



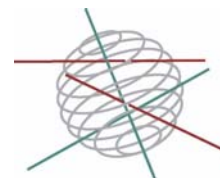
## PODO II

### ONTWERPPARAMETERS VAN BESTUURS- STRUCTUREN OP LOKAAL NIVEAU VOOR DE IMPLEMENTATIE VAN ECOLOGISCHE NETWERKEN

G. NULENS, W. VERHEYEN, J. VINCKE, G. VAN HOOTEGEM



ONDERSTEUNENDE ACTIES



**Deel 3:**  
**Ondersteunende acties – “Clusters”**

EINDRAPPORT

**ONTWERPPARAMETERS VAN BESTUURSSTRUCTUREN OP  
LOKAAL NIVEAU VOOR DE IMPLEMENTATIE VAN ECOLOGISCHE  
NETWERKEN**

**OA/18**

Greet Nulens, Wouter Verheyen en Jan Vincke – Resource Analysis

Geert van Hootegem - KULeuven

*Februari 2006*



D/2007/1191/32

Uitgegeven in 2007 door het Federaal Wetenschapsbeleid

Wetenschapsstraat 8

B-1000 Brussel

België

Tel: + 32 (0)2 238 34 11 – Fax: + 32 (0)2 230 59 12

<http://www.belspo.be>

Contactpersoon:

Marc Van Heuckelom

Secretariaat: + 32 (0)2 238 37 61

Noch het Federaal Wetenschapsbeleid, noch eenieder die handelt in de naam van het Federaal Wetenschapsbeleid is verantwoordelijk voor het gebruik dat van de volgende informatie zou worden gemaakt. De auteurs zijn verantwoordelijk voor de inhoud.

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën of enige andere manier zonder de aanduiding van de referentie.

## INHOUDSTAFEL

<b>Voorwoord</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>7</b>
1.1 Achtergrond en context vanuit milieu- en natuurbeleid.....	7
1.2 Omschrijving van nieuwe samenwerkingsverbanden .....	8
<b>2 Doelstelling en opzet van het onderzoek</b> .....	<b>11</b>
2.1 Literatuurstudie en analyse van samenwerkingsverbanden .....	11
2.2 Gevalstudie.....	12
2.3 Focusgroepdiscussies .....	13
<b>3 Theoretisch kader voor nieuwe samenwerkingsverbanden</b> .....	<b>17</b>
3.1 Context .....	17
3.2 Niveau van samenwerking: structuur van het samenwerkingsverband .....	18
3.3 Actoren.....	19
3.3.1 Aard en aantal actoren.....	20
3.3.2 Verhouding(en) tussen actoren.....	23
3.4 Regels en monitoring .....	24
3.4.1 Regels .....	24
3.4.2 Monitoring.....	26
3.5 Synthese theorie .....	26
<b>4 Gevalstudie</b> .....	<b>29</b>
<b>5 Resultaten van de focusgroepdiscussie</b> .....	<b>33</b>
5.1 Actoren.....	33
5.2 Spelregels .....	35
5.3 Context .....	36
5.4 Besluit.....	38
<b>6 Analyse en conclusies</b> .....	<b>41</b>
6.1 Inleidend besluit .....	41
6.2 Actoren.....	41
6.3 Regels.....	44
6.4 Context .....	46
6.5 Algemeen besluit.....	48
<b>Referentielijst</b> .....	<b>51</b>
<b>BIJLAGE 1: Beschrijving van de cases</b> .....	<b>59</b>
<b>BIJLAGE 2: Verslag focusgroepen</b> .....	<b>77</b>



## Voorwoord

Voorliggend rapport beschrijft de resultaten van het onderzoek ‘*Ontwerpparameters van bestuursstructuren op lokaal niveau voor de implementatie van ecologische netwerken*’ in opdracht van het Federaal Wetenschapsbeleid. Binnen het onderzoek werd - door het samenbrengen (of clustering) van de kennis en expertise uit twee bestaande onderzoeksprojecten in de schoot van het Federaal Wetenschapsbeleid - onderzocht wat de mogelijkheden en beperkingen van nieuwe bestuursstructuren zijn om milieuproblemen te behandelen op lokaal niveau. Meer specifiek gaat het over bestuursstructuren voor het implementeren, op lokaal niveau, van natuurbehoudmaatregelen in het algemeen en van ecologische netwerken in het bijzonder.

De twee onderzoeksprojecten die werden geclusterd zijn het ECONET-project (MA/01) en het ‘conflict- en co-operatie’-project (SO/01/62). Binnen het het ECONET-Project (MA/01) werd onder andere onderzoek gedaan naar de identificatie van de type-actoren met hun respectievelijke perspectieven en van de potentiële conflicten en lokale belangen die een rol spelen bij de invoering van natuurbeheermaatregelen op het lokale niveau en de identificatie. De doelstellingen van het ‘conflict- en co-operatie’-project (SO/01/62) waren het bestuderen van nieuwe bestuursstructuren en het analyseren van de aard en de gevolgen van (milieu)conflicten tussen sociale bewegingen, bedrijven en de overheid. Het project trachtte ook een koppeling te maken tussen bepaalde vormen van samenwerking of bestuur en typeconflicten. Op basis van beide onderzoeken werd als uitgangspunt voor voorliggend onderzoek gesteld dat "bepaalde vormen van communicatie en lokaal gebaseerde bestuursstructuren onontbeerlijk zijn opdat de implementatie van een ecologisch netwerk succesvol is".

Het doel van het ECOSTRUC cluster-project was “**het in kaart brengen van mogelijkheden, beperkingen en specifieke ontwerpparameters van nieuwe vormen van organisatie- of bestuursstructuren voor het beheer van het milieu op het lokale niveau, en meer bepaald van de vormen die geschikt zijn voor de implementatie van ecologische netwerken**”.

## Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk wordt het kader geschetst waarbinnen voorliggend onderzoek zich situeert. In het tweede hoofdstuk wordt ingegaan op de doelstellingen en het plan van aanpak van het onderzoek. Omdat nieuwe samenwerkingsverbanden op basis van meerdere parameters getypeerd kunnen worden, geeft hoofdstuk drie een overzicht van de belangrijkste kenmerken van nieuwe samenwerkingsverbanden. Er wordt verder ingegaan op types samenwerkingsverbanden, kenmerken en dimensies van samenwerkingsverbanden en voorbeelden. Aanvullend op en ter illustratie van de literatuurstudie worden er in het vierde hoofdstuk een vijftal cases onder de loep genomen. Op die manier wordt er getracht een inzicht te geven in hoe de verschillende parameters in de huidige praktijk vorm krijgen. In het laatste hoofdstuk ‘discussiepunten en conclusies’ blikken we terug op de verschillende elementen van nieuwe samenwerkingsverbanden die teruggevonden zijn in de literatuur en worden deze gestoffeerd met stellingen uit de focusgroepen. Op basis hiervan worden er een aantal discussiepunten naar voor gebracht en worden er besluiten geformuleerd.



## 1 Inleiding

De voorliggende vraag binnen dit onderzoek is of en onder welke vorm ‘nieuwe samenwerkingsverbanden’ voorkomen binnen de context van natuurbeheer. Daarnaast is het de vraag welke kenmerken van nieuwe samenwerkingsverbanden die in de literatuur aangedragen worden belangrijk zijn in de context van natuurbeheer in België.

Deze inleiding schetst de achtergrond en het kader van het (voorstel voor) voorliggend onderzoek. In de eerste paragraaf gaan we dieper in op de inhoudelijke context van het onderzoek nl. het milieu- en natuurbeleid. Vanuit deze context wordt de ‘noodzakelijkheid’ en het belang van nieuwe vormen van samenwerking tussen de betrokken partijen in de context van natuurbeheer aangegeven. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de kenmerkende elementen en een aantal voorbeelden van nieuwe samenwerkingsverbanden. Op basis hiervan wordt gedefinieerd wat onder nieuwe samenwerkingsverbanden verstaan wordt in het kader van voorliggend onderzoek.

### 1.1 Achtergrond en context vanuit milieu- en natuurbeleid

Het eerste milieubeleid werd gekenmerkt door een ‘command-en-control’ aanpak, een direct regulerende aanpak vanuit de overheid. Het van bovenuit opleggen van algemeen toepasbare wetgeving door de staat werd beschouwd als de belangrijkste hefboom om milieudoelstellingen te realiseren. Beleidsmensen waren overtuigd dat overheden - met een top-down aanpak – een administratieve orde konden opleggen, die niet zou worden tegengewerkt of afgewezen door de burgerlijke maatschappij in haar geheel (Scott, 1994).

Ook nu worden er nog vaak topdown processen opgezet voor het beheren van problematieken in de milieu- en natuursfeer (Nowicki et al., 1996; Mougnot & Roussel, 2002). Deze processen waarbij centrale overheden eenzijdig gezag uitoefenden over natuurlijke rijkdommen, zijn vaak echter niet succesvol (Dietz et al, 2003). Bij een milieuproblematiek in het algemeen en bij natuurontwikkeling in het bijzonder is het grootste deel van de natuurlijke rijkdommen waarvoor een beleid wordt uitgetekend immers noch openbaar bezit, noch bezit van en/of beheerd door natuur- of milieuorganisaties. Voor een significant deel van het grondgebied en van de natuurlijke rijkdommen kunnen er verschillende soorten landgebruik (en –eigenaars) onderscheiden worden. Hierdoor moeten talrijke actoren zoals grondeigenaars, plaatselijk autoriteiten, natuurverenigingen, economische actoren, lokale bevolking, etc. op de een of andere manier bij de problematiek betrokken worden. Voor de implementatie van ecologische netwerken zien we dat de haalbaarheid voor een groot deel afhangt van de participatie van deze actoren op de verschillende niveaus (Rientjes, 2000; Bogaert, 2004; Overbeek & Lijmbach, 2004, Endels, et.al., 2005).

Uit onder andere het ECONET-project (Endels et.al., 2005) blijkt dat de perceptie die lokale actoren hebben van natuur en natuurbehoud, evenals de scheefgetrokken ‘gekleurde’ perceptie van elkaar (bijvoorbeeld landbouwers versus natuurbeheerders, en vice versa), een prominente rol speelt in de haalbaarheid van de implementatie van ecologisch netwerken. Deze perceptie bepaalt immers gedeeltelijk de houding en de bereidheid van belanghebbenden om samen te werken. Topdown initiatieven in het kader van natuurbeleid worden vaak vanuit slechts één perspectief gestuurd, m.n. vanuit een zuiver wetenschappelijk ‘ecocentrische’ visie, die gebaseerd is op een te beperkte reeks (vnl. ecologische-)waarden. De conserveringsdoelstellingen worden opgesteld door milieuwetenschappers en de benadering biedt vaak niet genoeg mogelijkheden om natuurbehoud te combineren met andere vormen van landgebruik zoals landbouw, bosbouw of toerisme. In verscheidene landen leidde juist dit



verschil in perceptie in het verleden tot moeilijkheden betreffende de samenwerking van lokale beheerders (Jongman & Kristiansen, 1998). De herverdeling van middelen wordt hierbij door de verschillende belanghebbenden vaak als niet-legitiem gepercipieerd waardoor het resultaat vaak als oneerlijk en onrechtvaardig beschouwd wordt (Nowicki et al, 1996).

Noch overheidsautoriteiten, noch milieu- en natuurverenigingen kunnen in een dergelijke context op zichzelf met succes aan milieu- en natuurbeheer doen. Om steun, draagvlak en/of samenwerking van de verschillende actoren te verkrijgen, is een gepaste organisatie van het (communicatie-) proces noodzakelijk. Goed gestructureerde dialogen tussen wetenschappers, gebruikers en geïnteresseerde individuen die sleutel informatie bezitten over milieu- en menselijke omgevingssystemen, blijken in de praktijk cruciaal te zijn (Dietz et al, 2003). Deze vaststelling is ook in laboratoriumomstandigheden uitgebreid aangetoond. Uit experimenten is immers gebleken dat de beschikbaarheid over goede en accurate informatie door dialoog één van de essentiële elementen is om ‘the tragedy of the commons’ te ontlopen (Ostrom 1998). Publieke betrokkenheid en openbare steun zijn dan ook noodzakelijke voorwaarden voor duurzame ecologische netwerken (multifunctioneel landgebruik) en voor het behoud van het evenwicht tussen lokale korte termijn belangen en collectieve lange termijn belangen.

Uit de praktijk blijkt dat de voordelen van relatief autonome, zelfgeorganiseerde bestuursstructuren voor de exploitatie en het beheer van gemeenschappelijke natuurlijke rijkdommen t.o.v. één enkele centrale autoriteit veelvuldig zijn: betrekken van lokale en ervaringskennis, participatie van betrouwbare deelnemers, beter aangepaste regels, gerichtheid op gemeenschapswaarden en lagere handhavingkosten (Ostrom, 1999; Beierle, 1999). Dit vormt het centrale uitgangspunt van voorliggend onderzoeksrapport.

## **1.2 Omschrijving van nieuwe samenwerkingsverbanden**

In de globaliserende samenleving treden veranderingen op in het algemeen maatschappelijk bestel en de posities van de verschillende maatschappelijke actoren, met een afname van de macht van de staat als gevolg. Een toenemend aantal nieuwe sociale bewegingen streeft een verscheidenheid aan doelstellingen na en er komen belangengroepen op het toneel die hun stem op belangrijke mondiale fora laten weerklinken. Die combinatie van afnemende kracht van de staat met een toenemende en vaak protestgerichte opmars van het sociale middenveld op het mondiale toneel kan de indruk wekken van desorganisatie in de regulerende functies van hedendaagse samenlevingen. Niets is echter minder waar.

In de hedendaagse samenleving is, in tegenstelling tot hetgeen lange tijd geldend is geweest, politieke besluitvorming slechts één vorm van regulering. Er komen in elke samenleving naast de bestaande politieke instellingen nieuwe regulerende mechanismen tot stand, in de vorm van instituties die ofwel een bestaande lacune opvullen, ofwel op aanvullende ofwel op vervangende wijze een stuk van de regulering van de samenleving op zich nemen (Maenen et. al., 2005). Beleidswijzigingen bestaan in het verdwijnen van traditionele scheidingslijnen tussen staat, markt en burgerlijke maatschappij, het overstijgen van de natiestaat door de interrelaties tussen deze belangengroepen, het ontstaan van nieuwe coalities tussen staatsagentschappen, marktoperatoren en burgerlijke partijen, zowel op lokaal als mondiaal vlak (Maenen et.al. 2005).

Deze nieuwe coalities of nieuwe regulerende mechanismen in de samenleving zorgen ervoor dat sociale verandering niet alleen het resultaat is van politieke actie, maar veeleer van zogenaamde gesubpolitiseerde acties. Politieke modernisering gebeurt dus zeker niet alleen in het kader van politieke systemen, of van de verhoudingen tussen staten en de ondernemingen of tussen de staten en de burgerlijke maatschappij, maar ook en in belangrijkere mate in het

kader van economische systemen (tussen ondernemingen) en tussen verschillende burgerlijke partijen (burgers, buurten, nieuwe sociale bewegingen, belangenverenigingen enz.) en tussen ondernemingen en de burgerlijke maatschappij (Maenen et.al., 2005).

Nieuwe vormen van organisatie, coördinatie en samenwerking, of, met andere woorden, nieuwe samenwerkingsverbanden worden door een aantal kenmerken getypeerd. In het algemeen kunnen we stellen dat nieuwe vormen van samenwerkingsverbanden (min of meer) vrijwillige vormen van samenwerking zijn tussen verschillende marktpartijen. Vrijwilligheid om samen te werken betekent echter niet dat de samenwerkingsverbanden ook vrijblijvend of ongestructureerd zijn. Nieuwe samenwerkingsverbanden staan op zichzelf en zijn geïnstitutionaliseerd in de mate dat er tussen de verschillende partners structuren en regels worden afgesproken en dat de verschillende partners verschillende rollen spelen, mogelijks slechts voor een bepaalde tijd (zgn. tijdelijk samenwerkingsverband). Nieuwe samenwerkingsverbanden slagen er met andere woorden in een voor de verschillende partijen gemeenschappelijk reguleringskader in het leven te roepen.

Een centrale vaststelling van het SO/01/62 onderzoeksproject is dat dergelijke samenwerkingsverbanden tot stand zijn gekomen in textiel, distributiekleinhandel en visserij & bosbouw, terwijl geen vergelijkbare initiatieven tot stand zijn gekomen in de (strikte) voedings<sup>1</sup>- petroleum- en farmaceutische industrie. Volgens dit onderzoek lijkt de transparantie van het bedrijfs- en productieproces een noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan van nieuwe samenwerkingsverbanden. Er blijken daarnaast een aantal stimulansen voor ondernemingen te zijn om mee te stappen in een nieuw samenwerkingsverband. In de eerste plaats is de ruilwaarde van ondernemingen in verhouding tot haar klanten en haar aandeelhouders van tel. Daarnaast kunnen sociale bewegingen een bijdrage leveren aan het beheersen van ontwikkelingen in de omgeving van ondernemingen zodat zij beter gewapend zijn tegen, of geïnformeerd zijn over opkomende bedreigingen en risico's (=hefboomwaarde). Een derde bijdrage van overleg/samenwerking met NGO's is de verbetering van de prestaties van het bedrijf (prestatie-waarde). Activeringswaarde en investeringswaarde vormen de vierde en vijfde stimulans voor ondernemingen om samen te werken met NGO's.

In de context van dit onderzoek, nl. het beheer van natuurgebieden, wordt een “nieuw samenwerkingsverband” gedefinieerd als **een coalitie (of institutie)** van staatsagentschappen, marktoperatoren en/of burgerlijke partijen met **een al dan niet vaste vorm en structuur** die (een deel van) **de regulering van gebiedsgericht natuurbeheer** op zich neemt. Deze nieuwe regulerende mechanismen zijn ofwel aanvullend ofwel vervangend ten opzichte van bestaande politieke reguleringsmechanismen of vullen een bepaalde lacune in.

---

<sup>1</sup> Recent onderzoek in het kader van Duurzame productie- en consumptiepatronen PODO 2 (Onderzoeksprogramma in opdracht van het Federaal Wetenschapsbeleid) toonde ook de aanwezigheid van nieuwe vormen van samenwerking in de context van voedselproductie aan. In het onderzoeksproject 'CP/19 'Op welke manier kan duurzame landbouw bijdragen tot duurzame productie en consumptiepatronen?' werden nieuwe samenwerkingen (distributie en producenten) binnen de marktketen beschreven. De samenwerking heeft voorlopig vooral een economische reden. Samenwerking met andere partijen buiten de keten is beperkt. In het onderzoeksproject CP/59 'Instrumenten en instituten ter ontwikkeling van lokale voedselsystemen' werd onderzoek gedaan naar de duurzaamheid van lokale voedselsystemen. In dit kader werd vastgesteld dat voor de ondersteuning bij het ontstaan en het voortbestaan van deze lokale voedselsystemen in bepaalde gevallen 'samenwerking' ontstaat tussen producten, consumenten en instellingen, zowel van overheidswege als niet-gouvernementeel.

## **Kader 1: Voorbeelden van samenwerkingsverbanden**

In de praktijk zien we een groot aantal verschillende vormen van samenwerking tussen een of meerdere partijen. In deze kader bespreken we een aantal typevoorbeelden van de wijze waarop samenwerking tussen verschillende partijen georganiseerd wordt. In de praktijk zijn tal van mengvormen waar te nemen. Elk van die mogelijke typevoorbeelden wordt getoetst aan onze definitie van nieuwe samenwerkingsverbanden. Op die manier geven we een beeld van de insteek en scope van het voorliggend onderzoek.

### **Multi-stakeholder institutie (MSI)**

MSI's worden gedefinieerd als vrijwillige structurele en relatief duurzame organisaties voor overleg en co-regulering. MSI's omvatten actoren van diverse sociale en economische domeinen – met name ondernemingen en het sociale middenveld – die een potentieel tegenstrijdige bekommernis, aandeel of belang hebben in een specifieke kwestie met sociale en/of ecologische implicaties. Een essentieel bijkomend, en misschien wel het belangrijkste kenmerk van deze MSI's is, dat zij er in slagen een gemeenschappelijk reguleringskader in het leven te roepen waarbinnen normen en richtlijnen worden opgesteld en de naleving van regels wordt georganiseerd.

### **Charter**

Een charter of handvest is een vrijwillige schriftelijke vertrouwensovereenkomst met een niet bindend engagement, een soort intentieverklaring die afgesloten wordt tussen verschillende partijen. Een charter beschrijft de intenties van de inschrijvers (naar de buitenwereld). Het is een soort van ‘communicatiemiddel’ over een gemeenschappelijke doelstelling naar het brede publiek zonder echte afspraken over controle, naleving, ... maar wel met een belangrijke ‘morele verantwoordelijkheid’.

### **Convenant**

Een convenant is een (vrijwillige)schriftelijke overeenkomst tussen de overheid en andere overheden, publieke partijen, ... die gesloten wordt om een vooraf omschreven resultaat (gekoppeld aan een maatschappelijke doelstelling) te bereiken. Een convenant kan nooit indruisen tegen de wetgeving en de regelgeving en kan er bijgevolg nooit hiërarchisch bovenstaan. Waar de wetgeving en de regelgeving de mogelijkheid bieden of niets voorzien, kan een convenant wel een aanvulling of een invulling geven.

### **Labelling**

Bij labelling is er sprake van een vrijwillige samenwerking tussen minimum twee partijen, e.g. een bedrijf en een NSB, waarbij de NSB aan het bedrijf een bepaald label toekent indien het bedrijf voldoet aan bepaalde normen. De winst van de samenwerking zit hem in het feit dat het bedrijf door het verkrijgen van het label in de eerste plaats een verbetering van het algemeen imago bekomt, en dat de NSB haar milieu- en/of natuurdoelstellingen behaalt via de optimalisering van de productieprocessen van het desbetreffende bedrijf.

### **Mondelinge overeenkomst**

Een mondelinge overeenkomst is een afspraak tussen twee of meer partijen waardoor rechten en plichten ontstaan. Er ontstaan één of meer verbintenissen. Een verbintenis betekent dat de ene partij verplicht is tot een bepaalde prestatie, waar de andere partij recht op heeft. Een mondelinge overeenkomst is ook een overeenkomst, die bindend is voor beide partijen. Bij een mondelinge overeenkomst is het bestaan en de inhoud van de overeenkomst wel moeilijk te bewijzen.

### **Tweezijdig contract**

Een tweezijdig contract is een bindende overeenkomst tussen twee of meer partijen waarin voor elk van de partijen één of meerdere bindende bepaling(en) geschreven staan. Het organisatieverband is los-vast, het afsluiten van een contract gebeurt meestal op basis van vrijwilligheid, maar het contract zelf houdt verplichtingen in voor de verschillende partijen.

## 2 Doelstelling en opzet van het onderzoek

Het doel van het ECOSTRUC cluster-project is “**het in kaart brengen van mogelijkheden, beperkingen en specifieke ontwerpparameters van nieuwe vormen van organisatie- of bestuursstructuren voor het beheer van het milieu op het lokale niveau, en meer bepaald van de vormen die geschikt zijn voor de implementatie van ecologische netwerken**”.

In concreto werden volgens het onderzoeksvoorstel de volgende drie activiteiten en bijbehorende resultaten nagestreefd:

1. ‘State-of-the-art’ van bestaande literatuur m.b.t. mogelijke (theoretische) modellen en praktische voorbeelden van nieuwe bestuurs- en organisatiestructuren op lokale niveau; met een focus op de invulling van de ontwerpparameters van de bestuursstructuur;
2. Valideren en optimaliseren van ontwerpparameters voor nieuwe bestuursstructuren a.d.h.v. focusgroepen met stakeholders;
3. Voorstel voor een geschikte nieuwe bestuursstructuur voor de implementatie van EN.

Van de oorspronkelijke onderzoeksresultaten en methodiek werd licht afgeweken omdat in de literatuur wel gegevens gevonden werden over het belang van bepaalde ontwerpparameters, maar weinig of geen gegevens over ‘de invulling’ van deze parameters. Om toch een beeld te krijgen van hoe de ontwerpparameters in de publieke context (van natuurbeheer) worden ingevuld, werd daarom naast een literatuurstudie over de algemene ontwerpparameters ook een analyse uitgevoerd van de invulling van deze parameters binnen een aantal cases. De bevindingen van dit (voor)onderzoek werden getoetst in een aantal focusgroepdiscussies met betrokkenen. Op basis van de verzamelde gegevens werden aanbevelingen geformuleerd voor de opzet van (nieuwe) samenwerkingsverbanden voor natuurbeheer.

In dit hoofdstuk werd de gehanteerde methode binnen de verschillende onderzoeksactiviteiten nader besproken. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de uitwerking van de uitgevoerde literatuuranalyse. De werkwijze voor de beschrijving van de verschillende cases wordt besproken in paragraaf 2. De uitwerking van de focusgroepen komt aan bod in de laatste en derde paragraaf.

### 2.1 Literatuurstudie en analyse van samenwerkingsverbanden

In eerste instantie werd er een comparatief literatuuroverzicht uitgevoerd naar onderzoek dat bestaande lokaal gebaseerde bestuursstructuren met elkaar vergeleek, indien mogelijk geconcentreerd op ecologische conflicten en coöperatie. De bronnen werden geselecteerd uit bestaande evaluatiestudies, gepubliceerd in de heersende academische tijdschriften.

Deze tijdschriften werden doorzocht via het intranet van de bibliotheek van de faculteit sociale wetenschappen (SBIB) van de KULeuven. Aan de hand van een E-bronnen bibliotheekstelsel (URL: [http://librisource.libis.be/esources/nl/search.cfm?LANG\\_ID=1&LIB\\_NME=KULEUVEN&RECORD\\_TYPE=search&](http://librisource.libis.be/esources/nl/search.cfm?LANG_ID=1&LIB_NME=KULEUVEN&RECORD_TYPE=search&)) werden verschillende e-tijdschriften en databanken doorzocht. De volgende zoektermen werden daarbij gebruikt tijdens de dataverzameling:

Tabel 1 Gehanteerde zoektermen tijdens dataverzameling

Zoekterm		Zoekterm		Zoekterm	# resultaten
<b>Academic Search Premier</b>					
Governing structures					300
	<b>AND</b>	Nature			169
Nature-development	<b>AND</b>	Governance			21
	<b>AND</b>	Stakeholders			9
	<b>AND</b>	Participation			48
Public support	<b>AND</b>	Nature			80
<b>Social Science Journal</b>					
Public support	<b>AND</b>	Ecology			13
Governance	<b>AND</b>	Ecology			87
<b>Blackwell synergy</b>					
Governance	<b>AND</b>	Ecology			3584
	<b>AND</b>	Nature			2998
	<b>AND</b>	Public			1514
	<b>AND</b>	Support			1250
	<b>AND</b>	Participation			712
Design	<b>AND</b>	Governance structures			
	<b>AND</b>	Nature			
	<b>AND</b>	Conservation			
Biodiversity	<b>AND</b>	Governance	<b>AND</b>	Institutions	

Op basis van deze search werden uiteindelijk 80 artikels geselecteerd met een mogelijke relevantie in het kader van dit onderzoek. Op basis hiervan werden enkele bijkomende bronnen en auteurs doorgenomen. Het complete overzicht van de geconsulteerde bronnen kan teruggevonden worden in de literatuurlijst op het einde van het rapport.

Het belangrijkste doel van deze literatuurstudie was het identificeren van belangrijke ontwerpparameters (en de invulling ervan) van nieuwe bestuursstructuren. In de literatuur bestaat consensus over het feit dat er minstens drie ontwerpparameters essentieel zijn in om het even welke (analyse van) bestuursstructuren, namelijk: (1) de actoren (aantal, heterogeniteit, aard van betrokkenheid), (2) de spelregels (i.v.m. besluitvorming, financiële vergoedingen, handhaving, entry-exit afspraken, enzovoort) en (3) de aard van het probleem of omgeving waarvoor de nieuwe bestuursstructuur wordt gevormd (met inbegrip van de maatschappelijke en historische context) (Agarwal, 2002; Baland & Platteau, 1996; Blumenthal & Jannink, 2000; Leach, 2002; Leach et. al. 2002; Ostrom, 1990, 1999; Ostrom et. al. 2002). De vergelijkende literatuurstudie concentreerde zich in eerste instantie op deze drie ontwerpparameters. In een latere fase van het onderzoek werd de literatuurstudie uitgebreid met een gerichte analyse van aandachtspunten over de de procesmatige samenwerking tussen verschillende partijen bij de uitwerking van multi-partij-overleg. Uit een aantal bronnen kwam immers naar voor dat er een aantal belangrijke raakpunten zijn tussen enerzijds nieuwe samenwerkingsverbanden en anderzijds multi-partij-overleg.

## 2.2 Gevalstudie

Als aanvulling op en toetsing van de literatuurstudie aan de praktijk, werden er in het onderzoek een aantal cases in relatie tot vormen van samenwerking onderzocht. Het doel van de gevalstudie was het ontstaan, de context en de werking van een aantal bestaande samenwerkingsverbanden in kaart te brengen om een beter zicht te krijgen op de invulling van de verschillende ontwerpparameters in verschillende omstandigheden.

Voor de gevalstudie werden in een eerste stap uiteenlopende cases waarin samenwerking tussen verschillende actoren plaatsvindt geïnventariseerd. De cases moesten niet allemaal betrekking op de implementatie van natuurbeheer, maar moesten wel allemaal kenmerken in zich dragen, die inzicht kunnen verschaffen in de werking van een samenwerkingsverband en de verschillende vormen ervan.

Uit een shortlist van mogelijke binnen- en buitenlandse cases werden in een tweede stap uiteindelijk vijf cases geselecteerd. Noodzakelijke voorwaarde voor selectie was dat er sprake moest zijn van een zekere vorm van structurele verankering van de samenwerking en de beschikbaarheid van geschreven documenten. Er is gekozen om zowel inhoudelijk als vormelijk een uiteenlopend aantal cases te onderzoeken. Dit onder meer omwille van het feit dat er geen algemeen ontwerp bestaat voor nieuwe samenwerkingsverbanden die in elke situatie optimaal functioneert.

