN in ontwerp	VEN in ontwerp. (In ontwerp Milieubeleidsplan Oost-Vlaanderen wordt gebied voor natuur voorgesteld als gebied van provinciaal belang.)
8. GHS	NKG	NKG
Projecten/Studies		
1. Life	Neen	
2. Interreg	Neen	
3. Euregio Scheldemond project: Grensoverschrijdend Krekengebied	Niet van toepassing	
Privaatrechtelijk statuut		
Eigendom		
a) overheid	Neen	
b) natuurvereniging	BNVR vzw	
c) andere	Neen	VMW
Pacht (huur)	Neen	
Erfpacht	Neen	
Vruchtgebruik	Neen	
Beheersovereenkomsten	Neen	Tussen BNVR vzw en VMW voor ca. 9 ha
Grondgebruiker	Neen	

9.2.2 Typering van de actoren

Op het Heidebos rustten in het verleden heel wat claims. Vanaf de vroege middeleeuwen was er hoofdzakelijk landbouwgebruik (lijnzaad). Later werd het gebied geclaimd voor bosbouw (naaldhout). Tussen de oorlogen werd het omgedoopt in een 'vliegveld', dat evenwel nooit operationeel was. Nadien werd het gebied decennia lang afgesloten voor het publiek en had het als hoofdfunctie jacht. Recenter werd gestart met waterwinning in het gebied door VMW. In de jaren '80 werd het gebied geïnterpreteerd door golfpromotoren, die er uiteindelijk niet in slaagden een project te realiseren. Het gebied bleef in handen van één particuliere eigenaar, die het gebruikte als jachtgebied. Vanuit de landbouw werd het Heidebos de voorbije jaren niet echt geclaimd. De directe omgeving van het Heidebos is echter een uitgesproken landbouwgebied.

Natuurreservaten vzw. De initiatiefnemer van de natuurontwikkelingsmaatregelen in het Heidebos is Natuurreservaten. In september 1996 werd door de BNVR vzw een aaneengesloten gebied van 127 hectare gekocht in het Heidebos (vroegere eigendom particuliere eigenaar). Voor Oost-Vlaanderen was dit de grootste aankoop tot dat ogenblik verricht door een terreinverwervende vereniging. Bovendien betrof het hier een volledig nieuw reservatenproject, dat niet aansloot bij een al bestaand reservatenproject. Er was daarom ook geen plaatselijke groep en/of afdeling jarenlang actief met de uitbouw van een reservaat. Onder impuls van Natuurreservaten (Vlaanderen) werd na aankoop van het Heidebos een lokale afdeling opgericht. In oktober 1999 werd een erkenningsdossier ingediend voor een eerste uitbreiding met 39,7 ha, voornamelijk gesitueerd rond Oud Fort Francipanie, een overblijfsel van de fortengordel uit de 80-jarige oorlog. De aankoop kon mede worden gerealiseerd door subsidies van het Vlaamse Gewest, de Provincie Oost-Vlaanderen en de gemeente Wachtebeke. Initieel werd de aankoop evenwel voornamelijk mogelijk gemaakt door één grote (anonieme) particuliere gift en diverse kleine(re) giften, wat gezien de grootte van de aankoop een noodzakelijke voorwaarde was. Natuurreservaten sloot bovendien een belangrijk partnerschap met de waterwinningsmaatschappij (VMW), die centraal in het Heidebos aan waterwinning doet. Het partnerschap resulteerde in een beheersovereenkomst voor het gratis beheer van ca. 9 ha.

Landbouw. Het Heidebos vormt geen uitgesproken landbouwgebied, maar is wel omgeven door landbouwgebied. Een uitgebreid landbouw-economisch onderzoek voor het gebied ontbreekt. Binnen het door Natuurreservaten beheerde reservaatgebied (ca. 180 ha) bevindt zich geen actieve landbouw meer. In de uitbreidingsperimeter (ca. 450 ha) hebben op dit ogenblik 41 landbouwers grond in gebruik en/of eigendom. De bedrijfszetels van de eigenaars zijn als volgt verdeeld over de gemeenten: Wachtebeke (4), Moerbeke (3), Gent (2), Assenede (1), Lochristi (1), Beveren-Waas (1), Sint-Niklaas (1). De bedrijfszetels van de pachters: Moerbeke (17), Wachtebeke (11), Gent (2), Waasmunster (1), Assenede (1) en St-Niklaas (1). Er wordt voornamelijk gras en maïs geteeld. Aan de rand van het Heidebos bevinden zich een aantal grote glastelers.

In Moerbeke bevindt zich een belangrijke suikerindustrie. Ten zuiden van het projectgebied loopt dan ook een spoorlijn die gebruikt wordt voor de aanvoer van suikerbieten. Van een echte ruimteclaim vanuit de landbouw is er voor het Heidebos geen sprake.

Jacht. Het Heidebos was decennialang ontoegankelijk, behalve voor de jacht. De jagers, in het bijzonder de jachtopziener, lieten echter bepaalde mensen (omwonenden, natuurliefhebbers) oogluikend toe het gebied te betreden. Bepaalde percelen in het natuurreservaat werden ook in de

onderzoekperiode (2001) nog bejaagd. Er is voor het Heidebos sprake van een belangrijke claim vanuit de jacht. De jacht ressorteert onder de WBE Moervaart Noord.

Recreatie. In het huidige beheer van het Heidebos opteert Natuurreservaten ervoor het gebied open te stellen voor het publiek. Daarvoor werd een wandelpadenstructuur uitgewerkt met drie bewegwijzerde wandellussen van 1,3, respectievelijk 2,5 en 4 kilometer. Op diverse plaatsen werden infoborden geplaatst. De vroegere padenstructuur werd om diverse redenen verlaten:

- “de meeste wegen lopen loodrecht op elkaar en zijn bijgevolg minder aantrekkelijk voor wandelaars.
- de huidige dichtheid kan het geplande begrazingsbeheer sturen: grazers hebben de neiging om deze paden veel te gebruiken en door dit gedrag en door het eten van de jonge begroeiing op deze paden het huidige patroon te bestendigen.
- het padennet doorkruist het gebied in alle mogelijke richtingen en is in het meest kwetsbare gebied zeer dicht” (Van Uytvanck, 1997:5).

Het Heidebos werd sinds de openstelling door het publiek als wandel- en joggebied ontdekt. In het Heidebos bevinden zich eveneens een aantal weekendverblijven van zeer diverse kwaliteit: caravans, chalets en tuinhuisen. De Vlaamse Bosbouwvereniging (huidige Vereniging voor Bos in Vlaanderen) en de Wielewaal Moervaart-Zuidlede maakten respectievelijk in 1991 en 1994 een inventaris van weekendverblijven in Wachtebeke, waaruit bleek dat 126 van de 175 daarvan gelokaliseerd zijn in bossen. “In Wachtebeke is een niet planmatige uitbouw van recreatielandschappen ontstaan in het Heidebos...”, vermeldt het GNOP van de gemeente Wachtebeke (Mens en Ruimte, 1995: 34). Ook in Moerbeke werden 149 weekendverblijven gelokaliseerd.

De directe omgeving van het Heidebos wordt verder ook bezocht door ruiters en fietsers (mountainbikers). In toenemende mate is het Heidebos ook ontdekt voor luchtballon-toerisme. De plannen voor het uitbouwen van een golfterrein, opgedoken eind jaren '80, lijken voorgoed van de baan.

Mensen van nature. Na de aankoop van het Heidebos werd in 1996 door Natuurreservaten gestart met een lokale afdeling. Diverse omwonenden waren bij aanvang enthousiast over de uitbouw van een natuurreservaat in het Heidebos, wat zich o.a. uitte in een vrijwillig engagement in de opgerichte Natuurreservaten-afdeling. Meningsverschillen inzake het beheer leidden, aldus Natuurreservaten, tot een breuk en zelfs tot het oprichten van een ‘tegenvereniging’: de ‘Witte Brigade’, later ‘Mensen van Nature’ (MvN). Deze vereniging beoogt een vereniging van omwonenden te zijn, die zich verzetten tegen het gevoerde natuurbeheer in het Heidebos. Het grootste meningsverschil betrof de nieuwe regels inzake openstelling van het Heidebos. MvN vond dat de bestaande padenstructuur (vliegveld) permanent toegankelijk moest zijn, dus ook in de kern van het gebied. Natuurreservaten besloot echter deze padenstructuur slechts gedeeltelijk open te stellen en andere stukken (ecologisch minder kwetsbare stukken) te ontsluiten via nieuwe paden.

9.2.3 Aard van de gesignaleerde draagvlakproblemen

De initiatiefnemer van de natuurontwikkelingsmaatregelen in het Heidebos (Natuurreservaten) gaf aan dat er draagvlakproblemen waren bij de omwonenden: “Omwonenden vinden dat ze te weinig recreatiemogelijkheden hebben”. Deze draagvlakproblemen manifesteerden zich in alle fasen van het natuurontwikkelingsproces en worden “georganiseerd door één ontevreden persoon”, aldus

Natuurreservaten. De meerderheid van de omwonenden vindt, aldus de initiatiefnemer, dat er steeds betere recreatiemogelijkheden zijn in het Heidebos. Draagvlakproblemen bij andere actoren werden niet vermeld, behalve een gemis aan politiek draagvlak bij de gemeente Moerbeke.

De draagvlakproblemen uitten zich vooral in het oprichten van de feitelijke vereniging 'De Witte Brigade' in 1997 (later 'Mensen van Nature'). Vanuit deze vereniging werden diverse acties uitgewerkt tegen Natuurreservaten, waaronder petities, publicaties, perswerk en lobbywerk. Natuurreservaten maakte verder melding van het doorknippen van het raster door onbekenden, en het verwijderen van informatieborden of het beschadigen daarvan met bijvoorbeeld hakenkruisen.

9.3 Dimensies

9.3.1 Actoren

Een belangrijke actor is uiteraard Natuurreservaten, de initiatiefnemer van de uitbouw van het natuurreservaat Heidebos en van de natuurontwikkelingsmaatregelen. Met de aankoop van een 127 ha groot natuurgebied in september 1996 trad met Natuurreservaten niet alleen een nieuwe actor op in het gebied, maar kwam er ook een belangrijke positieverschuiving voor andere actoren in het gebied. Noch in Wachtebeke, noch in Moerbeke was er tot op dat ogenblik een lokale werking van Natuurreservaten. De zustervereniging De Wielewaal beheerde in Moerbeke sedert een aantal jaren wel het natuurreservaat 'De Turfmeersen'. Na de aankoop van het Heidebos maakte Natuurreservaten werk van de uitbouw van een lokale afdeling. Deze afdeling werd samengesteld uit lokale natuurliefhebbers en geïnteresseerde omwonenden en werd aanvankelijk vooral aangestuurd door professionele krachten van Natuurreservaten. Meningsverschillen inzake beheersvisie leidden tot het ontslag van een aantal bestuurders, die vervolgens uit protest een eigen vereniging oprichtten: *Mensen van Nature (MvN)*. Deze vereniging is volgens de initiatiefnemer ervan geen ledenvereniging maar "een actiegroep die in aanvang kon rekenen op een 12-tal trekkers". De vereniging werd niet verder uitgebouwd en rust na 4 jaar op de inzet van één persoon (de initiatiefnemer), die door diverse actoren wordt aangewezen als dé sleutelfiguur van het protest. Een belangrijk punt van ongenoegen voor deze persoon is het feit dat het natuurreservaat voor een toestroom aan 'toeristen' zorgt, die de rust verstoren en de omwonenden verhinderen zelf nog te genieten van 'hun natuur'.

Met de uitbouw van het natuurreservaat was het Heidebos niet langer het exclusieve domein van jagers en enkele omwonenden, maar werd het in toenemende mate het terrein van nieuwe actoren: natuurliefhebbers, wandelaars en joggers. Ook Natuurreservaten geeft dit aan als een belangrijke verschuiving: "Het Heidebos was vroeger afgesloten, uitgezonderd voor wie in de onmiddellijke omgeving woonde en af en toe genodigden. Nu trekt het gebied massa's wandelaars". Bij een verdere groei van het aantal bezoekers dienen eventuele ecologische gevolgen (veroorzaakt door loslopende honden en overrecreatie) te worden onderzocht. Ook de meerderheid van de landbouwers verwijst naar het toegenomen aantal bezoekers sinds het gebied wordt beheerd door Natuurreservaten. Slechts één landbouwer ervaart dit als een probleem (sociale controle): "Ik kan mij best voorstellen dat een buitenstaander hier een keer in de bossen komt wandelen, maar wat je soms krijgt is dat die buitenstaander op den duur tegen die boer gaat reclameren van dat mag niet en dat mag niet". Met de uitbouw van het Heidebos als natuurreservaat is niet alleen Natuurreservaten een nieuwe actor, maar in het zog hiervan doken ook andere nieuwe actoren op.

De werking van de lokale afdeling van Natuurreservaten laat voorbeelden zien van samenwerking met andere actoren en van een begin van netwerkvorming. Samenwerking met landbouwers diende zich volgens Natuurreservaten tot op dit ogenblik niet aan, omdat het hoofdzakelijk over bosgebied gaat of over voor landbouw marginale gronden. De zittende pachters (landbouw) werden op het ogenblik van de aankoop vergoed, via het uitbetalen van een overeengekomen prijs (vergoeding aan de vorige pachter, DB). Tot op het ogenblik van de bevraging waren geen gebruiksovereenkomsten afgesloten. Wel werden afspraken gemaakt met een landbouwer in Wachtebeke, die een gedeelte van zijn boerderij ter beschikking stelt als materialendepot voor Natuurreservaten. Ook met de jachtrechthouders werden overeenkomsten gesloten voor het (tijdelijk) verder jagen in het natuurreservaat. Deze overeenkomsten werden gesloten door de moedervereniging Natuurreservaten en niet door de lokale afdeling, wat tot enige interne wrevel leidde (zie 9.4). Natuurreservaten stelt weinig negatieve reacties te hebben ontvangen van jagers. Bij een eventuele uitbreiding van het gebied zouden de verhoudingen moeilijker kunnen liggen, omdat beide actoren geïnteresseerd zijn in dezelfde gronden. De Wildbeheerseenheid (WBE) Moervaart Noord bevestigt dit.

Inzake netwerkvorming rond het natuurreservaat Heidebos vallen drie zaken op te merken. Ten eerste deed Natuurreservaten aan netwerkvorming. Ten tweede is in de gemeente Moerbeke sprake van één dominant netwerk en tenslotte ondernam MvN met eerst wisselend en later afnemend succes pogingen tot het opzetten van een netwerk tégen het Heidebos.

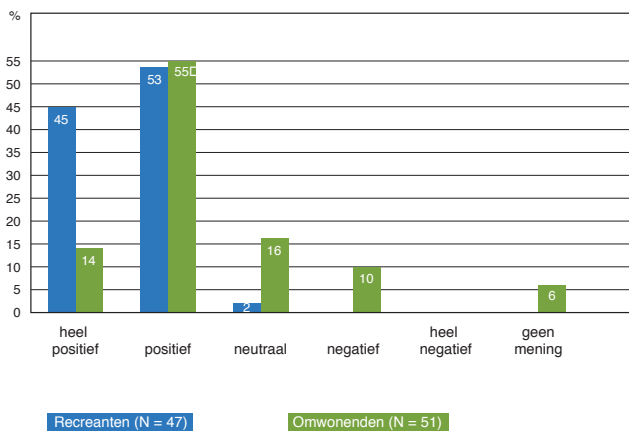
Ten eerste de netwerkvorming van Natuurreservaten. Van structurele samenwerkingsverbanden met andere actoren door Natuurreservaten is niet echt sprake. Tijdelijke samenwerkingsverbanden met socio-culturele verenigingen (Vakantiegenoegens, Gezinsbond e.a.) daarentegen zijn er legio. Op relatief korte tijd werkte de lokale afdeling van Natuurreservaten ook een bestuurlijk netwerk uit, door regelmatige contacten met (voornamelijk lokale) politici en ambtenaren. Natuurreservaten geeft hierbij aan dat er een groot verschil is tussen de beide betrokken gemeenten Moerbeke en Wachtebeke (zie hierna).

Ten tweede de aanwezigheid van één dominant netwerk in Moerbeke. De gemeente Moerbeke wordt door Natuurreservaten niet tot het eigen netwerk gerekend, omdat deze gemeente volgens Natuurreservaten de uitbouw van het natuurreservaat Heidebos niet steunt. Als verklaring verwijst men hiervoor naar het bestaan van een historisch gegroeid netwerk rond de industrie (suikerfabriek) en de lokale politici (VLD) in Moerbeke. Dit in Moerbeke dominante netwerk wordt door alle overige actoren bevestigd en 'allesomvattend' genoemd. Sedert het bestaan van de gemeente Moerbeke is er een volstrekte meerderheid van de liberale partij (VLD), met als topfiguren beheerders van de suikerfabriek. Ook landbouwers en landbouworganisaties verwijzen naar dit 'blauwe netwerk' in termen van erbij horen (ABS) of er niet bijhoren (BB en VAC). Het allesomvattende karakter wordt o.a. geïllustreerd door het feit dat zowel de vertegenwoordiger van het ABS als van de WBE Moervaart Noord tevens gemeenteraadslid zijn voor de VLD. Beiden vervullen hiernaast ook een bestuursfunctie binnen het Polderbestuur. Opmerkelijk is dat zowel Natuurreservaten als MvN uitdrukkelijk stellen geen deel uit te maken van dit netwerk.

Ten derde de pogingen tot netwerkvorming van MvN. Met het oprichten van MvN kreeg Natuurreservaten een belangrijke opponent. MvN zocht bij aanvang voornamelijk steun bij omwonenden om een coalitie ('actiegroep') te sluiten tegen het beheer van Natuurreservaten. Verder waren er contacten met ambtenaren van Aministratie Natuur en politici van diverse bestuurlijke niveaus, maar dit alles bleef "zonder gevolg" aldus de oprichter van MvN, alleen met de burgemeester van Moerbeke zijn goede contacten. MvN geeft aan ook samenwerking met landbouwers te hebben gezocht.

Zo werd, op vraag van volksvertegenwoordiger Denys (VLD), samen met lokale landbouwers een hoorzitting bijgewoond in het Vlaams parlement over de landbouwproblemen in de regio. Echte samenwerkingsverbanden zijn er voor het overige niet tussen MvN en de landbouworganisaties. Wel werden volgens MvN in het verleden acties ondernomen in gezamenlijk overleg met sommige landbouwers, in wie men bondgenoten vond. Landbouwers en landbouworganisaties op hun beurt beklemtonen dat het protest niet uitging van de landbouw, maar wel van “één omwonende buur”. Toch duidt één landbouwer een collega aan als “radicaal tegen de natuur”. Voor het overige lijkt het Heidebos voor de landbouworganisaties een non-issue te zijn, waarrond geen sprake is van netwerkvorming. Als de landbouwers al kritiek hebben op de natuurverenigingen, is het veeleer op De Wielewaal die het nabijgelegen natuurreservaat de Turfmeersen beheert.

In het voorgaande werd reeds aangegeven dat het protest tegen het natuurreservaat Heidebos sterk wordt bepaald door één sleutelfiguur, die hiertoe ook een feitelijke vereniging oprichtte. In november 1997 verzamelde MvN 450 handtekeningen tegen het gevoerde beheer in het Heidebos. Deze door Natuurreservaten gesignaleerde draagvlakproblemen bij omwonenden lagen aan de basis van de selectie van deze casus. Via random-walks (zie hoofdstuk 6) is bij 51 personen uit de omliggende straten (Axelsvaardeken, Peene, Puttestraat, Kalve, Hoogstraat, Wachtebekesteeweg, Fortstraat en Terweststraat) de perceptie gemeten inzake het natuurreservaat Heidebos. Niet-tegenstaande het Heidebos goed bekend is bij de omwonenden, zijn er maar weinig mensen die er regelmatig komen. Van de bevroegde omwonenden zijn er zelfs 11 nog nooit in het gebied geweest, 36 komen er zelden (28) of af en toe (8). Uit een bevraging over het eigendomsstatuut van het Heidebos blijkt dat ongeveer de helft van de bevroegden niet weet wie de eigenaar is, 11 omwonenden duiden Natuurreservaten aan, en nog eens 10 andere omwonenden vermelden de conservator als verantwoordelijke. Bij diegenen die aangeven niet te weten wie de eigenaar is ('de staat', 'de provincie', 'het bestuur van Moerbeke'), vermeldt één respondent de naam van de initiatiefnemer van MvN. Opmerkelijk is verder dat omwonenden niet verwijzen naar de vereniging MvN. Bovendien staat de meerderheid van de omwonenden (35/51) positief (28) tot heel positief (7) ten opzichte van de uitbouw van het natuurreservaat Heidebos. Bij de negatieve reacties vermeldt één persoon “tegen de dictatuur van Natuurreservaten” te zijn, omdat “ze te extreem zijn voor de anderen”. De door Natuurreservaten gesignaleerde draagvlakproblemen bij omwonenden worden hiermee dus slechts in beperkte mate bevestigd. De bevroegde recreanten (n=47) tenslotte, staan alle positief tot zeer positief tegenover het natuurreservaat.



Figuur 11: Hoe staan omwonenden en recreanten tegenover het natuurreservaat ‘Het Heidebos’?

9.3.2 Spelregels

Het Heidebos werd planologisch nagenoeg volledig ingekleurd als bosgebied, met centraal een zone van openbaar nut ten behoeve van de waterwinning (zie gebiedsfiche). Hiervan was op het ogenblik van de bevraging ongeveer 127 ha erkend natuurreservaat. Het Heidebos geniet hiernaast geen andere Vlaamse of Europese beschermingsstatuten.

De belangrijkste rechtsgrond voor de natuurontwikkelingsmaatregelen in het Heidebos zijn het eigendomsstatuut en het statuut van erkend natuurreservaat. Voor het uitvoeren van de werken waren diverse vergunningen vereist. Opmerkelijk is dat beide vertegenwoordigers van Natuurreservaten aangeven dat de bosbescherming (Bosdecreet) veeleer een beperking is voor de natuurontwikkeling in het niet-erkend gedeelte van het reservaat. Vooral het ontbossen of kappen van vogelkers of berk wordt niet toegelaten. Natuurreservaten ervaart deze regelgeving dan ook als een belemmering voor het beoogde beheer. De erkenning als natuurreservaat daarentegen krijgt een zeer positieve beoordeling. Enerzijds impliceert die erkenning een aantal ontheffingen (o.a. van het Bosdecreet) en anderzijds genereert zij ook bijkomende hulpbronnen zoals beheersubsidies (zie 9.3.3).

Eén vertegenwoordiger van een landbouworganisatie geeft een negatieve evaluatie van de erkenning als natuurreservaat. Er wordt gewezen op het probleem van wildschade, op onzekerheden voor de aanpalende landbouwgronden (met eventueel bijkomende beperkingen), en op het gebrek aan inspraak door de landbouw bij de erkenningsprocedure. Verder leveren landbouwers hoofdzakelijk kritiek op de mestwetgeving (Mestdecreet en MAP) en op de afbakening van grote gedeelten van Moerbeke als fosfaatverzadigd gebied. De landbouwers stellen dat dit een gevolg is van het mestverspreidingsbeleid zoals voorzien in de mestwetgeving. Men stelt vast dat, sinds de invoering van het MAP, er in Moerbeke en Wachtebeke mest wordt uitgereden die uit andere delen van Vlaanderen afkomstig is, terwijl er traditioneel geen sprake was van mestproblemen. De mestwetgeving wordt dan ook gezien als een voorbeeld van hoe met wetgeving uiteindelijk het omgekeerde bereikt wordt van wat de wetgever initieel beoogt.

De erkenning als natuurreservaat impliceerde ook een belangrijke verschuiving in regels inzake jacht. Jacht is immers verboden in een erkend natuurreservaat. Vanuit de WBE Moervaart Noord worden de strenge beperkingen die voortvloeien uit het Natuurdecreet en de erkenning als reservaat dan ook gehekelde. De aankoop van natuurreservaten door terreinbeherende verenigingen in het werkingsgebied van de WBE houdt immers op termijn een jachtverbod in, in deze reservaten. In het traditionele jachtgebied Heidebos wordt door de erkenning als natuurreservaat dus in principe de jacht verboden. Niettegenstaande de vigerende wetgeving werden door Natuurreservaten toch overeenkomsten gesloten met jagers voor verdere jacht in het natuurreservaat Heidebos. Het uitdovend karakter van de jachtovereenkomsten wordt door de WBE als negatief ervaren. Ook de lokale vertegenwoordigers van Natuurreservaten stellen niet onverdeeld gelukkig te zijn met deze overeenkomsten (zie 9.4). Met het afsluiten van jachtovereenkomsten wordt de natuurbehoudswetgeving inzake jacht immers omzeild. De meest geformuleerde negatieve opmerkingen van landbouwers over het Heidebos hebben eveneens te maken met de verschuiving inzake regels van wildbeheer: "Vroeger was die jacht verhuurd. En als wij schade hadden van de konijnen, van het wild, dat werd betaald. En nou is dat niet meer het geval. Nee. En ze mogen niet meer jagen ook niet meer". Het probleem van (mogelijke) wildschade en het niet vergoed worden daarvan, is de enige negatieve ervaring met de huidige beheerders die door landbouwers wordt aangehaald.

Een volgende belangrijke verschuiving in regels betreft de (on)toegankelijkheid van het gebied. Het Heidebos was tot bij de aankoop door Natuurreservaten een privaat jachtgebied, waar bepaalde omwonenden en natuurliefhebbers oogluikend werden toegelaten. Discussies over de mate van openstellen van het Heidebos lagen ook aan de basis van het oprichten van MvN. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in het discours van MvN de ontoegankelijkheid van het Heidebos, vooral voor de mensen uit de directe omgeving, een centrale plaats inneemt. MvN neemt hierbij ook aanstoot aan de wijze waarop Natuurreservaten hierover communiceert: “In de plaats van al die vernederende, ontsierende verbodsplakaten moet er staan: WELKOM. Geniet ervan, en help het goed in stand houden”. De vereniging MvN formuleert verder heel wat opmerkingen over de vermeende vrijheden van Natuurreservaten (zie 9.3.3), zeker inzake stedenbouwkundige vergunningen. Bij de beoordeling van de uitgevoerde maatregelen wordt de vergelijking gemaakt met de eigen situatie. Zo groef Natuurreservaten, volgens MvN, veedrinkpoelen zonder de vereiste vergunningen, terwijl de gewone burger voor alles een vergunning nodig heeft. Door Natuurreservaten wordt aangegeven dat voor de uitgevoerde werken de nodige vergunningen zijn aangevraagd en verkregen.

Natuurreservaten geeft bovendien aan dat in toenemende mate kennis van beleid(splannen) en wetgeving vereist is voor het dagelijks beheer van het Heidebos. De steeds veranderende wetgeving en de toegenomen complexiteit ervan worden hierbij als een probleem ervaren. Vergelijkbare ervaringen (‘complexiteit’, ‘bureaucratie’, ‘papierberg’) worden ook door landbouwers aangehaald als probleem voor hun bedrijfsvoering.

Natuurreservaten signaleert tenslotte in de toekomst bijkomende beschermingsstatuten voor het gebied te verwachten en dit zowel op Vlaams (VEN/IVON) als Europees niveau (HRG). In het VEN hebben de lokale vertegenwoordigers van Natuurreservaten niet zoveel vertrouwen, vooral door het weinig transparante afbakeningsproces. De verwachtingen over de uiteindelijke afbakening en de gevolgen hiervan zijn dan ook gering. Een eventuele afbakening als HRG voedt hogere verwachtingen bij Natuurreservaten. Voor de percelen die nog niet in eigendom zijn, kan het een betere bescherming van de natuurwaarden garanderen. Door een gemis aan vertrouwen in het handhavingsbeleid in Vlaanderen is men echter ook op zijn hoede voor te hoge verwachtingen terzake.

9.3.3 Macht

Bij landbouwers, Natuurreservaten, MvN en landbouworganisaties werd nagegaan op welk bestuurlijk niveau men de politieke macht percipieert voor toekomstige ontwikkelingen in het gebied. Door alle vertegenwoordigers van verenigingen wordt aan Vlaanderen en Europa veel macht toegeëcht. Individuele landbouwers geven aan het moeilijk te vinden de politieke macht te situeren. Toch vermeldt de helft van de landbouwers de grote macht van Europa. Opmerkelijk is het verschil in interpretatie tussen Natuurreservaten en landbouwers over de macht van de gemeenten. Vertegenwoordigers van Natuurreservaten schrijven de gemeenten veel macht toe, terwijl het volgens de landbouwers en landbouwvertegenwoordigers duidelijk is dat de gemeenten weinig macht hebben. Voor de gemeente Moerbeke zien landbouwers dit als een verschuiving. De landbouwers verwijzen hierbij naar het verleden waar veel meer ‘mogelijk’ was, en zeggen dat de macht van de gemeenten toen veel groter was. Vooral het sterke netwerk rond de suikerfabriek speelt hierin een cruciale rol: “Ik weet het niet: vroeger was dat X hé. Hij was den directeur van het suikerfabriek. Dat had veel volk achter hem. Boeren leverden bieten en wat wete ‘k ik nie allemaal. Ze hingen zozegged allemaal van hem af. Hij moest hij ook geen verkiezingen houden, hij wist van tevoren dat hij verkozen was”. In toenemende mate ervaren de landbouwers echter dat de ‘echte macht’ elders zit,

zoals bij Europa. Europa wordt hierbij ervaren als “een paraplu waarachter andere overheden zich kunnen wegsteken” (zie 9.4).

Gemeenschappelijk in de machtsanalyse van de landbouwers is een tweede belangrijke machtsverschuiving: de sector landbouw boet in aan belang én aan politieke macht. De macht situeert men nu aan de ‘andere kant’: “Het is zelfs zo ver gekomen dat ze nu voor de minister van landbouw nen groenen gepakt hebben. Ik ben niet tegen al wat groen is. Maar ‘t is toch wel straf dat bepaalde groenen moeten beslissen in beleidsnota’s binnen landbouw. (...)”. Deze landbouwer maakt de vergelijking met de vroegere situatie waarbij ‘de CVP-garde’ (Christelijke Volkspartij en zuilorganisatie Boerenbond, DB) decennialang de macht inzake landbouw claimde: “Maar nu staan we aan de andere kant van de balie, hé. Nu zegt tante Vera (minister Vera Dua, DB) (...) tegen Devisch van de Boerenbond, ‘ge moet weten aan welke kant dat we nu zitten hé, meneer Devisch. Gij zit aan dienen kant, en ik zit op de plaats van de minister’. Dat zegt toch genoeg, hé. Wij hebben een bocht gemaakt van 180 graden”. Overigens wordt in de machtsanalyse van de landbouwers en de landbouworganisaties geheel niet gerefereerd aan Natuurreservaten en het Heidebos, wat een bewijs levert dat dit gebied en het beheer ervan voor hen niet controversieel zijn.

In het door MvN gehanteerde discours speelt de macht en het ondemocratisch functioneren van Natuurreservaten daarentegen een centrale rol. Bij de vraag naar de perceptie van de politieke macht met betrekking tot ontwikkelingen in het gebied wordt door MvN dan ook naar Natuurreservaten (en de Wielewaal) verwezen. De Vlaamse overheid delegeert immers haar macht naar deze NGO’s, aldus MvN. MvN heeft het verder over het verworven monopolie van Natuurreservaten inzake natuurbehoud en -beheer. De toegenomen macht van Natuurreservaten wordt geplaatst naast de tanende macht van de gemeenten. Deze machtsverschuiving wordt een ‘klein drama’ genoemd: “Beide gemeenten hebben niks te zeggen. Het is nu mogelijk, ze hebben nu al 156 ha, maar hier liggen nog 1.000 ha te koop. Ja, op den duur staat er een prikkeldraad rond de dorpsstraat. Daar moet ge u dan bij neerleggen, schijnt het. Kan dat nu?”.

MvN zette in het beginstadium als actiegroep diverse acties op tegen het beheer in het bos. De ervaringen dat die acties veel energie vergden en vervolgens niet veel effect sorteerden, leidden bij MvN tot een gevoel van machteloosheid: “Dus wat we ook doen, het is gelijk of dat Hitler in het land regeert... dat heeft geen enkel, geen enkel gevolg”. Deze vaststelling wordt door MvN als belangrijkste verklaring gegeven waarom er geen acties meer worden gevoerd én waarom het steeds moeilijker wordt mensen te mobiliseren. Zelfs de grootste actie, het verzamelen van een 450-tal handtekeningen tegen het gevoerde beheer in het Heidebos, bleef zonder gevolg. Deze handtekeningen werden samen met een eigen dossier ‘Het Heidebos. De natuur weet zelf hoe het moet’, overhandigd aan diverse politici (de bevoegde minister, de gouverneur) en aan Aminal afdeling Natuur. Geen van deze actoren gaf hierop een officiële reactie, aldus MvN. MvN investeerde dan ook veel in het schrijven van lezersbrieven gericht aan diverse dagbladen. De discussie rond het Heidebos werd dan ook voor een groot deel in de media gevoerd, die volgens MvN nochtans ‘kritiekloos’ en te ‘dramatiserend’ zijn. Voor het overige blijft MvN eerder vaag over de aard van de ondernomen acties. Wel wordt, zonder specificatie, aangestipt dat in het verleden acties werden ondernomen “in overleg met landbouwers”.

Natuurreservaten zet sinds de aankoop van het Heidebos een amalgaam aan hulpbronnen in. De vereniging wordt hierbij in belangrijke mate gesteund door subsidieverlenende overheden (Vlaams Gewest, Provincie Oost-Vlaanderen en gemeente Wachtebeke). Behalve aan terreinverwerving,

natuurbeheer en -ontwikkeling besteedde de lokale afdeling in haar strategie vooral veel belang aan het verstrekken van informatie. Hiermee wou Natuurreservaten ingaan tegen de “talrijke onwaarheden” die werden verspreid door MvN. Het protest van MvN leidde dus bij Natuurreservaten tot meer aandacht voor informatie en communicatie. Ook bij de natuurontwikkelingsmaatregelen speelt een open communicatie een centrale rol en dit in alle fasen van het natuurontwikkelingsproces (voorbereiding, uitvoering en opvolging). De moeilijkheid van goede communicatie wordt door Natuurreservaten onderkend. Zo werd bij het ontstaan van MvN herhaalde malen gepoogd de dialoog voort te zetten, doch zonder resultaat. Natuurreservaten bevestigt dat na het opgeven van de dialoog, het debat ‘helaas’ in de media werd gevoerd. Dit leidde o.a. tot krantenkoppen als “de dictatuur van de natuurvereniging”. Eén van de vertegenwoordigers van Natuurreservaten wijt dit ten dele aan het gebrekkige eigen persbeleid. Natuurreservaten beperkte zich destijds immers tot reacties op negatieve berichtgeving. Momenteel doet men dit niet meer, maar richt men zich enerzijds op positieve berichtgeving en anderzijds op open communicatie omtrent bepaalde hete hangijzers. In dit licht organiseerde men ook open informatie-avonden met uitnodiging van alle (vermeende) tegenstanders, hield men toelichtingen voor lokale adviesraden, organiseerde men wandelingen in het gebied, verspreidde men strooifolders met uitleg over de geplande graafwerken enz. Twee van de bevraagde landbouwers refereren aan hun deelname aan een dergelijk geleid bezoek met een adviesraad. Beide landbouwers zeggen trouwens deze wijze van informatieverstrekking over het beheer en de natuurontwikkelingsmaatregelen te appreciëren.

9.3.4 Discours

Natuurreservaten werkte voor het realiseren van het heideherstel en van een gevarieerd en afwisselend open boslandschap in het Heidebos een beheersplan uit. Het hierin door Natuurreservaten gehanteerde natuurbeeld is een sterk natuurwetenschappelijk natuurbeeld, met aandacht voor recreatief medegebruik. Interne meningsverschillen in de pas opgestarte lokale afdeling lagen aan de basis van het oprichten van MvN. Deze meningsverschillen betroffen niet de probleemdefinitie, maar de oplossingsrichtingen. Zowel Natuurreservaten als MvN erkennen immers de grote ecologische waarde van het Heidebos én de nood aan bescherming van deze natuurwaarden (probleemdefinitie). Over het te voeren beheer om dit te realiseren (oplossingsrichtingen) heerste er van bij de aanvang een belangrijk meningverschil.

MvN hanteerde sedert haar ontstaan een vijandig discours, waarbij het gebruik van scheldwoorden niet werd geschuwd. Lokale vrijwilligers van Natuurreservaten werden “grootoognatuurfanaten” en “fascisten” genoemd, het natuurbeheer werd vergeleken met het beleid van Hitler. Bij de gehanteerde retoriek werd vaak gerefereerd aan de Tweede Wereldoorlog net zoals bij de oorspronkelijke naam van MvN, de Witte Brigade. De Witte Brigade was een in 1940 in Vlaanderen opgerichte gewapende verzetsgroep die o.a. naam maakte door sabotage-acties tijdens WOII. MvN beoogde een verzets- of actiegroep te zijn tegen de plannen van Natuurreservaten met het Heidebos.

De aanleiding voor het oprichten van MvN was volgens MvN en Natuurreservaten het verschil in visie inzake toegankelijkheid. In het door MvN gehanteerde discours neemt de kritiek op de (on)toegankelijkheid een prominente plaats in. Enerzijds betreurt men dat het gebied werd opengesteld voor het grote publiek. Anderzijds betreurt men dat bepaalde delen van het gebied niet langer toegankelijk zijn, ook niet voor omwonenden. Natuurreservaten geeft aan dat met de openstelling van het Heidebos inderdaad afbreuk werd gedaan aan een vroeger privilege van bepaalde omwonenden, waaronder de initiatiefnemer van MvN: “Op dit moment kunnen er eigen-

lijk wel massa's meer mensen in gaan wandelen, terwijl dat zij (initiatiefnemers MvN) vroeger het voorrecht hadden om daar alleen in te gaan". Het verlies van dit privilege wordt als belangrijke verklaring gezien voor het protest. De toegankelijkheid vormt tegelijkertijd een belangrijk argument in het discours van de bevraagde recreanten. Zij verwijzen op vrijwel exclusief positieve wijze naar de openstelling van het gebied en het feit dat de uitgebouwde wandelpaden 'mooi' en 'gevarieerd' zijn. De omwonenden associëren het Heidebos met een wandelgebied. Een beperkt aantal omwonenden betreurt wel dat je er niet in mag met honden.

Naast de meningsverschillen inzake toegankelijkheid tussen MvN en Natuurreservaten, zijn er belangrijke meningsverschillen inzake het gevoerde beheer in het algemeen en het inzetten van galloways in het bijzonder. De galloways worden door MvN "exotische" of "zonevreemde koeien" genoemd. Tegelijkertijd vreest MvN dat men in de toekomst 'wilde dieren' wil introduceren: "Groot-oog-natuurfanaten zien het al vlug als een biotoop voor vossen, dassen, wolven en lynxen". Volgens MvN is de introductie van de galloways slechts een alibi om het gebied af te sluiten met prikkeldraad, met de bedoeling er de mensen buiten te houden. Bovendien zou volgens MvN het graasbeheer met galloways 'rampzalig' zijn voor de natuur: "Er is met de machtspositie van extreem-groen bijvoorbeeld moed nodig om aan te vechten dat het graasbeleid met de zonevreemde koeien in een heideduin rampzalig is voor de echte natuur".

Omwonenden en recreanten verwijzen dan weer op positieve wijze naar de galloways. Sommige omwonenden geven aan dat de aanwezigheid van deze runderen een motivatie is om het Heidebos te bezoeken. Bij landbouwers is de begrazing met galloways de meest bekende beheersmaatregel die ze overwegend positief beoordelen. Twee landbouwers plaatsen er toch kanttekeningen bij en zien het als een falen van het beheer: "Ze hebben er koeien ingestoken. Ze zullen gezien hebben dat ze 't niet bij machte waren zeker". Toch wijzen diverse landbouwers, omwonenden en recreanten er op dat er veel gewerkt wordt in het bos door Natuurreservaten. In dit verband verwijst men hoofdzakelijk naar het kappen van de Amerikaanse vogelkers. Opvallend is dat hiernaar maar door één omwonende wordt verwezen, wat aangeeft dat de ontbossing bij omwonenden niet echt een thema is. Bij recreanten daarentegen is het de meest bekende ingreep in het gebied. Een meerderheid van de bevraagden weet dat het doel ervan natuurherstel of -ontwikkeling is: "Er is veel gekapt om de heide te herstellen. Je ziet de heide terugkomen". Recreanten verwijzen hierbij naar de infoborden waarop het doel van de ontbossing wordt toegelicht: "Het is kaal, maar dat is een overgangsfase zoals op dat bord staat. Dus dan is dat nodig". Opmerkelijk is dat ook MvN de mening toegedaan is dat de Amerikaanse vogelkers dient te worden verwijderd. Alleen stelt de woordvoerder zich ernstige vragen bij het inzetten van "pesticiden en bacteriële producten". Natuurreservaten geeft aan dat dit ook intern een belangrijk punt van discussie was dat o.a. heeft geleid tot het ontslag van een co-conservator.

