

Toekomstnota regionale landschappen

Vlaanderen wordt niet groter

Onze open ruimte is een waardevol maar kwetsbaar publiek goed. We hebben haar nodig voor klimaatbuffering, biodiversiteit, voedselproductie en onze gezondheid. We zoeken er rust en ontspanning. We delen haar met anderen: met mensen, dieren en planten. Velen, met soms uiteenlopende belangen, zijn betrokken bij de open ruimte en nemen er eigen initiatieven. Helaas is open ruimte schaars en staat ze onder druk. Daarenboven is de weinige open ruimte die ons nog rest zeer versnipperd.

Om deze problemen aan te pakken is een integrale benadering essentieel. Enkel zo kunnen we de vooropgestelde duurzame ontwikkelingsdoelen, onder andere rond omgevingskwaliteit, biodiversiteit en klimaatverandering realiseren. De landschapsbenadering is hiervoor een krachtig instrument dat vraagt om een vertaling op beleidsniveau. Deze benadering houdt rekening met de fysische situatie van een gebied, met de natuur en met wat mensen erin beleven en ondernemen.

Regionale landschappen verbinden

Regionale landschappen zijn organisaties die werken in een streek met een eigen identiteit en met specifieke natuur- en landschapswaarden. In Vlaanderen zijn er 16; ze worden gesubsidieerd door de provincies. Zij werken volgens een zelfde organisatiemodel, waarin lokale en provinciale besturen en alle actoren van de open ruimte constructief samenwerken. Ze maken de koppeling tussen beleid en noden enerzijds en tussen beleidsmakers en uitvoerders anderzijds. Zo werken zij verbindend. In hun projecten rond natuur en landschap zetten ze maximaal in op het creëren van draagvlak en het weven van een hecht natuurlijk en menselijk netwerk. Zij werken efficiënt, doelmatig en flexibel. Bovenal werken ze geïntegreerd, omdat het landschap vele dimensies bevat die afstemming met tal van beleidsdomeinen vereist. Regionale landschappen vormen platforms waar ze vanuit hun visie op een kwalitatief landschap samen met hun partners initiatieven nemen en maatwerk voor de streek leveren.

Van draagvlak tot schop in de grond

Regionale landschappen hebben opdrachten en verantwoordelijkheden vanuit verschillende beleidsdomeinen en beleidsniveaus. Zij hebben nood aan een betere afstemming, een duidelijker mandaat en voldoende middelen. Op die manier kunnen de regionale landschappen blijvend een hefboom zijn voor hun regio, met een meer doelmatige inzet van mensen en middelen.

Binnen dit beleidskader willen de regionale landschappen inzetten op **vijf prioriteiten**.



Veranker het organisatiemodel van de regionale landschappen structureel

Regionale landschappen zijn vzw's waarin lokale en provinciale overheden samenwerken met actoren uit het buitengebied. Het is op het vlak van interbestuurlijke samenwerking een uniek model dat zijn waarde bewezen heeft. Een structurele verankering van het organisatiemodel van de regionale landschappen is nodig om deze samenwerkingsvorm een duurzame basis te geven.

Maak robuuste landschappen een van de hoekstenen van het klimaatbeleid

De regionale landschappen willen landschapsvisies op regioniveau helpen opmaken en uitvoeren. Daarmee kan het landschap van de streek efficiënt ingezet worden voor het opvangen van de gevolgen van klimaatverandering en voor klimaatbuffering. Daar waar klimaatplannen een landschappelijke component hebben, zetten regionale landschappen hun deskundigheid in om het landschap veerkrachtiger te maken.

Veranker het Loket Onderhoud Buitengebied

Het instrument 'Loket Onderhoud Buitengebied' is ontwikkeld om te komen tot een efficiënt, betaalbaar en goed gecoördineerd beheer van landschappelijke en recreatieve infrastructuur. Deze loketten treden op als regisseur van een landschapsbeheer op maat. Sinds een tiental jaren vervullen regionale landschappen projectmatig deze rol. Zij hebben een bovenlokale, geïntegreerde aanpak. Om te komen tot een duurzaam beheer van landschappen is een structurele verankering en een gebiedsdekkende werking van de loketten onderhoud buitengebied nodig. Daardoor worden de kosten voor dit onderhoud, die lokale besturen zwaar vallen, verlicht. Tevens worden de over diverse beleidsdomeinen verspreide verantwoordelijkheden op Vlaams niveau in de streek samengebracht.

Garandeer kwaliteitsvolle landschappen op lange termijn

De ontwikkeling van het landschap verdient een gebiedsgerichte werking vanuit een heldere visie. Het drietrapsmodel biedt garanties voor een gecoördineerde aanpak op lange termijn. De eerste trap vormen de regionale landschappen. Zij vormen gebiedsdekkende platformen, die op hun grondgebied werken op het snijvlak van natuur, landschap, recreatie, erfgoed en streekidentiteit. De tweede trap vormen landschapsparken, duidelijk afgebakende gebieden met een meer dan gemiddelde natuur- en landschapswaarde. Het landschapspark is een kwaliteitslabel, geen organisatorische eenheid. De derde trap vormen nationale parken: landschapsparken die echte natuurrezervaten zijn, met een flinke omvang en een internationale uitstraling. Dit model vereist objectieve criteria, een helder mandaat voor de regionale landschappen voor de realisering ervan en voldoende middelen daarvoor op lange termijn.

