

Politisering en depolitisering van het natuurbehoud

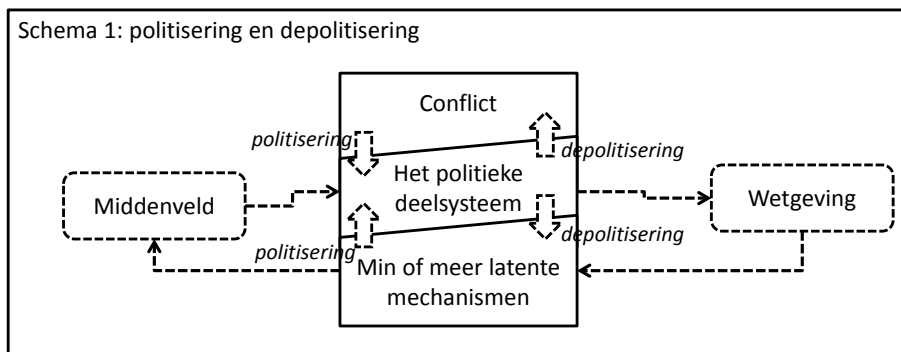
Jan Verheeke

Tot deze bijdrage werd ik getriggerd door wat verscheen in de vorige edities van Oikos. Met deze bijdrage wil ik kort ingaan op de politisering van de natuurbehoudsbeweging in Vlaanderen, vanuit een historisch perspectief.

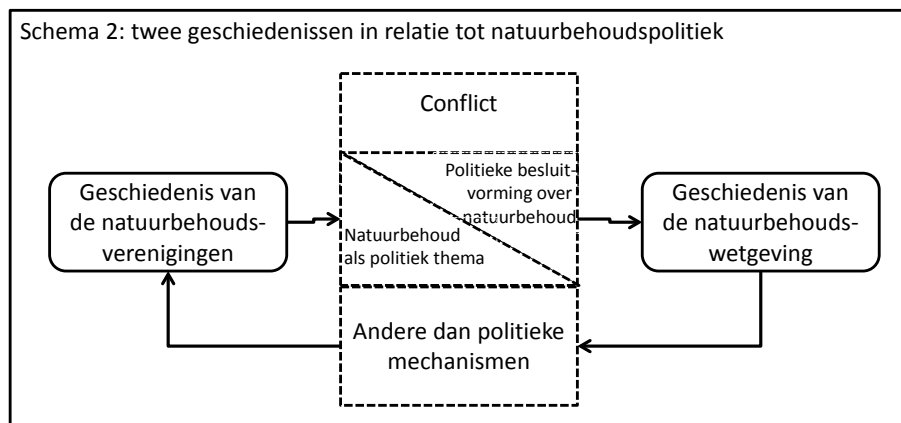
Politisering en depolitisering

Niklas Luhmann beschrijft het maatschappelijk deelsysteem dat 'politiek' heet, als wat betrekking heeft op *die maatschappelijke problemen die niet ('vanzelf') geabsorbeerd kunnen worden door min of meer latent werkende ('normale') mechanismen* (door wat als 'waar', 'natuurlijk' of 'godgegeven' geldt, door instituties zoals het zgn. marktmechanisme of door congruenties van belangen) en dit vanwege hun complexiteit, *noch opgelost kunnen worden door conflict* (een drastische reductie van complexiteit door een herdefinitie ervan in vriend/vijand-termen), omdat daarbij de samenhang van de maatschappij in zijn geheel gevaar loopt. Dit soort maatschappelijke problemen vereist een bijzondere behandeling, die te situeren valt tussen de alternatieven 'institutionalisering' en 'open conflict' – dit is volgens hem de sfeer van het politieke.

Schematisch wordt politisering dan opgevat als het moment waarop een maatschappelijk probleem in de sfeer van het politieke terecht komt (zie schema 1). Dit gebeurt hetzij omdat die andere, meer 'normale' mechanismen de complexiteit ervan niet meer kunnen vatten, hetzij omdat de problemen uit de sfeer van het conflictueuze teruggehaald worden, waardoor de behandelwijze ervan weer aan complexiteit kan winnen. Wanneer een probleem omgezet wordt tot een conflict, of wanneer het terug in de richting van meer normale mechanismen geduwd wordt, dan is de verwerking door politieke processen afgelopen, en wordt het probleem gedepoliteerd om opnieuw behandeld te worden in een eenvoudiger referentiekader.



Aan de linkerkant van het schema wordt dan de veronderstelling uitgedrukt dat het middenveldorganisaties zijn die ervoor zorgen dat overmatig complexe problemen gepolitiseerd worden. Rechts wordt de veronderstelling uitgedrukt dat politieke oplossingen van maatschappelijk complexe problemen via wet- en regelgeving teruggeploegd worden in de meer 'normale' mechanismen'. Vermits de geschiedenis van politisering of depolitisering van het natuurbehoud niet zo gemakkelijk te beschrijven valt, biedt dit schema de kans om de zaak te benaderen via twee omwegen: via een interpretatie van de geschiedenis van de natuurbehoudsbeweging, gecombineerd met eenzelfde oefening in verband met natuurbehoudswetgeving (zie schema 2).



In dit schema zijn er ook drie relaties: een inputrelatie (van de natuurbehoudsbeweging tot het politieke), een outputrelatie (van de politiek tot de natuurbehoudswetgeving), en een interne relatie (van het politieke tot de politiek). Hierbij ga ik ervan uit dat het politieke de input van de natuurbehoudsbeweging *capteert*, en dat de politieke besluitvorming de output naar de wetgeving *genereert*.