Bij de realisatie van het Heidebos werd slechts in beperkte mate landbouwgrond omgezet in natuurgebied. Dit is waarschijnlijk de belangrijkste verklaring waarom slechts één landbouwer negatief staat tegenover het initiatief en het gevoerde beheer. Vier landbouwers staan neutraal tegenover het initiatief. Die neutrale houding valt te verklaren doordat in de beleving van landbouwers het gebied al natuurgebied was voor de uitbouw van het natuurreservaat. Bovendien heet de grond niet echt geschikt te zijn voor landbouw. Eén landbouwer staat om deze redenen zelfs positief tegenover het initiatief. Sommige landbouwers laten zich bovendien vrij lyrisch uit over het Heidebos, dat ze van kindsbeen af kennen: "We kunnen wij met dat bos zelf niks doen, wijzelve, we kunnen daar niks mee doen. En is dat niet schoone, ge ziet daar een eekhoortje

lopen. Ik zien dat niet meer, maar ik weet, kom ge ziet daar eekhoorns. Nu heeft Vera (minister Vera Dua, DB) er ossen in gestoken, nu ziet ge al ossen ook". Ook de beheersvisie inzake toegankelijkheid wordt door sommige landbouwers gedeeld. In vergelijking met de vroegere situatie heeft men het over een verbetering. Zo wordt het voor het publiek afsluiten van gedeelten van het Heidebos door één landbouwer als heel normaal beschouwd vanuit ecologische overwegingen: "Maar je mag niet overal komen, hé. Dat vind ik maar normaal want dat is voor de broedplaatsen en zo". Verder haalt de helft van de landbouwers aan dat er veel gewerkt wordt in het bos. Toch uit men zijn bezorgdheid over 'het onderhoud'. Deze bezorgdheid wordt ingegeven door twee zaken. Ten eerste heeft men schrik voor eventuele negatieve gevolgen voor de eigen bedrijfsvoering door mogelijke wildschade. Ten tweede uit een voormalige grondgebruiker zijn bezorgdheid over het wegvallen van het traditionele landbouwbeheer, wat ervaren wordt als het 'vermosen' (vernielen, DB) van al het vroeger geleverde werk. Het door Natuurreservaten gehanteerde natuurbeeld, waarbij men de akkertjes braak laat liggen voor spontane verbossing, conflicteert sterk met het functionele natuurbeeld van de betrokken landbouwer: "Als ze die stukken grond maar laten liggen vervuilen dan kan dit niet. Hadden ze nu gedaan zoals ze zeggen dat er te weinig bossen zijn, dan kan het. Dan gebruiken ze het, nu niet, het ligt daar". De bezorgdheid om het onderhoud van het gebied wordt bovendien versterkt door ervaringen die landbouwers hebben met het (vroegere) beheer door de Wielewaal van een nabijgelegen natuurreservaat de Turfmeersen: "De Wielewaal maaide 't distelveld in de Turfmeersen. Men sprak er schande van in Moerbeke. 't Was een slachtpartij voor het wild! 'k Zeg niet dat het ondertussen al niet verbeterd is, ze". Kritische elementen inzake natuurbeheer in het discours van landbouwers en landbouwvertegenwoordigers hebben dan ook meer betrekking op de Turfmeersen dan op het Heidebos. De helft van de landbouwers formuleert wel negatieve bemerkingen betreffende de kostprijs ('overheidsgeld') van het Heidebos, terwijl een minderheid aangeeft dit geen probleem te vinden vanuit het 'algemeen belang'.

9.3.5 Typering van het 'heide-arrangement'

Hiervoor is een beschrijving gegeven van de ontwikkeling van het beleid rondom het natuurontwikkelingsproject Heidebos. Voor deze analyse van de organisatorische (actoren, regels, macht) en inhoudelijke (discours) vormgeving van het arrangement dat zich in het Heidebos ('heide-arrangement') ontwikkelde, is uitgegaan van vier analytisch onderscheiden dimensies. Hieronder worden per dimensie de belangrijkste ontwikkelingen en kenmerken samengevat. Waar mogelijk is ook aangegeven hoe de verschillende dimensies op elkaar inwerken, c.q. hoe de ene verandering de andere induceert.

Dimensies	Kenmerken van het 'heide-arrangement'
Actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Jacht als traditionele, vrijwel exclusieve gebruiker • Natuurreservaten als nieuwe actor • Ontstaan en groei 'natuurcoalitie' met introductie nieuwe actoren tot gevolg (hoofdzakelijk recreanten) • Ontstaan 'protestvereniging' Mensen van Nature (MvN) • Zeer belangrijke rol van sleutelfiguur (initiatiefnemer MvN) bij protest • MvN blijkt een snel aftakelende coalitie • Geen landbouwcoalitie rond Heidebos, dat non-issue vormt voor landbouwers • Afnemend belang netwerk rond Suikerfabriek (gemeente Moerbeke) • Intern (binnen Natuurreservaten) bediscussieerde samenwerking met jacht
Regels	<ul style="list-style-type: none"> • Enkelvoudig beschermingsstatuut van de natuurwaarden in het Heidebos • Beschermd statuut (erkend natuurreservaat) leidt tot toename beperkingen oorspronkelijke gebruikers (voornamelijk jacht, geprivilegieerde omwonenden) • Beschermd statuut (erkend natuurreservaat) leidt tot toename hulpbronnenstroom naar Natuurreservaten • Geen toename belang Europese regelgeving • Hoge verwachtingen bij Natuurreservaten naar eventuele Europese bescherming in de toekomst • Vermeende ongelijkheid inzake wet- en regelgeving (en handhaving) tussen MvN en Natuurreservaten • Gedeelde ervaring (landbouw én natuur) van toegenomen complexiteit wet- en regelgeving • Openstelling van het gebied als belangrijkste verschuiving in spelregels
Macht	<ul style="list-style-type: none"> • Natuurreservaten als initiatiefnemer én als producent en (mede)opdrachtgever • Overheid als facilitator (Gewestelijk tot lokaal) • Hindermacht lokaal bestuur (Moerbeke) • Verwachte toename macht Europa • Natuurreservaten ontbreekt in machtsanalyse landbouwers • Natuurreservaten dominant in machtsanalyse MvN • Hindermacht door MvN leidt tot een verhoogde inzet van hulpbronnen voor draagvlakstrategie Natuurreservaten (informatieverspreiding) • Groeiende macht Natuurreservaten versus gevoel van machteloosheid MvN • Groeiende macht Natuurreservaten versus afname macht lokale besturen (netwerk suikerfabriek) • Groeiende hoeveelheid hulpbronnen Natuurreservaten (grond, geld) versus afname hulpbronnen jacht (grond)
Discours	<ul style="list-style-type: none"> • Implementatie van dominant discours in Europees en Vlaams natuurbeleid door Natuurreservaten • Discourscoalitie Natuurreservaten en Wielewaal • Dominantie van natuurwetenschappelijke natuurbeelden bij initiatiefnemers in tegenstelling tot ruimere natuurbeelden overige actoren • Sterk verschillend en elkaar tegensprekend discours MvN en Natuurreservaten op het niveau van oplossingsrichtingen • Grotendeels gelijklopend discours MvN en Natuurreservaten inzake probleemdefinitie • Toegenomen aandacht voor verschillende natuurbeelden bij communicatie Natuurreservaten ten gevolge van hindermacht MvN • Relatief gering belang van casusoverstijgende discoursen, in het bijzonder beleidsdiscoursen (bv. VEN, zonevreemde woningen)

9.4 Structurele ontwikkelingen?

In deze laatste paragraaf is het de bedoeling na te gaan in hoeverre de casus Heidebos indicaties geeft voor de in hoofdstuk 2 geschetste structurele ontwikkelingen in de richting van multi-actor en multi-level governance.

Van interactieve vormen van beleidsvoering is er in het Heidebos geen sprake. Het initiatief is geen overheidsinitiatief en de betrokkenheid van de Vlaamse overheid beperkt zich tot haar rol van facilitator, en dit voornamelijk via het verstrekken van subsidies. In die zin kan Natuurresevaten niet alleen worden beschouwd als co-producent van natuurbeleid, maar zelfs als (enige) producent. Gefaciliteerd door de overheid, verwerft deze vereniging gronden en beheert ze die vervolgens vrij autonoom als natuurgebied. Hiermee delegeert de overheid belangrijke aspecten van het natuurbeleid aan één actor uit het middenveld. Het ambitieniveau inzake participatie in dit beleid kan voor deze ene actor hoog worden genoemd. Van multi-actor beleid is er niet echt sprake. Overige actoren (landbouwers, jagers) worden niet actief betrokken, ook niet via bestaande (lokale) participatiekanalen. Geen van de actoren verwijst bovendien naar gelijkaardige participatiekanalen (de lokale adviesraden en -commissies) in verband met het Heidebos, behalve dan voor informatieverstrekking. De beoordeling van de lokale raden geeft een duidelijke illustratie van het eerder geschetste netwerk rond de suikerfabriek in Moerbeke. Actoren die niet tot dit netwerk behoren (natuurverenigingen, VAC en BB) geven een onverdeeld negatieve beoordeling van de lokale adviesraden in deze gemeente: “Deze raden zijn uitsluitend politiek samengesteld (politieke vrienden van het gemeentebestuur). (...) Deze raden zijn veelal schijnraden”. Wat de lokale besturen betreft, halen diverse actoren aan dat er in de praktijk meer kan worden bereikt via informeel overleg met politieke sleutelfiguren (‘en petit comité’), dan via de bestaande inspraak- en participatiekanalen.

Opmerkelijk is dat het Heidebos voor Natuurresevaten geen bottom-up initiatief is. In tegenstelling tot de meeste reservaatprojecten van de vereniging Natuurresevaten werd dit initiatief niet genomen door lokale vrijwilligers, maar door de moederorganisatie die de kans kreeg een grote aankoop te verrichten. Vervolgens diende te worden gezocht naar vrijwilligers die de werking lokaal vorm konden geven. Het opstarten van deze lokale werking verliep niet probleemloos, leidde voor een aantal leden al vrij snel tot het opzeggen van hun engagement, en tot het organiseren van een tegenmacht, Mensen van Nature. In het tegendiscours van MvN wordt vanaf dat moment het niet betrekken van mensen uit de omgeving bij het beheer van het Heidebos een probleem genoemd dat ‘frustratie’ en ‘agressie’ kan teweegbrengen. Natuurresevaten wordt in het gehanteerde tegendiscours verweten niet democratisch te werken: “De filosofie en de beheersmaatregelen moet men dan overlaten aan een vreemde elite. Uiteindelijk is dit dus beheren volgens de fascistische opvatting”. De rol én impact van MvN mag niet worden onderschat voor het Heidebos. Natuurresevaten zelf geeft aan dat juist onder impuls van de door MvN geopperde kritieken, bij de lokale werking zoveel aandacht wordt besteed aan transparantie en open communicatie. Anders gezegd, het strategisch handelen van MvN stuurde de draagvlakstrategieën van Natuurresevaten rond het Heidebos in belangrijke mate.

Natuurresevaten vermeldt in haar strategie veel aandacht te besteden aan het verstrekken van informatie. Van participatie met een hoger ambitieniveau is rond het Heidebos geen sprake. Landbouwers antwoorden uiteenlopend op de vraag of ze beter geïnformeerd zouden moeten worden. De helft vindt van niet, vanuit de optiek dat de eigenaar op zijn grond doet wat hij wil.

Ook vanuit de landbouworganisaties wordt verwezen naar de autonomie van de eigenaar en is men geen vragende partij om beter geïnformeerd of meer betrokken te worden. Ook omwonenden en recreanten vragen niet meer participatie. In elk geval maken ze geen melding van het gebrek daaraan. Eén actor, de WBE Moervaart Noord, betreurt het wel niet betrokken te zijn bij het Heidebos. De participatie van jagers bij het beheer van het Heidebos vormt voor Natuurreservaten een intern discussiepunt.

De lokale vertegenwoordigers van Natuurreservaten halen ook andere problemen van interne afstemming met de moederorganisatie aan. Zo verwijzen ze naar verschillen in visie inzake beheer en een gebrek aan kennis van de financiële situatie van het eigen reservatenproject. De verklaring die men hiervoor geeft, is dat het aankoopdossier vanuit de hoofdzetel van Natuurreservaten in Brussel werd gestuurd en dat de communicatie hierover niet altijd even ‘transparant’ is. Anderzijds vervult het secretariaat in Brussel ook een belangrijke ondersteunende rol door bijvoorbeeld financiële ondersteuning, juridisch advies, het ter beschikking stellen van een terreinploeg, het organiseren van grote activiteiten zoals de Open Natuurdagen en lobbywerk op Europees en Vlaams niveau. De bestaande problemen tussen het lokale (Heidebos) en gewestelijke niveau (Vlaanderen) worden door de lokale vertegenwoordigers omschreven als ‘bevoegdheidsproblemen’ tussen de lokale werking en de hoofdzetel. Als verklaring wordt o.a. verwezen naar een kloof tussen professionele en vrijwillige medewerkers, waarbij men er zich bij de moederorganisatie niet altijd van bewust lijkt te zijn “hoe zwaar de taak van de vrijwilligers wel is”.

Een vraag is in hoeverre er in het Heidebos indicaties zijn van verschuivingen in de richting van multi-level governance. Het Heidebos genoot op het ogenblik van de bevraging een enkelvoudig beschermd statuut (erkend natuurreservaat). Er was geen sprake van meerlagigheid in beschermingsstatuten door bijvoorbeeld een bijkomende Europese bescherming als SBZ. Niettemin vermeldt Natuurreservaten dat bij de uitvoering van het project diverse overheden betrokken zijn, hoofdzakelijk als facilitator. Naast de gewestelijke overheid (erkenning en subsidiëring) lijken in toenemende mate de provincie Oost-Vlaanderen en de gemeentebesturen een rol te vervullen. Voor de provincie wordt hierbij niet alleen verwezen naar een financiële ondersteuning, maar ook naar het toekomstig provinciaal structuurplan. Voor de lokale besturen wordt gewezen op het verschil in ondersteuning door de gemeenten Wachtebeke en Moerbeke, bijvoorbeeld inzake bouwvergunningen. Bij de gemeente Wachtebeke ervaart men hier weinig problemen, bij de gemeente Moerbeke worden bouwvergunningen ‘tegengehouden’. Tot op zekere hoogte is er zelfs sprake van hindermacht uitgeoefend door deze gemeente (zie 9.3.3).

Slechts door één groep actoren wordt verwezen naar multi-levelaspecten van beleid, de landbouwers. In de analyse van de landbouwers over problemen voor landbouw in de streek wordt slechts in de marge verwezen naar het Heidebos en zijn beheerder, maar veeleer naar het door de overheid gevoerde (landbouw)beleid. Ook hier blijkt duidelijk dat landbouwers het Heidebos niet als een probleem ervaren. Diverse landbouwers beklemtonen wel dat zowel het Europese als het gewestelijke beleid verantwoordelijk is voor de ‘malaise’ waarin de landbouw verkeert. Eén landbouwer maakt duidelijk dat niet alleen de huidige beleidvoerders met de vinger moeten worden gewezen, maar dat het een langdurig proces is: “Dat is begost met het Mina-plan, hé. Dat was met Kelchtermans (...) de persoon die heel den boel, de spanten gezet heeft. Hij heeft de lijnen getrokken. En dan is het de Batselier die er mee begonnen is met er een muurtje rond te metselen. Wat doet nu Vera Dua? Die is dat muurke aan ‘t voegen en aan ‘t polieren”.

Inzake governance werd hiervoor reeds aangegeven dat Natuurreservaten in belangrijke mate optreedt als (co-)producent van natuurbeleid. Vanuit MvN wordt dit optreden van Natuurreservaten als (co-)producent van beleid aangehaald als een belangrijk probleem. De Vlaamse overheid delegeert immers haar macht naar deze NGO, wat volgens MvN problemen stelt inzake verantwoording: “Maar Vlaanderen delegeert zijn macht aan vooral Natuurreservaten. Ge kunt er de Wielewaal bijnemen maar dat is allemaal de moeite niet. Die NGO’s kunnen moeilijk ter verantwoording worden geroepen, maar hebben toch eigenlijk de meeste macht. Eigenlijk ligt er dus veel macht bij de NGO’s”. De vrees van landbouwers voor eventuele wildschade is eveneens ingegeven door een ervaren probleem van verantwoording. Eén landbouwer haalt de ervaring aan dat het heel moeilijk is Natuurreservaten ter verantwoording te roepen, omdat de lokale vertegenwoordigers stellen afhankelijk te zijn van hun moederorganisatie: “En natuurlijk tegen nen andere jager kunde reclameren en kunde zeggen: ‘hela maatje ouw konijnen schieten’. Maar begin maar met die mannen, ja maar dat moet gevraagd worden daar (Natuurreservaten Brussel, DB). En ondertussen eten ze boerke zijn prutsen op”. De lokale vertegenwoordigers van Natuurreservaten erkennen dit probleem en betreuren dat afspraken met jagers in het gebied gemaakt werden (worden) vanuit de hoofdzetel van de organisatie. Bij deze afspraken spelen strategische overwegingen (niet hypothekeer van het aankoopbeleid) een belangrijke rol. Instrumentele argumenten prevaleren hiermee boven democratische of inhoudelijke argumenten.

'Ik vind het negatief, want nu mogen we er niet meer komen. Er is ook nog een ander natuurreservaat op de Oostmalseweg; vroeger was dat heel mooi en omdat het zo mooi was, mogen wij er nu niet meer komen.' (omwonende)



Hoofdstuk 10:

De Duivelskuil

10.1 Inleiding

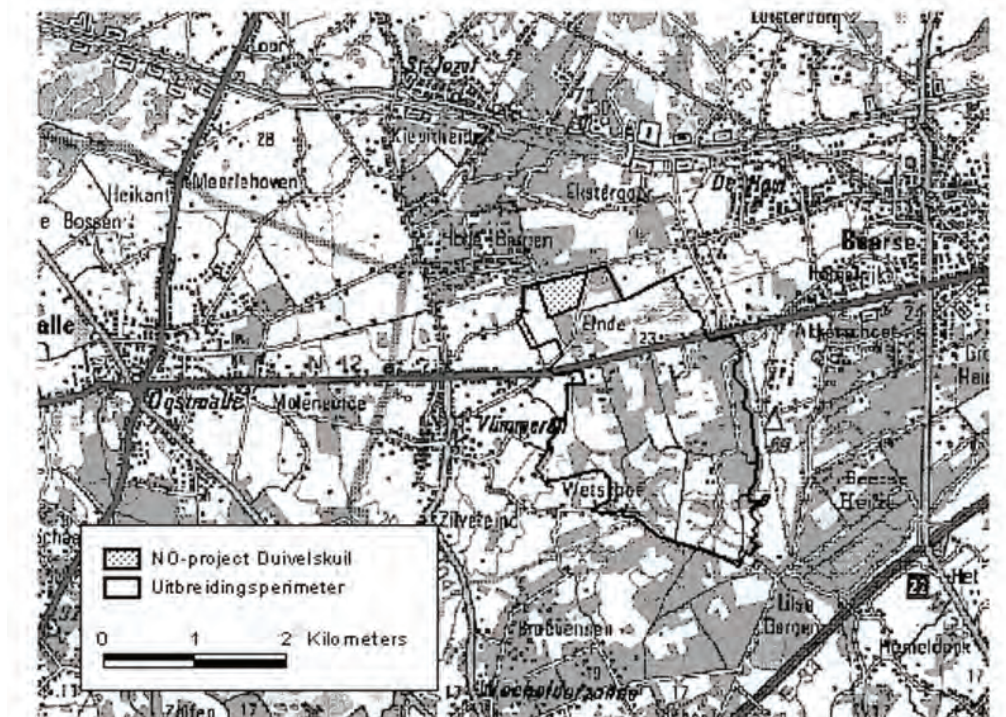
In dit hoofdstuk volgt een analyse van het natuurontwikkelingsproject de Duivelskuil. Eerst wordt een situering en beschrijving van het gebied gegeven met aandacht voor respectievelijk: de uitgevoerde natuurontwikkelingsmaatregelen, het publiek- en privaatrechtelijk statuut van het gebied, de typering van de actoren en de aard van de gesignaleerde draagvlakproblemen (10.2).

Daarna volgt de analyse op basis van de arrangementenbenadering. Er volgt een beschrijving van de belangrijkste onderzoeksbevindingen, op basis van de binnen de arrangementenbenadering onderscheiden dimensies: actoren (10.3.1), spelregels (10.3.2), macht (10.3.3) en discours (10.3.4). De paragraaf wordt afgesloten (10.3.5) met een overzichtstabel waarin een typering van het ‘duivelsarrangement’ wordt weergegeven met de belangrijkste kenmerken van de verschillende dimensies.

In de laatste paragraaf wordt nagegaan in hoeverre de onderzochte casus een illustratie biedt van de in hoofdstuk 2 beschreven structurele ontwikkelingen in de richting van multi-actor en multi-level governance (10.4).

De Duivelskuil is de laatste van de 4 onderzochte cases. Volgens de initiatiefnemers deden zich in deze casus geen noemenswaardige draagvlakproblemen voor. Hiermee onderscheidt deze casus zich van de vorige (hoofdstukken 7, 8 en 9). In hoofdstuk 11 zal een vergelijking worden gemaakt tussen alle cases.

10.2 De Duivelskuil



Kaart 4: De Duivelskuil

10.2.1 Situering en beschrijving van het natuurontwikkelingsproject

De Duivelskuil (een ven) is gelegen in de provincie Antwerpen, ten noordoosten van de dorpskom van Vlimmeren (gemeente Beerse), ten zuiden van het kanaal Dessel-Schoten over Turnhout en ten westen van de dorpskom van Beerse (15.584 inwoners, 421,19 inw/km²) (zie kaartje). De Duivelskuil zelf is een oude handgegraven kleiput (ca 25a) die vroeger deel uitmaakte van de Abtsheide. De kleiput werd ontgonnen voor de steenbakkerij.

Aanleiding voor de casestudy is het door Aminal afdeling Natuur geïnitieerde en uitgevoerde natuurontwikkelingsproject (ca. 16 ha) in de Duivelskuil. In 1995 kon AMINAL afdeling Natuur op een openbare verkoop een aaneengesloten blok van ca.16 ha aankopen. In dit blok zaten natte (vrij productieve) weilanden, een maïsakker, naaldbossen en een broekbos met gagelstruweel. De maïsakker en het ven deden dienst als stortplaats: er werd kippenmest, overrijpe tomaten en tomatenplanten gedumpt. Een natte depressie werd gebruikt voor het deponeren van groenafval. Het ven zelf was sterk verland door o.a. verdroging en bladval.

In 1996 werd door afdeling Natuur gestart met een project voor natuurherstel en natuurontwikkeling. Meer dan 30.000 m³ grond werd afgegraven. De oude kleiput werd gedeeltelijk geschoond. De toplaag van de akker werd verwijderd tot op het minerale substraat. Aan de randen van de akker werd tot 30 cm verwijderd, naar het midden van de akker toe tot 40 cm. De grond werd nadien (zonder toestemming van Afdeling Natuur) voor een gedeelte gefreesd door de aannemer. Een deel van de afgegraven grond werd gebruikt voor de aanleg van zacht hellende zandige ruggen aan de rand van de weilanden. Verder werden poelen en natte depressies uitgegraven en/of hersteld door o.a. het uitdiepen en afdammen van de aanwezige greppels. In het naaldhoutproductiebos werden dunningskappingen uitgevoerd en werd de strooisellaag verwijderd. De naaldboombestanden werden kaalgekapt, waarbij geopteerd werd voor natuurlijke verjonging. Alle natuurontwikkelingsmaatregelen werden gevat in één bouwvergunning.

Na de natuurontwikkelingsmaatregelen werd het gehele gebied afgerasterd om het jaarrond te begrazen met konikpaarden. Enkel de noordelijke bosrand (langs de Oostmalseweg) valt buiten dit raster en dit over een breedte van ca. 50 meter.

Met de natuurontwikkelingsmaatregelen beoogt de initiatiefnemer een gevarieerd landschap, met overgangen van gesloten bos tot een open heidelandschap. Via verschraling streeft afdeling Natuur naar schraal grasland en droge heide. Via omvormingsbeheer wordt het naaldbos omgezet tot boomheide. Aan de noordzijde opteert men voor het behoud en de ontwikkeling van een gevarieerde boszoom, waardoor het gebied afgeschermd wordt van de Oostmalseweg.

Duivelskuil Stand van zaken op moment van casusanalyse	Percelen natuurontwikkeling	Perimeter
Oppervlakte	Verspreid uitgevoerd in een gebied van ca.16 ha	16ha37a Vlaams natuureservaat gelegen in uitbreidingsperimeter van ca. 532 ha.
Ligging	Provincie Antwerpen, Gemeente Beerse (Vlimmeren)	
Vroeger gebruik		
1. Landbouw	Ja	Communale grond (eigendom Beerse) tot 19de eeuw
a) Grasland	Natte weilanden	Schraal grasland
b) Akker	Ja	
c) Historisch permanente graslanden	Neen	
2. Bosbouw	Naaldhoutaanplant	Naaldhoutaanplant (tweede helft 19de eeuw)
3. Jacht	Ja. Uitdovend.	Ja. Uitdovend.
4. Natuur	Heide, ven	Heide
5. Zandwinning	Kleiwinning t.b.v. steenbakkerij	Kleiwinning, turfsteken
Huidig gebruik		
1. Landbouw	Neen	Ja
a) Grasland	Neen	
b) Akker	Neen	
c) Historisch permanente graslanden	Neen	
2. Bosbouw	Neen	Ja
3. Jacht	Ja	WBE Klei en Zand
4. Natuur	Schraal grasland, droge heide, ven	Schraal grasland, droge heide, ven, boomheide, gagelstruweel, halfopen bos o.b.v. zomereik
5. Recreatie	Vrij toegankelijk voor wandelaars	Gedeelten vrij toegankelijk, fiets- en wandelpaden
Publiekrechtelijk statuut		
Beheer van de open ruimte		
1. Onbevaarbare waterlopen	Neen	Diepteloop (cat. 2)
Ruimtelijke ordening		
1. Gewestplan	Bosgebied, Landschappelijk waardevol agrarisch gebied	Gewestplan Turnhout: bosgebied en agrarisch gebied met landschappelijke waarde, natuurgebied en gebied voor verblijfsrecreatie.
2. RSV	Gedeeltelijk regionaalstedelijk gebied Turnhout. Rest ressorteert onder buitengebied. Agrarische structuur: dynamische landbouw	
3. Provinciaal structuurplan	Ontwerpfase. In openbaar onderzoek (9/2000) 'Turnhouts regionaalstedelijk gebied' en 'Open Kempen'	
4. Gemeentelijk structuurplan	In ontwerp	

Duivelskuil	Percelen natuurontwikkeling	Perimeter
Stand van zaken op moment van casusanalyse		
Publiekrechtelijk statuut (vervolg)		
Natuurbehoud en landschapsbescherming: status van het gebied		
1. Habitatrictlijngebied	Gebied nr. 19 Het Blak, Kievitsheide en Ekstergoor (waaronder Duivelskuil) (04/1996)	
2. Natuurreservaat	Vlaams Natuurreservaat Duivelskuil (B.S. 27.04.2000)	
3. Gemeentelijke natuurontwikkelingsplannen	Neen (enkel beschrijving natuurwaarden)	Beerse (1996) Beheers- en beleidsvoorstel: o.a. natuurgericht beheer natuur- en bosgebieden en creëren extensief beheerde agrarische zone aan de rand van natuur- en bosgebieden. Actieplan toegespitst op twee andere gebieden.
4. Bemestingsnormen	Nulbemesting	
5. Jacht	WBE Klei en Zand	
6. VEN/IVON	In ontwerp	
7. Ontwerp GHS	NOG	
Privaatrechtelijk statuut		
Eigendom		
a) overheid	AMINAL afdeling Natuur	
b) natuurvereniging	Neen	
c) andere	Neen	Particulieren (landbouwers...) en gemeente
Grondgebruiker	AMINAL afdeling Natuur	AMINAL afdeling Natuur, landbouwers, stoeterij voor paarden

10.2.2 Typering van de actoren

In het Vlaams natuurreservaat de Duivelskuil (ca. 16 ha) zitten geen andere eigenaars dan AMINAL afdeling Natuur. Medegebruik is er evenmin, behalve dan (heel partieel) door de jacht. In het ruimere onderzoeksgebied (aankopperimenter Duivelskuil) bevinden zich talrijke eigenaars en gebruikers. De gemeente Beerse bestaat sinds de fusie (1976) uit de deelgemeenten Beerse en Vlimmeren. Vlimmeren profileert zich als landelijk woondorp zonder echte industrie. Beerse daarentegen heeft goed ontwikkelde industrieterreinen en KMO-zones, wat behalve de economie ook de bevolkingsgroei stimuleerde.

Aminal afdeling Natuur. AMINAL afdeling Natuur slaagde er in 1995 in een aaneengesloten blok te verwerven van ca. 16 ha rond de Duivelskuil. Voor de uitvoering van de werken werd niet gewerkt met partnerschap. Ten noorden bevinden zich de gemeentebossen (20 ha), ook in beheer van AMINAL, maar dan afdeling Bos & Groen. Gezien de gewestplanbestemming (o.a. bosgebied) werd afdeling Bos & Groen ook voor de uitvoering van de natuurontwikkelingsmaatregelen in de Duivelskuil geraadpleegd. Aminal afdeling Natuur beoogt op termijn het Vlaamse natuurreservaat Duivelskuil te kunnen uitbreiden en bakende hiertoe een uitbreidingsperimeter af van meer dan 500 hectare.

Landbouw. Niettegenstaande er landbouw werd bedreven in de Duivelskuil voor de aankoop door Aminal afdeling Natuur, vormt de Duivelskuil geen uitgesproken landbouwgebied. De Duivelskuil (16 ha) ligt wel omgeven door landbouw- en bosgebied, waardoor zeker op de omgeving belangrijke ruimteclaims rusten vanuit de landbouw. Een uitgebreid landbouw-economisch onderzoek voor de

regio ontbreekt. Van het totale grondgebied van de gemeente Beerse is 31,6% grasland en 15,6% akkerland. Binnen de onderzoeksperimeter (uitbreidingsperimeter Vlaams natuureservaat) zijn in totaal 51 landbouwers actief als eigenaar en/of pachter. De bedrijfszetels van de eigenaars zijn als volgt verdeeld over de gemeenten: Beerse (15), Rijkevorsel (3), Malle (2) en Merksplas (1). De bedrijfszetels van de gebruikers: Beerse (23), Lille (4), Malle (2), Merksplas (2), Rijkevorsel (2), Brecht (2), Reusel (1), Wuustwezel (1), Ravels (1), Vosselaar (1) en Hoogstraten (1).

Recreatie. De Duivelskuil is geen uitgesproken recreatiegebied. Individuele wandelaars, fietsers en ruiters passeren het gebied ten noorden of ten oosten. Een recreatief fietspad bevindt zich in de Klampovenstraat, langsheen het gebied. AMINAL afdeling Natuur opteert bij het beheer van het gebied voor permanente openstelling voor bezoekers. Op twee plaatsen is er dan ook een toegang voorzien in het uitgezette raster. Verder werden informatieborden geplaatst. In het gebied worden eveneens geleide wandelingen georganiseerd door AMINAL afdeling Natuur.

Er rust nog steeds een jachtpacht op het gebied, waarin een beperkt aantal dagen per jaar wordt gejaagd. De jagers zijn verenigd in de WBE Klei en Zand.

10.2.3 Aard van de gesignaleerde draagvlakproblemen

Een belangrijk selectiecriteria bij het selecteren van de natuurontwikkelingsprojecten in dit onderzoek waren de door de initiatiefnemers gesignaleerde draagvlakproblemen (zie hoofdstuk 6). De Duivelskuil werd door de initiatiefnemer echter als voorbeeldproject omschreven omwille van de uitgebreide aandacht die werd besteed aan communicatie. Van draagvlakproblemen werd door de initiatiefnemer slechts in de marge melding gemaakt. Zo was er sprake van “enige ongerustheid, vrees van omwonenden in de nabij gelegen residentiële woonwijk voor verlies van groen of bosvernietiging in de directe leefomgeving”, aldus de initiatiefnemer. Deze ongerustheid beperkte zich tot enkele individuen en manifesteerde zich uitsluitend tijdens de uitvoering van de werken. De ongerustheid werd bovendien weggenomen, aldus de initiatiefnemer, na het voeren van communicatie. Verder beperkte het protest zich tot één “politiek geëngageerde landbouwer”, die gekant was tegen de aankoop én tegen de natuurontwikkelingsmaatregelen. Bij aankoop was het gebied vrij van landbouwpacht, waardoor er verder volgens de initiatiefnemer geen problemen te verwachten vielen uit de hoek van de landbouw. Inzake politiek draagvlak werd aangegeven dat er aanvankelijk bij de deelgemeente Vlimmeren wat scepsis bestond. Als verklaring hiervoor wordt aangegeven dat deze deelgemeente sterk georiënteerd is op de landbouw.

Van echte draagvlakproblemen (conflicten) was er in deze casus volgens de initiatiefnemer geen sprake. De uitgevoerde natuurontwikkelingsmaatregelen konden rekenen op positieve reacties van o.a. jagers en vroegere gebruikers. De Duivelskuil werd als casus geselecteerd om een vergelijking te kunnen maken met de overige, volgens de initiatiefnemers wél conflicthoudende cases.

10.3 Dimensies

10.3.1 Actoren

De Duivelskuil is een initiatief uitgewerkt door één actor, Aminoal afdeling Natuur buitendienst Antwerpen. Binnen de administratie wordt het project vrij sterk geassocieerd met één trekker. Deze trekker of sleutelfiguur bezit een grote kennis van het gebied en zetelt in 3 gemeentelijke

adviesraden. Hierin vertegenwoordigt betrokkene overigens niet Aminoal afdeling Natuur, maar wel de natuurvereniging Wielewaal, waarin hij in zijn vrije tijd is geëngageerd. De betrokken ambtenaar geeft aan dat deze dubbele positie soms tot ‘rolverwarring’ kan leiden. Zo wordt jaarlijks een wandeltocht georganiseerd in het gebied door de Wielewaal, geadviseerd door de betrokkene, maar dan vanuit zijn functie als ambtenaar: “En die gids ik dan ook altijd, en dan spreek ik altijd met twee klakken (petten, DB)”. Geen van de overige actoren (landbouwers, jagers, omwonenden, recreanten) noemen echter een sleutelfiguur inzake de Duivelskuil. Evenmin wordt er gerefereerd aan zogenaamde ‘dubbel posities’ of ‘rolverwarring’. Aminoal afdeling Natuur is in slechts één lokaal overleg- en adviesorgaan vertegenwoordigd, met name in Natuurbeheer Beerse. Natuurbeheer Beerse is een overleg dat wordt voorgezeten door de burgemeester en waar ook de schepenen voor Leefmilieu, de schepenen voor Openbare Werken, twee vertegenwoordigers van de Wielewaal, twee vertegenwoordigers van de Natuurgidsen, twee vertegenwoordigers van Bos & Groen en één vertegenwoordiger van afdeling Natuur. Dit buitenwettelijk adviesorgaan wordt beschouwd als een adviesverlenende deelraad van de eigenlijke milieuvadviseraad.

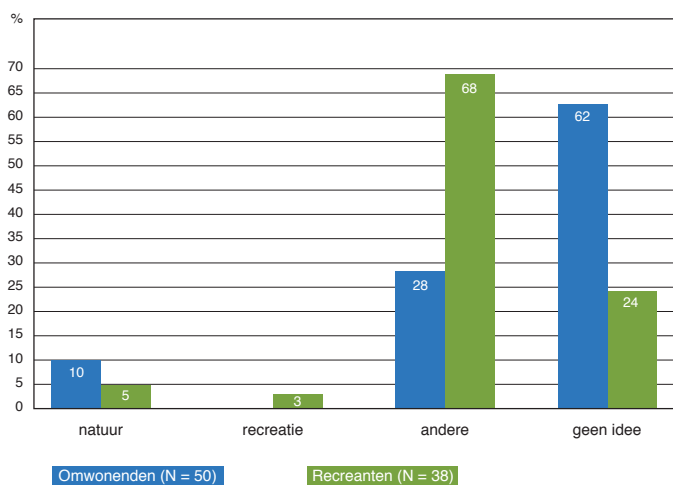
Opmerkelijk is dat Aminoal afdeling Natuur het project Duivelskuil vrijwel autonoom uitvoerde. Contacten met overige actoren met het oog op de realisatie van het natuurontwikkelingsproject beperkten zich vrijwel geheel tot het bestuurlijke niveau. Zo was er vrij nauw overleg met de collega’s van Aminoal afdeling Bos & Groen (houtvester en boswachter) in het kader van de uit te voeren dunningen. Deze natuurontwikkelingsmaatregel leidde overigens tot belangrijke meningsverschillen tussen beide afdelingen (zie 10.3.2). Daarnaast vond, in de marge van de coördinatiecommissie ruilverkaveling Malle-Beerse, overleg plaats met collega’s van overige administraties (VLM, afdeling Water, afdeling Land). Omdat de Duivelskuil buiten de ruilverkaveling valt, was dit overleg informeel. De initiatiefnemer geeft aan lokaal (gemeente Beerse) goede contacten te onderhouden met de gemeentelijke milieu-ambtenaar én de burgemeester. De burgemeester wordt een belangrijk aanspreekpunt genoemd. De perceptie van deze goede relatie tussen de gemeente en ‘de natuur’ wordt bevestigd in één interview met een vertegenwoordiger van een landbouworganisatie en door de WBE (zie 10.3.3). De gemeente wordt hierbij verweten teveel mee te werken met ‘de groenen’. Van netwerkvorming rond het natuurreservaat Duivelskuil is voor het overige geen sprake, noch in de vorm van ‘supporting coalitions’, noch in de vorm van ‘challenging coalitions’.

Uit de bevraging van landbouwvertegenwoordigers en van individuele landbouwers blijkt dat de Duivelskuil niet wordt beschouwd als een landbouwgebied. Geen van de lokale vertegenwoordigers van de landbouworganisaties Boerenbond en Vlaams Agrarisch Centrum (ABS gaf aan geen lokale vertegenwoordiger te hebben) kennen het natuurreservaat Duivelskuil of de hier genomen natuurontwikkelingsmaatregelen. De Duivelskuil vormt voor deze organisaties een non-issue. Individuele landbouwers daarentegen kennen het natuurreservaat de Duivelskuil wel, vooral omdat het gebied openbaar werd verkocht aan ‘de overheid’. Kennis over de genomen natuurontwikkelingsmaatregelen haalde men voornamelijk uit gesprekken in het veld met arbeiders die de werken uitvoerden. Verder verwijzen twee landbouwers naar brieven die men kreeg van de overheid.

