De Levende Natuur 104 (2):46-51 (2003)



Dirk Bogaert, An Cliquet & Martine De Zitter

# Draagvlakonderzoek bij natuurontw

In het kader van het Vlaams Impulsprogramma Natuurontwikkeling (VLINA) werd door de Universiteit Gent en de Arteveldehogeschool onderzoek verricht naar maatschappelijke en juridische aspecten van natuurontwikkelingsprojecten (Bogaert & Cliquet, 2002). Meer en meer wordt immers duidelijk dat de slaagkansen van natuurontwikkeling niet alleen afhankelijk zijn van ecologische factoren, maar evenzeer van een degelijk juridisch kader en het al dan niet aanwezig zijn van draagvlak. Een zicht krijgen op dit draagvlak, en de elementen die dit draagvlak kunnen beïnvloeden, is dan ook van groot belang. In tegenstelling tot in Nederland (kader 1) werd hierover in Vlaanderen tot op heden nagenoeg geen onderzoek verricht.

## Natuurontwikkeling en draagvlak als containerbegrippen

In de betrokken wetenschappelijke literatuur worden de begrippen 'natuurontwikkeling' en 'draagvlak' vaak *containerbegrippen* genoemd: de begrippen dekken vele ladingen en worden dan ook door diverse actoren op verschillende wijze ingevuld. Bovendien vinden deze vrij nieuwe begrippen pas recent ingang in het beleidsdenken. In de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud bijvoorbeeld, komen noch 'draagvlak' noch 'natuurontwikkeling' voor. Het is wachten tot het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu vooraleer we beide begrippen in de wetgeving zien opduiken.

Het begrip 'draagvlak' wint in ons taalgebied de voorbije jaren steeds meer terrein. Bestuurders, ambtenaren, adviesraden, organisaties en wetenschappers doorspekken hun beleidsbrieven, nota's, adviezen, standpunten en analyses met begrippen als 'draagvlak', 'maatschappelijk draagvlak' en 'sociaal draagvlak'. Heel vaak wordt draagvlak hierbij gereduceerd tot *acceptatie van het uitgevoerde of nog uit te voeren beleid*, of tot acceptatie van huidige en voorgestelde maatregelen, met inbegrip van de daaraan verbonden consequenties (Bogaert, 2001).

Binnen VLINA 9908 (Bogaert & Cliquet, 2002) werd een ruimere definitie voor draagvlak gehanteerd. Naast de passieve component (houding : aanvaarding, acceptatie) is ook de actieve component van draagvlak (gedrag: bereidheid tot medewerking of ontwikkelen eigen initiatief) onderzocht. Tevens werd onderscheid gemaakt tussen 'algemeen' en 'specifiek' draagvlak. Het 'algemeen' draagvlak omvat draagvlak voor de algemene problematiek en/of het algemene beleid en situeert zich vooral op het niveau van normen en waarden. Daarentegen verwijst het 'specifiek draagvlak' eerder naar draagvlak voor bepaalde aspecten of specifieke beleidsmaatregelen.

De draagvlakanalyse werd overigens niet vernauwd tot het maatschappelijk draagvlak. Er werd evenzeer aandacht besteed aan het bestuurlijk en publiek draagvlak (fig. 1).

Het maatschappelijke draagvlak is samengesteld uit het middenveld- en het sociale draagvlak. Het middenveld-draagvlak verwijst naar de ondersteuning van *beleid bij de klassieke sociale bewegingen*, bij nieuwe sociale bewegingen, en bij adviesraden en -commissies waar vertegenwoordigers van hen elkaar ontmoeten. Het sociale draagvlak verwijst naar de individuele, niet-georganiseerde burgers. Binnen het bestuurlijke draagvlak, onderscheiden we het ambtelijke en het politieke draagvlak. Het ambtelijke draagvlak verwijst naar de steun voor beleid bij de relevante sectorale administraties van diverse bestuurlijke niveaus, het politieke draagvlak naar de steun bij de betrokken beleidsvoerders (ook op diverse niveaus).

Ten slotte is in het schema nog het 'publiek draagvlak' aangegeven, het aggregaat van de opvattingen, meningen en standpunten die in de media worden geventileerd. Het publieke draagvlak bevindt zich, zoals in het schema aangegeven, op het kruispunt van het debat *tussen de diverse actoren*.

## Natuurontwikkeling ... een duivelskuil?

Het draagvlakonderzoek naar natuurontwikkeling in Vlaanderen werd verricht via een meervoudige casusanalyse. In samenwerking met het Instituut voor Natuurbehoud (Van Uytvanck & Decleer, 2002) werden de natuurontwikkelingsprojecten in Vlaanderen geïnventariseerd. Daarbij werden gebiedsfiches aangemaakt voor 274 beheersblokken verspreid over 173 gebieden. Via diverse selectiecriteria werden uiteindelijk vier gebieden geselecteerd voor verder onderzoek. Telkens ging het om natuurontwikkelingsprojecten op voormalig intensief gebruikte landbouwgronden, (nl. akkers en intensief gebruikte, voedselrijke graslanden), waar door de initiatiefnemer(s) juridische en draagvlakproblemen werden gesignaleerd. De onderzochte natuurontwikkelingsprojecten zijn: de Duivelskuil (Vlimmeren, Beerse), het Heidebos (Wachtebeke, Moerbeke), het Turnhouts Vennengebied (Turnhout, Merksplas) en de Uitkerkse Polder (Blankenberge, De Haan en Zuienkerke).

