Vlaanderen
is wetenschap

Realisatie van ecoducten in Vlaanderen: procesmatige leerpunten voor toekomstige projecten

Michael Leone, Ilse Simoens, Francis Turkelboom, Wim Verheyden

INSTITUUT
NATUUR- EN BOSONDERZOEK

Auteurs:

Michael Leone, Ilse Simoens, Francis Turkelboom, Wim Verheyden
Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek

Het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) is het Vlaams onderzoeks- en kenniscentrum voor natuur en het duurzame beheer en gebruik ervan. Het INBO verricht onderzoek en levert kennis aan al wie het beleid voorbereidt, uitvoert of erin geïnteresseerd is.

Vestiging:

INBO Brussel
Kliniekstraat 25, 1070 Brussel (Anderlecht)
www.inbo.be

e-mail:

michael.leone@inbo.be, ilse.simoens@inbo.be

Wijze van citeren:

Leone, M., Simoens, I., Turkelboom, F. & Verheyden, W. (2017). Realisatie van ecoducten in Vlaanderen: procesmatige leerpunten voor toekomstige projecten. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2016 (INBO.R.2016.11579144). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.
DOI: doi.org/10.21436/inbor.11579144

D/2016/3241/073

INBO.R.2016.11579144

ISSN: 1782-9054

Verantwoordelijke uitgever:

Maurice Hoffmann

Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van:

Afdeling Partnerschappen met Besturen en Maatschappij, Departement Omgeving, Koning Albert II laan 20, 1000 Brussel

Realisatie van ecoducten in Vlaanderen: procesmatige leerpunten voor toekomstige projecten

Michael Leone, Ilse Simoens, Francis Turkelboom, Wim Verheyden

INBO.R.2016.11579144

Dankwoord

De auteurs wensen de Afdeling Partnerschappen met Besturen en Maatschappij van het Departement Omgeving, de workshop deelnemers en de geïnterviewde personen hartelijk te danken voor hun bereidheid om hun ervaring te delen en voor hun enthousiaste deelname aan het onderzoek.

Samenvatting

Vlaanderen behoort tot de meest gefragmenteerde regio's van Europa, met alle negatieve effecten op ecologische connectiviteit en biodiversiteit van dien. Eén van de antwoorden die de Vlaamse overheid heeft op landschapsversnippering is de aanleg van ecoducten. Uit de praktijk blijkt dat ecoducten regelmatig in vraag worden gesteld en dat het realiseren van een ecoduct een complex proces is met een hoge verscheidenheid aan actoren¹ en belangen, waardoor dit proces moeizaam en traag kan verlopen.

Het doel van dit rapport is om opgedane kennis en ervaringen van 3 gerealiseerde ecoducten te vertalen in leerpunten voor realisatieprocessen van toekomstige ecoducten. De geleerde lessen kunnen het proces van lopende en nieuwe ontsnipperingsprojecten ondersteunen, omdat knelpunten in een vroeg stadium herkend en aangepakt kunnen worden, en ze kunnen zorgen voor een project met een breed draagvlak.

Het onderzoek bevestigt de complexiteit van zulke processen. In de casestudies waren tussen de 20 en de 31 actoren betrokken met elk andere interesses en belangen. Dit waren voornamelijk actoren uit de natuur-, landbouw- en infrastructuursector en zowel gewestelijke als lokale actoren. Het realisatieproces van een ecoduct heeft dus een intersectoraal karakter waarbij verschillende actorgroepen vanuit verschillende domeinen verschillende visies en opinies over het dossier hebben. Dit geldt vooral voor multifunctionele landschappen, waar zowel landbouw, natuur als stedelijk gebied aanwezig zijn. In dit onderzoek staan de actoren dan ook centraal en ligt de focus op de houding van de actoren, het algehele draagvlak, het realisatieproces, en hoe deze 3 aspecten elkaar beïnvloeden.

Uit de 3 casestudies (ecoduct De Warande, de Munt en Kempengrens) bleek dat voordat het proces van start ging, actoren al een bepaalde houding hebben tegenover de mogelijke komst van een ecoduct. Deze vooraf ingenomen houding is vaak gebaseerd op: 1) persoonlijke ervaringen met natuur- en/of infrastructuurprojecten in het verleden, 2) de verwachte impact van het ecoduct op de leef- en werksituatie van de actor, en 3) mate van groen gedachtegoed van de actor. Door te investeren in een contextanalyse (een actor- en perceptieanalyse) vooraleer het proces van start gaat verkrijgt men inzichten over de initiële houding van actoren en heeft men de mogelijkheid om het proces op maat te maken in functie van de lokale en politieke context. Er wordt verwacht dat zo'n opzet ten goede komt van de efficiëntie gedurende het proces om sneller een gedragen uitkomst te realiseren.

Het gevoerde proces om een ecoduct te verwezenlijken heeft een belangrijke invloed op de individuele houding van de actoren en daardoor ook op het gezamenlijke draagvlak. Uit de drie casestudies blijkt dat het **winnen van vertrouwen** essentieel is voor het versterken en behouden van het draagvlak. Hierbij is het essentieel om een gemotiveerd projectteam te hebben om het proces in goede banen te leiden. Het is noodzakelijk om een projectteam te hebben dat zich sterk engageert, de visie kan omzetten naar de praktijk, het proces met zorg opvolgt en een succesvolle afwerking garandeert.

¹ Met actoren wordt bedoeld: alle organisaties en individuen die invloed hebben op een ecoduct en/of beïnvloed worden door een ecoduct.

Om tijdens het proces bij actoren vertrouwen te creëren en te behouden met het oog op een breder draagvlak identificeerden we de volgende leerpunten:

- **Het vergroten van de participatieve ruimte;**
 - Ontwikkelen van een strategie omtrent de **mate van betrokkenheid** van actoren tijdens het proces;
 - Ontwikkelen van **gedragen doelstellingen** en **medezeggenschap**;
 - **Ecologische en/of maatschappelijke meerwaarde creëren** voor de betrokken partijen, of op zijn minst geen (of zo weinig mogelijk) negatieve impact veroorzaken;
- **Opbouwen van een ondersteunend netwerk;**
 - **Samenwerking met brugorganisaties** die kennis van de lokale situatie hebben en die een breed lokaal netwerk hebben;
 - **Wisselwerking tussen administraties**, goede relaties op regionaal politiek en administratief niveau vergemakkelijken het verkrijgen van de nodige steun;
 - **Opbouwen van vertrouwensrelaties**, zeker bij actoren waarvoor het dossier gevoelig ligt, om conflicten tijdig te detecteren, te voorkomen of op te lossen wanneer deze zich voordoen;
- **Het toepassen van goede procespraktijken;**
 - **Tijdig betrekken** van relevante actoren;
 - Stimuleren van **sociaal leren**² om nieuwe kennis te genereren voor een beter geïnformeerde en onderhandelde besluitvorming;
 - **Open, transparant en duidelijk communiceren** over de gedachtegang achter het ecoduct, de ecologische en maatschappelijke meerwaarde, de genomen beslissingen, de participatieve ruimte en de (potentiele) impact van het ecoduct;
 - Toepassen van een **adaptief procesontwerp** door regelmatig met actoren over het proces te reflecteren en bij te sturen waar nodig;
- Opzetten van een goed **na-traject** om draagvlak te behouden voor het opgeleverde ecoduct waarbij de actoren ontwikkelingen en eventuele problemen omtrent het ecoduct kunnen bespreken.

Elk proces kent zijn eigen context en heeft een eigen verloop. Door een investering in het procesontwerp, via de bovenstaande aanbevelingen, verwachten wij dat het proces reeds in een vroeg stadium leidt naar een hoge mate van vertrouwen tussen de betrokkenen. Dit zal het verloop van het proces ten goede komen om een breed gedragen (multifunctioneel) eindresultaat te realiseren en het proces met minimale weerstand en efficiënt te laten verlopen.

² Met sociaal leren wordt bedoeld: deelnemers leren van elkaar en komen tot nieuwe inzichten door met elkaar in interactie te gaan.

English abstract

Flanders is one of the most fragmented regions of Europe. Landscape fragmentation negatively affects the ecological connectivity and biodiversity. The construction of green bridges (also known as wildlife overpasses) is one of the responses of the Flemish government to address this issue. Previous experiences on establishing green bridges show that it is a complex process with a high variety of stakeholders³ and interests, which can make progress slow and laborious. This report aims to translate experiences and obtained knowledge from three completed green bridges into recommendations for the process to establish future green bridges. The recommendations can support on-going and new green bridge-projects as they aim to increase public support and identify bottlenecks at an early stage, so that they can be managed.

This study confirms the complexity of these processes. Twenty to thirty-one stakeholders, each with their own interests, were involved in the 3 case studies examined. Generally, local stakeholders and stakeholders from the nature, agriculture and infrastructure sectors were involved, as well as regional and local actors. Thus, the process to establish a green bridge is typically intersectorial, in which various visions and opinions are expressed regarding the project. This applies particularly to multifunctional landscapes, where agricultural, nature and urban areas are present. Within this context, the scope of this study focused on the stakeholders, their attitude towards the green bridge and the process, the public support, and how these 3 aspects influenced each other.

The three case studies illustrated that stakeholders have a certain attitude towards the yet to be established green bridge before the process starts. This initial attitude is often based on: 1) personal experiences with other nature and/or infrastructure projects in the past, 2) the expected impact of the green bridge on the livelihood of the stakeholder, and 3) the extent of green values of the stakeholder. By investing, before the process starts, in a context analysis (a stakeholder and perception analysis) insights can be obtained on the initial attitude of stakeholders. These insights can be used for a tailor-made process in line with the local and political context. Such an investment is expected to improve the efficiency of the process to reach a widely supported realization of a green bridge.

The process design also has an important influence on the individual attitude of the stakeholders. The three case studies showed that **gaining trust** was essential to strengthen and maintain public support. The project team has an essential role to guide this process. Therefore it is important that the project team can commit and engage fully with the project, translate the vision into practice, follow up the process with care and guarantee a successful outcome.

³ *The definition of stakeholders: all organizations or individuals who affect or are affected by a green bridge.*

The following recommendations have been made to maintain and strengthen trust in order to achieve strong public support for the project:

- **Increase the participative space;**
 - Develop a **strategy for the involvement of stakeholders** during the process;
 - **Develop shared goals and a sense of ownership;**
 - **Create ecological and/or societal added value** for the involved parties, or apply the “do no harm” principle (or as minimum as possible);
- **Build up a supportive network;**
 - **Collaborate with bridging organizations**, who have knowledge on the local context and have a wide local network;
 - **Close interaction with governmental agencies**, good relationships with agencies makes it easier to get the needed support;
 - Build up a **relationship of trust**, especially with stakeholders for whom the project is a sensitive issue, in order to detect, prevent or solve conflicts when these arise;
- **Apply good process practices;**
 - **Involve stakeholders at the right time;**
 - Stimulate **social learning**⁴ () to generate new knowledge for an improved informed and negotiated decision making;
 - **Communicate openly, clearly and transparently** about the reasoning behind the green bridge, the ecological and societal added value, the decisions that have been made, the participative space and the (potential) impacts of the green bridge;
 - Apply an **adaptive process design** by reflecting occasionally with the stakeholders and redirect the process where necessary;
- After completion of the green bridge, have a **follow up phase** to maintain public support, which also allows stakeholders to discuss developments and possible issues concerning the green bridge.

Each process has its own context and development over time. By investing in the process design, through the recommendations above, it is expected that it will lead to increased trust in an early stage of the process. We expect that this will also benefit the remaining course of the process, will contribute to establish a widely public supported (multifunctional) outcome and will minimize resistance from stakeholders during the process.