Integreer natuur, erfgoed en landschapszorg

Historisch zijn landschapszorg, natuurbehoud en erfgoed sterk verweven. Regionale landschappen slaan dag in dag uit de brug tussen deze helaas versnipperde bevoegdheden. Extra inspanningen voor een betere afstemming tussen beleidsdomeinen leefmilieu en natuur enerzijds en onroerend erfgoed en cultureel erfgoed anderzijds schept kansen voor het beleid.



REGIONALE LANDSCHAPPEN



Een evidente keuze voor de toekomst

Investeren in de regionale landschappen is investeren in de toekomst. Met de uitvoering van de voorgestelde prioriteiten kunnen overheden de kwaliteit van de open ruimte verbeteren en duurzame ontwikkelingsdoelstellingen realiseren.

Regionale landschappen staan klaar om deze prioriteiten te helpen uitvoeren, zodat de druk op de open ruimte vermindert. Regionale landschappen staan tussen de actoren en nemen met hun aanpak op maat van de streek en de actoren spanningen weg, want er zijn veel claims op de open ruimte. Regionale landschappen zijn de ideale partners om de leefbaarheid in het kleine Vlaanderen te helpen verbeteren.

www.regionalelandschappen.be



REGIONALE LANDSCHAPPEN IN VLAANDEREN

WEST-VLAANDEREN		OOST-VLAANDEREN		VLAAMS-BRABANT		ANTWERPEN		LIJEBERG	
Westhoek	Houtland	Meetjesland	Oost-Vlaanderen	Vlaamse Ardennen	Schelde-Duine	Pajottenland	Vlaams-Brabant	Rivierenland	Duilleland
West-Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen
Westhoek	Houtland	Meetjesland	Oost-Vlaanderen	Vlaamse Ardennen	Schelde-Duine	Pajottenland	Vlaams-Brabant	Rivierenland	Duilleland
West-Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen	Vlaanderen



Bijlage 1

Aanbevelingen van het IPO met betrekking tot duurzaam onderhoud van het landschap

In 2017-2018 heeft het Interdisciplinair Plattelandsoverleg (IPO) op verzoek van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, de Vereniging van Vlaamse Provincies, de Vlaamse Landmaatschappij en het Vlaams Overleg Regionale Landschappen een advies geformuleerd voor een duurzame organisatie en financiering van het onderhoud van landschappelijke infrastructuur. De aanleiding hiertoe was de beperkte duurzaamheid van de Loketten Onderhoud Buitengebied (LOB), aangezien ze nagenoeg uitsluitend afhankelijk blijven van tijdelijke projectsubsidies.

Het IPO formuleerde de volgende aanbevelingen:

1. Maak werk van meer interbestuurlijke samenwerking

1.1 Versterk bestaande interbestuurlijke samenwerkingen en breid deze uit

Een model waarbij op korte termijn tot uitvoering kan gekomen worden, vertrekt van interbestuurlijk en -gemeentelijk werken vanuit een gezamenlijke visie en ondersteuning door de Vlaamse Overheid. Het is essentieel dat Vlaanderen alle initiatieven gelijkwaardig en gelijkaardig ondersteunt, waarbij duidelijke resultaatgerichte randvoorwaarden en criteria opgelegd zijn, zoals gezamenlijke visie, mate van samenwerking, bijdragen aan landschapskwaliteit, minimale kwaliteitseisen, gezamenlijke coördinator, gemeentelijke cofinanciering voor coördinatie en werking.

1.2 Stel een intermediair met een duidelijk mandaat en opdracht aan

Er is een grote nood aan een coördinerende organisatie of persoon per regio voor het efficiënt en kwaliteitsvol beheer van landschappelijke infrastructuur. De coördinatie moet ingebed zijn in een sterke organisatie die ook beschikt over een sterk netwerk en moet een duidelijk aanspreekpunt bieden. Cruciaal is de inbedding van de coördinator in de dagelijkse werking, ondersteund door een goed werkend team en een goed statuut. De structurele werking en financiering van dergelijke coördinatoren zijn cruciaal voor een goede werking en moeten als basis door de Vlaamse Overheid voorzien worden. Het aantal coördinatoren wordt bepaald door de regiospecifieke context en gaat uit van het maximaal behalen van schaalvoordelen, waardoor 1 tot 2 coördinatoren per provincie werkzaam kan zijn.

1.3 Garandeer kwaliteit vanuit een gedragen landschapsvisie

Een landschapsvisie overstijgt het niveau van lokale administratieve grenzen en gaat in op de regiospecifieke uitdagingen voor een gebied met een zinvolle afbakening en intergemeentelijke samenwerking. Waar in het verleden plannen beperkt konden zijn tot natuurontwikkeling- en beheerdoelstellingen in de lokale context (GNOP) is er vandaag

sprake van een veel grotere complexiteit aangaande de noden (cfr. klimaatdoelstellingen, klimaatadaptatie, biodiversiteit, ...). Een landschapsvisie is daarom breder inzake doelstellingen en acties en vraagt om een wetenschappelijke onderbouwing.