De initiatiefnemer(s) signaleerde(n) juridische en draagvlakproblemen die *varieerden van gebied tot gebied*. Drie gebieden werden geselecteerd om hun hoog conflictgehalte: Heidebos, Turnhouts Vennengebied en Uitkerkse Polder. In het Heidebos verwees men naar pro-

**Het Vlaams Impulsprogramma Natuurontwikkeling** (VLINA) werd ingesteld om beleidsondersteunend wetenschappelijk natuuronderzoek in Vlaanderen een stimulans te geven. Het programma liep van 1996 tot en met 2001.

De goedgekeurde onderzoeksprojecten werden gerangschikt naar zes hoofdthema's:

1. Indicatoren voor biodiversiteit
2. Natuurgerichte normstelling
3. Ecologische aspecten van natuurontwikkeling
4. Habitatfragmentatie
5. Ecohydrologie
6. Maatschappelijke aspecten van natuurontwikkeling

De Levende Natuur 104 (2):46-51 (2003)



# ikkelingsmaatregelen in Vlaanderen

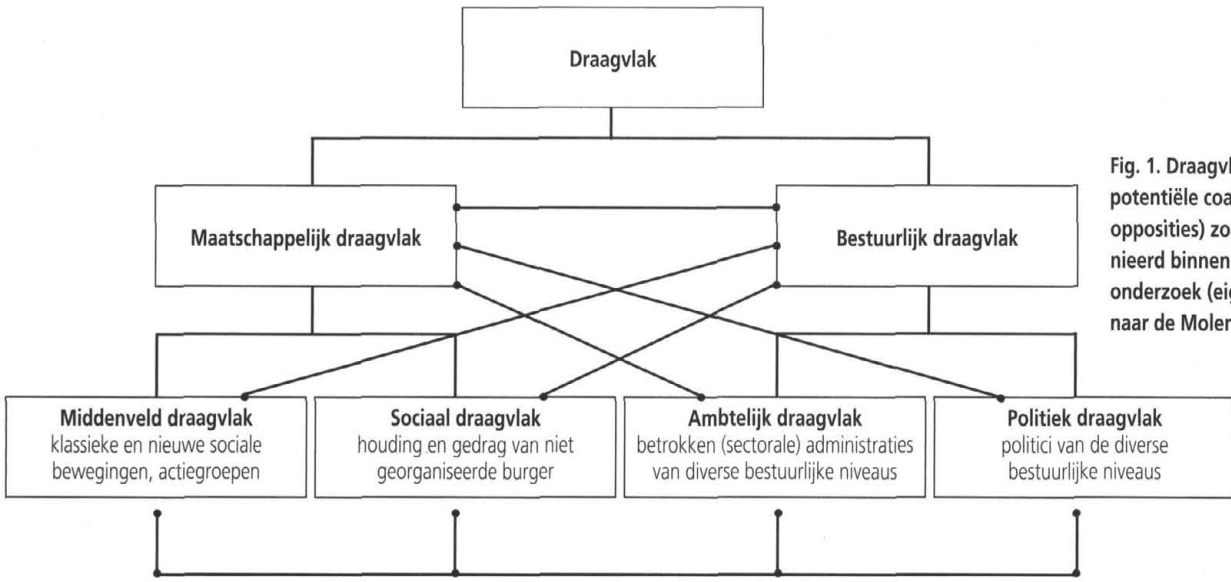



**Fig. 1. Draagvlak (en potentiële coalities of opposities) zoals gedefinieerd binnen VLINA-onderzoek (eigen figuur, naar de Molenaar, 1998).**

blemen met omwonenden. Uit protest tegen het natuurontwikkelingsproject werd er zelfs een feitelijke vereniging opgericht met de naam 'Witte Brigade', later 'Mensen van nature'. In de Uitkerkse Polder en het Turnhouts Vennengebied wezen de initiatiefnemers hoofdzakelijk op het conflict landbouw-natuur. Als voorbeelden van protest meldde men onder meer het scheuren van graslanden, het vernielen van observatiehutten, het organiseren van betogingen ... tot het doden van Galloways, die in de reservaten werden ingezet voor graasbeheer. De Duivelskuil tenslotte werd hoofdzakelijk geselecteerd, omdat dit project voor Aminal Afdeling Natuur geldt als een soort pilootproject inzake natuurontwikkeling. Echte draagvlakproblemen werden door de initiatiefnemer niet aangedragen.

