



Henny van der Windt,
Rijksuniversiteit
Groningen en
Dirk Bogaert,
Arteveldehogeschool
Gent

Veranderingen in discoursen en strategieën van Vlaamse en Nederlandse natuurbeschermers tussen 1945 en 2005

Dit artikel beschrijft natuurbescherming in Vlaanderen en Nederland in de periode 1945-2005. Bij de vergelijking in plaats en tijd staan drie aspecten centraal: de discoursen, de strategieën en de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context. Inhoudelijk is het thema natuurbescherming in beide landen op ongeveer dezelfde wijze aan de orde gesteld, zij het in Nederland iets sneller en wat meer expliciet. In de gehanteerde strategieën en contexten schuilen echter belangrijke verschillen.

In 1945 was er in België nauwelijks een actieve overheidspolitiek op het vlak van natuurbescherming, terwijl er in Nederland al wel sprake was van een organisatie, hulpbronnen en duidelijke spelregels. Toch kreeg ook het Nederlandse beleid pas goed vorm vanaf 1970, via krachtiger juridische kaders, organisatievormen en een groeiende hoeveelheid hulpbronnen (grond, kennis, geld). Omstreeks 1990 kreeg natuurbescherming een belangrijke impuls. In beide landen werd het natuurbeleid veelvormiger en ambitieuzer, mede door nieuwe ecologische inzichten, het belang van ecologische netwerken en een striktere Europese natuurbeschermingspolitiek. Hoewel de ontwikkeling in Vlaanderen vergelijkbaar was met die in Nederland, vormden de particuliere natuurbeschermers een minder grote machtsfactor en werd de Vlaamse overheid geconfronteerd met grotere implementatieproblemen.

Inleiding

Vergeleken met veel andere landen zijn in onze contreien de doelen en werkwijze van natuurbeschermers sterk verwant. De verklaring voor de overeenkomsten tussen Belgische en Nederlandse natuurbescherming zou zijn dat de Belgen, in het bijzonder de Vlamingen, bij veel van wat zij ondernamen zich sterk hebben laten

Logo van de natuurbeschermingsvereniging De Wielewaal, die zich op vogels en educatie richtte. In 2001 fuseerde ze met de vereniging Natuurreservaten tot Natuurpunt vzw.

inspireren door hun noorderburen. Dat is althans het beeld dat oprijst uit publicaties over de Vlaamse natuurbescherming.¹ Uit deze studies blijkt echter nog iets anders. Ondanks de imitatie zijn er grote verschillen in de ontwikkeling en successen van de natuurbeschermers in beide landen. Deze zouden zijn terug te voeren op een aantal markante verschillen in sociale, politieke en culturele omstandigheden in Nederland en Vlaanderen (en België als geheel), die de overeenkomsten in geografische ligging, industriële ontwikkeling, bevolkingsdichtheid, rijkdom, omvang en taal teniet zouden doen. Aan het eind van de 20e eeuw lijken de verschillen kleiner te zijn geworden. Opvallende overeenkomst tussen beide landen is in ieder geval dat men zowel in Vlaanderen als in Nederland met wisselende voortvarendheid aan een grootschalig stelsel van natuurgebieden werkt in de vorm van een zogenaamde ecologische hoofdstructuur. Bovendien wordt hierbij in beide landen geëxperimenteerd met nieuwe vormen van participatie.²

In dit artikel geven we een aanzet om de verschillen en overeenkomsten in de aanpak van natuurbescherming door particulieren en overheden in beide landen voor het voetlicht te brengen en te duiden. We richten ons hierbij op de vragen wie natuurbescherming op de politiek-maatschappelijke agenda wist te plaatsen, wat de doelen waren, op welke wijze geprobeerd werd deze doelen te bereiken en hoe de rest van de samenleving hierin een rol speelde. De nadruk ligt op de ontwikkeling van de Nederlandse en de Vlaamse natuurbescherming vanaf de Tweede Wereldoorlog. We onderscheiden de periode tussen ongeveer 1945 en het Europese natuurbeschermingsjaar 1970, de periode van 1970 tot 1990 – het jaar dat een omslag markeert in het Nederlandse en Vlaamse natuurbeschermingsbeleid – en de periode na 1990. We besluiten met een discussie en conclusies. We beginnen echter met een uitwerking van het perspectief en de vraagstelling.

Perspectief en vragen

De hiervoor genoemde vragen over de inhoudelijke doelen, het bereiken ervan en de maatschappelijke context van natuurbescherming staan eveneens centraal in het onderzoek naar sociale bewegingen in het algemeen.³ Als we de termen van dergelijk onderzoek toepassen op natuurbescherming kunnen we drie aspecten onderscheiden: de ontwikkeling en dynamiek van constructies van natuur of de discoursen, de strategieën en hulpmiddelen die natuurbeschermers gebruiken, inclusief activiteiten en organisatievorm, en de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context waarbinnen dit alles zich voltrekt. In veel van de literatuur over sociale bewegingen worden deze aspecten afzonderlijk behandeld. Ons perspectief is echter om in het voetspoor van Jamison e.a. en Van der Heijden deze gezamenlijk te bestuderen.⁴ Dat neemt niet weg dat we wel degelijk accenten zullen leggen, mede op grond van verwante studies over de natuurbeschermingsbeweging.⁵

Studies over de ontwikkeling van natuurdiscoursen, het eerste onderzoeksaspect, laten zien dat deze van land tot land sterk kunnen verschillen, maar ook grote

overeenkomsten kunnen vertonen. Ditt vindt bijvoorbeeld dat het vroege natuurbeschermingsstreven in Duitsland en Groot-Brittannië verbonden was met de romantiek en met esthetische, recreatieve, nationalistische en wetenschappelijke argumenten.⁶ Het ging om het behoud van het arcadische, gevarieerde landschap, dat geacht werd in harmonie met de natuur bewerkt te zijn. In Groot-Brittannië primeerde overigens vooral de recreatieve betekenis hiervan, terwijl in Duitsland de heimatgedachte centraal stond. Mogelijk was dit er de oorzaak van dat daar veel eerder een natuurbeschermingswetgeving was dan in Groot-Brittannië. De Franse natuurbeschermingsregelgeving ligt structureel vele decennia achter op deze twee Europese grootmachten en het natuurdiscours verschilt er bovendien door een grotere nadruk op jacht, bosbouw en esthetiek.⁷ Ford suggereert dat het in Frankrijk dominante katholicisme hiervan een belangrijke oorzaak is. In Noord-Amerika ging het natuurbeschermers niet om het door mensen gemaakte landschap, maar om de 'ongestoorde' wildernis.⁸ Deze werd ondergebracht in Nationale Parken, die in Canada overigens meer met commerciële recreatie-activiteiten verbonden waren dan in de VS. In de VS achtte men de wildernis zo verbonden met de nationale identiteit dat deze krachtige bescherming behoefde en in zijn oorspronkelijkheid getoond moest worden. Binnen de natuurbeschermingsbeweging is in de VS overigens ook altijd een ander krachtig natuurdiscours gevoerd waarin (duurzaam) gebruik van natuur centraal stond. Deze verschillende discoursen zijn volgens Stoll net als in Europa ook aan religie gerelateerd.⁹

Er zijn dus uiteenlopende natuurdiscoursen, die onder andere blijken samen te hangen met de culturele en politieke context. Afzonderlijke studies in Vlaanderen en Nederland laten zien dat natuurdiscoursen niet alleen verschillen tussen, maar ook binnen deze landen.¹⁰ In Nederland bijvoorbeeld vinden we vanaf ongeveer 1990 een op wildernis-natuur gerichte visie, een meer op het arcadische landschap gerichte visie en een 'functionele' visie, waarin menselijk gebruik van natuur in hoge mate acceptabel wordt geacht.

Studies in het licht van het tweede aspect, de ontwikkeling van een natuurbeschermingsstrategie en de hieraan gekoppelde machts- en hulpmiddelen, zijn schaars.¹¹ Onderzoek naar de milieubeweging in Nederland, Zweden en Denemarken maakt duidelijk dat de aard van de coalities met andere sociale bewegingen en wetenschappers, de interne organisatie en de eigen kennisontwikkeling belangrijke succesfactoren zijn.¹² Volgens Caspers¹³ en Daniëls e.a.¹⁴ hebben de Vlaamse natuurbeschermers in de begintijd steken laten vallen als het gaat om interne organisatie en coalities met andere groeperingen. Zowel in Vlaanderen als in Nederland hebben natuurbeschermers, zeker in de laatste decennia, een hoog kennisniveau.¹⁵ Andere belangrijke machtsmiddelen voor de natuurbeschermingsbeweging zijn ledenaantallen, steun van de middenklasse en grond voor het creëren van natuurgebieden. Aan Nederlandse zijde kan men zich Europees gezien verheugen op een bijzonder groot aantal leden.¹⁶

De genoemde studie van Jamison e.a. behandelt ook ons derde aspect, het belang van de politiek-bestuurlijke en de algemeen maatschappelijke context. Deze auteurs

maken aannemelijk dat de manier waarop de overheid is georganiseerd, mede verklaart waarom de milieubewegingen in Nederland, Zweden en Denemarken anders opereren, en wijzen bijvoorbeeld op het belang van de specifieke verzuiilde Nederlandse politieke situatie. Kriesi e.a. concluderen in hun vergelijkende studie over sociale bewegingen in Nederland, Zwitserland, Duitsland en Frankrijk dat de kwalitatieve en kwantitatieve variatie in actierepertoire per land grotendeels veroorzaakt wordt door de politieke situatie.¹⁷ Het belang van de overheid voor het discours blijkt bijvoorbeeld uit een vergelijking van de Duitse en Nederlandse natuurbescherming.¹⁸ Caspers noemt als belangrijke politiek-bestuurlijke factoren die de ontwikkeling van natuurbescherming in Vlaanderen hebben geremd de zeer liberale politiek, de grote rol van burgemeesters in de ruimtelijke ordening en de bestuurlijke structuur met twee concurrerende landsdelen. Voor de recente geschiedenis worden de verschuiving van *government* naar *governance*¹⁹ en het toegenomen belang van supranationale instellingen zoals Europa als belangrijke factoren genoemd.²⁰ Voor Nederland wordt in dit verband de op consensus gerichte bestuursstijl – het bekende poldermodel – vaak vermeld als belangrijke factor.²¹ Hoewel deze stijl in België niet onbekend is, laat volgens Hooghe de Nederlandse overheid de actoren meer zelf meebesturen en -beheren dan de Belgische overheid.²² Eerder zagen we al het belang van de algemeen maatschappelijke context voor de strategie en het discours van natuurbescherming, zoals ontwikkelingen op het vlak van wetenschap, religie en cultuur. Een ander voorbeeld is de economische crisis in de jaren 1980 die het milieuprobleem politiek enige tijd naar de achtergrond geschoven heeft.²³ Daniëls e.a. wijzen op de verwoestende Eerste Wereldoorlog en op de specifiek Belgisch geachte, met het katholicisme samenhangende Latijnse en bourgondische volksaard als remmende factoren bij het streven naar natuurbescherming.²⁴ Bromley suggereert verder dat de sterke mate van verstedelijking en de grote kloof tussen stad en platteland specifiek zijn voor België.²⁵

De drie geschetste aspecten kunnen in dit artikel niet grondig worden behandeld. Via de volgende onderzoeksvragen willen we een eerste antwoord formuleren op de vraag in welke opzichten natuurbescherming in Nederland en Vlaanderen (België) verschilden en overeenkwamen. In de eerste plaats behandelen we de vraag welke natuurdiscoursen we binnen natuurbescherming aantreffen. Kunnen we dominante visies onderscheiden, zoals de op wildernis, de op het arcadische landschap of de op modern gebruik gerichte visie? Zien we verschuivingen in het natuurdiscours? Onze tweede vraag is welke strategie door natuurbeschermers is gevolgd. Welke middelen en hulpbronnen zette men in (mensen, geld, grond, kennis, actie, praktijk van beheer)? Welke sociale groepen behoorden tot de beweging, wat was hun interne structuur en organisatie en welke coalities werden in de loop van de tijd gesloten? In de derde plaats vragen we ons af welke aanpak of strategie de overheid hanteerde. Wat was haar organisatie, wat waren de spelregels in het besluitvormingsproces en wat waren de gebruikte hulpbronnen (mensen, geld,

kennis)? We besteden ook aandacht aan de taakverdeling binnen en tussen de rijks- en regionale overheden en de beleidsstijl inzake participatie.²⁶ Verder zullen we kort ingaan op de vraag welke aspecten van de algemeen maatschappelijk context waarbinnen natuurbescherming zich ontwikkelde, een rol speelden, zoals specifieke historische en culturele verschillen tussen Nederland en België, waaronder nationale identiteit en religie. De economische conjunctuur en de fysisch-geografische situatie daarentegen laten we buiten beschouwing.

