

Conflicten bij de uitvoering van gebiedsgericht natuurbeleid

Een interpretatiekader

De ruimteaanspraken van het gebiedsgerichte natuurbeleid leiden overal in Europa tot conflicten. Die zijn grotendeels vergelijkbaar met klassieke conflicten over de locatie van hinderlijke activiteiten of over andere voorgenomen wijzigingen van grondgebruik of bodembestemming. Geïnspireerd door de analyse daarvan wordt hier een interpretatiekader voor 'natuurconflicten' gepresenteerd. Kernpunt is dat gebiedsgericht natuurbeleid drie samenhangende, maar analytisch onderscheidbare problemen moet oplossen: een allocatievraagstuk, een locatievraagstuk en een vraagstuk van regime (van medegebruik). Een dergelijke interpretatie is van belang voor een goed begrip van natuurbelevingsvraagstukken en voor een succesvolle (beleids)aanpak daarvan.

We zijn al geruime tijd gewend aan sociale en politieke controverses rond de aanleg van industriegebieden, woongebieden, autosnelwegen, spoorwegtracés, hoogspanningsleidingen en andere ruimtelijke ingrepen. Veel auteurs hebben de gemeenschappelijke patronen van dit soort conflicten beschreven en ze vooral getypeerd als conflicten omtrent 'locally unwanted land use' (of LULUs). De afgelopen jaren zijn ook natuurgebieden in toenemende mate voorwerp van soortgelijke conflicten. Op tal van plaatsen in Europa zijn inderdaad maatschappelijke en politieke spanningen ontstaan naar aanleiding van de aanwijzing van een bepaald gebied als natuurgebied.

Natuurbeleid, in elk geval het gebiedsgerichte spoor daarvan, impliceert hoe dan ook afspraken over 'land use', dus over grondgebruik en bodembestemming. Hierna illustreren we enkele 'land use' problemen met betrekking tot natuur. Vervolgens identificeren we drie analytisch te onderscheiden vraagstukken: allocatie, locatie en regime van medegebruik. Het uiteenleggen van deze drie vraagstukken of beleidsissues laat allereerst toe de ruimtelijk-politieke inzet van natuurbeleid in het algemeen beter te begrijpen. In de tweede plaats levert het instrumenten voor diagnose in concrete dossiers. En in de derde plaats genereert het ook aangrijpingspunten voor interventie van actoren, met het oog op meer maatschappelijk en politiek draagvlak voor natuur-

beleid. Dat is, gegeven de weerstand die ook in Vlaanderen tegen nieuwe natuur bestaat, een welkome bijdrage.

Geheel nieuw is het verzet tegen de aanwijzing en aanleg van natuurgebieden niet. De instelling van de nationale parken in de UK, vanaf de jaren '50, heeft destijds tot verzet geleid, in het bijzonder van boeren die vreesden in hun economische mogelijkheden geremd te zullen worden. Hetzelfde geldt voor de *Parcs Régionaux* in Frankrijk. In de ontwikkeling van het beleid in die gebieden is het evenwicht in 'land use' tussen natuur en landbouw voortdurend precair. In landen met een lage bevolkingsdichtheid en relatief geïsoleerde gebieden die zich als exclusieve natuurgebieden lenen, zijn vanzelfsprekend minder felle conflicten te verwachten. Daarom liep de oprichting van de nationale parken in de USA vanaf de jaren '80 van de 19^e eeuw relatief soepel. Op veel kleinere schaal speelde zich in Nederland en Vlaanderen iets soortgelijks af rondom de ontwikkeling van kasteeldomeinen tot natuurgebied: de ene monofunctionele bestemming werd er ingeruild voor een andere, er waren weinig concurrerende ruimteclaims of -aanspraken en het beheer bleef in een of enkele handen.

Naast de dichtheid van concurrerende ruimtelijke aanspraken, is ook de politieke context mede bepalend voor de risico's van protest en controverse: in voormalig autoritaire landen als Polen en Spanje konden van overheidswege par-

ILSE LOOTS EN
PIETER LEROY

Prof. dr. I. Loots, Politieke en Sociale Wetenschappen en Instituut voor Milieukunde, Universiteit Antwerpen, ilse.loots@ua.ac.be
Prof. dr. P. Leroy, Milieu en Beleid, Universiteit Nijmegen, p.leroy@fm.ru.nl

Foto: **Vilda/Yves Adams**
Ven in natuurreserveaat De Teut.



ken worden 'doorgedrukt'. Als contrast gelden landen waar procedurele 'fairness' en argumentatie belangrijk zijn, zoals de UK, waar de spelregels van de ruimtelijke ordening de ruimte laten om lokaal nog te onderhandelen over individuele beschikkingen. Dat is anders in landen waar die individuele beschikkingen vrijwel uitsluitend worden getoetst aan bindende plannen (vergelijk EC, 1997; De Vries, 2002). In weer andere landen, waaronder België, meer bepaald Vlaanderen, is er weliswaar een stevig institutioneel kader voor de ruimtelijke ordening, maar geniet een relatief centralistisch georganiseerde overheid aanzienlijke procedurele voorrechten bij het lokaliseren van publieke infrastructuur. Dat leidt op papier weliswaar tot eenvoudige beslissingen ten gunste van dat 'hogere belang', maar ter plaatse worden deze vormen van land use evenzeer aangevochten. Tot die politieke context behoort voorts ook de traditie en stevigheid van dat institutionele kader. Zeker in vergelijking met Nederland is de Vlaamse ruimtelijke ordening - hier gezien als een geheel van bepalende spelregels voor het afwikkelen van concurrerende ruimteclaims tussen de daarbij betrokken actoren - nog jong en bepaald niet onomstreden. Behalve met de dichtheid aan concurrerende ruimteclaims en de mogelijkheden van het politiek-institutionele stelsel, hangt de recente toename van conflicten rondom natuurgebieden ook samen met de groeiende ambities van het natuurbeleid zelf en zijn sterk toenemende ruimteclaims. Op Europese schaal zorgen vooral Natura 2000 en de aanwijzing van Vogel- en Habitat-Richtlijn gebieden voor toenemende 'natuurdruk'. Die Europese regelgeving geeft op nationaal en subnationaal niveau aanleiding tot een toenemend aantal 'natuurconflicten'. Dat woord wordt hier opzettelijk gebezigd, om de parallel met de archetypische milieuconflicten uit de jaren '70 en later (van het type: lokaal verzet tegen een LULU) te benadrukken. De hiernavolgende analyse van drie deelvraagstukken is mede geïnspireerd op de analyse van die conflicten (vergelijk Leroy, 1983; Bouwer