Op het niveau van de cases werd een multi-actoranalyse uitgevoerd, waarbij naar categorie draagvlak de belangrijkste actoren werden in kaart gebracht en vervolgens bevraagd. Daarbij werden onder meer 61 diepte-interviews afgenomen van landbouwers, vertegenwoordigers van natuurverenigingen en ambtenaren. Aan de hand van gestructureerde vragenlijsten werden meer dan 200 omwonenden (huis aan huis) en 183 recreanten/passanten (aan de rand van de onderzochte natuurontwikkelingspercelen) bevraagd. Het overwegend kwalitatieve onderzoeksdesign, resulteerde in kwalitatieve analyses van de diepte-interviews door middel van het soft-ware pakket Kwalitan.

In dit artikel presenteren we een greep uit de onderzoeksresultaten. De focus ligt in dit artikel voornamelijk op het sociaal draagvlak, met andere woorden, op het draagvlak bij omwonenden en recreanten.

## Draagvlak voor natuurreservaten bij omwonenden en recreanten

Het draagvlak voor natuurreservaten bij omwonenden en recreanten kan respectievelijk groot tot zeer groot worden genoemd. Over de cases heen vinden we indicaties dat de houding ten opzichte van natuurreservaten in de omgeving verschilt naargelang leeftijd en scholingsgraad. Jongere mensen en/of hoger geschoolden staan relatief gezien positiever ten opzichte van het nabijgelegen natuurreservaat (fig. 2).

Opmerkelijk is dat bij de omwonenden geen significante verschillen werden vastgesteld tussen de diverse gebieden. Dit terwijl er in het Heidebos toch een 'vereniging van omwonenden' werd opgericht tegen het natuurreservaat. Het door de initiatiefnemers gesignaleerde NIMBY-syndroom (Not In My Back-Yard) kan op basis van dit onderzoek niet worden bevestigd.

Kennis blijkt een belangrijke voorwaarde te vormen voor draagvlak bij omwonenden en recreanten. Vaak gaat het over 'weten dat er een natuurreservaat is', maar ook het (niet) ontbreken van juiste

Kader 1

### Draagvlakonderzoek inzake natuur(ontwikkeling)

Het draagvlakonderzoek met betrekking tot natuur(ontwikkeling) is een jonge discipline, waarin we onder meer de volgende vormen kunnen onderscheiden: landelijk opinie-onderzoek (o.a. Bervaes et al., 1997; Mens en Ruimte, 1999; Reneman et al., 1999) en casus-onderzoek (o.a. van den Top & Timmermans, 1999; Kuindersma & Selnes, 1999; Neven & van der Zouwen et al., 1999; Verbij et al., 1999; De Jong, 1999; Córvers, 2001). Via diverse case-studies werd de voorbije jaren voornamelijk in Nederland onderzoek verricht naar de verhouding tussen overheid en samenleving bij het uitwerken van concrete natuurprojecten. De klemtoon lag hierbij respectievelijk op:

- de relatie tussen overheid en samenleving bij lokale initiatieven rond natuurontwikkeling (van den Top & Timmermans, 1999);
- een verkenning van mogelijkheden voor natuur in de zelfsturende samenleving (Kuindersma & Selnes, 1999);
- de maatschappelijke kansrijkdom voor natuurontwikkeling (Neven & van der Zouwen et al., 1999; Verbij et al., 1999);
- sociaal-cognitieve configuraties in het grensoverschrijdende natuurbeleid (De Jong, 1999);
- netwerksturing bij natuurontwikkeling (Córvers, 2001).

Het in dit artikel beschreven onderzoek behelst een meervoudige case-studie. Een vergelijking met bestaand onderzoek lijkt nuttig, doch wordt bemoeilijkt door onder meer verschillen in onderzoeksopzet en gehanteerde onderzoeksmethoden.

De Levende Natuur 104 (2):46-51 (2003)



kennis over de (on)toegankelijkheid van het gebied speelt een rol. De vermeende ontoegankelijkheid, dikwijls ingegeven door een gebrekkige kennis, leidt vaak tot draagvlakproblemen. Zo wordt er bij het natuurontwikkelingsproject Duivelskuil door de initiatiefnemers voor geopteerd om het terrein open te stellen voor het publiek. Het onderzoek leert echter dat omwonenden en passanten hier geen weet van hebben, en het gebied beschouwen als een (af)gesloten gebied. Het draagvlak voor dit project bij omwonenden en recreanten wordt dan ook negatief beïnvloed door een gebrek aan kennis.

## Omzetting van landbouwgrond naar natuur: kan dat?

Aan alle respondenten werd de vraag gesteld: 'Kunnen akkers en weilanden worden omgezet in natuurgebied?'. Aan de initiatiefnemers (kolommen 6 en 7 in tabel 1) werd de vraag gesteld onder welke voorwaarden men denkt dat de sector landbouw kan akkoord gaan met een omzetting van landbouwgrond naar natuur.