1870-1970 – Natuurbehoud als een grotendeels niet-politieke factor

De oorsprong van de natuurbehoudsbeweging

De ontstaansdata van enkele belangrijke natuurbehoudsverenigingen in de Westerse wereld zijn welbekend. Aan het einde van de 19de eeuw kwam het tot de oprichting van de Britse RSPB (*Royal Society for the Protection of Birds*) (1879), de Amerikaanse Sierra Club (1892), de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (nu: Vogelbescherming) (1989), de Deutsche *Vogelschützbund* (nu: *Naturschützbund*) (1899), de Amerikaanse *National Audubon Society* (1902), de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland (nu: Natuurmonumenten) (1905), de Belgische Vereniging voor Natuur- en Stedenschoon (1910) en het Franse *Ligue pour la Protection des Oiseaux* (1912).

De vermelde afzonderlijke oprichtingsmomenten mogen ons niet doen vergeten dat deze organisaties niet gecreëerd zijn *ex nihilo*. Voorheen waren er in die samenlevingen reeds mensen of groepen actief met beweegredenen die verband hielden met

natuurbehoud. Het gaat om motieven, mensen en groepen die er nog steeds toe doen. Grosso modo kunnen er vier types van ‘reservoirs’ – meteen ook verklaringsgronden – onderscheiden worden.

- In de eerste plaats is het ontstaan van het natuurbehoud verbonden met de opkomst van (tijd en middelen voor) vrijetijdsbesteding, ‘zacht’ toerisme, en een romantische en esthetische waardering voor mooie landschappen en natuurwaarden. Het ontstaan van de *Vereniging voor Natuur- en Stedenschoon* kan hiermee in verband gebracht worden.
- Een tweede motievgroep was verbonden aan vooral ornithologen en botanici die – dikwijls passioneel – geïnteresseerd waren in de studie van de natuur. Zo kwam de *Deutsche Vogelschützbund* voort uit ornithologische clubs die actief waren sinds 1875.
- Een derde groep mensen was bewogen vanuit ethische motieven en de zorg om het algemeen welzijn. Zo werd de *RSPB* in feite opgericht door dames die gekant waren tegen het gebruik van vogelveren in hoeden en ontstond Natuurmonumenten om te voorkomen dat het Naardermeer in een stort zou veranderen.
- Tot slot zijn er de verenigingen van landbouwers, bosbouwers, jagers en/of vissers, die niet zelden op essentiële wijze bijgedragen hebben tot het natuurbehoud, bv. door hun streven voor het behoud van bepaalde milieugoederen om die over een lange termijn te kunnen gebruiken.

Recreatief-esthetisch genoegen, amateur-natuurstudie, ethische bewogenheid voor dieren- of maatschappelijk welzijn, evenals het motief van duurzaam gebruik: men kan stellen dat de natuurbehoudsbeweging voorafgegaan is door, en nog steeds put uit, deze vier maatschappelijke ‘reservoirs’. De vier vermelde thema’s zijn onderling niet steeds of niet zomaar congruent, maar voor zover er in een maatschappij mensen en groepen zijn die zich in dat verband willen organiseren, kunnen er natuurbehoudsverenigingen ontstaan.

De oorsprong van de natuurbehoudsbeweging in Vlaanderen

Nu is het zo dat de eerste Wereldoorlog en het daarop volgende interbellum in Vlaanderen remmend hebben gewerkt op de uitbouw van een natuurbehoudsbeweging. Er was immers de zorg voor de wederopbouw, evenals voor de emancipatie van de arbeidersklasse. Bovendien ging veel aandacht naar de Vlaamse ontvoeringsstrijd. Als enige uitzondering valt in Vlaanderen de oprichting te noteren van de ornithologische vereniging De Wielewaal (1933 – in 2001 opgegaan in de vzw Natuurpunt). Pas na de tweede wereldoorlog – een halve eeuw na Natuurmonumenten in Nederland – werd de terreinverwervende vereniging Belgische Vogelreservaten opgericht (1951, in 1959 omgedoopt tot de *BNVR*). In die periode ontstonden ook de Belgische Jeugdbond voor Natuurstudie (1959), evenals, even later, de uit de Wielewaal voortgekomen Wielewaaljongeren. Ook moet gewezen worden op het ontstaan van het Centrum voor Natuurbeschermingseducatie (1965) – een opleidingscentrum voor vrijwillige natuurgidsen – en op de oprichting van het *World Wide Fund for Nature* (*WWF*) (voor België: in 1966).

Een bescheiden wil tot politisering komt tot uiting in de oprichting van het Nationaal Verbond voor Natuurbescherming (1952), de eerste koepel van de natuurverenigingen. Tien jaar later volgde de oprichting van het Coördinatiecomité voor de Bescherming van de Vogels (1961). De bewuste keuze voor politisering werd in die gevallen dus wel gedetacheerd naar andere, koepelorganisaties. Te noteren valt ook het ontstaan van de Vlaamse Jeugdbond voor Natuurstudie en Milieubehoud Natuur 2000 uit de Wielewaaljongeren (1967), eveneens vanuit de wil om op een meer politieke wijze om te gaan met het natuurbehoud.

