



# Netwerkanalyse van de actoren die betrokken zijn bij de Exotenproblematiek in Vlaanderen en meer bepaald in de Provincie Oost-Vlaanderen:

---

## Inhoudsopgave

Inleiding:.....	1
1. Kadering van de regelgeving rond Invasieve, uitheemse soorten en de oproep tot hechting van het netwerk:.....	2
2. Theoretische omkadering: .....	3
3. Een lijst van Actoren:.....	4
4. Naar een eigen analyse:.....	5
Conclusie: .....	5

## Inleiding:

Binnen het project ExotenNet had RATO vzw de doelstelling opgenomen om de verschillende actoren, die betrokken zijn in het beheer van Invasieve, Uitheemse soorten in beeld te brengen. We willen in deze netwerkanalyse een analyse maken van de actoren en de relaties tussen de actoren, die actief zijn rond dit specifiek thema. En hoe zij zich verbinden binnen de geïnstitutionaliseerde structuur van beheerders en welke densiteit dit netwerk heeft.

Een netwerkanalyse heeft tot doel de verschillende betrokken organisaties en hun betrokkenheid bij de exotenproblematiek te verbinden. Zij brengt de inter-organisationele relaties en beleidsnetwerken in kaart. De verschillende actoren die we hebben bevestigd en betrokken in ons project hebben elk hun eigen niveau van betrokkenheid. Dit kan sterk variëren op basis van welke schakel zij vormen binnen het proces van beheer, bijvoorbeeld de betrokkenheid van de administratief medewerker aan de loketten van de gemeente zal lager liggen dan die van een onderzoeksmedewerker bij het INBO (Instituut voor Natuur en Bos Onderzoek) met exoten als specialisatie (team fauna- en exotenbeheer).

De netwerkanalyse maakt dan ook zichtbaar welke relaties prioritair zijn vanuit het gezichtspunt van RATO vzw en welke positie RATO vzw daarbinnen zelf in kan nemen en welke positie RATO vzw neemt in functie van omkadering en sensibilisering binnen de provincie Oost-Vlaanderen en eventueel daarbuiten. Een analyse van de actoren binnen het netwerk van beheerders is aldus broodnodig opdat RATO vzw de actoren kan samenbrengen om tot een gecoördineerde aanpak te komen, daartoe is het in eerste



instantie belangrijk om de actoren aan te sporen om de exotenproblematiek te visualiseren, zich te informeren en gezamenlijk acties te ondernemen.

We beginnen de netwerkanalyse met een kadering van de Europese verordening en de oproep tot gebiedsdekkend beheer binnen de provincie Oost-Vlaanderen.

In het tweede hoofdstuk lichten we het theoretisch kader toe en geven we een definitie van het netwerk. Waardoor we komen tot een eigen analysekader. Bij dat analysekader stellen we ook enkele vragen, die we via de netwerkanalyse wensen te beantwoorden in de daaropvolgende hoofdstukken.

In hoofdstuk 3 lijsten we een aantal actoren met hun kenmerken en doelstellingen rond exotenbeheer op.

Waarna we in hoofdstuk 4 het eigen analysekader toepassen op de geschetste actoren, die ten overstaan van RATO vzw als spilcentraliteit worden geplaatst.

In de conclusie vatten we de analyse van hoofdstuk 3 en 4 samen.

## **1. Kadering van de regelgeving rond Invasieve, uitheemse soorten en de oproep tot hechting van het netwerk:**

Sinds 2014 is er een nieuwe Europese regelgeving van kracht. Deze verplicht beheerders om invasieve, uitheemse soorten of kortweg exoten te beheren, bestrijden of uit te roeien. In Vlaanderen heeft men de praktische invulling voor bepaalde soorten gehaald uit het soortenbesluit, dat ook door de meeste beheerders op het terrein goed gekend is. Vaak blijkt uit de praktijk dat de dagdagelijkse invulling van wetgevende kaders onderhevig is aan een evolutie en tot stand komt door afspraken, die door actoren binnen de bredere institutionele omgeving gemaakt worden. In de praktijk leidt dit ertoe dat de geografische situatie vaak doorweegt op de administratieve situatie. Dat betekent dat de beheerder doorgaans niet stopt aan de grenzen van een gemeente of daar waar de administratieve grens vastgelegd werd, bv. Aan de poldergrens. Op die manier kan er een beleid op maat uitgetekend worden. Dergelijk integraal beleid vraagt: Enerzijds om een betere afstemming tussen de verschillende beheerders of actoren, die zich buigen over het beheer van invasieve, uitheemse soorten en anderzijds om het in kaart brengen van de verschillende belangen.

