

Het Vlaamse natuurbeleid

De institutionalisering van een beleidsveld

Sinds 1970, maar vooral sinds met de regionalisering van België de bevoegdheden op natuurgebied aan Vlaanderen zijn toebedeeld, heeft het Vlaamse natuurbeleid zich snel ontwikkeld. Het is in korte tijd een zelfstandig beleidsveld geworden met een eigen wet- en regelgeving, ambtenarij, wetenschappelijk instituut, beleidsplan en advies- en overlegorganen. Maar waar het natuurbeleid milieuvorwaarden stelt en/of ruimtelijke claims legt, komt het in aanvaring met andere sectoren of beleidsvelden. De botsingen met landbouw en ruimtelijke ordening hebben de uitvoering van het Vlaamse natuurbeleid sterk vertraagd.

Particuliere natuurbescherming is van alle tijden, overheidsbemoeienis daarmee is van veel recentere datum (Van der Windt, 1995; Van Hoorick, 2000). In Vlaanderen is het wachten tot de laatste decennia van de 20^e eeuw voordat er sprake is van min of meer systematisch overheidsbeleid inzake natuur- en landschapsbescherming.

Dit artikel beschrijft de geleidelijke ontwikkeling en groei van het Vlaamse natuurbeleid vanaf omstreeks 1970 en onderscheidt daarbij drie periodes: 1970-1989, 1989-1995 en 1995-2004. De eerste cesuur, 1970, geldt algemeen als de start van een nieuwe periode van overheidsbemoeienis met milieu- en natuurvraagstukken in Noord-West Europa. Het jaar 1989 is op Vlaams niveau belangrijk vanwege de introductie in beleidskringen van concepten als natuurontwikkeling enerzijds en de publicatie van een ‘natuurbeleidsplan’ anderzijds. In combinatie levert deze dubbele innovatie een strategische vernieuwing voor het Vlaamse natuurbeleid. Tot omstreeks 1995 wordt de discussie over dat natuurbeleid en de realisatie van een hoofdpunt daarvan, de toenmalige Groene Hoofdstructuur (GHS), gedomineerd door ‘grensconflicten’ met de landbouw, in casu met het mestbeleid. Na 1995, bij de lancering van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN), komt het natuurbeleid vooral met het belendende beleidsveld ruimtelijke ordening in botsing. Voorafgaand aan de analyse van de opeenvolgende fasen van deze historie, geven

we aan wat in deze context met het begrip institutionalisering wordt bedoeld.

Institutionalisering van beleid

Alle sociale handelen raakt geleidelijk geïnstitutionaliseerd. Dat betekent: raakt geleidelijk vastgelegd in patronen. Onze ideeën en praktijken stollen geleidelijk in breed gedeelde opvattingen, in vaste werkwijzen, spelregels en structuren. Institutionaliserings impliceert dus in de eerste plaats het geleidelijk stollen en stabiliseren van sociaal handelen, dat daardoor een van het individuele gedrag onafhankelijke betekenis krijgt (Zijderveld, 1966). Dat geldt ook voor beleids-handelen. Ook beleid raakt gaandeweg geïnstitutionaliseerd: beleidsinhoud en beleidsorganisatie stollen in redelijk stevig gevestigde opvattingen, in bepaalde spelregels, in een samenspel tussen bepaalde actoren, en met redelijk stabiele (machts)verhoudingen tussen hen (Peper, 1973; Van Tatenhove and Leroy, 2000). Allerlei regelgeving, ook inzake natuurbeleid, codificeert en legitimeert die afspraken en regels, en helpt die te stabiliseren. Instituties verschaffen daarmee enige stabiliteit aan sociaal handelen, ook aan beleidshandelen. Tegelijkertijd worden vaste handelingspatronen echter voortdurend uitgedaagd door verschuivende probleemdefinities en nieuwe oplossingsstrategieën, door veranderende machtsverhoudingen tussen actoren, door veranderingen in andere beleidsvelden, door maatschap-

DIRK BOGAERT EN
 PIETER LEROY

Dr. D. Bogaert,
 Arteveldehogeschool Gent,
 dirk.bogaert@arteveldehs.be
 Prof. dr. P. Leroy, Milieu en
 Beleid, Universiteit Nijmegen,
 p.leroy@fm.ru.nl

Foto: Vilda/Yves Adams
 Vlaamse Ardennen.



pelijke en politieke verschuivingen enz. Kortom, institutionalisering is een voortdurend proces van stabilisering én verandering, van voortdurende afbraak en heropbouw.

De institutionalisering van een jong beleidsveld volgt een herkenbare ontwikkeling. In de eerste fase wordt het maatschappelijke probleem, in *casu* natuurbescherming, zodanig geagendeerd dat daarvoor overheidsoptreden noodzakelijk wordt geacht. Een nieuwe naam voor een ministerie en de uitbouw van een administratieve eenheid zijn indicatoren voor die fase. Eens geagendeerd, moeten wet- en regelgeving worden ontwikkeld en uitgevaardigd: eigen sectorwetgeving is een belangrijke indicator van een verzelfstandigend beleidsveld. Vervolgens groeit de behoefte aan wetenschappelijke ondersteuning en aan overleg met betrokkenen: de opzet van systemen van dataverzameling, de oprichting van een wetenschappelijk instituut, de instelling van adviesraden en expertcomités horen bij die fase. Natuurlijk verschilt de omvang ervan naargelang het om sociaal beleid of natuurbeleid gaat, maar verzelfstandigende beleidsvelden krijgen geleidelijk een eigen juridische, ambtelijke en wetenschappelijke infrastructuur. Op een institutionaliserend beleidsveld is voorts sprake van een geleidelijk stabiliserende beleidsinhoud (probleemdefinities, doelstellingen enz.), van stilaan gevestigde beleidsstrategieën en -instrumenten, van redelijk stabiele (machts)verhoudingen tussen bij het beleid betrokken actoren, van min of meer vaste patronen van taakverdeling tussen hen enz. Hoe dat proces er voor het Vlaamse natuurbeleid uitziet is hierna aan de orde.

Het proces van institutionalisering is daarmee niet 'af', het is nooit 'af'. Naarmate een jong beleidsveld zich tot een volwassen beleidsveld ontwikkelt, ontstaan steeds meer 'grensconflicten' over de ambities en afbakening daarvan. Het nieuwe beleidsveld zit gevestigde beleidsterreinen in de weg of andersom: natuurbeleid wordt lastig voor milieubeleid, ruimtelijk beleid en andere, of dreigt zelf weggedrukt

te worden door landbouw- of infrastructuurbeleid. Kernpunt van de institutionalisering in deze fase is dat het beleidsveld zich geleidelijk een plaats veroverd tussen bestaande beleidsvelden, of niet. Het veroveren van die plek gaat zelden zonder pijn. Felle strijd tussen ministeries, reorganisaties en andere zijn indicatoren daarvoor, nieuwe beleidsconcepten (bijvoorbeeld: 'ruimte voor de rivier') fungeren vaak als tussentijdse vredesverklaring. Institutionalisering betekent dus verandering en wederzijdse aanpassing, totdat ook in de (machts)verhoudingen tussen twee of meer beleidsvelden sprake is van tijdelijke stolling. Maar al snel zijn er nieuwe ontwikkelingen of uitdagingen, de Europese Kaderrichtlijn Water bijvoorbeeld, en gaat de institutionalisering een volgende fase in. Immers, institutionalisering is nooit 'af'.

