

een terugblik in perspectief

20 jaar Gebiedsgerichte Werking
in West-Vlaanderen

west-vlaanderen
de gedreven provincie

20
jaar
gebiedsgerichte
werking



een terugblik in perspectief

20 jaar Gebiedsgerichte Werking
in West-Vlaanderen

WOORD VOORAF

Toen de provincieraad van West-Vlaanderen twintig jaar geleden koos voor een gebiedsgerichte aanpak, was dat behoorlijk vernieuwend. De tijd bleek rijp om met partners af te stemmen, Europese middelen aan te boren, sectoren met elkaar te vervlechten, een aanwezigheid op het terrein uit te bouwen, initiatieven te structureren die van onderuit groeiden. Tien jaar later werd die keuze als een basisopdracht ingeschreven in het provinciedecreet. Nog eens tien jaar later staan de provincies opnieuw op een scharnierpunt. Hun werking moet afgeslankt en meer gefocust worden. Meer dan ooit wordt “gebiedsgericht maatwerk” daarbij een leidraad. Een beleidskeuze die ondertussen overigens ook op het Vlaamse niveau is doorgedrongen...

Toch is het niet altijd evident geweest om als provinciebestuur af te stappen van een centraal gestuurde sectorale organisatie en een meer horizontale, inspirerende en dialoogerende rol te spelen. De eigen organisatiestructuur en –cultuur van de provincie en het toenemende streven naar waterdichte en sterke beleidsprogrammering, maakten dat er in die twintig jaar gebiedsgerichte werking veel onderhandeld, geëvalueerd en gekozen moest worden.

De positie van een dienst ‘buiten categorie’ leidde tot een voortdurende verantwoording van haar activiteiten. Interne en externe evaluaties, integratieprojecten, streektafels, regiocommissies... het zorgde ervoor dat de gebiedsgerichte aanpak zelf evolueerde, samen met het eigen huis en met de bestuurlijke omgeving.

De dienst Gebiedsgerichte Werking gaf ook haar eigen methodiek-reeks uit, met publicaties over de leefbaarheidsaanpak in de Westhoek, over geïntegreerde gebiedsgerichte projecten, over het inzetten van Europese steun in de Westhoek, over de leefbaarheid aan de kust en over regioscreening en -vorming in Noord-West-Vlaanderen. Deze jubileumpublicatie past in die rij. Het is géén opsomming van acties, projecten en programma’s van de eigen dienst. Het wil eerder helpen om vanop een gepaste afstand ‘reculer pour mieux sauter’: een algemene terugblik wordt gevolgd door vijf bijdragen die dominante thema’s uit onze werking toetsen aan de inzichten van enkele experts, wat dan weer leidt tot een aantal uitdagingen voor de komende beleidsperiode.

Eén aspect van de werking is echter onderbelicht in dit boek. Dat zijn de mensen die die werking mogelijk maakten en maken: toegewijde ambtenaren in verschillende lijndiensten, de gebiedswerkers en projectmedewerkers in de verschillende regio’s. Enkelen onder hen zwermden ondertussen uit naar andere beleidsposities, maar zijn de ‘gebiedsgerichte provincie’ blijvend genegen. Het zijn al deze mensen die de thema’s uit dit boek hebben geagendeerd en mee hebben uitgewerkt tot een echt beleid. Zij verdienen dan ook onze grootste waardering. Tevens gaat onze dank uit naar de collega’s van de provincieraad en de deputatie, die de politieke verantwoordelijkheid hebben genomen om twintig jaar lang de uitbouw van een gebiedsgerichte werking mogelijk te maken.

Guido Decorte

Gedeputeerde gebiedsgericht beleid

Rik Samyn

Diensthofd Gebiedsgerichte Werking

INHOUDSTAFEL

Woord vooraf	4
Deel 1: Twintig jaar gebiedsgerichte werking in West-Vlaanderen	7
Deel 2: Vijf gebiedsgerichte thema's uitgedaagd	19
Naar een stelsel van landschapsparken in Vlaanderen?	21
Werken aan leefbare dorpen in een landelijk gebied	35
Economische dynamiek en omgevingskwaliteit: tweespalt of tweespan?	45
Duurzaam kustbeheer, van experiment tot noodzaak	57
Sturen met groenblauwe structuren. Ervaringen in de provincie Zuid-Holland	73
Deel 3: Een toekomstperspectief voor de provinciale gebiedsgerichte werking	89

DEEL 1

TWINTIG JAAR
GEBIEDSGERICHTE WERKING
IN WEST-VLAANDEREN

Een inleidende beschouwing

Rik Samyn

Vanuit de noodzaak om tot een efficiëntere organisatie van het binnenlands bestuur te komen, was het voor de huidige Vlaamse regering een kleine moeite om in te grijpen op de zwakste schakel. En dus besliste ze om de Provincies af te slanken. Die mogen zich voortaan alleen nog bezighouden met de zogenaamde ‘grondgebonden materies’, terwijl de persoonsgebonden materies verhuizen naar het Vlaamse of lokale niveau. Hopelijk hoeven we na de ‘interne staats hervorming’ (2014) en de afslanking van de provincies (2018) nu voor een langere periode geen discussies meer te voeren over structuren en bevoegdheden maar kunnen we opnieuw alle energie steken in de inhoudelijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken.

Toch is er niets nieuws onder de zon. Al midden de jaren negentig werd in het Vlaams parlement de ‘proeve van grondwet voor Vlaanderen’ besproken, waarin al gewag werd gemaakt van de afschaffing van de Provincies als gedecentraliseerd bestuur. Deze ontwikkeling was ongetwijfeld één van de redenen voor het ‘geprangde middenbestuur’ om werk te maken van een herprofilering.

1. De Westhoek als bakermat

Deze herprofilering vond haar oorsprong in de Westhoek in 1994. In de voorbereiding van het Europese 5B-programma voor streekontwikkeling pleitte Samenlevingsopbouw Westhoek er toen voor dat “de Provincie als gedecentraliseerd bestuur het voortouw zou nemen om de verschillende partners rond de tafel te brengen, om een visie te ontwikkelen, om de planning en programmatie beter af te stemmen en politiek te bekrachtigen”... Dit vanuit de vaststelling dat “de Provincie als intermediair bestuursniveau, in tegenstelling tot de eerder centralistische benadering vanuit het Vlaams Gewest, veel dichter aansluit bij de bekommernissen en verzuchtingen van de subregio en daar ook op een flexibele manier probeert op in te spelen”.

In dezelfde periode werd het overleg van Burgemeesters in de Westhoek opgericht, kocht de Provincie het Esenkasteel als toekomstige werkplek voor een aantal streekorganisaties... en werd in februari 1996 de Beleidsnota Gebiedsgerichte Werking goedgekeurd in de provincieraad. Deze evolutie gaf uitdrukking aan het feit dat “de gebiedsgerichte profilering van het provinciebestuur op het bovengemeentelijke niveau ligt, taken die omwille van aard, schaal en de verdelingsvraagstukken een aanpak vragen die bovengemeentelijk is en een streek betreffen”. Meteen werd ook de toon gezet voor een andere manier van beleidsvoering, minder top-down gedecreteerd vanuit Brugge, maar interactief, met partners uit de streek en gedifferentieerd naargelang kenmerken en problemen van deelgebieden.

2. De agendasetting

2.1 Een sectorale aanzet

In de beleidsnota werd een analyse gemaakt van thema’s die zich lenen tot een gebiedsgerichte invulling en werd een voorstel uitgewerkt van territoriale basisindeling voor gebiedsgerichte werking. Het resultaat was een

kruistabel met een aantal speerpunten per prioritair gebied. In een eerste fase leidde dat tot de aanwerving van gebiedswerkend personeel, zogenaamde gebiedswerkers, die gedeconcentreerd werden ingezet om uitvoering te geven aan deze gebiedsgerichte keuzes. Zo werd voor de Westhoek geopteerd voor een inzet op het vlak van milieu, toerisme, landbouw, welzijn en leefbaarheid, terwijl voor de Kortrijkse regio milieu, welzijn en telecommunicatie naar voren werden geschoven. Voor de inhoudelijke aansturing stonden de lijndiensten in, terwijl voor de organisatorische aansturing en coördinatie een dienst Gebiedsgerichte Werking werd toegevoegd aan de dienst Externe relaties en Europese programma's.

2.2. De streek als relevante beleidsruimte

Na het oorspronkelijke enthousiasme kwamen al vlug een aantal pijnpunten bovendrijven: gebiedswerkers werden te velde geconfronteerd met vragen die niet onmiddellijk in te passen waren in de gangbare beleidsvoering. Er was de onwennigheid van klassieke lijndiensten om uit de eigen comfortzone te treden en zich te organiseren in functie van gebiedsgericht maatwerk. En er was de intrinsieke spanning binnen een matrixstructuur over wie nu eigenlijk waarvoor verantwoordelijk was en wie het finaal voor het zeggen had.

Met de hervorming van het sociaal-economisch streekbeleid en de oprichting van de RESOC's werd in de zogenaamde STEM-nota (Streekeigen Management, 2001) van het toenmalig kabinet van minister van Economie Van Mechelen het Esenkasteel opgevoerd als model voor de uitbouw van een streekgerichte werking. In dit streekhuis waren intussen, naast de eigen provincied medewerkers, heel wat andere streekpartners gehuisvest: het Westhoekoverleg, het opbouwwerk, het Streekplatform, de Welzijnsraad... Het streekhuis werd als het ware een vliegwiel dat heel wat dynamiek genereerde en een duidelijke stempel drukte op de agenda van de streek. Deze overweging vormde de aanleiding voor het uitrollen van het concept streekhuis in de andere regio's van de provincie. De fysieke bundeling van krachten werd gezien als hefboom voor meer interactie en samenwerking op streekniveau.

Hoewel de uitbouw met ongelijke snelheid gebeurde - de bestuurlijke en institutionele setting en dynamiek in elke regio zijn in deze immers kritische succesfactoren - hadden de streekhuizen als ankerpunten van de provinciale werking een unieke en absolute meerwaarde. Want samen met de missie van de RESOC's als platformen voor sociaal-economische streekontwikkeling, vormde de opmaak van de streekpacten een aanknopingspunt en uitdaging voor andere streekpartners om het perspectief te verbreden en mee te wegen op de agenda. Zo kregen thema's als leefbaarheid, wonen, erfgoed, landschap en recreatie in de meeste regio's een sterkere legitimatie, al was het maar omdat ze mee de randvoorwaarden vervullen voor evenwichtige economische ontwikkeling. Meteen betekende dit ook dat deze streekgerichte prioriteiten de invulling van de eigen provinciale gebiedsgerichte agenda steeds meer kleurden.

2.3 Plattelandsbeleid, een verbijzondering van het streekbeleid voor het buitengebied

Als uitgesproken plattelandsregio was de Provincie al langer op verschillende sectorale domeinen in het landelijk gebied actief. Met de organisatie van een debatreeks in 2002-2003 'Quo vadis met het West-Vlaamse platteland?' gaf ze de aanzet voor een meer geïntegreerd, gedifferentieerd en gebiedsgericht plattelandsbeleid op de raakvlakken van verschillende sectoren. Het debat zoomde in op ruimtelijke economische ontwikkeling en het beter integreren van economische dynamiek, het streven naar een goed ingepaste en kwaliteitsvolle land- en tuinbouw,

het versterken van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving in kleine kernen, het zorgen voor basiskwaliteiten (open ruimte, stilte, traagheid, duisternis, natuur en landschap), en het versterken van de identiteit... Voor elk van deze thema's werden streefbeelden ontwikkeld, oplossingsrichtingen uitgetekend en instrumenten opgesteld. Deze werden gebundeld in een Navigatieplan voor een Vitaal West-Vlaams Platteland (2003). Op basis daarvan tekende de Provincie actieplannen uit die ook nu nog een vertaling krijgen in de meerjarenplanning van verschillende provinciale diensten. Dit vormde meteen ook een inspirerend referentiekader voor de invulling van het Europese plattelandsprogramma PDPO en Leader.

Eén thema in het bijzonder, de uitbouw van een dorpsontwikkelingsstrategie, is exemplarisch voor de pioniersrol van de Provincie. Na een baanbrekend leefbaarheidsonderzoek in de Westhoek, werd een actieprogramma opgezet voor de kwalitatieve inrichting van publieke ruimte met een begeleidingsstructuur met focus op het drieliuk 'projectdefinitie, bevolkingsparticipatie en kwaliteitskamer'.

Aansluitend hierop werd samen met de intercommunales, de VLM en de Vlaams Bouwmeester, de Win-Vorm-werking opgezet (West-Vlaanderen in Vorm). Naast een succesvolle lezingenreeks die ook na 16 jaar nog volle zalen trekt, lanceerde die de oproep en selectie WinVorm: een stramien van procesvoering voor de ondersteuning van publieke actoren in de keuze van goede ontwerpers.

Maar ook andere thema's hebben ruimere weerklank gevonden, zoals landbouwverbreding en de herbestemming van functieloze gebouwen op het platteland. Want sinds haar ontstaan investeerde de dienst Gebiedsgerichte Werking mee in de totstandkoming van het Vlaamse Plattelandsbeleid en de werking van het Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (IPO). Spijts de gedegen adviezen die door dit forum werden uitgewerkt, bleef de beleidsvertaling soms achterwege en stelt zich op vandaag de vraag naar het verdere perspectief van deze samenwerking.

2.4 Interactie stad-land

In de rand van de centrumsteden spelen specifieke problemen: de uitdijende verstedelijking, de nood aan nabijgelegen recreatieve voorzieningen, de noodzakelijke herwaardering van groenblauwe netwerken... Gaandeweg werden allianties gesmeed met lokale besturen en streekpartners om deze interactie tussen stad en omgeving meer gestructureerd aan te pakken. Initiatieven in het kader van ruimtelijke afbakeningsprocessen, het opwaarderen van de omgevingskwaliteit en de recreatieve ontwikkeling in het hinterland van stedelijke agglomeraties gingen gaandeweg mee de gebiedsgerichte agenda stofferen.

3. Een programmatorische benadering

3.1 Belangrijke rol van Europese programma's

De inzet van de dienst Gebiedsgerichte Werking op Europese programma's zorgde voor flink wat dynamiek en de noodzakelijke financiering van heel wat projecten. Deze inzet werd mee mogelijk door de dienst in te bedden in een dienst EEG – Externe relaties, Europese Programma's en Gebiedsgerichte Werking. In den beginne vormde immers Interreg, de Europese samenwerking met Noord-Frankrijk, het model voor de vernieuwende aanpak. Na

een initiële fase van losse projecten, werd in Interreg II, mede onder stimulans van de Provincie, gekozen voor een meer programmatorische benadering. Daarbij kon ook de rol van de respectievelijke partners duidelijker worden ingevuld. Vervolgens waren er Doelstelling II-Kust en 5B-phasing out Westhoek, waarbij de dienst Gebiedsgerichte Werking (GGW) de opdracht kreeg om de beide programma's op te maken, met 1,5 miljard Belgische franken als inzet, tegenwoordig toch nog altijd 37,5 miljoen euro.

En er volgden nog andere opportuniteiten in het kader van plattelandsbeleid via Leader en vervolprogramma's met Noord-Frankrijk en Nederland en 2 Zeeën met Engeland. Telkens waren er weer heel wat voorbereidingswerk, allerlei onderhandelingen en een hoop bureaucratie, maar in de afweging vormden die Europese fondsen heel belangrijke financieringsbronnen voor (grensoverschrijdende) streekgerichte initiatieven met allerlei partners. Ten bewijze geven we nog een paar cijfers. In de afgelopen programmaperiode 2007-2013 bedroeg de financiële omzet van de provinciale diensten in het kader van Europese programma's ongeveer 20 miljoen euro, waarvan ruim de helft voor rekening van de dienst GGW. Voor de Westhoek, die over een langere periode en via verschillende programma's aanzienlijke Europese steun kreeg, is alvast gebleken dat deze programma's in de periode 1997-2007 een aanzienlijke impact hadden op de economische en toeristische ontwikkeling en op het vlak van leefbaarheid.

3.2 Een geïntegreerde methodiek

De aanwezigheid van provinciale ambtenaren op het terrein leidde bij de actoren tot veelvuldige interacties en vervolgens tot meer sectoroverschrijdende initiatieven op gebiedsniveau. Daarbij groeide ook het inzicht dat de aard van de gestelde problemen soms dermate complex en omvattend is, dat een sectorale benadering vanuit één bestuur niet tot de gewenste oplossingen kon leiden. Bovendien werd de nood aan samenhang tussen verschillende problemen en oplossingsrichtingen onderkend. Het ontwikkelen van een globale visie en het uitstippelen van een geïntegreerde (programma)aanpak leek meer en meer een voorwaarde voor succes. De eerste stappen daartoe werden gezet met de ontwikkeling van een geïntegreerde visie voor de Leievallei, de gebiedsvisie voor het kanaal Roeselare-Ooigem en voor de Oudlandpolder. Deze drie programma's hebben het streven naar een hogere kwaliteit van de open ruimte gemeen.

De opgebouwde expertise, verrijkt met academische inzichten die op basis van onderzoek van gelijksoortige projecten in andere delen van Vlaanderen werden verworven, werd verankerd in handleidingen waarin een stramien van procesvoering werd uitgetekend voor de voorbereiding en uitvoering van geïntegreerde projecten.

3.3 Naar gebiedsontwikkeling...

De beproefde geïntegreerde methodiek was ook instrumenteel bij het uittekenen van een plan van aanpak voor de uitbouw van 'recreatieve bestemmingsgebieden'. Het concept werd ontleend aan het Strategisch Beleidsplan Openlucht recreatie van Westtoer en werd omschreven als "homogene landschappelijke eenheden, meestal opgehangen aan grote natuur- en bosgebieden, en opgeladen met een rijke en interessante cultuurgeschiedenis". Deze regio's beschikken over een voldoende recreatief aanbod om de recreant minstens één hele dag te kunnen boeien.

Ondertussen zijn in een aantal afgebakende gebieden bovenlokale initiatieven ontwikkeld. Die hebben zowel betrekking op het versterken van geografische en culturele gebiedsidentiteit (o.m. door de ontwikkeling van een huisstijl), productontwikkeling (vnl. recreatieve infrastructuur), de uitbouw van onthaalinfrastructuur, de uit-

werking van een programmatorisch activiteitenaanbod... en de uitbouw van een versterkte samenwerking met diverse partners met het oog op een kwalitatieve inrichting en beheer van die gebieden. VLM, ANB en de Regionale Landschappen zijn daarbij actief betrokken. Maar ook de inzet van personele en financiële middelen van de provinciale lijndiensten werd gebundeld in dergelijke gebiedsgerichte benaderingen.

3.4 ... en gebiedsinrichting

Aansluitend op de taakstelling van de Provincie voor de regie van het buitengebied en de verantwoordelijkheden op het vlak van grondgebonden materies, was het voor de Provincie noodzakelijk om de eigen slagkracht m.b.t. de effectieve realisatie van gebiedsvisies te optimaliseren. Want al te vaak bleef de uitvoering van goedbedoelde intenties afhankelijk van onzekere externe besluitvorming en financiering. Daarom groeide de overtuiging dat door een slimme en gebundelde inzet van het eigen instrumentarium ook de Provincie- naar analogie met de aanpak van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) op het vlak van landinrichting- beter het verschil zou kunnen maken m.b.t. de inrichting van het buitengebied. Bij het begin van deze legislatuur werd dan ook beslist om zowel de financiële middelen voor grondaankopen en inrichting, als de personele inzet van betrokken diensten te bundelen in vier geïntegreerde gebiedsinrichtingsprogramma's 'provinciale stijl'.

Halverwege de legislatuur zijn de programma's in de Zwinstreek, rond het Kanaal Bossuit-Kortrijk-Gavers en voor de Frontzate zowel op het vlak van planvorming als qua uitvoering op kruissnelheid gekomen. Voor Mid-den-West-Vlaanderen sloot de Provincie een samenwerking af met de VLM voor de opmaak van een inrichtingsnota die mogelijk zijn vervolg krijgt in een landinrichtingsproject.

4. De interne organisatie

4.1 Een vreemde eend in de bijt

In het debat in de provincieraad in 1996 over de beleidsnota was de oppositie verdeeld over deze nieuwe beleidsstrategie. Sommigen waren ronduit enthousiast over de invulling van de 'Provincie nieuwe stijl', terwijl anderen gewaagden van een 'soepel georganiseerde knoeiboel'. Maar eerder opmerkelijk was de bijdrage van de fractievoorzitter van de toenmalige CVP. Die drukte de vrees uit dat hiermee een verschuiving van beslissingsniveau werd ingeluid, weg van de politiek verkozenen... Hij pleitte er dan ook voor dat er "slechts in uiterste nood een beroep zou gedaan worden op de gedecentraliseerde organisatievorm". Om maar te zeggen dat de opstart gebeurde met enige terughoudendheid, ook in de provincieraad, tegenover het onbekende!

In 2000 maakte Hogeschool Gent een eerste evaluatie van de gebiedsgerichte werking van de Provincie West-Vlaanderen. Er was appreciatie voor het feit dat het provinciebestuur aanzienlijke personele, financiële en materiële middelen had geïnvesteerd. Maar daarnaast was er vooral ook de vaststelling dat er veel aandacht was gegaan naar de structurele uitbouw, maar dat de beleidsinhoudelijke en procesmatige aspecten van de gebiedsgerichte organisatie, met een sterkere inbedding in de provinciale profiel discussie, achterwege was gebleven. Bijkomend was er de connotatie dat het ontstaan van een soort subcultuur en substructuur de acceptatie van die aanpak dreigde te ondermijnen...

De filosofie van de beleidsnota was dat de uitbouw van een gebiedsgerichte werking actief zou opgevolgd worden door de ambtelijke top. De dagelijkse uitwerking zou eerder in handen liggen van een horizontale dienst, die ter ondersteuning van de gebiedsgerichte werking van de lijndiensten zou optreden. Maar in de praktijk werd de werking teveel aan zijn lot overgelaten. Eenzelfde vaststelling gold ook voor de voorspelbare spanningen die deze structuur, zoals elke matrix, meebracht. Het was niet duidelijk wie het mandaat en de legitimiteit had om hierin sturend op te treden of het ontbrak aan methoden om tot gedragen keuzes te komen.

Maar ook andere factoren bemoeilijkten de organisatorische inbedding van de gebiedswerking. De ‘opbouw-werkachtige’ manier van werken van de pioniers, was moeilijk te verzoenen met een gecentraliseerde, sectorale dienstverlening

Die klassieke beleidsvoering is vooralsnog gestoeld op het publiekrechtelijk primaat, met het doel producten te ontwikkelen en met nadruk op rechtszekerheid. De omslag naar een meer gebiedsgerichte beleidsvoering die eerder project- en procesgeoriënteerd is en werkt op basis van contractuele relaties en met nadruk op draagvlak, vormt tot op vandaag een belangrijke uitdaging.

4.2 Met een eigen dynamiek

Vanuit deze context valt het enigszins te begrijpen dat ‘de dienst gebiedswerking’ geheel volgens haar missie een eigen dynamiek ging ontwikkelen, min of meer naast de klassieke organisatie. Een evolutie die mee mogelijk gemaakt werd door de gemakkelijke toegang tot Europese fondsen met op z’n minst extra budgettaire ruimte die niet in concurrentie kwam met het regulier beleid. Er zijn op verschillende momenten pogingen geweest, zowel vanuit de top als vanuit de eigen dienst, om de gebiedswerking sterker in te kantelen, om de horizontale werking te versterken en de beide ‘bestuursstijlen’ te verzoenen... Maar het is evenzeer een voortdurende strijd geweest om de nodige erkenning te krijgen voor de gebiedsgerichte manier van werken. De interne herstructurering van de organisatie, met de oprichting van Coördinatieteams, heeft wel het horizontale overleg tussen diensten gefaciliteerd. Maar de kentering is er pas gekomen naarmate het inzicht groeide dat de toekomst van de Provincie gebiedsgericht zou zijn of niet zou zijn...

4.3 Naar meer inbedding

Op een residentieel interdienstenoverleg in 2012 werd op basis van een SWOT een strategische oriëntatieoefening gemaakt die een doorbraak betekende. Niet alleen was er een consensus onder de provinciale diensthoofden dat de streekgerichte verankering van de organisatie een pluspunt was en verder diende versterkt te worden, ook klonk voor het eerst een pleidooi om meer maatgericht te werken en de projectwerking binnen de organisatie uit te bouwen. De politieke vertaling daarvan volgde met de rede van eerste gedeputeerde Decorte voor de Provincieraad, die voor de nieuwe beleidsperiode een aantal strategische keuzes naar voren schoof, met in volgorde “een sterkere inzet op gebiedsgerichte werking, een preferentieel partnerschap met de lokale besturen, ruimte voor vernieuwend beleid” en “het valoriseren van de hefboomwerking van Europese programma’s...”.

Ondertussen is volop werk gemaakt van de verdere uitbouw van de projectwerking, zowel in het kader van de Europese programma’s als in de uitvoering van cross-sectorale samenwerking tussen diensten. En op basis van een recente inventarisatie van de gebiedsspecifieke inzet van lijndiensten en agentschappen, kunnen we alleen

maar bevestigen dat er op het terrein heel wat betrokkenheid is en samenwerking tot stand komt, zij het dat de institutionele vertaling daarvan in effectieve personele en budgettaire engagementen nog wat bijstelling behoeft. De inhoudelijke heroriëntering van Europese programma's richting economische ontwikkelingen en innovatie, maken het overigens moeilijk om nog projecten goedgekeurd te krijgen in de sfeer van geïntegreerde gebiedsontwikkeling. Dit noopt het bestuur om de rangen te sluiten en de eigen capaciteit gericht in te zetten.

Een noemenswaardige evolutie in de oriëntatie van de dienst Gebiedsgerichte Werking is de versterkte samenwerking met de dienst ruimtelijke planning. Hoewel een ruimtelijke dimensie inherent is aan heel wat gebiedsgerichte projecten, was die dienst in de praktijk voornamelijk georiënteerd op bestemmingsplanologie, onder meer inzake woonprogrammatische en locatiebeleid van bedrijventerreinen. Maar in functie van een herziening van het provinciaal structuurplan is duidelijk gekozen voor een meer ontwikkelingsgerichte planning. De aanzet daartoe was al gemaakt met het uitwerken van een aantal strategische projecten aan de kust in het kader van afbakingsprocessen waarbij de dienst Gebiedsgerichte Werking gesolliciteerd werd voor de procesvoering van vaak complexe dossiers. De visieontwikkeling op de deelruimtes, die trouwens min of meer samenvallen met de indeling die in de streekwerking wordt gehanteerd, werkt verder op dat elan. Dit moet uiteindelijk doorwerken in een herziening van het PRS en de vertaling in een aantal (thematische en gebiedsgerichte) strategische projecten.

5. Een balans

Het zou ons te ver leiden om in het bestek van deze bijdrage een diepgaande SWOT-analyse te maken van de gebiedsgerichte werking over de afgelopen twintig jaar. Maar op een aantal hoofdlijnen kunnen we wel enkele relevante conclusies trekken die dienstbaar zijn voor de verdere werking.

5.1 Beleidsinhoudelijk

Op *beleidsinhoudelijk* vlak heeft de dienst Gebiedsgerichte Werking zich op tal van terreinen ontpopt tot een laboratorium voor vernieuwende beleidsvoering. In het kader van het plattelandsbeleid werd al verwezen naar de baanbrekende strategie inzake leefbaarheid en dorpsontwikkeling. Deze vormt nu mee de onderlegger voor een heroriëntering van de kernenstrategie in het kader van de herziening van het provinciaal structuurplan. Ook andere voorbeelden illustreren de beleidsvormende impact van gebiedsgericht pionierswerk.

Met een studie over landbouwverbreiding werd de toon gezet voor de uitrol van een intensieve projectwerking op dat vlak in alle regio's. Dit resulteerde in de oprichting van een netwerk van hoeveproducenten en, in een latere fase, een gemeenschappelijke campagne rond hoeve- en streekproducten onder de noemer 100% West-Vlaams. Recent nog werden 3 nieuwe initiatieven gelanceerd die inzetten op de versterking van de korte keten in de randstedelijke omgeving.

Op het vlak van landschapsontwikkeling werd niet alleen mee vorm gegeven aan het eigen provinciaal beleid inzake Kleine LandschapsElementen (KLE's) en de afstemming met de regionale landschappen, maar werd ook werk gemaakt van een grensoverschrijdende typologie van landschapseenheden en de uitwerking van een handboek voor de opmaak van beeldkwaliteitsplannen. In Zuid- en Midden-West-Vlaanderen werden in de schoot van de dienst Gebiedsgerichte Werking stad-landschappen opgericht die instaan voor een 'regionale landschapsachtige'- werking in meer verstedelijkt gebied.

Een experimentele aanpak rond trage wegen werd vertaald in een gestructureerd aanbod ter ondersteuning van lokale besturen op het vlak van inventarisatie, visieontwikkeling en de uitbouw van recreatieve en andere netwerken. Deze aanpak vormde voor de provinciale commissie trage wegen ook het afwegingskader voor de advisering van aanvraagdossiers omtrent al dan niet afschaffing.

In het spanningsveld tussen economische dynamiek en ruimtelijke kwaliteit werd een visie rond de functiewijziging van leegstaande hoevegebouwen ontwikkeld die meegenomen wordt in het Vlaamse beleidstraject daaromtrent. De uitvoering van een ruimtelijk strategisch project rond glastuinbouw heeft geleid tot de integratie van een begeleidingstraject als sturingsinstrument bij de verdere ontwikkeling van de sector...

En dan zijn er nog WinVorm, het kennisplatform licht, het kennisplatform parochiekerken... Initiatieven die telkens vanuit een gezamenlijke visie van provinciale diensten en externe partners (c.q. de intercommunales) geleid hebben tot een eenduidige beleidsstrategie, een ondersteuningsaanbod aan lokale besturen en concrete projectmatige realisaties.

5.2 Methodisch

Op *methodisch* vlak heeft de gebiedsgerichte aanpak de baan geëffend voor een meer interactieve, bijwijken ook participatieve beleidsvoering. De inbedding van de werking in een streekgerichte netwerkstructuur, de nauwe betrokkenheid van lokale besturen en middenveldorganisaties en de inzet op het vlak van bewonersparticipatie, hebben mee de agenda en de manier van werken van het provinciebestuur beïnvloed. De inzet van een vernieuwend instrumentarium om via overleg, stimuli en educatie maatwerk te leveren en op een gelijkwaardige basis met partners beleid voor te bereiden en te realiseren zijn ondertussen 'verworven' praktijk bij de meeste lijndiensten. Zij het dat vanuit een centralistische managementreflex telkens weer de neiging opduikt om op organisatieniveau vooral het voorspelbare te plannen en gestandaardiseerde werkmethodes te implementeren.

De specificiteit van de gebiedsgerichte aanpak heeft zich vooral verwerkelijkt via een geïntegreerde programma-benadering en projectwerking. Daarbij werden, over sectorale grenzen heen, visies ontwikkeld en actieplannen uitgevoerd d.m.v. een vrij intensieve procesvoering. Provinciale medewerkers namen, naargelang de aard van het probleem en de beoogde doelstellingen, verschillende rollen op: facilitator, makelaar, regisseur... Deze programmabepaling en procesvoering en de ervaring op het vlak van geïntegreerde projecten, leidt ertoe dat voor de resterende beleidsperiode een zestal horizontale programma's organisatiebreed worden uitgerold, die mee invulling moeten geven aan de rol van de Provincie als kennispartner en regiobestuur.

5.3 Organisatorisch

Op het *vlak van organisatie* moeten we nochtans herhalen dat, de recente evolutie niet te na gesproken, de gebiedsgerichte werking teveel het verhaal van één dienst is geweest. Van een organisatiestrategie was er nauwelijks sprake. Aanvankelijke pogingen om met een 'stuurgroep gebiedsgerichte werking' horizontale afstemming tussen diensten tot stand te brengen, bleven al te vaak steken in een voluntaristisch engagement van sommigen zonder veel impact op de werking van de betrokken diensten. De invoering van coördinatieteams heeft daar in eerste instantie weinig aan veranderd. Ook die bleven steken in nuttige informatieuitwisseling en de opvolging van beheerstaken, zonder dat er sprake was van effectieve samenwerking. Met de introductie van de beleids- en

beheerscyclus (BBC) werd de sectorale beleidsplanning zelfs nog versterkt, en werd de dienst Gebiedsgerichte Werking evenzeer tot een soort 'verticale beleidsdienst' herleid.

Latere pogingen om 'streektafels' te organiseren, over alle betrokken diensten heen, met de bedoeling streekthema's te agenderen en in de beleidsplanning te integreren, hebben evenmin tot relevante resultaten geleid. Al moet worden gezegd dat gaandeweg een meer gebiedsspecifieke reflex zich heeft ingebed en de samenwerking op het terrein is geïntensiveerd. Maar de ultieme doorstart naar gebiedsgerichte beleidsplanning is slechts van recente aard.

5.4 Bestuurlijk

Op *bestuurlijk vlak* is de Provincie, mede dankzij haar gebiedsgerichte inzet, uitgegroeid tot een gewaardeerde speler op streekniveau. Dit blijkt o.m. uit de regioscreening en de voorstellen voor bestuurlijke hervorming die in Midden- en Zuid-West-Vlaanderen en de Westhoek werden uitgewerkt in voorbereiding van de interne staats-hervorming. Met enig gevoel voor nuance, want de historiek en de context zijn in de drie regio's erg verschillend, worden de positie en de rol van de Provincie in de regiodynamiek geapprecieerd. In de Westhoek is er de sterke verwevenheid van provinciale ambtenaren en mandatarissen met de lokale besturen, met de Vlaamse overheid en met maatschappelijke organisaties. In Midden-West-Vlaanderen is het provinciebestuur via de werking van en in het streekhuis met projecten en programma's vrij sterk aanwezig in de streek. En in Zuid-West-Vlaanderen ontwikkelde de Provincie niches waarrond gebiedsgerichte programma's worden opgezet, en is het provinciebestuur actief betrokken in het RESOC en als aandeelhouder van de intercommunale Leiedal.