Toch blijkt uit de bevraging een veeleer negatieve houding van de landbouwers over de Duivelskuil (zie 10.3.4). Twee landbouwers verwijzen hiervoor naar de ervaring dat het onmogelijk is samen te werken met de initiatiefnemer. Eén landbouwer vermeldt nochtans bereid te zijn tot samenwerking. De door hem genomen initiatieven strandden voorlopig in de ervaren bureaucratie bij de administratie: “Dan heb ik telefonisch contact opgenomen met hen, dan zeggen ze ja dat moet je schriftelijk aanvragen. Dan heb ik het schriftelijk aangevraagd naar Antwerpen, dan heb

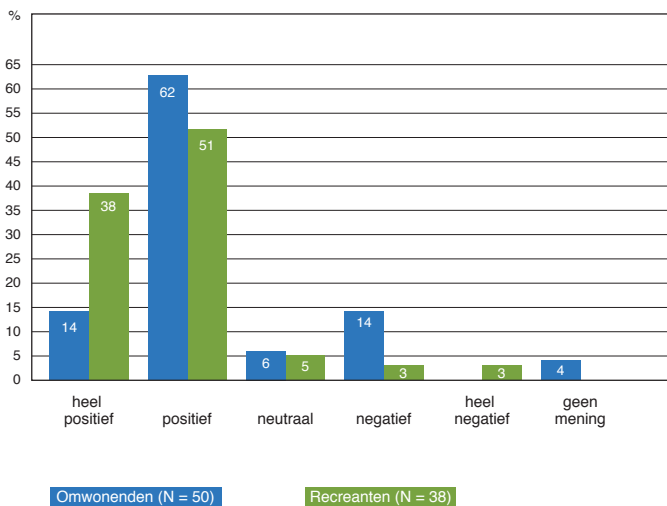
ik niks teruggehoord”. Een andere landbouwer had in het verleden een samenwerking in de vorm van een gebruiksovereenkomst. Een uiteenlopende interpretatie van deze overeenkomst leidde tot het opzeggen ervan door Aminor afdeling Natuur: “Ik wou er dan 3 dagen 30 beesten in op dat stukske en dat was dan voor hun niet het zelfste of dat ge daar 2 beesten 45 dagen opzet. Allé ja... Daar waren ze dan ten eerste niet tevreden over. Ze belden dan (...) Ik zeg ja, maar die schijten toch maar evenveel, ah ja”. De ambtenaren bevestigen dat de overeenkomsten met landbouwers werden opgezegd omdat ze niet werden gerespecteerd. Zij geven aan dat het niet naleven van de overeenkomsten de ervaring versterkt dat het moeilijk is sluitende afspraken met landbouwers te maken. Er werd voor het graasbeheer dan ook geopteerd te werken met eigen (koniks)paarden (zie 10.3.4). Samengevat kan worden gesteld dat de negatieve ervaringen in de samenwerking tussen de landbouwers en Aminor afdeling Natuur het vertrouwen tussen beide actoren fel heeft aangetast. Jagers zijn de enige actor waarmee verder nog een vorm van samenwerking bestaat in het reservaat, en dit via beheersjacht (zie hierna).

Tenslotte werd ook de perceptie van omwonenden (50) en recreanten/passanten (37) omtrent de Duivelskuil bevestigd. Aminor afdeling Natuur gaf aan dat er ten tijde van de uitvoering van de natuurontwikkelingsmaatregelen ‘vrees’ en ‘ongerustheid’ rees bij enkele omwonenden, maar dat dit niet leidde tot vormen van protest. Uit de bevraging blijkt dat de naamsbekendheid van het natuurreservaat de Duivelskuil zeer gering is bij omwonenden en recreanten. Een absolute minderheid van de bevroegde respondenten associeert de naam ‘Duivelskuil’ met het nabijgelegen natuurreservaat. De meesten weten het betreffende gebied wel te situeren, maar kennen het niet onder de naam Duivelskuil of als natuurreservaat. Dit laatste mag verwondering wekken gezien de natuurontwikkelingsmaatregelen (1996) gepaard gingen met een groot grondverzet, en het onderwerp uitmaakten van een door Aminor opgezette communicatiestrategie. Aminor afdeling Natuur wordt door slechts één omwonende aangeduid als de eigenaar van de Duivelskuil. De natuurverenigingen Wielewaal en Natuurreservaten, de gemeente, het Vlaams Gewest, ‘de groenen’ en de provincie worden door andere respondenten als vermoedelijke eigenaar genoemd. Opmerkelijk is dat de natuurverenigingen hierbij het meest aantal keren worden vermeld, terwijl ze bij het project Duivelskuil niet zijn betrokken. Kortom, gebrekkige feitelijke kennis gaat hier hand in hand met een vermeende rol van bepaalde actoren.



Figuur 12: Waaraan denken omwonenden en recreanten/passanten bij de naam ‘Duivelskuil’?

De meerderheid van de omwonenden kent niet alleen de naam Duivelskuil of zijn eigenaar niet, maar zegt bovendien nog nooit in het gebied te zijn geweest. Als verklaring hiervoor geeft men aan het gebied niet te kennen of te vermoeden dat het niet toegankelijk is. Niettegenstaande de inspanningen van Ainal afdeling Natuur om het gebied open te stellen voor wandelaars, geven ook de recreanten aan het gebied niet te betreden. De meerderheid van de recreanten staat nochtans positief (19) tot zeer positief (14) tegenover de uitbouw van een natuurreservaat op de betreffende plaats. Negatieve opmerkingen gaan over het gebrek aan toegankelijkheid (“Ze pakken onze vrijheid om in het bos te lopen af”) en het eventueel niet respecteren van traditioneel landbouwgebruik. Ook de omwonenden staan overwegend positief (31) tot zeer positief tegenover een natuurreservaat op betreffende plaats. Toch is het opmerkelijk dat ook bij de omwonenden een grote groep mensen (16/50) negatief denkt over de (vermeende) ontoegankelijkheid van het gebied: “Ik vind het negatief want nu mogen we er niet meer komen”.



Figuur 13: Hoe staan omwonenden en recreanten /passanten tegenover het natuurreservaat ‘de Duivelskuil’?

10.3.2 Spelregels

De Duivelskuil geniet een meervoudig beschermd statuut (zie gebiedsfiche). Planologisch (gewest-plan Turnhout) werd het gebied afgebakend als bosgebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Een belangrijke bijkomende bescherming van de natuurwaarden werd in 1996 voorzien door Europa, door de opname van de Duivelskuil in het Habitatrictlijngebied het Blak, Kievitsheide en Ekstergoor. In april 2000 werd de Duivelskuil bovendien aangeduid als Vlaams natuurreservaat. Voor het overige maakt(e) het gebied geen deel uit van een EIG, natuurinrichtings- of ruilverkavelingsproject, maar het werd door de Vlaamse overheid wel opgenomen in het ontwerp VEN. Als belangrijkste rechtsgrond voor de genomen natuurontwikkelingsmaatregelen verwijst de initiatiefnemer, naast het meervoudig beschermd statuut, naar het eigendomsstatuut. Verder vermeldt de initiatiefnemer dat er vanuit het EIG in en om Turnhout ook een ‘impuls’ uitging voor de ontwikkeling van het natuurreservaat Duivelskuil.

De planologische bestemming als bosgebied van een gedeelte van de Duivelskuil confronteerde de initiatiefnemer met een aantal moeilijkheden bij het uitvoeren van de voorgenomen natuurontwikkelingsmaatregelen, gezien het Bosdecreet (Decreet 13 juni 1990, B.S. 28.9.1990) hier van toepassing was. Concreet ging het om juridische problemen inzake dunningen (het wegnemen van bomen uit een opstand), het verwijderen van de strooisellaag (onverteerd organisch afval op de bosbodem) en extensieve begrazing. De dunningen werden door Aminal afdeling Natuur uitgevoerd met het oog op het creëren van een open bos- en heidestructuur. Afdeling Bos & Groen interpreteerde dit als een ontbossing (niet als een dunning) waardoor er een compensatieplicht zou gelden. Niettegenstaande dit verschil in interpretatie leverde afdeling Bos & Groen toch de vereiste kapmachtiging af en werd de dunning uitgevoerd. Voor het afvoeren van de strooisellaag is eveneens een machtiging van Bos & Groen vereist (Bosdecreet, art. 97), die echter niet werd verstrekt. De oplossing van Aminal afdeling Natuur bestond er vervolgens in om de strooisellaag toch af te halen, maar het strooisel binnen de grenzen van het kadastrale perceel te stockeren. Beide maatregelen, de dunning en het verwijderen van de strooisellaag, vormen een illustratie van de wijze waarop de wetgeving van een belendend beleidsveld (bos) het uitvoeren van natuurontwikkelingsmaatregelen bemoeilijkt. Tegelijkertijd zijn ze een illustratie van het verschil in natuurbeelden (zie 10.3.4) tussen twee afdelingen binnen één administratie (Aminal), en van de wijze waarop deze verschillende natuurbeelden leiden tot een verschil in interpretatie van de vigerende regels. Ook de begrazing met konikspaarden in de Duivelskuil was in strijd met het Bosdecreet. Dit werd geregulariseerd van zodra het gebied werd erkend als Vlaams natuurreservaat en er een beheersplan werd opgemaakt. Opmerkelijk is dat één van de natuurontwikkelingsmaatregelen (het aanplanten van een houtkant) werd uitgevoerd zonder de vereiste vergunning. Hoewel dit concrete voorbeeld niet wordt aangehaald door de landbouwers in hun analyse van de regelgeving, heerst bij sommige landbouwers wel het gevoel dat de overheid geen vergunningen nodig heeft. Dit gevoel wordt afgezet tegen de eigen ervaring dat landbouwers voor alles een vergunning nodig hebben en vaak moeilijkheden hebben om die te verkrijgen: “Als zij dat doen, weinig op tegen eigenlijk. Maar zelf moogt ge eigenlijk niks. Dat is het grote probleem. Als ge dan zelf ook die dingen mocht. Dat is dus niet”.

Diverse actoren (ambtenaren en landbouwers) ervaren de kennis van het juridisch instrumentarium als een probleem, door het permanent wijzigend karakter ervan, de heersende hiaten en de toegenomen complexiteit. De ambtenaren halen deze regelkenmerken aan als demotiverend voor het uitvoeren van hun werk. Het uitblijven van bepaalde gebiedsafbakeningen zoals het VEN/IVON (zie hoofdstuk 5), versterken het vertrouwen in de regelgeving niet en creëert bij de landbouwers en de grondgebruikers rechtsonzekerheid. De ambtenaren zelf geven aan dat hun verwachtingen voor de afbakening van het VEN aanvankelijk hooggespannen waren, maar dat door het uitblijven ervan en de steeds wijzigende ontwerpversies een gevoel van onzekerheid overheerst. Dit gevoel van onzekerheid wordt versterkt door het gemis aan transparantie bij het afbakingsproces.

De afbakening als Habitatrichtlijngebied betekende volgens de ambtenaren wel een belangrijke impuls voor zowel het gebiedsgericht beleid (de droge heide) als het soortgericht beleid (de kamsalamander). De ambtenaren geven tevens aan de Habitatrichtlijn te hanteren als stok achter de deur in onderhandelingen waarin een afweging dient te worden gemaakt tussen natuur en andere (overwegend economische) belangen. Het Europese belang van voorkomende habitats en soorten, en vooral de hieraan gekoppelde Europese bescherming, worden hierbij als argumenten aangehaald. Opmerkelijk is dat geen van de overige actoren (landbouwers, omwonenden, recreanten, jacht) refereert aan de Habitatrichtlijn en haar eventuele gevolgen m.b.t. de Duivelskuil.

10.3.3 Macht

Bij landbouwers, landbouwvertegenwoordigers en ambtenaren werd nagegaan op welk bestuurlijk niveau men de politieke macht percipieert voor toekomstige ontwikkelingen in het gebied. Opmerkelijk is dat door geen enkele landbouwer de gemeente of provincie veel macht wordt aangemeten. De politieke macht voor ontwikkelingen in het gebied bevindt zich volgens de landbouwers veeleer op macro-niveau (V.S. en Europa), waarbij België en Vlaanderen dienen uit te voeren wat elders beslist wordt. De politieke macht van de V.S. wordt gelieerd aan grote macro-economische belangen. De geringe politieke macht die landbouwers Vlaanderen toedichten wordt gekoppeld aan een (overwegend) negatieve evaluatie van minister Dua: “Wat heeft Vlaanderen te betekenen in Europa? Verraatje Dua zal dat niet kunnen redden, mijn gedacht. Ze zal nog wat boterhammen moeten eten eerst. Met stevig beleg. Er mag een halve koe tussen zitten, dat ze een beetje kloek staat”. De meeste landbouwers geven bovendien een negatieve beoordeling van politici als machthebbers. De weinige macht die men toeschrijft aan de lokale overheden, is te verklaren door het geringe belang dat deze overheden momenteel nog hechten aan landbouwers en de landbouwproblematiek: “Vroeger als ze niet met de boeren waren, waren ze niet aan, hé. Nu, als ze met de boeren zijn, zijn ze er niet aan hé”. De macht van de lokale besturen werd vroeger dan ook groter geacht. De landbouwers rond de Duivelskuil zien een machtsverschuiving van lokale overheden naar hogere, in toenemende mate internationale overheden.

In tegenstelling tot de machtsanalyse van de landbouwers situeert de WBE Klei en Zand de meeste macht wél bij de gemeente. Het gaat dan vooral om de autonomie van gemeenten bij het toewijzen van gemeentegronden voor beheer, wat voor de WBE een belangrijk machtsinstrument is. De gemeente wijst haar gronden voor beheer toe aan natuurverenigingen en niet aan de jacht, terwijl de WBE hiervoor vragende partij is.

De ambtenaren geven op de vraag naar de machtspositie van verschillende actoren een onderling afwijkend antwoord. De macht van Europa wordt door de ene ambtenaar gerelativeerd omdat de aanduiding als speciale beschermingszone (HRG) reeds achter de rug is. Voor toekomstige ontwikkelingen ligt de macht voornamelijk op andere bestuurlijke niveaus. Een andere ambtenaar relateert dan weer de macht van de gemeente, omdat er vanuit wordt gegaan dat de gemeente zich voor beleid moet richten op de hogere bestuurlijke niveaus. Over de grote macht van het Vlaamse bestuurlijke niveau zijn de ambtenaren het wél eens. Voor de belangrijke rol van Vlaanderen voor toekomstige ontwikkelingen in het gebied wordt verwezen naar de geplande ruilverkaveling in de buurt van de Duivelskuil en naar het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (zie hoofdstuk 5).

Uit de machtsanalyse door de diverse actoren blijkt dat men niet één dominante actor ziet die de meeste macht bezit om te beslissen over ontwikkelingen in het gebied. In de machtsanalyse van landbouwers, de WBE en de initiatiefnemer wordt veel belang gehecht aan grond. De hoge gronddruk in de streek wordt door landbouwers toegeschreven aan de natuur, de woonuitbreiding en de industrie: “Als ge ziet en hoort wat dat de industrie en de groenen... hoeveel hectaren moeten ze hebben tussen dit en een paar jaar. Die kunnen nog maar aan één ding komen, 't is alleen de landbouw die grond heeft, waar dat ze kunnen aangeraken dus. Van de groenen pakt ge gene af en van de industrie, die kunnen het betalen, dus...”. Landbouwers ervaren deze gronddruk als een bedreiging voor hun bedrijfsvoering in het algemeen en als de oorzaak van problemen inzake mestafzet in het bijzonder.

Vanuit de initiatiefnemer wordt voornamelijk de geringe grondmobiliteit als een probleem voor de uitbouw van het natuurreservaat Duivelskuil ervaren. De geringe grondmobiliteit impliceert, op basis van de overwegende gewestplanbestemming als landbouwgebied, meestal het verder intensifiëren van landbouwactiviteiten (meer glasbouw en boomkwekerijen) en een verder verlies aan natuurwaarden. Beide groepen van actoren (landbouw en natuur) ervaren de gronddruk als een groot probleem en wijzen elkaar aan als medeverantwoordelijke hiervoor. De aankoop van 16 ha rond de Duivelskuil wordt door de ambtenaren als belangrijkste succesfactor opgegeven voor de uitgevoerde natuurontwikkelingsmaatregelen. Ook de erkenning als Habitatrichtlijngebied wordt door de initiatiefnemer als katalysator beschouwd voor het realiseren van natuurontwikkeling. De initiatiefnemer geeft aan dat hierdoor aan de omgeving duidelijk wordt gemaakt dat het gebied een hoge ecologische waarde heeft. Tegelijkertijd verwacht men dat deze erkenning de stijging van grondprijzen zal remmen, omdat de kans op speculeren verkleint. Waar naar het HRG wordt verwezen als machtsargument (hoge ecologische waarde) en als strategisch argument (grondprijzen), valt op dat er niet wordt gewezen op een eventueel verwachte toename van hulpbronnen (o.a. LIFE).

Er werden in de Duivelskuil, bovenop de aankoop van de gronden, door de initiatiefnemer diverse hulpbronnen ingezet voor het realiseren van de natuurontwikkelingsmaatregelen. Naast hulpbronnen (geld, mensen en middelen) voor het uitvoeren van de graaf- en baggerwerken (uitbesteed aan een aannemer), werden door de initiatiefnemer hulpbronnen ingezet met het oog op het voeren van communicatie rond het natuurontwikkelingsproject. Een communicatiestrategie werd vooral opgezet tijdens de uitvoering van de natuurontwikkelingsmaatregelen, via het plaatsen van tijdelijke informatieborden en het organiseren van een actief persbeleid. Diverse kranten (Het Volk, Gazet van Antwerpen, Nieuwsblad en Laatste Nieuws), het gemeentelijk infoblad, Radio 2 omroep Antwerpen en de lokale TV-zender RTV besteedden aandacht aan de natuurontwikkelingswerken in de uitvoeringsfase. Met de gevoerde communicatie beoogde men informatie te verstrekken over de doelstellingen met het oog op het reduceren van eventuele hindermacht (zie 10.4). De betrokken ambtenaren evalueren de gevoerde communicatiestrategie vrij positief, hoewel ze betreuren over te weinig middelen te beschikken voor 'degelijk perswerk'. Na de uitvoering van de werken werd geen communicatiebeleid meer gevoerd. De ambtenaren ervaren nochtans de noodzaak van meer en betere communicatie: "Jaja, heel zeker. Ik vind dat wij te weinig communiceren met de bevolking. Voor een aantal dingen moet dat niet gebeuren, maar voor een aantal, zeker als ge met grote projecten bezig zijt, dan moet dat wel". Als verklaring voor het niet (verder) voeren van een communicatiebeleid verwijzen de ambtenaren naar een gemis aan hulpbronnen. Hierbij wordt zowel gerefereerd aan een gebrek aan tijd, aan voldoende kennis of expertise, als aan geschikt personeel (communicatiemedewerkers) op de eigen buitendienst. Het verspreiden van informatie beperkte zich tot het plaatsen van informatieborden aan de rand van de Duivelskuil. De aandacht voor communicatie bij de uitvoering van de werken wordt door de initiatiefnemer nochtans gezien als een belangrijke verklaring voor het uitblijven van protest. Markant is dat iets meer dan drie jaar na de uitvoering van de werken, omwonenden en recreanten zicht vrijwel niet meer herinneren van de communicatiestrategie.

Van een uitgewerkte communicatiestrategie op doelgroepniveau is in de Duivelskuil geen sprake geweest. Aminor afdeling Natuur werkte het project autonoom uit, zonder actieve betrokkenheid van overige actoren. Ook de bevroegde organisaties (landbouworganisaties, WBE, natuurverenigingen) hebben geen strategie omtrent de Duivelskuil opgezet. Deze organisaties namen zelfs geen standpunt in over een reservaat op deze plaats, noch over de genomen natuurontwikkelingsmaat-

regelen. Over het inzetten van hulpbronnen uit protest tegen of ter ondersteuning van het project is bij geen van de overige actoren (andere dan Aminor afdeling Natuur) sprake.

10.3.4 Discours

De initiatiefnemers verwijzen naar het belang van beleidsdiscoursen en een politiek draagvlak voor het realiseren van (natuurontwikkelings)projecten. Dit beleidsdiscours wordt als stimulerend ervaren voor zover uit diverse beleidsdocumenten (structuurplan, provinciaal structuurplan, ontwerp VEN) een politieke consensus blijkt omtrent de ontwikkeling van natuur in een gebied. Elkaar niet tegensprekende beleidsdiscoursen versterken elkaar en bieden duidelijkheid aan alle actoren welke intenties de overheid heeft met gebieden als de Duivelskuil. Wanneer, daarentegen de geformuleerde oppervlakte doelstellingen inzake natuur en de vooropgestelde timing van afbakening en realisatie van bijvoorbeeld het VEN, het onderwerp worden van publieke meningsverschillen tussen diverse politici, werkt dit de motivatie van ambtenaren niet in de hand. Die publieke meningsverschillen leiden niet alleen tot onzekerheid bij de ambtenaren die verondersteld worden het beleid uit te voeren, maar vooral ook bij de actoren waarmee de ambtenaren geconfronteerd worden bij het uitvoeren van de projecten.

De Duivelskuil wordt door de buitendienst Antwerpen van Aminor afdeling Natuur beschouwd als een pilootproject inzake natuurontwikkeling. De ambtenaren vermelden bij de uitvoering van de natuurontwikkelingsmaatregelen niet alleen geconfronteerd te zijn met een gebrek aan ervaring, maar ook met een gebrek aan kennis (o.a. gemis aan zaakbankanalyse). Met de uitvoering van het project werd door Aminor afdeling Natuur vormgegeven aan het sedert begin jaren '90 dominante natuurontwikkelingsdiscours binnen het Vlaamse natuurbeleid (zie hoofdstuk 5). Het sterk natuurwetenschappelijke natuurbeeld dat door de ambtenaren wordt gehanteerd, is gebaseerd op terreinbezoeken aan gelijkaardige Nederlandse projecten en op literatuurstudie. Als belangrijke inspiratiebron voor het begrazingsproject met koniksparden wordt verwezen naar de Nederlandse Stichting Ark.

De bij de realisatie van de natuurontwikkelingsmaatregelen in de Duivelskuil dominante natuurbeelden en de hierop geënte natuurbeheersvisie (begrazing, dunning) leidden zowel intern als extern tot enige scepsis. Intern, binnen Aminor afdeling Natuur, leidde vooral de begrazing met koniksparden tot meningsverschillen. Deze meningsverschillen betroffen vooral de keuze voor grote grazers en de begrazingsdruk. De geringe oppervlakte van het natuurreserveaat, met het risico op overbegrazing, werd aangehaald als tegenargument voor het begrazingsproject. De meningsverschillen betroffen in hoofdzaak de oplossingsrichtingen (te voeren beheer), veeleer dan de probleemdefinitie (te beschermen natuurwaarden).

Extern legden de natuurontwikkelingsmaatregelen een verschil in discours (natuurbeelden) bloot tussen diverse actoren, en dit zowel in probleemdefinitie als in oplossingsrichtingen. De afgravingen en de dunning van het bosbestand illustreerden niet alleen een belangrijk verschil in natuurbeelden tussen afdeling Natuur en afdeling Bos & Groen, maar evenzeer tussen afdeling Natuur en bepaalde omwonenden, recreanten en landbouwers. Het belang van verschillende natuurbeelden bleek volgens de initiatiefnemer voornamelijk tijdens de uitvoering van de werken: "Ze (omwonenden en recreanten) konden er niet aan uit dat ge aan 't bomen kappen waart, met kranen grond aan 't afgraven en dat allemaal voor de natuur. 'Jongens, met wat zijn die in godsnaam bezig?'. Ze dachten gewoonweg dat ge ze voor de aap aan 't houden waart". Uit het discours van recreanten/

passanten sprak ongeloof en twijfel, die volgens de initiatiefnemer in belangrijke mate werden weggenomen zodra er informatie werd verstrekt.

Uit de bevraging van omwonenden en recreanten bleek een gebrek aan kennis omtrent de Duivelskuil en de natuurontwikkelingsmaatregelen, terwijl de werken gepaard gingen met een groot grondverzet. Slechts 3 omwonenden hadden het over biotoopherstel en ontbossing en 13 recreanten wisten dat de genomen maatregelen de bedoeling hadden 'natuur te creëren': "Ze hebben ontbost en het gebied gekuist met de bedoeling het terug te maken zoals vroeger". Er werden bij de omwonenden en recreanten slechts weinig negatieve bemerkingen genoteerd omtrent de uitgevoerde ontbossing en de afgravingen. De negatieve bemerkingen betroffen vrijwel uitsluitend het gebrek aan toegankelijkheid.

Van de zes bevroegde landbouwers staan er vier veeleer negatief tegenover het natuurreservaat Duivelskuil, één neutraal en één veeleer positief. Deze laatste stelt dat de locatie voor de landbouw toch waardeloos was, waardoor het inrichten van een natuurreservaat niet als een probleem wordt ervaren. In het discours van de landbouwers wordt veel aandacht besteed aan de ontoegankelijkheid van het gebied. Expliciet of tussen de regels wordt dit gekoppeld aan het gegeven dat de aankoop en het beheer met gemeenschapsgeld gefinancierd worden: "Ge moogt er niet meer in, dat is een privé-tuin van een paar mensen, die daar wel in mogen, die met geld van de staat daar een stuk grond kopen en daar een groot plakkaat hangen met verboden toegang". Verder worden bezwaren geuit tegen het al dan niet gevoerde beheer. Hierbij is duidelijk dat landbouwers andere ('functionele') natuurbeelden hanteren dan de initiatiefnemer ('wildernis'). De landbouwers praten in termen van 'vuiligheid' en 'smeerlapperij' wanneer ze het over het natuurreservaat hebben. Hiermee verwijzen ze naar de vroegere situatie, toen de gronden nog door de landbouw onderhouden werden en net lagen. De 'slecht onderhouden' gronden worden gezien als een bedreiging voor de eigen landbouwgronden (distels, muskusratten), wat de landbouwers schrik inboezemt. Bedreigingen voor het eigen gebruik schuilen evenzeer in bijkomende beperkingen die worden opgelegd voor landbouwgebruik in de buurt van het natuurreservaat. Bovendien leeft bij de landbouwers de schrik dat het natuurreservaat verder zou uitbreiden.

De wijze waarop in het discours van de initiatiefnemer naar vroeger wordt verwezen onthalen de landbouwers op veel scepsis en kritiek. Het beoogde herstel van vroegere natuurwaarden (heide, ven) strookt niet met het eigen referentiekader van de landbouwers over hoe het vroeger was. Bovendien gaat het volgens de landbouwers in tegen het eeuwenlange mensenwerk om de Abtsheide (naam voor de ruimere omgeving, DB) vruchtbaar te maken: "En dan nu in ene keer komen daar mensen die wat letters gegeten hebben en die zeggen nee, dat moet terug gelijk dat 't vroeger was. 't Moet terug wildernis worden, ik denk dat er terug distels moeten gaan groeien en vuiligheid. En dat versta ik niet". Het afgraven van de vruchtbare grond gaat in tegen de vigerende boerenlogica en stuit bij een aantal landbouwers op veel onbegrip: "Dat versta ik al niet. Ik versta al niet allé, wat is de bedoeling daarvan, van zoiets? Daar is mijn verstand, boerenverstand te klein voor". Het grote verschil in gehanteerde natuurbeelden tussen landbouwers en de initiatiefnemer blijkt ook uit de reacties ten aanzien van de uitgevoerde dunningen. Het verwijderen van het hout wordt door diverse landbouwers beschouwd als het vernietigen van natuur: "Het zijn eigenlijk groene jongens zoals ze zeggen, maar ze hebben de helft van het bos laten wegruimen". Het feit dat er voor het beheer gekozen werd voor begrazing met koniksparden en dit het gehele jaar rond, roept bij de landbouwers vragen op inzake dierenwelzijn: "Als ge dan die paarden nu ziet staan, die zwemmen wel, want die hebben geen droge plaats meer om te gaan liggen". Bovendien vermelden

twee landbouwers en de WBE dat de begrazing beter met dieren van omliggende landbouwers zou gebeuren. Op deze wijze zou er niet alleen een mogelijkheid zijn tot samenwerking, maar ook tot kennisinbreng van landbouwers. Samengevat, wordt in het discours van landbouwers zowel gerefereerd aan cognitieve aspecten (kennisinbreng), ethische aspecten (dierenwelzijn) als esthetische aspecten (vernietigen van natuur). Vanuit de WBE wordt de grote begrazingsdruk met konikspaar- den dan weer schadelijk geacht voor het wildbestand. Door overbegrazing verdwijnt immers de “dekking voor het wild”, aldus de woordvoerder van de WBE.

In het discours van de landbouwers wordt ook expliciet gerefereerd aan het discours van de initiatiefnemer, die geassocieerd wordt met de ambtenarij in het algemeen. Landbouwers hebben het over een ‘ambtenares’ taalgebruik en wijzen op een toegenomen complexiteit van wet- en regelgeving, wat zijn vertaling vindt in een steeds moeilijker wordend discours: “Ja, in plek van dat daar gewoon in boerentaal op te zetten. Dan verstond dat iedereen, hé. Nen slimme, zowel als nen lompe”. Het complexe taalgebruik boezemt wantrouwen in. Diverse landbouwers zeggen weinig of geen vertrouwen te hebben in de ambtenarij in het algemeen. Als belangrijke reden voor hun negatieve houding voor de Duivelskuil in het bijzonder, geven drie landbouwers aan geen vertrouwen te hebben in de initiatiefnemer die men woordbreuk aanwrijft. Eerder gedane beloftes (grondgebruik, afname van ‘zwarte grond’) zijn volgens deze landbouwers door Aminimal afdeling Natuur niet nagekomen, en twee landbouwers zagen een gebruiksovereenkomst opgezegd (zie 10.3.1).

10.3.5 Typering van het ‘duivels-arrangement’

Hiervoor is een beschrijving gegeven van de ontwikkeling van het beleid rondom het natuurontwikkelingsproject Duivelskuil. Voor deze analyse van de organisatorische (actoren, regels, macht) en inhoudelijke (discours) vormgeving van het arrangement dat zich rond de Duivelskuil (‘duivels-arrangement’) ontwikkelde, is uitgegaan van vier analytisch onderscheiden dimensies. Hieronder worden per dimensie de belangrijkste ontwikkelingen en kenmerken samengevat. Waar mogelijk is ook aangegeven hoe de verschillende dimensies op elkaar inwerken, c.q. hoe de ene verandering de andere induceert.

Dimensies	Kenmerken van het 'duivels-arrangement'
Actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Landbouwers en jagers als traditionele, vrijwel exclusieve gebruikers • Overheid (Aminal afdeling Natuur) als nieuwe en vrijwel autonoom handelende actor • Aminal afdeling Natuur als weinig tot niet bekende actor bij overige actoren • Beperkt belang van 'supporting' en afwezigheid van 'challenging coalitions' • Belangrijke rol van sleutelfiguur bij afdeling Natuur • Belang informele contacten sleutelfiguur • Gemis aan samenwerking landbouw-natuur • Geschonden vertrouwen tussen landbouwers en Aminal afdeling Natuur • Beperkte samenwerking met WBE
Regels	<ul style="list-style-type: none"> • Wijzigende wet- en regelgeving leidt tot een meervoudig beschermd statuut van de natuurwaarden in de Duivelskuil • Toegenomen belang Europese regelgeving • Meervoudig beschermd statuut leidt tot toename beperkingen gebruikers (vnl. landbouw) • Meervoudig beschermd statuut leidt tot spanningen tussen regelgeving • Wetgeving belendend beleidsveld (bosdecreet) als belemmering voor natuurontwikkeling • Vermeende ongelijkheid inzake wet- en regelgeving (en handhaving) tussen landbouw en natuur • Gedeelde ervaring (landbouw én natuur) van (rechts)onzekerheid door toegenomen complexiteit en steeds wijzigend karakter • Perceptie van toegenomen ontoegankelijkheid als belangrijke verschuiving in spelregels
Macht	<ul style="list-style-type: none"> • Overheid als initiatiefnemer (top-down) én autonome uitvoerder • Aminal afdeling Natuur wordt niet aangeduid als dominante machtsfactor • Belangrijke inzet hulpbronnen (geld, mensen, middelen) door Aminal afdeling Natuur • Ervaren tekort aan hulpbronnen voor communicatiebeleid bij Aminal afdeling Natuur • Geen inzet van hulpbronnen (steun of protest) door overige actoren • Groeiende hoeveelheid hulpbronnen Aminal afdeling Natuur (grond, geld) versus afname hulpbronnen (grond) jacht (WBE) • Vrij unanieme perceptie (natuur, landbouw) van machtsverschuiving van lokale naar hogere bestuurlijke niveaus • Afwijkende machtsperceptie WBE (grote macht lokaal bestuur) • Geen koppeling aan Europese SBZ en (verwachte) toename hulpbronnen. • Europese bescherming wordt door de initiatiefnemer wel gehanteerd als machts- en strategisch argument • Grond als belangrijke machtsfactor (landbouw, jacht, natuur)
Discours	<ul style="list-style-type: none"> • Implementatie van dominant discours Europees en Vlaams natuurbesluit door Aminal afdeling Natuur • Intern (Aminal) verschil in visie inzake oplossingsrichtingen • Dominantie van natuurwetenschappelijke natuurbesluiten bij de initiatiefnemer in tegenstelling tot ruimere natuurbesluiten overige actoren • Extern (overige actoren) verschil in probleemdefinitie én oplossingsrichtingen • Elkaar tegensprekende natuurbesluiten landbouw ('functioneel') en natuur ('wildernis') • Gebrek aan aandacht voor verschillende natuurbesluiten bij communicatie • Onverstaanbaar discours van initiatiefnemer ('ambtenares') voor overige actoren • Belang van casus-overstijgende discourses, in het bijzonder beleidsdiscourses (bv. VEN, Structuurplanning) • Onzekerheid bij ambtenaren én overige actoren ten gevolge van elkaar tegensprekende beleidsdiscourses en een gemis aan politiek draagvlak

10.4 Structurele ontwikkelingen?

In hoofdstuk 2 werd een beschrijving gegeven van enkele belangrijke structurele ontwikkelingen. Zo werd stilgestaan bij de in de theorie gesuggereerde verschuiving van government naar multi-actor en multi-level governance en bij de verhoogde aandacht voor een meer interactief beleid. In deze laatste paragraaf wordt nagegaan in hoeverre de casus Duivelskuil indicaties geeft voor deze gesuggereerde verschuivingen.

Ten eerste is het duidelijk dat er in de casus Duivelskuil geen sprake is van meer interactieve vormen van beleidsvoering. De natuurontwikkelingsmaatregelen worden vrijwel autonoom uitgewerkt door de buitendienst Antwerpen van Aminoal afdeling Natuur. De initiatiefnemer doet hiervoor geen beroep op samenwerking met overige actoren, terwijl bepaalde actoren (landbouwers, WBE) nochtans vragende partij zijn (of waren) om betrokken te worden bij het beheer. Voor de landbouwers dient dit wel te worden genuanceerd omdat daar twee strekkingen vallen te onderscheiden. Enerzijds zijn er landbouwers die niet wensen geïnformeerd te worden over, laat staan betrokken te worden bij natuurontwikkelingsmaatregelen: “Ge hebt er toch geen medezeggenschap in. Eigenlijk wil ik er geen medezeggenschap in, want ik vind dat geldverkwisting”. Als belangrijk argument wordt door deze landbouwers de autonomie van de eigenaar aangedragen. Anderzijds willen sommige landbouwers wel degelijk geïnformeerd worden en zijn zij geïnteresseerd in eventueel (mede-)gebruik van gronden.

In de casus Duivelskuil is slechts in zeer geringe mate sprake van draagvlakstrategieën. De initiatiefnemer verwijst wel naar het belang van communicatie voor het reduceren van hindermacht. Maar naast dit instrumentele argument wordt niet gerefereerd aan een inhoudelijk of moreel argument voor het al dan niet inzetten van draagvlakstrategieën. Bovendien komt de initiatiefnemer in de casus Duivelskuil slechts in één fase van het natuurontwikkelingsproject (de uitvoering) toe aan het laagste ambitieniveau inzake participatie, namelijk het verspreiden van informatie. De verklaring hiervoor is een gemis aan hulpbronnen (mensen, middelen, expertise) terzake bij Aminoal afdeling Natuur, maar natuurlijk ook het ontbreken van de noodzaak verder te gaan, bij gebrek aan tegenstand.

In de Duivelskuil is geen sprake van multi-actorbeleid. Ook met de natuurverenigingen Wielewaal of Natuurreservaten is er niet echt sprake van samenwerking. De enige vorm van samenwerking is een jaarlijkse gidsbeurt in de Duivelskuil voor de Wielewaal. Zowel de Wielewaal als Natuurreservaten stellen (heel) positief te staan tegenover het project, dat door Natuurreservaten als complementair wordt beschouwd aan de eigen projecten op het grondgebied van de gemeente Lille in dezelfde beekvallei. Eerder dan van samenwerking of participatie is er sprake van complementariteit, ingegeven door een op een gebiedsafbakening gebaseerde taakverdeling tussen overheid (Aminoal afdeling Natuur) en terreinbeherende verenigingen.

Van multi-level aspecten is er evenmin sprake in de casus Duivelskuil. Het gebied geniet weliswaar zowel regionale (o.a. Vlaams natuurreservaat) als internationale (HRG) beschermingsstatuten, maar in de praktijk is het gevoerde beleid een vrijwel uitsluitend Vlaamse aangelegenheid (Aminoal afdeling Natuur). Europa blijft hier, behoudens in de regelgeving en in het door Aminoal afdeling Natuur gehanteerde discours, als actor afwezig.

Inzake verticale doorwerking van beleid, van hogere naar lagere bestuurlijke niveaus beklagt één

ambtenaar er zich over dat dit vaak een probleem stelt. Voornamelijk de doorwerking van de Vlaamse regelgeving inzake natuur en ruimtelijke ordening naar lokale besturen vormt een probleem, waarbij lokale besturen het Vlaamse beleid niet of gebrekkig implementeren.

Van een evolutie van government naar governance zijn er in de casus Duivelskuil geen indicaties. De Duivelskuil vormt een voorbeeld van een klassiek overheidsgestuurd top-down project.

'Want uiteindelijk zijn wij diegene die het in het terrein moeten afdwingen. En zijn wij diegene die naar de parketten de processen verbaal moeten gaan verantwoorden. En dan moeten we vaak vaststellen dat we wel een schoon schoendoos hebben, maar dat, als we ze open doen, dat er geen schoenen van Ambiorix inzitten, maar een paar badslippers van Brantano hé. Dat is het probleem.

Als ik het zo plastisch mag uitdrukken.' (ambtenaar)



Hoofdstuk 11

Besluiten uit de meervoudige casestudy

11.1 Inleiding

In de hoofdstukken 7, 8, 9 en 10 is op basis van de beleidsarrangementenbenadering een analyse gemaakt van vier natuurontwikkelingsprojecten in Vlaanderen. Hierbij is aandacht besteed aan de wisselwerking tussen strategisch handelende actoren (strategische analyse) enerzijds en aan structurele ontwikkelingen (institutionele analyse) anderzijds. In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit voorgaande analyses naast elkaar geplaatst en met elkaar vergeleken, met het oog op het formuleren van een aantal casusoverstijgende bevindingen. Hoofdstuk 11 kan dan ook worden beschouwd als het besluit van de meervoudige case-study zoals beschreven in de hoofdstukken 7 tot 10.

Eerst wordt aandacht besteed aan de diverse dimensies zoals onderscheiden binnen de beleidsarrangementenbenadering (11.2). Zo zal worden nagegaan welke actoren en welke coalities op welke wijze een rol spelen in de onderzochte cases (11.2.1). Vervolgens wordt beschreven welke (veranderende) kenmerken de spelregels vertonen in de diverse gebieden en welke mechanismen hierachter schuilen (11.2.2). Nadien wordt aandacht besteed aan parallellen en verschillen in de machtsanalyses van de diverse cases (11.2.3) én aan het vóórkomen van concurrerende discoursen of discourscoalities (11.2.4). Bij de beschrijving van de onderscheiden dimensies zal waar mogelijk verwezen worden naar de wisselwerking tussen deze dimensies onderling.

Ten tweede (11.3) wordt nagegaan of de aanwijzingen tot structurele ontwikkelingen in de richting van multi-actor en multi-level governance, zoals beschreven in hoofdstuk 2, al dan niet worden bevestigd in de onderzochte cases. Anders gezegd, in welke mate geven de onderzochte cases een indicatie van de in hoofdstuk 2 geschetste ontwikkelingen of zijn ze daarmee eventueel juist in tegenspraak?

11.2 Strategische analyse

11.2.1 Actoren

Met de uitbouw van een natuurreservaat verschijnen in de onderzochte gebieden niet alleen nieuwe actoren, maar worden bestaande coalities beïnvloed en ontstaan er eveneens nieuwe coalities. Op de mate waarin en de wijze waarop deze verschuivingen tussen actoren en hun onderlinge interferenties een indicatie vormen voor meer structurele ontwikkelingen, wordt uitvoeriger ingegaan in de laatste paragraaf (11.3).

Het verschijnen van nieuwe actoren.

De betrokken gebieden vormden vóór de start van de respectievelijke reservatenprojecten het vrijwel exclusieve domein van bepaalde actoren: landbouwers (UP, TV), jagers (HB) of beide (DK). Overige actoren, zoals omwonenden, genoten vaak een aantal niet geschreven privileges ('exclusief toegangsrecht').