In een derde stap werden de verschillende geselecteerd. De analyse is in de meeste gevallen beperkt gebleven tot een documentanalyse. Bij het beschrijven en analyseren van de bestaande samenwerkingsvormen wordt gebruik gemaakt van het analysekader dat gepresenteerd wordt in hoofdstuk 1. De vragen die we voor de verschillende cases trachten te beantwoorden, zijn: hoe kwam het samenwerkingsverband tot stand, wat was de aanleiding, wie nam het initiatief, wat is het kader, hoe loopt het in de praktijk, wie beslist er, wie zet iets op de agenda, welke aspecten zijn mogelijk ‘universeel’ toepasbaar?

In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste bevindingen uit dit deel van het onderzoek beschreven. In bijlage 1 wordt de verschillende cases uitvoering beschreven.

### **2.3 Focusgroepdiscussies**

De focusgroepen hadden tot doel meer inzicht te krijgen in nieuwe ideeën voor samenwerkingsverbanden, de context waarbinnen samenwerkingsverbanden een meerwaarde zouden kunnen bieden, de dimensies die door de verschillende partijen als belangrijk aanzien worden, de mate waarin Multi-Stakeholder Institudies realistisch lijken en de regels die men hierbij belangrijk acht.

#### **Kader 2: Definitie van Focusgroepdiscussie**

Een focusgroepdiscussie is een collectief interview van een beperkte overzichtelijke groep van personen. De focusgroepdiscussie is een kwalitatieve methode die haar ontstaan in de wereld van het marktonderzoek vond. Onder begeleiding van een facilitator wordt aan de hand van een lijst met te behandelen topics een gesprek gevoerd omtrent één welbepaald thema. De discussie duurt ongeveer twee uur. Er dienen geen conclusies geformuleerd te worden. De resultaten van de focusgroep worden achteraf bestudeerd in verband met begrip, houdingen en opties ten aanzien van het thema.

Groepsinterviews lenen zich vooral voor exploratie, waarbij het minder gaat om het verzamelen van individueel vergelijkbare data, maar om een overzicht van en inzicht in ideeën, motieven en gedragingen binnen een bepaalde populatie.

#### **Doelstelling en opzet van de focusgroepdiscussies**

Het algemeen doel van de focusgroepdiscussies over nieuwe vormen van samenwerking m.b.t. natuur was om bij verschillende soorten organisaties die betrokken zijn bij het beheer

van natuur te peilen naar de mogelijke opzet van nieuwe samenwerkingsverbanden voor natuurbeheer. Op welke manier zouden de verschillende parameters volgens de verschillende betrokkenen ingevuld moeten worden opdat een samenwerkingsverband voor natuur zou kunnen werken?

De concrete doelstelling van de focusgroepsessies was om meer inzicht te krijgen in:

- de mate waarin samenwerking in de context van natuurbeheer op dit moment **realistisch** is;
- de **regels** die men bij de opzet van samenwerkingsverbanden belangrijk acht;
- de **context** waarin samenwerkingsverbanden een meerwaarde kunnen bieden (voor welke natuurtypes is samenwerking geschikt, wanneer en waarom samenwerking vanuit beheer natuur, welke eigendomssituatie...);
- de **dimensies** die door de verschillende partijen als belangrijk aanzien worden (deze worden onrechtstreeks bevestigd);
- de **randvoorwaarden** die vanuit de verschillende disciplines gesteld kunnen en moeten worden voor eventuele op te zetten samenwerkingsverbanden;
- de mogelijke **kansen en knelpunten** die men verwacht bij het installeren van samenwerkingsverbanden (voor het beheer van de biodiversiteit).

De thematiek van het natuurbeleid en -beheer wordt gekenmerkt door een groot verschil in kennis en waarden. Verschillende individuen, groepen van mensen en organisaties hebben ieder hun eigen natuurbeeld. Bovendien hebben ze ieder ook hun eigen specifiek beeld op welke manier natuurbeheer georganiseerd moet worden. Om een antwoord op de bovenstaande vragen te krijgen, werd daarom geopteerd om te werken met twee soorten focusgroepen.

In twee (homogene) focusgroepen werden enerzijds Vlaamse en anderzijds Waalse vertegenwoordigers van administraties, kennisinstellingen en belangenorganisaties vanuit de sector van het natuur(beheer) uitgenodigd. Binnen deze focusgroepen werd vertrokken vanuit de inhoudelijke insteek nl. het bereiken van ‘de natuurdoelstellingen’. Dit om de visie van de ecologische actoren over de rol en functie van samenwerking vanuit ecologisch oogpunt (natuurdoelstellingen) in kaart te brengen. Het centrale uitgangspunt binnen deze focusgroepen was: ‘Wanneer en onder welke vorm en voorwaarden is samenwerking met andere partijen mogelijk, wenselijk of noodzakelijk voor het bereiken van de natuurdoelstellingen’. Concrete doelstelling van de focusgroepsessies was meer inzicht te krijgen in volgende aspecten:

- de context waarin samenwerkingsverbanden een meerwaarde zouden kunnen bieden (voor welke natuurtypes is samenwerking geschikt, wanneer en waarom samenwerking vanuit beheer natuur,...);
- de randvoorwaarden die vanuit ecologie gesteld kunnen en moeten worden voor eventuele op te zetten samenwerkingsverbanden;
- de mogelijke kansen en knelpunten die men verwacht bij het installeren van samenwerkingsverbanden voor het beheer van de biodiversiteit;
- de vorm waarin samenwerking met andere partijen mogelijk is bij het beheer van natuurgebieden.

De derde (heterogene) focusgroep bracht aan de andere kant de verschillende soorten organisaties die betrokken partij zijn bij het natuurbeheer in Vlaanderen samen (onder meer natuurorganisaties, overheden, landbouworganisaties, vertegenwoordigers van het landelijke

Vlaanderen, de industrie, boseigenaars, ...). Binnen deze focusgroepen werd eerder vertrokken vanuit de procesmatige insteek nl. hoe kunnen en willen we samenwerken? Het centrale uitgangspunt binnen deze focusgroepen was ‘Wanneer en onder welke vorm kunnen we in de context van natuurbeheer samenwerken?’.

### **Praktische organisatie en programma**

De eerste twee focusgroepen met verschillende vertegenwoordigers vanuit de natuursector gingen door in maart 2006. De derde focusgroep met een eerder heterogene groep vertegenwoordigers vond begin mei 2006 plaats.

Voorafgaand aan de inhoudelijke discussie werd een korte presentatie gegeven van de onderzoeksopdracht en werden er een aantal cases gepresenteerd die mogelijk bekend zijn bij de deelnemers. Deze voorbeelden konden vervolgens worden aangevuld met eigen cases door de aanwezigen. De inhoudelijke discussie gaat over essentiële aandachtspunten voor nieuwe samenwerkingsverbanden en de hierboven opgesomde topics (context, regels, randvoorwaarden, kansen en knelpunten,...). Aan het einde van de discussie worden er kort een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

De verschillende sessies werden opgenomen op band en geanalyseerd op hun belangrijkste aandachtspunten. In de laatste fase van het onderzoek werden de resultaten die voortkwamen uit de analyse van de focusgroepdiscussies (aanbevelingen, suggesties, opmerkingen) teruggekoppeld naar de theoretische bevindingen uit de literatuurstudie.

In hoofdstuk 6 worden de belangrijkste vaststellingen uit de verschillende focusgroepdiscussies beschreven.





### 3 Theoretisch kader voor nieuwe samenwerkingsverbanden

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijke ontwerpparameters of –aspecten van nieuwe samenwerkingsverbanden die teruggevonden worden in de literatuur. We zijn hierbij uitgegaan van de volgende vragen:

- Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen met betrekking tot nieuwe samenwerkingsverbanden?
- Wat is kenmerkend en essentieel voor succesvolle nieuwe samenwerkingsverbanden en multi-partijen overleg?
- Met welke factoren moet rekening gehouden worden bij het opstarten van nieuwe samenwerkingsverbanden?

Zoals hoger aangegeven (zie paragraaf 2.1), werd aanvankelijk binnen de literatuur vooral gefocust op de parameters ‘betrokken actoren’, ‘spelregels’ en ‘aard van het goed waarvoor de nieuwe bestuursstructuur gevormd worden’. In de literatuur over nieuwe samenwerkingsverbanden wordt echter vaak teruggesproken naar kennis en ervaring vanuit multi-partijen processen. De literatuurstudie werd dan ook gedeeltelijk uitgebreid met elementen vanuit deze literatuur, waardoor ze een ruimer karakter krijgt. In de onderstaande paragrafen wordt ingegaan op de resultaten van de literatuurstudie.

In de eerste paragraaf wordt ingegaan op het belang van de context voor de opzet van samenwerkingsverbanden. Wat zijn de aandachtspunten waar men rekening mee moet houden bij de opzet en uitwerking van nieuwe samenwerkingsverbanden. In de tweede paragraaf worden een aantal algemene aspecten die een invloed hebben op de eigenlijke structuur en de werking van een samenwerkingsverband beschreven. Vervolgens focust paragraaf drie zich op de verschillende aspecten die betrekking hebben op de deelnemers (actoren) in een samenwerkingsverband. In de vierde paragraaf wordt ingezoomd op de wijze waarop de samenwerking tussen de verschillende deelnemers geregeld wordt binnen een samenwerkingsverband. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de kenmerken van de interne werking en regels van samenwerkingsverbanden.

#### 3.1 Context

De variatie aan vormen van samenwerkingsverbanden spreekt de idee tegen dat er een algemeen ontwerp bestaat voor samenwerkingsverbanden dat in elke situatie optimaal zal functioneren (Gibson et al, 2000). Verschillen in de context en de aard van het voorwerp van samenwerking moeten in rekening gebracht worden. Bijvoorbeeld: het beheer van een ecologisch netwerk is duidelijk verschillend van het beheer van geluidshinder door een bedrijf. Context wordt dus enerzijds bepaald door het **onderwerp** waarrond de samenwerking tot stand komt. Daarnaast blijken echter ook **de bestaande beleidscontext**, de kennis en achtergrond van betrokken partijen en de aard van samenwerking in het verleden medebepalend te zijn voor de uitwerking van een samenwerkingsverband.

Tot op heden zijn er geen studies beschikbaar over zgn. ‘common-pool resources’ of gemeenschappelijke natuurlijke hulpbronnen waarbij de contextuele factoren en variabelen expliciet meegenomen worden bij de analyse van de bestuursstructuren (Agrawal, 2002). De theorie en de praktijkvoorbeelden leren ons echter wel dat het in elk geval belangrijk is de context waarin het samenwerkingsverband zal opereren, te analyseren en op basis daarvan een ontwerp uit te werken. De manier van kijken naar het onderwerp door de verschillende betrokken actoren is hierbij in sommige gevallen minstens even belangrijk als het onderwerp

zelf. In de voorbereidende analyse dient men zowel een actoren- als omgevingsanalyse op te nemen, alsook een analyse van de mogelijke doelstellingen van de bestuursstructuur en de mogelijke voorwerp(en) waarrond gewerkt zal worden. Het uiteindelijke ontwerp met al haar implicaties voor de verdere werking (e.g. zelfbestuur, delegatie, coproductie en samenwerking, consultatie, inspraak, informatieverstrekking) dient ook bij de start aan alle belanghebbende partijen en deelnemers aan de bestuursstructuur duidelijk gecommuniceerd te worden, zodat geen verkeerde verwachtingen gecreëerd worden (Bryne & Mallet, 2005).

### **3.2 Niveau van samenwerking: structuur van het samenwerkingsverband**

Een eerste aspect bij het beschrijven van nieuwe samenwerkingsverbanden is het in kaart brengen van de intrinsieke eigenschappen en de structurele kenmerken van het samenwerkingsverband. Deze geven vorm aan het samenwerkingsverband en bepalen de richting en de werking ervan. Samenwerken wil zeggen dat er door een aantal partijen collectief actie ondernomen wordt binnen een bepaalde context. Hiertoe moet vooreerst het doel van het samenwerkingsverband duidelijk zijn. Ook moeten er duidelijke afspraken gemaakt worden omtrent de scope van het samenwerkingsverband. Zowel inhoudelijk als geografisch moet de reikwijdte van het samenwerkingsverband duidelijk afgebakend worden (Health Canada, 2000). Het ambitieniveau van het samenwerkingsverband, de mate waarin het samenwerkingsverband geïnstitutionaliseerd is en de reikwijdte van de afspraken zijn bepalende elementen voor het samenwerkingsverband. Andere intrinsieke kenmerken die invloed hebben op de structuur en de werking van het samenwerkingsverband zijn de contactfrequentie en de beschikbare middelen en bronnen van financiering (Health Canada, 2000, Gibson et al, 2000; Kaptein et al, s.d.).

Algemeen geldt dat de **objectieven en beperkingen** van in het begin bepaald moeten worden. De rol en de verantwoordelijkheid van de deelnemers moeten voor iedereen duidelijk zijn. Vastgelegde regels dienen daarbij ook eenvoudig en verstaanbaar te zijn voor alle deelnemende partijen (Balland & Plateau (1996) in Agrawal, 2002).

Het **ambitieniveau** van een samenwerking kan bijvoorbeeld gericht zijn op het behalen van een verplichte (juridische) doelstelling/norm. Toch vormt dit bij nieuwe samenwerkingsverbanden zeker niet de regel. Nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan ook omdat één of meerdere partijen het nut of de nood van samenwerking inzien, zonder dat er sprake is van juridische bepalingen. In dat geval gaat het meestal om vrijwillige samenwerking. Een samenwerking kan daarnaast ook tot doel hebben om (op vrijwillige basis) verder te gaan dan de juridische bepalingen. In dat geval gaat het om een mengvorm van de eerste twee ambitieniveaus.

De **mate van structurele verankering** heeft betrekking op de mate waarin bijvoorbeeld de opdracht en taken beschreven staan in een overeenkomst, de financieringsafspraken vastgelegd zijn en het samenwerkingsverband een eigen organisatie kent. Een samenwerkingsverband kan langs de andere kant ook een losse structuur aannemen, waardoor het minder verankerd is. Bijgevolg is het voortbestaan van dergelijke samenwerkingsverbanden onzekerder. Dit is echter niet altijd problematisch, maar kan leiden tot een grotere dynamiek.

In de literatuur van multi-partijen samenwerking worden tenslotte een aantal aanbevelingen gedaan omtrent de **frequentie en intensiteit van een proces** die ook interessant zijn bij de opzet van een samenwerkingsverband:

- (1) Het participatieproces of de samenwerking tussen de verschillende partijen dient zo snel mogelijk in het (plannings)proces opgestart te worden. Dit zorgt voor een breder spectrum aan oplossingen en doet de kans op een succesvolle implementatie toenemen (OECD, 2001).
- (2) Intensieve stakeholder-processen produceren meer kwalitatief hoogstaande beslissingen dan traditionele participatieprocessen. In de meer intensieve participatieprocessen – waarbij betrokkenen meer substantiële controle over het proces en de resultaten hadden – wordt meer input (i.e. ideeën, informatie, analyse) gegeven (Beierle, 2002). De frequentie van overleg en nadruk op participatie brengen ook een groeiende druk om te slagen, wat op zijn beurt leidt tot een sfeer van consensus, overeenkomst en ‘eigenaarschap’ van collectieve resultaten (Schneider et al, 2003).
- (3) Hoewel een stakeholder-proces vaak middelen- en tijdsintensief is, is het toch belangrijk om een redelijke termijn voorop te stellen. Publieke betrokkenheid moet plaatsvinden binnen een redelijk tijds kader, met een evenwicht tussen de behoefte om iets snel verwezenlijkt te krijgen en de behoefte om deelnemers op een zinvolle manier te betrekken (Health Canada, 2000; OECD, 2001; Brynne & Mallet, 2005).

In de mate van het mogelijke dient het tijdspad (e.g. verwachte tijdsbesteding van de deelnemers, aantal overlegmomenten, tijd voor rapportage en terugkoppeling ...) – zonder onredelijke verwachtingen te creëren – reeds in het begin duidelijk gecommuniceerd te worden aan de verschillende betrokken partijen (Brynne & Mallet, 2005).

Het is belangrijk dat er voldoende **middelen** beschikbaar zijn ter ondersteuning van het samenwerkingsverband. Zo dienen er voldoende **menselijke** en **financiële middelen** te zijn voor de specifiek geselecteerde methodiek (Health Canada, 2000; Schneider, 2003). Zonder een minimum aan financiële en menselijke middelen kunnen er geen activiteiten uitgevoerd worden en relaties versterkt worden (OECD, 2001). Deze middelen ter ondersteuning kunnen deels afkomstig zijn van verschillende overheidsniveaus.

Er moet hierbij wel een onderscheid gemaakt worden tussen ondersteuning van het samenwerkingsverband om de gewone werking te verzekeren, en het uitwerken van bijkomende stimulansen voor participatie van belanghebbenden aan het samenwerkingsverband. Tastbare beloningen blijken een wezenlijk negatief effect te hebben op intrinsieke motivatie. Het geven van een beloning ondermijnt het opnemen van verantwoordelijkheid van personen om zichzelf te motiveren of te reguleren (Deci et al. 1999; Ostrom, 2000). Stimulansen en beloningen hoeven hierbij niet enkel financieel en tastbaar geïnterpreteerd te worden, maar kunnen ook gelijkheid of politieke voordelen bevatten (Berkes, 2003). Een algemene aanbeveling uit de literatuur is dat voor het welslagen van een proces, de financiële ondersteuning van bepaalde groepen om deel te nemen niet te veel op de intrinsieke motivatie gericht mag zijn.

De bron van de financiering is daarnaast ook een belangrijke factor voor de geloofwaardigheid van het proces. Als er slechts één primaire bron is, heeft dit het potentieel om negatieve invloed te creëren bij de ontwikkeling van normen, tenzij de rol van die bron duidelijk nauwkeurig omschreven is. Idealiter zouden de deelnemers geen directe rol mogen hebben bij het financieren van het proces waarin ze betrokken zijn (Brynne & Mallet, 2005).

### **3.3 Actoren**

Een samenwerkingsverband is per definitie samengesteld uit verschillende actoren of organisaties. Het karakteriseren van de actoren en hun verbanden is dan ook een tweede

belangrijk onderdeel bij de beschrijving en uitwerking van samenwerkingsverbanden. In een eerste paragraaf wordt ingegaan op het belang van het aantal en aard van de betrokken actoren. Een analyse van de aandachtspunten bij de beschrijving en uitwerking van de mogelijke rollen voor actoren binnen een samenwerkingsverband is weergegeven in de tweede paragraaf.

### **3.3.1 Aard en aantal actoren**

Er wordt in de literatuur van uit gegaan dat het **aantal actoren** betrokken bij een samenwerkingsverband, de werking en prestaties van dit verband beïnvloedt. Kleinere groepen vinden het gemakkelijker om zichzelf te organiseren (Gibson et al, 2000; Wade (1988), Balland & Plateau (1996) in Agrawal, 2002). Ze hebben het echter moeilijker met handhaving en controle van overeengekomen regels, zeker naar derden toe die niet zijn opgenomen in het samenwerkingsverband. Grotere groepen zullen het daarentegen gemakkelijker vinden om te slagen in hun objectieven. Zij kunnen nl. grotere hoeveelheden menselijke en financiële middelen genereren voor hun inspanningen om regels te controleren, op te leggen en te handhaven (Gibson et al, 2000).

Naast het aantal is ook de **achtergrond** van de actoren een belangrijke factor. Het identificeren van potentiële belanghebbenden is daarom zeer belangrijk. Nieuwe vormen van samenwerking betrekken niet enkel actoren van verschillende beleidsniveaus, maar integreren ook experts, en belangrijker, een meer diverse set van belanghebbenden (Schneider et al, 2003).

Vanuit de literatuur van multi-partij-overleg wordt gesteld dat in het algemeen alle belanghebbenden betrokken zouden moeten worden in een proces. Dit om de discussies over waarden, veronderstellingen en voorkeuren zo ruim mogelijk te kunnen voeren. Het kan – omwille van het aantal – aangewezen zijn om in het overleg in de eerste plaats te werken met vertegenwoordigers van de belanghebbende partijen. Hierbij is het wel aangewezen dat een deelnemer niet meer dan één groep vertegenwoordigt, vermits anders verwarring kan optreden (Bryenne & Mallet, 2005). Het betrekken van alle mogelijke actoren bij een samenwerkingsverband lijkt geen noodzaak. De mate waarin dit noodzakelijk is, hangt af van de scope en doelstelling van het samenwerkingsverband. Bij samenwerkingsverbanden die opgestart worden voor het oplossen van (maatschappelijke) problemen waarbij een groot verschil is in waarden en normen (zoals bij het beheer van natuurgebieden) tussen betrokken partijen, lijkt dit, o.a. vanuit de theorie van multi-partijen-overleg, wel wenselijk. Het al dan niet betrekken van bepaalde belanghebbenden kan immers de interne en externe legitimiteit van het samenwerkingverband sterk beïnvloeden (Bryenne & Mallet, 2005).

In de literatuur is men het er over eens dat de **heterogeniteit** van actoren die opgenomen is in een samenwerkingsverband, een belangrijke invloed heeft op de prestaties van samenwerkingsverbanden. De invloed van heterogeniteit van actoren op de haalbaarheid en werking van samenwerkingsverbanden staat nog steeds ter discussie. Er is nog geen duidelijk verband aangetoond tussen heterogeniteit en succesvolle organisaties. Zoals bij de grootte van de groep, blijken ook hier andere factoren medebepalend te zijn voor het uiteindelijke effect. Er is binnen heterogene groepen bijvoorbeeld meer kans op het uitspelen van eventuele machtsverschillen tussen de verschillende partijen (Bryenne & Mallet, 2005). Een voordeel van meer heterogene groepen is dat ze verscheidene soorten lidmaatschap kunnen creëren, zodat de actoren met diverse belangen op verschillende manieren kunnen deelnemen.

De heterogeniteit van samenwerkingsverbanden betreft in de eerste plaats de variatie in achtergrond van de actoren (privaat-profit, bedrijven, overheidsagentschappen, NGO's, lokale niet-georganiseerde actoren, etc.). De selectie van potentiële deelnemers aan een samenwerkingsverband kan gebeuren op basis van een aantal selectiecriteria (Bauer, 2004; Gibson et al, 2002; Ostrom, 1999; Wade (1988), Balland & Plateau (1996) in Agrawal, 2002):

- ❑ Lidmaatschap: hieronder wordt begrepen burgerschap, woonplaats of lidmaatschap van een bepaalde organisatie. Zo eisen bepaalde bos- en vis-gebruikersgroepen van hun leden dat die op een bepaalde plaats geboren zijn;
- ❑ Persoonlijke kenmerken: toegeschreven (bv. Etniciteit, klasse, leeftijd, gender) of verworven (opleidingsniveau, vaardigheden, inkomen) kenmerken;
- ❑ Relatie met het thema: eigendom, gebruiksrechten, vergunningen, etc..

Algemeen kunnen er vier grote groepen van actoren onderscheiden worden, namelijk ‘direct belanghebbenden’, ‘bedrijven’, ‘overheid’, en ‘experts’. Onderstaand wordt ingegaan op een aantal aandachtspunten bij het betrekken van deze verschillende groepen in samenwerkingsverbanden.

### **Direct belanghebbenden**

Deze groep actoren is zeer heterogeen van aard en bevat zowel individuele burgers en omwonenden, als sociale organisaties rond een bepaald thema (e.g. milieu, natuur, etc.). Lokale stakeholders worden in samenwerkingsverbanden betrokken vanuit de idee dat ze een meerwaarde en belangrijke nieuwe (lokale) perspectieven met zich meebrengen (Health Canada, 2000). Bij de selectie van direct belanghebbenden kan specifiek gezocht worden naar die partijen die :

- ❑ bekend zijn in de lokale gemeenschap;
- ❑ een lange termijn belang in die gemeenschap hebben; en
- ❑ hun reputatie van betrouwbaarheid in hun gemeenschap niet willen beschadigen.

### **Bedrijven**

Bedrijven hebben een specifieke karakter en identiteit. Bij het betrekken van bedrijven in samenwerkingsverbanden dienen wel een aantal aandachtspunten vermeld te worden (Kaptein et al, s.d.). Een belangrijk uitgangspunt is dat een samenwerkingsverband geen substituut is voor een bedrijf haar eigen verantwoordelijkheden: het bedrijf blijft verantwoordelijk voor haar eigen beleid en gedrag. Het voeren van een stakeholder-dialoog houdt niet in dat een bedrijf zich achter de dialoog kan schuilen voor bepaalde verplichtingen die zij ten opzichte van de maatschappij heeft. Langs de andere kant moeten andere partners in een samenwerkingsverband zich er van bewust zijn dat niet alles kan en moet worden bediscussieerd. Sommige bedrijfsgegevens, werkprocessen etc zijn gebonden aan geheimhouding en blijven dan ook intern. Daarnaast moet men zich bewust zijn van het feit dat bedrijven een eigen werk- en besliscultuur hebben.

Uit onderzoek van Maenen et al (2005) is gebleken dat de mate waarin een privé-onderneming wil instappen in een nieuwe bestuursstructuur onder andere afhankelijk is van een vijftal waarden

- Ruilwaarde: de waarde van de onderneming voor haar klanten en voor groepen van financiële actoren;
- Hefboomwaarde: de waarde die externe partijen kunnen leveren aan ondernemingen, in de zin van middelen ter beschikking stellen of diensten verlenen die een zekere relevantie hebben in de relatie tussen een onderneming en haar externe omgeving;

- Prestatiewaarde: externe partijen kunnen een positieve bijdrage leveren aan het verbeteren van de prestaties van organisaties in termen van operationele prestatiecriteria, zoals productiviteit, omzet, marktaandeel en winst;
- Activeringswaarde: participatie van externe partijen op het niveau van interne productieprocessen en interne operationele structuren;
- Investeringswaarde: terugverdieneffect voor de onderneming op langere termijn.

Opvallend is ook dat grotere bedrijven meer welwillend zijn om in een multistakeholder proces te stappen om een bepaalde problematiek te behandelen met externe partijen (Maenen et al, 2005). Grote ondernemingen genieten waarschijnlijk aanzienlijk meer aandacht van investeerders en financiële stakeholders, die zich vaak vrij goed bewust zijn van de manier waarop bedrijven met externe eisen voor duurzame en verantwoorde productie omgaan. Vanuit het oogpunt van de financiële draagkracht houden zulke eisen immers een zakelijk risico in waar het management gepast en doeltreffend mee om moet gaan. De grootte van de onderneming is daarnaast ook een bepalende factor omdat grote ondernemingen meer aandacht trekken op financiële markten. Dit betekent op zijn beurt dat assertieve eisen komende van bijvoorbeeld NGO's, of meer algemeen van het sociale middenveld, allicht meer invloed hebben op grote dan op kleine ondernemingen. Er kan immers een significant sterker hefboomeffect van de acties van nieuwe sociale bewegingen uitgaan omwille van gevreesde negatieve evaluaties door financiële analisten of investeerders, die cruciaal zijn voor het bedrijf.

### **Overheid**

Het betrekken van overheidsactoren bij nieuwe samenwerkingsverbanden is, net zoals voor de andere actoren, geen noodzaak wanneer ze niet tot de direct belanghebbenden behoren. Toch kan het betrekken van de overheid – naast anderen – een positieve impact hebben op het proces. Vanuit de literatuur van multi-partijen-overleg komt duidelijk naar voor dat de steun vanuit de overheid een duidelijk positief effect kan hebben op (Thatcher, 1998; Schneider et al., 1997a, 2003):

- Aantal en reikwijdte van netwerken als basis voor nieuwe institutionele vormen;
- Meer horizontale en verticale integratie binnen en tussen instituties, organisaties en administraties;
- Meer frequente aanwezigheid van expert(s);
- Frequentere interacties;
- Perceptie van eerlijkheid van het beslissingsproces door de deelnemers;
- Perceptie van goede belangenvertegenwoordiging door de deelnemers;
- Perceptie dat het beleid een groter positief effect zal hebben;
- Het feit dat deelnemers conflicten minder snel opnemen buiten het partnerschap (bv. door middel van een rechtszaak).

Bij de ondersteuning of betrokkenheid van overheden dient er wel voor opgepast te worden dat het lokale gezag of de rollen binnen het samenwerkingsverband niet ondermijnd wordt (Wade (1988), Ostrom (1990) in Agrawal, 2002).

### **Experts**

Wetenschappelijke experts vormen een afzonderlijke groep van actoren. Zij hebben geen direct belang bij de uitkomst van een samenwerkingsverband maar kunnen wel een belangrijke rol spelen. Voor het voeren van een inhoudelijk correcte dialoog is de beschikbaarheid van expertkennis betreffende het specifieke onderwerp voor de verschillende partijen noodzakelijk om te begrijpen waarover het juist gaat (Kaptein et al, s.d.). Het

inbrengen van externe expertise in het proces zorgt voor een grotere objectiviteit door de ondersteuning met feitelijke, evenwichtige informatie (Health Canada, 2000; OECD, 2001).

### **3.3.2 Verhouding(en) tussen actoren**

Nieuwe samenwerkingsverbanden (voor natuurbeheer op lokaal niveau) kunnen door de verschillende deelnemende partijen geïnitieerd worden. Het is zeker niet noodzakelijk dat de overheid het initiatief neemt tot samenwerking met de verschillende partijen.

Het soort **initiatiefnemer** kan verschillen tussen de samenwerkingsverbanden. Afhankelijk van het feit of de initiatiefnemer een individu, een bedrijf, een nieuwe sociale beweging (NSB) of de overheid is, zal de insteek en het objectief van het samenwerkingsverband vermoedelijk verschillen. De initiatiefnemer voor het aangaan van samenwerking is dus sowieso tot op bepaalde hoogte bepalend voor de verdere werking en de verhoudingen binnen het samenwerkingsverband.

