



**Vlaanderen**  
is wetenschap

# **Natuurrapport 2023 - Uitdaging 3: Een samenhangend natuurnetwerk creëren**

**Achtergrondrapport: de uitdaging doorgelicht  
op basis van interviews en documentanalyse**

Peter Van Gossum en Inne Vught

**INSTITUUT  
NATUUR- EN BOSONDERZOEK**

**Auteurs:**

Peter Van Gossum, Inne Vught  
*Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek*

**Reviewers:**

Dit rapport kwam mede tot stand dankzij de waardevolle inbreng van 30 experts. Verschillende onder hen hebben (delen van) de ontwerp tekst kritisch nagelezen en becommentarieerd. Daarnaast hebben nog enkele bijkomende experts de ontwerp tekst onder de loep genomen: Lode De Beck (INBO) en Lieve Vriens (INBO).

De ontwerp tekst werd aangepast op basis van hun opmerkingen. Het INBO houdt de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke tekst en de aanbevelingen.

Het INBO is het onafhankelijk onderzoeksinstituut van de Vlaamse overheid dat via toegepast wetenschappelijk onderzoek, data- en kennisontsluiting het biodiversiteitsbeleid en -beheer onderbouwt en evalueert.

**Vestiging:**

Herman Teirlinckgebouw  
INBO Brussel  
Havenlaan 88 bus 73, 1000 Brussel  
[vlaanderen.be/inbo](https://vlaanderen.be/inbo)

**e-mail:**

[peter.vangossum@inbo.be](mailto:peter.vangossum@inbo.be)

**Wijze van citeren:**

Van Gossum, P., Vught, I. (2023). Natuurrapport 2023 - Uitdaging 3: Een samenhangend natuurnetwerk creëren. Achtergrondrapport: de uitdaging doorgelicht op basis van interviews en documentanalyse. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2023 (33). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.

DOI: [doi.org/10.21436/inbor.96807501](https://doi.org/10.21436/inbor.96807501)

**D/2023/3241/289**

**Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2023 (33)**

**ISSN: 1782-9054**

**Verantwoordelijke uitgever:**

Maurice Hoffmann

**Foto cover:**

Rollin Verlinde/ Vilda



Dit werk valt onder een [Creative Commons Naamsvermelding-GelijkDelen 4.0 Internationaal-licentie](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

**NATUURRAPPORT 2023 - UITDAGING 3: EEN  
SAMENHANGEND NATUURNETWERK CREËREN**

**Achtergrondrapport: de uitdaging doorgelicht op  
basis van interviews en documentanalyse**

**Peter Van Gossum & Inne Vught**

[doi.org/10.21436/inbor.96807501](https://doi.org/10.21436/inbor.96807501)

## Dankwoord

De auteurs danken de collega's van het INBO en van diverse agentschappen en departementen van de Vlaamse overheid, de beleidsmedewerkers van diverse lokale overheden, de wetenschappelijke experts en de andere beleidsmakers en belanghebbenden voor hun tijd en medewerking bij dit onderzoek en bij de voorstelling van het Natuurrapport. We zijn ook de leden van de NARA-stuurgroep dankbaar voor hun goeie raad en constructieve opmerkingen doorheen het ganse onderzoeksproces. Een speciaal woord van dank richten we graag tot prof. dr. Maurice Hoffman voor zijn jarenlange steun en betrokkenheid bij de natuurrapportering.

## Samenvatting

Een samenhangend natuurnetwerk is noodzakelijk om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen. De klimaatverandering versterkt deze nood. Een samenhangend natuurnetwerk is ook voor ons van belang: het levert tal van andere diensten. Een natuurnetwerk bestaat zowel uit 'donkergroene' als 'lichtgroene' natuur en alle natuurvormen daartussenin.

Verstedelijking, industrialisering en intensivering van de landbouw zijn de belangrijkste oorzaken van de eerdere en verdere afname van onze nu al zo schaarse oppervlakte natuur en de toenemende versnippering ervan. Deze ontwikkelingen worden onder andere aangedreven door demografische en sociaal-culturele trends en (historische) beleidskeuzes.

De EU heeft op EU-niveau zowel voor de omvang als voor de kwaliteit doelen geformuleerd voor een samenhangend natuurnetwerk. Zelfs als in rekening gebracht wordt dat de doelen voor Vlaanderen lager kunnen zijn dan deze op EU-niveau, blijft het realiseren van een samenhangend natuurnetwerk ambitieus voor Vlaanderen. Het vraagt om een versnelling van de bestaande inspanningen.

In Vlaanderen staat de realisatie van een natuurnetwerk al meer dan 30 jaar op de beleidsagenda. Verschillende actoren, zowel binnen als buiten de Vlaamse overheid, werken mee aan deze realisatie. Ze zetten daarvoor heel diverse beleidsinstrumenten in. Maar het resultaat van al deze inspanningen is onvoldoende om te komen tot een samenhangend natuurnetwerk. Dit komt omdat het beleid op diverse barrières botst.

De overheid alleen kan geen samenhangend netwerk realiseren omdat ze onvoldoende menskracht en financiële middelen heeft. Daarnaast vormt de 'politieke' keuze dat het netwerk gerealiseerd moet worden binnen de (geel)groene ruimtelijke bestemmingen een grote hinderpaal. De voor natuur bestemde gebieden op het gewestplan zijn immers onsamenhangende 'kleine' snippers. De overheid kan ook onvoldoende de aantasting van bestaande natuur voorkomen omdat beleidsprincipes zoals het stand-still beginsel, het beginsel dat de vervuiler betaalt en de zorgplicht onvoldoende uitgewerkt en gehandhaafd zijn.

Samen met eigenaars en gebruikers een natuurnetwerk proberen te realiseren los van de ruimtelijke bestemming lijkt dus een mogelijkheid. Maar die broodnodige samenwerking verloopt stroef: binnen de huidige maatschappij primeren individuele belangen en er is doorgaans een lage bereidheid om tot een compromis te komen. Hoewel volgens de wetgeving eigendomsrechten niet absoluut zijn, bestaat die perceptie wel bij grondeigenaars. 'Absolute' eigendomsrechten draaien voor veel actoren rond vrijheid van locatie en gebruik. Volgens de wetgeving kan de overheid echter beperkingen opleggen omwille van collectieve belangen. Deze beperkingen moeten niet vergoed worden tenzij de wetgever dit expliciet voorziet of het eigendomsrecht ernstig verstoord wordt. De vergoeding moet niet de volledige 'schade' compenseren, maar wel voldoende billijk zijn. Het is een politieke keuze om planschade bij een bestemmingswijziging maximaal te vergoeden. Deze keuze drijft de kostprijs om een samenhangend natuurnetwerk te realiseren verder op. De lage compromisbereidheid blijkt uit de moeizame beslissingen in grote dossiers zoals de Programmatische aanpak stikstof (PAS): men lijkt maar moeizaam tot een politiek compromis te komen en het compromis wordt daarna door middenveldorganisaties en individuen aangevochten in de rechtbank.

Deze barrières zijn enkel op te lossen met transformatieve veranderingen. Onze manier van wonen en werken, onze mobiliteit en landbouw en onze manier van omgaan met natuur moeten ingrijpend veranderen. De 'sturing' van transformatieve veranderingen gebeurt best



geïntegreerd, inclusief, adaptief, pluralistisch, kennisgedreven en anticiperend. Het is belangrijk om alle betrokkenen mee te hebben bij deze ingrijpende veranderingen. Beleidsmakers doen wel pogingen om hieraan te voldoen, maar een transformatief gedachtengoed is zeker nog geen gemeengoed.

Transformatieve veranderingen vragen om verschillende gekende praktijken en gewoonten, los te laten, en dat doen mensen niet graag. Een wervend verhaal met daarin duidelijk de richting waarin we moeten veranderen, kan helpen om mensen te overtuigen om te veranderen. Het kan ook helpen om de huidige focus op kortetermijnresultaten terug meer in evenwicht te brengen met de nood aan een langetermijnvisie.

Overheden spelen een belangrijke rol bij het realiseren van een natuurnetwerk. De overheid kan haar hulpbronnen zoals grondeigendom, mogelijkheid tot onteigening, menskracht en financiële middelen nog meer benutten om tot een natuurnetwerk te komen.

Overheden bepalen door regelgeven en handhaven in belangrijke mate de spelregels om natuur te behouden en nieuwe natuur te creëren. De overheid benut deze instrumenten best zo slim mogelijk om enerzijds 'goede' leerlingen niet te straffen, maar anderzijds ook om onomkeerbare veranderingen te voorkomen. Er is nood aan bijkomende instrumenten zoals de Duitse ingreepregeling en het internaliseren van de milieukosten.

De overheid of een andere actor kan ervoor zorgen dat de gewenste ontwikkeling (bv. aanleg en onderhoud van kleinschalige groene infrastructuur) een gelijkaardig kostenbatensaldo heeft voor de beslissingsnemer als de huidige alternatieven. Dit is momenteel niet het geval door het onvoldoende waarderen van regulerende en culturele ecosysteemdiensten. *Payment for ecosystem services* of een aanpassing van de verdeelcriteria van het Gemeentefonds (bv. voor de levering van bovenlokale ecosysteemdiensten) kan hiervoor een oplossing bieden. Maar geen enkel van deze instrumenten is nu al 'kant-en-klaar'. Het vergoeden van ecosysteemdiensten is niet eenvoudig. Zo bestaat het gevaar dat er nieuwe sociale of milieuschadeposten gecreëerd worden. Het vergoeden van de bijkomende koolstofopslag kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat eigenaars kiezen voor snelgroeiende boomsoorten die op de korte termijn wel veel koolstof opslaan, maar ook veel water verbruiken. Bovendien mag de vergoeding van ecosysteemdiensten geen noodzaak worden voor de landbouwer omdat die onvoldoende inkomen haalt uit zijn hoofdactiviteit door de verduurzaming van voedselproductie. Het aanpassen van de verdeelcriteria van het Gemeentefonds botst op weerstand vanuit de steden.

De realisatie van het netwerk gebeurt bij voorkeur gebiedsgericht en op maat van een specifiek gebied. Een interdisciplinair en interdepartementaal begeleidingsteam zorgt ervoor dat de visies van alle sectoren gecapteerd worden. Waar nodig herstelt een intendant het vertrouwen. Regionale landschappen spelen als brugorganisatie hierbij ook een belangrijke rol. Alle gebiedsactoren worden bij voorkeur betrokken. Dit kan door het creëren van een *community* rond dit specifiek gebied dat als een *common* beheerd wordt. De gebiedsactoren zoeken naar een evenwichtige oplossing tussen de nood aan flexibiliteit van beleid en de vraag naar rechtszekerheid. Ze erkennen meerdere, maar mogelijks tegengestelde visies, maar waken erover dat deze verschillen in visies geen rem zetten op de nood aan verandering. Ze wachten niet tot er een maatschappelijk draagvlak is om een beleidsverandering te overwegen, maar creëren dit ruim op voorhand zelf. Ze houden ook rekening met toekomstige ontwikkelingen op middellange en lange termijn. Beide termijnen zijn nodig om te vermijden dat beslissingen op korte termijn een *lock in* creëren voor langetermijndoelen.



## Aanbevelingen voor beheer en/of beleid

- **Overtuig mensen met een wervend verhaal:** transformatieve veranderingen vragen om verschillende gekende praktijken en gewoonten, los te laten, en dat doen mensen niet graag. Een wervend verhaal met daarin duidelijk de richting waarin we moeten veranderen, kan helpen om mensen te overtuigen om te veranderen.
- **Werk samen:** het wervend verhaal moet een gezamenlijk verhaal zijn. Samenwerking tussen de verschillende actoren is essentieel. De overheid beschikt over onvoldoende grond, menskracht en financiële middelen om alleen een samenhangend natuurnetwerk te realiseren en beheren.
- **Leg beperkingen op met een billijke maar geen maximale vergoeding:** hoewel volgens de wetgeving eigendomsrechten niet absoluut zijn, bestaat die perceptie wel bij eigenaars van een grond. 'Absolute' eigendomsrechten draaien voor veel actoren rond vrijheid van locatie en gebruik. Volgens de wetgeving kan de overheid echter beperkingen opleggen omwille van collectieve belangen. Deze beperkingen moeten niet vergoed worden, tenzij wanneer de wetgever dit expliciet voorziet of tenzij het eigendomsrecht ernstig verstoord wordt. De vergoeding moet niet de volledige 'schade' compenseren, maar wel voldoende billijk zijn. Het is een politieke keuze om planschade bij een bestemmingswijziging maximaal te vergoeden. Deze keuze drijft de kostprijs om een samenhangend netwerk te realiseren verder op.
- **Stem landbouw af met het fysieke systeem:** dit kan landbouw en natuur verzoenen. Volgens de geïnterviewden vergt dit een herdenking van de landbouw. Het 'nieuwe' landbouwmodel zet de bodem en meer evenwichtige nutriëntenstromen centraal en benut natuurlijke processen zoals natuurlijke plaagbestrijding. Er is, naast plaats voor natuur in landbouwgebied, ook plaats voor landbouw binnen natuurgebied. Binnen dit model worden landbouwers ook maatschappelijk en financieel erkend voor hun rol als voedselproducent.
- **Bied landbouwers garanties voor de toekomst:** dat is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en de diverse ketenpartijen (bv. retailers, toeleveranciers van kunstmeststoffen).
- **Geef als overheid het goede voorbeeld:** zet publieke gronden in om natuur en landbouw te verzoenen en om bij te dragen aan het realiseren van het natuurnetwerk.
- **Durf te onteigenen** om de laatste enclaves binnen een gebied te verwerven.
- **Investeer ook in menskracht en lokale gemeenschappen.** En zorg dus voor een evenwicht tussen middelen voor investeringen of terreinrealisaties en menskracht om het project voor te bereiden, uit te voeren en op te volgen en om een lokaal samenwerkingsverband op te bouwen.



- **Maak het vernietigen van natuur moeilijker en duurder.** Het invoeren van een naar de Vlaamse context vertaalde versie van de Duitse ingreepregeling kan hierbij helpen. Een moeilijkere maar waarschijnlijk ook noodzakelijke oplossing is het internaliseren van de milieukost door een taks op milieuvervuilende producten in te voeren. Dit gebeurt best op Europees niveau om de concurrentiepositie van Vlaanderen niet aan te tasten. Aanvullend dienen producten van buiten de EU ook belast te worden door een grenscorrectietaks of door het opleggen van natuur- en milieuvorwaarden zoals ontbossingsvrije producten. Deze regelgeving wordt volop ontwikkeld. Om het draagvlak voor een taks te vergroten, dienen de inkomsten ervan naar een fonds te vloeien dat de transitie van de landbouw bekostigt.
- **Vermijd de perceptie dat regelgeving ‘goede’ leerlingen straft.** Landbouwers die door hun type beheer waardevolle natuur of natuurelementen creëren, krijgen nu bijvoorbeeld vaak beperkingen opgelegd waardoor ze in hun toekomstige opties beknot worden. Een mogelijke oplossing is om sommige natuur op een landbouwbedrijf een meer flexibel karakter te geven zodanig dat het gemakkelijker inpasbaar is in de bedrijfsvoering. Het behoud van het areaal aan hoogstamboomgaarden op bedrijfs- of gebiedsniveau in plaats van het behoud van de bestaande hoogstamboomgaarden zelf is een goed voorbeeld.
- **Ga slim om met handhaving** door het uitbesteden van taken (zoals het opvolgen van de kwaliteit van het beheer door een certificerende organisatie zoals FSC), te focussen op profielen met een verhoogde kans op overtreding en door het vergroten van het aantal handhavers.
- **Beïnvloed beheerbeslissingen** door in te spelen op de niet-economische en economische argumenten van private eigenaars.
- **Beloon gemeenten voor het leveren van bovenlokale ecosysteemdiensten**, pas hiervoor de verdeelcriteria van het Gemeentefonds aan.
- Toon met **goede praktijkvoorbeelden** dat transformatieve veranderingen resultaat boeken.
- Vergroot de menskracht, vereenvoudig de wetgeving of ontwikkel laagdrempelige leidraden zodat actoren door de **complexe en veranderende wetgeving worden gegidst**.
- **Ga slim om met de kaarten:** Sommige kaarten vertalen complexe (wetenschappelijke) kennis in gebruiksvriendelijke informatie. Ze kunnen uiteenlopende betrokkenen, zoals ook beleidsadviseurs die door personeelstekorten veel minder op het terrein komen, helpen bij het inschatten of er ergens waardevolle natuur voorkomt en wat het





beschermingsstatuut daarvan is. Dit vraagt een geografisch informatiesysteem bestaande uit meerdere kaarten. De biologische waarderingskaart is een goed voorbeeld om voor biodiversiteitsbeleid relevante informatie overzichtelijk weer te geven. Maar kaarten behouden slechts hun waarde wanneer ze geactualiseerd worden. Dit is voor de BWK bijvoorbeeld niet het geval. Personeelstekort en de vraag om de habitats van Europees belang meer gedetailleerd te karteren zorgen ervoor dat er geen actualisatie is voor de rest van het grondgebied.

- **Veranker het openruimteplatform lokaal.** Regionale landschappen zijn hiervoor een goede mogelijkheid.
- **Maak gebruik van een landschapsbiografie** om tot een betere integratie van natuur, landbouw, bodem, water en landschap te komen.
- **Betrek nieuwe actoren en laat niemand achter.** Dat kan alleen als de Vlaamse overheid investeert in cocreatie en toelaat dat een deel van de projectmiddelen naar capaciteitsopbouw, het stimuleren van samenwerking en toekomstdenken gaat. Het is belangrijk om in dit proces de sociaal kwetsbaren niet uit het oog te verliezen. Ze worden doorgaans harder getroffen door mogelijke oplossingsrichtingen.
- **Erken het bestaan van meerdere, maar mogelijks tegengestelde visies.** Maar dit mag geen rem zetten op de nood aan verandering.
- **Durf out-of-the-box te denken** over nieuwe instrumenten, doelgroepen of samenwerkingsverbanden om tot een samenhangend natuurnetwerk te kunnen komen. Om dit mogelijk te maken, lijkt experimenteren **in regelluwe context** wenselijk. Voor elk nieuw idee zullen er juridische barrières zijn die na de experimenteerfase (deels) opgelost kunnen worden. De vraag naar flexibiliteit maakt de garantie op 100% rechtszekerheid onmogelijk. Dit neemt niet weg dat het beleid deze onzekerheid kan beperken en actoren kan leren omgaan met deze onzekerheid.



## English abstract

A well-connected nature network is necessary to halt biodiversity decline. Climate change reinforces this need. A well-connected nature network is also important for us: it provides numerous other services. A nature network consists of both 'dark green' and 'light green' nature and all forms of nature in between.

Urbanisation, industrialisation and agricultural intensification are the main causes of the earlier and further decline of our already scarce area of nature and its increasing fragmentation. These developments are driven in part by demographic and socio-cultural trends and (historical) policy choices.

At EU level, the EU has formulated targets for a well-connected nature network for both size and quality. Even taking into account that the targets for Flanders may be lower than those at EU level, realising a well-connected nature network remains ambitious for Flanders. It calls for an acceleration of existing efforts.

In Flanders, the realisation of a nature network has been on the policy agenda for more than 30 years. Various actors, both inside and outside the Flemish government, are working on this realisation. They deploy very diverse policy instruments to this end. But the result of all these efforts is insufficient to achieve a well-connected nature network. This is because policy collides with various barriers.

The government alone cannot realise a well-connected network because it has insufficient human and financial resources. In addition, the 'political' choice that the network must be realised within (yellow)green spatial zoning is a major obstacle. After all, the areas designated for nature on the regional plan are incoherent 'small' snippets. The government can also insufficiently prevent the degradation of existing nature because policy principles such as the standstill principle, the polluter pays principle and the general duty of care of nature are insufficiently elaborated and enforced.

Working together with owners and users to try to create a nature network independent of spatial zoning therefore seems a possibility. But this much-needed cooperation is proving difficult: within today's society, individual interests prevail and there is generally a low willingness to compromise. Although under the law property rights are not absolute, that perception does exist among landowners. 'Absolute' property rights for many actors revolve around freedom of location and use. However, under the law, the government can impose restrictions for the sake of collective interests. These restrictions should not be compensated unless the legislator explicitly provides for this or the property right is seriously disturbed. Compensation should not compensate the entire 'damage', but it should be sufficiently fair. It is a political choice to maximise compensation for planning damage in case of a zoning change. This choice further drives up the cost of realising a well-connected nature network. The low willingness to compromise is reflected in the difficult decisions in major dossiers such as the Programme-based Approach to Nitrogen (PAS): it seems difficult to reach a political compromise and the compromise is then challenged in court by civil society organisations and individuals.

These barriers can only be solved with transformative change. Our way of living and working, our mobility and agriculture, and our way of dealing with nature must change radically. The 'steering' of transformative change is best done in an integrated, inclusive, adaptive, pluralistic, knowledge-driven and anticipatory way. It is important to have all stakeholders involved in these

profound changes. Policymakers do make attempts to comply with this, but transformative thinking is certainly not yet commonplace.

Transformative change requires letting go of various known practices and habits, and people are reluctant to do that. A recruiting story clearly stating the direction in which we need to change can help convince people to change. It can also help rebalance the current focus on short-term results with the need for a long-term vision.

Governments play an important role in realising a nature network. The government can use its resources such as land ownership, possibility of expropriation, manpower and financial resources even more to achieve a nature network.

Governments, through regulation and enforcement, largely set the rules of the game to preserve nature and create new nature. It is best for the government to use these instruments as smartly as possible to avoid punishing 'good' learners on the one hand, but also to prevent irreversible changes on the other. There is a need for additional instruments such as the German intervention scheme and internalising environmental costs.

The government or another actor can ensure that the desired development (e.g. construction and maintenance of small-scale green infrastructure) has a similar cost-benefit balance for the decision-maker as the current alternatives. This is currently not the case due to insufficient valuation of regulatory and cultural ecosystem services. Payment for ecosystem services or an adjustment of the distribution criteria of the Municipal Fund (e.g. for the provision of supra-local ecosystem services) could address this. But none of these instruments is 'ready-made' yet. Compensating ecosystem services is not straightforward. For instance, there is a risk of creating new social or environmental damage costs. Compensating for additional carbon storage, for example, may cause owners to choose fast-growing tree species that store a lot of carbon in the short term but also consume a lot of water. Moreover, compensation for ecosystem services should not become a necessity for farmers because they do not get enough income from their main activity by making food production more sustainable. Adjusting the distribution criteria of the Municipal Fund meets resistance from the big cities.

The realisation of the network is preferably area-specific and tailored to a specific area. An interdisciplinary and interdepartmental guidance team ensures that the visions of all sectors are captured. Where necessary, an intendant restores confidence. Regional landscapes, as a bridge organisation, also play an important role here. All area actors are preferably involved. This can be done by creating a community around this specific area managed as a common. The area actors seek a balanced solution between the need for policy flexibility and the demand for legal certainty. They recognise multiple, but possibly opposing visions, but ensure that these differences in visions do not inhibit the need for change. They do not wait for public support to consider a policy change, but create it themselves well in advance. They also take into account future developments in the medium and long term. Both timeframes are necessary to avoid short-term decisions creating a lock-in for long-term goals.

## Inhoudstafel

Dankwoord .....	2
Samenvatting .....	3
Aanbevelingen voor beheer en/of beleid .....	5
English abstract .....	8
Lijst van figuren .....	14
1 aanpak .....	15
1.1 Duiding bij het onderzoek .....	15
1.2 Duiding bij de dataverzameling.....	15
1.3 Duiding bij data-analyse .....	16
1.4 Duiding bij het ‘narratief’, transparantie en anonimiteit.....	17
1.5 Transversale analyse .....	17
1.6 Dialogen.....	18
2 uitdaging.....	19
2.1 Waarom is een samenhangend netwerk nodig? .....	19
2.2 Hoe ziet zo’n samenhangend natuurnetwerk er in Vlaanderen uit? .....	20
2.3 Wat is de achterliggende oorzaak? .....	21
2.3.1 Verstedelijking.....	21
2.3.2 Intensivering landbouw.....	22
2.4 Hoe groot is de opdracht voor Vlaanderen?.....	23
3 hefboomen .....	26
3.1 Hoe kan een overheid een samenhangend natuurnetwerk realiseren? .....	26
3.2 Beleidsvisie en resultaat.....	27
3.3 Wat heeft de overheid per interventiepunt reeds gedaan? .....	28
3.3.1 Stapsgewijs fysische parameters aanpassen.....	28
3.3.1.1 Type actoren.....	29
3.3.1.1.1 Agentschap Natuur en Bos en de erkende terreinbeherende verenigingen	29
3.3.1.1.2 Departement Omgeving.....	30
3.3.1.1.3 Vlaamse Landmaatschappij.....	30
3.3.1.1.4 Agentschap Onroerend Erfgoed.....	31
3.3.1.1.5 ‘Infrastructuur’ overheidsentiteiten .....	31
3.3.1.1.6 Lokale besturen.....	32
3.3.1.1.7 Regionale landschappen .....	33
3.3.1.1.8 Bosgroepen .....	34



3.3.1.1.9	Landbouwers.....	34
3.3.1.1.10	Andere economische actoren .....	35
3.3.1.1.11	Particulieren .....	36
3.3.1.2	Type uitvoering.....	36
3.3.1.2.1	Gebiedsontwikkeling.....	36
3.3.1.2.2	Programmawerking.....	38
3.3.1.2.3	Vlaamse parken.....	39
3.3.1.2.4	Milieubeleidsvereenkomst.....	41
3.3.1.2.5	Generiek beleid .....	41
3.3.1.3	Tussentijdse conclusies .....	42
3.3.2	De relatie tussen en informatie over onderdelen van het systeem aanpakken .	43
3.3.2.1	Het ontwikkelen en concretiseren van een visie .....	43
3.3.2.1.1	Visie en allocatie van oppervlakte-doelen .....	43
3.3.2.1.2	Creëren van een gebiedscoalitie en een gedragen gebiedsvisie .....	44
3.3.2.1.3	Verduidelijken van inrichting en beheer .....	45
3.3.2.2	Samenwerking binnen de overheid verbeteren.....	46
3.3.2.3	Samenwerking tussen beleidsniveaus, sectoren en maatschappelijke organisaties verbeteren .....	46
3.3.2.4	Het zichtbaar maken van waardevolle natuur, de waarde van natuur en van de gevolgen van het beschermen .....	47
3.3.2.4.1	Waardevolle natuur .....	47
3.3.2.4.2	Waarde van ecosysteemdiensten .....	47
3.3.2.4.3	Gevolgen van het beschermen van natuur.....	48
3.3.2.5	Vergroten van de kennisbasis en het uitwisselen van informatie .....	48
3.3.2.5.1	Kenbaar maken van de mogelijkheden en helpen bij de keuze ertussen.	48
3.3.2.5.2	Uittesten en tonen van (nieuwe) praktijken .....	49
3.3.2.5.3	Inspirerende beelden .....	49
3.3.2.5.4	Data en kennis.....	49
3.3.2.6	Tussentijdse conclusies .....	50
3.3.3	De regels van het systeem en de macht om die regels te veranderen.....	50
3.3.4	Doelen van het systeem .....	51
3.3.5	Conclusies.....	52
4	Barrières .....	53
4.1	Percepties op eigendomsrecht en het gewestplan en het gewestplan zelf .....	53
4.1.1	Eigenaars percipiëren hun eigendomsrechten als absoluut. ....	53
4.1.2	Gewestplan als hinderpaal .....	54
4.1.3	De maatschappij percipieert gewestplanbestemmingen als eeuwigdurend.....	55



4.2	Tekort aan middelen om het beleid uit te voeren .....	57
4.2.1	Balans tussen mankracht en financiële middelen.....	57
4.2.2	Onderbemanning .....	57
4.2.3	Financiële tekorten.....	58
4.3	vastlopen van beleid .....	58
4.4	Individualisering en wegvallen van collectieve verantwoordelijkheid .....	59
4.5	Weinig transformatieve governance.....	61
4.6	Belemmeringen door overheid zelf.....	63
4.7	Onvoldoende uitgewerkte beleidsprincipes .....	64
5	Oplossingen .....	66
5.1	Wanneer oplossen?.....	66
5.2	Blauwdruk voor oplossingspaden .....	68
5.3	Oplossingspaden .....	69
5.3.1	Gezamenlijk verhaal landbouw en natuur verbonden met de stad .....	69
5.3.1.1	Gezamenlijk verhaal .....	69
5.3.1.2	Verzoen landbouw en natuur.....	70
5.3.1.2.1	Andere manier van landbouw.....	70
5.3.1.2.2	Aanpakken hoge grondprijzen .....	71
5.3.1.2.3	Bied garanties voor de toekomst .....	73
5.3.1.3	Vergeet de verbinding met de stad niet .....	74
5.3.1.4	Creëer vertrouwen .....	75
5.3.1.5	Transformeer stapsgewijs .....	75
5.3.2	Transformatief gebiedsgericht werken .....	75
5.3.2.1	Zoek een oplossing voor de verkokering.....	75
5.3.2.2	Betrek nieuwe actoren en laat niemand achter.....	77
5.3.2.3	Zoek een evenwicht tussen de nood aan flexibiliteit van beleid en de vraag naar rechtszekerheid.....	78
5.3.2.4	Begin op tijd en denk ook aan de verre toekomst .....	79
5.3.2.5	Erken het bestaan van verschillende visies .....	79
5.3.2.6	Werk op maat van het gebied .....	80
5.3.3	Nieuwe doelgroepen .....	80
5.3.3.1	Paardenweide-eigenaars.....	80
5.3.3.2	Tuineigenaars .....	81
5.3.3.3	Projectontwikkelaars.....	82
5.3.4	Ontraden van natuurvernietiging.....	83
5.3.4.1	Ga voor een slimme regelgeving .....	84



5.3.4.2	Ga voor een slimme handhaving.....	86
5.3.5	Belonen van natuur .....	87
6	Conclusies.....	89
	Referenties .....	90
	Bijlage 1. Betrokken experten (interviews, focusgroep).....	95



## Lijst van figuren

- Figuur 1. Oppervlakteverdeling van natuurclusters in Vlaanderen. Het linkse diagram toont de verdeling van clusters met een bepaalde grootte als percentage van het totale aantal clusters in de natuurruimte. Het rechtse diagram toont de verdeling als percentage van de totale oppervlakte van de natuurruimte (Stevens & Dumortier, 2020) ..... 19
- Figuur 2. Bevolkingsdichtheid en urbanisatie in Vlaanderen en 9 andere sociaal-economische topregio's in 2018 (Schneiders et al., 2020)..... 22





# 1 AANPAK

## 1.1 DUIDING BIJ HET ONDERZOEK

Het Natuurrapport 2023 wil nagaan hoe het Vlaamse biodiversiteits- en klimaatbeleid beter op elkaar afgestemd kunnen worden om een aantal doelen van de Europese *Green Deal* en de Biodiversiteitsstrategie 2030 dichterbij te brengen.

Het thema werd gekozen op basis van twee **workshops** met een gebruikersgroep en verder overleg met het INBO-managementteam en de NARA-stuurgroep. De gebruikersgroep omvatte 43 belanghebbenden met verschillende achtergronden en functies: medewerkers van verschillende Vlaamse departementen en agentschappen, het kabinet van de Vlaamse minister van Omgeving, brugorganisaties zoals Bosgroepen en Regionale Landschappen, middenveldorganisaties en onderzoekers van binnen en buiten het INBO.

Het onderzoek richt zich op vier uitdagingen of thema's. Ze liggen alle op het snijvlak van biodiversiteit met een ander aspect van de *Green Deal*. Het gaat om 1) schade door droogte en overstromingen beperken, 2) de klimaatverandering tegengaan, 3) een samenhangend natuurnetwerk creëren en 4) de leefbaarheid in steden verbeteren.

Dit rapport gaat in op de uitdaging **een samenhangend natuurnetwerk creëren**. Voor deze uitdaging **evalueren** we in welke mate het beleid en de maatschappij in staat zijn om een samenhangend natuurnetwerk uit te rollen in Vlaanderen. We doen dit aan de hand van vier vragen. We gaan na wat die uitdaging betekent volgens de visie vertolkt in diverse Vlaamse beleidsdocumenten (§2). We **analyseren de hefbomen** waarover het beleid beschikt om natuurgebaseerde oplossingen te realiseren, en op **welke interventiepunten** ze die hefbomen al inzet (§3). We onderzoeken de **barrières** die de realisatie van een natuurnetwerk in de weg staan (§4). Tot slot zoeken we naar mogelijke **oplossingspaden** om die barrières te verkleinen of weg te werken (§5). Voorliggend document is opgebouwd rond die vier vragen.

## 1.2 DUIDING BIJ DE DATAVERZAMELING

Om deze vragen te beantwoorden, steunen we vooral op de kennis van **bevoorrechte getuigen**, aangevuld met informatie uit documenten (bv. politiek goedgekeurde beleidsdocumenten, beleidsrapporten en -adviezen, parlementaire verslagen, wetenschappelijke literatuur) en ruimtelijke en ecosysteemdata. De kennis van de bevoorrechte getuigen werd verzameld door middel van diepte-interviews (1ste helft 2022).

We namen 18 interviews af met in totaal 24 geïnterviewden. De geïnterviewden zijn werkzaam op universiteiten (n = 5) of wetenschappelijke instellingen (n = 4), bij de Vlaamse overheid (n = 10), bij provinciale overheden (n = 2), regionale landschappen (n = 2) of in de privé (n = 1). Ze zijn geaffilieerd met één van de volgende organisaties: Departement Landbouw & Visserij, Departement Omgeving, Vlaamse Landmaatschappij, Agentschap Natuur en Bos, Agentschap Onroerend Erfgoed, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek, provincie Antwerpen, provincie West-Vlaanderen, Regionaal landschap Kempen en Maasland, Universiteit Gent, Katholieke Universiteit Leuven en Architecture Workroom. Verschillende geïnterviewden waren tijdens een bepaalde periode ook politiek actief betrokken op Vlaams niveau (n = 4) of zijn dit in 2022 op lokaal niveau (n=1). Een geïnterviewde is ook natuurconservator van een natuurreservaat.



De interviews verliepen semigestructureerd. Bij dit interviewtype ligt een deel van de gestelde vragen op voorhand vast in een topiclijst. De volgorde waarin de vragen gesteld worden, kan wel verschillen. De geïnterviewden kunnen volledig vrij antwoorden en de interviewer kan doorvragen op bepaalde antwoorden. Elk interview werd door twee onderzoekers tegelijk afgenomen. Het werd integraal opgenomen, uitgeschreven in een transcript en ter nazicht/aanvulling aan de geïnterviewde voorgelegd.

De interviews zijn afgenomen in de periode maart-juni 2022 en kunnen dus beïnvloed zijn door de actuele beleidsthema's zoals de bouwshift, de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), de Vlaamse strategische visie van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het expertenpanel hoogwaterbeveiliging, de Oekraïne-crisis en de daaropvolgende energiecrisis. Ze zijn ook een weergave van hoe elke geïnterviewde de beleidsgeschiedenis van het natuurnetwerk heeft ervaren en hoe lang de geïnterviewde erbij betrokken is.

In januari 2023 zijn nog een focusgroep (vier deelnemers) en drie bijkomende diepte-interviews georganiseerd met als doel het aanvullen, prioriteren en concretiseren van de hier voorgestelde oplossingspaden. De geïnterviewden zijn werkzaam bij het Agentschap Onroerend Erfgoed, het Departement Landbouw & Visserij, de Universiteit Gent, het INBO, een regionaal landschap, een landbouworganisatie en een intendant. De geïnterviewde van de landbouworganisatie is ook landbouwer. Het verslag van de focusgroep en het transcript van het interview werd ter nazicht voorgelegd aan de betrokkene(n).

### 1.3 DUIDING BIJ DATA-ANALYSE

Om de vier thematische onderzoeklijnen voldoende parallel te houden, leereffecten tussen de onderzoeklijnen te faciliteren en gemeenschappelijke barrières en oplossingspaden te kunnen detecteren, stelden we een **evaluatiekader** op. Dat kader bevatte **acht hoofdvragen en 24 ondersteunende analysevragen**, die naast een gemeenschappelijke focus ook enige variatie toelieten om de eigenheid van elke uitdaging beter te kunnen vatten.

Een klassieke proces- of productevaluatie op instrumentenniveau was door de brede scope van dit Natuurrapport niet haalbaar. Voor de vier uitdagingen zet de Vlaamse overheid alleen al honderden beleidsinstrumenten in. Op basis van literatuur rond governance en transformatief beleid spraken we **onderzoeksvARIABLEN** af om op een consistente manier beleidshefbomen (groepen van beleidsinstrumenten), stakeholders, barrières en oplossingspaden te analyseren. De oplossingspaden omvatten bundels van maatregelen en actoren die kunnen helpen om barrières of knelpunten in het beleid op te lossen.