Uit het onderzoek blijkt er een groot (potentieel) draagvlak te zijn voor de omzetting van landbouwgrond naar natuur. Dit draagvlak is overwegend voorwaardelijk te noemen ('ja, indien'). Tabel 1 synthetiseert de belangrijkste voorwaarden die de verschillende respondenten aanhaalden (aangeduid met +).

Opmerkelijk is dat alle categorieën respondenten de 'samenwerking tussen landbouw en natuur' als voorwaarde vermelden. Hierbij gaat de vraag vooral naar het betrekken van landbouwers uit de omgeving via bijvoorbeeld gebruiks- of beheerovereenkomsten. Als voordelen ziet men onder meer de verweving van landbouw en natuur, waarbij het ontstaan van 'natuurkerkhoven' (natuurvrije landbouwzones) enerzijds, en 'landbouwkerkhoven' (landbouwvrije natuurgebieden) anderzijds, kan worden vermeden.

## Draagvlak voor natuurontwikkelingsmaatregelen bij landbouwers

De bevraagde landbouwers staan globaal negatiever tegenover de uitgevoerde natuurontwikkelingsmaatregelen dan ten opzichte van het regulier beheer. Enkel in het Heidebos, een gebied dat men traditioneel niet echt beschouwt als landbouwgebied, is men veeleer neutraal. In de overige gebieden zijn landbouwers veeleer negatief (Turnhouts Vennengebied en Duivelskuil) tot zeer negatief (Uitkerkse Polder).

In drie van de vier gebieden formuleerden landbouwers spontaan bedenkingen als:

- "Zij mogen alles, wij niets." (ervaren ongelijkheid tussen terreinbeheerders en landbouwers)
- "Terreinbeheerders vernietigen natuur en landschap." ( verschillend natuurbeeld)
- "Het was goed zoals het was." (ernstige vragen bij het nut van natuurontwikkelingsmaatregelen)
- "Men zegt: 'we streven vroegere situatie na', maar dat klopt niet."

Verder maken landbouwers ook regelmatig de opmerking dat alles met overheidsgeld gebeurt, ze schrik hebben voor 'vuiligheid' (distels) en wildschade. Ook de angst voor de (toekomst van de) eigen bedrijfsvoering speelt mee.

In het onderzoek stelden we vast dat de ervaren ongelijkheid vaak berust op een misvatting. Bij veel landbouwers leeft het vermoeden dat natuurontwikkelingsmaatregelen zonder vergunning kunnen worden uitgevoerd, terwijl zijzelf steeds meer aan wetten worden onderworpen. Bovendien zien landbouwers dat de grond, die ze met veel moeite door landbouw vruchtbaar maakten, vernietigd wordt. Dit is voor sommigen synoniem met het vernietigen van het eigen levenswerk en dat van de ouders en grootouders. Natuurontwikkeling vervangt landbouwgrond door een gecreëerde natuur, die volgens de landbouwers geen natuur is, en hier evenmin thuishoort. Er is duidelijk sprake van een sterk verschillend natuurbeeld tussen landbouwers en natuurbeheerders.

## Wetgeving: te complex en te veel

Natuurontwikkeling speelt zich af binnen het bestaand beleids- en juridisch kader. De initiatiefnemers van natuurontwikkelingsmaatregelen, zijnde de overheid (Afdeling Natuur of VLM) en de terreinbeherende natuurverenigingen, dienen natuurontwikkelingsmaatregelen uit te vaardigen op grond van en rekening houdend met wetgeving. Enerzijds biedt de natuurbehoudwetgeving daarbij mogelijkheden om aan natuurontwikkeling te doen. Dat kan door het instellen van beschermde gebieden, door natuurinrichting, door uitoefening van voorkooprecht enz. Anderzijds legt de wetgeving ook voorwaarden vast en beperkingen op (vereiste van vergunningen, beperkte mogelijkheden door gewestplanbestemming enz.)

Behalve de initiatiefnemers worden ook anderen, zoals landbouwers en grondgebruikers met de toepassing van deze wetgeving geconfronteerd. Het juridisch deel van dit onderzoek ging in op het draagvlak voor wetgeving en dit zowel bij initiatiefnemers van natuurontwikkelingsmaatregelen als bij niet-initiatiefnemers.

**Tabel 1**

| 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 beheerovereenkomsten of gebruiksovereenkomsten). Samenwerking tussen landbouw en natuur. | + | + | + | + | + | + | + |
| Mits er een billijke vergoeding tegenover staat (met andere woorden geen verlies of schade voor betrokkene). | + | + | + | + | + | + | |
| 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. | | | + | + | | | |

1 = Voorwaarden aangehaald door omwonenden; 2 = recreanten /passanten; 3 = landbouwers; 4 = landbouworganisaties; 5 = WBE (Wildbeheerseenheid); 6 = ambtenaren; 7 = natuurverenigingen.