Afhankelijk van een aantal factoren zoals de context, de initiatiefnemer, de doelstellingen van het samenwerkingsverband, etc. verschillen de **machtsverhoudingen** binnen een samenwerkingsverband. Zo zal bij een samenwerking tussen een bedrijf en een Nieuwe Sociale Beweging (NSB) het nut van de samenwerking in het ene geval vooral ten goede komen aan het bedrijf en in het andere geval aan de NSB. Dit bepaalt de machtsverhoudingen en de verdere samenwerking tussen de verschillende partijen. In de situatie waarbij beide partijen op gelijke voet in een samenwerkingsverband stappen, kan verwacht worden dat het nut van de samenwerking voor de verschillende partijen even groot is. Wanneer de machtsverhoudingen tussen de partijen veranderen, neemt het samenwerkingsverband vaak een andere vorm aan. Algemeen kan men stellen dat het belangrijk is dat er een zeker machtsevenwicht bestaat tussen de deelnemers van een zelfde bestuursstructuur (Beierle, 2002). De kans dat afspraken worden verbroken, neemt immers toe wanneer het machtsevenwicht tussen de verschillende partijen meer ongelijk wordt (Kaptein et al, s.d.).

Het is belangrijk dat de verhoudingen tussen de deelnemers aan het proces duidelijk zijn voor alle partijen. Deelnemers moeten daarnaast een duidelijk idee hebben wie de uiteindelijke beslissing neemt (Health Canada, 2000). De uitwerking van dit principe is afhankelijk van de specifieke situatie. Zo kan er gekozen worden voor een gedeelde verantwoordelijkheid met duidelijke afspraken (Kaptein et al, s.d.). In dit geval is er een gelijkheid van macht tussen de verschillende partijen. Daarnaast kan er gezocht worden naar een eerlijke en billijke machtsverhouding, waarbij de verdeling van besluitvormings- en gebruikersrechten niet gelijk hoeft te zijn. De verhouding tussen individueel voordeel ten opzichte van individuele kosten moet hierbij wel steeds aanvaardbaar zijn (Gibson et al, 2000; Balland & Plateau (1996) in Agrawal, 2002). Tenslotte kan er eveneens gekozen worden om te werken met eerder wazige formele gezagsverhoudingen (Schneider et al, 2003).

Machtsevenwicht tussen de verschillende partijen hangt samen met het principe van **onderlinge afhankelijkheid**. De deelnemers aan een samenwerkingsverband moeten een zekere onderlinge afhankelijkheid hebben inzake het betreffende thema (Schneider et al, 2003; Wade (1988), Balland & Plateau (1996) in Agrawal, 2002). Hierdoor wordt de betrokkenheid van de deelnemers om te komen tot een billijke oplossing van het probleem verhoogd.

Los van de wijze waarop de machtsverhoudingen tussen de deelnemers zijn gevestigd, is het belangrijk dat de deelnemers aan een samenwerkingsverband onderling regels kunnen



formuleren, zonder dat externen die kunnen intrekken. Er dient sprake te zijn van enige **autonomie** (Gibson et al, 2000). Het is hierbij van belang dat regels voor het overleg worden samengesteld en ontwikkeld met alle deelnemende partijen. De werkwijze waarbij alle gezag voor het ontwerpen van regels aan één centraal orgaan wordt toegewezen, is gebaseerd op de misconceptie dat er slechts een paar regels zijn die moeten worden overwogen en dat enkel deskundigen deze kennen en een optimaal beleid kunnen ontwerpen. De samenstelling van het pakket aan regels is afhankelijk van de specifieke situatie en context (Ostrom, 2000; Wade (1988), Ostrom (1990), Balland & Plateau (1996) in Agrawal, 2002).

Voor het beheer van zeer grote systemen kunnen ook bestuursstructuren opgebouwd worden met aanzienlijke decentralisatie van gezag naar de kleinere componenten om hen enige controle over hun eigen lot te geven (Gibson et al, 2000; Berkes, 2003). Daarnaast dient er ook voldoende regelflexibiliteit te zijn, waarbij gebruikers het recht hebben om hun regels doorheen de tijd aan te passen (Gibson et al, 2000).

### **3.4 Regels en monitoring**

#### **3.4.1 Regels**

Collectieve actie (cf. gestructureerde interactie) impliceert ook dat de verschillende partijen een reeks regels onderhandelen voor het beheren van de samenwerking en het definiëren van de relaties tussen de betrokken partijen (Ostrom, 1999). **Regels** zijn in deze context gedeelde overeenkomsten tussen de betrokkenen aangaande de vereiste, verboden of toegelaten interacties (Ostrom, 1999). Analisten van bestuursstructuren of samenwerkingsverbanden focussen op regels omdat “regels organisatorische activiteiten routineren en gezagsrelaties, verbindingen tussen subeenheden en besluitvormingsstructuren bepalen” (March et. al., 2000).

Er kunnen een aantal verschillende regels onderscheiden worden:

- Beslissingsregels;
- Conflict oplossingsregels;
- Sanctioneringregels;
- Financiële regels;
- Monitoringregels.

Hieronder wordt de invulling en het belang van enkele van deze soorten regels besproken.

#### **Beslissingsregels**

Het overeenkomen van beslissingsregels is belangrijk voor het beheer van instituties, het nemen van besluiten, het veranderen van regels, enz. ‘Machtsverhoudingen’, ‘autonomie’ en ‘objectiviteit’ zijn belangrijke elementen voor het bepalen van beslissingsregels. Bovendien moeten beslissingen gebaseerd zijn op goed gefundeerde argumenten en overwegingen.

#### **Conflicthanteringregels**

Het bestaan van een conflict kan de reden zijn voor het opzetten van een samenwerkingsverband, maar ook binnen een overleg kan een conflict optreden. Werken met diverse groepen betekent dat er onvermijdelijk op bepaalde momenten uiteenlopende of tegenstrijdige visies zijn die in een conflict kunnen uitmonden. Een goed uitgewerkt samenwerkingsverband zou mechanismen moeten bevatten om deze conflicten op te lossen. Daarenboven is het aangewezen om een procedure voor conflicthantering te hebben die naar

de deelnemers wordt gecommuniceerd als onderdeel van de grondregels van de samenwerking (Bryne & Mallet, 2005).

Algemeen kunnen er drie vormen van conflicthantering onderscheiden worden (Department of Urban Affairs and Planning, 1999):

- (1) **Onderhandeling:** Bij onderhandeling zitten de partijen in conflict rond de tafel om zonder externe begeleiding een (potentieel) conflict op te lossen. Onderhandeling kan op elk moment in het proces ingebracht worden, maar is het meest effectief bij het ontstaan van polarisatie. Het is vooral nuttig in informele situaties.
- (2) **Bemiddeling:** Bemiddeling wordt voornamelijk gebruikt wanneer een proces in een impasse is geraakt. In dat geval wordt een neutrale externe partij aangewezen om tot consensus te komen. De bemiddelaar begint meestal met het spreken van elke partij afzonderlijk. Vervolgens nodigt de bemiddelaar iedereen uit op een overleg waar gevraagd wordt om de basisregels te accepteren. Er kan zowel een interne als een externe bemiddelaar worden gebruikt. De essentiële kwaliteit van een bemiddelaar is dat hij of zij door de verschillende partijen als neutraal wordt aanzien en dat hij/zij ook neutraal handelt. Het bewaren van vertrouwelijkheid is hierbij van belang (Wilson, s.d.[http://businesslistening.com/conflict\\_resolution-1.php](http://businesslistening.com/conflict_resolution-1.php)).
- (3) **Arbitrage:** Bij arbitrage zal een externe, professionele arbitrator gevraagd worden om de zaak langs beide kanten te onderzoeken en een bevraging te houden. Op basis hiervan wordt een beslissing genomen die een van beide kanten kan bevoordelen of wordt een bepaald compromis gesloten. Bij niet-bindende arbitrage is de beslissing niet bindend voor de partijen. Bij bindende arbitrage kunnen de partijen op voorhand overeenkomen dat ze de beslissing zullen accepteren, ongeacht de uitkomst.

Bij conflicthantering kan het aangewezen zijn om een afkoelperiode in te laten tijdens welke iedereen de situatie kan herevalueren en meer voorzichtige en redelijke beslissingen kan nemen, om een verdere verhitte situatie te voorkomen. Bij een personalisering van een conflict, kan het ook aangewezen zijn om nieuwe gespreksdeelnemers te introduceren (Conflict Research Consortium, s.d.).

### Sanctioneringsregels

Gezien de grote inspanningen die geleverd moeten worden voor de controle en de sanctionering van regelovertredingen, vereist effectief bestuur dat de gebruiksregels in het algemeen worden gevolgd, met redelijke normen voor het tolereren van bescheiden schendingen (Dietz et al, 2003). Bij het opstellen van regels is het belangrijk dat een aantal principes in acht genomen worden (Gibson et al, 2000; Wade (1988), Ostrom (1990), Balland & Plateau (1996) in Agrawal, 2002):

- ❑ **Toezicht en controle:** men moet voorzien dat er voldoende toezicht is op het naleven van de regels;
- ❑ **Consequenties:** om ervoor te zorgen dat men de regels naleeft, moet men zich bewust zijn van de mogelijke gevolgen indien men de regels overtreedt;
- ❑ **Concurrentienadeel:** individuen die de regels niet volgen, zijn geen concurrentie voor degenen die de regels wel volgen (cf. labelling: ander marktsegment);
- ❑ **Eenduidigheid:** gebruikersregels moeten duidelijk en gemakkelijk afdwingbaar zijn (zodat ook duidelijk is wanneer er een inbreuk heeft plaatsgevonden).

Lokaal ontstane samenwerkingsverbanden gebruiken vaak **informele strategieën** die vertrouwen op de verplichting van deelnemers aan regels en subtiele sociale sancties. Of de

handhavingsmechanismen nu formeel of informeel zijn, zij die hen opleggen moeten aanschouwd worden als effectief en legitiem (Dietz et al, 2003). Zelfregulerende instituties zijn duur, zeker wanneer ze een domein reguleren dat relatief groot is en niet meteen waarneembaar voor lokale bewoners tijdens hun dagelijkse activiteiten (Gibson et al, 2000).

Over het algemeen is het het meest effectief om bij een eerste overtreding een bescheiden sanctie op te leggen en de strengheid van de sancties geleidelijk te verhogen bij wederkerende overtredingen (Dietz et al, 2003; Wade (1988), Ostrom (1990) in Agrawal, 2002). Vormen van **sanctionering** zijn: de heffing van een boete, het verlies van bepaalde rechten, opsluiting, het mijden van overtreders, etc. (Ostrom, 1999).

De **reikwijdte van afspraken** heeft betrekking op de mate waarin er afspraken worden gemaakt en de mate waarin deze bindend zijn voor de verschillende partijen. Deze dimensie loopt van een intentieverklaring in zuivere zin tot een bindend contract met strikte voorwaarden. In geval van een scheve machtsverhouding tussen de partijen, zal de reikwijdte van de afspraken ook verschillen voor de betrokken partijen in het samenwerkingsverband.

### 3.4.2 Monitoring

Monitoring van een samenwerkingsverband kan vanuit twee perspectieven bekeken worden. Enerzijds is er de *interne monitoring* van de afspraken tussen de deelnemers aan de dialoog. Anderzijds is er de *monitoring van het proces en de outputs en outcomes* daaruit naar de externe omgeving toe. Er moet voorzichtig omgesprongen worden met monitoring en controle. Monitoring kan een averechts effect hebben en kan de intrinsieke motivatie van de belanghebbenden afzwakken. Psychologisch onderzoek wijst uit dat intrinsieke motivatie afneemt wanneer individuen menen dat hun eigen zelfbeschikking of zelfrespect ongunstig wordt beïnvloed (Deci & Ryan 1985; Deci et al. 1999; Frey en Jegen (1999) in Ostrom, 2000).

### 3.5 Synthese theorie

Zowel uit de literatuur voor nieuwe samenwerkingsverbanden als uit de literatuur van multi-partijen overleg komen een heel aantal algemene aandachtspunten naar voor waarmee rekening gehouden zou kunnen of zelfs moeten worden bij de opzet of de beschrijving van een nieuw samenwerkingsverband. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste parameters die uit de literatuurstudie naar boven komen. Voor elk van de parameters wordt daarnaast aangegeven op welke manier ze geïnterpreteerd of ingevuld worden.

Parameter	Invulling
<b>Context</b>	
<b>Onderwerp</b>	Op welk thema heeft het SWV betrekking?
<b>Bestaande beleidscontext</b>	Binnen welke beleidscontext kan het SWV gesitueerd worden. Bestaat er al beleid rond het onderwerp van het SWV? Is er een decretale basis voor het SWV?
<b>Wat is de verhouding tussen het SWV en de bestaande overheids-regulering?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vult het SWV een bestaande lacune in de regulering in? (vrijwillig)</li> <li>- Geeft het SWV uitvoering aan voorgenomen overheidsbeleid? (overheidsgeïnitieerd)</li> <li>- Vult het SWV bestaande regulering aan? (vrijwillig)</li> <li>- Vervangt het SWV bestaande regulering? (vrijwillig)</li> </ul>

<b>Parameter</b>	<b>Invulling</b>
<b>Structuur van het SWV</b>	
<b>Doelstelling</b>	Wat zijn de objectieven van het SWV? Waar draagt het SWV inhoudelijk toe bij?
<b>Scope</b>	Op welke fase van de beleidscyclus heeft het SWV betrekking? (bepaalt het eveneens doelstellingen, is het uitvoerend,...)
	Op welke activiteiten heeft het SWV betrekking?
	Wat is de geografische reikwijdte van het SWV?
<b>Ambitieniveau</b>	Gaat het SWV verder dan de wettelijke verplichting? Betreft het een volledig vrijwillige afspraak?
<b>Mate van structurele verankering</b>	Vorm die het samenwerkingsverband aanneemt: éézijdig contract, contract tussen verschillende partijen, samenwerkingsovereenkomst, charter, organisatie,...
	Eigen organisatie: kent het SWV een eigen organisatie?
	De antwoorden op de vorige 2 vragen geven de mate aan waarin het SWV geïnstitutionaliseerd/verankerd is (sterk of zwak)
<b>Beschikbare middelen en bronnen van financiering</b>	In welke mate genereert het SWV zijn eigen middelen? (volledig, gedeeltelijk, niet)
	Beschrijving van de beschikbare middelen (menselijke en financiële middelen).
<b>Actoren</b>	
<b>Aantal</b> betrokken actoren	Aantal direct betrokken actoren (exact aantal of range)
<b>Achtergrond</b> van de actoren	Aard van de individuen, organisaties, bedrijven, overheid,... Benoemen van de verschillende actoren.
<b>Initiatiefnemer</b>	Wie heeft het initiatief voor het oprichten van het SWV genomen?
<b>Machtsverhoudingen</b>	Zijn de verhoudingen tussen de verschillende actoren duidelijk?
	Is het duidelijk wie uiteindelijk de beslissing neemt?
	Is er een onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende partijen m.b.t. het thema?
<b>Autonomie</b>	Kunnen de deelnemers zelfstandig regels formuleren?
	Is er in het geval van grote organisatiestructuren, decentralisatie van gezag?
<b>Regels en monitoring</b>	
<b>Beslissingsregels</b>	Aanwezig?
	Bekend? Zo ja, welke vorm nemen de regels aan?
<b>Conflicthanteringsregels</b>	Aanwezig?
	Bekend? Zo ja, welke vorm nemen de regels aan?
	-Onderhandeling - Bemiddeling - Arbitrage
<b>Sanctioneringsregels</b>	Aanwezig?
	Bekend? Zo ja, welke vorm nemen de regels aan?
<b>Interne monitoring</b>	Zijn hier afspraken rond gemaakt? Is er een gedragscode afgesproken?
	Zijn de afspraken helder en éénduidig? Is de gedragscode openbaar?
	Is er interne evaluatie voorzien?
<b>Externe monitoring</b> van het proces, outputs & outcomes	Is er communicatie naar buiten toe?
	Is deze regelmatig en eenduidig?

Van de verschillende elementen/parameters die zijn opgesomd in bovenstaande tabel, zijn er een aantal cruciaal voor de typering van ‘nieuwe samenwerkingsverbanden’, zoals wij deze gedefinieerd hebben in hoofdstuk 1. De belangrijkste elementen/parameters voor de analyse en typering van nieuwe samenwerkingsverbanden vanuit deze definitie zijn de elementen ‘de verhouding tussen het SWV en bestaande overheidsregulering’, ‘scope’, ‘mate van structurele

verankering’, en de aanwezigheid van spelregels: ‘beslissings-‘; ‘sanctionerings-‘ en ‘conflicthanteringsregels’.

Het belang van deze parameters wordt duidelijk aangehaald in de uiteenlopende literatuurbronnen. Een belangrijke vaststelling is dat er blijkbaar weinig empirisch onderbouwde informatie beschreven is over de (succesvolle) invulling van deze parameters in de context van nieuwe samenwerkingsverbanden in het algemeen, en voor het beheer van de natuur in het bijzonder. Om een beter zicht te krijgen op de optimale invulling van de belangrijkste parameters werden gedurende het onderzoek twee bijkomende activiteiten uitgevoerd. Eerst werd een aantal verschillende bestaande samenwerkingsvormen in de context van het beheer van natuurlijke rijkdommen onderzocht. Een beschrijving van deze cases wordt weergegeven in het volgende hoofdstuk. Daarnaast werd een aantal focusgroepen (met betrokkenen uit het natuurbeheer in Vlaanderen en Wallonië) georganiseerd om een beeld te krijgen van het belang en de invulling van de verschillende parameters uit het analysekader.

## 4 Gevalstudie

Zoals hoger aangegeven werden aanvullend aan het literatuuronderzoek een aantal samenwerkingsvormen onderzocht. In dit hoofdstuk worden de verschillende onderzochte samenwerkingsvormen kort geschetst. Tevens wordt aangegeven hoe de verschillende parameters zijn ingevuld. Tenslotte wordt een korte vergelijking gemaakt van de verschillende onderzochte vormen. In Bijlage 1 worden de verschillende onderzocht samenwerkingsvormen uitgebreid toegelicht.

Om een beeld te krijgen van de invulling van de verschillende parameters in verschillende contexten en omstandigheden, werden vijf zeer diverse vormen geselecteerd. Er is gekozen om zowel inhoudelijk als vormelijk een uiteenlopend aantal cases te onderzoeken. Dit onder meer omwille van het feit dat er geen algemeen ontwerp bestaat voor een bestuursstructuur die in elke situatie optimaal functioneert. Noodzakelijke voorwaarde voor selectie was wel dat er sprake moest zijn van een zekere vorm van structurele verankering van de samenwerking en de beschikbaarheid van geschreven documenten.

Uit een shortlist van mogelijke binnen- en buitenlandse cases werden op basis van bovenstaande overwegingen uiteindelijk vijf cases geselecteerd. De eerste case ‘De Antwerpse haven natuurlijker’ geeft inzicht in het samenwerkingsverband dat Natuurpunt en het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen aangingen voor de ontwikkeling van nieuwe natuur in het Antwerps havengebied. De samenwerking is vastgelegd via enerzijds een charter en anderzijds een eenzijdig contract. De cases ‘Streekplatform Meetjesland’ en ‘de Gentse kanaalzone’ hebben betrekking op gebiedsgericht beleid en het samenwerkingsverband heeft tot doel de socio-economische ontwikkeling van het gebied te verzekeren of in overeenstemming te brengen met andere belangen in het gebied zoals milieu, welzijn, enz. De probleemstelling en de context van deze cases is streekgebonden en moeten opgelost worden op het niveau van de streek. Voor de betrokken actoren is het belangrijk dat er getracht wordt alle actoren die op niveau van de streek een belangrijke rol spelen, mee te nemen. ‘Regionale landschappen’ zijn samenwerkingsverbanden tussen verschillende overheden, natuur- en landschaps-verenigingen en andere partners en organisaties, om een streek met een grote landschappelijke waarde te beheren en beter te ontwikkelen. Regionale landschappen zijn een instrument waarin het doelgroepenbeleid voorop staat, maar er ook gebiedsgericht samengewerkt wordt met verschillende partners. De case ‘Rainforest Alliance’ is een voorbeeld van labelling op internationaal niveau. De organisatie verantwoordelijk voor het toekennen van de certificaten bestaat uit verschillende partijen die onafhankelijk certificaten toekennen aan landbouwbedrijven.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de invulling van de belangrijkste parameters uit het analysekader. De invulling is gebeurd op basis van het analyseren van bestaande schriftelijke documentatie. Het bleek niet voor alle cases mogelijk om deze analyse terug te koppelen met betrokkenen uit de samenwerkingsverbanden. Dit lag buiten de scope van het onderzoek.

	<b>Case 1: Haven van Antwerpen</b>	<b>Case 2: Streekplatform</b>	<b>Case 3: Gentse Kanaalzone</b>	<b>Case 4: Regionaal Landschap</b>	<b>Case 5: Rainforest Alliance</b>
<b><i>Context</i></b>					
Wat is de <b>verhouding</b> tussen het SWV en de bestaande <b>overheids-regulering</b> ?	Aanvullend en vrijwillig	Aanvullend en vrijwillig	Aanvullend en vrijwillig	Geeft uitvoering overheidsbeleid (instrument)	Vult lacune in
<b><i>Structuur van het SWV</i></b>					
<b>Scope</b>	Planning en uitvoering Kennis verspreiding	Visievorming Uitvoering actievoorstellen Afstemmen	Uitwerking doelstellingen en uitvoering voorstellen	Uitvoering projecten en sensibilisering	Nieuwe reguleringsinitiatief (labels)
Mate van <b>structurele verankering</b>	- Schriftelijke overeenkomst - Geen eigen organisatie	- Schriftelijk streekcharter - Eigen organisatie (eigen directeur, secretariaat)	- Schriftelijke samenwerkings-overeenkomst - Geen eigen organisatie	- Ondertekening startovereenkomst - Eigen organisatie	- Contracten met land- en bosbouwers - Eigen organisatie
<b><i>Actoren</i></b>					
<b>Aantal</b> betrokken actoren	Overeenkomst tussen 2 actoren Stuurgroep	20 beheerders Breder: alle levende krachten	50 actoren (overheid, marktpartijen, belangenorganisaties)	20 tal actoren	Onbeperkt
<b>Aard</b> relatie	Opdrachthouder - opdrachtgever	Gemengd (gelijkwaardigheid, hiërarchisch)	Gemengd (gelijkwaardigheid, hiërarchisch)	Gelijkwaardigheid	Gemengd (gelijkwaardigheid, contractvorm)
<b><i>Regels en monitoring</i></b>					
<b>Beslissingsregels</b>	Niet duidelijk	Beslissingen bij consensus Raad van Beheer en de Algemene vergadering.	Stuurgroep als beslissingsorgaan Geen duidelijke omschreven regels	Dagelijks bestuur Geen duidelijk omschreven regels	Dagelijks bestuur Transparante labelafspraken
<b>Conflicthanterings-regels</b>	Rechtbank	Niet duidelijk omschreven	Niet duidelijk omschreven	Niet duidelijk omschreven	Onafhankelijke controleorganisatie
<b>Sanctionerings-regels</b>	Verbreken contract?	Morele verantwoordelijkheid?	Morele verantwoordelijkheid?	Morele verantwoordelijkheid?	Het verliezen van de certificering is mogelijk.

In de context van dit onderzoek, nl. het beheer van natuurgebieden, wordt een “nieuw samenwerkingsverband” gedefinieerd als **een coalitie (of institutie)** van staatsagentschappen, marktoperatoren en/of burgerlijke partijen met **een al dan niet vaste vorm en structuur** die (een deel van) **de regulering van gebiedsgericht natuurbeheer** op zich neemt. Deze nieuwe regulerende mechanismen zijn ofwel aanvullend ofwel vervangend van bestaande politieke reguleringsmechanismen of vullen een bepaalde lacune in. Geen enkele van de onderzochte samenwerkingsvormen voldoet geheel aan onze definitie. Het betreft samenwerkingsvormen waarin verschillende type actoren samenwerken. Het aantal actoren en de aard van de samenwerking is echter zeer verschillend. In elk van de onderzochte samenwerkingsvormen zitten raakpunten met de door ons gehanteerde omschrijving.

De case Rainforest Alliance onderscheidt zich duidelijk van de andere samenwerkingsverbanden door zijn ‘niet-gebiedsgerichtheid’. Het werkingsgebied is mondiaal. Een groot aantal actoren (individuen) zijn hierbij betrokken. Het is ook het enige samenwerkingsverband waar de verschillende regels van het reguleringsstelsel transparant vastgelegd zijn. Deze regulering is enerzijds collectief (‘gelijke regels voor iedereen’) en anderzijds individueel (‘contract tussen twee partijen’) geregeld. Het is ook de enige samenwerking van de onderzochte cases die duidelijk een lacune opvult in bestaande politiek reguleringsmechanismen.

In de andere onderzochte samenwerkingsvormen is eerder sprake van een vorm van aanvulling op de bestaande regulering. Deze aanvulling is hierbij (inhoudelijk) actiegericht en/of (procesmatig) afstemmend, veelal binnen een duidelijk afgebakend thema en ruimtelijke gebied waarvoor reeds een bepaalde vorm van overheidsregulering bestaat. Om verschillende redenen (o.a. verschillende soorten van competenties, noodzaak tot afstemming, complexiteit van problematiek, ...) blijkt samenwerking ook in deze context noodzakelijk en zinvol. Zowel bij de case ‘streekplatforms’ als de case ‘ROM Gentse Kanaalzone’ is er bovendien sprake van een zekere vorm van bijkomende gebiedsgerichte reguleringsafspraken tussen de verschillende betrokken partijen. Het is echter, op basis van de beschikbare documenten, onduidelijk op welke manier met sanctionering en conflicten wordt omgesprongen. Verwacht wordt dat in deze context vooral gewerkt wordt met morele en ongeschreven regels.

Een Regionaal landschap is dan weer duidelijk een voorbeeld van een samenwerkingsvorm die deel uitmaakt van een politiek reguleringsmechanisme. Het is een instrument dat door de overheid is ontwikkeld om lokale actoren aan te moedigen en te ondersteunen bij het beheer van het landschap en natuur. De structuur, werking en financiering worden voor een groot deel bepaald door een bestaand politiek reguleringsmechanisme. De invulling van bepaalde parameters (o.a. structurele verankering, aard relatie tussen de actoren, wijze van beslissing nemen) komt toch sterk overeen met de andere samenwerkingsvormen die minder gebonden zijn aan bestaande overheidsregulering.

De onderzochte samenwerking tussen Natuurpunt en de haven van Antwerpen is een voorbeeld van een eenzijdig contract. Natuurpunt verbindt zich hierbij gedurende een bepaalde tijd tot het leveren van een bepaald aantal diensten in ruil voor een financiële bijdrage van de haven. Rekening houdend met de bovenstaande definitie kan gesteld worden dat in deze case nauwelijks sprake is van een type van samenwerkingsverband zoals het gehanteerd is in deze studie. Toch wordt binnen deze samenwerking ook gewerkt aan nieuwe reguleringsconcepten (vb. concept van ‘tijdelijke natuur’ zie ook hoofdstuk 1) die aanvullend zijn op de bestaande overheidsregulering. Daarbij valt op te merken dat beide partijen ook een andere vorm van samenwerking, nl. een gemeenschappelijk charter. Hierin engageren beide



partijen zich om op een gepaste manier te werken aan natuur rekening houdend met de economische doelstelling van de haven. Dit charter vormde als het ware de basis voor de contractuele overeenkomst die bestudeerd werd in dit onderzoek.

Uit het vergelijkend onderzoek van de verschillende cases kan geconcludeerd worden dat op het terrein op verschillende manieren invulling wordt gegeven aan de samenwerking tussen verschillende partijen. De overheid blijft in de meeste samenwerkingsverbanden een prominente plaats in te nemen. Dit komt het sterkste tot uiting in de financiering door de overheid van de samenwerkingsverbanden (zie ook bijlage 1 voor meer details). Net zoals in het literatuuronderzoek zijn er echter weinig of geen gegevens gevonden over de wijze waarop de samenwerking geregeld wordt. In het bijzonder worden vooral weinig of geen gegevens gevonden over sanctionering- en conflictoplossende regels.

In de focusgroepen (zie hoofdstuk 1) is getracht verder invulling te geven aan de parameters. In het laatste hoofdstuk worden de resultaten van de focusgroep geconfronteerd met de resultaten van het case-onderzoek. Op basis van deze confrontatie worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot de inzet van nieuwe samenwerkingsverbanden bij het gebiedsgericht natuurbeheer.

## 5 Resultaten van de focusgroepdiscussie

Het algemeen doel van de focusgroepdiscussies over nieuwe vormen van samenwerking m.b.t. natuur was om bij verschillende soorten organisaties die betrokken zijn bij het beheer van natuur te peilen naar de mogelijke opzet van nieuwe samenwerkingsverbanden voor natuurbeheer. Op welke manier zouden de verschillende parameters volgens de verschillende betrokkenen ingevuld moeten worden opdat een samenwerkingsverband voor natuur zou kunnen werken? Een beschrijving van de opbouw en aanpak van de focusgroepen is opgenomen in paragraaf 2.3. In voorliggend hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten uit de verschillende groepsdiscussies weergegeven. De inhoud van de volgende paragrafen is gebaseerd op de resultaten van de focusgroepdiscussies. Het zijn dan ook geen theoretisch onderbouwde besluiten, maar bevindingen vanuit de praktijk die naar voor kwamen tijdens groepsdiscussies.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de drie belangrijkste elementen van het analysekader: actoren, spelregels en context. Dit omwille van het feit dat deze drie elementen oorspronkelijk als de belangrijkste parameters voor het typeren van nieuwe samenwerkingsverbanden geformuleerd werden, en de focusgroepen opgehangen zijn aan deze elementen.