De erfenis van het interbellum en de Tweede Wereldoorlog

De situatie na de Tweede Wereldoorlog in België verschilde in vele opzichten van die in Nederland, en dat gold ook voor natuurbescherming. In beide landen bestond een natuurbeschermingsbeweging zoals die in vrijwel geheel Europa was ontstaan aan het eind van de 19e eeuw. Deze groepen ageerden alle tegen de veranderingen in steden en op het platteland zoals de industrialisatie, de vervuiling van water en de aantasting van bijvoorbeeld heide, bergen, bossen en duinen. De manier waarop dat gebeurde, varieerde echter nogal.

België: kleiduiven en Kongo

Het actieve kader van de Belgische natuurbeschermers bestond aanvankelijk vooral uit kunstenaars en gegoede burgers, liefhebbers van dieren, planten, de omgeving waarin deze voorkwamen en vaak ook van fraai geachte delen van steden en dorpen. Dat laatste was zelfs het nadrukkelijke doel van de eerste natuurbeschermingsorganisatie, de Koninklijke Vereniging voor Natuur- en Stedenschoon (1910), die behalve fraaie natuur, stedelijke monumenten wilde beschermen.²⁷ Het was een van de kleine groepen in Vlaanderen die veelal los van elkaar opereerden.²⁸ Een ander voorbeeld is De Wielewaal Natuurvereniging (1933) die zich op vogels en educatie richtte.²⁹ Natuurbehoud was vooral verzet tegen de gevestigde orde met zijn uitwassen van lelijkheid en gebrek aan moraliteit.³⁰ Naast een betere zorg voor dieren ging het om het behoud van schone landschappen, al dan niet inclusief gebouwen, met als belangrijke voorbeelden riviertjes als de Leie, kathedralen en de Kalmthoutse Heide. De argumenten voor natuurbescherming liepen dus uiteen, meer of minder op (dieren)ethiek, esthetiek of maatschappijkritiek gericht. Rond de Tweede Wereldoorlog hadden de organisaties in Vlaanderen samen enkele duizenden leden.³¹ In Franstalig België treffen we soortgelijke organisaties aan, met veel aandacht voor vogels, zoals de Ligue Belge pour la Protection des Oiseaux, en bossen, zoals de Ligue des Amis de la Forêt de Soignes.³² Activiteiten van natuurbeschermers varieerden van het uitschrijven van fotowedstrijden, het voeren van handtekeningenacties, tot het organiseren van een betoging. Tegelijk werd voorzichtig vorm gegeven aan een praktijk van het uitbouwen van natuurgebieden, bijvoorbeeld door refuges aan te wijzen voor vogels. Deze zogenaamde vrije reservaten hadden geen wettelijke status en waren evenmin in eigendom van natuurbeschermers. Hiernaast werden er alternatieven ontwikkeld voor natuurvrienden-



Boven: Jean Massart, een van de eerste Belgische plantkundige die het volledige Belgische landschap in kaart bracht, aan het werk in een moerasgebied (Universiteitsbibliotheek Gent)
Rechts: Titelpagina van *Pour la Protection de la Nature* (1912), Massarts bekendste werk, waarmee hij menig natuurbeschermer inspireerde (Universiteitsbibliotheek Gent)

delijke gebruiken, zoals de kleiduif voor de jacht en de plantenveer, die de vogelveer als versiering moest vervangen.³³

Hoewel wetenschap zeker als een belangrijk doel en machtsmiddel werd gezien door verscheidene natuurbeschermingsverenigingen, waren er weinig wetenschappers in actief. Voor zover ze er waren, opereerden ze hoofdzakelijk in Wallonië en Brussel. Enkelen van hen maakten zich wel degelijk zorgen en wilden gebieden afbakenen om alle landschapstypes met hun meest typische flora en fauna te beschermen.³⁴ De bekendste is ongetwijfeld Jean Massart die met zijn *Pour la Protection de la Nature en Belgique* uit 1912 menig natuurbeschermer inspireerde. De relatie tussen de wetenschap en de natuurbeschermers kreeg echter geen praktische en institutionele vorm. Wetenschappelijk getinte argumenten komen we in het discours van de pioniers nauwelijks tegen. Ook onderling hadden de natuurverenigingen weinig contact. Ze hanteerden verschillende argumentaties, maar bovendien ook verschillende strategieën, meer of minder op popularisering, op alternatieve praktijken of actie gericht. Belangrijke popularisatoren als Michel Thiery en Jos Van Limbergen opereerden zo goed als onafhankelijk van de natuurverenigingen.³⁵ De onderlinge verhoudingen tussen de verenigingen waren soms ronduit slecht. Anderzijds waren er – als de belangen in elkaars verlengde lagen – wel vormen van



samenwerking met niet-natuurbeschermers pur sang, zoals met de belangrijke toeristenorganisatie Touring Club de Belgique (zie het artikel van Donald Weber in dit nummer), dierenbeschermingsorganisaties en vissers.³⁶

Toch waren in de beginjaren weinig mensen betrokken bij natuurbescherming. De verhouding met de overheid liet te wensen over, zoals bleek uit de moeilijke relatie tussen de Koninklijke Vereniging voor Natuur- en Stedenschoon en de uit 1911 daterende Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen.³⁷ De overheid was bovendien weinig actief op het vlak van natuurbescherming omdat ze in het interbellum en vlak na de Tweede Wereldoorlog wel 'andere katten te geselen' had.³⁸ De gevolgen van de Eerste (en Tweede) Wereldoorlog waren voor België immers enorm. In Vlaanderen kwam daarbij dat de ontvoogding niet alleen hoog op de politieke agenda stond, maar bovendien veel energie kostte.³⁹ Het zal dan ook geen verbazing wekken dat er in deze periode nauwelijks natuurbeschermingswetgeving was. In 1911 werd de Wet op de Schoonheid der Landschappen goedgekeurd, in 1931 gevolgd door de Wet op Monumenten en Landschappen. Maar veel betekenis hadden beide wetten niet.⁴⁰ Wellicht het belangrijkste initiatief inzake natuurbehoud ontplooidde België in zijn Afrikaanse kolonie Kongo. Per koninklijk decreet werd in 1925 in Belgisch Kongo een groot nationaal park of (wild)reservaat opgericht met een omvang van maar liefst 900.000 hectare.⁴¹

Nederland: Naardermeer en Nationaal Plan

Hoe anders was de situatie in Nederland, dat bijvoorbeeld gespaard gebleven was van de gruwelen van de Eerste Wereldoorlog. Voor 1914 groeide er al langzaam een natuurbeschermingsbeweging, geïnspireerd door Duitse, Engelse en Amerikaanse voorbeelden.⁴² Net als in België gaven kunstenaars en gegoede burgers vorm aan deze beweging, met in dit geval veel onderwijzers en enige zakenlieden. Daarnaast vonden we vertegenwoordigers van de adel en biologen, soms ook jagers en dierenbeschermers. Zij pleitten voor bescherming van kenmerkende delen van het Nederlandse landschap en/of kenmerkende dieren en planten, omdat ze belangrijk werden geacht voor de natuurwetenschap, voor de verheffing of de identiteit van het volk, voor begrip van de geschiedenis van het land en voor ontspanning. Concreet richtten de natuurbeschermers zich op terreinen die mooi of voor natuurhistorici de moeite waard waren en/of bedreigde dieren of planten bevatten, zoals vennen en duinen. Daarnaast legden ze zich ook toe op terreinen, veelal landgoederen, die geld opbrachten om de leningen voor de aankoop te kunnen aflossen en op terreinen die voor recreatie opengesteld konden worden. Het tot dan toe gevoerde beheer werd hier voortgezet, nu met eigen mensen. Het natuurdiscours kreeg dus vorm in nauwe interactie met de praktische mogelijkheden. Er ontstond zo ook variatie in de beheerpraktijk, met een meer op rendement, op bepaalde soorten en op schoonheid gericht beheer.

De lokale initiatieven kwamen al snel samen in nationale organisaties zoals de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (1899), de Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging (1901), de Vereniging tot Behoud van Natuur-

VEREENIGING TOT BEHOUD VAN
NATUUR EN STEDENSCHOON
TENTOONSTELLING = ONZE PARKEN =

= VAN
31 MEI :
= TOT
16 JUNY



= VAN
31 MEI :
= TOT
16 JUNY

= VAN
10 TOT
6 UREN

= VAN
10 TOT
6 UREN

FEESTZAAL DER KONINKLIJKE HARMONIE
MECHELSCHE STEENWEG. ANTWERPEN

DRUK. W.F.E. HANZ & ZONN. ANTW.

Affiche van de Koninklijke Vereniging voor Natuur- en Stedenschoon (AMVC-Letterenhuis, Antwerpen)

monumenten in Nederland, kortweg Natuurmonumenten (1905) en de Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming (1932).⁴³ Voor zover er rond 1945 regionale organisaties waren, kwamen deze vaak juist voort uit nationale organisaties, zoals de elf provinciale Landschappen. De genoemde organisaties werkten nauw samen en dubbelfuncties in de verschillende besturen waren eerder regel dan uitzondering. Tegelijk groeiden er tijdens het interbellum banden met organisaties op het gebied van de biologie, planologie, recreatie en bosbouw. Hoewel het aantal leden voor de Tweede Wereldoorlog beperkt was – de eerste drie verenigingen telden in 1945 samen ongeveer 20.000 leden – hadden de organisaties wel degelijk invloed, juist ook vanwege de goede sociale verbanden.⁴⁴

Na de eerste aankoop (het Naardermeer in 1906) bleef het aantal eigen terreinen van de natuurbeschermers gestaag groeien met als resultaat circa 20.000 hectare in 1945.⁴⁵ Daarvoor was er regelmatig succesvol overleg met geldschietters uit de zakenwereld en de adel. Verder was er aandacht voor propaganda, voorlichting en educatie, wat aanvankelijk de taak was van het Comité tegen verontreiniging van

natuur en stad (1939, in 1960 opgegaan in het Instituut voor Natuurbeschermings-educatie) en ontstond er een jeugdorganisatie (Nederlandse Jeugdbond voor Natuurstudie, 1920).