In de volgende paragrafen kijken we vanuit dit perspectief naar het Vlaamse natuurbeleid. In de eerste periode, 1970-1989, ontwikkelt het natuurbeleid zich tot een zelfstandig beleidsveld. In de daarop volgende fasen komt het vooral bij de uitvoering in conflict met achtereenvolgens de landbouw en de ruimtelijke ordening.

De periode 1970-1989: beginnende institutionalisering

Zoals aangegeven ontstaat in de periode 1970-1989 in Vlaanderen het beleidsveld natuur, met eigen regelgeving, een eigen minister, eigen administratie, adviesorganen en overige infrastructuur. In deze paragraaf schetsen we die eerste fase van institutionalisering.

Zoals elders in Noord-West Europa kregen natuur- en milieuvraagstukken ook in België en Vlaanderen een belangrijke impuls met de aanduiding, door de Raad van Europa, van 1970 als het Europees Jaar voor Natuurbescherming. Klassieke natuurbeschermingsorganisaties kregen een nieuw élan, en door het toenemende natuur- en milieubesef ontstonden veel nieuwe 'groencomités' en andere milieue-

en natuurbeschermingsorganisaties. Die maatschappelijke aandacht betekende ook een 'keerpunt voor het natuurbeleid' (Kuijken, 1989). Allerlei actoren, oude en nieuwe natuurverenigingen, wetenschappers en zelfs sommige overheidsdiensten vestigden opnieuw, maar met meer kracht, de aandacht op de precare toestand van de natuur in Vlaanderen (Kuijken, 1980). Zij slaagden er ook in 'natuur' op de beleidsagenda te zetten.

Die agendering leidde onder meer tot de (Belgische) Wet op het natuurbehoud van 1973. Deze kaderwet beoogde een omvattende regeling van zowel soorten- als gebiedsbescherming, en bevatte de rechtsgrond voor niet minder dan 30 uitvoeringsbesluiten (Van Hoorick, 2000). Door het uitblijven van die uitvoeringsbesluiten bleef de implementatie van de Wet natuurbehoud echter achter. Zo kwam pas in 1981 een Koninklijk Besluit tot stand waarin voor het Vlaamse Gewest de erkenning en subsidiëring van natuurreservaten en terreinbeherende verenigingen werden geregeld. Vooral die particuliere verenigingen en een aantal (vaak daaraan gelieerde) wetenschappers bleven aandringen op verdere uitvoering van de Wet natuurbehoud. Die kwam er geleidelijk ook, bijvoorbeeld via het Bermbesluit (1984) en het Vegetatiebesluit (1992).

Toch groeide het besef dat er met de Wet natuurbehoud meer aan de hand was dan vertraagde uitvoering. Internationale beleidsontwikkelingen, nieuwe wetenschappelijke inzichten en de vertaling daarvan in België en Vlaanderen - waarover hierna meer -, maakten duidelijk dat het natuurbeleid een nieuwe, meer adequate wetgevende basis nodig had. Vanaf halverwege de jaren tachtig bepleitten zowel wetenschappers als vertegenwoordigers van organisaties voor natuurbehoud een aangepast regelgevend kader (o.a. Kuijken, 1988b; Celen et al., 1990; Verheeke, 1990). Dat pleidooi zou later leiden tot het Vlaamse Natuurdecreet (zie hierna). De stapsgewijze omvorming van België tot een federale staat had ook voor het natuurbeleid ingrijpende gevolgen.

Vanaf 1980 zijn de bevoegdheden voor natuur nagenoeg integraal naar de regio's, in dit geval Vlaanderen toegeschoven. Met de regionalisering kreeg Vlaanderen niet alleen een eigen minister voor Leefmilieu (inclusief natuur), maar ook een eigen Administratie voor Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu (AROL), later voor Milieu, Natuur, Land- en waterbeheer (AMINAL), en eigen adviesorganen (o.a. de Vlaamse Raad voor Leefmilieu, later de Milieu- en Natuurraad voor Vlaanderen, de Vlaamse Hoge Bosraad en de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud). In elk geval kwam daardoor meer ambtelijke en bestuurlijke capaciteit voor natuurbeleid vrij. Een ander effect van de regionalisering is voor het vervolg evenzeer van belang: terwijl de bevoegdheden inzake natuur werden geregionaliseerd, bleef landbouw tot 2001 - dus twee decennia langer - nagenoeg integraal een nationale c.q. federale bevoegdheid. De regionalisering van de bevoegdheden inzake natuur impliceerde dus een belangrijke machtsverschuiving, de loskoppeling van de bevoegdheden inzake landbouw was dat evenzeer. Het landbouw-natuur-debat werd er, zoals we hierna zullen zien, mede door gekarakteriseerd.

Behalve voor een betere ambtelijke ondersteuning en voor advies- en overlegorganen, hielden wetenschappers en natuurbeschermers ook pleidooien voor de wetenschappelijke onderbouwing van het natuurbeleid. De oude Belgische Wet op het natuurbehoud (1973) voorzag immers al in de oprichting van een wetenschappelijk Instituut voor Natuurbehoud, dat niet van de grond was gekomen. Na de regionalisering werd het Instituut voor Natuurbehoud, meer dan 12 jaar na de wet, alsnog door de toenmalige Vlaamse Regering opgericht (1985), in hetzelfde jaar dat de al genoemde Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud werd geïnstalleerd.

Kortom, in de periode 1970-1989 heeft het natuurbeleid de typische kenmerken van een geleidelijk institutionaliserend beleidsveld. Het krijgt een wetgevende en een beleidsvoor-



bereidende infrastructuur, zowel ambtelijk als wetenschappelijk, er wordt voorzien in advies en overleg, en - zij het misschien nog het minste - in beleidsuitvoering. Tegelijkertijd organiseert het natuurbeleid zich in deze periode als een apart, sectoraal beleidsveld. Ook dat is een gemeenschappelijk kenmerk van jonge beleidsvelden: zij zijn vooral met zich zelf bezig. Daarnaast is het ook het gevolg van de toentertijd dominante opvatting dat natuurbeleid inderdaad een aparte, specialistische sector is. Het idee dat natuurbehoud en natuurontwikkeling vervlochten zouden (moeten) worden met andere, belovende beleidsvelden was in elk geval toen nauwelijks hoorbaar. Het natuurbeleid in Vlaanderen legde zich in deze periode primair toe op natuurbehoud in strikte zin. Het beschermen van soorten en gebieden prevaleerde op een meer omvattende visie met aandacht voor integrale milieukwaliteit en ruimtelijke ordening.