### 5.1 Actoren

Uit de verschillende focusgroepen blijkt duidelijk dat er in de context van natuurbeheer vooral gekeken wordt in de richting van de overheid. De verwachtingen vanuit de andere actoren zijn daarbij echter vaak tegenstrijdig. Vanuit een vertegenwoordiger van de overheid wordt hierop gesteld ‘*het is altijd niets of iemand... de overheid is altijd verkeerd ... het is als zout op de patatten ... iedereen heeft zijn eigen mening daarover... de overheid moet zoveel zout op de patatten doen dat zoveel mogelijk mensen de patatten mogen...*’. Enerzijds moet de overheid het initiatief nemen voor het opstarten van samenwerkingsverbanden, anderzijds moet ze de ruimte laten om bottom-up initiatieven mogelijk te maken. Naast een initiatiefrol (de overheid als katalysator van samenwerkingsverbanden) moet de overheid op financieel vlak ook een compenserende rol spelen. Dit wordt onder andere weerspiegeld in volgende uitspraak van een vertegenwoordiger van de natuursector: ‘*Enerzijds doet de overheid te veel en anderzijds te weinig. Te veel in de zin dat ze zich te zeer in detail mengt, ze is te ambitieus. Te weinig in de zin dat ze niet genoeg normeert, instrumenten ter beschikking stelt waarmee gewerkt kan worden. Er zijn constant conflicten (over territorium) omdat de overheid geen lijnen trekt.*’ Een andere vertegenwoordiger vanuit de hoek van de eigenaars stelt dat ‘*samenwerking zonder de overheid niet mogelijk is... er is toch steeds financiële compensatie nodig*’. Daarnaast wordt echter ook gesteld dat de overheid ‘*niet steeds de doelstellingen moet bepalen*’. Hierbij wordt door de vertegenwoordiger verwezen naar een manier van samenwerken in een aantal Regionale Landschappen.

Alle deelnemers aan de focusgroepen zijn het er over eens dat voor het opstarten van samenwerking rond natuurbeheer de overheid verschillende middelen (grond, mankracht, knowhow en financiering) kan aanbieden. Daarnaast heeft zij een grote macht doordat zij regulerend kan optreden via de wetgeving. De overheid heeft daarentegen in zijn rol en hoedanigheid te kampen met een aantal problemen, waaronder het probleem van een duidelijke identiteit van de overheid: ‘Wie is de overheid?’ De gemeente, de provincie, het gewest? Door alle betrokken actoren wordt daarenboven aangegeven dat samenwerken met de overheid gekenmerkt wordt door een grote onzekerheid, in het bijzonder door het ontbreken van continuïteit van personen met beslissingmacht (e.g. verkiezingen). In de Waalse

focusgroep werd zelfs geopperd dat iemand vanuit de overheid vaak meer gedaan of andere deuren geopend krijgt indien hij/zij een ‘andere pet opzet’.

Een tweede belangrijke actor in de context van samenwerking voor natuur zijn de Natuurverenigingen. Het belangrijkste kenmerk is hun heterogeniteit en hun onderbouw bestaande uit vrijwilligers. De Vlaamse natuurvereniging Natuurpunt beschouwt zichzelf als een soort van samenwerkingsverband met een eigen structuur. De vereniging wordt gekenmerkt door een wijd verspreid netwerk van lokale afdelingen maar ook een hoge deskundigheid op het gebied van natuur. Bij conflictsituaties kan hierop teruggevallen worden. Ze beschouwt zichzelf als een soort van waakhond voor de overheid. Dit is één van de redenen waarom zij bijvoorbeeld door de haven betrokken wordt. Door een vertegenwoordiger van de natuursector wordt bovendien gesteld dat natuurverenigingen bijdragen tot het vergroten van de kritische massa voor natuur en zorgen voor de maatschappelijk verankering van samenwerkingsverbanden. In de Waalse focusgroep met de actoren vanuit natuur werd aangegeven dat er een zekere competitie kan zijn tussen verschillende groepen. De samenwerking tussen verschillende natuurverenigingen en – organisaties binnen éénzelfde gebied verloopt hierdoor vaak zeer moeilijk.

Landbouwers zijn van nature individueel van aard. Dit kan één van de verklaringen zijn waarom ze niet geneigd zijn om samen te werken, niet onderling, maar ook niet met de natuursector. In bepaalde omstandigheden is samenwerking, vaak op individuele basis, wel mogelijk voor landbouwers. Zo wordt door de landbouwsector aangegeven dat ‘*mensen moeten er iets (economisch) aan hebben*’ en ‘*mensen moeten elkaar kunnen vinden*’. Natuurpunt werkt voor het beheer van natuurreservaten samen met landbouwers. Uit de evaluatie van de ‘gebruiksovereenkomst van boeren in reservaten’ werd door Natuurpunt een aantal lessen getrokken die bovenstaande stellingen ondersteunen. Boeren werken volgens de studie mee op basis van persoonlijk voordeel (i.e. toeslagrechten). Belangrijk hierbij is dat de samenwerking voor een surplus zorgt. Samenwerking binnen de reguliere bedrijfsvoering is niet mogelijk. In deze context werd ook verwezen naar de onzekerheid binnen de samenwerking. De samenwerking is immers meestal niet juridisch geregeld. Er is geen echte contractvorm. Belangrijkste reden is dat vanuit de natuursector de overeenkomst eenzijdig opgezegd moet kunnen worden, indien dit vanuit de natuurdoelstellingen noodzakelijk is. Dit zorgt voor voldoende flexibiliteit voor beide partijen (en vooral de natuurpartij).

Bedrijven kunnen een belangrijke rol spelen, zowel bedrijfsintern als in ruil (bedrijven krijgen meer prestige maar vaak ook meer faciliteiten als ze iets doen voor natuur). De rol van deze groep is momenteel onderschat. Hier zitten volgens een vertegenwoordiger van de eigenaars kansen. Zij hebben volgens hem het voordeel dat ze middelen ter beschikking hebben. Dit is een groot verschil met het inschakelen van **private burgers** waar momenteel mogelijk heel wat kansen liggen. Op het terrein is er echter veel versnippering van actoren en eigenaars. Dit staat samenwerkingsverbanden met eigenaars voor natuur volgens de natuursector in de weg. Het rendement voor de natuur is mogelijk te beperkt. Vanuit deze groep wordt gesteld dat de overheid noodzakelijk is om hinderpalen zoals de versnippering, financiële, individualiteit van burgers... te overwinnen. Hierbij werd onder meer gesteld dat ‘*je kan niet verwachten dat prive burgers vrijwillig de taak gaan opnemen...*’.

Op het terrein blijkt vaak dat een charismatisch figuur noodzakelijk is om mensen te sensibiliseren of om samen te werken rond natuur. De profileringsdrang en het ego van bepaalde partijen en mensen vormen daarentegen mogelijk een antikatalysator-effect bij samenwerking. Iedereen is er van overtuigd dat er nood is aan een open houding van de

verschillende partijen in het samenwerkingsverband. Dit houdt in dat men moet vertrekken vanuit een ander z'n beeld en dan niet-bedreigende doelstellingen formuleren. Niet-natuur actoren geven aan dat er daarnaast gelijkwaardigheid dient te zijn tussen de verschillende partijen. Vanuit de natuursector wordt echter gewaarschuwd dat teveel compromissen kan zorgen voor een verlaging van de doelstellingen.

## 5.2 Spelregels

Het concept van ‘regels’ bleek voor de meeste betrokkenen aan de focusgroepen niet duidelijk en moeilijk te vatten. Het niet kunnen loslaten van de overheid als regulerende instantie voor natuurbeleid vormde hierbij het belangrijkste struikelblok. Kenmerkend is hierbij de opmerking van een vertegenwoordiger van een natuurorganisatie die stelde dat: ‘...*bij vrijwillige samenwerking enkel mensen van goede wil samenwerken*’. De discussies rond regels voor samenwerking vertrokken dan ook voor het grootste deel vanuit het bestaande reguleringskader dat door de overheid ontwikkeld is. Een essentieel verschil met het concept van ‘nieuwe samenwerkingsverbanden’ is het geenszins vrijwillig karakter ervan. Toch kunnen ook uit deze discussies een aantal interessante lessen getrokken worden in het verband van de hoger gedefinieerde spelregels.

Net het ontbreken van duidelijk afgesproken en ‘evenwaardig onderhandelde’ spelregels tussen de verschillende partijen wordt algemeen als een tekort aangegeven. Vaak werd hierbij gewezen op het ontbreken van rechtszekerheid binnen de huidige werking van het natuurbeleid. Rechtszekerheid wat geïnterpreteerd zou kunnen worden als een ‘set van regels’ wordt beschouwd als een voorwaarde om tot samenwerking te komen. In de huidige praktijk, die vertrekt vanuit overheidsregulering, komt dit in het gedrang doordat de politieke overheid de spelregels om de vijf jaar kan veranderen. De overheid is dus eigenlijk geen betrouwbare partner. Vertrouwen is overigens volgens alle actoren de basis om in een samenwerkingsverband te kunnen stappen.

Wanneer er geen rechtszekerheid is, is er altijd vrees. Twee voorbeelden die aangehaald werden, zijn terug te vinden in de landbouwsector en in de haven van Antwerpen. Vanuit de landbouwsector werd gesteld dat omwille van het feit dat er geen duidelijkheid is over de afbakening van gebieden voor natuur en landbouw, er een rem voor samenwerking tussen landbouw en natuur blijft bestaan. In de Haven van Antwerpen gaat deze vrees zo ver dat er op bepaalde bedrijfsterreinen ‘*in het geheim*’ aan natuurontwikkeling wordt gedaan. Dit om te vermijden dat er later bepaalde claims worden gelegd op de bedrijfsterreinen vanuit de natuurwetgeving. De uitspraak ‘*vandaag leeft de vrees dat als je de stap zet naar natuur, dat je daar later voor gestraft wordt,...*’ vanuit de landbouwsector bevestigt dat deze vrees ook leeft bij landbouw. Een mogelijke manier om deze vrees weg te werken is te zorgen voor het vastleggen van gebieden voor natuur en landbouw. Dit wordt echter niet door iedereen bijgetreden.

Opvallend is uitspraak van een aantal actoren dat ‘*Wanneer er rechtszekerheid is, er geen sanctioneringsregels noodzakelijk zijn*’. Gesteld wordt dat in dat geval het samenwerkingsverband zelfregulerend zou zijn. Er dienen enkel sanctioneringsregels ingesteld te worden omdat dat zorgt voor een afschrik-effect. Ook het oplossen van conflicten wordt door de meeste actoren op dezelfde manier gekoppeld aan rechtszekerheid. Veel van de conflicten zijn juist het gevolg van het ontbreken van deze rechtszekerheid. Dit wordt door vertegenwoordigers van de overheid gedeeltelijk ontkracht ‘*ik zou niet te idealistisch zijn dat op het moment dat de afbakening rond is, alles peis en vree is .... bij een herziening komen we terug tot een gelijkaardige onzeker situatie*’. Een vertegenwoordiger van de haven sluit hier

gedeeltelijk bij aan door de stellen dat niet zozeer de *‘kleur op het gewestplan’* belangrijk is. Belangrijker is dat de doelstellingen voor een gebied duidelijker gemaakt worden. *‘Eens dat dit kader er is, kan er tal van leuke samenwerking zijn... zonder dit kader is alle samenwerking gedoemd om tot conflict te komen...’*

Over wie moet beslissen over de doelstellingen voor natuur bestaan verschillende visies. Door de vertegenwoordiger van de haven wordt hierbij in de eerste plaats verwezen als de overheid als *‘competent authority’*. De overheid zou hierbij tevens ook de controle kunnen uitvoeren. Door bedrijven kan in dit model gezorgd worden voor het realiseren van de doelstellingen (*‘de bedrijven zullen in de rij staan’*). Zij kunnen dan zelf de maatregelen nemen die voor hen mogelijk zijn. Door andere vertegenwoordigers wordt echter ook verwezen naar andere modellen zoals de Regionale Landschappen waar de beslissingsbevoegdheid over doelstellingen en maatregelen aan de actoren in het samenwerkingsverband wordt overgelaten. Door vertegenwoordigers vanuit de natuursector wordt gewezen op het feit dat beslissingen delen over doelstellingen niet overal mogelijk is. Binnen de natuurkernen moeten de doelstellingen bepaald worden door de overheid. In andere gebieden is daarentegen wel meer ruimte mogelijk om samen te beslissen over de doelstellingen.

### **5.3 Context**

Uit de discussies komt duidelijk naar voor dat alle partijen er van overtuigd zijn dat de context van het beheer van de natuur een specifieke context is waarin samenwerking maar onder bepaalde voorwaarden kan. Natuur wordt gezien als een thema van *‘geheel de maatschappij’* en dus van de *‘overheid’*. Er is een zekere unanimiteit bij de verschillende betrokken actoren dat werken aan natuur economische gevolgen heeft voor de actoren. *‘Natuur is nu eenmaal niet zelfbedruipend’*. Door een vertegenwoordiger van de overheid wordt dit beaamd met de stelling *‘we zijn gedoemd als de overheid om die er bij te betrekken, natuur is nu eenmaal geen winstgevende activiteit, om die maatschappelijke doelstelling te realiseren moet er financiële compensatie tegenover staan’*. Natuur is volgens economische actoren niet gekoppeld aan de basisactiviteit van verschillende actoren. Dit is een fundamentele contextvariabele waar weinig actoren vanaf te brengen zijn. Illustratief hierbij is dat de actoren niet dieper willen ingaan op mogelijke andere redenen om in een samenwerkingsverband te stappen als deze gepresenteerd worden door de onderzoekers (zie ook paragraaf 3.3.1 waar een aantal redenen voor bedrijven worden geschetst). Toch worden door de discussies een aantal mogelijke redenen vernoemd om samen te werken aan natuur zoals *‘imago’*, *‘rechtszekerheid’* en *‘omdat uw medewerkers dan gelukkig zijn’*.

In vele gevallen is het volgens bepaalde vertegenwoordigers beter als er geen *‘vast model’* voor een (nieuw) samenwerkingsverband voor handen is. De context is voor alle actoren immers een belangrijk aspect om de samenwerking te bepalen. Volgens de vertegenwoordiger vanuit de natuursector zijn er twee grote opties om samenwerking rond natuurbeheer tot stand te brengen. Enerzijds kan men gebieden opkopen, in dit geval kan samenwerking tot stand komen binnen of tussen natuurverenigingen. Anderzijds kan men samenwerken met de andere partijen die het gebied in eigendom hebben of gebruiken. Volgens een vertegenwoordiger van de overheid wordt gesteld dat de context voor samenwerking van natuurbeheer de laatste jaren sterk veranderd is *‘... we komen tot de vaststelling dat we doelstellingen niet alleen kunnen bereiken... niet iedereen heeft dit echter al door...’*.

Het natuurbeheer wordt gekenmerkt door een sterk regelgevend kader. Binnen dit juridisch-beleidsmatig kader en op basis van wettelijk vastgelegde procedures is er momenteel op tal van vlakken samenwerking tussen organisaties en groepen stakeholders. Buiten deze

wettelijke kaders is er vnl. (vrijwillige) samenwerking tussen individuen en minder tussen groeperingen. Belangrijk in dit kader is dat er **doelstellingen** vastgelegd worden en dat deze objectief zijn. De termijn waarop de doelstellingen worden vastgelegd, is cruciaal (lange vs. korte termijn). Er dient te worden uit gegaan van natuurdoelen, deze zijn prioritair. Vervolgens kan er wel onderhandeld worden over het type van maatregelen die genomen kunnen worden om deze objectieven te bereiken. Ook met betrekking tot het vastleggen van doelstellingen is natuur mogelijk een atypische context. Ter illustratie een uitspraak van een vertegenwoordiger van de natuursector ‘*Zelfs binnen de natuursector blijft de discussie eeuwig duren over de doelstellingen*’.

Voor iedereen is het evident dat er nood is aan een consensus tussen de verschillende samenwerkende partijen over het probleem. Samenwerking moet daarom altijd vooraf gaan door overleg. Dit is een belangrijke fase. Bovendien is er nood aan duidelijke en eenduidige communicatie. Soms is er geen acceptatie van de natuurobjectieven omwille van onduidelijkheid of tegenstrijdigheden in de communicatie met de lokale stakeholders. Voorafgaande en/of additionele communicatie in bvb. tijdschriften of lokale weekbladen kan zorgen voor sensibilisering van de lokale stakeholders voor de natuurproblematiek. Boven op expertkennis is er ook nood aan lekenkennis en dialoog.

Een andere belangrijke contextvariabele waarmee volgens de verschillende actoren rekening gehouden moet worden, is de specifieke eigendomssituatie. Het beheer van gebieden hangt in belangrijke mate samen met het eigendomsstatuut van het betreffende gebied. De eigendomsstructuur in Vlaanderen is zodanig versnipperd dat er in verschillende gevallen eigenlijk megalomane constructies (samenwerkingsverbanden) zouden moeten ontstaan.

Vanuit het natuurspectief zijn de multifunctionaliteit van reservaten, het geven van kansen aan de natuur buiten reservaten, het verhogen van het draagvlak voor natuur, meer begrip voor elkaar en het slechten van grenzen tussen groepen redenen om samenwerkingsverbanden aan te gaan. Vanuit ecologische hoek worden er eisen gesteld m.b.t. de flexibiliteit van de overeenkomst ten bate van natuur. Specifiek vanuit de Waalse focusgroep kwam naar voor dat in Wallonië er een zeker conservatisme binnen natuurorganisaties en –verenigingen is. Dit zorgt ervoor dat bepaalde gebieden waar ook andere functies dan natuur aanwezig zijn, momenteel helemaal niet sub-optimaal beheerd worden vanuit natuuroogpunt. De aandacht gaat hier voorlopig bijna uitsluitend uit naar de ‘echte’ natuurgebieden.

Vanuit de natuursector wordt algemeen gesteld dat er nood is aan een katalysator voor samenwerking. Samenwerking kan bijvoorbeeld tot stand komen wanneer de rechtszekerheid van iemand bedreigd wordt, of wanneer er gelijkgezindheid is (cf. juiste man op de juiste plaats: e.g. Toyota Diest) of wanneer er een conflict is (e.g. bosgroepen). Samenwerking moet daarenboven dynamisch gedefinieerd worden. Ook het beleid kan een katalysator zijn voor samenwerking, bijvoorbeeld in het geval van regionale landschappen. Samenwerking kan ook tot stand komen uit praktische overwegingen, nl. wanneer er te weinig mensen en middelen zijn om de natuur te beheren is er een mix nodig van professionals en vrijwilligers om aan natuurbeheer te doen.

In de praktijk kunnen er verschillende aanleidingen voor samenwerking onderscheiden worden. Voor de meeste actoren is het vormen van samenwerking een spontaan proces waar verschillende aanleidingen voor kunnen bestaan. Door de vertegenwoordiger van de natuursector wordt dit sprekend als volgt verwoord ‘*Samenwerking komt tot stand wanneer bepaalde groepen elkaar treffen, dit gebeurt in de dynamiek van de dingen*’. De

vertegenwoordiger van de landbouwsector vult aan door te stellen dat ‘*het belangrijk is om elkaar te treffen*’. Hierbij kan een derde partij, vb de overheid, een belangrijke rol spelen. In de huidige context van wantrouwen t.o.v de overheid, ‘*die spreekt met verschillende gezichten*’ is dit echter geen sinecure (zie ook paragraaf 5.1 waarin ingegaan wordt op de perceptie en rol van o.a. de overheid)

#### **5.4 Besluit**

Belangrijkste vaststelling uit de focusgroepen is dat, wat betreft de aanwezigheid van de verschillende actoren en hun rol binnen het samenwerkingsverband, er door de verschillende partijen steeds weer wordt verwezen naar de overheid. Andere partijen verwijzen steeds naar de overheid voor het initiatief, het trekken van lijnen, het bieden van instrumenten, financiële en andere middelen. Toch zijn de verwachtingen van de andere partijen ten opzichte van de overheid soms tegenstrijdig. Enerzijds is de overheid te actief en is er teveel wetgeving voor het ontstaan van creatieve samenwerkingsverbanden, anderzijds doet de overheid te weinig om het ontstaan van nieuwe samenwerkingsverbanden te stimuleren en bestaande samenwerkingen te faciliteren.

Voor het opstarten van samenwerkingsverbanden zijn een aantal belangrijke aandachtspunten aangedragen vanuit de focusgroepdiscussies. Zo moet de doelstelling van het samenwerkingsverband steeds duidelijk zijn. Bovendien is rechtszekerheid een belangrijke voorwaarde voor een goede werking. Ook hiervoor wordt er weer verwezen naar de verantwoordelijkheid van de overheid. Bovendien wordt gesteld dat de nood aan sanctioneringsregels veel minder groot is, wanneer er rechtszekerheid is. Ook de wil tot samenwerking bij de verschillende partijen is een belangrijke voorwaarde voor samenwerking.

Er kunnen verschillende aanleidingen vanuit verschillende invalshoeken onderscheiden worden voor het afsluiten van samenwerkingsverbanden. Deze redenen kunnen economisch, ecologisch, sociaal of praktisch van aard zijn. Algemeen kan men stellen dat er eerder nood is aan maatwerk dan aan een generiek regulerend kader. Pilotprojecten kunnen een katalysatorrol spelen inzake sensibilisering voor natuurbehoud. Belangrijke contextuele knelpunten voor het afsluiten van samenwerkingsverbanden die typisch verbonden zijn aan de natuurcontext zijn:

- Hoe ecologische doelstellingen inzichtelijk maken en afstemmen met andere doelstellingen?
- De invulling die gegeven wordt aan natuur/biodiversiteit is vaak zeer eng. Hoe kan men dan begrip voor elkaar opbrengen?
- Ecologische doelstellingen/kader ontbreken.
- Wetenschappelijke onderzekerheid over doelstellingen (niet hard te maken).
- Tijdsdimensie mbt eindbeeld ontbreekt vaak.
- Natuur komt bedreigend over (onder meer omdat er veel wetgeving rond bestaat).

De focusgroepen leverden heel wat informatie aan over de visie van de verschillende actoren over de mogelijkheden voor samenwerking voor natuur. Omwille van verschillende redenen (te abstract en onduidelijk onderwerp, het niet kunnen loslaten van de realiteit en bestaande beleidscontext, niet gepaste opzet van de discussie,...?) leverden de focusgroepen echter niet

het verhoopte resultaten op m.b.t. de visie van de actoren op de invulling van de belangrijke parameters. Het bleek voornamelijk moeilijk om inzicht te krijgen in de mogelijke invulling van regels die zouden moeten gelden binnen een (nog niet bestaand) samenwerkingsverband. Om een beter inzicht te krijgen in de visie van de verschillende actoren op de regels die zouden moeten gelden binnen een samenwerkingsverband, lijkt het zinvol om een ‘andere omgeving’ te creëren. Hierbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een rollenspel waar gevraagd wordt afspraken te maken voor beheer. Via observatie van de onderhandelingen kan mogelijk meer inzicht ontwikkeld worden in de visie van de verschillende actoren.





## 6 Analyse en conclusies

### 6.1 Inleidend besluit

Doorheen het onderzoeksproces naar nieuwe bestuursstructuren en vormen van samenwerking rond natuurbeheer werden er veel lokale initiatieven teruggevonden, maar de verschillen in opzet en vorm bleken beperkt te zijn. Voorbeelden hiervan zijn de convenanten die afgesloten worden tussen Natuurpunt en andere partijen, regionale landschappen, bosgroepen, go4nature, enz. Nieuwe samenwerkingsverbanden die in de context van dit onderzoek gedefinieerd werden als **coalities (of instituties)** van staatsagentschappen, marktoperatoren en/of burgerlijke partijen met **een al dan niet vaste vorm en structuur**, die (een deel van) **de regulering van gebiedsgericht natuurbeheer** op zich neemt, komen slechts gedeeltelijk of zelden voor. In de praktijk blijkt de overheid nog steeds een erg belangrijke rol te spelen als reguleerder van het natuurbeheer en de financiering en facilitator van samenwerking tussen verschillende partners.

Hoe kunnen we het besluit dat er in de praktijk weinig voorbeelden terug te vinden zijn van op zichzelf staande en zichzelf regulerende samenwerkingsverbanden nu verklaren?

Om een zo volledig mogelijk antwoord te formuleren op deze vraag, grijpen we terug naar de in hoofdstuk 3 besproken kenmerken. We analyseren de invulling van deze kenmerken in de praktijk en verwijzen naar de resultaten uit de focusgroepen hieromtrent. Het bleek niet mogelijk een volledig sluitend antwoord te bieden op deze vraag. Daarom worden er naast aangehaalde verklaringen ook een aantal discussiepunten die verder onderzocht kunnen worden naar voor gebracht.

### 6.2 Actoren

In de praktijk blijkt dat er verschillende actoren betrokken (kunnen) worden bij het opstarten van samenwerkingsverbanden. Zowel de overheid, bedrijven, belanggroepen als landeigenaars, vakorganisaties en particulieren worden, afhankelijk van de context, betrokken in het samenwerkingsverband.

De **overheid** blijkt een constante te zijn in afgesloten samenwerkingsovereenkomsten die we tegenkomen in Vlaanderen. Vanuit de focusgroepen hebben we geleerd dat dit voor de actoren een logisch iets is, gezien de context van het natuurbeheer. Natuur wordt gezien als een thema van ‘*geheel de maatschappij*’ en dus van de ‘*overheid*’. Ondanks de theoretische definitie van een samenwerkingsverband die gehanteerd werd in deze studie, die stelt dat de overheid niet in alle gevallen moet optreden als initiatiefnemer of betrokken moet worden in het samenwerkingsverband, blijkt in de praktijk van het natuurbeheer dat de overheid meestal van de partij is. Uit de focusgroepen komt er weliswaar een aantal tegenstrijdigheden naar voor met betrekking tot de rol van de overheid (vaak zelfs binnen dezelfde actor). Enerzijds is overheidsbetrokkenheid gewenst door de andere partijen, omdat de overheid beschikt over de middelen om faciliterend (financiële ondersteuning, leveren van know-how,...) op te treden. Ook wordt er door de andere actoren vaak met grote verwachtingen naar de overheid gekeken en willen zij dat de overheid de lijnen uitzet. Anderzijds wordt overheidsoptreden door bepaalde partijen of in bepaalde gevallen als belemmerend ervaren, aangezien er met het optreden van de overheid meestal heel wat verplichtingen gepaard gaan. De overheid ‘komt steeds langs’ en wordt vaak beschouwd als controlerende instantie die vrijwillige verwezenlijkingen op vlak van natuur al te snel wil reguleren. Deze tegenstrijdigheid werd door een vertegenwoordiger van de overheid geïllustreerd met ‘*de overheid kan niets juist*’

*doen ... dat is het zelfde als wanneer je zout op patatten doet, dat is ook meestel te weinig of te veel’.*

De natuursector gaat er van uit dat voor het bereiken van bestaande natuurdoelstellingen, de aanwezigheid van overheidsregulering in de meeste gevallen een positief effect heeft. Wetgeving is immers in vele gevallen een stok achter de deur. Indien bepaalde doelstellingen niet gerealiseerd worden op vrijwillige basis, kan de realisatie ervan afgedwongen worden op basis van bestaande wetgeving. Deze stok achter de deur is voor tal van actoren echter altijd aanwezig op de achtergrond en is zelfs een reden om niet ‘vrijwillig’ en zeker niet ‘zichtbaar’ aan natuurbeheer te doen. Aan natuurbeheer doen als het niet moet, lijkt dom te zijn. De uitspraak ‘*vandaag leeft de vrees dat als je de stap zet naar natuur dat je daar later voor gestraft wordt, ...*’ illustreert dit. De overheid krijgt hierdoor ook het etiket van onbetrouwbaar te zijn. Dit wordt nog versterkt door de periodische ‘wisseling van de macht’.

Het natuurbeeld dat door de overheid in de natuurwetgeving gehanteerd wordt, strookt daarenboven niet altijd met de natuurbeelden van de andere partijen. Dit zorgt ervoor dat niet altijd alle partijen het eens zijn over de te bereiken doelstellingen aangezien deze meestal afhankelijk zijn van het gehanteerde natuurbeeld. De uitdaging (voor de overheid) ligt er dan ook in om de verschillende natuurbeelden op de één of andere manier te verzoenen en toch een natuurdoelstelling te behalen. In bepaalde gevallen wordt overheidsregulering dan ook eerder als een negatieve kracht gezien voor het bereiken van natuurdoelstellingen. Hierbij wordt in de eerste plaats vaak verwezen naar gebieden met een economische waarde (vb. havengebieden, bedrijventerreinen, landbouwgebieden, ...).

**Bedrijven** zouden van groot belang kunnen zijn als te betrekken actoren in een samenwerkingsverband. Bedrijven hebben immers ook de middelen om op te treden als mogelijke (co-) financierder van samenwerkingsverbanden. Bovendien beschikken sommige bedrijven over ruimte waar natuurbeheer, zij het tijdelijk, mogelijk is. Ook kunnen bedrijven een rol spelen in het initiëren van samenwerkingsverbanden. Het opstarten van een samenwerkingsverband kan op initiatief van het bedrijf zelf of van medewerkers van het bedrijf. Binnen de focusgroepen werd het voorbeeld gegeven van het opstellen van een bedrijfsintern charter waarin natuurbeheer wordt opgenomen als doelstelling. Dit kan werken als bewustmakingsmiddel en bovendien als positieve stimulans voor de werkgever om in te stappen in een samenwerkingsverband voor natuurbeheer.

**Natuurverenigingen** spelen momenteel een prominente rol binnen tal van samenwerkingsverbanden. Gezien de toenemende macht van natuurverenigingen in het kader van het verdedigen van de belangen van natuur en natuurbeheer, worden deze verenigingen vaak betrokken in afgesloten samenwerkingsverbanden. Daarnaast zoeken zij zelf ook contacten op met andere actoren wanneer er zich bepaalde opportuniteiten voordoen (vb. Natuurpunt en de haven van Antwerpen). Troeven van de Natuurverenigingen zijn onder andere dat ze beschikken over de nodige know-how en het nodige potentieel voor het uitvoeren van beheerswerken en kunnen zorgen voor maatschappelijke verankering door hun brede achterban. In de praktijk zien we dat natuurverenigingen vooral bilaterale verdragen voor natuurbeheer afsluiten. In Vlaanderen is er één heel grote natuurvereniging (en een aantal kleinere). In Wallonië is het veld meer versnipperd. Uit de focusgroepen blijkt dat in de Waalse context de concurrentie tussen de verschillende natuurverenigingen groot is. Concurrentiedruk tussen partijen die dezelfde belangen verdedigen, blijkt in de meeste gevallen nefast voor het realiseren van gemeenschappelijke doelstellingen die deze actoren in de meeste gevallen koesteren.