en Leroy, 1995; Wexler 1996; Mormont, 1997). Net zoals bij die milieuconflicten is het onterecht natuur als een louter lokale LULU en het conflict daaromheen als louter voorkomend uit NIMBY-protest ('not in my backyard') te typeren. Beide laten immers de tegenstellingen zien tussen nationale of Europese doelstellingen en ambities enerzijds en de lokale realisatie en inpassing daarvan anderzijds (Bogaert, 2004). Het toenemende aantal zogenaamd lokale natuurconflicten is mede een gevolg van Europees beleid dat nationaal en subnationaal moet worden geïmplementeerd. Er zijn dus minstens drie bestuursniveaus in het spel, met deels andere actoren, andere natuurdoelstellingen, andere machtsverhoudingen en andere spelregels. Ook die complexiteit willen we hierna laten zien.

Rondom 'natuurconflicten' is dus een kluwen van issues of (beleids)vraagstukken aan de orde. Om die complexiteit te ordenen, onderscheiden we analytisch drie issues:

1. een allocatievraagstuk over de hoeveelheid natuur (hoeveel?);
2. een locatievraagstuk over de plaats van die natuur (waar?);
3. een vraagstuk over het regime dat voor de betreffende natuur geldt (medegebruik of exclusiviteit, inrichting en beheer) (wat voor natuur?).

In drie paragrafen hierna typeren we achtereenvolgens elk van deze drie vraagstukken, geven we voorbeelden, en geven we aan welke spelregels, processen en instrumenten in Vlaanderen rondom elk van deze vraagstukken zijn ontstaan en worden ingezet. In de slotparagraaf wordt, ten overvloede, aangegeven dat deze drie vraagstukken weliswaar analytisch te onderscheiden zijn, maar dat zij feitelijk onlosmakelijk samenhangen. Die verwevenheid maakt de drie issues problematisch, maar maakt het ook nodig ze in samenhang aan te pakken. Bovendien biedt juist die onlosmakelijke samenhang mogelijkheden één vastgelopen issue via een ander issue op te lossen.



De allocatiekwestie

Bij de allocatiekwestie gaat het over de vraag hoeveel oppervlakte in een bepaald gebied aan natuurdoelstellingen wordt toegekend of gealloceerd - en daarmee, afhankelijk van het regime, geheel of gedeeltelijk wordt onttrokken aan andere maatschappelijke functies -. De inzet van de allocatiekwestie als politiek vraagstuk is dus de verdeling, toewijzing of reservatie van een bepaalde hoeveelheid 'ruimte' of 'ruimtelijke voorraad' voor natuur.

Allocatievraagstukken kunnen zowel in absolute als in relatieve termen van hoeveelheden en verdeling worden uitgedrukt. In absolute termen gaat het om vierkante kilometers of hectaren. Maar zoals landen en regio's zich met elkaar meten met werkgelegenheidscijfers, zo doen ze dat ook met natuurcijfers: alle nationale 'state of nature'-rapporten noemen cijfers over het percentage oppervlakte dat 'natuur' is (ook al zijn die cijfers vanwege de uiteenlopende regimes lastig vergelijkbaar), en alle landen hebben absolute en relatieve streefcijfers (doelstellingen voor aankoop en uitbreiding, uitgedrukt per jaar). Ze monitoren ook die toe- of afname in absolute of relatieve scores.

Het allocatievraagstuk gaat dus over de vraag hoeveel natuur men in een gebied wil hebben. Dit vraagstuk is op EU- en op nationaal niveau aan de orde, maar net zo goed op lokaal niveau. Juist in concrete projecten wordt vaak felle strijd gevoerd over de vraag hoe groot de oppervlakte natuur moet of mag zijn. Vanzelfsprekend zijn die actoren die belangen hebben bij de verschillende ruimtelijke functies direct betrokken in dit proces. Economische argumenten en belangen spelen een grote rol, maar doen dat tweezijdig: meer natuur kan landbouwopbrengsten doen dalen, maar toeristische opbrengsten laten stijgen.

Van belang voor dit politieke proces is dat voor het bepalen en afmeten van de hoeveelheid natuur vrijwel geen harde spelregels voorhanden zijn. Mede daardoor kunnen (sub)nationale gebieden soms een 'natuurallocatie-doel-

stelling' opgelegd krijgen. Die ervaren (en betwisten) dat vaak als een ongewenste allocatie (en als een ongewenste locatie) en voelen zich buiten de besluitvorming gesloten. Maar in algemene zin geldt dat het allocatievraagstuk, anders dan de locatie en het regime van medegebruik (zie hierna), een grotendeels ongeregeld politiek proces is, met lastig voorspelbare uitkomsten. Daarbij spelen politieke machtsverhoudingen tussen de betrokken actoren (overheden, landbouworganisaties, organisaties voor natuurbehoud en andere) een cruciale rol. Die verhoudingen bepalen mede hoe feitelijk wordt omgegaan met de (internationale) verplichtingen en met de kansen om meer areaal voor natuur te bestemmen. Om die lastige processen enigszins te rationaliseren worden in verschillende landen beleidsondersteunende allocatiemodellen ingezet om voor een meer geobjectiverde afweging van ruimteclaims te zorgen (zogenoeten 'spatial allocation modelling' als beslissingsondersteunende methode). Maar de inzet van die instrumenten doet niet af aan het intrinsiek politieke en lastig voorspelbare karakter van het proces.