Zoals gezegd winnen deze laatste ideeën, gaande de jaren tachtig, ook in Vlaanderen geleidelijk veld. Daaraan liggen vooral drie mechanismen ten grondslag. In de eerste plaats moesten wetenschappers en natuurbeschermers vaststellen dat de kleine omvang en het versnipperde karakter van de Vlaamse natuurwaarden noopten tot een meer integrale benadering van natuurbehoud en landschapszorg. Juist in een dichtbevolkt gebied als Vlaanderen is de algemene kwaliteit van ruimte en milieu van groot belang voor de kwaliteit van de natuur, en het belang daarvan houdt niet op bij de grenzen van een natuurgebied, met welk beschermingsregime dan ook (zie ook De Blust, dit themanummer). Bovendien is de omvang van de beschermde gebieden zo klein dat ze niet voldoende garanties bieden voor een effectief natuurbehoud. Een meer omvattende aanpak was dus nodig. Deze 'evidence based' inzichten sloten, ten tweede, aan bij nieuwe wetenschappelijke inzichten in het internationale natuurbehoud. Mede gebaseerd op de eilandentheorie, het belang van migratiemogelijkheden voor soorten, en dus van nabijheid en afstand van andere natuurgebieden, werd in-

ternationaal steeds meer een netwerk van natuurgebieden bepleit. Natuurgebieden, eventueel met verschillende beschermingsregimes, maar onderling verbonden door landschapselementen die als corridors konden fungeren, zouden fragmentatie tegengaan. Meer zelfs, de creatie van dergelijke netwerken zou de defensieve strategie van de natuurbescherming kunnen vervangen door een offensieve, waarbij ook 'natuurontwikkeling' aan de orde was. Mede op basis van deze inzichten is overal in Europa gepleit voor en gewerkt aan 'ecologische netwerken', zowel binnenlands als in (pan)Europees verband met Natura 2000 (Kuijken, 1996; Van der Windt, 1995; De Jong, 1999; Van Hoorick, 2000). Met dit laatste is ook het derde mechanisme van de vernieuwing van het discours in het natuurbeleid aangegeven: de ontwikkeling en uitvoering van nieuwe internationale beleidsstrategieën, via het Biodiversiteitsverdrag, de Habitatrictlijn (beide uit 1992) en andere. Een en ander leidde in Vlaanderen mede tot de beleidsstrategie die bekend is als de Groene Hoofdstructuur, waarover meer in volgende paragraaf.

1989-1995: de periode van de Groene Hoofdstructuur

Vanaf midden jaren '80 vond een belangrijke discursieve vernieuwing plaats in het Vlaamse natuurbeleid. Nieuwe concepten, zoals 'ecologische netwerken' en 'natuurontwikkeling' vonden ingang. Deze concepten kregen ook een vertaling in beleid, in casu in de Groene Hoofdstructuur (GHS). Dat gebeurde vooral onder impuls van Natuurreservaten, het huidige Natuurpunt en dé particuliere natuurbeschermingsorganisatie van Vlaanderen, en van enkele wetenschappers. Maar juist die GHS bracht het natuurbeleveld in een fel conflict met de landbouw.

De jaren 1989-1990 vormen een scharniermoment in de institutionalisering van het Vlaamse natuurbeleid. Dat moment wordt gemarkeerd door de publicatie van twee be-

langrijke beleidsdocumenten: het 'Mina-Plan 2000' (Kelchtermans, 1989) en het 'Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen' (Kelchtermans, 1990). So wieso vormen beide documenten de eerste systematische poging om het milieu- én natuurbeleid in Vlaanderen planmatig aan te pakken. Daartoe introduceerden beide documenten nieuwe begrippen, nieuwe probleemdefinities en nieuwe strategieën. We gaan slechts in op die delen die betrekking hebben op het natuurbeleid.

Het 'Mina-Plan 2000' is vooral aan het milieubeleid gewijd. Met betrekking tot het natuurbeleid valt op dat het begrip 'natuurontwikkeling' voor het eerst doordringt tot een beleidsdocument en meteen gerekend wordt tot de 'krachtlijnen in het beleid gericht op natuurbehoud'. Verder kondigt het Mina-plan 2000 een evaluatie en aanpassing van de Wet natuurbehoud aan. En het document introduceert nog een ander nieuw idee: ook de aandacht voor 'een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak' wordt een 'krachtlijn voor het natuurbeleid'. Dat moet onder meer leiden tot een aanpassing van de wijze waarop maatschappelijke actoren zullen worden betrokken bij de beleidsvorming, lees, tot een aanpassing van de voorzieningen voor inspraak, overleg, advies en participatie.

Als een jaar later het 'Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen, voorstellen voor 1990-1995' (Kelchtermans, 1990) gepubliceerd wordt, is uit de titel zelf van dit omvangrijke beleidsplan duidelijk dat 'natuurontwikkeling' volop tot de beleidsagenda is doorgedrongen. Voorts bevatte dit beleidsplan concrete voorstellen voor de vernieuwing en versterking van de regelgeving en de ambtenarij. Het gehele beleidsplan was sterk geïnspireerd door het eerste Nederlandse Natuurbeleidsplan (1989) en werd grotendeels voorbereid door adviseurs van de minister die uit de natuurbeschermingsorganisaties kwamen.

Dit 'Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan' is niet bij woorden gebleven. In de periode 1990-1995 is een groot

aantal nieuwe initiatieven in het natuurbeleid te zien. In korte tijd werden, als 'pijlers' voor het nieuwe natuurbeleid, de Groene Hoofdstructuur (GHS), de Gemeentelijke Natuurontwikkelingsplannen (GNOPs), de Ecologische Impulsgebieden (EIG) en de Regionale Landschappen (RL) gelanceerd. Alleen op het eerste gaan we hierna in meer detail in. Voor de andere innovaties geldt dat zij snel en op redelijk ongecoördineerde wijze werden gelanceerd, en dat de uitvoering ervan de actieve betrokkenheid vergde van gemeenten, van andere sectoren (recreatie, landbouw en andere), en van actoren die vaak geheel nieuw waren op het terrein van het natuurbeleid. Dat leidde enerzijds tot de mobilisatie van enthousiasme en tot nieuwe en vaak creatieve vormen van samenwerking, zoals in de regionale Landschappen (zie ook de bijdrage van Leroy en Loots, dit themanummer). Anderzijds toonden de nieuwe beleidsinitiatieven echter ook enkele kritische gemeenschappelijke kenmerken:

- het ontbrak aan een formele rechtsgrond en er was een overwicht van informele regels. Dat leidde weliswaar tot creativiteit, maar droeg ook bij aan een groeiende rechtsonzekerheid bij diverse betrokkenen;
- gemeentebesturen werden, enigszins tot hun eigen verrassing, actief betrokken bij het natuurbeleid. Dat leidde weliswaar tot positieve ontwikkelingen, maar ook tot vragen inzake bevoegdheid en inzake capaciteit;
- ook andere actoren, boeren, recreatieondernemers, de horeca, cultuurbeschermers en anderen werden eveneens actief betrokken bij het natuurbeleid. Dat leidde tot de introductie van nieuwe, wellicht concurrerende natuuroptvattingen en -doelstellingen, maar ook tot de behoefte aan andere vormen van organisatie en procesvoering. Het natuurbeleid was echter, als traditioneel overheidsgedomineerd beleidsterrein, nog niet gewend daarmee om te gaan.



Figuur 1 Het Mina-Plan 2000.

Figure 1 The Flemish White Paper on Environment and Nature, 2000.



Figuur 2 Richtnota GHS.

Figure 2 Guiding principles for the implementation of Flemish Green Main Structure.

Kortom, de vele nieuwe initiatieven leidden op de korte termijn en bij bepaalde actoren wellicht tot meer sympathie voor het natuurbeleid, maar de onvoldoende voorbereiding ervan veroorzaakte al snel allerlei problemen en irritatie bij vele andere actoren. Tegen die achtergrond moet ook de maatschappelijke onrust rondom de Groene Hoofdstructuur (GHS) en het conflict met de sector landbouw worden begrepen.

