

---

# EINDRAPPORT IMAGO

6.03.2017

---



**imago**  
RUIJTE MAKEN

Lies Messely, Els Belmans, Eva Kerselaers, Elke Rogge, Joost Dessen, Valerie Dewaelheyns

Filip De Rynck, Joris Voets

Evy Mettepenningen, Myrtle Verhaeven



# INHOUD

1	IMAGO, ruimte maken.....	5
1.1	Projectinfo.....	5
1.2	Traject.....	6
1.3	Methodologie.....	13
1.4	IMAGO-toolbox.....	14
2	VERKEN om te begrijpen.....	18
2.1	Actoranalyse.....	19
2.2	Projectinventaris.....	26
2.3	Luchtfoto.....	30
2.4	Kaartenreeksen.....	34
3	SPEEL om te verbeelden.....	45
3.1	Algemene versie Visionary.....	46
3.2	Visionary op maat van je gebied.....	57
3.3	Voorbeelden uit de pilootgebieden.....	71
4	EVALUEER om vooruit te gaan.....	76
4.1	Inleiding.....	76
4.2	Één sessie met drie rondes als ideaal formaat.....	79
4.3	Reflecteren over gebiedsgerichte actie in een gebied: een basis voor meta-evaluatie.....	86
5	DEBATTEER om beter te besturen.....	104
5.1	Inleiding.....	104
5.2	Zelf aan de slag: Drie sessies als ideaal formaat.....	105
5.3	Sessie 1: ruimte maken om over ruimte te praten.....	108
5.4	Sessie 2: bestuurskracht van gemeenten.....	110
5.5	Sessie 3: hoe bestuurskracht versterken?.....	114
5.6	Na de sessies: verwerking en aanpak?.....	115
5.7	Wetenschappelijke onderbouwing: denkkaders.....	116
6	COMBINEER om te realiseren.....	131
6.1	Instrumentenatlas.....	131
6.2	Wetenschappelijke onderbouwing categorisering.....	132
7	Verhalen uit de open ruimte.....	139
7.1	Onderzoeksopzet.....	139
7.2	Verhalenbundel.....	143
8	Achtergrondteksten.....	176

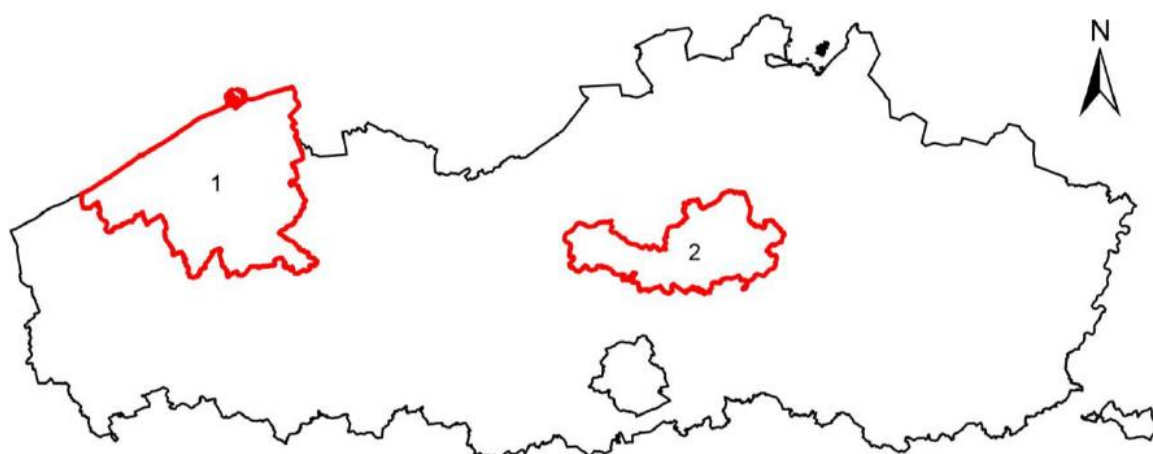
8.1	Conceptuele verkenning.....	176
8.2	Definiëring open ruimte.....	189
8.3	Relatie stad-platteland.....	194
9	Bijlagen.....	198

# 1 IMAGO, RUIMTE MAKEN

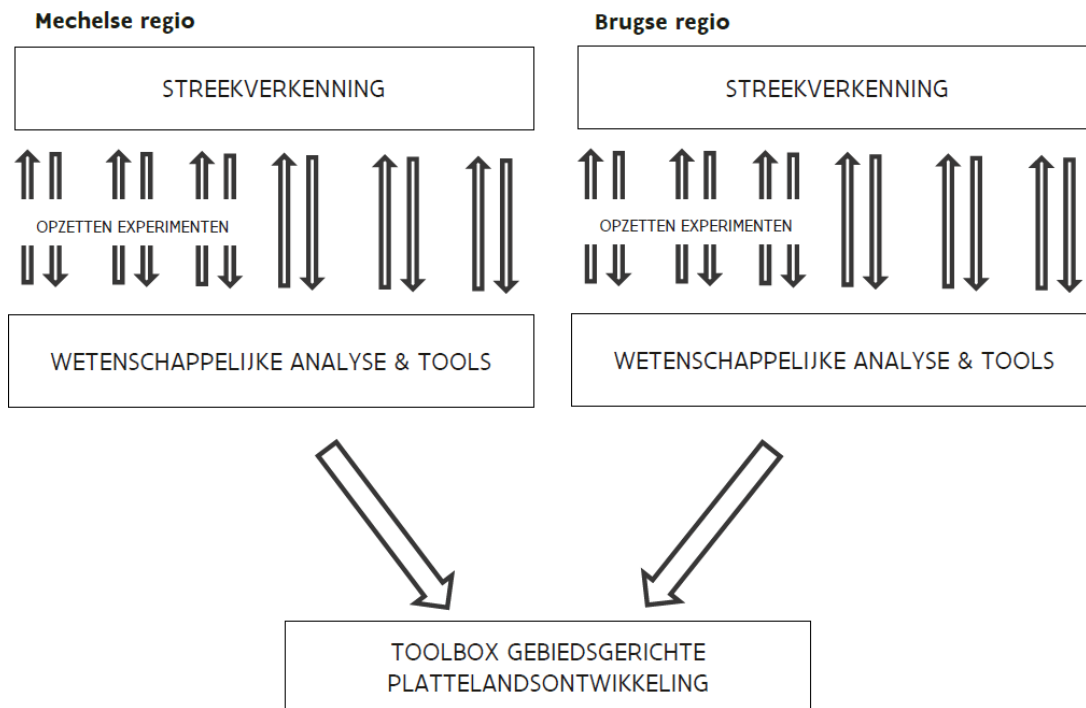
## 1.1 PROJECTINFO

Zowel binnen de maatschappij als bij het beleid en in het onderzoek zien we een toenemende aandacht voor gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling. Ondanks deze toegenomen aandacht en het feit dat heel wat streekvisies en gebiedsgerichte toekomsttrajecten worden opgemaakt, zien we echter in praktijk dat de vooropgestelde doelstellingen slechts gedeeltelijk of helemaal niet worden geïmplementeerd. Om gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling te ondersteunen, werd binnen het IMAGO-project gewerkt aan de ontwikkeling van een toolbox. De tools die binnen dit project werden uitgewerkt, kunnen een eerste stap vormen om de bestaande discrepantie tussen de theoretische doelstellingen en de praktische uitvoering bij gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling weg te werken. Binnen het IMAGO-project focusten we specifiek op processen in de open ruimte.

De tools werden ontwikkeld en geoptimaliseerd op basis van actie-onderzoek in twee pilootgebieden: de Mechelse regio en de Brugse regio (figuur 1). In beide gebieden werd gewerkt op twee parallelle onderzoeksporen (figuur 2). Spoor 1 vertrok vanuit wat er in de praktijk gebeurde in de gebieden. Via streekverkenning werd onderzocht welke processen er liepen en wat de problemen of knelpunten hierbij waren. Spoor 2 vertrok uit een meer theoretische achtergrond (wetenschappelijke analyse en tools) en onderzocht welke tools er reeds bestaan en hoe ze inzetbaar konden zijn in bepaalde projecten of processen in de pilootgebieden. De tools binnen het IMAGO-project kwamen tot stand door de interactie tussen beide sporen. De verschillende wetenschappelijke inzichten werden vertaald naar praktisch bruikbare tools, die vervolgens werden uitgetest binnen de pilootgebieden, die dienden als labo's waarbinnen de onderzoekers experimenten konden uitvoeren met de tools.



*Figuur 1: Situering pilootgebieden binnen Vlaanderen: 1 Brugse regio; 2 Mechelse regio*



Figuur 2: Schematisch overzicht onderzoeksaanpak

De resulterende IMAGO-toolbox voor gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling bevat vijf tools. We presenteren in dit eindrapport eerst het traject dat gedurende de voorbije twee jaar werd gelopen om tot de ontwikkeling van de tools te komen (deel 1). Daarna stellen we per tool de doelstelling, aandachtspunten en een stappenplan voor om zelf met de tool aan de slag te gaan (deel 2 t.e.m. 6 van dit rapport).

Gedurende het project werd vooral gefocust op het ontwikkelen van de toolbox via experimenten in de pilootgebieden. Tijdens deze experimenten met een groot aantal betrokken actoren in open ruimtprocessen kwam een grote hoeveelheid informatie over de huidige open ruimtedynamiek naar boven. Om deze schat aan verhalen uit de praktijk niet verloren te laten gaan, hebben we via *storytelling* een selectie van deze data toegankelijk en tastbaar gemaakt onder de vorm van “verhalen uit de open ruimte”, die in deel 7 worden gepresenteerd. Tot slot bevat deel 8 nog een aantal achtergrondteksten over concepten die centraal stonden in het project. Bijlages bij het eindrapport zijn gebundeld in deel 9. Omwille van bestandsgrootte worden deze bijlages als aparte bestanden afgeleverd.

## 1.2 TRAJECT

Figuur 3 geeft een overzicht van de verschillende stappen die in de loop van het project werden gezet voor de ontwikkeling van de tools. Hieronder lichten we de verschillende stappen toe.

### 1.2.1 Stap 1: Streekverkenning

In de periode tussen april 2015 en oktober 2015 werd in beide pilootgebieden gewerkt aan een streekverkenning, waarbij werd getracht zoveel mogelijk zicht te krijgen op de dynamieken en de betrokken actoren bij gebiedsgerichte processen m.b.t. open ruimte. Dit gebeurde d.m.v.

overlegmomenten en interviews met streekexperten (Tabel 1). De overlegmomenten werden georganiseerd in overleg en samenwerking met de projectpartners uit de pilootgebieden: de dienst Landbouw en Platteland van de Provincie Antwerpen en de dienst Gebiedsgerichte Werking van de Provincie West-Vlaanderen.

Het doel van de streekverkenning was om via overleg en interviews antwoorden te krijgen op o.a. volgende vragen:

- Welke actoren en organisaties zijn actief in het gebied? Welke zijn hun belangen? Wat zijn onderlinge verhoudingen en hoe beïnvloeden ze de dynamiek en het beheer van open ruimte in het gebied?
- Welke functies zijn in het gebied aanwezig? Welke transformaties?
- Welke beleidsniveaus zijn betrokken? Hoe zijn hun onderlinge verhoudingen en hoe beïnvloeden ze de dynamiek en het beheer van open ruimte in het gebied?
- Wat zijn huidige vraagstukken waar actoren mee worstelen? Wat zijn problemen waar ze op botsen?
- Op welke processen rond het beheer van open ruimte kunnen we aansluiting vinden en eventueel experimenteren met onze tools?

Tabel 1: Overzicht streekverkenning

Datum	Activiteit
16/3/2015	Streekverkenning Mechelse regio deel 1
20/3/2015	Streekverkenning Brugse regio deel 1
9/4/2015	Streekverkenning Mechelse regio deel 2
5/6/2015	Streekverkenning Brugse regio deel 2
Juni-juli 2015	Interviews Mechelse regio (3)

## 1.2.2 Stap 2 & 3: Verkenning + selectie tools

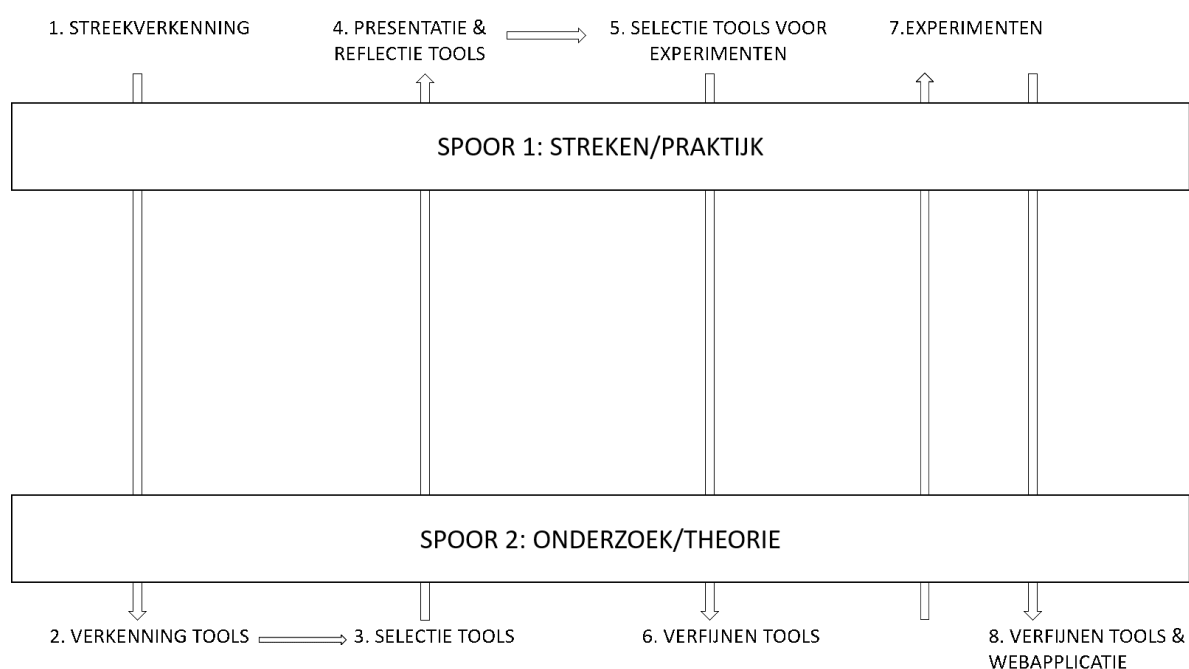
Daarna werd gestart met een inventarisatie van mogelijke bestaande of te ontwikkelen tools die konden bijdragen aan gebiedsgerichte processen m.b.t. open ruimte. In deze fase werd ook aandacht besteed aan de kennismaking van de onderzoekers met elkaars disciplines en theoretische kaders. Dit was belangrijk om tot resultaten te komen waarbij de kennis vanuit de verschillende disciplines zoveel mogelijk kon geïntegreerd worden (zie ook 1.2.7).

Bij de verkenning van mogelijke tools ging de onderzoeksgroep op zoek naar:

- Reeds bestaande of verder uit te werken tools die konden toegepast worden in de pilootgebieden
- Relevante theorieën waaruit tools konden worden afgeleid/opgebouwd

Hierbij werd een onderscheid gemaakt tussen:

- Inhoudelijke tools/methodieken, die zorgen dat de inhoudelijke discussies op een onderbouwde manier konden gevoerd worden
- Procesmatige tools/methodieken die zorgden dat de multi-stakeholderprocessen goed georganiseerd werden



*Figuur 3: Schematisch overzicht van het IMAGO-traject*

Er werd na overleg met de onderzoeksgroep uiteindelijk gekozen om vijf tools verder uit te werken tijdens het IMAGO-project:

- VERKEN: verschillende hulpmiddelen voor het uitvoeren van een gebiedsverkenning
- SPEEL: Visionary-methodiek in een algemene versie en een versie op maat van de pilootgebieden
- EVALUEER: theoretisch en praktisch kader voor de evaluatie van lopende processen
- DEBATTEER: meetinstrument om in te gaan op de gemeentelijke bestuurskracht m.b.t. open ruimte
- COMBINEER: instrumentenatlas met een overzicht van open ruime instrumentarium in Vlaanderen

Deze selectie is uiteraard niet de enige die mogelijk was, er konden ook andere tools gekozen zijn om verder uit te werken. De uiteindelijke selectie is het resultaat van interactie tussen verschillende factoren, die we hieronder kort toelichten:

- toepasbaarheid binnen de pilootgebieden. De onderzoeksgroep heeft gekozen voor tools die zoveel mogelijk waren afgestemd op de streekverkenning. Er werd dus gekozen voor tools waarvan werd verwacht dat ze een antwoord konden bieden op bepaalde vragen of knelpunten uit de pilootgebieden, of dat ze de processen uit de pilootgebieden konden ondersteunen.
- aansluiting bij de expertises van de onderzoekers. Het vertalen van theoretische kaders tot praktische tools via actie-onderzoek is een proces dat tijd vraagt. Daarom werd gekozen om te vertrekken van bestaande expertise en theoretische kaders waarmee de onderzoekers al vertrouwd waren. Zo was het mogelijk om de nodige stappen te zetten en tot afgewerkte tools te komen binnen de projecttijd.



- noden van de onderzoeksgroep. Toen we startten met de streekverkenning hebben we zelf een actoranalyse en projectinventaris opgemaakt om zo een duidelijk beeld te krijgen van de open ruimte dynamiek in beide pilootgebieden. Dergelijke oefeningen zijn ook relevant voor coördinatoren van gebiedsgerichte projecten, of ze nu startend zijn of al lange tijd actief zijn. Dit lag dan ook aan de basis van de verdere uitwerking van de VERKEN-tool.
- inspirerende voorbeelden uit het buitenland. Visionary, de methode die is uitgewerkt binnen de SPEEL-tool, is gebaseerd op Participology, een bestaande tool die werd uitgewerkt door prof. Alister Scott. Deze tool leek relevant i.f.v. de vragen uit de pilootgebieden, o.a. naar manieren om verschillende mensen te betrekken in processen. Er was ook de opportuniteit om met prof. Scott de mogelijkheden van Participology voor het IMAGO-project te bespreken en uit te werken.

Het is tot slot belangrijk om deze vijf tools duidelijk te positioneren en te kaderen. Dit zijn tools die resulteren uit het actie-onderzoek in de Brugse en Mechelse regio i.k.v. het IMAGO-project, maar die ook kunnen toegepast worden in andere gebieden. Deze tools kunnen gebruikt worden door projectcoördinatoren uit andere (plattelands)gebieden om ze in te zetten in hun processen. De vijf IMAGO-tools dragen bij tot een oplossing voor een aantal concrete problemen of knelpunten op het terrein. Het spreekt voor zich dat de IMAGO-tools niet op alle problemen of vragen m.b.t. gebiedsgerichte processen in de open ruimte een oplossing zullen kunnen bieden. Er bestaan naast de IMAGO-toolbox nog andere richtlijnen en draaiboeken voor processen, die een antwoord kunnen bieden op andere vragen of die complementair kunnen ingezet worden met de IMAGO-tools.

### 1.2.3 Stap 4 & 5: Presentatie en reflectie tools + selectie tools voor experimenten

Deze set van tools werd voorgesteld aan de projectpartners en betrokken stakeholders van de Brugse regio en de Mechelse regio (Tabel 2). Dit leidde tot een concreet plan van aanpak waarbij werd afgesproken welke tools in welke pilootgebieden zouden worden uitgetest.

- Voor de Brugse regio werd beslist om verder te werken met het landschapspark Bulskampveld als specifieke case en binnen het landschapspark verschillende tools uit te testen (DEBATTEER, EVALUEER, SPEEL).
- In de Mechelse regio werd geen gelijkaardig initiatief gevonden, maar stelden meerdere groepen zich kandidaat voor het uittesten van één of meerdere tools:
  - o **Groep Nete:** de drie gemeenten Heist-op-den-Berg, Nijlen en Berlaar, het regionale landschap Rivierenland en Rurant vzw. Na overleg werd beslist om de tools SPEEL en DEBATTEER verder uit te werken.
  - o **Landinrichtingsproject Schelde-Rupel:** Na overleg werd beslist dat de SPEEL-tool hier zou worden toegepast na afloop van het IMAGO-project.
  - o **Mechelse regio:** Provincie Antwerpen, verschillende gemeenten, Rurant vzw, veiling Belorta, de regionale landschappen Rivierenland en Schelde-Durme en VLM. Hier werd beslist om te focussen op de EVALUEER-tool.

Tabel 2: Overzicht presentatie en selectie tools

Datum	Activiteit
28/9/2015	Presentatie en selectie tools voor Brugse regio
22/10/2015	Presentatie en selectie tools voor Mechelse regio
4/12/2015	Presentatie en selectie tools voor groep Nete
11/1/2016	Presentatie en selectie tools voor VLM Oost

## 1.2.4 Stap 6: Verfijnen tools

Aan de hand van de feedback op deze tools door de stakeholders in de pilootgebieden en de discussies met de onderzoeksgroep werden deze tools aangepast en verder uitgewerkt zodat ze konden toegepast worden in interactieve sessies met stakeholders uit de pilootgebieden.

## 1.2.5 Stap 7: Experimenten met tools

Na de verfijning van de tools werden deze uitgetest met de betrokken stakeholders in de pilootgebieden. Tabel 3 geeft een overzicht van de experimenten die in de loop van het IMAGO-project werden opgezet.

Voor de DEBATTEER, EVALUEER, VERKEN en SPEEL-tools vonden verschillende interviews en interactieve sessies met stakeholders uit de pilootgebieden plaats. Voor de opmaak van de instrumentenatlas uit de COMBINEER-tool werden twee expertpanels georganiseerd.

Tabel 3: Overzicht experimenten ikv ontwikkeling IMAGO-toolbox

Datum	Tools	Info
15/9/2015	SPEEL+ VERKEN	Vorbereiding Visionary Bulskampveld
25/9/2015	COMBINEER	Expertpanel instrumentenatlas
15/10/2015	COMBINEER	Expertpanel instrumentenatlas
13/11/2015	SPEEL	Overleg met Alister Scott, initiatiefnemer Participology
4/12/2015	VERKEN	Groep Nete
8/12/2015	SPEEL	Bulskampveld – vrienden van Bulskampveld
4/2/2016	SPEEL	Bulskampveld – VLM West
29/2/2016	DEBATTEER + SPEEL	Groep Nete
17-18/3/2016	SPEEL	Visionary algemeen – congres open ruimte open blik
21/3/2016	DEBATTEER	Groep Nete
23/3/2016	SPEEL + VERKEN	Bulskampveld - initiatiefgroep
25/3/2016	DEBATTEER + VERKEN	Bulskampveld
7/4/2016	VERKEN	VLM Oost + provincie Antwerpen

mei-juni 2016	EVALUEER + VERKEN	Interviews met open ruimte actoren Mechelse regio (6)
13/9/2016	EVALUEER	Mechelse regio
11/10/2016	EVALUEER	Bulskampveld

## 1.2.6 Stap 8: Verfijnen + afwerken tools

Op basis van de ervaringen die werden opgedaan tijdens de verschillende experimenten in de pilootgebieden konden de tools verder verfijnd en uitgewerkt worden tot hun definitieve vorm. Bij de experimenten werd vooral gefocust op het testen van de tools en het zo goed mogelijk afstemmen van de tool op de noden van de gebruikers en de specifieke context. Na deze fase van verfijnen en uittesten, werden een aantal laatste aanpassingen gedaan. De volgende stap was een vertaalslag naar praktische handleidingen zodat deze tools ook in andere gebieden bruikbaar zijn zonder interventie van de onderzoeksgroep.

Er werd eerder in het traject al gekozen om de uiteindelijke tools via een webapplicatie ter beschikking te stellen. Er werd een structuur uitgewerkt en teksten geschreven voor de website. Daarnaast werd – waar mogelijk – een downloadbare handleiding uitgewerkt zodat geïnteresseerden zelf met de tools aan de slag konden gaan. Het resultaat hiervan zal beschikbaar zijn op de IMAGO website: [www.imagotoolbox.be](http://www.imagotoolbox.be).

## 1.2.7 Overleg

Naast overleg in het kader van streekverkenning en experimenten voor de tools, werden ook nog andere overlegmomenten georganiseerd (Tabel 4):

- Stuurgroepen: Tijdens het IMAGO-project vonden 5 stuurgroepen plaats, waarbij de voortgang van het project werd gerapporteerd door de onderzoeksgroep. De opdrachtgever volgde op en stuurde bij.
- Projectgroepen: Er werden ook 3 projectgroepen georganiseerd, waarbij de onderzoeksgroep, de opdrachtgever en de betrokkenen uit pilootgebieden de voortgang van het project bespraken.
- Interne workshops: Zoals ook al eerder aangegeven, werd tijdens dit project sterk ingezet op het afstemmen van de verschillende wetenschappelijke methodes en disciplines van de onderzoeksgroep. Hiervoor werd op geregelde basis interne workshops (13) georganiseerd met de onderzoekers. Naast het uitwisselen van wetenschappelijke kennis werden tijdens deze workshops ook de stuur- en projectgroepen voorbereid, werden de verschillende tools en hun stand van zaken besproken en werden de experimenten voorbereid en geëvalueerd.

Tabel 4: Overzicht overleg met stuurgroep, projectgroep en onderzoeksgroep

Datum	Overleg	Aanwezigen
8/1/2015	Stuurgroep 1	ILVO + VLM
19/1/2016	Projectgroep 1	ILVO + UGent (Landbouweconomie + Publieke Governance, Management en Financiën) + VLM + Provincie Antwerpen

		(dienst Landbouw & Platteland) + Provincie West-Vlaanderen (dienst gebiedsgerichte werking)
<b>26/1/2015</b>	Workshop onderzoekers 1	ILVO + UGent (Landbouweconomie + Publieke Governance, Management en Financiën)
<b>20/2/2015</b>	Workshop onderzoekers 2	ILVO + UGent (Landbouweconomie + Publieke Governance, Management en Financiën)
<b>2/4/2015</b>	Stuurgroep 2	ILVO + VLM
<b>24/4/2015</b>	Workshop onderzoekers 3	ILVO + UGent (Landbouweconomie + Publieke Governance, Management en Financiën)
<b>18/6/2015</b>	Projectgroep 2	ILVO + UGent (Landbouweconomie + Publieke Governance, Management en Financiën) + VLM + Provincie Antwerpen (dienst Landbouw & Platteland) + Provincie West-Vlaanderen (dienst gebiedsgerichte werking)
<b>10/7/2015</b>	Workshop onderzoekers 4	ILVO + UGent (Landbouweconomie + Publieke Governance, Management en Financiën)
<b>1/9/2015</b>	Workshop onderzoekers 5	ILVO + UGent (Landbouweconomie + Publieke Governance, Management en Financiën)
<b>8/10/2015</b>	Stuurgroep 3	ILVO + VLM
<b>23/11/2015</b>	Workshop onderzoekers 6	ILVO + UGent (Landbouweconomie + Publieke Governance, Management en Financiën)
<b>18/1/2016</b>	Workshop onderzoekers 7	ILVO + UGent (Publieke Governance, Management en Financiën)
<b>22/2/2016</b>	Workshop onderzoekers 8	ILVO + UGent (Landbouweconomie + Publieke Governance, Management en Financiën)
<b>3/3/2016</b>	Stuurgroep 4	ILVO + VLM
<b>12/4/2016</b>	Workshop onderzoekers 9	ILVO + UGent (Landbouweconomie + Publieke Governance, Management en Financiën)
<b>26/4/2016</b>	Projectgroep 3	ILVO + UGent (Landbouweconomie + Publieke Governance, Management en Financiën) + VLM + Provincie Antwerpen (dienst Landbouw & Platteland) + Provincie West-Vlaanderen (dienst gebiedsgerichte werking)
<b>6/6/2016</b>	Workshop onderzoekers 10	ILVO + UGent (Landbouweconomie + Publieke Governance, Management en Financiën)
<b>12/7/2016</b>	Workshop onderzoekers 11	ILVO + UGent (Publieke Governance, Management en Financiën)
<b>23/8/2016</b>	Workshop onderzoekers 12	ILVO + UGent (Publieke Governance, Management en Financiën)
<b>29/9/2016</b>	Workshop onderzoekers 13	ILVO + UGent (Publieke Governance, Management en Financiën)
<b>10/10/2016</b>	Stuurgroep 5	ILVO + VLM

## 1.3 METHODOLOGIE

Actie-onderzoek is een wetenschappelijke methode waarbij academische en praktische kennis gecombineerd worden in een participatief onderzoeksproces. Actie-onderzoek combineert reflectie met actie en theorie met praktijk (Reason & Bradbury 2001). Het is een kwalitatief onderzoeksproces met als doel veranderingen te introduceren in de praktijk op basis van de implementatie van onderzoeksresultaten. Het onderzoeksproces wordt vormgegeven door de onderzoekers, in samenspraak met de betrokken stakeholders. Gedurende het actie-onderzoeksproces worden verschillende lokale actoren betrokken (Greenwood & Levin 1998). De onderzoekers nemen verschillende rollen op gedurende het proces: procesmanager, planner, dataverzamelaar, facilitator, moderator, etc.