In Vlaanderen zijn oppervlakte-doelstellingen ingeschreven in de ontwikkelingsperspectieven en de ruimteboekhouding van het gewestelijke Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (tabel 1). Een ruimtelijk structuurplan is een strategische planfiguur uit het beleidsveld ruimtelijke ordening. Het stelt het kader vast voor de ruimtelijke ontwikkelingen op een bepaald geografisch niveau. De ruimtelijke structuurplanning is daarbij in die zin hiërarchisch dat provincies en gemeenten zich in hun structuurplannen moeten houden aan de dwingende bepalingen uit de plannen op een hoger (Vlaams of provinciaal) niveau. Een structuurplan, dus ook het RSV op Vlaams niveau, bevat een informatief, een indicatief of richtinggevend gedeelte, en een bindend gedeelte met bepalingen.

Het informatieve gedeelte van het RSV bevat 'verkenningen'. In dit geval zijn relevant de beschrijving van de be-

Bestemming	Huidige gewestplannen (ha)	Gewestplannen in 2007 (ha)	Natuurverwevingsgebied
Wonen	227.500	227.500	
Industrie	55.000	62.000	
Recreatie	17.500	18.500	10.000
Overige bestemmingen	57.000	57.000	
Landbouw	806.000	750.000	70.000
Bosbouw	43.000	53.000	40.000
Reservaat en Natuur	112.000	150.000	
Overig groen	34.000	34.000	30.000
Totaal	1.352.000	1.352.000	150.000

Tabel 1 Allocatie van ruimte voor diverse bestemmingen in Vlaanderen. (Bron: Ruimteboekhouding Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen met planhorizon 2007, RSV, Indicatief gedeelte, 1997, p. 537).

Table 1 The allocation of space volumes for various societal activities in Flanders.

staande natuurlijke en bosstructuur, de landschappen en het fysisch systeem, de trends, de problemen en de potenties daarvan. Op grond daarvan bepaalt het RSV vervolgens de kwantitatieve politieke doelstellingen voor natuur. Tegen 2007 moeten 125.000 ha grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling, en 150.000 ha natuurverwevingsgebied worden afgebakend in bestemmingsplannen. De bosuitbreiding moet 10.000 ha groot worden. Monitoring, ondersteund door GIS, moet deze ruimteboekhouding meetbaar én werkbaar maken. Deze ruimteboekhouding wordt kwantitatief beschreven in het tweede, indicatieve of richtinggevende deel van het structuurplan, waarin de 'gewenste ruimtelijke structuur' is opgenomen. Zij wordt nog eens herhaald in het derde én bindende gedeelte en krijgt daarmee het karakter van bindende bepalingen voor de inhoud van provinciale en eventueel gemeentelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUPs). Een voorbeeld is de verplichting die provinciebesturen krijgen opgelegd om provinciale RUPs te maken voor ecologische verbindingsgebieden tussen natuur- en bosgebieden van Vlaams belang. Het Vlaamse gewest formuleert dus een ruimteclaim of allocatie en verplicht de provincie tot de nadere uitwerking (van allocatie en locatie, zie hierna).

Zoals Bogaert en Leroy (dit themanummer) aangeven, zijn soortgelijke - maar niet identieke - kwantitatieve doelstellingen, behalve in beleidsdocumenten uit de ruimtelijke ordening, ook in het Natuurdecreet geformuleerd. Zij worden in het natuurbeleid ondersteund door reglementen en financierende instrumenten, zoals natuurinrichting en het MINA-fonds. Maar ook het beleidsveld ruimtelijke ordening levert impulsen en instrumenten, zoals een aangepaste subsidieregeling voor lokale besturen, mede mogelijk gemaakt door het financiële instrument meerwaardebelasting. Die ondersteunende instrumenten moeten de snelheid

of het gemak bevorderen waarmee die groene bestemmingen worden gerealiseerd, maar raken niet aan de vastgelegde areaaldoelstellingen.

De verschillende fondsen, subsidies en andere instrumenten ter ondersteuning van de allocatie laten ook de verscheidenheid aan ruimtemeters of -indicatoren zien die bij allocatievraagstukken worden ingezet. Behalve tussen absolute en relatieve ruimtemeters, valt ook onderscheid te maken tussen traditionele en nieuwe ruimtemeters. Traditionele ruimte-indicatoren zijn gestandaardiseerde maten als vierkante kilometer of hectaren. Nieuwe ruimtemeters worden bijvoorbeeld in financiële en personele maten uitgedrukt: de full-time equivalenten en de budgetten die natuurverwerfers en -beheerders ter beschikking krijgen om areaal aan te kopen of te beheren. Ook de vergoedingsregels voor onteigening en tal van subsidieregelingen bieden voorbeelden, als de waarde van natuur wordt gemeten als een deel van de loonlast of de werkmiddelen voor een beleidsvoornemen of -project. Ook in de agrarische ruilverkaveling zit een voorbeeld: de Vlaamse overheid symboliseert en meet de trendbreuk met de monosectorale ruilverkaveling door de besteding van de budgetten te monitoren voor landbouw, voor de voorzieningen van openbaar nut én voor natuur. De allocatie van areaal voor natuur gaat gepaard met de allocatie van middelen voor inrichting en beheer daarvan, en met afspraken over de monitoring daarvan via ruimtemeters of indicatoren. Dat zij in de maatschappelijke omgang en in de beleidspraktijk als ruimtemeters voor de allocatie worden gebezigd, impliceert overigens niet dat deze indicatoren vanzelf ook aan de wetenschappelijke eisen voor indicatoren voldoen.

De locatiekwesitie

Bij de locatiekwesitie gaat het om de vraag wáár natuur komt. Gaat de allocatiekwesitie over de omvang van de 'land



use', hier is het 'locally wanted or unwanted' karakter daarvan aan de orde. Locatie staat daarbij zowel voor de plaatsbepaling (waar?, en dus ook waar níét?) als voor de begrenzing (tót waar?), locatie gaat over ligging én afbakening.