Op basis van die onderzoeksvARIABLEN stelden we een **codestructuur** op om de kwalitatieve data (documenten, interviews, focusgroepen) te analyseren. De transcripten en het focusgroepverslag werden gecodeerd op basis van de gemeenschappelijke codestructuur. De voortgang en tussentijdse lessen (analysemethode en onderzoeksresultaten) werden tweewekelijks besproken binnen het onderzoeksteam, onder leiding van een vaste coördinator. Elke uitdaging werd door twee NARA-onderzoekers behandeld om de coördinatie van de vier onderzoeklijnen te ondersteunen. Tijdens het onderzoek werden onderzoeksvARIABLEN en codes aangepast of verfijnd op basis van nieuwe inzichten en overleg tussen de vier thematische onderzoeklijnen. Op basis van dit iteratieve overleg kwam een gemeenschappelijke structuur voor een **narratief** tot stand. Dat is de verhaallijn waarmee we de problematiek van elke uitdaging, het huidige beleid, de barrières en de oplossingspaden beschrijven.



De ontwerpverhalen legden we voor **aan de geïnterviewden en deelnemers van de focugroep**, met de vraag om ze waar nodig aan te vullen, te corrigeren of te nuanceren. Indien nodig organiseerden we bijkomend overleg of extra interviews en raadpleegden we schriftelijke bronnen. Zo konden we tegenstrijdige meningen uitklaren of de oorzaken van verschillen beter duiden. De inhoudelijke inbreng van het NARA-team bij de analyse was beperkt tot het structureren en waar mogelijk valideren van de verzamelde kennis.

De analyse focust op het netwerk als geheel. We gaan hierbij niet in op de keuze van het type natuur, mogelijke *trade offs* tussen habitattypes en de specifieke vereisten van de verschillende planten- of diersoorten. Dergelijke analyse vraagt andere geïnterviewden en een andere topiclijst, en kan tot andere barrières en oplossingen leiden.

## 1.4 DUIDING BIJ HET ‘NARRATIEF’, TRANSPARANTIE EN ANONIMITEIT

Voor elk van de vier onderzochte uitdagingen of thema’s hebben we het voorlopig resultaat van de analyse samengebracht in een ‘narratief’. Voorliggend narratief omvat o.a. een bespreking van (een deel van) de hefbomen per interventiepunt (§3), zeven clusters van barrières (§4) en vijf mogelijke oplossingspaden (§5). Hiermee willen we in de eerste plaats de thematische analyse van hefbomen, barrières en oplossingspaden aan de geïnterviewden voorleggen, om:

1. na te gaan of de visies van de geïnterviewden correct zijn weergegeven;
2. de gesynthetiseerde kennis inzake barrières en oplossingsrichtingen te valideren;
3. bijkomende kennis en/of standpunten te verzamelen.

De meningen van de geïnterviewden over hefbomen, barrières en mogelijke oplossingspaden verschillen op sommige punten. We hebben getracht die meningen zo goed mogelijk weer te geven. Omdat het aantal interviews beperkt is, zal ook de analyse onvolledig zijn. Het is onmogelijk om elke beleidsentiteit, expert of belanghebbende te interviewen en elk detail uit de interviews mee te nemen in het analysedocument. Het document zou wel de belangrijkste hefbomen, barrières en oplossingsrichtingen moeten weergeven.

De tekst van paragrafen 3 en 4 bevat normatieve stellingnames die niet noodzakelijk de mening van de onderzoekers weergeven, maar gebaseerd zijn op de observaties en stellingen van de geïnterviewden. De onderzoekers hebben getracht dit zo transparant mogelijk neer te schrijven met respect voor de anonimiteit van de geïnterviewden. Om de bron van bepaalde observaties of stellingnames door geïnterviewden te duiden, verwijst de tekst regelmatig naar wat ‘geïnterviewden’, ‘experten’ of ‘beleidsmedewerkers’ zeggen. Deze tekst werd gevalideerd door de geïnterviewden.

De tekst van paragraaf 5 bevat ook normatieve stellingnames. De tekst omvat de input van alle interviews en de focusgroep. Beide onderdelen werden afzonderlijk gevalideerd en geïntegreerd in de finale tekst van dit narratief.

## 1.5 TRANSVERSALE ANALYSE

De vier gevalideerde verhalen vormden het bronmateriaal voor een transversale of overkoepelende analyse over de vier uitdagingen heen. Die analyse brengt de belangrijkste hefbomen, barrières en oplossingspaden voor het Vlaams biodiversiteitsbeleid in beeld. Daarbij gingen we op zoek naar oorzaken en oplossingen die bij meerdere uitdagingen een rol spelen. Het Natuurrapport 2023 omvat vier hoofdstukken met een samenvatting van de thematische analyses en een slothoofdstuk met de transversale analyse.



## 1.6 DIALOGEN

De vier uitdagingen die het Natuurrapport 2023 onderzocht zijn voorbeelden van duurzaamheidscontroverses waarin belanghebbenden, beleidsmakers en experts technisch-wetenschappelijke kennis verweven met politiek-normatieve opvattingen en *framings* (De Roeck *et al.*, 2021). Een beleid rond dergelijke uitdagingen staat of valt dus met de capaciteit tot samenwerking tussen bestuurslagen, beleidsdomeinen en sectoren (beleidsintegratie), en een bereidheid tot het delen van macht (inclusiviteit) en tot dialoog tussen aanhangers van verschillende opvattingen en wereldbeelden (pluralisme). Niet toevallig beschouwt het recentste *IPBES Global Assessment on Biodiversity and Ecosystem Services* dit ook als belangrijke succesvoorwaarden voor een transformatief beleid (Razzaque *et al.*, 2019). Om die reden werd de voorstelling van het Natuurrapport 2023 op 18 september 2023 opgevat als een symposium met dialogen tussen beleidsmedewerkers, wetenschappelijke experts en andere belanghebbenden rond de gerapporteerde thema's. De standpunten en conclusies van die dialogen werden samengebracht in een verslag. Op basis van het Natuurrapport 2023 en die verslagen stelden we ten slotte een *policy brief* op voor de beleidsmakers.

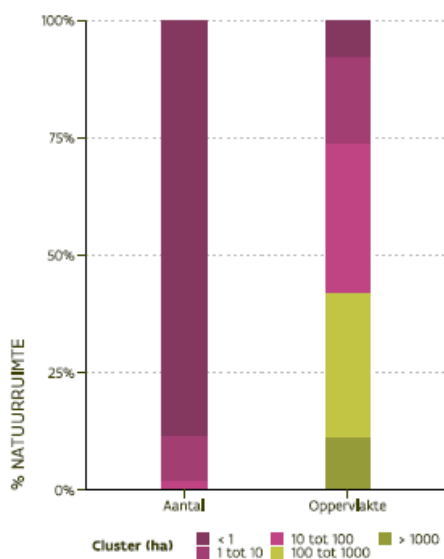


## 2 UITDAGING

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk bespreken we waarom er **nood** is aan een samenhangend natuurnetwerk in Vlaanderen. We doen dit vanuit het **oogpunt van biodiversiteit, klimaatverandering en goede levenskwaliteit**. We steunen hiervoor op bestaande studies. Daarna gaan we in op **hoe een samenhangend natuurnetwerk er in Vlaanderen** volgens de geïnterviewden **moet uitzien**. Tenslotte bespreken we de **omvang** van de uitdaging voor Vlaanderen. We doen dit aan de hand van de doelen die in de Europese Biodiversiteitsstrategie 2030 beschreven zijn.

### 2.1 WAAROM IS EEN SAMENHANGEND NETWERK NODIG?

Vlaanderen heeft nood aan een samenhangend natuurnetwerk omdat **verlies en versnippering van (half)natuurlijke ecosystemen** de belangrijkste drijvende krachten van biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van de ecosystemendiensten zijn. Vlaanderen is de meest versnipperde regio van Europa. De resterende **natuursnippers** zijn **klein** (Figuur 1), liggen geïsoleerd van elkaar en liggen bovendien vaak in een **intensief gebruikt landschap**, wat hen extra kwetsbaar maakt voor de **milieudrukken** van buitenaf. Dat patroon vertaalt zich in een verlies aan natuurlijke processen en een achteruitgang van de genetische diversiteit en een verandering van de soortensamenstelling.



Figuur 1. Oppervlakteverdeling van natuurclusters<sup>1</sup> in Vlaanderen. Het linkse diagram toont de verdeling van clusters met een bepaalde grootte als percentage van het totale aantal clusters in de natuurruimte<sup>2</sup>. Het rechtse diagram toont de verdeling als percentage van de totale oppervlakte van de natuurruimte (Stevens & Dumortier, 2020).

<sup>1</sup> Natuurclusters zijn aaneengesloten 'natuurlijke' ecosystemen, zijnde heide, moeras, bos, kustduin, halfnatuurlijk grasland en slik en schor die niet doorsneden worden door waterlopen en infrastructuur. Ook landbouw en bebouwing zijn barrières.

<sup>2</sup> Natuurruimte omvat de 'natuurlijke' ecosystemen heide, moeras, bos, kustduin, halfnatuurlijk grasland en slik en schor op de Vlaamse landgebruikkaart.

Van de **44 beoordeelde habitats** van Europees belang die Vlaanderen dient te herstellen, bereiken er slechts **drie de vooropgestelde instandhoudingsdoelen**. Dankzij herstel- en instandhoudingsmaatregelen gaan heel wat habitats er een beetje op vooruit. Maar het vergroten, bufferen en verbinden van de natuurgebieden en het herstellen van de landschapsecologische processen, zoals het onderliggende watersysteem, zijn, naast het verlagen van de milieudrukken, essentieel om een goede staat van instandhouding van de habitats en soorten van Europees belang te bereiken (Schneiders *et al.*, 2020).

De klimaatverandering versterkt het belang van een natuurnetwerk op Vlaams, Belgisch en Europees niveau. Het maakt **klimaatmigratie van soorten** mogelijk en maakt ecosystemen en soorten (zowel binnen als buiten het netwerk) beter bestand tegen de extra druk die klimaatverandering veroorzaakt. Een netwerk van gezonde, veerkrachtige ecosystemen kan bovendien de **gevolgen van klimaatverandering** (droogte, wateroverlast) voor de mens **opvangen** en kan **bijdragen aan klimaatmitigatie**.

Biodiversiteitsverlies tegengaan door het creëren van een **natuurnetwerk levert ook heel wat voordelen op voor de mens**. De vraag naar ecosysteemdiensten in Vlaanderen is veel groter dan het aanbod (Stevens *et al.*, 2014). Het realiseren van een samenhangend natuurnetwerk verhoogt het aanbod van ecosysteemdiensten en kan dus bijdragen aan **het verbeteren van onze levenskwaliteit**. Deze uitbreiding heeft ook een economische waarde.

## 2.2 HOE ZIET ZO'N SAMENHANGEND NATUURNETWERK ER IN VLAANDEREN UIT?

*Hoe moet zo'n samenhangend netwerk er in Vlaanderen dan precies uitzien? Daarover waren de geïnterviewden het vrijwel eens. Bij de bespreking haalden de meeste geïnterviewden drie elementen aan. Een samenhangend natuurnetwerk bestaat uit **kernen met robuuste en veerkrachtige natuur die met elkaar in verbinding staan**. De natuurkernen worden omgeven door **multifunctioneel gebied** dat zorgt voor de hydrologische en buffering ten opzichte van milieudrukken (bv. vermesting) van de kernen. Dat multifunctioneel gebied is leefgebied voor bepaalde soorten en laat toe dat een aantal andere soorten zich verplaatsen doorheen het landschap. In alle andere landgebruiken, zoals het landbouwgebied en het urbaan gebied, komt een **fijnmazig netwerk van kleinschalige natuur** voor. Veel geïnterviewden beschouwen deze fijnmazige natuur als basisnatuurkwaliteit. Verschillende onder hen benadrukten bijkomend ook het belang van **duurzaam bodembeheer**. Het netwerk in Vlaanderen maakt deel uit van een Europees natuurnetwerk en moet daarom verbonden zijn met natuurnetwerken in onze buurlanden.*

Zowel de grootte van natuurkernen als de nabijheid van andere natuurkernen zijn belangrijk. De natuurgebieden met een oppervlakte groter dan 1.000 ha, de zogenaamde '1000-plussers', nemen volgens een geïnterviewde een belangrijke plaats in. Zij bevatten de bronpopulaties voor populatieherstel van bedreigde soorten.

Robuust betekent dat de natuur bestand is tegen een zekere mate van verstoring en medegebruik (Sanders *et al.*, 2016). Veerkrachtig betekent dat de natuur van verstoringen kan herstellen en op natuurlijke wijze kan meebewegen met veranderende omstandigheden zoals door klimaatverandering (Sanders *et al.*, 2016). Robuuste en veerkrachtige natuur is gebaat bij het herstellen van ecologische processen. Een goed voorbeeld van robuuste en veerkrachtige



natuur in Vlaanderen is de Grensmaas. De grensmaas is een rivier waar natuurlijke dynamiek zeer groot is en waar het systeem dus zeer veerkrachtig is. Om ook tot een robuust systeem te komen, moeten de spontane processen (rivierdynamiek, begrazing) voldoende ruimte krijgen. Andere voorbeelden zijn de Sigmagebieden, het Zwin en de bosreservaten. Ook de verbindingen dienen robuust te zijn. Ze moeten het gepaste microklimaat hebben zodat ook traag verbreidende soorten, zoals oud-bosplanten, zich kunnen verplaatsen.

De ontwikkeling van robuuste en veerkrachtige natuurkernen en -verbindingen hoeven niet per se alle menselijke ingrepen uit te sluiten: veel verschillende natuurtypes (heide, halfnatuurlijke graslanden, middelhout) in Vlaanderen zijn door menselijk beheer ontstaan en vragen een verderzetting van het traditioneel beheer om hun kenmerkende biodiversiteit te behouden. Het verderzetten van het beheer gaat makkelijker wanneer de cultuur- en streekgebonden landschappen en landschapselementen een nieuwe invulling krijgen. Bijvoorbeeld heides hebben nu veel waarde als recreatieruimte.

De intensiteit van het menselijk medegebruik is laag in de natuurkernen, iets hoger in de buffer- en verbindingengebieden en het hoogst erbuiten. Het netwerk omvat dus zowel 'donkergroene' als 'lichtgroene' natuur en alle natuurvormen daartussenin.

## 2.3 WAT IS DE ACHTERLIGGENDE OORZAAK?

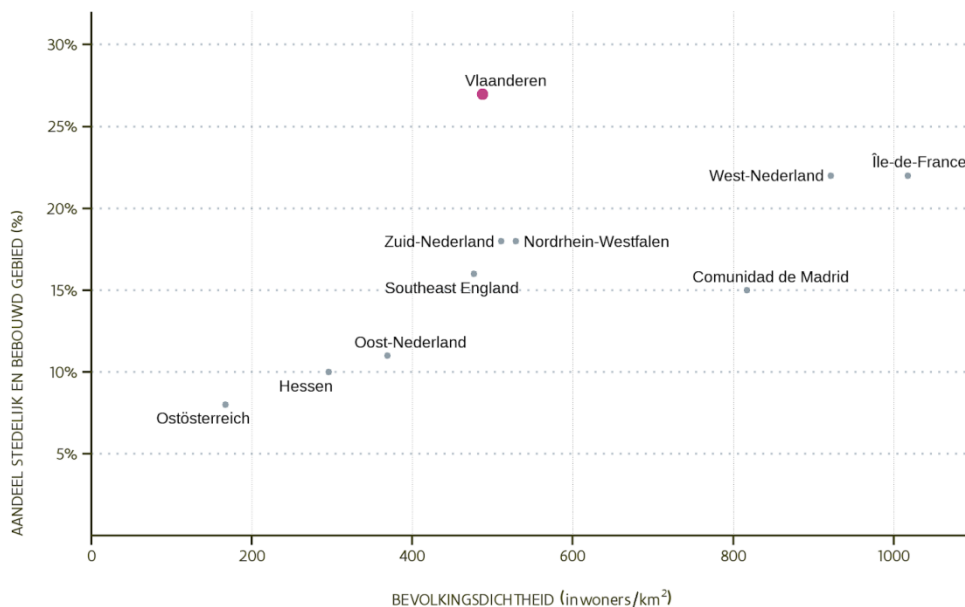
Verstedelijking, industrialisering en intensivering van de landbouw zijn de belangrijkste oorzaken van de verdere afname van onze nu al zo schaarse oppervlakte natuur en de toenemende versnippering ervan. Deze ontwikkelingen worden onder andere aangedreven door demografische en sociaal-culturele trends en (historische) beleidskeuzes.

### 2.3.1 Verstedelijking

Vlaanderen is sterk verstedelijkt. Zelfs in vergelijking tot andere dichtbevolkte gebieden gebruiken we per inwoner extra veel ruimte om te werken, te wonen en ons te verplaatsen (Figuur 2).

Stevens (2014) en Tempels *et al.* (2012) geven een overzicht van de indirecte drijvende krachten hierachter. Demografische veranderingen zoals de verwachte bevolkingstoename en toenemende gezinsverdunding vergroten de vraag naar bijkomende woonruimte. Het stijgende gezinsinkomen, de lagere prijzen en de nog steeds ruime beschikbaarheid van de bouwgronden in het buitengebied maken het voor steeds meer gezinnen mogelijk om hun woonideaal (zie §3.4.4) waar te maken. Door de economische groei is er ook meer ruimte nodig voor bedrijven en nutsvoorzieningen. In het verleden waren lintbebouwing en suburbanisatie mogelijk door een gebrek aan een coherent ruimtelijk beleid. Pas met de goedkeuring van het Ruimtelijk Structuurplan in 1997 werd een visie ontwikkeld om de open ruimte te vrijwaren en de bebouwing te concentreren. Ook technologische ontwikkelingen zoals verhoogde mobiliteit en digitalisering, die ervoor zorgen dat woon- en werkomgeving in toenemende mate losgekoppeld worden, ondersteunen de suburbanisatie. De **druk van verstedelijking stijgt nog dagelijks** en bij een ongewijzigd beleid zal er steeds moeilijker worden om een samenhangend natuurnetwerk te realiseren. De Strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen heeft de intentie om dit aan te pakken.





Figuur 2. Bevolkingsdichtheid en urbanisatie in Vlaanderen en in negen andere sociaal-economische topregio's in 2018 (Schneiders *et al.*, 2020).

### 2.3.2 Intensivering landbouw

Door de **intensivering van de landbouw** evolueerden landschappen van mozaïeklandschappen naar **grotere, monotonere en soortenarmere landbouwgebieden** met steeds minder kleine landschapselementen. De industrialisatie van de landbouw streeft volgens een geïnterviewde naar een beheersbaarheid van natuurlijke factoren: landbouw heeft de ruimte veel te lang beschouwd *als lege ruimte en de bodem als een substraat* waaraan chemicaliën toegevoegd worden. Daardoor zijn we over de draagkracht van agro-ecosystemen gegaan. Dat elke landbouw nagenoeg overal kan, is een reden waarom landbouw tot nu toe geen gebiedsgerichte visie ontwikkeld heeft. De laatste jaren krijgt duurzaam bodembeheer meer aandacht.

In het hedendaagse landbouwmodel primeert de **return op korte termijn** voor de landbouwer/investeerder en het voedingsbedrijf en niet het behoud en/of de opbouw van het natuurlijk kapitaal. Zo worden aardappelen soms in te natte omstandigheden geroid omdat de fabriek ze op dat moment nodig heeft, en worden erosiegevoelige gewassen (bv. aardappelen) wel op erosiegevoelige gronden geteeld omdat de vruchtbare laag toch voldoende dik is... Deze benadering bemoeilijkt de ontwikkeling van een gezamenlijk verhaal voor landbouw en natuur.

Het huidige landbouwmodel is volgens verschillende geïnterviewden niet alleen nadelig voor de biodiversiteit, maar ook voor de landbouwers zelf. Het biodiversiteitsprobleem kan maar opgelost worden als ook de **penibele economische situatie** van de landbouwer opgelost wordt. Een geïnterviewde verwoordt dit als volgt: *“Een boer die in het rood staat, kan niet groen doen.”* Het gaat niet alleen om het ontbreken van de financiële middelen maar ook om de ruimte om te kunnen nadenken over nieuwe verdienmodellen. De beschikbare tijd wordt dan volledig opgeslorpt door nadenken en piekeren over hoe het hoofd boven water te houden.

Het helpt evenmin dat de **grondprijs losgekoppeld is van de landbouwkundige waarde**, en dus in belangrijke mate van de bodemkwaliteit (Vandermaelen & Dhoore, 2021). Dertig jaar geleden was een perceel met potentie voor een goede akker, twee tot drie keer zoveel waard als een perceel vochtig grasland. Nu wordt de prijs aangedreven volgens een vastgoedlogica





(Vandermaelen & Dhoore, 2021). De waarde van de grond wordt bepaald door de mogelijkheid om het als paardenweide te gebruiken of er een andere zonevreemde functie op uit te oefenen. Het loskoppelen van bodemkwaliteit en prijs betekent ook dat investeren in bodemkwaliteit de landbouwer geen meerwinst oplevert als die zijn grond verkoopt.

Meerdere geïnterviewden wijzen op het **ontbreken** van een **positief ontwikkelingsperspectief** binnen de landbouw. In discussies reageren landbouwactoren doorgaans defensief: elk m<sup>2</sup> die verloren gaat, is er eentje te veel. Afwegingen van beleidsopties gebeuren dikwijls op bedrijfsniveau (leefbare oppervlakte, opvolger) en minder op niveau van alle landbouwbedrijven binnen een bepaald gebied. Voor heel Vlaanderen bekijken welke zones prioritair zijn voor tuinbouw, akkerbouw, veeteelt... gebeurt nauwelijks. Het ontwikkelen van een visie is bij landbouw wel iets moeilijker dan bij natuur en bos. Bij beide zijn de mogelijkheden van het fysische systeem belangrijk, maar bij landbouw zijn de afstand tot een verwerkend bedrijf, de visie op wat voor landbouw wenselijk is (bv. exportgericht of lokaal ingebed) en het gekozen economisch model ook belangrijk. Die economische factor is moeilijk planmatig te vatten en stuit ook op veel weerstand bij de bevolking. Maar om tot een gebiedsgerichte toekomstvisie te komen, dient het beleid ook te kiezen bij de economische factoren.

## 2.4 HOE GROOT IS DE OPDRACHT VOOR VLAANDEREN?

Wereldwijd streefden de landen die het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro van 1992 ondertekenden sinds de 10<sup>de</sup> conferentie van de partijen in Nagoya (18 – 29 oktober 2010) naar een bescherming van 17 procent van de landoppervlakte en 10 procent van de kust- en mariene gebieden tegen 2020 (Aichi-doel 11). De beschermde gebieden moeten doeltreffend en billijk beheerd worden, representatief zijn voor de natuur die er voorkomt en goed verbonden zijn. In 2020 was 16,64% van de landoppervlakte beschermd gebied of een gebied met andere effectieve gebiedsgebonden instandhoudingsmaatregelen (OECM) (UNEP-WCMC and IUCN, 2021). Voor 44,5% van de 821 terrestrische ecoregio's werd de beschermingsdoelstelling van 17% bereikt. Maar voor 5,1% van de ecoregio's ontbreekt elke vorm van bescherming. De doelstellingen die in het kader van het Verdrag inzake biologische diversiteit zijn vastgesteld, zijn (deels) bereikt, maar blijken ook ontoereikend om de biodiversiteit voldoende te beschermen en herstellen (Maxwell *et al.*, 2020). Er zijn extra inspanningen nodig. Wereldwijd wil men de inspanningen opvoeren naar 30 procent (CBD/WG2020/3/3)<sup>3</sup>, zowel op het land als in de zee. Dit doel staat vermeld in het draft document van de biodiversiteitstop in Montreal (CBD/WG2020/5/L.2)<sup>4</sup> en werd op 19 december 2022 ook aangenomen toen het akkoord van Kunming-Montréal werd goedgekeurd.

Ook Europa wil de lat hoger leggen. Om binnen Europa tegen 2030 een echt samenhangend trans-Europees natuurnetwerk tot stand te brengen, werden volgende verbintenissen afgeklopt (COM(2020) 380 final)<sup>5</sup>:

1. Minimaal 30 % van het landoppervlak van de EU en 30 % van het zeegebied van de EU wettelijk beschermen en ecologische corridors integreren als onderdeel van een echt trans-Europees natuurnetwerk;
2. Ten minste een derde van de beschermde gebieden in de EU strikt beschermen, met inbegrip van alle resterende oerbossen in de EU;

<sup>3</sup> <https://www.cbd.int/doc/c/abb5/591f/2e46096d3f0330b08ce87a45/wg2020-03-03-en.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.cbd.int/doc/c/409e/19ae/369752b245f05e88f760aeb3/wg2020-05-l-02-en.pdf>

<sup>5</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0008.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF)

3. Alle beschermde gebieden doeltreffend beheren door duidelijke instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen op te stellen en alle gebieden in het netwerk op gepaste wijze te monitoren.

Zowel de Europese Raad<sup>6</sup> als het Europees Parlement<sup>7</sup> benadrukken in hun bespreking van de strategie, dat de inspanning per lidstaat en per regio kan verschillen. Het Europees Parlement benadrukt hierbij dat de verschillen samenhangen met de huidige omvang van de natuurgebieden en de bijhorende behoeften op het gebied van biodiversiteit. De lidstaten of hun regio's doen per biogeografische regio een voorstel, de zogenaamde "pledge". De meeste van deze *pledges* haalden de uitgestelde deadline niet<sup>8</sup>, waaronder ook deze van Vlaanderen.

Als we rekening houden met alle gebieden waarbinnen natuur op een of andere manier juridisch beschermd<sup>9</sup> is, dan is 26,4% van Vlaanderen beschermd. Binnen deze beschermde gebieden zijn er wegen, bebouwing, productiegraslanden en akkers en er is bij de bevroegde discussie of dit mag meetellen. Strikt beschermde gebieden<sup>10</sup> beslaan 2,8% van Vlaanderen. De beschermde en strikt beschermde gebieden vormen geen aaneengesloten netwerk en de natuurdoelen worden niet bereikt. Het netwerk moet uitbreiden en meer samenhangen.

Het Vlaamse beleid stelt voor om zich bij de uitbreiding van beschermde gebieden te richten op openstaande doelen van het Vlaams beleid met betrekking tot het realiseren van een ecologisch netwerk (Vlaams Ecologisch Netwerk, Integraal Verwevend en Ondersteunend Netwerk, Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en bosuitbreiding) om op die manier zo dicht mogelijk bij het 30%-doel te komen. Om dit te realiseren dient de snelheid waarmee gebieden een groen beschermstatuut krijgen meer dan verdubbelen Het oppervlakte-aandeel aan strikt beschermde gebieden groeit jaarlijks met 0,1%. Als deze trend zich doorzet, is tegen 2030 ongeveer 3,5% strikt beschermd.

De EU vraagt ook dat alle beschermde gebieden doeltreffend worden beheerd. In Vlaanderen werd in 2022 100.509 ha natuur beheerd<sup>11</sup>, dat is 7,4% van Vlaanderen en maximaal 28% van de beschermde oppervlakte<sup>12</sup>. De beheerde oppervlakte neemt wel gestaag toe (toename met 3.772 ha ten opzichte van 2021), maar onvoldoende snel om alle beschermde gebieden tegen 2030 doeltreffend te beheren.

Alle geïnterviewden bevestigen dat het om ambitieuze doelen gaat, maar vinden dit geen probleem. De geïnterviewden vinden afcheckbare kwantitatieve doelen **belangrijk**, maar **verschillen van mening** of het doel als **bindend** beschouwd moet worden of enkel dient om de **richting** aan te geven. Bij bindende doelen wordt het niet behalen van de doelen als een falen van het beleid gezien, zelfs als het de juiste richting uitgaat en het niet bereiken een gevolg

---

<sup>6</sup> Conclusies van de Raad van de Europese Unie over de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 ([11829/20](#)).

<sup>7</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 9 juni 2021 over de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030: de natuur terug in ons leven brengen ([2020/2273\(INI\)](#)).

<sup>8</sup> Op 28 februari, de uitgestelde indiendatum van de pledges voor beschermde gebieden en het verbeteren van de staat van instandhouding van beschermde gebieden, hadden de meeste Europese landen, waaronder België, nog geen voorstel ingediend. Enkel Luxemburg (beide) en Spanje (beschermde gebieden) haalden deze deadline.

<sup>9</sup> Speciale beschermingszones, Vlaams Ecologisch Netwerk, verboden te wijziging vegetaties, vegetaties waarvan de wijziging vergunningsplichtig is (alle polygonen waarvoor dit geldt) en alle bossen

<sup>10</sup> Bos- en natuureservaten, terreinen met een natuurbeheerplan Type 4 en gebieden binnen SIGMA met onbeheerde climax als streefbeeld nog zonder statuut reseruaat/type 4

<sup>11</sup> <https://www.vlaanderen.be/inbo/indicatoren/oppervlakte-met-effectief-natuurbeheer>

<sup>12</sup> Een deel van de natuur beheerde gebieden is niet beschermd.



is van het tijdsintensieve karakter van transformatieve veranderingen. Daarnaast mag een beleidsstrategie niet verengd worden tot doelen die eenvoudig kwantitatief berekend kunnen worden. Een samenhangend natuurnetwerk creëren, houdt **meer in dan het louter afbakenen van gebieden waarbinnen natuur op papier beschermd** is. Het netwerk moet effectief in oppervlakte toenemen, de versnippering moet verminderen, de kwaliteit moet erop vooruitgaan en het (lokaal) draagvlak voor deze veranderingen moet ook toegenomen zijn.

Het realiseren van een natuurnetwerk vraagt, zeker in Vlaanderen, om samenwerking met verschillende partners. Samen met hen wordt bekeken wat de doelen zijn en hoe deze doelen gerealiseerd kunnen worden. Er wordt naar elkaars verzuchtingen geluisterd en samen bekeken wat aan deze verzuchtingen gedaan kan worden, zonder dat je als overheid of partner automatisch volledig in deze verzuchtingen meegaat.

Naast de opdracht voor beschermde gebieden is er in de Biodiversiteitsstrategie 2030 ook vraag naar fijnmazige natuur in overige gebieden. Deze zijn:

- minstens 10% van het landbouwareaal bestaat uit landschapselementen met grote diversiteit, en
- steden met ten minste 20.000 inwoners hebben een ambitieus plan voor stedelijke vergroening.

Door het (deels) ontbreken van data kan de omvang van deze verbintenissen niet (volledig) worden nagaan voor Vlaanderen. Opgaande landschapselementen<sup>13</sup> op of aangrenzend aan landbouwgebruikspcelen hebben een gezamenlijke oppervlakte van iets meer dan 54.000 ha of circa<sup>14</sup> 7,7% van het landbouwareaal. Data voor kruidachtige en grasstroken ontbreken alsook de inschatting van de biologische kwaliteit van deze opgaande elementen. Data voor de stedelijke vergroening ontbreken.

De Biodiversiteitsstrategie 2030 zet ook in op het herstel van ecosystemen. Om dit herstel te concretiseren doet de Europese Commissie een voorstel voor een Europese Natuurherstelwet<sup>15</sup>. Dit voorstel formuleert doelen op vlak van ecosysteemkwaliteit. Het voorstel legt meerdere op herstel gerichte bindende streefdoelen en verplichtingen vast voor een breed scala aan ecosystemen. Deze maatregelen zouden tegen 2030 op ten minste 20% van de land- en zeegebieden van de EU en tegen 2050 op alle ecosystemen die moeten worden hersteld, moeten toegepast worden. Het voorstel wordt verder ondersteund door een uitvoeringskader om de doelstellingen om te zetten in concrete actie, door nationale herstelplannen op te stellen en uit te voeren. De natuurherstelwet kon niet bevestigd worden tijdens de interviews omdat de inhoud van dit wetsvoorstel bij 17 van de 18 interviews nog niet bekend was.

---

<sup>13</sup> Opgaande landschapselementen omvatten bosranden, lanen, solitaire bomen, bomengroepen, bomenrijen, hagen, houtkanten, haagbomenrijen en struikbomen.

<sup>14</sup> geschat door de oppervlakte opgaande landschapselementen te delen door de oppervlakte landbouwgebruikspcelen in 2021, een groot deel van de oppervlakte van de landschapselementen liggen buiten de gebruikspcelen maar grenzen er wel aan

<sup>15</sup> [https://environment.ec.europa.eu/system/files/2022-](https://environment.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Proposal%20for%20a%20Regulation%20on%20nature%20restoration.pdf)

[06/Proposal%20for%20a%20Regulation%20on%20nature%20restoration.pdf](https://environment.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Proposal%20for%20a%20Regulation%20on%20nature%20restoration.pdf)

### 3 HEFBOMEN

Welke **hefbomen** heeft het Vlaams beleid in handen en op welke **interventiepunten** richt het zich om die uitdagingen aan te pakken? In §3.1 bespreken we het theoretisch kader dat we gebruikt hebben bij het structureren van de interviewdata m.b.t. hefbomen. In §3.2. geven we een kort overzicht van de geschiedenis van het natuurnetwerk en de resultaten die het opgeleverd heeft. Dit doen we op basis van beleidsdocumenten en natuurindicatoren. In de daarop volgende paragrafen (§3.3) is de kennis gebaseerd op de input van de interviews, beleidsdocumenten en wetenschappelijke literatuur.

#### 3.1 HOE KAN EEN OVERHEID EEN SAMENHANGEND NATUURNETWERK REALISEREN?

De Europese *Green Deal* pleit voor transformatieve veranderingen en een transformatief beleid in maatschappelijke sectoren en beleidsdomeinen als klimaat, energie, industrie, bouwnijverheid, landbouw, ecosystemen, verontreiniging, de financiële sector, marktwerking, onderzoek en ontwikkeling, en onderwijs (EC, 2019). Ook de Europese Biodiversiteitsstrategie 2030 pleit voor transformatieve veranderingen<sup>16</sup>. Die vergen een geïntegreerde aanpak waarbij de hele samenleving betrokken is (EC, 2020). Dit pleidooi wordt onderbouwd met recent onderzoek vanuit het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) en het *Intergovernmental Panel on Biodiversity and Ecosystem Services* (IPBES) (Chan *et al.*, 2020; Pörtner *et al.*, 2021; Visseren-Hamakers *et al.*, 2021). Hanteert het Vlaams natuur- en bos-, landbouw-, water-, bodem- en ruimtelijk beleid, de Vlaamse overheid *tout court* eigenlijk, de juiste hefbomen om dergelijke diepgaande systeemveranderingen richting te geven? De systeemtheorie beschrijft vier types van interventiepunten waarop het beleid zich kan richten om transformatieve veranderingen te helpen sturen (Abson *et al.*, 2017; Chan *et al.*, 2020; Meadows, 1999):

- stapsgewijs fysische parameters (oppervlakte, connectiviteit) aanpassen,
- de relatie tussen en informatie over onderdelen van het systeem aanpakken (o.a. motiveren van keuzes, monitoren en evalueren, overleg met actoren, gebruik maken van bestaande wetenschappelijke kennis en praktijkkennis),
- de regels van het systeem en de macht om die regels te veranderen, beïnvloeden
- de doelen van het systeem en de achterliggende maatschappelijke waarde- en gedragspatronen wijzigen (Abson *et al.*, 2017; Chan *et al.*, 2020; Meadows, 1999).

Deze ingrepen kunnen leiden tot meer beschermde, beheerde, herstelde of nieuw gecreëerde natuur en kunnen de kijk, het gebruik en de waardering van de natuur veranderen (zie de actiegradiënt van Pörtner *et al.*, 2021). Een transformatief beleid zet hefbomen in bij de vier interventiepunten. Wanneer de hefbomen hoofdzakelijk beperkt blijven tot de twee eerste interventiepunten wordt het bestaande systeem niet in vraag gesteld en is er geen transformatieve verandering.

---

<sup>16</sup> In de Nederlandstalige versie van de strategie werd ‘enabling transformative change’ (p. 15) vertaald als ‘wezenlijke veranderingen mogelijk maken’.



In de volgende paragrafen bespreken we eerst de beleidsvisie van de Vlaamse overheid en daarna hoe de overheid ingrijpt op de vier interventiepunten. We hebben daarbij aandacht voor diverse hefboomen die de overheid daarbij gebruikt. Dat kan gaan van:

- het ontwikkelen en concretiseren van een visie (bv. het Vlaams Ecologisch Netwerk, natuurrichtplannen, intentieverklaringen, natuurbeheerplannen),
- zelfrealisatie door de overheid,
- regelgeven en handhaven,
- financieel stimuleren (subsidies, fiscale voordelen, vergoeden van beperkingen),
- creëren van nieuwe markten (bv. koolstofmarkt) en verbeteren van de werking van bestaande markten (bv. grondenmarkt),
- ontwikkelen en verspreiden van kennis (bv. waarde natuur zichtbaar maken),
- inclusief werken (bv. participatie en brugorganisaties),
- adaptief werken (belang van leren), tot
- het versterken van de bij het netwerk betrokken organisaties (samenwerking tussen entiteiten, uitbreiden van personeel, bijkomende expertise binnenhalen).

### 3.2 BELEIDSVISIE EN RESULTAAT

In Vlaanderen staat de realisatie van een natuurnetwerk al meer dan 30 jaar op de beleidsagenda. In 1991 lanceerden beleidsmakers, naar analogie met de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur, de Groene Hoofdstructuur (GHS): een toekomstvisie op het natuurnetwerk in Vlaanderen met de aanduiding van potentiële natuurkern-, natuurontwikkelings-, natuurverbindings- en natuurbuffergebieden. Deze visie heeft geen politiek draagvlak gevonden.