De concrete werking en uitvoering worden georganiseerd in overeenstemming met de noden van de regio. Andere facetten van het achterliggende proces zijn beheerplannen voor de verschillende gebieden opmaken en concrete acties/maatregelen bepalen. Het betreft telkens het systemisch verhaal: visie/planvorming – investeren – realiseren – beheer. Een cruciale uitdaging hierbij is het afstemmen van de ambities van de verschillende bestuursniveaus voor alle systeemonderdelen

Een landschapsvisie moet participatief opgebouwd worden en gedragen worden door de verschillende lokale actoren. Een landschapsvisie omvat een gelaagd verhaal van oude en nieuwe bewoners, van 'professionals' én van het publiek. Toekomstbeeld en beheerwijze worden hierin opgenomen. Gedragenheid komt mee tot stand door de visie te laten afdalen bij en met burgers. De opmaak van een landschapsvisie gebeurt bij voorkeur gecoördineerd door een bovenlokale en neutrale instantie, die in samenspraak met alle actoren het proces coördineert.

Een landschapsvisie legt de basiskwaliteit voor het onderhoud vast. Regiospecifiek wordt concreet bepaald wat de minimale kwaliteitsvereisten zijn en de daaraan verbonden uitvoeringswijzen. Zo wordt omschreven wat er verstaan wordt onder een goed beheer van het landschap op basis van de beschikbare kennis en ervaring uit Vlaamse en buitenlandse voorbeelden. De kennisuitwisseling tussen de verschillende intermediairs (zie aanbeveling 1.4) draagt bij aan een efficiënte en kwaliteitsvolle inzet van een regiospecifieke landschapsvisie.

1.4 Innoveer door kennisuitwisseling en digitale beheerssystemen

Het beheer van de veelheid aan landschappelijke infrastructuren vraagt een specifieke kennis. Een uitdaging is de organisatie van permanente kennis- en expertiseuitwisseling over alle bestuursniveaus heen, tussen verschillende beleidsdomeinen en met het brede veld van andere bij het beheer betrokken actoren.

Gemeenten en inwoners roepen vaak de Loketten Onderhoud Buitengebied en breder, de regionale landschappen, in voor advies over een kwaliteitsvol beheer van specifieke landschapselementen. Vlaamse actoren (bijv. Inverde), provincies en regionale landschappen kunnen een rol opnemen om, naargelang de regionale noden, vormingen op maat aan te bieden voor kwesties die zich aandienen in het regulier beheer van het landschap.

Beheersplannen opmaken en zeker ook bij het effectief uitvoeren van beheerwerken ook weten hoe dit dient te gebeuren (bijvoorbeeld in het kader van specifieke soorten) vraagt kennis én opvolging van de beheerder zelf en de betrokken gemeente(n).

De voortschrijdende digitalisering biedt kansen voor een meer systematische opvolging van het beheer, waardoor een grotere efficiëntie en ook continuïteit in het beheer mogelijk is. In heel Vlaanderen zijn gemeenten bevoegd voor het onderhoud van landschappelijke infrastructuur op hun grondgebied. Vaak hebben gemeenten hier te weinig tijd, expertise en budget voor. Bovendien is er onvoldoende aandacht voor

controle en opvolging waardoor deze landschapselementen slachtoffer worden van achterstallig beheer.

2. Voorzie structurele complementaire financiering vanuit alle bestuursniveaus

2.1 Organiseer klaverbladfinanciering

De organisatie van interbestuurlijke samenwerking impliceert dat elk bestuursniveau ook financieel bijdraagt aan het onderhoud van het landschap. De financiering van het landschapsbeheer kan enkel op een toekomstbestendige wijze verzekerd worden als er structurele basismiddelen voor landschapsbeheer gereserveerd zijn. Het onderling spreiden van de financiële kosten blijkt een cruciale factor om te kunnen spreken van duurzame oplossingen.

De langlopende initiatieven werken met een complementaire financiering, ook wel klaverbladfinanciering genoemd. Dit financieringsmodel houdt in dat verschillende partijen zoals gemeenten, provincies en Vlaanderen op een structurele wijze proportioneel bijdragen. Een financiële impuls van hogere overheden is nodig om de gemeenten bewust te maken/te houden van het belang van landschapsbeheer en te motiveren om hierin mee te investeren.

Voor de continuïteit inzake een duurzaam landschapsonderhoud is een weinig versnipperde stabiele basisfinanciering essentieel (minstens 50% maar liefst 75% van de geraamde totaalkosten) met een bijkomende aanvullende financiering. De basisfinanciering van de verschillende bestuursniveaus wordt gebundeld tot een geheel dat tezamen de coördinatie en de uitvoering moet mogelijk maken. De structurele financiering van de overkoepelende coördinatie vormt het grootste struikelblok en kan de hefboom zijn van de Vlaamse Overheid om dit model ingang te doen vinden. De financiering van de kosten voor de effectieve uitvoering door lokale besturen is minder problematisch. De resterende middelen worden vervolgens bijeengebracht via aanvullende alternatieve financieringskanalen.