Verschillende methodes werden toegepast voor dataverzameling:

- Semigestructureerde interviews: zowel in het kader van de streekverkenning als van de EVALUEER-tool werden interviews afgenomen van verschillende stakeholders in de pilootgebieden. In semigestructureerde interviews stelt de onderzoeker open vragen over een aantal op voorhand bepaalde onderwerpen. Hierbij zorgt de onderzoeker ervoor dat de respondenten voldoende ruimte krijgen om hun ervaringen te delen in hun eigen woorden (Creswell 2003, Patton 2002). Afhankelijk van de doelstelling van het interview werd gewerkt met een andere topic lijst.
- Focusgroepen: gedurende het project werden verschillende focusgroepen georganiseerd, zowel in het kader van de streekverkenning als van de experimenten voor de ontwikkeling van de tools. Focusgroepen zijn groepsinterviews waarbij de moderator de conversaties stuurt en de groepsdiscussies gebruikt om data en kennis te verzamelen over specifieke onderwerpen (Morgan 1998). De moderator gebruikt een vooraf bepaalde topic lijst en gebruikt verschillende participatieve methodes om de discussie geanimeerd en gebalanceerd te laten verlopen (Patton 2002, VIWTA 2006).
- GIS-analyses: voor de ruimtelijke data en de kaarten die werden opgemaakt in het kader van de VERKEN-tool werden verschillende GIS-analyses en technieken toegepast.

De interviews werden uitgebreid samengevat en in een aantal gevallen verbatim uitgeschreven. Ook van alle focusgroepen en andere groepsdiscussies werd telkens uitgebreid verslag genomen. De informatie en inzichten uit de interviews en focusgroepen werden meegenomen in het ontwikkelingsproces van de verschillende tools. Op basis van de inzichten en feedback uit de interviews en focusgroepen werden de tools verder aangepast tot hun uiteindelijke vorm, zoals ze in dit rapport staan beschreven.

De resultaten van de analyses werden op verschillende manieren getrianguleerd (Patton 2002):

- Gebruik van verschillende databronnen;
- Analyse en discussie van de resultaten door de IMAGO-onderzoeksgroep;
- Presentatie van de resultaten van de analyses aan de betrokken stakeholders.

## 1.4 IMAGO-TOOLBOX

Het beschreven traject leidt tot de IMAGO-toolbox: 5 tools die gebiedsgerichte processen (op het platteland) ondersteunen.



IMAGO biedt een toolbox vol inspiratie om in je gebied aan de slag te gaan. Zo maak je letterlijk en figuurlijk (open) ruimte in je gebied. De vijf tools versterken elk op een andere manier gebiedsgerichte processen. Zo helpt de VERKEN-tool om het gebied in kaart brengen en dynamieken te begrijpen. De SPEEL-tool reikt je een methode aan om op een interactieve manier na te denken over het behouden en versterken van je gebied. De DEBATTEER- en EVALUEER-tool gaan het debat aan over de bestuurskracht voor open ruimte en evalueren lopende processen. Tot slot biedt de instrumentenatlas van de COMBINEER-tool je een overzicht van het huidige Vlaamse instrumentarium dat de open ruimte maakt.

### Op maat van je gebied en je project

De tools zijn bruikbaar voor verschillende doelstellingen en inzetbaar in gebiedsgerichte processen. Op basis van je eigen doelstelling of behoefte kan je zelf aan de slag gaan met de IMAGO-toolbox. De vijf tools zullen waarschijnlijk niet voor alle processen allemaal toepasbaar zijn. Je kiest zelf één of meerdere tools uit die voor jouw gebied relevant zijn en aansluiten bij jouw doelstellingen. Een handleiding voor elke tool helpt je hierbij op weg. Daarnaast zijn er ook uitgewerkte voorbeelden uit de twee pilotgebieden uit het IMAGO-project. Je kan de toolbox, de handleidingen en de voorbeelden terugvinden op de website: [www.imagotoolbox.be](http://www.imagotoolbox.be).

## Geen zaligmakende oplossing

De vijf IMAGO-tools dragen bij tot een oplossing voor een aantal concrete problemen of knelpunten op het terrein. Het spreekt voor zich dat de IMAGO-tools niet op alle problemen of vragen m.b.t. gebiedsgerichte processen in de open ruimte een oplossing zullen kunnen bieden. Uit de ervaringen in de pilootgebieden blijkt wel dat de tools gebiedsgerichte processen concreet kunnen versterken en verrijken. Tegelijk leiden de nieuwe inzichten en de dynamische discussies ook tot een meerwaarde op langere termijn.

Er bestaan naast de IMAGO-toolbox nog veel verschillende richtlijnen en draaiboeken die een antwoord bieden op vragen over gebiedsgerichte en/of participatieve processen. Vaak zijn deze complementair aan de IMAGO-tools. Via volgende links vind je alvast een aantal andere tools of hulpmiddelen die je kan gebruiken in je processen:

- [www.complexestadsprojecten.be](http://www.complexestadsprojecten.be)
- [www.complexeprojecten.be](http://www.complexeprojecten.be)
- [www.uantwerpen.be/nl/onderzoeksgroep/ecoplan/](http://www.uantwerpen.be/nl/onderzoeksgroep/ecoplan/)
- [www.servicedesigntoolkit.org/downloads.html](http://www.servicedesigntoolkit.org/downloads.html)
- [www.participatiewordtgesmaakt.be/home/](http://www.participatiewordtgesmaakt.be/home/)

## Gebruikers

Een brede groep van mensen die betrokken zijn in gebiedsgerichte processen kunnen met één of meerdere van de tools aan de slag in hun gebied. We lijsten er hier een aantal op:

- VLM
- Ruimte Vlaanderen
- ALV, ADLO
- ANB
- VVP
- Provincies
  - o Gebiedsgerichte werking
  - o Landbouw en platteland
  - o Ruimtelijke ordening
  - o Strategische projecten
- Regionale landschappen
- Intercommunales
- VVSG
- Steden en gemeentes (omgevingsambtenaren, GECORO,...)
- Landelijke gilden
- LEADER-coördinatoren
- Procesfacilitatoren
- ...

## VERKEN OM TE BEGRIJPEN

VERKEN helpt de gebruikers om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van hun werkingsgebied:

- De actoranalyse brengt op een gestructureerde manier relevante (open ruimte) actoren in het gebied in beeld.
- De projectinventaris biedt je een overzicht van relevante (open ruimte) processen in het gebied en hoe deze visueel kunnen voorgesteld worden.
- In gesprek rond een grote luchtfoto van het gebied verkennen verschillende actoren samen het gebied.
- Zes kaartenreeksen tonen de aanwezigheid van en de druk op open ruimte in een gebied, en helpen zo om kansen en knelpunten meer zichtbaar te maken, discussiepunten te objectiveren, nieuwe inzichten te brengen, discussies te voeden en structureren, etc.

## SPEEL OM TE VERBEELDEN

SPEEL lanceert de Visionary-methode: een innovatieve manier om interactief de kansen en bedreigingen van gebiedsgerichte processen (op het platteland) te bespreken. Visionary is gebaseerd op een "serious game", dit is een spel met een breder doel dan enkel plezier. Zo kan een "serious game" onder andere ingezet worden als leermiddel, als communicatiemiddel of bij het zoeken naar inzichten. We bieden twee versies van Visionary aan: een algemene versie voor sensibilisering en een versie op maat voor visieontwikkeling.

## EVALUEER OM VOORUIT TE GAAN

EVALUEER evalueert lopende initiatieven en processen en bevat een methode om interactief met relevante actoren een systematische analyse uit te voeren. De EVALUEER-tool omvat geen volledige of uitvoerige evaluatie, maar laat wel toe om op een aantal hoofdlijnen de staat van het netwerk op te maken en richtingen te bepalen hoe het verder kan met het project in kwestie. Via deze tool komen de verschillende ambities systematisch in beeld, alsook de gelijklopende of conflicterende belangen, de bestaande en wenselijke netwerken tussen actoren en de mogelijkheden om hieraan te werken.

## DEBATTEER OM BETER TE BESTUREN

DEBATTEER opent het debat over open ruimte met ambtenaren en politici van gemeentebesturen en gaat in op de bestuurskracht van gemeenten in hun beleidsmatige omgang met open ruimte. Deze tool laat hen nadenken over open ruimte en over het beleid dat ze nu voeren. Het kijkt zowel naar binnen als naar buiten. Naar binnen: hoe zijn de gemeenten intern georganiseerd voor hun beleid inzake open ruimte; welke ambtelijke capaciteit hebben ze; hoe goed werken de diensten en de politici intern samen, over de grenzen van sectoren heen? Naar buiten: hoe organiseren gemeenten het overleg over hun ruimtelijk beleid, hoe betrekken ze daarbij gebruikers van de open ruimte, groepen en burgers; is het zinvol om samen te werken met andere gemeenten?



## **COMBINEER** OM TE REALISEREN

COMBINEER bevat een instrumentenatlas, die een overzicht geeft van het huidige open ruimte instrumentarium in Vlaanderen. Deze atlas biedt de gebruiker ondersteuning om zelf aan de slag te gaan en verschillende instrumenten te gebruiken of te combineren om een project te realiseren. Met behulp van verschillende zoekcriteria kan de gebruiker het open ruimte instrumentarium doorzoeken en praktische informatie vinden over de instrumenten.

## 2 VERKEN OM TE BEGRIJPEN

Als je gebiedsgericht wilt werken rond plattelandsthema's, is het belangrijk om een zo goed mogelijk beeld te hebben van je streek of werkingsgebied. Door je gebied op verschillende manieren te verkennen, kan je de (open ruimte)dynamiek in je streek beter begrijpen en zo projecten of processen optimaliseren. Gebiedskennis betekent niet enkel kennis van de ruimtelijke en fysieke structuren en patronen, maar ook inzicht in de socio-economische structuren. Ook is het belangrijk om inzicht te hebben in de actoren en organisaties in het gebied en hoe zij zich verhouden tot elkaar en tot het gebied.



VERKEN OM TE BEGRIJPEN

Deze tool reikt vier hulpmiddelen aan die je ondersteunen bij een **systematische verkenning** van actoren, projecten, ontwikkelingen, kansen en bedreigingen van (de open ruimte in) je gebied. Deze hulpmiddelen kunnen vooral interessant zijn voor mensen die net beginnen te werken in een gebied. Maar ook voor mensen die al langer actief zijn in een gebied, of aan de start van een nieuw proces of project staan, kan het nuttig zijn om een aantal van deze tools toe te passen.

Een belangrijke kanttekening die we hierbij willen plaatsen is dat je terreinkennis of gebiedskennis niet enkel opdoet aan je bureau of op een computerscherm. De belangrijkste verkenning van je gebied gebeurt door echt op het terrein te gaan, je gebied te voet of met de fiets te verkennen en via gesprekken met mensen actief in de streek. Het is de combinatie van en interactie tussen een actieve verkenning op het terrein en een desktop verkenning (o.a. via deze VERKEN-tools) die leidt tot een zeer grondige en uitgebreide gebiedsverkenning. Hierbij kunnen inzichten uit de desktop verkenning het terreinonderzoek sturen en versterken, en omgekeerd.

VERKEN helpt de gebruikers om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van hun werkingsgebied:

- De **actoranalyse** brengt op een gestructureerde manier relevante (open ruimte) actoren in het gebied in beeld.
- De **projectinventaris** biedt je een overzicht van relevante (open ruimte) processen in het gebied en hoe deze visueel kunnen voorgesteld worden.
- In gesprek rond een grote **luchtfoto** van het gebied verkennen verschillende actoren samen het gebied.
- Zes **kaartenreeksen** tonen de aanwezigheid van en de druk op open ruimte in een gebied, en helpen zo om kansen en knelpunten meer zichtbaar te maken, discussiepunten te objectiveren, nieuwe inzichten te brengen, discussies te voeden en structureren, etc.

## 2.1 ACTORANALYSE

Doelstellingen in de open ruimte realiseren vergt een goede kennis over de actoren in het gebied, hun doelstellingen en mogelijke hulpbronnen waarover ze beschikken. Elk gebiedsgericht initiatief vergt dan ook een zogenaamde actoranalyse. Vaak gebeurt deze analyse eerder informeel en ad hoc: een (opstartende) coördinator gaat bijvoorbeeld langs bij verschillende stakeholders voor een verkennend gesprek, spreekt individuele actoren aan omdat ze bepaalde relevante bevoegdheden hebben voor het project, enz. Hoewel dit zeker zinvol is en een wezenlijk onderdeel vormt van netwerkmanagement, kan een meer formele en systematische actoranalyse volgens ons het project nog versterken. Op basis van de methode die we hier bespreken krijgt de netwerkcoördinator een goed beeld van het actorenveld maar ook aanknopingspunten voor volgende stappen in het ontwikkelen van het 'ideale' netwerk voor de gebiedsgerichte ambities. Een goede actoranalyse in de verkenningsfase vormt met andere woorden de basis voor een strategie om met actoren om te gaan en kan ook als 'benchmark' genomen worden om te zien of op een later tijdstip de actorenmix in de goede richting evolueert.

Naargelang de voorkennis van de netwerkcoördinator van het gebied, de grootte van het gebied, de complexiteit op het vlak van betrokken sectoren, e.d. zal deze oefening een meer of minder omstandige en tijdrovende oefening zijn.

Een goed geïnformeerde coördinator zal deze oefening wellicht op pakweg één tot twee uur kunnen maken. We waarschuwen daarbij wel voor zelfoverschatting: al die ervaring betekent niet dat de eigen analyse per definitie klopt of volledig is. Een minder ervaren coördinator zal voor de actoranalyse wellicht dagen tot weken nodig hebben. Daarbij zijn de andere methoden complementaire aanknopingspunten: analyseren van initiatieven en projecten die al in het gebied bestaan (zie 'PROJECTINVENTARIS'), het vertrekken van een goede luchtfoto (zie 'LUCHTFOTO') of het ontwikkelen van kaartreeksen voor het gebied (zie 'KAARTREEKSEN') kunnen telkens gekoppeld worden aan de vraag 'welke actoren belangrijk/relevant zijn, gezien vanuit het gebied'.

De actoranalyse zoals die hier wordt voorgesteld vormt in eerste instantie een intern werkinstrument voor de coördinator. De invulling en kwalificatie van actoren is immers zeer gevoelig en kan, indien verspreid, snel negatieve percepties opleveren bij betrokken actoren – niemand wordt bijvoorbeeld graag als 'minder belangrijk' gecategoriseerd, terwijl dat vanuit de algemene doelstellingen in het gebied wellicht wel het geval is. De inzichten uit de actoranalyse kunnen eventueel wel in algemene termen elders gecommuniceerd worden, maar de 'waardering' van actoren is enkel voor intern gebruik. Als er een groep van actoren is die elkaar goed kennen en voldoende vertrouwen, is het wel denkbaar om de actoranalyse collectief te maken met die groep.

### AANDACHTSPUNTEN:

Ten eerste is de verzamelde kennis niet zonder meer 'neutraal' en bijgevolg potentieel risicovol. Zo is de eigen inschatting over belang van actoren, hun positie en hulpbronnen niet zomaar te communiceren naar de betrokken actoren of naar anderen. De verzamelde informatie is dan ook in de eerste plaats werkinformatie voor de gebruiker zelf.

Ten tweede is de actoranalyse telkens een momentopname. Een of twee jaren later kan het actorenveld veranderd zijn, kunnen de posities of belangen veranderd zijn, enz. De actoranalyse is met andere woorden belangrijk bij de verkenningsfase, maar kan ook in latere stadia geactualiseerd en gebruikt worden.

## 2.1.1 Stap 1: Kennisverzameling

Om de actoranalyse te maken, moet er eerst voldoende informatie verzameld worden om te weten wie zoal de actoren zijn en wat ze denken over en kunnen betekenen voor het gebied.

Bij het scannen naar relevante actoren kan dus vertrokken worden van verschillende ingangen of dimensies (zie ook andere methoden in VERKEN-tool):

- Gebied: Vanuit een inventarisatie van welke initiatieven er al lopen in het gebied, kan ook afgeleid worden wie de betrokken actoren zijn, welke ambities ze hebben en welke inspanningen ze verrichten.
- Sector: Daarnaast is het zinvol om steeds zelf aan te vullen vanuit de vragen welke sectoren relevant (zouden) zijn voor de (nog verder te ontwikkelen) gebiedsambitie. Meest voor de hand liggend zijn sectoren zoals milieu, natuur, landbouw, economie, ruimtelijke ordening, water, infrastructuur, toerisme en recreatie. Welke sectoren zijn belangrijk voor de gebiedsambitie en welke concrete actoren vertegenwoordigen die sectoren in het gebied?
- Aard van actor: relevante actoren zijn niet alleen overheidsorganisaties, maar zijn vaak ook allerhande non-profit en social profit organisaties, gebruikers en eigenaars. Het is dus van belang te scannen naar actoren van verschillende aard.
- Schaal van actor: relevante actoren worden in de eerste plaats gezocht op het niveau van het hele gebied waarop het (te ontwikkelen) initiatief zich richt, maar relevante spelers kunnen zich ook in delen van het gebied bevinden of zich op delen van het gebied richten of net een hogere schaal van werken en kijken hanteren. Het is met andere woorden belangrijk om te scannen op diverse schalen. Toegepast op publieke spelers:
  - o Europees: bv. DG regio
  - o Federaal: bv. spoorinfrastructuur Infrabel, Elia, ...
  - o Regionaal (Vlaams/andere): bv. Vlaamse Landmaatschappij, Departement Ruimte Vlaanderen, Agentschap Natuur en Bos, Departement Landbouw & Visserij, ...
  - o Provinciaal: bv. dienst ruimtelijke ordening, directie milieu, dienst gebiedsgerichte werking, ...
  - o Streek: bv. intergemeentelijke samenwerkingsverbanden actief op het vlak van streekontwikkeling, regionale landschappen, ...
  - o Lokaal: bv. gemeente X, Y, Z

Daarbij is het van belang om concreet genoeg te zijn in de initiële oplijsting: dus niet 'de Vlaamse overheid', maar wel bijvoorbeeld de Vlaamse Landmaatschappij, het Departement Landbouw en Visserij, het kabinet bevoegd voor ruimtelijke ordening, enz. Hoewel de actoranalyse in de eerste plaats een inhoudelijke focus heeft, kan bij deze inventarisatie meteen ook werk gemaakt worden van een eigen actordatabank die ook concrete namen, personen en contactgegevens omvat.

In deze fase is de dataverzameling in de eerste plaats nog sterk gericht op een ruwe inventarisatie en kan er via desk research (bv. gegevens over standpunten of initiatieven van actoren in een bepaalde gebied) al zeer veel geregistreerd worden, maar zonder dat dit al volledig of voldoende diepgaand is.

Na een eerste ordening van die ruwe informatie kan immers blijken dat er nog bijkomende informatie nodig is om bijvoorbeeld de belangen of hulpbronnen van actoren in het gebied voldoende scherp te krijgen. Dan is het aangewezen om eventueel een aantal verkennende gesprekken te doen, in de eerste plaats met spelers die het gebied al goed kennen en een helikopterperspectief kunnen hanteren (bv. gebiedswerkers, voormalige projectcoördinatoren uit het gebied, mensen die al decennia vanuit sectorale organisatie werkzaam zijn in het gebied, ...). Als er voor gesprekken geopteerd wordt, kunnen volgende vragen al als soort leidraad fungeren:

- Welke actoren zijn volgens u het belangrijkste in het gebied op het vlak van open ruimte *[of concreter aangeven vanuit initiatief waaraan u zelf denkt of werkt]* en waarom?
- Welke actoren hebben de meeste mogelijkheden om de open ruimte te behouden/te versterken *[of concreter aangeven vanuit initiatief waaraan u zelf denkt of werkt]* en waarom?
- In hoeverre streven ze doelstellingen na die bijdragen tot behoud of versterking van de open ruimte *[of concreter aangeven vanuit initiatief waaraan u zelf denkt of werkt]*? In hoeverre is er sprake van conflicterende/afwijkende doelstellingen?
- Hoe beoordeelt u hun ingrijpen/activiteiten in het gebied mbt impact op de open ruimte tot nu toe *[of concreter aangeven vanuit initiatief waaraan u zelf denkt of werkt]*? Zijn ze succesvol of niet en waarom?
- In hoeverre ziet u dat bepaalde actoren als het ware een 'coalitie' vormen om bepaalde doelstellingen pro open ruimte te realiseren of pro andere doelen?

## 2.1.2 Stap 2: Interpretatie van verzamelde kennis

Vanuit deze informatie kan een actoranalyse worden opgebouwd en gesynthetiseerd. Daarvoor zijn verschillende schema's nuttig als hulpmiddel, maar in essentie komt het er op neer om scherp te krijgen welke actoren belangrijk zijn voor het netwerk, hoe belangrijk ze zijn, waarom ze belangrijk zijn en hoe afhankelijk ze zijn van anderen.

Op basis van literatuur geven wij volgende leidende vragen mee die nuttig kunnen zijn voor het verwerken van de input uit de actoranalyse. Ze helpen met het bepalen van de positie van actoren, de hulpbronnen van actoren, en de relaties van actoren. Vervolgens kan die informatie ook gesynthetiseerd en verrijkt worden met het oog op verdere actie.

### Positie

De positie van actoren is één van de bepalende elementen voor de slaagkansen en te volgen strategieën in een gebiedsgericht initiatief. Een grondige kennis daarvan is dan ook een basisvereiste:

- Welke zijn de ambities, ideeën, standpunten, opvattingen, belangen, ... van de actor? Wat zegt en schrijft de actor hierover en wat drijft hem?
- Is deze actor eerder een medestander voor uw initiatief, eerder een tegenstander of eerder neutraal?

Onderstaand schema (Tabel 5), geïllustreerd met een fictief voorbeeld, kan dan helpen om die positiefoto systematisch te maken. Het spreekt voor zich dat dit materiaal in de eerste plaats voor de gebruiker zelf is en zeer gevoelige informatie kan bevatten.

Tabel 5: Fictief voorbeeld positiefoto

POSITIEFOTO		
NAAM ACTOR	AMBITIE & BELANG	VERWACHTE HOUDING T.A.V. MIJN INITIATIEF
Actor 1: B&B- vereniging	Bv. recreatie bevorderen om meer overnachtingen in B&B te krijgen	Medestander: ons doel van kwaliteitsvolle ontwikkeling open ruimte levert economisch voordeel op voor deze actor
Actor 2: Project- ontwikkelaar	Bv. verkavelingen kunnen ontwikkelen om grondpositie in het gebied te gelde te maken	Tegenstander: ons doel impliceert om de verkavelingsdrift in open ruimte terug te dringen, ook op zijn eigendommen
Actor 3: Gemeente- bestuur	Bv. leefbare gemeente	Neutraal/onduidelijk: enerzijds waardeert gemeente de landschappelijke kwaliteiten van de open ruimte voor eigen inwoners, maar anderzijds wilt ze toch nog aantal open stukken verkavelen in kader van woonbehoefte
Actor ...:		

## Middelen

Een tweede bepalend element betreft de middelen of hulpbronnen (ook wel machtsbronnen genoemd) waarover actoren beschikken. Bij de actoranalyse is het dus aangewezen om deze hulpbronnen systematisch per actor te inventariseren zodat in de synthese ook duidelijk wordt waarom bepaalde actoren belangrijker kunnen zijn dan andere voor het netwerk? De belangrijkste vraag hierbij is:

- Over welke middelen of hulpbronnen beschikt de actor om initiatieven in het gebied te helpen realiseren dan wel te blokkeren?

Wat de middelen of hulpbronnen betreft, geeft onderstaande indeling een houvast:

- Financiële middelen: beschikken over financieringsmiddelen en –instrumenten (bv. investeringsmiddelen, subsidies, ...)
- Productiemiddelen: activiteiten kunnen ontwikkelen in de open ruimte op vlak van infrastructuur en dienstverlening (bv. landeigenaar zijn, openbaar vervoer aanbieden, kleine landschappelijke elementen onderhouden, erfgoedwandelingen en landschapsanimatie kunnen aanbieden, ...)
- Kennis: beschikken over relevante informatie (bv. kennis over landbouwactiviteiten in de streek, kennis over erfgoed-waarden, ...)
- Bevoegdheden: juridische hefbomen controleren (bv. vergunningen kunnen uitreiken, ruilverkaveling kunnen initiëren en uitvoeren, beschermingsvoorwaarden kunnen opleggen, ...)
- Legitimiteit: draagvlak bij stakeholders kunnen bieden en beïnvloeden (bv. ledenvereniging in het gebied van landeigenaars- en gebruikers, natuurbeweging, erfgoedvereniging, ...)

Onderstaand schema (Tabel 6), geïllustreerd met een fictief voorbeeld, kan gebruikt worden om de middelenfoto te maken. Vanuit deze foto zal duidelijk worden welke actoren op welke manier kunnen bijdragen aan het gebiedsgericht initiatief of welke middelen ze kunnen gebruiken om het initiatief tegen te werken.

Tabel 6: Fictief voorbeeld middelenfoto

MIDDELENFOTO					
Soort hulpbron:	Financiële middelen	Productie-middelen	Kennis	Bevoegdheden	Legitimiteit
Actor 1: Een provinciale dienst gebiedsgerichte werking	Beperkt budget voor project-subsidie	Gebieds-werker kunnen inzetten voor project-coördinatie	Inzicht in bestuurlijke relaties in het gebied	Gebiedsgerichte samenwerking als provinciale taak	Verkozen provinciaal bestuur
Actor 2: Een lokale erfgoed-vereniging	/	Organiseren erfgoed-wandeling	Grote landschaps-kennis	/	Veel lokale leden en goede reputatie als vereniging bij lokale stakeholders
Actor ...:					

Vervolgens kan ook het belang van de geïdentificeerde actoren en hulpbronnen vanuit het initiatief gezien, in beeld gebracht worden:

- Welke van deze hulpbronnen zijn cruciaal voor mijn initiatief (= prioritair) en welke hulpbronnen zijn eerder van bijkomstig belang (= secundair)?

Tabel 7: Fictief voorbeeld middelenfoto

MIDDELENFOTO				
Actoren	Prioritaire hulpbronnen	toelichting	Secundaire hulpbronnen	Toelichting
Actor 1: Een lokale grondeigenaar	Productiemiddelen: Centraal gelegen eigendom	Bezit cruciaal deel van het gebied, hart van de open ruimte, en heeft relatief veel vrijheid om dat naar eigen inzicht in te richten	Informatie over de geschiedenis van het gebied	Is al generaties lang in familiale handen en heeft vanuit die optiek interessante kennis over de geschiedenis van het gebied, maar informatie al gekend en

				niet cruciaal voor ambitie
Actor 2: Een regionaal landschap	Legitimiteit	Verenigt al jaren aantal verschillende stakeholders en hebben daar een werkzame relatie mee ontwikkeld	Productiemiddelen: landschapsanimatie	Hoewel relevant heeft het gebied eerst nood aan visie op inrichting, maar kan later interessant zijn ikv mogelijke werking in het gebied
	Kennis	Beschikken over grote landschapskennis, nuttig voor inrichting		
Actor 3: een bekkenbestuur	Bevoegdheid:	Coördineert het waterbeleid op het niveau van het bekken en kan dwarsliggen bij inrichting	Kennis van watersysteem	Minder relevant omdat mijn vertrekpunt eerder landschapsbehoud is
Actor ...:	...	...	...	...

## Relaties

Een derde bepalend element zijn de bestaande relaties tussen actoren in het gebied. Actoren zijn immers zelden volledig geïsoleerd of autonoom, maar staan (vrijwillig of gedwongen) in relatie tot andere actoren in het gebied. Een grondige kennis van deze relaties helpt om te identificeren welke mogelijke gunstige coalities bestaan of te ontwikkelen zijn, maar ook welke negatieve coalities te breken of te bestrijden zijn.

- Met welke andere actoren in het gebied heeft de actor al relaties en in hoeverre zijn die positief (= in lijn met wat de actor zelf wilt of denkt) , negatief (= tegenstelde ambities of agenda) of neutraal (= onduidelijk)?

Onderstaand schema (Tabel 8) kan helpen om dergelijke relatiefoto te maken. Deze relatiefoto vertrekt hier vanuit elke actor apart en de aard van de relatie is dan ook te benoemen vanuit de positie van diezelfde actor. Vanuit deze informatie kan dan een groter beeld opgebouwd worden om de bestaande relaties in het gebied in beeld te brengen.



Tabel 8: Schema ter ondersteuning van de relatiefoto

RELATIEFOTO ACTOR X		
NAAM ACTOR	AARD RELATIE	TOELICHTING
Actor 1:	Positief	bv. delen hetzelfde economische belang
Actor 2:	Negatief	bv. strijd al jaren over welke spelregels van toepassing zijn in hetzelfde gebied
Actor ...:		

Het is duidelijk uit de bespreking van deze drie elementen dat de actoranalyse dus meer is dan een beschrijvende oefening en allesbehalve neutraal is en eventuele communicatie omtrent dit soort oefening en informatie zorgvuldig moet gebeuren – dergelijke ingevulde schema's zijn bijvoorbeeld niet iets om breed te delen.

### 2.1.3 Van actor- naar netwerkperspectief

Deze actorelementen uitwerken zoals hierboven opgelijst, brengt al veel relevante informatie aan, maar het verbinden ervan en omzetten naar een netwerkperspectief levert nog meer toegevoegde waarde.

Het netwerkperspectief impliceert onder meer dat de onderlinge relaties van elke actor met andere actoren samengelegd worden tot een groter geheel dat acties kan voeden.