Het belang van **particulieren** (o.a. ook landbouwers en bosbouwers) bij het afsluiten van samenwerkingsverbanden is afhankelijk van de context en hun positie. Gezien het versnipperd karakter van eigendommen/gronden is het niet evident om ze individueel te betrekken. Vanuit de focusgroepen is echter wel duidelijk aangegeven dat hier toch mogelijk nog enige opportuniteiten liggen. Langs de andere kant moet voor landbouwers ook rekening gehouden worden met het feit dat landbouwers individueel ingesteld zijn. Samenwerking, zelfs met andere landbouwers, is voor hen vaak niet evident. **Landeigenaars** hebben relatief meer macht aangezien zij beschikken over de grondstof voor natuurbeheer: ruimte. Landeigenaars beschikken mogelijk over restruimte, waarop, afhankelijk van hun goodwill, natuurbeheer mogelijk is. Belangrijk voor landeigenaars is evenwel de aanwezigheid van een reden om aan natuurbeheer doen. (zie paragraaf 6.4).

Tot slot benoemen we **vak- en belangenorganisaties** zoals bijvoorbeeld landbouworganisaties, bedrijvenorganisaties, vis- en jachtorganisaties, .... als actor naast de lokale gebruikers. Zij kunnen, afhankelijk van de context, verschillende rollen spelen in relatie tot het al dan niet opstarten van nieuwe samenwerkingsverbanden in de context van natuurbeheer. Enerzijds hebben zij een belangrijke invloed op de groep mensen die zij vertegenwoordigen. In de praktijk zijn deze organisaties immers in belangrijke mate bepalend voor de houding en de standpunten van hun leden (lokale gebruikers). Ze oefenen via hun interne communicatie invloed uit op hun leden. Vakorganisatie zouden dan ook een belangrijke rol kunnen spelen bij het onder de aandacht brengen van het belang van natuur en natuurbeheer bij hun leden. Ze zouden op die manier kunnen bijdragen om de ‘handelingscompetentie’ van de individuele burgers te verhogen (Wildemeersch 1994). Anderzijds zouden vak- en belangenorganisaties zelf kunnen instappen in nieuwe samenwerkingsverbanden. Zij vertegenwoordigen immers momenteel ook vaak hun leden bij de ontwikkeling van lokaal en globaal natuurbeleid. Zij nemen hierbij standpunten in waaraan leden zich spiegelen en maken afspraken met andere partijen in naam van hun leden.. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is wel de mate waarin dergelijke organisaties individuele leden vertegenwoordigen. Walgrave (1997) stelde in dit kader immers vast dat (representatieve) sociale organisatie soms bepaalde stellingen innemen en de beleidsvoerders doen laten geloven dat ze de mening vertolken van een (groot) deel van de (relevante) bevolking of dat ze tenminste in staat zijn om indien nodig een (groot) deel van de (relevante) bevolking te mobiliseren ondanks dat de bevolking, het betrokken deel van de bevolking of hun eigen leden van het dossier niet wakker liggen.

**Vertrouwen** blijkt essentieel te zijn voor een goede samenwerking. Dit komt zowel in de literatuur als de discussies naar voor. Het vertrouwen tussen de verschillende partijen is erg belangrijk om samenwerkingsverbanden te kunnen afsluiten en nog meer voor het goed functioneren van samenwerkingsverbanden. Eén van de mogelijke redenen waarom er weinig (verschillende) vormen van nieuwe samenwerkingsverbanden teruggevonden worden, is wellicht het gebrek aan vertrouwen tussen de verschillende partijen. Uit de focusgroepen blijkt dat het vertrouwen tussen de overheid en de andere partijen problematisch is voor natuurbeheer. Zoals hoger aangegeven, blijkt dat verschillende partijen (zoals bvb. bedrijven) vrezen dat wanneer ze een positief initiatief nemen en natuurbeheer opnemen in hun activiteiten, de overheid na verloop van tijd eisen gaat stellen. Hierdoor hebben ze het gevoel dat inspanningen niet worden beloond, maar eerder worden afgestraft. Andere partijen wantrouwen de overheid dan ook uit schrik voor wettelijke ‘verplichtingen’ ten gevolge van uitgevoerd natuurbeheer en de gerealiseerde natuurwaarden, en gaan hierdoor ‘stiekem’ aan natuurbeheer doen. Ook de overheid zelf wantrouwt andere partijen en heeft het moeilijk om andere partijen op hun eigen manier vooropgestelde doelstellingen te laten realiseren.

De **(machts)verhoudingen** tussen de verschillende partijen zijn moeilijk in kaart te brengen. Vaak zijn ze erg impliciet aanwezig en bovendien kunnen ze sterk wijzigen gedurende het verloop van het proces. Toch zijn machtsverhoudingen een belangrijk element voor het vormgeven en typeren van samenwerkingsverbanden. Macht hangt in vele gevallen samen met het bezit van financiële of wettelijke middelen. Degene die financiële en wettelijke middelen in handen heeft -in de praktijk blijkt dit vaak de overheid te zijn - heeft vaak ook de macht in handen. Ook private grondbezitters en bedrijven beschikken over macht in het geval dat ze grond of andere middelen bezitten die nodig zijn voor natuurbeheer. Anderzijds is er macht verbonden aan wetgeving, waardoor allerlei verplichtingen op legale wijze kunnen opgelegd worden aan andere partijen. Met betrekking tot natuurbeheer en het herstel van ecologische netwerken is het vaak de overheid die, zowel als financierder als als wetgever, over betrekkelijk veel macht beschikt.

Multi-partijen overleg en samenwerking kan **geïnitieerd** worden vanuit de overheid, maar ook andere partijen kunnen initiatief nemen en onderling overeenkomsten afsluiten. In de praktijk zijn er uiteenlopende initiatiefnemers terug te vinden. Er zijn voorbeelden terug te vinden van private partijen die toenadering zoeken tot belangengroepen als Natuurpunt voor het afsluiten van een convenant of/en een memorandum. Een voorbeeld hiervan is de golfwereld van waaruit inspanningen worden gedaan op vlak van ruimtelijke ordening en natuur. Bij het opstellen van het golfmemorandum (2003) werd er door de Vlaamse vereniging voor golf, die mee aan de basis ligt van het golfmemorandum, overleg gepleegd met onder andere Natuurpunt om de mogelijkheden voor natuurbeheer op bestaande golfgebieden te onderzoeken. Uit de focusgroepen komt duidelijk naar voor dat de overheid nog (te) vaak gezien wordt als de noodzakelijke partij om een samenwerkingsverband te initiëren. Dit valt te verklaren door het feit dat bijna alle betrokkenen in de focusgroepen er van uit gaan dat voor inspanningen voor natuur een financiële compensatie (vanuit de overheid) noodzakelijk is.

*Uit het onderzoek is duidelijk naar voor gekomen dat de overheid nog steeds gezien wordt als het belangrijkste reguleringsmechanisme. Voor de verschillende actoren is zij binnen de bestaande maatschappelijke context de speler bij uitstek om samenwerking en regulering te initiëren en faciliteren. Daartegenover staat dat de bestaande regulering door de overheid niet ‘op maat’ is. Tevens kan geconcludeerd worden dat er op het terrein nog heel wat (extra) mogelijkheden liggen voor samenwerking met bepaalde actoren wat betreft het beheer van natuur.*

*Verder onderzoek zou gericht kunnen worden op methodes om te komen tot een gemeenschappelijk reguleringskader vanuit verschillende invalshoeken. Daarnaast zou ook verder onderzoek kunnen uitgevoerd worden naar de actiebereidheid van bepaalde actoren zoals particulieren, bedrijven en landeigenaars om mee te stappen in het beheer van natuur. Een belangrijke onderzoeksvraag die onder andere ook in de focusgroepen naar voor kwam, is in welke mate op een spontane manier organisaties kunnen gevormd worden voor het beheer van de natuur (als de overheid zich terugtrekt).*

### **6.3 Regels**

Regels zijn essentieel voor een goed werkend samenwerkingsverband. In het rapport van Maenen et.al. wordt beschreven dat ‘een essentieel, en misschien wel het belangrijkste kenmerk van de onderzochte Multi Stakeholder Instituties is dat ze erin slagen een gemeenschappelijk reguleringskader in het leven te roepen waarbinnen zowel normen en

richtlijnen worden opgesteld als de naleving van regels wordt georganiseerd’ (Maenen et.al., 2005). Het vastleggen van regels zorgt ervoor dat er niet enkel op basis van de bestaande machtsposities beslissingen worden genomen en gemaakte afspraken worden nageleefd, maar dat er hieromtrent objectieve en blijvende afspraken worden gemaakt. Door het vastleggen van regels voor monitoring en sanctionering kan free-riding voorkomen worden. Dit is een cruciaal thema in de literatuur over nieuwe samenwerkingsverbanden. Toch blijkt uit de focusgroepen dat het formaliseren en vastleggen van regels niet noodzakelijk geacht of gewenst is door de verschillende partijen. Illustratief hierbij is de uitspraak van een aantal actoren dat ‘*Wanneer er rechtszekerheid is, er geen sanctioneringsregels noodzakelijk zijn*’. Daarnaast hebben we ook in de onderzochte cases weinig aanwijzingen teruggevonden van zelfsturende organisaties waarbinnen regels worden afgesproken. Algemeen kunnen we besluiten dat regels voor nieuwe samenwerkingsverbanden waarschijnlijk wel bestaan, maar dat we ze in de praktijk niet altijd direct terugvinden. Daarenboven zijn ze zeker niet altijd transparant voor buitenstaanders.

**Beslissingsregels** zijn de regels die binnen het samenwerkingsverband bepalen wie er de beslissingen neemt. Meestal zijn de beslissingsregels niet neergeschreven. Actoren laten ze liever ongeschreven, om hun strikte gebondenheid aan de regels te beperken en ruimte te laten voor eventuele aanpassingen. Binnen de bestudeerde gevalstudies is niet in alle gevallen duidelijk welke beslissingsregels er van kracht zijn. Enkel indien het samenwerkingsverband geïnstitutionaliseerd is, zijn de beslissingsregels expliciet. Macht is de belangrijkste determinant voor beslissingsregels. Zolang de machtsverdeling tussen de actoren gelijk blijft, kunnen mondelinge overeenkomsten blijven bestaan. Wanneer de machtsverhoudingen tussen de actoren veranderen, veranderen ook vaak de mondelinge overeenkomsten en dus ook de beslissingsregels.

Wat betreft de **monitoringsregels** moet er een onderscheid gemaakt worden tussen interne en externe monitoring. Interne monitoring behandelt de afspraken tussen de deelnemers aan de dialoog. Externe monitoring van het proces bewaakt de output en outcome van de samenwerking voor de omgeving. Verder moet er een onderscheid gemaakt worden tussen inhoudelijke monitoring en procesmonitoring. In de praktijk worden samenwerkingsverbanden voor natuur inhoudelijk wel gemonitord. Hiervoor zijn er voldoende middelen zoals natuurdoelstellingen, doelstellingen beschreven in charters, samenwerkingsovereenkomsten en wettelijke kaders voorhanden. Net zoals bij de regels is er binnen dit onderzoek echter weinig of geen concrete informatie over teruggevonden. Het intern werkingsproces wordt daarentegen in de meeste gevallen niet of minder gemonitord of de monitoring ervan is niet transparant. We kunnen ons de vraag stellen hoe dit opgevolgd kan worden. Contracten geven in de meeste gevallen enkel een einddoel aan, waarin eventuele tussentijdse opleveringen en evaluaties beschreven staan. In het geval dat er procesdoelstellingen geformuleerd worden, kunnen deze gemonitord worden. Hiervoor bestaan er echter geen regels. Bovendien is het proces vaak niet transparant. Bijvoorbeeld bij de samenwerking tussen de Antwerpse haven en Natuurpunt is het procesverloop niet transparant in termen van te ondernemen stappen, tijdstippen en tussentijdse resultaten en evaluaties.

Uit de focusgroepen blijkt dat zowel binnen de Vlaamse als binnen de Waalse context **sanctioneringsregels** niet gewenst zijn door de verschillende partners. Nochtans vereist effectief bestuur dat de gebruiksregels in het algemeen worden gevolgd, met redelijke normen voor het tolereren van bescheiden schendingen (Dietz et al, 2003). In het algemeen is het het meest effectief om bij een eerste overtreding een bescheiden sanctie op te leggen en de

strengheid van de sancties geleidelijk te verhogen bij wederkerende overtredingen. Mogelijke vormen van **sanctionering** zijn de heffing van een boete, het verlies van bepaalde rechten, opsluiting, het mijden van overtreders, etc.

Lokaal ontstane samenwerkingsverbanden gebruiken vaak informele strategieën die vertrouwen op de verplichting van deelnemers aan regels en subtiele sociale sancties.

*Concluderend kan gesteld worden dat binnen voorliggend onderzoek weinig nieuwe informatie aan het licht is gekomen m.b.t. de invulling van de regels binnen nieuwe samenwerkingsverbanden. Wel is duidelijk geworden dat er vaak onduidelijke en niet transparante regels bestaan. De vooropgezette methodiek bleek echter niet afdoende om de invulling van de regels te identificeren.*

*Verder onderzoek zou moeten gericht worden op het identificeren en analyseren van regels in bestaande samenwerkingsverbanden voor natuur. Bepaalt het bestaan van regels in de praktijk ook het succes van samenwerking? Daarnaast zou via simulatie-oefeningen onderzoek naar het belang van regels in ‘een andere omgeving’ gedaan kunnen worden. Zoals hoger al aangegeven, bleek het voor participanten aan de focusgroepen moeilijk om los te komen van de huidige regulering van het natuurbeleid.*

## **6.4 Context**

Vertrekkende vanuit de theorie kunnen we stellen dat de context van een samenwerkingsverband bepaald wordt door de aard van het **onderwerp** waarrond samenwerking tot stand komt, maar ook **de bestaande beleidscontext, de betrokken partijen, hun achtergrond en de aard van het samenwerkingsverband** zijn medebepalend voor het samenwerkingsverband.

### **Onderwerp van samenwerking**

De problematiek of het onderwerp waarrond samenwerking tot stand komt, is **het beheer van natuur op lokaal niveau**. De aard van het onderwerp wordt onder meer bepaald door het type gebied en het type natuur. Het **type gebied** heeft betrekking op de aard van het gebied waar natuurbeheer plaatsvindt, bijvoorbeeld industriegebied, landbouwgebied, VEN-gebied, ... Afhankelijk van het type gebied zijn er al dan niet mogelijkheden om naast het ‘vastgelegd gebruik’ aan natuurbeheer te doen. Zo komen bijvoorbeeld in havengebieden en golfgebieden veel restructies voor. Gezien de lage gronddruk zijn in dit type gebieden mogelijkheden voor zelfs hoogwaardige natuurontwikkeling. Daartegenover zijn in bijvoorbeeld woon- en landbouwgebieden mogelijk veel minder kansen voor hoogwaardige natuur. De beschikbaarheid van grond blijkt in de praktijk een belangrijke voorwaarde te zijn voor natuurbeheer. In gebieden waar er veel restructie aanwezig is zoals havens of bepaalde types van bedrijventerreinen is er een grotere bereidheid tot samenwerking voor natuurbeheer.

Het **type natuur** is onder meer afhankelijk van de doelstelling die men wil realiseren op vlak van natuur. Het type natuur heeft een invloed op de samenwerking in de mate dat het beheer voor verschillende types natuur verschilt. Zo zijn bosgebieden bijvoorbeeld makkelijker te beheren dan bepaalde andere types van natuurgebieden. Bovendien is lokaal natuurbeheer kleinschalig en gebiedsgericht van aard.

Dieper ingaand op het voorliggende onderwerp ‘het beheer van natuur op lokaal niveau’ kunnen we ons de vraag stellen wat goed is voor de natuur en wat dit maatschappelijk betekent. Het beheer van natuur op lokaal niveau is immers geen objectief gegeven dat door de verschillende betrokken partijen op dezelfde manier ingevuld wordt. Verschillende partijen

kennen verschillende betekenissen toe aan het beheer van natuur, afhankelijk van de natuurbeelden die ze koesteren.

### **Aard van het samenwerkingsverband**

De aard van het samenwerkingsverband is onder andere afhankelijk van de **aanleiding** voor het ontstaan ervan. Samenwerking kan ontstaan uit noodzaak van één of meerdere partijen, omwille van de omstandigheden of omwille van een bestaand wetgevend kader. Een andere mogelijkheid is dat de verschillende partijen in conflict zijn met elkaar en uit deze conflictsituatie willen geraken. Samenwerkingsverbanden ontstaan slechts zelden zonder reden. Hieruit kunnen we besluiten dat er een katalysator nodig is voor samenwerking en dat deze kan verschillen (conflict, ontbrekende regulering, schok, charismatische figuur, ...).

Naast verschillende aanleidingen kunnen er ook verschillende **drijfveren** onderscheiden worden voor het afsluiten van samenwerkingsverbanden voor natuurbeheer. Het bekomen van financieel voordeel is voor marktpartijen wellicht één van de belangrijkste drijfveren voor het aangaan van een samenwerkingsverband. Voor landbouwers bijvoorbeeld is het financiële aspect belangrijk. Grond is één van de belangrijkste hulpbronnen voor landbouwers en men kan niet verwachten dat zij op vrijwillige basis, kosteloos aan natuurbeheer doen. Landbouwers gaan meestal dan ook niet verder dan wat hun wettelijk opgelegd wordt. Als landbouwers aan natuurbeheer doen, moeten ze er iets aan kunnen verdienen.

Naast een financiële drijfveer kan er ook een cultuurhistorische drijfveer onderscheiden worden. Cultuurhistorische drijfveren zijn gestoeld op gewoonten en gebruiken, waarbij er meestal geen direct financieel voordeel te behalen is. Ook persoonlijke overtuigingen en ideologische overwegingen zijn belangrijke drijfveren om aan natuurbeheer te doen. Bij het in kaart brengen van de mogelijke drijfveren voor de verschillende partijen, moet er steeds vertrokken worden vanuit het natuurbeeld van de betreffende partij.

### **Beleidscontext en maatschappelijke context**

Maatschappelijk is natuurbeheer en de realisatie van een ecologisch netwerk van groot belang, aangezien ‘natuur’ een belangrijk gemeenschappelijk goed is en natuurbeheer bijdraagt tot verbetering van de leefomgeving en de levenskwaliteit. Het privaat belang van natuurbeheer is voor de meeste partijen echter niet erg groot, aangezien de benefits van natuurbeheer moeilijk toe-eigenbaar zijn.

Met betrekking tot natuur is er veel bestaande wetgeving van kracht. Hierdoor zijn de natuurdoelstellingen en de manier waarop deze bereikt moeten worden erg gedetailleerd bepaald en beschreven. Dit hindert het ontstaan van creatieve vormen van samenwerking die zich situeren buiten bestaande kaders. De wetgeving en de (natuur)doelstellingen die er in beschreven staan, zijn daarenboven niet altijd objectief (cfr. Natuurbeelden). Doelstellingen voor natuur en regels met betrekking tot natuur en natuurbeheer zijn in het algemeen opgesteld op basis van een ‘wild natuurbeeld’. Dit natuurbeeld vertegenwoordigt de ecologische visie van wetenschappers die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de wetgeving.

Niet alleen moet er rekening gehouden worden met het feit dat het wetgevend kader niet objectief is, ook wetenschappelijk bestaat er geen zekerheid en consensus over welke de te realiseren natuurdoelstellingen zijn. Men is het niet altijd eens over wat men wil bereiken. Bovendien is er in de huidige beleidscontext geen stevige vertrouwensbasis die ervoor zorgt dat de verschillende partijen samenwerken voor het realiseren van gemeenschappelijke



doelstellingen. De verschillende partijen trachten daarentegen vaak op individuele basis hun doelstellingen te realiseren via intensief lobbywerk, waar ze vaak meer baat bij hebben. Het lobbycircuit zorgt er echter voor dat er minder samenwerkingsverbanden ontstaan. In Vlaanderen wordt er erg veel gelobbyd door de natuursector, de landbouwsector en visserij. Zowel aan de onderhandelingstafel als in latere beleidsfasen hebben lobbygroepen een grote invloed op het beleid. Veel structuren worden opgezet door de overheid, maar zijn tot stand gekomen onder druk van de verschillende organisaties.

In sociaal opzicht is niet iedereen overtuigd van het nut of de noodzaak van samenwerking. De wil tot samenwerking is echter een essentiële voorwaarde voor het afsluiten van samenwerkingsverbanden inzake natuurbeheer. Een laatste, niet onbelangrijke factor is de financiering van het samenwerkingsverband. De meeste voorbeelden van samenwerkingsverbanden die we terugvonden, worden gefinancierd door de overheid.

*Concluderend kan gesteld worden dat de contextuele aspecten die hoger beschreven staan, de ontwikkeling van nieuwe reguleringsmechanismen voor een groot stuk in de weg staan. Het wetgevend kader en het verschil in natuurbeeld zijn bepalende elementen waarom samenwerking vaak niet tot stand komt. Daartegenover bestaan er duidelijk kansen in bepaalde gebieden (gebieden met grote restruimten, gebieden waar wetgeving minder strak is) om tot nieuwe samenwerkingsvormen te komen. Medeverantwortelijkheid voor natuur lijkt hier mogelijk (zie ook Overbeek & Lijmbach 2004).*

*Verder onderzoek zou zich kunnen richten op het analyseren van drijfveren bij verschillende actoren om mee te stappen in een samenwerkingsverband (zie ook hoger). Daarnaast zouden ook een aantal experimentele samenwerkingsverbanden die los staan van de overheid, opgevolgd (vb. golf-natuur) of opgezet kunnen worden in bepaalde kansrijke gebieden. Tenslotte zou geanalyseerd kunnen worden welke facetten uit de de bestaande wetgeving remmend werken voor nieuwe reguleringsmechanismen.*

## **6.5 Algemeen besluit**

Het doel van het ECOSTRUC cluster-project was “**het in kaart brengen van mogelijkheden, beperkingen en specifieke ontwerpparameters van nieuwe vormen van organisatie- of bestuursstructuren voor het beheer van het milieu op het lokale niveau, en meer bepaald van de vormen die geschikt zijn voor de implementatie van ecologische netwerken**”.

In tegenstelling tot in andere sectoren lijkt het ontstaan van nieuwe reguleringsmechanismen of instituties, die (geheel of gedeeltelijk) losstaan van de overheid, binnen de huidige context van het beheer van natuur(gebieden) momenteel beperkt. Er zijn echter wel (succesvolle) voorbeelden van samenwerking rond bepaalde vormen van natuurbeheer waarbij de overheid een belangrijke rol speelt in het bepalen van de natuurdoelstellingen, de interne regels/werking of/en financiering. Vlaamse voorbeelden hiervan zijn de Regionale Landschappen, het Go for Nature initiatief en de bosgroepwerking<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Zie ook de studie MA/04 - Haalbaarheid van bosvorming : geïntegreerde evaluatie van sociale, economische en milieuaspecten (Fefocon) uitgevoerd in het kader van Duurzame productie- en consumptiepatronen PODO 2 (Onderzoeksprogramma in opdracht van het Federaal Wetenschapsbeleid). In deze studie werd onder meer aangetoond dat de aanwezigheid van een bosgroep een positieve invloed heeft op de mate waarin boseigenaars bereid zijn om te kiezen voor bosvorming (d.i.ecologische maatregelen)

In paragrafen 6.2 tot 6.4 is per ontwerpparameter die vanuit de literatuur belangrijk geacht wordt bij het beschrijven en analyseren van nieuwe samenwerkingsverbanden, een overzicht gegeven van de belangrijkste resultaten, conclusies en mogelijke onderzoeksvragen voor de toekomst. Uit het voorliggend onderzoek kunnen we besluiten dat er een aantal cruciale elementen zijn die er de oorzaak van zijn dat nieuwe vormen van samenwerking voor natuurbeheer en de implementatie van ecologische netwerken, zoals bovenstaand gedefinieerd, moeizaam tot stand komen:

- **De aard van het onderwerp als ‘collectief’ goed**

‘Natuur’ wordt gezien als een algemeen maatschappelijk goed waarvoor men zich niet (alleen) verantwoordelijk voelt. Het beheer en de ontwikkeling van de natuur worden door de meeste actoren gezien als de rol en de taak van de overheid. Indien de overheid het beschermen van de natuur belangrijk vindt, moet zij volgens verschillende actoren hiervoor de verantwoordelijkheid opnemen (er de middelen voor vrijmaken). In tegenstrijd hiermee is echter dat men niet wil dat de overheid te dwingend of/en sturend is. Het feit dat er voor de meeste partijen (schijnbaar) geen ‘voordeel’ te halen is uit natuurbeheer, of belangrijker, dat ze zich de voordelen niet kunnen toe-eigenen, blijkt een belangrijke rem voor samenwerking rond natuurbeheer. In tegenstelling tot in andere sectoren zien de andere partijen (mogelijk onterecht) te weinig redenen om samen te werken.

- **De specifieke ruimtelijke context in België**

De ontwikkeling van natuur is op zich gebonden aan ruimte. Zeker in Vlaanderen is de gronddruk groot en blijkt de beschikbare ruimte voor natuurontwikkeling schaars te zijn. De ruimte voor natuurontwikkeling buiten duidelijk afgebakende natuurgebieden is dan ook klein. Binnen de afgebakende natuurgebieden liggen er hoge natuurdoelstellingen die samenwerking met andere actoren die een ander natuurbeeld hebben, moeilijk maken. Daartegenover staat echter ook de vaststelling dat er in bepaalde gebieden opportuniteiten liggen die momenteel onvoldoende benut worden door het beleid.

- **De maatschappelijke context**

Een van de belangrijke basisvoorwaarden voor samenwerking, nl. vertrouwen tussen de verschillende partijen, ontbreekt. Verschillende partijen beschouwen de overheid als een onbetrouwbare partner. Dit heeft onder andere te maken met de verandering in bestuur na verkiezingen. Daarnaast speelt de bestaande natuurwetgeving echter ook een belangrijke rol. De bestaande milieu- en natuurwetgeving is beperkend voor het ontstaan van samenwerking tussen derden. Er kan eveneens, ondanks de verschillende toenaderingspogingen die men onderneemt, toch ook een ‘ingebakken’ wantrouwen (en stigmatisering) tussen andere betrokken partijen vastgesteld worden. Typerend hierbij is bijvoorbeeld dat men geen langdurige contracten wenst af te sluiten. Uit verschillende voorbeelden blijkt dat ‘charismatische’ individuen in staat zijn om de bestaande stigma’s en het wederzijdse wantrouwen te doorbreken.

Naast een gebrek aan ‘vertrouwen’ is er bij actoren momenteel ook een gebrek aan kennis over de mogelijkheden, methoden en implementatie van nieuwe vormen van samenwerking. Binnen het beleidsveld ‘natuur’ domineren voorlopig personen met een technisch-inhoudelijke invalshoek. Pas recent is men gestart met het aantrekken van personen met een sociale of/en bestuurlijke invalshoek.

Concluderend kan gesteld worden dat er tal van redenen zijn waarom samenwerking op dit moment (nog) niet of weinig tot stand komt. Het blijkt echter duidelijk dat een bepaalde vorm van samenwerking wel noodzakelijk geacht wordt om tot een duurzame oplossing te komen voor de achteruitgang van de biodiversiteit. Bijkomend fundamenteel en beleidsmatig onderzoek is noodzakelijk. Daarnaast zijn er echter ook mogelijkheden om experimenten op

te zetten om te komen tot nieuwe samenwerkingsverbanden (“al doende leren”). In onderstaande kader worden een aantal onderzoeksuitdagingen die uit voorliggend onderzoek naar voor komen opgelijst.