Een volgehouden duurzaam beheer van het landschap slaagt alleen als de verschillende overheden samenwerken en zich gezamenlijk engageren voor de basisfinanciering. De praktijk laat zien dat de structurele ondersteuning door de Vlaamse Overheid ontbreekt voor de verschillende werkende initiatieven. Verschillende initiatieven worden bij aanvang wel projectmatig ondersteund, maar daarna wordt er niet overgegaan tot een structurele financiële ondersteuning van de basiswerking. Als gevolg haken in meerdere gevallen de gemeenten en andere partners ook af. Gemeenten nemen nu in sommige regio's al stevig hun verantwoordelijkheid door mee te financieren.

2.2 Engageer ook andere beleidsdomeinen om financieel bij te dragen aan het duurzaam onderhoud van het landschap

Uit de analyse en verdieping blijkt dat de enige echte garantie voor een duurzaam onderhoud van het landschap een structurele financiering voor coördinatie is, en dit met een beperkt aantal financierende partners. Ook binnen de Vlaamse overheidsentiteiten zijn er hiervoor haalbare aanknopingspunten. Diverse beleidsdomeinen en -sectoren dragen financieel mee bij in het beheer van het landschap. Vandaag komen voor

landschaps- en met name biodiversiteitsdoelstellingen middelen van Vlaamse agentschappen zoals ANB, VMM en Vlaamse waterweg. Maar ook de beleidsvelden erfgoed, economie, toerisme en andere sectoren zijn betrokken omdat ze direct en indirect ook baat hebben van een kwalitatief landschap. De bijdragen aan gezondheid en welzijn van landschap, natuur en open ruimte worden alsmaar als belangrijker ingeschat, maar de gemeenten hebben te weinig beleidsmiddelen hiervoor. Het beleidsdomein Welzijn kan dan ook middelen voorzien voor het beheer van het landschap.

2.3 Oormerk middelen binnen gemeentefonds voor het duurzaam onderhoud van het landschap

De financiering van het beheer, en met name het proactief rekening houden met de kosten die verbonden zijn aan het regulier beheer een bijzondere uitdaging vormt voor lokale besturen, en in het bijzondere voor gemeenten met een grote te beheren oppervlakte op hun grondgebied. Landelijke gemeenten hebben meestal beperkte beleidsmiddelen die prioritair ingezet worden voor hun 'versteend' of 'verhard' patrimonium. Door structureel middelen te begroten, die (exclusief) zijn voorbehouden voor het regulier beheer, het zgn. 'oormerken' van middelen, worden gemeenten begeleid om hun landschappelijk patrimonium ook kwaliteitsvol te beheren. Dit wordt gezien als een tweede poot van structurele financiering. De Vlaamse overheid zal gemeentes met een groot buitengebied, beperkte beleidsmiddelen en een eerder beperkte bestuurskracht financieel tegemoet moeten komen, bijkomend gekoppeld aan meer maatschappelijke waardering (door hierover te communiceren, zichtbaar te maken).

Voor de verdeling van de middelen van het gemeentefonds zijn andere parameters of indicatoren nodig. De nieuwe parameters geven idealiter waardering aan de open ruimte. Indicatoren gekoppeld aan natuurverbindingen, vogelrichtlijnen, habitat, ed. moeten een rol spelen m.b.t. de toewijzing van middelen. De opwaardering van de parameter 'open ruimte' bij de verdeling van middelen van het gemeentefonds sluit ook aan bij de waardering van de open ruimte door de ecosysteemdiensten als een bijkomende aanvullende financieringsbron.

3. Zorg voor een participatief model voor het duurzaam onderhoud van het landschap

1.3 Erken het belang én de grenzen van een brede betrokkenheid van landschapsactoren

Naast de verschillende bestuursniveaus die vandaag elk vanuit eigen mogelijkheden hun rol invullen zijn er vandaag meer en meer actoren betrokken bij het duurzaam onderhoud van het landschap. Elk van deze actoren, zij het landbouwers, agrobeheergroepen, natuurverenigingen, jagers, gemeenten, provincies, Vlaamse agentschappen, polders en wateringen, sociale economie, de landschapsvrijwilligers, bedrijven... werken vanuit een zekere legitimiteit. Het hoge aantal betrokken partners, overheden en beleidsverantwoordelijken zorgt ervoor dat de organisatie en uitvoering complex zijn, wat veel tijd en energie vraagt.

In een efficiënt onderhoud van het landschap investeren is cruciaal om tot duurzame resultaten te komen en deze ook in stand te houden. Het landschap bepaalt immers in

grote mate de identiteit, en letterlijk het uitzicht, van een streek. Hoewel tal van actoren een rol opeisen in het buitengebied, zijn de ervaringen schaars waarin deze actoren in een participatief proces rond de tafel worden gebracht om tot een lange termijnvisie te komen hoe men het landschap na een project duurzaam en langdurig gaat beheren.