Het is ook mede dankzij deze sterke streeknetwerking dat de vorige Vlaamse regering die drie regio's erkende als proeftuin voor bestuurlijke organisatie en samenwerking. Maar de tijden veranderen snel. De afspraken die gemaakt werden in het kader van de interne staats-hervorming gingen deels op de schop en van proeftuinen is al lang geen sprake meer. In Midden-West-Vlaanderen en de Westhoek zijn oefeningen omtrent versterkte intergemeentelijke samenwerking volop bezig en wordt een scenario voor een verregerende deconcentratie van de werking van de intercommunale wvi voorbereid. De Provincie blijft vanuit haar positie als regiobestuur actief betrokken bij deze ontwikkelingen.

Nog een korte beschouwing over de samenwerking met de Vlaamse overheid. De alliantievorming en het partnerschap die met een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak zijn verweven, heeft ertoe geleid dat de Provincie met een aantal Vlaamse administraties en agentschappen uitstekende relaties heeft uitgebouwd. Van oudsher was er de actieve samenwerking met de VLM in het landinrichtingsprogramma Westhoek, en dat is op vandaag in de Brugse veldzone niet anders. Aan de kust werden, in functie van een samenwerking rond geïntegreerd kustzonebeheer, banden gesmeed met MDK (kustverdediging), ANB (natuurbeheer), het VLIZ (maritiem onderzoek) en de Federale overheidsdienst leefmilieu. Afhankelijk van dossiers werden ook in andere regio's zowel met W&Z (waterwegen), AWW (wegen), RWO (erfgoed) afspraken gemaakt en concrete projecten gerealiseerd. Recent werd er een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met Ruimte Vlaanderen in het kader van het Territoriaal Ontwikkelingsprogramma Kust. Bij monde van nogal wat Vlaamse ambtenaren, zowel in Brussel als in Brugge, klinkt vaak door dat het met de Provincie West-Vlaanderen- onder andere omwille van de gebiedsgerichte werking- goed zaken doen is...

Blijft de vraag of de gebiedsgerichte, gedeconcentreerde aanpak, met haar haast inherente parallelle netwerken en projectstructuren, in enige mate een bedreiging heeft gevormd voor de representatieve democratie, zoals

door sommigen werd gevreesd. We kunnen niet ontkennen dat de rol van provinciale medewerkers bij een dergelijke manier van beleidsvorming van onderuit, wel iets politieks heeft. Medewerkers worden geconfronteerd met een dubbele loyaleiteit, enerzijds ten aanzien van het eigen bestuur, maar anderzijds ook ten aanzien van de verzuchtingen en de ambities van de regio. Het één strookt niet altijd met het ander. En hoewel de inzet vanuit de Provincie bij bepaalde ontwikkelingen finaal altijd wel goedkeuring krijgt in een provincieraads- of deputatiebeslissing, is er geen eenduidigheid in de appreciatie van politieke mandatarissen over de rol die de gebiedswerking speelt. Gezien de sectorale opdeling van bevoegdheden wordt een meer horizontale werking wel eens als onwenselijke bemoeizucht ervaren. Maar gelukkig was en is er steeds weer die backing van de eerste gedeputeerde...

6. Alles komt terug

De inzet op gebiedsgerichte werking was een reactie op een aantal maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. In de inleiding is al verwezen naar de Vlaamse politieke arena waar de positie van de Provincies als intermediair bestuursniveau al midden de jaren negentig in vraag werd gesteld. Maar ook op streekniveau, met name in de Westhoek, stelde zich de vraag hoe men zich het best kon organiseren om een eigen streekbeleid te voeren. Het model Leiedal als streekintercommunale werd toen als een mogelijke optie overwogen...

Op vandaag is die 'bedreiging' er terug, met een Vlaamse regering die voor een tweelagig bestuurlijk model kiest en de bestuurskracht van de gemeenten wil versterken. Daarenboven staat het Vlaams regeerakkoord bol van gebiedsgerichte ambities...

Net als toen is het voor de Provincie zaak om een adequaat antwoord te bieden op deze ontwikkelingen. Omdat we in de loop der jaren behoorlijk wat ervaring hebben opgedaan op het vlak van geïntegreerd gebiedsgericht werken, de interne organisatie er klaar voor is om met vereende krachten aan de slag te gaan, de onderlinge afstemming en samenwerking met Vlaamse diensten goed lopen, en we een netwerkstructuur hebben opgebouwd in de verschillende regio's waarop kan worden verder gebouwd... kan de Provincie haar rol en verantwoordelijkheid als bovenlokale partner voor grondgebonden materies blijven claimen. Meer nog, we willen opnieuw de bakens verzetten door de keuze die op vandaag gemaakt wordt voor een horizontale programmabepaling die structureel in de organisatie wordt verankerd.

Bronnen

- Samenlevingsopbouw Westhoek, De Westhoek als plattelandsgebied: een pleidooi voor een geïntegreerde aanpak (1994)
- Provincieraad West-Vlaanderen, Beleidsnota Gebiedsgerichte Werking (1995)
- Minister Dirk Van Mechelen, Streekeigen Management (STEM)- ontwerp-actieplan (2001)
- Provincie West-Vlaanderen, Quo Vadis met het West-Vlaamse Platteland (2004)
- Westtoer, Beleidsplan Openlucht Recreatie (2009)

- Hogeschool Gent, Evaluatiestudie over de 'Gebiedswerking' van de Provincie West-Vlaanderen (2000)
- Steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen, Leren van proeftuinen, van regioscreening naar bestuurlijke hervorming (2012)

DEEL 2

VIJF GEBIEDSGERICHTE THEMA'S
UITGEDAAGD

Vijf thematische uitdagingen

Om twintig jaar gebiedsgerichte werking van de Provincie in de kijker te zetten en een breed publiek een overzicht te bieden van de variëteit aan activiteiten en resultaten, werden in het voorjaar van 2016 vijf regionale avonden georganiseerd. Daarbij werd ook telkens ingezoomd op één specifiek thema dat als een rode draad doorheen de werking in die bepaalde regio heeft gelopen. Na een korte situering van wat de Provincie rond dit thema in de afgelopen periode heeft gedaan, werd aan een externe deskundige gevraagd om deze werking even kritisch tegen het licht te houden en een aantal reflecties en uitdagingen voor de toekomst mee te geven. In volgorde kwamen aan bod:

- 24/2/ 2016, Landschapsparken, een werkwoord. Methodiek door/voor streekontwikkeling, met Johan Van Den Bosch
- 8/3/2016, Leefbare dorpen in een landelijk gebied, met Ward Verbakel
- 14/4/2016, Economische dynamiek en omgevingskwaliteit: tweespalt of tweespan? met Hans Leinfelder
- 18/5/2016, Duurzaam kustbeheer, van experiment tot noodzaak, met Jan Mees
- 14/6/2016, Groenblauwe netwerken: slim verbinden in een complexe omgeving, met Sybrand Tjallingii

Aan de externe deskundigen werd eveneens gevraagd om een schriftelijke neerslag van hun bijdrage aan te leveren. Die input is in dit tweede deel gebundeld en wordt telkens voorafgegaan door een korte situering van het thema binnen de gebiedsgerichte werking.

De gekozen thema's zijn in wezen regio-overschrijdend. Beleidsafstemming, werken aan leefbaarheid, integratie van economische dynamiek en landschappelijke kwaliteit, ontwikkeling van recreatieve gebieden en versterken van groene en blauwe dooradering: in alle regio's zijn ze inherent aan onze werking. Ze vormen bij wijze van spreken de bestuurlijke, inhoudelijke en methodische hoofdmoot van de gebiedsgerichte werking.

- Bestuurlijk wordt gezocht naar afstemming tussen sectoren en beleidsniveaus, met private partners (zie vooral de bijdrage van Mees & Lescauwaet, maar ook van Leinfelder en van Tjallingii).
- Inhoudelijk wordt vaak gefocust op landschapsontwikkeling en het verhogen van de kwaliteit van de directe woonomgeving (bijdragen van Tjallingii, Van den Bosch en Verbakel).
- Methodisch gaat het om de inzet van nieuwe concepten (zoals landschapsparken, groenblauwe netwerken en productielandschappen) en het afwegen van een waaier aan instrumenten (alle vijf de bijdragen).

Een nieuw landschapsconcept in Noord-West-Vlaanderen

De regio Noord-West-Vlaanderen kenmerkt zich door een tweeledige landschappelijke samenstelling met enerzijds de vlakke gras- en weilanden in de polders en anderzijds de bossen en drevestructuren van de zandgronden in het Houtland. Bovenop die twee landschappen ligt een patroon van typische dorpjes, de dense bebouwing van de oostkust en centraal de centrumstad Brugge. Deze mix zorgt voor interessante deelgebieden met diverse gebruikers.

Vanuit de verscheidenheid aan landschappen ook in andere delen van de provincie werd een visie opgemaakt over zogenaamde 'recreatieve concentratiegebieden' (TRAP- Westtoer, 1993). De naamgeving evolueerde in de tijd: in 2004 was er sprake van een 'Regionaal Landschapspark', in het Beleidsplan Openluchtrecreatie van 2009 werd de term 'Recreatieve Bestemmingsgebieden' gehanteerd. Telkens ging het om een aantal focusgebieden die op basis van hun intrinsieke kwaliteiten (natuur, landschap, beleving, cultuur, toerisme) grote potenties hebben voor verdere streekontwikkeling. De lijst van die gebieden varieerde voortdurend, met o.a. de Zwinstreek, het gebied Bulskampveld, het West-Vlaamse heuvel landschap, de Westkustduinen met de Moeren en de IJzervallei. Sporadisch doken ook de Assebroekse Meersen/Beverhoutsveld, het Tielts Plateau, de Oudlandpolder, het Land van Streuvels, het Land van Mortagne, het Hoppeland, de Kasteelbossen, de Mandelvallei, de Oostendse Kreeken, de Ieperboog en het Houthulstbos. Niet toevallig zijn dit vaak die gebieden waar Regionale Landschappen actief zijn die in deze een partner vormen voor natuur- en landschapsontwikkeling.

Parallel werkte de gebiedsgerichte werking van de provincie aan zogenaamde gebiedsprogramma's. Deze programma's vormen een symbiose van verschillende visies en actieve partners (VLM, Westtoer, Regionale Landschappen, Polderbestuur, lokale overheden). Een geïntegreerde benadering stond hierbij voorop. Zo moest de herwaardering van oude vestingwerken in de Zwinstreek kansen geven aan nieuwe (natte) natuurwaarden, tegelijk een attractie vol beleving aanbieden, fiets- en wandelverbindingen voor bewoners en recreanten realiseren, alsook drinkpoelen en nieuwe veekralen voor landbouwers.

Het is een uitdaging om voor elk deelgebied die verschillende invalshoeken en visiedocumenten te bundelen en af te stemmen. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. In 2011 werd het concept 'recreatieve bestemmingsgebieden' geadopteerd als leidraad voor een aantal prioritaire keuzes. Het 'Landschapspark Bulskampveld', een gebied van ca. 90 km² in 5 gemeenten, is het eerste in zijn soort in de provincie. Deze benaming dekt voor ons naast een product ook een werkwijze, geformaliseerd via een charter en een achterliggende structuur. Een strakke definitie is het niet, maar eerder een dynamisch concept, met een werkplan dat steeds bevroegd wordt. Welke middelen zetten we in, op welke acties? Wie neemt daarbij het voortouw? Is er voldoende evenwicht tussen de verschillende gebruikers? Is dit concept overdraagbaar naar of inspirerend voor andere gebieden? En dekt de term Landschapspark wel afdoende de lading?

In een volgende bijdrage schetst Johan Van den Bosch een aantal modaliteiten en uitdagingen voor een beleidsmatige vertaling van het concept landschapspark.

Naar een stelsel van Landschapsparken in Vlaanderen?

Johan Van Den Bosch*

Na nooit echt helemaal weggeweest te zijn, duikt het concept 'Landschapspark' opnieuw op in Vlaanderen. In dit artikel wordt allereerst het concept 'Landschapspark' in een historisch perspectief en een internationale context geplaatst, om vervolgens een denkoefening te maken over hoe dit concept vertaald kan worden naar de Vlaamse context. Vanuit eerdere ervaringen wordt gewezen op een aantal reële valkuilen, om te eindigen met een beleidsaanbeveling en een eerste denkoefening om tot een afwegingskader voor Landschapsparken te komen.

1. Van National Parks tot Regionale Landschappen

Gebieden afbakenen en ze onttrekken aan de autonome ontwikkeling van ontginning, verstoring of algehele verloedering, met als doel de waarden van natuur en landschap door te geven aan de volgende generatie: het is een relatief recent fenomeen in onze culturele ontwikkeling.

1.1 America's best idea

Algemeen wordt de oprichting van Yellowstone National Park (1872) als een startpunt gezien, al gingen daar enkele decennia strijd van wetenschappers en kunstenaars aan vooraf. Met de in de toegangspoort gebeitelde missie 'For the benefit and enjoyment of the people' wordt duidelijk dat het hier niet om een initiatief van mensenschuwe ecologen ging. De pioniers van de natuurbescherming handelden vanuit de overtuiging dat contact met de wilde natuur en genot van pure schoonheid ons tot betere mensen maken. De Romantiek vierde dan ook zijn hoogdagen en de arbeidersklasse verwierf vrije tijd en vervolgens, met de nationale parken, ook plaatsen om die te besteden.

Meer dan 135 jaar later vormen nationale parken de hoeksteen van het toerisme in de VS en worden ze algemeen beschouwd als 'America's best idea'. En dat goede idee kreeg navolging, met bijvoorbeeld in Zweden het eerste Europese Nationaal Park (1907). In diezelfde periode ontstonden de Vereniging ter bescherming van Natuurmonumenten (1908) in Nederland en de Vereniging voor Natuur en Stedenschoon (1910) in België.

Prof. J Massart hield in zijn iconisch boek 'Pour la Protection de la Nature en Belgique' (1912) een pleidooi voor 'des stations a protéger', wat we later gemeenzaam een natuurreserveaat zijn gaan noemen. Hij ging daarbij voor het eerst uit van natuurwetenschappelijke criteria. België was bovendien zijn tijd vooruit met een wet op de schoonheid der landschappen (1911). 'Pour le plaisir des yeux...', klinkt de officiële motivatie van deze wet.

* Johan Van Den Bosch is bioloog, natuurgids en actief betrokken bij de vereniging Natuurpunt. Hij is ervaringsdeskundige op het vlak van enerzijds gebiedsgerichte integratie van natuur, landschap en erfgoed en anderzijds de valorisatie van deze kernkwaliteiten via natuurrecreatie en toerisme. Hij is al 25 jaar verbonden aan het Regionaal Landschap Kempen en Maasland, en is sinds 2002 namens deze organisatie project-leider Nationaal Park Hoge Kempen.

Natuurmonument, natuurreserveaat, Nationaal Park, het zijn allemaal varianten op gebieden die in min of meerdere mate beschermd zijn. En opvallend is dat die bescherming aanvankelijk niet zozeer voor de rijkdom aan planten en dieren gold, maar uitging van een maatschappelijk engagement en de overtuiging dat we de morele plicht hebben zoveel schoonheid ook aan de kinderen van onze kinderen te gunnen.

1.2 Een Europees antwoord

Toch kent dit idee van beschermde natuurgebieden ook zijn beperkingen. Vooral in het dichtbevolkte West-Europa zijn echte wildernissen nagenoeg verdwenen en is natuur vooral een kwestie van biodiversiteit in zeer diverse cultuurlandschappen. Hele dorpen maken er deel van uit, net als land- en bosbouwgebieden die het resultaat zijn van een bepaalde rurale, maar vaak ook achterhaalde economie. Hoe kunnen deze gebieden van een bescherming genieten en zich tegelijkertijd economisch verder ontplooien?

Het antwoord komt van de Duitse industrieel Alfred Toepfer, die in 1956 het concept van Naturpark lanceerde en het als volgt definieerde:

“Naturparke zijn uniform te ontwikkelen en te behouden gebieden, die

- 1. grootschalig zijn,*
- 2. overwegend uit beschermde landschappen en natuurgebieden bestaan,*
- 3. door hun landschapskenmerken bijzonder geschikt zijn voor ontspanning en*
- 4. naar de principes van de ruimtelijke ordening en landschapsplanning voor ontspanning en toerisme ingericht zijn”.*

Hij kreeg snel gehoor bij de Duitse overheid en tientallen Naturparke werden in 1956 opgericht. België was bij de les en al in datzelfde jaar ontstond het Parc Naturel Crois-Scaille, in 1963 gevolgd door het Parc Naturel Hauts Fagnes. In 1966 lanceerde Frankrijk zijn variant: Parc Naturel Régional. Nederland zette dit concept in 1970 om in een Nationaal Landschap.

Onder impuls van Herman Delaunois, voorzitter van de Vereniging Natuur en Stedenschoon, werd het concept Natuurpark als volgt in de Wet op Natuurbehoud (1973) opgenomen:

“Een gebied dat onderworpen is aan de maatregelen die tot doel hebben de aard, de verscheidenheid en de wetenschappelijke waarden van het leefmilieu te vrijwaren, de inheemse flora en fauna evenals de zuiverheid van lucht en water te behouden, alsmede het behoud van de bodem te beschermen.”

Tijdens één van de legendarische Groencongressen (1980), verfijnde Delaunois dit concept als volgt:

“Natuurparken zijn

- 1. relatief uitgestrekte gebieden,*
- 2. representatief voor een bepaalde streek (...) en*
- 3. grensoverschrijdend in alle mogelijke betekenissen: wat betreft gemeentegrenzen, eigendommen (publiek en privaat) of sectoren (natuur en cultuur, roerend en onroerend erfgoed, landbouw, recreatie en toerisme enz.)”.*

Zonder een wezenlijk onderscheid in doelstellingen of werkvormen, worden in Vlaanderen de begrippen Natuurpark en Landschapspark door en naast elkaar gebruikt. Steeds meer gaat de voorkeur uit naar Landschapspark: dit begrip wordt als minder bedreigend gezien dan de term Natuurpark, die onterecht een mono-sectorale natuurbehoudsdoelstelling doet vermoeden.

In de jaren 1980 ontstonden vanuit diverse hoeken tal van proef- en pilootprojecten in Vlaanderen, zoals het Landschapspark Dijleland, Krekengebied of De Herk.

1.3 Odium van passiviteit

In 1989 maakte Vlaanderen kennis met het allereerste MINA-plan van de Vlaamse Minister voor Leefmilieu, Theo Kelchtermans. Daarin wordt gesteld dat Natuurparken verder uitgebouwd zullen worden, maar dat het *“evenwel wenselijk is om deze verouderde, en enigszins met het odium van passiviteit beladen term, te vervangen door het begrip ‘regionaal landschap’”*. Dat deze perceptie van passiviteit bij de lopende projecten is ontstaan, heeft echter vooral te maken met het ontbreken van een kader voor erkenning en subsidiëring. Vanaf 1990 doopten een aantal natuurparken zich om tot Regionaal Landschap en werden er nieuwe opgericht. Zij moesten nog 10 jaar wachten om, op basis van een uitvoeringsbesluit van het nieuwe Natuurdecreet, definitief erkend te worden en rechtszekerheid te krijgen.

In dat uitvoeringsbesluit verschoof evenwel het accent van een keurmerkregio naar een samenwerkingsverband met recht van bestaan, ongeacht de intrinsieke gebiedskwaliteiten. En daarmee is het concept Landschapspark niet alleen van zijn *‘odium van passiviteit’* ontdaan, maar is het niet langer een overwegend uit beschermde landschappen en natuurgebieden bestaand gebied zoals Toepfer, Delaunois en vele anderen na hen het hadden bedoeld.

Niet beperkt door kwaliteitscriteria op het vlak van natuur en landschap, worden momenteel Regionale Landschappen bijna gebiedsdekkend voor heel Vlaanderen. Zonder afbreuk te doen aan hun actuele inspanningen voor een aantrekkelijker Vlaanderen en de grote kansrijkdom van het instrument in een geïntegreerde gebiedsgerichte werking, zijn ze niet meer per definitie een keurmerk dat een bepaalde streek toegewezen kreeg omwille van zijn meer dan gemiddelde waarde op het vlak van natuur en landschap. Ze zijn dus ook niet langer inzetbaar als wervend instrument voor bezoekers en toerisme.

1.4 Parken in alle soorten

Het hoeft dan ook niet te verbazen dat uitgerekend in de schoot van of geïnspireerd door de Regionale Landschappen gezocht wordt naar werkvormen die terug aanknopen met datgene waar het voor hen begonnen was: namelijk de Landschaps- of Natuurparken. Van Grenspark Kempen-Broek tot Prinsheerlijk Platteland De Merode, of van Rivierpark Maasland over Bosland en Duinengordel tot het Landschapspark Bulskampveld, van de Groene Vallei in Vlaams Brabant, over een Sterk Merk Schelde tot een Nationaal Park in Limburg: het zijn evenveel varianten op een Frans Parc Naturel Régional, een Duits Naturpark, een Nederlands Nationaal Landschap of een Brits National Park.

Maar daar houdt de vergelijking met onze buurlanden op. In tegenstelling tot de meeste landen, vult in Vlaanderen elke initiatiefnemer zelf in wat hij onder zijn unieke gebiedswerking en eigen keurmerk begrijpt. Kwaliteits-

criteria, structuren voor uitvoering (projectbureau, kernteam, taskforce, projectteam...) of overleg (stuurgroep, projectgroep, themagroep...) gaan wel te leen bij elkaar en tonen gelijkenissen, maar zijn al even divers als de financieringsmechanismen. Die laatste bevinden zich op Europees, Vlaams, provinciaal of gemeentelijk vlak en zijn veelal een zeer complexe combinatie van deze financieringsbronnen. De visie heet dan bij de ene een 'masterplan', bij de andere 'plan van aanpak' of 'draaiboek'. Soms gaat het om een wensbeeld, dan weer om een uitvoeringsgericht actieplan, een visiedocument of een bindend beleidsdocument.

Nu is diversiteit veelal een kans, maar het maakt het wel uitermate moeilijk om als buitenstaander inzicht te verwerven in de precieze aard van de uiteenlopende projecten. En dat geldt zowel voor de vele actoren en partners die bij de uitvoering betrokken moeten worden, als voor de bewoners, de recreanten, ondernemers of toeristen die hier straks een wervend verhaal moeten in herkennen.

Ook in de competitie om de schaarser wordende publieke middelen binnen te halen, is deze diversiteit geen zegen. Wanneer, in welke mate en op welke wijze financiert welk beleidsniveau wat? En is degene die betaalt ook degene die bepaalt en hoe verhouden meerdere financiers zich ten opzichte van elkaar? Of een project zich van structurele werkmiddelen kan verzekeren, hangt te veel af van toevalligheden of projectsubsidies. Soms zijn die middelen structureel en voor een langere termijn, maar al te vaak slechts ad hoc en voor de korte termijn. De hoogte van die middelen is dan niet een afspiegeling van de reële noden of de intrinsieke waarden, maar veeleer afhankelijk van toevalligheden.

1.5 Eenheid in verscheidenheid

Er is dus nood aan een heldere definitie en ijking. Dat leidt hopelijk tot meer transparante kaders op het vlak van organisatie en financiering. De grootste uitdaging zal bestaan uit het wegwerken van onnodige verschillen, maar tegelijkertijd ook uit ruimte laten voor differentiatie. Want landschapsparken en soortgelijke initiatieven hebben alleen maar een toegevoegde waarde als ze, vertrekkend vanuit een generiek Vlaams of provinciaal beleid, een aanpak op maat van een streek ontwikkelen. Zo kent bijvoorbeeld de Maasvallei met grootschalige grindwinning andere uitdagingen en mogelijkheden dan de waterbergingsproblematiek die de Scheldevallei eigen is. Een cultuurlandschap dat vooral geboetseerd is dankzij een bepaalde landbouwvoering, vraagt een andere aanpak dan een landschap met een aantal stevige bos- en natuurcomplexen als hoeksteen. Regels, normen en criteria moeten starre structuren voorkomen die geenszins kunnen inspelen op de grote regionale verschillen in de kwaliteit van het Vlaamse landschap.

1.6 Van iedereen en niemand

De vraag is wie het initiatief neemt voor deze (her)ijking. Is het aan de gemeenten, de Provincie of het Vlaams Gewest? En als dat dan al duidelijk mocht zijn, is het dan een verhaal dat vooral vanuit natuur of veeleer vanuit erfgoed en landschapszorg moet gestuurd worden? En wat met recreatie, toerisme en regionale economische ontwikkelingen? Of zijn het plattelandsbeleid en de landbouw richtinggevend?

Een antwoord is niet eenvoudig te geven en de problematiek is vergelijkbaar met de huidige discussie rond regionale landschappen. Ons bestuurlijke landschap heeft het moeilijk met initiatieven en structuren die juist hun meerwaarde halen uit het mogelijk maken van beleidsintegratie op streekniveau. Wie samenwerking nastreeft

over de grenzen van gemeenten en beleidsniveaus heen, en tegelijk ambieert om de kunstmatige tussenschotten tussen natuur, landschap en erfgoed weg te halen en tevens een bijdrage wil leveren aan toerisme en plattelandsontwikkeling, moet alleen al op Vlaams niveau bij minstens drie ministers en een veelvoud aan Agent-schappen aankloppen. Van iedereen en niemand zijn, het is niet altijd een cadeau.

Dan lijkt de enige uitweg een zelfregulerend initiatief vanuit het werkveld zelf, waarbij naar meer afstemming, samenwerking en ijking gezocht wordt tussen lopende en geplande initiatieven en initiatiefnemers, om zo de verwachtingen naar het beleid toe helder te formuleren. Een creatief middenveld loopt nu eenmaal vaak vooruit op het overheidsbeleid. Nationale Parken of Regionale Landschappen zijn er niet gekomen omdat er een beleidskader was. De geschiedenis leert ons dat het omgekeerd is gegaan: er kwam een beleidskader na initiatieven vanuit de basis.

2. Bezint eer ge begint

Promotoren van Landschapsparken kunnen zich maar beter bewust zijn van een aantal valkuilen. En elke valkuil is ook weer om te zetten in een boeiende uitdaging.

2.1 Gebrek aan selectiviteit

Bijna recht evenredig met het succes van het Landschapspark-concept, zal het verlangen groeien om nog meer Landschapsparken op te richten of om de bestaande uit te breiden. Het kan frustrerend zijn als gemeenten 'net niet' tot een geprivilegieerde regio blijken te behoren. Dus moet op voorhand een kader gecreëerd worden dat de criteria voor selectie en afbakening duidelijk vastlegt. Een dergelijk afwegingskader op provinciaal niveau is zeer nodig en werkbaar, op voorwaarde dat de methodiek afgestemd is met de andere Provincies, zodat het 'merk' Landschapspark in heel Vlaanderen dezelfde lading dekt.

2.2 Gemakkelijk excuus

Het risico bestaat dat de inspanningen binnen de Landschapsparken uitgroeien tot een excuus om buiten de Landschapsparken de lat voor natuurbehoud en landschapszorg lager te leggen. Een gewetenssusser dus: *“We blijven streng in het vrijwaren van omgevingskwaliteiten binnen het Landschapspark, maar laat ons wat meer door de vingers kijken daarbuiten”*. Dan wordt het goedbedoelde concept contraproductief. Er moet over gewaakt worden dat het ambitieniveau voor natuur en landschap merklijk hoger komt te liggen binnen de contouren van een Landschapspark, dan wat daarbuiten redelijkerwijze op dit vlak verwacht mag worden, en niet omgekeerd.

2.3 Slechts een marketinginstrument

Labelen en certificeren, we worden er mee bekogeld. Ze monden uit in mooi ontworpen logo's en vignetten, bewijzen van echtheid, duurzaamheid en verantwoordelijkheid. Belangrijker is te weten welke lading de vlag

écht dekt. Natuurlijk kan een Landschapspark niet zonder een beeldmerk, een huisstijl, een signalisatie en promotiecampagne. En natuurlijk is dit wat het publiek als eerste zal opmerken of zien. Maar blijft het hierbij, dan is het een lege doos. Minder zichtbaar zijn de structurele maatregelen die er voor moeten zorgen dat het Landschapspark de door marketingbureaus gecreëerde verwachting ook écht waarmaken. Bezoekers zijn kritisch en mondiger dan ooit via sociale media en de *tripadvisors* van deze wereld. Zij zijn de scherprechtters en bepalen wat kwaliteit is. Wat beloofd wordt, zal er ook écht moeten zijn.

2.4 Baksteen in de maag

Gebiedsgerichte werking is de kunst om visies concreet en tastbaar uit te werken: een fietspad aanleggen, een bezoekerscentrum realiseren, een uitkijktoren bouwen, bakens en banken plaatsen... Onze onweerstaanbare drang om als mens iets aan het landschap 'toe te voegen'. Vaak met een zichtbare meerwaarde, maar zeker niet altijd. Minder populair, maar vaak veel belangrijker, komt een succesvolle ontwikkeling van een Landschapspark er op neer om vooral iets niet te doen, of zelfs om storende zaken weg te werken: een gebouw zonder functie te slopen, een storende activiteit af te bouwen, een ongelukkige ruimtelijke keuze uit het verleden ongedaan te maken, een weg voor autoverkeer af te sluiten...

2.5 Gebrek aan consequente keuzes over de essentie

Nergens in Vlaanderen is een Landschapspark af te bakenen dat nu al een internationaal niveau haalt. En daar waar het aardig in de buurt komt, is het nog maar de vraag of een autonome evolutie op het vlak van verstedelijking of energie- en voedselvoorziening aan deze Landschapsparken voorbij zal gaan. Zonder structurele keuzes op het vlak van ruimtelijke ordening, ontsnippering of milieukwaliteit, zal het Landschapspark slechts een goedbedoelde intentie blijven. Een gadget in functie van een uitgekiende marketingstrategie. De verwachtingen waarmaken vraagt ook om minder populaire en minder zichtbare beleidskeuzes en/of grote investeringen in de diepte, waarbij de kosten voor de erg in het oog springende marketing en promotie in het niets verdwijnen en slechts het spreekwoordelijke topje van de ijsberg zijn. Gebiedsgerichte projecten dreigen nu de eindeloze optelsom van 'quick wins' of laaghangend fruit te worden, zonder een gedurfde 'stip op de horizon' en een consequent en ambitieus beleid op lange termijn om daar te geraken.

2.6 Ongeduld en gebrek aan continuïteit

Op twee jaar tijd kan men een signalisatie- en promotieplan ontwikkelen én implementeren. De structurele, onderliggende maatregelen daarentegen kosten meer tijd. De transitie van een intensieve niet-grondgebonden landbouw naar een meer duurzame landbouw, infrastructuurprojecten voor het opnieuw doen meanderen van een beek, de uitbouw van een natuurreservaat via grondverwerving, de omzetting van een woonuitbreidingsnaar een wooninbreidingsbeleid: het zijn maar enkele voorbeelden van zaken waarover binnen een Landschapspark keuzes zullen moeten worden gemaakt. De uitvoering ervan loopt over meerdere jaren, sommige zelfs over meerdere decennia of over de grenzen van generaties heen. Een Landschapspark moet die tijd gegund worden, en daar knelt vaak het schoentje. Een Landschapspark krijgt handen en voeten bij de gratie van allerhande opeenvolgende projecten: een Europees plattelandproject, een Life-project, een Interreg-project, landinrich-

tingsproject... De schaarse personeel moet dan meestal nog een onredelijk groot deel van haar tijd investeren in het binnenhalen van een vervolgproject om de continuïteit van de projectstructuur te waarborgen. Toch kan het anders: de beleidskeuze om een Landschapspark uit te bouwen, is per definitie een langetermijnengagement. Het is dan ook billijk om aan een erkenning ook een basisfinanciering voor deze lange termijn vast te koppelen.

2.7 Onevenwicht tussen middelen, mandaat en mensen

Veel mensen voorzien in een projectbureau zonder hen de middelen te garanderen om projecten effectief uit te voeren, is al even nefast als een indrukwekkend investeringsfonds creëren zonder de creatieve mensen om deze middelen in te zetten voor de vooropgestelde doelen. En ook het toegekende mandaat moet in verhouding staan tot de middelen en mensen. Hoe ver reikt de autonomie van het projectbureau van het Landschapspark? Waarin kan het eigen keuzes maken, en wanneer, voor wat en hoe koppelt men terug. Kortom: een goed meerjarenplan, plan van aanpak, masterplan of blauwdruk voor de toekomstige ontwikkeling van het Landschapspark is onontbeerlijk.

2.8 Bestuurlijke drukte

Het ontbreekt in Vlaanderen niet aan bestuursniveaus en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden schieten als paddenstoelen uit de grond. De overlappings in werkvelden, zowel thematisch als territoriaal, zijn talrijk en dus ook de schemerzones: wie doet wat waar? Neem daarbij nog een 'rat race' voor schaarse financiële middelen, en iedereen roept zichzelf uit tot uniek en onmisbaar. Bovendien dragen al deze bestuursniveaus, projectorganisaties en initiatieven participatie hoog in het vaandel, waardoor vertegenwoordigers van gemeenten, organisaties of bewonerscomités zich te pletter vergaderen. Een weinig fraai beeld van bestuurlijk verrommeling. Ook om die reden is het raadzaam de projectstructuur voor inspraak en participatie licht en transparant te maken. Dit weinig fraaie beeld vormt de belangrijkste argumentatie om te pleiten voor een inbedding van Landschapsparken in de werking van het Regionaal Landschap waartoe het behoort (zie verder).

3. Dringend nood aan beleidskader

Deze valkuilen hoeven niemand ervan te weerhouden om ten volle te geloven in de kracht en de toegevoegde waarde van het concept van Landschapsparken in Vlaanderen. Maar het moge duidelijk zijn dat niet elke vierkante meter buitengebied in Vlaanderen de potentie in zich draagt Landschapspark te worden en dat er dringend nood is aan bijkomende inspanningen om hiervoor een helder en transparant beleidskader te scheppen.