Er werd wel een politiek compromis gevonden in 1997 met het Natuurdecreet door een kader te beelden voor de uitbouw van een natuurlijke structuur waar het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN), natuurverwevingsgebieden en natuurverbindingsgebieden (samen IVON) deel zouden van uitmaken. Daarin werd de ambitie van de natuurkernen (inclusief natuurontwikkelingsgebied)<sup>17</sup> teruggedroefd van een oppervlakte van 25% van Vlaanderen naar 9% (Schauvliege, 2020) en, ter ondersteuning daarvan, het Integraal Verwevings- en Ondersteunend netwerk (IVON, 11%). De doelen werden ook opgenomen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), zij het onder de term 'natuurlijke structuur' en pas tegen 2007 i.p.v. 2003.

Bij de herziening van het RSV in 2011 viel de termijnstelling volledig weg. De omvang van het IVON daalde van 11% naar 6%<sup>18</sup>, onder andere door het schrappen van de IVON-overdruk voor bos- en groengebied in het gewestplan. De IVON-overdruk werd daardoor beperkt tot agrarisch en recreatiegebied. Voor de realisatie van het VEN voorzag het RSV dat een bijkomende oppervlakte van 38.000 ha een natuurbestemming moest krijgen via RUP's. Het RSV voorzag ook een toename van 10.000 ha planologisch bosgebied, en nog eens 10.000 ha effectieve ecologisch verantwoorde bosuitbreiding.

Om het concrete afbakeningsproces van het VEN te ondersteunen, was er behoefte aan een nieuwe ruimtelijke visie op natuur. Tussen 2001 en 2005 werd de zogenaamde Gewenste

<sup>17</sup> De oppervlakte van natuurkerngebied en natuurontwikkelingsgebied bedraagt 335.000 ha (of 25% van Vlaanderen) en de oppervlakte van het VEN bedraagt 125.000 (of 9% van Vlaanderen).

<sup>18</sup> Deze daling staat enkel in het RSV. In het Natuurdecreet is het doel van 11% behouden.

Natuur- en Bosstructuur (GNBS) uitgetekend. De GNBS werd samen met de Gewenste Agrarische Structuur gebruikt om de consensusgebieden van de eerste fase van het VEN af te bakenen. De concepten achter de GHS en het VEN verschilden fundamenteel niet veel van elkaar. De discussie gaat vooral over hoe ze via beleidsinstrumenten gerealiseerd kunnen worden en wat de consequenties ervan zijn voor de betrokken eigenaars en gebruikers.

Vandaag is het 25 jaar geleden dat de VEN-ambitie voor het eerst werd geformuleerd. In die tijd hebben we 75% van het VEN en 5% (of 9% volgens het herziene RSV) van het natuurverweingsgebied kunnen afbakenen (Vriens *et al.*, 2021). Bijkomende delen van het netwerk worden slechts mondjesmaat en erg langzaam gerealiseerd via de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur. Ook van de vooropgestelde extra oppervlakte aan planologisch natuur- en reservaatgebied is in 2020 slechts 47% gerealiseerd, van de extra oppervlakte planologisch bosgebied slechts 23% (Vriens *et al.*, 2021). Aan dit tempo zullen de uitgestelde Vlaamse doelstellingen respectievelijk tegen 2076 en 2075 gehaald worden in plaats van tegen 2012 (Vriens *et al.*, 2021).

Het is nog afwachten welke impact de goedkeuring van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen – de opvolger van het RSV – zal hebben op de realisatie van het natuurnetwerk. Beide verschillen sterk in hun opzet. In tegenstelling tot het RSV zet het BRV sterker in op subsidiariteit: de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk beleid is in belangrijke mate verschoven naar het lokale niveau. De Vlaamse overheid neemt nog wel beslissingen over de hoofdlijnen, zoals de basisregels van de bouwshift in de strategische visie, die doorwerken in de planningspraktijk van de lagere bestuursniveaus.

Volgens een geïnterviewde ligt de focus van het beleid sterk op het in consensus realiseren van het kwantitatief doel en veel minder op het oorspronkelijk doel, namelijk het creëren van een ‘samenhangend’ natuurnetwerk. De ruimteboekhouding, de natuurindicatoren die vooral focussen op oppervlakten en het ontbreken van indicatoren die de mate van ‘samenhang’ van het netwerk frequent in de tijd opvolgen, ondersteunen deze stelling.

### 3.3 WAT HEEFT DE OVERHEID PER INTERVENTIEPUNT REEDS GEDAAN?

#### 3.3.1 **Stapsgewijs fysische parameters aanpassen**

Het behouden, beheren, uitbreiden en verbinden van natuurgebieden en fijnmazig groen kan **door diverse actoren en via gebiedsgerichte, programmagerichte of generieke maatregelen** gebeuren. Dit is conform de zienswijze van meerdere geïnterviewden: **natuur is een gedeelde taak**. In Vlaanderen kan een netwerk enkel samenhangend gemaakt worden in samenwerking met andere sectoren. Biodiversiteit en ecosystemen moeten meer zijn dan alleen een verplicht nummer op het einde van het project.

Voor een aantal geïnterviewden mag het ‘doen’, dus het uitvoeren op terrein, meer centraal staan. Er gaat (te) veel tijd naar het uitwerken van concepten en naar het plannen en bestemmen. Volgens een geïnterviewde ambtenaar krijgen *stakeholders* door al die (ingewikkelde) processen en concepten bovendien de mogelijkheid om vooral op dat niveau te blijven babbelen en niet tot de uitvoering van projecten te komen die we net nodig hebben om te doen wat we moeten doen, namelijk meer en betere natuur maken.



De Vlaamse overheid werkt zeer sterk in op dit interventiepunt. Om de diversiteit aan hefbomen overzichtelijk weer te geven, bespreken we ze per type actor en per uitvoeringstype. Het werd op deze manier ook tijdens de interviews besproken. De bespreking heeft niet tot doel om volledig te zijn. De focus ligt op de factoren die de werking van de hefboom bemoeilijken en/of versterken. En op aangereikte ideeën om de hefboom meer te benutten.

### 3.3.1.1 Type actoren

#### 3.3.1.1.1 Agentschap Natuur en Bos en de erkende terreinbeherende verenigingen

Het **Agentschap Natuur en Bos** (ANB) beheert natuurdomeinen, waarvan een deel reservaten zijn. Het koopt gronden aan voor natuur- en bosuitbreiding en coördineert het beleidsvoorbereidend werk. Het ANB stelt soortbeschermingsplannen op, ontwikkelt soortbeschermingsprojecten en is verantwoordelijk voor de uitvoering ervan, en zet via projectoproepen in op natuur in de stedelijke omgeving. Het agentschap zet ook in op regelgeving en handhaving. Het agentschap adviseert bij vergunningsplichtige handelingen en de natuurinspectie controleert of geboden en verboden die samenhangen met beschermingsstatuten en ruimtelijke bestemmingen nageleefd worden.

De **erkende terreinbeherende organisaties** vzw. Natuurpunt, vzw. Limburgs Landschap en vzw. Durme hebben als statutaire taak het behoud, beheer en de uitbreiding van natuurgebieden. Ze krijgen financiële middelen om deze taak uit te voeren via subsidiëring van de aankoop en het beheer van natuurgebieden, legaten, sponsoring en lidgelden.

De oppervlakte<sup>19</sup> die het ANB, vzw. Natuurpunt, vzw. Limburgs Landschap en vzw. Durme beheren, steeg van 36.444 ha in 2011 tot 50.017 ha in 2021. Men verwacht dat de beheerde oppervlakte in de toekomst nog verder zal toenemen, wat ook nodig is om de oppervlakte strikte bescherming<sup>20</sup> uit te breiden. Die toename stelt de organisaties voor uitdagingen. Het ANB krijgt door de overheidsbesparingen minder middelen<sup>21</sup> en personeel, terwijl ze een steeds grotere oppervlakte moeten beheren. Vzw. Natuurpunt doet regelmatig, in het bijzonder voor graslanden, beroep op landbouwers via gebruiksovereenkomsten, maar dat wordt moeilijker door het dalend aantal landbouwers en/of door de dalende voederkwaliteit van het natuurgras.

De verwerving en creatie van bijkomende natuur gebeurt volgens meerdere geïnterviewden traag. Dat komt omdat de grondmobiliteit laag en de grondprijs hoog is, en omdat gedragen gebiedsgerichte processen veel tijd vragen. Bij complexe gebieden kan dat zelfs oplopen tot één of meerdere decennia. Heel wat geïnterviewden zien de lange termijnen niet als een probleem, zolang de garantie er maar is dat de natuur er na verloop van tijd komt. Zes geïnterviewden vinden dat de overheid moet durven **onteigenen** als zachtere instrumenten zoals **aankoop in der minne** falen. In het bijzonder om de laatste enclaves binnen natuurgebieden in bezit te krijgen. Deze bemoeilijken immers het beheer van de reeds verworven gebieden. Zo kunnen

---

<sup>19</sup> Natuurbeheerplan type 4, bosreservaat, erkend natuurreservaat, Vlaams natuurreservaat of natuurdomeinen met een goedgekeurd beheerplan, parken in eigendom van de Vlaamse overheid met een goedgekeurd beheerplan en domeinbossen met een uitgebreid beheerplan. Er werd bij de berekening geen rekening gehouden met natuurbeheerplannen type 2 en 3 omdat het beheer hier ook kan uitgevoerd worden door andere openbare besturen en privé-eigenaars.

<sup>20</sup> Strikte beschermde en beheerde gebieden zijn de natuurreservaten, bosreservaten en gebieden met natuurbeheerplan type 4, deze zijn beperkt tot het ANB en de erkende terreinbeherende organisaties.

<sup>21</sup> Het ANB heeft bijkomende middelen gekregen voor bosuitbreiding en via de Blue Deal. Deze bijkomende middelen focussen in hoofdzaak op inrichting en aankoop. De middelen om reeds aangekochte en ingerichte natuur te beheren, stijgen hierdoor dus niet.

ecologische processen (bv. hydrologie) niet hersteld worden omdat dit herstel niet mag leiden tot negatieve gevolgen voor het gekozen landgebruik van de nog niet verworven gebieden. De bereidheid om het instrument onteigening te gebruiken, kan er bovendien voor zorgen dat eigenaars vlugger in der minne verkopen omdat ze weten dat de kans bestaat dat ze onteigend worden.

Een aantal geïnterviewden vindt dat de overheid kansen onbenut laat door het instrument **grondenbank** alleen zeer lokaal en zeer specifiek te gebruiken. De grondenbank zou meer generiek ingezet kunnen worden als de overheid een grondenbeleid ontwikkelt. Zo zou de overheid gronden die vrijkomen, kunnen opkopen en terug verkopen of verpachten aan de bieder die de grootste meerwaarde creëert voor biodiversiteit. Openbare besturen (bv. OCMW's) die gronden wensen te verkopen om andere maatschappelijke doelen (bv. de bouw van sociale woningen) te realiseren, zouden deze gronden dan eerst moeten aanbieden aan de grondenbank. Het actiever maken van de grondenbank is ook gebaat bij een snellere goedkeuring door de aankoopcommissarissen en bij het toelaten van -indien nodig- hogere aankoopbedragen dan de geplafonneerde maximale bedragen. De huidige bedragen liggen soms (veel) lager dan de actuele prijs.

#### 3.3.1.1.2 Departement Omgeving

Departement Omgeving is bevoegd voor het ruimtelijk beleid en planning. Het instrumentarium omvat o.a. de Vlaamse Codex ruimtelijke ordening, het Gewestplan, het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Gewestelijke Ruimtelijke Uitvoeringsplannen, het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, planbaten en -schaderegeling en de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur. De impact van deze instrumenten op het samenhangend natuurnetwerk is zeer groot.

Departement Omgeving is ook verantwoordelijk voor de transitieprioriteit 'Omgeving voor de toekomst'. Dit is één van de zeven transitieprioriteiten van de Vlaamse overheid binnen de vierde Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling. Deze prioriteit focust op de transformatie naar een kwaliteitsvolle omgeving. Dit wordt gedaan met een blik op de toekomst en door de krachten, instrumenten en middelen sterker te bundelen en de uitdagingen integraal aan te pakken. De concrete invulling van deze transitieprioriteit moet de fundamenten leggen die het leven in Vlaanderen voor de huidige en toekomstige generaties aangenamer kunnen maken. Het einddoel is een Vlaanderen met meer groen en blauw, met minder hinder, waar het gezond en goed leven is voor onze kinderen, dat bereikbaar en economisch sterk is, dat weerbaarder is voor het veranderende klimaat en met een kleinere voetafdruk.

#### 3.3.1.1.3 Vlaamse Landmaatschappij

De Vlaamse Landmaatschappij (VLM) is een uitvoerend agentschap van de Vlaamse overheid. Ze staat in of draagt bij aan:

- het aankopen, verkopen en ruilen van gronden: grondenbank, kapitaal- en gebruikerscompensatie en recht van voorkeur,
- natuur- milieu- en landschapsbeheer: beheerovereenkomsten en Platform voor Oogstbare Landschappen,





- plattelandsontwikkeling: o.a. Leader, PDPO plattelandsbeleid, voedsellandschappen, landschapsparken, houtkantenactieplan en niet-productieve investeringen<sup>22</sup>,
- veerkrachtige open ruimte: o.a. landinrichting, ruilverkaveling, natuurinrichting, landcommissies, open ruimte platform en herstructureringsbeleid in kader van Programmatische Aanpak Stikstof,
- waterkwaliteit: hier is de bevoegdheid beperkt tot mest (mestbank, mestbeleid en begeleidingsdienst voor een betere bodem- en waterkwaliteit),
- uitvoeren van acties voor klimaatadaptatie en -mitigatie: o.a. blue deal (via Water.Land.Schap 2.0) en het realiseren van een deel van de bosuitbreiding

Door deze bevoegdheden en de diverse beschikbare instrumenten is de VLM een belangrijke actor voor het realiseren van een samenhangend natuurnetwerk.

#### 3.3.1.1.4 Agentschap Onroerend Erfgoed

Het Agentschap Onroerend Erfgoed is bevoegd voor bouwkundig, archeologisch, landschappelijk en varend erfgoed. Dit erfgoed is als deel van onze leefomgeving een factor in een integrale en duurzame gebiedsontwikkeling. Veel van onze natuur is ook onroerend erfgoed. In het buitenland spreekt men van *heritage*, de combinatie van natuur en erfgoed. Het agentschap beschikt over diverse instrumenten (o.a. beschermde landschappen, erfgoedrichtplan, beheersubsidies) die kunnen bijdragen aan het samenhangend natuurnetwerk.

Het huidig regeerakkoord zet in op een transversaal landschapsbeleid. De nood aan die transversale benadering staat centraal in de Europese Landschapsconventie uit 2000. Die conventie ziet landschappen als het levend erfgoed waarin onze identiteit en diversiteit tot uiting komt. In de conventie is ‘landschap’ een koepelbegrip voor alle vormen van erfgoed die ruimte innemen, dus even goed natuurlijk erfgoed als gebouwd erfgoed, open ruimte en stad. Landschapsbeheer is zo een zeer transversale materie: het gaat dan namelijk niet enkel over erfgoedbeleid, maar ook over ruimtelijke ordening, stadsplanning, plattelandsontwikkeling, klimaat, energie, landbouw, economie, natuurbeheer en cultuur.

#### 3.3.1.1.5 ‘Infrastructuur’ overheidsentiteiten

Twee overheidsgeïnterviewden vinden het een gemiste kans dat ‘harde’ overheidsentiteiten (bv. Departement Mobiliteit & Openbare Werken, Agentschap Wegen & Verkeer) bij infrastructuurwerken de realisatie van omgevingsdoelstellingen, zoals bv. natuur, niet als bijkomende opdracht krijgen. **Biodiversiteit** is in principe een **transversale doelstelling** van de Vlaamse overheid en de bijkomende kost om natuur te realiseren is slechts klein in verhouding tot de ‘grote’ kost van de infrastructuurwerken zelf. De **milieueffectenrapportage (MER)** zou volgens een geïnterviewde niet alleen moeten kijken naar wat de impact van een ingreep is op de omgeving en hoe die te milderen, maar ook naar welke andere Vlaamse natuur- en milieudoelen eraan gekoppeld kunnen worden. Dit is juridisch niet voorzien in de MER en vraagt deels ook om een andere aanpak van de rapportage. Een dergelijke aanpassing zal zeer moeilijk zijn. Zelfs een minder ingrijpende aanpassing, zoals het verschuiven van het (sector) luik flora & fauna naar het (transversale) luik biodiversiteit in de MER ligt volgens een geïnterviewde in de

---

<sup>22</sup> Niet-productieve investeringen zijn investeringen in natuur- en landschapsbeheer en bodem- of waterbeheer die van de landbouwer wel inspanningen vragen, maar geen of slechts beperkt inkomsten opleveren. Ook investeringen rond erosiebestrijding, bodem- en waterbeheer komen in aanmerking, omdat niet zozeer de individuele landbouwers, maar eerder de buurtbewoners, de maatschappij of het ecosysteem er de vruchten van plukken.



praktijk al moeilijk. Desondanks zijn er voorbeelden van projecten die dit wel doen, zoals het **Sigma**plan. Het doel van het Sigma plan is om Vlaanderen beter te beschermen tegen overstromingen vanuit de Schelde en haar zijrivieren. Het plan investeert niet alleen in stevigere en hogere dijken (technische oplossing), maar ook in een ketting van natuurlijke overstromingsgebieden die overtollig rivierwater op een gecontroleerde manier kunnen opvangen (natuurgebaseerde oplossingen). Door ook te kiezen voor natuurgebaseerde oplossingen investeert het plan in natuuruitbreiding.

### 3.3.1.1.6 Lokale besturen

**Provincies** hebben de **decretale taak om natuurverbindingen** te realiseren. De procedure die de codex voorschrijft, via een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan en natuurrichtplannen, is volgens een aantal geïnterviewden veel te zwaar. Er zijn ook geen verbindingen op deze manier afgebakend. Juridisch kunnen deze verbindingen pas afgebakend worden wanneer Vlaanderen het Vlaams Ecologisch Netwerk en de natuurverwevingsgebieden volledig afgebakend heeft, wat nog niet het geval is.

De provincies zetten daarom eerder in op effectieve realisatie van kleinschalig groen en natuurverbindingen. Ze doen dit elk op hun eigen manier. Provincie West-Vlaanderen werkt met **consulenten** die eigenaars informeren over mogelijke natuurmaatregelen waarvoor men een vrijwillige tienjarige natuurprojectovereenkomst kan afsluiten. Provincie Antwerpen heeft **inspirerende landschapsbeelden** ontwikkeld die via diverse kanalen verspreid worden naar verschillende actoren. De verschillende aanpak zorgt er wel voor dat er minder afstemming is tussen de provincies. Nochtans vertonen de aanpakken ook veel gelijkenissen. Alle provincies werken samen met **regionale landschappen** (inclusief stadslandschappen), **bosgroepen** en/of gemeenten.

De provincies staan in voor het **beheer van onbevaarbare waterlopen van tweede categorie** en hebben in belangrijke mate het beheer van waterlopen van derde categorie overgenomen van gemeenten. Ze geloven in een synergie tussen het waterlopenbeheer en het realiseren van natuurverbindingen. Door waterlopen en oevers goed te beheren en vismigratieknelpunten op te lossen, kunnen dieren en planten weer in en langs de waterlopen migreren. Om sneller tot verbindingen langs waterlopen te komen, zijn beide geïnterviewden van de provincie vragende partij voor het gebruik van hardere instrumenten zoals **aankopen, grondenuitruil, onteigening** en/of voor het meer generiek inzetten van het instrument **oeverzones**, waarbij de beheerder en een andere partij de oeverzone gezamenlijk beheren volgens de voorschriften van de waterbeheerder.

Daarnaast **ondersteunen** de provincies **gemeenten en particulieren** bij de realisatie van de **kleinschalige groenblauwe dooradering**. Ook hier spelen regionale landschappen, stadslandschappen (Roeselare-Tielt en Kortrijk) en bosgroepen een belangrijke rol. De provincie West-Vlaanderen zet via **regionale en stadslandschappen** in op **kleinschalige en vrijwillige natuurprojecten** bij landbouwers en particulieren. Ook het Departement Landbouw & Visserij kijkt naar de regionale landschappen voor de promotie van de **ecoregelingen** uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

**Gemeenten** hebben de potentie om heel wat te doen voor natuur. Ze kunnen bijvoorbeeld **grond aankopen** en er bijvoorbeeld een geboorte-, sterfte-, of speelbos aanleggen. De kans dat men zo'n bos later kapt, is eerder beperkt, zelfs al ligt het in woongebied of agrarisch gebied. De **Vlaamse overheid subsidieert** gemeenten om gronden aan te kopen voor bebossing. Het bedrag is wel geplafonneerd op 5 euro/m<sup>2</sup>.





- besturen krijgen de kans om intergemeentelijk samen te werken (bijvoorbeeld op het vlak van aanbestedingen).

Een geïnterviewde van de provincie ziet de organisatie van de kostenefficiënte langdurige beheerfase van natuur en landschap(selementen) als belangrijke succesfactor om tot een kwalitatief, samenhangend natuurnetwerk te komen. Daarom investeerde de provincie in het **Loket Onderhoud Buitengebied (LOB)** zodat de gedane inspanningen niet verloren gaan door gebrek aan beheer.

#### 3.3.1.1.8 Bosgroepen

**Bosgroepen** zijn een duurzaam samenwerkingsverband tussen terreinbeheerders. Ze responsabiliseren en stimuleren in hoofdzaak de beheerders van terreinen met het oog op het duurzaam invullen van de ecologische, de economische en/of de sociale functie via het geïntegreerd beheer. Bosgroepen beogen het coördineren van beheeractiviteiten, een basisdienstverlening ten aanzien van het beheer en de opmaak van gezamenlijke beheerplannen. Op dit moment beheren ze samen met hun 15.000 leden 57.000 ha bos in Vlaanderen.

#### 3.3.1.1.9 Landbouwers

Landbouwers die middelen verkrijgen vanuit het GLB dienen aan heel wat **randvoorwaarden** te voldoen. Deze randvoorwaarden houden rekening met verstrengingen vanuit andere beleidsdomeinen (bv. mestwetgeving of erosiebeleid).

**Ecoregelingen, agromilieumaatregelen, beheerovereenkomsten en niet-productieve investeringen** stimuleren de landbouwers om in te zetten op meer natuurvriendelijke teeltwijzen en perceelsranden. De maatregelen zijn doorgaans effectief voor het verbeteren van de perceelsgebonden biodiversiteit<sup>24</sup> omdat ze negatieve effecten lokaal milderden, en de milieucondities en/of het leefgebied plaatselijk verbeteren. Voor niet perceelsgebonden soorten zoals landbouwvogels is de effectiviteit afhankelijk van het aantal en de diversiteit van de maatregelen die de verschillende landbouwers in een gebied nemen (zie Staggenborg & Anthes, 2022).

**Veilingen** zullen met het nieuwe GLB verplicht worden om hun leden, landbouwers, te sensibiliseren rond biodiversiteit. Belorta doet dit reeds. De veilig zet in op het behoud van een hoge diversiteit aan groenten en fruit op de Belgische markt. De producenten van de veiling maken gebruik van hommels, houtkanten en bloemenstroken voor bestuiving en geïntegreerde plaagbestrijding.

Om de effectiviteit van beheerovereenkomsten te verbeteren, heeft de VLM ervoor gekozen om zich te concentreren op minder gebieden, waardoor er meer tijd is om landbouwers te overtuigen. Ze bieden ook geen beheerovereenkomsten rond erosie meer aan, en focussen enkel op biodiversiteit (inclusief op de kwaliteit van het natuurlijk milieu voor soorten en habitats).

Nieuwe contracttypes, zoals resultaatgebaseerde contracten, collectieve contracten en actiegebaseerde contracten met een resultaatsbonus, hebben de potentie om de effectiviteit nog verder te verbeteren (Bredemeier *et al.*, 2022; Olivieri *et al.*, 2021). Het strikte Europese

---

<sup>24</sup> Bijvoorbeeld het verhogen van het organisch stofgehalte door stalmest of compost, wat kan leiden tot het verhogen van de bodembiodiversiteit.



kader bemoeilijkt echter het toepassen van deze contracttypes. Toch experimenteren verschillende Europese landen, waaronder Ierland<sup>25</sup>, succesvol met nieuwe contracttypes.

Het toekomstige GLB-instrumentarium is enorm divers. Het zal dan ook nodig zijn om landbouwers via **bedrijfsplanners, voorlichters en eventueel de regionale landschappen**, maar ook via een **online subsidiewijzer**, te gidsen doorheen de maatregelen waarop ze beroep kunnen doen.

Een mogelijk veelbelovend instrument in wording is **carbon farming** of 'koolstofboeren': landbouwers worden vergoed voor de regulerende ecosysteemdienst koolstofopslag. De vergoeding is afhankelijk van de ter plaatse gemeten koolstoftoename. De koolstofvergoeding kan een effect hebben op de teeltkeuzes van landbouwers (bv. gewas met een hoog effectief koolstofgehalte) en op de landbouwkundige bewerkingen die zij uitvoeren (bv. het toedienen van meer stalmest aan de bodem). Er dienen volgens een geïnterviewde expert dringend spelregels op Europees en Vlaams niveau afgesproken te worden om te vermijden dat bedrijven hun koolstofuitstoot afkopen bij landbouwers zonder de garantie dat de verandering in het bodemkoolstofgehalte de afgekochte uitstoot compenseert. Er lopen nu al privé-initiatieven en zonder duidelijke regels bestaat het risico dat het instrument al dood en begraven is voordat het breed ingezet wordt. Een bevroegd expert gelooft enkel in een marktinstrument wanneer een overheid randvoorwaarden creëert voor een goed functionerende markt en wanneer de overheid regulerend kan optreden als er imperfecties zijn bij de marktwerking. Het vergoeden van koolstof mag niet als oplossing gezien worden voor de structurele onderwaardering van producerende diensten zoals voedsel (Vandermaelen & Dhoore, 2021).

De overheid moet ervoor waken dat **landbouwers die zich inzetten voor natuur beloond en niet afgestraft** worden. Landbouwers die door hun type beheer waardevolle natuur of natuurelementen creëren, krijgen nu vaak beperkingen opgelegd waardoor ze in hun toekomstige opties beknot worden. Daardoor zijn landbouwers minder geneigd om nieuwe natuur te ontwikkelen en vernietigen ze waardevolle natuur(elementen) soms zelfs voordat de bescherming in voege treedt. Beleidsmakers staan voor de moeilijke keuze: ofwel leggen ze geen generieke wettelijke beperkingen op met het risico dat een deel van de ontstane natuur terug verloren gaat, ofwel leggen ze toch generieke wettelijke beperkingen op met het risico dat een groot deel van de aanwezige natuurlijke elementen, in het bijzonder graslanden, vernietigd wordt voordat de wettelijke bescherming ervan in voege kan treden.

#### 3.3.1.1.10 Andere economische actoren

Bedrijven, zoals bijvoorbeeld **ontginningsbedrijven**, willen graag zekerheid of ze hun economische activiteit in het gebied kunnen verderzetten. Ze zijn bereid om in ruil daarvoor **financieel bij te dragen** aan gebiedsgerichte processen. Een goed voorbeeld is het Nederlandse project 'Grensmaas'. Dit project heeft drie doelstellingen: bescherming tegen hoogwater, natuurontwikkeling en ontgrinding. De winning van 53 miljoen ton grind financiert zowel de natuurontwikkeling als de hoogwaterbescherming. Daardoor komt er ongeveer duizend hectare natuur bij in het Maasdal tussen Maastricht en Roosteren. Een ander voorbeeld is AB InBev dat 400.000 euro investeert in de Doode Bemde om er de hydrologie te herstellen en te verbeteren. Het bedrijf doet dat omdat water voor hen een essentiële grondstof is en als bijdrage aan de samenleving. Het capteren van financiële middelen van private actoren blijft evenwel moeilijk.

---

<sup>25</sup> In het Iers Strategisch GLB plan wordt bij agromilieuklimaatmaatregelen het volgende vermeld: Landbouwers kunnen meer verdienen als ze resultaatgerichte acties ondernemen en hiermee hogere resultaten bereiken dan afgesproken. Landbouwers in samenwerkingsgebieden komen ook in aanmerking voor aanvullende betalingen voor acties op landschapsniveau (<https://www.gov.ie/en/campaigns/42d53-new-cap/#>).

**Projectontwikkelaars** kunnen ook **bijdragen aan het behouden of ontwikkelen van natuur**. Een goed voorbeeld is een bouwproject in Bordeaux<sup>26</sup>. Daar werd eerst de groenontwikkeling gedaan, waarna de projectontwikkelaar gebouwen kon zetten mits respect voor het groen. De overheid kan via **stedenbouwkundige lasten** projectontwikkelaars verplichtingen opleggen bij verkavelingen. Kleinschalig groen is een mogelijke verplichting en wordt af en toe ook opgelegd. Het gaat om gemeenschappelijk groen dat meestal ook eigendom wordt van de gemeente.

#### 3.3.1.1.11 Particulieren

De overheid ziet ook een taak weggelegd voor particulieren om bij te dragen aan een samenhangend natuurnetwerk. Zij kiest voor een stimulerend beleid met financiële en fiscale voordelen. Particulieren kunnen beroep doen op **beheersubsidies** (natuurbeheerplan type 2, 3 en 4, bebossingsubsidies) en **subsidies voor de aankoop van grond** om te bebossen en voor het instellen van reservaten. De aankoopsubsidies zijn beperkt tot 60-80% van het aankoopbedrag en geplafonneerd op 3,5 euro/m<sup>2</sup>. Een geïnterviewd expert vraagt zich af of de overheid een particulier wel moet subsidiëren voor aankoop. Dit wordt per slot van rekening ook niet gedaan bij de aankoop van cultureel erfgoed zoals een geklasseerd herenhuis. Particulieren kunnen ook subsidies krijgen om hun grond te bebossen. De maximale subsidie hierbij is 2,5 euro/m<sup>2</sup>. Maar als ze een ontbossing door iemand anders compenseren, kunnen ze 5,6 euro/m<sup>2</sup> krijgen. Economisch georiënteerde eigenaars nemen bijgevolg een afwachtende houding aan en wachten op een boscompensatie. Particulieren waaronder paardenweide-eigenaars kunnen in kader van gebiedsgerichte projecten (Landinrichting spoor II) ook **beheerovereenkomsten** afsluiten. Dit instrument wordt op dit moment weinig benut.

Wanneer particulieren voor hun natuurgoederen een goedgekeurd natuurbeheerplan of een intentieverklaring tot het opstellen ervan hebben, krijgen ze ook **fiscale voordelen**. De grootte van de vrijstelling is afhankelijk van het type beheerplan. Een overheidsgeïnterviewde erkent dat dit een quick win is om natuur onder beheer te laten toenemen, maar vraagt zich af of dit wel een duurzame oplossing is en of het bijdraagt tot een heldere fiscaliteit.

Provincie West-Vlaanderen sluit via hun regionale landschappen en stadlandschappen **inrichtingsovereenkomsten** af met particulieren. Deze verbinden zich ertoe om de nieuw gecreëerde natuur minstens tien jaar in stand te houden. De provincie verwacht weinig uitval na tien jaar. Het enthousiasme lijkt immers groot, particulieren delen spontaan foto's en waarnemingen met hun landschapsconsulenten.

#### 3.3.1.2 Type uitvoering

De overheid kan op verschillende manieren met de diverse doelgroepen samenwerken. Grosso modo kunnen we gebiedsontwikkeling, programmawerking, milieubeleidsafspraken en generiek beleid onderscheiden. Meerdere geïnterviewden benadrukken de complementariteit van deze uitvoeringstypes. Hierna gaan we per uitvoeringstype in op de meerwaarde ervan, op de randvoorwaarden tot succes en een aantal bedenkingen over het type.

##### 3.3.1.2.1 Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling of integrale gebiedsgerichte werking is het ontwikkelen van een aangewezen gebied in al haar aspecten. Er wordt rekening gehouden met particuliere, private en publieke belangen. Overheden werken hiervoor samen met maatschappelijke partners.

---

<sup>26</sup> <https://www.secheries-begles.fr>



De geïnterviewden geloven allemaal sterk in gebiedsontwikkeling. De **meerwaarde** van deze werking is het **gedifferentieerd aanpakken van de open ruimte**. Er lopen allerlei gebiedsgerichte processen bij verschillende beleidsentiteiten en op verschillende beleidsniveaus: de VLM voert ruilverkavelings-, natuurinrichtings- en landinrichtingsprojecten uit, het Departement Omgeving strategische projecten, het ANB en nv De Vlaamse Waterweg allerlei Sigmaprojecten. Provincie Antwerpen werkt gebiedsgericht o.a. bij de Rupelstreek en de Kleine en Grote Nete. Het Landschapspark De Merode is een voorbeeld van een gebiedsgerichte samenwerking tussen drie provincies en een aantal gemeenten. Regionale landschappen zijn betrokken partij of zelfs initiator bij veel gebiedsgerichte projecten. Het Regionaal Landschap Kempen en Maasland heeft bijvoorbeeld een sleutelrol bij de oprichting en de verdere ontwikkeling van het Nationaal Park Hoge Kempen. Vzw. Natuurpunt werkt rond het natuurpark Grote Netewoud.

De geïnterviewden sommen, vanuit hun wetenschappelijke kennis en praktijkervaring, verschillende **randvoorwaarden op om tot een succesvolle gebiedsgerichte werking** te komen. We hebben de randvoorwaarden hierna gegroepeerd volgens de *governance* (manier van besturen die ruimer gaat dan de overheid alleen) of hoe het gebiedsproces gebeurt, de afbakening van de inhoud (inclusief werkingsgebied), de ‘gewenste’ attitude van de deelnemers aan het proces en volgens de middelen die nodig zijn.

*Governance:*

- *een neutrale procesbegeleider* (zie verder bij intendant in §3.3.2.1).
- *een gemeenschappelijke visie op de lange termijn*: Gebiedsgerichte processen vragen veel tijd, we spreken meestal over meerdere decennia. Een gemeenschappelijke visie zorgt ervoor dat de verschillende actoren tijdens deze lange periode bij de les blijven en de gezamenlijke doelen blijven nastreven. De veranderingen zijn immers alleen mogelijk als iedereen daartoe bijdraagt. Bij het veranderen kan er bruusk of meer geleidelijk gewerkt worden. Als er bijvoorbeeld natuur op landbouwgrond gecreëerd wordt, kan gekozen worden om de landbouwbedrijfsvoering onmiddellijk stop te zetten of te verplaatsen (grondruil) of om de landbouwactiviteiten geleidelijk te laten uitdoven totdat de landbouwer op pensioen gaat. Voor het lokaal draagvlak is het laatste te verkiezen, zeker als het pensioen binnen de vijf à tien jaar zal plaatsvinden. Het Parkbos in Gent is een voorbeeld waarbij landbouwactiviteiten geleidelijk uitgedoofd worden.
- *afbakenen, inrichten en beheren als geïntegreerd geheel*: Het heeft geen zin om een gebied af te bakenen en er planschade voor te betalen als het niet ingericht wordt en het beheer op lange termijn niet gegarandeerd is. Dit vraagt om afstemming tussen de verschillende betrokken beleidsentiteiten en -niveaus zodat deze over het personeel en de middelen beschikken om de taak uit te voeren.

Werkwijze om inhoud af te bakenen:

- *een herkenbare entiteit waarmee actoren zich kunnen associëren*. Actoren associëren zich gemakkelijker met een bekend natuurgebied zoals de Liereman dan met een gebiedsindeling op basis van het fysische systeem, zoals bijvoorbeeld De Kempen als belangrijke waterlens voor Vlaanderen.
- *geef als overheid een duidelijk kader waarbinnen de verandering moet gebeuren (randvoorwaarden), maar geef de actoren de vrijheid om te beslissen hoe ze het realiseren*: het kader is nodig om te definiëren hoe het systeem eruit moet zien (systeembevoegdheid) en om ervoor te zorgen dat de verschillende gebiedsgerichte processen samen een samenhangend natuurnetwerk vormen.



Attitude van deelnemers aan het gebiedsproces:

- *wederzijds begrip*: Het is belangrijk dat elke gebiedsactor zijn bezorgdheden kan uiten en zijn doelen kan aangeven en dat andere gebiedsactoren deze ook ernstig nemen. Er mogen geen verborgen agenda's zijn (zie verder bij intentieverklaring in §3.3.2.1).
- *bereidheid tot veranderen bij de gebiedsactoren*: Niet elk gebied is klaar om te veranderen. Als de weerstand te groot is of er teveel verborgen agenda's zijn, is het soms beter om het proces tijdelijk stil te leggen en later terug te keren. Een pauze van een paar jaar tijd kan een wereld van verschil maken. Dwangmatig optreden kan nodig zijn voor gebieden die de overheid als cruciaal voor het uitvoeren van haar beleid beschouwt en die zelfs na een pauze nog niet rijp zijn om te veranderen.
- *bereidheid bij de politiek om de laatste lastige knopen door te hakken*: De politiek is verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen.