Leroy en Arts spreken in hun werk *Institutional Dynamics in Environmental Governances* uit 2006 van een ontwikkeling van Government naar Governance binnen het milieubeleid, wat inhoudt dat de beleidsvoering evolueert van een hiërarchische manier naar netwerksturing als gevolg van algemene maatschappelijke trends zoals politieke modernisering, globalisering, transnationalisering en individualisering. Waarmee ze aangeven dat niet enkel overheden in de praktijk nog verantwoordelijk zijn voor een gebiedsdekkend milieubeheer en –beleid maar verschillende actoren, die overheidsorganen vertegenwoordigen, commerciële actoren en middenveldorganisaties.

Het functioneren in netwerken vindt dan ook plaats in internationale context. Met de Europese verordening legt Europa haar lidstaten op om vanuit een gebiedsgerichtheid deze netwerkgedachte vorm te geven, net zoals ze doen bij een kaderrichtlijn rond waterbeheer. Met het soortenbesluit tracht de Vlaamse overheid deze vraag in te vullen. In de praktijk is het echter nodig om de actoren op lokaal niveau ook bewust te maken van die nood aan het



gebiedsdekkend werken aan de exotenproblematiek en zo vorm te geven aan het netwerk dat men voor ogen heeft.

## 2. Theoretische omkadering:

Een netwerkanalyse is een geschikte methodiek om besturen van complexe beleidsuitvoering waarin veel actoren betrokken zijn te bestuderen<sup>1</sup>. Hun interacties en (non)samenwerkingen worden door middel van deze methodiek overzichtelijk in kaart gebracht. In de eerste plaats wordt een definiëring aan het concept 'netwerk' gegeven, namelijk "set(s) of horizontal relationships, with a certain level of stability and structuring, between multiple actors, that are relatively autonomous and faced with resource dependency; involving processes of resource exchange, through bargaining and negotiation, to achieve public purpose<sup>2</sup>."

Ten tweede voegen we twee analysemodellen samen, dat van Governance School en het componentenmodel. Door het samenvoegen van beide modellen komen we tot een aantal vragen over de netwerkanalyse die we verder trachten te beantwoorden:

- Welke actoren zijn betrokken?
- Hoe zijn zij gekenmerkt? En welke doelstellingen hebben zij voor ogen?
- Aan welke regels zijn zij gebonden en welke invloed heeft dit op hun afhankelijkheid van andere actoren?
- Welke toegang hebben zij tot hulpbronnen en wie is van wie afhankelijk?
- Zijn er samenwerkingen en in welke machtsverhouding vinden die plaats? En welke rol spelen de hulpbronnen daarbij?
- Welke rol speelt RATO vzw binnen het netwerk van beheerders rond exoten?
- welke kenmerken heeft RATO vzw ten overstaan van andere actoren?
- In welke afhankelijkheidsgraad staat RATO vzw ten overstaan van actoren en zij ten overstaan van RATO vzw?

Verder in het hoofdstuk wordt ook een toelichting gegeven bij:

- Relationale en attributieve data, waarbij de affiliatie tussen data en de top-down of Bottom-up relatie matrices vormen voor deze netwerkanalyse.
- Het gebruik van datamatrices en de grafentheorie. Bij deze laatste is vooral het concept van spilcentraliteit zeer belangrijk.
- Clusters en subgroepen bepalen om de interconnectiviteit tussen bepaalde actoren te kunnen benoemen.

Wanneer we kiezen voor een top-down benadering, kunnen we binnen deze netwerkanalyse wel enkele grotere niveaus in hiërarchie ten overstaan van elkaar plaatsen en dit parallel met de institutionele structuur van Vlaanderen. Zo spreken we van volgende niveaus, die betrokken zijn bij de bepaling van de exotenpolitiek: Europees niveau, Federaal niveau, Vlaams niveau, Provinciaal niveau, Gemeentelijk niveau en Lokale beheerders zoals: Polder- en wateringen, bosgroepen, Natuurpunt vzw etc.