Enkel in selectiviteit kan er sprake zijn van exclusiviteit, en dat is een absoluut noodzakelijke voorwaarde. Enkel zo kan het keurmerk Landschapspark

1. wervend zijn voor zowel bewoners, bezoekers als bedrijven, en tegelijkertijd
2. de kernkwaliteiten op het vlak van natuur, landschap en erfgoed versterken voor nu én later en bovendien
3. betaalbaar blijven.

4. Naar een drietrapsmodel

Een duidelijker, beleidsmatig verankerd concept- en begrippenkader rond Landschapsparken kan niet los gezien worden van het (opnieuw) scherp stellen van het concept Regionaal Landschap. Al sinds de jaren 1980 wordt daarbij gepleit voor een drietrapsmodel. Daarbij is het concept van een Landschapspark beter te begrijpen, wordt de definitie van een Regionaal Landschap helder gesteld en liggen de uitsluitende criteria vast om al dan niet te kunnen spreken van een Nationaal Park.

Zonder vooruit te lopen op een initiatief ten gronde, zouden de criteria voor de drie concepten uit dit drietrapsmodel er als volgt kunnen uitzien:

4.1 Regionaal Landschap

De missie van de organisatie Regionaal Landschap is om de kernkwaliteiten en de onderscheidende identiteit van een streek op het vlak van natuur, landschap en erfgoed maximaal te behouden en te ontwikkelen. Dit moet optimaal bijdragen aan de leefbaarheid en attractiviteit van de streek, op lange termijn en op verschillende vlakken: recreatie, toerisme, duurzame land- en bosbouw, gezondheid, energieautonomie...

Het is

1. een samenwerkingsverband van
2. een logisch geheel van minstens 3 gemeenten
3. binnen een specifieke streek.

De grenzen zijn dus gemeentegrenzen. Het is nadrukkelijk noch een bestuursniveau (of onderdeel ervan), noch een vereniging van particuliere leden. Zodoende kan het een neutrale regisseurs- en spelverdelersrol op zich nemen. Daartoe brengt het alle relevante partijen samen, en dit zowel gouvernementeel (gemeente- en provinciebesturen en het Vlaams Gewest en hun relevante diensten, directies of agentschappen), als niet-gouvernementeel (natuur- en erfgoedverenigingen, landbouworganisaties, landeigenaren, toeristische actoren...).

Binnen de bestaande beleids-, planologische en juridische kaders zorgt een Regionaal Landschap voor een optimale afstemming en synergie tussen al deze spelers. Daarenboven tracht het de diverse actoren te inspireren, te motiveren en waar nodig te ondersteunen.

4.2 Landschapspark

Hier gaat het om een typisch en aantrekkelijk landschap.

Dit zijn de kenmerken:

1. Het is een duidelijk omgrensd en samenhangend gebied met een oppervlakte van minstens 10.000 ha. Die 10.000 ha kan al dan niet lands-, provincie- of gewestgrensoverschrijdend zijn. De grenslijn van een

Landschapspark valt niet samen met gemeentegrenzen, maar met natuurlijke grenzen die de natuur- en landschapskwaliteiten binnen het gebied aangeven.

2. De hele oppervlakte van het Landschapspark heeft een uitgesproken en onderscheidende landschapskwaliteit. Een karaktervolle dorpskom kan mee in het Landschapspark worden opgenomen, maar een stadskern, industrieterrein of grootschalig intensief landbouwgebied valt buiten de grenzen van het Landschapspark.
3. Het Landschapspark moet herkenbaar, toegankelijk en beleefbaar zijn voor het grote publiek.
4. Het Regionaal Landschap waartoe het Landschapspark behoort, stimuleert, faciliteert en coördineert een geïntegreerde uitvoering van beleid en beheer door alle partners.

Er wordt voor het Landschapspark geen nieuwe autonome organisatievorm opgezet die een geïntegreerde uitvoering van beleid ambieert, aangezien een Landschapspark in de praktijk binnen de contouren van een Regionaal Landschap zal liggen en er dus al een samenwerkingsverband van alle relevante actoren bestaat. Het Landschapspark zal een focusgebied zijn van de werking van een Regionaal Landschap.

4.3 Nationaal Park

In feite zou je een Nationaal Park kunnen definiëren als een bijzonder type van Landschapspark. Het dient te voldoen aan de vier criteria van een Landschapspark hierboven, met de hieronder vermelde bijkomende kenmerken.

5. Een Nationaal Park omvat een aaneengesloten gebied van minstens 5.000 ha aan groene bestemming (natuur-, reservats-, park-, buffer- of bosgebied).
6. De inrichting en het beheer van een Nationaal Park gebeuren prioritair in functie van het behoud van biodiversiteit. Uiteraard is er recreatief medegebruik en zijn er nog allerlei nevenfuncties te definiëren, maar de toetssteen van de acties blijft het vrijwaren van de biodiversiteit. In principe maken dorpen geen deel uit van een Nationaal Park, al zijn er uitzonderingen op deze vuistregel.
7. De intrinsieke natuurwaarden van een Nationaal Park zijn van uitzonderlijk en internationaal belang.

	Regionaal Landschap	Landschapspark	Nationaal Park
Aard	Samenwerkingsverband voor een typische streek	Karakteristiek landschappelijk gebied	Natuurgebied
Oppervlakte	> 30.000 ha	> 10.000 ha	> 5.000 ha
Grenzen	Gemeentegrenzen	Landschappelijke grenzen	Landschappelijke/ ecologische grenzen
Organisatie- vorm	Rechtspersoonlijkheid	Projectstructuur (binnen Regionaal Landschap waartoe het behoort)	Projectstructuur (binnen Regionaal Landschap waartoe het behoort)
Regulerend karakter	nihil	Nihil	nihil
Omvat	De volledige oppervlakte van de deelnemende gemeenten (dus met inbegrip van dorpen, bedrijventerreinen, bos- en natuurgebieden, landbouwgebieden...)	Bos-, natuur- en landbouwgebieden met een hoge landschappelijke waarde (of de potentie daartoe). De bebouwde omgeving kan er deel van uitmaken, op nadrukkelijke voorwaarde dat deze een intrinsieke landschappelijke waarde heeft.	Bos- en natuurgebieden met een hoge ecologische waarde (of de potentie daartoe), in principe zonder permanente bewoning.
Potentieel aantal in Vlaanderen	15 à 20	8 à 12	1 à 3

Tabel:

Aanzet tot een afwegingskader voor een drietrapsmodel voor een gebiedsgerichte aanpak in het buitengebied in Vlaanderen

Een belangrijk voordeel van het drietrapsstelsel is dat het om erkenningen gaat die een streek toelaten naar een bepaald kwaliteitsniveau toe te werken. Zo kan het voor een Regionaal Landschap een uitdaging of streefdoel zijn om de ambitie van een Landschapspark waar te maken via overleg met terreineigenaars en beheerders en door ambitieuze landschapsherstelprojecten en land- of natuurinrichting. Eenzelfde dynamiek kan ontstaan als wordt getracht een Landschapspark naar een Nationaal Park om te vormen. Sommige gebieden in Vlaanderen hebben hiertoe de potentie, maar het vergt gedurfde ruimtelijke keuzes op het vlak van ontsnippering, gebiedsverwerving en beheer, het opheffen van ongewenste enclaves en samenwerking over provincie-, gewest- of landsgrenzen heen. Dit zal maar werken als, zoals hoger gesteld, de drempels om als Landschapspark of Nationaal Park erkend te worden voldoende hoog liggen, waardoor een zekere exclusiviteit en uitmuntendheid hun deel blijft.

Verder zouden Vlaams Gewest en de Provincies vragende partij moeten zijn voor een dergelijk kader. Want het kan het uitgangspunt vormen voor een rationeel financieringsmodel, met garantie op lange termijn. Zo zou elk

Regionaal Landschap van een basisfinanciering kunnen genieten, die verhoogd wordt per Landschapspark of Nationaal Park dat zich binnen haar werkingsgebied bevindt. Daarmee komt de getrapte financiering overeen met de reële noden. Een dergelijk kader laat ook toe om binnen de huidige tendens van inflatie aan gebiedsidentiteitsversterkende initiatieven, op een onderbouwde wijze te bepalen welke projecten onder welke voorwaarden en kwaliteitsgaranties al dan niet op extra middelen mogen rekenen.

Een belangrijke kanttekening is dat men moet vermijden dat een Landschapspark of Nationaal Park een gebiedsafbakening wordt met een doorvertaling naar de ruimtelijke ordening, de milieuwetgeving of andere regelgevende en juridische instrumenten. Vlaanderen beschikt over voldoende wetten en reglementen om landschapswaarden te vrijwaren en het is nefast voor het draagvlak als je van een Landschapspark een extra bezwarende gebiedscategorie zou maken. Het zijn daarentegen wel gebieden waar het bestaande instrumentarium optimaal benut en onderling afgestemd wordt. Het is dus geen bescherming, maar een erkenning.

5. Impuls voor een gebiedsgerichte werking

Een ernstige inspanning om tot een betere normering voor geïntegreerde gebiedsgerichte initiatieven in Vlaanderen te komen, met de durf ook te saneren, is dringend noodzakelijk. Dit kan de basis vormen voor transparante en billijke financieringsmechanismen. Zo kan de zekerheid gegeven worden dat de realisatie van een streekvisie, ook lange tijd kan volgehouden worden.

Dit alles kan een impuls geven aan de gebiedsgerichte werking en dat is absoluut noodzakelijk, nu meer dan ooit.

Want steeds meer mensen kennen alsmaar meer functies toe aan alsmaar minder open ruimte. We willen én duurzame korte-ketenlandbouw, én recreatieruimte, én hernieuwbare energieproductie via wind, water en biomassa, én de biodiversiteitscrisis oplossen, én meer ruimte voor sport en spel, én meer bos, én ruimte voor waterberging én...

Het zal meer dan ooit een uitdaging zijn om al die noden in harmonie en synergie een plaats te geven. Dat vraagt om overleg, langetermijnvisie en goede afspraken met de uiteenlopende actoren. Door de regionale verschillen is een streek een goed schaalniveau om dit te organiseren en een Landschapspark een werkbaar model om de kroonjuwelen van het Vlaamse buitengebied niet alleen beter te behouden, maar ze vooral ook in te zetten voor regionale economische ontwikkeling.

Bronnen

- Naar een groenstrategie voor Vlaanderen- Verslagboek 'Groencongres' 1974- Vereniging voor Groenvoorziening vzw (1974)
- Natuurbehoud en landschapszorg in Vlaanderen. Derde Vlaams wetenschappelijk congres voor groenvoorziening- Verslagboek 'Groencongres' 1980- Vereniging voor Groenvoorziening vzw (1980)
- Protected areas in Europe, an overview- European Environment Agency, Kopenhagen (2012)

- Buissink F., Nationale Parken in Nederland- ANWB, Den Haag (2004)
- De Coster M., Het concept landschapspark: een grensoverschrijdende analyse naar organisatie en bestuur- Masterproef K.U.Leuven (1983)
- De Coster M., Naar een stelsel van nationale parken in Vlaanderen?- Eindwerk i.h.k.v. Aanvullende studie Milieuwetenschappen Universiteit Antwerpen (2000)
- Dudley N., Guidelines for applying protected Area management categories- IUCN, Gland, Zwitserland (2008)
- Heacox K., The making of national parks, an American idea- National Geographic , Washington D.C. (2001)
- Kuijken E., Natuurbehoud, zonder verleden geen toekomst!- Uit: HERMY M., Natuurbeheer- Marc Van den Wiele, Brugge (1989)
- Langenhoff V., Inspelen op landschapsparken- Ministerie van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk, Den Haag z.j. [1975]
- Massart J., Pour la protection de la nature en Belgique – H. Limbertin, Brussel (1912)
- Meert E., Regionale Landschappen- Paper i.h.k.v. Opleiding Milieukunde Universiteit Antwerpen (1991)
- Pigelet-Lambert F., Parcs naturels régionaux, une autre vie s’invente ici- Rustica éditions, France (2007)
- Van Den Bosch J., Nationaal Park Hoge Kempen, in het spoor van de natuur- RLKM, Genk (2007)
- Van Den Bosch J., Landschappen voor het Leven- RLKM, Genk (2014)

Westhoek: beleid voeren rond dorpen

De regio Westhoek vormde midden de jaren '90 de bakermat én het labo van de gebiedsgerichte werking binnen de Provincie West-Vlaanderen. Eén van de aspecten van plattelandsontwikkeling waarmee de Provincie voortbouwde op de expertise van Samenlevingsopbouw, was het werken aan de leefbaarheid van dorpen. Al in de jaren '90 waren er in de dorpen problemen met leegstand en was er de moeilijke bereikbaarheid en het wegtrekken van voorzieningen. Daarbij werd in allereerste instantie wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar de leefbaarheid. Vernieuwde inzichten en een typologie van dorpen gaven de richting aan voor de inzet van Europese middelen in een waaier aan maatregelen: dorpsnetwerken, de heraanleg van de publieke ruimte, de organisatie van vrijwilligersvervoer, de vernieuwing van ontmoetingscentra, de organisatie van bewonersbetrokkenheid ...

Gaandeweg werd die aanpak geëvalueerd en verfijnd, met onder meer een Kwaliteitskamer die de ruimtelijke ontwerpen adviseert, een raamcontract voor de inzet van enkele dorpsexperten en de inzet op recreatieve troeven als de charmante dorpen. Een tweede trend is dat de aanpak wordt uitgerold over de hele provincie, met een toelageregulement dat inspraak en goed opdrachtgeverschap moet stimuleren. De expertise in het dorpenbeleid werd ook erkend buiten de provinciegrenzen, zij het dat die geen echte navolging kreeg.

Dorpen blijven in beweging en ook de maatschappelijke context wijzigt voortdurend. Welke gevolgen brengt de vernieuwde belangstelling voor de stad met zich voor de plattelandsdorpen? Wordt de streek geconfronteerd met krimp? Welke impact zal een vernieuwd ruimtelijk beleid hebben, waarbij aspecten als bereikbaarheid, nabijheid van mobiliteitsknooppunten en aanwezigheid van nutsvoorzieningen doorslaggevend zullen zijn bij de woonkeuze?

Stof genoeg om na twintig jaar ook de komende jaren met diverse partners, de lokale besturen en de Vlaamse overheid te blijven werken aan een actief dorpenbeleid. Ward Verbakel verkent in de volgende bijdrage enkele pistes om zo'n beleid rond op te zetten.

Werken aan leefbare dorpen in een landelijk gebied

Ward Verbakel*

Proloog

Bij het begin van de 21ste eeuw woonde meer dan de helft van de wereldbevolking in stedelijke omgevingen. Het is dan ook logisch dat architecten en ruimtelijke planners al enkele jaren hard nadenken over de kwaliteit van de stad als woon- en werkplek. Deze terechte aandacht moet de vaak problematische ontwikkelingen uit de jaren 1960-70-80 weer ongedaan maken. Maar tezelfdertijd blijkt ook dat grote groepen mensen helemaal niet in steden wonen, ook niet hier in ons dichtbevolkt en sterk verstedelijkt Vlaanderen, België of zelfs West-Europa. Mensen kiezen er soms voor om in dorpen te wonen. Die dorpen zijn ook ruimtelijk de voorbije decennia volop aan het veranderen. Toch stellen we vast dat het nadenken over de leefbaarheid of kwaliteit van dorpen geen uitgebreid thema is in de stedenbouwkundige praktijk. In die context kijkt deze bijdrage naar het dorpenbeleid ontwikkeld binnen de dienst Gebiedsgerichte Werking van de Provincie West-Vlaanderen, en naar nieuwe pistes voor een dorpenbouwkundige praktijk.

Die keuze voor wonen in een dorpscontext is een interessant fenomeen. Enerzijds leeft bij heel wat mensen de idee dat een dorp nog gemeenschapsleven heeft, dat de mensen er elkaar kennen, dat het contact met de natuur of op zijn minst met open landschappen er direct en vanzelfsprekend is. Maar in de realiteit blijken nu net dit soort eigenschappen razendsnel te verdwijnen. Anderzijds is ook iedereen via elektronische en gemotoriseerde mobiliteit verbonden met het hele land en zelfs met de wereld. Je kunt er een erg kosmopolitisch leven op nahouden en toch in een rurale context wonen. Prof. Frans Thissen, die al vele jaren onderzoek doet naar leefbare dorpen in de Westhoek, verwoordt het als volgt:

“De stedelijke leefwijze is meer fluïde geworden: niet alleen minder afhankelijk van de stedelijkheid van de directe omgeving, maar ook veranderend binnen de levensloop en de dagelijkse routines. Maar de lokale leefomgeving blijft van belang voor de leefwijze. Leefwijzen zijn immers niet los te zien van hun ruimtelijke context.”

Hij stelde vast dat ook heel wat lokale kosmopolieten de dorpse context opzoeken. Daar wonen ze op een eerder stedelijke manier, telkens wisselend tussen de lokale voordelen en beleving en de dynamische kwaliteiten van de grotere steden.

* Ward Verbakel studeerde architectuur en stedenbouw aan de KU Leuven en Architecture and Urban Design aan de Columbia University. In 2006 richtte hij plusoffice architects op, dat zich vooral bezig houdt met publieke gebouwen, stedenbouw en ontwerpend onderzoek, vaak in alliantie met andere bureaus. Hij is ook gastdocent in Leuven en voorzitter van de redactiecommissie van het magazine A+ Architecture In Belgium.

Het wonen in die dorpen is even idyllisch als alledaags. Er zijn pareltjes van beschermde dorpsgezichten, adembenemende kerken en het landschap is nooit ver weg. Maar die medaille heeft een keerzijde: de buurtlokalen en de dienstverlening zijn nauwelijks te financieren, laat staan te verbeteren. Ook de herbesteding van de talrijke leegstaande kerken lijkt onvermijdelijk. Het dorp zoals we het kennen staat onder druk, maar was tezelfdertijd nog nooit zo expliciet aanwezig in het debat over wonen en stedenbouw.

Het dorp van vandaag ruimtelijk omschrijven is moeilijk: een duidelijke lijn tussen het dorp en de open ruimte eromheen valt er niet te trekken. Maar ook op andere gebieden is de dorpscontext veranderd. Buurtwinkels en dorpscafés verdwijnen, en de lokale besturen zien zich vroeg of laat gedwongen om dorpsscholen te sluiten of te hergroeperen. De NMBS sluit haar kleine loketten of schaft meteen de hele halte af, terwijl het postkantoor verhuist naar een postpunt in een supermarkt enkele dorpen verderop. Anderzijds ontstaan ook nieuwe initiatieven, van coöperatieven en feestcomités tot actiegroepen van bewoners.

“

het dorp

meer dan een herinnering

een psychoanalyse

van onze moderniteit

“

Geert Bekaert, 1971

De mate waarin mensen zich kunnen identificeren met hun dorp en omgeving is uitermate belangrijk om tot een engagement te komen. De aantrekkelijkheid van het dorp is zowel een sociaal-cultureel als een kwalitatief ruimtelijk verhaal. Om die kwaliteiten verder uit te bouwen werkt de gebiedsgerichte werking in de Westhoek al meerdere decennia aan een dorpenbeleid waarbinnen zowel het ruimtelijke als het socio-culturele luik aan bod komen. In de volgende hoofdstukken bespreken we enkele thema's uit dat beleid, samen met de uitdagingen die ze met zich mee brengen.

1. Aantrekkelijke dorpen: een stedenbouwkundige uitdaging

Hoe mag ik bouwen in een beschermd dorpsgezicht? Wat doen we met een lege hoeve? Hoe kan het straatprofiel de lokale mobiliteit ondersteunen?

Stedenbouw is per definitie een zaak van stedelijkheid en bouwen. Nu we decennia lang aan onze steden hebben gewerkt met stadsvernieuwingsprojecten, inbreidingen en de aanleg van parkeervrije winkelstraten en pleinen, begint een nieuwe fase in de stedenbouwkundige praktijk. In een Vlaanderen dat op zoek is naar meer dan 300.000

extra woningen, zal de verdichting van de historische stad en haar 19de- en 20ste-eeuwse gordels niet meer volstaan. Ook in de zogenaamde nevelstad zal die verstedelijkingsdruk voelbaar zijn. In dat hinterland, opgebouwd uit vele kleine woonkernen en allerlei fragmentarische zonerings, werken de klassieke instrumenten van de stedenbouw niet op dezelfde manier. Stedenbouw op maat van de kleine dorpen is een kwestie van bouwen én niet bouwen, van open ruimte, landschappen en bebouwde fragmenten, van participatie en lange termijnen.

We willen de vraag stellen wat stedelijkheid en stedenbouw betekenen in een omgeving die niet stedelijk is, maar ook niet ruraal. Wat doe je als de grootse ingrepen in de openbare ruimte niet meer werken, de grote infrastructuurknooppunten, het torenmodernisme of de ambitieuze pps-constructies? Wat doen we met de lelijkheid van het kleinschalige gefragmenteerde landschap, in het structuurplan Vlaanderen ook wel 'het bebouwd perifere landschap' genoemd? Werkt de klassieke ontwerpaanpak wel voor de alledaagse dorpen met lintbebouwing, de steenwegdorpen, de versnipperde bedrijvigheid, de leegstaande kerken en de onderbenutte fijnmazige infrastructuur?

Pittoreske kerktorens en beschermde dorpsgezichten associëren we vaak met een florerend dorpsleven. Maar die symbolische centraliteit blijkt hoe langer hoe meer uitgehold. Dat het bestuur van Avelgem de kerk in Rugge tot kleuterschool laat verbouwen en die van Bossuit tot kunstige ruïne wil transformeren, spreekt boekdelen. De kerk is een soort brandpunt van de problematiek van de onbestemde publieke ruimte van het lelijke dorp. De oplossing voor die verloren gegane centraliteit in het dorp is niet altijd de herinrichting van de openbare ruimte. Watou is er bijvoorbeeld als dorp in geslaagd, door met een verspreide en tijdelijke strategie, die van het kunstenparcours, een nieuwe dynamiek te geven aan het dorp. De poëtische installaties vervangen de oude concentrische concepten voor de dorpskern. Het kunstenparcours levert het dorp een nieuwe betekenisdrager, al is deze tijdelijk en neemt hij elk jaar een andere vorm aan. Het kunstenparcours is fundamenteel anders dan het zomerfestival in de stad, omdat het een heel andere eventwaarde beoogt. De ervaring is individueler en sterker verbonden met het landschap en de open ruimte. Een parcours op het lijf geschreven van het dorp.

Al past daarbij ook een waarschuwing. De valkuil van overprogrammatie door de ontwerper staat wijd open. Alsof een mooie collage met vogeltjes, lachende mensen op florerende terrassen en een resem nieuwe banken het failliet van het dorpsplein kunnen doen keren. Dat soort drang om te programmeren is gelinkt aan een veranderd paradigma over de rol van publieke ruimte in de centra. Open air shopping in een middeleeuws kader of de zomerfestivalitis waar elke zichzelf respecterende stad aan lijdt, ze dienen allemaal om de publieke ruimte in traditionele zin weer op te laden door programmatie. Terwijl de eigenlijke problemen in de verspreide woonvorm zelf liggen. Een duidelijk beleid over densiteit en woonkwaliteit in de binnenstad en zijn 19de-eeuwse gordel, blijkt wel zijn vruchten af te werpen voor de stedelijke kernen. Maar niet elk dorp kan dit soort intensiteit genereren. De programmatievraag voor de dorpen en hun publieke ruimte speelt zich af op een ander schaalniveau. We kunnen niet elk plein opnieuw betegelen, liefst autovrij, en er een spontaan heropbloeiende horeca verwachten.

2. Participatieve dorpen: het dorpsbelang?

Met een krimpend overheidsapparaat en vaak al bijzonder kleine lokale administraties is de uitdaging voor het beheer van de dorpen niet min. Ook aan de Franse zijde van de Westhoek – waar de dorpen traditioneel ook elk hun eigen gemeentebestuur hebben – is er druk op de kleine dorpsadministraties. De fusiedruk groeit er, en ook in Vlaanderen gaan steeds meer stemmen op om de gemeenten nog verder te laten fusioneren. Velen ervaren

die schaalvergroting vanuit efficiëntiestreven als een verlies van de directe link tussen het bestuur en de bevolking. Dorpsgemeenschappen vrezen dat ze niet meer gehoord zullen worden. Daarom is het net zo interessant om te kijken hoe bevolking ook zelf actief kan deelnemen aan besluitvorming, visievorming en samenwerking met experts.

Er moet meer ingezet worden op het horen van de stem en bezorgdheden van de inwoners. Dit is geen verplicht nummertje tijdens een vergunningsprocedure, maar is echt een instrument om zowel voor, tijdens, als na de uitvoering van projecten een inwonerspubliek te betrekken bij het verloop ervan. Lokale beleids mensen gaan in dialoog met experts, bewoners en andere initiatiefnemers.

Maar die inspraak gaat verder dan een participatie bij concrete projecten. Het voorbeeld van de dorps- of wijkra- den die her en der ontstaan, toont mooi hoe burgerparticipatie deel wordt van de normale praktijk. Groepen mensen verenigen zich om hun wijk te engageren, hun verwachtingen kenbaar te maken, elkaar beter te leren kennen, samen dingen te realiseren enz. Die trend zie je ook bij de scholen, waar ouderraden heel actieve rollen op zich nemen in fondsenwerving, inrichting van buitenruimtes en organisatie van activiteiten.

Recente voorbeelden, zoals de dorpsraad Vladslo Leeft in Diksmuide, tonen dat een actieve rol is weggelegd voor dit soort overlegorganen. Ze versterken relaties tussen bewoners onderling, en tegelijkertijd leggen ze een link naar het bestuur en kunnen ze de noden en vragen vanuit een gemeenschap ook op de bestuurlijke agenda zetten. Dit fenomeen zien we ook in de grote steden, maar is absoluut ook een belangrijk instrument voor het kleinschalige dorpsniveau.

3. Landschappelijke dorpen: een kwestie van inbedding

Bij aanvang van de twintigste eeuw introduceerde Ebenezer Howard het Garden City Model, wat later resulteerde in de bouw van allerlei tuinsteden. Hij vertrok vanuit de tegenstelling tussen de stad die intens, economisch en industrieel was, en het platteland dat open, groen en bucolisch was. De stad was vervuild, druk en ongezond, het platteland saai, leeg en weinig uitgerust. De tuinstad vormde een nieuw model, waarbij de verbinding met economische centra en open ruimte altijd aanwezig was. De villa op een eigen miniatuurperceel in een verkaveling, vindt in dit soort ideeën zijn oorsprong.

Maar bij de aanvang van de eenentwintigste eeuw weten we dat dit woonmodel niet meer houdbaar is. De woonkwaliteiten van die villawijken zijn niet te onderschatten, maar de maatschappelijke kost die ze met zich meebrengen, wordt te weinig in rekening gebracht. Het verspreide wonen leidt tot peperdure infrastructuur van straten, nutsleidingen en voorzieningen. De mobiliteit valt in Vlaanderen nauwelijks te organiseren en de overstromingsdreiging of de versnippering van de natuur zijn niet meer op te lossen zonder drastische mentaliteitsverschuiving. Hoe langer hoe meer raken we ervan overtuigd dat er een grondig probleem is voor het wonen in verkavelingswijken en versnipperde dorpen.

Het wordt hoog tijd om ook in de dorpen na te denken over (voorzichtige) verdichting. De geldende regelgeving is daar nog niet klaar voor, maar op allerlei niveaus wordt de weg voorbereid. Ruimte Vlaanderen, de Provincies en enkele pionierende lokale overheden gaan op zoek naar andere modellen om de dorpen te ontwikkelen, zonder de oorspronkelijke identiteit te verliezen.

In dit discours staat volgens ons de link tussen de bebouwing en het landschap centraal. Klopt het nog dat iedereen een miniatuurachtig stuk landschap moet bezitten? De voortuin, zijtuinstrook en kleine achtertuin hebben weinig alternatieven, maar ze worden wel al langer in vraag gesteld. Collectief wonen rond een binnenerf, tuindelen, cohousing, het moderne landgoed, hofwoningen... zijn enkele van de nieuwe en gerealiseerde voorbeelden.

Bovendien lenen de dorpen zich erg goed tot een bijzondere relatie met het landschap. De afstanden zijn er nog relatief klein en met een eenvoudige wandellus kun je een heel dorp weer beter aan zijn landschappelijke context linken. Dit is bijvoorbeeld de inzet van de dorpskernvernieuwing in Spiere, waar de artificiële kerkheuvel aan de Spierebeek zich doorheen de tijd van het water heeft afgekeerd, samen met de dorpshuizen. Kleine landinrichtingsprojecten, waterbeheerwerken en recreatieve netwerken leiden tot een mogelijk herstel van de link tussen het dorpscentrum en het omliggende waterlandschap. In Roesbrugge zie je dan weer hoe het dorpscentrum met de doorsteek en de pleinen ook de link zoekt naar het water, de regionale recreatie en het herdenkingstoerisme in de IJzervlakte. In de Noord-Franse dorpen zien we dat ze al een pak verder staan in het uitbouwen van landschappelijke infrastructuur voor een dorp. De 'promenade verte' wordt er ingezet om een dorpsplein te verbinden met de school, het speelveld, een waterinfiltratiebekken, een natuurspeeltuin en ten slotte het open landschap. Het idee is dat een significante ingreep in de publieke ruimte er niet altijd hoeft uit te zien als een heraangelegd plein. Een lineair groene wandeling is misschien even effectief als ontmoetingsplek, als collector van allerlei sociale en civiele functies.

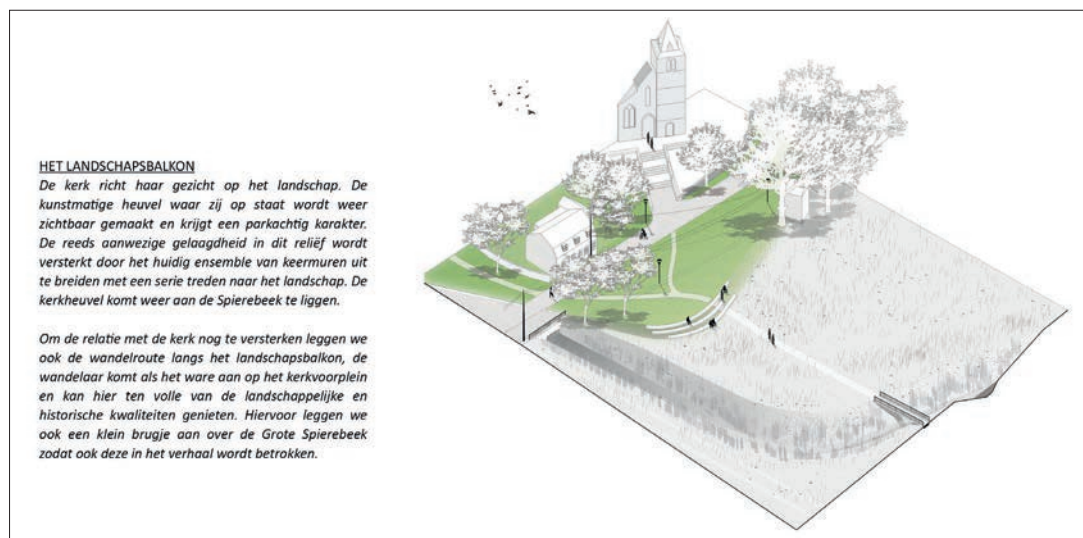


Fig. 1. Ontwerp voor landschapsbalkon aan de kerk van Spiere (plusoffice architects)

Maar laat het pleidooi voor de natuur en het landschap zeker niet vervallen in een esthetische doelstelling. De vele overstromingen die ons platte Vlaanderen alsmat vaker ondergaat, bewijzen de noodzaak om met dat landschap rekening te houden. Grote maatschappelijke uitdagingen als wateroverlast en klimaatsverandering voel je even hard of soms zelf meer in de dorpen en verkavelingen op de allerindividueelste schaal. Het toont aan dat we de landschappelijke logica niet langer kunnen negeren. Het landschap is immers nooit weg onder al die bebouwing, het water blijft een weg zoeken. We kunnen dit landschap dan ook maar beter begrijpen en inzetten om tot een betere context te komen. En dat vraagt een en/en-benadering waarbij dorp en landschap samengaan.

4. Productieve dorpen: multifunctionaliteit inbouwen

In tal van voorbeelden is de relatie tussen een dorp en een tewerkstellingsplek evident en historisch. Fabrieken en landbouwbedrijven in het dorp, manufacturen, ateliers enzoverder. Op het einde van de twintigste eeuw komen we uit bij een productie die alsmat verder wegtrekt en die Vlaanderen achter zich laat. Nochtans weten we dat de toekomst niet zonder productie zal zijn. Want het globale systeem van import en export is niet zonder problemen. De enorme kosten die internationaal goederentransport met zich meebrengt (havens, dokken, viaducten enz.) worden groot om dragen. Het thema van de Internationale Architectuur Biënnale van Rotterdam 2016 is dan ook *The Next Economy*.

We kunnen zelf beslissen welke economie we nodig vinden voor onze streken. Het succes van microbrouwerijen is de laatste jaren enorm toegenomen. Artisanale producenten van voeding, kleinschalige productie van meubels, metaalbewerking, oesterkwekers, champignontelers, objectenmakers... de productie in de toekomst zit anders in elkaar en is vaak perfect te combineren met woonweefsels en andere functies. Zowel grootsteden als Brussel en Antwerpen, als provinciesteden als Genk, maar ook plattelandsgemeenten als Moerbeke stellen zich de vraag hoe ze die bedrijvigheid van de toekomst kunnen vermengen met allerlei andere functies. Ook de interesse in productieve landschappen past in deze trend. De zelfplukvelden en de CSA (community supported agriculture) vind je terug op het platteland en in de stad. Die vernieuwde interesse komt bovendien voor op het exclusieve niveau van toprestaurants die met specifieke lokale tuinders werken, als op een breed niveau waar een lokale producent een deel van de oogst rechtstreeks verkoopt aan passanten, vaak zelfs in een hoefwinkel of via een automaat.