Dit kan vanuit een neutrale invalshoek vanuit volgende vragen:

- Welke actoren hebben duidelijk veel relaties in het gebied (= zijn 'goed genetwerkt') en welke actoren blijken eerder geïsoleerd op dat vlak?
- Welke coalities zijn er in het gebied te onderscheiden voor welke ambities?
- Voor welke ambities zijn er duidelijke spanningen tussen (coalities van) actoren aanwezig?
- Welke actoren zijn van welke actoren afhankelijk voor welke ambities en voor welke hulpbronnen? In hoeverre zijn die afhankelijkheidsrelaties wederkerig?

Die 'neutrale' vraagstelling is vooral relevant als er nog geen echt gebiedsgericht initiatief genomen is door de gebruiker en deze vooral wil weten of dergelijk initiatief zinvol zou kunnen zijn. Daarnaast is deze vraagstelling nuttig om te weten wie de relevante actoren en hulpbronnen zijn en een strategie te ontwikkelen om de juiste actoren en hulpbronnen te verbinden.

Als de gebruiker wel al een bepaalde ambitie heeft of er al een initiatief loopt, kan de vraagstelling daaraan gekoppeld worden:

- Hebben we, vanuit onze gezamenlijke ambitie, de juiste actoren en hulpbronnen in ons netwerk?
- Wie zijn onze voor- en tegenstanders en vanuit welke ambitie of belang handelen ze?
- In hoeverre beschikken zij over belangrijke hulpbronnen of niet?
- Welke belangen, actoren en hulpbronnen kunnen we verder nog koppelen in de toekomst?
- Van wie zijn we het meest afhankelijk en in hoeverre zijn zij ook afhankelijk van ons?

Als we dit soort analyse maken op basis van de informatie in onze testgebieden Bulskampveld en de Mechelse regio, dan zien we o.m. dat:

- Landbouw- en natuurorganisaties enerzijds strijden voor dezelfde gronden of er een gespannen relatie bestaat als het gaat over mogelijke beperkingen voor landbouwactiviteiten vanuit ecologische argumenten, maar dat ze anderzijds gelijklopend belang hebben als het gaat over omgaan met verpaarding en het feit dat de prijs van grond voor beiden omhoog stuwt.
- Natuurorganisaties zelf ook soms 'landbouw'-actor zijn en omgekeerd private landbouwers via beheerswerken bijdragen tot 'natuur' en er dus ook lokale coalities zijn op dit vlak.
- Gemeenten, stad en omgeving, samen de toegevoegde waarde zien van een kwaliteitsvolle open ruimte, maar dat er ook concurrentie speelt op vlak van wonen, economie en recreatie.
- Vlaamse agentschappen een belangrijke set van hulpbronnen controleren waarvan de gemeenten en andere actoren en het initiatief zelf zeer afhankelijk zijn: VLM vanuit landinrichting en ruilverkaveling, W&Z NV in kader van waterwegen en SIGMA, ANB in kader van bebossing, enz.
- Actoren ambities op verschillende schalen zien en dat die verbinden niet altijd zo evident is: van gemeenten met focus op (delen van het) eigen grondgebied tot actoren die ruimere schalen hanteren (zoals de veiling in het Mechelse).

Het is ook duidelijk dat deze foto kan veranderen doorheen de tijd: actief netwerkmanagement heeft precies tot doel deze 'mix' positief te beïnvloeden.

## 2.2 PROJECTINVENTARIS

Vaak zijn veel diverse actoren betrokken bij gebiedsgerichte processen in de open ruimte. Die actoren starten los van elkaar een aantal initiatieven die elkaar al dan niet beïnvloeden. Soms wordt het moeilijk om een overzicht te bewaren over al die actoren en initiatieven in de open ruimte. Aan de hand van een projectinventaris kan je een beter inzicht krijgen in de veelheid en de omvang van projecten in het gebied. We geven je enkele praktische tips om relevante projecten in de open ruimte in een gebied te inventariseren. Daarnaast geven we hier ook enkele ideeën mee om deze informatie visueel voor te stellen.

Naast dit objectief overzicht kunnen de inzichten aangevuld worden met informatie uit gesprekken met actoren in de streek. De combinatie van het "objectieve" overzicht en de "subjectieve" input uit gesprekken kan een aanzet geven om bepaalde projecten te bundelen of kan ideeën geven rond samenwerking over gelijkaardige thema's. Daarenboven kunnen locaties waar projecten ontbreken geïdentificeerd worden.

### 2.2.1 Verzamelen informatie projecten

De eerste stap bestaat uit het verzamelen van de lopende projecten in een gebied. Hierbij wordt gekozen voor projecten die momenteel in uitvoering zijn of die in een recent verleden uitgevoerd zijn en een grote impact op het gebied hebben gehad. In eerste instantie verzamel je zoveel mogelijk informatie, nadien kan dit verder uitgezuiverd worden.

Je kan de nodige informatie verzamelen via desktop research en/of via het inschakelen van enkele sleutelfiguren in de streek. Bij de desk research ga je systematisch na welke projecten vernoemd worden voor je streek op websites van relevante actoren of in persartikels. Onderstaande lijst (Tabel 9) geeft een (niet-exhaustief) overzicht van organisaties waar je kan bij nagaan of zij

projecten lopen hebben in jouw gebied. Je kan hun website raadplegen om een eerste screening te doen over projecten in je gebied.

Tabel 9: Organisaties met open ruimteprojecten

Overheidsorganisaties	Website
Vlaamse landmaatschappij	<a href="http://www.vlm.be">www.vlm.be</a>
Waterwegen en Zeekanaal	<a href="http://www.wenz.be">www.wenz.be</a>
Agentschap voor Bos en Natuur	<a href="http://www.natuurenbos.be">www.natuurenbos.be</a>
Toerisme Vlaanderen	<a href="http://www.toerismevlaanderen.be">www.toerismevlaanderen.be</a>
Ruimte Vlaanderen	<a href="http://www.ruimtevlaanderen.be">www.ruimtevlaanderen.be</a>
Provincie, dienst ruimtelijke planning	
Provincie, dienst milieu	
Provincie, dienst platteland	
Provincie, dienst landbouw	
Provincie, dienst gebiedswerking	
Provincie, dienst toerisme	
Intercommunales	
Regionale landschappen	<a href="http://www.regionalelandschappen.be">www.regionalelandschappen.be</a>
Gemeenten	
...	
Verenigingen	
Natuurpunt	<a href="http://www.natuurpunt.be">www.natuurpunt.be</a>
Boerenbond	<a href="http://www.boerenbond.be">www.boerenbond.be</a>
Natuurorganisaties	
Landbouworganisaties	
...	
Bedrijven	
Burgerinitiatieven	

Bijkomende informatie kan je bekomen door persoonlijk contact met belangrijke open ruimte actoren, waarbij je navraagt welke projecten, processen of instrumenten er de afgelopen jaren uitgevoerd, opgestart en/of gepland werden in het gebied en wat de doelstellingen hiervan waren.

## 2.2.2 Categoriseren projecten

Om de ingezamelde informatie van de projecten meer te structureren, is het nuttig om de projectinformatie in te delen in enkele criteria. Afhankelijk van je eigen doelstellingen kan je zelf criteria opstellen. We geven hieronder in de tabel (Tabel 10) enkele interessante zaken die je per project kan achterhalen.

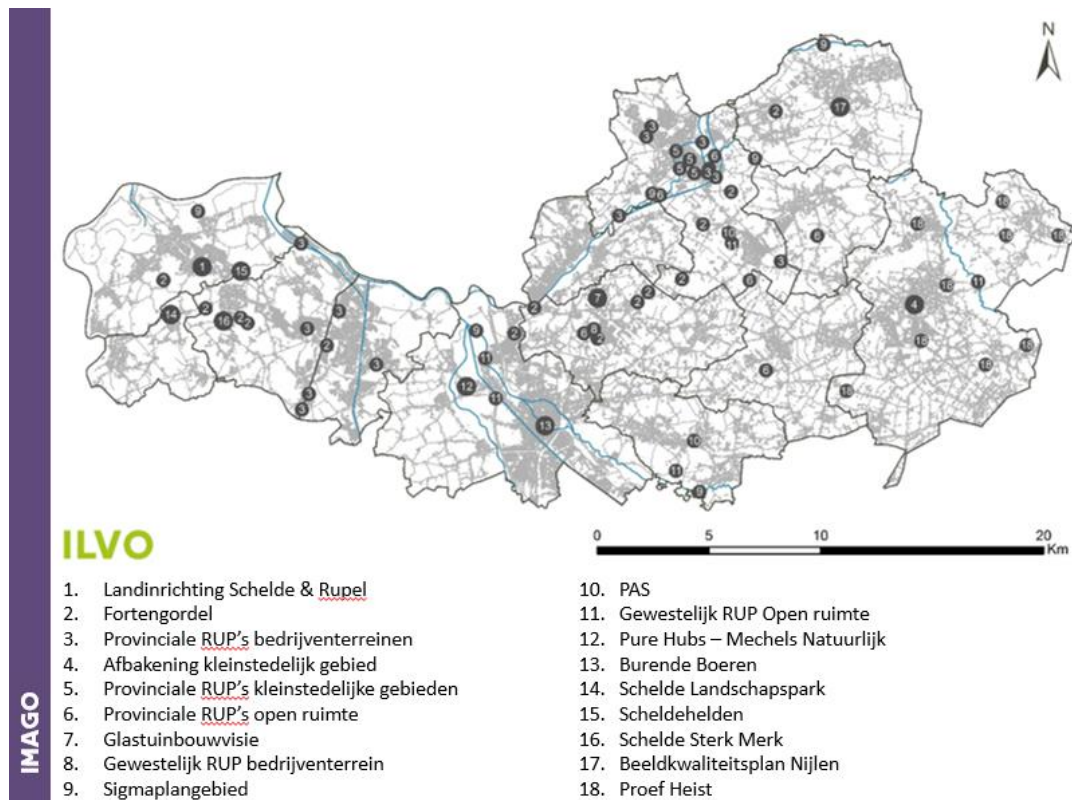
Tabel 10: Mogelijke criteria

CATEGORIE	
<b>LOCATIE</b>	Waar speelt het project zich af?
<b>DOELSTELLING</b>	Wat houdt het project in? Wat zijn de doelstellingen? Wat beoogt het project met betrekking tot de open ruimte? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Juridische verankering van de open ruimte</li> <li>- Versterking van de open ruimte door inrichtingsmaatregelen</li> <li>- Compenserende maatregelen voor vrijwaren/versterken open ruimte</li> <li>- Informerende doeleinden rond open ruimte</li> <li>- Netwerkversterkende doelen</li> </ul>
<b>STADIUM</b>	In welk van de volgende stadia bevindt het project zich? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Visie</li> <li>- Planning</li> <li>- Concrete uitvoering</li> <li>- Beheer</li> </ul>
<b>PARTNERS</b>	Wie is de trekkende partner? Wie zijn de partners in het project?
<b>MIDDELEN</b>	Met welke financiële middelen wordt het project uitgevoerd?
<b>INSTRUMENTEN</b>	Welke instrumenten worden ingezet?
...	

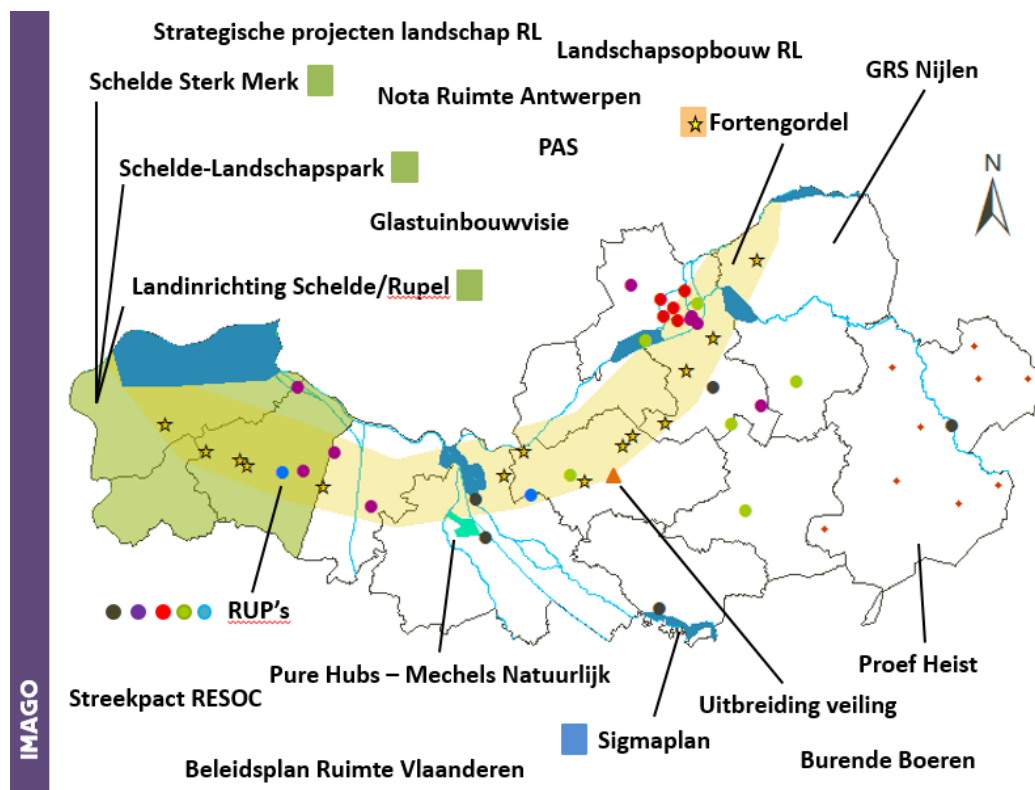
### Visualisering projectinventaris

Het kan ook handig zijn om de projecten op de kaart te zetten, zodat ook het ruimtelijke aspect duidelijk wordt. Afhankelijk van je doelstellingen kan je de projecten op verschillende wijzen op de kaart zetten. Binnen IMAGO werkten we twee ideeën uit:

- Een projectkaart waarbij al de projecten worden weergegeven aan de hand van eenzelfde symbool (Figuur 4). Hierbinnen staat een cijfer dat verwijst naar een bijhorend project. Deze voorstellingswijze heeft als voordeel dat al de projecten op eenzelfde wijze worden weergegeven.
- Een projectkaart met weergave van de contouren van de projecten (Figuur 5). Deze voorstellingswijze heeft als voordeel dat de ruimtelijke inbeslagname van de projecten eveneens duidelijk wordt. Nadeel is dat het onderscheid tussen een projectgebied en een concreet project niet altijd even duidelijk kan gemaakt worden. Zo wordt bijvoorbeeld een landinrichtingsproject gedefinieerd over een ruimer gebied, terwijl de concrete ingrepen slechts op een beperktere oppervlakte worden uitgevoerd.



Figuur 4: Uitgewerkt voorbeeld (niet-exhaustieve) projectinventaris Mechelse regio



Figuur 5: Uitgewerkt voorbeeld (niet-exhaustieve) projectinventaris Mechelse regio

Naast deze ruimtelijke weergaven van de projecten kan nog bijkomende informatie op een kaart gevisualiseerd worden. Zo kunnen bepaalde criteria duidelijk gemaakt worden door gebruik te maken van verschillende kleuren, verschillende groottes, verschillende lagen, etc.

De projectinventaris en de visuele weergave van de projecten op kaart kunnen helpen bij de interpretatie van de projecten in het gebied. Je kan dit ook gebruiken om discussies het gebied op te starten, die volgende vragen kunnen behandelen:

- Waarom zijn er veel/weinig initiatieven rond de open ruimte?
- Zijn de traditionele open ruimte actoren (VLM, gebiedsgerichte werking) actief met projecten in deze regio?
- Welk type projecten komen er voornamelijk voor?
  - o Gebiedsgericht – puntsgewijs
  - o Visie – planning – uitvoering – beheer
  - o Ruimtelijk – organisatorisch
- ...

## 2.3 LUCHTFOTO

Deze methode maakt gebruik van een luchtfoto om samen met verschillende actoren gesprekken te voeren over (de open ruimte in) het gebied. Meerdere doelstellingen kunnen bereikt worden:

- Via de gesprekken kan **informatie verzameld** worden over de lopende en geplande ontwikkelingen en de belangrijke actoren in het gebied. Doordat de mensen samen rond de luchtfoto van het gebied staan, worden de gesprekken concreet en kunnen zowel de thema's die leven in het gebied, als kansen en bedreigingen benoemd worden.
  - o De verzamelde input kan helpen om **het gebied zelf beter te begrijpen**. Inzichten over de mensen en organisaties die actief zijn in het gebied, en over thema's die leven in het gebied, zijn nodig om te werken aan gebiedsgerichte projecten/processen.
  - o De verkregen informatie kan dienen als **input voor de andere tools**. Zo kan deze methode gebruikt worden om gegevens te verzamelen over het gebied in functie van het opstellen van de vragen voor Visionary, of voor de tools DEBATTEER en EVALUEER.
- Een andere doelstelling van deze methode is **kennisuitwisseling over open ruimte**. De gesprekspartners kunnen nieuwe inzichten en inspiratie opdoen via gesprekken over gelijkaardige thema's en hun aanpak hierin.

Deze methode wordt toegepast bij personen die het gebied (en zijn ruimtelijke dossiers) goed kennen. Dit kunnen gebiedswerkers zijn, mensen werkzaam bij een Regionaal Landschap of de Vlaamse Landmaatschappij, alsook ambtenaren en schepenen van de betrokken gemeenten. Het **aantal personen** die worden uitgenodigd zal afhangen van je doelstelling. Als je de luchtfoto gebruikt om informatie over een gebied te verzamelen, kan het volstaan om slechts een tweetal personen uit te nodigen die het gebied zeer goed kennen. Op die manier blijft het gesprek overzichtelijk en gestructureerd. Als je doelstelling is om kennis uit te wisselen zal je waarschijnlijk een groter aantal deelnemers uitnodigen. Vijf tot tien personen is een mooi aantal om effectief een lerend effect te bereiken. Het is ook niet té veel zodat directe interactie mogelijk blijft.

**AANDACHTSPUNT:** Als je verzamelde informatie gebaseerd is op de input van slechts enkele gebiedskenners, kan het gebeuren dat je niet het volledige beeld van de streek hebt. Afhankelijk van de verdere toepassing van de ingezamelde informatie, kan het nuttig zijn de informatie nog eens te toetsen bij andere kenners van het gebied.

## 2.3.1 Zelf aan de slag

### Vorbereiding

Ter voorbereiding van het overleg wordt een luchtfoto van het gebied geprint op A0-formaat. Indien je zelf niet over een plotter beschikt, kan je dit laten doen bij een kopieerwinkel. Orthofoto's zijn beschikbaar via het Agentschap Informatie Vlaanderen ([www.agiv.be](http://www.agiv.be)). Op deze website kan je bij "Beelden, basiskaarten, grondgebruik" doorklikken naar Orthofotomozaïek en via "Downloaden" de meest recente foto voor jouw gebied opladen<sup>1</sup>. Het gebruik van een luchtfoto heeft het grote voordeel dat geen administratieve grenzen worden aangeduid. Het toont hoe relatief die grenzen zijn (getrokken) en hoe weinig belangrijk deze zijn als het gesprek over open ruimte gaat.

Op het overleg worden één of meerdere deelnemers met een goede veldkennis uitgenodigd. Het aantal personen waarmee de sessie georganiseerd wordt is afhankelijk van je specifieke doelstelling. Naast de deelnemers is één gespreksleider of moderator aanwezig.

### Discussiemoment

We leggen de foto in het midden van een liefst ronde vergadertafel zodat de deelnemers niet in een klassieke vergaderopstelling hoeven te zitten en iedereen gemakkelijk op de kaart bepaalde locaties kan aanduiden. Deze setting is belangrijk voor de sfeerschepping: we hebben geleerd dat zaken aanduiden op een kaart meteen voor veel meer animo zorgt en voor een lossere sfeer dan verbale interventies in een klassieke vergaderopstelling.

Na een snelle voorstelling van de aanwezigen, vragen we aan enkele deelnemers om het gebied op de kaart te situeren: het vergt wat aanpassing om het gebied op de kaart te zien en om enkele merkpunten aan te duiden waardoor alle deelnemers zich goed kunnen oriënteren. Deze aanpak zorgt weer voor wat informaliteit en voor een ongedwongen sfeer. Het is voor nagenoeg iedereen boeiend om naar een luchtfoto te kijken, de eigen omgeving te zoeken en de eigen gemeente in de context te plaatsen.

Vervolgens start de moderator met het stellen van vragen. De deelnemers kunnen open vertellen over hun gebied, en duiden de verschillende spots aan op de luchtfoto. Dit kunnen zowel waardevolle projecten als probleemzones zijn of zelfs een heel concreet dossier waar de gemeente al jaren mee zit. De moderator zorgt dat elke deelnemende persoon aan het woord komt en dat verschillende cases en thema's aan bod kunnen komen. Inspiratie voor vragen en discussiepunten zijn:

- Welke projecten die een invloed hebben op open ruimte zijn er lopende in dit gebied?
- Welke ontwikkelingen zien jullie gebeuren in het gebied?
- Welke ontwikkelingen verwachten jullie in de toekomst?

---

<sup>1</sup> Selecteer hiervoor de map OPEN DATA en daarna de map RGB. Deze map bevat 43 zip-bestanden, waarvan de twee laatste cijfers verwijzen naar een specifiek kaartblad van het grondgebied Vlaanderen. Om te weten op welk kaartblad jouw gebied ligt, kan je het nummer hiervan opzoeken via <https://download.agiv.be/Producten/Detail/40>

- Welke partnerschappen zijn aanwezig of gewenst in het gebied?
- Welke conflicten spelen in het gebied?
- Welke budgetten zijn voorhanden om projecten te financieren?
- ...

Om de verhalen op een gestructureerde wijze te noteren en later te verwerken, wordt het verhaal gelokaliseerd op de luchtfoto met een kleine sticker en wordt het bijhorende verhaal genoteerd. Door met verschillende kleuren stickers te werken, kan je eventueel de verschillende thema's die aan bod komen meteen onder categorieën groeperen. Je kan de hele discussie ook opnemen met een dictafoon zodat je nadien alles opnieuw kan beluisteren.

## 2.3.2 Voorbeelden uit de pilootgebieden

### Kennisverzameling voor SPEEL (Visionary)

Voor de opmaak van de vragen voor Visionary over het landschapspark Bulskampveld was kennis over de ruimtelijke cases en thema's uit het gebied vereist. Hiervoor werd een overlegmoment georganiseerd met een gebiedswerker van de provincie West-Vlaanderen die vertrouwd is met het landschapspark. Aan de hand van de luchtfoto van het gebied werden ruimtelijke cases en thema's bediscussieerd en de bijhorende locaties aangeduid op de luchtfoto (Figuur 6). Zaken die aan bod kwamen waren onder meer de (inrichting van) weg- en waterinfrastructuur, de (verlaten) bedrijventerreinen, (mogelijkheden voor) natuurontwikkelingen, (inrichting van) sportterreinen, (mogelijk gebruik van) kastelen in het gebied, samenwerking met partners, recreatiemogelijkheden, samenwerkingsverbanden en financiële mogelijkheden.

*“op deze manier hadden we een snel en duidelijk overzicht over de dossiers waar het gebied momenteel mee worstelt”*

(onderzoeker)



*Figuur 6: Voorbeeld luchtfoto landschapspark Bulskampveld*



## Kennisuitwisseling voor DEBATTEER-tool

Voor de eerste, verkennende sessie van de DEBATTEER-tool met de groep Nete gebruikten we een luchtfoto om het debat te openen. Met een vijftal personen uit de gemeenten werd een open gesprek gehouden over het gebied. Aan de hand van specifieke locaties op de luchtfoto lieten we hen vertellen welke ruimtelijke cases en thematieken spelen in het gebied. In een informele setting kwamen allerlei cases aan bod, van kleine microschaal tot de grotere macrokwesities, tot de relatie van de gemeentes met het beleid van de Vlaamse overheid. Het leidde tot een mooi overzicht van de problematieken waarmee gemeentebesturen dagelijks worden geconfronteerd of die door hun eigen beleid in de hand worden gewerkt.

*"het is interessant om met collega's over gelijkaardige problemen te praten en te horen hoe het er in andere gemeenten aan toe gaat"*

(ambtenaar gemeente)

*"Tijdens de gesprekken kwamen de verschillen tussen de gemeenten naar boven, zowel door de verschillende contexten als door de verschillende interne organisatie en de klemtonen die in het beleid worden gelegd. Daarnaast toonde deze gesprekken welke zaken gemeenschappelijk zijn voor de drie gemeenten."*

(onderzoeker)



*Figuur 7: Gesprek rond luchtfoto van de Nete-gemeenten*

## 2.4 KAARTENREEKSEN

Met behulp van kaarten, cijfers en beelden kan je veel informatie over een gebied visualiseren en zo gesprekken met actoren voeden. De kaartenreeksen “Open ruimte onder druk” visualiseren en kaderen de aanwezigheid van en de druk op open ruimte in een studiegebied. Deze kaarten kunnen gebruikt worden bij een interview of een focusgroep. Het inzetten van dit materiaal kan helpen om gesprekken over de druk op open ruimte op te starten of nieuwe input te geven, bestaande opvattingen over de open ruimte te objectiveren, draagvlak voor het thema te zoeken of de zoektocht naar oplossingen te starten. Afhankelijk van de concrete doelstelling van je project kan het nodig zijn om een heel andere kaartenreeks op te maken, maar ook in dat geval biedt het uitgewerkte voorbeeld inspiratie.

Binnen het IMAGO-project werden zes kaartenreeksen uitgewerkt, met kaarten en cijfers over verschillende aspecten van de open ruimte:

- Situering van het gebied (Bijlage 1)
- Oppervlakte open ruimte (Bijlage 2)
- Kwaliteit van de open ruimte (Bijlage 3)
- Evolutie van de open ruimte (Bijlage 4)
- Beleid rond de open ruimte (Bijlage 5)
- Beleid versus realiteit (Bijlage 6)

De kaartenreeksen kunnen voor verschillende doelstellingen ingezet worden:

- Aan de hand van deze reeksen krijg je **inzicht over de toestand van de open ruimte in een gebied**. Hoeveel open ruimte is er in het gebied? Wat is de kwaliteit van deze open ruimte? Waar ligt de open ruimte ten opzichte van de bebouwde ruimte? Is de open ruimte beschermd?
- Deze gegevens kunnen vervolgens gebruikt worden om discussies rond het ruimtegebruik op te starten. Bovendien kunnen objectieve gegevens **discussies doorbreken** die vastlopen als gevolg van tegenstrijdige of subjectieve argumenten.
- Met behulp van de kaartenreeksen kan je ook meer **aandacht vragen** voor de algemene problematiek van de druk op open ruimte. Zo kan er draagvlak gecreëerd worden voor het ondernemen van acties in kader van behoud en ontwikkeling van de open ruimte.
- Je kan deze kaartenreeksen zelf opmaken voor je eigen werkingsgebied. Dit kan een individuele oefening zijn waarbij je zelf zoekt naar kaarten, data en beelden over het gebied. Die kunnen je dan helpen om de open ruimtedynamiek in je gebied beter te begrijpen. Daarnaast kan je de kaarten, cijfers en beelden ook inzetten om in discussie te gaan met een **breed publiek**. Dit kunnen beleidmakers, ambtenaren, personen uit het middenveld of burgers zijn. Op basis van je eigen doelstelling kies je de deelnemers voor discussie op basis van de kaartenreeksen. Je kan ervoor kiezen om een groep mensen met eenzelfde achtergrond samen te brengen of net een heterogene groep.

### AANDACHTSPUNTEN

Als je zelf aan de slag wilt gaan met de kaartenreeksen, moet je met volgende aandachtspunten rekening houden:

- Om kaartenreeksen op te maken voor je eigen gebied, is **GIS-expertise** en een **GIS-licentie** vereist.

- De kaartenreeksen in het voorbeeld geven een **ruim beeld** over de open ruimte van een bepaald gebied. Bij meer kleinschalige projecten, bijvoorbeeld binnen een gemeente, zullen meer gedetailleerde kaarten en informatie nodig zijn.
- Gezien het intensieve landgebruik en de hoge druk op ruimte in Vlaanderen, zijn de kaarten vaak **snel gedateerd**. Op basis van dit soort kaarten kan je wel trends vaststellen, maar wanneer je echt aan de slag wil in het gebied, is het nodig om de beschikbare data te toetsen aan de realiteit.
- De evolutie (toename of afname) van de oppervlakte en kwaliteit van de open ruimte is een belangrijke indicator voor de druk op open ruimte. Vaak zijn **recente data** echter enkel **digitaal** beschikbaar, waardoor de voorgestelde evolutiereeksen voorlopig eerder beperkt zijn.
- De meeste van de kaarten binnen deze reeks geven een toestand weer in het gebied. Het is aan de gebruiker van de kaarten om een **oordeel** te vellen over de bijhorende **kwaliteit** van de open ruimte van het gebied. De beoordeling van de kwaliteit is vaak subjectief en afhankelijk van de gebruikte criteria, dus het is belangrijk om deze er steeds goed bij te vermelden. Andere kaarten zoals bijvoorbeeld de biologische waarderingskaart geven wel reeds een oordeel over de toestand van het gebied.
- Deze kaartenreeksen werden ontwikkeld door het ILVO. Daardoor is er vooral expertise met een **focus op het landbouwgebied** in de voorbeeldkaarten verwerkt. De tool kan echter ook gebruikt worden met data over natuur, recreatie, etc.

