

#41 Draagvlak voor natuur

Maarten Hens¹

- **Er is nood aan een systematisch en geëxpliciteerd draagvlakbeleid voor natuur.**
- **Natuurprojecten waarin naast natuurdoelstellingen ook sociale en economische doelstellingen zijn geïntegreerd, bieden een grotere kans op meervoudige voordelen op lange termijn.**
- **Draagvlakverbreding, en bijhorende verbreding van het ‘natuurbeeld’, mag niet ten koste gaan van de aandacht voor bedreigde en kwetsbare natuur.**
- **Het voeren van een degelijk draagvlakbeleid vereist een wetenschappelijke en personele ondersteuning, en dient bijgevolg gepaard te gaan met investeringen in wetenschappelijk onderzoek en gespecialiseerd personeel.**

‘Draagvlak voor natuur’ is een complex concept. Zowel ‘draagvlak’ als ‘natuur’ zijn uitgesproken containerbegrippen, waar doorgaans slechts een impliciete invulling aan gegeven wordt (NARA 2001, [37]). Draagvlak kan worden gedefinieerd als een dynamisch geheel van waarden, overtuigingen en houdingen (de passieve dimensie) en gedragingen (de actieve dimensie) van verschillende direct of indirect betrokken individuen en groepen van personen omtrent een bepaald thema of beleid [97, 189]. Het is hiermee niet alleen een uitgesproken multidimensionaal concept, maar ook een dynamisch concept. Draagvlak is geen statisch gegeven. Ook natuur is een weinig afgelijnd begrip: verschillende maatschappelijke actoren hanteren verschillende natuurbeelden. Die natuurbeelden blijken niet altijd overeen te stemmen met de dominante natuurbeelden zoals gehanteerd in het natuurbeleid [37, 172].

Correct gebruik van het draagvlakconcept als basis voor afweging en besluitvorming in het natuurbeleid vereist bijgevolg het concreet duiden en definiëren van het begrip, in combinatie met een zorgvuldige bepaling van waar en hoe het beoogde draagvlak gezocht en bepaald dient te worden [266]. De Nederlandse Raad voor het Landelijk Gebied waarschuwt daarbij voor de valkuil dat de verbreding en veralgemening van het begrip ‘natuur’ kan leiden tot misvattingen over bedreigde, kwetsbare soorten en ecosystemen [266]. Bedreigde en kwetsbare natuurtypes zijn inderdaad niet noodzakelijk die natuurtypes waarvoor spontaan een maatschappelijk draagvlak bestaat [189].

In de twee meest recente NARA-edities is het draagvlak voor natuur expliciet aan bod gekomen. NARA 2001 bevatte een eerste situerende beschouwing over draagvlak en draagvlakaspecten van het natuurbeleid, besloten met een voorstel van mogelijke draagvlakindicatoren. In NARA 2003 werden een aantal van die indicatoren uitgewerkt en geanalyseerd. Opgedeeld volgens de categorieën ‘sociaal draagvlak’, ‘middenvelddraagvlak’, ‘ambtelijk draagvlak’ en ‘politiek draagvlak’ vormde de behandelde set indicatoren een maatstaf voor het maatschappelijke draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen.

Dit hoofdstuk rapporteert over recente resultaten en inzichten van zowel het draagvlakonderzoek in Vlaanderen als uit de praktijk van het Vlaamse natuurbeleid. Zowel de toestandsbeschrijving als de beleidsevaluatie zijn in belangrijke mate gebaseerd op de bevindingen van het recent afgeronde ‘Onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen’, een studie die in opdracht van AMINAL afdeling Natuur werd uitgevoerd.

¹ Instituut voor Natuurbehoud

01 Toestand

Het 'Onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen' omvatte twee deelopdrachten. De eerste betrof de ontwikkeling van een korf van indicatoren om het maatschappelijke draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen te kunnen meten [97]. De andere, complementaire deelopdracht, met als titel 'Ontwikkelen van een methodiek voor de evaluatie van beleid inzake maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen' [189], had als doel een analyse te maken van en een constructieve bijdrage te leveren aan het huidige en het te voeren draagvlakbeleid.

