

Vlaams gebiedsgericht natuurbeleid

Context en agenda voor beleid en onderzoek

Dit nawoord bij het themanummer *Vlaams (gebiedsgericht) natuurbeleid* beoogt geenszins een samenvatting daarvan te zijn. In plaats daarvan willen we, met enkele centrale vaststellingen als vertrekpunt, dit themanummer een plaats geven in zijn wetenschappelijke context. Dat levert niet alleen een 'agenda voor verder onderzoek', maar tegelijkertijd wellicht ook een agenda voor het tijdschrift *Landschap* op.

Een themanummer gewijd aan enkele sociaal-wetenschappelijke, vooral beleidswetenschappelijke aspecten van Vlaams natuurbeleid mag voor dit tijdschrift dan een innovatie zijn, het is vooral een uiting van een internationale trend: het natuurbeleid is een veld waarop, naast biologen en ecologen, in toenemende mate ook sociale wetenschappers actief zijn. Een tour d'horizon langs internationale sociaal-wetenschappelijke congressen en tijdschriften maakt duidelijk welke thema's zij daarbij bestuderen.

- Met betrekking tot de inhoud van het natuurbeleid besteden sociale wetenschappers veel aandacht aan de vigerende natuurbeelden, aan de visies van diverse bevolkingsgroepen op 'natuur', aan de verschillende ideaalbeelden van professionals en 'leken', aan de uiteenlopende wensen en belangen van verschillende 'stakeholders', en vooral ook aan de vraag hoe met die diversiteit aan wensbeelden en opvattingen om te gaan. Natuurbeleid dat slechts de vastgestelde natuurdoeltypes nastreeft, kan immers op weinig maatschappelijke en politieke ondersteuning rekenen. Psychologen zowel als epidemiologen en economen proberen, elk op hun manier, de waarde van die natuurwensen en die natuurbeleving in te schatten: in termen van 'welbevinden', in termen van gezondheid, in monetaire termen. Het identificeren van die effecten moet natuur een steviger plaats geven in de maatschappelijke en politieke afweging over de toedeling van schaarse belangstelling, middelen en ruimte. Op het eerste gezicht lijkt de verscheidenheid aan natuurwensen en natuurbeelden het natuurbelang te ondergraven.

Velen maken zich dan ook zorgen over die diversiteit. Hier is de claim van het monopolie van natuurwetenschappelijke, vooral biologische en (landschaps)ecologische kennis in het geding. Naast wetenschappelijke kennis eist ook 'lekenkennis' haar plaats op. Sociale wetenschappers menen evenwel dat natuurbeleid dat geen recht doet aan die pluraliteit van natuuridealen en aan lekenkennis weinig kans van slagen heeft.

- Sociale wetenschappers besteden ook veel aandacht aan de strategie, de organisatie en de procesvoering in het natuurbeleid. Ook het natuurbeleid raakt immers onder de invloed van bredere politieke processen van 'vermaatschappelijking' van beleid. Solistisch optreden van de overheid (of: bipartite optreden van innig verweven overheden en natuur-NGO's) wordt geleidelijk overvleugeld door een door meerdere actoren geïnitieerd en gedragen natuurbeleid: boeren en jagers, recreanten en toeristen, bedrijven en sociaal-culturele organisaties willen alle hun stem in het natuurbeleid hebben. Natuurbeleid wordt, *con amore* of *à contrecœur*, een zaak van samenwerking en afstemming, van coproductie. Zowel Bos t'Ename als de Vlaamse Regionale Landschappen laten zien wat ook internationaal aan de gang is: natuur als een gezamenlijke onderneming van overheden en vrijwilligers, van NGO's en bedrijfsleven. De achterstand die Vlaanderen heeft inzake agrarisch natuurbeheer en de moeizame gevechten die het Vlaamse natuurbeleid met 'participatie' levert, zijn symptomatisch voor de noodzaak van een andere strategie, organisatie en procesvoering.

GEERT DE BLUST,
JAAP FROUWS,
PIETER LEROY,
WOUTER VAN REETH
EN MARIËLLE VAN
DER ZOUWEN

Foto: Vilda/Yves Adams
Zoetwaterschorren langs de
Schelde



Naarmate het natuurbeleid straks ook meer vervlochten raakt met bijvoorbeeld het waterbeleid zal die behoefte alleen groter worden.