Een uitdaging is bijgevolg hoe je op een positieve en proactieve manier al de positieve betrokkenheid kan stroomlijnen en op die wijze ook werkt aan het draagvlak voor een blijvend duurzaam beheer.

Eén sleutel ligt in het investeren in bewustwording en sensibiliseren rond de meerwaarde van een kwalitatief beheer, doorheen brede lagen van de maatschappij. Landschapsbeheer is voor een niet-professioneel veelal abstract. Meer aandacht moet uitgaan naar het verhaal van beheren door zowel te behouden als te ontwikkelen. Voorts moet de communicatie afgestemd worden op de verschillende doelgroepen (bewoners, gebruikers, landbouwers, scholieren, ed.). Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende bestuursniveaus.

3.2 Creëer een professionele omkadering van het vrijwilligerswerk

Vrijwilligers zijn een belangrijke en groeiende groep van burgers en enthousiastelingen die zich inzetten voor het beheer. Zichtbaarheid, erkenning en bewuste appreciatie voor het door hen geleverde werk is een "must" om de continuïteit en (blijvende of zo lang mogelijke) betrokkenheid te verzekeren. De vrijwilligers vragen – zeker niet primair – om vergoed te worden (meer dan een eventuele vrijwilligersvergoeding of vergoeding in natura). Waardering wordt wel verwacht in de vorm van onder meer vorming op maat, ondersteuning en kennisaanbod i.f.v. de beheernoden, zichtbaarheid in de communicatie, erkenning in de vorm van een vrijwilligersfeestje, voldoende werkmateriaal en een verzekering.

Het is een verantwoordelijkheid van alle betrokkenen om ervoor te zorgen dat vrijwilligers niet gezien en ingezet worden als plaatsvervangend daar waar structurele oplossingen vereist zijn voor beheervraagstukken. De goede professionele omkadering van het vrijwilligerswerk is daarom essentieel. Door vanuit Vlaanderen te voorzien in een voldoende basisfinanciering voor de coördinatie en de uitvoering van de vrijwilligerswerking is er ook voor vrijwilligers een perspectief op lange termijn.

3.3 Schakel ook landbouwers in als beheerders

Landbouwers kunnen vanuit hun ervaringen met het beheer van KLE's op hun eigen gronden via afgesloten beheersovereenkomsten ook bijdragen aan het duurzaam onderhoud van het landschapselementen in het publiek domein. Agrobeheergroepen die een aantal boeren verenigen om gezamenlijk aan agrarisch natuurbeheer te doen, kunnen ook hun bijdrage leveren aan het duurzaam onderhoud van zowel publiek domein maar ook private gronden. Landbouwers moeten begeleid en vergoed worden om kwalitatief bermenbeheer te doen. Voor dit beheer verwachten ze, in tegenstelling tot het vrijwilligerswerk, een financiële vergoeding. Als voorwaarde worden dan kwaliteitseisen opgenomen in de overeenkomsten voor het onderhoud.

4. Ontplooi aanvullende financieringskanalen

Het onderhoud van het landschap is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende bestuursniveaus en beleidsdomeinen. Tegelijkertijd zijn er steeds meer andere actoren, bedrijven, private actoren, burgers, die mits duidelijke spelregels bereid zijn om financieel hun steentje mee bij te dragen. De overheid kan dus partners voor het landschapsbeheer vinden.

Onderhoud houdt voor een groot deel systematisch terugkerende taken in. Om de kosten hiervan en financiering van het landschapsbeheer in het algemeen te verzekeren, zijn er twee componenten: structurele maatregelen (zie 4.2) en aanvullende maatregelen.

Aanvullende financieringskanalen werken versterkend en variëren in complexiteit en impact. Voor het landschapsbeheer vinden we waardevolle aanknopingspunten (en deels ervaringen) bij diverse instrumenten zoals het Visitor Payback systeem, landschapsfondsen en streekfondsen bieden. Maar ook het monetair valoriseren van ecosysteemdiensten wordt onderzocht. Financiering van het beheer is bijkomend mogelijk met de kansen die de circulaire economie biedt.

Met aanvullende financieringskanalen voor beheer wordt vooral beoogd de structurele basisfinanciering te verrijken. De praktijk laat zien dat er bereidheid is van andere actoren; burgers, bedrijven, landbouwers, andere private actoren om financieel bij te dragen.

Bijlage 2

Naar een afwegingskader voor Nationale Parken in Vlaanderen

Johan Van Den Bosch (*)

Uitdaging

Vlaanderen heeft een prille, doch boeiende traditie op het vlak van geïntegreerde gebiedsgerichte werking voor het buitengebied. Sinds 1990 spelen de Regionale Landschappen, als doorstart van de Natuur- en/of Landschapsparken uit de jaren 1960/1970, hierin een sleutelrol.