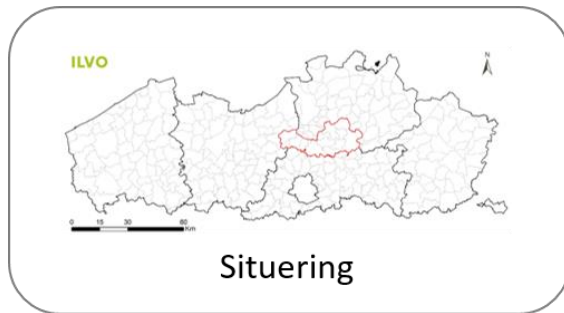
## 2.4.1 Zelf aan de slag

Om deze methode zelf toe te passen voor je gebied, kan je volgende stappen doorlopen:

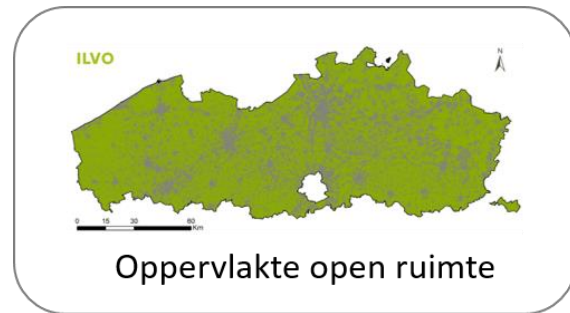
- Een eerste stap is het **opmaken van de kaarten**. Met behulp van GIS software kan je de kaartenreeksen opmaken voor je eigen studiegebied.
- In een tweede stap moet je **de kaarten en cijfers interpreteren**. Wat zijn de opvallende zaken in jouw studiegebied? Wat is er veel of weinig aanwezig in je studiegebied?
- De volgende stap bestaat uit het **delen van je interpretaties met diverse stakeholders**. Tijdens een focusgroep kunnen de opvallende zaken gepresenteerd worden, waarna discussies over het thema kunnen gevoerd worden.
- Tot slot is er de **verwerkingsstap** waarbij kritisch wordt gereflecteerd op de verkregen input uit de discussies. Bevestigden de stakeholders de data of ervoeren zij dit anders?

### Stap 1: opmaak van de kaartenreeksen

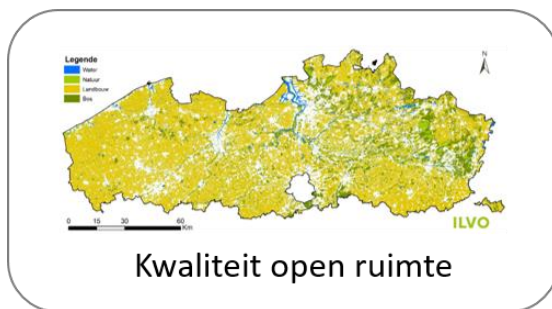
Je kan de kaartenreeksen opmaken voor je eigen studiegebied. Hiervoor is **GIS software** nodig en kennis over de werking van geografische informatiesystemen. Daarnaast heb je ook (de toegang tot) een aantal kaartlagen nodig. Een deel van de *shapefiles* zijn vrij downloadbaar via Informatie Vlaanderen ([www.agiv.be](http://www.agiv.be)). De beschikbaarheid staat beschreven op de toelichtingsfiches bij de kaarten, waar verder ook informatie te vinden is over eigenschappen van het bronmateriaal zoals de kaarteigenaar, het jaar van uitgave, de opmaakmethode en enkele aandachtspunten. De verzamelde kaarten en cijfers binnen het IMAGO-project zijn gegroepeerd onder zes thema's. Je kan per thema doorklikken naar voorbeelden en extra info om de kaarten zelf te maken voor je gebied.



Deze kaartenreeks (Bijlage 1) geeft een algemene situering van het studiegebied. Het gebied wordt gesitueerd binnen de provincies en Vlaanderen. Belangrijke rivieren, wegen en bebouwing op de kaart helpen om je te oriënteren binnen het gebied.

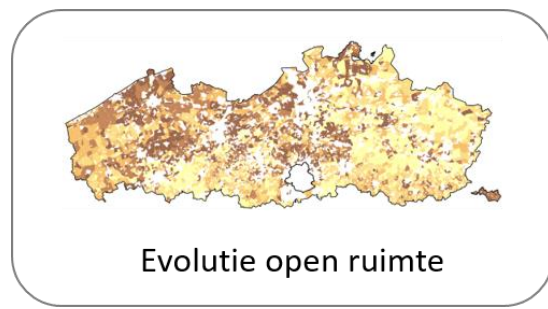


Deze kaartenreeks (Bijlage 2) toont de hoeveelheid 'open ruimte' en 'verharding' binnen een bepaald gebied op kaart en in percentages. Dit kan vergeleken worden met cijfers voor andere schaalniveaus (zoals de provincie, Vlaanderen, Europa, etc.), waardoor de beschikbare open ruimte in een ruimer perspectief wordt geplaatst en vergeleken kan worden.

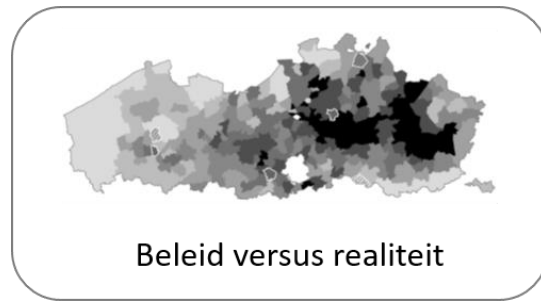
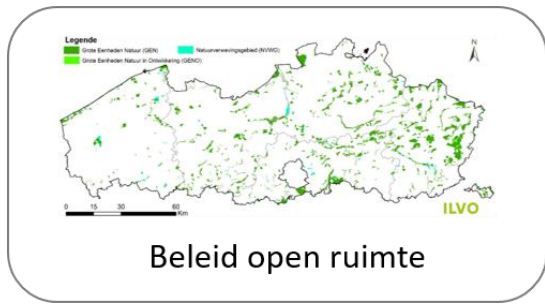


Deze kaartenreeks (Bijlage 3) geeft informatie over de kwaliteit van de open ruimte op basis van beschikbare kaartlagen. Hier vind je kaarten van de verschillende types open ruimte, zowel in grote categorieën (landbouw, bos, natuur en water) als meer in detail. Deze kaartenreeks geeft ook informatie over het landschap, aan de hand van de landschapstreken en de informatie uit de landschapssatlas.

De biologische waarderingskaart toont de ecologische kwaliteit van het gebied. Tot slot vind je hier ook kaarten over versnippering en verlinting.



Deze kaartenreeks (Bijlage 4) geeft informatie over de evolutie van de open ruimte doorheen de tijd. Je vindt er kaarten over de evolutie van de verschillende ruimtelijke functies, zowel in grote categorieën (open ruimte versus bebouwde ruimte) als meer gedetailleerd volgens de verschillende types open ruimte (landbouw, natuur en bos). De beschikbare kaarten zijn voorlopig beperkt, omdat er nog maar vrij recent digitale gegevens beschikbaar zijn die toelaten om op een eenvoudige manier evoluties in beeld te brengen.



Deze kaartenreeks (Bijlage 5) toont het beleid rond open ruimte in het gebied. Er bestaat in verschillende beleidsdomeinen beleid met een impact op de open ruimte. Een zeer uitgebreid overzicht hiervan vind je bij de COMBINEER-tool.

In deze kaartenreeks vind je ook kaarten met de geplande toestand door planningsinstrumenten zoals het gewestplan. Daarnaast zijn er sectorale beschermingen zoals Habitat- en Vogelrichtlijngebieden of erkend natuurgebied.

Deze kaartenreeks (Bijlage 6) geeft het verschil tussen de geplande landbouwbestemming en het effectieve gebruik van de ruimte in een gebied. Op basis van verschillende bestaande onderzoeken wordt inzicht gegeven in een aantal trends zoals vertuining, (hobby)paarden of niet-agrarische ondernemingen. Gelijkaardige analyses kunnen gebeuren voor ander beleid of andere functies, zoals natuur.

## Stap 2: interpretatie van kaarten en cijfers

De tweede stap bestaat uit de interpretatie van de opgemaakte kaarten en de cijfers. Hierbij is het belangrijk om de opvallende zaken die naar voren komen uit het materiaal te benoemen. Enerzijds wordt hierdoor je eigen kennis van het gebied verruimd, anderzijds geeft dit een aanzet voor discussieonderwerpen voor gesprekken met actoren en organisaties uit je gebied (zie volgende stap). De vragenlijst in Tabel 11 vormt daarbij een leidraad.

Tabel 11: Vragenlijst ter ondersteuning bij de interpretatie van de kaarten en cijfers

<p><b>OPPERVLAKTE OPEN RUIMTE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoeveel open ruimte is er aanwezig binnen een bepaald gebied?</li> <li>- Is dit meer of minder in vergelijking met (andere gebieden in Vlaanderen/België/Europa)?</li> </ul>
<p><b>KWALITEIT OPEN RUIMTE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat voor soort open ruimte is het (bos, park, landbouwgebied,...)?</li> <li>- Wat vind je van de kwaliteit van de open ruimte in dit gebied?</li> <li>- Hoe waardevol is de aanwezige open ruimte landschappelijk gezien?</li> <li>- Hoe waardevol is de aanwezige open ruimte ecologisch gezien?</li> <li>- Levert het gebied veel/weinig ecosystemendiensten (recreatie, koolstoffixatie, opvang overtollig water,...)?</li> <li>- In welke mate is de open ruimte versnipperd? Wat is de impact daarvan?</li> <li>- In welke mate is er verlinting aanwezig in het gebied? Wat is de impact daarvan?</li> <li>- Is open ruimte een troef in je gebied? Op welke manier?</li> </ul>
<p><b>EVOLUTIE OPEN RUIMTE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe evolueert de hoeveelheid open ruimte in je gebied? Is dit sneller/trager dan in andere gebieden in Vlaanderen?</li> <li>- Welke ruimtegebruiken komen in de plaats van open ruimte?</li> <li>- Hoe evolueren de verschillende gebruiken van open ruimte (landbouwareaal, oppervlakte natuur en bos)?</li> </ul>
<p><b>BELEID OPEN RUIMTE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke beschermingen/instrumenten zijn beschikbaar om de open ruimte te bewaren? En om de kwaliteit van de open ruimte te beschermen/versterken?</li> <li>- Wat voor type instrumenten zijn het? Door wie worden ze opgemaakt?</li> <li>- Is er weinig/veel juridische bescherming aanwezig in het gebied?</li> <li>- In hoeverre ervaar je deze beschermingen/instrumenten als positief voor de open ruimte?</li> <li>- Hoe gebiedsdekkend zijn de beschermingen/instrumenten?</li> <li>- Wat is de invloed van de beschermingen/instrumenten?</li> </ul>
<p><b>BELEID VERSUS REALITEIT</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke niet-agrarische activiteiten komen er voor binnen de agrarische bestemming?</li> <li>- Is het verrassend dat er niet-agrarische voorkomen?</li> <li>- Wat zijn de positieve/negatieve gevolgen van deze activiteiten voor de verschillende gebruikers?</li> <li>- Hoe kunnen we vanuit het beleid omgaan met dit type activiteiten?</li> <li>- Hoe kunnen we omgaan met de veelheid van actoren binnen de open ruimte?</li> </ul>

### Stap 3: kaarten en cijfers als insteek voor discussie

Je kan de kaarten opmaken om je eigen kennis van het gebied verruimen, maar het is ook interessant om de interpretatie van de kaarten en cijfers samen met betrokken actoren in het gebied te doen. Zij hebben immers een goede terreinkennis en kunnen de actuele trends goed duiden. Om de verzamelde gegevens nuttig in te brengen, is het belangrijk dat de vooropgestelde data en kaarten een bepaalde redenering naar voor brengen, een bepaald verhaal ondersteunen of een antwoord geven op vragen die stakeholders zich stellen. Met die redenering of dit verhaal kan je de discussie starten met één of meerdere actoren en/of organisaties die betrokken zijn in open ruimtprocessen in jouw werkingsgebied. Afhankelijk van de doelstelling van je project/proces kan je dieper ingaan op één van de thema's.

Hier geven we een aantal tips die kunnen helpen bij het opbouwen van een verhaal:

- Het is belangrijk om te starten vanuit **de doelstelling van je project of proces**. Afhankelijk van deze doelstelling kan je ervoor kiezen om te focussen op bepaalde kaarten, om het hele verhaal te brengen of om andere kaarten te maken.
- Bij de kaarten, cijfers en beelden kan je **uitspraken en mogelijke interpretaties** meegeven. Enerzijds kunnen zij de gegevens verduidelijken, anderzijds kunnen zij een eigen interpretatie meegeven of prikkelende vragen stellen en zo discussies uitlokken.
- Je kan ook om **meerdere gebieden met elkaar vergelijken**. Zo komen vaak de kwaliteiten en knelpunten van het eigen gebied naar boven. Door een vergelijking te maken, kunnen mensen (opnieuw) overtuigd raken over de kwaliteit van een gebied of de ernst van een probleem binnen een gebied.
- Om een **verhaal** op te bouwen **op basis van de kaartenreeksen**, kan je als volgt te werk gaan:
  - o Je kan starten met **de huidige situatie (oppervlakte en kwaliteit) van de open ruimte**. Is er nog (veel) open ruimte aanwezig in het gebied? Wat voor soort open ruimte is er aanwezig? Is het kwaliteitsvolle open ruimte?
  - o Daarna kan je via de gegevens over **evolutie** meer inzicht krijgen in hoe de situatie geëvolueerd is. Op basis daarvan kan je een standpunt innemen over de evolutie. Zijn dit positieve ontwikkelingen en wat zijn de te verwachten gevolgen?
  - o Ten derde kan je nagaan **hoe de open ruimte al dan niet beschermd wordt**. Via de gegevens over het gevoerde beleid bekom je meer informatie over de mate van bescherming en de mate van actieve projecten/processen rond open ruimte.
  - o Tot slot kan je ook uitspraken doen over de effectiviteit van het beleid aan de hand van de kaarten en cijfers uit de reeks **beleid versus realiteit**. Via gegevens over de **ruimtelijke transformaties** kunnen mogelijke oorzaken van de discrepantie tussen beleid en realiteit naar boven komen.

### Stap 4: synthese

Nadat je de kaarten zelf geïnterpreteerd hebt en ze eventueel gebruikt heb voor discussies met actoren en organisaties uit je gebied, kan je tot slot kritisch reflecteren over de verkregen informatie. Onderstaande tabel (Tabel 12) biedt een hulpmiddel om aan de hand van enkele vragen de zaken te benoemen waar er al dan niet consensus over bestaat en die kunnen ingezet worden in een vervolg van het proces.

Tabel 12: Vragenlijst ter ondersteuning van synthese

<b>EIGEN INTERPRETATIE</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Hebben de data mijn mening over het gebied bevestigd?</li><li>- Welke opvallende zaken zijn er uit de analyse gekomen?</li><li>- Hoe verklaar ik de opvallende zaken?</li><li>- Zijn de vaststellingen troeven of knelpunten voor het gebied?</li></ul>
<b>INTERPRETATIE VAN DE DEELNEMERS</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Welke vaststellingen vanuit de data werden beaamd door de stakeholders?</li><li>- Over welke zaken bestond een verschil tussen wat de data vertellen en wat de deelnemers ervaren?</li><li>- Wat zijn mogelijke verklaringen voor de discrepantie tussen de data en de ervaringen van de deelnemers?</li><li>- Waarom leven bepaalde interpretaties in het gebied?</li></ul>
<b>VERVOLG PROCES</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Kunnen de vastgestelde troeven uit het gebied verder uitgewerkt worden/gebruikt worden binnen processen?</li><li>- Zijn er nog meer data beschikbaar over de zaken waar discussie rond bestaat?</li><li>- Welke mogelijkheden/communicatiemiddelen bestaan er om de data beter kenbaar te maken naar het brede publiek toe?</li></ul>

## 2.4.2 Voorbeelden uit de pilootgebieden

We maakten een presentatie rond (de druk op) de open ruimte voor zowel de Mechelse regio als voor het landschapspark Bulskampveld.

### Mechelse regio

De presentatie over open ruimte (Bijlage 7) in de Mechelse regio start vanuit de vaststelling dat de open ruimte aan een snel tempo wordt bebouwd (Poelmans & Engelen, 2014). Nochtans vinden velen de functies en voordelen van de open ruimte belangrijk en waardevol. Denk maar aan voedselproductie, biodiversiteit, een aangename leefomgeving, etc. Heel wat organisaties werken actief aan de open ruimte, zoals onder andere de Vlaamse Landmaatschappij en de regionale landschappen. Ondanks deze inspanningen slagen we er blijkbaar toch nog niet in om het snelle verdwijnen van de open ruimte te stoppen.

In de verdere opbouw van de presentatie zoomen we verder in op de open ruimte in de Mechelse regio. Aan de hand van enkele vragen bespreken we het kaartmateriaal en cijfers:

- **Ontbreken de “traditionele spelers” in de open ruimte?** We zetten de lopende open ruimte-initiatieven in de Mechelse regio op kaart. Daarbij valt het op dat er minder en vooral kleinere open ruimte-initiatieven waren in de streek, zeker in vergelijking met de Brugse regio (de andere testregio). De Vlaamse Landmaatschappij en de gebiedsgerichte werking van de provincie Antwerpen, traditioneel toch belangrijke spelers in de open ruimte, zijn eerder beperkt aanwezig in de Mechelse regio.
- Gezien er eerder weinig initiatieven gevonden worden in de Mechelse regio, **is er dan misschien maar weinig open ruimte aanwezig?** De kaarten geven aan dat de Mechelse regio meer verharding heeft dan elders in de provincie Antwerpen, maar dat het verschil klein



is. In vergelijking met Vlaanderen is de Mechelse regio wel één van de meer verstedelijkte gebieden. Toch is er in de Mechelse regio nog 67,4 % open ruimte aanwezig.

- **Wat voor soort open ruimte is er aanwezig in de Mechelse regio?** Het grootste deel bestaat uit landbouw (48,8 %), vooral grasweiden en hooilanden. Ook de serres rond Sint-Katelijne-Waver vallen op. Een kleine 10% is bos. Aan de westkant van Mechelen zijn dit vooral populierenaanplanten en nattere bossen. Aan de oostkant zijn het kleine stukken eikenbossen. Natuur is slechts in erg kleine oppervlaktes aanwezig.
- **Er is nog open ruimte aanwezig, maar is deze dan minder waardevol?** Aan de hand van de biologische waarderingskaart zien we dat 32,7% van de open ruimte waardevol tot zelfs zeer biologisch waardevol is. In vergelijking met de Vlaamse cijfers, kan de open ruimte in de Mechelse regio zeker niet als minder waardevol aanzien worden. Voor andere aspecten zoals recreatieve waarde waren geen data beschikbaar.
- **Hoe wordt de open ruimte beschermd?** Ten eerste zijn er de sectorale beschermingen zoals onder meer de natuurreservaten, het VEN en de Europese speciale beschermingszones. Deze komen slechts beperkt voor in het gebied. Verder wordt de open ruimte ook beschermd via planningsinstrumenten zoals het gewestplan.
- Vervolgens vragen we ons af **hoe de realiteit zich verhoudt tot de geplande toestand?** Hierbij doen we beroep op recent onderzoek over de invulling van de agrarische bestemming, uitgevoerd door het ILVO. Daarbij zien we dat de Mechelse regio een hoog aandeel niet-agrarisch gebruik heeft binnen de agrarische bestemming.
- De vraag die hierbij naar boven komt: **wat zit er dan wel in het agrarisch gebied?** Studies geven weer dat tuinen, paarden en niet-agrarische economische activiteiten voorkomen in het agrarische bestemde gebied. Het aandeel paarden in de Mechelse regio is zeer hoog.
- Twee vaststellingen waren opmerkelijk: (1) het hoge aandeel woonuitbreidingsgebieden en (2) het hoge percentage recht van voorkoop in handen van Waterwegen en Zeekanaal.

We besluiten dat er een grote druk is op de open ruimte in de Mechelse regio en dat er nog heel wat uitdagingen zijn voor het behoud en de ontwikkeling ervan. Deze presentatie geeft een aanzet om te discussiëren over de druk op open ruimte in de Mechelse regio, het gevoerde beleid rond open ruimte in de Mechelse regio en hoe kan omgegaan worden met de uitdagingen.

### Reacties

We zijn met de kaartenreeksen en deze presentatie in gesprek gegaan met verschillende mensen die actief zijn in de open ruimte in de Mechelse regio. Hieronder een aantal reacties op de kaarten.

*'interessant om te kunnen zien waar en over wat er nog projecten zouden kunnen opstarten, waar er eventueel quick-wins te realiseren zijn'*  
(gebiedswerker provincie Antwerpen)

*'het hoge aandeel recht van voorkoop door Waterwegen en Zeekanaal heeft zijn redenen. Met het Sigmaphan worden veel gronden omgezet van landbouw naar natuur. Op voorhand wordt veel grond verworven om deze indien nodig te kunnen ruilen. Naast de ruilgronden zijn er de gronden langs het water, die reeds aangekocht worden voor strategische doelstellingen'*  
(medewerker Waterwegen en Zeekanaal)

*'handig overzicht over welke claims er reeds allemaal liggen in het gebied'*  
(medewerker stad Mechelen)

*'de samenwerking tussen landbouw en natuur worden nu niet weergegeven op de kaarten'*  
(natuurpunt)

*'de meeste geïnterviewden zijn actief in een bepaalde sector, zij kenden (vaak) enkel de kaarten  
en cijfers die aansluiten bij hun eigen werking'*  
(onderzoeker)

## **Landschapspark Bulskampveld**

In de presentatie over de open ruimte in het landschapspark Bulskampveld (Bijlage 8) gaan we dieper in op de kwantiteit en kwaliteit van de open ruimte, op het beleid en de verhouding van de realiteit hiermee. Bij enkele van deze thema's wordt de vergelijking gemaakt tussen het landschapspark Bulskampveld en de Mechelse regio.

De kaarten tonen aan dat er nog veel open ruimte is in het landschapspark en dat deze ook biologisch zeer waardevol is. Centraal in het gebied komt nog heel wat bos voor, aan de rand bevinden zich voornamelijk landbouwgronden, met landbouw als de grootste open ruimtegebruiker van het gebied. Ook wat bescherming betreft, vallen de centraal gelegen bos- en natuurgebieden onder Europese speciale beschermingszones en het Vlaamse Ecologisch netwerk op. Vanuit de planningsinstrumenten zien we heel wat landbouw-, bos- en natuurgebied ingekleurd op het gewestplan. In de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen wordt ook de waarde van het landschapspark aangehaald. Verder is ook de Vlaamse Landmaatschappij aanwezig in het gebied via een landinrichtingsproject. Zij willen middelen inzetten om tot een kwaliteitsvolle inrichting van het gebied te bekomen. Er werd ook een initiatiefgroep opgericht bestaande uit 20 partners, die samenwerken om het gebied toeristisch-recreatief op de kaart te zetten. Als we tot slot kijken naar het verschil tussen de geplande bestemming en het effectieve gebruik, zien we dat dit verschil relatief klein is, zeker in vergelijking met de andere testregio, de Mechelse regio. Het aandeel tuinen, paarden en niet-agrarisch economische activiteiten in het gebied ligt relatief laag.

We besluiten dat er in het landschapspark Bulskampveld nog zeer waardevolle open ruimte aanwezig is en dat de druk op dit open ruimtegebied kleiner is dan elders in Vlaanderen. Verder hebben we ook gezien dat er reeds heel wat initiatieven lopen die het geheel sterker op de kaart willen zetten. Deze presentatie kan de sterke troeven van het gebied objectiveren en benadrukken en kan gebruikt worden om steun te vragen voor een verdere kwaliteitsvolle ontwikkeling van het gebied.

## **Reacties**

Deze presentatie werd gegeven in de eerste sessie van de DEBATTEER-tool. Hier waren schepenen en ambtenaren van vijf gemeenten aanwezig (in totaal zeven personen) die deel uitmaken van het landschapspark Bulskampveld (Beernem, Oostkamp, Aalter, Ruiselede en Wingene).

*'het waardevolle karakter van het landschapspark dat ook door het kaartmateriaal bevestigd  
wordt, kan denk ik door iedereen beaamd worden'*  
(schepenen)

*'vanuit de kaarten en de vergelijking met de Mechelse regio lijkt het dat er weinig druk op de  
open ruimte aanwezig is in ons gebied, toch voelen wij in praktijk ook een sterke druk op de*

*open ruimte, onder andere door een toenemend aantal paarden'*  
(ambtenaar)

### 2.4.3 Ruimere inspiratie

De voorgestelde kaarten geven een algemeen overzicht van de open ruimte in een gebied op basis van kaartlagen die beschikbaar zijn voor het grondgebied Vlaanderen. Uiteraard zijn er nog andere zaken interessant om toe te voegen aan deze kaartenreeksen. We geven hier een aantal ideeën die verder kunnen uitgewerkt worden:

#### Algemene kadering van een gebied

De voorgestelde kaarten en cijfers geven een algemene schets van grotere structuren zoals water- en weginfrastructuur in het gebied. Afhankelijk van de doelstelling van het proces kan het interessant zijn om extra informatie toe te voegen aan deze kaartenreeks, zoals bijvoorbeeld de **voorzieningen binnen een gebied**. Dat kan via het raadplegen van de gemeentelijke structuurplannen, waar je onder andere info kan vinden over:

- Openbare instellingen zoals scholen, gemeentehuis, bibliotheken, etc.
- Sportfaciliteiten binnen en buiten.
- Mobiliteit: infrastructuur, treinstations, bushaltes, etc.
- Samenstelling bevolking.
- Recreatieve kaarten: routenetwerken (zowel fietsnetwerk, wandelnetwerk als ruiternetwerk). Verblijfplaatsen zoals onder andere B&B's kunnen opgevraagd worden via de dienst toerisme van verschillende gemeenten of provincies.

#### Gedetailleerd onderzoek

De voorgestelde kaarten geven een eerste zicht op de open ruimte en de verschillende types landgebruik. Om dieper in te gaan op bepaalde trends/thema's kan je bijkomende informatie opzoeken. Hier geven we alvast een aantal interessante pistes.

De identiteit van de **eigenaars** van gronden is zeer relevante informatie. De eigenaars zijn immers een belangrijke partner bij de effectieve realisatie van plannen. Een belangrijk onderscheid daarbij is of het gebied in handen is van een overheid (provincie, gemeente, OCMW, etc.) of van private landeigenaren. Daarbinnen kan dan nog onderscheid gemaakt worden tussen eigenaars met veel of weinig grond, eigenaars die de grond zelf gebruiken of verhuren/verpachten, eigenaars die de grond gebruiken voor economische activiteiten of niet, etc. Percelen in eigendom van de Vlaamse Overheid kunnen gevonden worden op de Vastgoeddatabank (<https://overheid.vlaanderen.be/vastgoed-webkaarten>). Bij gemeenten of provincie is eigenaarschap ook vaak gekend, maar omwille van de privacywetgeving is deze informatie niet vrij toegankelijk.

Gezien vaak gestreefd wordt naar **multifunctioneel gebruik** van bepaalde gebieden, kunnen de verschillende gebruiken geïnventariseerd worden en vervolgens op kaart worden gezet. Interessante gegevens hierbij zijn onder andere de ligging en de types van de verwevingsgebieden.

Diepgaandere analyse kunnen **potenties** voor ontwikkelingen blootleggen. Zo kan bijvoorbeeld via inventarisatie van recreatieve initiatieven (routes, verblijfsplaatsen, etc.) duidelijk worden waar

kansen of missing links liggen binnen een gebied. Hierdoor kunnen ook prioriteiten benoemd worden omtrent recreatie.

Over het beleid kan ook meer gedetailleerde informatie verzameld worden. De ruimtelijke uitvoeringsplannen die beschikbaar zijn binnen de gemeenten en/of provincies geven de meest recente weergave van de planningstoestand. Deze gewenste toestand kan vergeleken worden met de huidige toestand (de realiteit). De reële **ruimteboekhouding** kan besproken worden ten opzicht van de gewenste ruimteboekhouding.

Binnen de **vergelijking tussen het beleid en de realiteit** focussen de bestaande kaarten op de landbouwbestemming in een gebied. Gelijkaardig onderzoek zou kunnen uitgevoerd worden voor andere bestemmingen op het gewestplan: welk aandeel van de groene bestemde gebieden wordt effectief ingevuld door natuur en bos en welk aandeel wordt gebruikt voor andere activiteiten?

### Gebruik van beelden

Naast kaarten en cijfers kan je ook **beeldmateriaal**, zoals sprekende foto's gebruiken om discussies op te starten over verschillende thema's. Zo kan meer inzicht verkregen worden in de beleving van de open ruimte aan de hand van **foto's**. Er kan gevraagd worden aan een groep om de mooiste en de lelijkste plaatsen binnen een bepaald gebied te fotograferen, om foto's te nemen van je favoriete plek, van recent bebouwde ruimtes, etc. De discussies aan de hand van deze foto's kunnen inzichten geven over de beleving en visuele waarde van de open ruimte, en over de druk op open ruimte. Ook kan aan de hand van foto's meer informatie verkregen worden over een bepaald thema, zoals de invloed van paarden in het landschap. Er kunnen beelden gemaakt worden van voorbeelden van een goede en storende inbedding van paarden in een bepaalde streek.