De Levende Natuur 104 (2):46-51 (2003)




De Uitkerkse Polder: spanningen tussen landbouw en natuur (foto: Dirk Bogaert).

Bij initiatiefnemers moest dit onderzoek toelaten na te gaan in hoeverre de wetgeving een succes- of faalfactor was bij de uitgevoerde natuurontwikkelingsprojecten. Bij niet-initiatiefnemers spitste het onderzoek zich vooral toe op landbouwers. De bedoeling was om zicht te krijgen op de perceptie van natuurbeleid en -wetgeving bij landbouwers die worden geconfronteerd met natuurontwikkelingsprojecten.

Een belangrijke vaststelling is dat in de onderzochte cases de natuurontwikkelingsmaatregelen zijn genomen in gebieden met een, veelal meervoudig, beschermd statuut (b.v. natuurreservaat) en de gebieden in eigendom of beheer van de overheid of terreinbeherende verenigingen zijn. Veelal vormt een meervoudig beschermd statuut een pluspunt voor de slaagkansen van natuurontwikkeling, omwille van de geboden juridische mogelijkheden voor natuurontwikkeling. Toch kan een meervoudig beschermd statuut evenzeer een belemmerende factor vormen als gevolg van interne tegenstrijdigheden of cumulatie van beschermingsstatuten. Dit maakt dat uitvoering van natuurontwikkelingsprojecten veelal wordt bemoeilijkt door de complexiteit van de wetgeving. Vooral de wisselwerking met andere wetgeving dan de natuurbehoudswetgeving (zoals plantenbestrijdingswetgeving, polderwetgeving, bodemsaneringswetgeving enz.) kan de uitvoering van projecten vertragen of bemoeilijken. Nochtans pleiten de initiatiefnemers van natuurontwikkelingsmaatregelen niet zozeer voor een versoepeling van de wetgeving, maar wel voor een verduidelijking en vooral voor een betere onderlinge afstemming van de verschillende juridische instrumenten.

Zo bleek meermaals bij ambtenaren en vertegenwoordigers van terreinbeherende natuurverenigingen dat er onduidelijkheid bestond of er voor een bepaalde natuurontwikkelingsmaatregel al dan niet een vergunning was vereist en onder welke wetgeving deze vergunningplicht viel. Alhoewel al een zekere afstemming is bereikt tussen de vergunningplichten uit verschillende wetten, waardoor een dubbele vergunningplicht wegvalt, is dit niet altijd het geval (b.v. de compensatieplicht voor ontbossing valt niet weg ingeval van een natuurinrichtingsproject; ingeval van een vernatting in Vogelrichtlijngebieden moet nog steeds een milieueffectenbeoordeling worden opgemaakt).

Voor de landbouwers anderzijds bleek het grootste probleem inzake natuurbehoudswetgeving te liggen in de koppeling tussen natuurbehoudswetgeving en andere wetgeving zoals de mestwetgeving. Hun negatieve houding is vooral te wijten aan het feit dat de koppeling of invulling van bepaalde wetgeving slechts naderhand gebeurde. Zo was bijvoorbeeld het statuut als natuurgebied op het gewestplan bij de opmaak ervan in se niet negatief, maar worden de beperkingen die naderhand vanuit de mestwetgeving werden opgelegd, wel negatief ervaren.

Een belangrijk element in de negatieve houding van landbouwers tegenover natuurbeleid en -wetgeving is de door hen ervaren ongelijkheid. We stelden reeds dat de landbouwers aan de overheid en terreinbeherende verenigingen vaak een veel grotere macht en vrijheid toekennen, dan eigenlijk volgens de geldende wetgeving het geval is. Landbouwers confronteren dit met de aan hen opgelegde beperkingen.

## Enkele aanbevelingen inzake initiatieven rond natuurontwikkeling

Uit het gevoerde draagvlakonderzoek vloeien een aantal aanbevelingen voort, waarvan we er hieronder een aantal toelichten.