⁴ *The definition of social learning: participants learn from each other and come to new insights through interacting with each other*

Inhoudstafel

Dankwoord	2	
Samenvatting	3	
English abstract	5	
1	Introductie	8
1.1	Doelstelling	8
1.2	Casestudies	9
2	Methodologie	12
2.1	Selectie deelnemers	12
2.2	Methodes workshop	13
2.3	Semigestructureerde interviews	15
3	Resultaten en vergelijkende analyse	16
3.1	Typische kenmerken van het realisatieproces van ecoducten	16
3.2	Initiële houding van actoren t.o.v. ecoducten	17
3.3	Invloed van actoren op het proces	20
3.4	Invloed van het proces op de houding van actoren	21
4	Discussie & aanbevelingen	25
4.1	Contextanalyse	26
4.2	Ontwerp en uitvoering van het proces	27
4.3	Evaluatie en na-traject	29
Referenties	30	
Bijlage 1: Draaiboek workshop	31	
Bijlage 2: Interview guidelines	34	
Bijlage 3: Tien principes voor een landschapsaanpak	36	
Bijlage 4: Participatieve ruimtelijke visievorming met ecosysteemdiensten	38	

1 Introductie

Vlaanderen behoort tot de meest gefragmenteerde regio's van Europa. De versnippering is een gevolg van urbanisatie (uitbreiding van stadsbebouwing, woon- en industriegebieden, transportinfrastructuur etc.). Versnippering van het landschap veroorzaakt negatieve effecten op ecosystemen (bv. verlies van habitat, biodiversiteit en diverse ecosysteemdiensten) en op de ecologische connectiviteit (European Environment Agency, 2011). Dit probleem wordt al geruime tijd erkend, en de Vlaamse overheid heeft diverse ontsnipperingsmaatregelen genomen om de negatieve effecten van versnippering te milderen (Everaert and Peymen, 2011).

De constructie van ecoducten over transportwegen, om natuurgebieden met elkaar te verbinden voor lokale fauna-soorten, is een van de zichtbare en grotere ontsnipperingsmaatregelen. Uit de praktijk blijkt dat ecoducten regelmatig in vraag worden gesteld en dat de realisatie moeizaam verloopt. Uiteenlopende belangen en interesses spelen hierbij een belangrijke rol. Dit maakte de realisatie van zulke projecten complex en heeft in diverse gevallen tot weerstand geleid. De realisatie van een ecoduct loopt hierdoor vaak vertraging op en kan ook draagvlak verliezen of heeft moeilijkheden om draagvlak op te bouwen.

1.1 Doelstelling

Het doel van dit rapport is om te leren van de opgedane kennis en ervaringen van 3 reeds gerealiseerde ecoducten (zie sectie 1.2) en om deze te vertalen in leerpunten. De opgedane lessen kunnen het proces van lopende en nieuwe ontsnipperingsprojecten ondersteunen doordat knelpunten in een vroeg stadium herkend en aangepakt kunnen worden. Hiervoor heeft de Afdeling Partnerschappen met Besturen en Maatschappij van het Departement Omgeving (destijds team Milieu-integratie Infrastructuur van het departement Leefomgeving Natuur en Energie (LNE)) samen met het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) een participatieve workshop georganiseerd. Vervolgens zijn er interviews uitgevoerd met actoren⁵ die niet aanwezig waren bij de workshop. In de methodologie (hoofdstuk 2) worden de methodes in detail uitgelegd.

De focus ligt op het voorbereidende proces dat tot de realisatie van de ecoducten leidde (in dit rapport benoemd als 'realisatieproces') en zal zich richten op de sociale aspecten, zoals de houding van actoren, het draagvlak en welke invloed dat heeft op het proces. In dit rapport wordt de noodzaak en de functie van de ecoducten niet bediscussieerd of geëvalueerd. Er is verder ook niet gekeken naar de (bureaucratische) procedures voor het realiseren van een ecoduct. Het zou mogelijk kunnen zijn dat hier winst te behalen valt qua tijd en kosten. Hier zouden verdere studies meer inzicht kunnen geven (bijv. waarbij is mogelijk veel tijd en geld verloren of zijn er procedures die inefficiënt werken?). Daarnaast zijn er plannen voor ecoducten geweest die uiteindelijk nooit zijn gerealiseerd. In dit rapport zijn de redenen waarom die ecoducten niet gerealiseerd zijn verder niet in vraag gesteld. De achterliggende

⁵ Met actoren wordt bedoeld: alle organisaties en individuen die invloed hebben op een ecoduct en/of beïnvloed worden door een ecoduct.

redenen (bv. geen politieke steun, geen lokaal draagvlak, etc.) zouden extra inzicht kunnen geven aan de aanbevelingen van dit rapport.

1.2 Casestudies

De drie ecoducten die als casus dienen voor deze studie zijn het ecoduct De Warande (N25), het ecoduct De Munt (E19), en het ecoduct Kempengrens (E34).

De Warande

Ecoduct De Warande is het eerste ecoduct van Vlaanderen. Het verbindt het oostelijke met het westelijke deel van het Meerdaalwoud over de N25. Door verschillende zware verkeersongelukken met o.a. reeën op de N25 in de jaren 90 groeide een algemeen besef dat er iets gedaan moest worden. Ook omdat hierbij menselijke slachtoffers vielen en de verkeersveiligheid in het gedrang kwam. Hierdoor begon een idee om een ecoduct te realiseren te rijpen. In 1996 kwamen Departement Leefmilieu en Infrastructuur (LIN) – Natuurtechnische Milieubouw (NTMB), LIN- Bos en Groen, en het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) samen om het idee te concretiseren. Pas in 2005 werd het ecoduct opgeleverd. Monitoring na de oplevering laat zien dat het ecoduct succesvol functioneert: volgens Lambrechts et al. (2013) werkt het ecoduct goed als ecologische verbinding, verbetert het de verkeersveiligheid en heeft het een recreatieve functie voor ruiters die willen oversteken.

*Figuur 1. Ecoduct De Warande (N25, Oud-Heverlee, Vlaams Brabant). Bron foto: <http://bit.ly/1S3V6w9>
© wegenennatuur.be*

De Munt

Het idee voor de aanleg van het ecoduct De Munt is ontstaan als een maatregel tegen versnippering door de bouw van een hogesnelheidslijn langs de E19 tussen Antwerpen en Breda. Na een tracékeuze-studie en een milieueffectenrapportage (MER) werd de noodzaak voor ontsnippering duidelijk. Niet alleen omwille van ecologische redenen, maar ook vanuit een verkeersveiligheidsperspectief zou een ecoduct positieve effecten hebben. Hoewel het idee al in 1999 op tafel kwam, werd het ecoduct pas in 2011 gerealiseerd. Het ecoduct ligt in open landbouwgebied. Volgens Brandjes et al. (2015) wordt het ecoduct zeer regelmatig gebruikt door de beoogde diersoorten (voornamelijk zoogdieren), alhoewel er nog steeds faunaverkeersslachtoffers vallen op de E19 doordat o.a. een ecoraster nog niet (volledig) geplaatst was.

*Figuur 2. Ecoduct De Munt (E19, Wuustwezel, Antwerpen). Bron foto: <http://bit.ly/1RkKw7h>
© Yves Adams*

Kempengrens

Het ecoduct Kempengrens ligt over de E34 in Mol (Postel) vlak aan de grens met Nederland. Uit studies aan zowel Vlaamse als Nederlandse kant bleek de bouw van een ecoduct aan de grens noodzakelijk voor de ontsnippering van de regio. Na bestuurlijk overleg werd beslist om één gezamenlijk ecoduct te bouwen 'op' de grens (dat om praktische redenen net aan de Vlaamse kant daarvan kwam te liggen) in plaats van twee ecoducten te moeten bouwen aan elke zijde van de grens. Het ecoduct werd gebouwd gedurende de periode 2013-2014. Vergeleken met de andere ecoducten duurde de concrete realisatie van het ecoduct minder lang. Volgens Lambrechts et al. (2017) zijn tijdens de monitoring 2 jaar na de aanleg heel wat doelsoorten reeds aangetroffen op het ecoduct. Daaronder ook soorten die minder mobiel en versnipperingsgevoelig zijn.

*Figuur 3. Ecoduct Kempengrens (E34, Postel, Antwerpen). Bron foto: <http://bit.ly/1ZYqE2>
© Jacob van den Borne*

2 Methodologie

Voor het identificeren van leerpunten werd een reeks methodes toegepast om meer inzicht te krijgen in het realisatieproces van ecoducten. Er is een workshop georganiseerd en er zijn interviews uitgevoerd. De workshop vond plaats op 4 december 2015 in het Provinciaal Groendomein Vrieselhof te Ranst. Tijdens de workshop werd er per ecoduct een actoranalyse (ook bekend als stakeholderanalyse) en een tijdlijn gemaakt met de deelnemers. Tussen november 2016 en februari 2017 waren er interviews met actoren die niet aanwezig waren op de workshop.

2.1 Selectie deelnemers

Voor de workshop werden uitnodigingen gestuurd naar de actoren die direct bij het ontwikkelingsproces betrokken waren (o.a. natuursector, infrastructuursector, (lokale) overheden). Een vereiste was dat de actor het hele proces van één van de geselecteerde ecoducten doorlopen had. Niet iedereen kon op de workshop aanwezig zijn. Per ecoduct waren er 3 tot 5 betrokkenen aanwezig die hun input gaven over het proces.

Actoren die zich tijdens het realisatieproces soms kritisch opgesteld hadden, waren niet aanwezig bij de workshop. Hierop is besloten om met een aantal van hen nadien een interview te hebben om hun ervaringen en kennis mee te nemen. Afdeling Partnerschappen met Besturen en Maatschappij fungeerde hierbij als “gatekeeper” om in contact te komen met deze groep actoren. In totaal zijn 8 actoren geïnterviewd.

Deelname van alle deelnemers was spontaan, en er werd op een open manier gepraat over de verschillende onderwerpen. Met toestemming van de geïnterviewde deelnemers zijn de gesprekken opgenomen. Hiermee werd confidentieel omgegaan.

Actoren aanwezig bij workshop:

- Afdeling Partnerschappen met Besturen en Maatschappij, Departement Omgeving
- Agentschap Natuur en Bos (ANB)
- Agentschap Wegen en Verkeer (AWV)
- Regionaal Landschap
- Natuurpunt

Geïnterviewde actoren:

- Afdeling Partnerschappen met Besturen en Maatschappij, Departement Omgeving
- Gemeente Mol
- Gemeente Wuustwezel
- Boerenbond
- Zuid Nederlandse Land- en Tuinbouworganisatie
- Ruitervertegenwoordiger
- Onteigende landbouwer

2.2 Methodes workshop

Tijdens de workshop werden twee oefeningen uitgevoerd: een actoranalyse en het schetsen van een tijdlijn van het proces.

De actoranalyse is een methode voor het identificeren van de verscheidende actoren en het organiseren/cluseren van de actoren aan de hand van twee of drie parameters (vb. mate van betrokkenheid, invloed, kennis, interesse, houding, etc.) (Durham et al. 2014). Dit wordt gevisualiseerd in een grafiek (zie bijlage 1 voor voorbeeld). In de workshop is de actoranalyse gebruikt als een participatieve oefening waarbij de input van de deelnemers kwam. Nadat de actoren per ecoduct geïdentificeerd waren, werden deze gerangschikt aan de hand van hun invloed op het proces en hun houding tijdens het realisatieproces van een ecoduct (van zeer kritisch (--) tot zeer meegaand (++)). Dit leidde tot een houding-invloed diagram (zie figuur 4 voor voorbeeld). Veranderingen in houding werden aangeduid met pijlen. Niet alleen de positionering van de actoren in de diagram is van belang. De redenering/argumentatie van de deelnemers is nog belangrijker. Dit werd eveneens meegenomen in de analyse.

Om verder een dieper inzicht te krijgen van het proces werd er een tijdlijn gemaakt. Het begin van het proces werd gedefinieerd als het moment dat het ecoduct werd geconceptualiseerd. Het einde van het proces was wanneer het ecoduct opgeleverd was. Door pieken en dalen te tekenen op een grafiek konden de deelnemers het verloop van de realisatie visualiseren. Pieken stonden voor periodes waar er veel progressie was gemaakt en dalen waren momenten van tegenslagen waarbij het proces (bijna) stil lag. Ook bij deze oefening was de redenering van de deelnemers belangrijk.

Na afloop werden de deelnemers gevraagd om vijf leerpunten te identificeren aan de hand van beide oefeningen. Iedere deelnemer kon met behulp van stickers vijf leerpunten aanduiden bij de actoranalyse en de tijdlijn. In bijlage 1 is het draaiboek van de workshop terug te vinden.