De locatiekwestie is in het Europese natuurbeleid niet als zodanig aan de orde: daar wordt volstaan met allocatiedoelstellingen voor natuur, met natuurdoeltypen en - en dat is wél locatierlevant -, met het aangeven van (natuurwetenschappelijke) criteria op grond waarvan lidstaten mogen en moeten aanwijzen en begrenzen. Europa bakent daarmee wel een zoekgebied voor de locatie aan. Het natuurbeleid is in deze niet afwijkend van het over het algemeen nog zwakke Europese ruimtelijke beleid - ook al hebben veel Europese initiatieven grote ruimtelijke implicaties - (vergelijk Zonneveld et al., 1994; Albrechts, 1997; Faludi, 2002). Overigens gaat de EU met de recente Kaderrichtlijn Water nog een stapje verder in het aanwijzen van zoekgebieden (stroomgebieden) en locaties waar bepaalde milieu- en natuurkwaliteiten gerealiseerd moeten worden. In veel landen speelt het locatievraagstuk ook niet op nationaal niveau, maar wordt aan regio's of provincies een volume te realiseren natuur opgelegd, een natuurallocatiedoelstelling, zoals hiervoor gesignaleerd. De locatiekwestie wordt daarmee doorgeschoven naar andere niveaus.

In Vlaanderen werden de ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUPs) sinds 1999 dé instrumenten voor uitvoering van het ruimtelijk beleid. Voor natuurgebieden van internationaal en gewestelijk belang houdt Vlaanderen de allocatie- en locatiebevoegdheden samen door niet alleen het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, maar ook de afbakeningsplannen voor die gebieden zélf te maken. In die procedures hebben provincies en gemeenten een beperktere rol. Zij zijn pas aan zet bij het aanduiden en afbakenen van gebieden voor de ecologische verbinding tussen de gebieden voor natuur en bos van gewestelijk (lees: Vlaams) belang, en voor het afbakenen van de geïsoleerde natuur- en boscomplexen van

bovengemeentelijk belang, respectievelijk lokaal belang. Natuurlijk spelen, zoals bij de allocatie, ook in de locatiekwestie economische actoren en belangen een cruciale rol. Meer dan bij het allocatievraagstuk echter, spelen hier twee andere soorten argumenten en belangen. In de eerste plaats wordt de locatiekwestie voor natuur deels gevoerd met natuurwetenschappelijke argumenten. Ecologische kennis wordt gebruikt om de meest geschikte locatie te bepalen, dat is, die locatie die ecologisch de meest kansrijke perspectieven biedt. Dat is in de EU-Richtlijnen ook duidelijk aangegeven. In de tweede plaats spelen hier ook culturele en symbolische belangen, die lang niet altijd (economisch) kwantificeerbaar zijn. Natuurlijk verdedigt een boer zijn (voormalige of tot natuur bestemde) landbouwgrond om economische redenen, maar hij doet dat ook omdat het de grond van zijn voorouders is, omdat die grond zijn kindertijd representeert enzovoort. Ook de bezwaren van jagers, vissers en andere gebruikers tegen de locatie van 'natuur' op tot dan toe 'open' gebied is vaak gebaseerd op culturele en symbolische argumenten. Ook dat is uit klassieke LULU-milieuconflicten bekend. In natuurconflicten komen juist rondom het locatievraagstuk de tegenstrijdige natuurbeelden van wetenschappers en allerlei maatschappelijke groepen volop aan de oppervlakte. Vanzelfsprekend worden ook de natuur(streef)beelden die in het natuurbeleid zijn vastgelegd daarmee onderdeel van de controverse (vergelijk Bogaert, 2004) en inzet van het conflict (zie ook de casus in de bijdrage van Leroy en Loots, dit themanummer).

De locatiekwestie kent, anders dan de allocatiekwestie, over het algemeen een langere en gevestigde traditie van spelregels. In België en Vlaanderen gaat het vooral om de spelregels van de private grondrechten of eigendomsrechten, van onteigening voor algemeen belang, en van de ruimtelijke ordening. Die Belgische en sedert 1980 ook Vlaamse ruimtelijke ordening is in belangrijke mate te kwalificeren als zoneringsplanologie: locaties en daaraan toegewezen be-

Figuur 1 Bodembestemmingen in de regio Antwerpen. (Bron: Fragment uit het bodembestemmende Gewestplan Antwerpen, GIS-Vlaanderen, toestand 2002).

Figure 1 Location of various land uses, Antwerp region

stemmingen als huisvesting, industrie, landbouw, recreatie, natuur en andere worden met redelijk groot detail vastgelegd op plankaarten (figuur 1) met rechtsgevolgen voor overheden én burgers (verordenend karakter). Daarom komen ze via specifieke procedures tot stand, inclusief regels voor rechtsbescherming, inspraak en bezwaar. Die spelregels bepalen de procesgang van de besluitvorming en zijn van groot belang voor de machtsverhoudingen tussen de actoren. Voor het begrijpen van de ingezette strategieën, van het verloop en de uitkomst van deze processen is een goede analyse van die spelregels - die veel meer in de ruimtelijke ordening dan in het natuurbeleid zijn verankerd - dan ook onontbeerlijk. Leroy en Bogaert (dit themanummer) laten trouwens zien dat de controverse over het VEN grotendeels betrekking had op de vraag of de locatie daarvan via specifieke (voor de bestemming natuur geldende) spelregels of via de generieke spelregels van de ruimtelijke ordening zouden worden bepaald.