Met de uitbouw van natuurreservaten verschijnen in alle cases nieuwe actoren. In eerste instantie gaat het hierbij om de initiatiefnemers Natuurreservaten (HB, UP en TV) en Aminal afdeling Natuur en/of VLM (DK, TV en UP), die als eigenaar en/of beheerder gronden verwerven en natuurontwikkelingsmaatregelen voorbereiden en uitvoeren in de betrokken gebieden. Opmerkelijk is dat door het

instellen van natuurinrichtingsprojecten in twee van de onderzochte cases (UP en TV), de overheid pas als actor optreedt nadat eerder door de vereniging Natuurreservaten initiatieven werden ontwikkeld. Deze vereniging treedt in beide cases op als voorloper van de overheid. Via pionierswerk werd zowel in de Uitkerkse Polder als in het Turnhouts Vennengebied door deze vereniging gestart met de uitbouw van een natuurreservaat of het uitvoeren van natuurontwikkelingsmaatregelen. Het voor vele actoren tot dat moment abstracte natuurbeleid, krijgt door toedoen van deze actor voor het eerst concreet vorm. Op deze wijze krijgen bijvoorbeeld voor landbouwers aanvankelijk abstracte bedreigingen zoals de GHS een tastbare betekenis. Lokale vrijwilligers van Natuurreservaten vormen in de hoogtijdagen van het conflict rond MAP en GHS (zie hoofdstuk 5) dan ook het doelwit van protestacties.

In het zog van de initiatiefnemers (overheid en Natuurreservaten) komen in tweede instantie nog nieuwe actoren zoals wetenschappelijke onderzoekers, natuurliefhebbers en recreanten. Landbouwers typeren deze nieuwe actoren als ‘groenen’ (natuurverenigingen en -liefhebbers), ‘bureau mensen’ (ambtenaren en onderzoekers) en ‘stadsmensen’ (recreanten) die alle als indringers worden gezien. In deze context is het grote aantal landbouwers dat in de Uitkerkse Polder verwijst naar een toegenomen (sociale) controle zeer opvallend. Alleen in de casus Heidebos wordt hieraan nog door één landbouwer gerefereerd (zie bijlage 6). De verklaring hiervoor is het gemis aan vertrouwen tussen beide groepen van actoren dat voornamelijk in de Uitkerkse Polder heerst. De introductie van al deze nieuwe actoren impliceert voor alle cases veranderende spelregels (11.2.2), én de introductie van nieuwe hulpbronnen met een verschuiving van macht (11.2.3) tot gevolg. Maar eerst wordt ingegaan op het ontstaan van nieuwe coalities.

Het ontstaan van nieuwe coalities.

De mate waarin er nieuwe coalities ontstaan, varieert sterk per casus en dit zowel aan de zijde van de initiatiefnemer (supporting coalitions) als aan de zijde van eventuele opposanten (challenging coalitions). De Duivelskuil onderscheidt zich duidelijk van de overige cases. Aan de zijde van de initiatiefnemer (Aminal afdeling Natuur) is er amper sprake van coalities of netwerkvorming. Het project wordt vrijwel autonoom uitgevoerd door de overheid (zie 11.3). In de door Natuurreservaten aangestuurde projecten is er meer sprake van (aanzetten tot) netwerkvorming. De rond de natuurreservaten gevormde netwerken in de Uitkerkse Polder en het Turnhouts Vennengebied lijken hierbij duidelijk gescheiden van (en tot op zekere hoogte zelfs het spiegelbeeld van) de netwerken rond landbouwers. De Duivelskuil onderscheidt zich niet alleen door het ontbreken van ‘supporting coalitions’, maar eveneens door het ontbreken van ‘challenging coalitions’. De Duivelskuil vormt voor de middenveldorganisaties (WBE, landbouworganisaties) en omwonenden een non-issue. Van de overige cases is het Heidebos de enige casus waar de uitbouw van een natuurreservaat en de genomen natuurontwikkelingsmaatregelen de aanleiding vormden voor het sluiten van een nieuwe coalitie tegen het natuurreservaat (challenging coalition): de vereniging Mensen van Nature. In het Turnhouts Vennengebied en de Uitkerkse Polder is veeleer sprake van het versterken van bestaande coalities rondom de landbouw, dan van het ontstaan van nieuwe coalities. Uit de casusanalyse van het Heidebos blijkt dat de nieuw gevormde coalitie een veeleer tijdelijk karakter had en voornamelijk steunde op één sleutelfiguur. Niettemin is het belang van deze vereniging nauwelijks te onderschatten. Zo stuurde ze het strategisch handelen (draagvlakstrategieën) van de initiatiefnemer in sterke mate in de richting van meer aandacht voor informatieverstrekking, meer overleg met actoren en meer aandacht voor eigen netwerkvorming. Terwijl het project in het Heidebos een vrij jong project is (1996), slaagden de initiatiefnemers er niettemin in een omvangrijk netwerk uit te bouwen met politici, ambtenaren, middenveldorganisaties en media.

Van een structurele participatie in het beheer van het Heidebos is evenwel geen sprake. Hierin onderscheidt het Heidebos zich niet van het Turnhouts Vennengebied en de Uitkerkse Polder. In deze laatste cases wordt door de initiatiefnemers gestreefd naar vormen van samenwerking met landbouwers via gebruiksovereenkomsten. Landbouwers interpreteren deze overeenkomsten als strategische coalities. Via het afsluiten ervan houdt men niet alleen grond in (beperkt) landbouwgebruik, maar verhindert men ook dat andere gebruikers (bv. landbouwers van buiten de regio) deze grond innemen. Het werken met gebruiksovereenkomsten kan worden gezien als een voorbeeld van nieuwe vormen van samenwerking tussen landbouwers en initiatiefnemers, met nieuwe interdependenties tot gevolg. De beoordeling ervan varieert sterk in de Uitkerkse Polder en het Turnhouts Vennengebied, en lijkt in belangrijke mate afhankelijk van het al dan niet aanwezig zijn van vertrouwen tussen de betrokken actoren onderling (zie hierna: 11.2.3). Een gemis aan onderling vertrouwen én ethische bezwaren lijken dan weer aan de basis te liggen van de moeilijke verhouding met de jacht. In alle cases zijn de WBE's vragende partij voor samenwerking, terwijl er slechts in twee cases (HB, DK) sprake is van vormen van beheersjacht. De vigerende regelgeving bemoeilijkt overigens de samenwerking tussen beide actoren (zie hierna: 11.2.2).

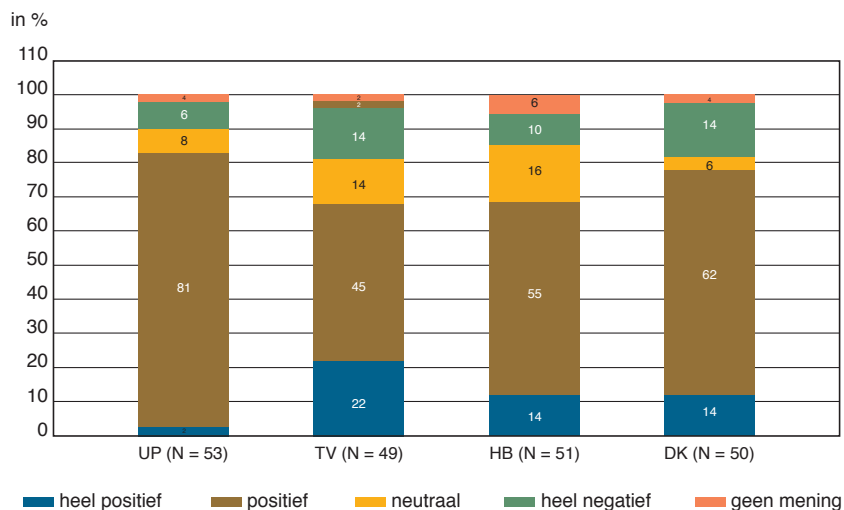
Het eroderen van bestaande coalities.

Door het aangaan van een vorm van samenwerking met de initiatiefnemers (Natuurreservaten of overheid), ontstaan niet alleen nieuwe coalities, maar komen bestaande coalities ook onder druk te staan. Voornamelijk in de Uitkerkse Polder leidde het al dan niet afsluiten van gebruiksovereenkomsten in aanvang tot hevige discussies bij landbouwers onderling. Deze discussies, samen met de vaststelling van landbouwers dat de ondernomen acties tegen het natuurreservaat Uitkerkse Polder niet het verhoopte resultaat opleverden, droegen bij tot het eroderen van de bestaande landbouwcoalities. Verder dragen ook andere ontwikkelingen in alle cases bij tot het eroderen van deze coalities. Zo is er de verminderde aandacht van de eigen vakorganisaties voor deze gebieden, die immers vanuit het centrale niveau als verloren worden beschouwd voor de landbouw. Hiernaast is er het verminderde electorale belang van landbouwers, met een gereduceerd (lokaal) politiek draagvlak tot gevolg. In de onderzochte cases blijkt het grote belang van een netwerk van landbouwers en lokale politici. De natuurontwikkelingsmaatregelen werden in alle cases uitgevoerd op het grondgebied van gemeenten waar gelijkaardige netwerken niet sterk (meer) zijn. Dit vormt niet alleen een illustratie van het belang (de macht) van gelijkaardige netwerken, maar eveneens van het belang (de macht) van lokale politici. Tenslotte liggen ook structurele ontwikkelingen in het internationaal landbouwbeleid, die de concurrentie tussen landbouwers onderling de voorbije decennia sterk hebben opgevoerd, aan de basis van het eroderen van landbouwcoalities.

De afwezige omwonende?

In de cases is amper sprake van participatie door omwonenden (zie 11.3). In de Duivelskuil kan zelfs worden gesproken van de afwezige omwonende. Omwonenden worden op generlei wijze betrokken bij de uitbouw of het beheer van het natuurreservaat. In de Uitkerkse Polder en het Turnhouts Vennengebied worden omwonenden met het instellen van natuurinrichtingsprojecten met klassieke instrumenten (hoorzittingen, openbaar onderzoek), nog enigszins betrokken. Bij de door Natuurreservaten ontwikkelde initiatieven (UP, HB en TV) wordt gewerkt met een lokale afdeling van vrijwilligers. Gerichte acties naar omwonenden, andere dan de eigen vrijwilligers, komen ook hier nauwelijks voor. Opmerkelijk is de relatief grote aandacht hiervoor in het Heidebos, aangestuurd door de vereniging MvN. Toch is ook in dit gebied slechts sprake van draagvlak in een passieve betekenis (zie hoofdstuk 3).

Een vergelijking van de houding van omwonenden tegenover de nabijgelegen natuurreservaten leidt tot een aantal belangrijke vaststellingen.



Figuur 14: Houding omwonenden tegenover natuurreservaat

Ten eerste staan de omwonenden overwegend positief ten opzichte van het nabijgelegen natuurreservaat. Slechts één respondent formuleerde heel negatief te staan (zie figuur 14). Ten tweede valt op dat er géén significante verschillen worden vastgesteld tussen de diverse cases. Dit is opmerkelijk omdat het Turnhouts Vennengebied (Klein Kuylen) en het Heidebos mee werden geselecteerd omdat de initiatiefnemers draagvlakproblemen bij omwonenden signaleerden. De Duivelskuil werd dan weer geselecteerd als ‘voorbeeldproject’ waar geen problemen werden gesignaleerd. Het gesignaleerde NIMBY-syndroom (HB en TV) kan niet worden veralgemeend en lijkt zich te beperken tot een minderheid (gemiddeld ca. 12%) van de omwonenden. In de Duivelskuil neemt een groter aandeel van de omwonenden een negatieve houding aan tegenover het reservaat dan in het Heidebos, waar de misnoegdheid van sommige omwonenden nochtans leidde tot het oprichten van een tegenreactie (zie hiervoor). Gezien de geringe betrokkenheid van omwonenden kan echter bezwaarlijk van een ‘tegenbeweging’ worden gesproken.

Nadat geen significante verschillen werden vastgesteld tussen de diverse cases, is in alle cases nagegaan bij de omwonenden (en recreanten) of er significante verbanden zijn tussen houding en socio-economische kenmerken (geslacht, leeftijd en scholingsgraad) zoals eerder vastgesteld in sociaal-wetenschappelijk onderzoek (zie hoofdstuk 3). Er zijn indicaties dat de houding ten opzichte van natuurreservaten bij de omwonenden verschilt naargelang de leeftijd en de scholingsgraad. Jongere mensen (<35) en hoger geschoolden (secundair onderwijs +) zouden relatief gezien positiever staan ten opzichte van de nabijgelegen natuurreservaten. Deze bij de omwonenden vastgestelde indicatie voor significante verbanden tussen leeftijd en houding, wordt niet bevestigd bij de recreanten. De indicatie voor significante verbanden tussen scholingsgraad en houding wordt wel bevestigd. Deze vaststelling kan een belangrijke verklaring leveren voor de communicatieproblemen én voor de heersende misvattingen. Niet alleen wordt in de diverse cases vastgesteld dat er vaak een gemis is aan communicatie met omwonenden (zie 11.3), maar evenzeer dat het door

de initiatiefnemers gevoerde discours wordt gedomineerd door natuurwetenschappelijke natuurbeelden (zie 11.2.4). In die zin is er in alle cases sprake van een discourscoalitie tussen overheid (VLM, Aminimal) en Natuurreservaten. De natuurbeelden van de initiatiefnemers en het door hen gehanteerde jargon worden niet door alle overige actoren (op dezelfde wijze) begrepen.

Echte en vermeende coalities.

Naast reële coalities lijken in alle cases ook vermeende coalities een belangrijke rol te spelen bij de perceptie ten aanzien van natuurreservaten. Door landbouwers, landbouworganisaties en omwonenden worden natuurverenigingen en de overheid als een belangrijke coalitie gezien. De overheid wordt in dit verband ingevuld als politici (lokaal of Vlaams), de politieke partij AGALEV (actueel: Groen!, DB) en de administratie (VLM en Aminimal). Al deze actoren, samen met de natuurverenigingen, worden in wisselende combinaties door diverse actoren beschouwd als één coalitie ('de groenen'), ook al is er in de cases feitelijk geen (DK, HB) of nauwelijks (UP,TV) sprake van gelijkaardige coalities.

In dit verband is het opvallend dat Aminimal afdeling Natuur, de beheerder van de Vlaamse natuurreservaten Duivelskuil en Turnhouts Vennengebied/Klein Kuylen, nauwelijks bekend is bij de omwonenden. Het gegeven dat de terreinbeherende verenigingen (Wielewaal en Natuurreservaten) in deze cases evenveel worden vermeld als eigenaar/beheerder als de feitelijke eigenaar/beheerder, illustreert dat omwonenden geen duidelijk zicht hebben op het onderscheid tussen terreinbeherende verenigingen en de overheid. Het vaak in één adem vermelden van beide actoren als eigenaar/beheerder ('de groenen') wijst op een belangrijke perceptie van het bestaan van een hechte coalitie tussen beide. In de door Natuurreservaten beheerde gebieden is de beheerder beter bekend. Opvallend is wel dat in twee gebieden (UP en HB) het reservaat door een aanzienlijk deel van de omwonenden, veeleer wordt geassocieerd met een persoon ('de conservator') dan met de beherende vereniging. De impact van deze sleutelfiguren op de meningsvorming en het strategisch handelen van actoren mag niet worden onderschat (zie hierna). Naast de omwonenden refereren ook de landbouwers niet alleen aan reële coalities, maar evenzeer aan vermeende coalities. Deze vermeende coalities bepalen in belangrijke mate hun houding en strategisch handelen. Zo wordt bijvoorbeeld in de Uitkerkse Polder de houding van landbouwers ten opzichte van de VLM/Aminimal mee bepaald door de idee van netwerkvorming tussen de VLM/Aminimal en Natuurreservaten. Uit de casusanalyse blijkt echter dat er tussen deze laatste actoren vaak belangrijke meningsverschillen en zelfs spanningen zijn (zie 11.3).

11.2.2 Spelregels

In hoofdstuk 4 werd beschreven dat regels kunnen variëren in hun formeel karakter (formality), hun dwingend karakter (authority) en in de mate waarin ze al dan niet strikt zijn geformuleerd (precision of prescription). In de cases is er sprake van een afname van het belang van informele regels (gewoonten) en een toename van het belang van geformaliseerde regels (wet- en regelgeving). Deze toename van formele regels is verbonden met de toenemende institutionalisering en 'verwettelijking' van het natuurbeleid op zowel Europees als Vlaams niveau (zie hoofdstuk 5). Nieuwe actoren impliceren niet alleen veranderende spelregels, maar fungeren in de onderzochte cases als het ware ook als het voertuig waarmee meer formele regels het gebied binnenrijden.

Van geen regulering naar overregulering?

In alle cases wordt verwezen naar een toename van het formeel karakter van spelregels, en dit

zowel door de landbouwers als door de initiatiefnemers. De landbouwers maken hierbij een onderscheid tussen de periode vóór het Mestdecreet ('waarin alles mocht'), en de periode erna ('waarin niets mag') (zie hoofdstuk 5). Landbouwers ervaren hierbij van het ene uiterste in het andere te zijn terecht gekomen, en hekelen de toegenomen formalisering die leidde tot complexiteit en overregulering. Markant is dat hier een belangrijke parallel kan worden getrokken met de ervaring van de initiatiefnemers, die dit niet alleen als een probleem (h)erkennen voor landbouwers, maar ook voor het uitvoeren van het eigen werk. De toegenomen wet- en regelgeving verzwaart de te volgen procedures voor het uitvoeren van natuurontwikkelingsmaatregelen. Alle initiatiefnemers (Aminal afdeling natuur/VLM en Natuureservaten) hekelen bovendien de toegenomen complexiteit. Naar analogie met overig sociaal-wetenschappelijk onderzoek terzake (o.a. Van den Top et al. 1999, Kuindersma et al., 1999) benoemen de initiatiefnemers de complexe wetgeving als faalfactor voor de natuurontwikkelingsprojecten.

De toename van wet- en regelgeving leidde in alle cases in meer (UP, TV, DK) of mindere (HB) mate tot een meervoudig beschermd statuut van de natuurwaarden: Vogelrichtlijngebied (TV, UP), Habitatrictlijngebied (DK, TV, UP), erkend of Vlaams natuureservaat (DK, HB, TV, UP), ontwerp afbakening VEN (DK, HB, TV, UP) en groengebied conform het gewestplan (DK, HB, TV, UP). De evaluatie van deze beschermingsstatuten is bij de initiatiefnemers niet onverdeeld positief. Enerzijds ervaart men een te weinig strikte formulering en anderzijds een te gering dwingend karakter. De initiatiefnemers hebben het dan ook vaak over 'een lege doos'. De landbouwers daarentegen ervaren juist een toename van het dwingend karakter van deze beschermingsstatuten. Markant is dat landbouwers aangeven dat de erkenning als Vogelrichtlijngebied en de planologische afbakening als groengebied, in aanvang ook door hen als positief (want geen gevolgen voor de landbouw) werden beschouwd. Pas later maakten diverse overheden (Europa en Vlaanderen) een koppeling met wél dwingende wet- en regelgeving (Mestdecreet, Natuurdecreet, Decreet Ruimtelijke Ordening, zie hoofdstuk 5). Het feit dat de regelgeving vaak weinig strikt wordt geformuleerd, creëert een gevoel van (rechts)onzekerheid. Het conflictgehalte in het Turnhouts Vennengebied en de Uitkerkse Polder kende dan ook niet toevallig een hoogtepunt in de periode van de GHS, dat niet alleen geen decretale verankering kende, maar bovendien vrij vaag bleef over de gevolgen voor betrokken actoren (zie hoofdstuk 5). In beide cases wordt geïllustreerd dat het uitvaardigen van wetgeving het omgekeerde effect kan sorteren dan initieel beoogd. Zowel in de Uitkerkse Polder als in het Turnhouts Vennengebied hebben, uit protest tegen de GHS en het MAP, landbouwers op grote schaal graslanden gescheurd tot akkers. Een vergelijking van de cases leert dat een opeenstapeling van beschermingsstatuten (Europees, Vlaams en lokaal) niet alleen leidt tot een grotere complexiteit, maar bovendien niet noodzakelijk impliceert dat er minder draagvlakproblemen zouden optreden.

Regelgeving als oorzaak van spanningen.

De mate waarin regels al dan niet strikt geformuleerd zijn en/of een dwingend karakter hebben, ligt in de cases mee aan de basis van spanningen tussen diverse actoren. Zowel de initiatiefnemers als de landbouwers voelen zich benadeeld. Initiatiefnemers maken gewag van te strikte procedures inzake natuurontwikkeling, terwijl inbreuken op de regelgeving (door o.a. landbouwers) vaak worden geseponneerd. Bij de landbouwers leeft tegelijkertijd de perceptie dat de sector natuur geen vergunningen nodig heeft, terwijl landbouwers zelf worden blootgesteld aan steeds striktere en dwingende regels. Deze vermeende 'ongelijkheid' ligt in belangrijke mate aan de basis van draagvlakproblemen bij landbouwers en landbouworgansaties. De landbouwers in het Turnhouts Vennengebied vermelden deze ongelijkheid als mogelijk motief voor het doodschieten van de in

de natuurreservaten grazende galloways. Het is een tragische illustratie van de wijze waarop (een veranderende) regelgeving het strategisch handelen van actoren beïnvloedt.

De impact van vigerende regels in andere beleidsvelden.

Bij het uitvoeren van natuurontwikkelingsprojecten blijkt dat de regelgeving soms gebrekkig of niet is afgestemd op wetgeving in belendende beleidsvelden zoals ruimtelijke ordening. In de Duivelskuil (en in mindere mate in het Heidebos) bemoeilijkte de planologische bestemming als bosgebied de voorgenomen natuurontwikkelingsmaatregelen (ontbossing, dunning en verwijderen strooisellaag), gezien deze in strijd bleken te zijn met het Bosdecreet. In de Duivelskuil kwam tengevolge van afstemmingsproblemen tussen het Natuurdecreet en het Bosdecreet het verschil in natuurbeelden (zie 11.2.4) tussen twee afdelingen binnen één administratie (Aminal afdeling Natuur en afdeling Bos en Groen) tot uiting. Bovendien werd geïllustreerd dat dit verschil in natuurbeelden leidt tot een verschil in interpretatie van de vigerende regels. Verder wordt door diverse actoren vooral verwezen naar het (Europees) landbouwbeleid als veld van regelgeving met een grote impact op het draagvlak voor natuurontwikkelingsmaatregelen. Nieuwe regels uit belendende beleidsvelden, blijken in de cases vaak even belangrijk te zijn als die vanuit het natuurbeleid.

Het uitblijven van duidelijkheid inzake nieuwe regelgeving.

Het vertrouwen van de initiatiefnemers én de landbouwers in formele regelgeving wordt tenslotte aangetast door het uitblijven van gebiedsafbakeningingen zoals het VEN/IVON (zie hoofdstuk 5). Het uitblijven van beleidsbeslissingen én het gemis aan transparantie bij het afbakeningsproces creëren zowel bij de landbouwers als bij de initiatiefnemers een gevoel van onzekerheid en machteloosheid. Negatieve ervaringen met vergelijkbare afbakeningsprocessen in het verleden (GHS, zie hoofdstuk 5) versterken dit nog.

Het belang van gewoonten en informele regels.

Door de uitbouw van natuurreservaten wordt ingegrepen in bestaande gewoonten en informele regels. In eerste instantie gaat het hierbij over een wijziging in het grondgebruik van landbouwen/of jachtgebied naar natuurgebied (UP, TV, DK, HB). Tegelijkertijd gaat het veelal ook over een wijziging van privileges van omwonenden om het gebied te bezoeken (HB, DK, TV). Een verandering in gewoonten en informele (spel)regels ligt in alle cases in belangrijke mate aan de basis van draagvlakproblemen.

Ten eerste de omzetting van landbouwgrond naar natuur. Het uitbouwen van een natuurreservaat heeft belangrijke repercussies voor voormalige gebruikers zoals landbouwers. Het landbouwgebruik verdwijnt integraal of wordt herleid tot een (beperkte) vorm van medegebruik. Via natuurontwikkelingsmaatregelen (bv. het afgraven van een bouwvoor) wordt in de cases landbouwgrond (bv. een maïsakker) omgezet in natuurgebied (bv. heischraal grasland). Een gelijkaardige omzetting houdt een sterke wijziging in van de vigerende spelregels in een gebied en dit zeker voor voormalige gebruikers.

In de vier cases werden alle actoren gevraagd hoe ze denken over de omzetting van landbouwgrond naar natuur (zie bijlage 6). De meerderheid van de bevroegde actoren (ook bij de landbouwers) kan instemmen met de omzetting van landbouwgrond naar natuur, mits het respecteren van bepaalde voorwaarden. Er is dus sprake van een voorwaardelijk draagvlak (zie ook Neven et al., 1999). De geformuleerde voorwaarden hebben zowel betrekking op regels als op hulpbronnen. Slechts één voorwaarde wordt aangehaald bij alle bevroegde groepen van actoren, namelijk het belang van

samenwerking tussen landbouw en natuur. Hierbij gaat de vraag vooral over het betrekken van mensen (landbouwers) uit de omgeving via bijvoorbeeld gebruiks- en/of beheersovereenkomsten (zie 11.2.3). Een tweede voorwaarde die door vrijwel alle groepen van actoren worden aangehaald, is het voorzien van voldoende hulpbronnen ('een billijke vergoeding') voor de betrokken eigenaars en gebruikers. De vergelijking wordt hier vaak gemaakt met vergoedingen die gegeven worden bij de omzetting van landbouwgrond naar woonzone of industriegebied. De vergoedingen voor natuurgebied worden te klein geacht.

Ten tweede de omzetting van jachtgebied naar natuurgebied. Het uitbouwen van een natuurreserveaat (Vlaams of erkend) heeft ook belangrijke repercussies voor andere voormalige gebruikers zoals de jacht. Hoewel slechts in één van de onderzochte cases een vrijwel exclusief jachtgebied werd omgevormd tot natuurgebied (HB), kunnen toch een aantal belangrijke vaststellingen worden gedaan. Waar formeel de jacht in de betrokken gebieden verboden is of beperkt zou moeten blijven tot beheersjacht, worden terzake informele afspraken gemaakt die het jagen (in beperkte mate) toelaten. Deze informele afspraken zijn ingegeven door hoofdzakelijk strategische overwegingen, daar jagers vaak ook eigenaars en dus potentiële verkopers zijn van bijkomende gronden voor de uitbreiding van de natuurreserveaten. Door het maken van deze afspraken willen de initiatiefnemers het aankoopbeleid niet hypothekeren. Het maken van deze afspraken leidt echter tot belangrijke interne discussies bij de initiatiefnemers. Verder geven de WBE's (een geformaliseerd samenwerkingsverband van jagers) in alle gebieden aan dat hun voorstellen tot samenwerking worden afgehouden door de initiatiefnemers. Illustratief in dit verband is dat ook de regelgeving inzake natuurinrichting initieel niet voorzag in een vertegenwoordiging van jagers.

Ten derde wijzigingen in de (on)toegankelijkheid. In drie cases (DK, HB en TV) wordt door diverse actoren aanstoot genomen aan wijzigingen in de regels inzake de toegankelijkheid van de betrokken gebieden. Een belangrijke achterliggende verklaring hiervoor zijn vroegere gewoonten en privileges. Het Heidebos vormt hiervan het duidelijkste voorbeeld. Met de uitbouw van het natuurreserveaat is het Heidebos niet langer het exclusieve domein van jagers en enkele omwonenden, maar wordt het in toenemende mate het terrein van nieuwe actoren (natuurliefhebbers, wandelaars en joggers), die hiermee bestaande privileges (spelregels) doorbreken. Een negatieve perceptie inzake de (on)toegankelijkheid van de gebieden (DK, HB, TV/KK) is echter niet alleen ingegeven door een wijziging in privileges, maar in belangrijke mate ook door een gebrek aan kennis. Hoewel in alle cases initiatieven werden genomen om de natuurreserveaten toegankelijk te maken (openstelling, wandelpaden, informatieborden...), domineert in de perceptie van diverse actoren (omwonenden, recreanten/passanten en landbouwers) het beeld van ontoegankelijkheid. Deze vermeende ontoegankelijkheid is deels gebaseerd op een gebrek aan kennis of informatie, en beïnvloedt het maatschappelijk draagvlak op negatieve wijze.

11.2.3 Macht

In de vorige hoofdstukken (7-10) werd nagegaan in hoeverre actoren in de mogelijkheid verkeren om hulpbronnen (geld, middelen, mensen, kennis, competentie en bevoegdheden) te mobiliseren. In alle cases wordt vastgesteld dat er qua hulpbronnen sprake is van een machtsverschuiving van landbouw naar natuur.

Grond als machtsbasis.

In alle cases wordt landbouwgrond omgezet in natuur. Door het verwerven van grond verkrijgen

de initiatiefnemers (overheid en Natuurreservaten) een machtspositie, en dit in een context van afnemende hulpbronnen (bv. grondoppervlaktes) voor landbouw. Landbouwers zijn niet langer de voornaamste of exclusieve gebruikers en verliezen niet alleen grond, maar daarmee tot op zekere hoogte ook hun autonomie en handelingsvrijheid. Reservaten worden door sommige landbouwers vergeleken met olievlekken die versnipperd en klein beginnen maar steeds verder uitdeinen, waardoor er ook een grote potentiële macht vanuit gaat. De ontwikkeling van natuurreservaten vormt een tastbare bedreiging voor de eigen broodwinning. Landbouwers hebben het bovendien moeilijk met de ervaring dat een reservaat veelal een verandering van spelregels ('bemoeienissen') met zich meebrengt voor omliggende percelen. De beheerders van het natuurreservaat zouden daar bijkomende beperkingen opleggen of afdwingen. De negatieve houding ten aanzien van natuurbeheer wordt bij de landbouwers vaak ingegeven door een groeiend gevoel van machteloosheid, dit terwijl in de hun vertrouwde gebieden nieuwe actoren optreden met een groeiende macht. De initiatiefnemers (Natuurreservaten én overheid) slagen er in tegenstelling tot de landbouwers in, steeds meer hulpbronnen te mobiliseren. Een voorbeeld van de gewijzigde macht van de initiatiefnemers én de landbouwers, vormen de gebruiksovereenkomsten.

Het ontstaan van interdependenties.

Door het afsluiten van gebruiksovereenkomsten ontstaan interdependenties tussen de initiatiefnemers en de landbouwers. Terreinbeheerders worden afhankelijk van landbouwers voor het te voeren natuurbeheer, terwijl landbouwers afhankelijk worden van de initiatiefnemers voor (de wijze van het gebruiken van) gronden. Waar hiervoor werd gesteld dat natuurverenigingen als het ware fungeren als het voertuig waarmee nieuwe en meer formele regels het gebied binnenrijden, geldt dit zeker ook voor hulpbronnen (cf. gebruiksovereenkomsten). De inhoud van de gebruiksovereenkomsten wordt niet alleen gestuurd door natuurdoeltypes of beheersnoden, maar evenzeer door de vigerende wetgeving (pesticiden- en mestgebruik, begrazingsdruk...). In die zin sturen gebruiksovereenkomsten in belangrijke mate het landbouwgebruik in de natuurgebieden en houden ze beperkingen in voor de autonomie en handelingsvrijheid van de betrokken landbouwers. In drie van de onderzochte cases (UP, TV en DK) vorm(d)en gebruiksovereenkomsten een belangrijke hulpbron, hoewel ze per casus merkkelijk anders worden geëvalueerd. Gelijkaardige overeenkomsten worden in het Turnhouts Vennengebied door landbouwers én initiatiefnemers overwegend positief geëvalueerd. In de Duivelskuil en de Uitkerkse Polder daarentegen is er een uitsluitend of veeleer negatieve evaluatie door landbouwers. Deze negatieve evaluatie is ingegeven door een gemis aan vertrouwen in hulpbronnen en spelregels in het algemeen, maar voornamelijk ook door een gemis aan vertrouwen in de initiatiefnemers. Ook de initiatiefnemers hebben het in deze cases over een gemis aan vertrouwen in (sommige) landbouwers of over het beschamen van vertrouwen door het niet naleven van de gebruiksovereenkomsten. In de Duivelskuil en de Uitkerkse Polder leidde het niet naleven van deze overeenkomsten door landbouwers in een aantal gevallen tot het opzeggen ervan. In de Duivelskuil werd er uiteindelijk voor geopteerd niet langer te werken met gelijkaardige overeenkomsten.

Het verband tussen spelregels en hulpbronnen.

Een meervoudig beschermd statuut impliceert de mogelijkheid tot het inzetten van meer hulpbronnen door overheid en Natuurreservaten, die in drie cases (HB, TV en UP) opereert als (co-)producent van natuurbeleid (zie 11.3). Een meervoudig beschermd statuut impliceert tegelijkertijd groeiende beperkingen tot het inzetten van hulpbronnen door landbouw (beperkingen in gebruik en productiemethoden). Niet alleen de Vlaamse en lokale overheden, maar ook de Europese overheid voorziet immers in investerings- en subsidiefondsen voor de aankoop en het beheer van natuurreservaten

(zie hoofdstuk 5), waardoor de voor de gebieden nieuwe actoren (overheid en Natuurreservaten) veel macht wordt toegedicht. Dat deze macht in belangrijke mate wordt gegenereerd door publieke hulpbronnen (overheidsgeld, subsidies), roept vragen op. Een aanzienlijk deel van de landbouwers neemt aanstoot aan het gegeven dat natuurbeheer gebeurt met overheidsgeld, of zoals sommige boeren het verwoorden ‘met ons geld’. Deze kritiek wordt meer geformuleerd in gebieden die worden beheerd door terreinbeherende verenigingen dan in gebieden die door de overheid worden beheerd. Inzake overheidsgeld wordt impliciet of expliciet de vergelijking gemaakt met de eigen situatie. Sommige landbouwers klagen ook het landbouwsubsidiesysteem aan waarbij men ervaart ‘subsidieboeren’ te worden, door de veelheid aan subsidies. Toch vermeldt men hierbij dat het ten dienste is van de voedselproductie of met andere woorden van de gemeenschap. Natuurreservaten worden veeleer beschouwd als particuliere projecten voor een kleine elite van mensen, of met andere woorden niet ten dienste van de gemeenschap. Deze kritiek hangt nauw samen met de (vermeende) ontoegankelijkheid van de gebieden. Natuurgebieden worden door landbouwers nog vaak gezien als afgesloten domeinen ten dienste van een kleine groep mensen.

De kloof tussen spelregels en hulpbronnen.

Uit het voorgaande bleek reeds het belang van de koppeling tussen spelregels en hulpbronnen. Veranderende spelregels impliceren immers een gemakkelijker (voor de natuur) of moeilijker (voor de landbouw) mobiliseren van hulpbronnen, en dragen dus bij tot een verschuivende machtsbalans. Hiernaast wordt door een gebrekkige afstemming van de hulpbronnen op de wet- en regelgeving een gevoel van machteloosheid gecreëerd bij diverse betrokken actoren. Illustratief in dit verband is het instrument natuurinrichting zoals ingesteld in de Uitkerkse Polder en (voornamelijk) het Turnhouts Vennengebied. Zowel door de ambtenaren, door Natuurreservaten als door de landbouwers wordt in dit verband gewezen op een gebrekkige afstemming van hulpbronnen op spelregels. Voor de realisatie van de in de wetgeving voorziene maatregelen zoals onteigening, bedrijfsverplaatsing of kavelruil, worden in de praktijk te weinig hulpbronnen (geld) vrijgemaakt. Ook voor de realisatie van de voorziene communicatie worden te weinig of te weinig geschikte hulpbronnen (mensen en middelen) ingezet. De wetgeving creëert op deze wijze bij bepaalde actoren verwachtingen, die vervolgens niet kunnen worden ingelost door een gebrekkige inzet van mensen en middelen. De gebrekkige afstemming van hulpbronnen op regels beïnvloedt het draagvlak op negatieve wijze.

De diffusie van (politieke) macht.

Op de vraag naar de perceptie van de machtspositie van diverse actoren met het oog op toekomstige ontwikkelingen in de cases wordt vrij heterogeen geantwoord. Toch kunnen casusoverstijgend een aantal vaststellingen worden gedaan. Ten eerste blijkt uit de machtsanalyse door de diverse actoren dat men niet één dominante actor ziet die de meeste macht bezit om te beslissen over ontwikkelingen in het gebied. Diverse actoren geven bovendien aan het heel moeilijk te hebben om de machtspositie van actoren te bepalen. Er is anders gezegd sprake van diffusie van politieke macht. Ten tweede is er een verschil in de perceptie van de politieke macht van lokale besturen tussen de initiatiefnemers en de landbouwers. Waar landbouwers doorgaans gewag maken van een afgenomen belang van lokale besturen, benadrukken de initiatiefnemers (overheid én Natuurreservaten) juist het toegenomen belang van deze besturen. De perceptie van landbouwers wordt sterk bepaald door de ervaring dat zij door hun numerieke minderheid, electoraal niet langer interessant zijn voor (lokale) politici. De sector landbouw boet hierdoor in aan politieke macht. De perceptie van de initiatiefnemers wordt voornamelijk bepaald door veranderingen in de wet- en regelgeving (subsidiariteit, zie hoofdstuk 2 en 5), met een toegenomen macht van de lokale besturen inzake

natuur- en ruimtelijk beleid tot gevolg. Ten derde wordt in de diverse cases verwezen naar een groeiende machtspositie van Europa, zowel door de landbouwers als door de initiatiefnemers. Europa wordt hierin respectievelijk voorzien van het epitheton ‘paraplu’ of ‘stok achter de deur’ (zie 11.3). Ten vierde vormt de diffusie van (politieke) macht een illustratie van de ervaring van machtsverschuivingen van de klassieke overheid naar de civiele samenleving (zie hoofdstuk 2). In twee cases (UP en HB) wordt in dit verband expliciet naar Natuurreservaten verwezen, door de landbouwers (UP) en door de vereniging Mensen van Nature (HB). In de Uitkerkse Polder gaat het hierbij om de meerderheid van de landbouwers die niet alleen verwijzen naar Natuurreservaten als vereniging, maar ook naar de macht, verpersoonlijkt in de lokale vertegenwoordiger van deze vereniging. In het Heidebos daarentegen wordt in dit verband niet verwezen naar individuele actoren (sleutelfiguren), maar wel naar structurele ontwikkelingen waarbij de overheid steeds meer macht delegeert naar NGO’s als Natuurreservaten.

11.2.4 Discours

In de onderzochte cases is er sprake van concurrerende discoursen, en van een verschil in probleemdefinities en oplossingsrichtingen tussen diverse actoren. Deze verschillen droegen in drie cases in belangrijke mate bij tot conflicten tussen de initiatiefnemers (overheid en/of Natuurreservaten) enerzijds en sommige landbouwers (UP, TV) en/of omwonenden (HB, TV) anderzijds.

Het vóórkomen van concurrerende discoursen.

In de onderzochte cases komen diverse voorbeelden van concurrerende discoursen voor. Zo is er ten eerste duidelijk sprake van concurrerende discoursen tussen de initiatiefnemers en de landbouwers, hoewel er in de door beide gehanteerde probleemdefinities merkwaardige parallellen voorkomen. Zo verwijten beide actoren elkaar enerzijds natuur en landschap te vernielen en anderzijds te veel grond in te nemen. Dat er een concurrerend discours rond grond wordt ontwikkeld, kan geen verwondering wekken. Dat dit ook gebeurt rond het vernietigen van natuur en landschap wel. De verklaring hiervoor is een sterk verschillend natuurbeeld tussen beide groepen van actoren (zie hierna). In de onderzochte cases is verder sprake van verschillende probleemdefinities en oplossingsrichtingen bij jagers (WBE), recreanten/passanten en omwonenden. In één casus (HB) lag dit verschil in probleemdefinities (natuurbehoud) en voornamelijk in oplossingsrichtingen (beheersvisie) aan de basis van het ontstaan van de vereniging Mensen van Nature. Deze vereniging hanteerde sedert haar ontstaan een heel vijandig discours.