Figuur 4. Houding-Invloed diagram: de x-as representeert de houding die een actor had tijdens het realisatieproces van een ecoduct van zeer kritisch (--) tot zeer positief (++), de y-as representeert de invloed die de actor had tijdens het proces van geen/zeer weinig invloed (0) tot zeer invloedrijk (++). De actoren werden naar mate van hun houding en invloed gepositioneerd op de diagram door de workshopdeelnemers

Figuur 5. Ecoduct actor analyse: het positioneren van actoren op een invloed-houding matrix

Figuur 6. Ecoduct tijdslijn: Het schetsen van een tijdslijn in functie van relatieve vooruitgang. Positieve en negatieve keerpunten werden meer in detail besproken

2.3 Semigestructureerde interviews

Voor de interviews is gekozen voor een semigestructureerde aanpak met open vragen. Deze aanpak staat bekend voor het vergaren van rijke (kwalitatieve) informatie en geeft veel inzichten over het gespreksonderwerp. Op voorhand zijn er gespreksonderwerpen opgesteld die tijdens het interview aan bod moeten komen zonder strikt een vragenlijst te volgen (zie bijlage 2). De interviewer leidde het gesprek en kon naar gelang van het gespreksonderwerp op bepaalde onderwerpen doorvragen. Met andere woorden, de interviewer bepaalde de onderwerpen die bediscussieerd werden en de geïnterviewde bepaalde de informatie die gegeven werd over die onderwerpen. De interviews zijn opgenomen en er zijn notities gemaakt. De informatie uit de interviews werd thematisch geanalyseerd. In deze fase trachtten we de relevante thema's uit het materiaal te isoleren en te omschrijven. In de volgende analysecyclus werden de interviewfragmenten aan een thema toegewezen (Green and Thorogood, 2009).

3 Resultaten en vergelijkende analyse

Het onderzoek tracht een algemener beeld te krijgen van waar de uitdagingen en de opportuniteiten liggen voor een succesvol realisatieproces van een ecoduct. Hiervoor focust de analyse allereerst op de typische kenmerken van het realisatie proces die naar voren kwamen in de drie casussen. Vervolgens wordt de houding van de betrokken actoren, het algehele draagvlak en het realisatieproces, besproken en hoe deze 3 aspecten elkaar beïnvloeden. Deze observaties zullen de basis vormen voor de aanbevelingen.

3.1 Typische kenmerken van het realisatieproces van ecoducten

Tijdens de workshop werd snel duidelijk dat de realisatie van een ecoduct **een complex en langdurig proces** is waarbij veel verschillende partijen betrokken zijn. Bij ecoduct De Munt en ecoduct De Warande duurde het 9 jaar om van een concept naar de concretisering en oplevering te gaan. Voor ecoduct Kempengrens duurde dit slechts zo'n 5 jaar, maar hier gingen wel enkele jaren van ontsnipperingsstudies aan vooraf.

Bij elk van de drie casestudies waren **vele actoren betrokken** (tussen de 20 en 31 actoren die in mindere of meerdere mate betrokken waren bij het proces). Typische actoren die betrokken zijn bij het ecoductenproces zijn: Vlaamse, provinciale en lokale overheden, belangenverenigingen (bv. Boerenbond), NGO's, agentschappen (bv. ANB en AWW), de private sector en de lokale bevolking. De meerderheid van de betrokken actoren is werkzaam in de landbouwsector, de infrastructuursector en de natuursector. Het realisatieproces van een ecoduct heeft dus een intersectoraal karakter waarbij verschillende actorgroepen vanuit verschillende domeinen verschillende visies en opinies over het dossier hebben.

Wanneer een ecoduct in een **bos/natuur-rijk landschap** gerealiseerd wordt, blijkt het proces minder complex te zijn vergeleken met **multifunctionele landschappen**, waar zowel landbouw, natuur als stedelijk gebied aanwezig zijn. De reden hiervoor is dat er in meer homogene landschappen minder uiteenlopende belangen en minder belangengroepen aanwezig zijn. Het realiseren van ecoducten in multifunctionele landschappen daarentegen, blijkt vaker een complex proces te doorlopen door de uiteenlopende belangen en belangengroepen die er aanwezig zijn (bijv. natuur, landbouw, stedelijk). De focus van deze studie zal om die reden meer op processen in multifunctionele landschappen liggen.

In landschappen waar uiteenlopende belangen aanwezig waren, was **het draagvlak** tijdens het realisatieproces van de ecoducten een cruciaal element. Onder draagvlak verstaan wij de som van de houding van de betrokken actoren. Vandaar dat we meer inzicht willen vergaren in factoren die de houding bepalen van de actoren in complexe multi-actor processen, zoals het realiseren van ecoducten. Op basis van deze kijkwijze is er een "conceptueel raamwerk" uitgewerkt (figuur 7). Hierin staat de relatie tussen de houding van een actor, draagvlak, het proces en projectteam centraal. Actoren hebben een initiële houding tegenover het plan voordat het proces van start gaat. Sectie 3.2 behandelt welke factoren daarbij van invloed kunnen zijn. Vervolgens kan de houding van een actor een positieve of negatieve invloed hebben op het proces (sectie 3.3). Tegelijkertijd kan het proces de houding van de actor beïnvloeden (sectie 3.4). Aan de hand van de analyse zullen de aanbevelingen zich focussen op

acties die het projectteam kan uitvoeren om een complexe multi-actor proces te ondersteunen (sectie 4).

Figuur 7: Diagram van de relaties tussen de (initiële) houding van actoren, draagvlak, projectteam en het realisatieproces van ecoducten

3.2 Initiële houding van actoren t.o.v. ecoducten

Uit de analyse blijkt dat voor een proces begint de actoren al een bepaalde houding hebben tegenover een ecoductenproject, van positief en steunend tot kritisch of zelfs tegenwerkend. Initiële houdingen hebben o.a. te maken met percepties die actoren hebben over de komst van een ecoduct. Op basis van het uitgevoerde onderzoek kan men de initiële houding ruw opdelen in actorgroepen die betrokken zijn bij een realisatieproces van een ecoduct in een multifunctioneel landschap:

- De **natuursector** is over het algemeen voorstander van ecoducten, hoewel uit de resultaten blijkt dat soms ook uit deze hoek kritische vragen worden gesteld. Deze kritiek wordt dan voornamelijk verklaard door verschillende visies die organisaties hebben over hoe natuurkwaliteit het best kan verbeterd worden. Frequent vermelde tegenargumenten vanuit de natuursector zijn: de voorkeur voor een soort-gerelateerde aanpak i.p.v. habitat-gerelateerde aanpak, de voorkeur om op de grote groene kernen te focussen en minder op de randen, de keuze om de middelen voor natuur anders in te zetten dan voor ecoducten en de keuze om infrastructuurmiddelen om te zetten in middelen voor natuur.
- In de **infrastructuursector** vinden we zowel voorstanders als kritische actoren t.o.v. ecoductprojecten. Hun houding wordt voornamelijk bepaald door hun eigen prioriteiten. Meewerkende/ondersteunende actoren willen een veiliger wegennet realiseren of vinden het een interessant project, vanwege het vernieuwend karakter. Kritische actoren

investeren liever hun geld in andere infrastructuurprojecten en hebben professioneel gezien in eerste instantie geen groen gedachtegoed. Het belang van de ecoducten voor natuur speelt voor deze groep een minder grote rol.

- De **landbouwsector** staat in eerste instantie vaak kritisch tegenover een nieuw ecoductproject, ook al zijn zij vaak niet principieel tegen een ecoduct. In de landbouwsector werden twee verschillende houdingen waargenomen:
 - **Landbouworganisaties** zien de verdediging van de landbouw en de landbouwers als hun kerntaak, en zij spreken voor een groep en niet voor individuen. Een bezorgdheid die zij hebben is de bijkomende natuur in landbouwgebieden en de druk die dat oplevert door mogelijke grondinname, extra regelgeving en beheersmaatregelen. Zolang ontsnippering van natuur met respect voor de landbouw gebeurt zijn ze hier niet principieel tegen. Het opnieuw aanleggen van hagen voor akkervogels werd door de landbouworganisaties aangeduid als voorbeeld van hun betrokkenheid bij ontsnippering.
 - Sommige **individuele landbouwers** (grondeigenaren en pachters) hebben in het verleden onaangename ervaringen gehad met de natuursector, of andere sectoren. Ze associëren daarom de komst van een ecoduct met een risico voor onteigening of eventuele negatieve gevolgen voor hun land (bijv. meer distels of verlies aan productiegrond). Vanuit deze ervaringsachtergrond kan deze sector initieel argwaan hebben voor de komst van een ecoduct.
- **Gemeentes en bewoners** kunnen zowel kritisch, neutraal of positief staan tegenover de komst van een ecoduct. Hun houding vloeit voort uit vroegere ervaringen met natuur- en/of infrastructuurprojecten, uit huidige noden voor de gemeente en burgers, en op basis van hun inschatting of het ecoduct ook maatschappelijk een toegevoegde waarde kan creëren. Bijv. het kwijtraken van recreatief gebied leidt tot weerstand, terwijl het realiseren van een veiliger wegennet of een oversteekpunt voor wandelaars positief ervaren wordt.

Uit het bovenstaande overzicht werden 3 generieke factoren gedestilleerd die een invloed hebben op de initiële houding van actoren:

- Voorgaande ervaringen met natuur- of infrastructuurprojecten;
- Gepercipieerde toekomstige impact van ecoducten op de leef- of werksituatie van de actoren;
- Mate van een groen gedachtegoed bij actoren.

In de volgende 3 secties wordt er op die 3 factoren dieper in gegaan.

3.2.1. Factor 1: Voorgaande ervaringen met natuur- of infrastructuurprojecten

Eerdere ervaringen met natuur- en/of infrastructuurprojecten kunnen positieve of negatieve indrukken achtergelaten hebben bij lokale actoren, en deze kunnen de houding tegenover een nieuw ecoduct sterk beïnvloeden. Zo werd in de omgeving van het ecoduct Kempengrens de samenwerking tussen de *landbouwsector* en *natuursector* gewaardeerd omwille van initiatieven i.v.m. de everzwijnenproblematiek. In andere gevallen kan de landbouw juist

argwanend zijn tegenover natuurprojecten doordat ze zich niet gewaardeerd en erkend voelden bij voorgaande bijeenkomsten, en/of er een hoge rivaliteit bestond over grond.

Ook infrastructuurprojecten kunnen negatieve herinneringen hebben achtergelaten. Een voorbeeld hiervan is de aanleg van de E19 tussen Antwerpen en Breda. Doordat deze weg voor een groot deel op het Vlaams grondgebied werd aangelegd, heeft dit het landbouwgebied over de hele lengte in twee gesneden. Sommige personen die toentertijd betrokken waren, zien dit nog steeds als een pijnpunt, wat terug naar boven komt bij de aanleg van een ecoduct.

Plannen voor infrastructuurprojecten waar geen financiële middelen voor gevonden werden, kunnen ook de houding t.o.v. ecoducten beïnvloeden. Een voorbeeld is een gemeente die een infrastructuurproject wilde realiseren voor het verbeteren van een bepaalde (niet natuur gerelateerde) situatie, maar waarvoor ze geen middelen hadden of konden krijgen. Voor de gemeente is het dan niet vanzelfsprekend om de bouw van een ecoduct aan zijn burgers te verantwoorden (met hoge kosten, ook al wordt het gefinancierd door een ander budget), terwijl andere verbeteringen van verbindingen voor de burgers niet gerealiseerd kunnen worden (die vaak goedkoper waren). Een goed voorbeeld hiervan is de fietstunnel onder de E19 in de gemeente Wuustwezel (Loenhout). Voor de gemeente was het moeilijk de benodigde 20% van het budget te bekostigen, en daarom kwam de fietstunnel er niet. Hierdoor vond de gemeente het moeilijk de bouw van een ecoduct te steunen. Vanaf het moment dat het Vlaams gewest instemde om de fietstunnel volledig te bekostigen, veranderde de houding en werkte de gemeente Wuustwezel (Loenhout) mee om de realisatie van het ecoduct mogelijk te maken.