Zoals gezegd werd de idee van de Groene Hoofdstructuur, naar analogie van de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in het ambitieuze Natuurontwikkelingsplan van 1990 gelanceerd. Het streefcijfer was 72.200 ha GHS te realiseren voor 1995, overigens de eerste keer dat het Vlaamse natuurbeleid een heldere oppervlakte- of allocatiedoelstelling noemde (zie Loots en Leroy, dit themanummer). Rondom de GHS bestonden bij natuurbeschermers en wetenschappers dan ook grote verwachtingen, terwijl zij zich tegelijkertijd bewust waren dat de realisatie ervan niet alleen veel personele, financiële en andere middelen zou vergen, maar vooral ook overleg met andere actoren en sectoren. In de eerste richtnota over ‘De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen’ (Kelchtermans, 1991) beklemtoont de toenmalige minister dan ook het belang van maatschappelijke discussies en van het verbreden van het maatschappelijk draagvlak. Daarom werd ook een gefaseerde advies- en inspraakronde voorgesteld, voordat de (definitieve) kaarten zouden worden getekend. In de eerste fase zou advies worden gevraagd aan de adviesraden op Vlaams niveau (zie hiervoor), in de tweede fase ging het om lokale besturen en (een deel van) het maatschappelijk middenveld. Daarbij zouden kaarten per provincie het uitgangspunt zijn.

Veel eerder en ook anders dan de minister zich had voorgesteld, ontstaat inderdaad maatschappelijke discussie. Zo wordt, terwijl de GHS toentertijd geen enkele rechtsgrond had, het begrip meteen al gebezigd in parlementaire debatten en zelfs bij de bestuurlijke afhandeling van concrete

dossiers van vergunningverlening, ontheffing en andere beschikkingen. Allerlei sectoren en actoren werden dus ‘getroffen’ door de GHS, nog voordat die een formeel karakter droeg. Mede daardoor zou het maatschappelijk en politiek debat zijn eigen logica krijgen en het beoogde proces van advisering danig doorkruisen (De Blust et al., 1995).

Toch volgt eerst de advisering door de formele adviesraden: de Vlaamse Hoge Jachtraad (advies 91/15), de Vlaamse Hoge Raad voor de Riviervisserij (advies 91/11), de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud (dok. 91/40), de Vlaamse Hoge Bosraad (advies 5/91), de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV-advies 12 juni 1991) en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MiNa-raad) brengen alle een advies uit. Daarvan is, sinds zijn oprichting in 1991, de MiNa-Raad de belangrijkste. De Raad groepeerde vertegenwoordigers van milieu- en natuurorganisaties enerzijds, van de belangrijkste sociaal-economische organisaties anderzijds. De bespreking van de GHS in de MiNa-Raad betekende dat natuurontwikkeling als beleidsconcept voor het eerst buiten het eigen beleidsveld getoetst wordt. Dat leverde aanvankelijk een unaniem advies (februari 1992) op hoofdlijnen op. Daarna volgde evenwel een jaar van intensieve en vaak moeilijke besprekingen binnen de Werkgroep Groene Hoofdstructuur van de Mina-Raad. Die mondden uit in het advies van januari 1993 (Mina-raad, 1993), waarin vooral de sector landbouw en de sector natuur moeizaam naar een compromis zochten.

Maar dit papieren compromis tussen beide sectoren verdween naar de achtergrond door de botsing op het terrein tussen natuur en landbouw. Tegen de achtergrond van een internationaal en Europees debat over de toekomst van de landbouw überhaupt, met de GATT-onderhandelingen als brandpunt, speelde de mestproblematiek in Vlaanderen een essentiële rol. Tegelijkertijd met de groeiende aandacht voor natuurontwikkeling, groeide immers ook de aandacht voor die mestproblematiek. Strengere Europese regelge-



ving vereiste ook op Vlaams niveau een nieuwe beleidsaanpak en een strenger regelgevend kader. In januari 1991 keurde de Vlaamse Raad het Decreet tot bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen goed, dat op 1 maart 1991 in werking trad. Milieubeschermers vonden dit zogenaamde Mestdecreet, met de instelling van een vooral registrerende Mestbank, eerder monitorend dan sturend, de landbouw vond het een aanslag. Het Mestdecreet en de uitvoeringsbesluiten ervan vormden in de jaren '90 dan ook geregeld de inzet van maatschappelijke onrust en politieke strijd. Landbouworganisaties en milieu- en natuurorganisaties enerzijds, politieke partijen anderzijds stonden daarbij vaak lijnrecht tegenover elkaar (zie ook Wiering, 1999).

Via de oprichting van een Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek poogde de wetgever de vertegenwoordigers van landbouw en natuur actief te betrekken bij de beleidsontwikkeling. De taak van de Stuurgroep was adviezen te formuleren, maar ook elk jaar een actieplan op te stellen voor de aanpak van de mestproblematiek, het zogenaamde Mestactieplan (MAP). Het MAP stond begin jaren '90 voortdurend prominent op de Vlaamse politieke agenda en leidde tot een slepend conflict en een stevige krachtmeting. Over drie essentiële punten bleef onenigheid bestaan: de bemestingsnormen, de gebiedsgerichte verscherping en de uitrijregeling. Terwijl alleen inzake de gebiedsgerichte verscherping expliciet werd verwezen naar de GHS, raakten alle drie de punten aan de offensieve strategie van het natuurbeleid. In het MAP werd immers - voor het eerst - een koppeling gemaakt tussen de (bemestings)normering én de Vogelrichtlijngebieden, respectievelijk GHS-gebieden. Zo werd de categorie 'natuurkerngebied' gekoppeld aan een (toekomstig) bemestingsverbod. Boeren die in die periode tegen het MAP protesteerden, maakten daarom ook fel bezwaar tegen de GHS.

In die omstandigheden werd de tweede fase van de voor-

ziene advies- en inspraakronde erg kwetsbaar. In de hoogtijdagen van het protest tegen het MAP, september 1993, komen duizenden boeren op straat en blokkeren ze verkeerswegen. De inspraakavonden rondom de Groene Hoofdstructuur, in dezelfde periode, vormen een makkelijk doelwit: aanwezige ambtenaren en natuurbeschermers krijgen het hard te verduren onder het - ook fysieke - geweld van de protesterende boeren. Toenmalig minister voor leefmilieu De Batselier kan de veiligheid niet langer waarborgen en besluit de consultatie stop te zetten. De voortdurende polarisatie leidde eerst tot het uitstel van de GHS, die zou moeten wachten totdat het aangekondigde Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) zou zijn vastgesteld. Die koppeling is typerend: in het RSV zou een afweging worden gemaakt tussen het sectorplan voor het natuurbeleid en andere sectorplannen met ruimtelijke claims en consequenties. Later zou de GHS in stilte worden afgevoerd.

Terwijl de ontwikkeling van het natuurbeleid in de periode 1990-1995 gedomineerd werd door het conflict rondom de GHS, zijn er ook andere ontwikkelingen te melden. Er was in die periode sprake van enkele, niet of nauwelijks door regelgeving onderbouwde nieuwe initiatieven, zoals de eerder genoemde GNOPs, EIG en RL, maar ook van nieuwe regelgeving. Daarvan zijn het Vegetatiewijzigingsbesluit en het Duinendecreet de belangrijkste. In dezelfde periode is ook gestart met de voorbereiding van het nieuwe Natuurdecreet. En ten slotte is werk gemaakt van de verwerving van natuurgebieden door overheid en terreinbeherende verenigingen, zijn de eerste natuurontwikkelingsprojecten uitgevoerd, is de ambtenarij versterkt en is een impuls gegeven aan het wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot natuurontwikkeling. Steeds meer actoren raakten, gewild of ongewild, betrokken bij het natuurbeleid.