Ten tweede wordt in de diverse cases vastgesteld dat er sprake is van elkaar tegensprekende of concurrerende beleidsdiscoursen. Ambtenaren en vrijwilligers van Natuurreservaten geven aan dat een lokaal politiek draagvlak voor het in Vlaanderen en Europa uitgestippelde natuurbeleid (zie hoofdstuk 5), niet altijd vanzelfsprekend is. Er is, anders gezegd, vaak sprake van concurrerende beleidsdiscoursen tussen lagere en hogere bestuurlijke niveaus. In de meest conflicthoudende cases wordt in dit verband verwezen naar het belang van netwerken tussen lokale politici en landbouwers. Zo praat men over ‘boerengemeenten’ waar deze netwerken nog het sterkst zijn (Moerbeke (HB), Zuienkerke (UP), Merksplas (TV)). Deze lokale besturen hanteren een beleidsdiscours dat sterk verschilt van, en concurreert met, het dominante beleidsdiscours inzake natuurbeleid in Vlaanderen (zie hoofdstuk 5). De rol van de gemeenten voor het al dan niet realiseren van natuurontwikkelingsmaatregelen mag, gezien o.a. hun bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening, niet worden onderschat. Concurrerende beleidsdiscoursen kunnen zich echter niet alleen manifesteren tussen verschillende bestuurlijke niveaus onderling, maar evenzeer binnen één bestuurlijk

niveau. Alle initiatiefnemers verwijzen in dit verband naar het door de Vlaamse regering gehanteerde beleidsdiscours inzake gebiedsgericht beleid (VEN én SBZ, zie hoofdstuk 5). De snel wijzigende wet- en regelgeving leidt ook tot snel wijzigende en tegenstrijdige beleidsdiscoursen. Ook na het goedkeuren van nieuwe wet- en regelgeving blijkt vaak nog een verschil in probleemdefinities en oplossingsrichtingen (oppervlakte doelstellingen, fasering...) te bestaan tussen diverse politici van de Vlaamse regering. Naar analogie met wat De Jong (1999) vaststelde voor de Gelderse Poort (zie hoofdstuk 3), blijkt op het niveau van het Vlaamse natuurbeleid dat er geen inhoudelijk gedeeld natuurbeeld is ontstaan, niettegenstaande er sprake is van een beleidsproces. De elkaar tegensprekende beleidsdiscoursen die hieruit voortvloeien worden door diverse initiatiefnemers demotiverend genoemd. Ambtenaren verwijzen in bepaalde cases (DK, TV), ook naar het belang van concurrerende beleidsdiscoursen tussen afdelingen (afdeling Bos & Groen, afdeling Natuur) binnen één administratie (Aminal). Verschillen in probleemdefinities (te weinig bos versus te weinig natuur) en oplossingsrichtingen (bosbehoud en -uitbreiding versus ontbossing en dunning), worden aangehaald als faalfactor voor natuurontwikkelingsprojecten.

Ten derde is er tot op zekere hoogte sprake van concurrerende discoursen tussen Natuurreservaten en de betrokken administraties (VLM en Aminal afdeling Natuur) en dit in de cases waar het instrument natuurinrichting werd ingezet (TV, UP). Het verschil lijkt in beide gevallen niet zozeer te zitten in de probleemdefinitie, doch eerder in de oplossingsrichtingen. Lokale vertegenwoordigers van Natuurreservaten vrezen hierbij dat natuurinrichting te veel tot compromissen zal leiden met andere sectoren (bv. landbouw en recreatie) en dit ten koste van de eigen natuur(beelden). Meer dan alleen op (partieel) verschillende natuurbeelden, wijzen deze concurrerende discoursen echter op een meer structurele vraag naar de verhouding tussen de overheid en de civiele samenleving. In de Uitkerkse Polder wordt in dit verband door beide actoren (ambtenaren en Natuurreservaten) gewag gemaakt van onderlinge positionerings- en profileringsdrang (zie 11.3).

Ten vierde is er soms sprake van concurrerende discoursen bij de initiatiefnemers zelf. Een verschil in oplossingsrichtingen (natuurdoeltypes, beheersvisie) zorgde in diverse cases voor interne discussies. In het Heidebos leidde een discussie rond pesticidengebruik tot het ontslag van een vrijwilliger uit de lokale afdeling van Natuurreservaten. In de Duivelskuil leidde de discussie rond het grasbeheer tot verdeeldheid bij Aminal afdeling Natuur.

Het vóórkomen van discourscoalities.

Naast het vóórkomen van concurrerende discoursen is er in de cases evenzeer sprake van discourscoalities. Zoals hiervoor werd aangegeven, is er op het niveau van de probleemdefinitie sprake van een vrij sterke discourscoalitie tussen Natuurreservaten en Aminal afdeling Natuur en de VLM. Deze actoren vertalen het dominante discours binnen het Europees en Vlaams natuurbeleid (natuurontwikkeling, netwerkvorming) naar de lokale situatie. Net zoals werd aangegeven dat er sprake is van concurrerende discoursen bij bepaalde lokale besturen, is er eveneens sprake van discourscoalities met lokale besturen. In alle gevallen gaat het hierbij om lokale besturen waar geen of minder sprake is van landbouwnetwerken (Blankenberge (UP), Turnhout (TV)).

Verder valt op dat er eveneens sprake is van discourscoalities rond landbouw(ers), maar dat deze minder uitgesproken zijn dan de discourscoalities rond natuur. Opmerkelijk is dat landbouwers onderling een meer heterogeen discours hanteren. Landbouwers verschillen hierbij niet alleen in oplossingsrichtingen, maar ook in probleemdefinities. Waar landbouwers het eens zijn over een gebrek aan grond, verschilt men onderling sterk over de oorzaken hiervan. Niet alleen natuur, maar

ook de eigen sector (collega's, Nederlandse boeren) en overige actoren worden verantwoordelijk geacht. Illustratief in dit verband is, dat wanneer landbouwers in het Turnhouts Vennengebied wordt gevraagd wat zij ervaren als de grootste bedreiging voor hun individuele bedrijfsvoering, 'natuur' slechts op de derde plaats komt. Natuur wordt hierbij voorafgegaan door overige landbouwers en Nederlandse landbouwers die in Vlaanderen mest dumpen. De minder uitgesproken discourscoalitie rond landbouwers lijkt in grote mate te verklaren door hun onderlinge economische (concurrentie) verhoudingen. Er is in de onderzochte cases niet alleen sprake van een relatief zwakke discourscoalitie tussen individuele landbouwers onderling, maar evenzeer tussen individuele landbouwers en de landbouworganisaties. Van het Heidebos en de Duivelskuil kan zelfs worden gesteld dat ze een non-issue vormen voor de landbouworganisaties. De vakorganisaties beschouwen de Uitkerkse Polder, en in mindere mate het Turnhouts Vennengebied, als grotendeels verloren voor de landbouw. Voornamelijk in de Uitkerkse Polder voelen de betrokken landbouwers zich dan ook in de steek gelaten door hun eigen vakorganisaties.

De gehanteerde natuurbeelden.

Het voorkomen van concurrerende discourses en discourscoalities lijkt in belangrijke mate te worden bepaald door de gehanteerde natuurbeelden. Het discours zoals gehanteerd door de initiatiefnemers, wordt gedomineerd door natuurwetenschappelijke natuurbeelden. Gekoppeld aan de nagestreefde natuurdoeltypes (ecosysteemtypes) is er een combinatie van de in hoofdstuk 3 onderscheiden archetypische natuurbeelden 'wilde natuur' en (in mindere mate) 'arcadische natuur'. Deze natuurbeelden stroken bepaald niet met de natuurbeelden van de overige actoren die, zeker in het geval van de landbouwers, veeleer aansluiten bij het 'functionele' natuurbeeld. Dat er een belangrijk verschil is in natuurbeelden wordt het best geïllustreerd door het door beide actoren (landbouw én natuur) gehanteerde argument dat de andere actor (natuur en landbouw) 'natuur en landschap vernielt'.

De dominantie van natuurwetenschappelijke natuurbeelden bij de initiatiefnemers impliceert ook een dominantie van het cognitieve aspect binnen die natuurbeelden. In diverse cases conflicteert dit cognitieve aspect met het belang dat overige actoren hechten aan ethische en esthetische aspecten van natuurbeelden. Dat grote grazers (galloways (HB, TV) en koniks (DK)) volgens de initiatiefnemers op basis van natuurwetenschappelijke inzichten het best geschikt zijn voor begrazing in de natuurreservaten, wordt op ethische aspecten (dierenleed) afgewezen door sommige landbouwers en omwonenden. Omgekeerd oefenen galloways een belangrijke aantrekkingskracht uit op omwonenden en recreanten (HB) en dit door hun hoge aaibaarheidsfactor (esthetisch aspect), veeleer dan omwille van hun grote waarde voor het natuurbeheer (cognitief aspect). In het discours van de initiatiefnemers wordt relatief weinig rekening gehouden met deze concurrerende discourses en met andere dan cognitieve aspecten van natuurbeelden. De initiatiefnemers van de diverse natuurontwikkelingsprojecten erkennen dit probleem en geven hiervoor verschillende verklaringen, gaande van een gemis aan ervaring terzake tot een gemis aan hulpbronnen (tijd, mensen, middelen) voor een goede communicatie. Alleen in het Heidebos leiden conflicterende natuurbeelden en de hieruit voortvloeiende draagvlakproblemen (Mensen van Nature) daadwerkelijk tot het uitwerken van een communicatiestrategie en een vergrote aandacht voor andere natuurbeelden. Toch sluipen ook in andere cases (UP, TV) andere natuurbeelden het natuurontwikkelingsproces binnen door toedoen van conflicten. In de Uitkerkse Polder bijvoorbeeld is er sprake van een verhoogde aandacht voor archeologische en cultuurhistorische waarden van het gebied, nadat een gebrek aan aandacht hiervoor bij de eerst uitgevoerde natuurontwikkelingsmaatregelen tot conflicten leidde.

11.3 Structurele ontwikkelingen?

In hoofdstuk 2 is ingegaan op nieuwe vormen van beleidsvoering in een context van veranderende verhoudingen tussen staat, markt en samenleving. Er is gewezen op het toegenomen belang van transnationalisering en subnationalisering én de rol van de subpolitiek hierbij. Beleid zou hierbij evolueren in de richting van government naar multi-actor en multi-level governance, met een groeiende aandacht voor meer interactieve vormen van beleidsvoering.

In deze laatste paragraaf wordt samengevat in welke mate de onderzochte cases een indicatie geven van deze ontwikkelingen of juist daarmee in tegenspraak zijn.

11.3.1 De cases als indicatie voor meer interactieve beleidsvormen?

De Duivelskuil is een door de overheid (top-down) gestuurd natuurontwikkelingsproject dat vrijwel autonoom door Aminal afdeling Natuur wordt uitgevoerd. Van interactieve beleidsvormen, zelfs met gering ambitieniveau is er in de casus Duivelskuil geen sprake. De casus vormt dan ook geen indicatie voor de geschetste structurele ontwikkelingen inzake meer interactieve beleidsvormen, bijna integendeel.

Het Turnhouts Vennengebied, de Uitkerkse Polder en het Heidebos zijn in tegenstelling tot de Duivelskuil, geen voorbeelden van overheidsgestuurde natuurontwikkelingsprojecten. De drie cases vormen een illustratie van het belang van subpolitiek. In aanvang ging het in deze cases immers om initiatieven ontwikkeld door een organisatie uit het middenveld (Natuurreservaten). De vereniging Natuurreservaten manifesteert zich in de betrokken cases als co-producent en zelfs als producent van het natuurbeleid en wordt hiertoe gefaciliteerd door de overheid (Europa, Vlaams Gewest, intermediaire en lokale besturen). De overheid delegeert in belangrijke mate taken aan Natuurreservaten (aankoop en beheer), dat via zijn lokale vrijwilligers actief participeert in het beleid. Het ambitieniveau inzake participatie ligt in de betrokkenheid van deze terreinbeherende vereniging zeer hoog. Zo slaagt deze vereniging er niet alleen in gronden te verwerven, maar ook hulpbronnen te genereren voor het uitvoeren van natuurontwikkelingsmaatregelen. Natuurreservaten kan voor zijn werking terugvallen op lokale vrijwilligers, ondersteund door professionele krachten die zijn tewerkgesteld bij de landelijke vzw (zie hoofdstuk 5). De vrijwilligers engageren zich in lokale afdelingen rond de respectieve reservaten. Door Natuurreservaten opgezette initiatieven kunnen dan ook veeleer worden beschouwd als bottom-up initiatieven, aangestuurd door lokale vrijwilligers. Het HB vormt wat dit betreft een uitzondering. Bij de start van het project kwam het initiatief van de moederorganisatie Natuurreservaten (Brussel) en niet van lokale vrijwilligers. Pas na de aankoop van het Heidebos werd met wisselend succes werk gemaakt van het uitbouwen van een lokale afdeling (zie hoofdstuk 9). Dit top-down geïnitieerde project, laat in de verdere projectontwikkeling op diverse plaatsen een soms gespannen verhouding zien tussen de nieuw opgerichte afdeling en de moederorganisatie.

Opmerkelijk is verder dat ook in de Natuurreservaten-projecten, met dus een NGO als eerstverantwoordelijke, de overige actoren (o.a. landbouwers, jagers, hengelaars, eigenaars) nauwelijks op actieve wijze worden betrokken. Van actieve pogingen, laat staan van echte experimenten met betrekking tot participatie is bij geen van de cases sprake. Gedreven door het protest van de vereniging Mensen van Nature wordt in de verenigingsstrategie rond het Heidebos wel meer aandacht besteed aan informatieverstrekking (open info-avonden, strooifolders), voornamelijk

vanuit een instrumenteel perspectief. In de cases Turnhouts Vennengebied en Uitkerkse Polder wordt gewerkt met gebruiksovereenkomsten (niet van toepassing in het HB) om landbouwers bij het beheer te betrekken.

Zowel in het Turnhouts Vennengebied als in de Uitkerkse Polder werden de initiatieven van Natuurreservaten aangevuld met overheidsgestuurde natuurinrichtingsprojecten. Pas nadat dit gebeurt, is er sprake van pogingen tot meer interactieve vormen van beleidsvoering. Via de werking met o.a. natuurinrichtingscommissies en -comités, en hoorzittingen worden door de overheid pogingen ondernomen ook andere actoren actiever te betrekken. Niettegenstaande het natuurinrichtingsproject Turnhouts Vennengebied West ten tijde van het onderzoek nagenoeg stil lag en het natuurinrichtingsproject Uitkerkse Polder nog moest worden ingesteld, leverde de bevraging in beide cases toch een aantal bedenkingen op inzake participatie. Zo zijn er bedenkingen geformuleerd inzake de geldende regelgeving, het draagvlak, de ingezette hulpbronnen (mensen en middelen) en de afstemming op overige initiatieven.

Ten eerste de vigerende regelgeving. Op de destijds vigerende wetgeving inzake participatie bij natuurinrichting werden door diverse actoren kritieken geformuleerd. Een aanzienlijk deel van de opmerkingen betroffen de natuurinrichtingscomités en -commissies. Zowel in het Turnhouts Vennengebied als in de Uitkerkse Polder werd geklaagd dat de samenstelling van beide organen te strikt werd vastgelegd door de wetgever. Op deze wijze kon in beide cases bijvoorbeeld niet worden voorzien in de vertegenwoordiging van bepaalde actoren. Zo voorzag de wetgever niet in de vertegenwoordiging van WBE's in de natuurinrichtingscommissies, terwijl deze WBE's in beide gebieden belangrijke gebruikers zijn. Een vertegenwoordiging van de Polderbesturen werd evenmin voorzien, niettegenstaande het grote belang van de Nieuwe Polder van Blankenberge voor de Uitkerkse Polder. Door de betrokken ambtenaren werd dit ondervangen door op eigen initiatief buitenwettelijke experimenten op te zetten zoals het werken met thematische werkgroepen (zie hoofdstuk 7) waarin wel een vertegenwoordiging van het Polderbestuur was voorzien. Deze werkgroepen werden geïnstalleerd vóór de bij decreet voorziene natuurinrichtingscommissie en -comité en vóór de opmaak van het projectrapport. De bij decreet voorziene organen komen volgens de betrokken ambtenaren immers te laat in het beleidsproces, waardoor een gevoel van niet- of schijnbetrokkenheid bij diverse doelgroepen kan ontstaan. In het door de ambtenaren gehanteerde discours inzake participatie wordt hierbij een inhoudelijk argument gehanteerd. Door het vroegtijdig betrekken van diverse actoren verwacht men ook kennisinbreng van deze actoren en beoogt men niet alleen draagvlak te creëren via het proces maar ook via de inhoud. De ambtenaren gebruiken tevens een instrumenteel argument om zo veel mogelijk actoren te betrekken. De ervaring in het Turnhouts Vennengebied leerde immers dat het 'vergeten' van bepaalde actoren (eigenaars), de draagvlakproblemen vergroot en de hindermacht van deze actoren versterkt.

Ten tweede het draagvlak. De ambtenaren verwijzen op verschillende manieren naar draagvlakproblemen bij het uitwerken van de natuurinrichtingsprojecten. In het Turnhouts Vennengebied wordt hierbij, naast het hiervoor besproken probleem van niet-vertegenwoordiging van bepaalde actoren, verwezen naar draagvlakproblemen bij wél vertegenwoordigde actoren. Hierbij wordt enerzijds gerefereerd aan een geringe participatiebehoefte bij bepaalde actoren en anderzijds aan een participatiebehoefte die is gestoeld op een hoofdzakelijk negatieve motivatie. De geringe participatiebehoefte komt voornamelijk tot uiting bij het hoofdzakelijk ambtelijk samengestelde natuurinrichtingscomité, met een geringe opkomst en betrokkenheid tot gevolg. Het niet altijd even duidelijk statuut van dit comité en het gebrek aan rechtspersoonlijkheid worden als mogelijke

verklaringen gegeven. Ambtenaren signaleren eveneens dat bij diverse actoren hoofdzakelijk een negatieve motivatie (hindermacht) aan de basis ligt van de participatiebereidheid. Dit blijkt onder meer bij de werking van de commissie, maar ook bij hoorzittingen. De selectie van de vertegenwoordigers (zeker voor de niet georganiseerde burgers zoals de eigenaars) en het inschatten van hun representativiteit, worden door de ambtenaren vaak als problematisch ervaren. De interne oppositie leidde ertoe dat de commissiewerking en daarmee het volledige natuurinrichtingsproject Turnhouts Vennengebied West geruime tijd stil lag.

Ten derde de ingezette hulpbronnen. Diverse actoren refereren aan een discrepantie tussen de in de regelgeving voorziene hulpbronnen (mensen en middelen) voor natuurinrichting en de uitvoering in de praktijk (zie 11.2.3). In die zin wordt natuurinrichting en de werking met haalbaarheidsonderzoek, openbaar onderzoek, hoorzittingen en overlegorganen als een vrij zware procedure ervaren, terwijl voorziene maatregelen als bedrijfsverplaatsing en onteigening niet worden uitgevoerd. De meer communicatieve en participatieve vormen van sturing bij natuurinrichting, impliceren ook een veranderende rol van de betrokken ambtenaren. In beide cases geven betrokken ambtenaren aan niet over de vorming en ervaring te beschikken om deze nieuwe taken inzake procesbegeleiding en communicatie naar behoren te vervullen. Ook de landbouwers gaven in beide cases aan problemen te ervaren met de betrokken ambtenaren die naar hun aanvoelen vaak (te) jong, onervaren en onbevoegd leken om te oordelen over hun bedrijfsvoering.

Ten vierde de afstemmingsproblemen met vroegere en lopende initiatieven. Natuurinrichting gebeurt niet in een vacuüm, maar wordt ingezet in gebieden waar al diverse andere initiatieven werden ontwikkeld, waardoor het vertrouwen van diverse actoren in inspraak of participatie mede wordt bepaald. Vooral landbouwers refereren aan een geschonden vertrouwen, door de ervaringen die men heeft met de afbakening van de gewestplannen en de Vogelrichtlijngebieden (zie hoofdstuk 5). Ook het vertrouwen dat men heeft in actoren actief in het gebied (bv. terreinbeherende verenigingen) bepaalt in sterke mate de houding die men aanneemt in nieuw opgezette participatie- en overlegorganen inzake natuur. Zowel in het Turnhouts Vennengebied als in de Uitkerkse Polder ervaren betrokken ambtenaren dat ze bij natuurinrichting in conflicthoudende gebieden fungeren als een soort bemiddelaar, om heersende conflicten tussen landbouw en natuur op te lossen.

Samengevat kunnen de cases niet (DK) of slechts in geringe mate (UP, TV en HB) worden beschouwd als indicatie voor meer interactieve beleidsvormen. Waar de Duivelskuil veeleer een illustratie vormt van klassieke procesvoering, worden de strategieën van klassieke procesvoering (zie hoofdstuk 2) in de overige cases op eerder experimentele wijze aangevuld met vormen van overleg. In deze cases (HB, TV en UP) is sprake van een hoog ambitieniveau inzake participatie voor één actor: de vereniging Natuurreservaten. Deze vereniging slaagt er op haar beurt in lokaal vrijwilligers te mobiliseren en te verenigen in lokale afdelingen. De betrokkenheid van overige actoren blijft zeer beperkt. Natuurreservaten profileert zich in de onderzochte cases als co-producent of zelfs als enige producent van het natuurbeleid. De overheid positioneert zich als facilitator (subsidies), die heel wat bevoegdheden delegeert (aankoop, beheer, uitvoering natuurontwikkelingswerken). Natuurreservaten trad in twee cases (TV en UP) tevens op als wegbereider voor het instellen van natuurinrichting door de overheid. Natuurinrichting impliceert in de betrokken cases een eerste aanzet tot meer interactief beleid voor andere actoren (eigenaars, gebruikers) dan Natuurreservaten.

11.3.2 De cases als indicatie voor een evolutie richting multi-actor en multi-level governance?

In de meervoudige casusanalyse blijkt uit drie cases dat het uitvoeren van natuurontwikkelingsmaatregelen in Vlaanderen geen zaak is van de overheid alleen. Hiervoor werd reeds aangegeven dat Natuurreservaten zich als niet-statelijke actor in drie cases (HB, TV en UP) opwerpt als co-producent en zelfs als producent van beleid. Hierin wordt Natuurreservaten niet alleen gefaciliteerd door de gewestelijke overheid, maar ook door (sommige) lokale en intermediaire besturen. Belangrijke impulsen worden bovendien en in toenemende mate verstrekt door de Europese overheid, via o.a. een discourscoalitie (netwerkvorming), een vernieuwd regulerend kader (SBZ en Natura 2000) en de hieraan gekoppelde hulpbronnen (LIFE-natuur). Anders gezegd, naast een grote betrokkenheid van één niet-statelijke actor, is er eveneens sprake van een toenemende betrokkenheid van diverse bestuurlijke niveaus. Deze toegenomen betrokkenheid van actoren leidt ook tot toegenomen interferenties tussen deze actoren. Dat deze interferenties niet altijd vlekkeloos verlopen, wordt in de casus-analyse verklaard door een onderlinge positionerings- en profileringsdrang tussen overheid en niet-statelijke actoren (UP, TV), of tussen diverse overheden (van Europa tot lokaal) onderling (HB, TV en UP).

De positionerings- en profileringsdrang tussen overheid (Aminal, VLM) en niet-statelijke actoren (Natuurreservaten) is te verklaren door het feit dat natuur een jong beleidsdomein is (zie hoofdstuk 5), met jonge en in ontwikkeling zijnde spelregels en snel toenemende hulpbronnen. In die zin is het logisch dat Natuurreservaten, dat op het niveau van de cases vaak als wegbereider functioneert, vanuit zijn pioniersrol een eigen positie verwerft die vervolgens kan interfereren en conflicteren met de positie en rol van overheden. Over de cases heen blijkt dat gelijkaardige conflicten zich vooral manifesteren op het niveau van de oplossingsrichtingen, veeleer dan op het niveau van de probleemdefinitie (zie 11.2.4). Uit de positionerings- en profileringsdrang tussen lokale overheden en hogere overheden blijken niet alleen verschillen inzake oplossingsrichtingen, maar ook inzake probleemdefinitie. Het in Europa en Vlaanderen dominante discours inzake natuur wordt niet door alle lokale besturen gedeeld. Het lokale natuurbeleid én het al dan niet optreden als mede-facilitator voor de uitgevoerde natuurontwikkelingsmaatregelen verschilt dan ook sterk per gemeente. Niettegenstaande er in diverse cases sprake is van een toegenomen belang van Europa en Vlaanderen, mag het belang van de lokale besturen (en bestuurders) niet worden onderschat.

Verder hebben deze ontwikkelingen in de richting van multi-level governance zeer verschillende gevolgen voor landbouwers en initiatiefnemers. Waar de initiatiefnemers steeds meer steun (discours, regels, hulpbronnen) vinden op diverse bestuurlijke niveaus voor het uitvoeren van natuurontwikkelingsmaatregelen, ervaren de landbouwers een verlies aan steun. Opmerkelijk is dat hierbij niet alleen wordt gerefereerd aan een verlies aan steun bij de overheid (Europees en Vlaams landbouwbeleid) maar evenzeer bij de eigen belangenorganisaties.

In de cases blijkt tenslotte dat een toegenomen meerlagig karakter resulteert in een toegenomen (perceptie van) diffusie van macht. Macht lijkt zich niet alleen te verspreiden over diverse bestuurlijke niveaus, maar ook naar andere (niet-statelijke) actoren zoals Natuurreservaten. Deze verschuiving van macht lag in diverse cases in belangrijke mate mee aan de basis van draagvlakproblemen (voornamelijk HB, UP).

'Het voorkomen van concurrerende discoursen en discourscoalities lijkt in belangrijke mate te worden bepaald door de gehanteerde natuurbeelden. Het discours zoals gehanteerd door de initiatiefnemers, wordt gedomineerd door natuurwetenschappelijke natuurbeelden. (...) Deze natuurbeelden stroken bepaald niet met de natuurbeelden van de overige actoren die, zeker in het geval van de landbouwers, veeleer aansluiten bij het 'functionele' natuurbeeld. Dat er een belangrijk verschil is in natuurbeelden wordt het best geïllustreerd door het door beide actoren (landbouw én natuur) gehanteerde argument dat de andere actor (natuur en landbouw) 'natuur en landschap vernielt.'



Hoofdstuk 12

Reflectie

12.1 Inleiding

Dit laatste hoofdstuk heeft als bedoeling te reflecteren op het voorliggende proefschrift. De conclusies uit de analyse van het natuurbeleid op het niveau Vlaanderen zijn in hoofdstuk 5 opgenomen. De conclusies uit de meervoudige casusanalyse zijn weergegeven in hoofdstuk 11.

In dit hoofdstuk volgt een reflectie op hoofdlijnen. Ten eerste (12.2) zal worden aangegeven in welke mate de veranderingen rondom natuurontwikkeling, exemplarisch zijn voor de in de wetenschappelijke literatuur gesuggereerde structurele ontwikkelingen in de richting van multi-actor en multi-level governance (zie hoofdstuk 2).

Ten tweede (12.3) zal worden ingegaan op de ervaringen met het gebruik van de arrangementenbenadering als analysekader voor de veranderingen in de beleidsvoering rondom natuur enerzijds en rondom concrete natuurontwikkelingsprojecten anderzijds (zie hoofdstuk 4).

Ten derde (12.4) volgt een epiloog met aandacht voor enkele ontwikkelingen in het Vlaamse natuurbeleid na 2001.

12.2 Reflectie vanuit de theorie

Centraal in deze paragraaf staat de vraag in hoeverre de in de theorie gesuggereerde structurele ontwikkelingen in de richting van multi-actor en multi-level governance worden bevestigd in de empirische analyse van het natuurbeleid en van de natuurontwikkelingsprojecten.

Ten eerste het multi-actor aspect. De analyse van het natuurbeleid in Vlaanderen (hoofdstuk 5) laat zien dat er aanvankelijk geen sprake is van multi-actor beleid. Het institutionaliseringsproces werd in belangrijke mate aangestuurd door een coalitie van wetenschappers en natuurbeschermers (autonome institutionalisering), en werd voor het overige vooral gekenmerkt door de afwezigheid van andere actoren, inclusief de landbouw. Naarmate het institutionaliseringsproces vordert, doen nieuwe actoren hun intrede. Opmerkelijk is dat de intrede van deze actoren slechts gedeeltelijk geïnitieerd wordt door de overheid en dat ze pas toetreden in reactie op en als gevolg van door deze actoren uitgeoefende hindermacht. Hiermee wordt aangetoond dat veranderingen in het natuurarrangement bedoeld of onbedoeld kunnen zijn en vanuit het arrangement zelf (endogeen) of vanuit de omgeving (exogeen) kunnen komen. De uitbreiding met nieuwe actoren is bovendien tot tweemaal toe het gevolg van de koppeling van het sectorale natuurbeleid aan belendende beleidsvelden (exogeen), namelijk aan landbouw (landbouwers) en aan ruimtelijke ordening (eigenaars en gebruikers, zoals weekendverblijvers en hengelaars). In tegenstelling tot de wetenschappers en natuurbeschermers die tot doel hadden het beleid te ondersteunen (supporting coalitions), doen de overige actoren hun intrede in het natuurbeleid als challenging coalitions. Dit was onder meer te zien in diverse adviesraden op verschillende bestuurlijke niveaus.

De analyse van de natuurontwikkelingsprojecten leert dat er op lokaal niveau evenmin sprake is van dominant multi-actor beleid (zie hoofdstuk 11). In de meervoudige casestudy is met de Duivelskuil één overheidsgestuurd natuurontwikkelingsproject geanalyseerd. Dit project wordt vrijwel autonoom door de overheid (Aminal afdeling Natuur) uitgevoerd. In de overige projecten is vooral de terreinbeherende vereniging Natuurreservaten een belangrijke actor, al dan niet in

samenwerking met de overheid (VLM en Aministratieve afdeling Natuur). Overige actoren worden slechts in de marge en omwille van strategische (jacht) of functionele motieven (landbouw) betrokken bij de natuurontwikkelingsprojecten.

Ten tweede het multi-level aspect. Supra- en subnationale instituties winnen gedurende het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid duidelijk aan belang. Uit de analyse blijkt vooral het toegenomen belang van Europa, zowel inzake discours, regelgeving als hulpbronnen. Europa treedt hierbij niet zozeer op als dé motor inzake discursieve vernieuwingen, dan wel veeleer als actor die discursieve vernieuwingen ondersteunt en versterkt. Ook inzake regelgeving zien we dat Europese beschermingsmaatregelen (bv. VRG, HRG) veeleer worden gelegd over reeds bestaande Vlaamse beschermingsstatuten (bv. planologisch), dan dat het om een volstrekt nieuwe vorm van bescherming gaat. De Europese beschermingsmaatregelen gelden wel als een versterking én in vele gevallen verscherping van het beschermd statuut van natuurwaarden. Op lokaal vlak mag het belang van Europa als leverancier van (bijkomende) hulpbronnen niet worden onderschat. Veel meer dan dat Vlaanderen eigen beleid ontwikkelt, geldt Europa hier als katalysator en facilitator voor de Vlaamse overheid én de NGO's.

Uit de analyse van het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid in Vlaanderen blijkt ook het toegenomen belang van subnationale instituties. Vlaanderen krijgt bij het einde van de gefaseerde staatshervorming niet alleen alle bevoegdheden inzake natuur, maar eveneens de vrijwel integrale bevoegdheid voor landbouw. Bij de ontwikkeling van het Vlaamse natuurbeleid zien we bovendien een toegenomen belang van lokale besturen via instrumenten als convenants of samenwerkingsovereenkomsten. De analyse van de natuurontwikkelingsprojecten leert dat het door Vlaanderen en Europa gedeelde natuur(ontwikkelings)discours niet door alle lokale besturen wordt gevolgd. Er is in vele gevallen dan ook veeleer sprake van naast elkaar werkende overheden dan van samenwerkende overheden en beleidsnetwerken. De analyse van de natuurontwikkelingsprojecten maakt duidelijk dat er in bepaalde gevallen zelfs sprake is van elkaar tégenwerkende overheden, in de onderzochte cases aangestuurd door coalities rond de landbouw. Ten slotte is het belangrijk te wijzen op het onderscheid in perceptie van macht(sverschuivingen) tussen natuur en de landbouw. Bij de landbouw leeft vooral het gevoel van een afnemend belang van lokale besturen, in tegenstelling tot het gevoel van toenemend belang van deze besturen bij de initiatiefnemers van de natuurontwikkelingsprojecten.

Ten derde de evolutie richting governance. Zowel uit de analyse van het natuurbeleid als uit de analyse van de natuurontwikkelingsprojecten blijkt een groot belang van klassieke vormen van sturing en een geringe aandacht voor nieuwe vormen van sturing. Niettegenstaande de discursieve vernieuwing rond het concept draagvlak, is er bij de beleidsontwikkeling in het algemeen (zeer) weinig aandacht voor de actieve dimensie van draagvlak of draagvlak met een hoog ambitieniveau. Het draagvlakdiscours kreeg, anders gezegd, slechts in geringe mate vertaling in nieuwe regels en hulpbronnen (mensen en middelen). De aandacht voor draagvlak beperkt zich bovendien vooral tot klassieke vormen van participatie met een laag ambitieniveau. Opmerkelijk is bovendien dat de aandacht daarvoor veelal pas ontstaat in reactie op draagvlakproblemen (hindermacht), dit zowel op het niveau Vlaanderen als op het niveau van de lokale projecten. Het instrumenteel argument prevaleert hierbij boven het democratisch of het inhoudelijk argument.

Er is noch bij het natuurbeleid, noch bij de natuurontwikkelingsprojecten, sprake van samenwerkingsrelaties tussen een grote diversiteit aan publieke en private actoren. Niettemin komt het beleid

op beide schaalniveaus niet alleen tot stand door één sturende centrale overheid. Burgers worden geprikkeld door verschillende beleidsinitiatieven of door het gebrek hieraan, worden actief en verenigen zich in NGO's zoals Natuurreservaten. Deze niet-staatelijke actor beïnvloedt de dynamiek van het natuurbeleid in sterke mate, zowel op het niveau Vlaanderen (voornamelijk voor de voorbereiding van beleid) als op lokaal niveau (voornamelijk voor de uitvoering van beleid). In die zin is er zeker op het niveau van de natuurontwikkelingsprojecten sprake van een hoog ambitieniveau inzake participatie voor één actor: de vereniging Natuurreservaten. Deze vereniging profileert zich als (co-)producent, vaak de facto als dé producent van het natuurbeleid. De overheid profileert zich als facilitator, die heel wat bevoegdheden delegeert. Met het instellen van natuurinrichting wordt in twee cases een eerste aanzet gegeven tot meer interactief beleid, ook in de richting van andere actoren. Met het natuurinrichtingsproject Turnhouts Vennengebied-West werd echter aangetoond dat slecht voorbereide en zwak omkaderde experimenten inzake interactieve beleidsvoering het draagvlak veeleer schaden dan versterken.

De reflectie vanuit de theorie kan als volgt worden samengevat:

- Multi-actor? Ja, maar vooral vanuit een moeizame verweving van het sectoraal natuurbeleid met belendende beleidsvelden.
- Multi-level? Ja, met Europa als katalysator (discours, regels, hulpbronnen) en een sterk variërende opstelling van de lokale overheden (van samenwerking tot tegenwerking).
- Governance? Neen, op een beperkt aantal experimenten met veeleer klassieke vormen van participatie na, gaat het in hoofdzaak om de voortzetting van de klassieke coalitie van de overheid en één bevoorrechte NGO.

12.3 Reflectie op de arrangementenbenadering als analysekader

De arrangementenbenadering is een benadering in ontwikkeling. Bij de toepassing van de arrangementenbenadering als analysekader voor het Vlaamse natuurbeleid en de natuurontwikkelingsprojecten stoten we op een aantal problemen. Die hebben vooral te maken met de mate waarin de centrale begrippen van de beleidsarrangementenbenadering al dan niet zijn geoperationaliseerd. Het gaat hierbij om de centrale begrippen beleidsarrangementen, politieke modernisering en de onderscheiden dimensies.

Ten eerste de beleidsarrangementen. In dit proefschrift is ervoor geopteerd het centrale begrip (beleids)arrangementen te hanteren zoals ontwikkeld in de beleidsarrangementenbenadering. Vooral de middenpositie tussen structuur- en actorniveau én tussen organisatorische en inhoudelijke aspecten bleek zeer vruchtbaar. Andere kenmerken van een beleidsarrangement confronteerden ons met een aantal (afbakenings)problemen bij de toets aan de empirie. Zo bemoeilijkt de omschrijving van een arrangement als een "tijdelijke stabilisering" het afbakenen van het onderzoeksonderwerp in de 'tijd'. De vraag rijst immers of niet alles binnen een institutionaliseringsproces als een "tijdelijke stabilisering" dient te worden beschouwd? In dit proefschrift is op twee schaalniveaus een procesverhaal beschreven. Analytisch leek het noodzakelijk om het arrangement af te bakenen in de tijd (begin- en eindpunt) en bij de beschrijving ervan cesuren (fasering) te voorzien. De discursieve vernieuwing inzake natuurontwikkeling is als start genomen, de einddatum van de meervoudige casestudy als eindpunt. Het is echter duidelijk dat dit niet samenvalt met een 'eindpunt' van het beleidsarrangement inzake natuur, dat nog volop in ontwikkeling is (zie de epiloog hierna).

Tegelijkertijd gaat het bij een beleidsarrangement om een stabilisering van een beleidsdomein op een specifiek niveau van beleidsvoering, waarbij een beleidsdomein zeer breed gedefinieerd wordt als “all policy practices with regard to an issue”. Deze brede definitie confronteert de onderzoeker met een probleem van materiële afbakening. Concreet is er in dit proefschrift vanuit gegaan om bijvoorbeeld het ruimtelijke ordeningsbeleid en het landbouwbeleid te beschouwen als belendende beleidsvelden, hoewel natuur ook in deze beleidsvelden een belangrijk ‘issue’ is. Het beleidsarrangement natuur *stricto sensu* is anders gezegd veel uitgebreider dan wat in voorliggend proefschrift is (en kon worden) geanalyseerd. De in dit proefschrift gehanteerde ‘enge’ definitie van het beleidsarrangement natuur, liet ons toe veranderingen in het natuurarrangement te verklaren vanuit veranderingen in en invloed van belendende arrangementen (landbouw en ruimtelijke ordening). Een te brede definitie van het beleidsarrangement natuur zou niet alleen ‘alles’ onderwerp hebben gemaakt van onderzoek, maar ook het aantal externe variabelen voor verandering te veel hebben verkleind. Voor het afbakenen van het arrangement op het niveau van de cases is uitgegaan van het voorkomen van interdependenties tussen de initiatiefnemers van de natuurontwikkelingsmaatregelen en overige actoren.

De toets aan de lokale cases ten slotte toonde aan dat het concept beleidsarrangementen nuttig is voor een analyse van het beleid op diverse schaalniveaus (landelijk én lokaal). In dit proefschrift is enkel een empirische typering gegeven van het ‘polder-’, ‘vennen-’, ‘heide-’ en het ‘duivelsarrangement’ op basis van de belangrijkste karakteristieken van de onderscheiden dimensies. Het maken van een theoretische typologie van arrangementen maakte geen onderwerp uit van dit proefschrift. Niettemin zou de analytische bruikbaarheid van de arrangementenbenadering hierdoor waarschijnlijk nog vergroten.

Ten tweede het begrip politieke modernisering. De operationalisering van het centrale begrip politieke modernisering blijft, door de oriëntatie op het sociologisch-theoretisch werk van Giddens’ structuratietheorie, te abstract voor toetsing aan de empirie. Daarom is er in dit proefschrift voor gopteerd te praten over “structurele processen van maatschappelijk en politieke verandering” (structurele ontwikkelingen), veeleer dan over politieke modernisering. Bovendien is ervoor gopteerd de aandacht binnen deze structurele ontwikkelingen te richten op aspecten van multi-actor en multi-level governance. Governance wordt hierbij niet enkel als een macro-sociologische variabele beschouwd, maar ook als een uitdrukking van concrete praktijken. Het vervangen van het begrip politieke modernisering door het begrip structurele ontwikkelingen bood het voordeel een meer operationele analyse te kunnen maken, op basis van de begrippen multi-actor, multi-level en governance. De veelheid aan empirisch materiaal kon op basis van deze begrippen worden geordend en vervolgens geanalyseerd. Gaandeweg bleek echter dat het in de wetenschappelijke literatuur gemaakte onderscheid tussen multi-actor, multi-level en governance niet altijd even helder is. Multi-actor, multi-level en governance zijn op zijn minst met elkaar samenhangende fenomenen, waarbij governance (als sturingsstijl) per definitie een multi-actor dimensie impliceert. Multi-level lijkt een verfijning te zijn van multi-actor, door de klemtoon op de meerlagigheid bij zowel statelijke als niet-statale actoren. Anders gezegd, de in de theorie onderscheiden begrippen lijken bij de toetsing aan de empirie niet altijd even makkelijk uit elkaar te houden. Bovendien blijkt uit dit proefschrift dat het natuurbeleid geen goed voorbeeld is van de overgang van government (één sturende overheid) naar governance. Natuurbeleid is immers voor een groot deel ontstaan vanuit en aangestuurd door particulier initiatief en niet vanuit één sturende overheid.