3.2.2. Factor 2: Gepercipieerde toekomstige impact van ecoducten op de leef- en werksituatie van de actoren

De mate van impact van een ecoduct op de leef- en werksituatie verschilt per actor. Het overgrote deel van de actoren ervaart geen of weinig impact op zijn directe leefsituatie. Voor landbouwers kan de impact significant zijn op hun werkwijze en inkomen wanneer gronden worden onteigend of ze productiecapaciteit verliezen. Ook pachters mogen hierbij niet vergeten worden. Hoewel zij geen eigenaar zijn van de grond, kunnen ook zij een significante impact ondervinden. Het kan in de ogen van grondeigenaars en pachters zelfs als een bedreiging van hun voortbestaan gezien worden. Daarnaast kan hun grond ook een emotionele waarde hebben doordat er door meerdere generaties op geboerd werd. Ook al is er voor het ecoductproces begint nog geen duidelijkheid over de impact, de vrees voor een negatieve impact kan leiden tot argwanende reacties. Als ook bij bewoners vermoed wordt dat door het ecoduct ongewenste veranderingen in hun omgeving zullen plaatsvinden, kan dit bij hen van invloed zijn op hun houding. Dit staat in relatie tot de meerwaarde die een ecoduct aan hen biedt (zie sectie 3.4.2.).

3.2.3. Factor 3: Mate van groen gedachtegoed

De mate waarin actoren een groen gedachtegoed hebben kan van invloed zijn op de initiële houding, dit is vooral belangrijk op hoger politiek en administratief schaalniveau. Dit kan deels bepalen wat voor steun een individu of organisatie geeft aan het project, en wanneer deze veel invloed heeft kan het een hoge impact hebben op het procesverloop.

Actoren met een groen gedachtegoed gebruiken meestal de volgende argumenten voor een ecoduct: de ecologische verbinding tussen (natuur)gebieden, mitigatie van versnipperende transportinfrastructuur, integratie van natuur en milieu in de infrastructuur, minder verkeersslachtoffers (zowel mens als dier) en ongevallen, én mogelijkheden voor recreatieve connecties.

Uit het onderzoek bleek dat politieke en bestuurlijke actoren zonder een groen gedachtegoed veel weerwerk kunnen leveren tijdens het proces. Deze groep actoren heeft andere belangen en agenda's die niet altijd corresponderen met grootschalige groene projecten. Argumenten die zij tegen een ecoduct gebruiken zijn bv: de hoge kostprijs, opportuniteiten om het geld op andere manieren te spenderen (bijv. direct in infrastructuur), of zij zien geen noodzaak voor ecologische ontsnippering.

Tijdens de interviews werd het duidelijk dat we onderscheid moeten maken tussen actoren die geen groen gedachtegoed hebben, en actoren die argwaan hebben tegenover de groene sector. Voor de tweede groep is dit vaak op basis van persoonlijke, negatieve ervaringen uit het verleden (zie 3.2.1., factor 1).

3.3 Invloed van actoren op het proces

Uit de drie casussen kwamen meerdere voorbeelden naar boven van de invloed die de houding van actoren kan hebben op het proces. Uit de actoranalyse blijkt dat een deel van de actoren in de beginfase neutraal of positief tegenover het project stond en een ander deel van de actoren kritisch waren voor het project. Een actor kan overgaan tot bepaalde acties t.o.v. het proces, afhankelijk van zijn houding en invloed.

Acties die voorstanders ondernamen om een bijdrage te leveren aan het realiseren van een ecoduct:

- bijdrage leveren aan visievorming;
- verlenen van politieke steun;
 - goedkeuring van het project en budget tijdens de besluitvorming;
 - politiek verdedigen van het project;
- (doorslaggevende) rol spelen bij vergunningsaanvraag;
- het scheppen van het beleidskader (ontsnippering als onderdeel van overheidsbeleid);
- agenda setting (ontsnippering/ecoduct op de agenda van diverse actoren zetten);
- (mede-)financiering van het project;
- druk uitoefenen om het project door te zetten;
- draagvlak opbouwen;
- faciliteren van het uitvoeringsproces;
- verstrekken van technische, ecologische, economische, lokale, etc. ondersteuning en kennis.

Een aantal actoren stond kritisch t.o.v. een ecoduct, of werkte het zelfs tegen. Wanneer tegenstanders veel invloed hebben, kunnen zij veel weerstand bieden. Acties die zij uitvoerden om tegen te werken zijn:

- het weigeren van benodigde vergunningen;
- bemoeilijken van het proces door erg bureaucratische instelling;
- politieke invraagstelling van het project;
- economische of politieke keuzes die het project in moeilijk vaarwater laten komen (bv. bewust naar dure uitvoering zoeken);
- gebruik van (selectieve) informatie voor eigen agenda;
- druk uitoefenen om eigen agenda door te zetten.

3.4 Invloed van het proces op de houding van actoren

Buiten de initiële houding, heeft ook de manier waarop het proces gevoerd wordt een belangrijke invloed op de individuele houding van de betrokken actoren. Zo kan bv. een kritische initiële houding door het proces geleidelijk aan evolueren naar een steunende houding. Daartegenover kan het proces ook resulteren in kritische houdingen, ongeacht de initiële houding van de actoren.

Bij alle drie de casussen bleek het **winnen van vertrouwen** een essentieel middel voor het versterken en behouden van het draagvlak. Dit is dan ook de basis om de houding van actoren positief te maken (met name meewerkend of ondersteunend). Uit de analyse volgen zeven aspecten die belangrijk zijn voor het proces, die alle 7 in essentie bijdragen aan het creëren van vertrouwen en daardoor ook bijdragen aan het draagvlak:

- mate van betrokkenheid van actoren
- meerwaarde van het ecoduct
- communicatie
- opbouw van een goede relatie
- sleutelfiguren
- projectteam
- na-traject

3.4.1. Mate van betrokkenheid van actoren

In alle casestudies werden lokale actoren betrokken bij het proces. Zo was er bij het proces van ecoduct De Warande een begeleidingscommissie en een stuurgroep, bij De Munt een begeleidingsgroep en bij ecoduct Kempengrens een klankbordgroep en een draagvlakgroep. Er is gebleken dat het betrekken van de actoren vrijwel altijd gewaardeerd werd (bij de aan deze studie deelnemende actoren) en het draagvlak verbreed heeft.

Zo hebben de begeleidingscommissie en de stuurgroep bij het ecoduct De Warande het proces altijd ondersteund en ervoor gezorgd dat bij het grote publiek de neuzen in dezelfde richting stonden. Deze overlegstructuren waren opgezet voordat het ecoduct geconcretiseerd werd en waren bij het hele proces betrokken. Een ander voorbeeld van hoe het betrekken van de lokale

publiek tot meer draagvlak heeft geleid, was de organisatie van een wandelingen waarbij getoond werd hoe dieren gebruik maken van het ecoduct.

De klankbordgroep van ecoduct Kempengrens was vanaf de eerste fase betrokken en heeft draagvlak voor het ecoduct gecreëerd op politiek en administratief niveau. Later in het proces werd er ook een draagvlakgroep opgestart waarbij meer lokale actoren werden betrokken. De samenwerking in de draagvlakgroep werd gewaardeerd: er werd op een goede, gefundeerde manier met elkaar gesproken, naar elkaar geluisterd en er werd gekeken waar de betrokkenen elkaar konden versterken. Het werd wel betreurd dat de draagvlakgroep niet eerder was opgezet (d.w.z. reeds voor de aanbesteding van het ecoduct). De geïnterviewde lokale actoren hadden graag eerder betrokken willen worden, zodat ze als volwaardige partner zouden kunnen meedenken over bv. de locatie van het ecoduct. Omdat er al grote beslissingen waren genomen en de lokale actoren vervolgens maar weinig inspraak hadden over iets ingrijpends in hun omgeving, heeft dit er toe geleid dat de houding van sommige lokale actoren kritischer werd. Een voorbeeld hiervan is de kritische houding van de gemeente Mol t.o.v. het ecoduct Kempengrens. Er waren nl. al concrete plannen gemaakt op het grondgebied van de gemeente zonder dat ze hierbij geïnformeerd of betrokken waren. Dit werd vanuit de gemeente niet geapprecieerd en dit zette automatisch aan tot weerstand. Doordat deze speler lokaal veel invloed heeft, kan dit het lokale draagvlak en proces sterk beïnvloeden.

Actoren die kritisch staan tegenover een ecoduct, willen vaak ook de mogelijkheid hebben om in het proces te participeren. Het volgende voorbeeld kan dit illustreren: in gemeente Mol werd een informatiefolder verspreid door de bouwheer wat niet geapprecieerd werd door de bewoners. Er ontstond een vermoeden dat er geen bijeenkomst ging komen uit vrees voor negatieve/kritische reacties van een aantal lokale actoren. Alleen informeren via een folder was in dit geval niet voldoende. Actoren willen graag als een volwaardige partner betrokken worden bij het proces. Zeker als ze van mening zijn dat het ecoduct een impact zal hebben op hun welvaart en levenskwaliteit (zoals bv. voor landbouwers of pachters). Een ander voorbeeld is de onteigening van landbouwgrond bij ecoduct De Munt, wat in eerste instantie zonder overleg met de landbouwers is gebeurd. Dit leidde vanzelfsprekend tot weerstand.

3.4.2. Meerwaarde van het ecoduct

Ecoducten worden in eerste instantie gebouwd omdat ze een ecologische meerwaarde bieden. Dit is niet even relevant voor alle actoren in de omgeving, zeker niet als dit betekent dat er extra restricties komen (bv. verlies van recreatieve ruimte door een nieuw beheerplan). Uit de analyse blijkt dat wanneer een ecoduct ook een maatschappelijke meerwaarde heeft, dat het dan op extra steun kan rekenen van lokale actoren en hun houding positief kan beïnvloeden. Voorbeelden van maatschappelijke meerwaarde zijn: de combinatie van het ecoduct met een oversteekbrug voor voetgangers en een doorgang voor ruiters (De Warande), en met een fietsverbinding en landschappelijke inkleding van de E19 en de hogesnelheidslijn (De Munt). Daarnaast wordt het voorkomen van verkeersslachtoffers ook als een meerwaarde aanzien.

Wanneer een ecoduct meerdere functies heeft, dan heeft dit een positieve invloed op de houding van actoren. Het is ook van belang dat dit goed gecommuniceerd wordt (zie volgende sectie).

3.4.3. Communicatie

Communicatie is een belangrijk element door het hele proces heen. Het overtuigend communiceren van de ecologische en maatschappelijke meerwaarde en functies (zie hierboven) draagt bij aan een positieve houding van de actoren. Daarnaast blijkt uit de analyse dat open, heldere en transparante communicatie tijdens het gehele proces een invloed heeft op de houding van de actoren. Vanzelfsprekend bieden actoren weerstand wanneer zij onjuiste informatie ontvangen, maar ook wanneer er niet open over het project gecommuniceerd wordt. Het is bv. gebeurd dat er partners van het projectteam tijdens het proces iets zeggen, maar tegelijkertijd iets anders uitvoeren. Dit leidt tot ergernis en argwaan van betrokkenen, en werkt niet bevorderlijk voor het vertrouwen en de samenwerking.

Geïnterviewden gaven aan dat het bevorderlijk ware geweest voor het realisatieproces als er vanaf het begin helder en open gecommuniceerd was over de situatie waarin het ecoduct gebouwd wordt. Zo kan bijvoorbeeld de locatie van een ecoduct deels een politieke keuze zijn en zitten er bepaalde voorwaarden aan verbonden. Hier werd volgens de actoren niet altijd openlijk over gesproken zodat ze niet duidelijk wisten wat reeds beslist is en waar ze nog aan de beslissingen konden bijdragen.