Belgisch/Vlaamse natuurbehoudswetgeving tot 1970: omzeggens onbestaande

Na de schets van het ontstaan van een inputzijde, bekijken we nu de outputzijde voor die periode. Die was even mager. Voor de periode tot 1970 bestond er in België immers omzeggens geen wetgeving met natuurbehoud als doel. Dit maakt dat natuurwaarden, zo ze al in beeld kwamen in het recht, opgevat werden als gelijk welke andere goederen. De regeling van het bezit, het beheer en het gebruik van natuurwaarden gebeurde dan ook uitsluitend op grond van het Burgerlijk Wetboek. Daarin wordt beschreven dat (1) een deel van de goederen tot het openbaar domein behoren (bv. stranden en bevaarbare waterlopen), en (2) dat er ook gemeentegoederen zijn, naast (3) deze die het voorwerp uitmaken van private eigendom. Grondeigendom impliceert 'de eigendom van hetgeen op en onder de grond is'. Dit brengt met zich mee dat bv. alle afzonderlijke bomen en planten in principe eigendom zijn van de eigenaars van de gronden waarop die vegetatie staat – merk het structureel verband met de hiervoor vermelde oprichting van de BNVR. Maar het Burgerlijk Wetboek erkent ten slotte dat er ook '*[...] zaken [zijn] die aan niemand toebehoren en waarvan het gebruik aan allen gemeen is. Politiewetten bepalen hoe het genot daarvan geregeld wordt*'. Daarbij wordt ook bepaald: 'Het recht om te jagen of te vissen wordt eveneens door bijzondere wetten geregeld'.

In die lijn werden er in de 19^{de} eeuw en de eerste helft van de 20^{ste} eeuw, naast de gemeentelijke hinder- en afvalregelgeving, vooral wetgeving uitgevaardigd inzake het beheer van het publiek domein evenals het gebruik dat men van natuurwaarden kon maken: wetgeving op de bosexploitatie, de jacht, de riviervisserij en het beheer van weiden en velden. Wetgeving ter bescherming van natuurwaarden was marginaal: in die periode was er in België slechts één uitvoeringsbesluit – bij de *Jachtwet* – ter bescherming van de nachtegalen en de 'bastaardnachtgalen' (grasmussen), wat later verruimd werd tot de bescherming van 'alle insectenetende vogelsoorten' – het nutsaspect prevaleert.

De eerste generatie meer systematische beschermingsmaatregelen gericht op collectieve natuurgoederen betrof de landschapszorg. Tijdens de *Belle Epoque* werd er met name een *Wet tot behoud van de schoonheid van de landschappen* uitgevaardigd (1911) – merk de samenhang in de tijd met het ontstaan van de eerder vermelde Vereniging voor Natuur- en Stedenschoon (1910). In functie hiervan konden er erfdiensbaarheden worden opgelegd. Voor het overige was er voor 1970 geen noemenswaardige wetgeving van kracht die rechtstreeks betrekking had op het gebruik, het beheer of de bescherming van wat nu als 'natuur' wordt bestempeld.

1970-1990 – politisering in lijn met de ‘nieuwe sociale beweging’

Het scharnierjaar 1970

Het jaar 1970 wordt dikwijls aangewezen als een scharnierjaar voor het natuurbehoud in Vlaanderen, en dan wordt verwezen naar twee wapenfeiten. In de eerste plaats lagen de natuurverenigingen, samen met personaliteiten uit de bossector, aan de basis van het binnenlandse succes van het (door de Raad van Europa geïnstigeerde) Natuurbehoudsjaar. In de tweede plaats speelden de natuurverenigingen, samen met personaliteiten uit hogere kringen en met representanten van lokale actiegroepen, een belangrijke rol in de oprichting van de Bond Beter Leefmilieu (BBL).

Maar de voornaamste ontwikkeling die met die scharnierperiode samengaat, was wat algemeen met 1968 wordt aangeduid. Volgens Immanuel Wallerstein gaat het om een periode die het beste wordt begrepen vanuit een wereldwijde ontgoocheling in de hoop die gewekt was door de zgn. ‘oude sociale bewegingen’: de sociale (socialistische) en de nationale (nationalistische) bewegingen – met name dat deze bewegingen, door de verovering van (een deel van) de staatsmacht resp. door de dekolonisatie, zouden kunnen zorgen voor een verbetering van de levenskwaliteit en voor emancipatie. Vanaf het midden van de jaren 60 werd duidelijk dat deze hoop nooit echt vervuld zou geraken. Bovendien bleken de ‘oude sociale bewegingen’, samen met de traditionele machthouders, veelal onverschillig (of machteloos) te staan tegenover wat gepercipieerd werd als een reeks negatieve gevolgen van het wereldwijde economisch bestel. De episode die bestempeld wordt als 1968 had, aldus Wallerstein, als gevolg dat groepen die tot dan toe minoritaire bekommernissen vertegenwoordigd hadden, het niet langer als legitiem aanvaardden dat hun thema’s als secundair beschouwd werden in vergelijking met deze van de groepen die het proletariaat of naties vertegenwoordigden. Zij politiseerden deze thema’s, en hiermee waren de ‘nieuwe sociale bewegingen’ geboren.

1970-1990 – de natuurbehoudsbeweging politiseert via de milieubeweging

Aangezien de natuurverenigingen die betrokken waren bij de oprichting van de BBL (1971), er een ‘hoofdaandeelhouder’ van waren, beheersten zij in de beginjaren ook de thema’s waarmee de BBL zich zou inlaten. Grote politieke acties van de milieubeweging betroffen in die periode de afschaffing van de vogelvangst (1972) en het beslissingsproces dat leidde tot de *Wet op het Natuurbehoud* (1973). De natuurbehoudsbeweging behandelde in die jaren dus andermaal de voor haar relevante politieke thema’s via de nieuwe koepelstructuur. Maar in dat decennium evolueerde de BBL sterk. Er was ten eerste het toenemende gewicht van de regionale actiegroepen, die zich tegen concrete infrastructurele of industriële initiatieven keerden – daarbij weinig gediend met de conservatief aandoende houding van de natuurorganisaties – en ten tweede de radicalisering van de milieukoepel naar aanleiding van het kernenergiedebat. De *cohabitation* tussen natuurbehoudsbewegingen en regionale actiegroepen kwam dan ook onder druk te staan.