Zowel politieke modernisering als multi-actor en multi-level governance moeten worden gezien

als hulpbegrippen om processen te typeren, veeleer dan als verklarende begrippen. Het theoretische kader verplichtte ons een analyse te maken met aandacht voor het niveau van de structurele ontwikkelingen én voor het strategische niveau. Het voordeel hiervan is ontegensprekelijk dat er geen ééndimensionele analyse wordt gemaakt (bv. discursief), met te geringe aandacht voor overige dimensies en hun onderlinge interferenties (bv. actoren en macht) enerzijds, én voor de politiek maatschappelijke context (structurele ontwikkelingen) anderzijds. Er wordt, anders gezegd, een zo omvattend mogelijke analyse gemaakt. Deze sterkte van de beleidsarrangementenbenadering is tegelijkertijd ook een zwakte. Het nadeel hierbij is immers dat nagenoeg alles onderwerp van analyse wordt en dat er bij de onderzoeker een grote voorkennis is vereist van diverse analysekaders (discursieve analyses, netwerkbenadering, machtsanalyses...). Vanuit deze afzonderlijke analysekaders beschouwd, kan een analyse met de beleidsarrangementenbenadering bovendien als te oppervlakkig worden ervaren. Het voordeel (globale benadering) lijkt ons hier te overwegen op het nadeel (oppervlakkiger), vooral omdat er meer diepgang wordt bereikt op het niveau van interferenties tussen de dimensies onderling en tussen structuur- en actorniveau.

Ten derde de onderscheiden dimensies. Het in samenhang beschrijven van de diverse dimensies heeft eveneens een aantal voor- en nadelen. Waar het theoretische onderscheid tussen de vier dimensies misschien helder lijkt, blijkt dit bij het toetsen aan de empirie niet steeds het geval te zijn. Een verdere theoretische en empirische verfijning van de dimensies lijkt alleen al om deze reden aangegeven. Zo is het niet altijd evident bepaalde elementen van analyse eenduidig onder te brengen onder één van de onderscheiden dimensies. In dit proefschrift werd dit onder meer duidelijk met de gebruiksovereenkomsten tussen natuurbeheerders en landbouwers. Afhankelijk van het analyseniveau wordt een gebruiksovereenkomst benoemd als regel (Vlaanderen) of als hulpbron (cases). Het aangegeven probleem wijst echter op meer dan op een probleem van labelling, dat door een consequente interpretatie en toepassing van de onderzoeker kan worden ondervangen. Het probleem is m.i. inherent aan de keuze die bij de beleidsarrangementenbenadering wordt gemaakt om bij de analyse te vertrekken vanuit diverse dimensies, die vervolgens idealiter een gelijk gewicht krijgen in de analyse. In de praktijk echter lijkt het logisch dat bij de analyse, afhankelijk van het onderzoeksonderwerp én van de ervaring, kennis en interesse van de onderzoeker het gewicht van de afzonderlijke dimensies (en afhankelijk hiervan de labelling) verschilt.

De aandacht voor vertrouwen. Uit dit proefschrift bleek, zeker op het niveau van de cases, het grote belang van vertrouwen of van het gebrek daaraan. Hierbij gaat het zowel over vertrouwen tussen (groepen van) actoren onderling als over vormen van institutioneel vertrouwen in dé overheid of in dé regelgeving. In de beleidsarrangementenbenadering als analysekader is hiervoor opmerkelijk weinig aandacht. Dit zou kunnen wijzen op het feit dat bij de ontwikkeling van de beleidsarrangementenbenadering het niveau van structurele ontwikkelingen (impliciet) prevaleert op het niveau van de strategisch handelende actoren. Meer aandacht voor vertrouwen zou de beleidsarrangementenbenadering niet alleen vollediger maken, maar ook de balans tussen structuur- en actorniveau beter in evenwicht kunnen houden.

De dimensies als goed hulpmiddel. Ondanks deze bedenkingen zijn de vier dimensies en hun onderlinge samenhang een goed hulpmiddel gebleken voor het systematisch zoeken naar de 'motoren' en 'stabilisatoren' van beleidsverandering en -continuïteit. Via de arrangementenbenadering kon op systematische wijze aandacht worden besteed aan inhoudelijke, organisatorische, strategische en structurele ontwikkelingen op het niveau Vlaanderen én op het niveau van lokale natuurontwikkelingsprojecten. Gaandeweg is ervoor geopteerd voor beide analyses een ander

formaat te hanteren. Voor de analyse van het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid in Vlaanderen is geopteerd voor een chronologische analyse. Het vanuit de dimensies beschrijven van dit proces in eerdere redacties leidde tot herhaling, waardoor het weergeven van het dynamisch karakter van gelijkaardige processen werd bemoeilijkt. Het gegeven dat een periode van ongeveer 30 jaar werd geanalyseerd, lijkt hiervoor de belangrijkste verklaring. Het beschrijven van één dimensie voor de gehele periode is immers onmogelijk zonder het aangeven van (interferenties met) ontwikkelingen op overige dimensies. Voor de analyse van de natuurontwikkelingsprojecten is daarentegen wél uitgegaan van de dimensies en de onderscheiden structurele ontwikkelingen. Bij de casusanalyse bleken de dimensies als uitgangspunt van analyse (op het labellingprobleem na) wél zeer werkbaar, vooral omdat voor deze jonge natuurontwikkelingsprojecten een veel kortere periode werd geanalyseerd. Door interne verwijzingen werd gepoogd de samenhang tussen de dimensies (en de structurele ontwikkelingen) zo goed mogelijk weer te geven. In beide gevallen lag de zorg voor het vatten van het dynamisch karakter van de beschreven beleidsprocessen aan de basis van de keuze.

De beleidsarrangementenbenadering als instrument om in te grijpen in beleidsprocessen?

Naarmate de analyses vorderden, groeide ook de vraag in hoeverre de beleidsarrangementenbenadering méér zou kunnen zijn dan 'alleen maar' een analyse-instrument, en ook nuttig zou kunnen zijn als instrument tot bijsturing van beleidsprocessen (zie Arts et al., 2001). Het antwoord is "ja, mits...". Ja, mits het aspect analyse-instrument niet wordt verwaarloosd en voorafgaat aan het ingrijpen aan beleidsprocessen. Een analyse met de beleidsarrangementenbenadering toont aan dat ingrijpen in beleidsprocessen zeer doordacht en met aandacht voor diverse dimensies moet gebeuren. Ingrijpen op één dimensie, impliceert veranderingen in de overige dimensies. Dit inzicht veronderstelt dat er eerst een goed zicht verkregen wordt op de karakteristieken van de onderscheiden dimensies vooraleer er wordt ingegrepen in beleidsprocessen. Hoe dan ook dient er bij gelijkaardige toepassingen vanuit te worden gegaan dat er talrijke (context)variabelen zijn die het 'voorspellend karakter' van gelijkaardige oefeningen kunnen doorkruisen. Niettemin lijkt de aandacht voor de in de analyse met de beleidsarrangementenbenadering blootgelegde interferenties, kansen te bieden om het ingrijpen in beleidsprocessen 'meer voorspelbaar' te maken. Als voorbeeld kan worden verwezen naar de inzet van gebruiksovereenkomsten (ingrijpen in beleidsproces). De in dit proefschrift gemaakte meervoudige casestudy toont aan dat dit veel meer dan het introduceren van een nieuwe spelregel, moet worden beschouwd als een ingreep met belangrijke machtsverschuivingen tussen diverse actoren tot gevolg. Het op pro-actieve wijze rekening houden met soortgelijke inzichten lijkt een potentiële meerwaarde bij ingrijpen in het beleidsproces.

12.4 Epiloog

De natuurontwikkelingsprojecten.

Sedert het afronden van de meervoudige casestudy evolueerden de onderzochte natuurontwikkelingsprojecten uiteraard verder. Alle projecten werden ondertussen afgebakend als VEN 1^{ste} fase, en naast de Uitkerkse Polder en het Turnhouts Vennengebied werd nu ook het Heidebos aangeduid als Habitatrichtlijngebied. De LIFE-natuur projecten in de Uitkerkse Polder en het Turnhouts Vennengebied zijn ondertussen afgerond en leverden een belangrijke impuls (hulpbronnen) voor de verdere uitbouw van de natuurreservaten (Natuurpunt, 2003). Zo is in de Uitkerkse Polder in de loop van het LIFE-project voor ca. 113 ha aangekocht, waardoor de totale oppervlakte nu ca. 245 ha bedraagt (eind 2003). Tevens zijn er diverse natuurherstel en -ontwikkelingsmaatregelen uitgevoerd, is er geïnvesteerd in mobiele tentoonstellingen en in een verbeterde bezoekersaccommodatie.

In het Turnhouts Vennengebied is 37 ha natuurgebied aangekocht waardoor de totale oppervlakte beheerd natuurreservaat eind 2003 ongeveer 165 ha bedraagt. Verder is hoofdzakelijk geïnvesteerd in ven- en heideherstel. Voor de Uitkerkse Polder is ondertussen een tweede LIFE-natuur project goedgekeurd dat ingaat in 2003. Belangrijk is dat in dit project Natuurpunt niet langer als enige (door de overheid gemandateerde) actor optreedt, maar dat zowel de Vlaamse overheid als de gemeente Blankenberge als partner fungeren. Het gaat hierbij over door Europa 'afgedwongen' vormen van participatie, gezien aandacht voor participatie en partnerships voortaan een belangrijk criterium is voor de Europese commissie voor het toekennen van LIFE-natuur projecten. Dit is alweer een voorbeeld van de katalyserende rol van Europa.

Ook in beide natuurinrichtingsprojecten (Uitkerkse Polder en Turnhouts Vennengebied-West) zijn er ondertussen belangrijke ontwikkelingen (VLM, 2003). Zo is zowel in de Uitkerkse Polder (14.04.2003-13.05.2003) als in het Turnhouts Vennengebied/Klein Kuylen (2.12.2002-31.12.2002) een openbaar onderzoek afgerond met betrekking tot het projectuitvoeringsplan. In beide gebieden is bovendien gestart met de eerste maatregelen op het terrein.

Op het niveau Vlaanderen zijn bij de VLM en Aminoal afdeling Natuur, ondertussen diverse initiatieven ontwikkeld onder de noemer 'procesbegeleiding'. Hiervoor is onder meer verder gewerkt op het onderzoek dat aan de basis ligt van dit proefschrift (Bogaert et al., 2002). Zo zijn de bevindingen uit de primaire analyse in provinciale workshops teruggekoppeld naar betrokken ambtenaren van de VLM en Aminoal afdeling Natuur (zie De Zitter et al., 2002). Voor het overige zijn diverse denkdagen en vormingsdagen (procesbegeleiding) georganiseerd en zijn experimenten inzake meer interactieve beleidsvormen opgezet in het kader van diverse inrichtingsprojecten (Vervisch, 2003).

Het natuurbeleid.

Omdat de meervoudige casusanalyse is uitgevoerd in de periode 2000-2001, is in de analyse van het natuurbeleid in hoofdstuk 5 niet ingegaan op ontwikkelingen in het Vlaamse natuurbeleid na deze periode. Uiteraard eindigde het institutionaliseringsproces van het natuurbeleid in Vlaanderen niet. Voor een gedetailleerde beschrijving van recente evoluties in het Vlaamse natuurbeleid verwijzen we o.a. naar het Natuurrapport 2003 (Dumortier et al., 2003). We beperken ons hier tot een aantal hoofdpunten.

In 2002 volgde een belangrijke wijziging in de spelregels. Het Natuurdecreet werd grondig gewijzigd met als doelstelling enerzijds de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn en anderzijds de aanpassing van de afbakeningsprocedures van het VEN (Wijzigingsdecreet van 19 juli 2002, B.S. 31.8.2002). Over dit VEN bereikte de Vlaamse regering een politiek akkoord dat werd bekrachtigd in het zogenaamde 'zomerakkoord' over milieu en ruimtelijke ordening (21 juni 2002). Dit zomerakkoord bevestigde de primauteit van het belendende beleidsveld ruimtelijke ordening, doordat de afbakening van het VEN 1^{ste} fase enkel mogelijk was binnen de groene gebieden. Bovendien voorzag dit akkoord in een aantal belangrijke wijzigingen inzake inspraak en participatie. Zo werd voorzien in een openbaar onderzoek voor de afbakening van het VEN 1^{ste} fase voor alle (planologische) bestemmingscategorieën, terwijl het Natuurdecreet aanvankelijk niet voorzag in een openbaar onderzoek voor de afbakening in de zogenaamde groene gebieden. Hiermee wordt aangegeven dat ook bij het VEN (cf. GHS en Duinendecreet) de (niet-) voorziene participatie tijdens het proces wordt bijgestuurd, ook nú in reactie op uitgeoefende hindermacht. Het voorzien van participatie berust ook hier voornamelijk op het instrumentele argument (het reduceren van hindermacht), veeleer dan op het democratische of inhoudelijke argument.

Het openbaar onderzoek voor de eerste fase van het VEN (ca. 87.000 ha) liep van 23 september 2002 tot 21 november 2002 en werd begeleid door een professionele communicatiecampagne (zie o.a. <http://www.ven-ivon.be>). Uiteindelijk leidde het openbaar onderzoek tot een 9000-tal bezwaarschriften (positieve en negatieve), die werden verwerkt door de Mina-raad (Mina-raad, 2003). Terwijl De Roo en Cliquet (2003: 212) in het Natuurrapport 2003 nog schrijven: “In vergelijking met de talrijke protesten in de periode van de GHS kan men stellen dat de commotie rond de afbakening van het VEN miniem is”, zien we dat één week voor de federale verkiezingen in Vlaanderen een grote anti-VEN betoging plaatsvond (11 mei 2003), georganiseerd door het zogenaamd Platform Buitengebied vzw een coalitie van ‘natuurrecreanten en natuurgebruikers’ (http://users.skynet.be/vvhv/betoging_zondag_11_mei_te_gent.htm, 31.12.2003): de Vlaamse Vereniging van Hengelsport Verbonden, Landelijke Beweging (Boerenbond), Hubertus Vereniging Vlaanderen, Vlaams Hippische Sportbond, Koninklijke Belgische Bosbouwmaatschappij, Landelijk Vlaanderen: Vereniging voor Bos-, Land- en Natuureigenaars, Koninklijk Kynologische Unie/ Koninklijke Maatschappij Sint-Hubertus, Particulier Historisch Patrimonium en de Beroepsfederatie van Belgische Viskwekers.

Een discursieve analyse van alle Vlaamse dagbladartikels inzake het VEN voor de periode mei 2001-mei 2003 levert een aantal belangrijke inzichten op (De Zitter et al., 2003), die aansluiten bij inzichten uit voorliggend proefschrift. Zo blijkt het grote belang van elkaar tegensprekende beleidsdiscoursen bij verantwoordelijke politici, waardoor het draagvlak op negatieve wijze wordt beïnvloed. Maar bovenal blijken er belangrijke verschillen in de centrale aandachtspunten van het beleidsdiscours en van de tegendiscoursen. Hierbij gaat het niet alleen om een verschil in natuurbeelden, maar ook over het feit dat het beleidsondersteunend discours zich in hoofdzaak beperkt tot het VEN *stricto sensu*, terwijl in het tegendiscours voornamelijk VEN-overstijgende (context)elementen primeren zoals een algemeen gevoel van betutteling en overregulering. Bovendien ligt de klemtoon in het beleidsdiscours op inhoudelijke argumenten, terwijl het tegendiscours wordt gevoerd over regels (te dwingend, te strikt) en hulpbronnen (gebrek aan compensatiemaatregelen).

Dit laatste illustreert dat wijzigingen in het natuurbeleid niet alleen een betere afstemming vergen met belendende beleidsvelden, maar vooral aandacht vereisen voor (de samenhang van) diverse dimensies: actoren, regels, hulpbronnen én discoursen.

Bijlage 1: Overzicht diepte-interviews

Tabel 7: Overzicht van de afgenomen diepte-interviews

Gebied	Aantal diepte-interviews
Landbouwers	
DK	6
HB	6
TV	11
UP	11
Vertegenwoordigers landbouworganisaties	
DK	1* (2)
HB	3
TV	3
UP	3
Ambtenaren (initiatiefnemers)	
DK	2
HB	0**
TV	3
UP	3
Vertegenwoordigers natuurverenigingen (initiatiefnemers)	
HB	3
TV	1
UP	2

- * Het VAC duidde één vertegenwoordiger aan voor het Turnhouts Vennengebied én de Duivelskuil.
- ** In het Heidebos zijn geen ambtenaren bevroegd, gezien hier noch vanuit Ainal, noch vanuit VLM initiatieven werden ontplooid.
- In het totaal zijn 61 diepte-interviews afgenomen, gezien voor het Turnhouts Vennengebied ook nog 3 burens zijn bevroegd voor Klein Kuylen.

Bijlage 2: Overzicht van bevraagde omwonenden en recreanten/passanten**Tabel 8: Overzicht van de bevraagde omwonenden**

Omwonenden					
	UP	TV	HB	DK	Totaal
21/07/01			25		25
22/07/01	21				21
26/07/01	15		26		41
27/07/01	17				17
31/07/01		6		25	31
20/08/01		13			13
22/08/01				25	25
26/09/01		13			13
10/10/01		17			17
Totaal	53	49	51	50	203

Tabel 9: Overzicht van de bevraagde recreanten /passanten

Recreanten /passanten					
	UP	TV	HB	DK	Totaal
23/08/01	33				33
28/08/01			1		1
29/08/01	16				16
26/09/01		34			34
10/10/01		2			2
14/10/01				14	14
17/10/01		14		23	37
11/11/01			28		28
14/11/01			18		18
Totaal	49	50	47	37	183

Bijlage 3: Overzicht bevroagde lokale adviesraden

Tabel 10: Overzicht van de adviesraden die werden aangeschreven

Naam	Respons
Milieuraad Beerse	1
Milieuraad Wachtebeke	1
Landbouwraad Wachtebeke	1
Milieuraad Moerbeke	0
GECORO Wachtebeke	0
Milieuraad Turnhout	1
Landbouwraad Turnhout	1
Milieuraad Merksplas	1
GECORO Turnhout	0
Landbouwraad Merksplas	0
Milieuraad Blankenberge	1
Landbouwraad Blankenberge	1
GECORO Blankenberge	0
Milieuraad Zuienkerke	0
Milieuraad De Haan	0
GECORO De Haan	0

Bijlage 4: Overzicht bevroagde lokale natuurverenigingen

Tabel 11: Overzicht van de lokale natuurverenigingen die werden aangeschreven

Natuurverenigingen	Respons
Natuurrezervaten afdeling 'Beerse'	1
Wielewaal Kievit	0
Wielewaal Moervaart-Zuidlede	1
JNM Waasland	0
JNM Krekenland	0
Migrom vzw	1
Wielewaal Turnhout	1
JNM Oostkust	0
Wielewaal Oostende	0

Bijlage 5: Overzicht van de aangeschreven schepenen van leefmilieu

Tabel 12: Overzicht van de schepenen van leefmilieu die werden aangeschreven

Schepenen van leefmilieu	
Gemeente	Respons
Beerse	1
Moerbeke	0
Wachtebeke	1
Turnhout	1
Merksplas	1
Blankenberge	1
De Haan	0
Zuienkerke	0
Klemskerke	0

Bijlage 6: Voorwaarden voor de omzetting van landbouwgrond naar natuur

Tabel 13: Houding actoren inzake omzetting landbouwgrond in natuur

Voorwaarden voor de omzetting van landbouwgrond naar natuur	1	2	3	4	5	6	7
Mits het betrekken van mensen uit de omgeving (bijvoorbeeld met beheersovereenkomsten of gebruiksovereenkomsten). Samenwerking tussen landbouw en natuur.	+	+	+	+	+	+	+
Mits er een billijke vergoeding tegenover staat	+	+	+	+	+	+	
Mits het in overeenstemming gebeurt met de eigenaar en gebruiker	+	+			+		+
Mits duidelijke zonering en het respecteren van vooraf afgebakende grenzen				+	+		+
Mits het op voor landbouw marginale gronden gebeurt	+			+			+
Mits het niet binnen de gewestplanbestemming landbouw geschiedt		+		+			+
Mits er voldoende grondvoorraad en eventuele uitruilmogelijkheden zijn		+	+				
Mits onteigening				+	+		
Mits het niet over te grote oppervlaktes gaat					+		
Mits het voeren van een efficiënte communicatie							+
Mits een procesmatige aanpak gespreid over een langere periode							+
Mits het toelaten van beheersjacht						+	
Mits men rekening houdt met de geschiedenis van het gebied					+		
Mits men de grond niet vervuult maar gebruikt voor natuur				+			

Legende: Voorwaarden aangehaald door omwonenden (1), recreanten /passanten (2), landbouwers (3), landbouworganisaties (4) en WBE (5). Voorwaarden waaronder omzetting volgens ambtenaren/initiatiefnemers (6) en natuurverenigingen/initiatiefnemers (7) voor landbouwers aanvaardbaar zou zijn.

Bijlage 7: Bedenkingen landbouwers inzake natuurreservaten en natuurontwikkelingsmaatregelen

Tabel 14: Houding landbouwers inzake aanwezigheid en beheer van natuurreservaat

Bemerkingen landbouwers inzake natuurreservaten	DK N=6	HB N=6	TV N=11	UP N=11
Schrik voor het ontstaan van 'vuiligheid' ten gevolge van het wegvallen van het traditioneel onderhoud	3	4	3	2
Ernstige vragen bij het nut van (het beheer van) natuurreservaten?	2	2	3	5
Schrik voor eventuele verdere uitbreiding van natuurreservaten	3	2	2	3
Kritiek op het gegeven dat 'alles gebeurt met overheidsgeld'	1	1	1	3
Schrik voor bijkomende beperkingen voor andere grondgebruikers	2		1	2
Kritiek inzake dierenwelzijn	2		1	1
Kritiek op het gebrek aan toegankelijkheid	3	2	2	
Ervaren bedreiging door de toegenomen (sociale) controle		1		5
Schrik voor het verlies van de broodwinning	2			2
Negatieve ervaringen met samenwerking (gebruiksovereenkomst)	2			2
Het argument dat men met het beheer de vroegere situatie nastreeft klopt niet	1		1	
Schrik voor toename en niet vergoeden van wildschade		3		

Tabel 15: Houding landbouwers inzake natuurontwikkelingsmaatregelen

Bedenkingen inzake natuurontwikkelingsmaatregelen zoals geformuleerd door landbouwers	DK N=6	HB N=6	TV N=11	UP N=11
Men zegt: 'We streven vroegere situatie na', maar dat klopt niet	1	1	3	2
Een ervaren ongelijkheid tussen terreinbeheerders en landbouwers: 'Zij mogen alles, wij niets'	1		2	6
'Terreinbeheerders vernietigen natuur en landschap'	1		2	5
Ernstige vragen bij het nut van natuurontwikkelingsmaatregelen: 'Het was goed zoals het was'	2		1	2
Kritiek op het gegeven dat 'alles gebeurt met overheidsgeld'		3		2
'Allemaal geld weggesmeten'	2		2	
'Men tuiniert maar wat, dat is geen natuur'	1		1	
Schrik voor het ontstaan van 'vuiligheid' ten gevolge van de getroffen maatregelen				2
Schrik voor schade voor omliggende gebruikers (overlast vogels)				2
Initiatiefnemers houden zich niet aan hun woord	1			
Grootschaligheid ingrepen leidt tot onbegrip	1			
Schrik voor broodroof voor de landbouw			1	
Schrik voor de toekomst van het landbouwgebruik				1

Literatuur

Aarts, N. (1998), Een kwestie van natuur. Een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid, proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor

Abts, H. (1988), Verenigingsmemorandum 'Natuurreservaten vzw', referatenbundel studiedag 'Natuur voor de toekomst? Toekomst voor de natuur', U.I.A., juni 1988

Abts, H. (1994), Open brief 6.01.1994

Achterberg, W. (1994), Samenleving, natuur en duurzaamheid: een inleiding in de milieufilosofie

Ackaert, L. & M. Swyngedouw (1998), Milieubesef en milieugedrag van de Vlaming, in: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1998), Vlaanderen gepeild! De Vlaamse overheid en waardeonderzoek, 127-154.

ACW (1994), Het gezicht van Vlaanderen. De Groene Hoofdstructuur en het Structuurplan, in: Visie, nr. 6, 25.02.1994, 10-11.

Albrow, M. (1996), The Global Age. State and Society Beyond Modernity, Polity Press/Blackwell Publishers Ltd., Cambridge/Oxford

Alen, A. and P. Peeters (1998), Federal Belgium within the International Legal Order: Theory and Practice, in: Wellens, K. (1998), International Law: Theory and Practice. The Netherlands, Kluwer Law International

Alexander, J.C. (1998), Introduction. Civil Society I, II, III: constructing an empirical concept from normative controversies and historical transformations, in: Alexander, J.C. (red.) (1998), Real Civil Societies. Dilemma's of institutionalisation. London, Sage, 1-19.

AMINAL afdeling Natuur (1995), Europees Jaar voor Natuurbehoud. Nieuwsbrief AMINAL afdeling Natuur, nr.1 e.v.

AMINAL Afdeling Natuur (1999), Synthesenota met betrekking tot aanduiding van het gebied Duivelskuil te Beerse als Vlaams natuurreservaat, niet-gepubliceerde nota

AMINAL (1997), MINA-plan2. Het Vlaamse milieubeleidsplan. 1997-2001

AMINAL (1999), Eindrapport Audit personeelsinzet-E&Y Consulting. Evaluatie door Aminoal College van Afdelingshoofden

AMINAL (1999b), College van Afdelingshoofden, Voorstel tot herstructurering van Aminoal

anoniem (1984), AROL of het grote belang dat aan het natuurbehoud gehecht wordt, in: natuurreservaten 84, 6de jrg., nr. 3, 82.

Arts, B. en P. Leroy (red.) (2003), Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid. Klassieke en post-moderne arrangementen. Nijmegen University Press

Arts, B., Bruns, M., Leroy, P., Liefferink, D. en J. van Tatenhove (2001), Biologisch Groeien?! Een multi-actor analyse van het beleidsarrangement biologische landbouw (2000-2020), Milieu en Beleid, Katholieke Universiteit Nijmegen

Arts, B., Tatenhove, J. van en P. Leroy (2000), Policy Arrangements, in: Tatenhove, J., van, Arts, B. en P. Leroy (eds.) (2000), Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 53-69.

AW (1996), Er kan weer een glimlach af tussen landbouw en milieu. Overleg over natuurbehoud blijft noodzakelijk. De Standaard, 26.7.1996

AW (1996), Landbouw en milieu verzoend in decreet op natuurbehoud, De Standaard, 25.7.1996

Batselier, N. De (1992a), Beleidsbrief leefmilieu, natuurbehoud, landinrichting en drinkwatervoorziening, ingediend door de heer N. De Batselier, Buitengewone Zitting 1992, 24 april 1992, stuk 177 (BZ 1992), nr. 1

Batselier, N. De (1992b), Beleidsbrief leefmilieu, natuurbehoud, landinrichting en drinkwatervoorziening, ingediend door de heer N. De Batselier, Zitting 1992-1993, 22 oktober 1992, stuk 236 (1992-1993), nr. 1

Batselier, N. De (1993a), De Groene Hoofdstructuur, infobrochure, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement LIN, administratie AMINAL, dienst Natuurbescherming

Batselier, N. De (1993b), Naar een leefbaar Vlaanderen 2002, Het Vlaams Milieubeleid, infobrochure Vlaams Ministerie voor Leefmilieu

Batselier, N. De (1994), Beleidsbrief leefmilieu, natuurbehoud, landinrichting en watervoorziening, ingediend door de heer N. De Batselier, Zitting 1994-1995, 14 november 1994, stuk 616 (1994-1995), nr. 1

Bauwens, E. (2001), Milieu-onderzoek en gender: een probleemverkenning. Maatschappelijke waardering van groen en landschap in genderperspectief, Mens en Ruimte/Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Gelijke Kansen in Vlaanderen, Wetenschappelijke Monografie 6

Beck, U. (1986), Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main

Beck, U. (1992), Risk Society. Towards a new modernity, Sage, London

Beck, U. (1997), De wereld als risicomaatschappij. Essays over de ecologische crisis en de politiek van de vooruitgang, De Balie, Amsterdam

Beidts, F., Content, D., Vantorre, B. en J. Van Gompel (2000), De Avifauna van de Uitkerkse Polder, Natuurreservaten vzw Werkgroep Uitkerkse Polder, mei 2000

Berg, A.E. van den (1999), Individual differences in the aesthetic evaluation of natural landscapes. Psychologische, pedagogische en sociale wetenschappen, Groningen, Rijksuniversiteit Groningen

Berghe, J. Van den (1992), Omtrent wijzigingen van vegetatie en landschapselementen, in: Tijdschrift voor Milieurecht, 1992/2, 67-72.

Berghe, J. Van den en D. Bogaert (ed.) (1994), Vervolging en handhaving inzake milieudelicten, Kluwer Rechtswetenschappen, Brussel, België

Bernard, N. (2002), Multilevel Governance in the European Union, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands

Bervaes J.C.A.M., Buijs A.E., Filius P. en C.M. Volker (1997), Draagvlak voor natuur? Peiling bij het publiek en maatschappelijke organisaties. Achtergrondrapport 4 natuurverkenning '97, IBN-DLO, Wageningen

Beyers, J. en B. Kerremans (2001), Multi-level governance en de toegang tot de Europese beleidssettings. Een onderzoek naar de manier waarop de 'multi-level' de 'governance' beïnvloedt, in: Res Publica, 2001/1, 103-126.

BNVR (1989), Referatenmap studiedag 'Recreatie Natuurlijk'

Boer, T.A. de en R. Schulting (2002). Zorg(en) voor natuur. Draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2001, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, Alterra-rapport 453

Boerenbond (1986), Landbouw en milieu, Boerenbond dienst Public Relations, Leuven

Bogaert, D. (2001), Draagvlak voor natuur, in: Kuyken et al. (2001). Natuurrapport 2001. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr.18, Brussel, 231-244.

Bogaert, D. en A. Cliquet (2002), Draagvlakonderzoek bij natuurontwikkelingsmaatregelen. Beleidsgerichte

analyse en voorstellen tot het optimaliseren van juridische en maatschappelijke instrumenten voor natuurontwikkelingsprojecten, VLINA 99/08, Arteveldehogeschool en Universiteit Gent

Bogaert, D., De Zitter, M. en T. Wijmeersch (2003), Draagvlak voor natuur, in: Dumortier et al. (2003), Natuurrapport 2003, Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 21, Brussel, 293-299.

Bogaert, D., Cliquet, A. en M. De Zitter (2003), Draagvlakonderzoek bij natuurontwikkelingsmaatregelen in Vlaanderen, in: De levende natuur, 2003/3, 46-51.

Bogaert, D. en A. Cliquet (2003), Interne draagkracht en extern draagvlak voor natuurontwikkelingsmaatregelen en natuurbeheer: uitdagingen voor een terreinbeherende vereniging, in: Natuur.focus, 2003, jrg2, nr2, 64-71.

Bogaert, G. (1995), Ecologische impulsgebieden. Proefprojecten voor een gebiedsgericht natuurbeleid. In: Planologisch Nieuws, jrg. 15, nr. 2, 1995, 137-146.

Bogaert, G. en J. Pacolet (1994), Onderzoek naar de samenstelling en werking van de gemeentelijke milieuraaden, in: mina-raad, Samenstelling en werking van de gemeentelijke milieuvadviseraden, Afl.1994/11, 6-52/63.

Bond Beter Leefmilieu (1998), Onkruid vergaat niet. Of waarom de afbraak van weekendhuisjes ook sociaal verantwoord is. In: Milieurama, nr. 11, november 1998, 12-14.

Boogaerts, S. (1996), Natuurontwikkeling. Natuurherstel in de Uitkerkse Polder, in: Natuureservaten, 1996, jrg. 18, nr 3, 8-19.

Bossche, W. van den, Symens, P., Martens, E. en A. Anselin (1999), Natuur voor de toekomst. 20-jaar Vogelrichtlijn van de Europese Unie. Vlaanderen als belangrijke schakel in het Europees netwerk van beschermde gebieden. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AMINAL afdeling Natuur en Natuureservaten vzw.

Bossu, P. en K. Decler (1990), De mestproblematiek in Vlaanderen. Milieuverpesting door overbemesting. Er zijn te veel varkens onder ons, infobrochure, Natuureservaten vzw, februari 1990

Bourgeois, J. en S. De Decker (2000), Archeologische Inventaris van de Uitkerkse Polder. Deelstudie in het kader van een haalbaarheidsstudie van een natuurinrichtingsproject, RUG Vakgroep Archeologie en Oude Geschiedenis van Europa

Box, L., Engelhard, R. en A. Kruiter (1999), Draagvlak in ontwikkeling; een verkennend onderzoek naar 'nieuwe actoren' die het draagvlak voor internationale samenwerking in de Nederlandse samenleving kunnen versterken, ECDPM, Maastricht

Bressers, J. Th.A. en P-J. Klok (1987), Een voorlopige instrumententheorie van het milieubeleid, 's-Gravenhage

Bressers, J.Th.A. (1983), Beleidseffektiviteit en waterkwaliteitsbeleid, dissertatie, Enschede

Buijs, A.E. & C.M. Volker (1997), Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid. SC-DLO rapport 546, Wageningen

Buijs, A.E. & P. Filius (1998a), Natuurbeelden in de praktijk. De invloed van natuurbeelden en natuurvisies op gedrag en mening over het beleid. DLO-IBN/DLO-SC, rapport 623, Wageningen

Buijs, A.E., Coeterier, J.F., Filius, P. en M.B. Schöne (1998b), Graadmeters sociaal draagvlak en beleving, werkdocument 1998/07, Staring Centrum (SC-DLO)

Castells, M. (1996), The Rise of the Network Society, Cambridge (MA), Blackwell

Castells, M. (1997), The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. II. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell

Celen, G., Daniëls, L. en J. Verheeke (1990), Naar een natuurbeleid voor de jaren negentig, in: Leefmilieu 1990/1, 17-23.

- Coeterier, J.F. (1996), Dominant Attributes in the perception and Evaluation of the Dutch Landscape. *Landscape and Urban Planning* 34: 27-44
- Cohen, J.L. and A. Arato (1992), *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge Mass.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2001), *Europese Governance. Een witboek*. Brussel, 25.7.2001, COM(2001) 428
- Cools, G. (2002), Groene agressie tegen betogende boeren, in: *Boer en Tuinder*, 15.11.2002
- Cools, G. (2002), Groene agressie tegen betogende boeren,. in: *Boer en Tuinder*, 15.11.2002
- Cörvers, R. (2001), *Netwerksturing bij natuurontwikkeling. Bestuurskundige consequentieanalyse van gebiedsgerichte projecten*, Shaker Publishing
- Coster, M. De (1989a), *Het Mina-Plan 2000*, in: *Leefmilieu* 1989/2, 55-58.
- Coster, M. De (ed.) (1989b), *Milieuzorg in de landbouw*, Monografieën Stichting Leefmilieu, nr. 29, Pelckmans, Kapellen
- Craye, M., Goorden, L. en S. van Gelder (2001), *Besluitvorming inzake milieu: methoden en instrumenten. Hefbomen voor een beleid gericht op duurzame ontwikkeling*, eindrapport, UFSIA-STEM, Antwerpen
- D'Haeseleer, C. (1999), *Erkenning van een natuurreservaat. Uitbreiding 3 Uitkerkse Polder, Natuurreservaten vzw, niet-gepubliceerde nota, december 1999.*
- Decoster, P. en J. Matthys (1998), interview met Eddy Baldewijns, minister van verkeer en ruimtelijke ordening, in: *Milieurama*, april 1998, 8-11.
- Dejongh, G. en P. Van Windekens (2001), *Meer ruimte voor natuur. Enkele bedenkingen bij tien jaar natuurbeleid in Vlaanderen (1990-2000)*, in: *Ruimte en Planning*, jrg. 21, nr. 4, 2001, 346-358.
- Deketelaere, K. en F. Schram (2002), *Milieurechten van het publiek in de participatiedemocratie. Toegang tot milieu-informatie, inspraak in de milieu-besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuzaken*. Vanden Broele, Brugge
- Deschouwer, K. (2001), *Politieke instituties, strategieën en beleid: de consequenties van multi-level governance*, in: *Res Publica*, 2001/1
- DETR (2000), *Public Participation in Making Local Environmental Decisions. The Aarhus Convention Newcastle Workshop. Good Practice Handbook*, Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR), UK (www.unece.org/env/pp, 17.12.2002)
- Develtere, P. en I. Pollet (2002), *Onbekend maar bemind: het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking*, paper voorgesteld op colloquium 'Draagvlak voor duurzame ontwikkeling en internationale samenwerking', 13 november 2002, georganiseerd door HIVA
- Devos, C. (2001), *Machtsrelevantie van multi-level structuren: een algemene verkenning*, in: *Res Publica*, 2001/1, 81-101
- Dewachter, W. (2001), *De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse*, Acco, Leuven/Leusden, derde herwerkte uitgave 2001
- Deweerd, M. (2001), *Overzicht van het Vlaamse politiek gebeuren in 2000*, in: *Res Publica*, 2001, nr. 2/3, *Politiek Jaarboek 2000*, 369-396.
- Deweerd, M. (2002), *Overzicht van het Vlaamse politiek gebeuren in 2001*, in: *Res Publica*, 2002, nr. 2/3, *Politiek Jaarboek 2001*

Dewypelaere, J. (1990), Aanvraag tot erkenning van het natuurreservaat "Turnhouts Vennegebied". Uitbreiding I: Hoogmoerheide te Merksplas, Natuurreservaten vzw, niet-gepubliceerde nota, mei 1990.

Dewypelaere, J. (1992), Aanvraag tot erkenning van het natuurreservaat "Turnhouts Vennegebied". Uitbreiding II – Weidevogelcomplex te Merksplas – Turnhout, Natuurreservaten vzw, niet-gepubliceerde nota, oktober 1992.

Dewypelaere, J. (1995), Aanvraag tot erkenning van het natuurreservaat "Turnhouts Vennegebied". Uitbreiding IV te Merksplas – Turnhout, Natuurreservaten vzw, niet-gepubliceerde nota, december 1995.

Dewypelaere, J. (1999), Aanvraag tot uitbreiding van het erkende natuurreservaat "Turnhouts Vennegebied te Merksplas. Uitbreiding december 1999, Natuurreservaten vzw, niet-gepubliceerde nota, december 1999.

Dewypelaere, J., (1994), Aanvraag tot erkenning van het natuurreservaat "Turnhouts Vennegebied". Uitbreiding III te Merksplas-Turnhout, Natuurreservaten vzw, niet-gepubliceerde nota, augustus 1994.

Diamond, J.M. (1975), The island dilemma: lessons of modern biogeographic studies for the design of nature reserves, in: *Biol.Cons.* 7, 129-146.

Dries, L. (2002), Natura 2000 in Vlaanderen. Een schakel in een Europees netwerk. Brochure uitgegeven door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-Afdeling Natuur i.s.m. WWF en Natuurpunt

Drissen, P.P.J. en P. Glasbergen (red.) (2000), Milieu, samenleving en beleid, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag

Drissen, P.P.J. et al. (1997), Interactieve beleidsvorming voor publieke werken, *Bestuurswetenschappen*, 6-1997, 374-391.