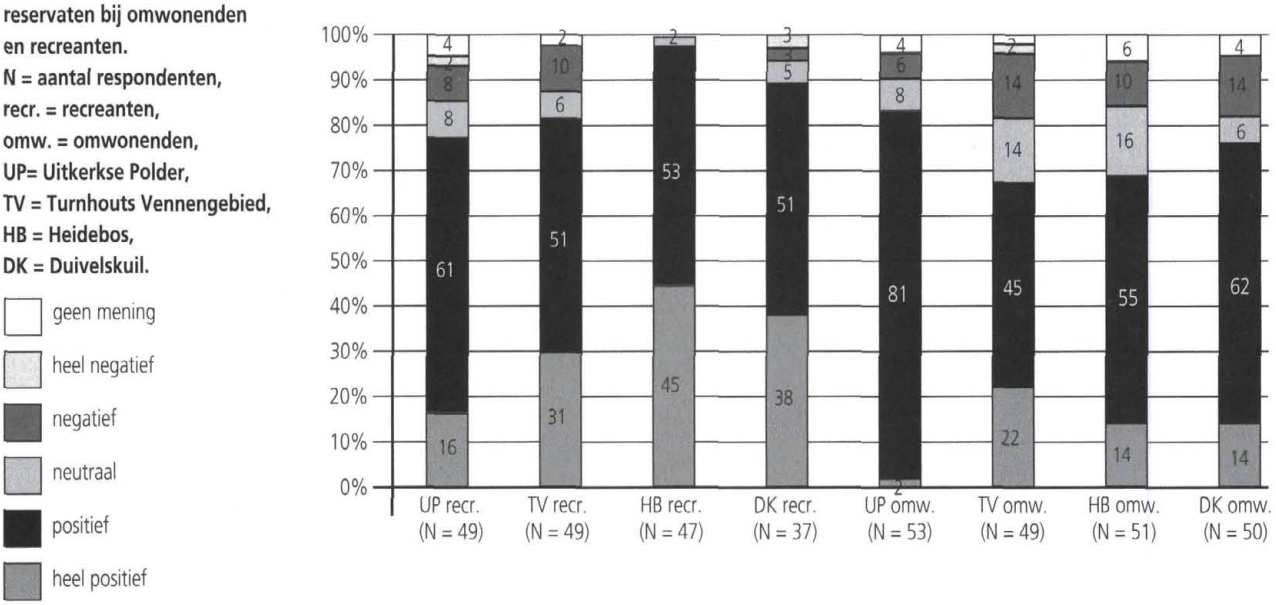
### De uitgangssituatie moet meer zijn dan de ecologische uitgangssituatie

Het is noodzakelijk om bij natuurontwikkelingsprojecten meer kennis te verwerven over de uitgangssituatie. Naast ecologische aspecten, verdienen ook sociale, juridische en historische aspecten aandacht. Voor sociale aspecten is het van belang een zo grondig mogelijke inventaris te maken van de gebruiksfuncties bij de uitgangssituatie (landbouw, recreatie, woongelegenheid…) en de hieruit voortvloeiende claims. Voor de juridische aspecten is het van belang alle juridische vereisten (vergunningen enz.) te kunnen inschatten en eraan te voldoen.

De Levende Natuur 104 (2):46-51 (2003)



**Fig.2. Draagvlak voor natuurreservaten bij omwonenden en recreanten.**
**N = aantal respondenten,**
**recr. = recreanten,**
**omw. = omwonenden,**
**UP= Uitkerkse Polder,**
**TV = Turnhouts Vennengebied,**
**HB = Heidebos,**
**DK = Duivelskuil.**




### Bij natuurontwikkelingsmaatregelen dient men flankerende maatregelen te voorzien

Idealiter voorziet men een oplossing voor (potentieel) te verwachten draagvlakproblemen. Voldoende hoge compensaties voor getroffen eigenaars en/of gebruikers (landbouwers enz.) genieten hierbij prioriteit. Waar landbouw en natuur onverenigbaar zijn, dient men daadwerkelijk over te gaan tot onteigening of bedrijfsverplaatsing, in overeenstemming met de betrokken landbouwers. Het is noodzakelijk hoger aangehaalde instrumenten juridisch te verankeren en het juridisch kader verder te optimaliseren (b.v. door aanpassing regelgeving natuurinrichting).

### Beleid als belangrijke contextvariabele voor draagvlak

De doorwerking van het door het Vlaams Gewest gevoerde natuurbeleid op lokaal niveau verdient meer aandacht. Het lokaal politiek draagvlak is voor natuurontwikkelingsmaatregelen heel belangrijk. Dit bleek duidelijk uit de casus-analyse. De gebieden situeren zich alle op het grondgebied van verschillende gemeentes die elk een eigen politiek voeren inzake natuur.

Verder lijken een rechtlijnig en elkaar niet tegensprekend beleidsdiscours inzake natuurbeleid en ruimtelijke ordening onontbeerlijk voor draagvlak voor onder meer natuurontwikkelingsmaatregelen.

### Een aanpassing van de wetgeving is vereist

De beste garantie voor natuurontwikkeling is de aankoop van natuurgebieden en de aanwijzing van reservaten. De aankoop van natuurgebieden en de aanwijzing van Vlaamse reservaten of erkenning van reservaten en daaraan gekoppeld het uitwerken van een beheersplan, dient te worden geïntensiveerd. Door de koppeling tussen planologische bestemming en beschermingsmaatregelen (bijv. in natuurinrichting, bij afbakening VEN) wordt natuurontwikkeling op voormalige landbouwgronden bemoeilijkt. Er dient dan ook versneld en intensiever werk te worden gemaakt van groene gewestplanwijzigingen.