Een andere techniek om meer inzicht te krijgen in veranderingen in een bepaald gebied, is het analyseren van **luchtfoto's**. Door meerdere jaren met elkaar te vergelijken, kunnen veranderingen opgemerkt worden.

Enkele inspirerende voorbeelden rond het gebruik van beeldmateriaal om discussies op te wekken zijn de fotowedstrijd 'Paard en landschap' georganiseerd door het regionale landschap Rivierenland en het project 'Lelijke plekjes – mooie trekjes' opgestart door de intercommunale Leiedal.

### 3 SPEEL OM TE VERBEELDEN

Visionary is een methode om op een interactieve manier de kansen en bedreigingen (voor de open ruimte) in een streek te bespreken. Het is gebaseerd op een "serious game", dit is een spel met een breder doel dan enkel plezier. Zo kan een "serious game" onder andere ingezet worden als leermiddel, als communicatiemiddel of bij het zoeken naar inzichten.

We bieden twee versies van Visionary aan: een algemene versie voor sensibilisering en een versie op maat voor visieontwikkeling.



**SPEEL OM TE VERBEELDEN**

Je kan de **algemene versie van Visionary** gebruiken om mensen te sensibiliseren en kennis te laten maken met de complexiteit van de open ruimte in het sterk verstedelijkte Vlaanderen. Via een aantal vragen gaan de deelnemers met elkaar in debat. Zo leren ze elkaars visie op open ruimte kennen en begrijpen. Bij discussies of conflicten kunnen de deelnemers inzicht krijgen en zich inleven in verschillende standpunten. Deze versie van Visionary bevat een kant-en-klaar spelbord en vragen.

Daarnaast kan je Visionary ook toepassen voor een bepaald gebied, en dus de methode afstemmen op een bepaalde streek of werkingsgebied. **Visionary op maat** zet mensen aan om met elkaar in debat te gaan over thema's die leven in een bepaald gebied en over concrete (ruimtelijke) cases. De specifieke vorm van het spel stimuleert de deelnemers om creatieve en innovatieve ideeën voor de streek naar voor te brengen. Als je het spel met verschillende groepen mensen speelt, kan je uit de discussies bouwblokken destilleren voor de toekomstige ontwikkeling van dit gebied. Dit kan zowel gaan over een nieuw te ontwikkelen visie voor een gebied, als over de heropfrissing van bestaande visies.

Visionary is gebaseerd op de serious game Participology die ontwikkeld werd door Alister Scott van Birmingham City University<sup>2</sup>. Voor meer informatie over Participology verwijzen we je graag door naar hun website: [www.participology.com](http://www.participology.com).

---

<sup>2</sup> Birmingham City University; ESRC-project code ES/M006522/1. Maximising the impact of games as effective participative tools; the rufopoly resource kit



## 3.1 ALGEMENE VERSIE VISIONARY

### 3.1.1 Leeswijzer

Visionary is een methode om op een interactieve manier de kansen en bedreigingen in een streek te bespreken. Het is gebaseerd op een “serious game”, dit is een spel met een breder doel dan enkel plezier. Zo kan een “serious game” onder andere ingezet worden als leermiddel, als communicatiemiddel of bij het zoeken naar inzichten.

Je kan Visionary inzetten om mensen te sensibiliseren en te laten kennismaken met de complexiteit van het ruimtegebruik in het sterk verstedelijkte Vlaanderen. Actoren gaan al spelend met elkaar in discussie aan de hand van vragen over ruimtelijke en maatschappelijke thema’s in Vlaanderen. Via debat leren ze elkaars visie op het platteland en de aanpak hieromtrent beter begrijpen.

We hebben een Vlaamse versie van Visionary ontwikkeld, waarbij het spelbord een luchtfoto is, representatief voor een sterk verstedelijkt gebied in Vlaanderen. De vragen behandelen enkele algemene thema’s waar mensen in plattelandsgebieden in Vlaanderen mee te maken hebben. Je kan deze versie van Visionary inzetten bij verschillende doelgroepen, gaande van buurtcomités tot ambtenaren.

Dit document bevat een aantal praktische tips en alle nodige documenten om zelf met Visionary aan de slag te gaan (zie bijlage 9 voor de downloadbare pdf-versie).

### 3.1.2 Praktische tips

#### Voorbereiding interactief moment

Leg een datum en locatie vast voor het interactief moment. Zorg voor een voldoende grote en aangename zaal. Nodig vervolgens de mensen die je wil laten deelnemen uit. Nodig tijdig uit en geef hen reeds voldoende informatie over Visionary mee. Hiervoor kan je je baseren op de tekst uit de leeswijzer.

Neem ter voorbereiding van het spelmoment de spelregels van Visionary grondig door zodat je er vertrouwd mee bent en ze vlot zelf kan vertellen. Spreek ook op voorhand af wie het gesprek zal leiden. Voorzie per spelbord maximum vijf deelnemers om de kwaliteit van de discussies te garanderen. Indien je een grotere groep deelnemers verwacht, kan je best ook voldoende mensen aanspreken om gespreksleider te zijn bij elk spelbord.

## Rol van de gespreksleider

Om een vlot spelverloop te garanderen, werk je best met een gespreksleider: jezelf of een externe moderator. De gespreksleider zorgt dat de spelregels nageleefd worden, bewaakt de tijd (van elke spelbeurt en van het totale spel) en leest eventueel ook de vragen voor. Verder kan de moderator verschillende posities innemen tijdens het spel. Afhankelijk van de doelstelling en het doelpubliek kan je kiezen voor volgende rollen als moderator:

- **NEUTRAAL BLIJVEN:** De moderator blijft tijdens het volledig spel neutraal. Hierdoor worden de vragen volledig vrij geïnterpreteerd door de deelnemers en worden (vastlopende) discussies niet gestuurd. De moderator zorgt er enkel voor dat het spel op een correcte wijze wordt gespeeld.
- **BIJKOMENDE DUIDING GEVEN:** De moderator geeft bijkomende duiding bij de thema's. Hierdoor stuurt de moderator de discussies in een bepaalde richting.
- **ACTIEF VORMGEVEN DISCUSSIE:** De moderator discussieert zelf actief mee en stelt (eventueel controversiële) vragen. Hierdoor worden de discussies meer levendig, of kan er dieper nagedacht worden over de juiste (tegen)argumenten. De moderator kan bijvoorbeeld provocerende meningen, die in werkelijkheid ook voorkomen, mee in de discussie brengen.

## Benodigdheden

### Materiaal

De lijst hieronder geeft het nodige materiaal weer voor één spelbord. Indien met meer dan 5 deelnemers zal worden gespeeld, voorzie je best meerdere spelborden, en verzamel je onderstaand materiaal per spelbord:

- Pion
- Dobbelsteen
- Pennen
- Zandloper of timer
- Dictafoon (indien je achteraf nog iets wil doen met de ideeën en meningen die tijdens het spelmoment werden besproken)

### Print | spelbord

Een luchtfoto van een ongekende omgeving, representatief voor een sterk verstedelijkt gebied in Vlaanderen, is de basis van het spelbord. Het spelbord bevat een start- en eindplaats, 25 vakken met gebiedsvragen en drie kanskaartvakken (met ster). De vragen staan willekeurig op het spelbord geplaatst.

Dit spelbord kan je best afdrukken op **A0-formaat**, zodat het voldoende groot is om tijdens de discussies ook op de luchtfoto op zoek te gaan naar locaties. Afhankelijk van het aantal deelnemers, moet je meerdere spelborden afdrukken.

### Print | categorieën vragen

De vragen van Visionary bestaan uit een **start- en eindvraag** en verschillende **gebiedsvragen**. De start- en eindvraag zijn algemene vragen die polsen naar de overkoepelende visie over het gebied. De gebiedsvragen gaan over de maatschappelijke, sociale en ruimtelijke thema's en specifieke cases in het gebied. Deze gebiedsvragen zijn ingedeeld in verschillende categorieën, die kort worden toegelicht.

Per spelbord druk je één exemplaar van de toelichting over de categorieën af.

### Print | vragen

Deze versie van Visionary bestaat uit een start- en eindvraag en 25 gebiedsvragen. Per spelbord druk je alle vragen 1 keer af.

### Print | kanskaarten

Deze kaarten hebben niet rechtstreeks te maken met het gebied in kwestie, maar zorgen voor een extra spelelement. Per spelbord druk je de kanskaarten 1 keer af, waarna je ze op maat snijdt.

### Print | invulbladen

De deelnemers kunnen tijdens of na de discussies kernwoorden neerschrijven op een invulblad. Per spelbord druk je **5 invulbladen** af.

### Print | spelregels

Per spelbord druk je 1 exemplaar van de spelregels af.

### Print | richtlijnen spelmoment

Per spelbord druk je 1 exemplaar van de richtlijnen voor het spelmoment af.

## 3.1.3 Spelregels

### DOEL VAN HET SPEL

De spelers leren elkaars visie over ruimtelijke thematieken en specifieke cases kennen. Samen proberen de spelers discussies te voeren over vragen uit zoveel mogelijk verschillende categorieën.

### SETTING VAN HET SPEL

Het spelbord wordt in het midden van een tafel gelegd. Rond elk spelbord zitten 3 tot 5 deelnemers. Bij elke tafel is eveneens een moderator of gespreksleider aanwezig.

### START VAN HET SPEL

Het spel begint vervolgens met de **startvraag**. Een persoon naar keuze neemt deze vraag en leest ze voor. Iedereen krijgt ongeveer vijf minuten om de vraag individueel te beantwoorden. Hierbij kunnen enkele kernwoorden neergeschreven worden op de voorziene plaats op het invulblad.

### SPELVERLOOP

Een spelbeurt bestaat uit volgende stappen:

1. Een speler gooit met de dobbelsteen. Deze persoon verplaatst het aantal ogen dat gegooid werd in een zelfgekozen richting. De pion komt terecht op een vak met een bepaalde kleur en cijfer.
2. De vraag met bijhorend cijfer wordt voorgelezen door de persoon die gegooid heeft en deze persoon geeft als eerste zijn reflectie op de vraag. De andere deelnemers kunnen hierop inpikken en hun mening geven in een open discussie. De moderator zorgt ervoor dat er per vraag maximum acht minuten gediscussieerd wordt. Indien de pion op een ster terechtkomt, wordt een kanskaart genomen. Afhankelijk van het type kanskaart, wordt



deze meteen behandeld of wordt deze meegenomen gedurende het verdere verloop van het spel.

3. Na elke ronde neem je even de tijd (ongeveer 1 minuut) om enkele kernwoorden uit de discussies neer te schrijven op het invulblad.

Hierna start een nieuwe spelbeurt met een andere speler die gooit. Iedereen gooit om de beurt en mag telkens kiezen in welke richting de pion verplaatst wordt. Elke vraag mag slechts één keer behandeld worden. De beschikbare tijd bepaalt hoeveel spelbeurten gespeeld zullen worden. Het is de bedoeling om zoveel mogelijk verschillende categorieën van vragen te behandelen.

#### EINDE SPEL

10 minuten voor het einde van het spelmoment wordt overgegaan naar de **eindvraag**. Nadat deze eindvraag voorgelezen is, krijgt iedereen 5 minuten om individueel te reflecteren over deze vraag. Vervolgens wordt deze eindvraag in groep besproken.

#### OPTIONEEL

Indien gespeeld wordt met meerdere tafels, kan een extra spelelement ingevoerd worden. Per tafel kan het aantal behandelde categorieën geteld worden. De groep met de meeste categorieën heeft gewonnen.

### 3.1.4 Richtlijnen voor het spelmoment

Een Visionary spelmoment duurt gemiddeld twee uur en bestaat uit de volgende stappen:

- **Voorstelling Visionary:** Toelichting over Visionary en de speldoelstellingen: gedurende een tiental minuten wordt de reden waarom de aanwezige groep werd uitgenodigd verduidelijkt. De gespreksleider communiceert bij de start van het spel duidelijk over de doelstellingen en mogelijkheden van het spel, zodat iedereen goed weet waarom het spel wordt gespeeld en wat er met hun discussies en bijdrages gebeurt. Op die manier vermijdt je dat er valse illusies worden gecreëerd. Daarnaast worden het spelverloop en de spelregels zorgvuldig uitgelegd.
- **Spelen Visionary:** Om het spel zelf te spelen wordt op ongeveer anderhalf uur gerekend. Er wordt 5 minuten voorzien om individueel na te denken over de startvraag. Vervolgens kunnen gemiddeld 10 vragen bediscussieerd worden. Eén discussieronde duurt maximum 8 minuten. Tot slot wordt 5 minuten individueel nagedacht over de eindvraag, waarna deze nog kort in groep wordt besproken.
- **Evaluatie Visionary:** Na het spelen van het spel bespreken de deelnemers en de moderator samen (met alle tafels) het spel en de verkregen inzichten. Gedurende een tiental minuten geven de deelnemers hun ervaring met het spel weer. Ook de gespreksleider deelt de geobserveerde standpunten.

### 3.1.5 Vragen | categorieën



#### **RUIMTE VOOR BELEVING EN RECREATIE**

Welke recreatiemogelijkheden zijn er in de streek? Hoe kunnen we kwaliteitsvolle landschappen behouden en versterken?



#### **RUIMTE VOOR VOEDSEL**

Hoe kunnen we inspelen op een (groeiende) voedselvraag? Waar is er plaats voor landbouw en welke vorm van landbouw is er nodig?



#### **BUDGET VOOR RUIMTE**

Welke investeringen zijn gewenst voor behoud en ontwikkeling van ruimte? Welke investeringsmodellen zijn nodig?



#### **RUIMTE VOOR DUURZAME ENERGIE**

Hoe kunnen we omgaan met de uitputting van fossiele energiebronnen? Waar is er ruimte voor hernieuwbare energie?



#### **RUIMTE VOOR NATUURLIJKE PROCESSEN**

Hoe kunnen we de opwarming van de aarde, overstromingen en een dalende biodiversiteit beperken?



#### **SAMENWERKEN VOOR RUIMTE**

Hoe kunnen verschillende doelstellingen en actoren samengebracht worden? Hoe kunnen zoveel mogelijk collectieve winsten gemaakt worden?



#### **RUIMTE VOOR ONDERNEMEN**

Hoe moeten we omgaan met economische activiteiten in de streek? Waar kunnen we deze best inplannen?



#### **RUIMTE VOOR (EEN GROEIENDE) BEVOLKING**

Hoe kunnen we ruimte maken voor de toenemende bevolking? Hoe kunnen we komen tot een kwaliteitsvolle huisvesting?



#### **KANSKAART**

Deze kaarten hebben niet rechtstreeks te maken met het gebied in kwestie, maar zorgen voor een extra spelelement.

## 3.1.6 Vragen

### Startvraag

Plattelandsgebieden in Vlaanderen bieden mogelijkheden voor heel veel verschillende ontwikkelingen. Wat zijn jouw verwachtingen en wensen voor het platteland? Wat zijn de ankerpunten en sterktes die in de komende jaren uitgebouwd kunnen worden? Wat zijn de gevaren?

### Gebiedsvragen

**1 (Ruimte voor ondernemen)** Iedere gemeente wil een eigen bedrijventerrein ontwikkelen op zijn grondgebied. Dit is echter niet altijd even efficiënt op het vlak van mobiliteit en landschappelijke integratie. Hoe kan een meer gemeenschappelijke aanpak van bedrijventerreinen gestimuleerd worden? Waar zou jij bedrijventerreinen inplannen?

**2 (Ruimte voor (een groeiende) bevolking)** Veel plattelandsgemeenten worden geconfronteerd met een krimpende bevolking die bovendien steeds meer ouderen telt. Daarnaast zien we dat diensten en voorzieningen (dorpshoeken, bankkantoren, scholen, postkantoren, etc.) wegtrekken uit de dorpen en vooral geconcentreerd zijn in de meer stedelijke kernen. Hierdoor komen het sociale weefsel en de leefbaarheid van de dorpen onder druk te staan. Welke oplossingen zie jij om dit probleem aan te pakken?

**3 (Samenwerken voor ruimte)** Er zijn plannen om een nieuw wandelknooppuntennet aan te leggen. Het landschap is divers en er is heel wat cultureel erfgoed. Bovendien kunnen de plaatselijke horeca-uitbaters ook profiteren van de recreanten en toeristen die komen wandelen. Ondanks de mooie plannen is dit nog niet gerealiseerd omdat er minder subsidies beschikbaar zijn en de landeigenaren hier weigerachtig tegenover staan. Wat zou jij doen om het wandelnetwerk toch te kunnen realiseren?

**4 (Ruimte voor natuurlijke processen)** Grote delen van Vlaanderen zijn erg gevoelig voor overstromingen na hevige regenval. Vroeger werd in overstromingsgevoelige gebieden toch gebouwd, en dat heeft tot op de dag van vandaag schade aan gebouwen en menselijk leed tot gevolg. Hoe vind jij dat de overheid moet omgaan met huizen die in het verleden vergund werden in dergelijke zones en nog regelmatig last ondervinden bij hevige regenval?

**5 (Budget voor ruimte)** Een kasteelpark met hoge historische en natuurwaarden is in verval geraakt. De eigenaars stellen voor om een deel van het gebied te ontwikkelen voor huizen, om zo met deze winst het andere deel van het historische park te herstellen. Wat vind jij hiervan? Zie jij andere mogelijkheden om het historische kasteelpark te redden?

**6 (Ruimte voor beleving en recreatie)** Een landbouwbedrijf biedt al verschillende jaren thuisverkoop van zuivelproducten en groenten aan. Om zijn cliënteel uit te breiden wil de landbouwer graag een speeltuin aanleggen en drankjes en ijsjes verkopen. Wat vind je van een dergelijk initiatief? Moeten dergelijk initiatieven gestimuleerd worden? Zo ja, door wie?

**7 (Ruimte voor duurzame energie)** Er wordt steeds meer ingezet op duurzame energie. Windenergie is een mogelijke toepassing in Vlaanderen, maar stuit op het welgekende 'niet-in-mijn-tuin' probleem. Waar zie jij in Vlaanderen mogelijkheden om windturbines te plaatsen? Zie jij mogelijkheden om dit te stimuleren bij de lokale bevolking?

**8 (Ruimte voor beleving en recreatie)** Een oude, slecht onderhouden hoeve van een landbouwer die gestopt is, wordt overgenomen. De hoeve wordt volledig opgeknapt en omgevormd tot een *wellness*-hoeve. De geuroverlast is verdwenen en deze nieuwe plek zorgt voor een tewerkstelling van 6 personen. Deze activiteit is echter zonevreemd waardoor conflicten ontstaan met de jonge landbouwer uit de buurt, die de grond wou overnemen voor zijn bedrijf. Op welke manier zou jij omgaan met dergelijke ontwikkeling? Moet deze ontwikkeling een vergunning krijgen?

**9 (Ruimte voor voedsel)** In Vlaanderen wordt steeds meer landbouwgrond gebruikt als paardenweides en als privétuinen. Men spreekt dan van een toenemende “verpaarding” en “vertuining” van het landschap. Hierdoor neemt het areaal productief landbouwland af en worden vruchtbare gronden ingenomen. Hoe moet er volgens jou omgegaan worden met deze trends en welke strategieën zou jij hiervoor inzetten?

**10 (Ruimte voor (een groeiende) bevolking)** Eén van de maatschappelijke uitdagingen waar Vlaanderen voor staat, is het inrichten van doortrekkersterreinen voor woonwagewoners. Vanuit Vlaanderen is aan alle gemeenten gevraagd hier een plan voor op te stellen. Wat is jouw standpunt hierover?

1. Dit kan best geplaatst worden aan de rand van de gemeente.
2. Deze moet binnen de gemeenten komen, dichtbij verschillende voorzieningen.
3. De draagkracht van gemeenten is te klein, dit moet niet op gemeenteniveau behandeld worden, deze materie zou men beter op gebiedsniveau behandelen.
4. Andere opties...

**11 (Budget voor ruime)** Het stadsbestuur van een kleine stad beschikt over een groot budget om een nieuw lokaal initiatief te ondersteunen. De voorwaarden om dit budget te kunnen krijgen, zijn dat het initiatief sociale, economische en/of ecologische voordelen moet opleveren voor de gemeenschap, lokale burgers moet betrekken en weinig beheer met zich mag meebrengen. Welke van de volgende initiatieven zou jij ondersteunen en waarom?

1. Ontwikkelen van een snoer van boomgaarden en voedselproducerende projecten doorheen de stad, dat gebruikt maakt van de bestaande parken en groene ruimten.
2. Opstarten van een gemeenschapscafé in een sociaal achtergesteld wijk.
3. Aanplanten van een bos met inheemse boom- en struiksoorten op 4 hectare braakliggend terrein aan de rand van de stad.
4. Duurzame energievoorziening via een windturbine die in het bezit komt van de gemeenschap.

**12 (Ruimte voor natuurlijke processen)** Een particulier beslist zijn eigendom te beplanten met naaldbomen voor houtproductie. De gemeente en de lokale natuurorganisaties geven hun voorkeur aan de aanplant van een gemengd naald- en loofbos omwille van landschappelijke en ecologische waarden. Hoe kan de landeigenaar gestimuleerd worden om toch te kiezen voor het gemengde bos?

**13 (Ruimte voor (een groeiende) bevolking)** Ook binnen de dorpskernen is er nog veel open ruimte. Wat moet er volgens jou gebeuren met deze open ruimte?

1. Binnen de dorpskernen moet voluit gegaan worden voor een hoge dichtheid aan bebouwing (woonfunctie, scholen, gezondheidszorg,...). Open ruimte is hier geen prioriteit.

2. Binnen de dorpskernen moeten voldoende open ruimte gebieden aanwezig zijn. De invulling moet men niet verder specificeren.
3. Binnen de dorpskernen moeten voldoende open gebieden aanwezig zijn. De gebieden moet men duidelijk afbakenen en een vooraf geplande invulling geven.
4. Andere opties...

**14 (Ruimte voor ondernemen)** Een golfterrein wil uitbreiden en zou dit graag doen op de aanpalende braakliggende gronden. Deze gronden zijn op het gewestplan bestemd voor industrie. Een groot farmaceutisch bedrijf is geïnteresseerd in deze gronden om er een nieuwe fabriek te vestigen. De bewoners van de villawijken in de buurt zijn tegen de bouw van de fabriek en steunen de uitbreiding van het golfterrein. Welke ontwikkeling vind je geschikt? Welke factoren moeten in rekening gebracht worden?

**15 (Samenwerken voor ruimte)** Samenwerkingsverbanden tussen verschillende groepen op het platteland vragen inspanning en tijd. Wie moet het initiatief nemen om samenwerking, uitwisseling en overleg rond mogelijke ontwikkeling van het platteland te organiseren? Hoe kan samenwerking tussen verschillende groepen gestimuleerd worden?

**16 (Ruimte voor beleving en recreatie)** Zachte vormen van recreatie, zoals wandelen en fietsen worden (meestal) snel aanvaard in meer landelijke omgevingen. Toch is er ook vraag voor plaatsen voor hardere vormen van recreatie, zoals avonturenparcours, quadterreinen, snelvaart, .... Op welke plaatsen vind je deze vormen geschikt? Met welke factoren moet men rekening houden?

**17 (Ruimte voor duurzame energie)** Een landbouwer doet een aanvraag om een vrij grote biogasinstallatie op zijn bedrijf te bouwen. Hij zal hiervoor organisch afval uit natuurbeheer, bermmaaisel van gemeentelijke groendienst en organisch huishoudelijk afval verzamelen. Met de installatie wordt elektriciteit geproduceerd en de restproducten worden als bodemverbeteraars gebruikt. Zowel de elektriciteit als de restproducten zullen lokaal vermarkt worden. Deze activiteit zou een tewerkstelling van drie personen kunnen betekenen. Deze biogasinstallaties brengt echter ook geluids- en geuroverlast met zich mee en een beperkte toename in zwaar verkeer (vrachtwagens). Hoe sta jij tegenover dit project? Welke voorwaarden zou jij opleggen bij het plaatsen van dergelijke installatie?

**18 (Budget voor ruimte)** Het uitbouwen en onderhouden van de open ruimte in Vlaanderen vraagt de nodige financiële middelen, die meestal afkomstig zijn van projecten. Een meer structurele financiering zou de ontwikkeling van de open ruimte wellicht meer mogelijkheden bieden. Hoe sta jij hier tegenover? Welk(e) financieringsmodel(len) zijn volgens jou mogelijk?

**19 (Ruimte voor voedsel)** Het grootste deel van de open ruimte in Vlaanderen wordt gebruikt voor landbouwdoeleinden. Er komt een budget vrij om onderzoek te doen voor twee jaar rond één bepaalde landbouwvorm. Rond welke landbouwvorm zou jij onderzoek stimuleren en waarom?

1. Grootschalige intensieve landbouw
2. Beheerslandbouw, waarbij landbouw kan instaan voor het beheer van grote delen van het natuurgebied
3. Korte keten landbouw: CSA, stadslandbouw
4. Andere mogelijkheden

**20 (Ruimte voor natuurlijke processen)** Ruimte voor water is belangrijk om overstromingen te vermijden. De Vlaamse overheid heeft daarvoor het Sigmaplan ontwikkeld, waarbij Sigmagebieden

worden afgebakend. In deze Sigmagebieden krijgen sommige gronden een andere inrichting om overstromingen te vermijden. Dit zorgt vaak voor conflicten met andere grondgebruikers. Welke afwegingen zou jij maken bij de aanduiding en inrichting van dergelijke gebieden? Wie moet betrokken worden bij deze beslissingen?

**21 (Ruimte voor voedsel)** Een landbouwer wil zijn minder productieve velden omzetten tot intensieve tuinbouw door gebruik te maken van plastic tunnels. Hij bezit het nodige kapitaal om deze omslag te kunnen waarmaken, én hij wil de producten lokaal vermarkten. De plaatselijke landschapsbeweging is echter tegen dit plan en vraagt bescherming van het historische landbouwlandschap. Wat vind je van dit voorstel? Hoe zou jij dit aanpakken?

**22 (Ruimte voor (een groeiende) bevolking)** Een gemeente wordt geconfronteerd met een verouderende bevolking en een dalend inwonersaantal. Hierdoor werd recent de lokale winkel gesloten, en ook voor de lagere school vreest men een sluiting. De gemeente wil opnieuw jonge gezinnen aantrekken. Welke strategie kan volgens jou ingezet worden:

1. Nieuwe kantoorruimten bouwen voor startende zaken.
2. Ondersteunen van programma's gericht op het aantrekken van jonge ondernemers en opstartende bedrijven.
3. Opzetten van een subsidie- of leningsprogramma om gevestigde bedrijven in de buurt te laten inzetten op jonge werknemers.
4. Andere opties...

**23 (Ruimte voor beleving en recreatie)** In Vlaanderen bevinden zich heel wat kastelen die deel uitmaken van het cultuurhistorische erfgoed. Vaak zijn deze kastelen niet goed zichtbaar en niet toegankelijk. Sinds kort kunnen meer functies in deze gebouwen worden toegelaten, zodat het erfgoed beter onderhouden kan worden. Welke functies bieden volgens jou kansen voor de uitbouw van het gebied? Welke moeten actief ondersteund en gestimuleerd worden?

**24 (Budget voor ruimte)** Het verhogen van de landschappelijke kwaliteit en leefbaarheid van de open ruimte is erg belangrijk. Dit brengt natuurlijk ook een prijskaartje met zich mee. Hoe kunnen inwoners en ondernemers mee investeren in de verdere uitbouw van het open ruimte gebied?

**25 (Ruimte voor natuurlijke processen)** Waardevolle natuur moet soms wijken voor nieuwe projecten zoals woonuitbreiding, industriële ontwikkelingen, en overstromingsgebieden, maar moet dan wel gecompenseerd worden. Voor welk type natuur zou jij kiezen in deze compensatiegebieden?

1. Hetzelfde type als de verdwenen natuur.
2. Natuur die het best aansluit bij de kenmerken van het gebied waar de natuur wordt gecompenseerd.
3. Geen keuze voor een bepaald type natuur, de natuur zal zelf haar gang gaan.
4. Andere opties...

## Eindvraag

Wat heb je opgestoken van de besprekingen tijdens het spel? Wat ga je onthouden van deze debatten? Wat vond je het interessantste idee van de andere gesprekspartners?

### 3.1.7 Kanskaarten



#### STILTE



Een virale infectie heeft je stembanden aangetast. Schrijf bij de volgende vraag je antwoorden in stilte op en laat deze aan de andere groepsleden zien. Reflecteer op het einde van de ronde hoe het voelt om niet te kunnen deelnemen aan de discussie.

#### GELIJKHEID



Je hebt een ongeval gehad en je kan je tijdelijk enkel verplaatsen met hulp van anderen of via een rolstoel. Door dit voorval werden de noden van mensen met een mobiele beperking duidelijk. Hou hiermee rekening bij al je toekomstige beslissingen.

#### GELIJKHEID



De Commissie van de Gelijkheid van de Stem oordeelt dat elke speler éézelfde hoeveelheid tijd krijgt om zijn antwoord bij de volgende discussie te verdedigen. Jij mag beslissen hoe lang dit zal zijn.