1.1 Draagvlakindicatoren

De Zitter et al. [97] ontwikkelden een set (korf) van 20 relatief eenvoudig meetbare, kwantitatieve indicatoren, verdeeld over vier draagvlakcategorieën (tabel 41.1). Samen geven ze een geïntegreerd beeld van het draagvlak voor natuur in Vlaanderen en wat daarbij bepalend is. De klemtoon ligt op het draagvlak voor natuur, eerder dan op het draagvlak voor natuurbeleid.

Een deel van de indicatoren uit de korf werd reeds besproken in NARA 2003. In principe had dit hoofdstuk een actualisering en verdere uitwerking moeten bevatten van deze en andere indicatoren. Het MINA-plan 3 (2003-2007) bevat onder de hoofding 'Kennis van natuurlijke systemen uitbreiden en afstemmen' wel de vermelding 'Onderzoek van het maatschappelijk draagvlak voor natuur', maar hieraan is tot dusver geen praktisch gevolg gegeven. Een structurele oplossing voor draagvlakonderzoek in Vlaanderen dringt zich op.

#41

01 Toestand

02 Beleid

03 Kennis

Tabel 41.1:
Indicatorenkorf
draagvlak voor
natuur [97].

Sociaal draagvlak

1. Aantal deelnemers aan grootschalige natuurgerelateerde initiatieven
2. Bereidheid tot financiële donaties ten voordele van natuur
3. Aantal Vlamingen dat wil deelnemen aan een optocht voor het behoud van natuurgebieden
4. Aantal bezoeken aan bossen en natuurgebieden
5. Aantal landbouwers met een beheerovereenkomst en/of gebruiksovereenkomst

Middenvelddraagvlak

1. Ledenaantallen van Natuurpunt en de regionale natuurverenigingen
2. Vrijwilligersaantallen van Natuurpunt en de regionale natuurverenigingen
3. Spreiding van Natuurpuntafdelingen
4. Omvang professioneel kader van Natuurpunt en de regionale natuurverenigingen
5. Aantal vorderingen ingesteld door natuurverenigingen
6. Natuurgerelateerde initiatieven niet-natuurgerelateerde middenveldorganisaties

Ambtelijk draagvlak

1. Aantal en aandeel gewestelijke natuurambtenaren
2. Aantal en aandeel provinciale natuurambtenaren
3. Aantal en aandeel gemeentelijke natuurambtenaren
4. Aantal processen-verbaal inzake natuurdelicten

Politiek draagvlak

1. Budget voor natuur van Vlaamse overheid
2. Provinciale subsidies voor natuur
3. Aantal gemeenten die de cluster 'natuurlijke entiteiten' van de samenwerkingsovereenkomst ondertekenden
4. Mate van implementatie van internationale regelgeving inzake natuur
5. Overzicht van parlementaire vragen en interpellaties

Voor een juiste inschatting van het draagvlak is het van groot belang om de ontwikkelde 'meetbare' indicatorenkorf verder uit te werken, permanent te actualiseren en aan te vullen met kwalitatieve informatie, zoals inhoudelijke analyses van bepaalde fenomenen of tendensen. In De Zitter et al. [97] wordt hiertoe een aanzet gegeven met een kwantitatieve en kwalitatieve benadering van de berichtgeving over het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) in de Vlaamse dagbladders. Op basis van een analyse van alle Vlaamse dagbladartikels voor de periode mei 2001-mei 2003 worden conclusies getrokken over de VEN-communicatie en het publieke draagvlak. Zo is er onder andere sprake van:

- ▣ een verschuiving van algemene (cf. allocatie) naar specifieke (cf. locatie- en medegebruikvraagstuk) berichtgeving;
- ▣ een hieraan gekoppelde verschuiving van een eerder positieve (allocatie) naar een eerder negatieve (locatie en medegebruik) teneur van de berichtgeving;
- ▣ een dominantie van VEN-tegenstanders en een relatieve afwezigheid van VEN-voorstanders in de berichtgeving;
- ▣ elkaar tegensprekende beleidsdiscourseen bij verantwoordelijke politici, wat wijst op een gebrekkig politiek draagvlak.