Naarmate Regionale Landschappen steeds meer gebiedsdekkend actief worden en dus alsmaar minder onderscheidend zijn voor regio's met een meer dan gemiddelde natuur- en landschapswaarden, ontstaan nieuwe gebiedsgerichte concepten in Vlaanderen: Landschaps-, Grens-, Rivier-, Natuurparken en zelfs één Nationaal Park.

Welke vlag precies de lading dekt is niet altijd eenduidig, evenmin als de organisatie- en financieringsstructuur. Initiatieven op dit vlak kwamen de voorbije decennia onder andere van natuur- en streekverenigingen, het Agentschap Natuur en Bos, de Vlaamse Landmaatschappij en/of de Regionale Landschappen. Vlaamse, Provinciale en gemeentelijke overheden en hun diensten verleenden een actieve medewerking. Bij gebrek aan duidelijke kaders, schieten deze initiatieven, hoe goed bedoeld ook, alle richtingen uit.

Veel van deze projecten kennen bovendien een projectmatige financiering, zijn vaak gelanceerd als pilootproject en hebben bijna steeds met een tijdshorizon te maken die te kortbij is om structurele verandering in het gebiedsgerichte ruimtelijk beleid mogelijk te maken.

Recent klinkt er een duidelijk politieke en maatschappelijke roep naar meer eenheid en duidelijkheid op dit vlak, wat onder andere vertaald wordt door de vraag om, in navolging van het Nationaal Park Hoge Kempen, meerdere nationale parken (Scheldevallei, Meerdaalwoud,..) in Vlaanderen op te richten.

Minister voor Omgeving Joke Schauvliege belooft om een kader en criteria op te maken en nodigt daarbij de Regionale Landschappen nadrukkelijk uit hier omtrent een voorstel uit te werken.

Uitgangspunten

Van divergentie naar convergentie

Bij gebrek aan duidelijke kaders, ontstonden onafhankelijk van elkaar integrerende gebiedsgericht concepten. Meestal varianten op het zelfde thema, maar toch té verschillend om eenheid te ervaren en compatibiliteit met generiek (Vlaams) beleid mogelijk te maken.

Gebaseerd op administratieve, dan weer landschappelijke begrenzingen, de ene met een Stuurgroep, de andere met een Beheercomité als hoogste bestuursorgaan. Een

zwaartepunt in de activiteiten dat varieert van voornamelijk recreatief-toeristische over ecologisch-landschappelijk,... Hoewel de missie en de visie op hoofdlijnen vaak dezelfde is, wordt er in de implementatie met uiteenlopende organisatie- en werkvormen geëxperimenteerd.

Zonder afbreuk te doen aan de verdienste, de eigenheid en diversiteit van lopende projecten, is meer eenheid in verscheidenheid dringend noodzakelijk.

Niet reguleren, maar stimuleren

De Vlaamse wet- en regelgeving op het vlak van ruimtelijke ordening, natuur- en bosbehoud, erfgoedzorg, milieukwaliteit, economische ontwikkeling,... is omvangrijke. De integratie er van op gebiedsniveau is een grote uitdaging. Er dient vermeden te worden dat een kader voor de afbakening, erkenning en organisatie van integrerende gebiedsgerichte initiatieven bijkomend regels, verplichtingen of beperkingen voor omwonenden, ondernemers of landeigenaren opleveren. Het instrumentarium van bovengenoemde sectorale wet- en regelgeving is ruim voldoende om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken.

Het tegenovergestelde moet waargemaakt worden: de aanwijzing als Landschapspark of Nationaal Park, moet een ernstige stimulans zijn voor samenwerking, en dat zowel tussen de beleidsniveaus in Vlaanderen, hun sectoraal georganiseerde agentschappen en diensten, en de aangrenzende gemeenten onderling. Ook bewoners en ondernemers moeten het tot stand komen van een Nationaal Park of Landschapspark, als een kans en meerwaarde ervaren, niet als een bedreiging.

De kracht van eenvoud

De opgestapelde beleidsniveaus (Europa, Vlaanderen, provincies, Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, gemeenten), de van oorsprong sterk sectoraal georganiseerde administraties en wet- en regelgeving en de opeenvolgende wijzigingen in functie van veranderende maatschappelijke noden of politieke wenselijkheden, samen met de nood tot het sluiten van compromissen tussen ogenschijnlijk tegengestelde belangen, leiden tot een wet- en regelgeving voor het buitengebied die niet uitblinkt in eenvoud en duidelijkheid.

Het is dan ook belangrijk om als uitgangspunt het aantal gebiedscategorieën tot een minimum te beperken de set aan aanwijzingscriteria overzichtelijk te houden en de drempelwaarden éénduidig interpreteerbaar en eenvoudig controleerbaar te maken.

Internationaal context

Als kleine regio is het belangrijk dat we criteria en concepten hanteren die ook in Europa in het algemeen en onze directe buurlanden in het bijzonder, toegepast worden.