Natuurbeschermers oefenden druk uit op lokale, provinciale en nationale overheden om regelingen in of uit te voeren, via mondelinge contacten, bezwaarschriften en manifestaties. Verschillende gemeenten en provincies voerden inderdaad verordeningen in of stichtten reservaten om de natuur veilig te stellen. De Nederlandse rijksoverheid ondernam voor de oorlog eveneens enkele belangrijke initiatieven. Daarbij was ook een kolonie in beeld: in Nederlands-Indië werden vele tientallen natuurmonumenten (330.000 hectare) en wildreservaten (23.000.000 hectare) opgericht⁴⁶, al hadden die niet het beschermingsregime en de status van het Nationaal Albert Park in Belgisch-Kongo.

In eigen land kwam er een Natuurbeschermingsbeschikking om natuurterreinen te beschermen, werd er in 1928 zelfs een veelomvattende Natuurbeschermingswet aangekondigd, was er vanaf 1928 een Natuurschoonwet om landgoedeigenaren fiscaal te ontlasten en ontstond na de eerste aanwijzing in 1908 een stelsel van staatsnatuurreservaten.⁴⁷ In de vorm van Staatsbosbeheer en een afdeling natuurbescherming bij het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) kreeg natuurbescherming op rijksniveau institutioneel gestalte. Ook was er binnen het stelsel van ruimtelijke ordening op rijks- en regionaal niveau vaak een belangrijke plaats ingeruimd voor natuurbeschermingsplannen. Dit alles sloot naadloos aan bij de Duitse traditie zodat de activiteiten, zij het op een lager pitje, ook tijdens de Tweede Wereldoorlog werden voortgezet. Illustratief voor de invloed van de particuliere natuurbeschermers was dat de in 1939 door hen opgestelde lijst van ruim 300 natuurterreinen vrijwel ongewijzigd in het *Staatsblad* van 1942 werd gepubliceerd als onderdeel van het zogenaamde Nationaal Plan, een soort rijksnota voor ruimtelijke ordening.⁴⁸ Voor de aankoop en het beheer van deze terreinen stelde de overheid een adviescommissie van wetenschappers in. Ook het beheer van natuurreservaten op wetenschappelijke grondslag kreeg een krachtige impuls, vooral via de bioloog Westhoff die een prominente positie binnen instituties van natuurbeheer en -bescherming verkreeg.

Ondanks een bezit van ongeveer 20.000 hectare aan natuurterrein in 1945, was de Nederlandse staat niet erg actief op het gebied van natuurbescherming, vergeleken met bijvoorbeeld Duitsland en de VS.⁴⁹ Er bestond omstreeks 1945 hooguit een bescheiden Nederlandse traditie, vooral door de ruimtelijke ordening. Dit laatste maakte de situatie iets gunstiger voor natuurbeschermers dan in België, waar het beleid nog meer in de kinderschoenen stond.

Wederopbouw en protest

Zowel in België als in Nederland was in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog alles gericht op de wederopbouw. Terwijl Nederlanders echter eendrachtig aan een krachtig herstel werkten, werd België in de greep gehouden van de be-

stuurlijke structuur en de daarmee verbonden culturele en economische verschillen tussen het noorden en het zuiden. Omstreeks 1970 veranderde de situatie op het gebied van natuurbescherming in beide landen echter wezenlijk. Er traden inhoudelijke wijzigingen op, maar ook organisatie, hulpbronnen en regelgeving kregen een ander aanzien. Voorboden hiervan dienden zich al gedurende de gehele naoorlogse periode aan.

België: Westhoek en de E10

De naoorlogse tijd was vooral gekenmerkt door institutionele veranderingen. De eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog ontstonden in België en Vlaanderen een aantal belangrijke nieuwe natuurbeschermingsorganisaties. Zo zag de vereniging Belgische Vogelreservaten in 1951 het levenslicht, de eerste nationale vereniging met als doel eigen natuurreservaten op te richten (na 1957 voortgezet als de Belgische Natuur- en Vogelreservaten).⁵⁰ Deze vereniging aarzelde niet om bij kapitaalcrachtige landgenoten aan te kloppen om tot bezit te komen.⁵¹ In 1952 ontstond als landelijke koepelorganisatie het Nationaal Verbond voor Natuurbescherming. Later werden nog een aparte organisatie voor de jeugd (Belgische Jeugdbond voor Natuurstudie, in 1959) en één voor natuureducatie (Centrum voor Natuureducatie, in 1965) opgericht.

Beleidsmatig ressorteerde natuurbescherming in aanvang onder het federale ministerie van Landbouw, dat overigens meer in hogere hout- en visproductie was geïnteresseerd dan in natuurbehoud. Voor ruimtelijke ordening werd er in 1962 voorzien in een eigen wet, wat in vergelijking met omringende landen laat was. Hoe laat ook, deze Wet op de Ruimtelijke Ordening omschreef in het eerste artikel wel als belangrijkste doelstelling “*s lands natuurschoon ongeschonden te bewaren*”. Door een gebrek aan controle en handhaving bleef deze wet echter lange tijd dode letter.⁵² Belangrijk wapenfeit in deze periode is de aanwijzing in 1957 van de Westhoek en de Hoge Venen als eerste staatsnatuurreservaten, de eerste door de aanhoudende druk van de natuurbeschermingsorganisatie De Wielewaal.

De jaren 1960 brachten grote veranderingen, zoals overal elders in West-Europa. De grote ruimtelijke ontwikkelingen, met voor Vlaanderen het ontstaan van de typische lintbebouwing, werden door velen niet meer louter als aangenaam gezien. Ook de schaduwzijden van de vooruitgang, zoals lokale effecten van verontreiniging op dier en mens, werden stilaan zichtbaar. Samen met de algemene onvrede over de samenleving onder studenten en arbeiders en een groeiende emancipatiebeweging, ontstond een bredere beweging rond natuur. Langzaam groeide het ledenaantal van de natuurorganisaties (tot ongeveer 5000 in 1970) en de oppervlakte beheerde natuur. Bovendien deed zich een belangrijke verandering voor in het natuurdiscours. Het ging niet meer louter over een verzameling van belangwekkende dieren en planten in een landschap, maar om een fenomeen dat direct in verband staat met de samenleving, de zorg voor de leefomgeving en de overleving van mensen. Illustratief hiervoor zijn het latere credo (in 1970) ‘Natuurbehoud is

zelfbehoud' en de aandacht voor de vervuiling van water en bodem door meststoffen, bestrijdingsmiddelen en afvalstoffen uit de industrie.

Het aantal acties nam fors toe. Zo voerde men een grote actie om van de Kalmt-houtse Heide een staatsnatuurreservaat te maken en was er eind jaren 1960 rond het Peerdsbos bij Antwerpen sprake van een eerste echte Vlaamse milieuactie.⁵³ De geplande aanleg van de E10 door het Peerdsbos leidde tot spontaan protest, het organiseren van betogingen, happenings en petitie's. Er doken op dat ogenblik dus nieuwe symbolische en expressieve actievormen op, waarbij men soms het regelrechte conflict niet langer uit de weg ging.⁵⁴ Ook elders in Vlaanderen ontstonden er acties, die gaandeweg een feller karakter kregen. Het ontbrak de natuur- en beginnende milieubeweging op dat moment nog wel aan samenhang en continuïteit.

Nederland: hectarestrijd en zeehonden

De maatschappelijke situatie in Nederland was na 1945 in veel opzichten vergelijkbaar met die in België. Met dit verschil dat bij de wederopbouw de nationale staat de hoofdrol speelde en dat vrijwel alle verschillende politieke en levensbeschouwelijke stromingen participeerden. Het ledenaantal van de natuurbeschermingsorganisaties groeide na 1945 gestaag, tot ongeveer 100.000 in 1970. Natuurmonumenten wist samen met de Provinciale Landschappen jaarlijks enkele tientallen reservaten aan te kopen, zodat men samen in 1970 ongeveer 50.000 hectare in bezit had. Deze uitbreiding van het natuurterritorium ging niet overal rimpelloos. In de strijd om de hectaren vormde de landbouwsector een geduchte tegenstander, die met lede ogen aanschouwde hoe de natuurbeschermers steeds meer aanspraak maakten op 'hun' landelijk gebied. In 1964 escaleerde de zaak zo dat boeren uit frustratie dertienhonderd eeuwenoude eiken rooiden. Natuurbeschermers op hun beurt zagen vol schrik hoe via ruilverkavelingen tienduizenden hectaren per jaar omgezet werden in rationele landbouwgrond. De toon van de natuurbeschermers werd hierdoor wat feller, maar bleef doorgaans toch keurig en gouvernementeel.

De rijksoverheid steunde de natuurbeschermingsorganisaties financieel krachtiger, kocht zelf meer natuurreservaten aan en gaf, daarbij gesteund door de in 1946 opgerichte Natuurbeschermingsraad, natuurbescherming beleidsmatig steeds meer invulling. Zo ontstond bijvoorbeeld het begrip 'landschapsplan', bedoeld om zoveel mogelijk elementen van het cultuurlandschap veilig te stellen.

Het natuurdiscours veranderde in deze tijd geleidelijk, van planten en dieren, via het cultuurlandschap, naar een oriëntatie die het gehele milieu van de mens betrof. In de jaren 1960 werd duidelijk dat de aanpak via natuurreservaten en natuurbeschermingswetgeving onvoldoende effectief was en ontstond net als in België een zogenaamd milieubesef. De sterfte onder vogels en zeehonden als gevolg van landbouwgiften, en gezondheidsproblemen bij mensen in enkele industriële regio's leidden, samen met de sterk gegroeide neiging zich tegen de overheid te verzetten, tot talloze milieugroepen in het gehele land. Het aantal leden en sympathisanten van natuurorganisaties groeide spectaculair. Ook de actiemiddelen

werden anders, net als in België ludieker, maar ook harder, met steeds meer demonstraties.

De overheid begon als reactie hierop haar politiek te veranderen en werkte aan een nieuw beleid voor het gehele landelijke gebied, maar ook voor de stedelijke en waterrijke delen van het land. De regelgeving en het instrumentarium werden eveneens uitgebreid.

Het magische jaar 1970 en de decennia erna

Meestal wordt 1970 genoemd als het cruciale jaar voor de omslag in het denken over natuur en milieu. We zagen in de decennia hiervoor al aanzetten hiertoe. Maar zeker is dat 1970 – tevens Europees natuurbeschermingsjaar – een kristallisatiepunt vormde voor natuur- en milieubescherming in zowel België als Nederland. Natuurbescherming werd een maatschappelijke factor die niet meer viel te negeren.

België: Bond Beter Leefmilieu, regionalisering en het belang van ecosystemen

De voorbije decennia hadden zich in het natuurdiscours al belangrijke verschuivingen voorgedaan van een overwegend visuele benadering naar een ecosysteembenadering en van strikte natuur- en landschapsbescherming naar ruimere vormen van natuurbehoud, landschapszorg en uiteindelijk milieubeheer.