1.2 Kwalitatief onderzoek

De voorbije jaren werd er in Vlaanderen behoorlijk wat kwalitatief casuonderzoek verricht rond het draagvlak voor natuurbeleid en draagvlakgerelateerde processen [37, 189, 355, 443]. Het proefschrift 'Natuurbeleid in Vlaanderen' [37] bevat onder andere een historische analyse (1970-2002) van beleidsontwikkelingen in het Vlaamse natuurbeleid. Inzake draagvlak is de conclusie dat het natuurbeleid in Vlaanderen niet bepaald een multiactorenbeleid kan worden genoemd. Het natuurbeleid is in belangrijke mate een zaak van de overheid en de terreinbeherende verenigingen. Op een beperkt aantal experimenten met veeleer klassieke vormen van participatie na, zijn er in Vlaanderen geen voorbeelden van actief draagvlakbeleid.

Veruit de meest omvangrijke meervoudige casestudie is die van Leroy et al. [189], uitgevoerd in het kader van de tweede deelopdracht van hogervermelde studieopdracht. Die maakt een uitvoerige analyse van beleidspraktijken op lokaal en regionaal niveau.

In hun onderzoek namen de auteurs zeven cases uit de (gebiedsgerichte) natuurpraktijk onder de loep: vier eenvoudig af te bakenen projecten (de Groene Vallei, de Kalmthoutse Heide, het Bos t'Ename en het Nationaal Park Hoge Kempen) en drie meer complexe voorbeelden (de Regionale Landschappen, het Vlaams Ecologisch Netwerk en de Gemeentelijke Natuurontwikkelingsplannen). De analyse en evaluatie van de draagvlakprocessen en de factoren en elementen die potentieel die draagvlakprocessen stimuleren of hinderen, was gericht op de detectie van succes-, faal- en risicofactoren.

Iedere case werd onderzocht met een gemeenschappelijk analysekader waarin drie vraagstukken werden onderscheiden: de kwesties allocatie, locatie en medegebruik. De allocatiekwestie behandelt de vraag hoeveel ruimte of andere middelen aan natuur besteed kunnen worden. In de locatiekwestie is het vraagstuk over de ligging en de afbakening van de natuur aan de orde. Hieronder valt niet alleen de interne zonerings van het projectgebied, maar ook afstandsregels buiten het strikte projectgebied. De medegebruikskwestie, tot slot, bepaalt hoe exclusief de natuur in het betreffende gebied is. Het resultaat is een regeling die de kansen, rechten en faciliteiten bepaalt voor het ruimtegebruik van natuur, naast eventuele andere functies.

De draagvlakpraktijken in de cases bleken zeer verschillend en illustreren de mogelijkheid tot de ontplooiing van succesvolle draagvlakstrategieën bij een brede waaier aan bestuursstijlen.

In de Groene Vallei te Gent heeft de stad een strikt aangestuurd participatieproces opgezet met alle betrokken actoren, die binnen duidelijke spelregels de inrichting van het gebied mee kunnen vastleggen.

In het Bos t'Ename wordt draagvlak opgebouwd door bewust te zoeken naar sociale legitimatie van het project. Voor het draagvlak van dat project was het van belang dat de vlag van de natuurbeweging niet werd bovengehaald, maar dat het project werd geïntegreerd in de lokale identiteit.

De Regionale Landschappen slagen er in draagvlak voor natuur en natuurbeleid te creëren door bewust intersectoraal te werk te gaan (zie hoofdstuk 39 Regionale Landschappen). Bovendien richten zij zich bewust op het 'minder groene' natuurbeleid, waardoor zij erin slagen groepen die traditioneel minder positief staan tegenover natuurbeleid toch te betrekken in het natuurbeleid.