---

<sup>1</sup> Klijn (E.H.) en Koppenjan (J.F.M.). Public Management and Policy Networks: Foundation of a Network Approach to Governance »UIT: *Public Management*, 2(2), 2000, p. 138.

<sup>2</sup> Voets (J.). Developing a network approach, intergovernmental Relations in Multi-level arrangements, UGENT, Gent, 2008, p.28



Verderop zullen we verder werken op deze structuur en uitleggen over welke groepen het gaat en wie op welk niveau betrokken is. Daarbinnen kunnen zich een aantal subgroepen vormen, zoals een Waalse en een Vlaamse equivalent op federaal niveau, onderzoek en uitvoering etc. Binnen deze groepen kunnen zich spilorganisaties of figuren voordoen die de densiteit tussen die groepen verhoogt. Maar daarin staat vooral centraal op welke manier RATO vzw een spil kan zijn en is binnen het netwerk van actoren.

De gebruikte data werd verzameld via een jaarlijkse bevraging van de genodigden in het kader van de Regionale Comit es. De bevragingen gaat over welke watergebonden en niet-watergebonden invasieve, uitheemse soorten en andere overlastbezorgers in hun gemeente voorkomen en wie verantwoordelijk was voor hun beheer. Op die manier konden we een databank aanleggen met contactgegevens voor dierlijke en plantaardige exoten. Niet altijd worden zij door dezelfde dienst beheert en in sommige gevallen treden ook private firma's in onderaaneming op om het beheer op zich te nemen of werd er nauw samengewerkt met de polder en de wateringen. Daarnaast hebben we ook de verschillende andere actoren uitgezocht die we samenbrachten in de werkgroep Invasieve, Uitheemse soorten, alwaar we ook deze beheerders verder in kaart konden brengen.

### 3. Een lijst van Actoren:

In dit deel wordt een toelichting gegeven bij de actoren, die betrokken zijn in het beheer van invasieve, uitheemse soorten. We zullen nagaan hoe zij gekenmerkt zijn en welke doelstellingen zij voor ogen hebben. Het gaat over volgende actoren:

- Internationale werkgroep Invasieve, Uitheemse Soorten
- Nationaal Comité voor Invasieve uitheemse soorten
- Nationale Wetenschappelijke Raad voor de IUS
- Nationaal Wetenschappelijk Secretariaat voor de IUS
- Agentschap Natuur en Bos (ANB)
- Instituut voor natuur en bos onderzoek (INBO)
- Vlaamse Landmaatschappij (VLM)
- Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)
- Vlaamse Waterweg NV (VW), vroegere W&Z
- Werkgroep Invasieve, Uitheemse Soorten (Werkgroep IUS)
- Provinciaal Comité ratten- en exotenbeheersing (PC)
- Regionale Comit es ratten- en exotenbeheersing (RC's): Dendervallei, Vlaamse Ardennen, Bovenschelde-leie, Waasland en Meetjesland
- Provincie Oost-vlaanderen (Provincie OVL): Dienst Integraal Waterbeleid en dienst landbouw en platteland van Provincie Oost-Vlaanderen
- Provinciaal Centrum voor milieu-onderzoek (PCM)
- Gemeenten: RATO-gemeenten en niet-RATO gemeenten
- RATO vzw
- Polders en Wateringen (P&W)
- Natuurpunt VZW (gewoonweg Natuurpunt)
- Bosgroepen



## 4. Naar een eigen analyse:

In dit hoofdstuk bekwamen we een eigen analysekader op basis van het theoretisch kader dat in hoofdstuk 2 werd gecreëerd. In hoofdstuk 4 werden de vragen beantwoord, die we bekwamen in het deel over analysemodellen.

### Conclusie:

RATO vzw is een centrale spil in Oost-Vlaamse netwerk dankzij haar goede contacten met hogere niveaus en brede kennis. Ze is vooruitstrevend en versterkt haar positie dankzij het uitbreiden van haar opdrachtgevers en knowhow. Op die manier zetten ze erop in om binnen het exotenbeheer de doelstellingen van de provincie Oost-Vlaanderen uit te dragen, als ook die van het ANB. Hun positie als uitvoerder is binnen de provincie Oost-Vlaanderen zeer sterk en geraakt ook meer en meer verankerd.