Het hierna volgende voorstel is gebaseerd op de lange ervaring in Nederland, Frankrijk en Duitsland. Daarbij staat een getrappt systeem centraal, waarbij Nationale Parken (Parc National, Nationalpark) voorbehouden zijn met een zéér uitgesproken natuurbehoudsdoel, terwijl Natuurparken of Landschapsparken (Parc Naturel Régional, Naturparke) een gebied omvatten met een gemengd gebruik (natuur, bos, landbouw, landelijke dorpen, kasteelparken,...)

Een drie-traps-model voor Vlaanderen

REGIONALE LANDSCHAPPEN

Gezien de sterkte van het instrument is het aangewezen dat het concept regionaal landschap blijft behouden. Een Regionaal Landschap wordt daarbij gedefinieerd als een samenwerkingsverband van minstens drie gemeenten dat actief is op het hele grondgebied van de deelnemende gemeenten. De grenzen zijn administratieve grenzen die geen rekening houden met landschapswaarden, waardoor bv. een industriegebied, een stadskern of een intensief landbouwgebied zonder actuele landschappelijke waarde toch deel uitmaken van het samenwerkingsverband. Regionale Landschappen blijven werken op het snijvlak van natuur, landschap, recreatie, erfgoed, streekidentiteit. en dat overal in de gemeente.

De criteria voor een regionaal landschap:

- (1) Samenwerkingsverband van minimaal 3 gemeenten die tot een specifieke streek behoren
- (2) De oppervlakte van de deelnemende gemeenten is samen minstens 35 000 ha
- (3) Het samenwerkingsverband heeft een eigen rechtspersoonlijkheid met een permanent en professioneel secretariaat
- (4) Alle voor het bereiken van de doelstellingen belangrijke partners en actoren, kunnen –mits het onderschrijven van de doelstellingen, toetreden tot het samenwerkingsverband
- (5) Het samenwerkingsverband heeft een actieve werking op het vlak een integratie en coördinatie van inspanningen op het vlak van o.a. natuurbehoud, landschapszorg, ruimtelijke beleid, erfgoed, toerisme en recreatie, lokale economie, streekidentiteit,... Daarbij wordt er over gewaakt dat de sleutel-actoren (Agentschappen Vlaamse Overheid, terreinbeherende verenigingen, landbouworganisaties, heemkringen, toeristische diensten, landeigenaren, ...) gestimuleerd en ondersteunt worden om hun kerntaken uit te voeren

LANDSCHAPSPARKEN

Als binnen het samenwerkingsverband dat een regionaal landschap is, een duidelijk omgrensd deelgebied met meer dan gemiddelde natuur- en landschapswaarden kan afgebakend worden, dan spreken we over een landschapspark. Een Landschapspark heeft voor Vlaanderen uitmuntende natuur- en landschapswaarden. Het is het samenwerkingsverband regionaal landschap dat het landschapspark potentie en oren geeft, dat het bewaakt en dat het verder ontwikkelt. Het is daardoor niet nodig dat het landschapspark een eigen rechtspersoonlijkheid heeft. Het landgebruik kan zeer divers zijn. Het kan bv. om een uitgesproken landbouwlandschap gaan, een mozaïek van landbouw-, bos- en natuurgebieden of een uitgesproken natuurkarakter hebben.

De criteria voor een landschapspark:

- (1) Een Landschapspark is een omgrensd en samenhangend gebied. De grenslijn van een Landschapspark valt niet samen met gemeentegrenzen, maar met natuurlijke



grenzen die de belangrijkste natuur- en landschapskwaliteiten binnen het gebied omvatten

- (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 of industrieterrein valt uiteraard buiten de grenzen van het Landschapspark, aangezien het om een uitgesproken buitengebied-concept gaat.
- (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 nieuw samenwerkingsverband opgezet, aangezien een Landschapspark in de praktijk binnen de contouren van een Regionaal Landschap zal liggen en er dus al een samenwerkingsverband van al die actoren met dat doel bestaat. Het Regionaal Landschap is geen terrein-beherende vereniging en zal dan ook niet de beheerder van het Landschapspark zijn.
- (5) Een Landschapspark heeft een oppervlakte van minimaal 10.000 ha. Die 10.000 ha kan al dan niet lands- of gewestgrensoverschrijdend zijn.. Een Landschapspark kan ook op de grens met 2 Regionale Landschappen of met 2 provincies liggen of kan over de grenzen van het gewest reiken.

NATIONAAL PARK

Een natuurreservaat met een aanzienlijke oppervlakte, met een internationale uitstraling kan worden erkend als nationaal park. In tegenstelling tot een Landschapspark, is het dus een gebied zonder bv. landbouw of bewoning.

In feite zou je een nationaal park kunnen definiëren als een bijzonder type van Landschapspark. Het dient immers te voldoen aan 4 van de 5 de criteria van een Landschapspark, nl.

- (1) Een omgrensd en samenhangend gebied,
- (2) met over de hele oppervlakte een uitgesproken en onderscheidende landschapskwaliteit,
- (3) herkenbaar, toegankelijk en beleefbaar voor het grote publiek en
- (4) waarvan het regionaal landschap waartoe het behoort, een geïntegreerde uitvoering van beleid en beheer door alle partners stimuleert, faciliteert en coördineert.