#### ***Uitdagingen voor verder onderzoek***

- *De bestaande regulering voor natuur staat samenwerking in de weg en is niet op maat. Vraag is op welke manier het bestaande reguleringskader aangepast zou moeten worden. Verder onderzoek zou daarnaast gericht kunnen worden op methodes om te komen tot een gemeenschappelijk reguleringskader (vanuit de overheid of los van de overheid) dat rekening houdt met verschillende invalshoeken.*
- *Er liggen op het terrein nog heel wat (extra) mogelijkheden voor samenwerking met bepaalde actoren wat betreft het beheer van natuur. Vraag is echter wat de echte actiebereidheid is van bepaalde actoren zoals particulieren, bedrijven en landeigenaars om mee te stappen in het beheer van natuur. Welke drijfveren bestaan er bij verschillende actoren om al dan niet in te stappen in een samenwerkingsverband? Een belangrijke onderzoeksvraag in dit kader is in welke mate op een spontane manier organisaties kunnen gevormd worden voor het beheer van de natuur (als de overheid zich terugtrekt).*
- *Het voorliggend onderzoek heeft weinig nieuwe informatie aan het licht gebracht m.b.t. de invulling van de regels binnen nieuwe samenwerkingsverbanden. Wel is duidelijk geworden dat er vaak onduidelijke en niet transparante regels bestaan. Verder onderzoek zou moeten gericht worden op het identificeren en analyseren van regels in bestaande samenwerkingsverbanden voor natuur. Bepaalt het bestaan van regels in de praktijk ook het succes van samenwerking? Daarnaast zou via simulatie-oefeningen onderzoek in ‘een andere omgeving’ gedaan kunnen worden naar het belang van regels. Zoals hoger al aangegeven, bleek het voor participanten aan de focusgroepen moeilijk om los te komen van de huidige regulering van het natuurbeleid.*
- *De meeste actoren roepen (schijnbaar) op tot samenwerking. Binnen bepaalde gebieden zijn er duidelijk kansen. Er bestaat echter heel weinig praktijkgerichte kennis over samenwerking rond natuur. Daarom zouden ook een aantal experimentele samenwerkingsverbanden die los staan van de overheid (vb. golf-natuur), opgevolgd of opgezet kunnen worden in bepaalde kansrijke gebieden.*

## REFERENTIELIJST

- Agrawal, A. (2002). Common Resources and Institutional Sustainability. In: *The Drama of the Commons*, pp. 41-86.
- Bauer, D. (2004). Public Preferences for Compensatory Mitigation of Salt Marsh Losses: a Contingent Choice of Alternatives. *Conservation Biology*, 18 (2), pp. 401-411.
- Beierle, T. (1998), *Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals*. Discussion paper 99-06 Resources for the Future.
- Beierle, T. (1999). Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions. *Policy Studies Review*, 16, pp. 75-103.
- Beierle, T. (2002). The quality of stakeholder-based decisions. *Risk Analysis*, 22, pp.1-11.
- Beierle, T. & J. Cayford (2002), *Democracy in Action*. Washington: Resources for the Future.
- Berkes, F. (2003). Rethinking community-based conservation. *Conservation biology*, 18, pp. 621-630.
- Berlik, M., Kittredge, D.& Foster, D. (2002). The illusion of preservation: a global environmental argument for the local production of natural resources. *Journal of Biogeography*, 29, pp. 1557-1568.
- Blomquist, W. & Ostrom, E. (1985). Institutional Capacity and The Resolution of a Commons Dilemma. *Policy Studies Review*, 5, pp. 383-393.
- Blumenthal, D. & Jannink, J.L. (2000). A classification of collaborative management methods. *Conservation Ecology*. 4, 2, p. 13.
- Blunt, O. & Warren, D. (1996). *Indigenous organizations and development*. S.I: Intermediate technology publications.
- Bogaert, D. & Marc, C. (2004). *Natuurbeleid in Vlaanderen: natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen? Een wetenschappelijke proeve op het gebied van managementwetenschappen*. Brussel: Instituut voor Natuurbehoud.
- Bowles, S. & Gintis, H. (2002). Social capital and community governance. *The Economic Journal*, 112, pp. 419-436.
- Brouwer, R., Georgiou, S. & Turner, R. (2003). Integrated Assessment and Sustainable Water and Wetland Management. A Review of Concepts and Methods. *Integrated Assessment*, 4, pp. 172-184.
- Brown, K. (2003). Blackwell Science, Ltd Three challenges for a real people-centred conservation. *Global Ecology & Biogeography*, 12, pp. 89-92.

Brown, K. (2003). Three challenges for a real people-centred conservation. *Global Ecology & Biogeography*, 12, pp. 89-92.

Brunckhorst, D. (2002). Institutions to sustain ecological and social systems. *Ecological Management & Restoration*, 3, pp. 108-116.

Bryant, R. (2002). *Non-governmental Organizations and Governmentality: ‘Consuming’ Biodiversity and Indigenous People in the Philippines*. S.I.

Bryne, A., & Mallet, P. (2005). *Stakeholder Consultation Practices in Standards Development*. Kaslo: ISEAL Alliance.

Carmin, J., Darnall, N. & Mill-Homens, J. (2003). Stakeholder Involvement in the Design of U.S. Voluntary Environmental Programs: Does Sponsorship Matter? *The Policy Studies Journal*, 4, pp. 527-543.

Chastenay, M. & Pagé, M. (2004). Identity, Equality and Participation: Testing the Dimensions of Citizenship in Canada. *Canadian Ethnic Studies*, 36.

Chipkin, I. (2003). ‘Functional’ and ‘Dysfunctional’ Communities: the Making of National Citizens. *Journal of Southern African Studies*, 29, pp. 63-83.

Chopra, J. & Hohe, T. (2004). Participatory intervention. *Global Governance*, 10, pp. 289-305.

Clark, W. & Kates, R. (1987). *Science and Policy for Sustainable Development*. Oxford: university press.

Coglianesi, C. (2003). Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals. *Law & Society Review*, 37, pp. 631-730.

Cowie, G. & L. O’Toole (1998), ‘Linking Stakeholder Participation and Environmental Decision-making’, pp. 61-75, in, Coenen, F et al. (ed.) *Participation and the Quality of Environmental Decision-Making*. Dordrecht: KluwerAcademic Publishers.

Conflict Research Consortium (s.d.). *Treating complicating Factors* [WWW]. University of Colorado: URL [http://www.colorado.edu/conflict/peace/treating\\_overlays.htm](http://www.colorado.edu/conflict/peace/treating_overlays.htm) [06.02.2006].

Dakin, S. (2003). There’s more to landscape than meets the eye: towards inclusive landscape assessment in resource and environmental management. *The Canadian Geographer*, 1, pp. 185-200.

Darnall, N. & Jolley, J. (2004). Involving the Public: When Are Surveys and Stakeholder Interviews Effective? *Review of Policy Research*, 21, pp. 581-593.

*Dealing with Conflict* [WWW]. (s.d.). National School Boards Association: URL <http://www.nsba.org/sbot/toolkit/Conflict.html> [06.02.2006].

Department of Urban Affairs and Planning (1999). *Partnerships and Participation in Planning* [WWW]. Virginia Tech: URL <http://www.uap.vt.edu/cdrom/tools/tools2-5.htm> [06.02.2006].

De Ruyck, A., Ampe, C. & Langohr, R. (2001). Management of the Belgian coast: Opinions and solutions. *Journal of Coastal Conservation*, 7, pp. 129-144.

Dietz, T., Ostrom, E. & Stern, P.C. (2003). The struggle to Govern the Commons. *Science*, 302, pp. 1907-1912.

Drew, C., Nyerges, T. & Leschine, T. (2004). Promoting transparency of long-term environmental decisions: the Hanford decision mapping system pilot project. *Risk Analysis*, 24, pp. 1641-1664.

Endels, P., Leduc, L., Vermote, B., Mahy, G., Verheyen, K., Hermy, M. Di Giusto, Tyteca, D., Vanthournout, E., Vincke, J., Verheyen, W., Born, C.-H., Demez, L. Lombart, X., Haumont, F. (2005). Research Project ECONET (MA01-Mixed actions) Feasibility of ecological networks: ecological, economic, social and legal aspects. Final Report 2005. Belgian Science Policy.

Evans, J. (2004). What is local about local environmental governance? Observations from the local biodiversity action planning process. *Area*, 36, pp. 270-279.

Folke, C. & Carpenter, S. (2004). Regime Shifts, Resilience, and Biodiversity in Ecosystem Management. *Annu. Rev. Ecol. Evol. Syst.*, pp. 557-581.

Gibson, C., Ostrom, E., Shivakumar, S. & Andersson, K. in opdracht van SIDA (2001). *Aid, Incentives, and Sustainability*. Swedish International Development Cooperation Agency.

Gibson, C.C., McKean, M.A. & Ostrom, E. (2000). *People and Forests. Communities, Institutions, and Governance*. Cambridge: The MIT Press.

Gillilan, S., Boyd, K., Hoitsma, T. & Kaufmann, M. (2005). Challenges in developing and implementing ecological standards for geomorphic river restoration projects: a practitioner's response to Palmer et al. (2005). *Journal of Applied ecology*, 42, pp. 223-227.

Goodin, R. & Niemeyer, S. (2003). When Does Deliberation Begin? Internal Reflection versus Public Discussion in Deliberative Democracy. *Political Studies*, 51, pp. 627-649.

Grugel, J. (2003). *Democratization Studies: Citizenship, Globalization and Governance. Government and Opposition Ltd*, pp. 238-264.

Heath Canada. (2000). *Policy Toolkit for Public Involvement in Decision Making*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

Hirsch E. & O'Hanlon M. 1995. *The Anthropology of Landscape. Perspectives on Place and Space*. Oxford: Clarendon Press,

Hoornbeek, J. (2004). Policy-making institutions and water policy outputs in the European Union and the United States: a comparative analysis. *Journal of European Public Policy*, 11, pp. 461-496.

ISEAL Alliance (2005). *Managing conflict of interest in certification*. Bonn: ISEAL Alliance.

Jim, C. & Steve, S. (2004). Recent protected-area designation in China: an evaluation of administrative and statutory procedures. *The Geographical Journal*, 170, pp. 39-50.

Juda, L. (1999). Considerations in Developing a Functional Approach to the Governance of Large Marine Ecosystems. *Ocean Development & International Law*, 30, pp. 89-125.

Kahn, P. (2000). *Book review: the human relationship with nature: development and culture*. S.I.

Kaptein, M. & Van Tulder, R. (s.d.). Toward Effective Stakeholder Dialogue. *Business and Society Review*, pp. 203-224.

Karkkainen, B. et al. (2000), 'After Backyard Environmentalism. Towards a Performance-Based Regime of Environmental Regulation', in *American Behavioral Scientist*, 44, 4, pp. 692-711.

Leach, W. et al. (2002). Stakeholder Partnerships as Collaborative Policy-making: Evaluation Criteria Applied to Watershed Management in California and Washington. *Journal of Policy Analysis and Management*, 21, 4, pp. 645-670.

Leach, W. (2002). Surveying Diverse Stakeholder Groups. *Society and Natural resources*, 15, 7, pp. 641-649.

Lee, M. & Abbott, C. (2003). Legislation The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention. *The Modern Law Review Limited*, 66, pp. 80-108.

Llewellyn, S. & Tappin, E. (2003). Strategy in the Public Sector: Management in the Wilderness. *Journal of management studies*, 40, pp. 955-982.

Lodge, D. & Shrader, K. (2003). Nonindigenous Species: Ecological Explanation, *Environmental Ethics, and Public Policy*. *Conservation Biology*, 17, pp. 31-37.

Lundqvist, L. (2001). Implementation from Above: The Ecology of Power in Sweden's Environmental Governance. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3, pp. 319-337.

Maenen, S., Rihoux, B., Marx, A., Ronsse, S. & Van Hootegem, G. (2005). *De mondiale economie: reguleren doorheen conflicten? Nieuwe vormen van samenwerking tussen ondernemingen en nieuwe sociale bewegingen*. Brussel: Federaal Wetenschapsbeleid.

Maes, F. & Neumann, F. (2004). The Habitats Directive and port development in coastal zones: Experiences in safeguarding biodiversity. *Journal of Coastal Conservation*, 10, pp. 73-80.

*Managing Conflict. A Guide for Watershed Partnerships* [WWW]. (s.d.). Conservation Technology Information Center: URL <http://www.ctic.purdue.edu/KYW/Brochures/ManageConflict.html> [06.02.2006].

Martin, L. & Vanberg, G. (2004). Policing the bargain: coalition government and parliamentary scrutiny. *American journal of political science*, pp. 13-27.

Melahio, K. & Wood, G. (s.d.). The role and potential of Stakeholders in ‘Hollow Participation’: Conventional Stakeholder Theory and Institutional Alternatives. *Business and Society Review*, 108 (2), pp. 183-202.

Mertig, A. & Dunlap, R. (2001). Research Note. Environmentalism, New Social Movements, and the New Class: A Cross-National Investigation. *Rural Sociology*, 66 (1), pp. 113-136.

Miezaine, Z. (2003). *Public administration and non-governemental organisations; opportunities for cooperation*. Centre for public policy.

Moore, S. & Renton, S. (2002). Remnant vegetation, landholders’ values and information needs: An exploratory study in the West Australian wheatbelt. *Ecological Management & Restoration*, 3, pp. 179-187.

Mougenot, C. & Roussel, L. (2002). Ecological networks and local authorities - Sociological instruments. *Nature and environment*, 126.

Murphy, J. & Cardenas, J. (2004). An experiment on enforcement strategies for managing a local environment resource. *journal of economic education*, pp. 47-61.

Nowicki, P., Bennett, G., Middleton, D., Rientjes, S. & Wolters, R. (1996). Perspectives on ecological networks. ECNC publications series on Man and Nature, vol. I.

OECD (2001). *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. S.I.

Ostrom, E. & Ostrom, V. (2004). The Quest for Meaning in Public Choice. *American Journal of Economics and Sociology*, 63, pp. 105-147.

Ostrom, E. (1985). An Alternative Perspective on Democratic Dilemmas. *Policy Studies Review*, 4, pp. 412-416.

Ostrom, E. (1999). *Coping with tragedies of the commons*. Bloomington: Indiana University.

Ostrom, E. (2000). Crowding out citizenship. *Scandinavian political studies*, 23, pp. 3-16.

Overbeek, G. & Lijmbach, S. (red.) (2004). *Medeverantwoordelijkheid voor natuur*. Wageningen.

*Partnerships to support sustainable development and conservation: the West-East pipeline project China*. (2004). *Conservation biology*, pp. 613-615.

Patano, S. & Sandberg, A. (2005). Winning back more than words? Power, discourse and quarrying on the Niagara Escarpment. *The Canadian Geographer / Le Ge'ographe canadien*, 49 (1), pp. 25-41.



Phillips, S. & Orsini, M. (s.d.). *Mapping the Links: Citizen Involvement in Policy Processes*. Canadian Policy Research Networks.

Pitcher, T. (2000). Ecosystem goals can reinvigorate fisheries management, help dispute resolution and encourage public support. *Fish and fisheries*, 1, pp. 99-103.

Poteete, A & Ostrom, E. (2004). Heterogeneity, Group Size and Collective Action: The Role of Institutions in Forest Management. *Development and Change*, 35, pp. 435-461.

Prendergast, J., Quinn, R. & Lawton, J. (1999). The gaps between theory and practice in selecting nature reserves. *Conservation biology*, 13, pp. 484-492.

Pretty, J. & Smith, D. (2004). Social capital in biodiversity conservation and management. *Conservation biology*, pp. 631-638.

Rientjes, S. (red.) (2000). *Communicating nature conservation – A manual on using communication in support of nature conservation policy and action*. S.l.: European Centre for Nature Conservation.

Robertson, D.& Hull, B. (2001). Beyond biology: toward a more public ecology for conservation. *Conservation biology*, 15, pp. 970-979.

Salmi, P. & Muje, K. (2001). Local owner-based management of Finnish lake Fisheries: social dimensions and power relations. *Fisheries Management and Ecology*, 8, pp. 435-442.

Schneider, M., Scholz, J. & Lubell, M. (2003). Building consensual institutions: networks and the national estuary program. *American journal of political science*, 1, pp. 143-158.

Scholte, J. (2004). Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. *Government and Opposition*, pp. 211-233.

Scott, R. W. (1994), Institutions and Organizations. Toward a Theoretical Synthesis. In R. W. Scott, J. W. Meyer, & Associates (reds.), *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. (pp. 55-80). London: Sage Publications.

Sheptycki, J. (2002). Accountability across the policing field: towards a general cartography of accountability for post-modern policing. *Policing and society*, 12, pp. 323-338.

Smyth, A. & James, C. (2004). Characteristics of Australia’s rangelands and key design issues for monitoring biodiversity. *Austral Ecology*, 29, pp. 3-15.

Stoczkiwicz, M. voor de Europese Gemeenschap (2004). *Public Participation in Programming, Implementing and Monitoring Eu Structural Funds and The Cohesion Fund – Environmental Context*. Environmental Law Centre.

Tabara, D., Sauri, D. & Cerdan R. (2003). Forest fire risk management and public participation in changing socio-environmental conditions: a case study in a mediterranean region. *Risk Analysis*, 23 (2), pp. 249-260.

Taking Conservation Biology to New Levels in Environmental Decision-Making. (2003). *Conservation Biology*, 17, pp. 943-945.

The Devil in the Detail of Biodiversity Conservation (2003). *Conservation Biology*, 17, pp. 1-3.

Thomas, R. (2004). Management of freshwater systems: The interactive roles of science, politics and management, and the public. *Lakes & Reservoirs: Research and Management*, 9, pp. 65-73.

Tonder, M. & Salmi, P. (2004). Institutional changes in fisheries governance: the case of the saimaa ringed seal, *Phoca hispida saimensis*, conservation. *Fisheries Management and Ecology*, 11, pp. 283-290.

Tregunno, D., Baker, G. & Barnsley, J. (s.d.). *Competing Values of Emergency Department Performance: Balancing Multiple Stakeholder Perspectives*. S.I.

Van der Vleuten, E. (2003). In Search of the Networked Nation: Transforming Technology, Society and Nature in the Netherlands during the Twentieth Century. *European Review of History—Revue europe'enne d'Histoire*, 10, pp. 59-79.

Vandenabeele J. & Goorden L. 2004. *Het ABC van het participatief milieubeleid*. Antwerpen: Steunpunt Milieubeleidswetenschappen.

Walgrave, S. 1997. Maatschappelijk draagvlak' als alibi: macht en tegenmacht inzake milieubeleid op het middenveld. *Res Publica*, 39, p.331-356

Ward, W. & Hite, J. (1998). Theory in rural development: an introduction and overview. *Growth and change*, 29, pp. 245-258.

White, P., Bennett, A. & Hayes, E. (2001). The use of willingness-to-pay approaches in mammal conservation. *Mammal Rev.*, 31, pp. 151-167.

Wildemeersch Dany, Keersmaekers J., Vandenabeele J., Denis B., Mazijn B., Sels C., De Brouwer L., van der Kolk P., Wesselink M., Leroy P. (1994). Het maatschappelijk milieudebat. In: Aviel Verbruggen (red.), *Leren om te Keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven/Apelboom, Garant, 1994, p. 368.

Williams, J. (2002). Roles, responsibilities and partnerships. *Ecological Management & Restoration*, 3, pp. 3-4.

Willis, H. & Dekay, M. (2004). Ecological risk ranking: development and evaluation of a method for improving public participation in environmental decision making. *Risk Analysis*, 24, pp. 363-378.

Wilson, B. (s.d.). *Conflict Resolution Basics for Business* [WWW]. BusinessListening: URL [http://businesslistening.com/conflict\\_resolution-1.php](http://businesslistening.com/conflict_resolution-1.php) [06.02.2006].



## BIJLAGE 1: BESCHRIJVING VAN DE CASES

In deze bijlage worden de verschillende cases die onderzocht zijn uitvoering beschreven. Daarnaast wordt in de laatste paragraaf een tabulair overzicht weergegeven van de belangrijkste kenmerken.

### **Gevalstudie 1: Project ‘De Antwerpse haven natuurlijker – ontwikkeling van nieuwe natuur in een wereldhaven.’**

#### Algemene beschrijving en relevantie van de case

Het Antwerps Havenbedrijf heeft de wettelijke verplichting een netwerk van ecologische infrastructuur in stand te houden en waar mogelijk te ontwikkelen in het kader van de bindende doelstellingen die opgelegd zijn door de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Om deze verplichting te realiseren, heeft het havenbedrijf een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met Natuurpunt.

#### Analyse

##### **Historiek en context**

Zowel het havenbedrijf als de belangenvereniging Natuurpunt zijn van mening dat er kansen zijn om havenontwikkeling te combineren met natuurbehoud en –ontwikkeling.

Om deze kansen te benutten, heeft het havenbedrijf eerst een charter en vervolgens een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met Natuurpunt. Het charter behandelt het engagement dat beide partners zullen opnemen en neemt de vorm aan van een intentieverklaring. De samenwerkingsovereenkomst, onder de vorm van een contract, legt de inhoud van het project vast waarvoor beide partners zich engageren. Het onderwerp van de samenwerkingsovereenkomst is het project ‘De Antwerpse haven natuurlijker – ontwikkeling van nieuwe natuur in een wereldhaven’ en loopt voor de periode 2005-2008. De samenwerkingsovereenkomst heeft tot doel de reeds opgestarte projecten inzake ecologische structuur verder uit te bouwen en te evalueren en nieuwe projecten voor te bereiden en uitvoeringsklaar te maken. De ecologische structuur wordt uitgewerkt en vertaald in concrete inrichtings- en beheersplannen voor de belangrijkste kerngebieden, stapstenen en corridors. Ook wordt er een voorstel tot afbakening van gewenste ecologische infrastructuur binnen het havengebied opgemaakt en worden er initiatieven georganiseerd ter bekendmaking van dit voorstel. De samenwerkingsovereenkomst geldt niet voor de realisatie van de beheerswerken en de inrichtingwerken die voortvloeien uit de realisatie van de in de samenwerkingsovereenkomst besproken plannen en projecten.

##### **Betrokken actoren**

Er zijn verschillende betrokken actoren te onderscheiden. Vooreerst is er het **Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen**, dat een overeenkomst afsluit met de belangenvereniging **Natuurpunt**. Verder worden ook de **bedrijven**, gelegen in het havengebied, betrokken in het project ter realisatie van natuur in het havengebied.

Vanuit de overheid zijn vertegenwoordigers van de afdeling Natuur en de afdeling Aminabel van AMINAL, een vertegenwoordiger van het Instituut voor Natuurbehoud en een

vertegenwoordiger van de Administratie Waterwegen en Zeewezen betrokken in het samenwerkingsverband.

Ook de betrokken gemeenten en de Maatschappij voor Grond- en Industrialisatiebeleid van het Linkerscheldeoevergebied hebben, via de stuurgroep, een beperkte mate van inspraak in het samenwerkingsverband.

### **Werking van het samenwerkingsverband: regels**

#### *Financiering*

Informatie over de financiële aspecten met betrekking tot het project ‘De Antwerpse haven natuurlijker’ is, gezien de contractvorm, vertrouwelijk, waardoor we geen zicht hebben op de financiering van het project. Middelen worden gegenereerd door het havenbedrijf zelf.

#### *In- en uittreding*

De overeenkomst tussen het havenbedrijf en Natuurpunt werd afgesloten voor de duur van 3 jaar (2005-2008). De samenwerkingsovereenkomst werd wettelijk bekrachtigd door beide partijen. In principe is er dus geen in- of uittreding mogelijk zonder contractbreuk te plegen.

#### *Werkingsregels*

Het project wordt uitgevoerd door 1 halftijdse en 2 voltijdse medewerkers van Natuurpunt. Natuurpunt is ertoe gebonden om driemaandelijks een rapport over te maken aan het gemeentelijk havenbedrijf. Dit rapport beschrijft de stand van zaken in verband met de uitwerking van het project.

#### *Beslissingsregels*

De uitvoering van het project wordt gestuurd en ondersteund door een stuurgroep waarin vertegenwoordigers zetelen van Natuurpunt, het Gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen, AMINAL afdeling Natuur en afdeling Aminabel, het Instituut voor Natuurbehoud, AWZ (afdeling Maritieme Toegang), een vertegenwoordiger van de Maatschappij voor Grond- en Industrialisatiebeleid van het Linkerscheldeoevergebied, 2 vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en 1 vertegenwoordiger van elke betrokken gemeente. De stuurgroep komt minstens 5 maal per jaar samen.

#### *Conflict-oplossende regels*

In de samenwerkingsovereenkomst staat beschreven dat ‘In geval van geschil inzake de uitlegging of de uitvoering van de overeenkomst, de partijen naar een minnelijke schikking zoeken’. In geval het geschil voor een rechtbank gebracht wordt, zijn alleen de rechtbanken van Antwerpen bevoegd.

## **Gevalstudie 2: Streekplatform Meetjesland**

### **Algemene beschrijving en relevantie van de case**

Een streekplatform is opgevat als een forum voor subregionaal overleg tussen de ‘levende krachten’ van een streek. Met levende krachten worden de representatieve en legitieme structuren binnen de regio bedoeld. Het platform heeft als doel actievoorstellen uit te werken die van wezenlijk belang worden geacht voor de gewenste economische ontwikkeling van de streek op lange termijn. Een streekplatform kan gedefinieerd worden als ‘een georganiseerde en duurzame samenwerking tussen organisaties en personen binnen een subregio die gericht

*is op het bevorderen van economische groei, inkomensvorming en werkgelegenheid in de subregio’.*

## **Analyse**

### **Historiek en context**

Vlaanderen verlaat na grondig debat (1993-1994) het impulsengebiedbeleid voor een vernieuwd regionaal economisch beleid (VREB). Het VREB stelt dat alle streken in aanmerking moeten komen voor een eigen streekbeleid, gesteund op de plaatselijke krachten en gericht op de uitbouw van de troeven van de streek. Op basis van het Besluit van 20 juli 1994 erkent de Vlaamse Gemeenschap 17 streekplatformen. Het besluit bepaalt dat een streekplatform een streekcharter kan afsluiten met de Vlaamse regering op basis van een streekvisie waarover consensus bereikt wordt binnen de regio. In 1998 wordt het document ‘Missie voor het Meetjesland’ gepresenteerd. Het document stelt tot doel een duurzame socio-economische ontwikkeling te realiseren door belangrijke economische activiteiten in de streek en de interessante geo-economische ligging van het gebied te versterken.

In 2003 is er een akkoord binnen de Vlaamse regering om de sociaal-economische streekontwikkeling te reorganiseren. De streekplatformen en de subregionale tewerkstellingscomités (STC’s) worden samengebracht in nieuwe advies- en overlegstructuren met als finaliteit overleg en advies. Op 29 april 2004 wordt in het Vlaams parlement het decreet goedgekeurd betreffende het statuut, de werking, de taken en de bevoegdheden van de erkende regionale samenwerkingsverbanden, de sociaal-economische raden van de regio en de regionale sociaal-economische overlegcomités. In plaats van de streekplatformen komen er maximaal 15 erkende regionale samenwerkingsverbanden (ERSV). In tegenstelling tot de rest van Vlaanderen, beslisten de Meetjeslandse besturen en organisaties evenwel de werking van het Streekplatform verder te zetten omwille van de integrale benadering en de goede ervaringen. Vanaf september 2005 werd Streekplatform Meetjesland vzw Streekplatform+ Meetjesland vzw en komt er een nadrukkelijker accent op integrale streekontwikkeling. Het Streekplatform + zal zich concentreren op de globale ontwikkelingsstrategie voor de regio, het intersectoraal overleg en de samenhang van het brede netwerk.

### **Betrokken actoren**

Het Streekplatform is een overlegforum tussen de ‘levende krachten’ van de streek. Dit wordt door het Streekplatform Meetjesland in brede zin opgevat; alle maatschappelijke geledingen zijn vertegenwoordigd: de politieke partijen, de vertegenwoordigers van de diverse gemeenten en van de provincie, de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, van de werknemers, vertegenwoordigers van de social profit, van de zelfstandigen en van de landbouwers, het onderwijs, de socio-culturele sector, milieu- en natuurverenigingen. Stichtende leden van het streekplatform Meetjesland zijn de 20 beheerders, alsook één afgevaardigde per gemeente. Het hervormde streekplatform+ Meetjesland bestaat uit 12 gemeenten en kent evenals het streekplatform een breed interbestuurlijk (Vlaanderen, provincie, lokale besturen) en intersectoraal draagvlak (economie, welzijn, toerisme, onderwijs, natuur en milieu,...).

### **Werking van het samenwerkingsverband: regels**

#### *Financiering*

In het besluit van de regering van 20 juli 1994 werd bepaald dat de jaarlijkse toelage van de Vlaamse Gemeenschap maximaal 49% bedraagt van de totale werkelijke en additionele

kosten van het Streekplatform, met een maximum van 50.000 €. Het Meetjesland vulde deze financiering aan met een bijdrage door de betrokken gemeenten (0,25€/inwoner), een bijdrage van de provincie en een bijdrage van het bedrijfsleven. De middelen van het hervormde streekplatform+ komen ten dele van private partners, maar in hoofdzaak van lokale besturen en het provinciebestuur. Ook krijgt het streekplatform+ vergoedingen voor opdrachten t.a.v. derden.

#### *In- en uittreding*

De actoren binnen het streekplatform Meetjesland worden betrokken binnen een complexe publieke context van bevoegdheden, kleine en grote gemeenten, provinciebestuur en Vlaamse administraties aan de ene kant en private organisaties aan de andere kant.

In het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 1994 werd het volgende vastgelegd omtrent de toetreding tot de Raad van Beheer en de Algemene vergadering:

- Minimale en maximale samenstelling van de Raad van Beheer (max. 20 leden en aard deelnemers: evenwichtige vertegenwoordiging van de representatieve sociaal-economische partners);
- Minimale samenstelling Algemene Vergadering (evenwichtige vertegenwoordiging van de representatieve sociaal-economische partners).

De samenstelling van de thematische commissies gebeurt in overleg tussen de commissievoorzitter en het vast bureau volgens een evenwichtige vertegenwoordiging van belangen; de voorzitter van de commissie is de autoriteit uit de regio binnen het respectievelijk vakgebied. De commissie gemeenten heeft een speciale samenstelling en bestaat uit de burgemeesters (of een afgevaardigde schepen) van de gemeenten van het Meetjesland.

#### *Werkingsregels*

Er zijn twee globale strekkingen te onderscheiden: streekplatformen met en streekplatformen zonder voltijds ‘streekmanager’. Het streekplatform Meetjesland is een voorbeeld van een streekplatform met een eigen directeur en wil zich profileren als aparte structuur binnen de regio. Voor de werking van het streekplatform is het van belang dat er een vast bureau is en een management dat de bijeenkomsten inhoudelijk voorbereidt en de coördinatie van het geheel op zich neemt.

Hoewel de Vlaamse Gemeenschap de grote krachtlijnen trok wat betreft het verloop en de methodiek van de strategische planning in de Vlaamse regio’s en het te behalen resultaat, is er voor de individuele Streekplatformen veel vrijheid in aanpak. Elk platform geeft een eigen invulling aan haar rol inzake de realisatie van subregionale economische ontwikkeling en legt eigen accenten in de organisatie van het overlegproces.

De Raad van Beheer en de Algemene vergadering staan in voor de formele sturing van het streekplatform, de directeur en het vast bureau voor de dagelijkse leiding. Daarnaast zijn er commissies waar project- of themagroepen de inhoudelijke voorbereiding op zich nemen. Een speciale commissie gemeenten biedt procesondersteuning en werkt projecten uit.