3.4.4. Opbouw van een goede relatie

Het proactief opbouwen en onderhouden van een vertrouwensrelatie met actoren heeft een zeer positieve invloed op de houding van actoren, dit is vooral belangrijk wanneer hun initiële houding kritisch is. Tijdens het realisatieproces van de ecoducten zijn in elke casus een aantal actoren van een kritische naar een meewerkende houding geëvolueerd. Deze veranderingen naar een positievere houding werd mogelijk door het beter betrekken en/of door betere communicatie met actoren, maar ook door het meenemen van lokale bezorgdheden in de realisatie van het ecoduct. Hierdoor veranderde het wantrouwen van actoren naar het proces toe naar vertrouwen. Voor de ene actor is hier meer energie voor nodig dan voor de andere. Bijvoorbeeld bij ecoduct De Munt hebben toenmalig LNE en ANB persoonlijke relaties opgebouwd met landbouwers. Toen er individuele oplossingen werden gevonden voor hun bezorgdheden, nam de weerstand van deze landbouwers af en waren er compromissen mogelijk. Hieruit kunnen we ook afleiden dat landbouwers (en ook andere kritische actoren) niet per definitie tegen een ecoduct zijn, zolang er voldoende rekening met hen wordt gehouden, wanneer er begripvol met hun situatie wordt omgegaan en er goede afspraken gemaakt worden.

3.4.5. Sleutelfiguren

Het samenwerken met sleutelfiguren (organisaties of individuen), die het gebied goed kennen en een breed netwerk hebben, is bevorderend voor het vertrouwen en het proces. Zo werd de voorzitter van de begeleidingsgroep met lokale actoren één van de drijvende krachten gedurende het hele proces van het ecoduct De Warande. Bij ecoduct De Munt werd het vertrouwen van de lokale bevolking gewonnen door samen te werken met lokale actoren, zoals het gemeentebestuur van Wuustwezel en het Regionaal Landschap De Voorkempen. Daarnaast speelde de schepen van Wuustwezel, verantwoordelijk voor landbouw, een belangrijke rol bij het persoonlijk betrekken van landbouwers. Deze partners hadden kennis van de lokale situatie, politiek en gevoeligheden.

Uit de resultaten blijkt dat er ook een aantal individuen het proces actief tegenwerken. Deze individuen doen dat in sommige gevallen omdat het ecoduct hun eigen persoonlijke agenda schaadt. In andere gevallen is een persoonlijk oordeel over het nut of de kostenefficiëntie van ecoducten genoeg reden om tegen te werken.

3.4.6. Projectteam

Het projectteam speelt een essentiële rol om het proces in goede banen te leiden. De overtuiging van de noodzaak aan ontsnippering, inzet, enthousiasme en samenwerking zijn belangrijke factoren om het project te verwezenlijken. Het proces van ecoduct De Munt is een voorbeeld van het belang van een gemotiveerd projectteam dat zich sterk engageert. In dit geval werd de bouw van het ecoduct opgelegd via de stedenbouwkundige vergunning van een spoorlijn. Zowel de bouwheer als het ingenieurbureau stonden zelf niet achter het project, wat het proces zeer sterk negatief beïnvloedde in verschillende fases (o.a. tijdens voorbereidende planning, ontwerp, financiering, vergunningen, enz.). De gemotiveerde inzet van het projectteam, waarbij veel aan vertrouwen is gewerkt met verschillende actoren, heeft het proces na veel weerstand succesvol kunnen afronden.

3.4.7. Na-traject

Actoren van het ecoduct Kempengrens gaven tijdens de interviews aan dat ook een na-traject gewenst is. Dit zou het huidig functioneren van het ecoduct en de relaties tussen de betrokkenen kunnen bevorderen. Er werd gesuggereerd om een (half)jaarlijkse bijeenkomst te organiseren. Ontwikkelingen omtrent het ecoduct kunnen dan besproken worden, alsook de problemen/uitdagingen bij het ecoduct, en de effecten die omwonenden van het ecoduct ondervinden. Hierbij kan ook bekeken worden hoe omwonenden kunnen bijdragen. Het na-traject dat bij ecoduct De Warande werd ontwikkeld, wordt dan ook positief beoordeeld.

4 Discussie & aanbevelingen

Uit de workshop en de interviews is veel informatie naar voren gekomen over het realiseren van ecoducten. De gekozen onderzoeksmethodes gaven een dieper inzicht in de betrokken actoren, in hun ervaringen en in de knel- en keerpunten in het realisatieproces. De resultaten bevestigden nogmaals dat het realiseren van een ecoduct een complex en langdurig proces is waarbij een verscheidenheid van actoren met uiteenlopende belangen betrokken is. Door de verschillende belangen kan er weerstand ontstaan tegen het dossier. Deze weerstand maakt het proces niet alleen complexer, maar kan ook een negatieve impact hebben op het eindresultaat, bv. doordat men compromissen sluit die mogelijk verder van het oorspronkelijke doel verwijderd zijn. Compromissen kunnen echter er ook voor zorgen dat een ecoduct multifunctioneler opgezet wordt.

Door de complexiteit van dergelijke processen is het bijna onmogelijk om onvoorziene situaties volledig uit te sluiten. De aanbevelingen richten zich erop om het risico op dergelijke onvoorziene situaties te verlagen zodat het proces minimale weerstand opwekt, een breed draagvlak opbouwt, efficiënt verloopt en bijdraagt aan een maatschappelijk relevant eindresultaat. Om dit te bereiken staat het versterken en behouden van het draagvlak centraal. Het gevoerde proces heeft een grote invloed op de houding van de actoren en daarmee ook op het algehele draagvlak. Het projectteam speelt hier een belangrijke rol via het procesontwerp en uitvoering.

De 3 casestudies hebben het belang getoond van een gemotiveerd projectteam om het proces in goede banen te leiden. Het is noodzakelijk om een projectteam te hebben dat zich sterk engageert, dat de visie kan omzetten naar de praktijk en dat het proces met zorg opvolgt en een succesvolle afwerking garandeert.

Specifiek, de aanbevelingen zullen zich richten op aanvullende acties die het projectteam kan ondernemen om het realisatieproces in goede banen te leiden. De interactie tussen de houding van de actoren (het draagvlak), het realisatieproces, het projectteam, en hoe die elkaar beïnvloeden is het middelpunt van de aanbevelingen (figuur 8). Om deze relaties te versterken sturen de aanbevelingen meer richting co-creatie samen met actoren. De aanbevelingen zijn opgesplitst in chronologische volgorde:

- **een contextanalyse:** vooraf extra inzichten bekomen over de socio-economische context waarin het ecoduct gerealiseerd gaat worden en inzichten aanlevert voor een geschikt procesontwerp,
- **ontwerp en uitvoering van het proces:** aanbevelingen omtrent het vergroten van een participatieve ruimte, opbouwen van een ondersteunend netwerk en goede proces praktijken.
- **evaluatie en na-traject:** het behouden van draagvlak na de realisatie van een ecoduct.

Bij de aanbevelingen is gebruik gemaakt van literatuur, zoals Sayer et al. (2013), die 10 principes suggereren om (concurrerende) sectoren in overeenstemming te brengen in een

landschapsaanpak (zie bijlage 3), en Turkelboom et al. (2017), een procesfiche over participatieve ruimtelijke visievorming met ecosysteemdiensten (bijlage 4).

Figuur 8. Draagvlak-proces-projectteam diagram met het projectteam uitgelicht (oranje)

4.1 Contextanalyse

Uit het onderzoek bleek dat de initiële houdingen van actoren het realisatieproces sterk kunnen beïnvloeden. Zo kunnen relaties tussen actoren reeds positief of negatief beïnvloed zijn door ervaringen met processen en projecten in het verleden, welke een invloed zullen hebben op het nieuwe proces. Vervolgens heeft de gepercipieerde toekomstige impact op de werk- en leefsituatie van lokale belanghebbenden een invloed op de initiële houding. Tenslotte kan het wel of niet hebben van een groen gedachtegoed bij actoren met veel invloed (bv. politieke en bestuurlijke actoren) sterk bepalend zijn voor het wel of niet ondersteunen van het dossier. De initiële houding van actoren kan men, als projectcoördinator, vooraf niet veranderen, maar het is wel belangrijk om zich hier bewust van te zijn en dit aspect mee te nemen in het procesontwerp. Gezien de lange duur van de realisatie van ecoducten, is het een goede investering om voldoende tijd in een contextanalyse te stoppen.

Een actor-analyse (ofwel stakeholderanalyse) identificeert welke organisaties, groepen, individuen, etc. een invloed hebben op het te realiseren ecoduct en/of beïnvloed worden door de komst van het ecoduct. Na de identificatie kunnen de actoren gerangschikt worden aan de

hand van kenmerken die relevant zijn voor het ontwerp of het realisatieproces (bv. invloed, interesse, kennis, impact, etc.). Bovendien kunnen ook netwerken van actoren in kaart worden gebracht. Deze kennis en categorisering geeft diepere inzichten over de actoren zodat ingeschat kan worden in welke mate en wanneer bepaalde actoren betrokken zouden moeten worden in het proces. Voor het verzamelen van de benodigde informatie kunnen het best personen met een “helikopterzicht” op het gebied in kwestie geïnterviewd worden. Daarnaast wordt aangeraden om de lijst van relevante actoren up-to-date te houden, zodat bij veranderingen van context nieuwe actoren alsnog geïdentificeerd en betrokken kunnen worden bij het proces.

Vervolgens kan een perceptie-onderzoek diepere inzichten geven over hoe bepaalde actoren tegenover een nieuw ecoduct staan. Actoren, met uiteenlopende achtergronden en interesses, hebben meestal verschillende verwachtingen, verschillende ideeën over wat problematisch is, en verschillende ideeën over mogelijke oplossingen. Het begrijpen van die percepties kan erg behulpzaam zijn voor het vinden van oplossingen later in het proces. Hierdoor kan beter ingespeeld worden op – en rekening gehouden met – de gevoeligheden die in een gebied bestaan.

Op basis van een contextanalyse kan op voorhand een adaptieve strategie ontwikkeld worden om actoren gericht te betrekken bij het proces (zie volgende sectie).

4.2 Ontwerp en uitvoering van het proces

In het onderzoek werden verschillende aspecten geïdentificeerd die van invloed zijn op de houding van de actoren tijdens het proces. Door rekening te houden met deze aspecten kan het draagvlak behouden en verder versterkt worden:

Participatieve ruimte vergroten

- **Mate van betrokkenheid van actoren.** In de casestudies zagen we dat wanneer actoren als volwaardige partner betrokken werden, dit een positieve invloed had op het draagvlak, en wanneer niet voldoende betrokken tot een kritische houding of weerstand leidde. Niet elke actor hoeft op dezelfde manier betrokken te worden; voor de één is informeren in een latere fase in het proces voldoende waarbij een andere actor graag meebeslist in een vroeg stadium van het proces. Een participatieladder kan ondersteuning bieden bij het beslissen over welke mate actoren best betrokken worden (zie box 1). Dit kan ook veranderen in de verschillende stappen van het proces.
- **Ontwikkelen van gedragen doelstellingen en medezeggenschap.** Het werkt bevorderend als er in het procesontwerp ruimte is voor het participatief ontwikkelen van gedragen doelstellingen in samenwerking met een aantal regionale en lokale sleutelactoren. Hierdoor kan vanaf een vroeg stadium rekening gehouden worden met wensen en noden van sectoren en lokale actoren in het ontwerp en realisatie van het ecoduct (zie ook maatschappelijke meerwaarde). Actoren beschikken graag over de mogelijkheid om zeggenschap te hebben over hun eigen werk- of leefgebied. Wanneer actoren het gevoel hebben dat ze actief hebben kunnen participeren en bijdragen in het proces, dan is dat bevorderlijk voor het draagvlak en vergemakkelijkt dit het vinden van een consensus. Wanneer er duidelijke afspraken zijn gemaakt en de neuzen

in dezelfde richting staan, verhoogt dat ook de efficiëntie en kwaliteit van het verdere proces.

- **Ecologische en/of maatschappelijke meerwaarde creëren** voor de betrokken partijen, of op zijn minst geen (of zo weinig mogelijk) negatieve impact veroorzaken. Wanneer een ecoduct ook een (maatschappelijke) meerwaarde heeft leidt dat dikwijls tot extra steun en draagvlak bij lokale actoren.