Een onderlinge betere afstemming van wetgeving is noodzakelijk. Dit impliceert een betere afstemming tussen de verschillende beschermingsstatuten (reservaat en landschap, reservaat en bosbescherming, natuurinrichting en bosbescherming enz.). Ook een betere afstemming tussen natuurbehoudswetgeving en andere wetgeving (zoals ruimtelijke ordeningswetgeving, polderwetgeving enz.) is nodig. Vereenvoudiging en verduidelijking van wetgeving is vereist zowel voor ambtenaren, natuurverenigingen als landbouwers.

### Meer aandacht voor communicatie

Het uitwerken van open en ruime communicatie rond natuurreservaten in het algemeen, en natuurontwikkelingsmaatregelen in het bijzonder, verdient aanbeveling. Daarbij lijkt een doelgroepenbenadering aangewezen voor de belangrijkste doelgroepen in het gebied, zoals b.v. landbouwers, hengelaars, jagers, omwonenden, recreanten/passanten... Aandacht voor het bestaan van verschillende natuurbeelden (herkennen) en hiermee vervolgens op constructieve wijze omgaan (erkennen) is noodzakelijk. Ook aandacht voor de (on)toegankelijkheid van het gebied en positieve signalen over de verhouding landbouw-natuur verdienen aanbeveling. Bij natuurontwikkeling is het belangrijk in alle fasen communicatie op te zetten.

### Meekoppeling gewenst

Meekoppeling met andere functies (landbouw, recreatie), binnen ecologische randvoorwaarden werkt draagvlakversterkend. Hierbij kan ook aan de wildbeheerseenheden (WBE's) worden gedacht.

### Bewaken draagkracht vrijwilligers

Het grote actieve middenvelddraagvlak bij terreinbeherende verenigingen vormt zowel een sterkte (draagvlak) als een zwakte (draagkracht). De grote sterkte is dat er via de verenigingswerking een lokaal netwerk of weefsel tot stand kan worden gebracht. De zwakte is dat de werking vaak rust op de schouders van een relatief kleine groep overbevraagde vrijwilligers. Die moeten tegelijkertijd voldoen aan steeds meer verwachtingen. Bij verdere uitbreiding van te beheren reservaatsoppervlaktes lijkt bijkomende professionalisering aangewezen.

### Versterken draagkracht ambtenaren

Het personeelskader voor natuurontwikkeling, op het niveau van buitendiensten (Aminal natuur) of provinciale afdelingen (VLM) dient te worden versterkt. Dit zowel door een uitbreiding van het personeelskader (met aandacht voor medewerkers met een sociaal-wetenschappelijke opleiding), als door het voorzien van vorming op regelmatige basis voor het bestaand personeelskader (juridische en sociale vaardigheden).

De Levende Natuur 104 (2):46-51 (2003)



HERINRICHTING NATUURINRICHTING GEWENST

Eén van de aanbevelingen op basis van dit onderzoek was om het instrument 'natuurinrichting' bij te sturen en dit zowel juridisch (aanpassen wet- en regelgeving), economisch (effectief vrijmaken kredieten) als sociaal (draagvlak-analyse).

## Tot slot

Momenteel loopt een vervolgproject op het VLINA-onderzoek 9908. Daarin worden onder meer de onderzoeksresultaten van VLINA 9908 voorgesteld en besproken met ambtenaren van VLM en Aminal. In een 'stellingendiscussie' gaven intussen bijna honderd ambtenaren hun bedenkingen, onder meer over het instrument 'natuurinrichting'. De resultaten hiervan werden gebundeld in een verslag (De Zitter et al., 2002) en overgemaakt aan de bevoegde administraties.

Het zou verkeerd zijn afbreuk te doen aan de intrinsieke waarde van natuur en draagvlak als een noodzakelijke voorwaarde te zien voor natuurbehoud en -ontwikkeling. Dit onderzoek leert ons echter dat draagvlak zo niet een noodzakelijke, toch een heel belangrijke (en vaak onderschatte) voorwaarde is, die bijgevolg meer aandacht verdient dan het vandaag krijgt.

## Literatuur

**Bervaes, J.C.A.M., A.E. Buijs, P. Filius & C.M. Volker, 1997.** Draagvlak voor natuur? Peiling bij het publiek en maatschappelijke organisaties. Achtergrondrapport 4 natuurverkenning '97. IBN-DLO, Wageningen.

**Bogaert, D., 2001.** Draagvlak voor natuur. In : Kuijken et al., 2001. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 18, Brussel.

**Bogaert, D. & A. Cliquet, 2002.** Draagvlakonderzoek bij natuurontwikkelingsmaatregelen. Beleidsgerichte analyse en voorstellen tot het optimaliseren van juridische en maatschappelijke instrumenten voor natuurontwikkelingsprojecten. VLINA 99/08, Gent.

**Cörvers, R., 2001.** Netwerksturing bij natuurontwikkeling. Bestuurskundige consequentieanalyse van gebiedsgerichte projecten. Shaker Publishing.