Zoals bij de allocatie, zijn ook bij locatievraagstukken zowel absolute als relatieve uitdrukkingen en indicatoren gangbaar. De ligging en afbakening in absolute termen noemen we topografisch: op het terrein door afpaling gemarkeerd en iconografisch met punten en lijnen op een kaart. Voorbeelden zijn bodembestemmende plannen zoals de Vlaamse gewestplannen (de voorlopers van de recentere ruimtelijke uitvoeringsplannen) (RUPs) of de aanduiding van een Habitatgebied of een beschermd landschap. In relatieve termen gaat het om de ligging en afbakening uitgedrukt in posities of verhoudingen, en die zijn meer topologisch. Soms, zoals in stedenbouwkundige voorschriften en afstandsregels, wordt omschreven waar een bepaald bodemgebruik of een activiteit kan of niet kan, zónder beschrijving van de context. In andere gevallen wordt de ligging juist uitgedrukt als onderdeel van die context. Immers, die context kwalificeert de plaats als bij uitstek geschikt: zoals een strategisch gelegen woning of handelszaak méér waard is, zo zijn be-

paalde stukjes natuur door hun locatie langs een rivier of fietsroutenetwerk ook meer gewild dan andere, hoewel met dezelfde oppervlakte en met dezelfde, soms zelfs met een lagere intrinsieke natuurkwaliteit.

Een grensgeval tussen een topografische en een topologische aanduiding zijn de begrippen 'inwaartse' en 'uitwaartse zonerings'. Het zijn instrumenten die in Nederland vooral zijn ontwikkeld bij de milieuzonering voor hinderlijke bedrijven. Er wordt weliswaar begrensd, maar op een relatieve manier, door naar binnen of naar buiten afstanden te bepalen ten opzichte van het object in kwestie. Ook het natuurbeleid laat voorbeelden zien, zoals de buffers en stroken langs oppervlaktewater, of de instelling van een zone met een minder streng beschermingsregime rondom een natuurgebied met een streng regime. Leroy en Loots (dit themanummer) laten zien dat dit type grens- of overgangsgebieden vaak wordt ingezet om een problematische locatie toch mogelijk te maken.

Tot slot: terwijl natuurwetenschappelijke argumenten pleiten voor natuur op locatie A, vanwege haar ecologische kansrijkdom, kunnen de locaties B en C aantrekkelijker zijn vanuit hun maatschappelijke kansrijkdom. De Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen voorzien dat slechts natuurwetenschappelijke (bedoeld is: ecologische) criteria mogen meespelen bij de aanduiding. Feitelijk duiden nogal wat landen locaties voor natuur (mede) aan op basis van hun maatschappelijke kansrijkdom. Ze kiezen dan voor plaatsen waar, onder meer door minder maatschappelijk verzet, sneller resultaat te verwachten is (vergelijk Verbij *et al.*, 1999). Op kleinere schaal biedt in Vlaanderen de verkennende fase van projecten voor natuurinrichting de mogelijkheid de maatschappelijke kansen en hinderpalen in te schatten en de locatie en begrenzing daarop af te stemmen. Allocatievraagstukken kunnen dan worden vergemakkelijkt door met locaties te schuiven, binnen het land of binnen de streek.

De regimekwestie: het medegebruik

De regimekwestie gaat over de vraag in welke mate de bestemming 'natuur' exclusief is of vormen van medegebruik toelaat of zelfs stimuleert, anders gezegd, welk regime van gebruik en beheer de betreffende bestemming krijgt. De regimekwestie impliceert uitspraken over 'functieverweving' of 'meervoudig ruimtegebruik', en gaat dus niet over de hoeveelheid natuur (allocatie), noch over de plaats voor natuur (locatie). Het gaat hier over de kansen, rechten en faciliteiten voor niet-exclusief ruimtegebruik, en over het daarvoor geldende regime. Het begrip 'regime' verwijst naar het geheel van bepalingen, regels en voorwaarden dat op het betreffende gebied van toepassing is, en dus op het geheel van de bepalingen met betrekking tot wie, wat en hoe. Terwijl het begrip 'regime' vaak met beperkende voorwaarden geassocieerd wordt en een negatieve kleur heeft, kan een regime juist ook vormen van medegebruik stimuleren, zoals in beheersovereenkomsten of andere vormen van agrarisch natuurbeheer het geval is. Of een exclusief of juist een gemengd regime het beste is voor die natuur, is inzet van veel discussie. Overigens kan het medegebruik sterk geformaliseerd zijn of juist informeel. Dit laatste is het geval als vooral traditie of bakens in het landschap voor informele instandhouding van het medegebruik zorgen. Jaarlijks weerkerende 'social events' (destijds vaak bedevaarten, nu vaak popconcerten) en bewegwijzerde paden in een gebied zijn daar voorbeelden van.

Natuurregimes zijn er in vele soorten en maten. Gebieden kunnen louter natuur als bestemming hebben, zij kunnen alleen zachte vormen van medegebruik voorzien (bijvoorbeeld wandelaars), of ook hardere vormen van recreatie toelaten, of nog verdergaande vormen van medegebruik, of medegebruik stimuleren. Naast kwalitatieve omschrijvingen kent ook het regime van medegebruik allerlei kwantitatieve indicatoren: totale aantallen toegelaten bezoekers, subsidies per hectare agrarisch beheerd natuurgebied enz.