Er lopen allerlei initiatieven om de aanwezigheid van productieve entiteiten in de dorpen toch te behouden, ze misschien kwalitatiever in te bedden, maar ze vooral ook als fundamenteel deel te zien van onze maatschappij en de ruimte waarin we wonen en dus ook werken. Dit houdt een evidente vermenging in die veel dorpen van oudsher kennen en ook aanvaarden.

5. Belgische dorpen: lelijkheid als context

Renaat Braem gaf ons land de welluidende titel 'Het lelijkste land ter wereld' mee in zijn gelijknamig manifest in 1968. Vanuit een kritiek op de ongestructureerde wildgroei aan architecturale bouwsels, de forse uitbouw van monofunctionele infrastructuren en de opgevreten open ruimte, formuleerde hij een maatschappijkritische benadering van de stedelijke context. Die fundamentele Belgische wanorde was niet het exclusieve alleenrecht van de steden, maar drong ook door tot het schaalniveau van het dorp.

Lelijkheid is op zich geen evident concept. Op het eerste gezicht – let op de woordkeuze – is lelijkheid een louter visuele kwestie. Die visuele interpretatie ontleent zijn definitie aan wat we esthetiek noemen: een set van regels die direct gelinkt zijn aan schoonheid. Symmetrie, logica, orde, harmonie, evenwicht... het zijn stuk voor stuk elementen die het esthetische definiëren en dus ook het tegendeel: de lelijkheid. De logische reactie van de ontwerper is uiteraard een drang om een esthetische verbetering aan te brengen, het 'mooier' maken. Dit is de traditionele ontwerpreflex, die zeker in een stedelijke context zijn relevantie heeft bewezen.

Maar in de kleinschalige publieke ruimte van onze dorpen is die traditionele ontwerpbenadering niet even efficiënt als in de meer traditionele dichte stad. Er is vaak geen duidelijke stedelijke conditie, het landschap is ver-

mengd met de gebouwde ruimte, tussen de rijwoningen staat een wat uit zijn voegen gebarsten bedrijf, en even verder een lege kerk met een verlaten parking als dorpsplein. Op die plekken waar de diversiteit aan gebouwen en onbestemde publieke ruimte lelijkheid creëert, is er nauwelijks een concrete vraag of concreet programma om als ontwerper mee aan de slag te gaan. Hoe doen we aan stedenbouw in een conditie die an sich niet stedelijk is? Waar kunnen we als ontwerper mee aan de slag als de strategie van de openbare ruimte met grote geste niet werkt? In een werkveld van problematische publieke ruimte, verstoken van concepten als centraliteit en identiteit, is lelijkheid de context. Maar dat hoeft ons niet per se tot wanhoop te stemmen. Victor Hugo wist het al: 'La beauté n'a qu'un style, la laideur en a plusieurs'.

6. Lelijke dorpen en verbeeldende kaders

In dorpen en woonwijken bestaan er wel nog collectieve momenten, al zijn ze schaars. Tussen het woon-werkverkeer blijft het dorp vooral als slaapplek functioneren. Vroeger kwamen bewoners elkaar tegen op een zondagse hoogmis of zaterdagmarkt, nu op de parking. Met de opkomst van de individuele mobiliteit is ook de openbare ruimte in de dorpen verworden tot een vaak troosteloos geasfalteerd veld vol blik. Dat levert hen al gauw het stigma van de lelijkheid op. Die saaie alledaagse plekken zijn vaak ook onderbenut. Overdag staan ze leeg terwijl de omwonenden elders gaan werken, en 's avonds vangen ze de parkeerschaarste op. Dat is het ritme van het dorp, af te lezen aan het af- en aanrijden van de wagens. Het is waarschijnlijk het meest collectieve dorpsmoment, ergens tussen autodeur en voordeur.

Dankzij architecten als Wim Cuyvers kunnen we de vraag stellen of de lelijke plekken net niet onontbeerlijk zijn voor een goed functionerende gemeenschap. Moeten we alle lelijkheid wel wegwerken en maken we net daarmee de variëteit niet kapot? De Belg heeft altijd al een soort liefde gekend voor een gezonde dosis grauwe wanorde. Bovendien laat een hoop lelijkheid de bijzondere momenten toe om volop te stralen. Maar laat ons kijken naar de onderliggende strategie die ook Wim Cuyvers in zijn verheerlijking van de lelijkheid en het alledaagse toepast: het verhaal achter de dingen. Hij kadert de rol van de plek in zijn bredere maatschappelijke context. Waarom gebeuren er oneigenlijke dingen, hoe komt het dat dit er zo uitziet, waarom ruimt niemand dit op? Dit betekent ook dat als we die plaatsen anders interpreteren en verbeelden, we meteen ook de lelijkheid ervan aanpakken.

Een eerste strategie hierbinnen is die van de intensiteit in de ervaring zelf. De waarnemer die de lelijkheid constateert wordt door de intensifiëring van de ervaring in een ander kader geplaatst. We bewandelen hier de grens van de kunst uiteraard. Net als in Watou kan een kunstinstallatie in het dorp, anders dan het monument of het standbeeld, een nieuwe intensiteit bieden. De vervreemding en het onverwachte zijn mechanismen die de ontwerper/kunstenaar kan inzetten. Maar zeker ook de verhalen. Het verhaal dat een plek te vertellen heeft is soms voldoende om de drager van de publieke ruimte te zijn.

Ten tweede zien we een strategie in de vertraging. Vaak ontbreekt het moment waarop de publieke ruimte zich in haar schoonheid kan doen gelden. Een verlaten kerkplein is op enkele heel precieze momenten net het centrum van een vrolijk dorpsfeest of ingetogen begrafenisstoet. Beide geven een betekenis aan een plek die voldoende is om ze op te laden en uit haar perceptie van lelijkheid te halen. Net zozeer transformeren de hyacinten van Halle een alledaags bos tot een bestemming die een hoge evenementwaarde heeft, zij het beperkt in de tijd, maar wel met respect voor de bestaande conditie en zonder overdreven grotesk te willen zijn. Er wordt

een moment gecreëerd binnen het monotone verloop van de tijd. Dat moment is vaak gelinkt aan het stilstaan of vertragen. Er is iets heel bijzonders aan die tijdelijke en kleine momenten, omdat ze nauw aansluiten bij de realiteit van publieke ruimte in de dorpsfeer.

Doordachte plaatsing van een solitaire boom of een zitbank kan net dat ene zicht op het landschap vrijgeven dat anders niet opgemerkt wordt. De bank geeft tijd aan het kijken zelf, tijd die een normale passant niet heeft. De aankondigingsbomen die we voorstelden in Landen dienen om de dorpskernen op een vanzelfsprekende manier aan te kondigen voor het verkeer dat vanuit de landbouwwegen de vallei nadert. Die eenvoudige ingrepen zijn even belangrijk als het verkeersbord iets verderop dat een zone 30 aankondigt.

7. Dorpen in de toekomst

In vele dorpen beginnen nieuwsoortige opdrachten de kop op te steken, zoals het herbestemmen van leegstaande religieuze gebouwen als in Avelgem of de Duitse Grafenkirchen. Is een cohousingproject in een voormalig fabriekspand in het dorp mogelijk? Mag ik een kleine woontoren bouwen met een publieke tuin vlak bij de kerktoeren? Zou de waterzuiveringsinstallatie ook een oude dreef kunnen herstellen en de nieuwe wijk met het dorpscentrum kunnen verbinden?

Wat zeker is, is dat er een bredere visie nodig is die de interactie tussen verschillende beleidsdomeinen opzoekt. Vooral in de kleine dorpen waar er niet vaak projecten worden gerealiseerd, moet elke stap juist zitten. Hoe kleiner de schaal, hoe groter de expertise zou je kunnen stellen. Het idee van een kennisnetwerk lijkt erg zinvol voor de kleinere gemeenten en dorpen waar de initiatiefnemers, met kleine en niet altijd ervaren administraties en beslissingsnemers, projecten op poten zetten. De ondersteuning van ervaren projectleiders op het hogere bestuursniveau is en blijft belangrijk. Ook het bij elkaar brengen van de verschillende besturen en administraties in kennisnetwerken kan een extra kanaal zijn om feedback uit andere projecten en ervaringen te koppelen aan nieuwe initiatieven en ambities.

Binnen een traditie van zelfevaluatie heeft de dienst Gebiedsgerichte Werking van de Westhoek op regelmatige tijdstippen het effect en de effectiviteit van haar beleid ook onderzocht en uitgebreid besproken met externen. Soms via academisch onderzoek, zoals dat van Frans Thissen, dan weer door vergelijkend onderzoek over de grens heen in de Vlaamse en Noord-Franse Westhoek, geleid door plusoffice architects. De kennisopbouw die een expertisecel als de dienst Gebiedsgerichte Werking daarmee opbouwt, wordt op diverse plaatsen erkend en ook als zeer waardevol beschouwd. Die uitwisselingen tussen bestuurders en administraties van de veelal kleine dorpen, onderling of over de grens heen, is een effectieve vorm van kennisvergaring en kwalitatiever werken. Het leerproces wordt gedeeld en de uitdagingen van het ene project sturen de uitvoering van het volgende bij. In dat rijtje horen ook de initiatieven thuis van de Landelijke Gilden met hun Plattelandsacademie, die het dorpenbeleid centraal plaatst in verschillende projecten en discussieavonden, of de studie van Ruimte Vlaanderen naar de ontwerpen op maat van het dorp.

Een ander aandachtspunt is de inzet op het landschap, zoals ook eerder aangehaald. Ondanks de interesse en de vele projecten in het open gebied, zien we dat er vaak vanuit erg traditionele en letterlijk verhardende beelden naar de openbare ruimte in het dorp wordt gekeken. De structurerende of probleemoplossende kracht van het landschap wordt maar zelden ten volle benut. Nochtans heeft het dorp de ideale schaal om zich op een heel directe manier met haar omliggende landschap te verbinden, zowel recreatief als functioneel.

De mobiliteitsuitdagingen die de dorpen vaak aanhalen als hun grootste uitdaging, is vaak ook de bron die ze levensvatbaar houdt. De doorstroming van de dorpen door gebruikers en passanten werkt vaak ook positief. In dat kader komt een bereikbaarheidsbeleid naar voren, met vlottere verbindingen tussen en in dorpen, zowel voor gemotoriseerd vervoer als voor tragere en recreatieve gebruikers. Ook complementariteit is zo'n principe voor dorpenbeleid, waarbij niet langer alle dorpen alle functies aanbieden aan hun bewoners, maar eerder gaan specialiseren.

Het is nu eenmaal geen sterk ontwikkeld domein, het dorpenbeleid. Waar er jarenlange tradities zijn in stadsontwikkeling, met complexe stadsprojecten en zelfs een kenniscentrum voor de steden, is het dorpenbeleid vooral pionierswerk van een kleine groep mensen. Maar een troef is alvast dat deze figuren als ervaringsdeskundigen tegelijkertijd in dialoog gaan met het professionele veld, academici, bewoners, initiatiefnemers en beleidsmakers op allerlei niveaus.

Vlaanderen is groot in haar kleine dorpen. Alleen al in West-Vlaanderen, met 64 gemeenten en een veelvoud van deelgemeenten, is de gemiddelde woonkern 3.500 inwoners groot. Daarom zal de toekomst van het wonen zich hoe dan ook in deze dorpscontexten voltrekken. We moeten daarom durven nadenken over hoe we die dorpen zien evolueren in de komende 50 jaar, welke beeldkwaliteit daarbij hoort, welke functies versterkt dienen te worden, wie daaraan moet meewerken en hoe je ook keuzes kunt maken voor wel het ene maar niet het andere. Zo kun je ook strategisch werken aan wat mooi of lelijk is, aan wat vertrouwd is en waar men de weg en de taal kent.

Bronnen

- Bekaert, G. (1971-1980) Geert Bekaert, Verzamelde Opstellen 3. Hierlangs? V&A 73, WZW Editions, Gent, pp 211-212. Deze tekst werd ook gebruikt in de documentaire 'Ge kent de weg en de taal, realisatie van Jef Cornelis, 1976.
- Braem, R. (1968). Het lelijkste land ter wereld [Horizonreeks Davidsfonds; 9]. Leuven: Davidsfonds
- Coudenys, H. (2015) Ugly Belgian Houses. Gent: Borgerhoff-Lamberigts
- Deroo, N. en Thissen, F. (1997) Eindrapport. Leefbaarheidsonderzoek in de Plattelandskernen van de Westhoek. Brugge: Provincie West-Vlaanderen
- Latré B., Vandeghinste W. (Eds., 2012), Lelijke Plekjes, Mooie Trekjes. Creative interventions in public space. Kortrijk: Intercommunale Leiedal.
- Van Den Abeele, P. (2013). Ontwerp op Maat van het Dorp, Ruimte, 4 (18), 52-55
- Verbakel, W. (2013). Als Lelijkheid de Context is. Ruimte, 4 (18), 42-45.
- Verbakel, W. (2012). Traag heeft zo zijn voordelen. Ruimte, 4 (15), 54-57.
- Verbakel, W. (2013). Landenstad. een beeldkwaliteitsplan voor Landen. Brussel: plusoffice architects.
- Verbakel, W. (2016). Dorpendiscours. Het kleinstedelijke project als slijpsteen voor de stedenbouwkundige praktijk. In 'Architectuur op maat', architectuurboek Vlaanderen n12, Antwerpen: VAI.

Economie en landschap verzoenen in Midden-West-Vlaanderen

Midden-West-Vlaanderen staat al van oudsher bekend als een dynamische en ondernemende regio. Van heinde en ver komen mensen naar hier wonen, werken, shoppen... De streek herbergt een brede waaier aan kmo's. Ook een pak belangrijke industriële tijgers hebben hier hun vaste stek. Kenmerkend is de florissante agrarische nijverheid met haar hoogtechnologische en gemoderniseerde landbouw. Deze dynamiek zie en voel je als je de regio doorkruist.

De regio heeft een uitgesproken wil om haar koppositie qua economische dynamiek en welvaart te behouden. Maar een welvarende regio impliceert ook een leefomgeving waarin het goed is om te wonen en te werken. Dit hoeft niet in contrast te staan met de economische ontwikkelingskracht, maar stelt de regio wel voor enkele belangrijke uitdagingen op het vlak van mobiliteit, verhouding tussen woon- en bedrijfszones, veranderingen in het landschap, plaats en aard van water- en groenvoorzieningen, verhouding tussen besturen en ondernemers...

Economische dynamiek enerzijds en inzetten op omgevingskwaliteit anderzijds worden nog al te vaak benaderd als 2 afzonderlijke werelden. Velen hebben het gevoel dat de ontwikkeling van het ene ten koste gaat van de ontwikkeling van het andere. In een duurzaam perspectief moeten we echter de weg verlaten van het elkaar ontwijken of zelfs culpabiliseren en moeten we, in dialoog, elkaar appelleren en responsabiliseren.

Maar deze visie in praktijk brengen en concretiseren is verre van evident. De gebiedswerking heeft altijd de ambitie gehad om in deze ontwikkelingen als bruggebouwer te fungeren, om de actoren bij elkaar te brengen en hen gevoelig te maken voor elkaars verwachtingen en bezorgdheden.

Daarom werden, samen met direct betrokken partners, een aantal strategische projecten opgezet, waarbij zowel op de versterking van de economische dynamiek als op de verhoging van de leefomgevingskwaliteit werd ingezet. Zo loopt er nog steeds een gebiedsprogramma kanaalzone Roeselare-Ooigem, werd recent een ruimtelijk strategisch project 'duurzame glastuinbouw' beëindigd, wordt samen met de VLM in een afgebakend gebied het concept 'productief landschap' uitgewerkt en geconcretiseerd, en werd een Vlaams pilootproject 'Smarter Agro' opgestart, waarbij een slimme waterhuishouding maatschappelijke meerwaarde kan opleveren voor landbouw, voor plaatselijke bewoners, voor landschap en voor recreanten.

Kunnen recreatie en binnenvaart zich samen ontwikkelen? Kunnen ondernemers een bijdrage leveren aan landschapsontwikkeling? Gaan initiatieven die inspelen op klimaatverandering ook op korte termijn wat opleveren voor de intensieve landbouw? En kan die landbouw ook iets betekenen voor bewoners?

Deze en een pak andere vraagstukken vormen de uitdaging van de dienst Gebiedsgerichte Werking Midden-West-Vlaanderen, die door Hans Leinfelder werden bestudeerd.

Economische dynamiek en omgevingskwaliteit: tweespalt of tweespan?

Hans Leinfelder*

Proloog

De ‘zwarte merel’ en de ‘oude grijsaard’ zijn ongetwijfeld de meest aangehaalde voorbeelden van pleonasmen in de Nederlandse taal, volgens Van Dale het gebruik van meer woorden dan nodig om een begrip uit te drukken. Ook de ‘hardwerkende West-Vlaming’ lijkt in dit rijtje thuis te horen. Sommigen proberen weliswaar dit predicaat uit te breiden naar alle Vlamingen, maar het blijken toch vooral de West-Vlamingen, meer in het bijzonder de Midden-West-Vlamingen, die vereenzelvigd worden of alvast zichzelf vereenzelvigen met een onkreukbare naarstigheid op het vlak van arbeid en ondernemen. Midden-West-Vlamingen zijn met andere woorden vooral bezig met het onderhouden, transformeren en ontplooiën van economische activiteiten. Deze economische ijver uit zich ook nadrukkelijk in het (voormalige) landbouwlandschap in de vorm van een regionale concentratie aan grote agro-industriële bedrijfsgebouwen, intensieve land- en tuinbouwbedrijven voor vlees- en diepvriesgroenteproductie en allerhande nieuwe economische activiteiten in verlaten landbouwbedrijfsgebouwen.

Het eerste deel van deze bijdrage schetst hoe de Midden-West-Vlaamse ondernemers en gemeenten er in het vrij recente verleden in slaagden om hun ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden veilig te stellen in het Vlaamse, gewestelijke ruimtelijk beleid. Het is zonder meer opvallend hoe bedrijvig deze regio was en nog steeds is in het agenderen van specifieke ruimtelijk-economische knelpunten bij doorslaggevende besluitvormers op Vlaams niveau. Maar de eruit volgende aanpassingen in het ruimtelijk beleid waren vaak vrij sectoraal geïnspireerd, in de eerste plaats toegespitst op het wegwerken van het betrokken ruimtelijk-economische knelpunt. De gevolgen van deze beleidsaanpassingen voor het landschap waarin deze activiteiten zich verder konden ontplooiën, werden echter al te vaak over het hoofd gezien. Het huidige landschap dat wordt bepaald door alomtegenwoordige bedrijvigheid, is hiervan het resultaat.

Het tweede deel van de bijdrage verkent mogelijkheden om met de bedrijvigheid in Midden-West-Vlaanderen een aantrekkelijk(er) landschap te maken. Omdat in het verleden veel historische en ecologische elementen onder het primaat van de economische ontwikkeling zijn verloren gegaan, is het huidige landschap er uiterst kneedbaar en bijgevolg maakbaar. Het is bij uitstek een regio om hedendaagse en toekomstige uitdagingen op het vlak van ruimtelijke veerkracht daadkrachtig te beantwoorden, want bij wijze van spreken staat weinig tot niets een radicale aanpak in de weg.

Waar de regio de laatste vijftig jaar vooral zelf de weg vond naar de Brusselse cenakels en hierbij de Provincie West-Vlaanderen niet echt nodig had, lijkt deze veerkrachtuitdaging echter een stuk complexer. Voor de integrerende visievorming, planning en realisatie van een veerkrachtig Midden-West-Vlaams landschap met bedrijvigheid kan de regio niet langer om de knowhow van de Provincie heen. Het derde deel van deze bijdrage breekt hiertoe een lans.

* Prof. dr. Hans Leinfelder is landbouwingenieur en ruimtelijk planner, met zowel een academische als een beleidsachtergrond. Hij is docent ruimtelijk beleid en ecologie aan de Faculteit Architectuur en is coördinator van de onderzoeksgroep PLEN aan het Departement Architectuur van de KU Leuven.

1. Bedrijvig Midden-West-Vlaanderen

Binnen het tijdsvenster van twintig jaar gebiedswerking in de Provincie West-Vlaanderen valt vooral de alertheid van lokale politici en ondernemers in Midden-West-Vlaanderen op. Zowel in de aanloop naar het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) in 1997 als recent, tijdens de totstandkoming van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV), is de regio erin geslaagd om ruimtelijk-economische knelpunten die op het eerste gezicht gebieds-specifiek leken, tot op het Vlaamse beleidsniveau te tillen. Enkele keren werden voor tot dan toe onbekende en/of onbenoemde fenomenen nieuwe begrippen uitgevonden. En, nog opvallender, voor deze fenomenen werd er een Vlaams generiek beleid uitgewerkt! Globaal lijken zich in dit tijdsvenster twee episodes en een kort intermezzo af te tekenen.

1.1 Eerste episode in aanloop naar het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Halfweg de jaren 1990 kaartten enkele lokale bestuurders en ondernemersorganisaties uit Midden-West-Vlaanderen twee ruimtelijk-economische feiten aan bij de Vlaamse regering: de historisch gegroeide ruimtelijke concentratie van bedrijvigheid in een groot aantal, op het eerste gezicht landelijke gemeenten en de aanwezigheid van talrijke niet-agrarische economische activiteiten in het agrarisch gebied van de gewestplannen. In opdracht van deze ‘klokkenluiders’ werden er strategisch een aantal studies uitgevoerd die de feiten overtuigend aantoonde. Behalve deze weldoordachte opbouw van een overtuigend verhaal, was ook de timing van de bewustmakingscampagne perfect. De Vlaamse regering werkte immers op hetzelfde moment aan haar allereerste, eigen strategische beleidsdocument over de ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen, het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Elk obstakel voor de economische ontwikkeling van Vlaanderen als een krachtige regio was er in die periode één te veel.

Bij haar definitieve goedkeuring in 1997 introduceerde het RSV drie nieuwe beleidsbegrippen in de Vlaamse ruimtelijke planning, begrippen die ontegensprekelijk geworteld waren in de productieve Midden-West-Vlaamse bodem.

Het RSV verwelkomde in de eerste plaats de economische knooppunten. Dit zijn gebieden met een hoog aandeel aan werkgelegenheid, die, samen met de internationale poorten, de bestaande ruimtelijk-economische structuur van Vlaanderen vormen. In de economische knooppunten is het wenselijk om (regionaal-)economische activiteiten te concentreren. Vanuit het RSV-discours werden alle stedelijke gebieden en de gemeenten in het Economisch Netwerk van het Albertkanaal vanzelfsprekend als economische knooppunten geselecteerd. Gemeenten uit het buitengebied die bijdroegen tot de evenwichtige spreiding van de werkgelegenheid en tot de hieraan verbonden kansen voor de betrokken subregio, konden evenwel bijkomend worden geselecteerd als ‘specifiek economisch knooppunt’. De ligging, historische context en aanwezigheid van bedrijven met een belangrijke economische betekenis bepaalden de selectie van Ardoos, Hooglede, Kortemark, Meulebeke, Staden, Wielsbeke en Wingene als specifieke knooppunten in Midden-West-Vlaanderen, naast de voor de hand liggende stedelijke gebieden Kortrijk, Roeselare, Tielt, Torhout en Waregem. Bijna alle gemeenten in de regio kregen met andere woorden het label van economisch knooppunt; Ledegem, Lendeledede, Lichtervelde en Pittem leken wel de kneusjes van de klas. Opmerkelijk: in de rest van Vlaanderen komt er alleen in het hart van de Vlaamse Ruit, tussen Antwerpen en Brussel, een bijna gelijkaardige concentratie aan specifieke economische knooppunten voor.

Het RSV lanceerde ook het begrip ‘zonevreemde bedrijven’ voor bedrijven die niet gelegen zijn op bedrijventerreinen. Deze bedrijven maken ook deel uit van de economische structuur. De ontwikkeling en uitbreiding van deze

zonevreemde bedrijven moet in het kader van de opmaak van een zogenaamd 'sectoraal bijzonder plan van aanleg' worden afgewogen tegen de ruimtelijke draagkracht van de omgeving. Wat Wingene en buurgemeenten oorspronkelijk aankaartten als een regio-specifiek knelpunt, werd hiermee door de Vlaamse regering generiek voor alle Vlaamse gemeenten een beleidsmatig op te lossen knelpunt... In 1997 zag, naast het sectoraal BPA, trouwens ook het instrument van het planologisch attest het leven. Voorafgaand aan een planningsinitiatief om het zonevreemde bedrijf zone-eigen te maken, werd het mogelijk om de kortetermijnuitbreidingsbehoeften te vergunnen.

Ten slotte voorziet het RSV 500 ha op Vlaams niveau voor de uitbreiding en/of herlokalisatie van 'historisch gegroeide bedrijven'. Dit zijn regionale bedrijven in gemeenten die geen economisch knooppunt zijn, maar morfologisch en ruimtelijk verweven zijn en een specifieke sociaal-economische relatie hebben met de omgeving. Bedrijfsleiders van grote agro-industriële en andere bedrijven in Ledegem, Lendeledede, Lichtervelde en Pittem konden hiermee ook op beide oren slapen. De gewestplanherziening Roeselare-Tielt in 1998, in uitvoering van het RSV, creëerde voor talrijke grootschalige, internationaal georiënteerde diepvriesgroenteverwerkende en andere bedrijven definitieve rechtszekerheid en ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor de lange termijn.

De regio Midden-West-Vlaanderen had met andere woorden, via het RSV, haar economische groeimogelijkheden in rechtstreeks overleg met de Vlaamse overheid veiliggesteld. Zonder diepgaand onderzoek naar de achterliggende (politieke) netwerken die hiertoe werden aangesproken, is er sowieso de aanwezigheid van Luc Martens als minister voor economie in de Vlaamse regering. In ieder geval was de Provincie West-Vlaanderen niet echt een doorslaggevende partij aan tafel en hield deze bij de goedkeuring van haar eigen provinciaal ruimtelijk structuurplan volop rekening met deze beleidskeuzes. De visie van het provinciaal ruimtelijk structuurplan was niet voor niets 'eenheid in verscheidenheid' ;-).

Tot 2005 bleef het enigszins windstil in Midden-West-Vlaanderen. Gemeenten waren volop bezig met het inventariseren van zonevreemde bedrijven in het kader van de opmaak van bijzondere plannen van aanleg en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen. De gemeente Staden behoorde trouwens met haar ruimtelijk structuurplan in 1998 tot de eerste drie gemeenten in Vlaanderen met een strategische visie op de ruimtelijke ontwikkeling van haar grondgebied. Ook hierin werden de nodige ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van ondernemingen gewaarborgd.

De regio bleef haar bedrijvige karakter gestaag onderbouwen. In 2006 voerden Cabus en Vanhaverbeke, als intermezzo, in opdracht van RESOC/SERR een ruimtelijk-economisch onderbouwde behoefteraming van economische ruimte tot 2020 uit. Deze studie bouwde voort op het Strategisch Plan Ruimtelijke Economie uit 2004, de reactie van de economische sector op het té strenge RSV, en beklemtoont het 'rurale ondernemerschap' in Midden-West-Vlaanderen.

1.2 Tweede episode in aanloop naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

De regio pikt dit rurale ondernemerschap beleidsmatig opnieuw op in 2007. De West-Vlaamse Intercommunale WVI start een Project Plattelandseconomie in de regio Roeselare-Tielt. De diagnose is veelzijdig. In de eerste plaats treden alsmat meer landbouwers versneld uit de agrarische sector, met een potentiële herbesteding en/of afbraak van agrarische gebouwencomplexen als gevolg. Verder zijn er de eerste praktijkervaringen met ruimtelijke knelpunten rond individuele bedrijven in het landschap en ten slotte is er een blijvende (politieke) behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen in de regio. Het project wil daarbij op zoek gaan naar oplossingen die tegelijk een investering inhouden in de kwaliteit en vitaliteit van het platteland.

Het WVI-project resulteert in 2008 in een symposium over de evoluties en uitdagingen rond de dynamiek en ruimtelijke kwaliteit op het platteland en het hergebruik van gebouwen en hoeses in het agrarisch gebied. Anna Verhoeve en Niek De Roo tonen op dit symposium de verrassende veelheid aan en de ruimtelijke kwaliteit van nieuwe economische activiteiten in verlaten landbouwbedrijfsgebouwen en andere gebouwen in het agrarisch gebied. De cijfers voor de regio Roeselare-Tielt zijn verbluffend. Van de niet zone-eigen economische activiteiten in het agrarisch gebied, zetelt 13% in hoeses met een parallelle landbouwactiviteit, 23% in hoeses zonder landbouwactiviteit en 64% in andere gebouwen. Heel wat van deze niet zone-eigen activiteiten blijken bovendien zeer recent en op een onwettelijke wijze te zijn ontstaan.

Opnieuw slaagt de regio erin om dit gebiedseigen (potentiële) knelpunt op Vlaams niveau aan te kaarten. In het kader van het Interbestuurlijk PlattelandsOverleg wordt in 2010 een themagroep 'Nieuwe inzichten in de economische dynamiek op het platteland' opgericht. Onderzoek in negen andere studiegebieden, verspreid over het Vlaamse grondgebied, illustreert dat het fenomeen zeker niet uniek is voor Midden-West-Vlaanderen. Maar niemand kan ontkennen dat het zich het meest voordoet in deze regio. De Vlaamse regering beslist vervolgens in 2011 een verkennende beleidswerkgroep op te richten onder leiding van Ruimte Vlaanderen, met medewerking van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek, de Provincie West-Vlaanderen en de gemeenten Wingene, Staden en Ingelmunster. Vandaag onderzoekt Ruimte Vlaanderen de mogelijkheden om, met convenanten tussen gemeente en Vlaamse overheid enerzijds en met contracten tussen gemeente en particuliere eigenaars anderzijds, af te wijken van de bodembestemming voor een niet-landbouwgebonden economische invulling van leegstaande landbouwgebouwen. In 2015 bundelt Anna Verhoeve (2015) al haar ter zake opgedane kennis in een doctoraatsproefschrift. Daarin ziet een nieuw begrip het daglicht: 'niet-agrarische economische activiteiten (NAEA)'.

Uiteindelijk stelt de werktekst (november 2015) voor het Witboek van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, de opvolger van het RSV, 'het ontwikkelen van kansen voor leegstaande hoeses' voorop. Dit is opnieuw een generiek beleidsmatig antwoord op Vlaams niveau op een knelpunt dat vanuit de Midden-West-Vlaamse regio is aangekaart. De regio verslikt zich wel even wanneer de omgevingsminister beslist om proefprojecten als quick wins uit te werken in het Meetjesland en het Pajottenland. Het mag echter een geruststelling zijn dat Midden-West-Vlaanderen zich ondertussen terug een plaats aan de tafel heeft verworven.

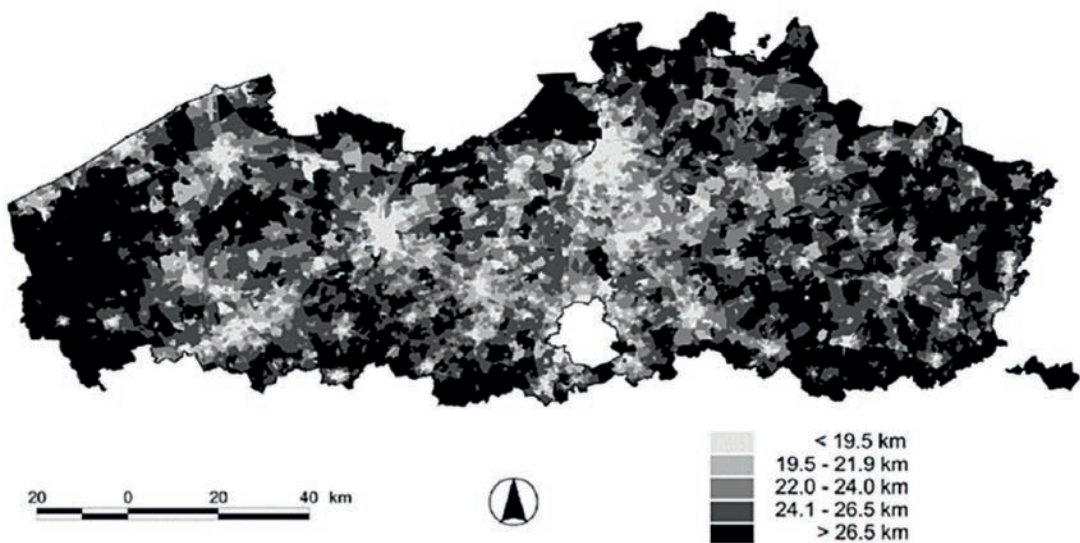


Fig 1. Geschatte gegenereerde mobiliteit per inwoner op basis van kenmerken van ruimtelijke nabijheid (Boussauw & Witlox, 2011)

1.3 Het Midden-West-Vlaamse landschap als uiting van de bedrijvigheid

De hiervoor geschetste bedrijvigheid van Midden-West-Vlaamse actoren in het richting geven aan het Vlaamse ruimtelijk beleid, laat zich vandaag in de regio op verschillende manieren merken. Zonder twijfel scoren omzet, winst en investeringen hoog, maar de grote ruimtelijke concentratie aan economische activiteiten in deze regio heeft ook een ander, misschien minder voor de hand liggend positief effect. Boussauw & Witlox (2011) onderzochten bijvoorbeeld voor heel Vlaanderen de ruimtelijke spreiding van de geschatte gegenereerde mobiliteit per inwoner op basis van kenmerken van ruimtelijke nabijheid (figuur 1). Per statistische sector berekenden zij de gemiddelde theoretische woon-werkafstand per inwoner. Wat verwacht en ook door het onderzoek werd aangetoond, is dat deze ruimtelijke nabijheid groot is in stedelijke gebieden, in hun directe omgeving en in delen van de Vlaamse Ruit. Een meer verrassende vaststelling is toch wel dat ook de woon- en werkplaats van inwoners van Midden-West-Vlaanderen naar Vlaamse normen dicht bij elkaar liggen. Op het vlak van woon-werkverkeer is de inschatting met andere woorden dat de Midden-West-Vlamingen dagelijks minder woon-werkafstand afleggen dan inwoners van andere niet-stedelijke regio's in Vlaanderen.