#### LOTERIJ



Je hebt de loterij gewonnen (25 000 euro). Spendeer je winst aan 'iets' dat voor een blijvende positieve invulling zorgt in het gebied. Wat zou dit moeten zijn? Licht dit kort toe bij de volgende ronde.

#### SHUFFLE



Kies de plek op het spelbord die jou het meest aantrekt. Beantwoord de dichtstbijzijnde vraag.

#### FINANCIERINGS OPROEP



Je bent uitgenodigd voor een diner bij de eerste minister om je projectvoorstellen te bespreken. Het was een succesvol gesprek en je krijgt geld om één project volledig te financieren. Welk project zou het zijn en waarom?

#### GEZONDHEIDS- CAMPAGNE



Er werd net een nationale campagne rond beweging en gezonde voeding opgestart. Zorg dat je beslissingen in de volgende rondes volledig passen binnen deze campagne.

#### GELIJKHEID



Een nieuwe beslissing van de regering impliceert dat meer rekening moet gehouden worden met de levenskwaliteit van ouderen. Hou hiermee rekening bij de volgende discussies.

### 3.1.8 Invulfiches

STARTVRAAG	
CATEGORIE	KERNWOORDEN
EINDVRAAG	



### 3.1.9 Spelbord



Figuur 8: Spelbord Visionary algemene versie

## 3.2 VISIONARY OP MAAT VAN JE GEBIED

### 3.2.1 Leeswijzer

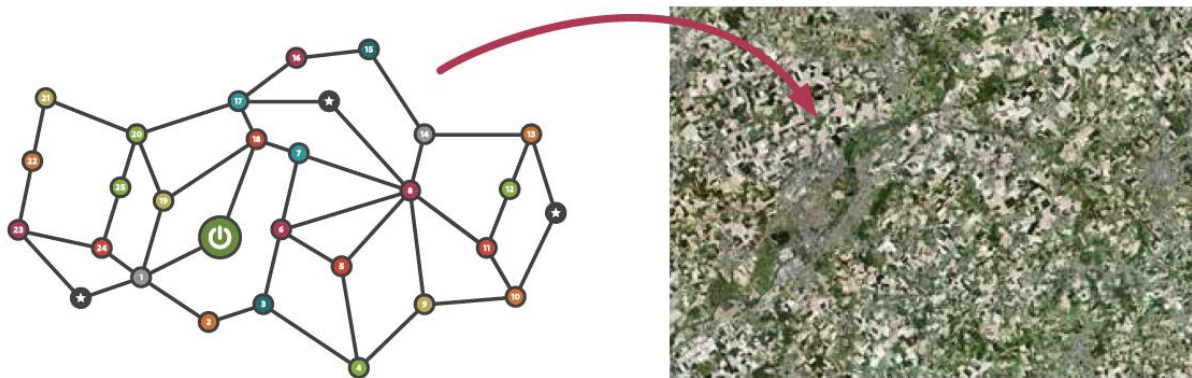
Visionary is een methode om op een interactieve manier de kansen en bedreigingen in een streek te bespreken. Het is gebaseerd op een “serious game”, dit is een spel met een breder doel dan enkel plezier. Zo kan een “serious game” onder andere ingezet worden als leermiddel, als communicatiemiddel of bij het zoeken naar inzichten.

Deze versie van Visionary leent zich perfect voor het opstarten van een dialoog over de ontwikkeling van een gebied (bijvoorbeeld bij de opmaak van een ambtiedocument, een charter, een structuurplan, etc.). Anderzijds kan het spel ook een nieuwe dynamiek brengen in bestaande processen.

Je kan Visionary gebruiken bij een brede, diverse groep mensen die actief zijn in een gebied: personen (en hun organisaties) die betrokken zijn bij ontwikkeling van de streek, of een belangrijke stem (moeten) hebben in het gebied. In een heterogene groep waarin de verschillende achtergronden en meningen aanwezig zijn, zullen de verschillende opportuniteiten en valkuilen voor processen in het gebied het best tot uiting komen.

Dit document bevat een aantal praktische tips en alle nodige bijlages om zelf met Visionary aan de slag te gaan op maat van je gebied (zie bijlage 10 voor de downloadbare pdf-versie).

### 3.2.2 Visionary voor jouw gebied



Als je Visionary wil opmaken voor je eigen streek of werkingsgebied, kan je best de gebiedsvragen en het spelbord aanpassen op maat van je gebied. Hiervoor is een grondige gebiedskennis vereist. Het is belangrijk om voldoende zicht te hebben op:

- de actoren in het gebied
- lopende en geplande ontwikkelingen in het gebied
- kansen en bedreigingen voor (de open ruimte in) het gebied

Hoe groter je affiniteit met het gebied, hoe vlotter het zal gaan om Visionary op te maken. Als je voldoende vertrouwd bent met het gebied en de ruimtelijke cases, kan je snel starten met het opstellen van de vragen en het spelbord.

Als je toch nog extra gebiedskennis nodig hebt, kan je best de hulp inroepen van een aantal mensen met veel ervaring in en kennis van de streek. Aan de hand van een luchtfoto van je gebied kan je met die gebiedskenners een gesprek aangaan over lopende en geplande ontwikkelingen en de belangrijke actoren in het gebied. Probeer te zorgen dat deze mensen een verschillende achtergrond hebben zodat je een voldoende divers beeld krijgt. Bij de VERKEN-tool vind je nog meer informatie over het gebruik van een luchtfoto om informatie over een gebied te verzamelen.

#### **Gebiedsvragen**

Op basis van de verzamelde inzichten in actoren, ontwikkelingen, kansen en bedreigingen kan je de gebiedsvragen voor je eigen streek opstellen. De gebiedsvragen behandelen enerzijds relevante maatschappelijke thema's die ook in het gebied impact hebben, zoals samenwerkingen tussen bedrijven of het samengaan van landbouw en natuur. Anderzijds gaan specifieke vragen dieper in op concrete, gebiedseigen situaties, bijvoorbeeld de functie van een bepaald stuk natuurgebied of de bestemming van een leegstaand kasteel. Deze vragen verwijzen dan ook naar een specifieke plaats op de luchtfoto, die de onderlegger is van het spelbord.

#### **Databank vragen**

In kader van het IMAGO-project hebben we een databank met vragen ontwikkeld (zie bijlage 11), die we hebben gebruikt in het landschapspark Bulskampveld en bij de gemeenten Nijlen, Berlaar en Heist op den Berg. Deze kunnen je inspiratie bieden om zelf vragen op te stellen of je kan ze aanpassen om in je eigen streek te gebruiken. Bijkomende Engelstalige voorbeelden van vragen kan je vinden op de website van Participology (<http://www.participology.com/questions.php>).

### Tips voor goeie gebiedsvragen

Zorg ervoor dat de vragen **duidelijk geformuleerd** zijn, zodat ze na éénmaal hardop lezen duidelijk zijn en éénzijdig geïnterpreteerd kunnen worden. Gebruik hiervoor **eenvoudige woorden** en maak de vragen **niet te lang**. Geef ook **voldoende achtergrondinformatie** mee bij elke vraag. Je kan ervoor kiezen om **open** vragen te stellen, waardoor de spelers de discussie zelf vormgeven, maar je kan ook **meerkeuzevragen** opstellen. De uiteindelijke vragenlijst bevat 20 tot 25 gebiedsvragen.

### Categorieën

Indien je dat wenst, kan je de gebiedsvragen indelen in verschillende categorieën. In bijlage 1 vind je de categorieën die wij hiervoor hebben gebruikt. Afhankelijk van de doelstelling, doelgroep en thema's die leven binnen je gebied, kan je zelf kiezen welke categorieën je wil gebruiken. Ook kan je ze verder aanvullen met andere categorieën.

### Start- en eindvraag

Behalve de gebiedsvragen zijn er ook nog een **start- en eindvraag**, algemene vragen die polsen naar een overkoepelende visie over het gebied.

#### **STARTVRAAG**

Het spel begint telkens met de **startvraag**. Deze polst bij de deelnemers naar hun algemene visie op het gebied:

*Je streek biedt mogelijkheden voor heel veel verschillende ontwikkelingen. Wat zijn jouw verwachtingen en wensen voor dit gebied? Wat zijn de ankerpunten en sterktes die in de komende jaren uitgebouwd kunnen worden? Wat zijn de gevaren?*

#### **EINDVRAAG**

De **eindvraag** is een algemene reflectie op de beginvisie en polst ook naar de opgedane kennis en inzichten die het spel heeft opgeleverd:

*Wat heb je opgestoken van de besprekingen tijdens het spel? Wat ga je onthouden van deze debatten? Wat vond je het interessantste idee van de andere gesprekspartners?*

## **Spelbord**

### Luchtfoto van je gebied

De basis voor het spelbord is een luchtfoto van je gebied. Je kan een luchtfoto van je gebied gratis downloaden via het Agentschap Informatie Vlaanderen ([www.agiv.be](http://www.agiv.be)). Op deze website kan je bij "Beelden, basiskaarten, grondgebruik" doorklikken naar Orthofotomozaïek en via "Downloaden" de meest recente foto voor jouw gebied opladen<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Selecteer hiervoor de map OPEN DATA en daarna de map RGB. Deze map bevat 43 zip-bestanden, waarvan de twee laatste cijfers verwijzen naar een specifiek kaartblad van het grondgebied Vlaanderen. Om te weten op welk kaartblad jouw gebied ligt, kan je het nummer hiervan opzoeken via <https://download.agiv.be/Producten/Detail/40>

## Vragenparcours

Op deze luchtfoto kan je een parcours tekenen dat de verschillende vragen verbindt. Dit kan je doen met verschillende softwarepakketten zoals Adobe Illustrator, GIMP of andere tekenprogramma's. Voor het tekenen van het vragenparcours heb je twee opties:

1. Je kan gebruik maken van het sjabloon in bijlage 2, dat je centraal op de luchtfoto plaatst. Daarna koppel je de gebiedsvragen aan de genummerde cirkels van het vragenparcours. Voor de gebiedsvragen die verwijzen naar een specifieke case in de streek ga je best op zoek naar een cirkel die zo dicht mogelijk bij die locatie ligt.
2. Je tekent zelf een vragenparcours met behulp van een tekenprogramma. Duid eerst de verschillende vragen aan op de luchtfoto. De vragen die over een specifieke case in het gebied gaan, duid je best aan op de bijhorende plaats op de luchtfoto. Vragen die niet verwijzen naar een bepaalde plaats in het gebied, het startpunt, alsook de kanskaarten kan je willekeurig op het spelbord plaatsen. Indien je werkt met categorieën, kan je de cirkels voor alle vragen van één categorie dezelfde kleur geven. Eens alle vragen hun plek hebben gekregen op de luchtfoto, teken je een parcours dat de vragen verbindt.

## Vragenbundel

Als je alle vragen hebt opgesteld, gecategoriseerd en gekoppeld met een plaats op het spelbord, maak je een document waarin je alle vragen bundelt. Begin met de startvraag en zet daarna je vragen in de juiste volgorde. Vergeet niet om per vraag de categorie te vernoemen als je ervoor hebt gekozen om met categorieën te werken. De eindvraag sluit de vragenbundel af.

### 3.2.3 Praktische tips

#### Vorbereiding interactief moment

Leg een datum en locatie vast voor het interactief moment. Zorg voor een voldoende grote en aangename zaal. Nodig vervolgens de mensen die je wil laten deelnemen uit. Nodig tijdig uit en geef hen reeds voldoende informatie over Visionary mee. Hiervoor kan je je baseren op de tekst uit de leeswijzer.

Neem ter voorbereiding van het spelmoment de spelregels van Visionary grondig door zodat je er vertrouwd mee bent en ze vlot zelf kan vertellen. Spreek ook op voorhand af wie het gesprek zal leiden. Voorzie per spelbord maximum vijf deelnemers om de kwaliteit van de discussies te garanderen. Indien je een grotere groep deelnemers verwacht, kan je best ook voldoende mensen aanspreken om gespreksleider te zijn bij elk spelbord.

#### Rol van de gespreksleider

Om een vlot spelverloop te garanderen, werk je best met een gespreksleider: jezelf of een externe moderator. De gespreksleider zorgt dat de spelregels nageleefd worden, bewaakt de tijd (van elke spelbeurt en van het totale spel) en leest eventueel ook de vragen voor. Verder kan de moderator verschillende posities innemen tijdens het spel. Afhankelijk van de doelstelling en het doelpubliek kan je kiezen voor volgende rollen als moderator:

- **NEUTRAAL BLIJVEN:** De moderator blijft tijdens het volledig spel neutraal. Hierdoor worden de vragen volledig vrij geïnterpreteerd door de deelnemers en worden (vastlopende) discussies niet gestuurd. De moderator zorgt er enkel voor dat het spel op een correcte wijze wordt gespeeld.
- **BIJKOMENDE DUIDING GEVEN:** De moderator geeft bijkomende duiding bij de thema's. Hierdoor stuurt de moderator de discussies in een bepaalde richting.
- **ACTIEF VORMGEVEN DISCUSSIE:** De moderator discussieert zelf actief mee en stelt (eventueel controversiële) vragen. Hierdoor worden de discussies meer levendig, of kan er dieper nagedacht worden over de juiste (tegen)argumenten. De moderator kan bijvoorbeeld provocerende meningen, die in werkelijkheid ook voorkomen, mee in de discussie brengen.

## Benodigheden

### Materiaal

De lijst hieronder geeft het nodige materiaal weer voor één spelbord. Indien met meer dan 5 deelnemers zal worden gespeeld, voorzie je best meerdere spelborden, en verzamel je onderstaand materiaal per spelbord:

- Pion
- Dobbelsteen
- Pennen
- Zandloper of timer
- Dictafoon (indien je achteraf nog iets wil doen met de ideeën en meningen die tijdens het spelmoment werden besproken)

### Print | spelbord

Een luchtfoto van een ongekende omgeving, representatief voor een sterk verstedelijkt gebied in Vlaanderen, is de basis van het spelbord. Het spelbord bevat een start- en eindplaats, 25 vakken met gebiedsvragen en drie kanskaartvakken (met ster). De vragen staan willekeurig op het spelbord geplaatst.

Dit spelbord kan je best afdrukken op **A0-formaat**, zodat het voldoende groot is om tijdens de discussies ook op de luchtfoto op zoek te gaan naar locaties. Afhankelijk van het aantal deelnemers, moet je meerdere spelborden afdrukken.

### Print | categorieën vragen

De vragen van Visionary bestaan uit een **start- en eindvraag** en verschillende **gebiedsvragen**. De start- en eindvraag zijn algemene vragen die polsen naar de overkoepelende visie over het gebied. De gebiedsvragen gaan over de maatschappelijke, sociale en ruimtelijke thema's en specifieke cases in het gebied. Deze gebiedsvragen zijn ingedeeld in verschillende categorieën, die kort worden toegelicht.

Per spelbord druk je één exemplaar van de toelichting over de categorieën af.

### Print | vragen

Deze versie van Visionary bestaat uit een start- en eindvraag en 25 gebiedsvragen. Per spelbord druk je alle vragen 1 keer af.

### Print | kanskaarten

Deze kaarten hebben niet rechtstreeks te maken met het gebied in kwestie, maar zorgen voor een extra spelelement. Per spelbord druk je de kanskaarten 1 keer af, waarna je ze op maat snijdt.

### Print | invulbladen

De deelnemers kunnen tijdens of na de discussies kernwoorden neerschrijven op een invulblad. Per spelbord druk je **5 invulbladen** af.

### Print | spelregels

Per spelbord druk je 1 exemplaar van de spelregels af.

### Print | richtlijnen spelmoment

Per spelbord druk je 1 exemplaar van de richtlijnen voor het spelmoment af.

## 3.2.4 Spelregels

### DOEL VAN HET SPEL

De spelers leren elkaars visie over ruimtelijke thematieken en specifieke cases kennen. Samen proberen de spelers discussies te voeren over vragen uit zoveel mogelijk verschillende categorieën.

### SETTING VAN HET SPEL

Het spelbord wordt in het midden van een tafel gelegd. Rond elk spelbord zitten 3 tot 5 deelnemers. Bij elke tafel is eveneens een moderator of gespreksleider aanwezig.

### START VAN HET SPEL

Het spel begint vervolgens met de **startvraag**. Een persoon naar keuze neemt deze vraag en leest ze voor. Iedereen krijgt ongeveer vijf minuten om de vraag individueel te beantwoorden. Hierbij kunnen enkele kernwoorden neergeschreven worden op de voorziene plaats op het invulblad.

### SPELVERLOOP

Een spelbeurt bestaat uit volgende stappen:

1. Een speler gooit met de dobbelsteen. Deze persoon verplaatst het aantal ogen dat gegooid werd in een zelfgekozen richting. De pion komt terecht op een vak met een bepaalde kleur en cijfer.
2. De vraag met bijhorend cijfer wordt voorgelezen door de persoon die gegooid heeft en deze persoon geeft als eerste zijn reflectie op de vraag. De andere deelnemers kunnen hierop inpikken en hun mening geven in een open discussie. De moderator zorgt ervoor dat er per vraag maximum acht minuten gediscussieerd wordt. Indien de pion op een ster terecht komt, wordt een kanskaart genomen. Afhankelijk van het type kanskaart, wordt deze meteen behandeld of wordt deze meegenomen gedurende het verdere verloop van het spel.
3. Na elke ronde neem je even de tijd (ongeveer 1 minuut) om enkele kernwoorden uit de discussies neer te schrijven op het invulblad.

Hierna start een nieuwe spelbeurt met een andere speler die gooit. Iedereen gooit om de beurt en mag telkens kiezen in welke richting de pion verplaatst wordt. Elke vraag mag slechts één keer behandeld worden. De beschikbare tijd bepaalt hoeveel spelbeurten gespeeld zullen worden. Het is de bedoeling om zoveel mogelijk verschillende categorieën van vragen te behandelen.

#### EINDE SPEL

10 minuten voor het einde van het spelmoment wordt overgegaan naar de **eindvraag**. Nadat deze eindvraag voorgelezen is, krijgt iedereen 5 minuten om individueel te reflecteren over deze vraag. Vervolgens wordt deze eindvraag in groep besproken.

#### OPTIONEEL

Indien gespeeld wordt met meerdere tafels, kan een extra spelelement ingevoerd worden. Per tafel kan het aantal behandelde categorieën geteld worden. De groep met de meeste categorieën heeft gewonnen.

### 3.2.5 Richtlijnen voor het spelmoment

Een Visionary spelmoment duurt gemiddeld twee uur en bestaat uit de volgende stappen:

- **Voorstelling Visionary:** Toelichting over Visionary en de speldoelstellingen: gedurende een tiental minuten wordt de reden waarom de aanwezige groep werd uitgenodigd verduidelijkt. De gespreksleider communiceert bij de start van het spel duidelijk over de doelstellingen en mogelijkheden van het spel, zodat iedereen goed weet waarom het spel wordt gespeeld en wat er met hun discussies en bijdrages gebeurt. Op die manier vermijdt je dat er valse illusies worden gecreëerd. Daarnaast worden het spelverloop en de spelregels zorgvuldig uitgelegd.
- **Spelen Visionary:** Om het spel zelf te spelen wordt op ongeveer anderhalf uur gerekend. Er wordt 5 minuten voorzien om individueel na te denken over de startvraag. Vervolgens kunnen gemiddeld 10 vragen bediscussieerd worden. Eén discussieronde duurt maximum 8 minuten. Tot slot wordt 5 minuten individueel nagedacht over de eindvraag, waarna deze nog kort in groep wordt besproken.
- **Evaluatie Visionary:** Na het spelen van het spel bespreken de deelnemers en de moderator samen (met alle tafels) het spel en de verkregen inzichten. Gedurende een tiental minuten geven de deelnemers hun ervaring met het spel weer. Ook de gespreksleider deelt de geobserveerde standpunten.

## 3.2.6 Vragen | categorieën



### **RUIMTE VOOR BELEVING EN RECREATIE**

Welke recreatiemogelijkheden zijn er in de streek? Hoe kunnen we kwaliteitsvolle landschappen behouden en versterken?



### **RUIMTE VOOR VOEDSEL**

Hoe kunnen we inspelen op een (groeiende) voedselvraag? Waar is er plaats voor landbouw en welke vorm van landbouw is er nodig?



### **BUDGET VOOR RUIMTE**

Welke investeringen zijn gewenst voor behoud en ontwikkeling van ruimte? Welke investeringsmodellen zijn nodig?



### **RUIMTE VOOR DUURZAME ENERGIE**

Hoe kunnen we omgaan met de uitputting van fossiele energiebronnen? Waar is er ruimte voor hernieuwbare energie?



### **RUIMTE VOOR NATUURLIJKE PROCESSEN**

Hoe kunnen we de opwarming van de aarde, overstromingen en een dalende biodiversiteit beperken?



### **SAMENWERKEN VOOR RUIMTE**

Hoe kunnen verschillende doelstellingen en actoren samengebracht worden? Hoe kunnen zoveel mogelijk collectieve winsten gemaakt worden?



### **RUIMTE VOOR ONDERNEMEN**

Hoe moeten we omgaan met economische activiteiten in de streek? Waar kunnen we deze best inplannen?



### **RUIMTE VOOR (EEN GROEIENDE) BEVOLKING**

Hoe kunnen we ruimte maken voor de toenemende bevolking? Hoe kunnen we komen tot een kwaliteitsvolle huisvesting?



### **KANSKAART**

Deze kaarten hebben niet rechtstreeks te maken met het gebied in kwestie, maar zorgen voor een extra spelelement.



### 3.2.7 Kanskaarten



#### STILTE



Een virale infectie heeft je stembanden aangetast. Schrijf bij de volgende vraag je antwoorden in stilte op en laat deze aan de andere groepsleden zien. Reflecteer op het einde van de ronde hoe het voelt om niet te kunnen deelnemen aan de discussie.

#### GELIJKHEID



Je hebt een ongeval gehad en je kan je tijdelijk enkel verplaatsen met hulp van anderen of via een rolstoel. Door dit voorval werden de noden van mensen met een mobiele beperking duidelijk. Hou hiermee rekening bij al je toekomstige beslissingen.

#### GELIJKHEID



De Commissie van de Gelijkheid van de Stem oordeelt dat elke speler éénzelfde hoeveelheid tijd krijgt om zijn antwoord bij de volgende discussie te verdedigen. Jij mag beslissen hoe lang dit zal zijn.

#### LOTERIJ



Je hebt de loterij gewonnen (25 000 euro). Spendeer je winst aan 'iets' dat voor een blijvende positieve invulling zorgt in het gebied. Wat zou dit moeten zijn? Licht dit kort toe bij de volgende ronde.

#### SHUFFLE



Kies de plek op het spelbord die jou het meest aantrekt. Beantwoord de dichtstbijzijnde vraag.

#### FINANCIERINGS OPROEP



Je bent uitgenodigd voor een diner bij de eerste minister om je projectvoorstellen te bespreken. Het was een succesvol gesprek en je krijgt geld om één project volledig te financieren. Welk project zou het zijn en waarom?

#### GEZONDHEIDS- CAMPAGNE



Er werd net een nationale campagne rond beweging en gezonde voeding opgestart. Zorg dat je beslissingen in de volgende rondes volledig passen binnen deze campagne.

#### GELIJKHEID



Een nieuwe beslissing van de regering impliceert dat meer rekening moet gehouden worden met de levenskwaliteit van ouderen. Hou hiermee rekening bij de volgende discussies.

### 3.2.8 Invulfiches

STARTVRAAG	
CATEGORIE	KERNWOORDEN
EINDVRAAG	

### 3.2.9 Vragenparcours



*Figuur 9: Sjabloon voor vragenparcours*

### 3.2.10 Verwerking van de input





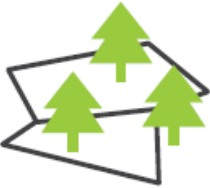
Eén of meerdere spelmomenten kunnen veel ideeën en voorstellen voor ontwikkelingsrichtingen voor je gebied opleveren. Deze informatie verwerken tot bouwblokken voor de toekomstvisie kan in verschillende stappen:

1. Gedetailleerde verwerking
2. Synthese bouwblokken
3. Evaluatie gebruik Visionary

#### **Gedetailleerde verwerking**

In een eerste stap verzamel je alle informatie uit de discussies en verwerk je deze in een schema. Bij elke vraag ga je na welke knelpunten/conflicten en mogelijkheden/initiatieven werden benoemd tijdens de discussies en zet je deze in onderstaand schema (Tabel 13). Als je dit voor alle vragen en spelmomenten hebt gedaan, is dit schema een duidelijk en uitgebreid overzicht over wat er per vraag bediscussieerd werd.

Tabel 13: Schema ter ondersteuning van de gedetailleerde verwerking

Categorieën	Knelpunten Conflicten	Mogelijkheden Initiatieven
 <p>RUIMTE VOOR BELEVING EN RECREATIE</p>		
 <p>RUIMTE VOOR VOEDSEL</p>		
 <p>BUDGET VOOR RUIMTE</p>		
 <p>RUIMTE VOOR DUURZAME ENERGIE</p>		
 <p>RUIMTE VOOR NATUURLIJKE PROCESSEN</p>		

 <p>SAMENWERKEN VOOR RUIMTE</p>		
 <p>RUIMTE VOOR ONDERNEMEN</p>		
 <p>RUIMTE VOOR (EEN GROEIENDE) BEVOLKING</p>		

### Synthese bouwblokken

Op basis van de gedetailleerde verwerking maak je vervolgens een synthese. Onderstaande schema's (Tabellen 14 tem 18) kunnen een hulpmiddel zijn.

*Tabel 14: Schema ter ondersteuning van de synthese mbt visie*

VISIE	
INHOUDELIJK	MANIER VAN WERKEN

Tabel 15: Schema ter ondersteuning van de synthese mbt acties

ACTIES	
<b>OVER WELKE ZAKEN BESTAAT WEINIG DISCUSSIE?</b>	
THEMA	AANDACHTSPUNTEN
<b>WELKE ZAKEN ZIJN GEWENST MAAR STAAN RUIMTELIJK NOG TER DISCUSSIE?</b>	
THEMA	AANDACHTSPUNTEN
<b>OVER WELKE ZAKEN BESTAAT NOG VEEL DISCUSSIE?</b>	
THEMA	AANDACHTSPUNTEN

Tabel 16: Schema ter ondersteuning van de synthese mbt partners

PARTNERS	
<b>WELKE GROEPEN VAN SAMENWERKINGPARTNERS WERDEN AANGEHAALD?</b>	
GROEP	AANDACHTSPUNTEN
<b>WELKE CONCRETE SAMENWERKINGEN WERDEN AANGEHAALD?</b>	
PARTNERS	SAMENWERKING ROND?
<b>WELKE DOELGROEPEN WERDEN AANGEHAALD?</b>	
<b>MET WELKE CONFLICTEN TUSSEN DOELGROEPEN MOET REKENING GEHOUDEN WORDEN?</b>	

Tabel 17: Schema ter ondersteuning van de synthese mbt financiering

FINANCIERING
<b>WELKE IDEEËN ROND FINANCIERING KOMEN NAAR BOVEN?</b>

Tabel 18: Schema ter ondersteuning van de synthese mbt inspiratie

ANDERE VOORBEELDEN – INSPIRATIE
NAAR WELKE ANDERE VOORBEELDEN WERD VERWEZEN?

### Evaluatie gebruik Visionary

De reacties van de deelnemers op de methodiek worden verzameld, alsook de mogelijkheden die zij aangaven voor een vervolgtraject.

Tabel 19: Schema ter ondersteuning van de evaluatie van Visionary

REFLECTIE OP METHODIEK VISIONARY
WELKE REACTIES KWAMEN ER OP DE METHODIEK?
WELKE MOGELIJKHEDEN ZAGEN DE DEELNEMERS NOG VOOR VISIONARY?

## 3.3 VOORBEELDEN UIT DE PILOOTGEBIEDEN

### 3.3.1 Landschapspark Bulskampveld

#### Visionary landschapspark bulskampveld

We ontwikkelden Visionary voor het landschapspark Bulskampveld (Figuur 10). Daar willen de lokale actoren inzetten op het behoud en de verdere uitbouw van een kwaliteitsvolle invulling van het gebied. Voor de kennisverzameling van het gebied konden we rekenen op de expertise van de gebiedswerkers van de provincie West-Vlaanderen, waarbij we de luchtfoto-methode hebben toegepast. De vragen behandelen enerzijds specifieke cases die keuzes tussen functies vereisen. Anderzijds polsen de vragen naar mogelijkheden voor samenwerking en het verwerven van middelen voor de uitbouw van het landschapspark.

#### Spelmomenten

Deze versie van het spel werd vier keer gespeeld. De eerste maal werd gespeeld met **'de Vrienden van Bulskampveld'** (7 deelnemers). Dit waren voornamelijk projectcoördinatoren van verscheidene organisaties die het gebied goed kennen. Tijdens deze sessie werd gestart met het gezamenlijk scherpstellen van de vragen. Het spel werd een tweede keer gespeeld met **projectcoördinatoren van Vlaamse Landmaatschappij** (7 deelnemers) die het landschapspark goed kennen. Een derde keer werd het spel gespeeld met zes deelnemers uit de **Initiatiefgroep Bulskampveld**, met o.a. deelnemers van Natuurpunt, Regionaal Landschap, en de betrokken gemeentes. De vierde keer werd Visionary gespeeld met negen **bewoners** uit het landschapspark.