In België en later in Vlaanderen zijn dit soort regimes in kwalitatieve zin vooral ingevuld door de 'algemene stedenbouwkundige voorschriften' in een Koninklijk Besluit van 1972. Dit KB legde de legende van de bodembestemmingen mét hun definities vast voor de gewestplannen, die sinds 1980 voor Vlaanderen gebiedsdekkend zijn. De bodembestemmingen zijn daarin verbaal omschreven, soms vaag en met veel beleidsruimte op het terrein, in andere gevallen strikt geformuleerd. Zo zijn 'woonparken' gedefinieerd als 'gebieden waarin de gemiddelde woningdichtheid gering is en de groene ruimten een verhoudingsgewijs grote oppervlakte beslaan', en 'natuurgebieden' als 'de bossen, wouden, venen, heiden, moerassen, duinen, rotsen, aanslibbingen, stranden en andere dergelijke gebieden. In deze gebieden mogen jagers- en vissershutten worden gebouwd voor zover deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk.' Ook de zogenaamde bestemming 'in overdruk' uit die legende verwijst naar regimes van medegebruik voor natuur, maar bijvoorbeeld ook voor waterwinning. In de gewestplannen fungeerden daarnaast 'aanvullende stedenbouwkundige voorschriften' zoals natuurgebied met bijzondere voorschriften voor de kleinijverheid; gebied voor openbare nutsvoorziening; bedrijventerrein en groenzone; zone voor Koninklijk Domein; agrarische gebieden met ecologisch belang. Dergelijke 'functies in overdruk' regelen vaak historische locatieconflicten, zoals tussen natuur en traditionele kleiwinning. Met de introductie van de Ruimtelijke Structuurplanning in 1996 (en bevestigd in 1999) en de RUP's (sinds 1999) ter uitvoering daarvan, is er een duidelijke trend om allerlei gebiedsspecifieke voorschriften steeds verder te detailleren waardoor de beleidsruimte voor lokaal aangepaste regimes niet lijkt te vergroten.

Verder zijn véél spelregels voor medegebruik te vinden in allerlei private eigendoms- en medegebruiksrechten, doorgaans zonder dat medegebruik sectoraal te specificeren (zo-



als rechten op doorgang of servitude, op pacht, jacht, vissen, varen, sprokkelen) en rondom gemene gronden en openbaar domein, prototypes van niet-exclusief ruimtegebruik. Waar nodig worden informele regels over publieke toegankelijkheid en collectief gebruik geformaliseerd of geconcretiseerd via rechtspraak.

Ook bij de regimekwestie spelen economische argumenten en belangen. Zo kunnen vormen van economisch medegebruik vanzelfsprekend het verzet tegen een locatie helpen verzachten of het geld opleveren dat voor het natuurbeheer nodig is. Toch zijn ook hier symbolische en culturele argumenten aan de orde: recreatief medegebruik is niet slechts van economisch, maar misschien ook van educatief, sociaal en cultureel belang, en bovendien kan een regime van medegebruik zowel de allocatie- als de locatiewestie helpen oplossen. Ook daarvan laten Leroy en Loots (dit themanummer) voorbeelden zien.

Verstrengeling van vraagstukken

Hiervoor zijn drie analytisch onderscheiden vraagstukken getypeerd die in het gebiedsgerichte natuurbeleid voortdurend spelen. In werkelijkheid zijn zij verweven en verstrengeld, en juist dat maakt ze problematisch én interessant. Hierna noemen we eerst enkele voorbeelden van verstrengeling die zich op één bestuursniveau kan voordoen (horizontaal), als alle drie de vraagstukken daar aan de orde zijn, of vooral op verschillende bestuursniveaus (verticaal). Verstrengeling lijkt de analyse weer complexer te maken. We hopen echter aan te tonen dat de drie vraagstukken ook bewust tot een 'package deal' (kunnen) worden verknoopt, zodat er nieuwe kansen voor natuurbeleid ontstaan.

Een eerste voorbeeld van verstrengeling schuilt in de compensatiereguleer bij het verlies van natuur in gevoelig gebied, zijnde Vogelrichtlijn- of Habitat-beschermingszones. Deze regel is in Vlaanderen ingeschreven in het uitvoeringsbesluit op de natuurvergunning voor vegetatiewijziging, in het

Natuurdecreet en in het Bosdecreet, ter uitvoering van de Habitat-Richtlijn. Als in kwetsbare gebieden waardevolle natuur moet wijken voor een 'zwaarwegend' maatschappelijk belang, is de lidstaat ertoe gehouden het ecologisch erfgoed tijdig elders onder te brengen. Bovendien moet de oppervlakte worden vergroot in plaats van gewoon gecompenseerd, zoals voor andere natuurgebieden geldt. De redenen voor deze 'compensatietoelage' liggen enerzijds in het moeilijk in te schatten verlies aan natuurkwaliteit en anderzijds in de tijd die nodig is om het nieuwe gebied dezelfde kwaliteit te laten verwerven. Het netelige locatieprobleem wordt dus verzacht door tegelijk op de allocatie in te grijpen: er komt méér natuur in ruil voor natuur op dié plaats. Deze verstrengeling illustreert ook de betrokkenheid van meerdere bestuursniveaus: de locatieproblematiek wordt ontijdend door een allocatieafspraken op hoger niveau, en andersom.

Er zijn meerdere voorbeelden waar allocatie de sleutel is voor het oplossen van het locatievraagstuk. Maar het tweede voorbeeld gaat in omgekeerde richting: locatievraagstukken kunnen ook worden gepromoveerd tot allocatievraagstukken, dan juist om een dossier te blokkeren. Lokaal verzet tegen een of meer natuurgebieden kan NIMBY-protest doen uitgroeien tot NIABY-protest (not in any backyard) op bovenlokaal niveau. Leroy en Bogaert (dit themanummer) laten zien dat het verzet tegen het Vlaamse VEN een accumulatie van verzet tegen een serie plaatselijk ongewenste ingrepen was. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat de verstrengeling van de drie vraagstukken niet alleen het probleem kan helpen oplossen, maar dat actoren die verstrengeling ook welbewust inzetten om extra hindermacht te genereren. Fel verzet tegen één vraagstuk (locatie) kan leiden tot het opnieuw in vraag stellen van een op een ander vraagstuk genomen besluit, in dit geval de vaststelling van het gewenste areaal natuur (allocatie) in Vlaanderen. De vergrendelde allocatie voor natuur was een nieuw gegeven in de

Vlaamse planningspraktijk, ook voor andere ruimtelijke functies. De structuurplanning introduceerde deze innovatie, maar de behoefte aan het vergrendelen van arealen (in oppervlakte doelstellingen) was vooral ingegeven door de ervaringen met het falende zoneringsbeleid (voor vaststellingen over dit falen, dan met betrekking tot de verstedelijkingsdruk die uitging van de Vlaamse gewestplannen; zie Cabus, 1983). Zoals voor de verstedelijking van Vlaanderen, geldt ook voor het natuurbeleid dat de planologische bescherming via de gewestplannen absoluut onvoldoende was, zo blijkt uit opeenvolgende Natuurrapporten (zie Dumortier et al., 2003). De locatiepraktijk ondersteunde de afgesproken allocatie tot nog toe dus zeer onvoldoende.