Anderzijds heeft deze jarenlange focus op de ruimtelijke ontwikkeling van economische bedrijvigheid zich ook zeer nadrukkelijk in het landschap gemanifesteerd. De Nederlandse drielagenbenadering analyseert en ontwerpt het landschap als de integratie van de ondergrond (bodem, water, reliëf), verbindende infrastructuur-netwerken en de occupatie van de ruimte door menselijke activiteiten. Vertaald naar de ontwikkeling van het Midden-West-Vlaamse landschap is de (beleids)aandacht in de eerste plaats naar de occupatielaag gegaan - de oprichting van gebouwen en constructies voor de talrijke economische activiteiten in de regio- en in de tweede plaats naar de netwerkenlaag. De derde laag, de gedurende duizenden jaren gegroeide ondergrondlaag, is, bewust of onbewust, vrijwel over het hoofd gezien.

Een mooie illustratie hiervan is de aanwezigheid van groenelementen in Midden-West-Vlaanderen. Deze groenelementen zijn sporadisch nog kleine fragmenten van historische, maar grotendeels verdwenen grotere groenstructuren die gebaseerd waren op de ondergrondlaag. Ze zijn echter vooral aanhangsels/annexen van elementen uit de occupatielaag. Want alom wordt getracht om oude en nieuwe bedrijfsgebouwen weg te steken achter buffer- of schermgroen. Elk sectoraal bijzonder plan van aanleg voor zonevreemde bedrijvigheid omvat standaard een strook buffergroen van enkele meters breedte rondom het bedrijfsterrein. De zin of onzin van dit groen in relatie tot de schaal van het bedrijfsgebouw, het open of gesloten karakter van het omliggende landschap, de eventuele inbedding van het groen in een groter geheel en de meer ethische vraag of het überhaupt wenselijk is om productieactiviteiten te onttrekken aan de blik van buitenstaanders, komen in de afweging van het nut van dergelijk buffergroen gewoon niet op tafel. Bovendien krijgt het landschap, door het voeren van een als het ware generiek buffergroenbeleid rond bedrijfsgebouwen en bedrijventerreinen, een steeds meer gesloten karakter dat alle voeling is verloren met het verleden. Opnieuw heeft Midden-West-Vlaanderen vergeleken met de rest van Vlaanderen daarmee de laagste ruimtelijke concentratie van historisch-landschappelijk waardevolle ankerplaatsen en relictzones... “Elk voordeel heb zijn nadeel?!”

2. Bedrijvig met het Midden-West-Vlaamse landschap

De vaststelling dat het landschap in Midden-West-Vlaanderen nauwelijks nog referenties bevat naar het verleden, zou een vrijbrief kunnen zijn voor verdere occupatie van de open ruimte door nieuwe economische en residentiële ontwikkelingen. Maar een dergelijke ongebreidelde verstedelijking van de regio is zonder meer nefast voor de

omgevingskwaliteit. Dit manifesteert zich vandaag al in een problematische watervoorziening en verkeersonleefbare situaties in dorpskernen door doorgaand vrachtwagenverkeer. Anderzijds zou het absurd zijn om het landschap krampachtig te beschermen, want er valt nagenoeg niets meer te beschermen.

In plaats van te kiezen voor een van deze twee uitersten, lijkt een pleidooi om voluit gebruik te maken van dit gebrek aan landschappelijke kwaliteit meer op zijn plaats. Midden-West-Vlaanderen heeft de unieke mogelijkheid om een nieuw landschap te ontwerpen, te plannen en te realiseren zonder de verlamme schroom die men in vele andere regio's in Vlaanderen vaak kent en moet kennen om het historische landschap te schenden. Hierbij kan het nieuwe landschap bovendien worden opgebouwd met de bedrijvigheid als een van de bouwstenen in plaats van een onmogelijk weg te moffelen activiteit. De bedrijvigheid wordt in deze optiek gezien als een vehikel om landschap te maken en biodiversiteit te vergroten. Bedrijvig zijn met het landschap in Midden-West-Vlaanderen dient zich bovendien aan op verschillende schalen: de integratie van een bedrijf in het grotere landschap, het bedrijf dat het landschap mee maakt en het maken van een landschap met bedrijvigheid.

2.1 Integratie van bedrijven in het landschap

De generieke manier waarop het Vlaamse ruimtelijk beleid vandaag lijkt te zullen reageren op de detectie van de talrijke 'niet-agrarische economische activiteiten' in voormalige landbouwbedrijfsgebouwen, houdt opnieuw gevaren in.

In het recente verleden werden de basisrechten over de verbouwing, uitbreiding en herbouw van bestaande zonevremde woningen en constructies en de toelaatbare functiewijzigingen van gebouwen in het agrarisch gebied ingeschreven in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Dit gebeurde zonder enige randvoorwaarde voor het behoud of de verbetering van de landschappelijke kwaliteit in de omgeving van het gebouw of de constructie. Het gevaar bestaat wel degelijk dat voor de 'niet-agrarische economische activiteiten' opnieuw een soort 'basisrecht' wordt gecreëerd. Want ook de eerder vermelde basisrechten zagen eerst het licht als zogenaamde 'uitzonderingsbepalingen', waarbij het nodig was om vooraf af te wegen of er wel degelijk een uitzondering zou worden toegelaten. Dit is een totaal andere filosofie dan een 'basisrecht' dat de eigenaar en het lokale bestuur als vanzelfsprekend beschouwen. Verder is de kans reëel dat de contracten tussen gemeentelijke overheden en particuliere eigenaars van voormalige landbouwbedrijfsgebouwen in de eerste plaats zullen handelen over de toelaatbare activiteiten en de mogelijke architecturale wijzigingen aan het gebouw.

Het toelaten van niet-agrarische economische activiteiten in voormalige landbouwbedrijfsgebouwen heeft, vanuit landschappelijk oogpunt, echter nood aan een ruimere, onderbouwde afweging van elke aanvraag in relatie tot het omringende landschap. Naast de aanvaardbaarheid van de mobiliteit die door de activiteit wordt gegenereerd en de mogelijke milieu-impact op de onmiddellijke omgeving, moeten aspecten als de visuele impact van eventuele buitenopslag en de wenselijkheid van het behoud van het betrokken gebouw in het omringende landschap aan bod kunnen komen. Het is immers een terechte vraag of elk voormalig landbouwbedrijfsgebouw in aanmerking komt om ingevuld te worden met een nieuwe economische activiteit en een nieuw leven te krijgen. Wat als het betrokken gebouw geen erfgoedwaarde heeft, van een 'ordinaire' architecturale kwaliteit is of bijzonder ongelukkig is gelegen?

Bovendien kan het toelaten van een nieuwe economische activiteit de katalysator vormen voor een aanzienlijk hogere landschappelijke kwaliteit in de omgeving van het gebouw. Het credo 'voor wat, hoort wat' kan zich in

deze minstens vertalen in een contractuele last voor de eigenaar om de landschappelijke kwaliteit op het eigen perceel te verbeteren door bijvoorbeeld een doordachte erfbeplanting. En waarom is er geen piste denkbaar waarin het contract tussen gemeente en eigenaar alleen kan worden afgesloten als de eigenaar voldoende rechtsgeldige overeenkomsten met landbouwers kan voorleggen? In die overeenkomsten zou de eigenaar zich er dan bijvoorbeeld toe kunnen verbinden om gedurende verschillende jaren de aanleg en het beheer door landbouwers van kleine landschapselementen in het omringende landschap mee te financieren?

Het onvoorwaardelijk toelaten van niet-agrarische economische activiteiten in voormalige landbouwbedrijfsgebouwen houdt het risico in van wat Dewaelheyns (2014) de ‘tyranny of small decisions’ noemt. De optelsom van al deze kleine ontwikkelingen met een op het eerste gezicht beperkte impact kan voor de totaliteit van al deze ontwikkelingen een veel grotere impact op het landschap hebben. Zij pleit er daarom voor om deze tirannie om te zetten in een ‘resource by small actions’. Wanneer aan al deze kleine ingrepen ook positieve ontwikkelingen worden gekoppeld, zou het positieve effect van het geheel voor het landschap wel eens veel groter kunnen zijn. De inschatting van de meest impactrijke, positieve ontwikkelingen vergt echter maatwerk en is niet gebaat bij generieke regelgeving.

2.2 Bedrijven maken het landschap

De grote agro-industriële bedrijven, verspreid in en over het Midden-West-Vlaamse landschap, zijn er historisch gegroeid omwille van hun relatie met de omringende landbouwactiviteiten, die dan weer op hun beurt voor een groot deel het landschap hebben gevormd en nog steeds vorm geven. De agro-industriële en andere grote bedrijfs-‘dozen’ vertonen vormelijk echter zelf weinig tot geen binding met het landschap en dragen er nauwelijks iets toe bij. Vaak worden ze daarom als visueel storend ervaren. Hoe internationaler de bedrijven bovendien worden op het vlak van in- en uitvoer van respectievelijk verse en diepvriesgroenten, hoe beperkter ook de functionele binding met het landschap wordt. De enige resterende verbondenheid is een louter economische, namelijk de lokale werkgelegenheid. En zelfs deze wordt alsmat relatiever.

Het Pilotproject Productief Landschap voor de Reo-veiling in Roeselare is in dit kader dan ook een statement dat kan tellen (figuur 2). Met het ontwerp en realisatie van een dakserre op een van de veilinggebouwen wordt met uitdagende architectuur nieuw landschap gemaakt. De dakserre is bovendien niet alleen een vormelijke toevoeging aan het Midden-West-Vlaamse landschap; het is ook een verwijzing naar de functionele binding van de veiling met het omringende landbouwlandschap. De maatschappelijke meerwaarde van deze ingreep zal na realisatie ontegensprekelijk groot zijn. Vandaag worden al termen gehanteerd als ‘baken voor de stad’ en ‘visitekaartje voor de sector’. Met dit baken verwerft de sector zich opnieuw een positie in de identiteitsvorming van de inwoners van de regio. Wie er dagelijks passeert, wordt zich door dit landschappelijk element op een fiere manier (opnieuw) bewust van de economische kracht van de regio.



Fig 2. *Ontwerp voor een dakserre op de REO-veiling in Roeselare (ar-te architectenvennootschap, 2015)*

Als pilootproject pur-sang daagt de dakserre op de Reo-veiling alle andere grote industriële bedrijven in Midden-West-Vlaanderen uit om een gelijkaardige bijdrage aan het landschap te leveren. 'Dozen' die vandaag als storend voor het landschap worden getypeerd, kunnen op die manier gewaardeerde 'bouwwerken' worden die het landschap mee maken.

2.3 Maken van landschap met bedrijvigheid

De twee voorgaande benaderingen vertrekken vanuit het gegeven van bestaande bedrijfsgebouwen en trachten het verstoorde landschap kwalitatief te verbeteren. Een stap verder, misschien wel de radicale stap verder die de Midden-West-Vlaamse regio kan en moet maken, is de bouw van een volledig nieuw landschap met een volwaardige en maatschappelijk verantwoordelijke plaats voor de bedrijvigheid in dit landschap. Het hele landschap gaat als het ware op de schop. Dit is ook geoorloofd omdat er, zoals aangetoond, nauwelijks nog historisch-landschappelijke aanknopingspunten zijn in de regio. Absolute voorwaarde is evenwel dat het hele landschap er finaal wel bij vaart. Het onderzoek dat de Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning in het kader van een fundamenteel-wetenschappelijk onderzoeksproject voor Federaal Wetenschapsbeleid uitvoerde in 2006 (Allaert et al., 2006), kan hierbij misschien inspireren. Het studiegebied betrof toen het gebied ten westen van Roeselare, met delen van de gemeenten Roeselare, Staden en Hooglede. De kern van het voorstel voor een nieuw Midden-West-Vlaams landschap wordt hierna kort samengevat.

Vanuit een historische analyse van de regio, landde het onderzoek destijds op drie conflicterende condities in het studiegebied. Deze drie conflicten zijn vandaag trouwens nog altijd actueel. Het eerste knelpunt is het gevolg van de dubbele functie van het radiale steenwegenpatroon dat hoofdzakelijk gericht is op (de ring rond) Roeselare en het op- en afrittencomplex van de A17 dat het gebied met de rest van Europa verbindt. Deze steenwegen fungeren enerzijds als lokale verbindingswegen tussen de dorpskernen onderling en tussen de dorpskernen en het stedelijk gebied Roeselare. Anderzijds vormen zij ook de voornaamste ontsluitingsinfrastructuur voor de over het gebied verspreide agro-industriële bedrijvigheid. Het doorgaand zwaar vrachtverkeer leidt tot verkeersoverlast en-onveiligheid en een verminderde omgevingskwaliteit in de dorpskernen. Omgekeerd verhinderen diezelfde passages door dorpskernen een vlotte afwikkeling van het internationaal gerichte transport van en

naar de diepvriesgroentebedrijven. Het tweede knelpunt betreft de milieuconflicten tussen de belastende bedrijvigheid en de gevoelige woonfunctie in de dorpskernen. Uit het onderzoek bleek immers dat heel wat van de hinderlijke bedrijven in invloedsszones liggen waarbinnen activiteiten milieuoverlast kunnen veroorzaken in de dorpskernen. Ten slotte wordt het gebied, zoals bekend, geconfronteerd met een schrijnend watertekort, grotendeels veroorzaakt door maar ook met belangrijke gevolgen voor de landbouwsector en de agro-industriële bedrijvigheid. Destijds viel het op hoe de watervoorziening uit diepe grondwaterwinningen én de snelle afvoer van regenwater via beken en collectoren twee volledig van elkaar gescheiden logica's inhielden. Op geen enkele manier werd gepoogd om deze twee, potentieel verenigbare systemen op elkaar af te stemmen.

Deze problematische vaststellingen resulteerden in drie concepten voor de toekomstige ontwikkeling van het studiegebied. Een eerste concept bestaat uit de ruimtelijke ontkoppeling van de lokale en internationale verkeers- en vervoersstromen, omwille van hun verschil in dynamiek. Hiertoe wordt de hiërarchie van het bestaande wegennet omgekeerd. De radiale steenwegen 'degraderen' tot laagdynamische verbindingssassen tussen de dorpskernen en Roeselare, bedoeld voor lokale verplaatsingen. Doorheen de open ruimte worden dan weer een beperkt aantal nieuwe hoogdynamische ontwikkelingsassen toegevoegd die de grote agro-industriële bedrijven als knooppunten bedienen en verbinden met het internationale wegennet. In het laagdynamische verkeersnetwerk vormen de dorpskernen de knooppunten, in het hoogdynamische zijn de internationale bedrijven de knooppunten. Een tweede concept streeft naar een ruimtelijke scheiding tussen milieuhinderlijke en milieukwetsbare activiteiten. Waar vandaag de bedrijvigheid egaal over het hele studiegebied verspreid is, houdt dit concept in dat hinderlijke activiteiten, zoals land- en tuinbouwbedrijven en agro-industriële bedrijven, worden geconcentreerd langs de nieuwe ontwikkelingsassen die ver genoeg van de kwetsbare dorpskernen liggen. Door in deze intensiveringszones condities op te leggen aan de ontwikkeling van bedrijvigheid, bijvoorbeeld de aanleg van buffergroen op kavelniveau, krijgen deze zones het karakter van een biodivers bogagelandschap met lijnvormige groene infrastructuur. De bebouwing langs de laagdynamische steenwegen vormt samen met de dorpen dan weer extensiveringszones met een lage milieuhindertolerantie. Ten slotte koppelt het derde concept activiteiten op basis van de waterbalans. Waterbekkens voor de land- en tuinbouw worden doordacht gespreid in de intensiveringszones en bij voorkeur gekoppeld aan de aanwezige beken die het regenwater en eventueel gezuiverd grijs water uit de dorpen naar de waterbekkens aanvoeren.

Het resultaat is een totaal nieuw landschap (figuur 3), met een structuur van laagdynamische woonlandschappen en hoogdynamische productielandschappen. Conform de Nederlandse cascobenadering (H+N+S, 1991) worden de beperkte dynamiek en de milieukwetsbaarheid in de woonlandschappen zorgvuldig bewaakt door regulering en overheidssturing. In de productielandschappen wordt meer vrijheid gegeven aan een gepaste en in de tijd dynamische economische invulling, zij het binnen een aantal algemene spelregels rond buffergroen en waterberging.



Fig. 3. AMRP-schets voor laagdynamische woonlandschappen en hoogdynamische productielandschappen ten Westen van Roeselare (Allaert et al., 2006)

3. 'Veerkrachtig' Midden-West-Vlaanderen

Nieuw landschap met bedrijvigheid maken is zonder meer een stuk complexer dan individuele bedrijven in het landschap integreren of dan een deeltje van het landschap maken met individuele bedrijven. Zelfs uit het geschetste fundamenteel-wetenschappelijk onderzoeksproject, los van enige vorm van politieke besluitvorming, blijkt al de inhoudelijke complexiteit van dergelijke opdracht. Verschillende logica's doorgronden en op elkaar afstemmen op het vlak van verkeer en vervoer, watervoorziening, wonen en bedrijvigheid enerzijds en van verschillen in dynamiek en milieutolerantie, is een hele klus. Deze kan niet worden geklaard door eenvoudige, mono- of bisectorale benaderingen zoals bij de landschappelijke inkleding of de architectuur van een bedrijfsgebouw.

Om die reden pleit het Openruimteplatform voor een integrerende agenda voor de open ruimte. Het Openruimteplatform is een initiatief van de Vlaamse Landmaatschappij, Ruimte Vlaanderen, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG) en de Vereniging Vlaamse Provincies (VVP) om de open ruimte op een offensieve en niet langer defensieve manier op de beleidsagenda te krijgen. 'Integrerend' betekent hierbij voor alle duidelijkheid niet de 'eenvoudige' optelsom van sectorale belangen of de 'al enigszins complexere' geïntegreerde meekoppeling of 'karretje-vasthangen' van zachte open-ruimtebelangen aan harde ontwikkelingen. Het betekent integendeel een thematische of gebiedsgerichte bundeling van verschillende logica's en dynamieken binnen die open ruimte, omdat ze gewoonweg aan elkaar vasthangen en niet zonder elkaar voortkunnen. Het thema of het gebied vormt dan de concrete aanleiding om naar die integratie op zoek te gaan. Integrerend werken in de open ruimte is bijgevolg ook geen opdracht waar één enkele sector of twee sectoren gezamenlijk de trekker kunnen zijn. Het definiëren van integrerende uitdagingen in een gebied of voor een thema vergt een multi-actorbenadering vanuit verschillende beleidsdomeinen, vanuit verschillende bestuursniveaus en vanuit overheden en particulieren. Laat dit laatste nu bij uitstek een competentie zijn die de Provincie West-Vlaanderen de voorbije twintig jaar in haar gebiedsgerichte werking heeft opgebouwd.

In de Werktekst voor het Witboek voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (december 2015) worden zogenaamde 'werven' voor het ruimtelijk beleid gedefinieerd. Een ervan is het opmaken van gebiedsspecifieke programma's voor natuur, bos en landbouw in een robuuste en samenhangende open ruimte. De Vlaamse regering wil hierbij gaan voor ruimtelijke investeringsprojecten in gebieden waar de veerkracht van de open ruimte onder druk staat, waar de verbindende functie van het openruimtenetwerk wordt verstoord, waar er een urgente veerkrachtopgave bestaat of waar er een gepaste inrichting nodig is om de voedselproductie te garanderen. Is het op basis van al het voorgaande overdreven om te stellen dat voor Midden-West-Vlaanderen de 'of' in de vorige zin mag worden vervangen door een 'en'? Waar de regio er in het verleden perfect in geslaagd is om voor haar aandachtspunten gehoor te vinden op het Vlaamse beleidsniveau, ligt de bal ook hier voor open doel. Het Midden-West-Vlaamse landschap snakt naar bedrijvigheid op het vlak van visievorming, programmatie en realisatie! Mijn aanbeveling is evenwel om deze keer niet alleen naar Brussel te trekken, maar alle ervaring in gebiedsgerichte werking van de Provincie West-Vlaanderen als troef op tafel te gooien.

Bronnen

- Allaert, G., Leinfelder, H., Vanden Abeele, P. & Verhoestraete, D. (2006). Randvoorwaarden voor duurzaam agrarisch ruimtegebruik in een verstedelijkende netwerksamenleving. Eindrapport van studie in opdracht van Federaal Wetenschapsbeleid. Universiteit Gent, Gent.
- Boussauw, K. & Witlox, F. (2011). Een model voor dagelijkse mobiliteitsproductie en duurzame woonlocatieplanning. Eindrapport. Studie in opdracht van Steunpunt Ruimte en Wonen van de Vlaamse overheid. Universiteit Gent, Gent.
- Dewaelheyns, V. (2014). The garden complex in strategic perspective, the case of Flanders.
- Doctoraatsproefschrift. KU Leuven-Faculteit Bio-ingenieurswetenschappen, Leuven.
- H+N+S (1991). Het casco-concept, een benaderingswijze voor de landschapsplanning. Studie in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Hamhuis + van Nieuwenhuijze + Sijmons, Utrecht.
- Verhoeve, A. (2015). Revealing the use of farms and farmland by non-agricultural economic activities. Doctoraatsproefschrift. KU Leuven-Faculteit Bio-ingenieurswetenschappen, Leuven.

Uitdagingen rond geïntegreerd kustbeheer

Als enige Vlaamse provincie met een kustlijn schenkt de Provincie West-Vlaanderen natuurlijk bijzondere aandacht aan de kust. Deze toeristische topregio heeft niet alleen een uitzonderlijk landschap, maar ook heel eigen erfgoed, een aparte demografie, uitzonderlijke mobiliteitsuitdagingen en ga zo maar verder. Dit uitzonderlijke karakter maakt ook dat het provinciebestuur hier bijlange niet als enige overheid zeer actief is. Zo is de Vlaamse overheid onder andere aan zet voor kustveiligheid, natuurherstel en visserij. De federale overheid waakt over het marien milieu, waar ook heel wat belangen spelen. De tien kustgemeenten werken dan weer elk aan een kwalitatieve woonplaats en toeristisch aantrekkelijke bestemmingen voor alle leeftijden.

Aan de kust ligt dan ook een bijzondere uitdaging: verticale afstemming realiseren tussen al die overheidsniveaus én horizontale afstemming tussen de sectoren. Net als in andere regio's kreeg en vervult de gebiedsgerichte werking hierin de rol van bruggenbouwer tussen niveaus en partijen.

De ontstaansgeschiedenis van die gebiedsgerichte werking aan de kust is heel anders dan in andere regio's. In 1998 kreeg de Provincie de vraag van Vlaanderen om expertise ter beschikking te stellen rond de implementatie van de Europese principes voor duurzaam kustbeheer. De projectmatige samenwerking resulteerde in 2001 in de oprichting van het Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer. In deze samenwerking tussen verschillende Vlaamse en federale administraties nam de Provincie West-Vlaanderen, in het kader van haar gebiedsgerichte taakstelling, het voogdijschap op. De nadruk lag op het faciliteren van samenwerking, procesbegeleiding en sensibilisatie omtrent duurzaam kustbeheer. In 2014 werden de taken van het Coördinatiepunt grotendeels ondergebracht in de nieuw opgerichte gebiedswerking Kust van de Provincie.

Die laatste metamorfose, van Coördinatiepunt tot Streekhuis, riep vragen op die al langer leefden: hoe geef je die beleidsintegratie concreet vorm? Wat is er duurzaam aan het huidige kustbeleid? Zijn we daarmee goed op weg? Jan Mees en Ann-Katrien Lescauwaet belichten deze problematiek in de volgende bijdrage.

Duurzaam Kustbeheer, van experiment tot noodzaak

Jan Mees & Ann-Katrien Lescauwae*

Proloog: een wijzigende perceptie van het Kustbeleid

Een vergelijking van het kustbeleid 1997-2015

De Universiteit Gent bevroeg in 1997 een 100-tal kustactoren uit verschillende lagen en sectoren en deed dit over in 2015 (Slabbinck, 2016). Voor 63% van de bevroegden blijkt er niet echt sprake van een kustbeleid. Toch ervaart men de uitdagingen als diverser en dus complexer: lag de focus voorheen op strand en duin, dan maken polders en zee nu ook integraal deel uit van het gebiedsgericht beleid voor de kust. Behalve een geografische uitbreiding is er ook duidelijk sprake van een thematische verbreding: naast milieu en natuur zijn ook sociale, economische en culturele aspecten een deel van het geheel. Een derde verruiming betreft de tijdshorizon: voor velen verlegt een langetermijnvisie zich naar een horizon in 2100. Rooskleurig wordt die visie echter niet: slechts 20% van de bevroegden beschouwt de toestand van de kust als (eerder) positief. In de top 5 van de pijnpunten in het beleid aan de kust vind je: te weinig beschermde natuur, een te grote druk op de open ruimte en een nijpend tekort aan betaalbare woningen. Ook het altijd terugkerende ‘gebrek aan een gemeenschappelijke visie’ en de ‘versnippering van bevoegdheden’ worden als problemen gezien.

1. Kustgebieden op de globale milieuagenda

De aandacht voor onze intensief gebruikte, productieve maar ook kwetsbare kustgebieden is geen nieuwkomer op de globale agenda voor milieu en ontwikkeling. Met de Verenigde Naties als trekker hernieuwden de wereldleiders in 1992 de eerdere beloftes voor de bescherming van de zeeën, oceanen en kustgebieden. Een meer geïntegreerde aanpak, zoals onderschreven in de Agenda 21 (Rio 1992), zou garantie moeten bieden voor een duurzaam beheer van kustgebieden. Deze intentieverklaring kende al snel doorvertaling in diverse VN-programma's en-instrumenten, met de bedoeling om de nodige capaciteiten uit te bouwen als opstap naar een geïntegreerd beheer van kustgebieden (GBKG, in het Engels *Integrated Coastal Zone Management* of ICZM). De Intergouvernementele Oceanografische Commissie (IOC) van UNESCO nam in 1997 *Integrated Coastal Area Management* (ICAM) aan als volwaardig programma om de lidstaten te helpen bij hun inspanningen om marien wetenschappelijke en technologische capaciteiten op te bouwen in opvolging van Agenda 21 (en ondertussen ook de recente VN Ontwikkelingsdoelstelling SDG-14 voor Oceanen).

Ook de Europese Unie liet niet op zich wachten. Met de ervaringen uit een reeks pilootprojecten rond ruimtelijke planning en bescherming van de kustlijn, schreef de Europese Commissie (EC) initieel een visie neer in vrijblijvende besluiten en charters (zie tabel 1). In 1996 pakte de EC uit met een driejarig demonstratieprogramma om - aan de hand van thematische pilootprojecten - lidstaten te overtuigen van de meerwaarde van een geïntegreerde benadering in kustgebieden. De EC gaf bij de uitvoering van dit programma meteen het voorbeeld voor

* Prof.dr. Jan Mees en dr. Ann-Katrien Lescauwae zijn allebei marien bioloog en verbonden aan het Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ), resp. als algemeen directeur en als afdelingshoofd Beleidsinformatie.

geïntegreerd werken door de samenwerking tussen de Europese directoraten-generaal Visserij, Milieu, Onderzoek & Ontwikkeling en Regio. Hieruit kwam een gedragscode voor goede praktijken voort en een modelwet voor kustbescherming (1999). Ook met de juridisch niet-bindende *'aanbeveling betreffende de uitvoering van een geïntegreerd beheer van kustgebieden in Europa'* (2002/413/EC) bleven de aanhangers van een daadkrachtig beleid rond GBKG in Europa nog behoorlijk op hun honger zitten. Maar voor de EC was deze benadering een erkenning van (1) de grote diversiteit aan ecosystemen langs de 68.000 km Europese kustlijn, (2) de nood aan een regionale benadering en (3) het belang van het EU subsidiariteitsbeginsel (EC 2006). Met de GBKG-aanbeveling streefde de EC immers in de eerste plaats naar het ontwikkelen van een breder, gemeenschappelijk kader inzake duurzaam kustbeheer in de Europese kustgebieden.

De GBKG-aanbeveling legde een breder beleidskader vast om de lidstaten te stimuleren. Ze reikte hen 8 grondbeginselen of GBKG-principes aan als richtsnoeren voor de opmaak van een gebiedsgerichte benadering (zie ook tabel 2). Want voor de Europese Commissie is GBKG geen eindpunt, maar *'een voortdurend proces, met als algemene doelstelling de verwezenlijking van duurzame ontwikkeling in de kustzone door middel van een optimaal beheer van de menselijke activiteiten in deze zone, teneinde de toestand van het kustmilieu te verbeteren en zijn diversiteit te handhaven'* (EC 1999).

Tabel 1.

Mijlpalen in het Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden, tot aan de oprichting van het Coördinatiepunt in België.

Bron: Compendium voor Kust en Zee 2013

Jaartal	beleidsinstrument	Doelstelling/omschrijving
1973	Besluit (73) 29 van de Europese Raad	Besluit met betrekking tot de bescherming van de kustlijn
1981	Europese Kust Charter, opgesteld door de Conferentie van Perifere Maritieme Regio's in Europa	Tekent de basisprincipes uit voor een geïntegreerd beheer van kustgebieden
1982	Besluit van het EU Parlement ter ondersteuning van het Europese Kust Charter	Ondersteunt de principes zoals beschreven in het 'Kust Charter'. Zowel het Charter als het Besluit (73)29 onderlijnen de nood aan een geïntegreerde planning voor kustgebieden in Europa
1983	Europees Charter voor Regionale Ruimtelijke Planning (CEMAT)	Onderstreept de nood aan ruimtelijke planning in Europese kustgebieden
1992	Hoofdstuk 17 van Agenda 21	Aanleiding tot een specifiek Europees beleid m.b.t. GBKG. Roept de kuststaten op om GBKG-strategieën op te stellen. Hoofdstuk 10 van Agenda 21 onderstreept bovendien het belang van een geïntegreerd en duurzaam landbeheer

Jaartal	beleidsinstrument	Doelstelling/omschrijving
1992	Resolutie van de EU Raad betreffende het toekomstige beleid van de Gemeenschap m.b.t. tot de Europese kustzone (92/C 59/01)	Mede in opvolging van Agenda 21 erkent de Europese Raad de nood aan een geïntegreerde benadering in de aanpak van de uitdagingen inzake kustbeheer en spoort de Commissie aan om een voorstel op te stellen voor actie in Europa
1994	Resolutie van de EU Raad betreffende een communautaire strategie voor geïntegreerd beheer van de kustzone (94/C 135/02)	De EU verzoekt de lidstaten de bescherming van de kustzones op te voeren, via een communautaire strategie voor geïntegreerd beheer van de kustzones
1996-1999	De Europese Commissie start een Demonstratieprogramma rond duurzaam kustbeheer	Er worden 35 projecten goedgekeurd en 6 thematische studies uitgewerkt. Het Vlaams gewest voert het project 'TERRA-CZM' uit om technische informatie te verzamelen m.b.t. GBKG en om een breder debat te stimuleren.
1999	Europese raad: 'Modelwet voor Kustbescherming' (Model Law on Coastal protection)	Een voorstel voor elementen van een toekomstige modelwet voor kustbescherming
1999	Europese raad: 'Gedragscode voor goede praktijken voor kustgebieden' (Code of conduct for coastal zones)	Een voorstel voor 'goede praktijken' inzake GBKG
2000	Een voorstel aan het EU Parlement en de EU Raad voor een Europese aanbeveling inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden in Europa (COM (2000) 545)	
2000	Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden (COM (2000) 547)	Strategie voorgesteld om op Europees niveau een gezamenlijke aanpak te bevorderen inzake planning en beheer van het kustgebied
2001	Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer	I.h.k.v. het Europese 'Doelstelling 2'-programma voor kustgebieden, wordt het Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer in België opgericht
2002	Aanbeveling rond de uitvoering van een Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden (GBKG) in Europa goedgekeurd door het Europees parlement en de Europese Raad 30 mei 2002 (2002/413/EG)	

1.1 Een EU-breed kader voor lokaal maatwerk

De aanbeveling uit 2002 promootte maatwerk en spoorde de lidstaten aan om nationale GBKG-strategieën uit te rollen. Want respect voor de lokale specificiteit is een kernprincipe in de aanbeveling. *Leitmotiv* bij de opmaak en uitvoering van deze nationale strategieën was een optimale integratie van culturele, sociale en economische componenten in een langetermijnvisie die binnen de draagkracht van het lokale kust-ecosysteem blijft. De aanbeveling was dus al een vroege kiemdrager van de ‘ecosysteembenadering’ die nu wereldwijd gedragen wordt.

Maar de aanbeveling had een houdbaarheidsdatum. Het succes van dit niet-bindende instrument werd opgemeten bij een eerste geplande evaluatie in 2006: van de twintig EU-kustlidstaten beschikten negen landen - samen goed voor 64 % van de Europese kustlijn - over een nationale GBKG-strategie. Andere landen, waaronder België, besloten de lat hoger te leggen voor het afstemmen en integreren van bestaande beleidsinstrumenten. België speelde een actieve rol in de aanloop naar de aanbeveling, met name door de uitvoering van het demonstratieproject ‘Terra-CZM’ in opdracht van de EC (1996-1999). Het Terra-CZM-project stimuleerde een breed debat en legde de basis voor een duurzaam kustbeheer in België. *Take-home message* was de nood aan een structurele samenwerking en coördinatie tussen de diensten bevoegd aan de kust. Dit leidde rechtstreeks tot de oprichting van het Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer in 2001.