Box 1. Participatieladder, aangepast van Lancksweerd, 2009.

1. Informeren

Actoren worden op de hoogte gehouden, maar leveren geen input bij het realisatieproces.

2. Raadplegen

Actoren zijn gesprekspartner bij het realisatieproces waarbij ervaringen, meningen en nieuwe ideeën worden geïnventariseerd voor het verkrijgen van inzichten op de wereld van de actoren. Het projectteam verbindt zich per definitie niet aan de suggesties van de actoren.

3. Adviseren

Actoren krijgen de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren. Deze inbreng speelt een volwaardige rol bij het realisatieproces. Het projectteam verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken.

4. Coproduceren

Het projectteam en actoren inventariseren samen de situatie, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. Het projectteam verbindt zich in principe aan de oplossingen, na toetsing aan de vooraf gestelde randvoorwaarden.

5. (Mede)beslissen

Het projectteam laat het realisatieproces en de besluitvorming van een ecoduct over aan actoren, waarbij het projectteam een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan de vooraf gestelde randvoorwaarden.

Ondersteunend netwerk opbouwen

- **Samenwerking met brugorganisaties**, die kennis van de lokale situatie hebben en een breed lokaal netwerk hebben. Op lokaal niveau zien wij de gemeente(n) als een cruciale actor, zij kennen de lokale context en gevoeligheden van het gebied en hebben een breed lokaal netwerk, wat later in het proces aangesproken kan worden. Daarnaast kunnen o.a. het Regionaal Landschap en een lokale vertegenwoordiger van

de regionale afdeling van de VLM ook goede brugorganisaties zijn vanwege hun netwerk en lokale kennis.

- **Wisselwerking tussen administraties.** Goede relaties met regionaal politiek en administratief niveau vergemakkelijken het verkrijgen van de nodige steun. Politieke samenwerking tussen de betrokken departementen is belangrijk om groen licht te krijgen en om de juiste handtekeningen voor de benodigde vergunningen te krijgen. Een gestroomlijnde samenwerking tussen de administraties is belangrijk om het opgestelde plan te realiseren zonder veel vertraging op te lopen.
- **Opbouwen van vertrouwensrelaties,** zeker bij actoren waarvoor het dossier gevoelig ligt, om conflicten tijdig te detecteren, te voorkomen of op te lossen wanneer ze zich voordoen.

Toepassen van goede procespraktijken

- **Tijdig betrekken van actoren.** Naast de mate van betrokkenheid (zie hierboven) is ook de timing waarop actoren betrokken worden in het proces van invloed op hun houding. In de casestudies zagen we dat wanneer actoren naar hun gevoel te laat betrokken werden, dat dit soms resulteerde in een kritische houding tegenover het proces of het ecoduct. Bij de strategie voor het betrekken van actoren is de timing een belangrijk gegeven.
- **Stimuleren van sociaal leren⁶.** Groepsdiscussies en het samenbrengen van verschillende soorten kennis zetten aan tot sociaal leren. Hierdoor krijgen participerende actoren nieuwe inzichten in de noden en achterliggende motivaties van andere actoren, wat het wederzijds begrip kan vergroten en wat ook helpt bij het opbouwen van vertrouwen. Wanneer kennis van een divers scala van actoren, inclusief lokale actoren, samenkomt kan dit leiden tot het genereren van nieuwe kennis. Dit draagt bij aan een beter geïnformeerde en onderhandelde besluitvorming. Een contextanalyse kan al eerste inzichten geven wat voor type kennis de te betrekken actoren hebben.
- Het is belangrijk om **open, transparant en duidelijk te communiceren** over de gedachtegang achter het ecoduct, de ecologische en maatschappelijke meerwaarde, de genomen beslissingen, de participatieve ruimte en de (potentiele) impact van het ecoduct.
- **Toepassen van een adaptief procesontwerp.** Door regelmatig met de actoren te reflecteren over het proces kan dit op basis van nieuwe inzichten tijdig worden bijgestuurd.

4.3 Evaluatie en na-traject

Er wordt aangeraden om na afloop het proces ook samen met de actoren te evalueren om op die manier successen en feedback mee te kunnen nemen naar een volgend traject. Succesverhalen kunnen gebruikt worden als voorbeeld van een gedragen realisatie voor soortgelijke projecten in de toekomst.

⁶ Met sociaal leren wordt bedoeld: deelnemers leren van elkaar en komen tot nieuwe inzichten door met elkaar in interactie te gaan.

Uit de analyse blijkt dat er een wens is bij een aantal actoren om meer betrokkenheid te worden in het na-traject. Zo'n na-traject is gewenst om het functioneren te monitoren (het monitoren van ecoducten wordt al uitvoerig gedaan) en om het draagvlak te behouden voor het opgeleverde ecoduct. In het na-traject kunnen de actoren ontwikkelingen en eventuele problemen omtrent het ecoduct besproken worden of er kan ook bekeken worden of sommige actoren nog een bepaalde rol kunnen spelen.

Referenties

Brandjes, G. J., D. Emond, K. D. v. Straalen & B. Achterkamp (2015). Monitoring ecoduct De Munt, Wuustwezel (België) Tussenrapportage meetjaar 2014 (T3). Culemborg, Bureau Waardenburg bv

Durham, E., H. Baker, M. Smith, E. Moore and V. Morgan (2014). The BiodivERSA Stakeholder Engagement Handbook. Paris, France, BiodivERSA.

European Environment Agency (2011). Landscape fragmentation in Europe. EEA Report. Copenhagen, Denmark, European Environment Agency. **No 2**.

Everaert, J. and J. Peymen (2011). Indicator inzake ontsnippering van transportwegen in Vlaanderen. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2011. Brussels, Belgium, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek.

Green, J. and N. Thorogood (2009). Qualitative Methods for Health Research. London, United Kingdom, SAGE Publications Ltd.

Lambrechts, J., K. Boers, G. Keulemans, M. Jacobs, L. Moens, M. Renders & W. Willems (2013). Monitoring ecoduct 'De Warande' over de N25 in het Meerdaalwoud (Bierbeek) Rapport Natuurpunt Studie. Mechelen, Natuurpunt & Vlaamse overheid, departement Leefmilieu, Natuur en Energie, afdeling Milieu-integratie en -subsidieën, Dienst Milieu-integratie Economie en Infrastructuur.

Lambrechts, J., K. Boers, S. Feys, M. Jacobs, W. Machiels, W. & A. Lefevre (2017). Monitoring van het ecoduct Kempengrens over de E34 in Mol (T2). Natuurpunt Studie i.o.v. Vlaamse Overheid, LNE, Dienst Milieu-integratie Economie en Infrastructuur. Rapport Natuurpunt Studie 2017/1, Mechelen, Natuurpunt.

Landswaerder, E. (2009). Handboek burgerparticipatie: een juridische verkenning toegespitst op het lokale bestuursniveau, met verdere beschouwingen over de ontwikkelingsmogelijkheden van onze democratie. Brugge, Belgium, Die Keure.

Sayer, J., T. Sunderland, J. Ghazoul, J. L. Pfund, D. Sheil, E. Meijaard, M. Venter, A. K. Boedhihartono, M. Day, C. Garcia, C. v. Oosten & L. E. Buck (2013). "Ten principles for a landscape approach to reconciling agriculture, conservation, and other competing land uses." PNAS **110**(21): 8349-8356.

Turkelboom, F., Leone, M., Verheyden, W., Ulenaers, P., Baró, F., Langemeyer, J., García-Llorente, M., Dick, J., Barton, D., Stange, E., Zulian, G., Yli-Pelkonen, V., Martinez Pastur, G. & Peri, P. (2017). Participatieve Ruimtelijke Visievorming Met Ecosysteemdiensten, beleidsbrief, Brussels, Belgium, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek.

Bijlage 1: Draaiboek workshop

Draaiboek Workshop 4 december 2015: Inventarisatie van leerpunten bij de realisatie van ecoducten

1/12/2015

Context

Op vraag van het departement Leefmilieu Natuur en Energie (LNE) werkt het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) aan een project waarbij de kennislacunes in het ontsnipperingsbeleid in Vlaanderen in kaart worden gebracht. De bedoeling is dat dit leidt tot een meer gedragen ontsnipperingsbeleid.

In eerste instantie zullen daarbij een aantal concrete vraagstukken geïdentificeerd worden waarbij vertrokken wordt vanuit reële bevindingen uit de praktijk. Een opvallende vaststelling is dat ontsnipperingsmaatregelen geregeld in vraag worden gesteld. Vermits ontsnippering in Vlaanderen vooral zichtbaar is door een aantal grote projecten zoals ecoducten, komen vooral deze maatregelen onder vuur. Vaak spelen hierbij heel uiteenlopende belangen en interesses die rechtsreeks of onrechtstreeks het succes en/of de eventuele tegenstand van het project bepalen.

Vlaanderen telt intussen een aantal ecoducten, elk met hun eigen achtergrondverhaal wat betreft aanpak, impact, problemen, maar ook uitdagingen. Daarbij zijn diverse ervaringen opgedaan in het hele traject om tot de realisatie van een ecoduct te komen, maar ook om een al dan niet breed draagvlak te verkrijgen.

We willen leren van deze praktijkervaringen om tot een betere strategie te komen bij het opstarten van nieuwe ontsnipperingsinitiatieven. Daarvoor zal het team Milieu-integratie Infrastructuur van het departement LNE samen met het INBO een workshop organiseren waarbij 3 ecoducten, elk met een specifieke geschiedenis, onder de loep worden genomen. Er is gekozen voor het ecoduct De Warande (N25), het ecoduct De Munt (E19) en het ecoduct Kempengrens (E34). Voor elk van deze gevalstudies zal er een inventarisatie gemaakt worden van de verschillende belanghebbenden en hun aandeel in dat hele proces. In een volgende stap zullen we hieruit een aantal generieke leerpunten uit destilleren. De bedoeling is om bij volgende of nog lopende ontsnipperingprojecten van deze leerpunten gebruik te maken om de kans op slagen te optimaliseren.

Doel Workshop 1

Leren van de sociale dynamiek van 3 praktijkervaringen om tot een betere strategie te komen bij het opstarten van nieuwe ontsnipperingsinitiatieven.

Agenda + taakverdeling

Dag: 4 december 2015

Timing: 9:30-14:00

Locatie: Vrieselhof

GROEPSWERK

Rolverdeling

Praktijkvoorbeelden	Facilitator	Verslag
Ecoduct De Warande (N25)	Michael Leone	Lien van Besien
Ecoduct De Munt (E19)	Francis Turkelboom	Luc Janssens
Ecoduct Kempengrens (E34)	Wim Verheyden	Katja Claus

Stap 1: Stakeholder analyse: Attitude-invloed matrix

- Identificatie van voornaamste stakeholders die van belang waren voor het tot stand komen van het ecoduct (positief of negatief).
- Stakeholders sorteren volgens attitude as (definitie van as + voorbeelden).
 - o Generieke vraag: Waarom plaatsen jullie deze stakeholder hier?
 - o Specifieke vragen (indien nog niet in generieke vraag behandelt):
 - Wat waren de voornaamste argumenten van deze stakeholder in relatie tot het ecoduct?
 - Waren er specifieke belangen van de stakeholders die hun attitude verklaren?
 - Had deze een duidelijke visie van de baat/baten (=ESD+) en/of nadelen (=disservices) van het ecoduct?
- Stakeholders sorteren volgens invloed as (definitie van as + voorbeelden)..
- Validatie van de 4 kwadranten
- Relaties tussen stakeholders:
 - o Waren er allianties tussen bepaalde stakeholders i.v.m. het ecoduct -> omcirkelen.
 - o Waren er (open) conflicten tussen stakeholders i.v.m. het ecoduct? -> tegenstelde pijlen.
- Samenvatting van de belangrijkste functies door de verslaggever (en vragen voor aanvullingen).

Stap 2: Procesanalyse

- Timeline van ecoduct (x = tijd as, y = voortgang/progressie): Voorzet door iemand die het project van begin tot einde heeft meegemaakt.
- Identificatie van knikpunten + verklarende factoren (bijv. rol stakeholders, processen, argumenten, wettelijke context,...): Pijl + post-it.