Dryzek, J.S. (1997), *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*, Oxford: Oxford University Press

Dua, V. (1996), Boerenbond haalt slag thuis, in: *Ja/nee/een mening*, De Morgen, 30.7.96

Dua, V. (2000a), Beleidsnota Leefmilieu 1999-2004, Vlaams Parlement, zitting 1999-2000, 12 januari 2000, stuk 141

Dua, V. (2000b), Beleidsbrief Leefmilieu, Beleidsprioriteiten 2000-2001, ingediend door mevrouw Vera Dua, Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw, Zitting 2000-2001, 30 oktober 2000, stuk 442 (2000-2001), nr. 1

Dua, V. (2001), Beleidsbrief Leefmilieu, Beleidsprioriteiten 2001-2002, ingediend door mevrouw Vera Dua, Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw, Zitting 2001-2002, 25 oktober 2001, stuk 882 (2001-2002), nr.1

Dubbink, W. (1999), *Duurzaamheid als patstelling. Over de onvriendelijke betrekkingen tussen openbaar bestuur, markt en civil society*, Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, Eburon, Utrecht

Dumortier, M., De Bruyn, L., Peymen, J., Schneiders, A., Van Daele, T., Weyembergh, G., van Straaten, D. en E. Kuyken (2003), *Natuurrapport 2003. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*. Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 21, Brussel

Dunn, W.N. (1994), *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall, 2nd edition

E&Y Consulting, (1999), *Eindrapport. Audit personeelsinzet Aminoal*, Brussel 12 mei 1999

Easton, D. (1965), *A framework for political analysis*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs (NJ)

Ecolas NV (s.d.), *GNOP Zuienkerke. Basisinventarisatie. Inventarisatie. Knelpunten. Doelstellingnota. Actieplan*

Edelenbos, J. (2000), *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht

Elchardus, M., Huyse, L. en M. Hooghe (red.) (2000), *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen. Een onderzoek naar de sociale constructie van democratisch burgerschap*, VUBpress, Brussel

- Elias, N. (1982), *Het civilisatieproces: sociogenetische en psychogenetische onderzoeken*, Spectrum, Utrecht
- Filius, P., A.E. Buijs & C.M. Goosen (2000), *Natuurbeleving door doelgroepen. Waarden en wensen van jagers, sportvissers, vogelwerkgroepleden en vrijwilligers in het landschapsbeheer*. Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, Alterra-rapport 104
- Flamey, P en E. Empereur (1995), *Het Duinendecreet of de betonning van de duinenbescherming*, in: *Rechtskundig Weekblad*, 1994-1995, 377-388.
- Fuller, R.C. and R.R. Myers (1941), *The natural history of a social problem*, in: *American Sociological Review*, 6 (june), 320-328.
- Geerts, G. en T. Den Boon (1999), *Van Dale groot woordenboek der Nederlandse taal. deel a-i*, Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie
- Germonprez, E. (1997), *De Ecologische Impulsgebieden als trendbreuk*, in: *Groenkontakt*, 97/5, 27-32.
- Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Polity Press, Cambridge
- Giddens, A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Polity Press, Cambridge
- Giddens, A. (2000), *Paars. De Derde Weg. Over de vernieuwing van de sociaal-democratie*, Houtekiet, Antwerpen-Baarn
- Glasbergen, P. (1989), *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen*, VUGA Uitgeverij, Den Haag
- Godfroij, A.J.A. en N.J.M. Nelissen (red.) (1993), *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*, Dick Coutinho, Bussum
- Goeteyn, L. (1989), *Omggaan met mineralen*, BBL & Koning Boudewijn Stichting, Brussel
- Gompel, J. Van (1993), *De Avifauna van de Uitkerkse Polder*, *Natuurreservaten werkgroep Uitkerkse Polder*, niet-gepubliceerde nota, maart 1993.
- Gompel, J. Van (1995), *Aanvraag tot verlening van de erkenning van het natuurreservaat 'Uitkerkse Polder' te Blankenberge / Zuienkerke*, *Natuurreservaten vzw*, niet-gepubliceerde nota, november 1995.
- Gompel, J. Van (1995), *Natuurontwikkeling in de Uitkerkse Polder*, *Natuurreservaten vzw*, niet-gepubliceerde nota, 1.10.1995.
- Gompel, J. Van en C. D'Haeseleer (1997), *Erkenning van een natuurreservaat. Uitbreiding I Uitkerkse Polder*, *Natuurreservaten vzw*, niet-gepubliceerde nota, november 1997.
- Gompel, J. Van en C. D'Haeseleer (1998), *Erkenning van een natuurreservaat. Uitbreiding 2 Uitkerkse Polder*, *Natuurreservaten vzw*, niet-gepubliceerde nota, november 1998.
- Gompel, J. Van en C. D'Haeseleer (2000), *Erkenning van een natuurreservaat. Uitbreiding 4 Uitkerkse Polder*, *Natuurreservaten vzw*, niet-gepubliceerde nota, september 2000.
- Gompel, J. Van en L. Maene, *Weid(e) en zijd... (s.d.) Naar een eerste weidevogelreservaat*, 4-5. (geen verdere gegevens bekend)
- Groof, S. De en M. Hooghe (1998), *Sociologisch onderzoek naar het draagvlak bij het maatschappelijk middenveld voor de ontwikkeling van het milieubeleid in het Vlaams Gewest*, studie uitgevoerd in opdracht van de Mina-Raad, VUB, Brussel
- Groot, W.T. de (1999), *Van vriend naar vijand naar verslagene en verder: een evolutionair perspectief op de verhouding tussen mens en natuur: Inauguratierede*, Nijmegen: Nijmegen University Press

Gysen J., Bruyninckx, H. en K. Bachus (2001), *Onderzoek naar de samenstelling en werking van de gemeentelijke en provinciale milieuvadviseraden*, Studie in opdracht van de Mina-raad, april 2001

Habermas, J. (1992), *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt am Main

Hajer, M. (2000), *Politiek als vormgeving*. Oratie 16.06.2000. Hajer, M., *Democratie in deliberatie of hoe de politiek aan een nieuw leven begint*, Lezing De Balie Amsterdam, 31.1.2000 (<http://www.transformaties.org/democratie/demodelihaj.htm>, 17.12.2002)

Hajer, M.A. (1995), *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford

Hegemann, L. (2002), *De Vlaming over "ons" milieu en "zijn" gedrag*. Resultaten van de APS-surveys 1996-2000, APS-publicatie, Brussel, Stativaria nr. 25, juli 2002

Hellemans, S. (1990), *Sociale bewegingen, zuilen en de strijd om de moderniteit*, in: *Tijdschrift voor Sociologie*, jrg.11, 1990, nr. 1, 57-93.

Hellemans, S. en M. Hooghe (1995), *Veel volk niet zo veel macht. Nieuwe sociale bewegingen en de transformatie van de Belgische politiek*, in: Hooghe, M. et al. (eds.), *Van 'Mei '68' tot 'Hand in Hand'*. Nieuwe sociale bewegingen in België. 1965-1995, Garant, Leuven/Apeldoorn, 9-27.

Herzele, A. Van (1995), *Gemeentelijk Natuurontwikkelingsplan Moerbeke*, Mens en Ruimte, oktober 1995.

Herzele, A. Van (1995), *Gemeentelijk Natuurontwikkelingsplan Wachtebeke*, Mens en Ruimte, oktober 1995.

Herzele, A. Van en V. Heyens (2003), *Het park mét iedereen: Ideeënboek voor participatie in groen*. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Bos en Groen

Hirst, P. (2000), *Democracy and governance*, in: Pierre, J. (ed.) (2000), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press

Holemans, D. (1999), *Ecologie en Burgerschap. Pleidooi voor een nieuwe levensstijl*, Uitgeverij Pelckmans, Kapellen

Hoogerwerf, A., Arentsen M.J. en P.J. Klok (1993), *Om een aanvaardbaar beleid. Een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid*, Centrum voor bestuurskundig onderzoek en onderwijs, Enschede

Hooghe, M. (1994), *De groene vervuiler. Het conflict tussen landbouw en leefmilieu*, Standaard Uitgeverij, Antwerpen

Hooghe, M. (1995), *De invloed van de milieubeweging op het milieubeleid. Neo-corporatisme of culturele vernieuwing?*, in: *Res Publica*, 1995, nr. 1, 93-108.

Hooghe, M. (1996), *Met vlag en spandoek. Over hedendaagse actiegroepen*, Globe

Hooghe, M. (1997), *Nieuwkomers op het middenveld. Nieuwe sociale bewegingen als actoren in het Belgisch politiek systeem. De milieubeweging en de vrouwenbeweging in Vlaanderen, 1970-1990*. VUB, Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van doctor in de politieke wetenschappen.

Hooghe, M. (red.) (2000), *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen. Een onderzoek naar de sociale constructie van democratisch burgerschap*. VUBpress, Brussel

Hoorick, G. Van (2000), *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Intersentia, Antwerpen-Groningen

Hoorick, G. Van, De Roo, K. en J. Rutten (1998), *Het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu*, in: *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2-19.

Huitzing, D. (1989), *Een schepje er boven op! Over natuur-en milieueducatie en pedagogiek, op weg naar*

pedagogisch verantwoorde doelen, inhouden en methoden van een natuurnabije educatie, SDU, 's Gravenhage

Hullebroeck, T. en D. Bogaert (2000), *Natuurontwikkelingsprojecten in Vlaanderen. Concreet voorstel selectie cases vanuit draagvlakonderzoek. Startnota Vlina-onderzoek 99/08*

Huyse, L. (1994), *De politiek voorbij. Een blik op de jaren negentig*, Uitgeverij Kritak

Huyse, L. (1999), *De opmars van de calimero's. Over verantwoordelijkheid in de politiek*, Uitgeverij Van Halewyck, Leuven

Huyse, L. (2000), *Over burgerschap, inburgering en de rol van het middenveld*, in: Elchardus, M., Huyse, L. en M. Hooghe (red.) (2000), *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen. Een onderzoek naar de sociale constructie van democratisch burgerschap*. VUBpress

Huyse, L. (2002), *Gullivers probleem. Essay over de toekomst van de politiek*, Uitgeverij Van Halewyck. Forum 21

Jacobs, D. (1998), 'Afbraak ja, regularisatie nee'. Milieubeweging steunt Baldewijns in zijn kordate aanpak van illegale weekendverblijven, in: *Milieurama*, januari/februari 1998, 29.

Jacobs, M., A. van den Berg, R. van Kralingen, F. Langers en S. de Vries (2002), *Waterbeelden. Een studie naar de beelden van waternatuur onder medewerkers van Rijkswaterstaat, Alterra-rapport 512, Reeks Belevingsonderzoek 1, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen*

Janssens, C. (2003), *Draagvlakverbreding bij de planning, implementatie en het beheer van bosuitbreiding in Vlaanderen. Ontwikkeling van een communicatiemodel*. KUL, UG, VBV, Tussentijds rapport van de tweede onderzoeksfase (januari 2002 – december 2002)

Jong, D. de (1999), *Tussen natuurontwikkeling en Landschaftsschutz. Sociaal-cognitieve configuraties in het grensoverschrijdende natuurbeleid*, Eburon

Kalk, E. en F. De Rynck, (2002), *Burgerbetrokkenheid en Bewonersparticipatie in de Vlaamse steden, geen verdere gegevens bekend*

Keane, J. (1988), *Democracy and Civil Society. On the Predicament of European Socialism, the Prospects for Democracy, and the Problem of Controlling Social and Political Power*, Verso, London

Kelchtermans, T. (1989), *MINA-plan 2000. Analyse en Voorstellen voor een Vernieuwd Vlaams Milieu- en Natuurbeleid*, Ministerie Vlaamse Gemeenschap

Kelchtermans, T. (1990), *Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen, Voorstellen voor 1990-1995. Beleidsbrief. Stuk 296, nr. 1 van de Vlaamse Raad, zitting 1989-1990, 14 februari 1990*

Kelchtermans, T. (1991), *De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen, richtnota*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie van Milieu, Natuur en Landinrichting, Departement Leefmilieu en Infrastructuur

Kelchtermans, T. (1995), *Beleidsbrief 1995. Het leefmilieu in Vlaanderen*, Vlaams Minister van leefmilieu en tewerkstelling

Kersbergen, K. van and F. van Waarden (2001), *Shifts in governance: Problems of Legitimacy and Accountability, paper on the theme 'Shifts in Governance' as part of the Strategic Plan 2002-2005 of the Netherlands Organization for Scientific Research (NOW)*

Keulartz, F.W.J., J.A.A. Swart, H.J. Windt, van der (2000), *Natuurbeelden en natuurbeleid. Theoretische en empirische verkenningen*, NWO Ethiek en Beleid, nr. 00/1, Den Haag

Keulartz, J., H. Windt, van der, J. Swart (2002), *Natuurbeelden en natuurbeleid 1*, in: *Filosofie & praktijk*, nr. 1, 2002, 3-20.

Kickert, W.J.M., E.H. Klijn and J.F.M. Koppenjan eds. (1997), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London, Sage

Klok, P.-J. (1989), *Convenanten als instrument van milieubeleid*, Enschede

Klok, P.-J. (1991), *Een instrumententheorie voor milieubeleid. De toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten*, dissertatie, Enschede

Kockelkoren, P.J.H. (1992), *Natuur van de Goede Verstaander*, Enschede: TU Twente

Korsten, A.F.A. (2000), *Burgers en beleid onder gewone omstandigheden: Interactieve beleidsvoering*, in: Korsten, A. (2000), *Bestuurskunde: kennis en vaardigheden, Teksten bij de OUNL cursussen Beleidskunde en Gemeentekunde*, OU, Heerlen

KoV (1997), *Boerenbond brengt decreet Natuurbehoud in gevaar. Ontrouwe CVP'ers polariseren eigen fractie en gaan huwelijk aan met Vlaams Blok*, in: *De Morgen*, 8.7.1997

Kovziridze, T. (2001), *Federalisme, multi-level governance en twee types van hiërarchie*, in: *Res Publica*, Vol. 43, 2001/1, 15-36.

Kuijken, E. (1980), *Wetenschappelijke achtergronden van het natuurbehoud*, in: *Natuurbehoud en landschapszorg in Vlaanderen, derde Vlaams wetenschappelijk congres voor groenvoorziening*. Antwerpen: Vereniging voor groenvoorziening, 26-40.

Kuijken, E. (1988a), *Beleidsvisie voor het Natuurbehoud in Vlaanderen (eindontwerp)*, Rapport Instituut voor Natuurbehoud

Kuijken, E. (1988b), *De plaats van natuurbehoud in het ruimtelijk en milieubeleid*, in: *Ruimte voor Groen. Deel I, vijfde Vlaams wetenschappelijk Congres over Groenvoorziening*, Gent: Vereniging voor groenvoorziening vzw, 129-146.

Kuijken, E. (1989), *Natuurbehoud in Vlaanderen: naar Nederlands model?*, in: *Stichting Meander (1989), Strategieën voor nieuwe natuurbescherming. Een selectie van essays uit de prijsvraag van Stichting Meander*, uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht, 171-185.

Kuijken, E. (1994), *Is er nog natuur in Vlaanderen? De Groene Hoofdstructuur:grondslag voor een nieuw natuurbeleid*, in *Samenleving en Politiek*, jrg. 1, 1994/8, 24-30.

Kuijken, E. (1996), *Vragen rond natuurbehoud: achtergronden en recente beleidskaders*, in: *Hof van Eden of Toren van Babel? Natuurbehoud en Natuurontwikkeling in Vlaanderen*, KBS, 6-23.

Kuijken, E. (red) (1990), *Schetskaart voor een groene hoofdstructuur in Vlaanderen*, rapport Instituut voor Natuurbehoud, juni 1990

Kuijken, E. (red.) (1999), *Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud 6*, Brussel

Kuijken, E. (red.) (2001), *Natuurrapport 2001. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 18*, Brussel

Kuindersma, W. & T.A. Selnes (1999), *Natuur in de zelfsturende samenleving. Een verkenning van de mogelijkheden*, Reeks Operatie Boomhut nr. 4, DLO-IBN, Den Haag

Kuindersma, W. (red.) (2002), *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*, Planbureaustudies nr. 3, november 2002

Lavrijsen, L. (1990), *Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de tweede fase van de staatshervorming*, in: Lavrijsen, L., Orban De Xivry, E., Herbiet, M. en J. Hannequart (ed.), *De bevoegdheden inzake milieubeheer*, Brussel, Story-Scientia, 92-111.

Lavrysen, L. (2002), *Milieuhygiënerecht*, in: De Pue, E., Lavrysen, L. en P. Stryckers (2002), *Milieuzakboekje 2002. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Kluwer

Leroy, P. (1989), Wat heeft de minister geleerd? Minister Kelchtermans werkt aan de planning van het milieubeleid in Vlaanderen. Gaat dat doelgericht en doeltreffend in zijn werk?, column in Knack, 13 december 1989, 42.

Leroy, P. (1991), Milieubeleid in Vlaanderen op nieuwe wegen, in: Leefmilieu 1991, jrg.14, extra nummer, regionale avonden, referaten, najaar 1990

Leroy, P. (1997), Over draagvlak en zitvlees, hefbomen en macht, in: Verslag van het colloquium van 23 oktober 1996 over 'Het maatschappelijk draagvlak voor het milieubeleid en de rol van adviesorganen daarbij', Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, 1997/4, 35-42.

Leroy, P. and N. Nelissen (1999), Social and political sciences of the environment. Three Decades of Research in the Netherlands. International Books, Utrecht, the Netherlands

Leroy, P. en A. De Geest (1985), Milieubeweging en milieubeleid. Sociale aspecten van de milieukwestie, Uitgeverij De Nederlandsche Boekhandel, Antwerpen/Amsterdam

Leroy, P. en J.P.M van Tatenhove (2000), Milieu en participatie: de verschuivende betekenis van een dubbelconcept, in: Driessen, P.P.J. en P. Glasbergen (red.) (2000), Milieu, samenleving en beleid, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag

Leroy, P. en N.J.M. Nelissen (2000), Milieubeleid en beleidswetenschappen, in: Driessen, P.P.J. en P. Glasbergen (red.) (2000), Milieu, samenleving en beleid, Elsevier bedrijfsinformatie bv, Den Haag, 71-93.

Leroy, P., Arts, B. en J. Tatenhove, van (2003), Verandering en continuïteit in milieubeleid: een kader voor analyse en duiding, in: Arts, B. en P. Leroy (red.) (2003), Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid. Klassieke en post-moderne arrangementen. Nijmegen University Press, 5-30.

Leroy, P., J. Tatenhove, van en B. Arts (2001), Politieke modernisering en beleidsarrangementen: een interpretatiekader voor vernieuwing in het milieubeleid, in: Beleidswetenschap 2001/3, 209-228.

Leroy, T., Loots, I. en P. Leroy (2003), Onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen, Deelopdracht 'Methodiek voor de evaluatie van beleid inzake maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen', Universiteit Antwerpen, tussentijds verslag, april 2003

Londo, G. (1997), Natuurontwikkeling, Deel 6 Bos- en Natuurbeheer in Nederland, Bakhuis Publishers, Leiden

Luhmann, N. (1990), Political Theory in the Welfare State, Walter de Gruyter, Berlin-New York

Maarel, E. van der & P. Dauvellier (1978), Naar een globaal ecologisch model voor de ruimtelijke ordening in Nederland, Staatsuitgeverij, Den Haag

Macnaghten, P. & J. Urry (1998), Contested natures, Sage, London

Malanczuk, P. (1997), Akehurst's Modern Introduction to international law, seventh revised edition, Routledge, London

Margadant-Van Arcken, M. (1990), Groen verschiet, natuurbeleving en natuuronderwijs bij acht- tot twaalfjarige kinderen. Sdu, 's Gravenhage

Margadant-Van Arcken, M. (1994), Natuur en milieu uit de eerste hand, denkbeelden, belevingen en leerwensen van dertien-tot achttienjarigen. SDU, Den Haag

Marks, G. (1992), Structural policy in the European Community, in: Sbragia, A. (ed.) (1992), Euro-politics. Institutions and policymaking in the 'new' European Community, The Brookings Institution, Washington DC

Marks, G., Hooghe, L. and K. Blank (1996), European integration form the 1980's: state-centric v. multi-level governance, Journal of Common Market Studies, 34, 3: 341-78.

Martens, B. (1996), De virtuele realiteit in het Natuurdecreet. Podium. De Financieel-Economische Tijd, 31.7.1996

Matthijs, G. (1994), De Groene Hoofdstructuur. Maatschappelijk gedragen of voor eeuwig begraven. Niet-gepubliceerde eindverhandeling, Sociale Hogeschool-KVMW, Gent, promotiejaar 1994
Mayntz, R.(1977), Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Stuttgart

MD (1996), Kelchtermans verzoent landbouw en milieu rond natuurbehoud. Vlaanderen houdt natuur ongeschonden. De Financieel-Economische Tijd, 25.7.1996

Meeus, D. (1995), Gemeentelijk natuurontwikkelingsplan Turnhout, Stad Turnhout Milieudienst, 1995-1996.

Mens en Ruimte (1999), Maatschappelijke waardering van groen en landschap, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap departement Leefmilieu en Infrastructuur, AMINAL afdeling bos en groen

Mensen Van Nature (2001), Onderzoek Heidebos t.b.v. de Arteveldehogeschool en de UG, niet gepubliceerde nota

MINA-raad (1992), Advies van 6 februari 1992 betreffende de richtnota Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen, in: MINA-raad, Adviezen 1992-93: Natuurbeleid.

MINA-raad (1993), Advies van 19 januari 1993 inzake de richtnota Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen

MINA-raad (2001), Advies van 5 juli 2001 over de Regionale Landschappen, 2001/24

MINA-raad (2002a), Advies van 4 juli 2002 over de werkingsverslagen 2001 van de 8 erkende Regionale Landschappen, 2002/30

MINA-raad (2002b), Advies over het voorontwerp van milieubeleidsplan 2003-2007, 4.7.2002

MINA-raad (2003), Advies van 19 maart 2003 over de bezwaarschriften ingediend n.a.v. het openbaar onderzoek inzake het ontwerp van afbakingsplan van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN)1ste fase

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2003), Milieubeleidsplan 2003-2007

Ministerie van LNV (1989), Natuurontwikkeling. Een verkennende studie. Achtergronddocument bij het Natuurbeleidsplan, Sdu, Den Haag

Ministerie van LNV (1989b), Natuurbeleidsplan. Beleidsvoornemen. Sdu, Den Haag

Ministerie van LNV (1990), Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 149, nrs. 2-3, Sdu, Den Haag

Molenaar J.G., de (1998), Een verkennende beschouwing over grondhoudingen, natuurbeelden en natuursies in relatie tot draagvlak voor natuur, IBN-rapport 345, IBN-DLO, Wageningen

Moriau, H. (1994), Editoriaal. Samen tegen de groene hoofdstructuur! Eigenaarsmagazine, nr. 210, januari 1994, 3

Natuurbeschermingsraad (1993), Natuur tussen de oren. Natuur- en landschapsbeelden en hun rol bij de ontwikkeling en vormgeving van het beleid, Utrecht

Natuurreservaten (1990a), Naar een offensief natuurbeleid voor de jaren 1990? Een kritische vooruitblik na het Natuurontwikkelingsplan van 14 februari 1990, Snelschrift Offensief Natuurbeleid, Brussel

Natuurreservaten (1990b), Ruilverkaveling en landinrichting na het Natuurontwikkelingsplan, Snelschrift 1990/2

Natuurreservaten (1990c), Antwerpen na het natuurontwikkelingsplan. Toetsing van het natuurbeleid aan de Antwerpse situatie, Snelschrift 1990/3

Natuurreservaten (1991a), De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen, een aanzet voor een offensief natuurbeleid, Snelschrift 1991/2, Brussel

Natuurreservaten (1991b), De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen. Van aanzet tot beleid naar inzet van

middelen, Snelschrift 1991/4, Brussel, 1991. (ed. Jan Verheeke) 9 juli 1991

Natuurreservaten (1993a), Maatschappelijk debat Groene Hoofdstructuur komt op gang, in: Medewerkersblad Natuurreservaten, september 1993, 1

Natuurreservaten (1993b), Mobilisatiecampagne Groene Hoofdstructuur NU!, in: Medewerkersblad Natuurreservaten, september 1993, 24-25.

Natuurreservaten (1993c), Mobilisatiecampagne Groene Hoofdstructuur NU!, in: Medewerkersblad Natuurreservaten, oktober 1993, 30-31.

Natuurreservaten (1993d), Ruimte voor natuur, Groene Hoofdstructuur Nu !, katern, september 1993, 2-3.

Natuurreservaten (1993e), De Groene Hoofdstructuur is geen spel. De ganzen wijzen de weg, november 1993, 14-16.

Natuurreservaten (1993f), Mobilisatiehandleiding Meer Natuur met de Groene Hoofdstructuur, bijlage bij Medewerkersblad november/december 1993

Natuurreservaten (1994a), Groene Hoofdstructuur: Meer dan ooit!, in: natuurreservaten, januari 1994, jrg. 16, nr. 1, 3.

Natuurreservaten (1994b), Natuurreservaten-voorzitter Hugo Abts aan het woord. Groene Hoofdstructuur: in dialoog durven treden leidt tot meer dan steriele discussies, in: natuurreservaten, januari 1994, jrg. 16, nr. 1, 4-7.

Natuurreservaten (1994c), Achtergrondinformatie: actie/standpunten, in: Medewerkersblad Natuurreservaten, januari 1994: 33-36.

Natuurreservaten (1994d), Open Natuurdagen: Vlaanderen kiest voor meer natuur, in: natuurreservaten, maart 1994, jrg. 16, nr. 2, 3.

Natuurreservaten (1994e), Uit de Vereniging, in: natuurreservaten, december 1994, jrg.16, nr. 5, 3.

Natuurreservaten (1995a), Onze gemeente natuurlijk. Een campagne van Natuurreservaten vzw. Handleiding. 1995 Europees jaar voor het natuurbehoud

Natuurreservaten (1995b), Jaarverslag 1995

Natuurreservaten (1999), Erkend natuurreservaat "Turnhouts Vennegebied". Aanvraag subsidie inrichtingsbeheer. Uitbreiding begrazingblok Hoogmoerheide, niet-gepubliceerde nota

Natuurreservaten (1999), Zilte graslanden. Life – Natuur 1999, niet-gepubliceerde nota

Natuurreservaten (2000), Aanvulling milieutechnische natuurbouw. Planning 2000-2003. Erkend natuurreservaat De Uitkerkse Polder, niet-gepubliceerde nota, mei 2000.

Natuurreservaten (2000), Het Heidebos. Wachtebeke-Moerbeke. Welkom, wandel- en infobrochure

Neven M.G.G. & M. Zouwen van der (1999), Maatschappelijke kansrijkdom van natuurontwikkeling, tussenrapportage, IBN-DLO, rapport 423

Notredame, L. (2002), Vrijwillig maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemen. Een pleidooi voor een politiserende visie, in: Alert, jrg. 28, nr. 4, 19-46.

OECD (2001), Local Partnerships for Better Governance, OECD Publications, Paris

OECD (2001a), Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making, OECD Publications, Paris

OECD (2001b), Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation, OECD

Public Management Policy Brief, n°10, july 2001

Osieck, E. (1998), Vogel- en Habitatrichtlijn: hoekstenen van het Europese natuurbeleid. In: De Levende Natuur, themanummer Vogel- en Habitatrichtlijn, jrg. 99, nr. 6, 204-208.

Paelinckx, D. en E. Kuijken (1990), Een pragmatische onderbouwing voor het verder invullen van de provinciale kaarten van de Groene Hoofdstructuur, A.R.O.L., Instituut voor Natuurbehoud

Peeters, V. (2000), Kwalitan 5.0. Gebruikershandleiding, Afdeling Methoden, Katholieke Universiteit Nijmegen

Peper, B. (1972), Vorming van welzijnsbeleid. Evolutie en evaluatie van het opbouwwerk. Boom, Meppel

Pestman, P. (2001), In het spoor van de Betuweroute. Mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project, Rozenberg Publishers, Amsterdam

Petrella, R. (1994), Grenzen aan de concurrentie, VUBPress, Brussel

Petrella, R. (1997), Het algemeen belang. Lof van de solidariteit, VUBPress, Brussel

Pierre, J. (ed.) (2000), Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy, Oxford University Press, Oxford

Ponting, C. (1992), Een groene geschiedenis van de wereld, Amber, Amsterdam

Potter, B. De (1995), 'Mest-spride-story', in: De Gids op Maatschappelijk Gebied, jrg. 86, nr. 5, 451-469.

Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (1999), De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Bussum

Provinciaal Instituut voor Hygiëne (1996), Beerse: Gemeentelijk natuurontwikkelingsplan

Provinciaal Instituut voor Hygiëne (1996), Beerse: Gemeentelijk natuurontwikkelingsplan

Provinciaal Instituut voor Hygiëne (1996), Gemeente Beerse: Milieubeleidsplan 2000-2004

Provinciaal Instituut voor Hygiëne (1996), Gemeente Beerse: Milieubeleidsplan 2000-2004

Provinciaal Instituut voor Hygiëne (1996), Natuurbeleidsnota en actieplan Beerse. Gemeentelijk natuurontwikkelingsplan

Putnam, R. (1993), Making democracy work. Civic traditions in modern Italy, Princeton University Press, Princeton

PVdW (1989), Mina-plan 2000: milieu- en natuurbeleid in breed perspectief, in: Boer en Tuinder, nr. 8, 24 februari 1989, 4.

PVdW (1990), Kelchtermans tekent vijfjarenplan uit. Mineralenboekhouding, beheerscontracten en ook nog een beetje landbouw, in: Boer en Tuinder, nr. 8, 23 februari 1990, 9.

PVdW (1990), Plan Kelchtermans... te licht bevonden, in: Boer en Tuinder, nr. 9, 2 maart 1990, 7-8.

Raad voor het Landelijk Gebied (2001), De natuur van het draagvlak. Advies over versterking van de politiek-maatschappelijke basis voor natuurbeleid. Publicatie RLG 1/2

Raad voor het Milieubeheer (1995), Advies draagvlak voor het milieubeleid. Advies, Den Haag (RMB 95-05)

Regeringsverklaring van de Vlaamse Executieve, buitengewone zitting 1992, 30 januari 1992, stuk 10 (BZ 1992), nr. 1

Regeringsverklaring van de Vlaamse Executieve, zitting 1988-1989, 14 februari 1989, stuk 19 (1988-1989), nr. 2

Regeringsverklaring van de Vlaamse regering, buitengewone zitting 1995, 21 juni 1995, stuk 10 (1995), nr. 1

Regeringsverklaring van de Vlaamse regering, zitting 1999, 13 juni 1999, stuk 31 (1999), nr. 1

Reneman, D., M. Visser, Edelman, E. en B. Mors (1999), *Mensenwensen. De wensen van Nederlanders ten aanzien van natuur en groen in de leefomgeving*, Reeks Operatie Boomhut nummer 6, Intomart, Hilversum

Resource Analysis, Interactief en Technum (2002a), *Onderzoek naar de behoeften van alle gebruikers van het Vlaams natuurreservaat de Oudsberg te Meeuwen-Gruitrode en de uitwerking van een toegankelijkheidsplan*, Eindrapport, juni 2002

Resource Analysis, Interactief en Technum, (2002b), *Onderzoek naar de behoeften van alle gebruikers van het Vlaams natuurreservaat Houterenberg-Pinnekeswijer te Tessenderlo en de uitwerking van een toegankelijkheidsplan*, Eindrapport, juni 2002

Rijvers, T. (1999), *Analyse van het natuurontwikkelingsproject de Duivelskuil te Beerse, licentiaatsverhandeling*, UIA Faculteit wetenschappen Departement Biologie optie Milieu, academiejaar 1998-1999

Roo, K. De (1994), *Vogelrichtlijngebieden: pluimgewichten van het natuurbeleid?*, in: *Leefmilieu* 1994/1, 10.

Roo, K. De (1995), *Recente ontwikkelingen inzake de wetgeving op het natuurbehoud in Vlaanderen. Naar een nieuw decreet op het natuurbehoud.*, in: *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1995/4, 266-282.

Roo, K. De (2001), *Beleidsvaluatie*, in: Kuijken et al., 2001. *Natuurrapport 2001. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Uitgebreide versie. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 18*, Brussel, 359-431.

Roo, K. De en A. Cliquet (2003), *Recente evoluties in het natuurbeleid*, in: Kuijken, E. (red.) (2003), *Natuurrapport 2003. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 21*, Brussel, 211-214.

Rosenau, J.N. (1990), *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press, Princeton

Rosenau, J.N. (2000), *Change, complexity, and governance in globalizing space*, in Pierre, J. (ed.) (2000), *Debating Governance; Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, Oxford

Rosenau, J.N. and E.-O. Czempel (eds.) (1992), *Governance without government: Order and changes in world politics*. Cambridge University Press, Cambridge

Rynck, F. De en E. Kalk (2002), *Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie. Verslag van seminarie*, Antwerpen, Instituut voor Publiek en Politiek, 14 juni 2002

Sabatier, P.A. (1987), *Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change, and advocacy coalition framework*, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8 (4), 649-692.

Sabatier, P.A. and H.C. Jenkins-Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder

Selnes, T. en W. Kuindersma (2002), *Natuurbeleid en bestuurlijke ontwikkelingen: de piramide voorbij?*, in: Kuindersma, W. (red.) (2002), *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*, *Planbureaustudies* nr. 3, november 2002, 13-37.

SERV, (2000), *De inkomsten en uitgaven van het Vlaamse milieubeleid. Situatie begroting 2000 en prognose 2001-2006*, SERV-rapport, Brussel

Shaw, M.N. (1997), *International Law, Fourth edition*, Cambridge University Press, Cambridge

Simberloff, D.S. & L.G. Abele (1967), *Island biogeography and conservation: strategy and limitations*, in: *Science* 103: 10-32.

Sivcev, V. (2002), Nature management in the urban environment: The necessity and the effect of public support, VUB, proefschrift voorgelegd tot het behalen van de wettelijke graad Doctor in de Wetenschappen

Sourbron, H. (1994), Recreant moet beleid natuurbehoud steunen, het Belang van Limburg, 2.

Sourbron, H. (1994b), Profs voor Groene Hoofdstructuur, het Belang van Limburg, 2.2.1994, 2.

Stad Blankenberge (1999), Blankenberge: Milieujaarprogramma 2000, niet-gepubliceerde nota, 29/10/99.

Stone Sweet, A., Fligstein, A. and W. Sandholtz (2001), The Institutionalization of European Space, in: Stone Sweet, A., W. Sandholtz and N. Fligstein, eds. (2001), The Institutionalization of Europe, Oxford University Press, Oxford, 1-28.

Stoop, C. De (2001), De groene grootgrondbezitter, in: Knack, 21 november 2001

Stryckers, P. (1996), Maatschappelijk draagvlak voor natuur: over waterhoentjes, melkkartons en bierviltjes, in: Knops, G. (red.) (1996), Hof van Eden of Toren van Babel? Natuurbehoud en natuurontwikkeling in Vlaanderen, KBS, 58-79.

Stryckers, P. (1986), Ontwikkeling van de wetgeving op het gebied van de natuur- en landschapsbescherming en de ruimtelijke ordening in Vlaanderen, in Milieu en Recht 1986, 307-314.

Stryckers, P. (1996), Bescherming van de zeeduinen, in: De Pue, E., L. Lavrysen en P. Stryckers, Milieuzakboekje 1996, Kluwer Rechtswetenschappen België, Antwerpen, 461-465.

Stryckers, P. en C. Vanden Bilcke (1990), Milieuzakboekje 1990, Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen

Stryckers, P., (2002) Ruimtelijke ordeningsrecht, in: De Pue, E., Lavrysen, L. en P. Stryckers (2002), Milieuzakboekje 2002. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen, Kluwer

Suykens, M. (2001), Drie inhoudelijke krachtlijnen. Een VVSG standpunt, oktober 2001

Swanborn, P.G. (1987), Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, nieuwe editie, Boom, Meppel

Swanborn, P.G. (1994), Het ontwerpen van case-studies: enkele keuzes, in: Mens en Maatschappij, 1994, n°3, 322-335.

Swart, J.A.A., H.J. Windt, van der en J. Keulartz (2001), Valuation of Nature in Conservation and Restoration, in: Restoration Ecology, Vol. 9, n°2, june 2001, 230-238.

Tastenhoye, G. (1994), De profilering van Luc Van den Brande. Kroniek van het politieke leven in Vlaanderen in 1993, Politiek Jaarboek 1993, Res Publica, 1994, nr. 3/4, 282-292.

Tastenhoye, G. (1996), Een rechtstreeks verkozen parlement voor de Vlamingen. Kroniek van de Vlaamse politiek in 1995, in: Res Publica, 1996, nr 3/4, Politiek Jaarboek 1995, 539-546.

Tatenhove, J. van, Arts, B. and P. Leroy (2000), Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht

Tatenhove, J. van, en P. Leroy (1995), Beleidsnetwerken: een kritische analyse, in: Beleidswetenschap 9(2), 128-145.

Tatenhove, J., van (1993), Milieubeleid onder dak?, Wageningen

Termeer, C.J.A.M. (1993), Dynamiek en inertie rondom mestbeleid; een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk, dissertatie, Den Haag

Tilanus, C. (1997), Onderzoeksmethoden bij agogisch handelen, SWP, Utrecht

Top, van den I.M. & W. Timmermans (1999), *Ecologie Inclusieve Participatie. De relatie tussen overheid en samenleving bij lokale initiatieven voor natuurontwikkeling*, Reeks Operatie Boomhut nr. 2, DLO-IBN, Wageningen

Uytvanck, J. Van & K. Decler (red.) (2002), *Praktijkgericht onderzoek naar kansen en belangrijke stuurvariabelen voor natuurontwikkeling op gronden met voormalig intensief landbouwgebruik. Eindverslag VLINA 99/02: studie uitgevoerd voor rekening van de Vlaamse Gemeenschap binnen het kader van het Vlaams Impulsprogramma voor Natuurontwikkeling in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Natuurbehoud. Verslag van het Instituut voor Natuurbehoud 2002/08.*

Uytvanck, J. Van (1997), *Aanvraag tot erkenning van het natuureservaat het Heidebos te Wachtebeke en Moerbeke*, Natuureservaten vzw, niet-gepubliceerde nota, november 1997.

Uytvanck, J. Van (1999), *Aanvraag tot erkenning van het natuureservaat het Heidebos te Wachtebeke en Moerbeke. 1ste uitbreiding*, Natuureservaten vzw, niet-gepubliceerde nota, oktober 1999.

Uytvanck, J. Van en C. D'Haeseleer (2000), *Aanvraag tot erkenning van het natuureservaat het Heidebos te Wachtebeke en Moerbeke. 2de uitbreiding*, Natuureservaten vzw, niet-gepubliceerde nota, augustus 2000.

Uytvanck, J. Van, Vanroose, S. en K. Decler (2001), *Onderzoek over natuurontwikkeling op voormalige landbouwgronden*, in: Kuijken et al. (2001). *Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 18*, Brussel, 199-201.

Uytvanck, J. Van (1996), *Heidebos in Wachtebeke-Moerbeke wordt natuureservaat.*, in: *NATUURreservaten*, november 1996, jrg. 18, nr. 5, 17.

Vanacker, L. (1989), *De mestproblematiek in Vlaanderen*, Ovam, Mechelen

Vandenabeele, J. (2002), *Milieu, Burgers-plannen, tussentijds rapport*, Antwerpen, UFSIA-STEM

Vandenbilcke, C. (1992), *Grondwaterverontreiniging*, in: De Pue, E., Stryckers, P. en C. Vandenbilcke (1992), *Milieuzakboekje 1992, Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Kluwer Rechtswetenschappen België

Vandeputte, R. (1997), *Het Heidebos. Wachtebeke/Moerbeke. De natuur weet zelf hoe het moet*, niet-gepubliceerde nota

VBV (1992), *De Boskrant. Mededelingsblad van de Vlaamse Bosbouwvereniging*, 22ste jrg., nr. 4, juli-augustus 1992, 2-17.

Veeneklaas F.R., Van Den Eeden N., Hekhuis H.J., Luttik J., de Molenaar J.G., Volker C.M. en G.J. Zweegman (Projectgroep EENDD) (1997), *Draagvlak en doeltreffendheid van het natuurbeleid*, Syntheserapport DLO-Staringcentrum, Rapport 593, Wageningen

Vera, F.W.M. (1988), *De Oostvaardersplassen. Van spontane natuuruitbarsting tot gerichte natuurontwikkeling*. IVN/Grasduinen. Oberon, Haarlem

Vera, F.W.M. (1997), *Metaforen voor de wildernis. Eik, hazelaar, rund en paard*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 's-Gravenhage

Verbij E.E.M., S.S.H. Lighthart, M.L.A. Prust & M.G.G. Neven (1999), *Kansen voor natuurontwikkeling. Maatschappelijke factoren die het succes of falen van natuurontwikkeling bepalen*, IBN-rapport 462, IBN-DLO, Wageningen

Verbruggen, A. (red.) (1996), *Milieu- en natuurrapport Vlaanderen 1996. Leren om te keren*. VMM, Garant, Leuven-Apeldoorn

Verheke, J. (1990), *Een nieuw decennium natuurbehoud. Naar een 'model Japan' of naar een 'offensief natuurbeleid'*, in: *Leefmilieu 1990/5*, 133-138.