De nieuwe ontwikkeling kreeg in België een belangrijke sociale pendant toen enkele verontruste burgers in 1971 de Bond Beter Leefmilieu (BBL)/Inter-Environnement Wallonie oprichtten (zie ook het artikel van Kristof Vets in dit nummer).⁵⁵ Aanvankelijk onderscheidde deze organisatie zich weinig van de oude natuurbeschermingsorganisaties. Het tamelijk elitaire stichtingsclubje formuleerde als eerste doelstelling bescherming van natuur en stedelijke ruimten.⁵⁶ Onder de bestaande natuurverenigingen was er aanvankelijk toch enige aarzeling omdat men de heren achter dit initiatief, onder wie de toenmalige kabinetschef van prins Albert, Michel Didisheim, de hoogleraar Tanghe, de uitgever de Wasseige en de pr-man du Bus, niet kende. Bovendien had men wat moeite met de beoogde meer politieke en maatschappijkritische aanpak van de nieuwe organisatie. Toch raakten uiteindelijk de al genoemde natuurorganisaties, de Koninklijke Vereniging voor Natuur- en Stedenschoon, de Belgische Natuur- en Vogelreservaten en het Nationaal Verbond voor Natuurbescherming nauw betrokken bij de BBL, die zich steeds meer profileerde als koepel van de Vlaamse milieu- en natuurorganisaties. De BBL manifesteerde zich aanvankelijk als een consensusbeweging die probeerde samen te werken met niet-traditionele partners als de industrie, maar radicaliseerde na de oliecrisis van 1973.⁵⁷ In 1972 had BBL een eerste politiek en mediasucces met de afschaffing van de vogelvangst, een campagne opgezet door het Coördinatiecomité voor de bescherming van vogels. In dezelfde periode vonden natuurbeschermers en (natuur)wetenschappers elkaar in een coalitie om te pleiten voor o.a. een betere wet- en regelgeving.⁵⁸ In 1973 resulteerde dit in de Wet op het Natuurbehoud



Natuur liefhebbers op het Nederlandse waddeneiland Terschelling, 1977.
Foto Leo van Hoof (Koninklijke Vereniging voor Natuur- en Stedenschoon, Antwerpen)

die, ondanks een gebrekkige implementatie, kon worden gezien als een mijlpaal voor de natuurbescherming. Hij vormde immers de eerste 'eigen' wet voor de beleidssector natuur.⁵⁹ Een jaar eerder al, in 1972, was de Rijksdienst voor Monumenten en Landschappen opgericht. In 1976 en 1980 volgde specifieke wetgeving voor de bescherming van planten- en diersoorten.⁶⁰

De ontwikkeling van natuurbescherming moet zeker gezien worden in het licht van de op dat ogenblik aan de gang zijnde staats hervorming in België. De opeenvolgende fasen hiervan bleven niet zonder gevolg voor de bevoegdheden betreffende natuur, die in 1980 nagenoeg integraal werden geregionaliseerd. Vlaanderen kreeg hierdoor niet alleen een eigen minister voor Leefmilieu, maar ook een eigen Administratie Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu en eigen adviesorganen (o.a. de Vlaamse Raad voor Leefmilieu, de Vlaamse Hoge Bosraad en de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud). In 1985 werd ook het wetenschappelijk Instituut voor Natuurbehoud (IN, het huidige INBO) opgericht. Terwijl de bevoegdheden betreffende natuurbeleid (behoudens de zorg voor landschappen) in het unitaire België onder de minister van Landbouw ressorteerden, werden deze nu toevertrouwd aan de Vlaamse minister voor Leefmilieu. Dit impliceerde niet alleen een belangrijke machtsverschuiving van het federale naar het Vlaamse beleidsniveau (decentralisering), maar tevens een belangrijke loskoppeling van het landbouwbeleid, dat tot 2001 nagenoeg integraal federale bevoegdheid bleef.

Maar bovenal ontwikkelde het natuurbeleid zich in deze periode als een sectoraal beleid. Naast de bestuurlijke context lijkt ook het op dit ogenblik overheersende natuurdiscours hiervoor een verklarende factor te zijn. Ondanks ontwikkeling naar een ecosysteembenadering, landschapszorg en milieubescherming, bleef het natuurbeleid zich in Vlaanderen, zoals overigens ook in Nederland, vrijwel uitsluitend toeleggen op natuurbehoud in strikte zin.⁶¹ Het beschermen van soorten en gebieden prevaleerde tot midden jaren 1980 op een meer integrale visie met aandacht voor bijvoorbeeld milieukwaliteit en ruimtelijke ordening.

Eind jaren 1980 gingen de belangrijkste natuurorganisaties, de Belgische Natuur- en Vogelreservaten en de regionale vzw Natuurreservaten (en Reserves Naturelles), zich professionaliseren. De natuurbeschermers hadden hun machtspositie inmiddels aardig versterkt. In Vlaanderen hadden de Belgische Natuur- en Vogelreservaten en de natuurvereniging De Wielewaal omstreeks 1990 17.000 leden en een terreinbezit van bijna 1000 hectare.⁶² Ze richtten zich toen steeds meer op de nieuwe gewestelijke overheidsstructuren, waar nieuwe hulpbronnen vrijkwamen in de vorm van overheidssubsidies voor het werven van personeel en – sinds 1984 – voor de aankoop van terreinen. Natuur en landschap werd in de decennia na 1970 in Vlaanderen dus nadrukkelijk een zelfstandige beleidssector met voor het eerst een bevredigende hoeveelheid eigen hulpbronnen in de vorm van wetenschappelijke instellingen, adviesraden, ambtenaren, financiën en wet- en regelgeving.

Gepaard aan deze beleidsontwikkeling voltrok zich aan het eind van deze periode een nieuwe verandering in het natuurdiscours. Vanuit de zorg over de verdere achteruitgang van de natuurkwaliteit en -kwantiteit in Vlaanderen, drongen natuurbeschermers en natuurwetenschappers aan op een krachtiger natuurbeleid, dat een ‘meer offensieve’ aanpak nodig had. Hiervoor werd de term ‘natuurontwikkeling’ gebruikt, het zodanig begeleiden van natuur dat deze zich zoveel mogelijk spontaan kan ontwikkelen.⁶³ Het geloof in natuurontwikkeling werd gevoed door wetenschappelijke inzichten over het functioneren van ecosystemen en soorten en door internationale beleidsontwikkelingen.

Nederland: verweving en scheiding

Nederland was in 1970 net als België in de ban van de natuur- en milieuhuisse en ook de verandering in het natuurdiscours was vergelijkbaar. In organisatorisch opzicht groeide net als bij de zuiderburen de behoefte de talloze nieuwe actiegroepen te overkoepelen, zowel op provinciaal niveau (vanaf 1971 via de provinciale milieufederaties) als op landelijk niveau. Dit laatste werd geprobeerd met de Stichting Natuur & Milieu, waar wel de oude getrouwe Natuurmonumenten aan meedeed, maar niet bijvoorbeeld de net opgerichte meer activistische vereniging Milieudefensie. Er ontstonden dus nieuwe en bovendien versterkte natuurorganisaties. Dit bleek onder meer uit de groei van het terreinbezit (in 1990 gezamenlijk 121.000 hectare⁶⁴) en het ledenaantal (Natuurmonumenten bijna 300.000 in 1990⁶⁵). Het actierepertoire breidde zich eveneens uit, zoals bijvoorbeeld bleek uit periodieke bezettingen van bossen en aankomende industriële of militaire terreinen om na-

tuur te beschermen. Ondertussen bleven de meeste organisaties zich richten op de overheid, door kritiek en alternatieve plannen te formuleren.

Het natuurbeleid van rijkswege nam eveneens een hoge vlucht met een uitbreiding van het aantal ambtenaren, terreinen, concepten en beleidsnota's. De ministeries van Landbouw & Visserij en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk bleven beide verantwoordelijk voor het natuurbeleidsterrein, vaak in samenspraak met het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Oude organisaties als het wetenschappelijk Rijksinstituut voor Veldbiologisch Onderzoek ten behoeve van het Natuurbehoud en de Natuurbeschermingsraad kregen een vernieuwde taak, meer armslag en meer invloed op het beleid. Ook de wetgeving werd vernieuwd, al even voor 1970 trouwens, via de al 40 jaar eerder aangekondigde Natuurbeschermingswet.

Net als in België was het niet eenvoudig om de nieuwe thematiek van het milieu te koppelen aan de oude doelen van natuurbescherming. Binnen de natuurbeschermingsorganisaties bestonden hybride varianten zoals de Waddenvereniging, de Stichting Natuur en Milieu en de provinciale milieufederaties. Op rijksbeleidsniveau lukte dit minder goed. Binnen het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij, waaronder natuurbescherming gedeeltelijk en vanaf 1982 helemaal viel, heeft slechts korte tijd een dienst Natuur, Milieu en Fauna bestaan. Milieu werd het werkterrein van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De vaststelling dat natuurreservaten door hun omgeving worden beïnvloed en dieren en planten ook buiten reservaten bescherming nodig hebben, leidde aanvankelijk niet tot veel nieuw beleid. Toch werd wel degelijk geprobeerd tot integratie te komen. Achtereenvolgens waren er de zogenaamde Relatienota (gericht op een natuur- en milieuvriendelijke landbouw en reservaten in cultuurgebieden), het idee van geïntegreerde bosbouw en integraal waterbeheer, allemaal concepten die door verschillende ministeries en directies samen werden uitgewerkt. Deze afstemming was ook zeer noodzakelijk, gezien de vele conflicten in de landelijke gebieden tussen bosbouwers en agrariërs enerzijds en natuurbeschermers anderzijds, allen gesteund door hun ambtenaren. Strategisch leidde dat tot drie reacties onder de natuurbeschermingsorganisaties, die elk hun inhoudelijke onderbouwing met een eigen natuurdiscours en een beleidsmatige pendant zouden krijgen.⁶⁶ Sommige pleitten voor scheiding van natuur en andere activiteiten, andere wensten integratie en weer andere zochten naar een tussenweg, een soort zachte scheiding.

Enkele kleine groepen pleitten voor een harde scheiding, zoals de Landelijke Werkgroep Kritisch Bosbeheer, die natuur los wilde koppelen van elke vorm van productie. Ook deze gaf vorm aan een eigen praktijk, waarbij bomen werden omgetrokken en grote grazers werden ingevoerd om het ecosysteem zijn oorspronkelijke vorm terug te geven. Jacht was uit den boze, wat leidde tot een kongsi met dierenbeschermers.

Enkele andere kleine organisaties, zoals de landbouwgroep Strohalm of het Centrum voor Landbouw en Milieu, wetenschappelijk gevoed door onder meer de Leidse Universiteit en de Werkgroep Kritische Biologen, streefden naar integratie.

Gestimuleerd door milieu- of sociale overwegingen, probeerden ze met agrariërs tot een vergelijk te komen en propageerden ze zogenaamde geïntegreerde landbouw en agrarisch natuurbeheer. Voor deze verweving van landbouw en natuur ontwikkelden ze eigen praktijken zoals slootkantenbeheer en natuurvriendelijke landbouwsystemen. Sommige grotere organisaties zoals de Vogelbescherming en de Waddenvereniging experimenteerden hiermee ook enige tijd en verscheidene bosbouwers hadden al een lange traditie met integratie van bosbouw en natuurbeheer.

De meeste organisaties, waaronder de grote zoals Natuurmonumenten, vonden beide benaderingen, de verweving en de harde scheiding, te radicaal. Binnen de natuurbeschermingsbeweging deden zich dan ook heftige strategiediscussies voor die qua intensiteit weinig afweken van de traditionele debatten tussen de vele Nederlandse kerkgenootschappen. Natuurmonumenten pleitte voor een vorm van zachte scheiding, waar natuur waar mogelijk werd verbonden met bos- en landbouw, maar koos, indien dit niet het gewenste resultaat opleverde, toch voor scheiding. Een milieuvriendelijke landbouw, zoals de biologische, werd door deze natuurbeschermers gestimuleerd.