Figuur 10: Spelbord landschapspark Bulskampveld

### Reacties op de inhoudelijke discussies

“door het spelen van Visionary krijg je een brede kijk op het gebied en worden thema’s behandeld waar we niet dagelijks mee bezig zijn, zoals meer economische vraagstukken”  
(projectleider VLM)

“Interessante discussies met zowel specifieke elementen als meer generieke ideeën”  
(onderzoeker)

“vaststelling dat er nog meer actoren en opportuniteiten buiten de aangeduide grenzen kunnen meegenomen worden”  
(projectleider VLM)

“iedereen plukt zijn ideeën uit een grote ideeënpot, er komen weinig nieuwe zaken uit, langs de andere kant wordt zo wel de integrale werking eigen aan de gebiedsgerichte werking bevestigd”  
(gebiedswerking provincie West-Vlaanderen)

“Moeilijk om echt nieuwe zaken naar boven te halen als het volledige gebied reeds een invulling heeft, het is anders dan discussiëren over een ‘leeg’ gebied”  
(gebiedswerker provincie West-Vlaanderen)

### Reacties op de methodiek

“Tijdens het scherpstellen van de vragen viel het op dat de gebiedswerkers de meer provocerende vragen/uitspraken aanpasten en meer neutraal maakten.”  
(onderzoeker)

“dankzij de luchtfoto word je gezogen naar de plek, je zit echt in het gebied”  
(projectleider VLM)



“echt harde discussies bleven uit, en er werd over het algemeen snel consensus bereikt”  
(onderzoeker)

“mensen klampen zich sterk aan de aangeduide locatie op de kaart, het is soms moeilijk om het  
aangekaarte idee los van de locatie te bediscussiëren”  
(gebiedswerker provincie)

“gevaar dat er teveel verwachtingen gecreëerd worden waar de organiserende instantie weinig  
aan kan veranderen”  
(gebiedswerking provincie)

“heel leuke methode, avontuurlijk, je mag iemand onderbreken en kan opmerkingen geven”  
(bewoner)

“het is een spel, het is dus iets los. Je gaat op een losse manier toch uzelf gaan betrekken in de  
thematiek”  
(bewoner)

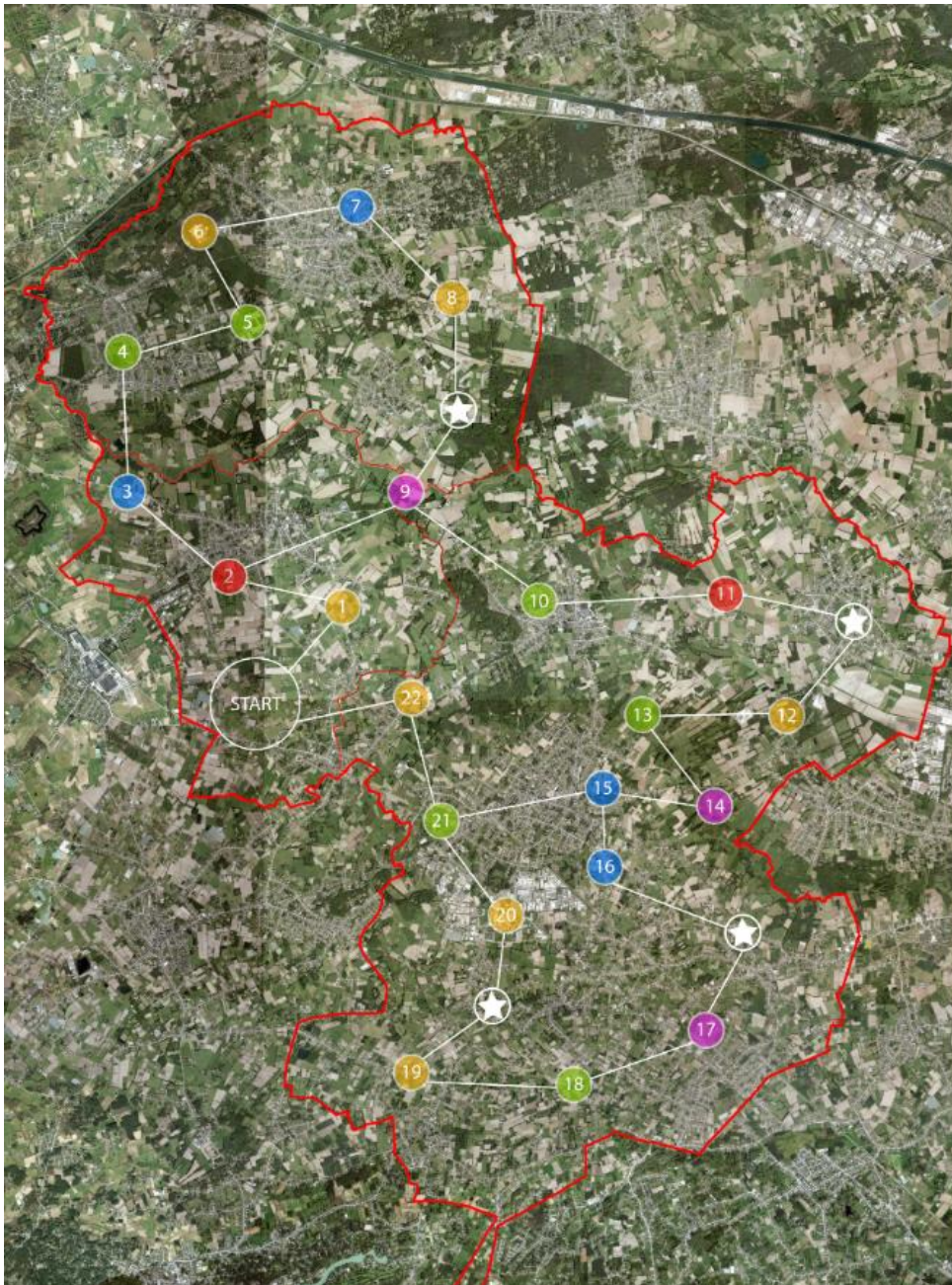


*Figuur 11: Spelmoment Visionary landschapspark Bulskampveld*

### 3.3.2 Groep Nete

#### Visionary Nete-gemeenten

Er werd een versie van Visionary ontwikkeld voor het gebied van drie gemeenten rond de Nete, namelijk Berlaar, Heist-op-den-Berg en Nijlen (Figuur 12). Ook hier werd de luchtfotomethodiek toegepast voor het verzamelen van de gebiedskennis.



*Figuur 12: Spelbord voor groep Nete*

## Spelmomenten

Deze versie van Visionary werd (kort) voorgesteld aan een aantal schepenen en ambtenaren van de betrokken gemeenten.



*Figuur 13: spelmoment Visionary groep Nete*

## 4 EVALUEER OM VOORUIT TE GAAN

Deze tool richt zich op de evaluatie van een lopend initiatief of proces. Hoewel actoren feitelijk voortdurend evalueren of een proces voor hen belangrijk is en of het in hun ogen in de gewenste richting gaat (bv. door het al dan niet aanwezig zijn op vergaderingen of het al dan niet leveren van steun of middelen voor een project), is het belang van een meer systematische en gezamenlijke evaluatie van het netwerk niet te onderschatten.



**EVALUEER** OM VOORUIT TE GAAN

Zo'n evaluatie kan nieuwe inzichten bieden, bijvoorbeeld inzicht in gewijzigde ambities van een bepaalde actor of het ontbreken van bepaalde actoren in het netwerk. De toepassing van deze EVALUEER-tool kan ook de gezamenlijke agendasetting faciliteren, doordat je samen met alle relevante actoren uit het gebied de analyse van het netwerk maakt.

De EVALUEER-tool omvat geen exhaustieve of uitvoerige evaluatie, maar laat wel toe om op een aantal hoofdlijnen de staat van het netwerk op te maken en richtingen te bepalen hoe het verder kan of moet met het project in kwestie. De tool vertrekt van een interactief opzet, dit wil zeggen dat de evaluatie samen met actoren wordt opgemaakt en besproken. Via deze tool komen de verschillende ambities systematisch in beeld, alsook de gelijklopende of conflicterende belangen, de bestaande en wenselijke netwerken tussen actoren en de mogelijkheden om hieraan te werken. Het hoofddoel van de tool is een gezamenlijke foto te maken van de ambities van actoren en hun netwerken, om dan te kijken in hoeverre gemeenschappelijke paden (verder) bewandeld kunnen worden en welke aanpassingen er nodig zijn aan het netwerk.

In dit document vind je alle informatie en richtlijnen om zelf met de EVALUEER-tool aan de slag te gaan (zie bijlage 12 voor een voorlopige versie van de downloadbare pdf).

### 4.1 INLEIDING

Processen in de open ruimte zijn vaak complex en dat maakt evaluatie lastig. Actoren geven door hun gedrag natuurlijk wel aan in hoeverre ze tevreden zijn over of belang hechten aan een initiatief. Sterke projectcoördinatoren zullen zelf, in het kader van het managen van het netwerk, eveneens continu kijken of het proces in de juiste richting evolueert en trachten bij te sturen indien nodig. Deze informele permanente evaluatie is echter onvoldoende: op gezette tijdstippen dient er werk gemaakt te worden van een meer formele en systematische evaluatie, die gezamenlijk vorm krijgt, besproken wordt, en helpt richting te bepalen voor de toekomst. Dergelijke evaluatie kan, naargelang het initiatief, zeer uitgebreid en diepgaand gebeuren (bv. via externe studie en begeleiding, met uitgebreide interviews, cijfermatige analyses, enz.), maar kan zich, zoals in deze tool, ook meer op hoofdlijnen concentreren waardoor de te investeren tijd en middelen beperkt blijven maar er toch een belangrijk reflectie- en synthesemoment ontstaat met inspiratie voor de toekomstige ontwikkeling.

De tool is bruikbaar voor zowel kleinere als grotere gebiedsgerichte initiatieven in de open of (peri-)urbane ruimte. Naargelang de omvang van het initiatief (zowel in termen van fysieke omgeving als in aantal betrokken actoren) zal de feitelijke organisatie en toepassing van deze tool wel wat kunnen verschillen (bv. naar tijd voor individuele voorbereiding tijdens sessie).

Deze tool kan in de eerste plaats gebruikt worden door projectcoördinatoren of organisaties die een leidende rol opnemen in een initiatief in de open ruimte, maar de tool kan maar werken als ook voldoende andere stakeholders in het gebied wensen te participeren. Typische gebruikers van deze tool zijn medewerkers van strategische projecten, provinciale gebiedswerkers, coördinatoren die vanuit verschillende overheden processen in de open ruimte aansturen (bv. VLM), organisaties die een verbindende rol in de open ruimte opnemen (bv. regionale landschappen) en tot slotte consultants (bv. studiebureaus) die gevraagd worden om programma's in de open ruimte te begeleiden.

#### 4.1.1 Wie neemt deel: de belangrijkste stakeholders

Essentieel voor het opzet van deze tool is de gemeenschappelijke bespreking, analyse en vooruitblik door de belangrijkste stakeholders. Tegelijkertijd is het aantal stakeholders wel een factor om mee te nemen in de praktische toepassing van deze tool: met een beperkter aantal stakeholders zal er bijvoorbeeld meer plenair gewerkt kunnen worden en kan er meer gezegd worden in een beperktere tijd. De praktische organisatie van de sessie is echter ondergeschikt aan het belang om relevante stakeholders voldoende te kunnen betrekken: beter wat meer tijd uittrekken dan een aantal stakeholders onvoldoende aan bod te laten komen. Natuurlijk is er ook de realiteit van overbevraagde actoren: een evenwicht vinden tussen de duur van de sessie en de beschikbare tijd van actoren om deel te nemen is dan ook essentieel.

Er is geen 'vaste' lijst stakeholders, al zijn er een aantal evidente spelers die in beeld komen:

- De betrokken gemeentebesturen op wiens grondgebied het gebiedsgericht initiatief gericht is
- Relevante actoren vanwege provincie: eventuele gebiedswerkers of betrokken sectorale diensten (bv. landbouw, water, ruimtelijke ordening, toerisme), regionale landschappen, ...
- Relevante Vlaamse administraties: VLM, W&Z, ANB, L&V, RWO, ...
- Relevante 'gebruikers' in het gebied: natuur- en milieuverenigingen, landbouwers en hun organisaties, grote landeigenaren of –gebruikers, ... In deze groep is het de uitdaging om voldoende selectief te zijn, maar tegelijkertijd een goede representatie van hun ambities en belangen te verzekeren.

Omdat deze tool zich richt op gebiedsinitiatieven die al een periode lopen, zal de inventarisatie van de stakeholders echter vlot kunnen verlopen. In de VERKEN-tool vind je nog een aantal tips voor een systematische actorenanalyse. Een belangrijk aandachtspunt is wel om hier ook oog te hebben voor belangrijke stakeholders die misschien (nog) niet in de structuren van het netwerk aanwezig zijn. Tijdens het testen in de Brugse regio kwamen zo o.m. de stad en de grote landeigenaars in beeld: belangrijke spelers die echter niet rechtstreeks deelnemen aan de netwerkstructuur.

#### 4.1.2 Moderator

Naargelang de maturiteit van het initiatief en het vertrouwen in diegene die het netwerk coördineert, kan de moderatie intern of extern gebeuren. Als dat vertrouwen minder groot is of

de coördinator te duidelijk met bepaalde belangen zou geassocieerd worden door anderen, is het aangewezen de moderator extern aan te stellen. Als er voldoende vertrouwen is vanwege de stakeholders in de coördinator(en), kan de rol van moderator zelf opgenomen worden. Maar zelfs in dat laatste geval is het ook zinvol om een externe moderator aan te stellen: hij/zij kan dan met een meer open vizier de hieronder vermelde vragen stellen en antwoorden verbinden, terwijl de coördinator zelf mee kan discussiëren en argumenteren tijdens de sessie.

De moderator heeft idealiter voldoende kennis over gebiedsgerichte initiatieven in de open ruimte, zonder expert te moeten zijn voor het gebied of de regio in kwestie. Tegelijkertijd moet de moderator in staat zijn om vanuit een neutrale vraagstelling alle actoren en hun input gelijkwaardig te benaderen en trachten te verbinden. Daarbij hoort wel een kritische vraagstelling naar de input van elke stakeholder: wat is die ambitie precies? Is er wel sprake van een conflict tussen belangen? Klopt het aangegeven netwerk wel? De moderator heeft met andere woorden zowel een belangrijke procesmatige rol (zoals bewaken dat alle actoren input leveren, hun mening uiten, enz.) als een inhoudelijke rol (zoals het goed kunnen inventariseren en kritisch bevragen van die input en daarmee het debat opnieuw voeden).

#### Opgelet: verslaggeving!

Omdat de moderator de sessie voortdurend aan het animeren en sturen is en ook de tijdsbewaking voor zijn rekening neemt, is het van belang dat er ook goed wordt nagedacht over de manier waarop de informatie maximaal gecapteerd kan worden. Idealiter is er iemand aanwezig die het uitgebreid verslag neemt van de sessie, maar die persoon kan zich dan niet engageren in de discussie zelf. Bij de verslaggeving is het ook van belang om goed in beeld te brengen welke input van welke actoren komt. Daarom kan een geluidsopname van de sessie het verslag achteraf faciliteren. Het spreekt voor zich dat deze informatie in eerste instantie voor intern gebruik van het netwerk is en dus niet zomaar publiek verspreid wordt.

### 4.1.3 Toelichting voor de moderator

De moderator moet in elk geval eerst de achtergrondteksten lezen die bij deze tool horen: enerzijds de wetenschappelijke tekst die duidelijk maakt vanuit welk referentiekader we naar netwerken kijken; anderzijds de tekst over de test in Bulskampveld. Dat geeft een goed beeld over de manier van werken en over de inhoudelijke zaken die tijdens deze gesprekken boven zijn gekomen.

De moderator modereert en stuurt het gesprek door bijkomende vragen te stellen, kritisch te zijn voor elke actor als de input niet duidelijk of onvoldoende gestaafd kan worden met voorbeelden, en kan uit eigen ervaring verbanden leggen met andere processen of initiatieven om het gesprek te vergemakkelijken. Hij/zij stelt zich echter steeds neutraal op: elke actor wordt gelijkwaardig behandeld, zowel naar ruimte voor het geven van input als naar de ambities en belangen die ze aan tafel brengen.

De moderator bereidt zich voor op de sessie door dit document grondig door te nemen en een eigen lezing te maken van het gebied, op basis van de beschikbare documentatie van het initiatief zoals een strategisch plan, samenwerkingsovereenkomsten, maar ook de VERKEN-tool kan hiervoor gebruikt worden. Indien gewerkt wordt met een externe moderator is een verkennend gesprek nodig met de coördinatie van het initiatief om het gebied beter te leren kennen en de stakeholders te identificeren en uit te nodigen.

Naargelang de complexiteit van het gebied en het feit of de moderatie intern of extern wordt opgenomen kan dit werk enkele uren tot enkele dagen in beslag nemen.

Voor de sessie worden dan de geselecteerde stakeholders weerhouden. Meestal zullen dit actoren die al lid zijn van de structuren van het initiatief: leden van een stuurgroep, een klankbordgroep, ... Het is echter belangrijk om te kijken of er andere belangrijke stakeholders zijn die in de evaluatie betrokken kunnen worden, ook al zitten ze niet in de structuren. Het is in elk geval belangrijk om te trachten een vertegenwoordiging te hebben van de belangrijkste sectorale spelers (zoals landbouw en natuur) en de betrokken overheidsniveaus (zoals gemeenten, provincie, Vlaamse overheid).

## 4.2 ÉÉN SESSIE MET DRIE RONDES ALS IDEAAL FORMAAT

De tool bestaat uit één sessie van drie tot vier uren. Dat is het ideale formaat dat voldoende tijd biedt voor discussie en de ruimte biedt om naar een resultaat te bouwen. Naargelang het aantal stakeholders kan de sessie wat meer of wat minder tijd vergen. Als zou blijken in de discussies dat de te beantwoorden vragen niet allemaal voldoende in één sessie kunnen behandeld worden, kan ook een tweede sessie georganiseerd worden.



**Ronde 1:** actoren en hun ambities

**Ronde 2:** actoren in het netwerk

**Ronde 3:** actiegerichte vooruitblik:  
wat verbeteren aan het netwerk?

### 4.2.1 Ronde 1: actoren en hun ambities

Na een korte voorstelling van het opzet en de deelnemers, start de sessie inhoudelijk met een eerste ronde waarin de actoren en hun ambities centraal staan. Het doel van deze ronde is dat actoren hun ambities in/met betrekking tot het gebied expliciet uitspreken en dat andere actoren dit ook rechtstreeks horen. Via deze weg kunnen actoren immers elkaars ambities rechtstreeks leren kennen en begrijpen. Zo bepaalde clichés of vooronderstellingen overstegen worden en kunnen die ambities ook rechtstreeks bevestigd worden. Het eerste doel van deze ronde is dus het identificeren van ieders ambities en zo ook het begrip voor elkaars ambities in het gebied te versterken. Het tweede doel van deze ronde gaat echter al verder: in hoeverre zijn die ambities gelijklopend of tegengesteld en zijn ze op dezelfde schaal of delen van het gebied gericht?

Praktisch trekken we voor deze ronde, naargelang het aantal aanwezige actoren, 45 tot 60 minuten uit. Met een tafel met pakweg 8-10 actoren kunnen 45 minuten volstaan voor deze fase. Als de groep groter is, is iets meer tijd incalculeren in het programma aangewezen. In deze ronde zijn er twee stappen:

## Identificatie ambities

### *Individueel voorbereiden.*

Elke actor noteert individueel voor zichzelf zijn of haar belangrijkste ambities voor het gebied (vijf tot tien minuten). Elke ambitie wordt op een post-it genoteerd, zodat het plenair bespreken gemakkelijker wordt.

Twee vragen gidsen die voorbereiding:

1. Wat zijn uw ambities als actor in het gebied?
2. Waar in het gebied situeren zich uw ambities precies?

Elke actor krijgt hiervoor enkele post-its en een pen ter beschikking, alsook een kaart waarop getekend kan worden om aan te duiden waar/op welke delen van het gebied deze doelstellingen betrekking hebben. We gebruiken hiervoor een kaart van het projectgebied waarop de gemeentegrenzen en –namen te lezen staan (op A3- of A4-formaat, naargelang omvang van het projectgebied). De precieze afbakening van het gebied of regio waarop het initiatief betrekking heeft voor het netwerk als geheel betekent immers niet dat de ambities van elke actor hier precies mee samenvallen. Deze informatie is dan ook nuttig om later te kijken hoe die afbakening eventueel bijgestuurd kan worden of hoe actoren op verschillende niveaus kunnen betrokken worden. Om tijd te winnen tijdens de sessie zelf, kunnen deze vragen ook al in de uitnodiging worden meegegeven zodat actoren hier vooraf al even over kunnen nadenken

### *Plenair bespreken.*

De moderator laat elke actor mondeling zijn ambities verwoorden, terwijl de moderator de post-its plakt op een grote luchtfoto van het gebied. Deze luchtfoto is idealiter op voldoende groot formaat (bv. A0) afgedrukt. Daarbij is het nuttig dat de luchtfoto wat ruimer is dan het projectgebied zelf, zodat verbindingen met ambities in de ruimere omgeving kunnen gelegd worden. Verder is het aangewezen om minstens het projectgebied met een zichtbare lijn af te bakenen op de luchtfoto en eventueel ook de gemeentegrenzen aan te geven.. Deze luchtfoto is reeds voor het begin van de sessie tegen een muur of bord opgehangen en goed zichtbaar voor alle deelnemers. Om dit oogsten van ambities vlot te laten verlopen, dient de moderator erover te waken dat actoren niet te uitvoerig zijn in hun toelichting en ook te vragen of andere actoren dezelfde ambitie genoteerd hebben zodat die meteen ook meegenomen kan worden.

Leidende vragen voor de moderator bij het oogsten van de individuele voorbereiding zijn:

- Welke ambities zijn er?
- Welke van deze ambities zijn dezelfde en complementair? Welke belangencusters ontstaan?
- Welke van deze ambities zijn conflicterend met die van anderen in het gebied?
- In hoeverre is het gebied waarin deze ambities samen komen gelijk of verschillend?

De plenaire bespreking neemt 35 tot 45 minuten in beslag. Hier is het belangrijk dat de moderator een goede balans vindt tussen actoren laten uitpraten en tijdsmanagement om te vermijden dat deze stap te lang duurt omdat de deelnemers soms teveel tijd nemen om elke ambitie in detail uit te spreken of te herhalen.



## Identificatie prioriteiten

### *Individueel prioriteiten aangeven:*

Nadat de ambities samengebracht zijn, dient elke actor zijn of haar prioriteiten binnen deze ambities aan te geven. Dit gebeurt heel concreet door het ter beschikking stellen van een aantal bolletjesstickers per actor, die hij/zij mag plaatsen op de luchtfoto met het ambitie-overzicht. Dit activeert de actoren dus ook fysiek en laat dus letterlijk beweging toe. Elke actor bepaalt zelf of hij zij alle of meerdere bolletjes plakt op één ambitie, dan wel ze verdeelt over meerdere ambities. Deze stap kan relatief snel, in een vijftal minuten, aangezien actoren gelijktijdig kunnen kleven. Om achteraf goed te kunnen reconstrueren wie welke prioriteiten uitsprak, kan het zinvol zijn om elke actor een eigen kleur bolletjesstickers te geven.

### *Samen prioriteiten bespreken:*

Het beeld dat nu ontstaat is als het ware een ambitiefoto en geeft idealiter een aantal zaken aan: welke van deze (clusters van) ambities zijn gedeeld door iedereen en dus als prioritair te beschouwen vanuit het netwerk gezien, welke zijn gedeeld door sommige actoren en welke zijn niet gedeeld?

### Opgelet!

Hieruit mag niet geconcludeerd worden dat enkel de prioritaire ambities van belang zijn, aangezien de ambitie van een bepaalde actor die wellicht niet gedeeld wordt wel bepalend kan zijn voor het succes van het netwerk. De synthese geeft echter wel aan waar de gemeenschappelijke basis ligt, of het gebrek daaraan. Het collectief identificeren en bespreken levert zo voor elke individuele actor meer inzicht op in wat anderen willen/wensen/verwachten, maar ook waarop het netwerk inhoudelijk in de toekomst kan/moet werken om vooruitgang te boeken. De analyse kan, voor alle duidelijkheid, ook leiden tot de vaststelling dat er weinig gemeenschappelijkheid of zeer grote tegenstellingen bestaan tussen ambities en prioriteiten. Dan dringt de kritische vraag zich op in hoeverre het netwerk op de huidige weg kan/moet verder werken (zie ronde 3). De prioriteiten worden daarom nu nog niet in detail besproken, maar wel even gesynthetiseerd door de moderator (max. vijf minuten).

De ambitiefoto geeft het visuele resultaat van ronde 1 aan zoals toegepast in de Brugse regio (Figuur 14).



Figuur 14: Ambitiefoto ronde 1: synthese van ambities en prioriteiten op luchtfoto Landschapspark Bulskampveld

## 4.2.2 Ronde 2: actoren en hun netwerken

Waar de eerste ronde zich vooral richt op de inhoudelijke agenda's in het gebied, gaat de tweede ronde meer in op de relaties tussen de actoren in het gebied. Doel van deze ronde is om vanuit de analyse van de ambities de feitelijke en wenselijke netwerken te identificeren. Deze oefening kan opnieuw wederzijds begrip versterken en als basis fungeren voor het verder ontwikkelen van een gemeenschappelijk netwerk. Deze ronde neemt ongeveer 50 minuten in beslag (naargelang het aantal deelnemers en de complexiteit van de netwerken kan wat minder of wat meer tijd genomen worden). Deze ronde werkt met twee praktische stappen en een aantal inhoudelijke vragen:

### *Individueel voorbereiden:*

Elke actor wordt gevraagd om voor zichzelf het netwerk van actoren op papier te tekenen waarmee ze in het gebied te maken hebben met betrekking tot de ambities die ze in de eerste ronde opgelijst hebben. Te geven instructies:

- Teken het netwerk van actoren waarmee u in het gebied te maken hebt als het gaat over de zonet opgelijste ambities:
  - o Met welke actoren hebt u een goede relatie? (schrijf elke actor op papier en gebruik een lijn om uzelf ermee te verbinden, deze lijn aanduiden met een '+')
  - o Met welke actoren hebt u een minder goede relatie? (schrijf elke actor op papier en gebruik een lijn om uzelf ermee te verbinden, deze lijn aanduiden met een '-')
  - o Met welke actoren hebt u nog geen relatie ontwikkeld, maar is een goede relatie vanuit uw ambities wel wenselijk? (schrijf elke actor op papier en gebruik een lijn om uzelf ermee te verbinden, deze lijn aanduiden met een stippellijn)

### *Samenbrengen en bespreken:*

De moderator vertrekt van een groot wit blad en begint de relaties tussen actoren in beeld te brengen. Gradueel wordt de netwerking in het gebied zo opgebouwd en gevisualiseerd. Daarbij zullen dan onder meer de sterke relaties tussen bepaalde actoren in beeld komen, maar ook de eventuele moeilijke verhoudingen of de hiaten met betrekking tot bepaalde actoren. De vragen die tijdens het samenbrengen en bespreken richtinggevend zijn:

- Welke relaties zijn complementair?
- Welke coalities zijn zichtbaar?
- Welke relaties zijn conflicterend?
- In hoeverre zijn deze actoren wel of niet in het huidige netwerk omtrent het gebiedsgericht initiatief aanwezig? Waarom wel/niet? Welke linken ontbreken?

Ook deze informatie is mede bruikbaar als input voor ronde 3, namelijk hoe het gebied nu verder aan de slag kan op het vlak van ambities en netwerk.

### Opgelet!

Tijdens de sessie gaat het er niet om om de perfecte netwerktekening te maken, maar wel om de discussie richting te geven en zoveel mogelijk informatie over de netwerking te capteren en te bundelen.

### *Variant:*

Als variant kan de voorbereiding van deze stap door de moderator al uitgebreider zijn. Zo kunnen al een aantal gekende actoren op de kaart uitgezet worden, waarbij dan nog actoren aangevuld kunnen worden en de precieze relaties verder gekwalificeerd kunnen worden (als 'goed,' 'minder goed' of 'nog te ontwikkelen') met de deelnemers.

Het resultaat zoals deze ronde in de test in Bulskampveld opleverde, staat op de netwerkfoto (Figuur 15).



*Figuur 15: Netwerkfoto: synthese van netwerkrelaties*

Vanuit deze netwerkfoto ontstaat onder meer een beeld welke actoren veel relaties hebben met andere actoren in het gebied, welke actoren verbindend werken tussen actoren, welke relaties goed zijn tussen bepaalde actoren en welke nog een uitdaging vormen. Zo toont de foto voor Bulskampveld onder meer hoe bijvoorbeeld Natuurpunt met veel actoren in de streek interageert, dat de coördinatoren vanuit de provincie effectief in relatie staan met de meeste actoren in het gebied, dat er tegelijkertijd nog belangrijke actoren zijn zoals de kasteelenaars maar dat die alvast met de op de sessie aanwezige actoren geen duidelijke relaties lijken te hebben en dat de interactie met een aantal relevante Vlaamse actoren nog niet zo eenduidig is. De kwaliteit van deze foto hangt natuurlijk af van het aantal deelnemers aan de sessie: afwezige actoren komen misschien onvoldoende in beeld of zouden bepaalde relaties nog sterker kunnen aantonen of meteen nuanceren. De netwerkfoto is verder, zoals eerder aangegeven, niet het einddoel maar een 'praatmiddel': de uitleg van een actor over bepaalde relaties en waarom die als eerder positief of minder positief benoemd worden is zeer belangrijk. In Bulskampveld bleek zo onder meer dat er

enerzijds wel een klassieke spanning tussen natuur en landbouw bestond op sommige terreinen enerzijds, maar dat ze ook samenwerken op bepaalde terreinen of samen projecten uitvoeren.