Een streekplatform heeft geen eigen bevoegdheden en is nagenoeg volledig afhankelijk van de samenwerkingsbereidheid tussen actoren in de regio. Dit geldt ook voor het hervormde streekplatform+, dat geen decretale basis heeft, maar opereert als een onafhankelijk

netwerkmanagement dat streeft naar een intense samenwerking tussen sectoren en besturen voor het realiseren van een integrale ontwikkeling.

#### *Beslissingsregels*

In het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 1994 wordt de aard van vereniging opgelegd, namelijk v.z.w., waar uit volgt dat alle beslissingen bij consensus genomen moeten worden.

De formele sturing van het streekplatform is in handen van de Raad van Beheer en de Algemene vergadering.

#### *Conflict-oplossende regels*

Voor het afsluiten van een streekcharter bepaalt de Vlaamse overheid dat de inhoud op een consensus moet berusten van alle "levende krachten" in de regio. Hiervoor moet er overeenstemming bereikt worden tussen alle politieke en maatschappelijke groepen. Dit vraagt contentieus overleg en inzet. Naast de raad van beheer en de algemene vergadering werd deze samenspraak georganiseerd in een zestal vaste commissies, die op geregelde tijd rapporteerden aan de brede regio.

### **Gevalstudie 3: ROM-project Gentse Kanaalzone**

#### **Algemene beschrijving en relevantie van de case**

In het ROM-project Gentse Kanaalzone werken publieke en private betrokkenen op basis van vrijwilligheid samen aan de strategievorming en concrete projecten voor de ontwikkeling van de Gentse kanaalzone. Deze aanpak heeft als doel het ruimtelijk beleid, het milieubeleid, het mobiliteitsbeleid en het economisch beleid in dit gebied beter op elkaar af te stemmen.

#### **Analyse**

##### **Historiek en context**

In 1993 houdt de provincie Oost-Vlaanderen een ronde van gesprekken over de thematiek, methodiek en sleutelactoren van een project in het havengebied Gent. Naar aanleiding van de gesprekken start vanaf januari 1994 het ROM-project Gentse kanaalzone, waarbij ROM staat voor Ruimtelijke Ordening en Milieu. Het project volgt drie sporen: (1) de ontwikkeling van een lange termijnvisie, (2) het doorvoeren van reeds noodzakelijke acties mits ze worden afgetoetst aan de voorlopige visie en plan van aanpak op dat moment en (3) de inspanningen om de noodzakelijke actoren bij het proces te betrekken. In 1999 wordt de uitgangssituatie van het ROM-project door Albrechts e.a. omschreven in termen van conflict en onderlinge afhankelijkheid tussen de betrokken actoren. De bewoners van de Gentse kanaalzone ondervinden ernstige hinder van de industriële en havenactiviteiten terwijl de economische activiteit gehinderd wordt door de beperkingen vanwege de nabije woonfunctie (Albrechts, Leroy, Van den Broek, Verachtert en Van Tatenhove, 1999). In 2002 werd het strategische plan ‘welvarende Kanaalzone’ voorgesteld.



## **Betrokken actoren**

Het ROM-project is een samenwerking tussen verschillende publieke en private actoren. De verschillende betrokken partijen zijn:

- Stad Gent (heeft belangrijke bevoegdheden en economische belangen)
- Havenbedrijf Gent
- Gemeente Evergem (met leefbaarheid als centraal aandachtspunt)
- Gemeente Zelzate
- Administratie Wegen en Verkeer (WV)
- Administratie Waterwegen en Zeewegen (AWZ)
- Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (AROHM)
- Administratie Milieu-, natuur-, land- en waterbeheer (AMINAL)
- De Gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen (trekker van het proces, dit wordt aanvaard aangezien hij geen direct aanwijsbaar belang heeft in het gebied. )
- Lokale bevolking (bewonersgroepen)
- Studiebureaus
- Andere marktpartijen: bedrijven vanuit de private sector Honda, Volvo en Sidmar
- Middenveld: kamer van koophandel Oost-Vlaanderen, representatieve vakbonden, milieugroeperingen,... De BBL beslist reeds in een vroeg stadium om uit het project te stappen om diverse redenen.
- Anderen: GOM Oost-Vlaanderen, VMM, de Lijn, de sociaal bemiddelaar

## **Werking van het samenwerkingsverband: regels**

### *Financiering*

In de beginperiode (1993-1994) van het ROM-project zijn er via het Interreg-fonds van de Europese Unie middelen beschikbaar. Zo kon vanaf de initiatiefase een studiebureau het project mee begeleiden.

Voor de financiering werd er voor 2003-2006 een samenwerkingsovereenkomst afgesloten tussen verschillende partners. Het Vlaams Gewest heeft een overeenkomst gesloten met de provincie betreffende de werking Subregionaal Overlegorgaan voor het Gentse zeehavengebied. Tussen de stad Gent, de gemeenten Evergem en Zelzate, het Havenbedrijf en de provincie Oost-Vlaanderen werd de samenwerkingsovereenkomst Netwerk Gentse Kanaalzone afgesloten. Het Vlaamse Gewest financiert ongeveer 20% van het totale aandeel van de werking, de stad Gent 15%, de gemeenten Evergem en Zelzate en het havenbedrijf Gent GAB elk 3,5% en de provincie Oost-Vlaanderen het grootste deel, nl. 57%.

### *In- en uittredingsregels*

Vanuit de bestaande problematiek wordt er vanaf 1993 een intensief proces van visie en planvorming gevoerd met alle betrokken publieke en private partners. De betrokkenen werken op basis van vrijwilligheid samen rond de strategievorming en concrete projecten voor de ontwikkeling van de Gentse kanaalzone. In de eerste jaren van het project (1993-1997) werden de burgers niet betrokken bij de opmaak van het startdocument en het concept-streefbeeld. Wel werd de intentie geformuleerd de burgers te betrekken. Dit gebeurde en de communicatie met de bevolking won gaandeweg aan belang. In 2001 werden er 6 ‘bewonersgroepen’ opgericht die op regelmatige basis samenkomen en als partner deelnemen aan het overleg in verschillende organen van het netwerk.

De samenwerking kan getypeerd worden als een informeel bestuurlijk netwerk.

De stuurgroep netwerk Gentse Kanaalzone is samengesteld uit publieke en private actoren die bij de ontwikkeling van het gebied betrokken zijn. De stuurgroep werd naarmate het proces vorderde, stelselmatig uitgebreid met actoren. Iedere betrokken actor uit de Gentse

kanaalzone kan als lid van de stuurgroep worden toegelaten. De eventuele opname van een nieuw lid wordt op de agenda geplaatst en alle stuurgroepleden moeten zich akkoord verklaren met de opname van het nieuw lid.

De vertegenwoordiging in het ‘Subregionaal overlegorgaan voor het Gentse zeehavengebied’ ligt bij besluit vast en telt 12 effectieve leden (gouverneur van de provincie, vertegenwoordigers van de Vlaamse ministers, van de gemeenten en de stad Gent en het havenbedrijf Gent GAB) en 11 plaatsvervangende leden.

#### *Werkingsregels*

De samenwerking van publieke en private actoren inzake visievorming en uitvoeringsprojecten in de Gentse kanaalzone, wordt als een bestuurlijk netwerk getypeerd. Het Netwerk Gentse kanaalzone bestaat uit verschillende onderdelen die elk een eigen samenstelling, afspraken en functie hebben. De belangrijkste onderdelen van het netwerk zijn:

- de Stuurgroep Netwerk Gentse Kanaalzone (de stuurgroep);
- Het Subregionaal Overlegorgaan voor het Gentse zeehavengebied (SRO-Gent);
- De projectvereniging voor aanvullend grondbeleid in de Gentse kanaalzone (PROVAG);
- Het projectbureau Gentse kanaalzone.

In een jaarprogramma leggen de betrokken partners in de kanaalzone vast welke acties en projecten ondernomen zullen worden. In sommige gevallen worden er beleidsovereenkomsten en convenanten afgesloten tussen partners voor de formele veruitwendiging van beslissingen en afspraken in het arrangement.

#### *Beslissingsregels*

In het ROM-project is er geen centrale actor die het beleid bepaalt (tenzij de ROM-stuurgroep zelf als dusdanig beschouwd wordt). Het ROM-project is een mix van deelprocessen en – projecten, soms beïnvloed door externe processen of actoren. In het ROM-project Gentse kanaalzone is er sprake van proces- en netwerkmanagement. De procesmanager of netwerkmanager blijkt in de praktijk echter een procesteam te zijn. Het is een gecombineerde rol van het projectbureau Gentse Kanaalzone onder het gezag van de gouverneur en met de ondersteuning van studiebureaus. Volgende groepen bepalen het beleid, geven adviezen en nemen beslissingen:

- De Stuurgroep netwerk Gentse kanaalzone is bevoegd voor het vaststellen van het jaarprogramma, het opvolgen van het uitvoeringsprogramma en het strategisch plan, het voorbereiden van de adviezen die het Subregionaal Overlegorgaan voor het Gentse zeehavengebied kan verlenen, het verlenen van adviezen over bijzondere, zwaarwegende projecten in het vergunningenbeleid en het afstemmen van het grensoverschrijdend beleid in de Gentse en de Zeeuwsche kanaalzone.
- Het subregionaal overlegorgaan voor het Gentse zeehavengebied (SRO Gent) is het formeel adviesorgaan voor de Vlaamse regering en geeft advies over de aspecten van ontwikkeling van de Gentse Zeehaven. Het SRO-Gent gaat na wat de impact is van de havenactiviteit op de ruimtelijke inrichting, het leefmilieu, de mobiliteit en de leefbaarheid van de woonkernen en geeft advies over de impact van de havenactiviteit op deze domeinen.

### *Conflict-oplossende regels*

**Doordat de actoren in het ROM-project onderling afhankelijk zijn van elkaar voor het aanpakken van de problematiek in de kanaalzone, zijn de actoren genoodzaakt tot samenwerking.**

## **Gevalstudie 4: Regionale Landschappen**

### *Algemene beschrijving en relevantie van de case*

Een regionaal landschap is een gebied met landschappelijke waarde, maar tegelijk ook een samenwerkingsverband. Regionale landschappen hebben als taak streekeigen natuur te behouden en verder te ontwikkelen. Ze doen dit samen met diverse actoren en met respect voor het divers gebruik van de ruimte. Naast een doelgroepgericht instrument zijn regionale landschappen ook een gebiedsgericht instrument in de uitvoering van het Vlaams natuurbeleid. Het samenwerkingsverband bestaat uit overheden en verenigingen en het heeft in grote lijnen een drietal doelstellingen: ontwikkeling van kleine landschapselementen (hagen, houtkanten, poelen, ...), ontwikkeling van het streekeigen karakter en ruimte bieden aan beleving van het landschap (educatie en toerisme). Het samenwerkingsverband wil elke burger en de diverse sectoren (landbouw, industrie, ...) betrekken bij een duurzame ontwikkeling van het landschap. Het heeft meestal een vzw-structuur met een algemene vergadering, een raad van bestuur en een secretariaat. De vzw kan acties ondernemen dankzij de financiële bijdragen vanuit verschillende hoeken (natuur, cultuur, economie, landbouw, ...).

### *Analyse*

#### **Historiek en context**

De eerste regionale landschappen worden in 1992 opgericht als proefproject. Het onderscheid tussen twee waardevolle vormen van Vlaams landschap zijn richtinggevend voor de regionale landschappen. Enerzijds zijn er de landschappen waar natuur de hoofdfunctie moet worden (de zgn. Ecologische impulsgebieden) en het Vlaamse gewest trekker is. Anderzijds zijn er de landschappen die een eigen karakter hebben en die de moeite waard zijn om te behouden. Deze landschappen hebben nog veel natuurwaarde, maar ook een duidelijke economische en recreatieve functie. De regionale landschappen zijn hier ontstaan met als doel de verschillende functies harmonisch te ontwikkelen.

Regionale landschappen vinden hun wettelijke basis in het Natuurdecreet van 21 oktober 1997 (artikel 54). In het decreet worden regionale landschappen gedefinieerd als ‘*een duurzaam samenwerkingsverband dat ingesteld wordt op voorstel van een provincie of drie of meer aaneengesloten gemeenten, gericht op overleg en samenwerking met de betrokken doelgroepen ter bevordering van het streekeigen karakter, van natuurrecreatie en educatie, van recreatief medegebruik, van natuurbehoud en van het beheer, herstel, aanleg en de ontwikkeling van kleine landschapselementen.*’ Het regionale landschap is gericht op de bevordering van de band van de burgers met het omringende landschap en de natuur.

## **Betrokken actoren**

Het minimum te betrekken actoren is wettelijk vastgelegd in het uitvoeringsbesluit bij het Natuurdecreet. Volgende partijen dienen minimaal opgenomen te worden:

- De provincie waarin het RL gelegen is;
- De gemeenten waarin het RL gelegen is;
- (Erkende) natuurverenigingen actief in het gebied van het RL;
- (Erkende) landbouworganisaties actief in het gebied van het RL;
- Recreatieve en toeristische verenigingen actief in het gebied van het RL;
- Wildbeheereenheden /jacht actief in het gebied van het RL;
- Administratieve overheden: Vlaams gewest Afdeling Natuur, Afdeling Monumenten en landschappen, Afdeling Bos en Groen, de Vlaamse Landmaatschappij, de afdeling Land- en Tuinbouw;
- Eventueel Polderbesturen actief in het gebied van het RL.

## **Werking van het samenwerkingsverband: regels**

### *Financiering*

De werkingsmiddelen zijn op te splitsen in twee delen: basissubsidies en projectinkomsten. Als basis worden de regionale landschappen door verschillende partijen gefinancierd. Grosso modo is de verdeling van de bijdrage aan het basisbudget als volgt, afdeling Natuur, afdeling Monumenten en Landschappen en de provincies staan elk in voor 30%, de resterende 10% is afkomstig van de gemeenten.

Naast basissubsidies kunnen RL bijkomende middelen vergaren door bijvoorbeeld subsidies aan te vragen aan polderbesturen, afdeling Bos en Groen, Toerisme Vlaanderen, Europa (Life), provinciale diensten voor natuur, toerisme,... Als gevolg van een grote diversiteit in werking tussen de Regionale Landschappen kan het aandeel projectsubsidies t.o.v. de basissubsidies sterk variëren. Projectsubsidies kunnen tot 50% van het totale budget uitmaken.

### *Werkingsregels*

Om voorlopig en definitief erkend te worden, moet een RL aan een aantal bepalingen en criteria voldoen die omschreven staan in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 1998. Regionale landschappen worden erkend voor 6 jaar. Hiervoor moet het een territoriaal afgebakend werkingsgebied hebben, minstens twee jaar bestaan (als voorlopig erkend gebied), voorgedragen worden door de bestendige deputatie van de provincie en een minimum aan activiteiten ondernemen (zoals twee maal jaarlijks een landschapskrant uitbrengen, 3 vormingsactiviteiten organiseren, 3 brede publieksactiviteiten,...).

Regionale landschappen bestaan onder de identiteit van een vzw. De vzw bestaat meestal uit een algemene vergadering, een raad van bestuur en een secretariaat. Provinciale en lokale besturen spelen een onmisbare rol bij de werking van de regionale landschappen. De provincies zijn de initiator en de stuwende kracht achter de Regionale landschappen. De eerste stap bij oprichting van een RL is een principieel akkoord tussen de provincies en de gemeenten en het aanwerven van een personeelslid.

Naast de provincie en/of gemeenten zijn diverse doelgroepen vertegenwoordigd in de Algemene vergadering. De verschillende doelgroepen zijn de gemeenten, natuur, landbouw, recreatie en toerisme en jacht. De algemene vergadering kiest een Raad van Bestuur waar de hierboven genoemde doelgroepen vertegenwoordigd zijn. In de regel is de vertegenwoordiging van natuur als zachte sector iets hoger dan die van de andere doelgroepen in de Raad van Bestuur.

### *Beslissingsregels*

De Raad van Bestuur staat in voor het bestuur van een regionaal landschap en heeft per RL een andere taak. In het ene RL kijkt de Raad van Bestuur toe op de taak die een team (met betaalde kracht) uitvoert, in een ander RL ontwikkelt de Raad van Bestuur mee projecten.

### *In- en uittreding*

Via een zitje in de Raad van Bestuur verzekeren doelgroepen zich van participatie aan het lokaal natuurbeleid. In het uitvoeringsbesluit van 8 december 1998 is bepaald welke doelgroepen er in de Raad van Bestuur kunnen zetelen. Hierin staat beschreven dat er mandaten zijn voor de provincie/gemeenten, voor natuurverenigingen, landbouworganisaties, jachtverenigingen en toeristische organisaties.

Volgens het artikel 4, § 2 van het besluit van 8 december 1998 van de Vlaamse Regering kunnen enkel volgende doelgroepen deel uitmaken van de Algemene Vergadering: provincie en gemeenten, erkende milieu- en natuurverenigingen, erkende landbouworganisaties, erkende verenigingen ter bevordering van toerisme en recreatie, erkende wildbeheerseenheden.

Volgens artikel 4, § 3 van het besluit van 8 december 1998 van de Vlaamse Regering moet de Raad van Bestuur voor minstens eenderde bestaan uit vertegenwoordigers van de provincie en/of gemeenten, minstens eenderde uit milieu- en natuurverenigingen en minstens eenderde uit de andere hierboven genoemde organisaties (natuur, landbouw, toerisme en wildbeheer).

Het uitvoeringsbesluit bepaalt verder dat Regionale landschappen kunnen samenwerken met derden of dat ze initiatieven van derden kunnen ondersteunen. Het staat de regionale landschappen bovendien vrij andere doelgroepen te laten deelnemen aan de algemene vergadering, evenwel als niet-effectief of adviserend lid.

### *Conflict-oplossende regels*

Aangezien het regionale landschap een samenwerkingsverband is tussen bestuurlijke en maatschappelijke actoren die rechtstreeks gebruik maken van of bevoegdheden uitoefenen op het natuurlijk milieu, hebben ze een gemeenschappelijk belang in het RL. De doelstellingen van het bevorderen van recreatie kunnen echter in conflict komen met de doelstelling van het behoud van natuurwaarden en/of landschapswaarden. Verschillende regionale landschappen profileren zich als streekforum en vervullen een coördinerende rol in het bijeenbrengen van verschillende doelgroepen. Het regionaal landschap heeft geenszins een reglementair karakter en er zijn geen wettelijke regels voor het oplossen van conflicten.

## **Gevalstudie 5: Rainforest Alliance**

### **Algemene beschrijving en relevantie van de case**

De Rainforest Alliance is het internationaal secretariaat van de Sustainable Agriculture Network (SAN), een coalitie van leidende conserveringsgroepen die verantwoordelijke landbouwers met bewustvolle consumenten verbindt door middel van het label van de Rainforest Alliance. De certificeringnormen bedekken alle aspecten van productie, waaronder milieubescherming, menselijk welzijn en economische vitaliteit. Landbouw- en bosbouwbedrijven die aan de uitvoerige criteria voldoen, ontvangen het Rainforest Alliance

certificaat. Het initiatief voor het aanvragen van het certificaat komt vanuit de landbouwbedrijven zelf, en wordt niet opgelegd vanuit een overheid of het middenveld.

## **Analyse**

### **Historiek en context**

De Rainforest Alliance is een milieuorganisatie gevestigd te New York City en gewijd aan het behoud van tropische bossen. De Rainforest Alliance begon in 1992 met het certificeren van duurzame landbouwproducten. Het SmartWood-label programma dat ontstond in 1989, werd later geaccrediteerd door de Forest Stewardship Council in 1993, en vaardigt de FSC en Smartwood labels op houtproducten. De ontwikkeling van de Rainforest Alliance certificering was een lange samenwerkingsinspanning van de SAN-ledengroepen, landbouwers, wetenschappers en vele andere adviseurs en stakeholders – waarvan de meeste als vrijwilliger. Vele individuele leden en verdedigers hebben bijgedragen tot het programma, en een aantal privé-stichtingen hebben de inspanningen gesteund.

### **Betrokken actoren**

SAN omvat milieugroepen in meerdere landen met een ‘waakhond’groep in Denemarken en vele bijhorende academische, landbouw- en sociale groepen de wereld rond. SAN heeft tot doel om de ecologische en sociale voorwaarden van tropische landbouw te veranderen door de implementatie van duurzame landbouwpraktijken. De conservering en landelijke ontwikkelingsgroepen die het certificeringsprogramma beheren, bestaan uit een coalitie van lokale groeperingen die de lokale cultuur, politiek, taal en ecologie verstaan en getraind zijn in audit-procedures volgens internationaal erkende richtlijnen. Lokale certificering betekent lagere kosten, meer culturele sensitiviteit en gemakkelijk toegankelijke vertegenwoordigers om landbouwers, handelaars en exporteurs te helpen.

Het beoordelingsorgaan bestaat niet uit landbouwers en geen van de leden zijn gecertificeerd door de Rainforest Alliance. In deze zin zijn de organisaties achter dit label onafhankelijk van de producten die ze certificeren.

### **Werking van het samenwerkingsverband: regels**

#### *Financiering*

De Rainforest Alliance en andere SAN-leden rekenen certificeringsdiensten aan. Momenteel wordt 25% van de werkingskosten gehaald uit certificeringsgerelateerde gelden. Landbouwers betalen per diem en voor reiskosten van techniekers en auditors. Vermits deze bezoeken worden uitgevoerd door lokale organisaties, zijn de kosten substantieel lager dan bij andere systemen. Producenten worden ook een jaarlijks certificeringsbedrag aangerekend op basis van de grootte van hun boerderij. Er worden alternatieve inkomensbronnen gezocht voor landbouwers die de certificeringskosten niet kunnen betalen, en er wordt geëxperimenteerd met wegen om meer actoren doorheen de productieketen te betrekken bij het delen van de bescheiden certificeringskosten.

Daarnaast worden ook nog fondsen gehaald uit donaties van particulieren, bedrijven en andere instellingen.

#### *In- en uittrekking*

Landbouwbedrijven dienen te voldoen aan de norm voor duurzame landbouw van de SAN volgens de voorwaarden van de ‘Application and Transition Policy for 2005 Standard for Sustainable Agriculture’. Deze is opgesteld via een breed consultatieproces. Eens er voldaan

is aan de normen, mag het bedrijf het Rainforest Alliance label gebruiken. Momenteel is er een vernieuwde versie van de norm voor duurzame landbouw uit. Landbouwbedrijven die naar certificatie streven en landbouwbedrijven die reeds gecertificeerd zijn door Rainforest Alliance, zullen aan deze nieuwe versie van de norm voor duurzame landbouw moeten voldoen om hun label te verkrijgen en/of te behouden.

#### *Werkings- en beslissingsregels*

Op verzoek van een gebruiker van natuurlijke rijkdommen, zoals een bos- of landbouwmanager kan een multidisciplinair team van Rainforest Alliance experts een ‘scoping’ uitvoeren. Deze pre-beoordeling is ontworpen om sterkten en zwakten van de operatie te identificeren en de stappen uit te werken die nodig zijn om de managementpraktijken in overeenstemming te brengen met de standaarden – die gedetailleerd, begrijpbaar, objectief en meetbaar zijn - van de Rainforest Alliance.

Indien een manager van mening is dat het bedrijf voldoet, kan hij of zij een verzoek tot inspectie of beoordeling indienen waarbij een team van door Rainforest Alliance getrainde specialisten de naleving van de normen meet. Het team schrijft een rapport, dat geëvalueerd wordt door een onafhankelijk, vrijwillig comité van experts (i.e. peer reviewed), en – gebaseerd op de aanbevelingen van het team en de peer review opmerkingen - beslist de Rainforest Alliance of het bedrijf haar zegel van goedkeuring krijgt toegewezen. Bedrijven die niet slagen in de test kunnen verbeteringen blijven maken en later opnieuw een verzoek indienen. Eens er voldaan is aan de normen, mag het bedrijf de Rainforest Alliance certificeringszegel gebruiken.

Op basis van een onafhankelijke evaluatie van het Rainforest Alliance label door de Consumer Union ([www.eco-labels.org](http://www.eco-labels.org)) kan gesteld worden dat de werking van Rainforest Alliance transparant is en informatie geeft over financiering, de raad van beheer en de normen via haar website.

#### *Conflict-oplossende regels*

De leden van de raad van de Rainforest Alliance hebben geen gevestigde belangen in de producten die worden gecertificeerd en daardoor zijn er geen belangenconflicten.

De Rainforest Alliance en de leden van SAN zijn ook niet direct betrokken bij de onderhandelingen tussen landbouwers en hun afnemers.

### Synthesetabel

	<b>Antwerpse Haven</b>	<b>Streekplatform Meetjesland – regionaal samenwerkingsverband</b>	<b>Gentse Kanaalzone</b>	<b>Regionale Landschappen</b>	<b>Rainforest Alliance</b>
<b>Context</b>					
<b>Onderwerp</b> van het samenwerkingsverband	Natuur	Socio-economische streekontwikkeling	Havenontwikkeling en leefbaarheid in de nabijgelegen kernen in het havengebied	Natuur en landschap	Duurzame land- en bosbouw
Bestaande <b>beleidscontext</b>	Vlaams en Europees beleid  Rechtsonzekerheid	Gebiedsgericht Vlaams beleid  Besluit van 20 juli 1994 van de Vlaamse Gemeenschap m.b.t. het erkennen van streekplatformen.  Versnipperde bevoegdheden (kleine en grote gemeenten, provinciebestuur en Vlaamse administraties aan de ene kant en private organisaties aan de andere kant)	Gebiedsgericht Vlaams & provinciaal beleid	Vlaams natuurbeleid  Het Natuurdecreet van 21 oktober 1997 (artikel 54)	Mondiaal duurzaamheidsbeleid
<b>Verhouding</b> tussen het SWV en <b>bestaande overheidsregulering</b>	Aanvullend ten aanzien van bestaande regulering (vrijwillig)	Vult een lacune in de bestaande regulering in (vrijwillig)	Aanvullend ten aanzien van bestaande regulering (vrijwillig)	Geeft uitvoering aan voorgenomen overheidsbeleid (overheidsgeïnitieerd)	Vult een lacune in de bestaande regulering in (vrijwillig)
<b>Structuur van het SWV</b>					
<b>Doelstelling</b> van het SWV	Biodiversiteit behouden binnen de grenzen van de ontwikkeling van de haven.	Bijdragen tot de gewenste socio-economische ontwikkeling van de streek (ook op lange termijn).	Afstemming van het beleid (ruimtelijk beleid, milieubeleid, mobiliteitsbeleid en het economisch beleid) binnen het Gents havengebied.	Bijdragen tot een waardevol ecologisch landschap en de landschapswaarde verhogen.	Duurzame landbouw stimuleren
<b>Scope</b> van het SWV	Uitvoering van doelstellingen  Opmaken en uitvoeren van (pilot)projecten.  Verspreiden van kennis	Opstellen/meebepalen van doelstellingen - Visie uitwerken m.b.t. het socio-economisch streekbeleid - Actievoorstellen uitwerken - Afstemmen met de verschillende partners	Verschillende fases in de beleidscyclus: meebepalen van doelstellingen en uitvoering - Uitwerken van een visie - Concrete plannen opmaken en uitvoeren	Uitvoerende fase: - Projecten opzetten en uitvoeren - Sensibiliseren - Educatie	Verschillende fases van de beleidscyclus, naargelang de activiteit die in beschouwing genomen wordt: - Opstellen van labellingscriteria



	<b>Antwerpse Haven</b>	<b>Streekplatform Meetjesland – regionaal samenwerkingsverband</b>	<b>Gentse Kanaalzone</b>	<b>Regionale Landschappen</b>	<b>Rainforest Alliance</b>
			- Onderzoek - Overleg tussen actoren		- Sensibiliseren - Controleren
<b>Geografische reikwijdte</b>	Havengebied van Antwerpen	Meetjesland	Gentse kanaalzone	Territoriaal afgebakend werkingsgebied	Wereldwijd
<b>Ambitieniveau van het SWV</b>	Surplus op wettelijke verplichting	Surplus op wettelijke verplichting	Surplus op wettelijke verplichting	Surplus op wettelijke verplichting	Niet van toepassing
<b>Mate van structurele verankering</b>	- Contract in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst - Geen eigen organisatie - Sterk verankerd	- Streekcharter - Eigen organisatie (eigen directeur, secretariaat) - Sterk verankerd	- Contract in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst - Geen eigen organisatie - Sterk verankerd	- v.z.w. (gemeenten moeten samen ondertekenen) - Eigen organisatie - Sterk verankerd	- Soort van v.z.w., sluiten contracten af met land- en bosbouwers - Eigen organisatie - Sterk verankerd
<b>Beschikbare middelen en bronnen van financiering</b>	2 voltijdse en 1 halftijdse medewerkers van Natuurpunt.  Financiële informatie is niet bekend (strikt vertrouwelijk)	Jaarlijkse toelage van de Vlaamse Gemeenschap (max 49% van de totale werkelijke en additionele kosten, max. 50.000 €) aangevuld met een bijdrage door de betrokken gemeenten (0,25€/inwoner), de provincie en het bedrijfsleven. De middelen van het streekplatform+ komen in hoofdzaak van lokale besturen en het provinciebestuur en deels van private partners. Ook krijgt het streekplatform+ vergoedingen voor opdrachten t.a.v. derden.	Het Vlaams Gewest heeft een overeenkomst gesloten met de provincie betreffende de werking Subregionaal Overlegorgaan voor het Gentse zeehavengebied. Het Vlaamse Gewest financiert ongeveer 20% van het totale aandeel van de werking. De stad Gent 15%, de gemeenten Evergem en Zelzate en het havenbedrijf Gent GAB elk 3,5% en de provincie Oost-Vlaanderen het grootste deel, nl. 57%.	De werkmiddelen bestaan uit basissubsidies en projectinkomsten. RL worden door verschillende partijen gefinancierd: afdeling Natuur, afdeling Monumenten en Landschappen en de provincies staan elk in voor 30%, de resterende 10% is afkomstig van de gemeenten. Naast basissubsidies kunnen RL bijkomende middelen vergaren door bijvoorbeeld subsidies aan te vragen aan polderbesturen, afdeling Bos en Groen, Toerisme Vlaanderen, Europa (Life), provinciale diensten voor natuur, toerisme,...	25% van de werkkosten worden gehaald uit certificeringsgerelateerde gelden. Landbouwers betalen per diem en voor reiskosten van techniekers en auditors. Vermits deze bezoeken worden uitgevoerd door lokale organisaties zijn de kosten substantieel lager dan bij andere systemen. Producenten worden ook een jaarlijks certificeringsbedrag aangerekend op basis van de grootte van hun boerderij. Voor landbouwers die de certificeringskosten niet kunnen betalen worden alternatieven gezocht. Daarnaast worden ook fondsen gehaald uit donaties van particulieren, bedrijven

	<b>Antwerpse Haven</b>	<b>Streekplatform Meetjesland – regionaal samenwerkingsverband</b>	<b>Gentse Kanaalzone</b>	<b>Regionale Landschappen</b>	<b>Rainforest Alliance</b>
					en andere instellingen.
<b>Actoren</b>					
<b>Aantal</b> betrokken actoren (weergegeven in grootordes van aantal actoren)	Voor het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst: 2 actoren  Breder: 2 actoren + 14 stuurgroepleden	In de grootorde van 20 beheerders  Breder: alle levende krachten van de streek betrokken in het streekplatform (meer dan 100 actoren)	In de grootorde van een 50-tal actoren  Breder: alle betrokkenen (alle bewoners van de kernen: honderden betrokkenen)	In de grootorde van een 20 tal betrokkenen	31.000 leden en steunverlenenden
<b>Achtergrond</b> van de actoren Kenmerken (pers./organisatie)	Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen en de belangenvereniging Natuurpunt Leden van de stuurgroep: - vertegenwoordigers van de afdeling Natuur en de afdeling Aminabel van AMINAL - een vertegenwoordiger van het instituut voor natuurbehoud - een vertegenwoordiger van de Administratie Waterwegen en Zeewezen. - de betrokken gemeenten - de Maatschappij voor Grond- en Industrialisatie-beleid van het Linkerscheldeoevergebied.	Levende krachten van de streek: de politieke partijen, de vertegenwoordigers van de diverse gemeenten en van de provincie, de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, van de werknemers, vertegenwoordigers van de social profit, van de zelfstandigen en van de landbouwers, het onderwijs, de socio-culturele sector, milieu- en natuurverenigingen.	- Havenbedrijf Gent - stad Gent, Gemeente Evergem, Gemeente Zelzate - Administratie Wegen en Verkeer (WV) - Administratie Waterwegen en Zeewegen (AWZ) - Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (AROHM) - Administratie Milieu-, natuur-, land- en waterbeheer (AMINAL) - De Gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen - Lokale bevolking (bewonersgroepen) - Studiebureaus - Andere marktpartijen: bedrijven zoals Honda, Volvo en Sidmar - Middenveld: kamer van koophandel Oost-Vlaanderen, representatieve vakbonden,	- De provincie waarin het RL gelegen is - De gemeenten waarin het RL gelegen is - (Erkende) natuurverenigingen actief in het gebied van het RL - (Erkende) landbouworganisaties actief in het gebied van het RL - Recreatieve en toeristische verenigingen actief in het gebied van het RL - Wildbeheereenheden /jacht actief in het gebied van het RL - Administratieve overheden: Vlaams gewest Afdeling Natuur, Afdeling Monumenten en landschappen, Afdeling Bos en Groen, de Vlaamse Landmaatschappij, de afdeling Land- en Tuinbouw - Eventueel Polderbesturen actief in het gebied van het RL	De ontwikkeling van de Rainforest Alliance certificering was een samenwerkings-inspanning van de SAN (sustainable agriculture network) -ledengroepen, landbouwers, wetenschappers en vele andere adviseurs en stakeholders – waarvan de meeste als vrijwilliger. Vele individuele leden en verdedigers hebben bijgedragen tot het programma, en een aantal privé-stichtingen hebben de inspanningen gesteund. SAN omvat milieugroepen in meerdere landen met een ‘waakhond’ groep in Denemarken en vele bijhorende academische, landbouw- en sociale groepen de wereld rond.