Binnen het beleid kreeg de aanpak van de Landelijke Werkgroep Kritisch Bosbeheer een vervolg toen enkele ambtenaren voorstellen lanceerden voor natuurontwikkeling en de vorming van een zogenaamde Ecologische Hoofdstructuur (EHS), een aaneenschakeling van bestaande en nieuwe natuurgebieden. Net als in België speelden internationale voorbeelden, de praktijk in de Oostvaardersplassen, de veranderde landbouwpolitiek en nieuwe wetenschappelijke inzichten een belangrijke stimulerende rol. De overheid koos voor een radicaal andere benadering dan voorheen met natuurontwikkeling, vaak op voormalige landbouwgronden, en een EHS van ruim 750.000 hectare. Dat laatste betekende dat er bij benadering 150.000 hectare nieuwe natuur moest komen. Deze natuur zou deels zelfregulerend moeten zijn, dus zonder veel menselijke ondersteuning. Dit alles werd gepresenteerd in het zogenaamde Natuurbeleidsplan⁶⁷, een zeer invloedrijke en veelbesproken rijksnatuurnota. Veel natuurorganisaties namen deze concepten over, de Nederlandse afdeling van het Wereldnatuurfonds voorop, gevolgd door Natuurmonumenten en provinciale organisaties. De tweede, op integratie gerichte aanpak kreeg een pendant in het overheidsbeleid toen het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op grote schaal subsidies verstrekke en plannen lanceerde voor agrarisch natuurbeheer, waarbij boeren verantwoordelijk werden voor natuurbeheer. De EHS zal overigens een deel van dergelijke gebieden omvatten. De derde aanpak ten slotte, de zachte scheiding, behield een voorname plaats binnen het natuurbeleid. Idyllische en biodiverse landschappen als beekdalen en heides maken nog steeds een groot deel uit van het door de overheid beheerde en gesubsidieerde areaal aan Nederlands natuurreservaat.

Al met al was in Nederland de rijksoverheid van groot belang bij de genoemde innovaties, niet alleen doordat het aantal hulpbronnen toenam, maar ook omdat ze nieuwe beleidsinstrumentaria introduceerde waarmee uiteenlopende praktijken gestalte kregen, inclusief het overleg met het sterk uitgebreide aantal betrokkenen.

1990 en verder: Europa dient zich nadrukkelijker aan

De omstreeks 1985 ingezette inhoudelijke en strategische koerswijzigingen zetten zich na 1990 door. Een opmerkelijke rol was hierbij weggelegd voor de EU.⁶⁸ Op Europees niveau was namelijk overeengekomen dat er een stelsel van natuurreservaten zou komen, samen Natura 2000 geheten, en dat elk land gebieden moest aanwijzen die vanwege het voorkomen van bijzondere habitats of soorten speciale bescherming zouden krijgen via de zogenaamde Habitatrichtlijn (92/43/EEG).

Vlaanderen: voor en tegen het Vlaams Ecologisch Netwerk

Het nieuwe natuurdiscours onder de noemer natuurontwikkeling kreeg een steeds belangrijker plaats binnen de Vlaamse natuurbeschermingsorganisaties. Vooral de vereniging Natuurreservaten (het huidige Natuurpunt) en enkele natuurwetenschappers zetten zich krachtig in om het concept natuurontwikkeling in eigen praktijken uit te werken, maar in eerste instantie vooral door het met succes op de beleidsagenda te plaatsen.⁶⁹ In 1989 vond het concept ingang in de eerste Vlaamse natuurbeleidsplannen, de zogenaamde Milieubeleid- en Natuurontwikkelingsplannen (MINA) van 1989 en 1990. Hiermee voltrok zich voor het natuurbeleid in Vlaanderen een cruciale discursieve omwenteling van een eerder behoudsgezind natuurbeleid (natuurbehoud) naar een veeleer offensief natuurbeleid (natuurontwikkeling). De beleidsplannen waren in belangrijke mate geïnspireerd door het Nederlandse Natuurbeleidsplan. Zo kreeg, naar analogie met het Nederlandse voorbeeld van de Ecologische Hoofdstructuur, de netwerkgedachte in Vlaanderen vertaling in de Groene Hoofdstructuur (GHS).

Deze vernieuwing leidde in Vlaanderen ook tot verschuivingen inzake hulpbronnen, regels en actoren. In een korte periode kwamen veel nieuwe instrumenten op veelal ongecoördineerde wijze af op verschillende actoren. Als instrumenten ('pijlers') voor het natuurbeleid werden de GHS, de Gemeentelijke Natuurontwikkelingsplannen, de Ecologische Impulsgebieden en de Regionale Landschappen gelanceerd. Deze instrumenten leidden tot enthousiasme en tot nieuwe vormen van participatie en samenwerking, waarbij natuurbescherming meer op de agenda van nieuwe actoren zoals agrariërs kwam te staan.

Tegelijk vertoonden ze een aantal gebreken. Zo waren er vele informele regels en leidde het ontbreken van een rechtsgrond tot groeiende rechtsonzekerheid bij diverse betrokken actoren. Bovendien leidde de grotere betrokkenheid van lokale besturen bij het natuurbeleid tot bevoegdheidsvragen en capaciteitsproblemen. Ten slotte participeerden nieuwe actoren (boeren, recreanten, cultuurbeschermers) voor het eerst actief in het natuurbeleid en -beheer, met soms concurrerende discourses.⁷⁰

De vernieuwing van natuurbescherming rond het concept Groene Hoofdstructuur liep echter vast op het ogenblik dat er een koppeling werd gemaakt met beperkingen en regels voorzien in het belendende beleidsveld landbouw (via de mestwetgeving). Tegen de achtergrond van een internationaal en Europees debat



Affiche van Natuurpunt, 2009 (Natuurpunt, Mechelen)

over de toekomst van de landbouw, met de GATT-onderhandelingen als brandpunt, speelde de mestproblematiek in Vlaanderen een essentiële rol voor het verdere natuurbeleid. Het verzet tegen beperkende mestregulering kreeg een veel breder karakter. Er werden nieuwe coalities gevormd tegen de Groene Hoofdstructuur, met de landbouw als spil. Een turbulente (politieke) periode, waarbij de landbouwsector koos voor het conflictmodel inclusief het gebruik van geweld, leidde eerst tot uitstel van de GHS. In afwachting van nieuwe beleidsplannen op het vlak van de ruimtelijke ordening (het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen), waarbij een afweging zou kunnen worden gemaakt tussen de GHS als sectorplan van het natuurbeleid, en andere sectorplannen, verdween de Groene Hoofdstructuur uiteindelijk van de beleidsagenda. Het werd echter steeds duidelijker dat het Vlaams Gewest niet alleen kon beslissen over de eigen beleidsagenda. De GHS mocht gezien

de grote draagvlakproblemen dan een tijdje van die agenda verdwijnen, Vlaanderen was gebonden aan de Europese regelgeving (o.a. met de Habitatrichtlijn), waardoor het idee van ecologische netwerken op de agenda van het Vlaamse Gewest diende te blijven staan.

In de tweede helft van de jaren 1990 kenmerkte het natuurbeleid in Vlaanderen zich door belangrijke bijkomende formele regels. Met het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid werd een aanzet gegeven tot een meer planmatig en geïntegreerd beleid. Met de bindende bepalingen uit de natuurbeschermingswetgeving, waaronder het Natuurdecreet en het inmiddels verschenen Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) werd bovendien voorzien in een juridische verankering voor de 'natuurlijke structuur' of het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN, equivalent van de vroegere GHS). Belangrijk probleem was echter dat de uitbouw van het natuurbeleid via het Natuurdecreet gebrekkig was afgestemd op het ruimtelijke beleid (met het RSV) door een verschillende terminologie en planhorizon. Dit leidde wederom tot rechtsonzekerheid bij diverse actoren. Dit, gecombineerd met het feit dat het overleg ter voorbereiding van het Natuurdecreet werd gedomineerd door slechts twee actoren, de natuur- en landbouworganisaties, leidde tot nieuwe vormen van verzet. Coalities van eigenaars van zonevreemde woningen, bewoners van weekendverblijven, hengelaars, jagers en anderen keerden zich tegen het Vlaams Ecologisch Netwerk. Dit protest leidde in 2003 zelfs tot een grote anti-VEN demonstratie⁷¹ en uiteindelijk tot een afzwakking van de plannen en een verminderde inzet van menskracht en geld. Naar analogie met de eerdere koppeling met het belendende beleidsveld landbouw, leidde de koppeling tussen natuur en ruimtelijke ordening tot ernstige draagvlakproblemen en tot een crisis voor het natuurbeleid. Ook het overleg binnen de in 1991 opgerichte Milieu- en Natuurraad (1991) met vertegenwoordigers van natuurbeschermingsorganisaties en andere partijen zoals jagers, werkgevers, agrariërs en bosbouwers, had deze tweede crisis niet kunnen voorkomen.

Het realiseren van de vastgelegde oppervlakte- en kwaliteitsdoelstellingen (in Natuurdecreet en RSV) is bij ongewijzigd beleid in Vlaanderen onmogelijk, temeer daar de toename van hulpbronnen (mensen en middelen), die zich inzette eind jaren 1990, in 2007 is teruggeschoefd. Deze toename aan hulpbronnen leidde in de jaren 1990 tot het versterken van de interne structuren en de professionalisering van de sector natuur (overheid en particuliere organisaties), maar ook tot de toename van het areaal beheerde natuurgebieden.

Op het niveau van de natuurbeschermingsorganisaties ten slotte voltrok zich in de beschreven periode wel een historische evolutie. Nadat de twee grootste terreinbeherende verenigingen De Wielewaal en Natuurreservaten decennialang naast elkaar opereerden, werd na jarenlange voorbereiding in 2001 overgegaan tot een succesvolle fusie. De nieuwe vereniging Natuurpunt maakte alvast het particuliere luik van natuurbeheer minder versnipperd. Natuurpunt lanceerde bovendien het adagio 'natuur voor iedereen' en zette in op het verhogen van de toegankelijkheid van de gebieden. Met de andere gebruikers van het zogenaamde buitengebied,

zoals jagers en bosbouwers, die zich na 2000 steeds nadrukkelijker aandienden als beheerders en beheerders van natuur, was er meer overleg in allerlei overlegstructuren zoals de Milieu- en Natuurraad. Maar er waren ook zogenaamde bosgroepen, er werd samengewerkt in het kader van bekkenbeheer en natuurinrichting en er startten aarzelend projecten rond agrarisch natuurbeheer. Zelfs met historisch niet-evidente partners als de industrie werden vormen van samenwerking aangegaan, wat onder andere resulteerde in het afsluiten van overeenkomsten met havenbesturen. De invloed van de Vlaamse natuurbeschermingsbeweging nam hierdoor zeker toe. Zo kwamen personen uit de natuurbeschermingsbeweging vanaf de jaren 1990 in toenemende mate terecht in ministeriële kabinetten, adviesraden en de gespecialiseerde administraties.