Middelen:

- *voldoende personeelstijd en financiële middelen*: Veranderen, de uitvoering van het project en het beheer van de bestaande en nieuw gecreëerde natuur kosten heel wat geld. Er is dus een herverdeling of heroriëntering van middelen nodig en/of bundelen van de tegenwoordig sterk versnipperde budgetten.

De randvoorwaarden maken dat het **aantal gebiedsgerichte processen** waaraan **tegelijkertijd** gewerkt kan worden, eerder **beperkt** is. Eén geïnterviewde vindt dit eerder een voordeel. Falen is volgens hem/haar besmettelijk: wanneer een proces misloopt, kan dat andere gebiedsgerichte processen hinderen. Volgens een andere geïnterviewde is de mogelijkheid om te mogen falen daarentegen eerder een na te streven ambitie omdat faalangst verlamrend werkt. Nog een andere geïnterviewde merkt op dat succes ook besmettelijk is. Zo wil nagenoeg elke gemeente deel uit maken van de regionale landschappen (Van Den Bosch, 2022). Slechts zestien gemeenten maken nog geen deel uit van een regionaal landschap.

De meeste geïnterviewden zijn van mening dat de overheid over voldoende instrumenten beschikt om een gebiedsgericht proces uit te voeren. Het pakket **instrumenten van de VLM**, die mits financiering ook door andere overheden gebruikt mag worden, leent zich daar bijvoorbeeld uitstekend toe. Het bevat instrumenten om:

- gronden mobiel te maken (vrijwillige herverkaveling, grondenbank, gebruikruil, recht van voorkoop, herverkaveling uit kracht van wet, herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil)
- maatschappelijke diensten te realiseren op private gronden (beheerovereenkomsten, dienstenvergoedingen, erfgoedbaarheid tot openbaar nut, inrichtingswerken uit kracht van wet)
- projecten te faciliteren (vergoedingen bij lokale grondenbanken, vrijwillige bedrijfsstopzetting, -reconversie en/of -verplaatsing, koopplicht, uitvoeringsinitiatieven).

### 3.3.1.2.2 Programmawerking

Programmawerking zet in op **meerdere kleine projecten rond een bepaald thema**, bijvoorbeeld rond water gecombineerd met landbouw en landschap bij Water.Land.Schappen<sup>27</sup>. Omwille van de focus vinden meerdere geïnterviewden de programmawerking meer geschikt voor

---

<sup>27</sup> <https://www.vlm.be/nl/projecten/vlm-projecten/waterlandschap>





kleinschalige natuur dan voor natuurkerngebieden. Het verbeteren van de natuurkwaliteit in kerngebieden vraagt eerder een integrale gebiedsgerichte aanpak.

Een programmawerking probeert **coalities die lokaal ontstaan** tussen burgers en organisaties op de een of andere manier te **benutten**. Deze werkwijze geeft een groot gevoel van betrokkenheid. Het is complementair aan de integrale gebiedsgerichte projecten omdat het onmogelijk is om in elk gebied een integraal gebiedsgericht project op te starten. Dat deze aanpak door experts wordt gewaardeerd, blijkt uit het voorstel van het expertencomité Hoogwaterbeveiliging om een werking rond sponslandschappen op te starten. Programmawerking groepeerde projecten waardoor ze van elkaar kunnen **leren**. En leren is een van de essentiële kenmerken van *transformatieve governance*.

De overheid investeert veel in programmawerking. Zo heeft Water.Land.Schappen bijvoorbeeld veel bijkomende middelen vanuit de Blue Deal gekregen. De geïnterviewden **verschillen van mening over of de beschikbare middelen al dan niet onderbenut worden**. Geïnterviewden die vinden dat de middelen onderbenut worden, halen het teveel aan verschillende projectoproepen, de te krappe deadlines, en het personeelstekort aan als oorzaken daarvan. Zo hebben de regionale landschappen niet voldoende personeel om bijkomende projecten uit te schrijven, hebben studiebureaus geen tijd meer om de schetsen en tekeningen te maken voor de vergunningaanvraag, heeft het ANB onvoldoende mensen om de projecten te beoordelen... Te krappe deadlines en een focus op realisaties zorgen er daarenboven voor dat alleen gebieden waar de actorcoalities zich al in een 'matuur' stadium bevinden, projecten kunnen indienen. Het zijn dus niet altijd de meest prioritaire gebieden waar iets gebeurt. Sommige geïnterviewden stellen zich dan ook de vraag of de middelen, of toch een deel ervan, niet beter gebruikt kunnen worden voor de vorming van een actorcoalitie in cruciale gebieden of voor gebiedsgericht wetlandherstel. De geïnterviewden die vinden dat de middelen niet onderbenut worden, halen aan dat de Water.Land.Schapcoalities pas in de startfase van uitvoering zitten en dat het dus te vroeg is om te evalueren of de middelen onderbenut worden. Ze bevestigen de nood aan voldoende procesgeld en goede begeleiding. De begeleiding zou als structurele taak moeten worden uitgebouwd en is best een samenwerking tussen het Vlaams en provinciaal niveau (inclusief regionale landschappen).

### 3.3.1.2.3 Vlaamse parken

Een tussenvorm tussen een gebiedsontwikkeling en programmawerking zijn de Landschapsparken en Nationale Parken. Het gaat om **grotere gebieden waar al een vergevorderde samenwerking** bestaat. Het is een 'nieuw' beleidsinstrument met nog wat onduidelijkheden, maar het is geïnspireerd op buitenlandse voorbeelden en het Nationaal Park Hoge Kempen. Meerdere ANB-geïnterviewden en een provinciale actor zien het als een mogelijke versneller om tot een samenhangend natuurnetwerk te komen. Door meerdere parken tegelijk te willen oprichten, ontstaat de mogelijkheid dat de parken van elkaar kunnen leren.

'Nationaal Park' is een internationaal erkend en gekend begrip en creëert bepaalde verwachtingen. Je kunt de lat dan ook niet lager leggen, om meer nationale parken te creëren. De geïnterviewden van het bestaande Nationaal Park zien drie tot maximaal vier nationale parken haalbaar in Vlaanderen. Andere geïnterviewden zetten er liever geen maximum op, maar geven wel aan dat de parken wel moeten voldoen aan de kwaliteitscriteria van het concept. Bij de landschapsparken zien de geïnterviewden meer speling.

De **meerwaarde van het concept 'Vlaamse parken'** is volgens de geïnterviewden:



- *het erkennen van het belang van gebiedscoalities*: In het Nationaal park Hoge Kempen en bij het grenspark Groot Saeftinghe spreken ze niet van stakeholders maar van ‘streekhouders’. Dit was het innovatieve element van beide parken. Het werken met gebiedscoalities geeft een stuk verantwoordelijkheid aan het lokale niveau. Dit werkt het best als Vlaanderen zich beperkt tot de grote kaders en budget voorziet en de gebiedscoalities het operationeel programma in consensus kunnen bepalen. Sommige geïnterviewden hebben het gevoel dat Vlaanderen soms ook het operationeel programma wil bepalen.
- *Creëren van een thuisgevoel*: Jezelf identificeren als burger of als individu in de samenleving, wat je achtergrond ook is, gaat gemakkelijker wanneer je dat kunt verbinden aan iets tastbaar, bijvoorbeeld een nationaal park of een belangrijk natuurgebied. Mensen voelen zich verbonden met het lokale landschap en de natuurlijke elementen daarin. Het gaat om het gevoel van ergens thuis te horen.
- *unique selling position*: De oprichting van een Vlaams park brengt de streek onder de aandacht en biedt ontwikkelingsmogelijkheden.
- *een visie die zowel rekening houdt met het verleden als met de toekomst*: Elk park is verplicht om een landschapsbiografie op te maken. Als je wilt veranderen, moet je immers weten waar je vandaan komt.

Toch staan de **landbouworganisaties wantrouwig** tegenover de Vlaamse parken. Ze vrezen voor beperkingen op hun bedrijfsvoering. Een landbouwexpert benadrukt dat deze natuurlijke argwaan gevoed wordt door vroegere ervaringen waarbij zaken die hen voorgesteld werden als positief, uiteindelijk uitgedraaid zijn in iets negatief (bv. de aanwezigheid van een kamsalamander in de poel die via een beheerovereenkomst is aangelegd, waardoor die niet meer verwijderd mag worden na einde van de beheerovereenkomst). Drie geïnterviewden die bij het proces betrokken zijn, benadrukken dat een Vlaams park, en in het bijzonder een landschapspark, alle aspecten van een gebied moet ondersteunen en stimuleren, dus ook landbouw en toerisme. Er zijn hierbij pioniers die **landschapsparken als proeftuinen van nieuwe landbouwmodellen** zien. Maar zij botsen ook op juridische barrières, wat onzekerheid met zich meebrengt. Als de verandering te veel onzekerheden en moeilijkheden met zich meebrengt, wordt het moeilijk om het verhaal (de visie) te verkopen.

De bereidheid om de Vlaamse parken als een kans te zien, geldt volgens de participatie-expert trouwens voor alle gebiedsactoren. In een Landschapspark komen er verschillende doelstellingen samen. Als iedereen zich strikt aan zijn doelstellingen houdt, raak je er niet. Het opladen van alle doelen en de ingewikkelde partnerschappen die nodig zullen zijn om ze te realiseren, maken het spannend om tot succesvolle verhalen te komen.

Meerdere geïnterviewden wijzen op het belang van een **plan B voor de afvallers**. Van Den Bosch (2022) stelt een ‘natuurpark of nationaal park light’ voor als bijkomende optie naast de Nationale en Landschapsparken, bijvoorbeeld voor natuurgebieden die niet voldoen aan de oppervlaktedrempel en/of die omwille van hun kwetsbaarheid de recreatiedruk wensen te beperken. Ook voor deze gebieden is het immers belangrijk dat de gemeenten en andere partners in en rond dit natuurgebied een professioneel aanspreekpunt hebben. En omgekeerd zijn de natuurwaarden er ook bij gebaat vertegenwoordigd te worden in allerlei proces- en overlegorganen. Voorbeelden zijn de Sint-Pietersberg, de Vallei van de Zwarte Beek, het Grote Netewoud, de ruime omgeving van het Torfbroek (Groene Vallei) en de Leievallei bij Gent.

Een beleidsgeïnterviewde ziet gelijkenissen tussen het huidige concept van de Vlaamse parken en de oorspronkelijke regionale landschappen. Dat waren initieel ook gebieden met



uitzonderlijke natuur- en landschapswaliteiten. Later zijn de regionale landschappen geleidelijk aan veranderd in een gebiedsdekkend instrument met een andere inhoud en doel.

#### 3.3.1.2.4 Milieubeleidsvereenkomst

De overheid kan ook een resultaatsverbintenis sluiten met een organisatie of een sectorfederatie. Deze kunnen hun leden ertoe verbinden dat ze gezamenlijk 15% blauwgroene infrastructuur gaan realiseren op de gronden die zij bewerken. In ruil voor dit engagement schort de overheid haar regulerende bevoegdheid om te komen met ‘nieuwe’ wetgeving met strengere ‘eisen’ dan vermeld in de overeenkomst<sup>28</sup> op. De milieubeleidsvereenkomst kan een **win-win inhouden voor beide partijen**. De overheid moet enkel het eindresultaat opvolgen, wat personeelstijd bespaart. De organisatie krijgt rechtszekerheid en een zekere vrijheid zolang ze het objectief maar haalt.

#### 3.3.1.2.5 Generiek beleid

- **Generiek stimulerend beleid**

Generiek beleid is beleid dat overal in Vlaanderen de ontwikkeling van natuur stimuleert of oplegt en negatieve ontwikkelingen verbiedt of minder aantrekkelijk maakt. De inrichtingsovereenkomst van provincie West-Vlaanderen, de ecoregelingen, agromilieuklimaatmaatregelen en niet-productieve investeringen<sup>29</sup> vanuit het GLB en het in 2023 gelanceerd houtkantenplan<sup>30</sup> zijn voorbeelden van **generiek stimulerend beleid**. De middelen van de overheid zijn eindig, niet alles kan financieel gestimuleerd worden. Campagnes, zoals ‘maai mei niet’, zijn een voorbeeld van relatief goedkoop stimulerend beleid. Deze campagnes creëren bewustzijn. Weliswaar bij een eerder beperkte groep van mensen, maar ‘goede’ voorbeelden kunnen anderen aanzetten om toch ook mee te doen.

- **Generiek ontmoedigend beleid**

Het **minder aantrekkelijk maken van negatieve ontwikkelingen** kan bijvoorbeeld door het beperken van zonevreemde functiewijzigingen en het beperken van zonevreemde basisrechten<sup>31</sup>. Ook meer ‘exotische’ alternatieven zoals bouwers verplichten om bouwrechten te kopen om op het platteland te mogen bouwen, kwamen aan bod in de interviews, alsook in beleidsvoorbereidende documenten en parlementaire discussies. Deze bouwrechten voor nieuwe ontwikkelingen moeten dan elders worden opgekocht. Zonder sociale correctie kan het platteland hierdoor onbetaalbaar worden voor de economisch kwetsbare mensen, wat ten koste gaat van de sociale inclusie. Er is flankerend beleid nodig om de economisch kwetsbare mensen een valabel alternatief aan te bieden.

<sup>28</sup> Het Gewest blijft evenwel bevoegd om verordenend op te treden, hetzij in geval van dringende noodzaak, hetzij om te voldoen aan dwingende verplichtingen van internationaal- of Europeesrechtelijke aard. Voor het gebruikmaakt van die bevoegdheid, pleegt het Gewest overleg met de andere partijen bij de milieubeleidsvereenkomst.

<sup>29</sup> Niet-productieve investeringen zijn investeringen in natuur- en landschapsbeheer en bodem- of waterbeheer die van de landbouwer wel inspanningen vragen, maar geen of slechts beperkt inkomsten opleveren. Ook investeringen rond erosiebestrijding, bodem- en waterbeheer komen in aanmerking, omdat niet zozeer de individuele landbouwers, maar eerder de buurtbewoners, de maatschappij of het ecosysteem er de vruchten van plukken.

<sup>30</sup> Het houtkantenplan is voor iedereen die houtkanten heeft, er wil aanplanten of duurzaam onderhouden. Dat zijn landbouwers, privé-eigenaars, lokale besturen en allerhande organisaties en verenigingen. De eerste projectoproep focust op lokale besturen. Het plan werd gelanceerd door de minister van Omgeving. De VLM staat in voor de uitvoering van dit plan.

<sup>31</sup> Zonevreemde basisrechten betekent dat een aanvraag niet zomaar kan geweigerd worden op basis van de geldende bestemmingsvoorschriften.



- **Generieke verplichtingen**

De randvoorwaarden van het GLB zijn een voorbeeld van **generieke beleidsverplichtingen**. De geïnterviewden zagen kansen in het opleggen van generieke verplichtingen aan tuin- en paardeneigenaars, bijvoorbeeld via stedenbouwkundige verordeningen en via Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in verband met vergunningsplichtige en meldingsplichtige stedenbouwkundige handelingen (zie §5.6).

**Geboden en verboden** hebben echter een **motivatie-, informatie- en handhavingskost**. Daarom is het belangrijk dat de overheid de geboden en verboden zodanig motiveert zodat rechtsonderhorigen voldoende inzicht hebben in het waarom van een beslissing. Zo zijn ze ook in staat om met kennis van zaken voor hun rechten op te komen. Het is (soms) bijzonder moeilijk om te motiveren waarom natuurverbindingen, zeker de droge, het beste op een bepaald perceel gerealiseerd worden, en niet op een naburig perceel.

De (natuur)wetgeving is bijzonder complex. Projectontwikkelaars en gemeenten hebben er baat bij om **voorafgaand advies** in te winnen over of hun projectaanvraag vergunbaar en conform de wettelijke vereisten is. Hierbij wordt op basis van ruwe schetsen en voorstellen geleidelijk afgetoetst wat wel of niet mogelijk is. Dit vraagt extra tijd voor overleg, bovenop de tijd die nodig is voor de klassieke vergunningsaanvraagbeoordeling. De ANB-afdeling Adviezen, Vergunningen, Erkenningen en Subsidies (AVES) & Relatiebeheer kampt echter met personeelstekort waardoor ze daar weinig tot geen tijd meer voor hebben. Terwijl het aantal vragen waarschijnlijk gaat toenemen na de recente integratie van de natuurvergunning in de **omgevingsvergunning**. Door deze integratie moeten omgevingsambtenaren ook beoordelen of een project voor natuur vergunbaar is. De omgevingsambtenaren, zeker die van kleine gemeenten, hebben niet altijd voldoende kennis in huis en hebben meestal onvoldoende tijd om deze kennis op te doen of te netwerken met andere diensten binnen de gemeente of op intercommunaal niveau.

**Natuurovertredingen** gebeuren ook vaak ongewild omdat men niet (genoeg) op de hoogte is van wat waar wel en niet mag. Het ANB heeft **onvoldoende menskracht** en tijd om persoonlijk contact op te bouwen met de landbouwers of inwoners in hun regio, terwijl dat net zeer belangrijk is om inbreuken te voorkomen. Voor landbouwers kunnen consultants van landbouworganisaties en buitendiensten van het Departement Landbouw & Visserij die taak deels op zich nemen. Boseigenaars kunnen beroep doen op bosgroepen. Maar dit lost het probleem enkel voor de georganiseerde doelgroepen gedeeltelijk op. Maar dit lost het probleem enkel voor deze doelgroep op. Andere mogelijke oplossingen zijn: de menskracht vergroten, de wetgeving vereenvoudigen of het ontwikkelen van laagdrempelige leidraden om de wetgeving toe te passen.

Ook **handhaving** valt of staat met voldoende personeel, maar ook met het hebben van voldoende kennis. Het ANB heeft volgens verschillende geïnterviewden een tekort aan natuurinspecteurs. Dat heeft uiteraard impact op de handhaving. In §5.3.4 zal ingegaan worden op mogelijke oplossingen.

### 3.3.1.3 Tussentijdse conclusies

De overheid zet veel diverse instrumenten in om de fysische parameters (bv. oppervlakte, connectiviteit) aan te passen. De werking ervan wordt tegengewerkt door de hoge grondprijzen, argwaan t.a.v. verborgen agenda's en t.a.v. toekomstige verboden en geboden die instrumenten met zich kunnen meebrengen en het gebrek aan middelen, zowel qua menskracht als geld (zie





waarschijnlijk natuur zal komen, maar niet wanneer of welke natuur. Dat leidt er soms toe dat AGNAS zich beperkt tot het bevestigen van de autonome evolutie (enkel herbestemmen waar er al effectief natuur is), en niet meer als een instrument gebruikt wordt om tot een door beleid gewenste toekomst te komen (waar willen we in de toekomst bijkomende natuur). Het bestemmen voor natuur gebeurt gemakkelijker als de eigenaar van het te bestemmen perceel in kan staan voor de ontwikkeling van de gewenste natuur.

Meerdere geïnterviewden vinden daarom dat AGNAS het best **deel uitmaakt van een globale gebiedsgerichte werking**. Door bestemming, inrichting en beheer te verbinden, zorg je ervoor dat groene bestemmingen ook effectief natuur worden en blijven. Het houdt er dus rekening mee dat het bestemmen slechts een middel is om tot een doel te komen en niet een doel op zich is. De globale gebiedsgerichte werking moet gepaard gaan met een politieke bereidheid om de laatste, vaak moeilijke knopen door te hakken. Eens een gebied de bestemming natuur gekregen heeft via dit proces, is het belangrijk dat de gebiedsactoren dit respecteren en er zich niet meer tegen verzetten dat het ANB of natuurverenigingen deze gronden kopen. Het omgekeerde geldt uiteraard ook voor de landbouwgronden.

Verschillende geïnterviewden vinden het uitsmeren van de oppervlakte doelen van VEN en NVWG over meerdere AGNAS-RUP's minder goed, ze vinden het schaalniveau te klein en het ambitieniveau te laag. Een geïnterviewde vraagt zich af of de opmaak van een **groen RUP** op schaal Vlaanderen geen oplossing kan zijn omdat het dan misschien gemakkelijker is om een politieke deal te maken. Het biedt volgens andere geïnterviewden echter geen garantie dat het gevecht om elke vierkante meter achter de schermen stopt. Bovendien blijft het een kluwen met planschade en -baten, wat tot een aanzienlijke financiële kost leidt. En de goedkeuring ervan zal veel tijd vragen. Een **groen RUP** heeft volgens een andere geïnterviewde ook een belangrijk nadeel. Als je door het bestemmen aangeeft welke bestaande natuur in harde of gele bestemming belangrijk is of waar je natuur wilt ontwikkelen, dan geef je impliciet ook aan welke bestaande natuur in harde of gele bestemmingen minder belangrijk is. Die 'natuur' is dan vogelvrij voor projectontwikkelaars.

### 3.3.2.1.2 Creëren van een gebiedscoalitie en een gedragen gebiedsvisie

De overheid gebruikt hier verschillende instrumenten voor. De intentie was om het Vlaams beleid gebiedsspecifiek te vertalen in een globale visie voor elk gebied met een groene bestemming of met een overdruk VEN, IVON en/of SBZ, de zogenaamde **natuurrichtplannen**<sup>32</sup> (VEN), gewone managementplannen (voor de zones buiten de SBZ's) en **managementplannen** Natura 2000, en die visie dan verder uit te werken in concrete projecten. Meerdere geïnterviewden gaven aan dat het planproces van deze instrumenten te zwaar was en dat ze daarom niet meer opgemaakt worden. Maar door het overboord gooien van deze plannen, verlies je ook de beoogde doelen en het instrumentarium van deze plannen. Nagenoeg alle geïnterviewden zijn het er over eens dat zo'n gebiedsvisie en het lokaal actorenoverleg essentieel zijn. De opmaak van managementplannen is (wellicht) Europeesrechtelijk noodzakelijk (Quick *et al.*, 2022). Je kan je dan ook afvragen hoe je het proces kan verlichten zodat de opmaak van de natuur- en managementplannen wel haalbaar wordt. Quick *et al.* (2022) zien vijf mogelijkheden: (1) de plannen daadwerkelijk vaststellen op de wijze zoals beschreven

<sup>32</sup> Zes natuurrichtplannen zijn via Ministerieel Besluit (MB) vastgesteld: Heuvelrug-benedenstrooms (MB 14 juli 2008), Demervallei tussen Diest en Aarschot (MB 5 februari 2008), Hoge Kempen (MB 12 november 2008), de Dendervallei tussen de gewestgrens en Ninove, evenals het Raspailleboscomplex en Geitebos (MB 14 mei 2009), Duinen van de Middenkust tussen Oostende en Blankenberge (MB 17 december 2007) en het Hoppeland van Poperinge en de Zuidelijke IJzervlakte (MB 16 april 2008).



in het Natuurdecreet, (2) ze helemaal niet opmaken, (3) ze opvatten als onderdeel van ruimtelijke plannen, (4) er plannen met uitsluitend positieve instandhoudingsmaatregelen van maken, of (5) ze opvatten als masterplannen. De voor- en nadelen van elke optie worden meer uitgebreid door deze auteurs toegelicht.

Op basis van de suggesties van de 24 geïnterviewden, kun je een mogelijke werkwijze afleiden voor het creëren van een gebiedscoalitie en een gedragen gebiedsvisie. In complexe gebieden waar er een ruimtelijke strijd is tussen diverse actoren, begint de ontwikkeling van een visie volgens meerdere geïnterviewden met het samenbrengen van de diverse actoren onder een **intendant**. Idealiter is een intendant wel betrokken bij het thema, maar wordt hij door de diverse betrokken partijen als neutraal aanzien en heeft hij geen eigen agenda. Een intendant moet voldoende vrijheid en tijd krijgen van zijn opdrachtgever. Het gaat best over een volledige make-over van een gebied. Een intendant houdt actoren bij de les en houdt rekening met de lange termijn zodat o.a. lock in kunnen vermeden worden. Het is belangrijk dat een intendant voldoende vrijheid en tijd krijgt van de opdrachtgever om zijn of haar taak uit te voeren. Het aantal mensen met dit profiel, is eerder beperkt. We moeten hen dus vooral inzetten in de gebieden waar ze het verschil kunnen maken. Provinciegouverneurs kunnen geschikt zijn in gebieden waar veel Vlaamse beleidsdoelen samenkomen. Ze hebben het voordeel dat ze hun rol kunnen vervullen zonder dat ze hun kiespubliek op de korte termijn moeten bedienen.

Een **intentieverklaring** is een eerste stap in de goede richting. In een intentieverklaring verklaren alle gebiedsactoren dat ze beseffen dat de andere gebiedsactoren ook bepaalde zorgen en doelen hebben en dat ze deze ernstig nemen. Een intentieverklaring is meestal gekoppeld aan een aantal oplossingsrichtingen en een vage gebiedsgerichte schets. Een intentieverklaring kan een belangrijke eerste stap zijn bij het terug opstarten van de samenwerking met lokale actoren in het kader van het instandhoudingsbeleid (Quick *et al.*, 2022).

De vage gebiedsgerichte schets en oplossingsrichtingen worden verder uitgewerkt in een **gebiedsvisie of masterplan**. De implementatie van de visie kan stap voor stap gebeuren. Dat vraagt wel veel tijd. Zo is men in de Blankaart in de jaren '90 begonnen met het vormen van een gebiedscoalitie, en is men nu bezig met de derde projectuitvoeringsfase. Maar iedereen weet waar hij aan toe is, en dat schept een vorm van vertrouwen. In deze fase kan je ook duidelijk maken welke instrumenten je gaat inzetten. Dat maakt het voor de betrokkenen in een gebied een begrijpelijk, transparant en acceptabel proces. Gebiedsvisies werken inspirerend, kunnen tijdsbesparend zijn en brengen meer samenhang in het beleid (Bervoets *et al.*, 2020).

Intendanten kunnen echter geen wonderen verrichten. In sommige gebieden zijn de belangen dermate tegenstrijdig dat er binnen de huidige context geen oplossingen gevonden kunnen worden. Vandaar het belang van regelluwe zones. Een regelluwe zone is een regeling waarbij in een bepaald gebied regelgeving voor een bepaalde tijd buiten toepassing gesteld wordt voor een specifiek probleem of specifieke doelgroep. Dit kan helpen om meer *out-of-the-box* oplossingen te zoeken. Het is (soms) noodzakelijk om nadien de regelgeving aan te passen zodat de oplossingen ook binnen de aangepaste regelgevende context kunnen werken. Een mogelijke struikelblok bij het zoeken naar oplossingen is dat de baat ervan voor de ruimere maatschappij is, maar dat de kost bij een beperkte groep wordt gelegd. Een inbreng van de maatschappij in de kost kan de balans tussen beide terug in evenwicht brengen. Dat veronderstelt wel dat kosten en baten voldoende duidelijk in beeld gebracht kunnen worden.

### 3.3.2.1.3 Verduidelijken van inrichting en beheer

**Inrichtingsplannen en natuurbeheerplannen** concretiseren de masterplannen verder. Inrichtingsplannen zoals land- en natuurinrichting en Sigma-projecten verduidelijken welke



natuur men voor ogen heeft en zal ontwikkelen. Natuurbeheerplannen geven aan wat de beheerdoelen voor een gebied zijn, welke natuur er wordt nagestreefd en welke beheermaatregelen er zullen genomen worden. Er zijn vier types natuurbeheerplannen met verschillende ambitieniveaus voor de natuurkwaliteit van het gebied. Aan een natuurbeheerplan type 2, 3 en 4 zijn subsidies gekoppeld. Hoe hoger het ecologische ambitieniveau van het natuurbeheerplan, hoe hoger de subsidie van de Vlaamse overheid. Het beheerplan type 1 kan eigenlijk beschouwd worden als een **code van goede natuurpraktijk**. Het kan niet door overheden worden afgesloten, nochtans zou dit type interessant kunnen zijn voor bijvoorbeeld het gemeentelijk bermbeheer. Het kan ook een toegangspoort zijn voor particulieren, bos- en paardeneigenaars om stapsgewijs met natuur aan de slag te gaan. Het is ook mogelijk om een **geïntegreerd beheerplan voor natuur en landschap** op te maken. In de praktijk gebeurt dit nauwelijks, omdat de integratie het proces verzwaart, het ANB en het Agentschap Onroerend erfgoed te weinig personeel hebben om deze plannen op te maken en er dikwijls te weinig marge en kennis is om beide goed te verzoenen. Het veronderstelt een meer multidisciplinaire aanpak dan de opmaak van een beheerplan, wat dikwijls niet eenvoudig te realiseren is, zeker in het licht van te realiseren deadlines. De Europese Habitatrichtlijn geeft dit ook geen duidelijk plaats, in IUCN<sup>33</sup>-richtlijnen komt dit wel explicieter naar voren. Buitenlandse voorbeelden en het internationale begrip *heritage*, wat natuur en erfgoed dekt, tonen aan dat het kan, maar in Vlaanderen slagen we er onvoldoende in om beide samen te brengen in de strijd om ruimte voor natuur.

### 3.3.2.2 Samenwerking binnen de overheid verbeteren

Elke entiteit formuleert doelen voor de thema's waar zij voor bevoegd is. Hierdoor ontstaat er een kluwen aan doelstellingen. Het is niet altijd duidelijk welke doelstelling mee uitvoering geeft aan een andere doelstelling. Zo zijn de ruimtelijke doelstellingen van het BRV niet alleen een doel op zich, maar vooral ook een middel om milieu- en natuurgerelateerde doelen te halen. Het moet voor beleidsmakers duidelijk zijn dat het maken van ruimtelijke keuzes cruciaal is om bijvoorbeeld aan de Europese luchtkwaliteitsdoelstellingen te voldoen. De **Vlaamse Brede Heroverweging**<sup>34</sup> werkt hier onder andere aan.

### 3.3.2.3 Samenwerking tussen beleidsniveaus, sectoren en maatschappelijke organisaties verbeteren

Complexe (ruimtelijke) thema's zoals biodiversiteit, water, landbouw, verstedelijking en klimaatverandering kunnen en moeten niet alleen door de overheid of door afgebakende sectoren aangepakt worden. Ze vergen een samenwerking tussen beleidsniveaus, sectoren en maatschappelijke organisaties. Het Open Ruimte Platform (ORP) is een goed voorbeeld van zo'n geïntegreerde aanpak van complexe ruimtelijke thema's. Het ORP wil de realisatie van de openruimtedoelstellingen versnellen door de krachten te bundelen en vernieuwende praktijken en realisaties te stimuleren, te versnellen en op te schalen. Het ORP bundelt kennis, brengt vernieuwende praktijken in beeld en koppelt die aan beleidsdoelen via een gezamenlijk leertraject. Het ondersteunt de aanpak van programma's, brengt daarbij kennisuitwisseling en -opbouw tot stand en staat in voor doorwerking in de praktijk.

---

<sup>33</sup> International Union for Conservation of Nature

<sup>34</sup> De Vlaamse Brede Heroverweging (VBH) wil de diverse uitgavenposten van de Vlaamse Begroting doorlichten en kritisch bekijken. Het is de bedoeling om de publieke financiën efficiënter en effectiever te maken. De VBH gebeurt per beleidsdomein.





De programma's<sup>35</sup> die het ORP ondersteunt, zijn: Water.Land.Schappen voor watergerelateerde thema's, Grond+Zaken voor bodem, Voedsellandschappen met als focus landbouwers als openruimtebeheerder, Luwte-Oases met als doel om groenblauwe ruimtes te creëren in woon- en werkomgevingen, Proeftuinen droogte om duurzaam watergebruik bij bedrijven te stimuleren, Vlaanderen Breekt uit om ontharding te stimuleren, Energielandschappen rond hernieuwbare energie, Actieplatform Agrarische Herontwikkeling rond leegstaande hoeses en Landschapsparken.

### 3.3.2.4 Het zichtbaar maken van waardevolle natuur, de waarde van natuur en van de gevolgen van het beschermen

#### 3.3.2.4.1 Waardevolle natuur

Bij vergunningen en in de rechtspraak kan er gemakkelijker rekening worden gehouden met waardevolle natuur als geweten is waar die precies voorkomt. Het heeft ook een ontradend effect bij de vergunningaanvrager als die weet dat de kans klein is dat zijn vergunning goedgekeurd kan worden.

Sommige kaarten vertalen complexe (wetenschappelijke) kennis in gebruiksvriendelijke informatie. Ze kunnen uiteenlopende betrokkenen, zoals ook beleidsadviseurs die door personeelstekorten veel minder op het terrein komen, helpen bij het inschatten of er ergens waardevolle natuur voorkomt en wat het beschermingsstatuut daarvan is. Dit vraagt een geografisch informatiesysteem bestaande uit meerdere kaarten. De biologische waarderingskaart (BWK) is een goed voorbeeld om voor biodiversiteitsbeleid relevante informatie overzichtelijk weer te geven. De BWK wordt naast andere kaarten (bv. bodemkaart) ook gebruikt om potentiële leefgebiedenkaarten voor een aantal Europese en Vlaamse prioritaire soorten op te stellen. De combinatie van de potentiële leefgebiedenkaart met de actuele verspreiding (inclusief kolonisatiebuffer) leidt tot het Actueel Relevant Potentieel Leefgebied (ARPL) van een soort.

Maar kaarten behouden slechts hun waarde wanneer ze geactualiseerd worden. Dit is voor de BWK niet het geval. Personeelstekort en de vraag om de habitats van Europees belang meer gedetailleerd te karteren zorgen ervoor dat er geen actualisatie is voor de rest van het grondgebied. Het INBO erkent dit tekort en zocht hiervoor bijkomende middelen. In 2023 en 2024 zal de BWK voor de gebieden met een soortbeschermingsplan in landbouwgebied worden geactualiseerd en worden de mogelijkheden van slimme beeldverwerking (luchtfoto's, satellietbeelden) verder verkend.

#### 3.3.2.4.2 Waarde van ecosysteemdiensten

De waarde van ecosysteemdiensten kan een **verkoopargument** zijn om gebiedsactoren te overtuigen om in natuur te investeren. Tien jaar geleden berekenden de initiatiefnemers dat het Nationaal Park Hoge Kempen jaarlijks € 191 miljoen zou opleveren en voor 5.000 jobs zou zorgen. Dat was voldoende om de gebiedspartners te overtuigen om gezamenlijk € 130 miljoen te investeren. De komende vijf jaar gaan de partners zelfs opnieuw € 120 miljoen investeren. De waarde van natuur is echter vaak moeilijk uit te drukken in monetaire eenheden.

Als de waarde van ecosysteemdiensten gekend is, kunnen er beleidsinstrumenten, zoals bijvoorbeeld *carbon farming*, ontwikkeld worden die deze waarde (gedeeltelijk) vergoeden. De ontwikkeling van een instrument dat de bundel van ecosysteemdiensten vergoedt die natuur levert, zou nog beter zijn. Er zijn echter *trade-offs* tussen ecosysteemdiensten. Het vergoeden

---

<sup>35</sup> <https://www.vlaanderen.be/open-ruimte-platform>



van een beperkt aantal ecosysteemdiensten kan er bijgevolg toe leiden dat de levering van nog niet te valoriseren ecosysteemdiensten vermindert.

#### 3.3.2.4.3 Gevolgen van het beschermen van natuur

Gebiedsactoren die door het beschermen van de natuur **beperkingen** opgelegd krijgen, hebben het recht dit te weten voordat het beleid in voege gaat. Dat geeft hen de mogelijkheid om (gefundeerd) te reageren tijdens het openbaar onderzoek. Het in beeld brengen van de gevolgen voor het onroerend vermogen van de betrokkenen is zeer belangrijk.

Onzekerheid over de consequenties kan ervoor zorgen dat betrokkenen nieuwe initiatieven of veranderingen blokkeren. Op dit moment voeren landbouworganisaties oppositie tegen landschapsparken en nationale parken en proberen ze te verhinderen dat kandidaatparken geselecteerd worden omdat ze de gevolgen ervan op hun activiteiten niet kunnen inschatten.

Maar het **'weten'** kan ook **ongewenst gedrag** in de hand werken. Een 'voorgestelde' bestemmingswijziging van een biologisch waardevol grasland van agrarisch gebied naar natuurgebied door een RUP kan ertoe leiden dat de landbouwer het grasland nog tijdens het openbaar onderzoek omploegt. Om dit te vermijden, is er flankerend beleid nodig dat de landbouwer voor de beperkingen vergoedt of hem via een grondenbank een ander perceel aanbiedt. Ook het opleggen van bewarende maatregelen (ev. met vergoeding) tijdens het planproces zelf is nodig om achteruitgang of verlies tegen te gaan.

De gevolgen kenbaar maken is dus een zeer moeilijke evenwichtsoefening. Verschillende respondenten suggereren daarom om met **meerdere abstractieniveaus** te werken. Het is volgens hen slimmer om de ruimtelijke visie van waar we naartoe willen met het samenhangend natuurnetwerk in Vlaanderen, de gewenste natuur- en bosstructuur (GNBS), achter de schermen te houden. En telkens enkel de gebieden waar het beleid prioritair op wil inzetten naar de voorgrond te brengen en daarvoor gedetailleerde kaarten uit te tekenen. Voor deze gebieden concretiseer je de juridische gevolgen van het beleid en ga je de discussie aan met de diverse gebiedsactoren. Overdrijf niet met rechten en plichten. Om zo gedifferentieerd mogelijk te werken, moet het beleid nog meer duidelijkheid scheppen over wat de generieke rechten en plichten zijn bij hoofd- en nevenbestemming natuur, over of tijdelijke natuur ook voor landbouwers kan en over wanneer je het instrument erfdiensbaarheid inzet.