Die behoefte heeft overigens, behalve met de inbreng van allerlei binnenlandse actoren, ook te maken met de toenevende internationalisering en regionalisering van het natuurbeleid. Wat is de positie, rol en strategie van een nationale (of gewestelijke) overheid in een natuurbeleid dat steeds meer Europees aangestuurd en steeds meer ter plaatse uitgevoerd moet worden? Hoe speelt de overheid haar rol in dit horizontaal en verticaal vertakte netwerk van actoren, is zij gewapend om in zulke settings te onderhandelen, deals te maken, beleid te voeren? In binnen- en buitenland wordt onderzoek verricht naar het 'importeren' van Europees natuurbeleid enerzijds, naar het 'exporteren' van lokaal natuurbeleid naar hogere échelons anderzijds.

Zelfs uit deze snelle en ruwe schets is duidelijk dat het veld van sociaal-wetenschappelijk natuuronderzoek breed is en snel uitdijt. Uit dat veld zijn in dit themanummer slechts enkele thema's aangeraakt: de institutionalisering van het Vlaamse natuurbeleidsveld, de vraagstukken van het gebiedsgerichte natuurbeleid, de problematische relatie van dat jonge beleidsveld met belendende beleidspereken, en de onervarenheid en onhandigheid van het Vlaamse natuurbeleid in zijn omgang met participatie. Het Vlaamse natuurbeleid is nog erg onzeker over zijn positie tussen en zijn strategie voor afstemming met andere sectoren. Het beleeft daardoor bij herhaling een legitimiteitscrisis. Tegelijkertijd leidt de combinatie van gedrevenheid en professionalisme in lokale en regionale projecten wel degelijk tot een realistische positie, tot goede afstemming en tot 'natuur in co-productie'. Projecten voor lokaal en regionaal natuurbeleid weten, onder bepaalde voorwaarden, wel degelijk steun en legitimiteit te verwerven. De lessen uit die goede praktijken dringen evenwel maar langzaam door tot het Vlaamse niveau.

Zoals in het redactioneel aangegeven, is dit themanummer mede het resultaat van enkele vrijwel tegelijkertijd gepubliceerde rapportages over Vlaams sociaal-wetenschappelijk natuuronderzoek. Zonder eerder geleverde of nog lopende inspanningen te kort te doen, staan deze onderzoeksprojecten nog relatief geïsoleerd. Van een systematische en volgehouden inspanning, laat staan van een doordacht onderzoeksprogramma is nog geen sprake. Toch is uit een uitvoerige analyse van het natuuronderzoek in Vlaanderen waarover ook in *Landschap* is gepubliceerd (zie Wiering *et al.*, in *Landschap* 21 (2004): 73-83) wel degelijk de behoefte aan een sociaal-wetenschappelijk onderzoeksprogramma gebleken. Bovendien kon de inhoud daarvan ook redelijk nauwkeurig worden benoemd.

Het voorliggende themanummer laat toe hier (opnieuw) enkele prioriteiten voor dat onderzoek beargumenteerd te identificeren. We noemen er enkele, en selecteren daarbij juist onderzoeksthema's die niet zo zeer academisch zijn, maar waarvan op relatief korte termijn ook beleidsrelevante inzichten verwacht kunnen worden.

- Enerzijds blijkt het agrarisch natuurbeheer in Vlaanderen, in vergelijking met andere Europese landen, qua belangstelling, omvang en impact laag te scoren. Verweven natuur en multifunctionele landbouw zijn, zacht gezegd, geen succesvolle beleidscategorieën. Anderzijds wordt in diverse lokale en regionale projecten de spanning tussen landbouw en milieu/natuur op een innovatieve en kennelijk succesvolle wijze aangepakt. In die spanning landbouw-natuur komen veel van de inhoudelijke, strategische en organisatorische onderzoeksthema's die hiervoor zijn genoemd terug, ze vormen er als het ware het snijpunt van. Het lijkt daarom aangewezen dat in Vlaanderen onderzoek wordt opgezet naar het succes en falen van zowel binnen- als buitenlandse manieren van aanpak van deze problematiek. Een vergelijking met onder meer Nederland, Frankrijk, Engeland en Duitsland zou niet alleen veel inzichten voor de



Vlaamse natuurbeleidspraktijk opleveren, maar ook een breder inzicht geven in de ontwikkelingen rondom de 'second pillar' van het Europese landbouwbeleid.