1.2 Een complex landschap

Ondanks de beperkte kustlijn en zeegebieden staat België model voor een kustlidstaat met een zeer complexe bevoegdheidsverdeling, in het bijzonder op het raakvlak tussen land en zee. De bevoegdheden in de kustzone zijn verspreid over de federale overheid en het Vlaams Gewest. Zo vormen de bescherming van het mariene milieu, ruimtelijke planning op zee, scheepvaart, ontginning van de zeebodem, (wind)energie (op zee), militaire activiteiten, politie- en scheepvaartcontrole, wetenschapsbeleid, en rampenbestrijding in de zeegebieden een exclusief federale bevoegdheid. Op land zijn ruimtelijke ordening, leefmilieu en natuurbehoud, havens, kustbescherming en wetenschapsbeleid dan weer exclusief materie voor het Vlaamse gewest. De territoriale bevoegdheden van het Vlaamse gewest worden zeewaarts begrensd door de basiskustlijn (GLLWS), met uitzondering van de expliciet toegekende materiële bevoegdheden op zee: zeevisserij, baggeren, beloodsing en scheepvaartbegeleiding, het ruimen van wrakken en reddingsacties op zee. De Provincie West-Vlaanderen flankiert en ondersteunt een aantal van deze territoriale en materiële bevoegdheden. In het kustgebied vergt dit bovendien een bijkomende afstemming voor dossiers waar gemeentelijke bevoegdheden gelden (lokale politie, concessies, onderhoud van stranden...). De Provincie speelt dan een belangrijke rol als bovenlokale partner, onder meer door de strategische (beleids)planning mee uit te tekenen (bv. inzake toerisme, mobiliteit, ruimtelijke planning). Voor de kust in het bijzonder houdt de gelaagdheid in het bestuur hier niet op: de RESOC’s zetten in op sociaal-economische streekwerking in de kustgemeenten, er is een kustburgemeestersoverleg, en een bestuurlijk overleg van de kustgemeenten op initiatief van de provinciegouverneur. Ook de regiocommissies van de provincieraad en de intercommunales laten hun licht schijnen over bepaalde kustdossiers. Ondertussen maakte het federaal niveau werk van een hernieuwd Noordzeebeleid met de aanduiding van een minister van de Noordzee, de oprichting van de dienst Marien Milieu, de goedkeuring van een Masterplan voor de Noordzee en de aanloop naar een uitbreiding van de wetgeving voor het marien milieu. Kortom: een zeer complex en gefragmenteerd landschap van bevoegdheden en wetgeving. In het bijzonder omwille van deze versnippering zagen de meeste betrokkenen de integratie en afstemming van sectorale plannen in het kustgebied bij de evaluatie als pure noodzaak.

1.3 Een unieke 'feitelijke' samenwerking

België maakte niet alleen een goede beurt tijdens het voortraject rond duurzaam kustbeheer in Europa: in 2001- één jaar voor de inwerkingtreding van de GBKG-aanbeveling- werd al een (weliswaar informele) structuur opgericht voor een gebiedsgerichte invulling van de GBKG-aanbeveling. Het Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer spreidde haar vleugels als een project onder het 'Doelstelling 2'-programma van de EC. Het Coördinatiepunt werd niet bestuurlijk verankerd, maar gaf vanaf haar opstart de facto invulling aan integratie en afstemming van sectorale visies en plannen via een direct samenwerkingsmodel met de diverse beleidsniveaus en hun bevoegde diensten (dagelijks bestuur, bestuurlijk overleg). Als toepassingsgebied van het GBKG-beleid in België werd het kustgebied zeewaarts begrensd door de 12-mijlszone en landwaarts door de grenzen van de 10 kustgemeenten (De Panne, Koksijde, Nieuwpoort, Middelkerke, Oostende, Bredene, De Haan, Blankenberge, Brugge, Knokke-Heist) én de 9 poldergemeenten (Damme, Zuienkerke, Jabbeke, Oudenburg, Gistel, Diksmuide, Veurne, Alveringem, Lo-Reninge).

Het Coördinatiepunt ontgroeide al snel de experimentele fase. Na een gunstige evaluatie in 2006 werd het partnerschap uitgebreid: bij de formalisering van het 'GBKG protocol' in 2007 bevestigden de Provincie West-Vlaanderen, het Agentschap voor Natuur en Bos (ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie), het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust- afdeling Kust (ministerie van Mobiliteit en Openbare werken), en het Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ, departement Economie, Wetenschap en Innovatie) hun lidmaatschap in het dagelijks bestuur. Met de toetreding van de Dienst Marien Milieu in 2009 werd ook het federale niveau vertegenwoordigd (federale overheidsdienst van Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu). De provinciale overheid nam een faciliterende rol over de samenwerking op zich. Van bij de opstart trok de innovatieve benadering van het Coördinatiepunt daarom de aandacht van de Europese Commissie en de lidstaten. Want het 'Belgische experiment' toonde enerzijds een bestuurlijke uitdaging, maar bood anderzijds ook een interessante blauwdruk voor de toepassing in andere kustlidstaten met gelijkaardige complexiteit of versnippering van bevoegdheden.

1.4 Een instrument op volle koers

Met dit kernpartnerschap en de inclusieve beheersstructuren en-fora bereikte het Coördinatiepunt een uniek samenwerkingsverband van sectorale bevoegdheden en expertises (horizontale integratie). Verschillende beleidsniveaus en departementen konden er invulling geven aan een gebiedsgerichte afstemming van de bestaande doelstellingen (verticale integratie). Naast het agenderen van kust- en zeedossiers die gebaat waren bij een geïntegreerde benadering, bood het een platform voor het ondersteunen en faciliteren van programma's, projecten en dossiers die een sectoroverschrijdende benadering vergden. De focus lag op het uitvoeren van projecten op maat voor een optimale invulling van de GBKG-doelstellingen, het inzetten van indicatoren als wetenschappelijk instrument, en een hogere betrokkenheid van kustactoren via een kustforum. Ook een gezamenlijke langetermijnvisie voor de kust was één van de streefdoelen, net als een nauwere samenwerking tussen de bevoegde beleidsadministraties.

Via het protocol van 2007 gaf het Coördinatiepunt gevolg aan de aanbevelingen en de principes zoals vastgelegd in de GBKG-aanbeveling die de speerpunten vormden voor het meerjarenplan: (1) meewerken aan de implementatie van de GBKG-aanbeveling, (2) bevorderen van integratie van planning en beleid in het kustgebied en (3) draagvlak creëren voor geïntegreerd beheer van het kustgebied. In 2006 liep de Europese aanbeveling, als enig GBKG-instrument op Europees niveau, ten einde.

Ondanks de afwezigheid van een bindend juridisch instrument in Europa, het ontbreken van een nationale GBKG-strategie en het uitblijven van een bestuurlijke verankering van GBKG in België, slaagde een klein land met een kleine kuststrook erin om een unieke structuur op poten te zetten die in de EU erkend werd als koploper voor haar realisaties in het werkveld. De inspanningen van de Provincie West-Vlaanderen om een gebiedsgerichte werking uit te bouwen op maat van de verschillende regio's, zijn een sleutelfactor in dit succes: met de beleidsnota 'Gebiedsgerichte Werking' zette West-Vlaanderen al in 1995 koers naar een sectoroverschrijdende samenwerking en een effectieve betrokkenheid van lokale en regionale actoren.

Een andere succesfactor is zonder twijfel de inzet op een wetenschappelijk onderbouwd beleid en de constructieve samenwerking met de rijke en diverse onderzoeksexpertise op het vlak van kust en zee in Vlaanderen (Compendium voor Kust en Zee, 2015). Er is een onmiskenbare parallel tussen het duurzaam beheer van kustgebieden en de mariene wetenschappen. Want door de aard van het studiegebied is multidisciplinaire samenwerking een noodzaak. Het marien onderzoek is daardoor vaak een voorbeeld voor andere onderzoeksdisciplines en biedt een laboratorium voor samenwerkingsmodellen en-methodologieën. Beide onderzoeksgemeenschappen, voor zee en voor kust, staan voor gelijkaardige complexe uitdagingen. Ze zijn ook op elkaar aangewezen voor het zoeken naar duurzame oplossingen. Alleen door een ambitieuze koers te varen en de barrières te slopen (van discipline, praktische, culturele, financiële, juridische en politieke aard) en expertise te combineren kan die noodzakelijke sprong gemaakt worden (Verklaring van Rome 2014). Ook hier vond het Coördinatiepunt innoverende manieren om doelmatige gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden tot stand te brengen.

2. Een kleine regio als koploper in Europa

In afwachting van het herzieningsproces werd aan de lidstaten gevraagd om een nationale rapportage uit te werken over de periode 2006-2010. Ook in België werd opnieuw een grondig gereflecteerd op 10 jaar werking van het Coördinatiepunt (Belpaeme, 2011). De concrete aanbevelingen uit het eerste Belgische GBKG-rapport uit 2006 werden door de partners en kustactoren tegen het licht gehouden. De algemene teneur van deze evaluatie laat zich als volgt samenvatten:

- het Coördinatiepunt wordt bevestigd als eerste aanspreekpunt op het gebied van duurzaam kustbeheer in België en als Belgische vertegenwoordiging in internationale en Europese expertengroepen;
- haar expertise op het vlak van duurzaam kustbeheer en geïntegreerde benadering wordt unaniem erkend;
- haar rol bij het faciliteren en initiëren van processen en het uitvoeren van innoverende markante initiatieven, die tot ver buiten de grenzen als voorbeeld dienden, geniet een brede waardering.

Het rapport '10 jaar Coördinatiepunt, een kwestie van evenwicht' (Belpaeme, 2011) is een neerslag van de belangrijkste concrete realisaties en meetbare effecten van het GBKG in de Belgische kustgebieden, als follow-up van de operationele doelstellingen. Stuk voor stuk zijn deze verwezenlijkingen grondig afgetoetst aan de GBKG-basisbeginselen van de EU (zie tabel 2).

Tabel 2.

De GBKG-principes

GBKG-principe	Toelichting
Holistisch perspectief	<i>Houdt rekening met de onderlinge afhankelijkheid van en de verscheidenheid tussen de voor de kustgebieden relevante natuurlijke systemen en menselijke activiteiten.</i>
Langetermijnperspectief	<i>Houdt rekening met het voorzorgbeginsel en met de behoeften van de huidige en toekomstige generaties.</i>
Adaptief beheer	<i>Vergemakkelijkt aanpassingen die gelijke tred houden met de ontwikkeling van zowel de problemen als de kennis daarover. Een en ander impliceert de noodzaak van een solide wetenschappelijke basis m.b.t. de ontwikkeling van het kustgebied.</i>
Specifieke lokale kenmerken	<i>Kan voldoen aan de concrete behoeften van de diverse Europese kustgebieden.</i>
Werken met natuurlijke processen	<i>Maakt activiteiten op lange termijn milieuvriendelijker, sociaal meer verantwoord en economisch gezonder.</i>
Betrekken van alle belanghebbenden bij het beheersproces	<i>Kan door middel van overeenkomsten en op basis van gedeelde verantwoordelijkheid.</i>
Steun en betrokkenheid van alle betrokken bestuurslagen	<i>Legt of onderhoudt passende contacten om beleidsmaatregelen beter te coördineren. Partnerschappen met en tussen regionale en lokale autoriteiten zouden, waar dit passend is, tot stand dienen te worden gebracht.</i>
Toepassing van een combinatie van instrumenten	<i>Vergemakkelijkt samenhang tussen enerzijds de sectorale beleidsdoelstellingen onderling en anderzijds ruimtelijke ordening en het beheer.</i>

De Kustatlas, het Kustkompas en de Kustbarometer gelden als schoolvoorbeelden van instrumenten voor duurzaam kustbeheer en werden in EU-context herhaaldelijk als 'goede praktijk' uitgesteld naar andere lidstaten. De ervaring met de ontwikkeling van deze producten gaf mee vorm aan het concept en de invulling van het Compendium voor Kust en Zee (2013, 2015). De Kust Awards steken een hart onder de riem van lokale ondernemers, maar willen in hoofdzaak een houvast en stimulans bieden voor een 'duurzame impact' van kusteigen initiatieven. In samenwerking met verschillende kustactoren werd bij heel wat initiatieven concreet aandacht besteed aan lokale specificiteit bij de uitvoering. Inrichten van duingebieden, verwijderen van zonevreemde infrastructuren (bv. campings in zeebermduinen) en afbraak van permanente bebouwing en structuren (bv. in een militaire basis), inrichten van een fietsroute en wandelnetwerk langs de kust, onderzoek naar vergrijzing en leefbaarheid aan de kust, uitwerken van een traject naar een meer duurzame visserijsector (bv. Vistraject); het zijn maar enkele voorbeelden. Duurzaam kustbeheer denkt op lange termijn. Zo werd de uitbouw van strategische beleidsplannen voor de kust ondersteund, op het vlak van toerisme, visserij, kustveiligheid en ruimtelijke planning op land en ook

op zee. Bij de opmaak van deze langetermijnplannen wordt in toenemende mate samenwerking gerealiseerd met actoren uit de bedrijfswereld en het maatschappelijk middenveld. Het plan Vlaamse Baaien en het Tienpunten-programma van Natuurpunt wezen op het belang van het leggen van de relatie tussen land en zee: wat op zee gebeurt beïnvloedt het land, en omgekeerd. Deze land-zeeinteracties zijn niet makkelijk om aan te pakken in een land waar de bevoegdheden nogal verspreid zijn. Menigmaal werd er opgeroepen tot een nauwe samenwerking tussen verschillende overheden. Samenwerking met de gemeenten werd ook actief nagestreefd en gerealiseerd rond thema's als meeuwen, strandafval of speelruimte aan de kust. Het Coördinatiepunt vervulde een pioniersrol bij nieuwe initiatieven en het aanpakken van nieuwe dossiers. Het vervulde ook een voortrekkersrol in het samenwerken rond natuurlijke processen. Zo werd bij het ophogen van stranden voor kustveiligheid ook rekening gehouden met de toeristische en economische functie van het strand, met de kosten voor het onderhoud, of met de zandkeuze in functie van het strandecosysteem.

Ondanks het uitblijven van een formele verankering van GBKG als instrument, kwam België in de Europese schijnwerpers als pionier op het vlak van duurzaam kustbeheer. Een opmerkelijke realisatie, gerealiseerd door een klein team met beperkte werkingsmiddelen.



Fig. 1. Het hinterland, de kust en de Noordzee ter hoogte van Blankenberge (VLM)

2.1 De GBKG-principes kennen bredere ingang

Maar de impact van de inspanningen voor een verhoogde samenwerking en coördinatie gaat veel verder dan een loutere opsomming van concrete realisaties en is ook moeilijk in een kwantitatieve maat te grijpen. Vast staat wel dat de voorbije jaren, mede dankzij de inspanningen van het Coördinatiepunt én haar partners, vanuit verschillende domeinen en sectoren, een tendens te zien is naar meer integrerende visies voor de ontwikkeling van

de kustzone. Hoewel deze visies veelal een startpunt vinden in sectoraal beleid, worden ze in toenemende mate afgetoetst aan de principes van een geïntegreerd en duurzaam kustbeheer. Initiatieven en projecten als de studie Metropolaan Kustlandschap 2100 (Vlaams Bouwmeester), het Kappaplan (Natuurpunt), het Masterplan Kustveiligheid (MDK-afdeling Kust), het plan Vlaamse Baaien zoals opgenomen in het regeerakkoord van de Vlaamse regering (2009-2014), Vistraject- Duurzaamheidsraamwerk voor de Belgische visserijsector (2015), bewijzen hoe vanuit een sectorale bevoegdheid (deels) invulling kan gegeven worden aan de principes van duurzaam kustbeheer om natuur, milieu, economie en maatschappelijke doelstellingen optimaal te integreren. Verhoogde aandacht voor beeldkwaliteit, afstemming van ruimtelijke planning in de land-zee interface, werken mét de natuur bij grootschalige ingrepen, oog voor kwalitatieve jobs, enzovoort: een nieuwe gemeenschappelijke GBKG-terminologie kent alvast een bredere ingang in verschillende beleidssectoren.

3. Instrument zonder hefboom: een kritische reflectie

In 2011 werd de Europese GBKG-aanbeveling herzien. Doelstelling: een toekomstig traject voor duurzaam kustbeheer in de EU uittekenen. Via een impactanalyse en brede consultatie bij de lidstaten werden 4 opties voor de toekomst bestudeerd. De EC werkte een instrument uit voor het objectiveren van de uitkomsten van de evaluatie en het benchmarken tussen de lidstaten. Deze 'GBKG voortgangsindicatoren' (*ICZM progress indicators*) werden in België in een open raadpleging van kustactoren toegepast. De uitkomst van de toets werd de voedingsbodem voor een tweede kritische reflectie. Want samen met de waardering voor de sterke realisaties die in 10 jaar neergezet werden, legde deze evaluatie ook de vinger op een aantal duidelijke knelpunten en verzuchtingen.

Op de vraag of doelmatige planning en beheer worden uitgevoerd in de Belgische kustzone via structuurplannen, monitoring, beschermingsstatuten en andere juridische instrumenten, kwam een unanieme bevestiging. Maar, volgens de meeste actoren werden de bestaande instrumenten niet of onvoldoende geïntegreerd. Hoewel de ingrediënten voor een volwaardig GBKG beschikbaar waren, smaakte het menu te flets: de betrokkenheid van de kustactoren en de openheid in de communicatie vanuit de bevoegde overheden en instanties scoorden zwak bij deze evaluatie. Vooral het uitblijven van een beleidsmatige verankering van GBKG-plannen en -strategieën kreeg van de meeste bevrageden een 'onvoldoende'. Veel van deze vaststellingen gelden nu nog. De schotten tussen en binnen beleidsniveaus verhinderen nog té vaak een consistent beleid. Door de recente besparingsrondes dreigen sectoren nog verder op zichzelf terug te plooiën, eerder dan de ambitieus ingezette koers van samenwerking voort te zetten. Het geïntegreerd kustzonebeleid kent geen overkoepelende beleidsvisie of wetgeving. Samenwerkingsverbanden omvatten slechts een deel van de beleidsdomeinen (zoals bijvoorbeeld de Kustwacht), of het zijn ad-hocstructuren zonder formele basis of mandaat (zoals het Coördinatiepunt). Er werd gepleit voor een 'Bestuursakkoord Kust' tussen de gemeenten, de Provincie, Vlaanderen en de federale overheid. Dit zou een eerste stap kunnen zijn in het proces naar een overkoepelende visie voor de kust. Voor sommige actoren moest het Coördinatiepunt ook een meer permanente rol met een sterker mandaat krijgen, gekoppeld aan stabiele werkmiddelen. Ook werd gepleit voor een sterkere samenwerking met de mariene onderzoeksgemeenschap, want de toenemende complexiteit op zee en in de kustzone leidt tot alsmatig complexere uitdagingen. Een wetenschappelijke onderbouwing van het beleid laat dan toe om rationele beslissingen te nemen en orde in de chaos te scheppen.

3.1 Het Belgisch EU-rapport: van voortrekker naar de middenmoot

Ondanks de sterke voorbeeldfunctie in de pioniersfase moest België volgens de Europese trekker van het GBKG-dossier een bank achteruit. Ook hier was de reden het uitblijven van een langetermijnstrategie en het ontbreken van een meer bindend, juridisch instrument. De aandacht voor kustbeleid zou nochtans hoog op de Europese agenda blijven staan. Na het samenleggen van de nationale rapportages was het besluit van de EC helder en vastberaden: een voortgezette inspanning was noodzakelijk voor een effectief geïntegreerd kustzonebeheer in Europa en het behalen van de internationale doelstellingen. Voortbouwend op onder meer de GBKG-aanbeveling gaf de Commissie begin 2013 goedkeuring aan een ontwerpvoorstel voor een *richtlijn tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke ordening en geïntegreerd beheer van kustgebieden* (COM (2013) 133). Het instrument omvatte onder meer een verplichting voor de opmaak van nationale GBKG-strategieën.

Maar het langverwachte GBKG instrument op Europees niveau bleef uit...

Door een gunstige politieke conjunctuur kwamen in ons land nochtans verschillende belangrijke dossiers voor kust en zee in uitvoeringsfase. De opmaak van een Marien Ruimtelijk Plan en de afstemming van het planningsproces in de land-zee-interface vergden een grondig afstemmingsproces met de beheersstructuren op land en op zee. Ook voor de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn mariene strategie, het milieubeleid op zee, was een grondige raadpleging en samenwerking tussen beleid, beheer, onderzoek en middenveld nodig. De plannen inzake kustbescherming en kustveiligheid vergden dan weer grondig vooronderzoek en publieke raadpleging. Nog meer dan voorheen drong zich een permanente en verankerde structuur op voor het regisseren van deze samenwerking, coördinatie en afstemming.

Maar, het protocol liep af in 2013 en werd met één jaar verlengd tot 2014. De partners slaagden er niet in dit te hernieuwen, waardoor het Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer de facto verdween...



Fig. 2. Logo van het Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer (2001-2014)

3.2 GBKG op vandaag

Terugblikkend kan men enkel vaststellen dat, eens het concept van GBKG goed ingeburgerd was en de samenwerking binnen het Coördinatiepunt zowel nationaal als internationaal zichtbaar, erkend en gefeliciteerd werd, een halt volgde of zelfs een stap terug werd gezet. Verschillende partners zijn de principes van GBKG gaan internaliseren- op zich ook het streefdoel en een verdienste van het Coördinatiepunt- maar zonder een uitvoe-

ring ervan te delegeren naar dat Coördinatiepunt. Door de integratie binnenshuis te houden, vanuit de eigen bevoegdheden, bleven de visies en de plannen in wezen een sectorale aangelegenheid, met een GBKG-sausje erover. Een echte sectoroverschrijdende samenwerking en coördinatie bleef en blijft echter uit. De meermaals uitgesproken nood aan formele verankering en mandaten lijkt ook verder weg dan ooit. Hoe is dit te verklaren? Wordt een afwachtende houding aangenomen ten aanzien van de stappen richting juridische verankering van een GBKG-instrument op Europees niveau? Of houden behoudsgezinde reflexen op politiek en zelfs ambtelijk niveau de vinger op de knip?

4. De toekomst van GBKG in België

Een geïntegreerd beheer levert niet alleen meer kwaliteit en duurzaamheid in kustgebieden. Onderzoek in opdracht van de EC wijst uit dat het bovendien kostenbesparend is, en dat investeringen in geïntegreerd kustzonebeheer op termijn zelfs maatschappelijke baten met zich meebrengen die gemiddeld een tienvoud bedragen (Firn Crichton Roberts, 2000). Het is vooral de vraag welke vorm de Europese GBKG-instrumenten zullen aannemen en of die überhaupt op Europees niveau zullen ingesteld worden voor het ondersteunen van een geïntegreerd kustzonebeheer, al dan niet in samenhang met het geïntegreerd maritiem beleid. Wel is duidelijk dat Europa pleit voor een sterke regionalisering inzake mariene aangelegenheden en het belang onderstreept van een minimum aan principes en protocollen die een standaardisatie in de benadering op Europees niveau toelaten. Hierbij gaat veel aandacht naar het verderzetten van grensoverschrijdende samenwerking en overleg inzake mariene en kustgerelateerde dossiers. Verdere onderbouwing van GBKG wordt momenteel vooral behartigd door technisch-wetenschappelijke werkgroepen binnen de EC (EU ICZM Expert Group), in de samenwerking tussen de lidstaten (JPI-Oceans), of door internationale ngo's.

4.1 De zee is blauwer bij de burens?

Sinds de inwerkingtreding van de aanbeveling- een niet-bindend beleidsinstrument- werd op het niveau van de regionale zeeën belangrijke voortgang geboekt in het uitwerken en onderschrijven van wettelijk bindende regelgeving inzake GBKG, met het ICZM Protocol onder de Barcelona Conventie voor de Middellandse Zee, de regelgeving onder HELCOM voor de Baltische zee, en de Bucharest Conventie voor de Zwarte Zee. Begin 2010 publiceerde de Commissie een voorstel voor een besluit van de Raad voor het sluiten, namens de Europese Unie, van het Protocol inzake het geïntegreerd beheer van kustgebieden bij het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu en de kustgebieden van de Middellandse Zee, beter bekend als het Verdrag van Barcelona (1976). De Europese Unie is partij bij het Verdrag van Barcelona, evenals alle EU-lidstaten die aan de Middellandse Zee grenzen. Volgens dit verdrag zijn de partijen verplicht zich in te zetten voor een GBKG, rekening houdend met de bescherming van gebieden van ecologisch en landschappelijk belang en het rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen. Het Protocol omvat doelstellingen en algemene beginselen ten behoeve van het GBKG, maar ook specifieke en juridisch bindende clausules over de economische bedrijvigheid in kustgebieden, zoals bouwwerkzaamheden, toerisme, visserij, aquacultuur en mariene activiteiten, en over instrumenten voor het GBKG (zoals milieueffectrapportages, nationale kuststrategieën en toezichtmechanismen). Het is een treffend voorbeeld van een Europa op dubbele koers: zo kan men stellen dat een verschillende benadering een concurrentiële ongelijkheid creëert tussen de Franse kustgebieden van de Middellandse Zee en deze van de Atlantische Oceaan.

De Permanente Commissie voor de Stille Zuidzee CPPS werkt sinds 1981 in het kader van het Verdrag van Lima aan een geïntegreerd kustzonebeleid langsheen de 14.000 kilometer kustlijn in de regio. De CPPS bereidt een overkoepelend kust- en zeebeleid voor dat stoelt op de nationale wetgeving van elk van de lidstaten (van het noorden van Panama tot het zuiden van Chili). Een 'procedurele' richtlijn wordt hierbij omwille van de mogelijkheden als best passende instrument beschouwd. De CPPS heeft voor het coördineren van deze taak een duidelijk politiek én technisch mandaat vanuit de lidstaten. Dit mandaat verwijst naar het trekkerschap en doet in geen enkel opzicht afbreuk aan de autoriteit en het beschikkingsrecht van de individuele lidstaten en/of de bevoegdheden van hun administraties en politieke organen. Het GBKG-instrument in de Stille Zuidzee moet in eerste instantie een kader bieden voor samenwerking, gegevensverzameling en-uitwisseling, en voorzien in een gemeenschappelijk wettelijk kader om het gebruik van de kustgebieden en oceanen te reguleren.

4.2 Toekomsttraject

Hoewel een geïntegreerd kustzonebeheer voor weinigen zichtbaar is, zijn de GBKG-principes stilaan gemeengoed geworden: van havenbesturen tot polderdorpjes krijgen ze langzaam maar zeker ingang in het sectorale beleid voor de kust. Zowat iedereen is doordrongen van de nood aan samenwerking. Het vormt de rode draad doorheen bevestigingen en evaluaties van twintig jaar gebiedsgerichte werking en vijftien jaar GBKG aan de kust. Een verantwoordelijke overheid moet als trekker aangeduid worden. Positieve ervaringen bij het aanduiden van een trekkerschap in dossiers die bij uitstek sectoren, bevoegdheden en bestuurslagen overschrijden en moeten samenbrengen in een gemeenschappelijke visie of plan- zoals ruimtelijke planning op zee- onderstrepen dit. Een consensus ontbreekt over wie dan als bevoegde instantie het mandaat moet krijgen om een bestuurlijke samenwerking en een overkoepelende kustvisie te bewerkstelligen. Interessant is dat er wel een consensus bestaat over de noodzaak aan een mandaat voor het trekkerschap. Ook over de inhoudelijke invulling van het mandaat is weinig discussie: het faciliteren en begeleiden van de opmaak van een geïntegreerde toekomstvisie voor het kustgebied in België staat het hoogst én met stip op de agenda.

Het provinciebestuur wordt veelal als een goede en logische keuze beschouwd: de kust als bovenlokale ruimte met een aantal gemeenschappelijke kenmerken is een unieke West-Vlaamse aangelegenheid. De Provincie heeft twintig jaar ervaring, expertise en menselijk kapitaal opgebouwd in gebiedsgerichte werking en heeft recent een geïntegreerde streekwerking kust uitgerold. Ze heeft geen enge sectorale bevoegdheid, maar een missie om sectoroverschrijdend te werken, en ze kan de land-zeegrens overbruggen. De Provincie heeft een zwaartepunt ergens tussen de lokale gemeentebesturen en de regionale-federale overheden. De recente samenwerkings-overeenkomst met het departement Ruimte Vlaanderen in het kader van het Territoriaal OntwikkelingsProgramma (T.OP) maakt dit concreet: het T.OP kustzone brengt verschillende kust- en poldergemeenten, de Provincie West-Vlaanderen, het gewest en vele partners uit het middenveld rond de tafel om een actiegericht programma op te stellen voor de ruimtelijke ontwikkeling van de kustzone op korte en middellange termijn. Thema's zoals stedelijke reconversie, verzilting en ruimtelijke kwaliteit komen hier aan bod.

De Provincie West-Vlaanderen speelt door haar unieke 'maritieme' eigenheid en eerder neutrale positie een verbindende rol, die bestuurslagen kan samenbrengen en individuen kan enthousiasmeren rond een gebiedsgerichte visie voor de kust. Indien Vlaanderen en België in alle ernst werk willen maken van een GBKG, lijkt het geen slecht idee om hun enige kustprovincie een formeel mandaat te geven voor het trekkerschap.

Bronnen

- (1994). Tussen Land en Zee: dringend... nood aan een integraal kustzonebeheer: 10-puntenprogramma voor integraal kustzonebeheer in België. Natuurreservaten vzw/WWF: De Haan. 17 pp.
- (2000). An assesment of the socio-economic costs & benefits of Integrated Coastal Zone Management: final report to the European Commission. Firn Crichton Roberts/Graduate School of Environmental Studies University of Strathclyde: Scotland. 46 + annexes pp.
- (2001). Advies van 5 april 2001 over het geïntegreerd beheer van kustgebieden (GBKG). Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen Advies en verslagen, 2001(13). Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen: Brussel. 23 pp.
- (2006). National Belgian report on the implementation of Recommendation 2002/413/EC: Integrated Coastal Zone Managment. Coordination Centre for the Integrated Coastal Zone Management/North Sea and Oceans Steering Committee: Belgium. 40 pp.
- (2009). De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving. Vlaamse overheid, Afdeling Communicatie: Brussel. 124 pp.
- (2010). Belgian report on the implementation of the ICZM Recommendation 2002/413/EG for the period 2005-2010. European Commission: [s.l.]. 12 pp.
- (2012). Het Kappaplan in beeld: naar een natuurlijke en veilige toekomst voor onze kust. Haskoning Belgium NV: Mechelen. 12 pp.
- (2012). Metropolaan Kustlandschap 2100. Vlaamse overheid. Team Vlaams Bouwmeester: Brussel. 4 pp.
- (2014). Masterplan Vlaamse Baaien: toekomst van het kuststysteem in Vlaanderen. Departement Mobiliteit en Openbare Werken, Afdeling Maritieme Toegang: Antwerpen. 76 pp.
- (2014). Rome Declaration: Setting a vision for seas and ocean science. Delivering impact, global leadership and sustainable blue growth for Europe. Adopted on 8 October 2014 at the EurOCEAN 2014 Conference (7-9 October 2014, Rome). European Marine Board: Ostend. 8 pp
- Belpaeme, K. (ed.) (2001). Terra Coastal Zone Management: aanbevelingen voor een geïntegreerd beheer van het kustgebied. Afdeling Waterwegen Kust: Oostende. 194 pp.
- Belpaeme, K. (ed.) (2011). 10 jaar Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer: een kwestie van evenwicht. Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer: Oostende. 64 pp.
- Cliquet, A., Lambrecht, J., Maes, F. (2002). Juridische inventarisatie van de kustzone in België: studie in opdracht van de Administratie Waterwegen en Zeewezen, Afdeling Waterwegen Kust. Afdeling Waterwegen Kust: Oostende. 168 pp.
- Cliquet, A., Maes, F., Schrijvers, J. (2004). Towards integration and participation in coastal zone decision making for Belgium, in: Green, D.R. et al. (ed.) (2004). Littoral 2004: 7th International Symposium. Delivering Sustainable Coasts: Connecting Science and Policy, Aberdeen, Scotland, UK, 20th- 22nd September 2004. Proceedings volume 1. pp. 205-210
- Lescrauwaet, A.-K., Pirlet, H., Verleye, T., Mees, J., Herman, R. (ed.) (2013). Compendium voor Kust en Zee 2013: Een geïntegreerd kennisdocument over de socio-economische, ecologische en institutionele aspecten

van de kust en zee in Vlaanderen en België. Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ): Oostende. ISBN 978-90-820731-5-7. 342 pp.

- Pirllet, H., Verleye, T., Lescrauwaet, A.-K., Mees, J. (ed.) (2015). Compendium voor Kust en Zee 2015: Een geïntegreerd kennisdocument over de socio-economische, ecologische en institutionele aspecten van de kust en zee in Vlaanderen en België. Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ): Oostende. ISBN 978-94-92043-17-7. 256 pp.
- Maelfait, H., Debergh, H., Lescrauwaet, A.-K., Belpaeme, K. (ed.) (2012). Het Kustkompas: indicatoren als wegwijsers voor een duurzaam kustbeheer. Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer: Oostende. 80 pp.
- Slabbinck, B. (2016). Een bevraging bij 99 kustbeleidsmakers, in: (2016). De Grote Rede 43. De Grote Rede: Nieuws over onze Kust en Zee, 43: pp. 7-10
- Swinnen, P. (2010). Zeven memo's voor een verlichte bouwcultuur. Vlaams Bouwmeester: Brussel. ISBN 978-90 403-0308-1. 51 pp.

Zuid-West-Vlaanderen: ruimtelijk plannen op basis van groenblauwe landschappelijke sporen?

Sterke ruimteclaims voor verkeer, woningen, industrie, natuur, landbouw en recreatie leiden tot een enorme druk op de open ruimte. En die is in Zuid-West-Vlaanderen sowieso al beperkt, in vergelijking met de rest van de provincie. Grote verkeersassen, een snoer van stedelijke centra en een zeer dynamische bedrijvigheid zorgden ervoor dat de groene en open ruimtes, die er nochtans zijn, versnipperd zijn geraakt.