Het in beeld brengen van de **gevolgen voor rechtsonderhorigen** is voor omvangrijke wetwijzigingen of programma's bijzonder moeilijk of nagenoeg onmogelijk. Er kon bijvoorbeeld geen sociale impactanalyse gedaan worden om de gevolgen van Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) voor landbouwers te kunnen inschatten.

#### 3.3.2.5 Vergroten van de kennisbasis en het uitwisselen van informatie

##### 3.3.2.5.1 Kenbaar maken van de mogelijkheden en helpen bij de keuze ertussen

Om maatregelen in de praktijk te brengen, moeten actoren de verschillende mogelijkheden kennen, en het willen en kunnen doen. Het kennen van de mogelijkheden houdt in dat de overheid de doelgroep bereikt, wat een probleem is bij de vele kleine bos- en tuineigenaars. Zijn weg vinden in de vele mogelijkheden vormt eerder een probleem voor landbouwers met de talrijke ecoregelingen, agromilieuklimaatmaatregelen en beheerovereenkomsten. De ondersteuning van de financiële instrumenten helpt bij het willen om maatregelen in de praktijk te brengen. Maar het kennen en willen alleen zijn niet genoeg. Veel landbouwers, bos- en tuineigenaars hebben dikwijls wel de intentie om iets voor natuur te doen, maar beschikken niet



over de nodige kennis om iets te kunnen doen. Onder andere kennis over bodem, in het bijzonder bodemleven, is een belangrijk leemte. De overheid probeert haar kennis te verspreiden via o.a. bedrijfsplanners, voorlichters, regionale landschappen en bosgroepen. Praktijkvoorbeelden spelen een belangrijke rol in de kennisoverdracht.

#### 3.3.2.5.2 Uittesten en tonen van (nieuwe) praktijken

Om een samenhangend natuurnetwerk te kunnen realiseren, zijn onder andere veranderingen in de landbouwkundige bedrijfsvoering nodig. Agro-ecologische praktijken verminderen doorgaans de negatieve impact op de biodiversiteit: de input van agrochemicaliën wordt verminderd, de bodem wordt niet of beperkt geploegd, en de akkerranden worden voor natuurlijke plaagbestrijding aangelegd. Het **uittesten** van agro-ecologische **praktijken** gebeurt door de **landbouwkundige proefcentra, het Instituut voor Landbouw, Visserij en Voedingsonderzoek (ILVO) en een aantal landbouwpioniers.**

Vooraf de landbouwpioniers spelen een belangrijke rol. Het zijn actieve landbouwers. De maatregelen moeten dus niet alleen goed zijn voor de biodiversiteit, maar ook voor hun landbouwkomen. Hun opbrengsten moeten niet onderdoen voor die van hun conventionele collega's. Door pioniers hun verhaal te laten vertellen en te tonen waar zij mee bezig zijn, kunnen andere landbouwers overtuigd worden om ook over te schakelen. Het Departement Landbouw & Visserij heeft de intentie om in de toekomst deze verhalen meer naar buiten te brengen en te tonen hoe divers de verdienmodellen van landbouwers zijn. Het departement wil de andere voedselketenactoren ook meer sensibiliseren. Nu vragen voedingsbedrijven soms om bladeren in de oogst te vermijden. Daarom verwijderen de landbouwers hagen en heggen op hun gronden, wat meer groene dooradering in landbouwgebied uiteraard tegenwerkt.

#### 3.3.2.5.3 Inspirerende beelden

**Toekomstbeelden**, zeker als ze geprojecteerd zijn op middellange of lange termijn, kunnen volgens een aantal geïnterviewden helpen om de dagdagelijkse bekommernissen uit het debat te halen. Burgers willen weten in welk landschap ze kunnen wonen en werken binnen pakweg tien à dertig jaar. Dit eindbeeld ontbreekt vaak bij projecten en programma's die in openbaar onderzoek gaan. Het is veel moeilijker om commentaar te leveren op tussenstappen als het eindbeeld onduidelijk is.

Toekomstbeelden kunnen inspireren en tonen dat de transformatieve veranderingen geen naïef gedachtegoed zijn. Ze moeten wel tegemoet komen aan de verschillende stromingen in de maatschappij en rekening houden met diverse sectoren en doelgroepen. Beelden krijgen pas effectief kracht als ook de verandering om naar het beeld te gaan, beschreven wordt. Doorgaans zijn zo'n beelden eerder gericht op experts dan op burgers. Enige voorkennis is dus vereist om ze te kunnen interpreteren. Voorbeelden van toekomstbeelden zijn de landschapsbeelden van de provincie Antwerpen, de toekomstbeelden van de vzw. Natuurpunt en van de Natuurverkenning 2050. De natuursector werkt opvallend meer met natuurbeelden dan andere sectoren zoals landbouw.

#### 3.3.2.5.4 Data en kennis

Er zijn nog veel **kennishiaten en datatekortten. Betrouwbare statistiek** over grondprijzen en gedetailleerde info over de bodemtoestand en ecosysteemdiensten van een perceel, over de kwaliteit en oppervlakte van perceelsranden, over de toestand van natuur buiten de speciale beschermingszones... ontbreken of zijn schaars. Dit geldt ook voor de **nieuwe verdienmodellen** die tegemoet komen aan de toenemende diversiteit van landbouwers en landeigenaars.



De kennis over grondprijzen is echter een tweesnijdend zwaard: enerzijds onontbeerlijk voor een goed grondenbeleid, maar anderzijds drijven de grondprijzen, eens ze gekend zijn, vaak de prijs op. Het Franse SAFER<sup>36</sup> systeem lost dit op door (1) het opvolgen van de grondprijzen en (2) het instellen van maximale prijzen waardoor het opdrijvend effect beperkt wordt.

Het **bodempaspoort** is een nieuw GLB-instrument dat landbouwers aanzet om alle gegevens met betrekking tot bodembewerkingen en -kwaliteit op te slaan. Het bodempaspoort kan vergeleken worden met een energieprestatiecertificaat van een huis. Het stelt kopers in staat om de bodemkundige waarde van een perceel te beoordelen.

### 3.3.2.6 Tussentijdse conclusies

De overheid neemt **veel initiatief om de informatiestromen** over diverse thema's tussen haar en de actoren en tussen de actoren onderling **te verbeteren**. Maar ook hier zijn personeelstekorten en een tekort aan financiële middelen een belangrijke barrière. Er zijn te weinig bedrijfsplanners, voorlichters en pioniers en de capaciteit van regionale landschappen en bosgroepen is te beperkt om iedereen te bereiken. Er zijn ook nog veel openstaande kennis- en datavragen. Pioniers ervaren juridische barrières.

### 3.3.3 De regels van het systeem en de macht om die regels te veranderen

De overheid neemt **veel minder initiatief** om de bestaande regelgeving aan te passen of om de macht om de regels aan te passen, te verschuiven naar lagere of hogere beleidsniveaus of naar niet publieke actoren (bv. het certificeren van bosbeheer). De belangrijkste verandering, die de overheid heeft doorgevoerd, is de gelijktrekking van de subsidiemogelijkheden voor natuurbeheer voor particulieren met die voor de erkende terreinbeherende organisaties.

De **Vlaamse overheid schuift** daarentegen wel heel **veel taken door naar de lokale overheden**. Lokale overheden staan dicht bij de burger. Enerzijds kan dit het draagvlak vergroten, anderzijds maakt dit het voor een lokale overheid net moeilijk om met bepaalde beslissingen tegen haar kiespubliek in te gaan. Lokale overheden slagen er soms beter in om de lokale kennis te benutten en rekening te houden met de lokale context dan hogere overheden. Lokale overheden kunnen ook sneller schakelen. Maar het succes van decentralisatie hangt af van de expertise die de gemeenten en steden in huis hebben en de capaciteit om met de vele vragen om te gaan. In kleine gemeenten ontbreken doorgaans zowel de expertise als de menselijke en financiële capaciteit. Decentralisatie bemoeilijkt ook de continuïteit van het beleid, een natuurverbinding stopt best niet aan een gemeentegrens.

Het realiseren van een natuurnetwerk in Vlaanderen wordt verder bemoeilijkt door wetwijzigingen in belendende beleidsthema's. De **wijzigingen in de uitzonderingsregels voor zonevremde functiewijzigingen** tasten de open ruimte bijvoorbeeld verder aan. Deze wijzigingen dringen natuur en landbouw samen in het defensief tegenover andere, veelal financieel gedreven, maatschappelijke actoren: residentiële bewoning, niet-agrarische bedrijfsvoering... De **sluipmoord op de open ruimte** wordt door Renard *et al.* (2022) uitvoerig geanalyseerd in het boek "Met voorbedachten rade". Met meer dan veertig decreetwijzigingen, met als enig doel om meer ontwikkeling in de open ruimte toe te laten, in minder dan twintig jaar wordt het realiseren van de bouwshift wel bijzonder moeilijk.

Toch vinden verschillende geïnterviewden dat het aanpassen van regels traag gaat. Deze contradictie tussen perceptie en beleidspraktijk kan verklaard worden door een onderscheid te

---

<sup>36</sup> <https://www.safer.fr/>





Vlaanderen nagenoeg één groot verstedelijkt gebied is en dat natuurbeleving en recreëren in de natuur net het draagvlak voor en de financiering van natuurbehoud, -beheer en -creatie kan verbeteren.

Als er niets verandert (aan de wereldbeelden en verhaallijnen die in onze samenleving dominant zijn), is de realisatie van een samenhangend natuurnetwerk in Vlaanderen nagenoeg onmogelijk. Er is een transformatieve verandering nodig, niet alleen om de doelen op vlak van biodiversiteit te halen, maar ook op vlak van klimaat en natuurlijke hulpbronnen. Plan C<sup>39</sup> voor duurzaam materialenbeheer en DuWoBo<sup>40</sup> voor duurzaam wonen en bouwen tonen aan hoe moeilijk het is om in te gaan tegen de huidige wereldbeelden, instituties, beleidspraktijken en gevestigde actoren (Paredis, 2013; Paredis & Block, 2015). In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de barrières die de huidige situatie in stand houden.

### 3.3.5 Conclusies

Om te komen tot een samenhangend natuurnetwerk zijn transformatieve veranderingen nodig. De systeemtheorie beschrijft vier types van interventiepunten waarop het beleid zich kan richten om transformatieve veranderingen te helpen sturen (Abson *et al.*, 2017; Chan *et al.*, 2020; Meadows, 1999):

- stapsgewijs fysische parameters (oppervlakte, connectiviteit) aanpassen,
- de relatie tussen en informatie over onderdelen van het systeem aanpakken (o.a. motiveren van keuzes, monitoren en evalueren, overleg met actoren, gebruik maken van bestaande wetenschappelijke kennis en praktijkkennis),
- de regels van het systeem en de macht om die regels te veranderen, beïnvloeden
- de doelen van het systeem en de achterliggende maatschappelijke waarde- en gedragspatronen wijzigen (Abson *et al.*, 2017; Chan *et al.*, 2020; Meadows, 1999).

Vlaanderen zet **hoofdzakelijk in op de eerste twee interventiepunten**. De overheid zet veel diverse instrumenten in om de fysische parameters (bv. oppervlakte, connectiviteit) aan te passen. De overheid neemt **veel initiatief om de informatiestromen** over diverse thema's tussen haar en de actoren en tussen de actoren onderling **te verbeteren**. Bij beide zijn personeelstekorten en een tekort aan financiële middelen een belangrijke barrière (zie verder). De overheid zet **veel minder in op het ingrijpend wijzigen van regels of het aanpassen van doelen**. Hierdoor is de transformatieve kracht van het beleid beperkt.

---

<sup>39</sup> Plan C is het Vlaamse transitienetwerk voor duurzaam materialenbeheer. Individuen, bedrijven, consumenten, overheidsinstanties, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties werken er samen aan een economie en maatschappij die op duurzame wijze met materialen omgaat. Om haar doel te bereiken wil Plan C voortbouwen op drie belangrijke hoekstenen: visievorming, lerend netwerk en transitie-experimenten.

<sup>40</sup> DuWoBo, het transitienetwerk Duurzaam Wonen en Bouwen in Vlaanderen, werd in 2004 opgericht in opdracht van de Vlaamse overheid om de principes van duurzame ontwikkeling door te trekken naar wonen en bouwen. In 2016 is er een einde gekomen aan het transitienetwerk DuWoBo en sindsdien is DuWoBo.be een website in particulier bezit met als doel mensen te informeren en inspireren rondom duurzaam wonen en bouwen.

## 4 BARRIÈRES

Dit hoofdstuk gaat in op de barrières die de werking van het merendeel van de ingezette hefbomen hinderen en verklaart waarom er nauwelijks hefbomen zijn die inwerken op de twee laatste interventiepunten. Waar mogelijk wordt bij de barrières de link gelegd met de indirecte drivers erachter. Volgens IPBES is ingrijpen op de indirecte drivers de meest duurzame oplossing.

De geïnterviewden gingen tijdens de interviews in op een groot aantal barrières. We hebben deze barrières, zo dicht mogelijk bij de data, gecodeerd en geclusterd in een beperkt aantal groepen. Waar mogelijk valideerden we de verkregen informatie op basis van literatuur, aangevuld met bevindingen uit andere documenten. De verhouding tussen de input uit interviews en documenten verschilt bij elke barrièregroep.

### 4.1 PERCEPTIES OP EIGENDOMSRECHT EN HET GEWESTPLAN EN HET GEWESTPLAN ZELF

#### 4.1.1 Eigenaars percipiëren hun eigendomsrechten als absoluut.

In het Romeins recht gold *usus, fructus, abusus*. Dat wil zeggen dat je niet alleen het recht had op het gebruik en genot van je eigendom, maar ook het recht om je eigendom, en de natuur erop, te vernietigen. Vandaag de dag is dit aan ontheffingen, vergunningen of meldingen gebonden, waardoor het **eigendomsrecht niet meer zo absoluut** is. Toch blijft de **perceptie** van absolute eigendomsrechten bestaan. Eigenaars starten regelmatig **juridische procedures** om hun vermeende rechten af te dwingen. Er zijn al ettelijke procedures tegen het Duinendecreet en tegen het Natuurdecreet geweest op basis van de eigendomsrechten. Eigenaars verwezen naar het Burgerlijk Wetboek en/of naar de Universele rechten van de mens om hun gelijk te halen. Het merendeel van de procedures is verworpen, de rechtspraak bevestigt dus dat eigendomsrechten niet absoluut zijn. De wetgever kan erfdiensbaarheden tot algemeen nut invoeren (Defoort, 1995). Dit zijn beperkingen die door wet of verordening aan de onroerende eigendom worden opgelegd ten bate van het algemeen nut.

Eigendomsrechten creëren de **verwachting** dat als de overheid iets verbiedt, ze de eigenaar daar dan ook **volledig voor moet vergoeden**. Een zaak<sup>41</sup> voor het Belgische Grondwettelijk Hof illustreert dit. Landbouwers eisten een vergoeding ter compensatie van de verplichting om in de winter een vanggewas te telen om nitraatuitspoeling te vermijden. Het Grondwettelijk Hof heeft hun eis verworpen<sup>42</sup>. Algemeen wordt in de rechtsleer en rechtspraak aanvaard dat bij een erfdiensbaarheids tot algemeen nut geen recht op vergoeding bestaat, tenzij de wet of het

---

<sup>41</sup> Grondwettelijk hof, Arrest nr. 19/2021 van 4 februari 2021

<sup>42</sup> Uit het arrest: De verplichting om een vanggewas in te zaaien en gedurende een bepaalde periode aan te houden, kan te dezen niet worden gekwalificeerd als een maatregel waarvan de gevolgen de last te boven gaan die in het algemeen belang aan een particulier kan worden opgelegd. De uit die verplichting voortvloeiende beperking van de exploitatievrijheid van de landbouwers geldt immers slechts gedurende een bepaalde periode die ingaat na het oogsten van de hoofdteelt. De landbouwers hebben bovendien de keuze om over te gaan tot het inzaaien van een vanggewas, dan wel, onder de in de bestreden bepalingen bepaalde voorwaarden, tot het inzaaien van een nateelt. Rekening houdend met de richtlijn 91/676/EEG, die voorziet in een voor de lidstaten van de Europese Unie geldende verplichting tot het opstellen van actieprogramma's die minimaal om de vier jaar moeten worden geëvalueerd en, in voorkomend geval, moeten worden aangepast, dient de omstandigheid dat de overheid wijzigingen aanbrengt in de regels betreffende het beheer van landbouwgronden met het oog op het bereiken van de door die richtlijn nagestreefde doelstellingen, in beginsel te worden beschouwd als een aangelegenheid die behoort tot het normale bedrijfsrisico van de landbouwers.

decreet daar anders over beslist (Defoort, 1995) en/of wanneer het eigendomsrecht ernstig verstoord wordt zoals met een bouw- of verkavelingsverbod (Taskforce Bouwshift, 2021). De vergoeding moet niet de volledige 'schade' compenseren, maar wel voldoende billijk zijn (Taskforce Bouwshift, 2021). Het is een politieke keuze om planschade bij een bestemmingswijziging maximaal te vergoeden. De vergoeding voor planschade is ook veel hoger dan de gehanteerde vergoeding in onze buurlanden (Taskforce Bouwshift, 2021).

Doordat iedere eigenaar onafhankelijk zijn/haar keuzes maakt, ontbreekt iedere vorm van samenhang. De onsamenhangendheid wordt nog versterkt door de enorme **versnippering** van de **eigendommen**. Elk beleid dat deze rechten probeert te sturen, roept maatschappelijke weerstand op. De **politiek** kiest er in de huidige context voor om **minimaal op dit eigendomsrecht in te grijpen**. Misschien kan de jongere generatie wel verandering brengen in de perceptie van 'absolute eigendomsrechten'. Voor hen is eigenaarschap (nog) niet per definitie het ultieme doel.

Tijdens de interviews gingen we dieper in op hoe vier doelgroepen naar eigendomsrecht kijken en hoe dit de ontwikkeling van een samenhangend natuurnetwerk bemoeilijkt:

- *Landbouwers* willen dan weer niet beknot worden in hun **vrije teelt- en vestigingskeuze**, ook in groene ruimtelijke bestemmingen. Daardoor heeft landbouw nooit de nood gehad aan de ontwikkeling van een gebiedsgerichte visie voor landbouw. Het ontbreken van zo'n visie zorgt ervoor dat landbouw zich o.a. bij de afbakening van de gebieden voor de natuurlijke en agrarische structuur (AGNAS) zeer defensief opstelt. Die houding bemoeilijkt de verdere afbakening van het VEN en het IVON. De keuzevrijheid voor teelten wordt vanuit het bodembeleid (erosie) wel aan enige voorwaarden gekoppeld. Een dergelijke voorwaardelijke beperking van de keuzevrijheid zou ook in te natte of te droge gebieden of in gebieden nabij stikstofgevoelige habitats kunnen.
- *Natuurbeheerders* gaan ervan uit dat ze in agrarisch gebied natuur of bos mogen ontwikkelen als het hun eigendom betreft.
- *Eigenaars van paarden, alpaca's...* hebben een **vrijheid van vestiging**. Er bestaat geen ruimtelijke visie om keuzes (waar, hoeveel...) rond paardenweiden te sturen. Dat bemoeilijkt o.a. het AGNAS-proces. Bij aankoop houden deze mensen weinig rekening met de kwaliteit van de grond, en drijven daardoor de grondprijs op. Natuur en landbouw raken daardoor moeilijker aan gronden.
- *Eigenaars van percelen met harde bestemmingen (woongebied, industriegebied, ...)* gaan er zomaar vanuit dat vergunningen om te **bouwen** er **niet geweigerd** kunnen worden. De overheid kan echter vergunningen weigeren als zij een bouwverbod als erfdiensbaarheid heeft opgelegd. Een voorbeeld hiervan is het Duinendecreet. De eigenaars gaan er bovendien vanuit dat de **waarde van hun eigendom enkel kan stijgen** en verwachten dus dat de overheid de actuele marktwaarde i.p.v. de geïndexeerde oorspronkelijke aankoopprijs vergoedt als de bestemming verandert. De kostprijs om een samenhangend natuurnetwerk te realiseren verhoogt in dat geval aanzienlijk indien daarvoor harde bestemmingen moeten worden gewijzigd.

#### 4.1.2 Gewestplan als hinderpaal

Het aantal hectaren per bestemming in de gewestplannen is in de jaren 1970 bepaald vanuit een **voortgangsgeloof**, er is overmatig veel ruimte gereserveerd voor wonen (rood) en werken (paars). Begin jaren 1970 wilden de vele kleine gemeenten allemaal groeien. Ze eisten meer woongebieden, woonuitbreidingsgebieden en bedrijvenzones om aan belang te winnen in hun streek (Coppens *et al.*, 2020; Lacoere & Leinfelder, 2020). Hierdoor is de verhouding tussen







toe te kennen als het terugschroeven ervan onbetaalbaar te maken (zie eigendomsrechten) (Lacoere & Leinfelder, 2020). Verschillende geïnterviewden bevestigen deze zienswijze.

De oude gewestplannen zijn bovendien **zeer gedetailleerd en gefragmenteerd** in (te) veel bestemmingstypes en ruimtelijke snippers (Taskforce Bouwshift, 2021). De plannen werden uitgewerkt op schaal 1:10.000, een schaal die eerder geschikt is voor gemeentelijke plannen (Lacoere & Leinfelder, 2020). Dit maakt de realisatie van een netwerk nog moeilijker.

De barrière ‘gewestplanbestemmingen van onbepaalde duur’ wordt nog **vergroot** doordat beleidsmakers **voorrang geven aan ruimtelijke bestemmingen**, het natuurbeleid speelt een ondergeschikte rol. Dit creëert drie problemen:

- er zijn binnen ‘harde’ bestemmingen weinig verplichtingen, maar wel veel mogelijkheden tot ontheffingen/vergunningen om natuur te vernietigen. Behalve als het ‘symbooldossiers’ worden zoals bijvoorbeeld de kap<sup>45</sup> van het Sterrebos in Gent in bestemming gemeenschapsvoorziening. Het is volgens een expert dan een taak voor het natuurbeleid om ervoor te zorgen dat dit niet kan. Het is volgens hem/haar niet aan het ruimtelijk beleid om dit op te lossen.
- veel natuurbeleid, zoals nagenoeg het volledige Natuurdecreet en artikel 90bis ontbossing van het Bosdecreet, is door de politieke keuze om voorrang te geven aan ruimtelijke bestemmingen gekoppeld aan de ruimtelijke ordening. Het VEN kan enkel gerealiseerd worden in groene en geelgroene gewestplanbestemmingen. Ook de mate van bescherming van feitelijke natuur verschilt naargelang de bestemming van de grond. Dit betekent dat zowel de uitbreiding als het behoud van het natuurnetwerk afhankelijk is van de bestemming op het gewestplan of RUP. Deze koppeling zorgt er bovendien voor dat de perceptie ontstaat dat groen enkel gerealiseerd kan worden binnen groene bestemmingen en niet erbuiten.
- er moeten RUP’s vastgesteld worden om het gebiedsgericht natuurbeleid te vertalen, anders is er geen juridische basis om vergunningen te kunnen weigeren of verlenen. Dit serieel, lineaire proces kost veel tijd en vertraagt.

Het gewestplan is een zodanige hinderpaal voor de realisatie van een samenhangend natuurnetwerk dat het **instrument zelf** soms **in vraag** gesteld wordt (Coppens *et al.*, 2020). Het afschaffen van het gewestplan neemt echter de verwachtingen van eigenaars/gebruikers niet zomaar weg. Bovendien hebben veel natuurgebieden door het gewestplan ook een bestemming gekregen die juridische gevolgen en bescherming met zich meebrengt. Alleen met een heel sterk gebiedsgericht natuurbeleid waaraan ook gevolgen vasthangen, kan de afschaffing van het gewestplan ‘veilig’ gebeuren. Ook het Europees Milieuagentschap vindt landgebruiksplanning (de bestemming van gronden) een noodzakelijk instrument in de *no net land take-policy* (Taskforce Bouwshift, 2021). Het knelpunt is de manier waarop beleidsmakers het instrument gewestplan toepassen en niet het instrument gewestplan als dusdanig.

---

<sup>45</sup> De Universiteit Gent kreeg van provincie Oost-Vlaanderen de toestemming om het Sterrebos te kappen. Maar daar kwam veel protest tegen, o.a. kampeerder jongeren twee weken in het bos. Veel adviesverlenende instanties, waaronder ANB, gaven een negatief advies. Minister van Omgeving, Zuhal Demir, volgde deze adviezen en weigerde de vergunning.



## 4.2 TEKORT AAN MIDDELEN OM HET BELEID UIT TE VOEREN

### 4.2.1 Balans tussen mankracht en financiële middelen

Er is een tekort aan mankracht en financiële middelen om het beleid uit te voeren. Beide hangen onderling samen. Als de overheid de financiële middelen verhoogt, zoals ze nu bijvoorbeeld doet met de Blue Deal, moet er ook voldoende menskracht zijn om deze middelen te kunnen besteden. Heel wat geïnterviewden hebben het gevoel dat de balans op dit moment overhelt naar financiële middelen om investeringen te doen. De **huidige focus op investeringen** is begrijpelijk. Politici hebben baat bij resultaten op korte termijn, zo kan hun kiespubliek zien wat ze bereikt hebben.

Meerdere geïnterviewden benadrukken dat een verdere uitbreiding van de middelen, wat nodig is om de EU doelen te halen, gepaard moet gaan met een toename aan menskracht om projecten te schrijven en in te dienen, projectvoorstellen te beoordelen, milieueffectrapportages te maken, actorcoalities te vormen en te onderhouden, en de 'nieuwe' natuur te beheren en te handhaven. Veel geïnterviewden wezen erop dat het huidige tempo van projectoproepen niet bij te houden is. Ook voor hen is het nodig dat ze meer personeelstijd kunnen declareren bij de huidige projectoproepen. In de volgende paragrafen bespreken we de achterliggende oorzaken van het tekort aan middelen en gaan we na of het tekort beperkt blijft tot de Vlaamse overheid.

### 4.2.2 Onderbemanning

Diverse beleidsentiteiten ervaren een **structurele onderbemanning** waardoor toenemende dossier- en tijdsdruk dwingt tot nog sterker selectie van tijdbesteding in de kerntaken. Hierdoor komt bepaalde dienstverlening onder spanning te staan. Er is te weinig tijd om ook proactief te werken aan de opbouw van natuur en landschap, om natuur in overheidseigendom te beheren, om voorafgaand aan de vergunningaanvraag met projectontwikkelaars en gemeenten te overleggen, om relaties op te bouwen met gebiedsactoren, om de natuurwetgeving te handhaven... Het ANB koos ervoor om hun schaarse middelen zo veel mogelijk in te zetten op Europees beschermde natuur. Eenzelfde prioritering gebeurde bij de monitoring van de natuurkwaliteit door het INBO. Recent kiezen beide beleidsinstanties ervoor om ook terug naar 'andere' natuur te kijken.

De onderbemanning is een gevolg van een **neoliberale invulling van *new public management***, waarbij politici geloven dat een kleine efficiënte overheid volstaat om haar publieke kerntaken uit te voeren. Deze dienen zo efficiënt mogelijk te gebeuren door gespecialiseerde overheidsentiteiten die elk verantwoordelijk zijn voor hun eigen specifieke taken. Overlap tussen entiteiten wordt zoveel mogelijk vermeden. De Vlaamse Regering heeft de Vlaamse overheid door opeenvolgende **koppen- en kaasschaafbesparingen** doen krimpen.

Om de onderbemanning van de natuurkerntaak op te lossen, kan er naar andere beleidsentiteiten gekeken worden. Natuur is een horizontale taak van de overheid en dus niet alleen een aandachtspunt van de beleidsentiteiten die voor natuur verantwoordelijk zijn. Maar ook de andere entiteiten hebben door de besparingen moeite om hun eigen taken te vervullen. Bijdragen aan een horizontale taak zoals natuur staat bijgevolg niet hoog op hun agenda.

De onderbemanning kan ook opgelost worden door te decentraliseren of de-institutionaliseren. Maar het verschuiven van taken naar lagere overheden of naar het middenveld (bv. regionale landschappen) is geen echte oplossing. Beide kampen namelijk ook met capaciteitsproblemen. Deze problemen zijn doorgaans groter in kleine gemeenten die bovendien niet altijd over de juiste expertise beschikken. Andere waarschijnlijk meer kansrijke oplossingen die

geïnterviewden voorstelden, zijn het gezamenlijk gebruik van logistieke middelen, het vereenvoudigen van complexe regelgeving en het samenvoegen van projectoproepen.

### 4.2.3 Financiële tekorten

Om een samenhangend natuurnetwerk te realiseren en schadelijke milieudrukken aan te pakken, is **veel geld nodig**. Ook daaraan **is er bij de overheid een gebrek**. De kostprijs is hoog omdat de ‘verliezers’ van de transformatieve veranderingen in ons voedsel- en woonsysteem verwachten dat de overheid hen vergoedt, en omdat de overheid ervoor kiest om het **verlies maximaal te vergoeden** om de weerstand tegen verandering te beperken. Bijvoorbeeld om de bouwshift te realiseren, kiest het huidige beleid ervoor om zelf gedupeerden maximaal te vergoeden. Ook bij PAS is de overheid de enige betaler van het verlies. Deze keuzes zorgen ervoor dat het noodzakelijke budget binnen de huidige financiële context onrealistisch hoog wordt. Er zijn bovendien ook middelen nodig om regulerende en culturele ecosysteemdiensten, die belangrijk zijn voor de maatschappij, te vergoeden. Het correct vergoeden van deze diensten kan ervoor zorgen dat landbouwers, paardeneigenaars, tuineigenaars, projectontwikkelaars en lokale overheden andere keuzes maken dan binnen het bestaand systeem. Het gaat hier onder andere om payment for ecosystem services (PES) en om het vergoeden van bovenlokale ecosysteemdiensten via het Gemeentefonds.

Er is dus ontzettend veel geld nodig dat er momenteel niet is. De Green deal heeft de middelen verhoogd, maar zelfs deze verhoging is onvoldoende om de noodzakelijke transformatieve verandering door te voeren. Hoe kunnen we het budget voor natuur vergroten? De overheid kan binnen zijn totale budget meer middelen voor natuur vrijmaken door het budget voor andere zaken te verkleinen. In eerste instantie komen milieuschadelijke subsidies dan in het vizier. Het uitfasen van deze subsidies kan ervoor zorgen dat (1) er minder geld nodig is om milieudrukken te remediëren en (2) een bijkomend deel van overheidsgeld vrijkomt voor natuur. Volgens Franckx *et al.* (2013) bestaan er echter weinig subsidies met duidelijke, ondubbelzinnige en grote negatieve milieueffecten in Vlaanderen. Het netto milieueffect is moeilijk inschatbaar. Bijvoorbeeld het aanleggen van riolen bij verspreide bebouwing heeft een direct positief milieueffect, maar ook een moeilijker te becijferen indirect negatief effect door het instandhouden van de suburbanisatie. Het vraagt om een gedetailleerde studie op niveau van casestudies om de effecten te analyseren, maar daarvoor ontbreken de data meestal.

Het aantrekken van private middelen is een tweede manier om het budget voor natuur te vergroten. Bij transformatieve veranderingen zijn er ook ‘winnaars’. Dat is trouwens ook zo binnen het bestaande systeem. Zo kregen de oorspronkelijke eigenaars van onbebouwde gronden die bestemd werden als woonreservegebied, woonuitbreidingsgebied of woongebied een aanzienlijk privaat voordeel tijdens de opmaak van het gewestplan zonder dat ze daarvoor een financiële inspanning moesten doen. Beleidsmakers kunnen beslissen dat die winnaars mee moeten betalen om de transformatie te bekostigen. Maar 50 jaar na datum de winnaars van de gewestplannen bepalen, zal moeilijk zijn.

## 4.3 VASTLOPEN VAN BELEID

Het is volgens de geïnterviewden (deels) een gevolg van het **ontbreken van politieke moed** en van de **complexiteit van (sectorele) regelgevingen en instrumenten**. Het vergt heel wat lef van politici om ontembare problemen, zoals het realiseren van een samenhangend netwerk, te lijf te gaan omdat het onduidelijk is of de voorgestelde oplossingen het probleem wel zullen oplossen en omdat het ontembaar probleem eigenlijk een gevolg is van een ander ontembaar



probleem. In de **huidige politieke context** van veel kleine politieke partijen is deze moed schaars. Het is bijna politieke zelfmoord om beslissingen te nemen die ongunstig uitpakken voor het kiespubliek van de partij. Een geïnterviewde verwijst hier naar minister Baldewijns die het aandurfde om illegale woningen en weekendhuizen in natuurgebieden aan te pakken. Baldewijns is nooit electoraal afgestraft voor zijn beleidskeuze, hij is omwille van verschuivingen in Vlaamse regering minister van onderwijs geworden. Maar zijn opvolger, Steve Stevaert, stopte wel met het actief afbraakbeleid uit angst voor een electorale afstraffing.

Politici worden niet meer **afgerekend** op hun langetermijnvisie, maar op hun **korte termijn resultaten**. Het is dan ook gemakkelijker om geld te vinden voor investeringen die uitmonden in resultaten, dan voor nazorg en voor de opbouw van een sociaal kapitaal om de middelen voor uitvoering te kunnen benutten. De politiek neemt bovendien vaak pas **maatregelen wanneer** het eigenlijk al **te laat** is en niet meer anders kan, terwijl transformaties net tijd vragen. Dat beslissingen teruggedraaid of afgezwakt worden wanneer politici weerstand voelen bij hun kiespubliek verergert dit nog.

Politici **durven volgens geïnterviewden geen keuzes te maken**. Zelfs binnen beschermde gebieden is er gewerkt met zoekzones omdat enkel op specifieke percelen binnen een beschermd gebied de instandhoudingsdoelen kunnen gerealiseerd worden. Buiten die zoekzones gelden minder strenge regels, maar er werd onvoldoende rekening gehouden met de effecten van activiteiten in de minder strenge gebieden op de zoekzones en de reeds bestaande habitats. En dat komt nu als een boemerang terug. We vergunnen diverse activiteiten waarvan we na een aantal jaren moeten vaststellen dat we ze beter niet hadden vergund. De overheid betaalt hierdoor zowel de subsidiëring van de investering als de kosten om de beslissing terug te draaien.

Het vastlopen van het beleid is ook een gevolg van de keuze voor 'vrijwillig waar het kan, dwingend waar het moet'. Op zich klinkt het fantastisch dat je eerst zoekt naar de vrijwillige weg. En misschien werkt dat in andere landen, maar in Vlaanderen is men, volgens een geïnterviewde, eerder geneigd om niet te forceren en dus geen gebruik te maken van dwingend waar het moet.

#### 4.4 INDIVIDUALISERING EN WEGVALLEN VAN COLLECTIEVE VERANTWOORDELIJKHEID

De maatschappelijke keuze van de meerderheid voor een neoliberaal model werkt individualisering in de hand. Het wegvallen van de collectieve verantwoordelijkheid is op diverse niveaus aanwezig. Het uit zich in politieke partijen die in eerste instantie denken aan hun eigen kiespubliek, middenveldorganisaties die focussen op principekwesties en individuen die beslissingen juridisch aanvechten, een aversie vertonen voor planmatige aanpak en vooral hun eigen (recreatieve) wensen vervuld willen zien. De **focus op individuele belangen** komt ook terug bij sectoren.

Politieke partijen kunnen op regeringsniveau een beslissing nemen die uit collectief oogpunt goed is. Maar individuele partijleden kunnen deze beslissing aanvechten omdat het niet in het belang is van hun eigen kiespubliek. Dit gebeurde in 1993 voor het mestactieplan<sup>46</sup>. Mocht het

---

<sup>46</sup> De politieke discussie over het mestactieplan is door (Bogaert, 2004) beschreven en herhalen we in deze voetnoot. In juni 1993 legde de Vlaamse minister van Leefmilieu, Norbert De Batselier (SP), een gewijzigde versie van het Mestactieplan (MAP) voor advies aan de landbouwers voor. Om overbemesting te bestrijden, die de bodem vervuult en door fosfaat- en nitraatdoorslag het grondwater kan bedreigen, voerde het MAP strenge bemestingsnormen in en bakende het zones af waarin bemesting verboden of verregaand beperkt werd. Het plan maakte het vestigingsbeleid



pakken. Het Nationaal Park Hoge Kempen ontvangt bijvoorbeeld 1.000.000 bezoekers per jaar. Dit is een aantal waar beleidsmakers wel rekening mee moeten houden.