**Jong, D. De, 1999.** Tussen natuurontwikkeling en Landschaftsschutz. Sociaal-cognitieve configuraties in het grensoverschrijdende natuurbeleid. Eburon.

**Kuindersma, W. & T.A. Selnes, 1999.** Natuur in de zelfsturende samenleving; een verkenning van de mogelijkheden. Reeks Operatie Boomhut nummer 4. IBN-DLO, Den Haag.

**Mens en Ruimte, 1999.** Maatschappelijke waardering van groen en landschap. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap departement Leefmilieu en Infrastructuur, AMINAL afdeling bos en groen.

**Molenaar, J.G. de, 1998.** Een verkennende beschouwing over grondhoudingen, natuurbeelden en natuurvisies in relatie tot draagvlak voor natuur. IBN-rapport 345, IBN-DLO, Wageningen.

**Neven, M.G.G. & M. van der Zouwen, 1999.** Maatschappelijke kansrijkdom van natuurontwikkeling, tussenrapportage. IBN-rapport 423, IBN-DLO, Wageningen.

**Top, I.M. van den & W. Timmermans, 1999.** Ecologie Inclusieve Participatie. De relatie tussen overheid en samenleving bij lokale initiatieven voor natuurontwikkeling. Reeks Operatie Boomhut nr. 2. IBN-DLO, Wageningen.

**Reneman, D., M. Visser, E. Edelmann & B. Mors, 1999.** Mensenwensen. De wensen van Nederlanders ten aanzien van natuur en groen in de leefomgeving. Reeks Operatie Boomhut nr. 6. Intomart, Hilversum.

**Top, I.M. van den & W. Timmermans, 1999.** Ecologie Inclusieve Participatie. De relatie tussen overheid en samenleving bij lokale initiatieven voor natuurontwikkeling. Reeks Operatie Boomhut nr. 2. IBN-DLO, Wageningen.

**Uytvanck, J. Van & K. Decleer (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.

**Verbij, E.E.M., S.S.H. Ligthart, 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.

**Zitter, M. De, D. Bogaert & A. Cliquet, 2002.** Natuur ...hoe bedoelt u? Valorisatie van de onderzoeksresultaten van Vlina 9908. Verslag van de workshops met ambtenaren VLM en Aminal natuur. Arteveldehogeschool/Universiteit Gent.

## Summary

**Legal and social support for nature development projects in Flanders**

Within the framework of the Flemish Impulsprogramme Nature Development a research project was carried out by the Ghent University and the Arteveldehogeshool on legal and social instruments for nature development projects. The success of nature development projects does not only depend on a sound ecological basis, but also requires a good legal framework and a broad public support. The research was carried out in four nature development projects in Flanders, which were all situated on former intensively used agricultural land. A multi-actor analysis was done, using the triangulation method. In this article some of the results of this research are presented.

In all four cases, there is a large public support for nature reserves amongst people living in the neighbourhood and people using the area for recreation. The so-called NIMBY-syndrome (Not In My Back-Yard) could not be confirmed in this research. However, knowledge on the nature reserve and particularly, knowledge on the accessibility of that, is an important factor in obtaining public support.

There also exists a large conditional public support amongst all the categories of respondents for the transformation of agricultural land into nature areas. The most important condition that was mentioned by all groups was cooperation with local farmers.

There is less public support from farmers towards nature development projects than for classical nature management measures. An important element in the arguments obtained from the farmers is the different vision on nature between farmers and environmentalists.

Research was also done on the legal instruments for nature development. Legislation is often too complex. This is especially the case for the interaction between different legal instruments. A fine-tuning between all these different instruments is required. The lack of knowledge on nature policy and nature legislation amongst farmers also leads to a lack of support for nature development projects.

In this article some recommendations are given to increase the public support for nature development projects.

## Dankwoord

We wensen de overige onderzoekers betrokken bij VLINA 99/08 te bedanken (Tulsi Celie, Theo Hullebroek, Griet Cnudde en Geert Van Hoorick) voor het gezamenlijke werk, evenals de onderzoekers betrokken bij VLINA 9902 (Jan Van Uytvanck, Sophie Vanroose, Kris Decleer).

Het onderzoek kon maar worden gerealiseerd dankzij de bereidwillige medewerking van de talrijk bevraagde ambtenaren, lokale vrijwilligers van natuurverenigingen, individuele landbouwers, vertegenwoordigers van landbouwverenigingen, vertegenwoordigers van wildbeheerseenheden, recreanten, omwonenden enz. waarvoor we hen dan ook zeer dankbaar zijn.

D. Bogaert & M. De Zitter
Arteveldehogeschool
Sint-Annaplein 31
B-9000 Gent
email : dirk.bogaert@arteveldehs.be,
martine.dezitter@arteveldehs.be

Dr. A. Cliquet
Vakgroep Internationaal Publiekrecht
Universiteitstraat 6
B-9000 Gent
email: An.Cliquet@rug.ac.be