Het is hier niet de plaats om de geschiedenis van de milieubeweging te hernemen, maar veralgemenend kan men stellen dat de milieu- en natuurbeweging, als nieuwe sociale beweging, in de jaren 70 en 80 geconfronteerd werd met een aantal dilemma’s:

- een dilemma met betrekking tot de *diepgang* van de politisering: moest men zich toeleggen op de concrete natuur- en milieuproblemen en milieurisico's, of moest men ook de achterliggende mechanismen contesteren?
- een dilemma wat de *breedte* van politisering aangaat: moest men samenwerken met andere nieuwe sociale bewegingen, zoals de vredesbeweging en de derdewereldbeweging, of moest men de middelen concentreren op de milieu- en natuurzaak?
- een dilemma inzake de *radicaliteit* van de politisering: in welke mate kon men de milieu- en natuurzaak laten prevaleren op traditionele politieke thema's, zoals bv. het belang van werkgelegenheid en solidariteit in tijden van crisis?
- een dilemma betreffende *interne* politisering: in welke mate liet men de spontaan ontstane gedecentraliseerde werking doorwerken tot in de beslissingsorganen – met risico op instabiliteit – of moest men meer mikken op centralisatie en professionalisering – met risico op vervreemding?
- een dilemma betreffende de *wijze* van politisering: moest men wel of niet samenwerking zoeken met de bestaande politieke besluitvorming en, zo ja, moest men dit doen via de bestaande partijen, of moest men meewerken met het in die periode opgerichte Agalev?
- een dilemma betreffende de *wijze van omgang met de staatsmacht* in al zijn facetten: kan men die opvatten als een potentiële bondgenoot voor het algemeen belang, of daarentegen als een bondgenoot van andere maatschappelijke actoren die men als "tegenstanders beschouwt?

Het verwerken van de geschetste dilemma's, en het selecteren en uitproberen van ontwikkelingspaden, kostte heel wat tijd en discussie – waarbij elke milieu- of natuurvereniging (en elke vrijwilliger daarbinnen) voor de verantwoordelijkheid geplaatst werd om keuzen te maken. Deze dilemma's deden zich overigens niet alleen in Vlaanderen, maar overal in Europa voor. Het waren, ironisch genoeg, dilemma's die sterk geleken op deze waarmee de 'oude sociale bewegingen' al meer dan een eeuw lang worstelden.

Een ander relevant feit voor de natuurbehoudsbeweging is de fusie van de B.J.N. en de Wielewaaljongeren tot wat nu de Jeugdbond voor Natuur en Milieu heet (1983). Deze JNM had vooral een indirecte invloed op het natuurbehoud. De uitstroom uit deze veelal uit jonge wetenschappers bestaande vereniging zorgde voor een verwetenschappelijking van het vrijwilligerskorps. Ook experimenteerde de Jeugdbond met interne democratie en intra-Europese samenwerking, wat telkens opnieuw leermomenten opleverde die later vruchten zouden afwerpen.

Natuurbehoudswetgeving van 1970 tot 1990: eerste uitbouw

Ook voor deze periode geven we nu, na de geschiedenis van de inputzijde, een geschiedenis van de outputzijde. Centraal staat de al eerder vermelde totstandkoming van de *Wet op het Natuurbehoud* (1973). Deze wet definieerde het statuut van natuurreervaten, voorzag in de oprichting van 'natuurparken', schiep een rechtsgrond voor maatregelen gericht op het behoud van natuurwaarden en soorten buiten beschermde natuurgebieden, en legde de basis voor een adviesraad inzake natuurbehoud en voor een onderzoeksinstelling.

Een volgende, volslagen exogene, cesuur bestond in de staatshervorming (1980), waarbij het natuurbeleid, samen met het bosbeleid, grotendeels geregionaliseerd werd. Beide beleidsvelden werden hiermee, als Russische popjes, vanonder de omhulling van het federale landbouwbeleid gehaald – dat nog tot 2001 federaal zou blijven – en ondergebracht binnen het Vlaamse milieu- en ruimtelijke beleid. Hier was dus sprake van een dubbele beweging: weg van het federaal niveau en weg van het landbouwbeleid. Dit leidde ertoe dat het natuur- en bosbeleid nu voor enige decennia een eigen ontwikkeling kon doormaken.

De uitvoering van de *Natuurbehoudswet* verliep, binnen die veranderde context, met horten en stoten. Als eerste verkregen de in het wild levende plantensoorten een beschermd statuut (1976), wat iets later gebeurde voor andere beschermingswaardige soorten (1980) en voor vogelsoorten (1981 – wel op basis van de oude Jachtwet). Er kwam een uitvoeringsbesluit in verband met reservaten (1981), waaraan verwervingssubsidies werden gekoppeld (1984). Merkwaardig is ook de regeling van het bermbeheer, dat openbare besturen ertoe verplichtte zorgvuldig om te springen met natuurwaarden op bermen van openbare wegen en waterlopen (1984). De institutionalisering van het natuurbehoud kreeg vorm met de oprichting van de Vlaamse Hoge Raad voor het Natuurbehoud en het Instituut voor Natuurbehoud (nu: INBO) (1985). Het concept natuurparken ten slotte is nooit als zodanig verwerkelijkt geworden.