Volgens een geïnterviewde is er ook op sectorniveau teveel in hokjes gedacht: natuur voor natuurverenigingen en landbouw voor landbouworganisaties. Natuurverenigingen willen gronden verwerven om aan natuurontwikkeling te doen zodat ze bij de keuze van het natuurstreefbeeld geen rekening moeten houden met het landgebruik in de omgeving. Hetzelfde geldt voor de landbouwers. Dit is de *landsparring* gedachte. Er wordt niet gekeken naar welke combinatie natuur en landbouw samen harmonisch in een gebied gerealiseerd kan worden. Dat bemoeilijkt de realisatie van gradiënten zoals mantelzoomvegetaties bij bossen en mengvormen zoals natuurinclusieve landbouw, landbouwinclusieve natuur en agroforestry. Een geïnterviewde wees terecht op het belang van het kleinschalig landschap voor bepaalde soorten, zoals kleine roggeveldjes met hagen en heggen errond voor landbouwvogels. Een dergelijk kleinschalig landschap is gebaat bij een samenwerking tussen landbouw en natuur. Het hokjesdenken leidt bovendien tot een ruimtelijke strijd om grond. Een relevant discussiepunt volgens twee geïnterviewden is de bemesting van landbouwgronden in Habitatrichtlijngebieden en in het VEN. Als je in deze gebieden een nulbemesting instelt, dan kan je de ammoniakdepositie deels intern bufferen. Daardoor zijn de maatregelen die nodig zijn om de ammoniakdepositie verder te verminderen waarschijnlijk minder groot. Er dient onderzocht te worden in welke mate deze suggestie klopt. Dit valt buiten het kader van deze studie.

In contrast met het bovenstaande, is het belangrijk te benadrukken dat in de natuurwetgeving expliciet staat dat het instandhouden of ontwikkelen van natuur geen disproportionele negatieve effecten op naburige percelen mag hebben. In de meeste andere regelgeving zit die bepaling niet zo expliciet ingebakken.

#### 4.5 WEINIG TRANSFORMATIEVE GOVERNANCE

Transformative governance is volgens Visseren-Hamakers *et al.* (2021) geïntegreerd, inclusief, adaptief en pluralistisch. Als we kijken naar het Vlaamse biodiversiteitsbeleid zien we dat beleidsmakers wel pogingen doen om integratief, inclusief, adaptief en/of pluralistisch beleid te voeren, maar het is zeker nog geen gemeengoed.

- **Geïntegreerd**

Transformative governance moet geïntegreerd zijn om ervoor te zorgen dat lokale oplossingen over alle schaalniveaus, plaatsen, problemen en sectoren heen duurzame effecten hebben. De Vlaamse overheid blijft veel onderling samenhangende problemen afzonderlijk aanpakken. Deze aanpak verkleint wel de complexiteit van een probleem, maar kan ervoor zorgen dat de oplossingen voor het aangepakte probleem andere problemen verergeren. Het meest recente voorbeeld is het PAS-voorstel. De focus ligt op de vermindering van stikstofdepositie, hoofdzakelijk ten gevolge van ammoniak. Daardoor beperkt het voorstel zich tot de landbouwsector. Andere stikstofbronnen blijven buiten beschouwing, net zoals andere gerelateerde milieuthema's zoals klimaatverandering, wat ervoor zorgt dat de landbouwsector zich ongelijk behandeld voelt.

Het integratief werken wordt bemoeilijkt door een **kluwen van doelstellingen**. Volgens een overheidsgeïnterviewde ziet men door de bomen het bos niet meer. Het kluwen is zelfversterkend. In diverse beleidsdocumenten (bv. Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, luchtbeleidsplan, klimaatadaptieplan) staan gelijkaardige doelen op een verschillende manier geformuleerd omdat men elkaars doelen niet voldoende kent. Dat maakt het kluwen groter



omdat het daardoor minder duidelijk is wat de overheid wil bereiken. De verschillende administraties hebben ook veel te weinig zicht op hoe alles eigenlijk in elkaar past en begint derhalve op de duur van alles opnieuw te doen.

- **Inclusief**

*Transformative governance* moet inclusief zijn om diegenen te machtigen wiens belangen momenteel niet worden behartigd en om waarden te vertegenwoordigen die transformatieve veranderingen voor duurzaamheid belichamen. Dit betekent dat men bij de beleidsvoorbereiding zoveel mogelijk doelgroepen de kans geeft om aan het beleid bij te dragen en dat men bij het nagaan van de gevolgen geen betrokken partijen vergeet. Het blijft voor het huidige beleid moeilijk om verder te kijken dan de traditionele doelgroepen. Weinig betrokken of vergeten doelgroepen zijn o.a. paarden- en tuineigenaars, toekomstige generaties en *non-human agents* zoals planten, dieren, de bodem, .... Deze laatste twee kunnen in het overleg vertegenwoordigd worden door menselijke voogden.

Ook bij het kiezen van de maatregelen laat men zich vooral leiden door de heersende regimeactoren (bv actoren m.b.t. industriële landbouw), weliswaar soms met *finetuning* voor bepaalde nicheactoren (bv. actoren m.b.t. biolandbouw). Dit blijkt o.a. uit het PAS waar hoofdzakelijk gekozen is voor technologische maatregelen die bij de intensieve veeteelt passen met bijkomend correcties voor de biosector.

- **Adaptief**

*Transformative governance* moet adaptief zijn en leren, experimenteren en reflecteren omarmen om de complexiteit van transformatieve verandering het hoofd te bieden. Het gaat om de adaptiviteit van zowel de afbakening van het samenhangend natuurnetwerk als van de doelen en het beleidsinstrumentarium.

De **adaptiviteit van de afbakening van het netwerk** is in diverse wetgevingen ingebouwd. De Habitatrictlijn vermeldt dat de lidstaten hun Habitatrictlijngebieden periodiek moeten herzien op basis van de wetenschappelijke criteria. In de Vogelrichtlijn staat dit niet expliciet vermeld, maar de bestaande rechtspraak van het Europese Hof van Justitie bevestigt dat herzieningen ook voor de Vogelrichtlijngebieden gelden. Het Natuurdecreet voorziet de mogelijkheid tot herziening van het VEN. Beleidsmakers hebben deze herzieningsoptie vooral ingebouwd op het VEN om op harde ontwikkelingen en minder op klimaatverandering te anticiperen. Er bestaan dus opties om het beschermde deel van het natuurnetwerk aan te passen, maar tot nu toe werden ze weinig<sup>47</sup> gebruikt. De Habitat- en Vogelrichtlijn beschermen niet alleen gebieden maar ook soorten. De adaptiviteit van de soortbescherming is gegarandeerd doordat de leefgebieden van de soorten beschermd zijn. Als het leefgebied verplaatst is het door deze koppeling automatisch beschermd. Het vereist enkel een aanpassing van de ARPL-kaarten die elke zes jaar geüpdatet worden.

Een overheidsgeïnterviewde geeft aan dat het aanpassen van het Natura 2000-netwerk en de doelen omwille van klimaatverandering nog niet aan de orde is. De prioriteit ligt op dit moment bij het beperken van de drukken (vermesting, verzuring en verdroging) en de verdere afbakening van het VEN. Een expert stelt het statische karakter van de Natura 2000-gebieden en de instandhoudingsdoelstellingen wel in vraag. Als bepaalde maatschappelijke doelen belangrijk worden, moeten **natuurdoelen een andere invulling** kunnen krijgen. Ook binnen een reservaat

---

<sup>47</sup> Er zijn bv. aanpassingen gebeurd aan het Habitatrictlijngebied Maasvallei.





is het volgens hem niet opportuun om de doelen tot op de m<sup>2</sup> vast te beitelten. Doelen moeten aangepast kunnen worden, bijvoorbeeld om klimaatschokken op te vangen.

In de wetgeving staan er ook verschillende aanknopingspunten om **bestaande beleidsinstrumenten aan te passen of nieuwe te introduceren**. Ook de wetgeving zelf kan gewijzigd worden, dit gebeurde bijvoorbeeld met de natuurbeheerplannen. Beleidsevaluaties zijn nodig om de nood aan aanpassing van het beleidsinstrumentarium na te gaan. Dergelijke beleidsevaluaties zijn echter schaars in Vlaanderen. Veel van de voorgestelde wijzigingen liggen buiten het bereik van het natuurbeleid.

Gestructureerd overleg, zoals een lerend netwerk, kan het leren bevorderen. Er zijn veel leermogelijkheden weggevallen zoals het overleg tussen de provincies rond natuurverbindingen en de uitwisseling tussen beleidsdomeinen Omgeving en Landbouw & Visserij rond agrarisch natuurbeheer (AGNABIO). Maar er zijn er ook bijgekomen, bijvoorbeeld door de oprichting van het Open Ruimte Platform en de diverse beleidsinitiatieven die daaronder vallen.

- **Pluralistisch**

*Transformative governance* moet rekening houden met de diverse wereldbeelden die in de samenleving leven. Mensen waarderen natuur bijvoorbeeld om heel uiteenlopende redenen: omwille van haar intrinsieke waarde, haar fundamentele (natuur is nodig voor ons overleven), relationele (specifieke relaties die mensen en gemeenschappen met natuur hebben) en instrumentele waarde (welke grondstoffen levert de natuur op) (Jax *et al.*, 2013; Van Reeth *et al.*, 2014). Het huidige beleid houdt hier onvoldoende rekening mee, de instrumentele waarde overheerst. Dat werkt de perceptie dat natuur geld kost in de hand. Zo leidt het schrappen van woonreservegebied voor natuur tot een financiële minwaarde, terwijl de publieke meerwaarde voor de toekomst eigenlijk bestendig wordt.

## 4.6 BELEMMERINGEN DOOR OVERHEID ZELF

Vlaanderen zet verschillende beleidsinstrumenten in om zijn beleidsdoelen te halen. De diverse wetgevingen en beleidsinstrumenten zijn echter onvoldoende op elkaar afgestemd. Hierdoor ontstaan juridische barrières. Dit is ook het geval bij het realiseren van een samenhangend natuurnetwerk. Gekende barrières voor bosuitbreiding zijn het pachtwetboek<sup>48</sup> en het veldwetboek<sup>49</sup>. Ook nieuwe landbouwvormen, zoals agro-ecologische landbouw die het landbouwgebied meer doorwaadbaar maken voor soorten, ondervinden diverse juridische knelpunten. Agro-ecologische landbouw wil bijvoorbeeld het bodemleven bevorderen door het toevoegen van compost en/of stalmest, maar botst daarbij op beperkingen van de mestwetgeving.

Vlaanderen zorgt voor een hoge planlast bij beleidsuitvoering. Een geïnterviewde noemt de opeenstapeling van procedures de 'stroperigheid' van beleid. Je moet al een hardliner zijn om je projecten uitgevoerd te krijgen. Er is een nood aan een vermindering van de planlast, maar

---

<sup>48</sup> Er zijn reeds verschillende pogingen ondernomen om artikel 7 te amenderen zodat de pacht op het einde van de pachtperiode kan opgezegd worden omwille van bebossing. Dit is momenteel enkel mogelijk wanneer de verpachter het perceel zelf als landbouw wenst uit te baten. Het bebossen wordt expliciet uitgesloten in artikel 10, tenzij wanneer de verpachter een bestaand tuinbouwbedrijf uitbaat. In dit artikel staat ook vermeld dat uitzonderingen van dit verbod enkel kunnen verleend worden door de vrederechter nadat de rijkslandbouwkundig ingenieur van de streek gehoord is.

<sup>49</sup> Artikel 35bis 5° maakt het verplicht om bij het bebossen van landbouwgrond een vergunning aan te vragen bij het college van burgemeester en schepenen, zelfs als de bebossing gebeurt door de Vlaamse overheid.

het lijkt erop dat de stroperigheid van het beleid alleen maar groter wordt. Het omgevingsloket dat ontwikkeld is om mensen te helpen bij eenvoudige bouwaanvragen, blijkt bijvoorbeeld moeilijk werkbaar te zijn voor uitvoerders van gebiedsgerichte processen zoals ruilverkaveling of landinrichting. Bepaalde procedures, zoals bijvoorbeeld een milieueffectenrapportage (MER) en in het bijzonder een MER voor VLAREM, zijn zo complex geworden dat het bijna onmogelijk geworden is om ze foutloos uit te voeren. Als een project bovendien Europese middelen krijgt, komen er nog zeer strenge administratieve regels bovenop. Daardoor vragen initiatiefnemers zich volgens een geïnterviewde soms af of het niet gemakkelijker is zonder het Europees geld.

Het beleid denkt vaak ook te weinig na over welke instrumenten het beste kan inzetten om op de meest efficiënte en haalbare manier ergens te raken. Als het beleid vrijwilligheid wil stimuleren, valt het bijna automatisch op subsidies terug. Als het *bottom up* initiatieven wil laten realiseren, gebruikt het een oproep en als het beperkingen oplegt, worden er compensaties voorzien. Deze default keuze is echter niet onder alle omstandigheden de beste keuze. Het beleid zou meer moeten nadenken over nieuwe instrumenten, zoals bijvoorbeeld vereffeningsmodellen om de transitie te realiseren met minimale publieke middelen, of nieuwe verdienmodellen voor landbouw.

Politici willen het gevoel hebben dat ze de complexiteit van het probleem en oplossingen beheersen en grijpen daarom terug naar modellen die tot kwantitatieve resultaten leiden. Ze maken die keuze ook om zich in te dekken tegen mogelijke juridische procedures die hun beleid aanvechten. Een belangrijk nadeel van kwantitatieve modellen is dat enkel maatregelen waarvoor de effecten met voldoende zekerheid gekend zijn, meegenomen worden. Dit sluit nieuwe, innovatieve maatregelen en verschillende natuurgebaseerde oplossingen op voorhand al uit. Modellen die te bureaucratisch gebruikt worden, kunnen ook leiden tot perverse effecten. Meerdere geïnterviewden haalden het zoekzonemodel in kader van de calibratieoefening als voorbeeld aan. Het doel van deze oefening was om de natuuruitbreiding tegen een zo laag mogelijke economische kost te realiseren. Er werd minder met andere beleidsdoelen rekening gehouden.

## 4.7 ONVOLDOENDE UITGEWERKTE BELEIDSPRINCIPES

De natuur- en milieuwetgeving introduceert een aantal principes en plichten. In hun huidige vorm zijn ze onvoldoende uitgewerkt om een meerwaarde te betekenen voor de creatie van het samenhangend natuurnetwerk. De voornaamste principes en plichten zijn:

- *Het stand-still beginsel*: de toestand van de natuur mag niet verder achteruitgaan. Dit beginsel heeft een beperkte juridische waarde, enkel bij manifeste schendingen is het juridisch afdwingbaar (Schoukens & Van Hoorick, 2021a). De Raad Van State aanvaardt bijvoorbeeld dat bestaande graslanden vernietigd worden als er elders bestaande natuur in een betere toestand gebracht wordt (Schoukens & Van Hoorick, 2021a).
- *Het beginsel dat de vervuiler betaalt*: bedrijven of individuen die vervuiling veroorzaken, zijn verplicht te betalen voor het opruimen van de schade. De Europese Rekenkamer (2021) concludeert dat dit principe onvoldoende geïntegreerd is in de Europese wetgeving. Het wordt bijvoorbeeld niet volledig toegepast in alle sectoren van de economie die impact hebben op het milieu. Zo is de Europese wetgever bij het vormgeven van vervoer-, visserij- en landbouwbeleid niet zonder meer gebonden aan dit beginsel.



- *Het voorzorgs- en het preventiebeginsel*: beide principes samen resulteren in het nemen van preventieve maatregelen om natuur- en milieuschade te voorkomen nog voor het risico van bepaald handelen wetenschappelijk hard gemaakt is. In de wetgeving worden er doorgaans minimumdrempels qua schade en wetenschappelijke onzekerheid geformuleerd. In het Natuurdecreet is de zorgplicht een uiting van dit beginsel. De zorgplicht is volgens Schoukens & Van Hoorick (2021a) een interessant sturend instrument omdat het aan elke burger en overheid een bijzondere zorg ten overstaan van de algemene biodiversiteit oplegt. De ruime scope van de zorgplicht onderstreept zijn kracht als *catch all*-instrument, wat geen overbodige luxe is in een context waarin veel ingrepen van vergunning vrijgesteld zijn. Uit de beschikbare rechtspraak blijkt echter dat de toegevoegde waarde van de zorgplicht eerder beperkt is. Het wordt vaak in combinatie met specifieke beschermingsinstrumenten gebruikt. Een mogelijkheid om het belang van de zorgplicht meer te benadrukken naar de toekomst toe, is het uitvaardigen van specifieke gedragscodes voor bepaalde (types van) ingrepen met een impact op natuur. Deze gedragscodes operationaliseren de zorgplicht in meer handhaafbare wetgeving.
- *Het principe 'Vermijd, hergebruik, minimaliseer en compenseer'*: Bij het toepassen van dit principe wordt de aantasting van biodiversiteit zo veel mogelijk vermeden door in vraag te stellen of een harde ontwikkeling echt nodig is en/of er geen gebruik gemaakt kan worden van reeds bestaande infrastructuur. Als de ontwikkeling leidt tot aantasting van de biodiversiteit moet dit zoveel mogelijk geminimaliseerd worden en gecompenseerd. Een aantal geïnterviewden hebben het gevoel dat de bestaande beleidspraktijk te snel uitkomt bij 'compenseer'.



## 5 OPLOSSINGEN

Welke **oplossingspaden** kunnen helpen om de resultaten te verbeteren en barrières te overwinnen? Dit hoofdstuk begint met inzichten uit de interviews en uit de beleidswetenschappelijke theorie over wanneer het een goed moment is om tot een oplossing te komen en wat hiervoor juist nodig is. De volgende paragraaf gaat over hoe een oplossingspad er het best uitziet om te komen tot een maatschappelijk aanvaardbare transformatieve verandering. Daarna worden vijf oplossingspaden besproken.

### 5.1 WANNEER OPLOSSEN?

We herformuleren deze vraag tot: waarom komt een onderwerp ineens op de politieke agenda en leidt het tot beleidsveranderingen? De agenda setting beleidstheorie, namelijk het stromenmodel van Kingdon (1995), beantwoordt deze vraag.

Volgens het stromenmodel van Kingdon (1995) vindt een radicale beleidsverandering plaats wanneer drie 'stromen', namelijk problemen, beleid en politiek, samenkomen en een *window of opportunity* creëren voor verandering. Onder de probleemstroom neemt de aandacht voor een probleem toe en wordt het gedefinieerd als een beleidsprobleem dat aandacht vraagt van beleidsmakers. De aandacht voor een probleem kan toenemen door acties vanuit de samenleving (bv. klimaatmarsen) en de EU (o.a. via verordeningen en richtlijnen) en door arresten vanuit het rechterlijke systeem (bv. het stikstofarrest). De beleidstroom bestaat uit de beschikbare oplossingen voor het probleem, ontwikkeld door politici, bureaucraten, NGO's of bedrijven. Onder de politieke stroom hebben beleidsmakers het motief en de mogelijkheid om het probleem aan te pakken. Deze laatste stroom is het resultaat van het algemeen gevoel van de samenleving over een bepaald thema (bv. bezorgdheid rond de hoge energieprijzen), het wetgevend verloop en campagnes van verschillende pressiegroepen. De drie stromen opereren (deels) onafhankelijk van elkaar, tot dwingende politieke gebeurtenissen of problemen tot hun convergentie leiden. Op dat moment is er een *window of opportunity* voor verandering. Beleidsondernemers<sup>50</sup>, zowel binnen als buiten de overheid, kunnen dit venster aangrijpen en de stromen aan elkaar koppelen om hun eigen oplossing door te duwen of om de aandacht voor het probleem nog te vergroten. De beleidsondernemers zijn niet gekoppeld aan een specifiek proces, maar kunnen betrokken zijn bij elk van de drie stromen en in sommige gevallen bij twee stromen tegelijk.

Indien we dit stromenmodel toepassen op Vlaanderen, zien we dat de EU een belangrijke rol speelt bij het creëren van het samenhangend natuurnetwerk. Dit wordt bevestigd door de geïnterviewden, die benadrukken dat het dankzij Europa is dat we het natuurnetwerk kunnen behouden en uitbreiden. De aanduiding van de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden is los van de ruimtelijke bestemming gebeurd. Europa stelt duidelijke doelen, in een aantal gevallen zelfs deadlines en kan financiële sancties opleggen wanneer de doelen niet gehaald worden. Europa geeft de lidstaten ook middelen om het Europees beleid uit te voeren (bv. middelen gemeenschappelijk landbouwbeleid, relancemiddelen, LIFE...). Meer recent hebben juridische

---

<sup>50</sup> Beleidsondernemers zijn individuen die kansen benutten om beleidsresultaten te beïnvloeden om hun eigen doelen te bevorderen, zonder over de middelen te beschikken die nodig zijn om dit alleen te bereiken. Ze zijn niet tevreden met het louter behartigen van hun eigenbelang binnen instellingen die anderen hebben opgericht. Ze proberen eerder nieuwe horizonten van kansen te creëren door middel van innovatieve ideeën en strategieën (Cohen, 2016).



arresten ook een belangrijke meerwaarde, zeker voor de kwaliteit van het netwerk. Het stikstofarrest heeft tot gevolg dat binnen de huidige Vlaamse coalitie de bereidheid ontstaat om in te grijpen in de vrijheid van vestiging van een landbouwbedrijf en de vrijheid van de manier van teelten. De vraag naar een netwerk wordt versterkt vanuit de maatschappij. De maatschappij vraagt om haar huizen te beschermen tegen overstromingen en om meer nabij groen om te recreëren of tot rust te komen.

De erkenning van het belang van het probleem betekent niet noodzakelijk dat de politiek ook bereid is om het op te lossen. Een alternatief voor het behalen van de EU doelen is het betalen van Europese boetes. Ook met de implementatie van richtlijnen in intern recht kan getalmd worden. De aanduiding van de Vogelrichtlijngebieden is pas in 1988 gebeurd, terwijl de Vogelrichtlijn al dateert van 1979. De trage aanduiding is volgens een geïnterviewde te wijten aan het feit dat de natuursector keek naar Europees biodiversiteitsbeleid als een *nice to have*, en naar het Vlaamse natuurbeleid als een *must-have*.

Een juridisch arrest leidt niet automatisch tot politieke actie. Bij het stikstofarrest is dit nu wel het geval, het stikstofarrest gaat over vergunningen en raakt de politiek dus recht in het hart. Het klimaat arrest bleef echter grotendeels zonder gevolg. Het stuit op juridische beperkingen omdat het voor rechters onduidelijk is hoever ze mogen gaan. Er is in Duitsland recent een arrest van het Hof van Justitie geweest over een zaak over luchtkwaliteit. De overheid in Beieren weigerde om een dieselban af te kondigen, terwijl dat net één van hun eigen voorgestelde maatregelen was om hun stikstofdioxideverontreiniging in steden tegen te gaan. De maatregel is bovendien één van de meest effectieve maatregelen om luchtverontreiniging te verminderen. De Duitse rechter vroeg zich af of de politiek veroordeeld moest worden tot gevangenisstraffen omdat ze door de weigering de effectieve werking van het Europees milieurecht hypothekeerde. Het Hof van Justitie zei echter dat dit niet kon. Dat illustreert de beperkingen. Toch bieden de Habitat- en Vogelrichtlijn volgens een juridisch expert nog veel mogelijkheden om een systeemverandering af te dwingen. Beide richtlijnen zijn redelijk algemeen geformuleerd omdat je op voorhand niet weet welke milieudrukken allemaal relevant zijn voor een bepaald gebied.

Ook de derde stroom blijft belangrijk. In de jaren '90 stond milieu hoog op de politieke en maatschappelijke agenda, maar deze opportuniteit kon onvoldoende benut worden. De realisatie van een samenhangend natuurnetwerk lag grotendeels in handen van een beperkte actorcoalitie van Natuurreservaten, de pas opgestarte natuuradministratie, het kabinet en het Instituut voor Natuurbehoud. Het probleem werd bekeken als een puur wetenschappelijk vraagstuk. Er was onvoldoende aandacht voor het feit dat de voorgestelde oplossing, de Groene Hoofdstructuur, in conflict kwam met onderliggende barrières die het realiseren van het samenhangend natuurnetwerk ook nu nog bemoeilijken, namelijk de eigendomsrechten en gewestplannen zonder einddatum.

De geïnterviewden hebben op dit moment het gevoel dat het discours 'pro natuur' in de maatschappij meer nuances en body gekregen heeft. Diverse internationale instanties zoals de Food and Agriculture Organisation (FAO), World Economic Forum en de Wereldbank benadrukken het belang van biodiversiteit voor onze economie en maatschappij. De voordelen die natuur levert, zijn overduidelijk voor de politiek en de maatschappij. Het gaat onder andere om bescherming tegen overstromingen en modderstromen ten gevolge van watererosie, over opvang en infiltratie van water om watertekorten te vermijden in droge periodes, over de mogelijkheid om te recreëren en tot rust te komen in nabij groen en over het behoud van de vruchtbare bodemlaag voor de producerende diensten. Beleidsmakers maken meer en meer gebruik van natuurgebaseerde oplossingen om diverse uitdagingen aan te pakken. Heel veel van deze thema's bieden ook potenties om tot een gezamenlijk verhaal voor landbouw en natuur te komen (zie §5.3).



## 5.2 BLAUWDRIJK VOOR OPLOSSINGSPADEN

De vertreksituatie voor de realisatie van een samenhangend natuurnetwerk in Vlaanderen is slecht (Schoukens & Van Hoorick, 2021b). We hebben weinig en sterk versnipperde natuur die vaak in een intensief gebruikt landschap ligt, wat ze extra kwetsbaar maakt voor de milieudrukken van buitenaf. Op sociaal vlak zien we dat ‘arme’ buurten weinig groen zijn en dat landbouwers nauwelijks vergoed worden voor hun werk. Het omgevingsrecht is een kluwen van veel uitzonderingsregels en vormt zelf regelmatig een barrière voor innovatieve oplossingen of voor het uitgroeien van veelbelovende niches. Er is dus zowel op ecologisch, sociaal en juridisch vlak nood aan een transformatieve verandering. We moeten van deze nood een deugd maken en *out-of-the-box* durven denken bij het voorstellen van nieuwe instrumenten, doelgroepen of samenwerkingsverbanden. We mogen echter niet naïef zijn en deze instrumenten onmiddellijk op schaal Vlaanderen uitrollen. Een wezenlijk kenmerk van transformatieve verandering is experimenteren, bij voorkeur in een regelluwe context. Voor elk nieuw idee zullen er juridische barrières zijn die na de experimenteerfase opgelost kunnen worden, maar dit zal niet steeds mogelijk zijn.

Transformaties leiden niet alleen tot **winnaars maar ook tot verliezers**. We moeten aanvaarden dat jarenlang pappen en nathouden van de status quo om verlies te vermijden geen goede keuze is. De nood en de kost om te veranderen worden hierdoor immers alleen maar groter. Het stikstofprobleem is een goed voorbeeld. Maar het is uiteraard belangrijk om de voorgestelde oplossingen ook te bekijken door de ogen van een verliezer. Door samen na te denken over wat binnen de beperkingen nog mogelijk is, kan van een ogenschijnlijke verliessituatie misschien toch een oplossing bieden. Dit zal wel niet altijd mogelijk zijn. Precies daarom zijn vereveningsinstrumenten een noodzakelijk onderdeel van de instrumentenmix.

Transformaties leiden tot **verandering**. Mensen zijn meer geneigd te veranderen als ze de veranderingsrichting kennen. Er is nood aan een **gezamenlijk constructief verhaal** dat door het telkens opnieuw te **vertellen levend blijft**.

Het realiseren van een samenhangend natuurnetwerk is een ongestructureerd beleidsprobleem. Er bestaat bijgevolg **geen mirakeloplossing**. Dit argument mag echter niet misbruikt worden om systemische verandering in onze maatschappij en haar deelsystemen tegen te houden (Schoukens & Van Hoorick, 2021b). Als we de *business as usual* verlaten, komen we terecht in een situatie van gedeelde onzekerheid omdat niet geweten is hoe de transitie ingevuld moet worden, hoever de transitie moet gaan en welke maatregelen of technologieën het meest veelbelovend zijn om een oplossing te bieden (De Roeck *et al.*, 2021). Er is nood aan adaptief beleid. 100% rechtszekerheid valt onmogelijk te realiseren, daarom dient de aandacht te gaan naar het beperken van en omgaan met risico's voor de verschillende doelgroepen.

De gedeelde onzekerheid geeft aanleiding tot verschillende visies op het verloop van de transitie. Ze kunnen beschouwd worden als **duurzaamheidscontroverses** die fundamenteel politiek zijn (De Roeck *et al.*, 2021). Dit soort van controverses vertaalt zich in een maatschappelijk debat waarin actoren verschillende posities innemen. Het erkennen van deze **pluriformiteit is belangrijk voor transformatieve veranderingen**. De tegengestelde visies mogen geen rem zetten op de nood tot verandering. Maar het is wel belangrijk om erover te waken dat het debat omtrent duurzaamheidscontroverses ‘ten gronde<sup>51</sup>’ gevoerd wordt, en niet

---

<sup>51</sup> Met ten gronde bedoelen we inhoudelijk en zo veel als mogelijk objectiveerbaar, en niet emotioneel. Dat betekent NIET dat een sociaal-economische context geen onderdeel uitmaakt van het debat, maar dat die op een zelfde schaalniveau als die van natuur gevoerd wordt.



op voorhand beperkt wordt door het formuleren van verhaallijnen die dingen als onveranderbaar of onvermijdelijk voorstellen (De Roeck *et al.*, 2021).

**Deze pluriformiteit is trouwens ook aanwezig in de kijk op biodiversiteit.** Biodiversiteit gaat niet alleen om zeldzame soorten, functionele soorten, cultuurhistorische soorten en economisch waardevolle soorten. Het gaat ook om genen, ecologische processen, functionering en landschapspatronen. Elk van deze aspecten verdient aandacht en bij voorkeur verbetering. De (on)bewuste keuze van welke natuur waardevol is, is niet waardenvrij en de gemaakte keuzes worden best expliciet gemaakt.

## 5.3 OPLOSSINGSPADEN

Op basis van de beschreven blauwdruk en de voorstellen en prioriteiten van de geïnterviewden en focusgroepdeelnemers zien we **vijf oplossingsstrategieën**. Ze komen een voor een aan bod in de volgende paragrafen.

We zijn er ons van bewust dat er meer oplossingsstrategieën zijn en dat er waarschijnlijk ook meer nodig zal zijn om het samenhangend natuurnetwerk te realiseren. Maar we denken dat de voorstellen een goede aanzet zijn om samen de **volgende stappen te zetten** in de richting van een **samenhangend natuurnetwerk**.

### 5.3.1 **Gezamenlijk verhaal landbouw en natuur verbonden met de stad**

#### 5.3.1.1 Gezamenlijk verhaal

Transformatieve veranderingen botsen op maatschappelijke en politieke weerstand. Een **wervend verhaal** met daarin duidelijk de richting waarin we moeten veranderen, kan mensen overtuigen om te veranderen. Het kan ook helpen om de huidige focus op kortetermijnresultaten terug meer in evenwicht te brengen met de nood aan een langetermijnvisie.

Het wervend verhaal moet een **gezamenlijk verhaal** zijn. Samenwerking tussen de verschillende actoren is essentieel. De overheid beschikt over onvoldoende grond, menskracht en financiële middelen (zie §4.3) om alleen een samenhangend natuurnetwerk te realiseren en te beheren. Enkele politieke keuzes bemoeilijken de zaak nog meer. De overheid heeft beslist dat het ecologisch netwerk binnen de (geel)groene ruimtelijke bestemmingen gerealiseerd moet worden (zie §4.2). Dat is zeer moeilijk, de voor natuur bestemde gebieden op het gewestplan zijn onsamenhangende 'kleine' snippers. Maar bestemmingswijzigingen gebeuren weinig frequent en vragen veel tijd. Ze kosten de overheid bovendien handenvol geld.

Samen met eigenaars en gebruikers een natuurnetwerk proberen te realiseren los van de ruimtelijke bestemming lijkt dus de enige mogelijkheid. Maar die broodnodige **samenwerking** verloopt stroef: binnen de huidige maatschappij primeren individuele belangen (§4.5) en is er doorgaans een lage bereidheid om tot een compromis te komen (§4.4). De actoren proberen via de juridische weg gelijk te halen. De milieuorganisaties hebben dat gedaan, de landbouworganisaties gaan dat ook doen. Het risico bestaat dat ze beide gelijk krijgen van de rechter. Dat is een groot probleem voor de overheid. Compromisbereidheid is dus heel belangrijk. Compromisbereidheid moet uit het middenveld komen, de overheid kan die niet opleggen.

Ondanks de verwachte stroeve samenwerking benadrukken de geïnterviewden dat een overkoepelend, positief en enthousiasmerend verhaal bijzonder krachtig kan zijn. Zeker als het verhaal verteld wordt door alle gebiedsactoren die aan het verhaal meegeschreven hebben. Bij



het schrijven en het in praktijk brengen van het verhaal is vooral de richting en niet zozeer het doel belangrijk. Gebiedsfactoren discussiëren en argumenteren met elkaar niet met de bedoeling om te winnen, maar met de bedoeling om samen vooruit te gaan. Het ultieme doel is om te komen tot een *Please in my backyard* verhaal (PIMBY) en het creëren van mede-eigenaarschap over de maatregelen. Maar dit is niet altijd noodzakelijk. Soms is instemming van partners al voldoende. Gebiedsfactoren moeten bijvoorbeeld het gevoel krijgen dat een landschapspark voor hen een meerwaarde is. Bijvoorbeeld voor landbouwers kan de meerwaarde zijn dat hij de zekerheid krijgt dat hij, binnen de beperkingen van het park, een *licence-to-produce* krijgt, of dat hij als 'streekhouder' erkend wordt.

De opbouw van een gezamenlijk verhaal vraagt om een cocreatief proces, waarbij, waar mogelijk, naar win-wins voor de diverse gebiedsfactoren gezocht wordt.

### 5.3.1.2 Verzoen landbouw en natuur

Om een natuurnetwerk in Vlaanderen te realiseren is een samenwerking tussen natuur en landbouw essentieel. Het falen van de Groene Hoofdstructuur (§3.2) valt deels te verklaren doordat beide partijen lijnrecht tegenover elkaar stonden. Op dit moment is dat weer het geval. Een goed startpunt om natuur en landbouw met elkaar te verzoenen, is benoemen wat de twee sectoren verbindt: partnerschap in het beheer van de diverse cultuurhistorische landschappen die Vlaanderen rijk is. Binnen deze landschappen was de landbouw (deels) afgestemd met het fysieke systeem. Het terug afstemmen vergt volgens de geïnterviewden een herdenking van de landbouw (zie verder). Bovendien hebben ze met dezelfde problemen te kampen, zoals de hoge grondprijzen. Daardoor kunnen noch de landbouwer, noch de natuursector nog gemakkelijk grond verwerven. De hoge grondprijs wordt aangedreven door verpaarding en vertuining en door de mogelijkheden op zonevreemde functiewijzigingen van de open ruimte. De zonevreemde functiewijzigingen zijn een gunst die de Vlaamse overheid gecreëerd heeft voor eigenaars van open ruimte. Momenteel is 15% van het bestemd landbouwgebied niet in landbouwgebruik. Het beleid dient na te denken hoe de hoge grondprijs kan aangepakt worden (zie verder). Het verzoenen van landbouw en natuur zal ook gemakkelijker lukken wanneer er garanties voor de toekomst ingebouwd worden (zie verder).

#### 5.3.1.2.1 Andere manier van landbouw

Meerdere geïnterviewden geloven voor Vlaanderen in een verhaal van **verweving van natuur en landbouw**. Een aantal geïnterviewden benadrukt dan weer dat we zonder hoogproductieve landbouw de wereld niet kunnen voeden en dat we hieraan moeten bijdragen omwille van onze hoogproductieve landbouwgrond in Vlaanderen. Zij zien eerder heil in het **driecompartimentenmodel**: natuur omringd door extensieve landbouw die op zijn beurt omgeven wordt door intensieve landbouw. Het tweede compartiment in dit model, de extensieve zone, is niet alleen naar buffering belangrijk, maar ook naar biodiversiteit toe. Een belangrijk deel van de meer algemene biodiversiteit zit in deze zone, dat heeft de biodiversiteitsaudit van Bos 't Ename duidelijk aangetoond. Een ander voorstel was om nultbemesting in te voeren voor landbouwgronden binnen de speciale beschermingszones en het VEN. Dat kan voor interne buffering zorgen, waardoor er misschien minder ingrijpende maatregelen nodig zijn in het kader van PAS.

Verschillende geïnterviewden wijzen **agro-ecologie** aan als mogelijke oplossingsrichting. In de toekomst zal de diversiteit aan landbouwers toenemen, Krzysztofowicz *et al.* (2020) onderscheiden 12 types (imaginaries). Hierna gaan we enkel dieper in op de agro-ecologie, maar





nader onderzoek over hoe elk van de andere types aan het gezamenlijk verhaal natuur en landbouw kan bijdragen, is zeker nodig.

**Agro-ecologie** draait rond **evenwichten**. Het Latijnse riedeltje *ager, saltus et silva* benadrukt dat akker, weiland en bos met elkaar verbonden zijn. Het gaat om evenwichten in de stromen tussen akker- en tuinbouw, veeteelt en weiland en bos. De grootte van de veestapel is bijvoorbeeld afhankelijk van het beschikbaar voeder en van de mestbehoefte van akker- en tuinbouw. Bos is een koolstofbron om het bodemorganisch koolstofgehalte van akker- en tuinbouw op peil te houden met boerderijcompost. Deze evenwichten maken het gemakkelijker om binnen de milieugebruiksruimte te blijven.