	<b>Antwerpse Haven</b>	<b>Streekplatform Meetjesland – regionaal samenwerkingsverband</b>	<b>Gentse Kanaalzone</b>	<b>Regionale Landschappen</b>	<b>Rainforest Alliance</b>
			milieugroeperingen, ... - Anderen: GOM Oost-Vlaanderen, VMM, de Lijn, de sociaal bemiddelaar		
<b>Machtsverhoudingen</b>  Rolverdeling	Het gemeentelijk havenbedrijf is de initiatiefnemer en beschikt over de uiteindelijke beslissingsmacht. Natuurpunt bezit de nodige kennis en know-how. Het project wordt gestuurd en ondersteund door een stuurgroep.	De Raad van Beheer en de Algemene vergadering staan in voor de formele sturing van het streekplatform, de directeur en het vast bureau voor de dagelijkse leiding. Daarnaast zijn er commissies waar project- of themagroepen de inhoudelijke voorbereiding op zich nemen. Een speciale commissie gemeenten biedt procesondersteuning en werkt projecten uit.	De gouverneur is trekker van het proces. Dit wordt aanvaard aangezien hij geen direct aanwijsbaar belang heeft in het gebied. De uitgangssituatie van het ROM-project wordt door Albrechts e.a. omschreven in termen van conflict en onderlinge afhankelijkheid tussen de betrokken actoren. (De bewoners ondervinden ernstige hinder van de havenactiviteiten terwijl de economische activiteit gehinderd wordt door de beperkingen vanwege de nabije woonfunctie).	Aangezien het regionale landschap een samenwerkingsverband is tussen bestuurlijke en maatschappelijke actoren die rechtstreeks gebruik maken van of bevoegdheden uitoefenen op het natuurlijk milieu, hebben ze een gemeenschappelijk belang in het RL. Een RL wordt <i>ingesteld op voorstel van een provincie of drie of meer aaneengesloten gemeenten, gericht op overleg en samenwerking met de betrokken doelgroepen</i>	De organisatie bepaalt zelf de labellingcriteria voor het ontvangen van het rainforest alliance certificaat. Zij laten zich hierin ondersteunen door wetenschappers en andere experts. De leden (land- en bosbouwers) zijn dus afhankelijk van de (bepalingen van de) organisatie voor het verkrijgen van het RA-label. Het initiatief voor het aanvragen van het label komt echter vanuit de landbouwbedrijven zelf.
Is er een <b>onderlinge afhankelijkheid</b> tussen de verschillende partijen m.b.t. het thema?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Autonomie</b> Kunnen de deelnemers zelfstandig regels formuleren zonder macht van externen?	Ja (uitgezonderd de macht van de overheid om de beleidscontext en dus wettelijke basis voor het SWV te wijzigen)	Ja (zeker voor streekplatform +)	Ja (uitgezonderd de macht van de overheid om de beleidscontext en dus wettelijke basis voor het SWV te wijzigen)	Ja (uitgezonderd de macht van de overheid om de beleidscontext en dus wettelijke basis voor het SWV te wijzigen)	Ja
<b>Regels en monitoring</b>					
<b>Beslissingsregels?</b>	Niet duidelijk	In het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 1994 wordt de aard van vereniging opgelegd, namelijk v.z.w., waar uit volgt dat alle beslissingen bij consensus genomen moeten worden. De formele sturing van het	In het ROM-project is er geen centrale actor die het beleid bepaalt (tenzij de ROM-stuurgroep zelf als dusdanig beschouwd wordt). Het ROM-project is een mix van deelprocessen en –	Via een zitting in de Raad van Bestuur van de RL verzekeren doelgroepen zich van participatie aan het lokaal natuurbeleid. In het uitvoeringsbesluit van 8 december 1998 is bepaald	De beslissing ligt bij de certificeringsorganisatie. Zij beslissen over het al dan niet toekennen (of intrekken) van labels op basis van een aantal geformuleerde criteria.

	<b>Antwerpse Haven</b>	<b>Streekplatform Meetjesland – regionaal samenwerkingsverband</b>	<b>Gentse Kanaalzone</b>	<b>Regionale Landschappen</b>	<b>Rainforest Alliance</b>
		streekplatform is in handen van de Raad van Beheer en de Algemene vergadering.	projecten, soms beïnvloed door externe processen of actoren. De gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen treedt op als trekker van het proces en het secretariaat (gevestigd bij de administratie van de provincie Oost-Vlaanderen) staat in voor de dagelijkse leiding en opvolging van het proces.	welke doelgroepen er in de Raad van Bestuur kunnen zetelen. (Er zijn mandaten voor de provincie, de gemeenten, de natuurverenigingen, landbouworganisaties, jachtverenigingen en toeristische organisaties.) RL kunnen samenwerken met derden. Het staat de RL vrij andere doelgroepen te laten deelnemen aan de algemene vergadering (als niet-effectief of adviserend lid).	
<b>Conflicthanteringsregels</b>	In geval van geschil inzake de uitlegging of de uitvoering van de overeenkomst de partijen naar een minnelijke schikking zoeken. In geval het geschil voor een rechtbank gebracht wordt, zijn alleen de rechtbanken van Antwerpen bevoegd	Niet duidelijk	Niet duidelijk	De doelstelling het bevorderen van recreatie kan in conflict komen met de doelstelling van het behoud van natuur- en/of landschapswaarden. Verschillende RL profileren zich als streekforum en vervullen een coördinerende rol in het bijeenbrengen van verschillende doelgroepen. Het RL heeft gezins een reglementair karakter en er zijn geen wettelijke regels voor het oplossen van conflicten.	De leden van de raad van de Rainforest Alliance hebben geen gevestigde belangen in de producten die worden gecertificeerd en daardoor zijn er geen belangenconflicten.  De Rainforest Alliance en de leden van SAN zijn ook niet direct betrokken bij de onderhandelingen tussen landbouwers en hun afnemers.
<b>Sanctioneringsregels</b>	N.V.T.	N.V.T.	N.V.T.	N.V.T.	Het verliezen van de certificering is mogelijk.
<b>Interne monitoring</b> (tss deelnemers aan de dialoog) Afspraken rond gemaakt? Heldere afspraken? Evaluatie Gedragscode	Natuurpunt is ertoe gebonden om driemaandelijks een rapport over te maken aan het gemeentelijk havenbedrijf. De stuurgroep (met vertegenwoordigers van verschillende partijen) komt	Voor het afsluiten van een streekcharter bepaalt de Vlaamse overheid dat de inhoud op een consensus moet berusten van alle "levende krachten" in de regio. Hiervoor moet er overeenstemming bereikt worden tussen alle politieke	In een jaarprogramma leggen de betrokken partners in de kanaalzone vast welke acties en projecten ondernomen zullen worden. In sommige gevallen worden er beleidsovereenkomsten en		Op verzoek van de bos- of landbouwmanager kan een multidisciplinair team van Rainforest Alliance experts een ‘scoping’ uitvoeren. Op basis van een

	<b>Antwerpse Haven</b>	<b>Streekplatform Meetjesland – regionaal samenwerkingsverband</b>	<b>Gentse Kanaalzone</b>	<b>Regionale Landschappen</b>	<b>Rainforest Alliance</b>
afgesproken? Is deze openbaar?	minstens 5 maal per jaar samen.	en maatschappelijke groepen. Dit vraagt contentieus overleg en inzet. Naast de raad van beheer en de algemene vergadering werd deze samenspraak georganiseerd in een zestal vaste commissies, die op geregelde tijd rapporteerden aan de brede regio.	convenanten afgesloten tussen partners voor de formele veruitwendiging van beslissingen en afspraken in het arrangement.		onafhankelijke evaluatie van het Rainforest Alliance label door de Consumer Union ( <a href="http://www.eco-labels.org">www.eco-labels.org</a> ) kan gesteld worden dat de werking van Rainforest Alliance transparant is en informatie geeft over financiering, de raad van beheer en de normen via haar website.
<b>Externe monitoring</b> van het proces, outputs & outcomes Communicatie? Regelmatig en eenduidig?	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Op basis van een onafhankelijke evaluatie van het Rainforest Alliance label door de Consumer Union ( <a href="http://www.eco-labels.org">www.eco-labels.org</a> ) kan gesteld worden dat de werking van Rainforest Alliance transparant is en informatie geeft over financiering, de raad van beheer en de normen via haar website.

## BIJLAGE 2: VERSLAG FOCUSGROEPEN

Op basis van de verslagen van de focusgroepdiscussies worden hieronder de belangrijkste resultaten van de groepsdiscussies weergegeven. De citaten zijn ingedeeld in drie thema's: actoren, spelregels en context. Dit omwille van het feit dat deze drie elementen oorspronkelijk als de belangrijkste parameters voor het typeren van nieuwe samenwerkingsverbanden geformuleerd werden.

### Actoren

- Overheid:
    - De rol van de overheid is meervoudig: enerzijds moet de overheid initiëren, anderzijds moet ze bottom-up initiatieven mogelijk maken. Naast een initiatiefrol (overheid als katalysator van samenwerkingsverbanden), moet de overheid op financieel vlak ook een compenserende rol spelen (FG 3).
    - Dit wordt weerspiegeld in volgende opmerking: voor Natuurpunt doet de overheid enerzijds te veel en anderzijds te weinig. Teveel in de zin dat ze zich te zeer in detail mengt, ze is te ambitieus. Te weinig in de zin dat ze niet genoeg normeert, instrumenten ter beschikking stelt waarmee gewerkt kan worden. (FG 3)  
De taken van de overheid bij samenwerkingsverbanden worden als volgt omschreven:
      - Het scheppen van een (wettelijk) kader, randvoorwaarden;
      - Financiering;
      - Stok achter de deur.

Voor het opstarten van samenwerking rond natuurbeheer kan de overheid grond, mankracht, knowhow en financiering aanbieden.

  - De overheid heeft in zijn rol en hoedanigheid te kampen met een aantal problemen:
    - Probleem van veelzijdigheid van de overheid. Wie is de overheid? De gemeente, de provincie, het gewest? Misschien zijn er teveel niveaus (FG 3)
    - Probleem bij samenwerking met de overheid: continuïteit van personen (e.g. verkiezingen) (FG1)
    - Iemand vanuit de overheid krijgt vaak meer gedaan of andere deuren geopend indien hij/zij een 'andere pet opzet'. (FG 1)
- Er zijn veel vormen tussen overheid en de privé (vzw's van de overheid zelf, natuurpunt, Kempisch landschap, regionale landschappen,...).
  - Belangengroepen:

- Samenwerking tussen verschillende natuurverenigingen en –organisaties binnen eenzelfde gebied vaak zeer moeilijk omwille van concurrentiegeest.
- Natuurpunt kan gezien worden als een waakhond voor de overheid. Daarom wordt zij door de haven betrokken. (FG 1).
- De natuurvereniging is een samenwerkingsverband op zichzelf. (Met vrijwilligers, structuur, ...).
- Publieke partijen dragen bij tot vergroten van de kritische massa en de maatschappelijk verankering van samenwerkingsverbanden.
- Er is een charismatisch figuur nodig om mensen te sensibiliseren om samen te werken rond natuur.
- Mogelijkheid tot (vrijwillige, niet-wettelijk gekaderde) samenwerking zou nog mogelijk zijn tussen:
  - NMBS en natuurorganisaties voor het beheer van bermen en taluds
  - Actoren van natuurbehoud en structuren belast met waterbeleid (pompagie, verdeling, verzameling en zuivering): de doelstellingen van deze twee gebieden moeten overeenstemmen en dat is niet altijd het geval vandaag.
- Er is nood aan vertrouwen tussen de verschillende partijen. Anders krijgt men moeilijkheden met informatieoverdracht tussen de verschillende partijen.
  - Op het terrein is er veel versnippering van actoren en eigenaars. (FG 3)
  - Landbouwers zijn individueel van aard en zijn niet geneigd om samen te werken, niet onderling, niet met de natuursector. Er zijn een aantal voorwaarden voor samenwerking:
    - mensen moeten er iets aan hebben
    - mensen moeten elkaar kunnen vinden
- Bedrijven kunnen een belangrijke rol spelen. Zowel bedrijfsintern als in ruil (bedrijven krijgen meer facilitering als ze iets doen voor natuur).
- Voor het inschakelen van private burgers blijven er kansen liggen. Potenties liggen in het herschikken van het bestaand instrumentarium (spelregels).
- De profileringsdrang en het ego van bepaalde partijen en mensen vormen een antikatalysatoreffect bij samenwerking. Er dient gelijkwaardigheid te zijn tussen de verschillende partijen. Dit kan echter wel zorgen voor een verlaging van de doelstellingen door te veel compromissen. Bovendien is er nood aan een open houding van de verschillende partijen in het samenwerkingsverband. Dit houdt in dat men moet vertrekken vanuit het beeld van de andere en dan niet-bedreigende doelstellingen formuleren.

## **Spelregels**

- Instrumenten voor nieuwe samenwerkingsverbanden:

- Samenwerkingsverbanden moeten vooral vanuit de overheid gefinancierd worden. Financiering in zuiver privé verband is moeilijk. Meestal worden de samenwerkingsverbanden voor 100% gefinancierd door middel van publieke gelden (cf. overheid), persoonlijke netwerken en vriendschapsbanden.
  - Je moet altijd rekening houden met economische gevolgen van natuurbeheer. Er zouden compensatie-instrumenten moeten bestaan (voor private eigenaars).
  - Instrumenten die nu aangewend worden zijn vaak te doelgroepgericht; voor natuurbeheer zou ook de vrije markt moeten kunnen spelen.
  - MINA-raad heeft een studie uitgevoerd naar financiële instrumenten. Hieruit is gebleken dat er een lacune bestaat, er is nl. geen instrument voor private eigenaars. Voor landbouwers en boseigenaars bestaat dit instrument wel, niet voor anderen. Ook burgers die percelen hebben, moeten betrokken worden.
  - Er zijn mogelijkheden bij het herschikken van het bestaand instrumentarium. Bvb. ‘Bosgroepen’ is een instrument dat werkt: waarom niet dit uitbreiden tot een bredere categorie.<sup>3</sup>
  - Bottom-up werken is ook hier belangrijk. Europa stimuleert dit ook. Hiernaar moet gezocht worden. De overheid kan zo sturen dat bepaalde groepen elkaar vinden.
  - Voor handhaving werkt enkel een Europese stok achter de deur nog.
- Rechtszekerheid:
    - De politieke overheid kan de spelregels om de vijf jaar veranderen. Daardoor komt de rechtszekerheid in het gedrang. Rechtszekerheid is een voorwaarde om tot overleg te komen. De overheid is dus eigenlijk geen betrouwbare partner. Moeten omwille hiervan nieuwe samenwerkingsverbanden opstart worden waarbij ze langs de kant staan?
    - Er is altijd vrees als er geen rechtszekerheid is. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in de landbouw sector en in de haven van Antwerpen.
      - Voor de landbouwsector kan rechtszekerheid geboden worden door het opstellen van de afbakening. Omwille van het feit dat de afbakening niet gerealiseerd is, is er een rem voor samenwerking tussen landbouw en natuur.
      - Vb. m.b.t. rechtszekerheid in de Haven van Antwerpen: bepaalde, al dan niet beschermde soorten moeten in grote gebieden zitten. Dit heeft gevolgen op het vlak van natuurbeheer. Anderzijds moet de haven de zekerheid hebben dat ze zich kunnen ontwikkelen.
  - Sanctioneringsregels: niet nodig bij rechtszekerheid. In dat geval is het zelfregulerend. => nood aan wetgevend kader.

---

<sup>3</sup> zie, voor meer informatie over de ‘Bosgroepen’, ook het eindrapport van het project “Ecologische, sociale en economische haalbaarheid van bosomvorming (Fefocon)”, K. Verheyen e.A., MA-04, Gemengde acties, PODO II, Federaal Wetenschapsbeleid, Brussel, 2006, 110 p. (nvdr)



- Er dienen geen sanctieringsregels ingesteld te worden omdat dat zorgt voor een afschrikkingseffect. Daarenboven zullen bij vrijwillige samenwerking enkel mensen van goede wil samenwerken.
- Belangrijk is dat er doelstellingen zijn en dat deze objectief zijn. Er is nood aan consensus tussen de verschillende samenwerkende partijen over het probleem. De termijn waarop de doelstellingen worden vastgelegd, is cruciaal: lange vs. korte termijn. Er dient uitgegaan te worden van natuurdoelen. Deze zijn prioritair. Vervolgens kan er wel onderhandeld worden over het type van maatregelen die genomen kunnen worden om deze objectieven te bereiken.
  - Vb. Haven van Antwerpen: Gebiedsbeherende overheid legt doelstellingen op, havenbedrijf zal het (samen met de bedrijven) realiseren. Ook in de haven zijn er mondelinge afspraken. Er zijn bedrijven in de haven die stiekem aan natuurbehoud doen, bvb uit vrees dat de soort op de lijst van vindplaatsen komt te staan.
- Samenwerking moet altijd vooraf gaan door overleg. Dit is een belangrijke fase.
- Nood aan duidelijke en eenduidige communicatie: soms is er geen acceptatie van de natuurobjectieven omwille van onduidelijkheid van en tegenstrijdigheden in de communicatie met de lokale stakeholders.
- Voorafgaande en/of additionele communicatie in tijdschriften kan zorgen voor sensibilisering van de lokale stakeholders voor de natuurproblematiek.
- Ook nood aan lekenkennis en dialoog, eerder dan expertkennis zelfs.

## Context

- In vele gevallen is het beter als er geen ‘model voor een (nieuw) samenwerkingsverband’ voorhanden is. Er moet voldoende gekeken worden naar de context.
- Er zijn twee grote opties om natuur te beschermen:
  1. Gebieden opkopen: enige samenwerking dan kan gevonden worden binnen of tussen natuurverenigingen;
  2. Samenwerken met andere partijen die het gebied in eigendom hebben, gebruiken,  
...
- Het beheer van gebieden hangt in belangrijke mate samen met eigendomsstatuut. De eigendomsstructuur in Vlaanderen is zodanig versnipperd dat er megalomane constructies (samenwerkingsverbanden) moeten ontstaan.
- Lokale stakeholders moeten een vergoeding ontvangen voor het nemen van maatregelen voor natuurbehoud.
- Binnen een juridisch-beleidsmatig kader en op basis van wettelijk vastgelegde procedures is er samenwerking tussen organisaties en groepen stakeholders. Buiten deze wettelijke kaders is er vnl. (vrijwillige) samenwerking tussen individuen en minder tussen groeperingen.
- Wanneer samenwerken? (3 katalysatoren voor samenwerking):

1. Als de rechtszekerheid van iemand wordt bedreigd;
  2. Indien er gelijkgezindheid is (cf. juiste man op de juiste plaats: e.g. Toyota Diest);
  3. Als er conflict is (e.g. bosgroepen).
- Redenen om samenwerking aan te gaan vanuit natuurperspectief:
    1. Multifunctionaliteit van reservaten;
    2. Natuur buiten reservaten een kans geven;
    3. Draagvlak verhogen;
    4. Meer begrip voor elkaar bekomen;
    5. Slechten van grenzen tussen groepen.
  - Wanneer samenwerkingsverbanden:
    - Stok achter de deur (nl. Europese wetgeving, ondanks het feit dat men van oordeel is dat men deze in Vlaanderen niet echt implementeert)
    - Bieden van rechtszekerheid,
    - Vb Toyota → persoonlijke drijfveer van manager; vragen kunnen gesteld worden mbt duurzaamheid van dergelijke achtergrond; zie ook natuurlandpunt overeenkomsten met militairen
    - Algemeen is katalysator nodig (d.i conflict, persoon, lastig uitgangspunt)
    - Bij regionale landschappen is beleid katalysator (hoe kan economische meerwaarde gegeven worden aan natuur?)
      - Omdat mensen moeten kunnen inbreken in natuur vs natuur moet kunnen inbreken in menselijke omgeving
      - Natuur buiten reservaten moet ook hoogstaand zijn
      - Draagvlak, belangrijk dat men waarde van de natuur kan inschatten (vb vroegere petitie tegen vogelvangst)
      - Wederzijds begrip – elkaar taal leren
      - Om natuur zijn eigen recht te geven. Momenteel is juridische bestemming/eigendomsrecht bepalend
      - Opm. aankopen sluit samenwerking niet uit
    - Te weinig mensen/middelen om de natuur te beheren (mix nodig van professionele en vrijwilligers)

#### Voorwaarden samenwerkingsverband

- Vanuit ecologische hoek worden eisen gesteld mbt de flexibiliteit van de overeenkomst ten bate van natuur; dit is een belangrijk knelpunt voor bijvoorbeeld landbouwers met gebruiksovereenkomsten. Men kan zijn bedrijf namelijk niet richten op natuurbeheer.
- Er zijn permanente conflicten (over territorium) omdat de overheid geen lijnen trekt. Vb. Natuurrichtplannen zijn een mooi instrument met een grote ambitie (heel Vlaanderen bedekken met natuurrichtplannen)

Vb. Golfterreinen: goed resultaat. Er was bereidheid aan beide kanten, maar ze moeten elkaar ergens treffen. Waarom treffen bepaalde groepen elkaar? In de dynamiek van de dingen.

Dit kan vanuit een conflict (go for nature) maar hoeft niet.  
Samenwerking moet dynamisch gedefinieerd worden.

- In Wallonië is er een zeker conservatisme binnen natuurorganisaties en –verenigingen. Dit zorgt ervoor dat bepaalde gebieden waar ook andere functies dan natuur aanwezig zijn, momenteel helemaal niet sub-optimaal beheerd worden vanuit natuuroogpunt.

### **Aangehaalde voorbeelden van samenwerkingsverbanden**

- Mondelinge overeenkomsten:  
Machtsverhoudingen zijn erg belangrijk bij mondelinge overeenkomsten. Macht is het enige middel hier. Bij mondelinge overeenkomsten is er geen rechtszekerheid (wel angst). Mondelinge overeenkomsten werken zolang de machtsverhoudingen tussen de partijen gelijk zijn. Als de ene partij meer macht krijgt dan de andere, loopt het fout. Een mondelinge overeenkomst is gebaseerd op vertrouwen.

Ook een derde partij kan een mondelinge overeenkomst verstoren – breken. Een mondelinge overeenkomst zou in de lijn moeten liggen van de wetgeving.

- Charter:  
Is van belang als bedrijfsintern instrument. Als bedrijfscultuur. Krachtig intern instrument. Er worden een aantal richtlijnen in meegegeven in het kader van het bedrijf (kan ook voor natuur).

Vb. Tractebel: bedrijfsintern interessant charter rond natuur. Zeker theoretisch zeer interessant, komt misschien wel niet altijd in de praktijk voor.

- Labelling  
In Vlaanderen minder relevant want:

- Geen meerwaarde voor producent;
- Certificeringskost.<sup>4</sup>

Aanvulling hierop zou kunnen zijn het geven van prijzen (door bedrijven): mensen die projecten uitdenken belonen

- Vb. Go for nature: win-win situatie voor beide partijen, speelgelegenheid en meehelpen aan natuurbeheer. (FG 3)

Bij golfterreinen werkt samenwerking tussen golffederatie en Natuurpunt wel want:

- Visie overkoepelende golffederatie;
- Imagoverbetering;
- Sector zet zich er achter;
- Enkel gelabelde organisaties worden geselecteerd voor wedstrijden.
- Vb. Wildbeheerseenheden: vrijwillig initiatief dat van onderuit ontstaan is.

---

<sup>4</sup> zie voor een meer genuanceerde visie over labels het eindrapport van het project “Duurzaamheid van gecertificeerde productiesystemen: het voorbeeld van labels in de agrovoedingssector”, G. Van Huylen-broeck e.a., MA-03, Gemengde acties, PODO II, Federaal Wetenschapsbeleid, Brussel, 2006, 198 p. (nvdr)

#### Vb. Nederland: agrarische natuurverenigingen

- Lessen uit ‘gebruiksovereenkomst van boeren in reservaten’:
  - Boeren werken mee o.w.v. persoonlijk voordeel (i.e. toeslagrechten). Belangrijk hierbij is wel dat boer het als een surplus ziet en de samenwerking niet nodig heeft voor de reguliere bedrijfsvoering. Zorgt anders voor problemen.
  - Samenwerking is niet juridisch geregeld, geen contractvorm. Dit zorgt voor voldoende flexibiliteit voor beide partijen (en vooral natuurpartij).
  - Overeenkomst moet eenzijdig opgezegd kunnen worden.
- Samenwerking met natuur op militaire domeinen werkt niet omwille van:
  - Vierjaarlijkse wijziging van onderhandelingspartners (legertop op een domein waar goodwill van nodig is).
  - Geen publieke partij meer: vroeger zorgde de aanwezigheid van een derde partij ervoor dat de afspraken tussen militairen en natuur werden gehonoreerd o.w.v. publieke waakhond die ook voor externe communicatie zorgde en er niet te snel compromissen werden gemaakt.
  - Samenwerking gestopt omdat top-down beslist wordt dat samenwerking enkel nog tussen overheden mag gebeuren. Daarvoor samenwerking tussen personen (adjudant militair domein en afgevaardigde natuurling).

#### **Besluit**

- Nood aan maatwerk, geen generieke wetgeving.
- Pilotprojecten kunnen een katalysatorrol spelen inzake sensibilisering voor natuurbehoud.
  - Doelstelling moet duidelijk zijn;
  - Wordt steeds weer verwezen naar de overheid (moet instrumenten bieden en financiële en andere middelen).
- Rechtszekerheid is een belangrijke voorwaarde (ook weer verwijzing naar de overheid).
- Belangrijke knelpunten zijn:
  - Hoe ecologische doelstellingen inzichtelijk maken en afstemmen met andere doelstellingen?
  - Invulling natuur/biodiversiteit is vaak zeer eng; Hoe kan men dan begrip voor elkaar opbrengen?
  - Wetenschappelijke flue over doelstellingen (niet hard te maken).
  - Ecologische doelstellingen/kader ontbreken.
  - Tijdsdimensie mbt eindbeeld.
  - Natuur komt bedreigend over (veel wetgeving).
  - Dogma’s binnen natuur/andere domeinen.