Als achtergrond moet echter ook gewezen worden op de opmerkelijke reeks internationale verdragen die in de jaren '70 tot stand kwamen. Het *Verdrag van Ramsar* (1971) was een van de eerste verdragen die een verband legde tussen soorten en gebieden: het voorwerp was de bescherming van watervogels en de voor die soorten belangrijke waterrijke gebieden. De *VN-Conferentie* van Stockholm leidde tot de oprichting van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties, *UNEP*, (1972), een organisatie die aan de basis zou liggen van heel wat internationale onderhandelingen inzake natuur en milieu. Niet veel later kwam als gevolg hiervan het *CITES-Verdrag* tot stand (1973), wat een reglementering inhield van de internationale handel in wilde dier- en plantensoorten. Het decennium werd afgesloten (1979) met een drieluik: het binnen de *UNEP* onderhandelde *Verdrag van Bonn* ter bescherming van trekkende diersoorten, het binnen de Raad van Europa onderhandelde *Verdrag van Bern* inzake habitats van bedreigde planten- en diersoorten, en de binnen de *EEG* tot stand gekomen *Vogelrichtlijn*.

Al deze rechtshandelingen zouden de toon zetten voor het Vlaamse natuurbehoud in de komende decennia: ze zouden zich dus aan de inputzijde van Vlaamse politieke processen bevinden (zie hierna, schema 3). De *Vogelrichtlijn* zou tien jaar later leiden tot de aanduiding van de zogenaamde vogelrichtlijngebieden (1988): speciale beschermingszones die zich ver buiten de bestaande reservaten uitstrekken. Het *Verdrag van Bern* zou de inspiratiebron vormen van de latere *Habitatrichtlijn*, die ook nu nog doorwerkt.

1990-2010 – Natuurbehoud wordt een politiek thema in het Vlaamse Gewest

Scharnierjaar 1990

Ook 1990 zou als een scharnierjaar – of beter: als een scharnierperiode – bestempeld kunnen worden voor de Vlaamse natuurbehoudsbeweging. De in de voorgaande jaren

gevoerde discussies leidden bij het toenmalige Natuurreservaten vzw tot een veranderd discours (vanaf 1988), met termen als 'het offensief natuurbehoud', 'het gebiedsgericht milieubeleid', 'natuurbeleid als facetbeleid', 'verweving', 'draagvlak', 'regionale landschappen' en 'natuur voor iedereen'. Natuurreservaten vzw verdiepte hiermee het politieke aspect van zijn eigen werking, en trad ook naar buiten als politieke speler en dit – in tegenstelling tot de voorgaande periode – zonder de BBL of enige andere koepel als mediator. De vereniging benutte daarbij, in navolging van de lokale en regionale actiegroepen, concrete voorbeeldossiers in verband met vakantieparken, golfterreinen en waterwinningen, om algemene beleidskwesties aan de orde te stellen. Men experimenteerde bij die gelegenheden met spectaculaire acties à la Greenpeace – maar hoofdzakelijk gericht op het ruimtelijk beleid. Niet veel later slaagde Natuurreservaten vzw erin om het op basis van de hiervoor vermelde begrippen opgebouwde concept *Groene Hoofdstructuur* een centrale plaats te geven in het door de toenmalige milieuminister uitgebrachte beleidsdocument *Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen* (1991).

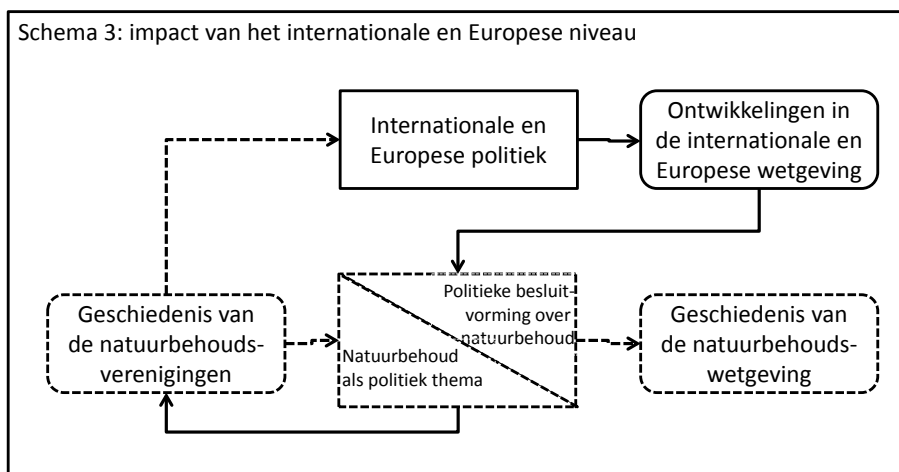
Bij de aanvang van de jaren 90 verstevigde ook, in het zog van dit 'offensief' van Natuurreservaten vzw, de financiële basis voor de gehele natuurbehouds- en milieubeweging. Aan de basis hiervan lag een nieuw, bescheiden maar structureel subsidiëringssysteem, dat in de daarop volgende decennia middelen zou verschaffen voor een deel van de milieu- en natuurbeweging op alle niveaus. Tot slot nam ook de institutionaliseringsgraad toe, met als meest in het oog springende gegeven de omvorming van de Vlaamse Raad voor het Leefmilieu tot een Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en een verbreiding van het fenomeen van gemeentelijke milieuvriendelijke adviesraden.