Versweyveld, S. en J. Gysels (2003), *Standpunt visie natuurinrichting*, nota Natuurpunt, RvB Natuurpunt Beheer

Vlaamse Hoge Jachtraad, advies 91/15; Vlaamse Hoge Raad voor de Riviervisserij, advies 91/11; Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud, dok. 91/40, Vlaamse Hoge Bosraad, 5/91; SERV-advies 12 juni 1991

VLM (1991), Mest: problemen en oplossingen/ een toelichting bij het mestdecreet, VLM, augustus 1991

VLM De Mestbank en De Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting (1993), Mestactieplan 1992, Brussel, 1 juni 1993

VLM en AMINAL Afdeling Natuur (2000), Onderzoek naar de haalbaarheid. Natuurinrichting project Uitkerkse Polder. Ontwerprapport, niet-gepubliceerde nota, maart 2000.

VLM en AMINAL Afdeling Natuur (1998), Natuurinrichtingsproject Turnhouts Vennegebied – West. Informatienota bij de informatievergadering van 6 november 1998. Onderzoek naar de haalbaarheid, niet-gepubliceerde nota, november 1998.

VLM en AMINAL Afdeling Natuur (2000), Projectrapport natuurinrichtingsproject Turnhouts Vennegebied-West, niet-gepubliceerde nota, februari 2000

Volker, K. (1998), Natuur, kennisbeleid en draagvlak, in: Volker, C.M., Buijs, A.E., Filius, P., Eeden, van den, N. en H.J.W. Oosterveld (1998) , Draagvlak voor de natuur. Beelden, context en instrumenten. DLO, Wageningen

VVP (1991), Planologisch Nieuws, jg. 11, nr. 4, 1991, 292-320.

VVP (2002a), Kerntakendebat. Profiel overheidsniveaus in Vlaanderen. Belangrijke principiëlenota goedgekeurd, Nieuwsbrief VVP, 3de jrg., nr. 4, april 2002, 2-3.

VVP (2002b), Kerntakendebat. Thematische werkgroepen., Nieuwsbrief VVP, 3de jrg., nr. 5, mei 2002, 2-6.

VVP (2002c), Kerntakendebat. De stand van zaken: interview met VVP-VVSG, Nieuwsbrief VVP, 3de jrg., nr. 6, juni 2002, 3-5.

VVP (2002d), Het kerntakendebat na 1 jaar discussie, Nieuwsbrief VVP, 4de jrg., nr. 1, september 2002

VVSG (2001), Er is geen krachtiger bestuur dan het lokale bestuur. VVSG-Discussienota voor gemeenten en OCMW's, oktober 2001

WWT (1993), Burgemeesters hekelen groen superplan, Het Nieuwsblad, 20.12.1993

Walgrave, S. (1992), Nieuwe sociale bewegingen: een type van sociale bewegingen, in: Tijdschrift voor Sociologie 1992, vol.13, nr.1, 71-104.

Walgrave, S. (1997), 'Maatschappelijk draagvlak' als alibi: macht en tegenmacht inzake milieubeleid op het middenveld, in: Res Publica, 1997/3, 331-356.

Wallerstein, I. (1991), Geopolitics and geoculture: essays on the changing world-system, Cambridge, University Press, Newcastle upon Tyne

Weyembergh, G. (2001), Natuurbeheer, natuurontwikkeling en natuurinrichting, in: Kuijken et al., 2001. Natuurrapport 2001. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 18, Brussel, 194-229.

Wiering, M. (1999), Controleurs in context. Handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen. Nijmegen

Wiering, M., Crabbé, A., Leroy, P. en B. Arts (2001), Kennis voor beleid natuurlijk. Onderzoeksproject stroomlijning van het wetenschappelijk natuuronderzoek in Vlaanderen, Nijmegen University Press, Nijmegen

Windt, H. J. van der (1995), En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990, Boom, Amsterdam/Meppel

- WITAB (1996), Blankenberge GNOP – actieplan, niet-gepubliceerde nota
- WITAB (1996), Blankenberge GNOP – inventaris, niet-gepubliceerde nota
- Wouters, A. (1993), Landbouw en milieu sluiten pact, De Gentenaar, 23 januari 1993, 3.
- Yin, R.K. (1989), Case study research: design and methods, reviewed edition, Newbury Park
- Yin, R.K. (1994), Case study research: design and methods, 2nd edition, Sage, Thousand Oaks
- Zijdeveld, A.C. (1966), Institutionaliseren. Een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen. Paul Brand, Hilversum/Antwerpen
- Zitter, De, M., Bogaert, D. en A. Cliquet (2002), Natuur ... hoe bedoelt u?, Valorisatie van de onderzoeksresultaten van VLINA 9908, Verslag van de workshops met ambtenaren van VLM en Aminimal natuur, juni 2002, Arteveldehogeschool Gent en Universiteit Gent, Gent
- Zitter, M. De, Wymeersch, T. en D. Bogaert (2003), Publiek draagvlak voor het Vlaams Ecologisch Netwerk: Een kwantitatieve én kwalitatieve benadering van de VEN-berichtgeving in de Vlaamse dagbladders, in: De Zitter, M., Wymeersch, T., Bogaert, D. en A. Cliquet (2003), Onderzoek naar het draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen. Deelopdracht: Opstellen van een korf van indicatoren voor het meten van het maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen, eindrapport, Arteveldehogeschool/Universiteit Gent, 123-188.
- Zouwen, M. van der en J. van Tatenhove (2002), Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland, Planbureau studies nr.1, juni 2002
- Zweers, W. (1995), Participeren aan de natuur: ontwerp voor een ecologisering van het wereldbeeld, Van Arkel, Utrecht

Beknopte lijst wetgeving

1. Internationale verdragen

Internationale Overeenkomst gesloten inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels, Ramsar, 2 februari 1971.

Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, Bonn, 23 juni 1979.

Verdrag inzake biologische diversiteit, Rio de Janeiro, 5 juni 1992.

2. EU-richtlijnen en verordeningen

Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, Publicatieblad nr. L 103 van 25 april 1979; gewijzigd.

Verordening (EEG) nr. 797/85, van de Raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur, Publicatieblad nr. L 093 van 30.03.1985

Verordening (EEG) nr. 1760/87 van de Raad van 15 juni 1987 tot wijziging van de Verordeningen (EEG) nr. 797/85, (EEG) nr. 270/79, (EEG) nr. 1360/78 en (EEG) nr. 355/77 met betrekking tot de landbouwstructuur, de aanpassing van de landbouw aan de nieuwe marktsituatie en het behoud van het agrarisch landschap, Publicatieblad nr. L 167 van 26 juni 1987.

Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora, Publicatieblad nr. L. 206 van 22 juli 1992; gewijzigd.

3. Belgische en Vlaamse wetgeving

KB van 21 maart 1957 betreffende de inrichting van natuureservaten en tot instelling van een Hoge Raad voor de natuureservaten, BS 6 april 1957 (opgeheven).

Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw BS 12 april 1962; gewijzigd.

Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, BS 1 mei 1971; gewijzigd.

Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, BS 11 september 1973.

KB van 3 februari 1981 tot regeling, voor het Vlaamse Gewest, van de erkenning en de subsidiëring van natuureservaten, BS 7 maart 1981; gewijzigd (opgeheven).

KB van 16 december 1981 houdende oprichting van de Vlaamse Raad voor het Leefmilieu, BS 10 maart 1982.

B.VL.Reg. van 27 juni 1984 houdende maatregelen inzake natuurbehoud op de bermen beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen, BS 2 oktober 1984.

B.VL.Reg. van 13 februari 1985 houdende regeling van de instelling en de werking van de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud, BS 8 juni 1985.

B.VL.Reg. van 27 maart 1985 houdende reglementering van de handelingen die het grondwater kunnen verontreinigen, BS 20 juli 1985.

B.VL.Reg. van 17 juli 1985 betreffende de instelling en organisatie van het Instituut voor Natuurbehoud, BS 26 juli 1985; gewijzigd.

B.VL.Reg. van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van art. 4 van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, BS 29 oktober 1988; gewijzigd.

Decreet van 23 januari 1991 tot bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, BS 28 februari 1991; gewijzigd.

Decreet van 29 april 1991 tot instelling van een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen, BS 31 mei 1991.

B.VL.Reg. van 4 december 1991 tot instelling van een vergunningplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen, BS 24 maart 1992 (vernietigd); vervangen door B.VL.Reg. van 16 juli 1996 tot instelling van de vergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen, BS 22 augustus 1996 (opgeheven).

Decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen, BS 31 augustus 1993; gewijzigd.

B.VL.Reg. van 2 maart 1994 tot bepaling van de procedure van het openbaar onderzoek bij het opmaken van de perceelsgewijze inventaris, bedoeld in art. 53 van de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, zoals gewijzigd bij het Decreet van 14 juli 1993 (...), B.S. 9 april 1994.

B.VL.Reg. van 8 december 1994 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 24 november 1993 houdende organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel, BS 14 december 1994.

Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, BS 3 juni 1995; gewijzigd.

Decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning, BS 27 juli 1996 (opgeheven).

Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 10 januari 1998; gewijzigd door het Decreet van 18 mei 1999, BS 23 juli 1999, het Decreet van 18 mei 1999, BS 30 september 1999; Decreet van 19 juli 2002, BS 31 augustus 2002.

Decreet van 17 december 1997 houdende bekrachtiging van de bindende bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, BS 21 maart 1998.

B.VL.Reg. van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 10 september 1998.

B.VL.Reg. van 8 december 1998 tot vaststelling van de regelen voor de voorlopige en definitieve erkenning van regionale landschappen, BS 12 februari 1999; gewijzigd.

Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, BS 8 juni 1999; gewijzigd.

B.VL.Reg. van 8 juni 1999 over de oprichting van een Forum Natuur en Landbouw, BS 10 augustus 1999.

B.VL.Reg. van 29 juni 1999 houdende de vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies, BS 18 september 1999 (opgeheven).

Decreet van 14 december 2001 voor enkele bouwvergunningen waarvoor dwingende redenen van groot algemeen belang gelden, BS 20 december 2001.

B.VL.Reg. van 24 mei 2002 tot vaststelling van de gebieden die in uitvoering van artikel 4, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora aan de Europese Commissie zijn voorgesteld als speciale beschermingszones, BS 17 augustus 2002.

Overige bronnen: Stukken/BVA/Handelingen

Alle 'Handelingen', 'Stukken' en 'Vragen en Antwoorden' van het Vlaams Parlement werden gescreend voor de periode 1988-2002 via de site van het Vlaams Parlement .

Lijst van afkortingen:

ABS	Algemeen Boerensyndicaat
ACW	Algemene Christelijke Werknemersbeweging
AGALEV	Anders Gaan Leven
ALT	Administratie Land- en Tuinbouw
AMINAL	Administratie Milieu-, Natuur-, Land en Waterbeheer van LIN
APS	Afdeling Planning en Statistiek
AROHM	Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen
AROL	Administratie Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu
BB	Boerenbond
BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
BBL	Bond Beter Leefmilieu
BGJG	Bond van Grote en Jonge Gezinnen
BNVR	Belgische Natuur- en Vogelreservaten
BS	Belgisch Staatsblad
BTK	Bijzonder Tijdelijk Kader
BVA	Bulletin van Vragen en Antwoorden
BVK	Beroepsvereniging voor de Kalfsvleessector
BVLEx	Besluit van de Vlaamse Executieve
BVR	Besluit van de Vlaamse Regering
CVP	Christelijke Volkspartij
DABM	Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid
DAC	Derde Arbeidscircuit
ECE	Europese Commissie voor Europa
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EIG	Ecologisch Impulsgebied
EJNB	Europees Jaar voor Natuurbehoud
EU	Europese Unie
FET	Financieel Economische Tijd
GATT	General Agreements on Tariffs and Trade
GECORO	Gemeentelijke Commissie Ruimtelijke Ordening
GEN	Grote Eenheid Natuur
GENO	Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling
GHS	Groene Hoofdstructuur
GNOP	Gemeentelijk Natuurontwikkelingsplan
HRG	Habitatrichtlijngebied
HRVN	Hoge Raad Voor Natuurbehoud
IBW	Instituut voor Bosbouw en Wildbeheer
IN	Instituut voor Natuurbehoud
IVON	Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk
KB	Koninklijk Besluit
KUL	Katholieke Universiteit Leuven
KUN	Katholieke Universiteit Nijmegen
KWB	Katholieke Werkliedenbond
LIFE	L'Instrument Financier pour l' Environnement
LIN	Departement Leefmilieu en Infrastructuur
LNV	Nederlands Ministerie voor Landbouw Natuur en Visserij
MAP	Mest Actieplan
MBP	Milieubeleidsplan
MINA-plan	Milieu- en Natuurbeleidsplan
MINA-raad	Milieu- en Natuurraad Vlaanderen
MIRA	Milieurapport(ering)
MJP	Milieujaarprogramma
MvN	Mensen van Nature
NARA	Natuurrapport
NGO	Niet Gouvernementele Organisatie
NIMBY	Not In My Back-Yard

NKVV	Nationaal Komitee Weekendverblijven
OCATO	Overlegcentrum voor agrarische toeleverings-, producerende en verwerkende ondernemingen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OVAM	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij
Pb L	Publicatieblad Europese Unie (wetgeving)
PROCORO	Provinciale Commissie Ruimtelijke Ordening
QUANGO	Quasi Autonomous Non Governmental Organisation
RL	Regionale Landschappen
RSV	Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
RUG	Rijksuniversiteit Gent
RUP	Ruimtelijk Uitvoeringsplan
SBZ	Speciale Beschermingszone
SERV	Sociaal Economische Raad van Vlaanderen
SP	Socialistische Partij
SP.A	Sociaal Progressief Alternatief
SWP	Sociale Werkplaatsen
UIA	Universitaire Instelling Antwerpen
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
VAC	Vlaams Agrarisch Centrum
VEN	Vlaams Ecologisch Netwerk
VERAF	Strategisch project verweving-afbakening
VEVA	Vereniging der Varkenshouders
VLACORO	Vlaamse Commissie Ruimtelijke Ordening
VLD	Vlaamse Liberalen en Democraten
VLINA	Vlaams Impulsprogramma Natuurontwikkeling
VLM	Vlaamse Landmaatschappij
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VMW	Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening
VN	Verenigde Naties
VOI	Vlaamse Openbare Instellingen
VRG	Vogelrichtlijngebied
VRIND	Vlaams Regionale Indicatoren
VTE	Voltijds Equivalenten
VUB	Vrije Universiteit Brussel
VU-VVD	Volksunie Vlaamse Vrije Democraten
VVP	Vereniging van de Vlaamse Provincies
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
VZW	Vereniging Zonder Winstoogmerk
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development
WBE	Wildbeheerseenheid
WEP	Werkvervalsprojecten
WWF	World Wildlife Fund

Summary

1. Introducing the problem

The central question in this doctor's thesis is as follows: To what extent are the changes in the policies on nature and nature development examples of the so-called structural developments towards multi actor and multi level governance, and towards more interactive policymaking? As a lot of scholars claim or suggest that these structural developments take place, this thesis aims to test this claim with regard to nature (conservation and development) policies in Flanders. I do so by carrying out an analysis at two levels: an analysis of Flemish nature conservation policy from 1970 up to today, and an analysis of four local nature development projects in Flanders: the 'Duivelskuil', the 'Heidebos', the 'Turnhouts Vennengebied' and the 'Uitkerkse Polder'.

As a framework for the analysis I have used the policy arrangements approach as developed at Nijmegen University, Department of Political Sciences of the Environment. A policy arrangement refers to the temporary stabilisation of the content and organisation of a policy area and it is analysed along four dimensions: the actors, their coalitions and divides, the resources, the rules of the game, and the discourses. These four dimensions include the organisational (actors, resources and rules) and substantial aspects (discourses) of policies. Policy arrangements arise through an interplay between interactions at a strategic level and societal and political processes at a structural level. The latter refer to the structural developments mentioned above. This interplay leads to a specific institutionalisation of the content and the organisation of a discrete area of policy. In this thesis I have used the policy arrangements approach to analyse and explain the developments in policymaking on nature and nature development at the Flemish level and I have applied the approach to the four local nature development projects mentioned.

In this summary I will :

- consider the theory
- analyse the nature policy in Flanders
- analyse the four nature development projects in Flanders
- draw conclusions

2. Approaching the theory

Our society is changing. Major changes affect the position and role of state, market and civil society, and inevitably the interrelations between them. Some suggest that even the traditional distinctions and boundaries between these three areas are questioned. These societal changes are extensively debated in scientific literature.

In chapter 2 of this thesis I describe the changing importance of the nation state due to such 'structural processes' as transnationalisation and devolution. I consider how, as a consequence thereof, political power has shifted vertically with implications for the position and the importance of the nation state and of supranational and subnational institutions. It is clear that policy making is no longer limited to the borders of the nation state, and that a complex and multilayered system has developed instead. Processes of transnationalisation and devolution have lead to an increased importance of supranational institutions and of subnational institutions. At the same

time processes labelled as the withdrawal of the state and societalisation have led to a transfer of responsibilities to non-governmental actors. We can truly speak of a change in the balance of power between the state, market and civil society. The central question here is to what shifts in power this leads, more specifically with regard to nature policies. A particular point of attention in this thesis is the changing relationship between the spheres of state and society, particularly the specific role of social movements within civil society, e.g. of nature conservation movements and organisations.

As a consequence of these structural processes and the shifts in power they bring about, both vertically and horizontally, scholars claim the effectiveness of the political system to be affected. Traditional institutions and forms of government fail to answer both transnational and subnational problems. Hence the need for new forms of co-operation between the traditional nation state, supranational and subnational institutions on the one hand, and a series of non-governmental actors on the other. This necessarily means a number of substantial innovations are required for governance.

The conceptualisation of governance is still 'work in progress' and is tackled by a number of social and political scientists. From the many definitions we can distil three features which all definitions share:

1. 'governance' highlights the processes and the functioning of policy making;
2. 'governance' implies that policy is not initiated solely by one single and steering central government (i.e. the nation state)
3. 'governance' is about co-operative relationships between a diversity of public and private actors.

In short, governance is an ensemble of policy styles, practices and processes of policy making whereby formal institutions at various governmental levels are involved (multi-level), but also a number of non-state actors (multi-actor), within complex, but partly (still) informal networks. The nation state is only one actor among many in this complex network of actors. And the main question addressed in this thesis can thus be formulated as: to what degree does the nature policy in Flanders reflect these suggested shifts from government to governance?

The changes in the governing of society are also hallmarked by an increasing societalisation i.e. a growing attention to the interactivity of politics whereby general societal support and active political participation seem to take up a prominent position. For these more interactive forms of government at least three arguments can be cited:

1. by involving the knowledge and resources of various actors one attempts to build a consensus or at least support for better policies at the content level (a quality and content based argument);
2. by involving various actors at an early stage of policy making one hopes to increase the chances of acceptance and to build more support for the policy and thus avoid obstruction and resistance during implementation (an instrumental argument);
3. by involving various actors a more deliberative, consultative form of democracy is sought, combating criticism on government as non-democratic (a normative or democratic argument).

Actual experiments suggest an increasing level of ambition as far as participation is concerned, whereby non state actors can be involved as producers or co-producers of policy while the government primarily takes the role of facilitator or director.

In this thesis I have avoided using a normative framework in analysing the nature policies and the nature development projects. I have not assumed that a high level of ambition as far as participation goes would automatically lead to better policy making or to broader support for these policies. These suggested relations remain, in my opinion, open for empirical testing. Empirical evidence might lead to the (inverse) conclusion that new forms of interactive policy making do actually damage the support base, particularly when not adequately managed.

'Nature' and 'support'. In chapter 3 we consider some valuable insights from social scientific research on nature, its perception et cetera. In scientific research in Flanders and the Netherlands the concept 'draagvlak' is given quite a centre stage. It is however difficult to translate into English. I have opted for the concepts 'public support', 'broad support', 'support base' or 'social support' as loose substitutes. In summary, the term 'draagvlak' means that there is a neutral to positive general opinion, a passive support (attitude) and/or an active support (actions) on the part of persons or groups involved in the policy making on or the management of nature.

Moreover and from a multi actor and multi level perspective, the term 'draagvlak' in this thesis is differentiated to an number of possible, directly or indirectly involved, actors in the nature policy making (multi actor) and this at various governmental levels (multi level). Hence I make a distinction between public, societal, administrative and political support, depending on the agencies and organisations targeted.

Theoretical and empirical research clearly shows that there is no such thing as 'nature' and that nature is not an objectively measurable term. From a social scientific perspective, in fact, 'nature' is not a pre-given reality out there, but a socially constructed reality, subject to historical shifts in perception and construction, and subject to societal and political differences and controversies. A discourse analysis reveals the features of these different visions on nature. Chapter 3 emphasises the importance of:

1. the variety of ideas on what 'nature' is and should be, in short, the visions on nature to be distinguished, and
2. the cognitive, ethical and aesthetical aspects of 'nature', as basic constitutes of these visions.

In this thesis I pay attention to the role of the variety of societal visions on nature and on the problems this variety may cause for the public and societal support for nature policies. At the same time I look closely at the monopoly or, to the contrary, the plurality of visions on nature prevailing in Flemish nature policy and in local nature development projects.

3. An analysis of nature policy in Flanders

Chapter 5 analyses the institutionalisation process of nature policy in Flanders, from the early 1970s to the present. 31st December 2001 was chosen as the cut-off date for the analysis. This chapter sketches the gradual institutionalisation of this policy area (this section), as part of the

context of the four local cases (see section 4 below). These cases started up on 1st January 2000 and were finished 31st December 2001.

1970-1989. The period 1970-1989 was characterised by the gradual emergence and early institutionalisation of nature policy as a distinguishable policy area. These early stages comprise the building up of an administrative organisation (AROL – a civil service), the organising of advisory bodies (HRVN – the High Council for Nature Conservation) and the necessary scientific underpinning of these policies (IN – the Institute of Nature Conservation). The Law on Nature Conservation formalised and legitimised the coming into being of a specific policy domain with its own specific agencies and rules. The successive phases of reform of the Belgian state in this same period resulted in the gradual shift of nature conservation competencies from the federal to the regional government.

In these early stages of nature conservation policy (1970-1989), there was a discursive coalition between natural scientists and voluntary nature conservation organisations. They, in coalition, urged parliament and government to develop public policies, while at the same time inspiring the political and administrative bodies with their discourses and arguments. During that period, other actors are only notable by their absence. From the mid '80s onwards an important discursive renewal took place with the introduction of the concept of nature development, firmly advocated by the tight discursive coalition of natural scientists and conservationists. Apart from the ecological backgrounds and arguments for 'nature development', this latter concept was said to require the involvement of other actors and societal sectors, such as recreation and agriculture. Since these actors thus far were either not involved in nature conservation at all or opposed it, the concept of 'nature development' implied a deliberate widening of the numbers of actors involved, resulting either in the emergence of a new coalition or in the emergence of new divides.

1989-1995. The NGO Natuurreservaten and various natural scientists tried to promote 'nature development' to become a pivotal concept within governmental nature policy. They succeeded, at least as far as the policy documents are concerned, since the concept therein became operationalised, among other goals and targets, into the idea of a 'Groene Hoofdstructuur' (GHS, Green Main Structure). The GHS was thought to be a network of nature reserves, nature corridors et cetera, an idea that was strongly advocated by a discursive coalition between government, natural scientists and Natuurreservaten.

In that same period (1989-1995), nature conservation as a policy area was typified by the creation of many new resources and rules. In a short period of time many new instruments were created, often in an uncoordinated fashion, and yet this renewal of rules and resources had a number of common characteristics:

- the absence of a legal base meant an abundance of informal rules, which contributed to a growing legal uncertainty with various actors involved;
- a more active involvement of local government with nature conservation, which lead to questions and conflicts about responsibility, accountability and capacity;
- a more active involvement of new actors in nature policy, which lead to the introduction of competing discourses.

Simultaneously nature conservation policies were dominated by the idea of a 'Green Main struc-

ture' (GHS). Whereas the GHS initially was widely supported, the plans were blocked when its implications, more precisely, its restricting rules were associated with the well known and fiercely opposed limitations of the adjacent policy area of agriculture. In particular the accumulation of rules on manure management, based upon the Manure Decree and the Manure Action Plan (MAP), led to opposition against whatever additional 'environmental' measure or restriction. The agricultural sector were the central force in a new and challenging coalition, also comprising actors and interests from tourism, housing, industrial development and others. As a result, the attention was diverted from the MAP to the GHS – or rather, against the GHS -. In the end, the growing protest and the relatively powerless position of the actors endorsing the GHS made this concept disappear from the political agenda.

In parallel with nature development some discursive innovation took place concerning the concept 'draagvlak'. Up to this time, nature policy was primarily concerned with the passive dimension of public support, i.e. with problems of getting people to accept the policies. An active dimension, even with a low level of ambition regarding opportunities for public participation, was not yet in order, except as a response to problems of social support, as can be seen in the Dunes Decree.

The period 1989-1995 was notable for the starting up of many advisory bodies and commissions at various governmental levels. These advisory bodies are conceived as more formalised forms of participation, mainly open for organised interest groups, including NGOs. These advisory bodies, however, soon followed the first examples of counterproductive consultation, which delayed decision making and even stopped it (e.g. the Steering Group on Flemish Manure Problems). Other experiments with participation (e.g. some hearing sessions on the GHS) were difficult and unsuccessful. Bad timing - the coincidence with the controversy on the MAP - and a lack of professional preparation and follow up heavily affected the GHS participation process. This combination seriously damaged the level of social support, rather than enhancing it.

Finally this period was characterised by the increasing importance of the multi-level phenomenon. There was not only the devolution of competencies and responsibilities to local governments (covenants with provinces and municipalities, the invitation to municipalities to design a Local Nature Development Plan (GNOP). In addition, I witness a growing impact of the European Union on agricultural policy (e.g. by the set-aside policy) and on nature conservation (e.g. Natura 2000).

1995-2002. Due to this increasingly important multi level phenomenon, it became increasingly clear that the Flemish Government could not autonomously decide on its policies. Even though the GHS concept failed politically, the idea of ecological networks had to stay high on the agenda of the Flemish Government, because of European legislation which sought to develop the European Natura 2000 network. In nature conservation, Europe became an increasingly powerful actor. This power was not only determined by European rules and regulations, and by the control on the compliance therewith. Moreover, the creation and availability of new financial resources, in particular the LIFE-nature funds, provoked national and subnational initiatives.

The idea of an ecological network continued along two tracks that, unfortunately, were only poorly attuned to one another: the Nature Decree on the one hand and the 'Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen' (RSV, Flemish Spatial Structure Plan) on the other. The differences in terminology, in the phrasing of the goals, and in the timescale used in these separate legislative initiatives created confusion and a growing legal uncertainty. And once again the nature domain was associa-

ted with an adjacent field and the perception of the strict ruling thereof. Although due to rules and regulations built on the RSV, owners of (weekend) homes in areas which were no longer designated as areas for housing perceived these measures as threats caused by nature policy. In a similar way as with the Manure Action Plan earlier, this linking hindered the actual implementation of the successor of the GHS, the VEN (Flemish Ecological Network). In both cases, nature policies seem unable to compete with the 'hard' economic interests and sectors, such as agriculture and spatial planning. In addition, controversies on the latter issues clearly delay nature policy processes.

An important power issue in this period was the availability and the distribution of resources for nature policy. While Natuureservaten mainly had built on its discursive power so far – based on knowledge, expertise and experience –, it now began to generate capital for the acquisition of nature reserves. This land property gradually formed an additional source of power. The expansion of nature reserve areas, initiated by the government and Natuureservaten, took off in the late 1990's.

As a result of these new resources, both the government and Natuureservaten were able to strengthen their internal structures, to extend and to professionalise their capacity, and to develop new initiatives, based on new forms of expertise. Therefore, I characterise this stage of the institutionalisation of Flemish nature policy with labels as 'professionalisation' and 'capacity building', resulting into its maturing as a separate policy field, with its own resources (i.e. budget, expertise and staff).

As to participation, that seemed restricted to the suggested participation of the general public in the acquisition of new nature reserve areas. For the rest, the government's share in participation initiatives was primarily translated in the further development of advisory and consultative bodies (through the creation of nature planning commissions and committees), rather than in the setting up of new forms of interactive policy making.

4. An analysis of four nature development projects in Flanders

In the chapters 7 tot 10 the focus changes from the level of Flanders to the level of four local nature development projects: the 'Uitkerkse Polder' (West Flanders), the 'Turnhouts Vennengebied' (Antwerp), the 'Duivelskuil' (Antwerp), and the 'Heidebos' (East Flanders). These four nature development projects were all conducted on land that had previously been intensively farmed. In this summary I cannot go into the details of each of these case studies. Therefore, in this section I will draw the main conclusions from these multiple cases, along the four dimensions of the policy arrangements scheme as mentioned earlier: actors, rules of the game, resources and discourses.

Actors. In each of the researched areas the creation of a nature reserve means new actors appear on the scene, whereas also existing coalitions are influenced and changed, and new coalitions are formed. In all cases also, the introduction of new actors (the initiators, scientific researchers, nature lovers and pedestrians) implies changes in the rules of the game (e.g. increased social control), and the introduction of new resources (e.g. grants for nature development), with a shift in power as a result. The extent to which new coalitions develop, varies strongly from case to case, with regard to supporting as well as to challenging coalitions. In the project 'Duivelskuil', which was an exclusively government initiative, both coalitions are missing. In the other projects the

initiators deliberately sought for forms of co-operation, primarily with farmers. The creation of such forms of co-operation somewhat erodes traditionally existing agricultural coalitions. Furthermore, in all cases I establish the huge importance not only of 'real coalitions', but of so-called 'perceived coalitions', particularly between local government and NGOs, often labelled as 'the greens'. Even if the latter largely seem imaginary, they tend to affect attitudes and actual behaviour of the actors in the opposing coalition.

Neighbours play almost no role at all in the four cases. The initiators of both 'Heidebos' and 'Turnhouts Vennengebied' initially warned me for the so-called NIMBY syndrome, but it seemed hard to prove its presence or functioning, let alone that it could be generalised. In all four areas studied the neighbours had more or less similar attitudes to the nearby nature reserve. There is some indication that the young (under 35 year olds) and the more highly educated (university or higher national certificate) are more positive about nature reserves in their neighbourhood.

Rules of the game. In all cases the transition from agricultural land into nature reserve area is paralleled by a decline in the importance of informal rules (habits) and an increase in the importance of formal rules (laws and regulations). The latter is mainly due to the increasing institutionalisation and 'legalisation' of nature policy at both Flemish and European level. New actors, often the initiators of the project, bring with them these formal rules into the researched areas. The creation of nature reserves mean changes in existing habits and informal rules, related to farming or hunting. Also the pre-existing privileges of neighbours to visit the area will change. And changes in habits and informal rules of the game (customs) are almost always an important source of controversy, as they often lack social support.

From my analysis I learned that the controversies between various actors were largely determined by the strictness with which the rules were formulated and/or applied. Both the initiators and the farmers feel themselves to be at a disadvantage. As work on the nature development project progresses, rules and regulations often turn out to be poorly tailored to fit with local circumstances and with the rules and regulations from related policy areas (spatial planning). It takes quite an effort from the actors involved to adapt these generic regulations onto their local circumstances to get them applicable at all and to have them implemented. In this effort, mutual trust – or the lack thereof – was found to be the critical success factor in all cases.

Power. In all cases we found a shift in the resource base from agriculture to nature. Particularly the acquisition of land by the initiators (either the government or the NGO Natuurreservaten) gives them a firm position of power, contrasting the backdrop of ever decreasing resources for agriculture. Farmers are no longer the exclusive users, they lose land, and thereby they lose a certain amount of autonomy and freedom of movement. The farmers become dependent on the initiators for changes in the use of the land. On the other hand the managers of the nature reserve in turn are dependent on the farmers for implementing their policies. We can truly speak of interdependencies here.

Despite these interdependencies, I also observe a shift in power, in all cases triggered by the link between regulations and resources. More protection means the capacity to utilise more resources by government and by Natuurreservaten. The latter is at least co-producer, in some cases actually even the sole producer of nature policy in three of the four cases. Changing the rules of the game imply that it is easier (for nature) or less easy (for agriculture) to mobilise resources, and hence

there are shifts in the balance of power. In addition, the poor fit between resources and rules & regulations create a sense of powerlessness amongst some of the actors, not surprisingly mainly among farmers.

In conclusion, the analysis of political power clearly shows that there is, firstly, no single dominant actor who can solely decide on developments in the area. Secondly, the political power of local government is differently perceived by the initiators, who see it as waxing, and the farmers, who see it as waning. Here again, reality and perception (of power balances) are intertwined and affect attitudes and behaviour indistinguishably. Thirdly, the cases all point to the growing importance of European legislation. Fourthly, there is the diffusion of political power from the formal governments to the civil society, in particular to the NGO Natuurreservaten.

Discourse. In the researched cases I established a variety of definitions of the problem and a corresponding variety of solutions proposed by the different actors, in short: competing discourses. These differences clearly reflect the conflicts in visions, values and interests between the initiators, be it the government or Natuurreservaten, the farmers and the neighbours.

These competing discourses, however, are not limited to those of initiators and farmers. In several cases there were competing discourses between the various levels of government (local versus Flemish) and even within a particular governmental level (such as the Flemish government). In other cases differences occurred between the discourses of Natuurreservaten and the concerned administrative bodies, even though they were co-initiators. In addition, there are discursive coalitions in some cases, certainly as far as the definition of the problem is concerned, which are quite strongly pro-nature. The challenging or opposing coalitions of farmers revealed to be less pronounced, as well between individual farmers as between them and their agricultural lobby-organisation.

The existence of competing discourses and discursive coalitions seem to be largely determined by their respective visions on nature. The discourse used by the initiators is dominated by scientific ideas on nature and the wish for 'wild nature'. This vision contrasts with what other actors perceive to be nature, certainly the farmers, who in general have a far more 'functional' vision on nature. Moreover, the predominance of scientific ideas amongst the initiators implies a dominance of cognitive aspects within their vision on nature. In several cases these cognitive aspect came into conflict with the importance other actors attach to more ethical and aesthetic visions on nature.

5. Conclusions

The multi actor aspect. Flanders' nature policy initially was no multi actor policy at all. The emergence and institutionalisation of this policy was largely directed by a coalition of scientists and nature conservationists (autonomous institutionalisation), while other actors, including agriculture, were notable for their absence. As the institutionalisation proceeded, new actors appeared on the scene. It is remarkable that their inclusion was only marginally initiated by deliberate governmental efforts. To the contrary, their involvement was mostly a reaction to and a consequence of the hindrance power these actors demonstrated. In fact, the growing number of actors involved is mainly the unintentional result of the linking of nature conservation to other policy areas, more specifically to agriculture (farmers) and to spatial planning (other land owners or land users). In contrast with the scientists and nature conservationists who support policyma-

king (as part of supporting coalitions), these new actors mainly belong to challenging coalitions. The various advisory bodies set up at different governmental levels and involving both coalitions loudly echoed and reproduced the controversies between them, in general without merging them into new forms of co-operation.

The analysis of the local nature development projects shows that also at local level there is no indication for a multi actor policy, let alone for its dominance (see chapter 11). To the contrary: from the four areas one project, the 'Duivelskuil', is almost autonomously carried out by the Flemish government (Aminal's department 'Nature'). In the other projects the NGO Natuurreservaten, acquiring and managing nature reserves and sites, is the important actor, often in a close co-operation with the Nature department. Other actors are only marginally involved - for strategic (hunting) or functional reasons (agriculture).

The multi level aspect. As nature policy becomes institutionalised, supranational and subnational institutions are clearly becoming more important. From our analysis it is clear that Europe has gained significance, both discursively and as far as rules and regulations, and resources go. Europe is not so much the motor in that discursive renewal, the EU nature policy supports and amplifies new discourses brought forward by others, scientists and NGOs particularly. European protective measures (e.g. the Birds and Habitat Directives) are often overlaid over pre-existing Flemish protective measures, rather than being absolutely new. And yet these European regulations often serve to strengthen and sharpen the protected status of the nature reserves. The importance of Europe as a supplier of (additional) funds should not be underestimated. Here again Europe functions as a catalyst and a facilitator for the Flemish government and the NGOs.

Transnationalisation thus clearly plays its role in nature policies. But subnational institutions also have clearly gained importance in nature policy in Flanders. By the end of a series of state reforms, Flanders had gained not only all competencies over nature policy, but also almost total control over agricultural policies. At the same time there is clear evidence of an enhanced role for local government, strengthened by instruments such as the co-operation agreements between Flanders, the provinces and municipalities on a whole range of environmental issues, including nature development. This co-operative effort does not prevent local governments from adopting policy discourses and policy goals that differ from those advocated by Flemish and European authorities. In addition, in many cases authorities from different levels work beside each other rather than together, and in some cases they even work against each other. The latter is especially evident in cases of a strong local politico-agricultural coalition. Finally and as said above there is a clear contrast in the perception of local political power between representatives of the 'nature' coalition and their counterparts from the 'agriculture' coalition. The agricultural world is convinced that local government is decreasing in importance, while the initiators of nature development projects assess local government to become more important and more autonomous.

The evolution towards governance.

The evidence from both the analysis of Flemish nature policy and the local cases lead to the overall conclusion that one uses a lot of classic forms of steering and governing, while very little attention is paid to new forms of governance. Despite the discursive renewal on the concept 'draagvlak' (public support), nature policies on the whole do not pay too much attention to the active dimension of 'draagvlak', to the creation of social support, or to new or additional opportunities or methods for participation. To put it differently, the discourse on 'draagvlak' was hardly translated

into new rules and resources. In addition, it is remarkable that very often the social support base is only given attention when an initiator is forced to respond to non-implementation caused by obstruction or hinder. We gathered a series of examples of this instrumental and even defensive or reactive mechanism of granting more participation at Flemish and local level.

Neither at Flemish, nor at local level can we speak of a large diversity of co-operative relationships amongst public and private actors. At the same time, though, nature policy is not the product of a single public authority. Due to policy initiatives or to the lack thereof, due to controversies between actors traditionally opposing on nature issues, citizens are willing to organise and to become active in voluntary organisations and in NGOs such as the predominant Flemish nature conservation organisation, Natuurreservaten. These non-governmental actors exert a strong influence on nature policies, in Flanders (mainly in the policy formulation stage) and at local level (in the policy implementation stage). But overall one has to conclude that participation ambitions are pitched very high only with regard to that one actor: the organisation Natuurreservaten. This NGO presents itself as co-producer, often de facto as the producer of nature policy. Government profiles itself rather as facilitator and delegates many responsibilities to Natuurreservaten. Rather than a multi actor policy domain, Flemish nature policy seems a policy area in which only two actors share responsibilities. With the formal establishment of 'natuurinrichting' (a recent policy instrument for nature development) a first step is set towards a more interactive policy aiming at the involvement of other actors. The nature development project 'Turnhouts Vennengebied-West', however, has demonstrated in the beginning that badly prepared and weakly supported experiments in interactive policymaking do more harm than good to the social support base for nature development and to the idea of interactive policy at large.

We summarise as follows:

- Multi actor? Yes, but primarily resulting from the difficult process of integrating nature policies with adjacent policy areas.
- Multi level? Yes, with Europe providing a catalyst discourse, endorsing rules and resources, and with a variety of positions and approaches with local governments (from co-operation to obstruction).
- Governance? No, apart from a few experiments with rather classical forms of participation, the traditional coalition of government and one privileged NGO is continued.

In this thesis I have tracked to what extent the changes in policy making on nature development are exemplary for the structural developments suggested by recent scientific literature. Theory would have it that there is a structural trend towards multi actor and multi level governance, and more interactive policymaking. Although the mass of empirical evidence was ordered and analysed using this conceptual framework, it became clear that the distinctions between multi actor, multi level and governance are somewhat arbitrary and artificial. Multi actor, multi level and governance are closely related phenomena, as, for instance, governance implies the multi actor phenomenon almost by definition. The multi level phenomenon, then, seems to be a specification of this multi actor concept. Put simply, what seem like discrete concepts in theory become hard to distinguish when confronted with empirical evidence.

Colofon

Auteur

Dirk Bogaert

Verantwoordelijke uitgever

Eckhart Kuijken (Algemeen directeur)

Vormgeving

Philippe Van Keymeulen

Mariko Linssen

Illustrator

Didier Van De Steene

Druk

Drukkerij van de Vlaamse gemeenschap

Adres

instituut voor Natuurbehoud

Kliniekstraat 25

1070 Brussel

T: 0032 (0)2 558 18 11

F: 0032 (0)2 558 18 05

www.instnat.be

info@instnat.be

Wijze van citeren/How to cite

Bogaert D.(2004). Natuurbeleid in Vlaanderen. Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen? Instituut voor Natuurbehoud, Brussel. 337 pp.

D/2004/3241/118

ISBN 90-403-0207-3

NUR 924