In het derde voorbeeld zijn de drie vraagstukken aan de orde. Uit de Inleiding van De Blust (dit themanummer), is duidelijk dat de allocatie van arealen voor natuur door de ruimteschaarste en de veelsoortige ruimteclaims in Vlaanderen fel onder druk staat. Dat is dermate het geval dat de onderhandelingen over de kwantitatieve doelstellingen voor groene bestemmingen in de ruimteboekhouding van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen mede via 'medegebruik' konden en moesten worden afgerond: door het opteren voor een bepaalde oppervlakte van een wel zeer bijzondere categorie, 'natuurverwevingsgebied'. In de ruimtelijke uitvoeringsplannen ter uitvoering van het structuurplan zullen afgebakende natuurverwevingsgebieden in overdruk de nevenbestemming 'natuur' krijgen, bijvoorbeeld in (geel ingekleurd) landbouwgebied. De vraag naar de mogelijkheden voor 'verweven natuur' werd evenwel niet systematisch aan de orde gesteld voor de natuurgebieden zelf, noch in alle landbouwgebieden. Verweving was niet een uitgangspunt, maar een gelegenheidsinstrument voor het beslechten van allocatie en locatie: als in Vlaanderen, vanwege de vele concurrerende ruimteclaims onvoldoende ruimte voor de allocatie en locatie van pure natuur is, laten we dan naar zachtere regimes grijpen.

Een laatste voorbeeld speelt zich af op het lokale niveau van natuurprojecten in stedelijk gebied. Om de regimekwestie te regelen wordt vaak gebruik gemaakt van zonerings-, van locatiebeleid dus, door voor diverse gebruikersgroepen afzonderlijke ruimtes te reserveren. Dergelijke compartimentering is vaak prominent aanwezig in de groene zones van verstedelijkt gebied en in parken. Het spontane en ongeorganiseerde gebruik van allerlei bezoekers - van hondenbezitters via vuurtje stokende jongeren tot de terreinbeherende natuurvereniging - maakt door ontwerp en beheer plaats voor geordend ruimtegebruik: er komen speelzones, wandelpaden, hondenweiden en 'polyvalente' grasvelden. Verwilderde natuur wordt ingeblikt als 'stadsjungle', zoals Leroy en Loots (dit themanummer) in de Groene Vallei in Gent signaleren. Het bevordert de identificatie en verantwoordelijkheid van de betrokken gebruikers. Gelijkaardige voorbeelden uit het openbare domein laten zien dat dergelijke zonerings- en medegebruik of de functieverweving in de praktijk tenietdoet, terwijl het het sociale verkeer gemakkelijkt door gebruiksvormen uit elkaar te trekken: fietsers, voetgangers en gemotoriseerd verkeer lopen elkaar minder voor de voeten, maar de weg verliest aan openbaar karakter door de privatiserende compartimentering. Vergelijkbaar is het toewijzen van medegebruik in de randen van een (omstreden) natuurgebied: de acceptatie van het laatste neemt wellicht toe door het eerste, maar misschien daalt daardoor ook de verantwoordelijkheid voor de 'commons'. Een regime bedoeld voor medegebruik en gezamenlijke verantwoordelijkheid onttaardt dan feitelijk in een regime van exclusieve ruimtes.

Meerwaarde voor natuurbeleid

In dit artikel is een interpretatiekader uiteengezet waarmee problemen in de uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid nader geanalyseerd kunnen worden. Ter afsluiting willen we, uitgaand van de zojuist gegeven voorbeelden, de

meerwaarde van dit interpretatiekader verduidelijken. Die meerwaarde is deels analytisch, maar deels ook strategisch. De analytische meerwaarde van het interpretatiekader ligt in de eerste plaats in het feit dat het gebiedsgerichte natuurbeleid met dit interpretatiekader lering trekt uit de ervaringen met en de aanpak van milieuconflicten. Daarmee kunnen verschillende problemen en blokkades in de uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid herkenbaar uit elkaar gelegd worden. Gecombineerd met klassieke beleidswetenschappelijke analyses over de problemen van beleidsvoering en implementatie (en de 'issues' die in de verschillende 'rondes' daarvan spelen), laat dit interpretatiekader in de tweede plaats toe preciezer te identificeren wat in welke fase van het proces van beleids(uit)voering voor problemen zorgt.

De strategische meerwaarde vindt haar basis in het uiteenleggen én in de verstrengeling van de drie vraagstukken. De voorbeelden hebben verduidelijkt dat, zelfs al is in sommige dossiers één vraagstuk dominant, de drie onderscheiden vraagstukken op een vaak ingewikkelde manier verstrengeld zijn. Die verstrengeling is lastig, maar biedt juist ook strategische perspectieven. Tegenstanders van (uitvoering van) gebiedsgericht natuurbeleid hebben die strategische betekenis van de verstrengeling van de issues goed begrepen en doen daarom aan 'issue hopping': naar gelang de behoefte rijden ze de uitvoering van gebiedsgericht natuurbeleid hinderlijk in de wielen met een of meerdere van de drie onderscheiden issues. Als het met mobilisatie tegen de locatie niet lukt, dan maar tegen de allocatie, en wellicht ook tegen het regime.