Het Nationaal Park Hoge Kempen kent op het vlak van draagvlak bijzonder succes door de strategische stap-voor-stapwerkwijze die de initiatiefnemers hanteren.

Voor de meest spraakmakende gevalstudie, de afbakening van het Vlaams Ecologisch Netwerk, constateerden de onderzoekers dat de drie beleidsvraagstukken (locatie, allocatie en medegebruik) in de loop van het afbakeningsproces steeds losser van elkaar kwamen te staan, zonder enige verankering. Hierdoor ontwikkelde zich na verloop van tijd een vicieuze cirkel. Hoe losser de ene kwestie kwam te staan, hoe groter de onzekerheid bij de andere twee. Opvallend bij het VEN was dat de slechte en slordige communicatie in verband met het locatievraagstuk bevestigend en versterkend werkte op het tegendiscours dat de allocatiekwestie ondermijnde. Het feit dat gebeurtenissen of beslissingen die ingrijpen op een vraagstuk ook gevolgen hebben op de andere vraagstukken, geldt overigens ook voor de andere cases. Dat is een cruciale vaststelling voor toekomstig natuurbeleid.

Procesmatig blijkt dat tijdens de afbakening van het VEN grote fases van het project werden weggelaten of samengedrukt, uitgerekend de fases die van fundamenteel belang zijn voor de opbouw en de verbreding van draagvlak. Zo werd een voorbereidende fase uit het hele verhaal geschrapt, waardoor doelgroepen en het grote publiek van bij de aanvang van de afbakening voor een voldongen feit werden gezet. Daarnaast werd de fase voor maatschappelijke inbreng in de afbakening qua tijd beperkt tot twee maanden en qua vorm tot die van een formeel bezwaarschrift. Precies het beperken van die twee fases was nefast voor het maatschappelijke draagvlak nodig voor een succesvolle afbakening van het VEN [189].

In de meerderheid van de gevalstudies speelden de allocatie-, locatie- en medegebruikskwestie op verschillende bestuursniveaus. De uit die verticale verstrengeling voortvloeiende complexiteit heeft niet alleen nadelen, zo blijkt. De combinatie van vraagstukken op verschillende bestuursniveaus biedt immers ruimte voor zogenaamde 'package deals', waarbij de combinatie van vraagstukken nieuwe oplossingen mogelijk kan maken en kan leiden tot een meer duurzame maatschappelijke verankering van het draagvlak.

De onderzochte cases maken overigens duidelijk dat geen van de drie onderscheiden vraagstukken geheel binnen het natuurbeleid (kunnen) worden aangepakt en opgelost. Vooral de ruimtelijke ordening 'levert' allerlei actoren, machtsverhoudingen en spelregels die voor het natuurbeleid van belang zijn. Het belang van zogenaamde belendende beleidsvelden als ruimtelijke ordening en landbouw voor het natuurbeleid blijkt evenzeer uit de hiervoor aangehaalde historische analyse van het natuurbeleid [37].

Algemeen vervult het intersectoraal verknopen van natuur met andere domeinen een belangrijke strategische rol. Het koppelen van ambities van het natuurbeleid met doelstellingen en ruimteclaims van de andere functies, zowel inhoudelijk als procesmatig, blijkt een belangrijke succesfactor voor het natuurbeleid.