Nederland: Fries verzet en agrarisch natuurbeheer

Ook in Nederland zette de koerswijziging op het gebied van natuurbescherming met als belangrijkste innovatie het begrip natuurontwikkeling, zich na 1990 voort.⁷² Veel natuurbeherende organisaties namen initiatieven op hun eigen terreinen, met als doel echte authentieke en wilde natuur. Het respecteren van de zogenaamde intrinsieke waarde van natuur stond hierbij centraal. Deze initiatieven konden rekenen op betrekkelijk grote steun bij andere partijen die soms actief werden ingeschakeld bij de planvorming en realisatie van de plannen. Daarbij ging het bijvoorbeeld om de ANWB, recreatieondernemers, landschapsarchitecten, agrariërs, grindexploitanten, landgoedeigenaren en lokale overheden. Banken en elektriciteitsmaatschappijen dienden zich aan als sponsors. Natuurbescherming was een maatschappelijk thema en we vinden veel vooraanstaande ex-politici in de leiding van de grote natuurorganisaties. Uiteindelijk ontstonden er voor Nederland verrassende praktijken, zoals het laten verwilderen van terreinen en het onder water laten lopen van polders, duinvlaktes en uiterwaarden. Natuurbeschermers voelden zich gesteund door Europese regels en plannen (zoals de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn) in hun streven meer en meer oorspronkelijke natuur te beschermen.

De overheid werkte inmiddels de plannen uit het Natuurbeleidsplan en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) binnen het ruimtelijke ordeningsbeleid uit in regionale projecten. Dit laatste gebeurde door diensten van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij, maar ook door Rijkswaterstaat, een dienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, en door regionale overheden.

Er was echter ook wel degelijk verzet tegen al deze plannen, onder meer uit de landbouwsector. Dit was net als in Vlaanderen deels verbonden met onvrede over verscherpte mestregelgeving. Met name in Friesland stelde een groep agrariërs en streekbewoners, gesteund door een deel van de lokale overheid, zich krachtig teweer tegen de EHS. Uiteindelijk werd het Friese plan zelfs ten grave gedragen en mochten alle betrokkenen samen een nieuw plan maken. Ook zorgden de gestegen grondprijzen voor vertraging in de aankoop van natuurgebieden. Toch is met vrij grote voortvarendheid gewerkt aan de realisatie van de EHS, vooral langs de kust

en de grote rivieren. Het feit dat Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en de particuliere natuurbeherende organisaties reeds grote gebieden in bezit hadden of snel konden verwerven, speelde daarbij een grote rol. Verder leidden sommige varianten van natuurontwikkeling tot een relatief goedkoop beheer. Bovendien was de rol van de landbouwpolitiek kleiner geworden door problemen zoals de reductie van subsidies, terugkerende veeziekten en mestoverschotten.

Om de deelname van burgers en belangengroepen aan de nieuwe natuurpolitiek te stimuleren, werd na verloop van tijd besloten de sectorale natuurpolitiek ter discussie te stellen en meer de dialoog aan te gaan met betrokkenen, zowel op nationaal als regionaal niveau. De rijksoverheid gaf haar nieuwste natuurnota niet toevallig de titel *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*.⁷³ Zelfs met de oude grote tegenstander, de landbouwsector, overlegden natuurbeschermers constructief binnen het belangrijkste adviesorgaan van de overheid, de Natuurbeschermingsraad, later de Raad voor het Landelijk Gebied.⁷⁴ De provincies kregen bovendien een grotere rol in de vormgeving van het natuurbeleid – dit in tegenstelling tot Vlaanderen waar de provincies een relatief kleine rol vervullen op dit terrein. Tegelijk werden de ambities wat betreft EHS en natuurontwikkeling teruggeschoefd en concentreerde de rijksoverheid zich op minder, maar grotere gebieden.

Mede om deze redenen werden ook andere wegen bewandeld. Via een ander financieringsregime viel meer natuur onder de hoede van andere dan de traditionele natuurbeheerorganisaties en schonken de laatste meer aandacht aan zaken als recreatie en economisch gewin van natuur dan voorheen. Voor agrarisch natuurbeheer kwamen er bijvoorbeeld meer mogelijkheden. Een meer op gebruik gericht natuurdiscours kreeg dus steeds meer ruimte.

Discussie: een vergelijking in tijd en plaats

Voor de vergelijking in tijd (1945-2005) en plaats (Nederland versus Vlaanderen) stelden we bij de beschrijving van natuurbescherming in dit artikel drie aspecten centraal: de discoursen, de strategieën en de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context. In deze laatste paragraaf bespreken we onze bevindingen en trekken we enkele conclusies.

Discoursen. Inhoudelijk is het thema natuurbescherming in België/Vlaanderen op ongeveer dezelfde wijze aan de orde gesteld als in Nederland. Zowel de aanleiding – de als problematisch ervaren veranderingen van natuur en landschap – als de argumentatie, ethische en esthetische argumenten om planten, dieren en landschap, inclusief het door de mens gemaakte landschap te behouden, waren vergelijkbaar. Ook de latere nadruk op ecosysteem en natuurontwikkeling komt overeen. Het natuurdiscours ontwikkelde zich op een vergelijkbare manier, zij het in Nederland iets sneller en wat meer expliciet.

Zowel in Nederland als in Vlaanderen evolueerde het natuurdiscours in de door ons beschreven periode, hoewel er eerder sprake was van aanvullingen en een verschuiving van prioriteiten dan van complete veranderingen. Achtereenvolgens kwamen milieu en natuurontwikkeling op de agenda te staan, en in het verlengde hiervan de aandacht voor draagvlak en vermaatschappelijking. Nadrukkelijker dan in de voorgaande periode ontwikkelden zich vanaf ongeveer 1975 verschillende, deels concurrerende natuurdiscoursen die in Nederland onmiskenbaar aan sociale groepen en praktijken waren gekoppeld. Zo staat Wereld Natuur Fonds voor wildernis en oernatuur, Natuurmonumenten voor arcadische natuur en bijvoorbeeld Agrarisch Natuurbeheer voor een veeleer functionele natuurpraktijk, waarin gebruik gecombineerd wordt met een schoon landschap. De aanvankelijke integratie van natuurbescherming kreeg op deze wijze hoofdzakelijk in Nederland een vervolg in een gedeeltelijke differentiatie. Hoewel dit binnen en tussen organisaties wel spanning en concurrentie opleverde, maakte het overleg met verschillende maatschappelijke partijen mogelijk.

De sterke differentiatie in discoursen, praktijken en organisatievormen zoals deze in Nederland periodiek gestalte kreeg, ontstond niet in Vlaanderen. Wellicht lag dit gezien de beperktere omvang van de beweging minder voor de hand. Toch kwam uiteindelijk ook hier, naast een meer op het arcadische landschap en een op wildernis gerichte oriëntatie, meer aandacht voor een vorm van functionele natuurbescherming waarbij met onconventionele partners werd samengewerkt.

Strategieën. Een belangrijk verschil tussen Nederland en Vlaanderen schuilt in de gehanteerde strategieën. In Nederland kozen de natuurbeschermingsorganisaties al vrij snel na hun oprichting voor een meer integratieve aanpak dan de organisaties in België. Een aantal belangrijke argumenten voor natuurbehoud werden eerder in combinatie met elkaar uitgedragen. Ook was er meer sociale integratie. Ondanks het feit dat in beide landen natuurliefhebbers, wetenschappers en kunstenaars de aanzet gaven tot een georganiseerde beweging, was er in Nederland minder versnippering. In België, maar ook in Vlaanderen, bleven natuurbeschermingsorganisaties lange tijd naast elkaar bestaan. Waar sinds 1905 Natuurmonumenten reeds een belangrijk intellectueel en sociaal knooppunt vormt voor de natuurbeschermingsbeweging in Nederland, is het in Vlaanderen wachten op Natuurpunt dat in 2001 ontstaat uit een fusie tussen de verenigingen De Wielewaal (1933) en Natuurrezervaten (1951). Hiervoor ontbeerde de al relatief kleine natuurbeschermingsbeweging in Vlaanderen één grote organisatie. Daarnaast vinden we onder het kader van de Nederlandse natuurbeschermers in de eerste tijd vertegenwoordigers van veel en uiteenlopende groepen zoals politici, zakenlieden, planologen en jagers. In België en ook Vlaanderen was deze coalitie, zeker in aanvang, minder omvangrijk en minder krachtig.

Er zijn dus grote verschillen tussen de natuurbeschermers in België en Nederland, die eigenlijk de gehele 20e eeuw bleven bestaan. Dit wordt onder andere geïllustreerd voor twee belangrijke hulpbronnen: leden en grond. Ondanks een lichte

inhaalbeweging van Vlaanderen, kon Natuurpunt met zijn 65.000 leden in 2005 niet op tegen de 894.000 leden van de Nederlandse zusterorganisatie Natuurmonumenten.⁷⁵ Daar deze verschillen tussen Nederland en Vlaanderen ook gelden voor lidmaatschappen van andere sociale bewegingen, kunnen we hier waarschijnlijk spreken over een verschil in cultuur. De sterke ledengroei van Natuurpunt sinds de eeuwwisseling wijkt overigens af van deze van andere sociale bewegingen in Vlaanderen. Ook de oppervlakte beheerde natuurterreinen is voor de natuurbeschermingsorganisaties een belangrijke hulpbron waaruit macht wordt gegeneerd. Hier schuilt een belangrijk verschil tussen beide landen. De Vlaamse natuurbeschermingsbeweging kreeg pas na de Tweede Wereldoorlog eigen reservaten, ongeveer 50 jaar na de aankoop van het Naardermeer in Nederland. Bij Nederlandse particuliere organisaties bedroeg de beheerde oppervlakte in 2006 bijna 200.000 hectare, tegenover ruim 17.000 hectare in Vlaanderen. De vormgeving van een goede organisatie en het aanboren van hulpbronnen, zoals leden, grond en geldelijke steun, en daarmee invloed op de overheid, gebeurde in België/Vlaanderen zeker, maar telkens in mindere mate en een tijd – soms decennia – later. Het late ontstaan van grote conflicten met andere sectoren en de bescheiden traditie van alternatieve natuurdiscoursen vinden waarschijnlijk eveneens hierin hun oorzaak.

In het verlengde hiervan ligt het verschil in de externe oriëntatie. In zekere zin werkten Nederlandse natuurbeschermers samen met vrijwel iedereen die maar wilde en werd een belangrijke hulpbron, kapitaal, niet geschuwd. Het beheer kon bovendien gericht zijn op economische waarde en recreatie. Het leverde de natuurbeschermers nog een andere belangrijke hulpbron op: dankzij de eigen reservaten, eigen beheerders en de eigen wetenschappelijke adviseurs, ontstond kennis over natuurbeheer en over selectie van reservaten. In België kon een dergelijke traditie aanvankelijk niet ontstaan. In Nederland wilden natuurbeschermers van bij de aanvang nadrukkelijk een machtsfactor zijn, met geld, terreinen en waar mogelijk maatschappelijke invloed via sleutelfiguren binnen en buiten de overheid. Dit was in Vlaanderen minder en later het geval.

De politiek-bestuurlijke en algemeen maatschappelijke context. Als we het overheidsbeleid in Nederland en België vergelijken, zijn de verschillen vrijwel even groot als tussen de natuurbeschermingsorganisaties in beide landen. In 1945 was er in België – afgezien van Kongo – nauwelijks een actieve overheidspolitiek op het vlak van natuurbescherming. Van organisatie, hulpbronnen en spelregels is dan vrijwel geen sprake. In Nederland was dit alles beter ontwikkeld in de vorm van overheidsorganisaties die met elkaar samenwerkten, beleidsinstrumenten en afstemming op de particuliere natuurbeschermingsorganisaties. Toch kreeg het Nederlandse beleid pas vorm in de decennia erna, vooral na 1970. Niet alleen ontstonden toen krachtiger juridische kaders en organisatievormen, ook de hoeveelheid hulpbronnen, waaronder geld, kennis en grond nam toe. Bovendien werd vorm gegeven aan de afstemming tussen landbouw en natuurbescherming. Niet onbelangrijk is dat

er binnen de natuurbeschermingspolitiek ruimte kwam voor verschillende benaderingen van natuurbescherming, elk met bijbehorende beleidsinstrumenten zoals subsidies en regels. Tevens ontstonden er overlegkaders met natuurbeschermers, zoals de Natuurbeschermingsraad. De Belgische, respectievelijk Vlaamse, overheid gaf natuurbescherming tot 1970 en zelfs tot 1990 een lage prioriteit, blijkens een gebrekkige wetgeving, een zeer beperkte ambtelijke ondersteuning en een weinig actief aankoopbeleid. De institutionele relaties met de particuliere natuurbeschermers kregen veel later dan in Nederland gestalte. Over de hele lijn, of het nu om organisatie, gebruik van hulpbronnen of vormgeving van spelregels ging, was de overheid een veeleer bescheiden partij.