De dienst Gebiedsgerichte Werking zette daarom in op een 'groenblauw netwerk' om schaalgrootte én kwaliteit te creëren, om een offensiever beleid te kunnen voeren voor betere open ruimte en groene infrastructuur. Hiervoor moeten de partners (gemeenten, toeristische agentschappen, intercommunales, Vlaamse overheden) beleid bundelen en omzetten in geïntegreerde acties (over sectoren heen), op de juiste schaalgrootte (niveau met de meeste schaalvoordelen) en via een planning die uitgaat van de rivier-, kanaal- en beekvalleien en hun verbindingen met groene gebieden.

Gebiedsgerichte werking laat die partnerschappen samenwerken in strategische projecten, interreg-projecten en gebiedsprogramma's. Daarbij komen ook wel hardere functies aan bod, zoals binnenvaart en watergebonden bedrijvigheid, maar evengoed recreatie, natuurontwikkeling, waterberging, productie van biomassa of aantrekkelijke en veilige routes voor langzaam verkeer. Geïntegreerde en toekomstgerichte gebiedsprogramma's als de kanaalzone Bossuit-Kortrijk en de verbinding met de Gavers zorgen voor een ontwikkeling waarin de open ruimte, recreatie en natuur terug aan hun trekken komen. Ook elders in de provincie leidde dit tot kanaalzones, omgevingsplannen voor fietsroutes en krekensbeleidsplannen.

In de Nederlandse provincie Zuid-Holland gaat men ook met het concept 'groenblauwe netwerken' aan de slag. De schalen zijn weliswaar niet te vergelijken, al is het maar door de wateropgave die er veel sterker speelt, maar een groenblauw planningsperspectief biedt ook bij hen kansen om de verschillende ruimtelijke claims te verduidelijken en op een efficiënte manier aan te pakken.

Maar wat betekent het concept 'groenblauw netwerk' nu precies en waarin verschilt het met andere benaderingen van gebiedsinrichting? In welke mate zijn ze echt geïntegreerd? Welke rol moet en kan een provinciebestuur daarin opnemen? Welke ervaringen hebben onze collega's uit Nederland? Welke zijn de succesfactoren om tot realisaties op het vlak van water, landbouw, mobiliteit, natuur en recreatie te komen?

De bijdrage van Tjallingii en Brouwer leert ons alvast dat de ene casus al weerbarstiger is dan de andere, maar ook dat het sturen op groenblauw structuren wel degelijk kan werken.

Sturen met Groenblauwe structuren. Ervaringen in de provincie Zuid-Holland

Sybrand Tjallingii en Jos Brouwer*

1. Introductie

Groenblauwe structuren zijn ruimtelijke netwerken van groen en water. Ze dragen bij aan de identiteit en kwaliteit van een gebied. In het licht van duurzame gebiedsontwikkeling kunnen we zeggen dat ze ecologische voorwaarden kunnen scheppen voor de sociale en economische ontwikkeling van stad en land. Ze zijn vaak ontstaan langs oude waterlopen en gevormd door een rijke geschiedenis. Ze maken de historie van het landschap beter leesbaar, waarmee ze heden en verleden met elkaar verbinden. Bovendien verbinden ze ook stad en land, bij voorkeur ook recreatief: te voet, per fiets en boot... Dit maakt groenblauwe structuren kansrijk als duurzame dragers voor ruimtelijke kwaliteit in stedelijke landschappen, die ook is opgenomen in ruimtelijke en omgevingsplannen.

Sommigen in Nederland spreken met afschuw over 'Belgische toestanden' als ze chaotische situaties bedoelen. Anderen kijken met enige jaloezie naar de minder knellende regelgeving bij onze zuiderburen. Het is daarom leerzaam om de ervaringen in Nederland en België te vergelijken aan de hand van concrete praktijkervaringen om te zien wat we van elkaar kunnen leren.

In deze bijdrage zullen we ingaan op enkele ervaringen in de provincie Zuid-Holland. We beginnen met een overzicht van de situatie in deze provincie en van enkele aspecten van groenblauwe structuren die op dit moment een rol spelen in de actuele planologische discussies. Vervolgens komt de weerbarstige praktijk aan de orde aan de hand van drie gebiedsgeschiedenissen: de Zuidplaspolder, Midden-Delfland en de Hoeksche Waard. Het laatste deel van dit artikel is een reflectie op de vragen die deze ervaringen oproepen. Wat kunnen we ervan leren? En wat zijn de fundamentele discussies op de achtergrond?

2. Zuid-Holland: beleid en ontwikkeling

2.1 Landschappen

Zuid-Holland is een sterk verstedelijkt gebied. Toch zijn de verschillende landschappen waarin die stedelijke ontwikkeling heeft plaatsgevonden nog goed herkenbaar. Fig. 1 is de weergave zoals die opgenomen is in de Visie Ruimte en Mobiliteit (2014). Dit is de visie die op dit moment het beleid bepaalt.

* De auteurs, Sybrand Tjallingii en Jos Brouwer, zijn respectievelijk lid en ambtelijk secretaris van de PAL, de Provinciale Adviescommissie Leef-omgevingskwaliteit van de Provincie Zuid-Holland. Sybrand Tjallingii heeft een achtergrond als landschapsecoloog en was tot zijn pensioen universitair hoofddocent stedenbouw aan de TU Delft. Nu is hij zelfstandig adviseur inzake landschap, ruimtelijke ordening en stedenbouw. Jos Brouwer is milieukundige en industrieel ontwerper.

- De *kustlandschappen* werden gevormd door de wind die nog altijd een vormende rol speelt in de jonge duinen. Meer naar binnen liggen de oudere strandwallen en strandvlakten. In dit landschap ontstonden ten noorden van Leiden de bollenvelden en tussen Leiden en Den Haag een landgoederenzone.
- De *veenlandschappen* bestaan uit polders die ontstaan zijn door de ontginning van het grote veenkussen dat tussen de rivierarmen van de delta groeide. De rivierarmen zijn aanwezig als grote oost-west lopende rivieren: de Lek, de Merwede, de Oude en de Nieuwe Maas en, als kleinere rivierarmen, de Hollandse IJssel en de Oude Rijn. Daarnaast zijn er de veenstromen die een noord-zuid richting hebben en ontstaan zijn als afwatering van het grote veenkussen. De belangrijkste zijn de Vlist, de Gouwe en De Meije in het oosten en de Rotte en de Schie in het westen. Sommige, zoals de Gouwe en de Schie, zijn vergraven tot kanalen. Door de turfwinning ontstonden grote veenplassen, waarvan er nog enkele bestaan. De grootste zijn echter drooggepompt en we noemen ze de droogmakerijen. Deze liggen vooral rond Zoetermeer en ten noorden van Alphen.
- *Deltalandschappen* is de naam die op deze kaart gegeven wordt aan de zeekeulpolders van het estuariumgebied waar de brede zeearmen van het Hollands Diep en de Grevelingen de Zuid-Hollandse eilanden omarmen.
- *Stedelijke landschappen* zijn ontstaan in deze drie landschappen. Vooral de oudere steden Leiden, Den Haag, Delft, Rotterdam, Dordrecht en Gouda dragen daar nog altijd de sporen van. In nieuwere stadsuitbreidingen is dit minder het geval en ook de haven van Rotterdam en de kassengebieden zijn hun eigen leven gaan leiden met eigen vormende krachten.



Fig. 1. Zuid-Holland, de landschappen

2.2 Ruimte en mobiliteit

De integrale visie op de ruimtelijke ontwikkeling in Zuid-Holland is nu voornamelijk gebaseerd op een ruimtelijk netwerk van verkeers- en vervoersverbindingen. In figuur 2 is dit zichtbaar. Dit is de kaart van de Ruimtelijke Hoofdstructuur in de Visie Ruimte en Mobiliteit. Het kaartbeeld is opgehangen aan de infrastructuur. Het gaat hier om autowegen, maar bij de verbindingen van de Rotterdamse Haven met het achterland spelen ook scheepvaart en spoorlijnen een grote rol. En de spoorverbindingen zijn ook zeer belangrijk voor de steden waar de stationslocaties als dienstcentra ontwikkeld worden in een speciaal programma: *de stedenbaan*. De agrarische productiegebieden zijn vooral via het hoofdwegennet met de wereldmarkt verbonden. Dit geldt niet alleen voor de glastuinbouw, de bollenteelt en de boomkwekerij, maar ook voor de veehouderij en haar melkproductie. De infrastructuur voor verkeer dient zo als ruimtelijke drager.

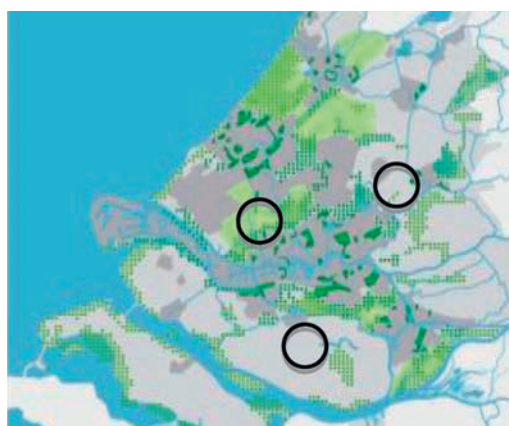


Fig. 2. Ruimtelijke Hoofdstructuur



Fig. 3. Stad en Land verbonden

2.3 Groen en water

De ruimtelijke visie op groen en water is meer gericht op afzonderlijke gebieden. Het kaartbeeld in fig. 3 geeft groenblauwe structuren weer die stad en land verbinden, maar hoe ze dit doen is niet duidelijk. Wel is er een Beleidsvisie Groen en een Provinciaal Waterplan. Deze geven in hoofdlijnen het beleid aan voor water, natuur, recreatie en erfgoed en voor de grondgebonden landbouw. Maar de aandacht voor deze onderwerpen is versnipperd en verdeeld over verschillende beleidssectoren. Die leveren wel kaarten met ruimtelijke structuren, zoals vaarroutes, fietspaden en wandelnetwerken, maar hun samenhang is incidenteel en niet zichtbaar in de ruimtelijke visie op de hoofdstructuur in de provincie.

Het is om deze reden dat de Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit (PAL) in 2015 een advies heeft uitgebracht onder de titel 'Natuurlijk verder met een sterk groenblauw netwerk' waarin gepleit wordt voor een samenhangend provinciedekkend groenblauw netwerk. Dit dient een kader te vormen voor fijnmazige netwerken van sloten en grachten, kleine landschapselementen en parken. Het pleidooi is ook gericht op meer samenwerking in een bestuurlijk netwerk en op een proces van samen ontwerpen en samen realiseren in gebiedsplannen. De Provincie kan hierin een belangrijke regierol vervullen.

De PAL heeft dit advies mede uitgebracht omdat zich nu kansen voordoen. De Rijksoverheid trekt zich voor een groot deel terug uit de ruimtelijke ordening en schuift deze taken door naar de Provincies. De rol van de Provincie verandert bovendien door de komst van de Omgevingswet (2018) die verplicht tot één integrale provinciale omgevingsvisie die het sectorale omgevingsbeleid volledig vervangt.

Wat betekent dit voor de praktijk? Om deze discussie vanuit de praktijk te kunnen voeren presenteren we eerst in het kort drie gebiedsverhalen: (1) de Zuidplaspolder, (2) Midden-Delfland en de Groenblauwe Slinger en (3) de Hoeksche Waard. In figuur 3 is de ligging van deze gebieden aangeduid.

3. De weerbarstige praktijk

3.1 De Zuidplaspolder

Tussen Rotterdam, Zoetermeer en Gouda ligt de diepste polder van Nederland, meer dan zes meter beneden zeeniveau. Hier werd na de Middeleeuwen zoveel turf gewonnen dat een grote plas ontstond, die pas droog gepompt werd toen de stoommachine was uitgevonden. Sinds 1838 is het een diepe droogmakerij met een ringvaart. In het noordelijke deel heeft zich akkerbouw ontwikkeld, in het zuiden vinden we vooral graslanden. Hier werden vanaf het begin van deze eeuw plannen voor verstedelijking ontwikkeld om tegemoet te komen aan de grote druk vanuit de omringende gemeenten en door de regionale behoefte aan woningen, kassen en bedrijventerreinen. Een probleem was wel dat dit gebied deel uitmaakte van het *Groene Hart*, het open, groene en waterrijke gebied met diepe polders en veenweiden waar de Randstad omheen ligt, de denkbeeldige ring gevormd door de steden Rotterdam, Den Haag, Amsterdam en Utrecht. In dit gebied wordt al sinds de jaren zestig van de vorige eeuw verstedelijking tegengegaan. Pas toen de Rijksoverheid in de Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening de grens van het Groene Hart tot buiten de Zuidplaspolder had gelegd, werd het mogelijk om in dit gebied plannen te ontwikkelen. In de planvorming is de ‘lagenbenadering’ gevolgd, dat wil zeggen dat er veel aandacht is gegeven aan de ondergrond. Dit heeft geleid tot een plan waarin vooral in het diepste gedeelte veel water en groen voorkomt en op de hogere en stevigere ondergrond in het noordelijk gedeelte gebouwd wordt. Op de plankaart is een ‘groenblauw casco’ aangegeven dat de ruimtelijke structuur van water en groen aangeeft.

Hoewel het plan dus ten koste gaat van een deel van het Groene Hart, staat hier tegenover dat groenblauwe structuren een grotere rol zullen gaan spelen en ten goede komen aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Dit wordt bovendien gecombineerd met de zorg voor de waterveiligheid die in deze diepe polder uiteraard veel aandacht verdient. Een speciale innovatieafdeling van de Provincie Zuid-Holland, het Xplorelab, heeft in ontwerpateliers de mogelijkheden voor klimaatadaptatie in de Zuidplaspolder onderzocht.

De Provincie heeft in dit gebied een succesvolle regierol vervuld in het planvormingsproces. Dit kreeg de vorm van een open proces met veel mogelijkheden voor gebiedspartijen om deel te nemen en bij te dragen. In het ‘Forum’ zaten 23 partijen. Een publieke grondbank is opgericht om grond te verwerven en er is een ‘verevening’. Dat wil zeggen dat per nieuw te ontwikkelen gebied een vast bedrag wordt afgedragen voor infrastructuur, groen en water. In 2006 hebben de gemeenteraden de structuurvisie vastgesteld.

Tot nu toe is overigens maar een klein deel van deze plannen gerealiseerd, doordat de woningmarkt na de crisis van 2008 instortte. Bovendien heeft de gemeente Rotterdam haar prioriteiten verlegd van uitbreiden naar inbreiden binnen de bestaande stad. Dit past natuurlijk beter bij het streven naar compacte stedelijke ontwikkeling,

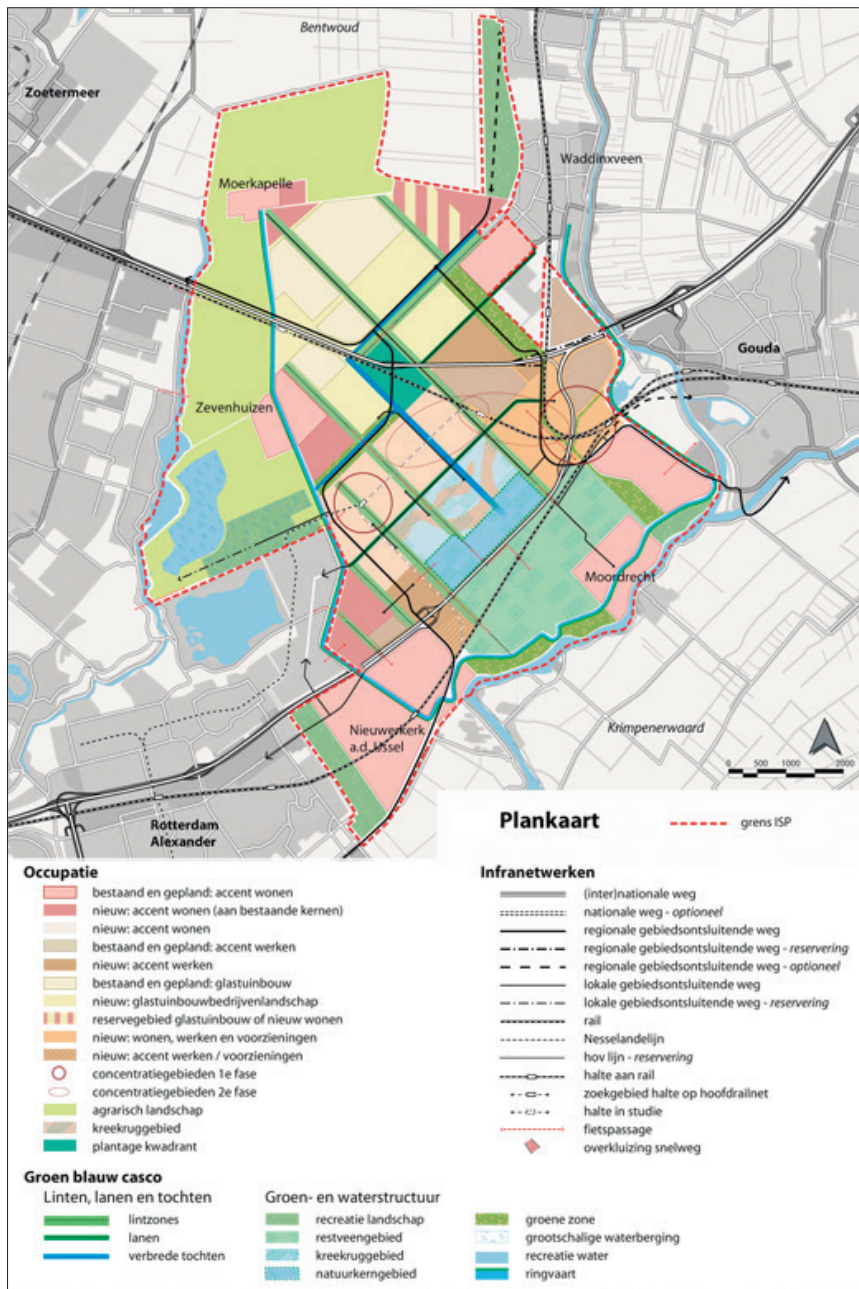


Fig. 4. Structuurvisie Zuidplaspolder (2006)

maar het inzicht dat er ook in dit geval meer mogelijkheden waren is pas later ontstaan. Hieruit blijkt dat het zinvol is om voor dergelijke grote ontwikkelingen een structuurvisie te maken die het kader aangeeft. Maar de uitvoering blijft vol onzekerheden en de realisatie van groenblauwe structuren blijft afhankelijk van bouwprojecten van woningen en bedrijven. Bovendien blijkt het voor de Provincie moeilijk om een regierol te vervullen met partners die zo machtig zijn als de grote steden.

3.2 Midden-Delfland en de Groenblauwe Slinger

Het gebied tussen Delft en Rotterdam is een landschap waar het veen zo geklonken is dat de oude kreekruigen van de zee bovenkomen en zichtbaar worden. De Schie is een belangrijke veenstroom die van noord naar zuid door Delft loopt en ook met zijn blauwgroene armen tot diep in het stedelijk gebied van Rotterdam en Schiedam doordringt. Maar er zijn ook kleinere, van oost naar west lopende stromen die blauwgroene structuren vormen. Het gebied bestaat hoofdzakelijk uit grasland, maar aan de stadsranden zijn op een aantal plaatsen meer bosrijke recreatiegebieden ontwikkeld. In het hele gebied heeft een transformatie plaatsgevonden van eenzijdige productielandbouw naar verbrede landbouw met meer activiteiten per bedrijf. Er is een grote betrokkenheid van bewoners uit de omgeving en er zijn veel recreatieve routes die hen in staat stellen het landschap te beleven.

In 1958, bij het ontstaan van het Groene Hart-beleid, is Midden-Delfland benoemd tot 'Rijksbufferzone'. Er is zelfs een speciale wet aangenomen om de bescherming en ontwikkeling van Midden-Delfland als open en groen gebied veilig te stellen. Het Rijk was hier bepalend voor het effectief openhouden van dit gebied. Nog tot op vandaag vormt Midden-Delfland een open en groen landschap in een sterk verstedelijkt en verglaasd (Westland) gebied. Overigens is de groene grens ondertussen wel naar het oosten opgeschoven om uitbreiding van de glas-tuinbouw in het Westland mogelijk te maken. Zowel de gemeente Midden-Delfland, de Metropoolregio Rotterdam Den Haag, de Provincie Zuid-Holland als het Rijk willen op dit moment de huidige situatie graag handhaven. Dit geldt ook voor de boeren en bewoners van dit gebied. De aanleg van de snelweg A4 door Midden-Delfland, waarover de besluitvorming meer dan 50 jaar heeft geduurd, vormt de laatste grote verstedelijkingsingreep in het landschap. Nieuwe verstedelijking wordt voorlopig niet voorzien.

Het openhouden van Midden-Delfland heeft wel tot gevolg gehad dat de verstedelijkingsdruk aan de oostkant veel sterker is geworden. Hier ligt een gebied waar de Provincie zich in de afgelopen twintig jaar zeer heeft ingespannen om een *Groenblauwe Slinger* te realiseren in een poging nog een groenblauwe structuur overeind te houden die een verbindingzone moest vormen tussen Midden-Delfland en het Groene Hart. Dit is maar ten dele gelukt.



Fig. 5. De Groenblauwe Slinger.



Fig. 6. Het meest ingeklemde deel.

In de weerbarstige praktijk bleek het zeer moeilijk om weerstand te bieden aan de claims voor de bouw van woningen en kassen, die ten dele al vastgelegd waren in oudere bestemmingplannen van de gemeenten. Er lagen een aantal groene snippers, maar deze 'vormden een verzameling bloemen dat maar geen boeket wilde worden'.

Het bleek moeilijk om uit restruimten van woningbouwplannen en kassenuitbreidingen een samenhangende structuur te maken. Toch was dit de taak die de Provincie zich stelde. Het ging er vooral om de groenstructuur te verbinden met recreatie en met de wateropgave. En zowel in de aanleg van groene recreatiegebieden als in het scheppen van waterberging zijn succesvolle deelprojecten afgerond. Veel mensen zullen dit waarderen. Bovendien is de kans op wateroverlast kleiner geworden. In een evaluatiestudie uit 2012 is de conclusie dat de samenhangende groenblauwe structuur niet goed van de grond is gekomen door een aantal oorzaken.

Allereerst is er het gebrek aan ruimtelijke samenhang, er is niet een duidelijke ‘drager’. De Groenblauwe slinger is niet een stroomgebied, maar valt uiteen in deelgebieden die ook weer uit deelprojecten zijn opgebouwd met elk hun eigen trekker. De Provincie had niet de doorzettingsmacht om, bijvoorbeeld door onteigening, een ontwikkeling af te dwingen. Er ontstond niet een samenhangende visie in een vroeg stadium, waardoor de samenwerking tussen de provinciale diensten, de waterschappen en andere gebiedspartijen pas te laat op gang kwam en de ‘verkokering’ te lang bleef doorwerken.

3.3 De Hoeksche Waard

De Hoeksche Waard, vlak ten zuiden van Rotterdam, is een *Deltalandschap*. Het bestaat uit zeekeleipolders gevormd onder directe invloed van de zee: de ‘aanwassen en opwassen’. Akkerbouw domineert dit dunbevolkte gebied van dijken en kreken. Het zijn de kreken en hun oevers die de basis vormen voor een regionale groenblauwe structuur. Aan de ene kant sluit deze aan op de groenblauwe hoofdstructuur van de zeearmen met buitendijkse gebieden. Aan de andere kant is er aansluiting bij de fijnmazige structuur die bestaat uit sloten en slootkanten. Karakteristiek in de Hoeksche Waard is ook de groene structuur van de dijken. Figuur 7 geeft deze ruimtelijke structuren weer.

Voor dit gebied is in het project ‘Biodiversiteit Hoeksche Waard voor en door burgers’ door een klein groepje vooruitstrevende boeren en maatschappelijke organisaties een toekomstbeeld ontwikkeld. Daarbij is er in de landbouw meer ruimte voor natuurlijke processen, zoals natuurlijke plaagbestrijding. De fijnmazige dooradering van het landschap, met voor de landbouw nuttige natuurlijke akkerranden, sloten en oevers, schept voorwaarden voor natuurlijke vijanden van plaagorganismen. Hierdoor is preventief spuiten voor veel gewassen overbodig. Op dit moment heeft een derde van het landbouwareaal natuurlijke akkerranden. Deze randen voorkomen ook uitspoeling van meststoffen en bestrijdingsmiddelen naar het oppervlaktewater. Het fijnmazige netwerk is verbonden met het regionale netwerk van natuurrijke dijken (300 km) en kreken, dat weer verbonden is met de binnen- en buitendijkse natuurgebieden. De bloemrijke randen fleuren het landschap op, waarvan de kleuren je vertellen welk seizoen het is, en de grasrijke randen zorgen voor de recreatieve ontsluiting van het landschap. De regionale groenblauwe structuur en het netwerk van groene dijken dienen als dragers voor recreatieve routes. Kanovaarroutes door de kreken worden gecombineerd met fiets- en wandelroutes langs de oevers. De kreken met hun rietkragen hebben daarnaast ook een waterbergende en waterzuiverende functie. Financiering gebeurt vanuit fondsen voor landbouw, water, natuur en landschap vanuit de EU, rijk, Provincies, waterschappen en gemeenten. Waar mogelijk dragen ook marktpartijen en maatschappelijke organisaties bij in tijd en geld.



Fig. 7. *Krekens en dijken in de Hoeksche Waard*

Ook in de Hoeksche Waard is de verstedelijkingsdruk merkbaar. Zo zijn er plannen gemaakt, voor een verdere ontwikkeling van bedrijventerreinen aan de noordrand, waar ook de Provincie aanvankelijk voorstander van was. Het is ook mogelijk dat de A4 nog een keer zal worden doorgetrokken door de Hoeksche Waard, wat de verstedelijkingsdruk op het gebied zal doen toenemen. Maar tot nu toe is die druk weerstaan. De plannen voor bedrijventerreinen zijn weer ingetrokken en in 2009 is in de ruimtelijke plannen voor deze streek (de regionale structuurvisie) opgenomen dat er gestreefd wordt naar robuuste krekens, groene dijken en duurzame landbouw. Er is een sterk verhaal van een landschappelijk aantrekkelijk groenblauw dooraderd gebied, waarin het aangenaam wonen is en dat voorziet in de recreatieve behoeften en de voedselvoorziening van de stedeling.

Er is ook een andere overweging die voortkomt uit de berekening van de maatschappelijke kosten en baten van het geschetste toekomstbeeld. Deze zijn in 2007 door adviesbureau Witteveen+Bos, een vooraanstaand bureau op het vlak van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's), geschat op 113,8 miljoen euro aan kosten en 219,7 miljoen euro aan baten. Iedere euro die je hier insteekt levert dus maatschappelijk gezien het dubbele op. Die verhouding tussen kosten en baten is hier vooral zo gunstig, doordat de natuur als zichtbaar en beleefbaar netwerk wordt aangelegd. Een probleem hierbij is wel dat degenen die de vruchten plukken (de bewoners en bezoekers) verschillen van degenen die vooral de kosten dragen (de boeren).

4. Discussie

Wat kunnen we leren van deze ervaringen? En welke fundamentele vragen roepen ze op? Welke rol spelen de groenblauwe structuren in verstedelijkte en verstedelijkende landschappen? Welke vragen komen boven als we deze groenblauwe structuren willen gebruiken om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen?

In deze vragen komen alle complexe ecologische, sociale en economische processen samen. We kijken naar die samenhang vanuit verschillende handelingsperspectieven: de gebieden (de ruimtelijke aspecten), de stromen (met nadruk op water en verkeer) en de actoren (met nadruk op beleidsvragen).

4.1 Gebiedenperspectief

Wanneer we naar de betekenis van groenblauwe structuren voor gebiedsontwikkeling en gebiedskwaliteit op verschillende schaalniveaus kijken, dan zien we grote potenties. Die zouden door betere samenwerking nog veel beter benut kunnen worden. Waar liggen de kansen?

Van grenzen trekken tot duurzame dragers

In ruimtelijk perspectief kunnen we zeggen dat het Groene Hart-beleid over het algemeen vooral defensief is geweest, gericht op het behoud van het open polderland. “Trek de groene grens” was niet voor niets lange tijd de leuze van de milieubeweging. De overheid trok groene en rode ‘contouren’ om de groene ruimte, om ‘de natuur’, te beschermen tegen de oprukkende steden. De ervaringen met de Zuidplaspolder en Midden-Delfland, waar de groene grens toch verlegd werd om stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken, staan niet op zichzelf. Ze maken duidelijk dat verstedelijking zich lastig laat tegenhouden. Een beleid dat voornamelijk defensief gemotiveerd is, schiet tekort. Kansrijker is te sturen op kwaliteit. De ontwikkeling van groenblauwe structuren vormt daar een goed voorbeeld van: water en groen worden dragers van kwaliteit, ze maken stad en land ‘natuurlijker’ en verbinden deze bovendien.

Op sommige plaatsen kunnen we wel gedurende langere tijd een grens trekken, zoals blijkt uit Midden-Delfland, waar al vroeg een bufferzone is ingesteld om te voorkomen dat de steden aan elkaar groeien. Dit is daar gelukt. Een gevolg was echter wel dat de druk van woningbouw en kassenbouw een uitweg zocht naar de gebieden eromheen, zoals het gebied ten oosten van Midden-Delfland waar de Provincie getracht heeft een Groenblauwe Slinger te ontwikkelen. Hier is dit maar ten dele gelukt. De tegenkrachten waren sterk en het idee voor een groenblauwe structuur holde achter de feiten aan. Het was niet van bij de aanvang een drager voor de kwaliteit van de hele gebiedsontwikkeling. Bovendien is het probleem dat de Groenblauwe Slinger geen stroomgebied is, niet een duidelijke verbinding vormt tussen stad en land en ook in zijn ontstaansgeschiedenis geen eenheid vormt, maar uiteenvalt in veel onderling sterk verschillende deelgebieden. Wel zijn er juist in verschillende deelprojecten mooie resultaten bereikt. Die deelprojecten worden vaak gerealiseerd door afzonderlijke sectoren met eigen budgetten. De moeilijke opgave is om die te combineren in één project dat niet op functiescheiding berust, maar op samenwerking tussen sectoren. Groenblauwe structuren hebben de mogelijkheid om uit te groeien tot duurzame dragers van synergie, maar de praktijk is weerbarstig.

Verbinden van verleden en toekomst, van stad en land

Groenblauwe structuren zijn het meest kansrijk als dragers van nieuwe ontwikkelingen als ze voortkomen uit historische processen. Oude riviertakken zoals de Oude Rijn, veenstromen zoals de Rotte, of oude vaarroutes zoals de Vliet is dat het geval. Zij leggen niet alleen een verbinding tussen verleden en heden maar ook een verbinding tussen stad en land. Ze spelen een sleutelrol in het erfgoedbeleid, in het waterbeheer en ze zijn voor een deel al dragers van recreatieve routes, fiets- en voetpaden en vaarroutes die stedelingen naar buiten kunnen leiden. Bovendien vormen ze vaak al belangrijke schakels in de natuurnetwerken. Deze rol als draagstructuur is kansrijk voor toekomstige ontwikkelingen.

In het vakjargon worden de groene randen van de stad nogal eens aangeduid met 'de achterkanten van de stad'. Bewoners weten wel beter. Zij zien hun uitzicht over groen en water als de voorkant! Zij zien dit ook terug in hun huizenprijzen, want juist deze woningen zijn zeer populair: dicht bij het centrum van de stad en toch buiten. Dit is een kwaliteit van wonen aan groenblauwe structuren in en bij de stad. Gemeenten zien dit ook. Rotterdam heeft veel geïnvesteerd in de verbetering van zowel groen als water in het Zuiderpark en werkt nu aan projecten om dit park te verbinden met de rand van de stad. Den Haag heeft veel geïnvesteerd in het revitaliseren van de Haagse Beek als groenblauwe structuur. Met het project ontstond niet alleen een aantrekkelijker parkzone, maar werd bovendien de structuur weer zichtbaar van de strandwallen en strandvlakten waarop de stad is ontstaan. Het draagt ook bij aan de identiteit. Dit zijn maar enkele voorbeelden die wijzen op een groeiend besef van de betekenis van groenblauwe structuren en het belang van het verbinden van stad en land en van verleden en toekomst.

4.2 Stromenperspectief

In het perspectief van stromenbeheer spelen energie-, voedsel- en afvalstromen een grote rol, ook op regionaal niveau. Maar de stromen van water en verkeer hebben de meest directe relatie met de ruimte, met de structuur van het landschap. Ook hier zien we grote potenties, maar juist hier is de verkokering in sectoren en diensten met hun eigen regels en budgetten een probleem. Wat zijn kansrijke strategieën?

Waterbeheer, van afvoeren naar vasthouden

Het traditionele waterbeheer is gericht op aanvoeren en afvoeren, maar de Commissie Waterbeheer 21ste eeuw heeft scherp in beeld gebracht dat we eerst moeten denken aan vasthouden, vervolgens aan bergen, en pas dan aan afvoeren. De achtergrond is dat ons drainagesysteem niet is opgewassen tegen de geweldige toename van verharde oppervlakken en tegen de hogere pieken en diepere dalen in de neerslag, die door de klimaatverandering zullen toenemen. Bovendien zijn er veel kwaliteitsproblemen. In de stad kunnen groenblauwe structuren een grote rol spelen bij de gescheiden opvang van regenwater, niet alleen voor piek- en seizoensberging, maar ook om een eind te maken aan de overstorten van het gemengde riool, die in oudere steden een belangrijke bron van verontreiniging vormen. Een grotere rol van water in parken en aan de rand van de stad kan worden gecombineerd met rietkragen en helofytenfilters om de kwaliteit te verbeteren. Waterberging en waterkwaliteitsbeheer vormen belangrijke onderdelen van de plannen voor de Zuidplaspolder, de Groenblauwe Slinger en de Hoeksche Waard.