Overigens gaf, naast de GHS en het MAP, ook het Duinendecreet aanleiding tot protest. De inzet daarvan is typerend. In dit decreet, totstandgekomen na stevig aandringen van

uit een coalitie van natuur- en milieuorganisaties (Natuurreservaten, WWF, BBL en Greenpeace), was aanvankelijk in het geheel niet in participatie voorzien. Dit is opvallend, omdat de afbakening en bescherming van duinen voor diverse actoren (eigenaars, gebruikers) ingrijpende gevolgen had of kon hebben. De wetgever zag kennelijk geen reden voor zelfs maar een passieve vorm van inspraak of participatie. Pas na aandringen van die andere betrokkenen is als nog een openbaar onderzoek ingesteld. Maar op die eis is vanuit de sector natuur terughoudend gereageerd.

Het conflict maakt helder dat het tot dan toe sectoraal ontwikkelde beleidsveld natuur slecht voorbereid was op vraagstukken die samenhangen met een meer integrale benadering en afweging enerzijds, met een open en participatieve beleidsvoorbereiding en besluitvorming anderzijds. Weliswaar werd in beleidsdocumenten de behoefte aan draagvlak uitgesproken, maar bij de planning en uitvoering van het natuurbeleid was daar maar weinig aandacht voor. In tegendeel lijken sommige initiatieven potentiële medestanders zo tegen de haren te hebben ingestreken, dat hun sympathie voor het natuurbeleid eerder kleiner dan groter is geworden. In elk geval zijn de eerste ervaringen van het natuurbeleid met processen van advies en overleg (b.v. de Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek of de inspraakavonden en hoorzittingen rondom de GHS), niet erg positief. Dat is deels een kwestie van toevallig kruisende beleidsprocessen, zoals in het geval van GHS en MAP, maar het wijst ook op een onvoldoende voorbereiding en anticipatie bij de voorstanders van een offensief Vlaams natuurbeleid.

1995-2004: Vlaams natuurbeleid na de Groene Hoofdstructuur

Het einde van de GHS betekende natuurlijk niet het einde van de institutionalisering van het natuurbeleid. Ook na 1995 is sprake van nieuwe regelgeving, in het bijzonder van het zogenaamde Natuurdecreet en van nieuw beleid, via de

aanwijzing en afbakening van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN). Dat VEN is een herwerkte replica van de GHS, zoals hierna zal blijken, ook wat betreft de maatschappelijke onrust en de politieke conflicten die het initiatief veroorzaakt. Tegelijkertijd is sprake van toegenomen middelen voor de verwerving van natuurgebieden. Maar we beginnen deze recentste fase met de impact van internationale, vooral Europese ontwikkelingen.

Naarmate het zich verder ontwikkelt, vertoont het natuurbeleid steeds meer kenmerken van multi-level en multi-actor governance (Marks *et al.*, 1996; Van Kersbergen en Van Waarden, 2001; Bogaert, 2004). Dat betekent dat het steeds meer gaat om beleidsvoering waarbij instellingen van diverse bestuurlijke niveaus (multi-level), en bovendien een veelheid aan niet-statelijke actoren (multi-actor) betrokken zijn. Het Vlaamse natuurbeleid is op die beide ontwikkelingen nog onvoldoende ingericht.

De GHS was dan door een politiek conflict van de agenda verdwenen, Vlaanderen ontkwam niet aan de noodzaak verder uitvoering te geven aan de ontwikkeling van ecologische netwerken. Met allerlei internationale afspraken en vooral met de Europese Habitatrictlijn (1992) is België en dus Vlaanderen allerlei internationale verplichtingen aangegaan. Ecologische netwerken blijven daarbij, met het oog op de uitbouw van Natura 2000, nodig. Was de normstellende invloed van Europa in het milieubeleid al eerder duidelijk, ook het natuurbeleid is, zeker voor zijn doelstellingenbepaling in deze periode, steeds meer een Europees beleidsterrein geworden. De machtspositie van de EU wordt niet alleen bepaald door het uitvaardigen van richtlijnen, maar ook door de rol van het Europese Hof van Justitie met betrekking tot de naleving ervan. Bovendien vormen natuurbeschermingsorganisaties steeds vaker een coalitie met Europa, voor zover zij politiek én juridisch steeds vaker appelleren aan Vlaanderens internationale verplichtingen die niet, te laat of onvoldoende worden nageleefd. In Nederland



volgen natuurorganisaties een soortgelijke strategie (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002).

Europa heeft ook via een andere lijn invloed: in sommige gevallen, bijvoorbeeld via de LIFE-fondsen, ondersteunt Europa natuurprojecten in de regio. Het initiatief daartoe kan van statelijke, maar net zo goed van niet-statale actoren uitgaan. Dat betekent dat de EU soms mede projecten financiert zonder dat nationale of regionale overheden daarbij betrokken zijn. Het voorbeeld illustreert dat het natuurbeleid zich in toenemende mate als een multi-level en een multi-actor beleidsveld ontwikkelt. De 'klassieke' bilaterale aansturing van het natuurbeleid, door de elites van natuurbeschermingsorganisaties en betrokken overheidsdiensten, moet steeds meer plaats maken voor andere vormen van aansturing, zoals ook enkele voorbeelden hierna zullen aantonen (vergelijk Pierre, 2000).

Zoals gezegd kreeg het natuurbeleid na 1995 ook een nieuw wettelijk kader. Drie elementen zijn daarin van belang. In de eerste plaats is er het Decreet algemene bepalingen milieubeleid (DABM) uit 1995. Dat legde voor het gehele milieubeleid een cyclus van rapportering en beleidsplanning vast. Via het Milieubeleidsplan en de zogeheten 'bindende bepalingen' daaruit, kunnen beleidsstrategieën van het type GHS ook een rechtsgrond krijgen. In de tweede plaats is het Decreet Ruimtelijke Planning (1996) van belang, de rechtsgrond voor het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) (1997), dat ook de ruimtelijke ordening in Vlaanderen op een nieuwe leest schoeit (zie Loots en Leroy, dit themanummer). En ten derde is er het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, kortweg het Natuurdecreet (1997-'98). Dit Natuurdecreet voorzagt - voor het eerst - in een decretale onderbouwing van natuurontwikkeling als beleidsstrategie. Overigens is het natuurdecreet weinig strikt geformuleerd en zijn de dwingende voorschriften eruit beperkt tot de overheid.