Omstreeks 1990 kreeg natuurbescherming in beide landen een impuls. Het vernieuwde discours van natuurontwikkeling betekende een gedeeltelijke herorientatie. In Nederland speelde de overheid zelf een hoofdrol, daar waar in België de Vlaamse overheid zich vooral na de staatsvorming actiever opstelde en dit voornamelijk onder invloed van de natuurbeschermingsorganisatie Natuurreservaten (het huidige Natuurpunt). De aanvankelijke ambitie van het Vlaams Gewest om zich vanaf 1990 op het terrein van de toenmalige jonge bevoegdheid natuurbescherming te profileren, lijkt door verschuivingen in politieke prioriteiten aan het eind van de door ons beschouwde periode wat te zijn weggeëbd, wat onder andere blijkt uit een stagnerende of dalende inzet van mensen en middelen voor het voeren van natuurbeleid. Ook hierin menen we een analoge trend waar te nemen in Nederland. Als Europese lidstaten dienen beide landen echter de Europese regelgeving te respecteren, wat met wisselend succes lukt. Europa en hoofdzakelijk de Europese regelgeving worden dan ook steeds belangrijker hulpbronnen voor de Vlaamse en Nederlandse natuurbeschermingsorganisaties, die hiermee het natuurbeleid proberen te bewaken, maar vooral ook aan te wakkeren. We kunnen dan ook besluiten dat de veranderde instituties, met een grotere adviserende rol voor natuurbeschermers, ruimere middelen en een striktere EU-wetgeving, in beide landen vooral vanaf de jaren 1990 een stimulerend decor vormden.

Toch doken er in beide landen draagvlakproblemen op. De weerstand tegen het nieuwe discours en de bijbehorende maatregelen, vormde vooral in Vlaanderen een probleem. De grote ambities, de beperkingen die andere sectoren kregen opgelegd en de aankoop van gebieden vroegen om een behoorlijke financiële armslag, een goede communicatie en een adequaat beleidsinstrumentarium. Door de beperkte ervaring met natuurbeleid in Vlaanderen was dit alles niet goed doordacht. Zo was er een gebrekkige afstemming op andere beleidsdomeinen, waaronder landbouw en ruimtelijke ordening, en kenmerkte de 'jonge' Vlaamse overheid zich door capaciteitsproblemen inzake participatie en communicatie. De hoge ambities werden door velen als een te krachtige breuk met het verleden ervaren. Het ging bij het geplande Vlaams Ecologisch Netwerk voor ongeveer 75 procent van de grond om gebieden die nog niet in eigendom waren voor natuurbescherming en waar andere gebruikers grote belangen hadden. Al met al bleef veel beleid in ambitie steken.



Natuurmonumenten

Ik sponsor
1 vierkante
meter natuur.
U toch ook!

OP DE BANKEN VOOR MEER NATUUR!

In Nederland verliep de ontwikkeling soepeler en lukte het deels het verzet te pacificeren. Het nieuwe natuurontwikkelingsdiscours werd als het ware toegevoegd aan de andere benaderingen, de zogenaamde (multi)functionele en de traditionele, arcadische benadering. Dat maakte integratie en overleg relatief eenvoudig. Er kon worden voortgebouwd op de bestaande regelgeving, aanwezige financiële kaders en de manier waarop natuurbescherming door de jaren afgestemd was op andere beleidsterreinen. De conflicten met andere betrokkenen waren niet groter dan anders en konden vaak met zogenaamd flankerend beleid worden opgelost. De nieuwe plannen voor natuurontwikkeling besloegen bovendien slechts ongeveer 10 procent van de Ecologische Hoofdstructuur. Dat de ambities niet helemaal gehaald worden, is wel zeker, maar eveneens niet nieuw.

Veel verschillen tussen Vlaanderen en Nederland betreffen, naast een verschil in traditie, de interactie tussen de overheid en de andere actoren waaronder natuurbeschermers. Hoewel de politiek-bestuurlijke context in Nederland en Vlaanderen gemeen heeft dat er sterk in termen van consensus wordt gedacht, zijn er toch belangrijke verschillen. De organisatorische, sociale en financiële banden tussen de overheid en natuurbeschermers waren vanaf het begin sterker in Nederland. Veel opvattingen over de besluitvorming, financiering en beheer betreffende natuur waren in wisselwerking tussen particuliere natuurbeschermers en de Nederlandse overheid ontstaan. In Vlaanderen was dat ook vaak de intentie, en is er inmiddels meer geïnstitutionaliseerd overleg met natuurbeschermers, maar de opgelopen achterstand ten opzichte van Nederland en daarmee de ontoereikende hoeveelheid geld, technische ervaring, uitvoeringsmiddelen en beleidsintegratie is groot.

Bij de algemene maatschappelijke context ten slotte, menen we nog drie mogelijke verklaringen te zien voor de genoemde verschillen. Ten eerste de vrijwel permanente strijd tussen de landsdelen in België, die niet alleen veel energie en middelen kost, maar het ontstaan van een nationale identiteit voorkwam die in veel andere landen wezenlijk was bij de opbouw van natuurbescherming (Duitsland, Groot-Brittannië en de VS). Een tweede vaak genoemd verschil is de positie tijdens de wereldoorlogen en de grote inspanningen die de wederopbouw met zich meebracht. We willen daarover wel opmerken dat meer landen ernstig getroffen zijn door deze oorlog(en) en dat daar wel een succesvolle natuurbeschermingsbeweging ontstond. Bovendien waren er al voor de Eerste Wereldoorlog forse verschillen tussen België enerzijds en Nederland, Groot-Brittannië en Duitsland anderzijds. Een derde mogelijk verschil vormt de zuidelijke katholieke mentaliteit, die in België sterker is dan in Nederland. Gezien het verschil in natuurbeschermingsinspanningen tussen de protestantse en de katholieke Europese landen, kan hier zeker een verklaring liggen.

Wervingsaffiche van Natuurmonumenten, de Nederlandse zusterorganisatie van het Vlaamse Natuurpunt, 2009 (Natuurmonumenten, 's-Graveland)

Ten slotte

In dit artikel hebben we natuurbescherming in Nederland en Vlaanderen in de periode 1945-2005 naast elkaar gezet en met elkaar vergeleken. De belangrijkste verschillen schuilen in tijd en schaal. Natuurbescherming in België/Vlaanderen kwam later op gang en beschikte duidelijk over minder hulpbronnen. De aanvankelijk verbrokkelde Belgische natuurbeschermingsbeweging, de in aanvang passieve en weinig adequaat georganiseerde Belgische overheid en capaciteitsproblemen bij de latere Vlaamse overheid lijken hiervoor belangrijke verklaringen. Daarnaast zijn er ook belangrijke overeenkomsten. Vooral de convergentie in natuurbeleid na ongeveer 1990 is opvallend. Nieuwe Europese regelgeving en nieuwe ecologische inzichten speelden hierbij waarschijnlijk een belangrijke rol.

Veel is echter nog niet duidelijk en vergt verder onderzoek. Zo hebben we in dit artikel enkele mogelijk belangrijke factoren, die verschillen en overeenkomsten zouden kunnen verklaren, niet in beschouwing kunnen nemen. We denken hierbij bijvoorbeeld aan fysisch-geografische factoren (de vormgeving van stad en platteland) en sociaal-economische factoren. Verder is de rol van de natuurbescherming in de koloniale gebieden nog onopgehelderd. Een ander vrijwel braakliggend terrein is het belang van en de interactie met natuurbescherming in Wallonië. Ook dit zal wellicht van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van de natuurbescherming in Vlaanderen. Meer onderzoek hiernaar en naar de interactie tussen natuurbeschermers en anderen, in het bijzonder politici en gebruikers van het landelijk gebied, kan leiden tot beter inzicht en kan bovendien inspirerend zijn voor een beter natuurbeleid in de lage landen.

Dit artikel is een lichte bewerking van een artikel dat in het *Jaarboek voor Ecologische Geschiedenis 2007* is verschenen, H.J. VAN DER WINDT & D. BOGAERT, *Vlaamse en Nederlandse natuurbeschermers op zoek naar een betere natuur: discoursen en strategieën in de periode 1945-2005*.