Maar wat was nu de achterliggende oorzaak van deze veranderingen vanaf 1990?

Als oorzaak moet gewezen worden op de toenemende impact van het Europese milieu- en natuurbehoudskader – met in het centrum de uitvoering van de vermelde *Vogelrichtlijn*. Maar men kan ook niet voorbijgaan aan het vooruitzicht van de aankomende, zeer uitdagende *Richtlijn inzake zuivering van stedelijk afvalwater en de Nitraatrichtlijn*. Deze nieuwe Europese regelgeving verhoogde de druk op de Vlaamse milieu- en natuurpolitiek. De toenmalige milieuministers konden niet anders dan de uitdaging aannemen, wat zich vertaalde in de sprongsgewijze uitbouw van milieu- en natuurplanning, milieufiscaliteit, budget en regelgeving. Al bij al zou men kunnen stellen dat het Europese milieu- en natuurbeleid de Vlaamse milieu- en natuurpolitiek aandreef, en dat de Vlaamse bewindslieden zodoende een gunstig klimaat verschaften, waarbinnen een creatief segment van de natuurbehoudsbeweging zich kon ontwikkelen. (zie schema 3).

Deze ontwikkelingen speelden zich dan weer af, zoals bekend, tegen de achtergrond van een verschuiving in de internationale geopolitieke situatie: de instorting van het Oostblok en het einde van de Koude Oorlog en (1989-1991) evenals de Golfoorlog omwille van Koeweit (jaarwisseling 1990-1991). De UNCED (Conferentie van de Verenigde Naties voor Milieu en Ontwikkeling, 1992) kan geïnterpreteerd worden als een poging om een nieuwe internationale orde te scheppen, na het wegvallen van de aan de Koude Oorlog verbonden *Pax Americana*. Formeel gesproken bracht die conferentie een verklaring voort, evenals onder meer een *Klimaatverdrag* en een *Biodiversiteitsverdrag*. De uitwerking van die twee verdragen is, zoals bekend, het voorwerp van moeizame internationale, Europese en binnen elk land plaatsgrijpende processen. Dit neemt niet weg

dat de UNCED en de vermelde verdragen effect hadden op de ontwikkelingen in de Europese politieke arena, en zo op het Vlaamse milieu- en natuurbeleid.



1990-2010 – de natuurbehoudsbeweging als politieke factor

Het concept *Groene Hoofdstructuur* werd door Natuurreservaten vzw ontwikkeld als een echo van (1) de net aangeduide vogelrichtlijngebieden (1988) – op dat moment niet veel meer dan een juridisch-kosmetische operatie t.b.v. de Europese Commissie – maar ook van (2) de Nederlandse *ecologische hoofdstructuur* – in wezen een investeringsprogramma. Bovendien werd, bij het uitschrijven van het concept voor de hiervoor vermelde beleidsbrief *Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen*, (3) geput uit de actuele ecologische wetenschappelijke ontwikkelingen. Er werd voortgebouwd op het inzicht dat geïsoleerde natuurgebieden niet levenskrachtig konden blijven, en dat de beschikbare reservaten dus tot ‘natuurkernegebieden’ uitgebreid moesten worden. Dit zou gebeuren door over te gaan tot natuurherstel en -inrichting in aan te duiden ‘natuurontwikkelingsgebieden’. Een stelsel van ‘natuurverbindinggebieden’ en ‘natuurbuffergebieden’ zou, door verweving met andere functies, de robuustheid van dit natuurnetwerk verhogen. Elk van de vier categorieën leidde er echter toe dat er in contact getreden zou moeten worden met vele andere landgebruikers. Dit zou een complexe, en dus politiek riskante opdracht worden, waarvoor draagvlak moest worden gecreëerd. De in de beleidsbrief oorspronkelijk beoogde oppervlakte bedroeg dan ook maar een voorzichtige 72.000 ha.

Eenmaal het concept *Groene Hoofdstructuur* door de beleidsmakers overgenomen en gelanceerd was, werd het aanvankelijk door alle betrokken doelgroepen relatief positief onthaald. De lancering ervan creëerde zelfs enig respect vanwege de andere groepen landgebruikers: het natuurbehoud werd eindelijk aanvaard als een ernstig te nemen maatschappelijk belang, en de natuurbeweging gold nu, tot eigen verbazing en euforie, eindelijk als een volwaardige gesprekspartner. De ontuchtering zou snel volgen.

Na korte tijd sloeg de houding bij de andere doelgroepen immers om in een sterke weerstand. Reconstruerend kunnen er drie hoofdoorzaken geduid worden.

1. In bosbouwmiddens besefte men dat het concept groene hoofdstructuur strijdig zou zijn met het concept *multifunctioneel bosbeheer* van het nieuwe *Bosdecreet*.
2. In de door beleidsmakers uitgebrachte indicatieve kaarten (1991, 1993) vergrootte de beoogde oppervlakte tot ong. een derde van de Vlaamse open ruimte.
3. Voor landbouwmiddens verzwaarde de impact voor zover er een verband gelegd kon worden met het mestbeleid, via de zgn. gebiedsgerichte verscherping. Eenmaal het fel gecontesteerde mestactieplan was vastgesteld (september 1993), verschoof het daardoor verwekte woede-potentieel naar de *Groene Hoofdstructuur*. Dit betekende het politieke einde van het concept.