Stap 3: Samenvatting van 5 belangrijkste sturende factoren die implementatie beïnvloed hebben

- Oplijsten van 5 meest belangrijke verklarende factoren: Stemmen via stickers op processtappen of stakeholders.
- Reflectie over belang van deze factoren voor toekomstige ecoducten.

Bijlage 2: Interview guidelines

Interview met belanghebbenden “ecoducten De Munt en Kempengrens”

Open interview met één persoon in op een vertrouwde plaats van de bevroagde (keuken, bureau ...)

1. **Inleiding:** Kort het project voorstellen

2. **Open vraag**

Hoe heeft u het proces van de realisatie van de ecoduct ervaren.

Of : Kunt u me vertellen hoe

Antwoord krijgen op vragen

Wat was u betrokkenheid.

Welke rol heeft u gehad in het proces?

Hoe kan het proces verbeterd worden?

Hoe hebben de andere partners dit ervaren?

Hoe liep de samenwerking tussen de verschillende partners?

(Wanneer stakeholder van negatieve naar positieve houding is veranderd) Wat heeft u van mening/houding tegenover het ecoduct doen veranderen?

3. **Verdiepingsvragen**

Als u terugkijkt naar het hele verloop van de realisatie van de ecoduct en men wil hieruit leren voor het bouwen van een volgende ecoduct wat raadt u aan zodat het proces vlotter kan verlopen?

(Vragen naar eigen leerpunten)

4. **Vergelijkende vragen**

De interviewer stelt de leerpunten (1) voor die uit het onderzoek naar voor kwamen.

En vraag de bevroagde of hij hiermee akkoord kan gaan en waarom wel/niet.
(Argumenten verzamelen)

(1) Zaken die men uit het project geleerd heeft en waar men in een volgend project aandacht wil aan geven.

1. Al in de beginfase is het belangrijk om een goed ecologisch en maatschappelijk onderbouwd verhaal te hebben, door:

- (Structuur-) visie ontwikkeling. Het werkt bevorderend als hierbij duidelijke en gedeelde/gedragen doelstellingen worden geformuleerd m.b.t. het ecoduct waarbij ook rekening gehouden wordt met noden van sectoren en lokale actoren (zie ook draagvlak).
 - Ondersteund door (wetenschappelijke) studies.
2. “Doeners” die visie omzetten naar praktijk. Een gemotiveerd projectteam met een groep uiteenlopende individuen (karakter, aanpak, achtergrond) dat zich sterk engageert om het project te verwezenlijken. Hierbij kunnen verschillende kwaliteiten van pas komen zoals:
 - sterke allianties kunnen smeden,
 - op stilstaande momenten een voortgang kunnen forceren,
 - opvolgen van taken en partners,
 - verzorgen/garanderen van afwerking.
 3. Draagvlak creëren. Het is essentieel om belanghebbenden te betrekken vanaf het begin (zoals bij het creëren van (een aantal) gedeelde doelstellingen) om een brede steun te krijgen voor het ecoduct. Wanneer bepaalde belanghebbende zich niet op een gelijke manier behandeld voelt, kan dat leiden tot weerstand. Weerstand maakt het proces niet alleen gecompliceerder, maar kan ook een negatieve impact hebben op het eindresultaat (bijv. dat er door de weerstand ergens een nadelige compromis (in vergelijking met het originele doel) gemaakt moest worden). Draagvlak creëren kan op verschillende niveaus:
 - Ex-ante een stakeholderanalyse uitvoeren om in te schatten welke (lokale) stakeholders betrokken moeten worden bij het proces.
 - Rekening houden met noden van sectoren en lokale actoren in het design en implementatie van het ecoduct
 - Vertrouwensrelatie opbouwen tussen essentiële stakeholders. Vertrouwen tussen stakeholders vermindert de kans op conflicten en kan helpen om conflicten op te lossen.
 - Het vergaren van politieke steun voor het project, zodat de lichten gemakkelijker op groen gaan.
 - Het smeden van samenwerkingsverbanden waarbij verschillende sectoren vertegenwoordigd zijn.
 - Tijdig verstrekken van informatie aan (lokale) stakeholders.
 4. Een goed na-traject om draagvlak te behouden voor het opgeleverde ecoduct. Succesverhalen kunnen gebruikt worden voor het beargumenteren van een soortgelijk project in de toekomst.

Bijlage 3: Tien principes voor een landschapsaanpak

Hieronder staan de 10 principes voor een landschapsaanpak, om landbouw, natuurbescherming en ander concurrerend landgebruik in overeenstemming te brengen, van Sayer et al. (2013) kort en bondig beschreven. Deze principes kunnen inspiratie bieden voor het procesontwerp bij het realiseren van een ecoduct. Voor uitgebreidere informatie verwijzen wij naar het originele artikel.

1. **Continue leerproces en aangepaste/adaptieve strategie.** Complexe processen hebben potentie voor (onaangename) verrassingen. Elke verrassing is een mogelijkheid om te leren, wat leidt naar nieuwe inzichten. Deze kunnen de basis vormen om een strategie te herzien.
2. **Gemeenschappelijke ingangspunt.** Oplossingen zouden gebouwd moeten worden op gedeelde en onderhandelde processen gebaseerd op vertrouwen. Vertrouwen ontstaat wanneer er gedeelde doelen en waardes zijn. Echter, actoren hebben verschillende waardes, overtuigingen en doelen. Totaal gedeelde doelen is onwaarschijnlijk of te duur om te realiseren. Door simpele korte termijn doelen te identificeren kan men vertrouwen opbouwen in het begin, is er een basis om actoren samen te laten werken en het leerproces op te starten. Vanuit het opgebouwde vertrouwen kunnen andere kwesties aangepakt worden.
3. **Meerdere schalen.** Resultaten uit ieder schaalniveau zijn beïnvloed/gevormd door processen op andere schalen. Een bewustzijn van hoe processen op hoger of lager niveau verlopen kan helpen de lokale interventies te verbeteren, beleid op hoger niveau en governance te informeren, en helpt agentschappen tussen elkaar te coördineren.
4. **Multifunctioneel.** Landschaps(componenten) hebben meerdere gebruiken en functies, elk gewaardeerd op een andere manier door de actoren. Er bestaan trade-offs tussen verschillende gebruiken en die zouden tot overeenstemming moeten worden gebracht.
5. **Meerdere actoren.** Het niet betrekken van actoren op een gelijkwaardige manier bij de besluitvorming zal leiden tot suboptimale, en soms onethische, resultaten. Alle actoren zouden erkend moeten worden, alhoewel alleen een relevant deel betrokken moet worden voor efficiënte onderhandelde uitkomsten. Uitkomsten zouden een eerlijke distributie van baten en lasten moeten hebben.
6. **Onderhandelde en transparante logica voor verandering.** Transparantie is de basis voor vertrouwen. Transparantie wordt bereikt door een wederzijds begrip voor een onderhandelde proces voor verandering en wordt geholpen door goede governance structuren. Hiervoor is de overtuiging nodig dat gedeelde doelen haalbaar zijn en consensus mogelijk is.
7. **Toelichting van rechten en verantwoordelijkheden.** Regels over toegang tot land en natuurlijke hulpbronnen zijn van invloed op sociale relaties en landschapsgebruik. Deze regels moet duidelijk zijn voor goed beheer. De rechten en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren moeten duidelijk zijn, en geaccepteerd worden, door alle actoren.

8. **Participatief en gebruiksvriendelijke monitoring.** Wanneer actoren overeenkomen over gewenste acties en uitkomsten, dan delen zij ook een interesse in (het beoordelen van) de voortuitgang. Alle actoren zouden de mogelijkheid moeten hebben om informatie, die zij nodig vinden om een mening te vormen over de voortuitgang, uitdagingen, etc., te genereren, verzamelen en integreren.
9. **Veerkracht.** Verstoringen treffen alle landschappen en hun ecologische en sociale structuren. Het behouden en versterken van veerkracht, de capaciteit om bedreigingen te vermijden, doen afbuigen of absorberen en te boven komen, is essentieel voor het behouden van processen en baten op lange termijn. Veerkracht kan worden verhoogd door het actief erkennen van bedreigingen en zwaktes. Er zouden acties ondernomen moeten worden die bedreigingen aankaarten en de capaciteit versterkt om te reageren, weerstand te bieden en het boven komen na een verstoring.
10. **Versterkte capaciteit van actoren.** Effectieve participatie stelt soms hoge eisen aan actoren. Complexe processen in multifunctionele landschappen vereisen competente en effectieve vertegenwoordiging en instituties die zich kunnen engageren voor de kwesties die tijdens het proces ter sprake komen. Het sociale leerproces van een landschapsaanpak is een manier waarbij actoren hun capaciteit om gezamenlijk te oordelen en te reageren kunnen versterken.

Bijlage 4: Participatieve ruimtelijke visievorming met ecosysteemdiensten

Zie volgende pagina.

NOTA: PARTICIPATIEVE RUIMTELIJKE VISIEVORMING MET ECOSYSTEEDIENSTEN

KERNBOODSCHAP

Participatieve planningsprocessen opgestart vanuit ecosysteemdiensten (ESD) kunnen het **lokale besluitvormingsproces versterken**. Deze werkwijze helpt nl. deelnemers om de relatie tussen de maatschappij en haar omgeving beter te begrijpen, ze brengt de verschillende noden en standpunten dicht bij elkaar, levert nieuwe kennis op, verhoogt de transparantie van de besluitvorming, en helpt beter omgaan met conflicterend medegebruik. Wanneer deze aanpak op de juiste manier wordt uitgevoerd, zullen de resulterende plannen leiden tot een breder draagvlak, een grotere kans op uitvoering, en tijdswinst op langere termijn. Implementatie van deze plannen verhoogt de kans op een duurzaam resultaat en verhoogd maatschappelijk welzijn.

Hoe kan je de kansen op succes verhogen?

- Betrek alle relevante actoren zo vroeg mogelijk in het planningsproces.
- Maak gebruik van een neutrale brugorganisatie met sterke facilitator-vaardigheden.
- Investeer in en mobiliseer ecosysteemdienstenkennis die gemakkelijk inzetbaar en communiceerbaar is bij een groepsoverleg.
- Ontwikkel positieve stimulansen voor overheidsinstanties en actoren om een gezamenlijk gedragen lokaal plan/visie te ontwikkelen.
- Hervorm overheidsstructuren en -instrumenten die geïntegreerde regionale ontwikkeling tegenwerken of niet-gewenste neveneffecten hebben.

RUIMTELIJKE PLANNING OP LOKAAL NIVEAU: EEN UITDAGEND PROCES

Wat hebben een gemeentelijk structuurplan, plattelandsontwikkelingsplan, waterbeleidsplan en natuurinrichtingsplan met elkaar gemeen? In al deze plannen wordt getracht om de behoeften van uiteenlopende actoren te verzoenen, waarbij ook rekening moet gehouden worden met de biofysische mogelijkheden van het gebied. Het pad naar een breed gedragen visie of plan kan echter lang zijn en vol met hindernissen. Zo kan het bv. gebeuren dat lokale actoren zich enkel interesseren in hun eigen noden, of dat ze voortijdig afhaken omdat eerdere participatieve processen geen duidelijke resultaten

hebben opgeleverd. Ook kan het gebeuren dat de uitvoering van beleidsdoelstellingen van de ene sector impact heeft op de doelstellingen van andere sectoren. Zulke situaties kunnen de ontwikkeling van nieuwe plannen ernstig vertragen, of kunnen zelfs leiden tot ongewenste gevolgen op lokaal niveau. Hierdoor kan het gebeuren dat lokale actoren het vertrouwen verliezen ten aanzien van planningsprocessen en overheidsinstanties. Dergelijke situaties komen vrij vaak voor en worden meestal veroorzaakt door de institutionele versnippering, beperkte lokale capaciteit om complexe processen te begeleiden, en/of conflicterend landgebruik.