Haar duidelijke doelstellingen en visie zorgen voor een rechtlijnigheid en doeltreffendheid in haar strategie tot uitbreiding van de gebiedsdekkende aanpak en contacten met de actoren binnen het exotenbeleid. RATO vzw heeft, mede dankzij het project ExotenNet, de densiteit van het netwerk weten te versterken. Dit is duidelijk merkbaar in hoe ze binnen de provincie Oost-Vlaanderen is omgegaan met het informeren en sensibiliseren rond het belang en de inhoud van de Europese Verordening. Dit voornamelijk door het in het leven roepen van overkoepelende niveaus die alle actoren binnen de provincie samenbrengen zoals de regionale comités en het provinciaal comité. Maar ook via haar eigen Algemene vergadering en Raad van bestuur. Ook buiten de provincie helpt zij de densiteit te vergroten dankzij de organisatie van de werkgroep IUS en de organisatie van studie- en praktijkdagen en door haar rol als eindredacteur van de nieuwsflash ExotenNet. Daarnaast gaat ze ook in het kader van de uitvoering nauwe samenwerkingen aan met bovenlokale spelers zoals het INBO en ANB, maar ook provinciaal met de dienst Integraal waterbeleid en PCM. Samen gaan ze op zoek naar de beste beheermethoden ten overstaan van de soorten zoals de Amerikaanse rivierkreeften, schildpadden, wasberen, Nijlganzen, Canadese ganzen, reuzenbalsemien, cabomba, reuzenberenklauw etc. Ze voeren een aanwezigheidspolitiek en stellen zich open voor het thema's als water- en omgevingskwaliteit en ecologie, in combinatie met de knowhow en ervaring. Hierdoor maakt RATO vzw zich onmisbaar als lokale exotenbeheerder binnen de provincie Oost-Vlaanderen en daarbuiten.

De afhankelijkheidsrelaties van de verschillende actoren onderling wordt sterk beïnvloed door de hulpbronnen die zij uitwisselen. Zo zit RATO vzw in een sterke afhankelijkheidsrelatie met het ANB. Enerzijds omdat ANB RATO vzw inschakelt als uitvoerder in het exotenbeheer en deze opdrachten ook steeds uitbreidt. Anderzijds ook via haar politieke connecties, waarmee ANB sturing geeft aan het bekomen van een wettelijk kader inzake het exotenbeheer bijvoorbeeld inzake het gifgebruik, ontwikkeling van een code goede praktijk voor muskusratbestrijding en de ganzenafvangsten. Voor ANB is de samenwerking een mogelijkheid om natuurwaarden in de streek te beschermen en vergroten. De hulpbronnen die de relatie beïnvloeden zijn financiële middelen, gronden uit de grondenbank van ANB, politieke invloed en wettelijke omkadering.



In het algemeen kunnen we stellen dat de bedoeling van het netwerk is om een duidelijke rolverdeling vast te leggen. Het netwerk vormt een eigen beleid waarbinnen het wetgevend kader vorm krijgt en waarbinnen verticale relaties heel sterk zijn. De keuze die actoren maken om in te zetten op het beheer van bepaalde dierlijke exoten en/of bepaalde plantaardige soorten, leidt tot contact met andere actoren en bepaalt ook sterk de densiteit tussen de actoren onderling. Zo gaan gemeenten die bezig zijn met het beheer van een bepaalde soort sneller in contact komen met andere gemeenten die daar ook mee bezig zijn om kennis en ervaring uit te wisselen. RATO vzw zorgt er ook voor dat die gemeenten met elkaar in contact komen om die ervaring uit te wisselen, bijvoorbeeld wat betreft de te volgen procedure, dankzij haar contactenlijst en het feit dat zij ook de werkingen bevragen over hun resultaten en bekommernissen wat betreft exoten. Opmerkelijk is dat juist daarbij ook die vragen over die wettelijke omkadering en de bestuurskundige mogelijkheden vaak onderdeel zijn van die kennisuitwisseling. De Europese verordening heeft bijvoorbeeld vragen opengelaten zoals: wat met een exoot op privaat terrein? Welke procedures heb je als gemeentebestuur in handen om de eigenaar te dwingen om zich aan de Europese verordening te houden?

Het actorennetwerk rond exoten, of zoals wij het gaan noemen zijn, het exotennet, is nog volop in opbouw, maar het is duidelijk dat het een krachtig en vrij dens netwerk is, waarbinnen RATO vzw een belangrijke rol speelt en nog kan spelen.