Na het debacle van de *Groene Hoofdstructuur* engageerde Natuurreservaten vzw zich dieper dan ooit als politieke factor. Men dropte eigen personeel in administraties en kabinetten, men nam systematisch deel aan gewestelijke, provinciale en gemeentelijke adviesraden, en men verrichtte steeds omvangrijker investeringen voor uitbreiding van publiek toegankelijke reservaten, daarbij geholpen door overheidssubsidies. In hoofdzaak deed men dit alles om het concept van natuurstructuren buiten de reservaten te kunnen reanimeren. De aldus genomen engagementen leidden tot de wettelijke invoering (zie hierna) van het *Vlaams Ecologisch Netwerk* of *VEN* (1997). Maar dit succes zou enige jaren later alweer leiden tot een pyrrusoverwinning wat het concept betreft, met een maatschappelijke nederlaag voor het gehele natuurbehoud. De afbakening van het *VEN* ontketende immers een zware maatschappelijke en politieke reactie tegen dit type natuurbehoud en tegen het natuur- en milieubeleid in het algemeen (2003), met doorwerking in het erop volgende regeerakkoord (2004).

Deze conflictueuze ontwikkelingen veroorzaakten ook aanzienlijke veranderingen in de structuur van Natuurreservaten vzw zelf. Men realiseerde er zich de relevantie van Stalins uitspraak: 'Hoeveel divisies heeft de paus?' In het decennium dat volgde op de groene hoofdstructuur zou het toenmalige bestuur niet alleen het ledenaantal en de reservatenverwerving proberen aan te zwengelen, maar bovendien zou het de vereniging omvormen tot een hybride organisatie, met zowel afdelingen (analoog met de *Wielewaal vzw* en de *JNM*) als geassocieerde regionale verenigingen (analoog met de *BBL*). Ook de processen zouden veranderen: naast de reservatenwerking kwam er een professionele beleids-, communicatie- en verenigingswerking. Deze veranderingen werden afgesloten met de fusie van het conglomeraat van *B.N.V.R.* en Natuurreservaten vzw met de groep rond *De Wielewaal vzw*, tot het huidige *Natuurpunt vzw* (2001).

Vanaf 2001, en zeker vanaf 2003, zou *Natuurpunt vzw* als politieke factor een meer volgende positie gaan innemen. Centraal stonden immers het goed bewandelen van de ingeslagen wegen, het management van de bekomen structuren, het promoten van de gelanceerde thema's en het proberen realiseren van de bekomen politiek-juridische resultaten. Algemeen was er ook de bezorgdheid om het natuurbehoud uit de sfeer van het conflict te halen en terug te geleiden naar de sfeer van het politieke. Dit neemt niet weg dat er nog regelmatig met verve slag geleverd zou worden over lokale of regionale dossiers. In die gevallen waarbij er met succes gerefereerd kon worden aan

wettelijke of Europese verplichtingen, zou men nog successen boeken. Een soort 'revolutie met recht' dus.

Natuurbehoudswetgeving van 1990 tot 2010: 'revolutie met wetgeving'?

De oorspronkelijke promotie van het concept *Groene Hoofdstructuur* greep plaats binnen de context en het denkkader van de 20 jaar oude *Wet op het Natuurbehoud*. Aanvankelijk ging de natuurbehoudsbeweging er immers van uit dat deze basis zou volstaan, wat bevestigd werd door een *Vegetatiewijzigingsbesluit* (1991) en een *Duinendecreet* (1993), die tot stand kwamen op basis van of bij de *Natuurbehoudswet*. Toen echter halverwege de jaren 90 het concept *Groene Hoofdstructuur* opgegeven moest worden, werd dit door velen toegeschreven aan het verouderd karakter van de wetgeving. Feit was dat de bossector zowel als de jachtsector ondertussen wél een nieuwe juridische basis verworven hadden, in de vorm van een *Bosdecreet* (1990) en een *Jachtdecreet* (1991). De indruk dat de wetgeving verouderd was, werd versterkt door het nieuwe momentum dat vanuit hogere beleidsniveaus gecreëerd werd met, opeenvolgend, de vaststelling van de *Habitatrichtlijn* (1992), het ratificeren van het *Biodiversiteitsverdrag* door de E.G. (1993), en het uitroepen, door de Raad van Europa, van het tweede Europees Jaar voor het Natuurbehoud (1995).

Het nieuwe *Natuurdecreet* kwam dan ook snel tot stand, maar na woelige debatten in het Vlaams Parlement (1997). Met dit decreet recycleerde men de meeste componenten van de *Natuurbehoudswet*, en introduceerde men alle denkbeelden die in de afgelopen tien jaar ontwikkeld waren. De notie *Groene Hoofdstructuur* werd vervangen door de concepten *Vlaams Ecologisch Netwerk* (of *VEN*) en de *natuurverweevingsgebieden*, waarbij wettelijk vastgelegd werd dat het eerstgenoemde 125.000 ha zou bedragen, en het tweede 150.000 ha zou innemen.

Waar er bij de *Natuurbehoudswet* 15 jaar nodig waren geweest om de nodige uitvoeringsbesluiten tot stand te brengen, werden de meeste uitvoeringsbesluiten bij dit *Natuurdecreet* binnen de zes jaar uitgebracht (in een periode tot 2003). Men zou deze versnelling kunnen interpreteren als een teken van de toegenomen kracht van de natuurbehoudsbeweging. Tegelijk vormden deze besluiten, samen met de afbakening van het *VEN*, de springstof die tot het hiervoor besproken debacle van 2003 leidden.