Agro-ecologie zet in op het **verminderen van externe inputs, maar sluit deze niet uit**. Het zet de koers uit om tot een meer duurzame landbouw te komen, zonder alles strikt vast te leggen in lastenboeken of percentages. Procentuele verminderingen zoals in de Van-boer-tot-bord-strategie kunnen als nadeel hebben dat, als je ze doortrekt tot elke individuele landbouwer, agro-ecologische of natuurvriendelijke landbouwers gestraft worden. Meestal hebben deze landbouwers hun input immers al sterk verminderd. Het is belangrijk om rekening te houden met eventuele calamiteiten. Wanneer een landbouwer, die zijn gebruik van gewasbeschermingsmiddelen halveert, omwille van een plaag tijdelijk meer moet gebruiken, zou die niet gestraft mogen worden. Het verminderen van externe inputs kan ook door technologie zoals precisielandbouw.

Agro-ecologie zet sterk in op het **bodemleven**. Binnen de conventionele landbouw is er soms weinig urgentie voor bodem. We hebben in Vlaanderen geweldig goede gronden en kunnen ons veel permitteren zonder dat dit een (direct) effect heeft op de bodemvruchtbaarheid. Maar we moeten volgens een expert geen 40 jaar meer op deze manier verderdoen. Deze expert gelooft dat het **bodempaspoort**, een nieuwe ecoregeling uit het GLB, kan bijdragen tot een beter bodembeheer. Het paspoort meet de bodemkwaliteit in al zijn aspecten. De koppeling ervan met andere instrumenten zoals de pachtwetgeving (bv. hogere pacht prijs bij een betere bodemkwaliteit) of zelfs de toegang tot financiële steun vanuit het GLB zou de verbetering en het in stand houden van de bodemkwaliteit kunnen ondersteunen.

De agro-ecologische oplossing heeft nood aan de ontwikkeling van **nieuwe verdienmodellen**. De overheid zou ook kunnen sleutelen aan de pachtwetgeving om kleine landschapselementen te behouden. De verpachter zou in de pachtovereenkomst kunnen aangeven dat (een deel van de kenmerken van) het natuurlijk kapitaal moet behouden blijven. Een alternatief is dat de verpachter bijvoorbeeld een strook van 3 meter langs de waterloop niet verpacht. Bij de verpachten van publieke gronden kan het een optie zijn om een agro-ecologisch beheer op te leggen.

Een belangrijk discussiepunt binnen dit gezamenlijk verhaal zijn **teeltbeperkingen**. Een deel van de geïnterviewden is voorstander van het definiëren van de milieugebruiksruimte, waarbij men de landbouwer, binnen deze ruimte, de teelt, rotatie en landbouwkundige bewerkingen volledig vrij laat kiezen. De analogie met andere economische actoren wordt aangehaald. Een staalfabrikant wordt ook niet beperkt in zijn keuze om een bepaald type staalplaat te produceren, het volstaat dat de productie binnen de milieunormen gebeurt. Andere geïnterviewden vinden dat dit wel moet kunnen omdat de fysische omstandigheden a priori bepaalde teelten uitsluiten.

#### 5.3.1.2.2 Aanpakken hoge grondprijzen

De hoge grondprijzen zijn een **rem voor natuuruitbreiding** omdat de verkoopprijzen (soms) hoger liggen dan wat de overheid bereid is te betalen of te subsidiëren. Ze zijn daarnaast ook



een **rem voor landbouw** omdat een landbouwer zijn investering niet meer op één generatie kan terugverdienen. De overheid kan volgens de geïnterviewden op verschillende manieren ingrijpen op de hoge grondprijzen:

- *Zet publieke gronden in: overheden*, zoals gemeenten, OCMW's, kerkfabrieken, **beschikken over veel grond**. In de provincie Oost-Vlaanderen alleen gaat het om 28.000 ha, waarvan 7.777 ha een landbouwbestemming heeft en 9.771 ha een natuurbestemming (Vandermaelen, 2023). Deze gronden zouden **benut** kunnen worden **als ruilgronden** om elders natuur te realiseren, als **expimentergronden** zodat landbouwers nieuwe teelten, technieken en rotaties kunnen ontdekken zonder grondkosten, en als hefboom om een lokale voedselstrategie te realiseren.
- *Schaf zonevreemde functiewijzigingen af*: men verwacht een prijsdaling omdat de potentiële mogelijkheden van de grond verminderen. Dit moet politiek beslist worden.
- *Bescherm naast natuur en bos ook landbouwgronden*: Het **Franse SAFER** (*Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural*) beschermt de landbouwgronden door maximale verkoopprijzen in te stellen en door gronden enkel te verkopen aan kopers met een landbouwkundige opleiding. De SAFER- projecten moeten wel aansluiten bij lokaal beleid en beantwoorden aan het algemeen belang. Op die manier stelt SAFER het collectief belang van voedselproductie boven private doelen. De geïnterviewden raden wel aan om eerst in specifieke gebieden zoals landschapsparken te testen of SAFER in Vlaanderen haalbaar en betaalbaar is voor de overheid. Het kostenplaatje kan oplopen door het vergoeden van het verschil tussen de huidige marktwaarde en de SAFER-marktwaarde (Rogge *et al.*, 2018).
- *Verhogen van de return on investment*: door het vergoeden van de diverse ecosysteemdiensten die een grond levert, stijgt de jaarlijkse opbrengst van de grond waardoor een landbouwer zijn investering ook kan terugverdienen bij een hoge grondprijs. Maar wie betaalt de ecosysteemdiensten en hoe kunnen de geleverde diensten gemeten worden? En hoe kan vermeden worden dat hierdoor de grondprijzen stijgen?
- *Opleggen en afkopen van beperkingen*: De overheid kan via het instrument erfdienstbaarheden beperkingen opleggen. Ze koopt de grondwaardedaling éénmalig af. De grond is door de beperkingen minder interessant voor speculanten en paardeneigenaars, waardoor de kans vergroot dat landbouwers of erkende terreinbeherende eigenaars de grond kunnen kopen. Indien de grond verpacht wordt, kan dit tegen een lagere pachtprijs.
- *Uitbreiden van recht van voorkeur*<sup>52</sup> *in kader van Decreet landinrichting*: op dit moment geldt dit recht enkel bij de verkoop van gronden met bestemming 'recreatie', 'landbouw', 'bos', 'overig groen', 'reservaat en natuur', 'gemeenschaps- en nutsvoorzieningen' of 'ontginning en waterwinning' door een administratieve overheid van het Vlaamse Gewest. Dit recht zou kunnen uitgebreid worden voor particuliere eigenaars. Het voordeel is dat er dan meer grond aan de grondenbank wordt aangeboden, die eventueel door de overheid kan aangekocht worden.
- *Sterker inzetten op organisaties zoals Landgenoten*: Landgenoten is een coöperatie die gronden koopt en deze gronden verpacht aan biologische landbouwers zodat ze een zekere en meer betaalbare toegang krijgen tot grond.

---

<sup>52</sup> Het recht van voorkeur is het wettelijk of contractueel recht ten gunste van bepaalde privépersonen of publiekrechtelijke rechtspersonen om een goed met voorrang op alle andere personen te kopen wanneer de eigenaar zijn voornemen tot verkopen kenbaar maakt.



### 5.3.1.2.3 Bied garanties voor de toekomst

Het is essentieel om landbouw en natuur in het verhaal garanties te bieden voor de toekomst. Landbouwers willen de garantie dat ze, als ze inzetten op verandering, nu en in de toekomst op die manier verder kunnen werken. Ze willen een toekomstbestendig verdienmodel. Dat is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en de diverse ketenpartijen. Overheden die natuurbeheer subsidiëren willen zekerheid dat hun investeringen ook op lange termijn renderen. Landbouwers daarentegen wensen zekerheid dat ze na het einde van de contractperiode van de beheerovereenkomst kunnen terugkeren naar de oorspronkelijke toestand. Beide wensen lijken onverzoenbaar, maar hoeven dit niet te zijn.

- **Toekomstbestendig verdienmodel**

Als er bijkomende inspanningen gevraagd worden aan de landbouwsector voor betere of meer natuur, moet je als maatschappij bereid zijn daar iets tegenover te stellen. Zeker als de markt dit niet vergoedt. De politieke wereld heeft een verantwoordelijkheid om in voldoende financiële middelen te voorzien om ervoor te zorgen dat je dit kan waarmaken. Maar ook retailers en voedingsbedrijven hebben een verantwoordelijkheid, zeker als ze bijkomende voorwaarden stellen die niet door de markt vergoed worden. Consumenten moeten gesensibiliseerd worden zodat ze weten dat specifieke vormen, groottes, kleuren van groenten en fruit bepaalde inspanningen (bemesting, gewasbeschermingsmiddelen) van de landbouwer vragen. Ook de markt kan gereguleerd worden, maar het draagvlak hiervoor is laag. Het federaal niveau kan een bodemprijs opleggen op basis van de productiekosten zoals Frankrijk dit doet met EGAlim (*Etats Generaux de l'Alimentation*). EGAlim betekent voor de landbouwers het volgende:

- De landbouwer sluit met de directe afnemer (verwerkende industrie, handelaar, enz.) een meerjarig contract af (voor minimaal 3 jaar) met een prijs die minimaal de productiekosten dekt. Deze prijs is geïndexeerd naar gelang de ontwikkeling van deze productiekosten.
- De hierboven genoemde afnemer onderhandelt met de distributeur (grootwinkelbedrijven, supermarkten, enz.) over de prijs voor aankoop van zijn product door de distributeur. De kosten van de agrarische grondstoffen zullen op transparante wijze worden gepresenteerd en zijn niet voor onderhandeling vatbaar. Bovendien moet de verwerker aan alle distributeurs dezelfde prijs voorleggen.
- Aan het einde van deze onderhandelingen bepaalt de distributeur de prijs voor de consument waarbij de winst van de boer behouden blijft, met transparantie naar de consument.
- Dit levert een verbetering van de kennis van de consument over de oorsprong van de producten. In geval van een geschil kan een aan het ministerie van Landbouw en Voedselvoorziening verbonden geschillencommissie bindende maatregelen vaststellen, zoals de tijdelijke oplegging van een aankoopprijs.

Maar in een eengemaakte markt, zoals de Europese markt, kan je vanuit Vlaanderen of België weinig inbrengen tegenover producten die tegen zeer lage prijzen aangeboden worden vanuit landen die lage lonen uitkeren, lagere milieukosten hebben omdat ze minder strikt omgaan met de omzetting en interpretatie van Europese regelgeving, en lagere grondprijzen omwille van een lagere ruimtedruk. Ook op wereldniveau speelt dit concurrentienadeel voor Vlaamse landbouwers.



- **Flexibele, tijdelijke en langdurige contracten**

We moeten afstappen van het zwart-witdenken. Sommige beheerovereenkomsten zoals botanisch beheer renderen op lange termijn en hebben baat bij **langdurige contracten**. Het zaaien van wintervoedselgewas en luzerne voor akkervogels hoeft daarentegen niet noodzakelijk telkens op hetzelfde perceel te gebeuren. Voor de langdurige contracten kan er nagedacht worden over 30-jarige beheerovereenkomsten of zelfs erfdiensbaarheden. Voor de **kortlopende contracten** kan er gewerkt worden met ecoregelingen en de huidige kortlopende beheerovereenkomsten.

De overheid kan de rechtszekerheid voor landbouwers en natuurbeheerders verhogen via het instrument tijdelijke natuur, flexibele natuur en een natuurbeleidsovereenkomst. **Tijdelijke natuur** moet garanderen dat een landbouwer op het einde van zijn contract naar de oorspronkelijke toestand kan terugkeren, zelfs als er dan toevallig beschermde soorten voorkomen. Het concept tijdelijke natuur is wel beperkt tot nieuw gecreëerde natuur. Ze mag ook niet aangewend worden om eerder vernietigde natuur te herstellen en dan afhankelijk te maken van een contract. Bij **flexibele natuur** krijgt **sommige natuur** op een landbouwbedrijf een **meer flexibel karakter** zodanig dat het gemakkelijker inpasbaar is in de bedrijfsvoering. Het behoud van het areaal aan hoogstamboomgaarden op bedrijfs- of gebiedsniveau in plaats van het behoud van de bestaande hoogstamboomgaarden zelf is een goed voorbeeld. De **natuurbeleidsovereenkomst** is een afspraak tussen een agrobeheergroep of landbouwcoöperatieve en de VLM dat de groep bijvoorbeeld jaarlijks 10% natuurgerichte maatregelen zal nemen in functie van de doelsoorten van het gebied.

### 5.3.1.3 Vergeet de verbinding met de stad niet

In een sterk verstedelijkte omgeving als Vlaanderen moet de stedelijke context zeker deel uitmaken van het gezamenlijk verhaal. Groen in steden is niet alleen nodig om daadwerkelijk tot een samenhangend natuurnetwerk te komen, het platteland levert voedsel en tal van andere ecosysteemdiensten, zoals bescherming tegen overstromingen en ruimte voor buitenactiviteiten, aan stedelingen. Bovendien nemen (voormalige) stedelingen (paardenweide-eigenaars, hobbyboeren...) veel open ruimte in, vaak 'verloren' ruimte voor landbouw en natuur. Het is dan ook belangrijk om hen op een of andere manier te betrekken in het gezamenlijk verhaal natuur en landbouw.

**Verbonden** slaat hier niet enkel op fysieke verbondenheid maar ook op verbinden met de samenleving, de markten en het voedselsysteem. Op **economisch** vlak stellen we vast dat een landbouwer bijna niet vergoed wordt voor zijn kernactiviteit. Hij moet het hoofd boven water proberen te houden met allerhande nevenactiviteiten. Dat is een fundamenteel probleem. Als een landbouwer voldoende vergoed wordt voor zijn kernactiviteiten, heeft hij ook ruimte om zorg te dragen voor natuur. Dit is niet alleen van economisch maar ook van psychologisch belang (waardering voor zijn werk) voor de landbouwer. Door de samenleving terug te verbinden met de landbouwer bijvoorbeeld door het organiseren van lokale boerenmarkten of scholen die op bezoek gaan bij landbouwers, leren mensen de landbouw(er) terug kennen en gaan ze gemakkelijker de prijs betalen die de boer redelijkerwijs vraagt. Dit is anders in een supermarkt waar vooral de laagste prijs centraal staat.



#### 5.3.1.4 Creëer vertrouwen

Een gezamenlijk verhaal schrijven, vraagt om vertrouwen tussen de partijen. Dat is ver te zoeken in de huidige sfeer van wantrouwen en polarisatie. Een **vertrouwensverklaring**<sup>53</sup> tussen de verschillende actoren kan een eerste stap zijn in de richting van een overeenkomst of pact. Daarin beloven de actoren: (1) elkaars belangen en doelstellingen te respecteren, (2) de afspraken rond de manier waarop ze wensen samen te leven, na te leven en (3) waar men met elkaar botst, te bemiddelen om uiteindelijk tot een overeenkomst of pact te komen. Die overeenkomst moet (1) **de open ruimte behouden** en op termijn herstellen en uitbreiden, en (2) collectieve noden vervullen of een **bewijs van toegevoegde waarde voor natuur en maatschappij leveren**. Een geïnterviewde omschreef het dan ook als “**een pact voor de open ruimte BTW inclusief**”. Het proces kan begeleid worden door een intendant (zie §3.3.2.1).

#### 5.3.1.5 Transformeer stapsgewijs

Men kan niet verwachten dat binnen 5 à 10 jaar elke landbouwer in Vlaanderen een agro-ecoloog of een biolandbouwer is. Dat gaat stap voor stap. Het doel is om er wel voor zorgen dat er zoveel mogelijk agro-ecologische principes in de gangbare landbouw ingevoerd worden. Voor deze stapsgewijze transformatie heb je pioniers nodig. Pioniers tonen dat transformatieve veranderingen geen naïef gedachtegoed zijn. In Vlaanderen bestaan verschillende **praktijkvoorbeelden** van ‘agro-ecologische’ landbouw, maar deze zijn vaak nog onvoldoende gekend en (groot)schalige experimenten ontbreken. Deze pioniers zijn nochtans belangrijk, landbouwers kunnen het beste overtuigd worden om te veranderen door een collega-landbouwer. De overheid kan deze pioniers meer naar buiten brengen met aandacht voor de verschillende mogelijkheden en tonen hoe deze voorbeelden opgeschaald kunnen worden. De overheid kan bovendien meer grootschalige experimenten faciliteren en financieel ondersteunen. Een intensieve begeleiding door de overheid en onderzoeksinstituten naar nieuwe verdienmodellen is daarbij wenselijk.

### 5.3.2 Transformatief gebiedsgericht werken

Het huidige beleid alsook gebiedsgericht beleid is nog onvoldoende transformatief (zie §4.6). *Transformative governance* is integratief, inclusief, adaptief, anticiperend en pluralistisch (Visseren-Hamakers *et al.*, 2021). In de volgende paragrafen gaan we in op elk van deze kenmerken. Transformatief gebiedsgericht beleid vraagt ook om maatwerk bij het inzetten van hefbomen.

#### 5.3.2.1 Zoek een oplossing voor de verkokering

Het huidige beleid is sterk **verkokerd**. Elke entiteit heeft haar eigen doelen, (terrein)personeel, budget, subsidiekanalen, regelgeving, kennissystemen en gebiedsgerichte processen. Dat bemoeilijkt de afstemming van het beleid en de verdeling van bevoegdheden.

Initiatieven zoals het **interdisciplinair en interdepartementaal team** rond het Turnhouts Vennengebied en het **Open Ruimte Platform (ORP)** tonen aan dat een zekere mate van integratie mogelijk is. Een interdisciplinair en interdepartementaal team brengt doelen, mensen, kennis en middelen samen om een gebiedsontwikkeling te begeleiden, te realiseren en op te

---

<sup>53</sup> ‘Boer zoekt natuur en natuur zoekt boer’ is een voorbeeld van een project dat inzet op wederzijds begrip bij landbouwers en natuurbeheerders en helpt om vertrouwen te creëren.



volgen. Het ORP wordt best lokaal verankerd, volgens verschillende geïnterviewden zijn de regionale landschappen hiervoor geschikt.

Integratie vraagt om **duidelijkheid in doelen**. Dit geldt voor alle andere betrokkenen. Voor Vlaanderen betekent dit het verschaffen van duidelijkheid over de hoofdlijnen door het ontwikkelen van een **gebiedsgerichte differentiatie**: Vlaanderen geeft aan waarom een gebied voor haar belangrijk is. Dit kan omwille van verschillende doelen zijn. Ook het mogelijk **gebruik** wordt idealiter **gedifferentieerd** beschreven. Een geïnterviewde geeft aan dat **Vlaanderen te weinig tijd en middelen (kan) inzet(ten) om hierover na te denken**. Nochtans zorgt dat voor een duidelijk kader waarmee iedereen aan de slag kan. Bovendien moet Vlaanderen zich dan niet over elke snipper afzonderlijk gaan buigen over wat wel of niet kan en mag. Dan is voor iedereen duidelijk waar je voor een bepaalde activiteit de meeste vrijheden hebt om je ding te doen. Dergelijke werkwijze is een goede mix tussen top down en bottom up en wordt soms omschreven als **'recht door het midden'**. Het gaat in feite om samenwerking en subsidiariteit. Gebiedsgerichte differentiatie betekent niet dat Vlaanderen alle ruimtelijke uitvoeringsplannen moet opmaken. Een gebiedsgerichte differentiatie kan ook op niveau van een visie, met kerntaken voor Vlaanderen en taken voor provincies en gemeenten.

De **goede mix van bottom up en top down hoeft de realisatie van Vlaamse doelen niet in de weg te staan**. Een geïnterviewde verwijst naar de werkwijze bij grote infrastructuurprojecten. Deze bestaat uit vier stappen. In de eerste stap worden uit bestaande en nieuwe data mogelijke scenario's afgeleid. Deze scenario's worden iteratief doorgelicht door belanghebbenden zoals lokale besturen, natuurbeheerders, landeigenaars en landbouwers (stap 2) en door experts (stap 3). Op basis van al deze info kiezen beleidsmakers op Vlaams niveau een voorkeursscenario. Er wordt niet gestreefd naar een consensus, maar wel naar een transparant proces.

Integratie van doelen, betekent het **poolen van mensen en middelen** om de doelstellingen samen op te stellen, in de praktijk te brengen door investeringen, en in stand te houden door regulier beheer. Een van de experts stelt vast dat hoe verder je buiten de gebieden met hoofddoelstelling natuur gaat, hoe meer je coöperatief moet nadenken om succes te hebben. Als je in die heel multifunctionele gebieden louter vanuit natuurdoelstellingen blijft redeneren, bots je op iets waar we al 30 jaar mee kampen: het opdringen van de natuurlogica aan andere belanghebbenden. In dergelijke gebieden, werk je best meer naar gemeenschappelijke groenblauwe netwerken toe waar verschillende functies zoals recreatie, verschillende water- en andere functies samenkomen, en waar ook kansen liggen voor natuur. Het voorstel van minister Somers om alle gemeentelijke samenwerkingsverbanden te uniformiseren kan de integratieve gebiedsgerichte werking bemoeilijken. Het voorstel houdt immers geen rekening met het fysische systeem of met het ontstane landschap.

Om bij een gebiedsontwikkeling tot een betere integratie van natuur, landbouw, bodem, water en landschap te komen, kan een **landschapsbiografie** helpen. Het is een bestaand instrument waarvan de praktijk uitwijst dat het toelaat om de ideeën vanuit verschillende sectoren en verschillende gebruiksvormen van de open ruimte te laten convergeren tot iets gemeenschappelijk. Een landschapsbiografie laat toe om op maat van het landschap te werken. De opmaak van een landschapsbiografie is verplicht bij het ontwikkelen van een masterplan voor een landschapspark.



Ook het **beheer** op gebiedsniveau (bv een landschapspark) dient **geïntegreerd** te zijn. Dat betekent dat er zowel aandacht is voor het beheer van natuur, bos, natuurlijk erfgoed als voor landbouw. Het opvolgen van deze nazorg van de gebiedsontwikkeling wordt best aan één persoon toegewezen. De geïnterviewden stellen een ‘landschapssyndicus’, naar analogie met de syndicus die instaat voor het onderhoud van de gemeenschappelijke delen van een appartementsgebouw, of een ‘landschapsgraaf’, naar analogie met de watergraaf die instaat voor het onderhoud van de dijken, voor.

Integratie wil niet zeggen dat je geen verschillende processen kunt hebben (bv. een LIFE-project en een ontwikkelingsplan in het Turnhout Vennengebied), maar wel dat je die moet **coördineren**. Elk proces heeft een eigen dynamiek. Als er aanwijzingen zijn dat het ene proces het andere zal bemoeilijken, is een tussenkomst noodzakelijk. Deze werkwijze is volgens een aantal geïnterviewden beter dan eerst grote geïntegreerde doelstellingen te formuleren, omdat het dan heel lang kan duren voor er een overeenkomst is.

### 5.3.2.2 **Betrek nieuwe actoren en laat niemand achter**

De **overheid** heeft zelf **niet alle hefboomen in handen** om de uitdagingen aan te pakken. Maatschappelijke actoren zoals bedrijven, sectororganisaties, burgerfora, lokale gemeenschappen en financiële instellingen hebben hun eigen doelen, platformen en instrumenten die mogelijke oplossingen voor het natuurnetwerk kunnen ondersteunen of hinderen. Samenwerking en afstemming met deze actoren is dan ook cruciaal. Het beleid richt zich nu vooral op de reeds gekende en georganiseerde doelgroepen zoals landbouwers, landeigenaars, natuurbeheerders en hun organisaties. Om de inclusiviteit van het beleid te verbeteren, lijkt het aangewezen om ook **nieuwe actoren** (paardenweide- en tuineigenaars) en **actoren met weinig of geen macht** (jeugd, toekomstige generaties, en *non-human agents* zoals planten) te betrekken in de ontwikkeling van de gebiedsgerichte visie. Het is belangrijk dat men naar de verschillende betrokkenen luistert, hun bekommernissen begrijpt en hen informeert over in welke mate hun opmerkingen in rekening gebracht kunnen worden en waarom bepaalde zaken nodig zijn. Overleg zorgt ervoor dat bezorgdheden, mogelijke gemeenschappelijke oplossingen en echte breekpunten boven water komen.

Dat kan alleen als de Vlaamse overheid investeert in **cocreatie** en toelaat dat een deel van de projectmiddelen naar capaciteitsopbouw, het stimuleren van samenwerking en toekomstdenken gaat. Volgens een andere geïnterviewde moet men wel opletten dat de slinger ook niet te veel doorslaat. Volgens deze geïnterviewde gaat best minimaal 60% van de middelen naar investeringen. Alle geïnterviewden benadrukken dat participatie ook gedifferentieerd is: sommige zaken worden opgelegd omdat ze dermate belangrijk zijn, maar voor het merendeel van de beslissingen wordt cocreatief gewerkt. Participatie gebeurt ook best op verschillende niveaus, gaande van Vlaams niveau tot het gebiedsniveau.

Het is belangrijk om in dit proces de **sociaal kwetsbaren niet uit het oog te verliezen**. Ze worden doorgaans harder getroffen door mogelijke oplossingsrichtingen. Zo kan het ontmoedigen van landelijk wonen, ertoe leiden dat zij uitgesloten worden van het wonen op het platteland.

Het nastreven van deze **universaliteit van het beleid** is ook nodig voor de **op het platteland actieve beroepsbevolking**. Precisielandbouw vereist bijvoorbeeld 5G en de verwerking van gedetailleerde data vraagt om snel internet, maar als providers dit vanuit kosten oogpunt niet meer aanbieden op het platteland dan bemoeilijkt dit de toepassing van nieuwe technieken die mikken op efficiënt aanwenden van externe inputs (bv. kunstmeststoffen, gewasbeschermingsmiddelen) met minimale verliezen.



Inclusief werken kan door het organiseren van **communities** rond een specifiek natuurgebied of een landschap. Hierdoor voelen de verschillende gebiedsactoren zich betrokken en ontstaat er draagvlak en een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel om het samen als common of gemeenschapsgoed te behouden en beheren. In Vlaanderen en in onze buurlanden bestaan er verschillende goede voorbeelden van zo'n '**nieuwe**' **commons** (zie kader). Een aantal geïnterviewden vroeg zich af of een vereniging van mede-eigenaars, zoals die bestaat voor appartementen, ook niet toegepast kan worden voor het gezamenlijk beheer van tuinen of bosfragmenten. Ze hopen dat natuur hierdoor beter maatschappelijk verankerd kan worden op lokaal niveau.

#### **Bestaande voorbeelden van *communities***

De **vriendenvereniging van Bos t'Ename** bijvoorbeeld brengt omwonenden, grondeigenaars, jagers en landbouwers bijeen die een emotionele band of een band van nabuurschap met het gebied hebben en daarom hun steentje bijdragen aan het behoud en beheer ervan. De vereniging gaat veel breder dan alleen leden van een natuurvereniging en zorgt zo voor een ruim (politiek) draagvlak. Om een 'tragedy of the common' te vermijden, zijn er wel afspraken voor gezamenlijk beheer en regels tot uitsluiting nodig, om o.a. meeliftersgedrag (*free-riding*) te vermijden.

De initiatiefnemers van het **Nationaal Park Hoge Kempen** hebben zwaar geïnvesteerd in de opbouw van een community rond het park. Ze lieten de streek, politici en de bewoners dromen van een nationaal park en zijn er zo in geslaagd om de ruimere gemeenschap rond het park te laten inzien dat het hebben van veel natuur in een regio geen economisch nadeel is, maar juist een voordeel kan zijn. De community investeert zelfs mee in het verhaal. Ze staat ook centraal in de communicatie, men spreekt van 'streekhouders' in plaats van stakeholders.

#### **5.3.2.3 Zoek een evenwicht tussen de nood aan flexibiliteit van beleid en de vraag naar rechtszekerheid**

Er zijn nog veel **onzekerheden**. Hoever moet de transitie gaan? Welke maatregelen en technologieën kunnen een oplossing bieden? Enige flexibiliteit, ook bij het beleid, is bijgevolg nodig (De Roeck *et al.*, 2021). Maar de flexibiliteit wordt **ingeperkt** door **onvoldoende afgestemde wetgeving** (Schoukens & Van Hoorick, 2021b) **en door beperkingen opgelegd door ketenpartijen** zoals voedingsbedrijven en retailers. Zo botst de vraag naar het bevorderen van bodemleven door het toevoegen van compost en/of stalmest op beperkingen van de mestwetgeving. De maatschappelijke vraag naar meer houtkanten bij landbouwers staat dan weer haaks op de vraag van diepvriesgroentenbedrijven naar geogste groenten zonder bladeren afkomstig van houtkanten. Men moet out-of-the-box durven denken over nieuwe instrumenten, doelgroepen of samenwerkingsverbanden om tot een samenhangend natuurnetwerk te kunnen komen. Om dit mogelijk te maken, lijkt experimenteren in **regelluwe context** - ook van voedingsbedrijven- wenselijk. Voor elk nieuw idee zullen er juridische barrières zijn die na de experimenteerfase (deels) opgelost kunnen worden. De vraag naar flexibiliteit maakt de garantie op 100% rechtszekerheid onmogelijk. Dit neemt niet weg dat het beleid deze onzekerheid kan beperken en actoren kan leren omgaan met deze onzekerheid.





Adaptief beleid betekent niet dat je geen rekening kunt houden met het verleden. Een goed erfgoed- en landschapsbeleid gaat uit van de sterkte van dat landschap, waar het landschap geschikt voor is, en van de waarden die in dat landschap besloten liggen. De waarde van een landschap zit hem in de opeenstapeling van tijdlagen. Je moet de huidige laag niet proberen te fixeren. Maar je moet wel proberen de waarde van de vorige lagen overeind te houden, mee te nemen als basis voor een verdere ontwikkeling. De verdere ontwikkeling is het adaptief element van het beleid. Een geïnterviewde omschrijft het geheel als een **werkend landschap**.

Adaptief beleid maak je ook mogelijk door **niet alles vast te leggen**. Op gebiedsniveau bestem je enkel percelen waarvan je vermoedt dat ze langdurig behouden blijven omdat ze noodzakelijk zijn om beleidsdoelstellingen te halen. Op beleidsniveau dien je weer te geven waar je focust op behoud of herstel van de open ruimte en waar op harde ontwikkelingen. Zorg ervoor dat je beleid snel aanpasbaar is. Leg niet alles vast in decreten, maar werk waar mogelijkheid met uitvoeringsbesluiten en omzendbrieven.

#### 5.3.2.4 **Begin op tijd en denk ook aan de verre toekomst**

Anticiperend beleid **wacht niet tot er een maatschappelijk draagvlak is** om een beleidsverandering te overwegen, maar **creëert dit** ruim op voorhand zelf. Tien jaar voor de oprichting van het Nationaal Park Hoge Kempen investeerden de initiatiefnemers al in de opbouw van een actorcoalitie. Daardoor is het draagvlak veel sterker dan wanneer een actorcoalitie nog snel voor de oprichting van het park gebeurd zou zijn. Bewoners, politici, beleidsverantwoordelijken en andere streekactoren waren zelfs bereid 130 miljoen mee in het park te investeren. Beleidsmakers doen dit momenteel veel te weinig. Het opbouwen van draagvlak vraagt veel tijd. De Vlaamse overheid kan dit niet alleen, ook burgemeesters en middenveldorganisaties moeten hun steentje bijdragen.

Een ander onderdeel van anticiperend beleid is dat je bij de ontwikkeling van een gebiedsvisie van een **'tamelijk'<sup>54</sup> wit blad vertrekt** en samen met de betrokkenen nagaat welke regelgeving en instrumenten er nodig zijn om de gezamenlijk afgesproken doelen te bereiken. Dit is conform het idee van regelluwe zones of experimenteerruimte.

Anticiperend beleid houdt ook rekening **met toekomstige ontwikkelingen op middellange en lange termijn**. Beide termijnen zijn nodig om te vermijden dat beslissingen op korte termijn een 'lock in' creëren voor lange termijn doelen. Bijvoorbeeld maatregelen die op korte termijn (bv. het toevoegen van een luchtwasser bij een stal) voldoende kunnen zijn om een doel (bv. vermindering van de ammoniakuitstoot) te bereiken, zijn dit niet altijd op de lange termijn. Als deze maatregelen toch toegepast worden, stijgt de kostprijs voor toekomstig beleid.

#### 5.3.2.5 **Erken het bestaan van verschillende visies**

Het is belangrijk om bij de sturing het **bestaan van diverse wereldbeelden die in de samenleving leven te erkennen**. Mensen waarderen natuur bijvoorbeeld om heel uiteenlopende redenen, bijvoorbeeld omwille van haar intrinsieke waarde, haar fundamentele (natuur is nodig voor ons overleven), relationele actoren (specifieke relaties die mensen en gemeenschappen met natuur hebben) en instrumentele waarde (welke grondstoffen levert de natuur op) (Jax *et al.*, 2013; Van Reeth *et al.*, 2014). Het falen van de groene hoofdstructuur was (deels) een strijd tussen twee van deze visies. De natuursector focuste bij het ontwerp vooral op de intrinsieke waarde

---

<sup>54</sup> Niet volledig wit, want dan krijg je oplossingen die niet aansluiten bij de historiek en de intrinsieke kenmerken van het gebied. Je moet dus wel een aantal duidelijke krijtlijnen meegeven, zelfs al laat je veel ruimte voor gedifferentieerde invulling.



van natuur, terwijl de landbouw focuste op de instrumentele waarde. De focus op de instrumentele waarde overheerst in het huidig beleid. Dat wekt de perceptie dat natuur geld kost. Zo leidt het schrappen van woonreservegebied voor natuur tot een financiële minwaarde, terwijl de publieke meerwaarde voor de toekomst eigenlijk bestendig wordt.

Het erkennen van meerdere, maar mogelijk tegengestelde visies **mag** echter **geen rem zetten op de nood aan verandering**. Het is belangrijk om erover te waken dat het debat niet op voorhand beperkt wordt door het formuleren van verhaallijnen die zaken als onveranderbaar voorstellen (De Roeck *et al.*, 2021).

### 5.3.2.6 Werk op maat van het gebied

De bestemmingsstatuten en beleidsinstrumenten moeten specifiek per gebied ingezet worden. Je kan op voorhand niet bepalen welke instrumenten of statuten je zal gaan inzetten, maar wel wie waar verantwoordelijk is en actie kan ondernemen. Dit idee was reeds aanwezig in de natuur- en managementplannen die door werkoverlast overboord gegooid zijn. Maak gebruik van de goede ideeën die met dit instrument verbonden zijn. De geïnterviewden gaven een aantal aandachtspunten mee:

- *Vermijd te sterke juridisering van bescherming*: Het verleden heeft aangetoond dat afbakeningsprocessen, met het nakomen van alle inspraakverplichtingen, heel traag verlopen, en dat ze -in het licht van de huidige discussies- ook als een rode lap op een stier werken. Afbakeningsprocessen leveren enkel een passieve bescherming op. Ruimtelijke bestemmingen worden ook heel zwart-wit bekeken, een perceel met ‘open’ natuur (heide, natuurlijk grasland) met een groene bestemming is beschermd en zonevreemde open natuur niet. Maar dat is niet altijd zo, zonevreemde open natuur kan bijvoorbeeld wel beschermd zijn door de aanwezigheid van beschermde soorten. Bescherming via ruimtelijke bestemmingen is niet steeds de meest effectieve manier om natuur te behouden of te herstellen of om nieuwe natuur te creëren. Een actief verwervingsbeleid of het concept tijdelijke natuur kunnen goede alternatieven zijn.
- *Benut de bestaande instrumenten*: bestaande instrumenten, zeker als ze omschreven zijn in de wetgeving, zijn het resultaat van een (politiek) compromis waardoor er een draagvlak is om ze daadwerkelijk in te zetten.
- *Benut stoppende landbouwers*: ontwikkel een actief beleid om vrijgekomen hoeses en gronden zo sterk mogelijk maatschappelijk te benutten.
- *Maak meer gebruik van dwangmatige instrumenten waar het nodig is*: Het huidig aankoopbeleid van het ANB gaat sterk uit van waar ze kunnen kopen. Op plekken die cruciaal zijn om een samenhangend natuurnetwerk te realiseren, moet de overheid straffere instrumenten durven inzetten. Probeer, waar mogelijk, grondenruil of onteigening te gebruiken.
- *Vergeet de infiltratiegebieden niet*: beleid legt de nadruk op de natte gebieden. Hierdoor neemt de ruimtedruk toe op de droge gebieden. Deze droge gebieden zijn belangrijk voor soorten die leven in voedselarme gebieden.