Waar tegenstanders de besluitvorming strategisch en hinderlijk van het ene vraagstuk in het andere doen verglijden, kan het actief combineren van die vraagstukken echter ook nieuwe mogelijkheden creëren voor hen die met de uitvoering van natuurbeleid belast zijn. In algemene zin geldt dat een ander regime van medegebruik kan helpen een lastig lo-

catievraagstuk op te lossen; dat het regelen van medegebruik ook consensus kan bewerkstellingen rond de allocatie; dat het schuiven met locaties de allocatie kan vergemakkelijken; dat het doorspreken van de allocatie medegebruik kan doen aanvaarden; dat ook de geruststellende begrenzing van een locatie daartoe kan bijdragen, enz. Een goede analyse van en een goed inzicht in de verstrengeling van de drie onderscheiden vraagstukken in concrete dossiers zijn nuttig omdat zij kansen bieden voor het strategisch en welbewust bewerkstelligen van draagvlak voor natuurbeleid. Dat zou ertoe bijdragen dat natuurbeleid minder incrementeel en minder ad hoc te laten reageren op hindermacht, en het integendeel pro-actief daarop te laten anticiperen. In hun artikel laten Leroy en Loots (dit themanummer) zien hoe het succes van vier lokale of regionale projecten van gebiedsgericht natuurbeleid mede zijn toe te schrijven aan het door de initiatiefnemers goed herkennen en systematisch bewerken van de drie onderscheiden vraagstukken. Daarbij valt vooral het strategisch inzetten van locatie (inclusief begrenzing!) en van regimes van medegebruik op om alsnog de allocatiedoelstellingen te realiseren.

Het interpretatiekader en de voorbeelden in dit artikel leiden, in combinatie met de inzichten uit de andere artikelen in dit themanummer tot nog een tweede strategische meerwaarde ervan. Helder is dat geen van de drie onderscheiden vraagstukken, laat staan hun regeling in onderlinge samenhang geheel binnen het natuurbeleid kunnen worden aangepakt. Het gebiedsgerichte natuurbeleid is voor het goed regelen van deze drie vraagstukken in sterke mate afhankelijk van de ruimtelijke ordening (zie ook Bogaert en Leroy, dit themanummer). Dat belendende beleidsveld 'levert' immers de instrumenten en de spelregels, maar ook de actoren en de machtsverhoudingen die voor het gebiedsgerichte natuurbeleid van belang zijn. Het natuurbeleid is zich daar niet altijd van bewust, en schijnt soms de illusie te koesteren over eigen (sectorale) mechanismen van ruimte-

lijke afweging te beschikken. De preoccupatie met 'het halen van de allocatiedoelen' van het gebiedsgerichte natuurbeleid dreigt het zicht op de twee andere vraagstukken, de hindermacht die daaromtrent gerealiseerd wordt en de af-

straling daarvan op die allocatie, enigszins te beperken. Als het gebiedsgericht natuurbeleid ten dele afhankelijk is van de ruimtelijke ordening, kan het die interdependentie beter strategisch gebruiken dan ze impliciet te ontkennen.

Summary

Conflicts over nature conservation policy's implementation: an analytical framework

Ilse Loots & Pieter Leroy

Nature policy, implementation, conflicts over nature, Flanders, analytical framework

Landschap 21 (2004)

These days throughout Europe one witnesses a series of social and political conflicts with regard to nature policy, particularly the land use implications of nature conservation policies either at a national or at a local scale. In many respects these 'nature conflicts' remind us of more or less classical siting issues regarding the location of hazardous activities, waste disposal sites, nuclear power plants and

others. The latter have, albeit in different ways, been conceived by many scholars as LULUs: locally unwanted land use. In this article we argue that many 'nature conflicts' can be conceived in a similar way. To this end we deploy an analytical framework essentially distinguishing three questions or issues in nature siting, respectively the allocation, the location and the regime of exclusive or joint use of the nature area involved. We believe that the implementation of nature policies inevitably faces these three issues. Although closely intertwined, an in-depth analysis of these three distinguishable issues contributes to a better understanding of nature siting conflicts. Such an analysis may also contribute to an adequate handling of these three issues and thereby to a more successful implementation of nature policies.

Literatuur

Albrechts, L. (1997). Genesis of a Western European Spatial Policy?, *Journal of Planning Education and Research*, 17, 158-167.

Bogaert, D. (2004). *Natuurbeleid in Vlaanderen, Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen?*, proefschrift, Nijmegen/Brussel: Instituut voor Natuurbehoud.

Bouwer, K. en P. Leroy (1995). *Milieu en ruimte - analyse en beleid*, Meppel: Boom.

Cabus, P. (1983). Het gewestplan en de verstedelijking, *GERV-berichten*, 38, pp. 57-101.

De Vries, J. (2002). Vlaanderen en Nederland: een gepolitiseerde versus een gedepolitiseerde planningcultuur, *Ruimte & Planning*, 22, nr. 3, 233-243.

Dumortier, M. et al. (2003). *Natuurrapport 2003. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Brussel: Instituut voor Natuurbehoud.

European Commission (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Brussels: Series Regional Development Studies.

Faludi, A. (2002). *European Spatial Planning*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Leroy, P. (1983). *Herrie om de heimat: milieuproblemen, ruimtelijke organisatie en milieubeleid*, proefschrift, Antwerpen: Universitaire Instelling Antwerpen.

Leroy, T., I. Loots en P. Leroy (2004). *Natuur: hoe kan dat? Onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen*, Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

Ministerie van de Vlaamse gemeenschap (1997). *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV)*, Brussel.

Mormont, M. (1997). Vivre avec les conflits d'implantation, NIMBY – Comment gérer les conflits d'implantation?, *Environnement & Société*, No 18, 21-31.

Verbij, E.E.M., S.S.H. Ligthart, M.L.A. Prüst & M.G.G. Neven (1999). *Kansen voor natuurontwikkeling – Maatschappelijke factoren die het succes of falen van natuurontwikkeling bepalen*, Wageningen: Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek.

Wexler, M. N. (1996). A Sociological Framing of the NIMBY (Not-in-my Backyard) Syndrom, *International Review of Modern Sociology*, vol. 26, nr. 1, 91-110.

Zonneveld, W. en F. D'hondt (1994). *Europese ruimtelijke ordening*, Gent: Vlaamse Federatie voor Planologie.