Hoe dan ook, met deze drieslag heeft het Vlaamse beleid in-

zake de kwaliteit van ruimte, milieu en natuur, in enkele jaren tijd een geheel nieuw juridisch kader gekregen. Helaas is, zoals we hierna illustreren, de afstemming tussen die drie niet vlekkeloos. Ook in Vlaanderen wordt, zoals in Nederland, vooralsnog afzonderlijk over milieu en natuur gerapporteerd, en het waterbeleid, zelf ook een terrein van voortdurende beleidsinnovatie, komt nog grotendeels op afstand van het ruimtelijk en het natuurbeleid tot stand. Wellicht dat een volgende slag in de bestuurlijke reorganisatie die gaande is, voor verdere afstemming kan zorgen. Het Natuurdecreet wordt beschouwd als een compromis tussen natuur en landbouw, en is dus niet zonder slag of stoot goedgekeurd. Inhoudelijke discussies betroffen de oppervlakte doelstellingen voor natuur, de criteria voor afbakening, de termijnen voor realisatie en vooral de uit het decreet voortvloeiende beperkingen en eventuele compenserende maatregelen. Inmiddels is het begrip GHS als 'politiek verbrand' terzijde geschoven. In plaats daarvan zijn begrippen geïntroduceerd als 'Vlaams Ecologisch Netwerk' (VEN) en 'Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk' (IVON). Het Natuurdecreet leverde niet alleen nieuwe begrippen op - bijvoorbeeld ook nog Grote Eenheden Natuur (GEN) en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO), als elementen van het VEN -, maar ook een bijstelling van de oppervlakte doelstellingen. Terwijl op de indicatieve kaarten van begin jaren '90 ongeveer 377.000 ha als GHS werd aangeduid, verzagt het nieuwe decreet in de afbakening van 125.000 ha VEN en 150.000 ha natuurverwevingsgebied. Deze 275.000 ha dienden vijf jaar na de inwerkingtreding van het Natuurdecreet, dus in 2002, afgebakend te zijn. Hoewel de concepten GHS en VEN niet dezelfde inhoud aan natuur dekken - zo bevat het VEN, in tegenstelling tot de GHS, geen natuurverbindingsgebieden - is duidelijk dat de hoog opgelopen conflicten hebben geleid tot een vermindering van de geclaimde oppervlakte natuurgebied.



Zoals gezegd volgden het Natuurdecreet en het Decreet Ruimtelijke Planning elkaar snel op. Gepoogd werd de afbakening van VEN en IVON in te passen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Gebiedsgericht natuurbeleid en ruimtelijk beleid zouden dan in de pas lopen. In de bindende bepalingen van het RSV engageerden de Vlaamse Regering en het Vlaamse Parlement er zich toe om tegen 2007, 125.000 ha Grote Eenheden Natuur (GEN) en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO) en 150.000 ha natuurverwevingsgebied af te bakenen. Bovendien voorzag het RSV 38.000 ha extra natuurgebied en 10.000 ha gebied voor ecologisch verantwoorde bosuitbreiding, vast te leggen in de gewestplannen. Vanuit een oogmerk van afstemming valt de deels verschillende terminologie op en de verschillende termijn van afbakening: het Natuurdecreet voorziet de realisatie van 'zijn' oppervlakte doelstellingen tegen 2002, het RSV heeft 2007 als planhorizon.

Deze gebrekkige afstemming van beide beleidsvelden creëerde van meet af verwarring en rechtsonzekerheid. Ten tijde van de goedkeuring van het RSV was daarover sowieso al maatschappelijke onrust. Vrijwel tegelijkertijd met dit nieuwe wettelijke kader werd immers een ferm handhavingsbeleid tegen bouwovertreedingen opgezet, inclusief enkele spectaculair in beeld gebrachte afbraken van villa's en weekendverblijven. In het publieke en politieke debat was rechtsonzekerheid dan ook een teer punt. Veel betrokkenen associeerden dan ook al snel 'beperkende regels' met 'natuur' - en sommige belangengroepen wakkerden die associatie graag aan. Dat mobiliseerde een nieuwe groep opposanten tegen het natuurbeleid: de bewoners van weekendverblijven, de eigenaars of bewoners van 'zonevreemde woningen' en anderen. Zoals bij de koppeling van MAP en GHS, speelde ook nu de koppeling aan controversiële maatregelen op een belendend beleidsterrein het natuurbeleid parten. Of deze koppeling 'terecht' is of niet, is voor de analyse van veel minder belang dan de vaststelling dat zij werd

gemaakt en dat zij voor de ontwikkeling en machtspositie van het natuurbeleid nefast was. Opnieuw lijkt het natuurbeleid dus (nog?) niet goed gewapend om 'grensconflicten' met belendende beleidsvelden aan te gaan.

Dit laatste blijkt ook uit de voorbereiding van het Natuurdecreet. Zoals gezegd was dat decreet vooral een compromis tussen claims van de landbouw en van natuurbeschermers. Zij domineerden ook het voorbereidende overleg. Dat ging evenwel ten koste van aandacht voor andere, voor het natuurbeleid deels nieuwe actoren: grondeigenaars, bewoners van weekendverblijven, jagers, hengelaars en anderen, soms ook gemeentebesturen, die zich alle óók natuurliefhebber noemden. Het vrijwel uitsluitend bilaterale overleg bij de voorbereiding van het Natuurdecreet zou zich later in het proces wreken in de mobilisatie van al deze groepen tegen het VEN (mei 2003), tegen het natuurbeleid als geheel. Leroy en Bogaert (dit themanummer) gaan uitvoerig in op het VEN, de beleidsvoorbereiding en besluitvorming daarover en het felle maatschappelijke protest daartegen.

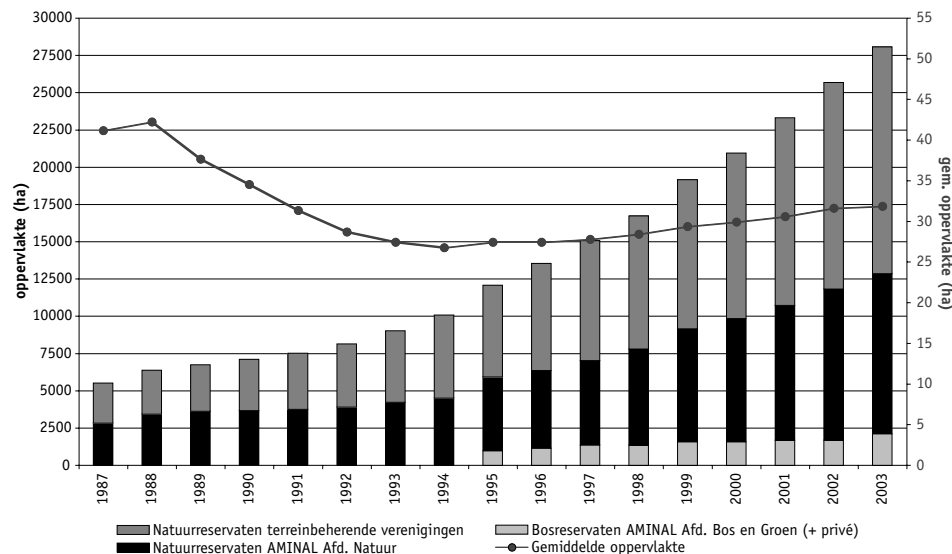
Overigens was intussen voorzien in een tussentijdse aanpassing van het Natuurdecreet (2002). Die aanpassing was nodig, enerzijds vanwege de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn en anderzijds vanwege de nieuwe afbakeningsprocedures voor het VEN. Over het VEN bereikte de Vlaamse regering een moeizaam politiek akkoord, bekrachtigd in het zogenaamde 'zomerakkoord' over milieu en ruimtelijke ordening (juni 2002). Typerend zijn twee elementen uit dit akkoord. In de eerste plaats werd daarin vastgelegd dat de ruimtelijke ordening voor ging op het natuurbeleid - doordat de afbakening van het VEN 1^e fase alleen mogelijk was binnen de groene gebieden van het RSV. En in de tweede plaats voorzag dit akkoord in een aantal belangrijke wijzigingen inzake inspraak en participatie: voor diezelfde afbakening van het VEN 1^e fase werd nu voorzien in een openbaar onderzoek voor alle planologische gebieden, terwijl het Natuurdecreet aanvankelijk niet voorzag in een

openbaar onderzoek voor de afbakening in de zogenaamde groene gebieden - waardoor deze laatste als het ware vrijgesteld zouden zijn van inspraakverplichtingen. Zoals eerder bij de GHS en bij het Duinendecreet, moeten dus ook bij het VEN gaande het proces nog (nieuwe) spelregels inzake participatie worden afgesproken, ook nú in reactie op protest. Het voorgaande betekent niet dat het natuurbeleid in de periode na 1995 minder sterk zou staan. Waar het 'zijn eigen gang' kon gaan, boekte het natuurbeleid wel degelijk vooruitgang, zoals toenemende budgetten voor de aankoop van gebieden en de daadwerkelijke groei van de hoeveelheid areaal voor natuur indiceren (figuur 3).