- (1) M.A. CASPERS, *De geschiedenis van de natuurbescherming in Vlaanderen 1910-1940*, K.U. Brabant, doctoraal proefschrift, 1992; D. BOGAERT & J. GERSIE, Recent Nature Policy Dynamics in the Netherlands and in Flanders. In: B. ARTS & P. LEROY (red.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Dordrecht: Springer, 2006, p. 115-138.
- (2) D. BOGAERT, *Natuurbeleid in Vlaanderen. Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen?* Brussel: Instituut voor Natuurbehoud, 2004; H.J. VAN DER WINDT, J.A.A. VAN DER SWART, J. KEULARTZ, *Nature and Landscape Planning: Exploring the Dynamics of Valuation, the Case of the Netherlands*. In: *Landscape and Urban Planning*, 79(2007)3-4, p. 218-228.
- (3) Zie: H.J. VAN DER WINDT, *Ecologische geschiedenis en sociale bewegingen: een inleiding*. In: H.J. VAN DER WINDT (red.), *Jaarboek voor Ecologische Geschiedenis 2007*, Gent: Academia Press, 2007, p. 127-131.
- (4) A. JAMISON, R. EYERMAN, J. CRAMER, *The Making of the New Environmental Consciousness*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 1990; H.-A. VAN DER HEIJDEN, *Tussen aanpassing en verzet: Milieubeweging en milieudiscours*, Amsterdam: Ambo, 2000.
- (5) Voor de historische reconstructie gebruiken we in de eerste plaats de dissertaties: H.J. VAN DER WINDT, *En dan wat is natuur nog in dit land; natuurbescherming in Nederland 1880-1990*, Meppel: Boom, 1995; D. BOGAERT, *Natuurbeleid in Vlaanderen [...]*, 2004 en M.A. CASPERS, *De geschiedenis van de natuurbescherming [...]*. Daarnaast zijn er verwante studies en primaire gegevens: J.N.M. DEKKER, *Dynamiek in de Nederlandse Natuurbescherming*, Universiteit Utrecht, doctoraal proefschrift, 2002; D. DE JONG, *Tussen natuurontwikkeling en Landschapsschutz. Sociaal-cognitieve configuraties in het grensoverschrijdende natuurbeleid*, Delft: Eburon, 1999; D. BOGAERT & J. GERSIE, High Noon in the Low Countries: Recent Nature Policy Dynamics in the Netherlands and in Flanders. In: B. ARTS & P. LEROY (red.), *Institutional Dynamics [...]*, p. 115-138; data van het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek (*Algemene Milieustatistiek 1973*, Voorburg: CBS, 1973; *Jaarboek 2000*, Voorburg: CBS, 2000), het Vlaamse Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (M. DUMORTIER, L. DEBRUYN, J. PEYMEN e.a., *Natuurrapport 2003. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 21*, Brussel: Instituut voor Natuurbehoud, 2003; M. DUMORTIER, L. DEBRUYN, M. HENS e.a., *Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24*, Brussel: Instituut voor Natuurbehoud, 2005) en het Nederlandse Planbureau voor de Leefomgeving (<http://www.pbl.nl>, laatst geraadpleegd op 03/09/2009) en publicaties van natuurorganisaties (L. DANIËLS, M. SURMONT, T. VERCAUTEREN, *Graag gedaan! 50 jaar inzet voor natuur in Vlaanderen*, Mechelen: Natuurpunt, 2004; M. HERMY & D. DE BLUST (red.), *Natuurbeheer*, Leuven: Davidsfonds, 2004; H.P. GORTER, *Ruimte voor Natuur: 80 jaar bezig voor de natuur van de toekomst*, 's-Graveland: Natuurmonumenten, 1986; F. MAAS, *Wind mee, stroom tegen: 100 jaar Natuurmonumenten*, 's-Graveland: Natuurmonumenten, 2005).
- (6) K. DITT, *Nature Conservation in England and Germany 1900-1970*. In: *Contemporary European History*, 5(1996)1, p. 1-28.
- (7) C. FORD, *Nature, Culture and Conservation in France and her Colonies 1840-1940*. In: *Past & Present*, 183(2004)1, p. 173-198.
- (8) K. OTT, T. POTTHAST, M. GORKE, P. NEVERS, *Über die Anfänge der Naturschutzgedanken in Deutschland und der USA im 19. Jahrhundert*. In: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, Baden-Baden: Nomos, 1999, p. 1-55; N. HENDERSON, *Wilderness and the Nature Conservation Ideal, Britain, Canada, and the United States Contrasted*. In: *Ambio*, 21(1992)6, p. 394-399.
- (9) M. STOLL, *Protestantism, Capitalism and Nature in America*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1997.
- (10) D. BOGAERT, *Natuurbeleid [...]*; H.J. VAN DER WINDT, *Ecologische geschiedenis [...]*.
- (11) Zie echter: J.N.M. DEKKER, *Dynamiek in de Nederlandse Natuurbescherming [...]*.
- (12) A. JAMISON, R. EYERMAN, J. CRAMER, *The Making of [...]*.
- (13) M.A. CASPERS, *De geschiedenis van de natuurbescherming [...]*.
- (14) L. DANIËLS, M. SURMONT, T. VERCAUTEREN, *Graag gedaan [...]*.
- (15) H.-J. VAN DER WINDT, *En dan wat is natuur nog [...]*; D. BOGAERT, *Natuurbeleid [...]*.
- (16) H.-A. VAN DER HEIJDEN, *Tussen aanpassing en verzet [...]*. Amsterdam: Ambo, 2000.

- (17) H.P. KRIESI, R. KOOPMANS, J.W. DUYVEN-DAK, M.G. GIUGNI, *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.
- (18) D. DE JONG, *Tussen natuurontwikkeling en Landschaftsschutz [...]*; M.A. CASPERS, *De geschiedenis van de natuurbescherming [...]*.
- (19) D. BOGAERT, *Natuurbeleid [...]*; B. ARTS & P. LEROY (red.), *Institutional Dynamics [...]*.
- (20) M. VAN DER ZOUWEN, *Nature Policy between Trends and Traditions. Dynamics in Nature Policy Arrangements in the Yorkshire Dales, Doñana and the Veluwe*, Delft: Eburon, 2006.
- (21) H.-A. VAN DER HEIJDEN, *Tussen aanpassing en verzet [...]*; A. JAMISON, R. EYERMAN, J. CRAMER, *The Making of [...]*.
- (22) M. HOOGHE, Selectieve uitsluiting in het Belgische politiek systeem. In: *Res Publica*, 40(1998)1, p. 3-21.
- (23) A. JAMISON, R. EYERMAN, J. CRAMER, *The Making of [...]*;
- (24) L. DANIELS, M. SURMONT, T. VERCAUTEREN, *Graag gedaan [...]*.
- (25) P. BROMLEY, *Nature Conservation in Europe: Policy and Practice*, London: E & FN Spon, 1997.
- (26) Zie bijvoorbeeld J. WOLTJER, *Consensus Planning: The Relevance of Communicative Planning Theory in Dutch Infrastructure Development*, Hampshire: Aldershot, 2000.
- (27) M.A. CASPERS, *De geschiedenis van de natuurbescherming [...]*; L. TITTILLION, *De Koninklijke Vereniging voor Natuur- en Steden-schoon (1910-1999)*, K.U.Leuven, licentiaats-verhandeling, 1999.
- (28) M.A. CASPERS, *De geschiedenis van de natuurbescherming [...]*; H. PLUYMERS, *Tussen schaamgroen en natuurbehoud. Zorg en strijd om de open groene ruimte in Limburg*, Hasselt: Natuur- en Landschapseducatie Limburg, 1997; G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen: Intersentia, 2000.
- (29) M. DE COSTER, *Natuurbeleid en natuur-beheer in Vlaanderen, van waardeeloos naar waardevol*. In: *Argus milieumagazine*, 2(2004)1, p. 15-20; M.A. CASPERS, *De geschiedenis van de natuurbescherming [...]*.
- (30) M.A. CASPERS, *De geschiedenis van de natuurbescherming [...]*.
- (31) M.A. CASPERS, *De geschiedenis van de natuurbescherming [...]*.
- (32) M.A. CASPERS, *De geschiedenis van de natuurbescherming [...]*; M. HERMY & D. DE BLUST (red.), *Natuurbeheer [...]*.
- (33) M.A. CASPERS, *De geschiedenis van de natuurbescherming [...]*.
- (34) A. STYNEN, *Vaderlandse weelde op de kaart gezet. Belgische botanici, wetenschappelijke ijver en nationale motieven*. In: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, 121(2006)4, p. 680-710.
- (35) M.A. CASPERS, *De geschiedenis van de natuurbescherming [...]*; J. DESMET, *De natuur als assepoester. Leven en werken van Michel Thiery*, Brugge: Marc Van de Wiele, 1988.
- (36) M.A. CASPERS, *De geschiedenis van de natuurbescherming [...]*.
- (37) M.A. CASPERS, *De geschiedenis van de natuurbescherming [...]*.
- (38) M. DE COSTER, *Natuurbeleid [...]*.
- (39) E. KUIJKEN, *Natuurbehoud: van emotioneel verleden naar duurzame toekomst?* In: M. HERMY & D. DE BLUST (red.), *Natuurbeheer [...]*.
- (40) G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten [...]*.
- (41) M.A. CASPERS, *De geschiedenis van de natuurbescherming [...]*; M. DE COSTER, *Natuurbeleid [...]*.
- (42) H.J. VAN DER WINDT, *En dan wat is natuur nog [...]*.
- (43) H.J. VAN DER WINDT, *En dan wat is natuur nog [...]*.
- (44) H.J. VAN DER WINDT, *En dan wat is natuur nog [...]*.
- (45) *Jaarboek 1941-1949*, Amsterdam: Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, 1949; *Staatsboschbeheer 1899-1939, Gedenkboek ter gelegenheid van het 40-jarig bestaan van het Staatsboschbeheer*, 's-Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij, 1939.
- (46) P. JEPSON & R.J. WHITTAKER, *Internationalization of Conservation Values and their Adaptation in the Netherlands Indies (Indonesia)*. In: *Environment and History*, 8(2002)2, p. 129-172.
- (47) H.P. GORTER, *Ruimte voor Natuur [...]*.
- (48) H.J. VAN DER WINDT, *En dan wat is natuur nog [...]*.
- (49) H.J. VAN DER WINDT, *The Rise of the Nature Conservation Movement and the Role of the State; the Case of the Netherlands 1860-1955*. In: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte [...]*, p. 227-251.

- (50) E. KUIJKEN, *Natuurbehoud* [...].
- (51) M. HOOGHE, De milieubeweging een reus op lemen voetjes. In: S. HELLEMANS & M. HOOGHE (red.), *Van 'Mei 68' tot 'Hand in Hand': Nieuwe sociale bewegingen in België 1965-1995*, Leuven: Garant, 1995, p. 49-67.
- (52) D. BOGAERT, *Natuurbeleid* [...].
- (53) R. DIRKS, *Stervende natuur*, Leuven: Davidsfonds, 1973; A. PEETERS & I. VERMEIREN, *De jaren zeventig, van groen naar groenen*, Borgerhout: Stil Leven, 1980; S. WALGRAVE, *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen. Een sociologische verkenning van de milieubeweging, de derde wereldbeweging en de vredesbeweging*, Leuven: K.U.Leuven, 1994.
- (54) P. LEROY & D. BOGAERT, Het Vlaams Ecologisch Netwerk als natuurconflict: Verwarde beleidsvoering en georganiseerde hindermacht. In: *Landschap*, 21(2004)4, p. 211-224.
- (55) *Vier milieufederaties (1971-2001): een verhaal van dertig jaar eenheid in verscheidenheid (tekstmap 30 jaar vier federaties)*, Brussel/Namen: BBL/BRAL/IEB/IEW, 2001.
- (56) M. HOOGHE, De milieubeweging [...].
- (57) M. HOOGHE, De milieubeweging [...]; *Vier milieufederaties* [...].
- (58) D. BOGAERT, *Natuurbeleid* [...].
- (59) D. BOGAERT, *Natuurbeleid* [...].
- (60) G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten* [...].
- (61) H.J. VAN DER WINDT, *En dan wat is natuur nog* [...]; VAN HOORICK, *Juridische aspecten* [...].
- (62) L. DANIËLS, M. SURMONT, T. VERCAUTEREN, *Graag gedaan* [...].
- (63) D. BOGAERT, *Natuurbeleid* [...].
- (64) *Jaarboek 2000* [...].
- (65) F. MAAS, *Wind mee* [...].
- (66) J.N.M. DEKKER, Dynamiek in de Nederlandse Natuurbescherming [...]; H.J. VAN DER WINDT, *En dan wat is natuur nog* [...].
- (67) *Natuurbeleidsplan*, Den Haag: Ministerie van Landbouw; Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), 1990.
- (68) D. BOGAERT, *Natuurbeleid* [...]; M. VAN DER ZOUWEN, *Nature Policy* [...]; A. CLIQUET, G. VAN HOORICK, J. LAMBRECHT, D. BOGAERT, Gebiedsgericht natuurbeleid: operationalisering en uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In: *MIRA-BE, Milieurapport Vlaanderen: Beleidsevaluatie*, Mechelen: VMM, 2005, p. 81-110.
- (69) D. BOGAERT, *Natuurbeleid* [...].
- (70) D. BOGAERT, *Natuurbeleid* [...].
- (71) P. LEROY & D. BOGAERT, Het Vlaams Ecologisch Netwerk [...].
- (72) H.J. VAN DER WINDT, *En dan wat is natuur nog* [...]; H.J. VAN DER WINDT, *Ecologische geschiedenis* [...].
- (73) *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, Den Haag: LNV, 2000.
- (74) E. PELZERS & H.J. VAN DER WINDT, *Een groene voorzitter, raadheer en bruggenbouwer*, Zwolle: Waanders, 2006.
- (75) Laatst geraadpleegd op 03/09/2009 via: <http://www.inbo.be>; <http://www.natuurindicatoren.be>; <http://www.pbl.nl>; <http://vroegevogels.vara.nl>.