Het 5^{de} criteria is echter fundamenteel verschillend:

- (5) Een nationaal park omvat een aaneengesloten gebied van minimum 5.000 ha aan groene bestemming natuur-, reservats-, park-, buffer- of bosgebied. Die 5.000 ha kan al dan niet lands- of gewestgrensoverschrijdend zijn.

Verder gelden nog twee bijkomende criteria





- (6) De intrinsieke natuurwaarden van een Nationaal Park zijn van uitzonderlijk en internationaal belang.
- (7) 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.

Geen juridische doorvertaling!

Een belangrijke kanttekening is dat er dient vermeden te worden dat een landschapspark en een nationaal park, net zo min als een regionaal landschap, 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 op elkaar afgestemd wordt. Het is dus geen bescherming, maar een erkenning.

Initiatiefrecht

Het initiatiefrecht voor de oprichting van een landschapspark of nationaal park is niet exclusief het recht dat voorbehouden is aan een regionaal landschap. Dat initiatiefrecht kan net zo goed bij een gemeente, een streekvereniging of bij een bos- of natuurbeherende instantie liggen. Wat wel in dit concept dient te worden vermeden is dat er binnen de perimeter van een erkend regionaal landschap opnieuw een structuur, organisatie of projectteam wordt opgezet, met grotendeels dezelfde taakstelling en dezelfde leden(gemeenten). Dat leidt tot bestuurlijke drukte en uitputting van partners. Het brengt onnodig dubbele kosten en extra financiële lasten mee.

Bovenal kan je een landschapspark of nationaal park niet helemaal los van zijn ruimere omgeving zien. Bewoners, bezoekers en routestructuren voor fietsen of wandelen zullen zich weinig van de strikte grens van een landschapspark aantrekken.

Terughoudendheid geboden

De hier genoemde criteria voor regionale landschappen, landschapsparken en nationale parken zijn indicatief en zeker voor aanvulling of aanscherping vatbaar. Het concept zal echter staan of vallen met de strengheid waarmee 'uitmuntende kwaliteit' op het vlak van natuur en landschap wordt gedefinieerd en waar de precieze drempelwaarden liggen. Deze striktheid moet een inflatie aan gebiedsgerichte initiatieven vermijden. Dat is niet alleen te vermijden omwille van de betaalbaarheid en financiering, maar het leidt ook onvermijdelijk tot een devaluatie van de waarde die aan de concepten wordt toegekend. Het is niet de macht van het getal, maar de kracht van het concept die zal bepalen of dit een meerwaarde is voor de vitaliteit van het Vlaamse buitengebied. Er mag overigens enige ambitie verwacht worden van een streek en het keurmerk mag niet 'gratis' zijn.

Organisatie en financiering

De herijking leidt tot een getrappt systeem dat ook in de financiering tot uiting komt:
- een basissubsidie voor elk regionaal landschap (een basismodule)



- een surplus als er een landschapspark deel van het regionaal landschap uitmaakt
- en een surplus als er ook nog eens een nationaal park deel van uitmaakt.

Dit principe leidt tot verschillende gradaties die overeenstemmen met de realiteit: een spectrum met bestaande regionale landschappen zonder meer, over regionale landschappen met één of meerdere landschapsparken binnen hun werkingsgebied tot regionale landschappen met een nationaal park.

Het getrapte systeem in financiering kan ook voor andere beleidsdomeinen worden doorgetrokken. Voor elk geïntegreerd beleidsaspect is er altijd een soort basispakket waar een regionaal landschap een beroep kan op doen, per landschapspark of nationaal park komt daar een bonus bij. Niks houdt een minister voor cultuur of landschappen of plattelandsontwikkeling of erfgoed tegen om te beslissen of hij enkel extra middelen geeft aan een nationaal park of alleen aan een landschapspark of ook aan het basisniveau van het regionaal landschap. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat Toerisme Vlaanderen wel steun verleent aan de nationale parken en de landschapsparken, omdat deze bijdragen aan de promotie van Vlaanderen, maar dat ze geen middelen of mensen voorzien voor een regionaal landschap, omdat deze te weinig meerwaarde bieden voor binnen- of buitenlandse toeristen. Omgekeerd zou binnen het beleidsdomein landschapzorg juist wel kunnen worden ingezet op het basisniveau van een regionaal landschap zonder meer.

(*) Johan Van Den Bosch is bioloog en sinds 1992 onafgebroken verbonden aan de vzw Regionaal Landschap Kempen en Maasland. Achtereenvolgens als auteur van de *'Gemeentelijke Natuurontwikkelingsplannen'* voor de 12 leden gemeenten, directeur en sinds 2002 als Projectleider Nationaal Park Hoge Kempen. Hij lag mee aan de basis van het op knooppunten gebaseerde fietsroute-netwerk, is auteur van het boek *'Landschappen voor het Leven: verleden heden en toekomst van Regionale Landschappen in Vlaanderen en elders'* en actief vrijwilliger bij de vereniging Natuurpunt.