Dat toenemende grondbezit is voor de grootste terreinverwervende en -beherende organisatie, Natuurpunt, overigens een steeds belangrijker machtsbasis. Tegelijkertijd blijkt uit alle cijfers dat de maatschappelijke steun voor natuur groot is. De stijgende ledenaantallen van natuurverenigingen (figuur 4), het grote aantal actieve vrijwilligers binnen het natuurbehoud, de stijgende bezoekersaantallen van en bezoekfrequentie aan natuurgebieden, het stijgende aantal lokale besturen die een actief natuurbeleid voeren, zijn hiervoor slechts een aantal indicatoren (Bogaert, 2001; Bogaert et al. 2003). Ook gegevens uit publiek opinie-onderzoek (Mens en Ruimte, 1999), uit longitudinaal opinie-onderzoek (Hegemann, 2002), en uit case-studies (Bogaert en Cliquet, 2002) wijzen op een stevig maatschappelijk draagvlak voor natuur(beleid).

Enkele conclusies

In het voorgaande is, in drie periodes, de geleidelijke institutionalisering van het Vlaamse natuurbeleid geschetst. Dat proces beantwoordt aan een patroon dat het natuurbeleid ook in andere landen volgt en dat ook van andere jonge beleidsvelden bekend is. Het natuurbeleid lijkt zich in Vlaanderen snel en succesvol tot een volwaardig beleidsveld te hebben geïnstitutionaliseerd, gesteund en gestabiliseerd



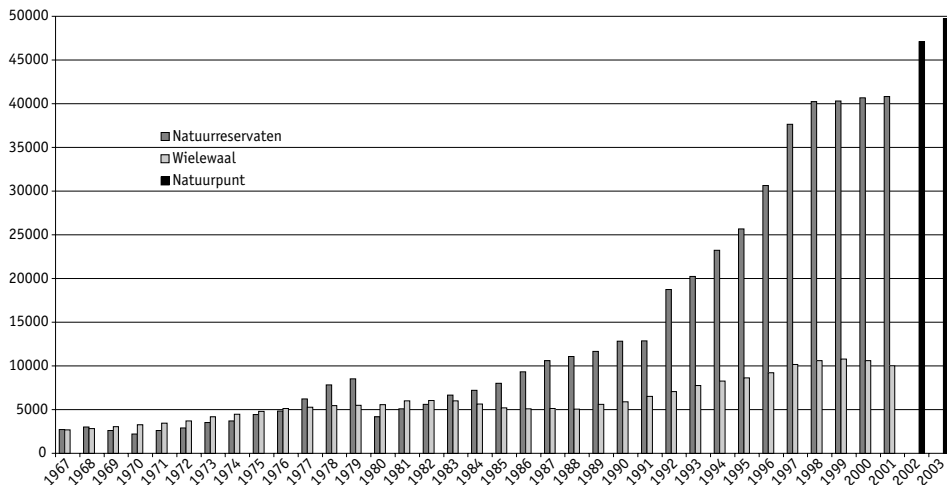
Figuur 3 De ontwikkeling van de (totale oppervlakte aan) Vlaamse natuureservaten. (Bron: Natuurrapport, 2005).

Figure 3 The evolution of (surfaces of) Flemish nature reserves. (Source: Natuurrapport, 2005).

door regelgeving, wetenschappelijke ondersteuning, overleg- en adviescircuits enzovoort.

Tegelijkertijd heeft het natuurbeleid een zwakke machtspositie in het politieke onderhandelingspel met andere, belerende beleidsvelden. In de opeenvolgende conflicten met de landbouw en de ruimtelijke ordening legt het Vlaamse natuurbeleid het duidelijk af tegen die sterkere sectoren en beleidsvelden. Dat is natuurlijk deels een gevolg van machtsverschillen tussen die sectoren en beleidsvelden, die op hun beurt samenhangen met economische belangen, politiek gewicht en andere. Daarnaast lijkt het natuurbeleid toch ook zelf verantwoordelijk voor die relatief zwakke positie. Opvallend daarbij zijn de volgende punten:

- Het natuurbeleid en zijn pleitbezorgers maken weinig gebruik van de redelijk grote maatschappelijke sympathie en steun voor natuur en natuurbeleid. Noch in de eigen ontwikkeling, noch in de machtsmeting met andere sectoren wordt een beroep gedaan op dat maatschappelijke draagvlak. Terwijl vooral lobbying, expertise en terreinverwerving als machtsmiddelen worden ingezet, wordt mobilisatie of actieve participatie nog te veel gemedan. Een belangrijke machtsbron blijft daardoor onbenut.
- Het natuurbeleid is, als relatief zwakke sector, vrijwel verplicht zich procedureel te schikken naar andere beleidsvelden, in casu vooral naar de ruimtelijke ordening. Ook dat is uit andere landen bekend. Opvallend is evenwel dat de pleitbezorgers van het natuurbeleid in de beleidsvoorbereiding zo weinig rekening houden met en anticiperen



Figuur 4 Ontwikkeling van de ledenaantallen van Natuurpunt.

Figure 4 Evolution of Natuurpunt memberships.

op die procedurele context en afhankelijkheid. Vooral het voorzien in tijdige en ruime participatie wordt ‘vergeten’. Dat leidt ertoe dat, bij ten minste drie of vier belangrijke issues, te elfder ure alsnog naar een participatieve procedure moet worden gegrepen, terwijl het kwaad dan door ‘spontane’ mobilisatie al is geschied.

In het nieuwe Vlaamse regeerakkoord (juli 2004) wordt de daadwerkelijke uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen aangekondigd, met aandacht voor de gelijktijdige afbakening van 750.000 ha agrarisch gebied, ‘extra 38.000

ha natuurgebied’ en 10.000 ha bosgebied. Het ruimtelijk ordeningsbeleid staat, zo zegt dit regeerakkoord, maximaal ten dienste van de maatschappelijke doelstellingen op het vlak van ondernemen, wonen en maatschappelijke dienstverlening. Natuurbehoud of, zoals zo lyrisch geformuleerd in de oorspronkelijke Wet ruimtelijke ordening van 1962: ‘het behoud van ’s lands natuurschoon’, is niet in dit rijtje opgenomen. Opvallend is voorts dat ook in de doelstellingen voor het natuurbeleid zelf prioriteit wordt gegeven aan enkele maatschappelijke aspecten daarvan, zoals het verhogen van de toegankelijkheid van natuur en het eerbiedigen van gebruiks- en eigendomsrecht van burgers en ondernemingen. Tegelijkertijd wordt een constructieve dialoog aangekondigd tussen alle actoren. Het is nog zeer de vraag wat er, 15 jaar na de belofte van nieuwe voorzieningen voor inspraak, advies en participatie in het toenmalige Mina-Plan 2000, van deze ambitie wordt waargemaakt. Duidelijk is wel dat het natuurbeleid voor zijn verdere ontwikkeling behoefte heeft aan nieuwe vormen van participatie en beleidsvoorbereiding.