De verhoopde 'revolutie met wetgeving' was dus mislukt, maar kwam terug in een andere vorm. Van dan af verliep de discussie over het natuurbeleid immers in functie van de uitvoering van de *Habitatrichtlijn* (opnieuw schema 3). Na een eerste correctie (2002) moest het *Natuurdecreet* nog eens gecorrigeerd worden (2008) om congruent te zijn met deze richtlijn. Het *Soortenbesluit* (2009) hield de opheffing in van alle voorheen bestaande soortenreglementering wegens – alweer – niet congruent met de *Habitatrichtlijn*. Het concept *instandhoudingsdoelstellingen* werd reglementair gelanceerd (2009) om tegemoet te kunnen komen aan verplichtingen, verbonden aan habitatrichtlijngebieden. Met de vaststelling van de *Gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen* (2010) werd dan de natuurbehoudsdiscussie in het Vlaamse Gewest op een sterk veranderde leest geschoeid.

Afsluitend

Het mag verwonderlijk lijken dat de cesuren zo mooi samenvallen over de verschillende schalen: de periodes 1970 en 1990 zijn op alle niveaus belangwekkend geweest, en ook nu, omstreeks 2010, kan men op elk niveau een verdichting van ontwikkelingen zien. Het verband met wat er gebeurt in de natuurbehoudsbeweging en dito wetgeving is niet altijd direct, maar het lijkt erop dat telkens erna een nieuwe periode ingetreden is. Het komt er dus op aan om proactief op te treden in zo'n perioden.

Een andere conclusie lijkt me dat een middenveldgroepering die met het politieke te maken krijgt, zowel moet kunnen dreigen als kunnen argumenteren.

De nood aan dreiging is nodig om te tonen dat een thema beter in de sfeer van het politieke blijft: bij conflict kan men de tegenstander pijn doen. Wie niet kan dreigen (of minstens: niet kan tonen immuun te zijn voor andermans dreigingen), en alleen op argumenten bouwt, gaat ten onder als de tegenstander in de verleiding komt een probleem te laten escaleren tot een conflict.

Maar ook argumentatie is nodig, om de referentie te kunnen vasthouden naar meer 'normale' maatschappelijke mechanismen. Wie niet kan argumenteren, en alleen op dreiging bouwt, wordt terzijde geschoven op het moment dat de oplossingen komen.

De beschreven natuurbehoudsorganisatie maakte, als component van de 'nieuwe sociale beweging', in de afgelopen decennia de keuze om zich toe te leggen op concrete natuurthema's, maar niet direct op het aan de achteruitgang van de natuur ten gronde liggende bestel. Er werd veelal niet gekozen voor samenwerking, maar geconcentreerd op de eigen uitbouw. Men zocht samenwerking met oude sociale bewegingen, maar dan met een socialiserend oogpunt als troef ('natuur voor iedereen'). Wat de interne structurering aangaat, hield men zowel een uitbouw van een professionele werking aan als een opwaardering van uit vrijwilligers bestaande beslissingsorganen. Als laatste werden de contacten met de politieke partijen gecultiveerd met het oog op het bereiken van concrete resultaten en benaderde men de staatsmacht als bondgenoot maar ook als tegenstander.

Deze keuzes werden meestal gemaakt door vrijwilligers-bestuurders en kwamen niet altijd gemakkelijk tot stand. Maar ze leidden tot een politiek relevante organisatie: tot een natuurbehoudsbeweging die in zekere mate kon dreigen – maar wellicht niet voldoende – en die in zekere mate goede, maar misschien niet altijd voldoende argumenten had.

Bio

Jan Verheeke (1963, licentiaat rechten en kandidaat filosofie) leidde van 1992 tot 2004 en sinds 2009 het secretariaat van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad). Voorheen was hij als vrijwilliger en uiteindelijk professioneel actief in de natuurbehoudsbeweging. In de periode 2004-2009 was hij raadgever voor het natuurbeleid bij de ministers Peeters en Crevits.

Literatuurlijst

- Bogaert, D., *Natuurontwikkeling in Vlaanderen – Natuurontwikkeling en Draagvlak als Vernieuwingen?*, Katholieke Universiteit Nijmegen, 2004
- Dominick III, Raymond H., *The Environmental Movement in Germany – Prophets & Pioneers 1871-1971*, Bloomington, Indiana University Press, 1992.
- Gysels, J. en De Blust, G., *Natuurbehoud in maatschappelijk en sociaal-cultureel perspectief*, Mechelen, Natuur.Focus, maart 2010, pp. 5-13.
- Hooghe, M., *Bond Beter Leefmilieu vzw 1971-1996 – De milieukoepel in Vlaanderen*, Bond Beter Leefmilieu, Brussel, 1996.
- Kuijken, E., *Natuurbehoud in Vlaanderen: naar Nederlands model?*, pp. 171-184, in *Nieuwe Strategieën voor Natuurbescherming*, Stichting Meander, Utrecht, 1989.
- Luhmann, N., *Politische Soziologie*, postuum uitgebracht, Berlijn, Suhrkamp, 2010.
- Schoukens, H., De Roo, K. En De Smedt, P., *Handboek Natuurbehoudsrecht*, Kluwer, Mechelen, 2011.
- Wallerstein, I., 1968, *Revolution in the world-system*, pp. 65-83 in Wallerstein, I., *Geopolitics and Geoculture – Essays on the changing world-system*, Cambridge, Cambridge UP, 1991.