PARTICIPATIEVE PLANNING MET BEHULP VAN ECOSYSTEEDIENSTEN (ESD) ALS ALTERNATIEVE AANPAK

Inzichten van Vlaamse en internationale casussen geven aan dat participatieve planning in combinatie met een ESD-benadering een veelbelovende aanpak vormt om een aantal van de bovenstaande problemen te voorkomen. Het **doel** van participatief plannen met ESD is om een visie of plan voor een specifiek gebied te ontwikkelen dat ondersteund wordt door een breed draagvlak, waarbij rekening wordt gehouden met zowel lokale behoeften als met sectorale doelstellingen, dat uiteindelijk leidt tot brede maatschappelijke voordelen en versterking van ecosystemen. Er zijn **verschillende situaties** waarin participatieve planning of visieontwikkeling met ESD een belangrijke bijdrage kan leveren:

1. Situaties waarin **multifunctionele landschappen** gewenst zijn die tegemoet komen aan verschillende behoeften (in tegenstelling tot monofunctioneel gebruik). Hier moeten alle ESD die relevant zijn voor diverse actoren in overweging genomen worden om potentiële win-wins te identificeren. Ook wanneer win-wins niet mogelijk zijn, kan de ESD-aanpak bijdragen om bestaande conflicten beter te begrijpen en negatieve effecten te minimaliseren.
2. Situaties waarin een betere **overeenstemming tussen vraag en aanbod** van bepaalde ESD noodzakelijk is. Dit kan gerealiseerd worden door het verhogen van het aanbod of de toegang tot bepaalde ESD (bv. uitbreiding van stedelijke groen, of het toegankelijker maken van

groene ruimten), en/of door het verminderen van de vraag naar bepaalde diensten (bv. minder watervervuiling verlaagt de vraag naar waterzuivering).

3. Situaties waarin een betere **afweging beoogd wordt tussen de lusten en de lasten** van een gewenste ESD. Actoren die verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van bepaalde ESD (bv. natuurbeheerders, melkveehouders) zijn vaak niet dezelfde actoren als diegenen die er gebruik van maken (bv. toeristen, stedelingen die beschermd zijn tegen overstromingen). Een ESD-analyse kan helpen om deze onevenwichtigheden te herstellen via de ontwikkeling van nieuwe beleidsinstrumenten (bv. toeristenbelasting, vergoedingen aan landbouwers voor wildschade).

4. **Toekomstige veranderingen:** Niet enkel de levering van ESD kan veranderen in de toekomst, maar ook de maatschappelijke voorkeuren kunnen veranderen. Wanneer de planning voornamelijk gebaseerd is op het huidige aanbod en vraag van ESD, dan kan dit leiden tot een 'lock-in', waardoor de capaciteiten voor ESD levering op de lange termijn kunnen bedreigd worden. Dit kan proactief aangepakt worden door een proces van adaptieve planning, waarbij rekening wordt gehouden met de toekomstige ESD-vraag en onderliggende ecosysteem processen.

5. Situaties waarbij meer **duurzame praktijken** vereist zijn. Door rekening te houden met de ecosysteemcapaciteit en onderliggende processen, kunnen nieuwe beheerpraktijken ontworpen worden (bv. biologische landbouw, natuurlijke waterzuivering, herinrichting van open mijnen).

Visie voor De Wijers (VLM): De Wijers is een gebied in Limburg met vele troeven, maar waar een geïntegreerde visie ontbrak. De Vlaamse Landmaatschappij werd gevraagd om met de betrokken partijen een masterplan voor De Wijers op te maken ('Uitdagingen voor De Wijers'). VLM gebruikte hiervoor het concept ESD als uitgangspunt voor een reeks participatieve workshops met een breed deelnemersveld. Dit resulteerde in een aantal krachtlijnen voor de toekomst van De Wijers.

Ruilverkavelingsproject De Cirkel (VLM): Het doel van dit project is om de natuurontwikkeling in het landbouwgebied duurzaam te maken en rekening te houden met de lokale noden. Door lokale bewoners te interviewen werd inzicht verworven over welke ESD als belangrijk worden ervaren. Dit leidde tot voorstellen om toegankelijkheid van het gebied te verhogen en de toeristische sector te betrekken.

VOORDELEN EN POTENTIËLE UITDAGINGEN

Vergeleken met sectoriële planning heeft participatieve planning met ESD een aantal **belangrijke voordelen**:

Impact op individueel niveau:	Bijdrage aan de kwaliteit van een visie/plan:
<ul style="list-style-type: none">• Verandering in houding en opinies.• Nieuwe inzichten over mens-natuur interacties (bv. het verband tussen landgebruik, ecosystemen, biodiversiteit en de bijdrage die zij leveren aan het menselijk welzijn).• Bewustwording over de voordelen van gemeenschappelijk plannen (bv. bereiken van extra baten door afspraken en acties op landschapsniveau; behoefte voor adaptieve strategieën voor duurzame ontwikkeling).	<ul style="list-style-type: none">• Identificatie van bezorgdheden die leven in het projectgebied, en helpt om te gaan met complexe maatschappelijke verwachtingen.• Verbreding van het gezichtsveld door alle relevante ESD van het landschap bespreekbaar te maken.• Identificatie van trade-offs en/of win-wins tussen verschillende vormen van landgebruik (binnen en buiten het projectgebied).
Groepsdynamiek:	Implementatie van visie/plan:
<ul style="list-style-type: none">• Positievare groepsdiscussies doordat het ESD-concept eerder oplossing-georiënteerd is.• Beter inzicht in de noden en achterliggende motivaties van andere actoren.• Sociaal leren door het samenbrengen van verschillende soorten kennis gedurende groepsdiscussies.• Stimulering van netwerken en het opbouwen van vertrouwen onder de deelnemers.• Bijdrage tot oplossen van conflicten.	<ul style="list-style-type: none">• Positievare groepsdiscussies doordat het ESD-concept eerder oplossing-georiënteerd is.• Beter inzicht in de noden en achterliggende motivaties van andere actoren.• Sociaal leren door het samenbrengen van verschillende soorten kennis gedurende groepsdiscussies.• Stimulering van netwerken en het opbouwen van vertrouwen onder de deelnemers.• Bijdrage tot oplossen van conflicten.

Potentiële uitdagingen met deze aanpak:

- **Verschillende interpretaties van het ESD concept:** Sommige actoren beschouwen ESD als een concept dat een 'groene agenda' promoot, terwijl anderen in groene sector bezorgd zijn dat de focus te sterk op economische waardering ligt, wat tot 'vermarkting' van natuur zou kunnen leiden. Anderen zijn dan weer bezorgd dat het te complex en te wetenschappelijk is. Deze bezorgdheden kunnen weggenomen worden door open te staan voor een breed spectrum aan waardes en noden bij de actoren.
- Wanneer de focus te veel ligt op lokale kwesties, kunnen **impacten buiten het projectgebied** vergeten of genegeerd worden (bv. impact van landgebruik op benedenstroomse landgebruikers). Daarom is het belangrijk om deze mee te nemen tijdens het planningsproces.
- Toekomstige veranderingen: Niet enkel de levering van ESD kan veranderen in de toekomst, maar ook de maatschappelijke voorkeuren kunnen

veranderen. Wanneer de planning voornamelijk gebaseerd is op het huidige aanbod en vraag van ESD, dan kan dit leiden tot een 'lock-in', waardoor de capaciteiten voor ESD levering op de lange termijn kunnen bedreigd worden. Dit kan proactief aangepakt worden door een proces van adaptieve planning, waarbij rekening wordt gehouden met de toekomstige ESD-vraag en onderliggende ecosysteem processen.

- **Implementatiekloof:** Ambitieuze visies en plannen hebben het risico 'in de lade' te blijven liggen als gevolg van bv. vaste procedures, sectoriële logica, juridische bezwaren, administratieve grenzen, of zwakke implementatiecapaciteit. Door de potentiële implementatiekloven te analyseren en aan te kaarten vooraleer het planningsproces van start gaat, kunnen veel ontgoochelingen vermeden worden.

LEERPUNTEN VANUIT DE PILOOTSTUDIES

Participatieve planning vanuit ESD kan op zeer verscheiden manieren gebeuren. Toch kunnen er een aantal algemene lessen getrokken worden uit ervaringen van het verleden:

- **Zorg voor de juiste uitgangssituatie:** Een duidelijke focus en mandaat zijn heel belangrijk bij de opstart van een planningsproces. Bovendien is het zinvol om op voorhand de specifieke planningsinstrumenten en het besluitvormingsproces waarin de ESD resultaten gebruikt gaan worden, vast te leggen. Verder is het ook belangrijk om alle relevante actoren van in het begin bij het proces te betrekken. Het helpt wanneer de actoren een zekere urgentie voelen en reeds vertrouwd zijn met participatieve planningsprocessen.
- **Ontwerp een 'op maat gemaakt' en flexibel participatief proces:** Deelname van een brugorganisatie met sterke facilitator-vaardigheden en een geschikt forum voor informele interactie verhogen de kansen op succes. Identificatie van de noden en interesses bij de actoren vormt een goede basis om een planningsproces op te starten. Om de vereiste transparantie te kunnen blijven garanderen, is het belangrijk om goed te documenteren hoe de beslissingen worden genomen.
- **Balans tussen maatschappelijke relevantie en duurzaamheid:** Door open te staan voor de verscheidenheid in waarden en noden die actoren hebben voor landschappen, natuur en ecosystemen, kun je zoveel mogelijk actoren aan boord houden. Anderzijds is het ook belangrijk om de duurzaamheid van de levering van ESD op de radar te houden.
- **Gebruik en communiceer de informatie over ESD op een flexibele manier:** Om aan specifieke kennisnoden tegemoet te komen, is het belangrijk om wel afgewogen keuze te maken tussen de vele wetenschappelijke ESD-instrumenten die ingezet kunnen worden. Het is van belang om de informatie over ESD aan te bieden in een aangepaste vorm, schaal en tijd, en transparant te communiceren over de sterktes en zwaktes van ESD informatie. Verder kan/moet het taalgebruik over ESD aangepast worden aan de lokale context (bv. mogelijke alternatieven voor ESD zijn bijvoorbeeld

natuurvoordelen, landschapsdiensten, maatschappelijke diensten..).

Referenties

- Demeyer R. (2014). Huidig en gewenst landschapsgebruik in De Cirkel: Een maatschappelijke bevraging. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2014 (5544946). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.
- Sander J. et al. (2015). Verkenning van ecosysteemdiensten in de Stiemerbeekvallei - Verslag van het voortraject met de stadsdiensten van Genk voor de ontwikkeling van het Stadspark Stiemerbeekvallei. INBO, Brussel.
- Ulenaers P. et al. (2014). Participatieve gebiedsvisieontwikkeling voor De Wijers via het ecosysteemdienstenconcept - Procesarchitectuur en procesevaluatie. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2014 (INBO.R.2014.2853501). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.

Lineair stadspark rond de Stiemerbeek (Stad Genk): De Stiemerbeek ligt in het midden van de stad Genk, maar is na jaren van verloedering gedegradeerd tot een gefragmenteerde en vaak vervuilde beek. Door haar ligging heeft deze beek het potentieel om een aantrekkelijk stadspark te worden. Gedurende een fietstocht met de stadsdiensten werden al de functies van de beek in kaart gebracht. In een daarop volgende workshop werden de ESD gerangschikt naar belangrijkheid, en werden de belangrijkste pijnpunten geïdentificeerd.

Overstromingsbekkens in de Maarkebeek (Provincie Oost-Vlaanderen): In het kader van overstromingsproblematiek van de Maarkebeek zullen er een aantal wachtbekkens gebouwd worden. Om de lokale impact voor landbouwers te beperken en om zoveel mogelijk maatschappelijk baten te genereren, heeft de provincie een serie participatieve workshops georganiseerd. Het ESD-kader werd gebruikt om samen met lokale actoren de multifunctionaliteit van de wachtbekkens en hun omgeving zoveel mogelijk te ontwikkelen.

Auteurs: Francis Turkelboom, Michael Leone, Wim Verheyden, Paula Ulenaers, Francesc Baró, Johannes Langemeyer, Marina García-Llorente, Jan Dick, Barton David, Erik Stange, Grazia Zulian, Vesa Yli-Pelkonen, Guillermo Martinez Pastur, Pablo Peri.