#41

01 Toestand

02 Beleid

03 Kennis

Met die vaststellingen staan Leroy et al. [189] niet alleen. Volgens de toekomstvisie van English Nature kan natuurbeheer op landschapniveau alleen succesvol zijn indien uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met die elementen [308]. De erkenning van de noodzaak voor multisectoriële samenwerking is een basisvoorwaarde, omdat geen enkele groep, agentschap of sector op zichzelf een volledig inzicht heeft in, of volledige jurisdictie heeft over ecosystemen. Een andere vereiste is de noodzaak voor een grondige analyse van de activiteiten die de ecosystemen beïnvloeden, met inbegrip van de waarden, perspectieven en sociaal-economische noden van de belangrijkste stakeholders in alle sectoren. Een derde sleutelwoord binnen de Engelse visie is integratie: oplossingen waarin sociale en economische doelstellingen geïntegreerd zijn met milieudoelen, bieden een grotere kans op meervoudige voordelen op lange termijn. En bij duurzaamheid gaat het toch net om die integratie van sociale, economische en milieuperspectieven.

02 Beleid

Draagvlakbeleid wordt opgevat als een beleidsproces naast of geïntegreerd in het natuurbeleid, weloverwogen en systematisch gericht op het (actief of passief) laten toenemen van de maatschappelijke steun voor het beleid inzake (diverse types) natuur. De onderzoeken van Bogaert [37] en van Leroy et al. [189] toonden aan dat er in Vlaanderen geen systematisch en geëxpliciteerd draagvlakbeleid rondom natuur bestaat. Noch de beleidsmakers, noch de betrokken actoren hebben een systematisch en uitgewerkt beeld van draagvlakbeleid, wat het is en wat het zou kunnen zijn, wie daarin welke rol speelt of kan spelen, welke strategieën daarin passen enzovoort. Het ontbreken van een systematisch en geëxpliciteerd draagvlakbeleid neemt echter niet weg dat er in de beleidspraktijk rond natuurprojecten talrijke voorbeelden zijn uitgewerkt van operationeel en succesvol 'de facto' draagvlakbeleid, zoals hierboven geïllustreerd.

Een analyse van expliciete en impliciete opvattingen omtrent draagvlak bij verschillende actoren die op Vlaams niveau aan het natuurbeleid deelnemen, leverde enkele opmerkelijke vaststellingen [189]:

- ❑ Tekstanalyse van beleidsdocumenten van de Vlaamse overheid (zie ook [37]) toont dat het denken over draagvlak in de loop van de jaren 90 sterk verschaalt. Waar documenten uit het begin van de jaren 90 getuigen van een gefundeerd, expliciet draagvlakconcept en een dito draagvlakstrategie, is het concept in de jaren nadien nog amper aan de orde en dan nog steeds in enge betekenis: draagvlak wordt hoogstens geassocieerd met kennis van natuur en met aanvaarding van natuurbeleid. Ook in het MINA-plan 3 is het concept draagvlak verwaterd tot een soort 'passe-partout' term waarvan inhoud en doelstellingen niet nader gespecificeerd worden.
- ❑ Dezelfde beleidsdocumenten bevatten een tweeslachtig en weinig consistent natuurbeeld, met een opvallend verschil tussen het expliciet en het impliciet gehanteerde natuurconcept. In uitdrukkelijke bewoordingen is het concept veeleer open en verweven (met andere sectoren en functies), terwijl impliciet de nadruk gelegd wordt op aankoopbeleid als voornaamste beleidskeuze en dat buiten de natuurverenigingen geen inbreng of samenwerking met andere actoren wordt ingebouwd. Een of meerdere duidelijke en ondubbelzinnige natuurbeelden zijn nochtans een vereiste voor zowel het natuurbeleid als voor een goed draagvlakbeleid.

Dezelfde auteurs synthetiseerden uit hun bevindingen van de gevalstudies en de beleidsevaluatie een aantal sleutelelementen voor een geslaagd draagvlakbeleid [189]:

- ❑ Draagvlakbeleid maakt integraal deel uit van het natuurbeleid. Het succesvol uitbouwen of verbreden van een draagvlak vereist dat het natuurbeleid zelf gevoelig en toegankelijk voor draagvlakbeleid wordt opgezet. Een heldere en duidelijke procesvoering (fasering, betrekkenen, inspraak, beoogde doelen) is hierbij essentieel.
- ❑ Natuur wordt gepercipieerd als een van vele maatschappelijke 'sectoren' en kan bijgevolg niet losgekoppeld worden van andere beleidsdomeinen. Een mogelijke dominantie van natuur op andere maatschappelijke functies (landbouw, economie ...) wordt als bedreigend ervaren en leidt tot een afname van draagvlak voor natuur-

beleid. Projecten die 'exclusieve' natuur nastreven, dienen dus extra zorg aan draagvlak te besteden. Waar 'verweven' natuur haalbaar is, is koppeling met andere functies - en dus beleidsdomeinen - noodzakelijk en een vaak doorslaggevende succesfactor.

- ▣ Een voorafgaande sociale analyse bij een initiatief voor natuur is essentieel voor draagvlakbeleid (zie ook [38]). Inzicht in de sociale context (maatschappelijke actoren en hun verhoudingen) laat enerzijds toe een optimale sturingsstijl en draagvlakstrategie te kiezen, terwijl dergelijke studie anderzijds ook het vertrouwen van de maatschappelijke actoren in de initiatiefnemer kan doen toenemen.

03 Kennis

Hoewel er de voorbije jaren in Vlaanderen draagvlakonderzoek is verricht, zijn er nog talrijke lacunes in de kennis omtrent draagvlak en draagvlakbeleid. Draagvlakbeleid vereist een structurele ondersteuning door wetenschappelijk onderzoek.

Zowel voor het beleid zelf als voor de rapportage over en evaluatie van het beleid is de indicatorenkorf [97] een nuttig instrument. De operationalisering, ingebruikname en permanente bijsturing van dat instrument is dan ook wenselijk. Een uitbreiding naar indicatoren voor draagvlak bij minder betrokken bevolkingsgroepen zou zinvol zijn. Er is complementair aan de korf met kwantitatieve indicatoren in het bijzonder nood aan kwalitatieve analyses van draagvlak en draagvlakbeleid.

Een discours dat in de Vlaamse draagvlakpraktijk totnogtoe niet of nauwelijks aan bod is gekomen, is de mogelijk gunstige invloed van natuur op gezondheid. Consistente aanwijzingen uit een brede waaier van experimenteel en beschrijvend onderzoek maken dat verband geloofwaardig [170, 311, 319]. Gericht vervolgonderzoek, ook in Vlaanderen, kan uitwijzen welke natuurtypes of -beelden hierbij van belang zijn, en hoe vergaand en oorzakelijk de vastgestelde effecten zijn. Dat moet toelaten na te gaan in welke mate het gezondheidsargument inderdaad kan bijdragen tot een groter maatschappelijk draagvlak voor natuur.

Lectoren:

Mark Alderweireldt - Provincie Oost-Vlaanderen
 Mathilde Bartels - AMINAL, afdeling Natuur
 Dirk Bogaert - Arteveldehogeschool
 Bart Bosmans - AMINAL, Directoraat-generaal
 Geert Carpels - Regionaal Landschap Vlaamse Ardennen
 An Cliquet - Universiteit Gent, Vakgroep Internationaal Publiekrecht
 Marc De Decker - AMINAL, Directoraat-generaal
 Lieve Evens - AMINAL, afdeling Bos en Groen
 Johan Geusens - LIMNET
 Martine Lejeune - AMINAL, afdeling Natuur
 Wouter Mertens - AMINAL, afdeling AMINABEL
 David Michiels - Provincie Limburg
 Mieke Schauvliege - AMINAL, afdeling Bos en Groen
 Paul Stryckers - Centrum voor Natuur- en Milieu-educatie
 Wouter Vanreusel - Universiteit Antwerpen, departement Biologie
 Gert Verreet - AMINAL, Gewestelijk Milieu Overleg
 Katty Wouters - Regionaal Landschap Noord-Hageland
 Tijl Wymeersch - Centrum voor Natuur- en Milieu-educatie

#00

01 Toestand

02 Beleid

03 Kennis