Summary

The institutionalisation of Flemish nature conservation policies

Dirk Bogaert & Pieter Leroy

Nature conservation policy, Flanders, institutionalisation, policy field

Landschap 21 (2004)

This article analyses the gradual institutionalisation of Flemish policy on nature conservation as of 1970. In the first stages of this development we observe the emergence of specific regulatory measures, the establishment of a scientific institute intended to underpin the policy initiatives in this particular field, the set up of a series of advisory bodies, the publication of a policy paper et cetera. In

other words, nature conservation policy rapidly develops into a specific field of policy making. In the subsequent stages of its development, as it envisages the implementation of its main strategies, Flemish nature conservation policy enters into conflicts with, subsequently, the agricultural sector and with spatial planning. Not only these fields have conflicting spatial claims, there are also differences and conflicts over procedural rules, over participation et cetera. We therefore conclude that Flemish nature conservation policy on the one hand rapidly developed into a well-established policy domain. On the other hand, though, it still has a problematic position amongst adjacent policy fields. The latter, self-evidently, is primarily related to differences in power, but partly also to the lack of an adequate infrastructure for participation and consultation.



Literatuur

- Blust, G. de, Paelinckx, D. en E. Kuijken (1995).** The Green Main Structure for Flanders. The development and implementation of an ecological network. *Landschap*, 12, 89-98.
- Bogaert, D. (2001).** Draagvlak voor natuur. In: Kuijken et al. (2001). *Natuurrapport 2001. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*. Brussel: Instituut voor Natuurbehoud, 231-244.
- Bogaert, D. en A. Cliquet (2002).** *Draagvlakonderzoek bij natuurontwikkelingsmaatregelen. Beleidsgerichte analyse en voorstellen tot het optimaliseren van juridische en maatschappelijke instrumenten voor natuurontwikkelingsprojecten*, Gent: Arteveldehogeschool en Universiteit Gent.
- Bogaert, D., De Zitter, M. en T. Wijmeersch (2003).** Draagvlak voor natuur, in E. Kuijken et al., 2003. *Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*. Brussel: Instituut voor Natuurbehoud, 293-299.
- Bogaert, D. (2004).** *Natuurbeleid in Vlaanderen. Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen?*, Nijmegen/Brussel: Instituut voor Natuurbehoud.
- Celen, G., Daniëls, L. en J. Verheke (1990).** Naar een natuurbeleid voor de jaren negentig. *Leefmilieu*, 1, 17-23.
- Decler, K., Breevaert, A., Maes, D. en Dumortier, M. (2005).** Verwerving natuurgebieden, in E. Kuijken et al., 2005, *Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid*, Brussel. Instituut voor Natuurbeheer.
- Hegemann, L. (2002).** *De Vlaming over 'ons' milieu en 'zijn' gedrag. Resultaten van de APS-surveys 1996-2000*, Brussel: APS-publicatie, Stativaria nr. 25.
- Hoorick, G. Van (2000).** *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen-Groningen: Intersentia.
- Jong, D. de (1999).** *Tussen natuurontwikkeling en Landschaftsschutz. Sociaal-cognitieve configuraties in het grensoverschrijdende natuurbeleid*, Nijmegen/Den Haag: Eburon
- Kelchtermans, T. (1989).** *MINA-plan 2000. Analyse en Voorstellen voor een Vernieuwd Vlaams Milieu- en Natuurbeleid*, Brussel: Ministerie Vlaamse Gemeenschap.
- Kelchtermans, T. (1990).** *Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen, Voorstellen voor 1990-1995*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse gemeenschap.
- Kelchtermans, T. (1991).** *De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen: richtnota*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Kersbergen, K. van and F. van Waarden (2001).** *Shifts in governance: Problems of Legitimacy and Accountability*, Den Haag: NWO.
- Kuijken, E. (1980).** Wetenschappelijke achtergronden van het natuurbehoud, in: *Natuurbehoud en landschapszorg in Vlaanderen*, derde Vlaams wetenschappelijk congres voor groenvoorziening. Antwerpen: Vereniging voor groenvoorziening, 26-40.
- Kuijken, E. (1988b).** De plaats van natuurbehoud in het ruimtelijk en milieubeleid, in: *Ruimte voor Groen. Deel I, vijfde Vlaams wetenschappelijk Congres over Groenvoorziening*, Gent: Vereniging voor groenvoorziening, 129-146.
- Kuijken, E. (1989).** Natuurbehoud in Vlaanderen: naar Nederlands model?, in: Stichting Meander (1989). *Strategieën voor nieuwe natuurbescherming*. Utrecht: Jan van Arkel, 171-185.
- Kuijken, E. (1996).** Vragen rond natuurbehoud: achtergronden en recente beleidskaders. In: *Hof van Eden of Toren van Babel? Natuurbehoud en Natuurontwikkeling in Vlaanderen*, Brussel: Koning Boudewijnstichting, 6-23.
- Marks, G., Hooghe, L. and K. Blank (1996).** European integration form the 1980's: state-centric v. multi-level governance, *Journal of Common Market Studies*, 34, 3: 341-78.
- MINA-raad (1992).** *Advies van 6 februari 1992 betreffende de richtnota Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen*, Brussel: Mina-raad, Adviezen 1992-93.
- MINA-raad (1993).** *Advies van 19 januari 1993 inzake de richtnota Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen*, Brussel: Mina-raad, Adviezen 1992-93.
- Peper, A. (1973).** *Vorming van welzijnsbeleid*, Meppel: Boom.
- Pierre, J. (ed.) (2000).** *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- J. van Tatenhove and P. Leroy (2000).** The Institutionalisation of Environmental Politics, in J. van Tatenhove, B. Arts and P. Leroy (eds.). *Political Modernisation and the Environment - The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, 17-33.
- Verheke, J. (1990).** Een nieuw decennium natuurbehoud. Naar een 'model Japan' of naar een 'offensief natuurbeleid', *Leefmilieu* 5, 133-138.
- Wiering, M. (1999).** *Controleurs in context - Handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*, Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Windt, H. J. van der (1995).** *En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990*, Amsterdam/Meppel: Boom.
- Zijderveld, A. (1966).** *Institutionalisering*, Hilversum: Brand.
- Zitter, M. De, T. Wymeersch, en D. Bogaert (2003).** *Publiek draagvlak voor het Vlaams Ecologisch Netwerk: Een kwantitatieve én kwalitatieve benadering van de VEN-berichtgeving in de Vlaamse dagbladders*, in M. De Zitter, T. Wymeersch, D. Bogaert en A. Cliquet (2003). *Onderzoek naar het draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen. Deelopdracht: Opstellen van een korf van indicatoren voor het meten van het maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen*, eindrapport, Arteveldehogeschool/Universiteit Gent, 123-188.
- Zouwen, M. van der en J.P.M. van Tatenhove (2002).** *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*, Wageningen: Natuurplanbureau.