### 5.3.3 Nieuwe doelgroepen

#### 5.3.3.1 Paardenweide-eigenaars

Verpaarding (en in veel mindere mate ook alpaca's) is volgens verschillende geïnterviewden een barrière bij de realisatie van het samenhangend natuurnetwerk. Paardenweiden (69.300 ha in

//

2009<sup>55</sup>) benutten niet alleen vruchtbare landbouwgrond, wat de ruimtelijke strijd tussen landbouw en natuur versterkt. Ze zijn ook weinig gebonden aan randvoorwaarden, en kunnen het uitzicht van het landschap veranderen. Zo vermindert een paardenweide midden in een kouterlandschap de cultuurhistorische waarde van dit landschap. Er zijn genoeg argumenten om te motiveren dat er een beleid voor verpaarding nodig is. Dat beleid zal een mix zijn van generieke en gebiedsgerichte bepalingen.

Tijdens de interviews is de volledige gradiënt van verbieden, beperken tot stimuleren besproken. De verpaarding is echter zodanig wijd verspreid in Vlaanderen dat het politici een groot deel van hun kiespubliek kan kosten als ze er tegen optreden. Toch denken de geïnterviewden dat optreden noodzakelijk is. Bij de ontwikkeling van een gebiedsgerichte visie vraag je deze doelgroep best mee aan tafel. Zonder deze groeiende groep zal de gebiedsvisie minder daadkrachtig zijn. De gebiedsvisie duidt aan waar paardenweiden kunnen en waar omwille van andere doelen niet. De geïnterviewden maken een onderscheid tussen de professionele paardenkwekers en -houders en de hobbymatige paardenhouders.

Enkele geïnterviewden stelden een soort ‘leegstandsheffing’ voor om het hobbymatig houden van paarden in weiden te ontmoedigen. Deze heffing kan ook helpen om de gronden, na het beëindigen van de paardenhobby, terug op de markt te brengen. De heffing kan variëren in functie van het beschermingsstatuut en/of de bodemvruchtbaarheid van het perceel. In VEN, Natura 2000-gebied, beschermde kouterlandschappen en essentiële gebieden voor voedselproductie ligt de heffing hoger. Zo kan ze een alternatief bieden voor een verbod.

De heffing kan de grondprijs doen verminderen, waardoor natuurverenigingen, overheden en landbouwers terug meer de kans krijgen om een grond aan te kopen. De inkomsten kunnen bovendien benut worden om waardedalingen ten gevolge van erfdiensbaarheden, planschade of de afbraak van niet meer gebruikte verharding (bv. oude stallen) te bekostigen.

Een ander voorstel is om in het kader van het gedifferentieerd gebiedsgericht beleid erfdiensbaarheden op te leggen aan paardenweiden. Traditioneel beschouwen mensen erfdiensbaarheden als een last. Maar een erfdiensbaarheid om een honderdjarige solitaire boom te behouden, kan ook als een meerwaarde beschouwd worden.

### 5.3.3.2 Tuineigenaars

Tuinen maken 12% van Vlaanderen uit (Somers *et al.*, 2021) en hebben ook een enorm potentieel voor biodiversiteit. De geïnterviewden vinden het belangrijk dat er nagedacht wordt over een beleid om in tuinen een basisnatuurkwaliteit te ontwikkelen. Stedenbouwkundige verordeningen, waarin bijvoorbeeld staat dat het gras in de voortuin of de afsluiting natuurlijk moeten zijn, zijn een optie. Sommige gemeenten passen dit al toe. De aanpassing van een verordening vraagt tijd, dit kan de adaptiviteit van het beleid in de weg staan. Er moet dus goed nagedacht worden of een verordening wel het beste instrument is. Een alternatief kan zijn dat je de eigenaars decretaal verplicht om een bepaalde ecoscore voor hun tuin te halen. De ecoscore is afhankelijk van de grootte van de tuin. De mogelijke maatregelen met hun score kunnen in een afzonderlijk uitvoeringsbesluit opgelijst worden. Dergelijke uitvoeringsbesluiten kunnen waarschijnlijk sneller aangepast worden. Maar wat als de ecoscore niet bereikt wordt? Moet dit dan gepaard gaan met een boete?

Natuurvriendelijk tuinbeheer kan ook gestimuleerd worden. Denk maar aan de vrijwillige overeenkomsten van provincie West-Vlaanderen en aan de campagne ‘Maai mei niet’.

---

<sup>55</sup> <https://vilt.be/nl/nieuws/stopt-de-overheid-verpaarding-en-vertuining-platteland>



ontwikkelingsrechten, dan betekent dit dat een deel van de bundel van het eigendomsrecht apart verhandelbaar wordt. Verkopers van ontwikkelingsrechten kunnen hun ontwikkelingsrechten dan overdragen. De kopers kunnen deze ontwikkelingsrechten vervolgens gebruiken om op een ander perceel meer ontwikkelingen te bouwen (Coppens, 2015). Dit instrument vereist wel dat er eerst beperkingen op vlak van bouwhoogte en -dichtheid ingevoerd worden om schaarste te creëren. Het invoeren van deze beperkingen kan zonder planschade aangezien de bestemming niet veranderd wordt: bouwen blijft tot de mogelijkheden behoren. De verplichting tot het kopen van verhandelbare rechten om hoger of dichter te bouwen kan wel een rem zetten op het inbreidingsbeleid van het RSV. Daarom is een van de geïnterviewden eerder voorstander van het stimuleren van inbreiding aangezien verschillende gemeenten hier niet om staan te springen, o.a. omwille van verzet vanuit de bevolking tegen appartementarisering. De inkomsten van de ontwikkelingsrechten moeten bij voorkeur gebruikt worden om op andere plaatsen de open ruimte te herstellen door bijvoorbeeld de afbraak van oude stallen of niet gebruikte wegen. In de adviesnota van Ruimte Vlaanderen (2016) raakte men het niet eens over of een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten haalbaar is in Vlaanderen. Het systeem is veel complexer dan men aanvankelijk dacht en is een tijds- en arbeidsintensief instrument voor de overheid. Dit geldt zowel voor het concipiëren en het opzetten van het systeem als voor de permanente opvolging en bijsturing ervan.

### 5.3.4 Ontraden van natuurvernietiging

Volgens Schoukens & Van Hoorick (2021a, 2021b) volstaan de huidige juridische instrumenten niet om verder natuurverlies tegen te gaan:

- Beleidsprincipes zoals het stand-still beginsel (Schoukens & Van Hoorick, 2021a), het beginsel dat de vervuiler betaalt (Europese Rekenkamer, 2021) en de zorgplicht (Schoukens & Van Hoorick, 2021a) zijn onvoldoende uitgewerkt;
- De natuurtoets kan natuur beschermen in gebieden zonder groene gewestplanbestemmingen, maar onvermijdbare natuurschade en plannen vallen niet onder het toepassingsgebied (Schoukens & Van Hoorick, 2021a). Ook bij de VEN-toets ontbreekt het planniveau.
- Natuurbehoud staat in heel wat besluitvormingstrajecten niet centraal, zelfs wanneer dit wettelijk vereist is.
- Natuurwetgeving is complex en deze complexiteit wordt onvoldoende doorvertaald in begrijpbare regels, waardoor verschillende actoren ongewild natuurovertredingen doen (zie 3.3.1.2); en
- Er zijn onvoldoende handhavers (zie 3.3.1.2).

Door het **vernietigen van natuur moeilijker en duurder te maken**, en door de **natuur meer centraal te stellen in ons rechtsbestel** zou men deze lacune deels kunnen dichten (Schoukens & Van Hoorick, 2021a). Hierna worden enkele voorgestelde oplossingen besproken.

De geïnterviewden hebben tijdens de interviews een grote verscheidenheid aan mogelijke oplossingen voorgesteld. Elk voorstel wordt hieronder kort besproken. De bestaande en besproken juridische instrumenten dienen door de overheid slim gebruikt te worden om enerzijds 'goede' leerlingen niet te straffen, maar anderzijds ook om onomkeerbare veranderingen te voorkomen.



### 5.3.4.1 Ga voor een slimme regelgeving

- **Green taxonomy**

Het vermijden van natuurvernietiging kan versterkt worden door subsidies, leningen en verzekeringen voor nieuwe projecten of uitbreidingen afhankelijk te maken van de criteria uit de *EU Sustainable Finance Taxonomy Regulation*<sup>56</sup>. Als de impact van de investering op ecosystemen, ecosysteemdiensten, waterhuishouding en biodiversiteit te groot is, krijgt een project geen overheidssubsidies, verschaffen de banken geen lening en kan er geen verzekering worden afgesloten. Bij een minder grote impact moet er een onderbouwde belangenafweging gemaakt worden tussen de economische en sociale meerwaarde van het project en het ecologisch verlies dat het met zich meebrengt.

- **Duitse ingreepregeling (Eingriffsregelung)**

De **Duitse ingreepregeling** (zie kader) biedt volgens meerdere geïnterviewden een meerwaarde voor Vlaanderen. De regeling komt tegemoet aan de vraag naar hogere compensaties bij aantasting van waardevolle natuur en landschappen, het zorgt voor een integratie van natuur en landschap, verruimt de compensatieplicht tot de niet Europees beschermde ‘open’ natuur, concretiseert de algemene natuurtoets en de VEN-toets en voert zelfs compensaties in voor grasland.

#### **Duitse ingreepregeling**

Deze regeling laat de belangen van natuurbehoud en landschapszorg meer aan bod komen in de besluiten die de overheid neemt op grond van andere wetgevingen (zoals ruimtelijke ordening) en zorgt er zo voor dat natuur en landschap niet verder achteruitgaan (Schoukens & Van Hoorick, 2021b). Deze regeling wordt toegepast bij het goedkeuren van vergunningen en plannen. Ingrepen in natuur en landschap zijn ruim omschreven: wijziging van (waardevolle) vegetaties (m.u.v. akkers), grondwaterdaling, verstoring van het landschapsbeeld, omploegen van een weide of toename van de verharding.

#### **Vijf trappen**

Als een activiteit onder de ingreepregeling valt, dan geldt een vrij ingewikkelde vijftrapsaanpak: van het vermijden van natuurvernietiging tot het beperken, herstellen, ter plaatse compenseren en ten slotte het elders compenseren ervan. De overheid beschikt over bijzonder gedetailleerd uitgewerkte uitvoeringsbesluiten en leidraden om de regeling goed te kunnen toepassen. De ‘vereiste’ ecologische waarde van de compensatie wordt berekend via een methode waarin aan alle parameters factoren worden toegekend die met de getroffen oppervlakte vermenigvuldigd worden. De relevante parameters zijn onder meer het soort biotoop, de waarde van het landschap, de voorkomende dier- en plantensoorten... De compensatiefactor kan tot 18 gaan, terwijl dit in Vlaanderen beperkt is tot boscompensatie waarbij de compensatiefactor maximaal 3 is.

<sup>56</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/sustainable-finance-taxonomy-regulation-eu-2020-852\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/sustainable-finance-taxonomy-regulation-eu-2020-852_en)



- **Internaliseren volledige milieukost**

Een ander voorstel is het internaliseren van de volledige milieukost. Productietechnieken die schadelijk zijn voor de biodiversiteit zijn nu doorgaans goedkoper dan hun minder schadelijke alternatieven. Door de technieken te belasten via taksen in functie van hun impact op de biodiversiteit wordt dit kostenvoordeel tenietgedaan. Dit gebeurt best op Europees niveau om de concurrentiepositie van Vlaanderen niet aan te tasten. Maar dit lost het concurrentienadeel slechts gedeeltelijk op, want niet alle Europese landen gaan even strikt om met de omzetting en interpretatie van Europese regelgeving of ervaren dezelfde hoge grondprijzen of loonkosten. Aanvullend dienen producten van buiten de EU ook belast te worden door een grenscorrectietaks of door het opleggen van natuur- en milieuvorwaarden zoals ontbossingsvrije producten. Deze regelgeving wordt volop ontwikkeld. Om het draagvlak voor een taks te vergroten, dienen de inkomsten ervan naar een fonds te vloeien dat de transitie van de landbouw bekostigt.

- **Erfdienstbaarheden**

De overheid kan erfdiensbaarheden tot openbaar nut opleggen. Enkele geïnterviewden stellen voor om deze **gemeenschapsverplichting** ruimer te interpreteren zodat ook kleinschalige blauwgroene infrastructuur daaronder valt. Daardoor vermindert de kans dat natuur vernietigd wordt en het helpt bijvoorbeeld in het vrijwaren van oeverzones langs rivieren. Door deze verplichting voor alle doelgroepen op te leggen, voelt geen enkele doelgroep zich geïnterviewd. Dit kan de weerstand ertegen beperken. Het voorstel is volgens een geïnterviewde niet eens vergezocht. Op dit moment moet een eigenaar bijvoorbeeld ook al gedogen dat bepaalde dieren, zoals muskusratten, op zijn grond verdelgd worden. Het laten staan van kleine landschapselementen kan gepaard gaan met een eenmalige of recurrente vergoeding.

- **Bodemgebruiksvergunning**

Een meer controversieel voorstel is de bodemgebruiksvergunning. Dit is een 5-jaarlijkse vergunning die de landbouwer, bos-, paarden-, en tuineigenaar moet aanvragen om zijn bodem te mogen gebruiken. Bijvoorbeeld een landbouwer, moet zijn teeltrotatie, waterbeheer (drainage, irrigatie, tijdelijke waterstockage), gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, bodemverbeterende producten en meststoffen en het beheer van de perceelsranden verduidelijken. Het voordeel van een bodemgebruiksvergunning is dat elke eigenaar verplicht nadenkt over zijn bodembeheer. De eigenaar zal waarschijnlijk inspanningen doen om dit beheer meer duurzaam te maken omdat hij anders zijn vergunning kan verliezen.

Verschillende geïnterviewden stellen het doel achter de bodemgebruiksvergunning, namelijk een beter bodembeheer, niet in vraag, maar verschillende onder hen geloven meer in een stimulerend dan in een controlerend beleid om dat doel te bereiken. Een controlerend beleid vraagt volgens een aantal van hen een grote personeelsinzet, dat door opeenvolgende besparingen niet meer beschikbaar is (§4.3). Daarnaast geeft een dergelijk systeem een vals gevoel van veiligheid. Een overheidsgeïnterviewde haalt het voorbeeld van de mestbank aan. Elk bedrijf heeft een mestactieplan. De overheid controleert en registreert alles. Op papier klopt alles en toch is er overbemesting. Een voorstander van de bodemgebruiksvergunning geeft aan dat het instrument met zijn doel 'de bodem beter beschermen' en hoe dit georganiseerd dient te worden afzonderlijk beoordeeld dienen te worden. De aangehaalde bezwaren gaan vooral over hoe dit te organiseren.



- **Natuur als rechtspersoon**

Een overheidsgeïnterviewde ziet dit concept als tijdverlies. Een geïnterviewde expert ziet het daarentegen als de ultieme juridische erkenning van een de evolutie binnen de rechtspraak namelijk de erkenning van het intrinsiek bestaansrecht van natuur. Enkele voorbeelden van deze erkenning:

- De wolf heeft een intrinsiek bestaansrecht en mag dus niet bejaagd worden. Tegen dit recht is er regelmatig protest.
- Natuurverenigingen kunnen in naam van een rivier naar de rechtbank stappen als deze vervuild wordt. Ook dit bevestigt het intrinsiek bestaansrecht van natuur.
- De vennootschapswetgeving laat toe om stichtingen op te richten die een rechtspersoon ter promotie van een object zijn. De oprichting van een stichting 'Speciale Beschermingszone Vogelrichtlijngebied De Blankaart' is dus perfect mogelijk. Deze Stichting kan naar de rechtbank stappen wanneer menselijke activiteiten een bedreiging vormen voor het natuurgebied.

De expert denkt zelfs aan een universele verklaring van de rechten van de natuur als ultieme erkenning van de intrinsieke waarde van de natuur.

De erkenning gaat best ook gepaard met een discourshift. In het kader van het PAS-dossier kan je - zoals nu - tegen een landbouwer zeggen dat hij moet verhuizen of zijn landbouwactiviteiten moet reduceren omwille van de Europese regelgeving. Je kan echter ook argumenteren dat binnen het rechtskader bepaalde gebieden een intrinsiek recht hebben om te bestaan en dat daarom bepaalde menselijke activiteiten aan beperkingen onderworpen worden.

Op korte termijn is volgens Schoukens & Van Hoorick (2021a) een grondwettelijke of decretale bescherming van de rechten van natuur weinig waarschijnlijk. Ze zien wel kansen in de oprichting van stichtingen voor bepaalde beschermde gebieden en/of in de rechterlijke erkenning van de rechten van bepaalde soorten en/of bepaalde gebieden. Het gaat dan om ad hoc- en bottom up-benaderingen, waarbij via experimentele en gerechtelijke weg afgetast wordt in welke mate bestaande milieuverplichtingen geherinterpreteerd kunnen worden als de erkenning van intrinsieke rechten van de bedreigde natuur (Schoukens & Van Hoorick, 2021a). Op deze manier wordt stap voor stap duidelijk dat minstens expliciet beschermde natuur bepaalde rechten kan genieten, zelfs binnen ons op heden erg antropocentrische rechtskader in Vlaanderen. De gevalstudies laten ook toe om na te gaan wanneer welke rechten voorrang krijgen.

#### 5.3.4.2 Ga voor een slimme handhaving

Geboden en verboden werken enkel als er ook handhaving en rechtspraak is. Handhaving staat of valt met **voldoende personeel**. Maar de relatie tussen handhavingcapaciteit en het vermijden van natuurschade en -vernietiging is niet eenduidig. Toch vinden verschillende geïnterviewden de huidige capaciteit onvoldoende. Ze gaven verschillende mogelijkheden om de **handhaving** te **versterken**, zowel binnen de bestaande capaciteit als het uitbreiden van de capaciteit:

- Het stellen van **prioriteiten bij handhaving**. ANB stelt hierbij prioriteiten en bepaalt dus bij een gegeven capaciteit welke soorten natuurvernietiging en natuurschade voorrang krijgen bij handhaving.
- het **uitbesteden van taken**. Certificerende organisaties zoals het *Forest Stewardship Council* kunnen bijvoorbeeld de kwaliteit van het beheer van een bos controleren. Maar





“de straf” kan niet verder gaan dan ‘het certificaat intrekken’ en bijhorende *shaming*. Een certificaat dat trouwens weinig rol speelt in het gedrag van consumenten en de beheerder weinig opbrengt.

- het **vergroten van het aantal handhavers**. Dit kan door meer natuurinspecteurs te werven en/of door de boswachters, de bijzondere veldwachters of de gemeentelijke GAS-ambtenaar een handhavende taak op vlak van natuur te geven. De nieuwe handhavers moeten wel opgeleid worden en de taken kunnen gediversifieerd worden i.f.v. de moeilijkheidsgraad van de handhavingsmaterie.
- de **pakkans verhogen** door handhaving te focussen op profielen met een verhoogde kans op overtredingen met behulp van beschikbare data (bv. luchtfoto’s, vroegere overtredingen).
- **overtredingen daadwerkelijk bestraffen**. Vroeger werden veel natuurdelicten geseponeerd, tegenwoordig is dat minder het geval. Hoge boetes kunnen overtreders zelfs bij een lage pakkans afschrikken.

### 5.3.5 Belonen van natuur

De overheid of een andere actor kan ervoor zorgen dat de gewenste ontwikkeling (bv. aanleg en onderhoud van kleinschalige groene infrastructuur) een gelijkaardig kostenbatensaldo heeft voor de beslissingsnemer als het huidige alternatief. Dit is momenteel niet het geval omdat regulerende en culturele ecosysteemdiensten onvoldoende waardering krijgen.

- **Betalen van ecosysteemdiensten (*Payment for ecosystem services* of PES)**

Wat eigenaars en gebruikers met hun grond doen, wordt grotendeels bepaald door de **economische return** ervan. Maar ook andere argumenten tellen mee. Het is voor heel wat landgoedeigenaars bijvoorbeeld hun ‘missie’ om het domein in de familie te houden en het in een goede staat door te geven aan de volgende generatie. Het beleid of andere actoren kunnen de beheerbeslissingen beïnvloeden door in te spelen op de niet-economische en economische argumenten. Het **vergoeden van ecosysteemdiensten** werkt in op dat laatste. Het vergoeden van deze diensten is niet eenvoudig (voor meer info, zie Chan *et al.*, 2017). Zo bestaat het **gevaar** dat er **nieuwe sociale of milieuschadepkosten** gecreëerd worden. Het vergoeden van de bijkomende koolstofopslag kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat eigenaars kiezen voor snelgroeiende boomsoorten die op de korte termijn wel veel koolstof opslaan, maar ook veel water verbruiken. Daarnaast is het opletten geblazen dat een vergoeding de **intrinsieke motivatie om iets voor natuur te doen**, niet **verdringt**. Het recht op betaling kan ook misplaatst zijn, waardoor er betaald wordt om degradatie te voorkomen. Deze knelpunten dienen bij voorkeur allemaal opgelost te worden voordat *Payment for Ecosystem Services* uitgerold kan worden. De geïnterviewden en ook Vandermaelen & Dhoore, (2021) benadrukken dat landbouwers uit de verduurzaming van voedselproductie hun hoofdinkomen dienen te halen en niet uit de vergoeding voor nevenproducten zoals houtkanten of koolstofopslag.

- **Nieuwe verdienmodellen voor landbouwers**

Nieuwe verdienmodellen vergoeden de landbouwer in de eerste plaats voldoende voor zijn hoofdactiviteit. Hij moet fier zijn op een duurzame voedselproductie en uit die verduurzaming zijn hoofdinkomen halen.

Ecosysteemdiensten kunnen door de markt (PES) of de overheid (subsidies) vergoed worden. Maar ook voedingsbedrijven kunnen bijdragen aan groenblauwe investeringen. Bijvoorbeeld aan de kosten om een waterbekken aan te leggen. Wanneer landbouwers waterbekkens aanleggen, is dit ook goed voor voedingsbedrijven omdat de zekerheid van een continue aanvoer van voldoende kwaliteit aan geogste gewassen hierdoor verhoogt.



Het ILVO heeft een online verdienwijzer ontwikkeld die landbouwers helpt om over hun verdienmodel na te denken. *Wat ga je leveren? Hoe ga je dit leveren? Hoe zorg je ervoor dat je inspanningen effectief beloond worden?* Dat zijn vragen die hen daarbij kunnen helpen. Maar er zijn nog veel kennishiaten, zoals: *Bij wie kan ik terecht om iets te laten vergoeden, zeker als er een diversiteit van producten en diensten geleverd wordt?* en *Hoe verdeel ik de risico's beter?*

- **Vernieuwd Gemeentefonds**

Het **Gemeentefonds** vergoedt harde functies meer dan groen, waardoor steden uit financieel oogpunt eerder geneigd zijn om in te zetten op harde functies. Slechts zes procent van de middelen van het Gemeentefonds wordt verdeeld over alle gemeenten in functie van hun oppervlakte open ruimte. Er wordt daarbij geen rekening gehouden met de natuurkwaliteit of met de geleverde ecosysteemdiensten (ESD's). Waar het Gemeentefonds wel de centrumfunctie van grotere gemeenten vergoedt omdat kleinere gemeenten er gebruik van maken, **vergoedt het kleinere gemeenten met open ruimte niet voor de levering van bovenlokale ESD's**. Het kan dan gaan over het verminderen van het risico op overstromingen of het bieden van recreatieve mogelijkheden, waar steden baat bij hebben. Steden kunnen dit zelf corrigeren. Zo cofinanciert de stad Leuven de terreinploeg die het natuurreserveaat Doode Bemde, dat instaat voor de overstromingsbescherming van de stad Leuven, beheert. Een aanpassing van het Gemeentefonds zelf zou meer duurzaam zijn. Meer middelen voor het platteland betekent echter minder middelen voor de steden, en dat ligt zeer moeilijk aangezien het politieke gewicht net in de steden zit. Een minder ingrijpend alternatief is om de groeivoet<sup>57</sup> van het Gemeentefonds te herwegen. Dit betekent dat enkel de middelen die er na 2022 bijkomen op een andere manier verdeeld worden en niet de 'historische' middelen. Die verandering gaat wel minder snel, maar zal misschien op minder weerstand vanuit de steden botsen.

---

<sup>57</sup> De groeivoet van het Gemeentefonds is vastgelegd op 3,5%. Deze groeivoet houdt rekening met een 'normale' inflatie van ca. 2% en een gestage stijging van de bevolking.



## 6 CONCLUSIES

De Europese Biodiversiteitsstrategie 2030, een onderdeel van de Green Deal, heeft tot doel de Europese biodiversiteit tegen 2030 te herstellen ten behoeve van de mens, het klimaat en de planeet, onder andere door het creëren van een samenhangend natuurnetwerk. Voor Vlaanderen is deze opdracht niet nieuw want het werkt al meer dan **30 jaar** aan deze opdracht. Toch is dat **netwerk er nog altijd niet**. Dit komt omdat de opdracht enkel haalbaar is als we onze manier van wonen en werken, onze mobiliteit en landbouw aanpassen en als we de dominantie van een instrumentele visie op natuur doorbreken. Om de doelen dichterbij te benaderen, stellen we voor om in te zetten op volgende beleidsacties:

- *Ruimte creëren voor natuur:* Meer ruimte creëren voor natuur is niet eenvoudig. Het wordt onder andere bemoeilijkt door de **hoge planschadevergoedingen** bij bestemmingswijzigingen. Ook **zonevreemde functiewijzigingen** tasten de open ruimte aan. De **perceptie dat eigendoms- en gebruikersrecht 'absoluut'** zijn, bemoeilijken het opleggen van gebruikersbeperkingen. Voor het realiseren van deze ruimtevraag kan als de Vlaamse, provinciale en lokale overheid haar eigen gronden inzet, nieuwe gronden verwerft, ruimtelijke bestemmingen wijzigt, gebruiks- of ontwikkelingsbeperkingen oplegt en sterker inzet op het voorkomen van vermijdbare natuurschade. Elk van deze instrumenten is gebaat bij het wijzigen van het eigendomsrecht ten voordele van het algemeen belang. Het verwerven van gronden gaat gemakkelijker als -indien nodig- ook onteigend mag worden. Gebruiksbeperkingen roepen minder weerstand op als er geen perceptie is van 'absoluut' eigendoms- en gebruiksrecht.
- *Waarde geven aan natuur:* Regulerende en culturele ecosysteemdiensten worden onvoldoende gewaardeerd. Hierdoor ervaren gemeenten, private eigenaars en gebruikers **natuur als een kost**. Dit kostenverhaal moeten we ombuigen **naar** een verhaal dat kiezen voor **natuur een slimme keuze** is. Dit kan door de waarde van natuur zichtbaar te maken en deze waarde mee te nemen in beleid. Bijvoorbeeld, het Gemeentefonds vergoedt onder meer de centrumfunctie van grotere gemeenten, omdat kleinere gemeenten daar mede gebruik van maken. Omgekeerd krijgen kleinere gemeenten met open ruimte geen vergoeding voor de bovenlokale ESD's die ze leveren, zoals het verminderen van het risico op overstromingen of het bieden van recreatieve mogelijkheden. Door het Gemeentefonds of de index ervan te herwegen, kan de balans tussen deze centrale functies hersteld worden. Bij particulieren gaat het om een vergoeding van geleverde ecosysteemdiensten en een internalisatie van sociale of milieuschadecosten in de kostprijs door het heffen van taksen. Het vergoeden en het internaliseren vraagt nog bijkomend beleidsvoorbereidend werk om diverse knelpunten op te lossen.
- *Natuur als gezamenlijke taak:* De overheid beschikt niet over voldoende grond, menskracht en financiële middelen om in haar eentje een samenhangend natuurnetwerk te realiseren en te beheren. Het realiseren van een netwerk vraagt dus **samenwerking** van overheden, kennis- en financiële instellingen, bedrijven, brugorganisaties, middenveldorganisaties, landbouwers, landgoedeigenaars en burgers. Niet de grootte van de stap telt, maar wel de richting die we uitgaan. Een gezamenlijk enthousiasmerend verhaal natuur en landbouw verbonden van natuurgebied tot de stad) en goede praktijkvoorbeelden kunnen deze verandering gidsen en het verderzetten van de inspanningen levend houden.





- Defoort P.-J. (1995). Het Duinendecreet een duidelijke beleidskeuze. *Rechtskundig weekblad* (38): 1281–1292.
- Demir Z. (2022). Mededeling aan de Vlaamse Regering. Betreft: Conceptnota omgevingsbesluit. In: Document.
- EC (2019). De Europese Green Deal. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Nr. COM(2019) 640 final. Europese Commissie, Brussel.
- EC (2020). EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030. De natuur terug in ons leven brengen. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Nr. COM(2020) 380 final&Annex. Europese Commissie, Brussel.
- Europese Rekenkamer (2021). Het beginsel “de vervuiler betaalt”: inconsistente toepassing in de milieubeleidslijnen en -acties van de EU. 12. Europese Rekenkamer, Luxemburg.
- Franckx L., Michiels H., Geeraerts K., Withana S. & ten Brink P. (2013). Subsidies met impact op het milieu Methodologie, inventarisering en cases. VITO and IEEP, Mol.
- Jax K., Barton D.N., Chan K.M.A., de Groot R., Doyle U., Eser U., Görg C., Gómez-Baggethun E., Griewald Y., Haber W., Haines-Young R., Heink U., Jahn T., Joosten H., Kerschbaumer L., Korn H., Luck G.W., Matzdorf B., Muraca B., Neßhöver C., Norton B., Ott K., Potschin M., Rauschmayer F., von Haaren C. & Wichmann S. (2013). Ecosystem services and ethics. *Ecological Economics* 93: 260–268. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2013.06.008>.
- Kingdon J.W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman classics in political science. HarperCollins College Publishers, New York, 254 p.
- Krzysztofowicz M., Rudkin J., Winthagen V. & Bock A. (2020). Farmers of the future. Nr. EUR 30464. Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- Lacoere P. & Leinfelder H. (2020). Tijdloze ruimte. Planning voor onbepaalde duur, of hoe de gewestplannen tot stand kwamen. *Ruimte* 47: 12–17.
- Maxwell S.L., Cazalis V., Dudley N., Hoffmann M., Rodrigues A.S.L., Stolton S., Visconti P., Woodley S., Kingston N., Lewis E., Maron M., Strassburg B.B.N., Wenger A., Jonas H.D., Venter O. & Watson J.E.M. (2020). Area-based conservation in the twenty-first century. *Nature* 586 (7828): 217–227. <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2773-z>.
- Meadows D. (1999). *Leverage Points: Places to Intervene in a System*. The Sustainability Institute, Hartland. <https://donellameadows.org/archives/leverage-points-places-to-intervene-in-a-system/>.
- Nelson A., Pruetz R. & Woodruff D. (2012). *The TDR Handbook: Designing and Implementing Transfer of Development Rights Programs*. Island Press, Washington DC, 344 p.
- Olivieri M., Andreoli M., Vergamini D. & Bartolini F. (2021). Innovative Contract Solutions for the Provision of Agri-Environmental Climatic Public Goods: A Literature Review. *Sustainability* 13 (12): 6936. <https://doi.org/10.3390/su13126936>.
- Paredis E. (2013). *A winding road. Transition management, policy change and the search for sustainable development*. UGent, Gent.





Schoukens H. & Van Hoorick G. (2021b). Rechtbescherming ecosystemen binnen Vlaanderen. Deel II – buitenlandse voorbeeldcases. Centrum voor Milieu- en Energierecht, Universiteit Gent, Gent.

Somers B., Van Valckenborgh J. & Strosse V. (2021). GARMON: de Garden Monitor - Het in kaart brengen en karakteriseren van tuinen met behulp van teledetectie. Belspo research programme for earth observation stereo III. KULeuven, Leuven. <https://omgeving.vlaanderen.be/en/the-garden-monitor-garmon>.

Staggenborg J. & Anthes N. (2022). Long-term fallows rate best among agri-environment scheme effects on farmland birds—A meta-analysis. *Conservation Letters* 15 (4): e12904. <https://doi.org/10.1111/conl.12904>.

Stevens M. (2014). Hoofdstuk 3 - Drivers. (INBO.R.2014.5914570). In: Stevens, M., Demolder, H., Jacobs, S., Michels, H., Schneiders, A., Simoens, I., Spanhove, T., Van Gossum, P., Van Reeth, W. & Peymen, J. (redacteurs). Natuurrapport - Toestand en trend van ecosystemen en ecosysteemdiensten in Vlaanderen. Technisch rapport. (INBO.M.2014.1988582). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.

Stevens M. & Dumortier M. (2020). D.2 Versnippering. In: Schneiders A., Alaerts K., Michels H., Stevens M., Van Gossum P. & Van Reeth W. (eds.). Natuurrapport 2020: feiten en cijfers voor een nieuw biodiversiteitsbeleid., Mededelingen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Nr. 2020 (2). Instituut voor natuur- en bosonderzoek, Brussel, p. 100–117.

Taskforce Bouwshift (2021). Taskforce Bouwshift einddocument. Tasforce Bouwshift, Brussel. <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-01/Taskforce%20Bouwshift%20einddocument%202021-11-30.pdf>.

Tempels B., Verbeek T., Pisman A. & Allaert G. (2012). Verstedelijking in de Vlaamse open ruimte: een vergelijkende studie naar vijf transformaties. Steunpunt Ruimte en Wonen, Heverlee.

UNEP-WCMC and IUCN (2021). Protected Planet Report 2020. UNEP-WCMC and IUCN, Cambridge UK; Gland, Switzerland. <https://www.unep.org/resources/protected-planet-report-2020>.

Van Den Bosch J. (2022). Landschappen voor het leven. Verleden, heden en toekomst van de regionale landschappen in Vlaanderen en elders. Tweede herziene uitgave ed. Regionaal Landschap Kempen en Maasland, Genk, 249 p.

Van Reeth W., De Smet L., Demeyer R., Spanhove T. & Van Gossum P. (2014). Hoofdstuk 8: Waardering (INBO.R.2014.6000179). In: Stevens, M., Demolder, H., Jacobs, S., Michels, H., Schneiders, A., Simoens, I., Spanhove, T., Van Gossum, P., Van Reeth, W. & Peymen, J. (redacteurs). Natuurrapport - Toestand en trend van ecosystemen en ecosysteemdiensten in Vlaanderen. Technisch rapport. (INBO.M.2014.1988582). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.

Vandermaelen H. (2023). Urbanising the Agroecological Reproduction of Soil Fertility. Universiteit Gent, Gent.

Vandermaelen H. & Dhoore K. (2021). Tijd voor een verrijzenis van het prijzstelsel. *Oikos* 98 (2): 36–48.

Visseren-Hamakers I.J., Razzaque J., McElwee P., Turnhout E., Kelemen E., Rusch G.M., Fernández-Llamazares Á., Chan I., Lim M., Islar M., Gautam A.P., Williams M., Mungatana E.,



Karim M.S., Muradian R., Gerber L.R., Lui G., Liu J., Spangenberg J.H. & Zaleski D. (2021). Transformative governance of biodiversity: insights for sustainable development. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 53: 20–28. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2021.06.002>.

Vriens L., Adriaens T., Boone N., Buysse D., De Beck L., De Keersmaecker L., De Knijf G., De Smet L., Devisscher S., Devos K., Geeraerts C., Gelaude E., Maes D., Neiryck J., Onkelinx T., Sioen G., Thomaes A., Thoonen M., Van Den Berge K., Vander Mijnsbrugge K., Van Gossum P., Van Landuyt W., Vermeersch G., Verreycken H. & Verschelde P. (2021). *Natuurindicatoren 2021, Toestand van de natuur in Vlaanderen. Cijfers voor het beleid. Nr. 1*. Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.





## Bijlage 1. Betrokken experts (interviews, focusgroep)

- Hans Leinfelder – Katholieke Universiteit Leuven
- Olivier Honnay - Katholieke Universiteit Leuven
- Geert Van Hoorick – Universiteit Gent
- Hendrik Schoukens – Universiteit Gent en schepen Gemeente Lennik
- Stefaan De Neve – Universiteit Gent
- Vera Dua – Universiteit Gent
- Geert De Blust
- Joris Relaes - Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek
- Myriam Dumortier – Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek
- Kris Decler - Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek
- Francis Turkelboom - Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek
- Patricia De Clerq – Departement Landbouw- en Visserij
- Tuur Jena - Departement Landbouw- en Visserij
- Jan Verheeke – Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
- Françoise Vermeersch – Departement Omgeving
- Sofie Troch – Departement Omgeving
- Guido Tack – Agentschap Onroerend Erfgoed en conservator Bos t' Ename
- Griet Celen – Vlaamse Landmaatschappij
- Carl De Schepper – Agentschap Natuur en Bos
- Thomas Defoort - Agentschap Natuur en Bos
- Barbara Geschier - Agentschap Natuur en Bos
- René Meeuwis - Agentschap Natuur en Bos
- Wouter Vuylsteke – provincie West-Vlaanderen
- Dirk Vandenbussche – provincie Antwerpen
- Ignace Schops – Regionaal landschap Kempen en Maasland en voorzitter Bond Beter Leefmilieu
- Johan Van Den Bosch - Regionaal landschap Kempen en Maasland
- An Digneffe – Regionaal Landschap Haspengouw & Voeren
- Hendrik Vandamme – voorzitter Strategische adviesraad landbouw en visserij, voorzitter algemeen boerensyndicaat en landbouwer
- Piet Vanthemsche – intendant Turnhouts Vennengebied
- Bram Vandemoortel – Architecture Workroom Brussels