- Meer dan alleen met de landbouw, heeft het Vlaamse natuurbeleid, zoals aangegeven, moeite met het bepalen van zijn positie en strategie tussen en tegenover andere sectorale beleidsvelden, hun overheidsdepartementen en hun belangengroepen. In een context van toenemende spreiding van verantwoordelijkheden tussen overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties is dat een voor de toekomst belangrijk punt. Vooral de daadwerkelijke realisatie van de natuur in de daarvoor aangewezen gebieden via de natuurrichtplannen vergt veel meer capaciteit en expertise voor deze vorm van beleidsvoering dan tot dusver in Vlaanderen voorhanden is. Het is daarom aangewezen dat, in de lijn van al verricht en lopend onderzoek, vervolgonderzoek gedaan wordt naar het feitelijke verloop van participatieve processen, en dat de permanente monitoring daarvan veralgemeenbare lessen van goede praktijk oplevert. Ook hier kan, naast binnenlands, ook internationaal comparatief onderzoek winst opleveren. Ook in Nederland en andere buitenlandse landen moeten immers beheersplannen worden gemaakt voor de gebieden die onder de Vogel- en Habitatrichtlijn aangewezen zijn. Een bijzonderheid is nog de vaststelling dat, in elk geval in Nederland, verschillende overheden op verschillende deelvelden (landbouw, natuur, water e.a.) andere participatieve methoden en andere processen op touw zetten. De departementale verkokering dreigt dan in de regio gekopieerd te worden. Voorkomen zou moeten worden dat dat in Vlaanderen ook gebeurt.

- Met de komst van deze variatie aan participatieve praktijken rijst ook de vraag hoe het natuurbeleid te evalueren. Ook internationaal en Europees wordt steeds meer aandacht besteed aan de evaluatie van beleid. Gegeven de variatie aan processen van beleidsvoering en aan projecten voor natuurbehoud en -ontwikkeling, zijn generieke methoden voor

beleidsevaluatie, waarbij vooral (kosten)effectiviteit centraal staat, daarbij niet meer adequaat. Aansluitend weer bij verricht en lopend onderzoek is er behoefte aan de verkenning van methoden voor beleidsevaluatie met meer aandacht voor proceskwaliteit, voor het aan boord nemen van uiteenlopende natuurwensen, voor het participatief vermogen, voor leren, voor legitimiteit enzovoort.

- Tot slot: in zijn Orakel in dit themanummer signaleert Jongman het belang van grensoverschrijdende samenwerking bij de ontwikkeling en realisatie van ecologische netwerken. Er is in het buitenland enig onderzoek naar de mogelijkheden en problemen bij de verknoping van grensoverschrijdende natuurnetwerken. Zulk onderzoek is ook voor Vlaanderen relevant, natuurlijk voor de aansluiting bij Nederlandse praktijken, maar natuurlijk ook voor aansluiting over de binnenlandse (gewest)grens. Over natuurbeleid in Wallonië en hoe daarbij aan te sluiten is in Vlaanderen weinig bekend. Behalve het Europese natuurbeleid, zal ook het Europese waterbeleid daar nochtans toe verplichten.

Tot slot: in dit themanummer over Vlaams (gebiedsgericht) natuurbeleid is slechts een deel van het Vlaamse natuurbeleid besproken, en een nog kleiner deel van het sociaal-wetenschappelijke onderzoek dat daarover mogelijk en wenselijk is. We hopen als gelegenheidsredactie met dit themanummer niet alleen een beeld te hebben gegeven van recent verricht onderzoek op dit terrein, maar tegelijkertijd een agenda te hebben neergezet voor verder onderzoek en, waarom niet, vervolpublicaties in Landschap.