De Hoekse Waard is een akkerbouwgebied waar de bloemrijke randen en plasdras natuurvriendelijke oevers de uitspoeling van voedingsstoffen en bestrijdingsmiddelen naar de sloten beperken. Daarnaast zorgt de groenblauwe structuur ook hier voor een toename van de waterberging. In het veenweidegebied en de droogmakerijen van Zuid-Holland spelen ook nog de knellende problemen van bodemdaling en verzilting. Door de voortdurende bemaling van veenpolders pompen we onszelf alsmaar dieper in de put. Of het mogelijk is door verbeterde drainagemethoden ook in de gevoeligste polders te blijven boeren is in discussie. In ieder geval is er in het hele agrarische gebied behoefte aan vergroting van de waterberging in de buurt. Enerzijds om minder afhankelijk te zijn van rivieraanvoeren, die in droge perioden onzeker zijn. Anderzijds omdat het vasthouden van zoet water de zoute kwel kan tegenhouden. Dit speelt bijvoorbeeld een rol in de waterplannen voor de Zuidplaspolder.

Natuurbeheer als monofunctie met zijn eigen natuurdoeltypen stelt zijn eigen eisen aan het waterbeheer. Deze functie is kwetsbaar. Niet alleen in tijden van droogte, maar ook in tijden van economische crisis. Het bleek bijvoorbeeld toen na de crisis van 2008 de budgetten voor met name natuur, maar ook voor landschap en recreatie, dras-

tisch werden beperkt. In het ontwerp van waterberging en kwaliteitsbeheer kan ‘werken met de natuur’ een grote rol spelen. Niet alleen de natuur profiteert daarbij, maar ook alle andere functies die van schoon en voldoende water afhankelijk zijn. Daarmee is de biodiversiteit die hier direct mee samenhangt minder kwetsbaar.

Verkeersstromen, van doorstroming naar inpassing

Als we naar de verkeersstromen kijken, dan is de relatie met langzaam verkeer direct en duidelijk. In de Zuidplaspolder, in Midden-Delfland en in de Hoeksche Waard zijn, net als in vele andere gebieden, groenblauwe structuren dragers van fiets- en voetpaden en ook van recreatieve vaarroutes. In veel van de huidige plannen wordt dan ook gewerkt aan de verbetering van deze netwerken. Daarbij gaat het vaak om kleine beslissingen. Ontwikkelaars bijvoorbeeld, denken meer te kunnen verdienen aan woningen met een tuin aan het water. Dit belang staat tegenover het publieke belang van een openbaar pad langs het water. Wanneer een dergelijk pad onderdeel vormt van een regionaal netwerk, is het publieke belang duidelijker.

Veel aandacht is nodig voor de kruisingen van hoofdwegennet met groenblauwe structuren. In het verleden werd het wegontwerp vooral afgestemd op de doorstroming van het verkeer. Gelukkig is er nu meer aandacht voor de inpassing. Aan de ene kant zitten we nog met erfenissen uit het verleden, zoals de kruising van de Groenblauwe Slinger met de A12, tussen Den Haag en Zoetermeer en de kruising van de Rotte met de A20 bij Rotterdam. Maar ook bij nieuwe plannen blijft dit lastig. Een voorbeeld is het plan voor de Blankenburgtunnel onder de Nieuwe Waterweg die aan de noordkant uitkomt in Midden-Delfland. Er is veel kritiek op de slechte inpassing in het landschap. Weliswaar komt er, volgens de regels, een bedrag beschikbaar voor ‘compensatietaal’, maar er zou beter meer geïnvesteerd kunnen worden in een goed ingepast ontwerp van de tunnel zelf.

Vrachtvervoer over water speelt vanouds een grote rol in Zuid-Holland. Anders dan in de Rotterdamse haven en bij de grote binnenvaart op de grote rivieren, is het vrachtvervoer in het polderlandschap sterk afgenomen. Een paar routes, zoals de Schie in Midden-Delfland, zijn nog altijd van belang voor de binnenvaart, vooral voor bulkvervoer. Er zijn goede redenen om dit vervoer over water te bevorderen; het is een energiezuinige vervoerswijze en ze ontlast de wegen. De combinatie met functies van groenblauwe structuren is echter niet zo kansrijk, door de noodzaak van kaden en andere infrastructuur voor laden en lossen. Die infrastructuur ligt vaak nog wel langs het water, als erfenis uit een verleden waarin vervoer over water de hoofdwijze van transport vormde. Op veel plaatsen zijn ook juist daar weer nieuwe bedrijven ontstaan die inmiddels niets meer met het water hebben, maar nog wel aantrekkelijke plekken langs de waterkant bezet houden. Een transformatie van dergelijke gebieden zou een belangrijke versterking van groenblauwe structuren kunnen betekenen. Een mooi voorbeeld van de mogelijkheden is de transformatie van een deel van de Schie-oever in de stad Delft.

4.3 Actorenperspectief

In dit perspectief is de belangrijkste vraag *wie*. Wie neemt het initiatief, wie heeft de regie en wie betaalt? Uit het voorgaande blijkt dat samenwerking en integratie sleutelbegrippen zijn. Wat is daarbij de rol van de Provincie?

De regierol van de Provincie

Aan het begin van deze eeuw werd een levendige discussie gevoerd over ‘toelatings- versus ontwikkelingsplanning’. Hoewel het de intentie van de Provincie is om een actieve rol te vervullen in het ontwikkelen van ruimtelijke plannen, blijkt dit in de praktijk moeilijk, maar niet onmogelijk. Als we naar de Zuidplaspolder en de Hoeksche

Waard kijken, zien we wel dat er kansen zijn voor een goede regierol van de Provincie. De ervaringen met de regierol in de Groenblauwe Slinger zijn minder gunstig, maar er valt wel veel van te leren, zoals is aangegeven in het evaluatierapport. In het algemeen verdient het leren van het samenwerkingsproces in projecten meer aandacht. Elke situatie is anders, maar we kunnen er wel van leren. Dit vraagt om een sterkere inzet van kennisinstuten en om een belangrijke rol voor proefprojecten die innovaties op praktijkschaal testen.

De sterke tendens van een terugtrekkende overheid en de drastische bezuinigingen op de budgetten voor natuur, landschap en recreatie na de economische crisis van 2008, leggen tot vandaag naar een nadruk op 'toelaten'. Daarbij geven provinciale plannen de kaders aan, maar wordt het initiatief vooral overgelaten aan de markt en aan gebiedspartijen. De Provincie streeft er echter naar om ook in de toekomst een regierol te vervullen en doet dit onder meer door 'gebiedsprofilen' op te stellen waarin de ruimtelijke kwaliteiten per gebied in kaart worden gebracht. Bovendien organiseert de Provincie 'landschapstafels' en 'erfgoedtafels'. Deze brengen de gebiedspartijen rond de tafel voor groene en erfgoedprojecten. Zeker bij de 'erfgoedtafels' blijkt dit al goed te werken. Het moeilijkste is om de initiatieven en belangen goed op elkaar af te stemmen en de verkokering te doorbreken.

Sturen met projecten en met ruimtelijke structuren

In het perspectief van de actoren is het belang van projecten waarin gebiedspartijen investeren duidelijk. In de Nederlandse planningstraditie worden in een democratisch proces structuurplannen vastgesteld die een strategische visie aangeven. Voor de provincie Zuid-Holland is dat op dit moment de Visie Ruimte en Mobiliteit. Deze strategische plannen vormen een kader voor overheidsbeslissingen om voor de realisatie van sommige projecten toestemming te geven en voor andere niet. In Nederland is de rol van de overheid overigens ook in de operationele planning altijd zeer belangrijk geweest, omdat zij over langere perioden de leidende partij was bij het realiseren van grote projecten. Het ging hierbij om infrastructuurprojecten, maar bijvoorbeeld ook om stedelijke uitbreidingen, zoals de woonwijken gepland en gerealiseerd volgens de visie van de Vierde Nota Extra (1991), de zogenaamde VINEX-wijken, en om de landinrichtingsprojecten in agrarische gebieden. Deze rol van de overheid bleek van groot belang bij het realiseren van relatief compacte kleinere steden in contrast met een open buitengebied, waardoor het Nederlandse landschap er anders uitziet dan dat van de 'nevelstad' in Vlaanderen of de città diffusa in Noord Italië, maar ook anders dan dat van de grote metropolen.

Groenblauwe structuren als integrale en integrerende netwerken spelen tot nu toe in de strategische visies geen belangrijke rol. Als ze al op de structuurvisiekaarten staan, zijn ze vaak niet sterk gekoppeld aan uitvoeringsprojecten. Dit is wel het geval in de sectorale beleidsplannen, zoals die voor natuur en water, maar niet in integrale structuurvisies. Wel spelen groenblauwe structuren een rol in plannen voor kleinere gebieden. De Zuidplaspolder, Midden-Delfland en de Hoeksche Waard zijn daar goede voorbeelden van. Ook spelen groenblauwe structuren een zekere rol in het ontwerp van VINEX-wijken. Onder invloed van het groeiende besef van het belang ervan is die rol belangrijker geworden, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het ontwerp van de wijk Wateringse Veld in Den Haag. Landinrichtingsprojecten beginnen altijd met een 'plan van wegen en waterlopen', maar deze plannen waren toch vooral naar binnen gericht en afgestemd op het belang van de landbouw. In het begin van de jaren 90 is in reactie hierop het idee ontstaan van de 'casco planning'. Daarin werden groenblauwe structuren ontwikkeld als ruggengraat in het landschap, met de synergie tussen waterbeheer en natuur als functionele drager. Dit heeft onder meer geleid tot de aanpak van de projecten in het succesvolle programma 'Ruimte voor de Rivier', het programma waarbij hoogwaterbescherming wordt gerealiseerd door de rivier meer ruimte te geven. Het zou een goede zaak zijn om iets dergelijks ook voor het polderland op te zetten, maar tot nu toe is dit niet van de grond gekomen.

Een inspirerend voorbeeld van de combinatie van visie en projecten voor groenblauwe structuren als dragers van ruimtelijke ontwikkeling vormt het plan 'De Droogmakerij als Watermachine' (fig. 8) voor het droogmakerijgebied tussen Rotterdam, Den Haag, Leiden en Gouda.

Droogmakerij als watermachine

LINT, 2015

in opdracht van PARK zh, Abe Veenstra

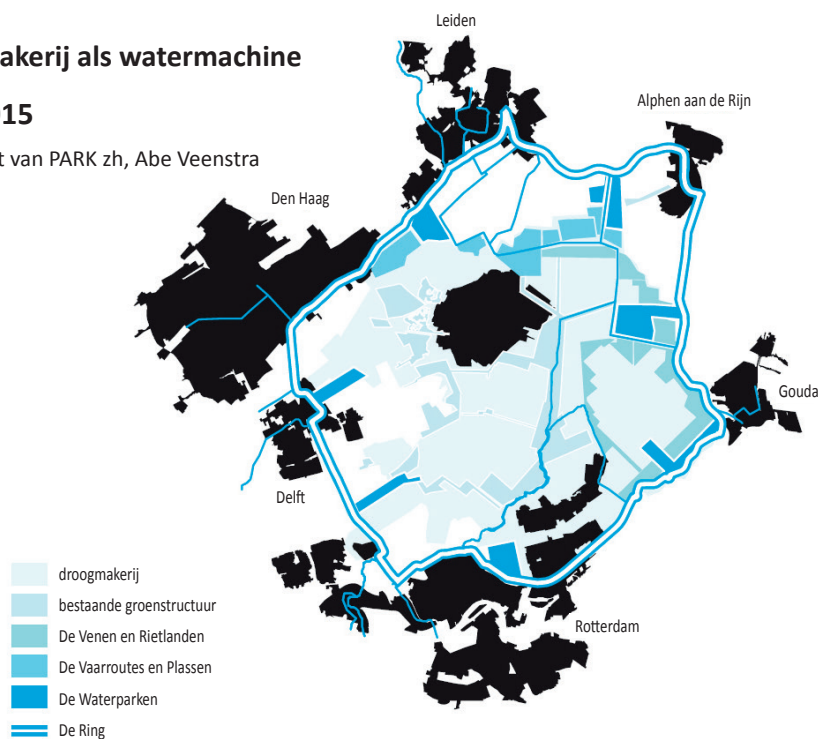


Fig. 8. De vier strategieën in het plan 'De Droogmakerij als Watermachine'

In dit plan worden vier strategieën uitgewerkt: (1) *venen en rietlanden* voor waterberging en waterzuivering, (2) *vaarroutes* in het gebied, (3) *waterparken* met waterberging en waterzuivering gekoppeld aan stedelijke gebieden, en (4) de *ring* (vaart).

5. Conclusies

In dit artikel zijn wij ingegaan op de mogelijkheden om met groenblauwe structuren ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. De lessen uit drie gebiedsverhalen zijn hierin verwerkt. Gelukkig was er van één van die gebieden, de Groenblauwe Slinger, een evaluatiestudie die wij konden gebruiken. Het is van groot belang om in de toekomst meer van dergelijke studies te laten uitvoeren om goed te kunnen leren van de concrete ervaringen.

Groenblauwe structuren zijn er op verschillende schaalniveaus. Op het bovenregionale niveau zijn er de grote rivieren, de estuaria en de Noordzeekust met de duinen, en op het lokale, fijnmazige niveau is er een netwerk van sloten, grachten en oevers. Daartussen ligt het regionale grofmazige niveau, met een netwerk van kleine rivierarmen, veenstromen, krekens en oude vaarten met hun oevers en dijken. Juist op dat regionale niveau is

het van groot belang dat er een provinciedekkende visie komt op een netwerk van groenblauwe structuren. De opgave om nu te gaan werken aan een integrale omgevingsvisie is een goede aanleiding om dit op te pakken.

Groenblauwe structuren zijn veel méér dan een optelsom van de voorstellen van natuur en recreatie. Het gaat ook om de kwaliteit van leven en de waarde van woningen. Maar de kracht van de synergie zit vooral in de integratie met wateropgaven. Wateraanvoer en waterafvoer, en in het watersysteem dus vooral ook berging, zijn opgaven die van levensbelang zijn voor de landbouw, voor de veiligheid en voor de kwaliteit van leven in stedelijke gebieden, waaronder ook het tegengaan van hittestress en wateroverlast. Het is de uitdaging om deze opgaven te koppelen aan groenblauwe structuren.

De rol van de overheid blijft groot bij infrastructuurprojecten en zou ook groter kunnen zijn bij het realiseren van groenblauwe structuren. Dit zijn de langetermijninvesteringen die een ruimtelijke structuur van twee netwerken scheppen als voorwaarde voor economische, sociale en ecologische ontwikkeling. Hier kan de overheid zelf via projecten de aanzet geven voor heldere ruimtelijke structuren die in tijden van onzekerheid houvast bieden. De komende provinciale Omgevingsvisie van Zuid-Holland zou het ruimtelijk beleid op twee benen moeten laten lopen: het been van mobiliteit en verkeersstructuur en het been van de groenblauwe structuur

Bronnen

- LINT landscape architecture, 2015: De Droogmakerijen als Watermachine. Studie in opdracht van A. Veenstra, Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit in Zuid-Holland. LINT, Utrecht.
- NovioConsult, 2004: Biodiversiteit Hoeksche Waard voor en door burgers. Uitg. provincie Zuid-Holland, Den Haag.
- Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit (PAL), 2015: Natuurlijk verder met een sterk groenblauw netwerk. Advies voor de provincie Zuid-Holland. Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland, 2006: Ontwikkelen op niveau. Den Haag.
- Provincie Zuid-Holland, 2008: Klimaatadaptatie in de Zuidplaspolder, Eindrapport Xplorelab: Hotspot Zuidplaspolder. Den Haag.
- Scope & Witteveen+Bos, 2012: Opbrengst Programma Groenblauwe Slinger. In opdracht van provincie Zuid-Holland, Den Haag.
- Tjallingii, S & R. Berendsen, 2007: Een Rijke Bron, een nieuwe rol van water in ontwerpen voor de stad. Techne Press, Amsterdam.
- Tjallingii, S. 2015: Planning with water and traffic networks. In: Nijhuis et al. (ed) 2015: Flowscapes, Research in Urbanism Series 3, TU Delft.
- Witteveen+Bos, 2007: Investeren in het Nederlandse landschap. Opbrengst: geluk en euro's.

DEEL 3

EEN TOEKOMSTPERSPECTIEF
VOOR DE PROVINCIALE
GEBIEDSGERICHTE WERKING

Een toekomstperspectief voor de provinciale gebiedsgerichte werking

Guido Decorte

De destijds gekozen optie om in de Provincie West-Vlaanderen gebiedsgericht te werken was ingegeven door een aantal motieven. Deze hadden tot doel de kwaliteit, effectiviteit en het draagvlak van het beleid te verhogen en werden als volgt samengevat*:

- Een specifiek beleid op maat van de (bovenlokale) omstandigheden, als reactie op het implementatiedeficit van generiek beleid dat vaak vastloopt op specifieke lokale situaties;
- Een meer geïntegreerde benadering als reactie op de gevolgen van sectoraal beleid dat tekortschiet bij de aanpak van steeds complexer wordende problemen;
- Een nieuwe stijl van beleidsvoering, nieuwe instrumenten van bestuur met sleutelwoorden als overleg, participatie, interactiviteit, netwerking, horizontaal bestuur, partnership... als reactie op het 'command and control'-beleid.

De Provincie heeft sindsdien een uniek traject gereden. Twintig jaar gebiedsgerichte werking heeft zijn sporen nagelaten. Er is een nieuw en duidelijker profiel, er zijn zichtbare resultaten geboekt, er is gewerkt aan een draagvlak voor wat we doen... Niettemin geldt ook hier dat stilstaan achteruitgaan is. Het betekent dat we voortdurend alert moeten zijn voor veranderingen in onze omgeving en er vervolgens gepast moeten op reageren. Want zowel op bestuurlijk als inhoudelijk vlak blijven er voor de Provincie belangrijke uitdagingen.

1. Het bestuurlijk landschap verandert...

Na ruim een decennium van kerntakendebatten en interne staatshervorming, waarbij minutieus werd gesleuteld aan de respectievelijke verantwoordelijkheden en taakstelling van Vlaamse en provinciale overheden, inclusief de aanpassing van het provinciedecreet, besliste de huidige Vlaamse regering tot de afslanking van de Provincies en een beperking van hun taakstelling tot grondgebonden bevoegdheden. Tegelijkertijd wordt meer verantwoordelijkheid toegewezen aan de lokale besturen en wordt intergemeentelijke samenwerking gestimuleerd in functie van een verhoogde bestuurskracht. Het concept stadsgewesten is nooit ver weg.

Deze ontwikkelingen zetten zich ook door in verschillende regio's van de provincie. Op initiatief van het overleg van burgemeesters zijn in respectievelijk Midwest en de Westhoek oefeningen bezig om specifieke expertise (zoals GIS-coördinatie, archivering, ruimtelijke planning) te bundelen, om bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in een nieuwe intercommunale structuur in te kantelen, om streekdossiers gezamenlijk te agenderen...

* Leroy Pieter, Gebiedsgericht beleid: modieus bestuurlijk speelgoed of terug naar de 'echte' politiek? Lezing op het symposium gebiedsgericht beleid in Vlaanderen en Nederland, Terneuzen, 22/09/2003.

Deze ontwikkelingen gaan gepaard met een deconcentratiebeweging binnen de wvi die zich als dienstverlenende structuur genoodzaakt weet om aan deze verzuchtingen van haar vennoten tegemoet te komen.

Binnen de Vlaamse overheid is er een dubbele beweging bezig. Enerzijds staat het regeerakkoord bol van de gebiedsgerichte ambities, worden er versneld procedures uitgetekend voor een efficiëntere aanpak van complexe projecten, wordt er een beleidsplan Ruimte Vlaanderen voorbereid dat volop wil gaan voor gebiedsontwikkeling... Terwijl anderzijds, uit besparings- en efficiëntieoverwegingen, een centralisatiebeweging gebeurt binnen heel wat agentschappen, waardoor de operationele afstemming en integratie van sectorale expertise op het lokale en het streekniveau wordt bemoeilijkt.

Tegen die achtergrond wil de Provincie haar troeven als gebiedsgerichte actor verder uitspelen, zowel ter ondersteuning van de lokale besturen als bij de realisatie van het Vlaamse beleid.

1.1 De regionale samenwerking verder uitbouwen

Via de inzet van regiospecifieke deskundigheid, de ervaring inzake proces- en projectmanagement, vanuit een vraaggestuurd houding en een cultuur van gelijkwaardigheid, zal de Provincie de samenwerking met preferentiële partners verder aanhalen. Met de bestuurlijke gremia in de regio's en de intercommunales worden protocollereenkomsten voorbereid om de inspanningen van de betrokken instanties te bundelen en te optimaliseren. Hierin zullen niet alleen de algemene lijnen van samenwerking en wederzijdse betrokkenheid van de respectievelijke partners worden geformuleerd, maar ook een aantal concrete projecten met concrete acties die de Provincie en de gemeenten in de regio van strategisch belang achten. De klemtonen en focus van deze strategische projecten worden dus gelegd in overleg met de besturen uit de regio. Met dergelijk samenwerkingsprotocol wil de Provincie dan ook de eigen gebiedsgerichte inzet laten sporen met de bestuurlijke ontwikkelingen in elke regio, zodat er geen onnodige en onproductieve duplicering van expertise ontstaat.

Ook met Vlaanderen willen we goed blijven samenwerken. Want ook Vlaanderen beseft meer en meer het belang van de gebiedsgerichte dimensie van overheidsbeleid. In heel wat concrete programma's is Vlaanderen een gewaardeerde partner. En in voorbereiding van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) wordt volop de kaart getrokken van gebiedsontwikkeling voor het oplossen van bovenlokale (ruimtelijke) verdeelvraagstukken. De uitgangspunten die daarbij naar voor geschoven worden- uitgaan van maatschappelijke uitdagingen, participatie opzoeken, gelijkwaardige partnerschappen aangaan, strategisch zoeken naar functionele samenhang, een portfolio van projecten samenstellen, gelijktijdig inzetten op 'visie, actie en communicatie' - evenals de optie om aan te sluiten bij bestaande samenwerkingsverbanden, nopen tot optimisme. De Provincie wil dan ook voor deze nieuwe aanpak van ruimtelijke planning haar expertise inbrengen en, samen met Vlaanderen en de lokale besturen, werken aan een duurzame en actiegerichte ruimtelijke ontwikkeling in West-Vlaanderen.

1.2 Zoeken naar partnerschappen met de (semi-)private sector

Niet als participatie van publieke actoren, zoals hierboven vermeld, biedt ook participatie van private actoren een ruimere blik op problematieken maar ook op opportuniteiten. Een goed participatieproces kan ook engagementen genereren en leiden tot coproductie in overheidsbeleid. Wanneer de doelstellingen gedeeld worden, ook door private actoren, waarom zou er dan niet maximaal samengewerkt worden?

1.3 Het streekhuis als uitvalsbasis voor regionale samenwerking

Vanuit de Provincie doen we een appel om het streekhuis maximaal te benutten als dé locatie van waaruit besturen en organisaties werken aan hun regionale opdrachten. Want, waar mensen en instanties samenzitten, ontstaan samenspraak en interactie. In het streekhuis kan dan gezamenlijk nagedacht worden over ontwikkelingen en prioriteiten in de streek, over visie en aanpak van problemen en kansen die zich aandienen. Met de streekhuizen als uitvalsbasis kunnen hubs voor strategisch streekbeleid uitgebouwd worden, geflankeerd door ondernemerscentra, bezoekerscentra en domeinen als uiting van provinciale dienstverlening en infrastructuur ten behoeve van elke regio's en zijn bewoners.

Concluderend: samenwerking verhoogt de kwaliteit én de efficiëntie van het beleid. De gezamenlijke inzet van besturen en organisaties moet, in een schaarser wordende budgettaire context, de prioriteiten scherper stellen en de ingezette middelen optimaliseren in functie van een kwalitatieve uitbouw van elke regio. Of zoals men pleegt te zeggen: 'Met een duidelijk, concreet en gedeeld einddoel, brengt samenwerking elke gewenste vernieuwing dichterbij'. Of nog: 'Alles zelf doen is optellen, samenwerken is vermenigvuldigen'.

2. Inhoudelijke uitdagingen

Algemeen gesteld zal de Provincie zich, conform het Vlaams regeerakkoord, in de toekomst nagenoeg uitsluitend focussen op de grondgebonden bevoegdheden. Maar we verwachten ook van de Vlaamse overheid dat zij de Provincie een voldoende mandaat en mogelijkheden biedt om deze grondgebonden taken daadwerkelijk en voldoende kwalitatief uit te voeren.

Zoomen we concreet in op de diverse streken, dan zien we voor de nabije toekomst een aantal inhoudelijke uitdagingen waarin wij ons als Provincie mee willen engageren en onze rol willen opnemen.

2.1 De totstandkoming van een streekagenda

Een streekagenda die concrete regionale doelstellingen en hefboomprojecten formuleert kan een belangrijk en wervend kader vormen voor de duurzame uitbouw van een regio. In deze streekagenda moeten zowel lokale besturen als de Provincie zich duidelijk kunnen herkennen, maar ook andere regionale organisaties en brede lagen van burgers. Het moet als het ware een regionaal actieprogramma zijn waaraan al deze actoren willen meewerken. De Provincie kan bij de totstandkoming van een streekagenda zorgen voor een belangrijke input, maar de keuzes moeten gezamenlijk op regionaal niveau gemaakt worden.

2.2 Vijf thema's als rode draad

De vijf thema's die als rode draad doorheen de werking voor elke regio naar boven kwamen, waren voor de externe experts aanleiding om een aantal uitdagingen te formuleren die we graag willen opnemen. Hoewel regiospecifiek in aanzet, zijn ze vaak te verruimen als leidraad voor de werking in meerdere regio's.

- Het uitrollen van het concept ‘Landschapspark’ vereist selectiviteit en een consequente keuze voor de essentie. Vanuit de Provincie hebben we er voor gekozen om het Bulskampveld, de Frans-Vlaamse duinen, de Zwinstreek, de IJzer- en Handzamevallei en het Heuvelland als ‘keurmerklandschappen’ te koesteren. Dit betekent dat er visies zijn ontwikkeld, dat er een samenwerkingsverband is opgezet, dat er personele en financiële middelen worden gemobiliseerd. Maar indachtig dat zonder structurele keuzes op het vlak van ruimtelijke ordening, ontsnippering of milieukwaliteit elk landschapspark slechts een goedbedoelde intentie zal blijven, willen we mee het voortouw nemen om met alle betrokken partijen een consequent en ambitieus beleid op lange termijn uit te bouwen.
- Voortbouwend op een lange ervaring met het dorpenbeleid in de Westhoek, zullen we verder blijven ijveren om de West-Vlaamse dorpen hun geëigende plek te geven in de toekomst. Vanuit WinVorm is de aanzet gegeven voor een verantwoorde stedenbouwkundige en landschappelijke integratie van de publieke ruimte en beeldbepalende infrastructuur, met betrokkenheid van bewoners. In het licht van toekomstige uitdagingen op het vlak van wonen, beeldkwaliteit, multifunctionaliteit e.d.m. zullen we de verworven expertise in dialoog met het professionele veld blijven inzetten om een brede visie en doordachte strategie rond dorpenbeleid vorm te geven.
- De economische dynamiek heeft de afgelopen decennia in belangrijke mate het landschap in Midden-West-Vlaanderen gemodelleerd. Dit biedt op zich uitdagende perspectieven om, rekening houdend met de al aanwezige en toekomstige bedrijvigheid, te bouwen aan een nieuw landschap. Projecten zoals ‘productieve landschappen’ en ‘smarter agro’, waarbij bedrijvigheid en landschappelijkheid elkaar versterken, zijn een aanzet om nieuwe kwaliteiten in het landschap te brengen die de ecologische en recreatieve functie moeten versterken maar tegelijkertijd ook de economische functie kunnen optimaliseren. Als Provincie willen we, samen met de regio, werk maken van verdere visievorming, programmatie en realisatie voor een aantrekkelijke(r) regio.
- De kust als unieke West-Vlaamse biotoop heeft altijd onze bijzondere aandacht gekregen. Gezien de vele (ruimtelijke) claims en de versnippering van bevoegdheden, is het vooral een uitdaging en een kans om samen met de verschillende bestuursniveaus en betrokken actoren verder werk te maken van een coherente gebiedsgerichte visie en strategie voor de kust. Naar analogie met de samenwerking met Ruimte Vlaanderen in het kader van het Territoriaal Ontwikkelingsprogramma Kust, bieden wij alvast onze diensten aan voor de opmaak en realisatie van een gemeenschappelijke agenda voor een duurzaam beheer van ons kustgebied.
- Het groenblauwe netwerk in Zuid-West-Vlaanderen en ruimer in de grensoverschrijdende Eurometropool, krijgt alsmat meer het statuut van levensader in een sterk verstedelijkte omgeving. Een planning die uitgaat van rivier-, kanaal- en beekvalleien en hun verbinding met groene assen draagt bij tot het versterken van de identiteit en de kwaliteit van deze regio. De geïntegreerde gebiedsvisies van de Leievallei en van het Kanaal Bossuit-Kortrijk geven deels invulling aan deze betrachting. Bij de visievorming voor de deelruimte in het kader van de herziening van het Provinciaal Structuurplan, wil de Provincie ertoe bijdragen het fysisch systeem van het groenblauwe netwerk te verheffen tot drager van economische, sociale en ecologische ontwikkeling van de regio.

3. Altijd weer pionieren

Gaandeweg heeft de Provincie steeds meer de noodzaak en de voordelen van meer geïntegreerd werken via een programmatorische aanpak onderkend en ook gepropageerd. Dit vertaalt zich echter nog te weinig in een aangepaste organisatorische structuur en bestuurlijke praktijk. Tot op heden is ook het provinciebestuur nog hoofdzakelijk georganiseerd op basis van sectorale bevoegdheden. De tijd is rijp voor een fundamentele organisatorische omschakeling waarbij de hele provinciale organisatie zich inschakelt in deze gebiedsgerichte methodiek.

Waar we twintig jaar geleden pionier waren op het vlak van de gebiedsgerichte werking, willen we nu opnieuw de bakens verzetten met de introductie van een aantal horizontale programma's. Want in het kader van Horizon '17, de bijsturing van het provinciale meerjarenprogramma in functie van onze missie inzake grondgebonden bevoegdheden, heeft de deputatie beslist om het profiel van de Provincie als regiobestuur en kennispartner te koppelen aan zes programma's die dwars door de politieke en administratieve bevoegdheden lopen en waarbij telkens één gedeputeerde verantwoordelijk wordt voor het hele programma. Dit vormt de inzet van een sectoroverschrijdende, meer geïntegreerde werking, waarbij de betrokken diensten personele en financiële middelen ter beschikking stellen van elk van deze programma's. Bij elk van deze programma's zal ook de gebiedsgerichte focus duidelijk aanwezig zijn en zullen er binnen hetzelfde programma gedifferentieerde acties uitgewerkt worden die inspelen op de eigenheid, dynamiek en ambities van de verschillende regio's.

Pionieren betekent echter ook voldoende oog hebben voor nieuwe maatschappelijke uitdagingen en hierop een gepast antwoord zoeken. De gebiedsgerichte werking wil de exponent blijven van de 'nieuwe provincie'. Deze 'nieuwe provincie' is een presterende, ondernemende organisatie. Ondernemen in de zin van initiatief nemen, risico dragen, nieuwe (niet evidente) wegen inslaan, creatief, efficiënt en effectief omgaan met middelen en instrumenten, coalities aangaan met andere publieke en/of private partijen. De basishouding van de 'nieuwe provincie' wordt gekenmerkt door dialoog, samenwerking, kwalitatief ontwikkelen, ruimte bieden en toestaan. De Provincie heeft in het verleden in vele domeinen een vernieuwende rol gespeeld en heeft met een gericht impulsbeleid zaken in beweging gebracht die nu meer veralgemeend ook door andere besturen en organisaties zijn overgenomen. Ook in de toekomst moeten we als provincie deze innoverende rol blijven spelen. In deze context moeten we, binnen de bestuurlijk afgebakende bevoegdheden, ons niet krampachtig vasthouden aan bestaand 'regulier' beleid, maar ook bereid zijn om nieuwe thema's op te nemen die ons misschien minder vertrouwd zijn maar wel maatschappelijk relevanter zijn.

Het is tot slot onze vaste overtuiging dat een provincie die gebiedsgericht, samenwerkingsgericht, ontwikkelingsgericht en vraaggestuurd opereert een blijvende maatschappelijke en bestuurlijke meerwaarde zal hebben.

COLOFON

Deze publicatie is uitgegeven in opdracht van de Deputatie van de Provincieraad van West-Vlaanderen.

Carl Decaluwé (*Gouverneur*)

Guido Decorte, Myriam Vanlerberghe, Carl Vereecke, Bart Naeyaert, Franky De Block, Jean de Bethune (*gedepu-
teerden*)

Geert Anthierens (*provinciegriffier*)

Eindredactie

Rik Samyn en Karl Catteeuw

Redactiecomité

Rik Samyn, Kristof Verhoest, Bruno Tricot, Dries Vanbellegheem, Koenraad Marchand, Bern Paret,
Kathy Belpaeme, Karl Catteeuw, Jan Leplae, Annelies Maet

Foto's en illustraties

Misjel Decler, VLM, Provincie West-Vlaanderen, plusoffice architects, Johan Van den Bosch,
Boussauw & Witlox, ar-te architectenvennootschap, Allaert et al.,
Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit van de Provincie Zuid-Holland.

Lay out en druk

Grafische Dienst, Provincie West-Vlaanderen

Depotnummer

D/2016/0248/25

Verantwoordelijke uitgever

Geert Anthierens, provinciegriffier Provincie West-Vlaanderen,
Koning Leopold III-laan 41, 8200 Sint-Andries

www.west-vlaanderen.be/gebiedsgerichtewerking