### 4.2.3 Ronde 3: actiegerichte vooruitblik – wat verbeteren aan het netwerk?

Waar de eerste en tweede ronde vooral gericht zijn op het in beeld brengen van ambities, prioriteiten en relaties tussen actoren in het gebied, maakt de derde ronde de plenaire brug via analyse naar actie: wat leren we nu uit deze evaluatie-informatie met het oog op de toekomstige ontwikkeling van het gebiedsgericht initiatief? Hiervoor kunnen een 60-tal minuten uitgetrokken worden.

Deze hoofdvraag valt uiteen in twee delen, namelijk

1. het identificeren van acties waarop het netwerk zelf vat heeft en kan sturen vanuit het netwerkmanagement
2. welke hefboomen of factoren cruciaal zijn voor resultaat, maar waarop het netwerk niet rechtstreeks vat heeft.

Deze tweedelige vraagstelling vertrekt vanuit de vaststelling dat gebiedsgerichte initiatieven zeer sterk afhankelijk kunnen zijn van factoren waarover lokale actoren niet altijd rechtstreekse controle kunnen uitoefenen (bv. vastgoeddynamiek in een gebied, prioriteiten regering, beschikbare instrumenten, ...) maar dat er op de elementen waarop het netwerk zelf wel vat heeft er vaak ook nog heel wat mogelijk is (bv. betere koppeling van middelen van aantal actoren in het netwerk, eigen bevoegdheden, eigen visie, eigen inzet personeel, ...).

De klemtoon van de derde ronde ligt op hetgeen het netwerk zelf wel kan veranderen of verbeteren. We willen dat laatste echter ook niet overschatten: in het meest extreme scenario kan deze evaluatie-oefening ook uitwijzen dat het netwerk bijvoorbeeld weinig toekomst heeft, er wellicht beter op aantal deel terreinen in aantal deelnetwerken gewerkt wordt, enz.

In de plenaire bespreking van deze vragen wordt actief teruggekoppeld naar de ambities en prioriteiten die in de eerste ronde aan bod kwamen en naar de bestaande en wenselijke relaties in de netwerken van actoren in het gebied:

- In hoeverre is de huidige gezamenlijke netwerkagenda in overeenstemming met de ambitiefoto uit de eerste ronde? Hoe moet de netwerkagenda eventueel bijgestuurd worden? Moet er meer vanuit verschillende schalen of deelgebieden gedacht worden?
- In welke mate zijn de huidige relaties tussen actoren in het gebied in lijn met de gezamenlijke netwerkagenda? Welke relaties zijn nu nog eerder negatief of (verder) te ontwikkelen in functie van de netwerkagenda? Welke aanpassingen aan de netwerkstructuur of -werking zijn wellicht wenselijk vanuit die netwerkfoto?

Concreet kan dit gebeuren door de algemene of gedeelde ambities zoals uit de eerste ronde gesynthetiseerd concreter uit te werken voor bepaalde locaties in het gebied. Zo wordt een meer algemene ambitie als 'kwaliteitsvolle inrichting van de open ruimte' immers concreter wanneer er een concreet portaal, verwaarloosde zone, e.d. als focus wordt genomen. In die verdieping worden dan ook de specifieke knelpunten en mogelijkheden duidelijker en bespreekbaar. Door de link te maken met de concrete netwerkfoto kunnen de gewenste relaties verder uitgewerkt worden en zo tot discussie over concrete acties, strategieën en instrumenten over te gaan.

De moderator gebruikt hier ook actief het eerder verzamelde materiaal voor: de ambitiefoto en de netwerkfoto kunnen gebruikt worden om de vragen te concretiseren naar bepaalde ambities, relaties, of actoren en wat daaromtrent kan/moet gebeuren. Op die manier haalt de sessie het maximale uit de eerder verzamelde input en is het eigenaarschap van de inhoud zo gedeeld mogelijk tussen actoren rond de tafel. Tegelijkertijd kan de moderator op deze manier de inhoudelijke voortgang beter bewaken en achteraf ook de inhoud beter verwerken en rapporteren. Tot slot levert dit ook een vorm van kennisborging op: het materiaal krijgt een fysieke neerslag en kan bijvoorbeeld in een later stadium hernomen of hergebruikt worden.

Het spreekt voor zich dat in één sessie van een halve dag niet voor alle uitdagingen een uitgewerkt actieplan te distilleren is. De sessie is echter geslaagd als er naast een goede inventarisatie en een beter begrip van elkaars ambities en netwerken bij deelnemende actoren er ook voldoende elementen in beeld komen om op voort te werken als netwerk. Het is daarom ook belangrijk om op het einde van de sessie aan te geven of te bespreken wat er nu verder zal gebeuren (bv. bespreking op volgende stuurgroep van het gebiedsgericht initiatief) zodat de gerealiseerde input ook effectief nuttig gebruikt wordt nadien (afronding 10-15 minuten).

#### 4.2.4 Na de sessie: verwerking van de input + plan van aanpak

Wanneer de sessie zelf is afgelopen, neemt de moderator en/of de verslaggever eerst letterlijk een foto van de ambitiefoto en de netwerkfoto, alsook van de eventuele acties die benoemd werden. Verder neemt hij/zij alle verzamelde input mee. Minimale output is een verslag waarin de belangrijkste elementen van elke ronde opgelijst worden, namelijk een overzicht van ambities en prioriteiten, de netwerking en de relevante punten uit de discussie met het oog op de verdere ontwikkeling van het geëvalueerde initiatief.

Dit materiaal vormt dan de basis voor de projectcoördinator (al dan niet zo genoemd) om op een volgende bijeenkomst van de groep die het initiatief aanstuurt (bv. stuurgroep, coördinatieteam, ...) de belangrijkste elementen nog eens kort te presenteren, maar vooral ook om verder te concretiseren welke acties wenselijk zijn en een plan van aanpak hoe die te realiseren. Dergelijke acties kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het herformuleren of verruimen van de ambities (bv. naast landschappelijke ook meer economische ambities meenemen), het eventueel uitbreiden van het netwerk met nieuwe actoren (bv. andere gemeenten, belangengroepen, administraties, ...) of het zoeken naar andere manieren om ze te betrekken (bv. via klankbordgroep of werkgroep). In het meest extreme geval kan de uitkomst van deze evaluatie ook zijn dat de ambities niet haalbaar of verzoenbaar zijn en het initiatief bijvoorbeeld beter tijdelijk of permanent stopgezet kan worden.

## 4.3 REFLECTEREN OVER GEBIEDSGERICHTE ACTIE IN EEN GEBIED: EEN BASIS VOOR META-EVALUATIE

Naast de EVALUEER-tool voor lopende initiatieven werd er ook gewerkt aan een manier om te reflecteren over gebiedsgerichte actie in een open geformuleerd gebied, waarmee we een basis voor meta-evaluatie trachtten te leggen. We hadden de ambitie om het geheel van ontwikkelingen en interventies in een bepaald gebied vanuit verschillende schalen te kunnen evalueren – zeg maar al hetgeen samen ‘de gebiedsgerichte realiteit’ in het gebied uitmaakt. Hiervoor werd vooral de Mechelse regio als testplaats gebruikt. Deze nota bespreekt de aanpak en resultaten aan de hand van die testplaats. Dit traject neemt een specifieke positie in de IMAGO-outputs, in de zin dat het geen echte tool is als de andere. Redenen hiervoor zijn (1) dat deze aanpak zich op een hoog analyseniveau richt, (2) veel voorkennis bij de actoren veronderstelt en (3) een goede toepassing door andere gebruikers zeer veel voorbereiding en onderzoek vergt. Dit neemt niet weg dat inzichten verzameld in het experiment hun ingang vonden in de IMAGO-tools en dat het relaas van het proces zelf ook waardevol is voor geïnteresseerden. Deze tekst rapporteert de logica achter de oefening, de uitwerking ervan, maar dus ook de ervaren beperkingen.

### 4.3.1 Inleiding

#### **Doelstelling**

Heel wat beleidsvraagstukken mbt open ruimte vergen het werken op schalen die zich tussen gemeentelijke en gewestelijke grenzen bevinden en die zelden met provinciegrenzen samenvallen. De afgelopen jaren lijken steeds meer initiatieven op die ‘regionale’ schalen te ontstaan: intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, strategische ruimtelijke projecten, afbakeningsprocessen, regionale landschappen, enz. zijn allemaal uitingen van wat er ‘leeft’ aan bestuurlijk initiatief op deze schaal. Deze initiatieven creëren vaak bepaalde ‘regio’s’ op deze schaal.

In positieve zin kan dit wijzen op het ontstaan van heel wat probleemoplossend vermogen in dergelijke ‘regio’s’ om de open ruimte te behouden of te versterken. In negatieve zin kan het wijzen op overlap, concurrentie, versnippering van middelen, enz. waarbij de open ruimte achteruitgaat. In beide gevallen is het echter aangewezen om te evalueren wat er in een regio gebeurt met het oog op die open ruimte, vooraleer eventueel bij te sturen of nieuwe initiatieven te ontwikkelen.

Vanuit beleidsoogpunt en intelligente sturing van een gebied trachtten we hiervoor een kader aan te reiken door een vorm van meta-evaluatie van gebiedsgerichte activiteiten in een focusregio te kunnen uitvoeren. Met meta-evaluatie bedoelen we dat we (a) het geheel van wat als gebiedsgerichte acties in een bepaald gebied en in een afgebakende periode kan bestempeld worden (b) beoordelen op zijn impact (of het gebrek daaraan) op de open ruimte, (c) zoeken naar verklaringen voor die impact en (d) om daaruit lessen te trekken voor gebiedsgericht beleid. We wilden met andere woorden begrijpen hoe het gebied functioneert, inschatten hoe hiermee de open ruimte (niet) behouden of versterkt wordt en wat er eventueel nog wenselijk/mogelijk is op het vlak van gebiedsontwikkeling in de toekomst.

Gebiedsgerichte activiteiten of actie is hier ruim te interpreteren: het gaat zowel om concrete projecten gericht op het gebied (bv. landinrichtingsproject), gebiedsgericht werken (bv. een gebiedsgerichte invulling van landbouwgerelateerde diensten door de provincie) als generiek beleid dat bepaalde effecten heeft op de regio in kwestie. Daarbij gaat het zowel om het samenspel

tussen publieke actoren (zoals gemeenten onderling, met provinciale en Vlaamse overheden, enz.) als tussen publieke en private actoren (zoals bedrijven, belangenorganisaties, sociaal-culturele verenigingen, enz.). Zo ontstaan allerhande netwerkrelaties tussen actoren die mee bestuurlijke arrangementen gaan vormen en beïnvloeden.

We experimenteerden dan ook met een gefaseerde aanpak: (1) een uitgebreide verkenningsfase waarin zowel een voldoende objectieve verkenning van ontwikkelingen en activiteiten in de regio gebeurde als het verzamelen en analyseren van subjectieve informatie bij belangrijke stakeholders en experts in het gebied enerzijds, en (2) een gezamenlijke reflectiefase om de analyse vanuit deze informatie te bespreken met stakeholders.

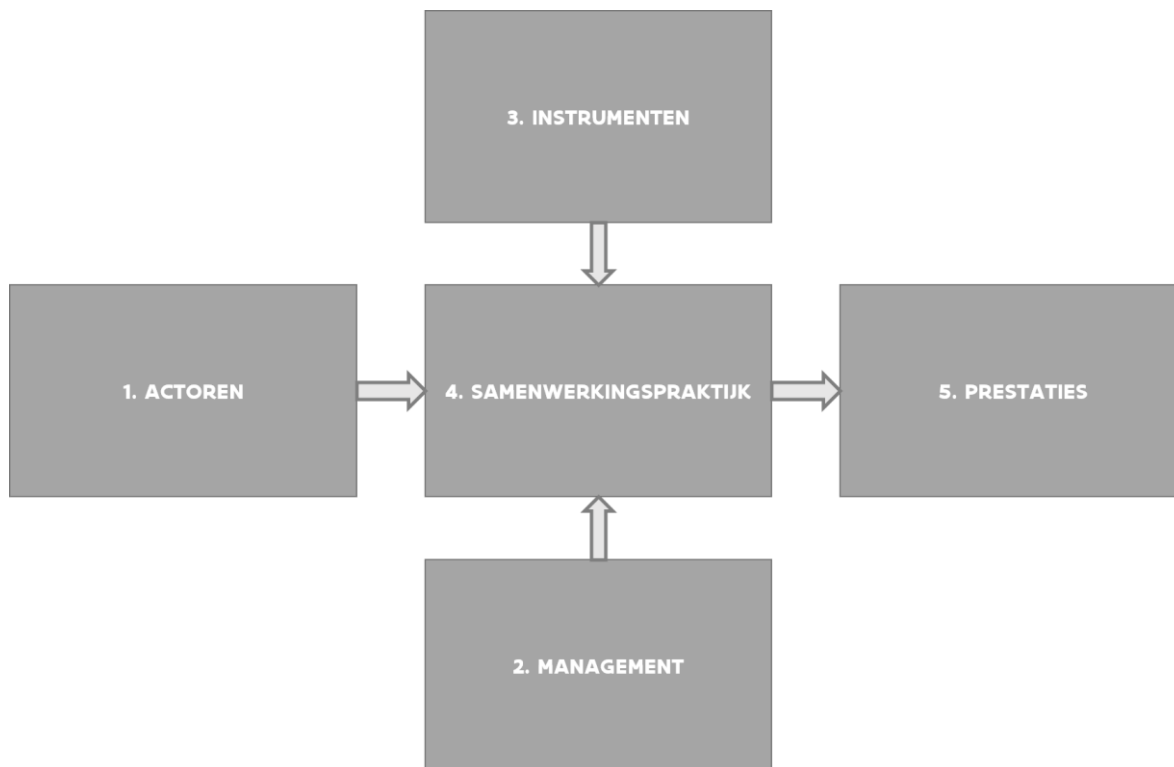
Het onderscheidend karakter van deze oefening tegenover de projectgerichte EVALUEER-tool is dan ook dat er holistisch naar het gebied in kwestie werd gekeken: het complex van al dan niet op elkaar inwerkende structuren en processen wordt in beeld gebracht. Door eveneens te peilen naar inschattingen en verklaringen via stakeholders wordt vervolgens de basis gelegd om te bepalen welke beleidsinitiatieven eventueel nog wenselijk of mogelijk zijn in het gebied – inclusief de mogelijke conclusie dat het antwoord ‘niets’ is. Die wenselijke beleidsinitiatieven beperken zich dan niet tot ‘een gebiedsgericht project’ (zoals bij EVALUEER-tool), maar kunnen bijvoorbeeld ook nieuwe instrumenten of aangepaste Vlaamse beleidskaders bevatten (bv. om verdere versnippering landbouwareaal tegen te gaan).

### **Inhoudelijke componenten**

Inhoudelijk is de oefening opgebouwd vanuit een aantal componenten. Deze componenten en hun onderlinge verhouding biedt zo een inhoudelijke logica om de ontwikkelingen in het gebied te gaan evalueren. Dat kader vertrekt vanuit het idee dat (zie ook de onderstaande figuur 16):

- een gebied vorm krijgt door de actoren die er in actief zijn (zie ‘ACTOREN’)
- alsook door instrumenten die gehanteerd en ingezet worden (zie ‘INSTRUMENTEN’)
- dat die actoren, hun handelen alsook de toegepaste instrumenten aanleiding geven tot en actief gekoppeld kunnen worden in samenwerkingspraktijken (zie ‘SAMENWERKINGSPRAKTIJK’)
- die ook actief gemanaged dienen te worden (zie ‘MANAGEMENT’), en
- waar dat geheel ook tot bepaalde resultaten of prestaties zou moeten leiden (zie ‘PRESTATIES’).

Deze inhoudelijke logica wordt hieronder weergegeven:



*Figuur 16: Conceptuele logica*

De conceptuele logica werken we niet verder uit in deze tekst, maar in volgende delen wordt duidelijker hoe dit doorwerkt in de toepassing van de oefening.

### 4.3.2 Evaluatie-aanpak

De concrete aanpak steunt op een mix van externe en collectieve analyse met relevante stakeholders, vertrekkend van uiteenlopende informatiebronnen zoals documenten, cijfers en kaarten en individuele face-to-face interviews. De IMAGO-tools kunnen deze oefening dan ook voeden:

- de VERKEN-tool biedt o.m. een basis om relevante ontwikkelingen in het gebied letterlijk en figuurlijk in kaart te brengen
- de COMBINEER-tool biedt een systematische basis om de instrumenten ingezet in of met impact op het gebied in beeld te brengen
- de EVALUEER-tool biedt een ingang om concrete gebiedsgerichte initiatieven en de samenwerking en management van het gebied in beeld te helpen brengen.
- De DEBATTEER-tool kan specifiek de rol en capaciteit van de lokale besturen in het gebied op het vlak van open ruimte helpen ontrafelen.

De aanpak valt uiteen in volgende twee grote delen: een gebiedsverkenning en een gemeenschappelijke evaluatie.

### Gebiedsverkenning

Een gebied grondig lezen vergt de nodige inspanningen, waarvan de omvang en intensiteit variëren naargelang de voorkennis en positie van de gebruiker alsook het gebied in kwestie. De gebiedsverkenning zoals wij ze uitwerkten, omvatte zowel een gemeenschappelijke als een



individuele uitwerking. Voorafgaand aan deze uitwerking dient echter in de eerste plaats 'een gebied' afgelijnd te worden waarvoor deze oefening wordt toegepast. Zo opteerden we in samenspraak met de projectpartners van de provincies West-Vlaanderen en Antwerpen voor 'de Brugse regio' en 'de Mechelse regio'. In het geval van de Brugse regio bleek het gebied rond Bulskampveld later in beeld te komen. Wat de Mechelse regio betreft, vertrokken we vanuit het arrondissement Mechelen. Over die afbakening rapporteren we later in de resultaten. Omdat voor de uitwerking uiteindelijk sterker op de Mechelse regio gefocust is, zullen illustraties hieronder ook vooral uit die regio komen.

### *Gemeenschappelijk*

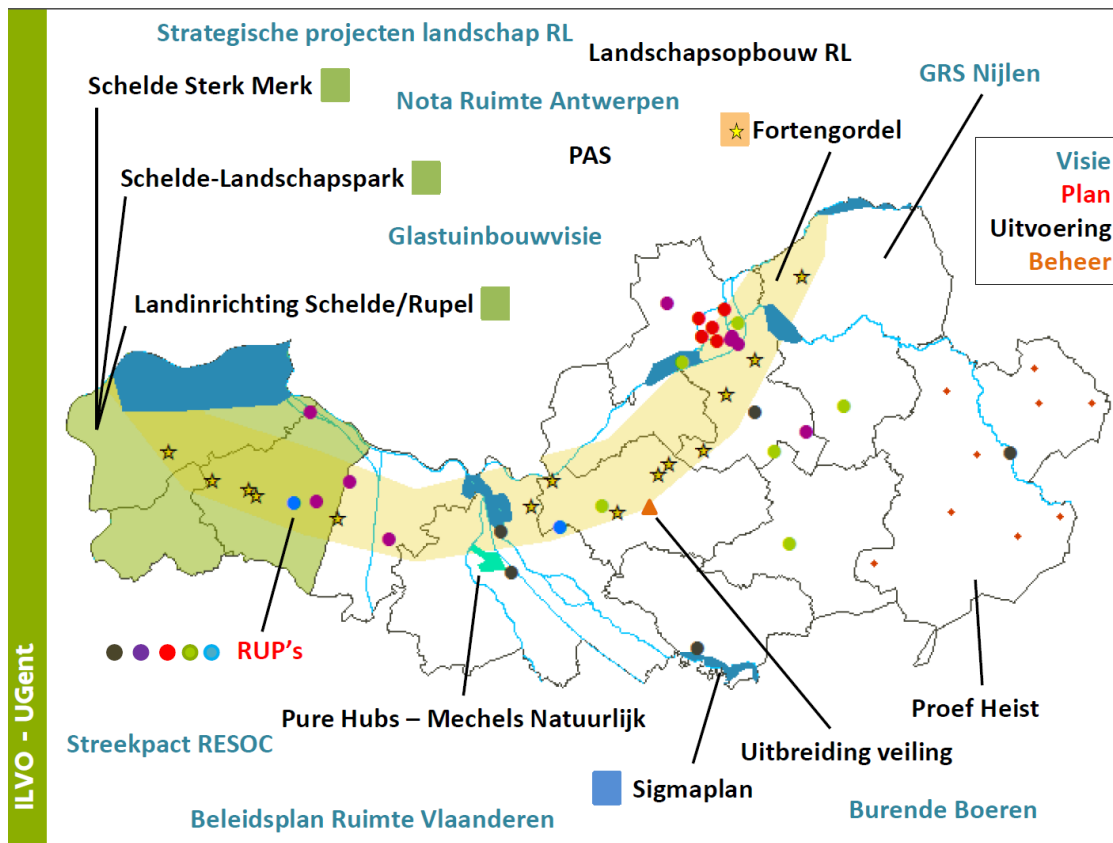
Om het gebied te verkennen, werden open-ruimtestakeholders fysiek samengebracht gedurende een drietal uren vanuit een vrij open vraagstelling op een plek in het gebied zelf. Na een situering van IMAGO en het opzet gaf elke aanwezige stakeholder een overzicht van wat er volgens hen qua ontwikkelingen en initiatieven in het gebied gebeurde. De stakeholders werd vooraf gevraagd om een beknopte presentatie voor te bereiden (meestal ondersteund door een PPT) over hun eigen organisatie, hun activiteiten in het gebied en met welke uitdagingen ze in het gebied geconfronteerd werden. Gunstig neveneffect van deze sessies was alvast dat stakeholders op een gestructureerde manier kennis namen van elkaars verhalen, ook al kwamen een aantal stakeholders al langer met elkaar in contact. Tijdens deze sessie kwam ook het eerste bruikbare kaart- en cijfermateriaal aan bod en kon ook bijkomende informatie opgevraagd worden.

### *Individueel*

Na de gemeenschappelijke verkennende sessies werden in het Mechelse ook individuele interviews afgenomen met een selectie van stakeholders. Het voordeel van dergelijke face-to-face interviews blijft dat stakeholders vrijuit kunnen spreken en sommige zaken eerder zullen benoemen, die ze in een plenaire vergadering wellicht niet zouden benoemen. We interviewden in het Mechelse concreet volgende actoren apart: stad Mechelen, Boerenbond, Natuurpunt, WenZ, IGEMO, Provant (via voormalig medewerker). Daarnaast werden enkele gemeenten rond de Kleine Nete bevraagd in kader van de ontwikkeling van de BESTUURSKRACHT-tool en werden relevante elementen ook in kader van deze oefening meegenomen.

De systematiek van de gesprekken werd bewaakt door enerzijds een set van kaarten en cijfers mbt het gebied mee te nemen en anderzijds een semi-gestructureerde topic list te hanteren in lijn met de conceptuele logica die eerder al werd geschetst.

Het aldus verzamelde materiaal werd nadien gesynthetiseerd en in team besproken. Vervolgens werden de inzichten op papier gezet en in PPT tijdens het tweede deel van de aanpak aan stakeholders gepresenteerd en met hen bediscussieerd. Op onderstaande figuur wordt getoond hoe dergelijke synthese o.m. visueel kan gebeuren: initiatieven in de Mechelse regio zijn gecapteerd en georganiseerd volgens hun centrale focus (zie ook VERKEN).



Figuur 17: Projectinventaris, met ruimtelijke afbakening van de projecten (ILVO, 2016)

## Gemeenschappelijke gebiedsevaluatie

De gebiedsevaluatie zelf gebeurde in interactie met de stakeholders. Op een sessie van een drietal uur in het gebied zelf (in dit geval te Mechelen) met stakeholders die al in het vorige deel individueel en/of samen bevroegd werden, eventueel aangevuld met andere relevante stakeholders, werden de resultaten van de analyse voorgesteld en bediscussieerd. Tijdens de sessie was er telkens eerst de presentatie van de analyse en vraag tot reactie daarop, om vervolgens telkens te kijken wat daaruit met het oog op de toekomst geconcludeerd kon worden.

Concreet werkten we met drie thema's waarin onze conceptuele logica terugkeert:

- Ronde 1: Schaalvariatie en doelen?
- Ronde 2: Instrumenten en prestaties?
- Ronde 3: Actoren, samenwerkingspraktijken en het management ervan?

Per thema werden dan twee onderdelen aangegeven:

- A. *Analyse: Hoe evalueren en verklaren we de vastgestelde praktijk per thema tot dusver?*
- B. *Vooruitblik: Wat willen/wensen/verwachten we per thema om in de toekomst op het vlak van open ruimte vooruitgang te boeken?*

Concreet leverde dat volgende begeleidend vragenschema op om het debat voor elke ronde op gang te brengen, telkens nadat de onderzoekers een voorzet gaven op basis van hun verkenning:

### **Ronde 1A: analyse**

- *Herkent u deze schalen?*
- *Is deze variatie volgens u een probleem of eerder een troef voor actie inzake open ruimte tot dusver? Waarom wel/niet?*
- *Op welke van deze schalen werkt gebiedsontwikkeling voor de open ruimte het best tot op heden?*
- *Is er sprake van een goede 'werkverdeling' in het gebied op basis van deze schalen?*

### **Ronde 1B: vooruitblik**

- *Waar zit balans tussen voldoende schaalgrootte om te kunnen herverdelen/te compenseren enerzijds en haalbare projecten met herkenbare schaal en 'beheersbaar' op het vlak van coördinatie anderzijds?*
- *Is er nood aan een 'vastere' schaalomschrijving met oog op open ruimte?*
- *Wat is potentieel van 'nieuwere' projectschalen voor welke open ruimte-doelen?*
- *In hoeverre moet de stad/de steden in het gebied sterker verbonden worden met de ruimere regio voor de open ruimte?*

### **Ronde 2A: analyse**

- *Is dit een herkenbare analyse?*
- *Welke prestaties zijn er volgens u wel of niet te danken aan de opgelijste initiatieven tot gebiedsontwikkeling?*
- *Waarom zijn de presentaties wat ze zijn?*
- *Welke instrumenten vormen de belangrijkste hinderpalen voor de open ruimte?*
- *Welke instrumenten vormen de belangrijkste kansen voor de open ruimte?*
- *Waarom zijn deze instrumenten tot op heden wel/niet/suboptimaal benut?*
- *In hoeverre is dit te verklaren door factoren in het gebied of door factoren buiten het gebied?*

### **Ronde 2B: vooruitblik**

Vragen met het oog op gezamenlijk denkwerk over de toekomst:

- *Heel wat instrumenten worden ingezet in het gebied, maar welke instrumenten:*
  - o *moeten meer gebruikt worden?*
  - o *ontbreken nog in het gebied?*
- *Onder welke condities/via welke aanpassingen zijn deze instrumenten beter inzetbaar?*
- *Welke instrumenten kunnen meer/beter gecombineerd worden?*
- *Tot welke concrete resultaten voor de open ruimte zouden deze instrumenten dan bijdragen?*

### **Ronde 3A: analyse**

- *Herkenbare analyse?*
- *Posities/gedrag actoren juist ingeschat?*
- *Welke verantwoordelijkheid voor (gebrek aan) resultaten eerder op centraal dan wel op lokaal niveau?*
- *Andere verklaringen/elementen ter verklaring van posities en samenspel?*

### **Ronde 3B: vooruitblik**

- *Vergt beter werken omtrent open ruimte vooral meer coördinatie tussen*
  - o *Vlaamse actoren (en welke dan)?*
  - o *lokale actoren (en welke dan)?*
  - o *centrale en lokale actoren (en welke dan)?*
  - o *In hoeverre is er nood aan minder gebiedsontwikkelingsinitiatieven ⇔ meer bundeling om:*
    - o *Financiële slagkracht te verhogen (o.m. subsidies)?*
    - o *Coördinatiekosten te verkleinen (o.m. vergadertijd)?*
    - o *Capaciteit voor procesmanagement te vergroten (o.m. expertise)?*
    - o *Welke huidige initiatieven zouden hiervoor basis kunnen vormen?*
- *In hoeverre is er nood aan duidelijker mandaat en kader van bovenaf om met lokale actoren resultaten te boeken?*
  - o *Om zo gemeentegrensoverschrijdend te denken en te handelen*
  - o *Om zo 'externe druk' te creëren*
  - o *Om zo gezamenlijke richtingen in het gebied te bewaken*
- *Wie zou welke rol meer moeten opnemen?*
  - o *Wat met inzet provinciale capaciteit?*
  - o *Gemeenten en intercommunale?*
  - o *...?*

We bespreken eerst nog een aantal analysecategorieën die de oefening helpen structureren. Het resultaat van de gemeenschappelijke evaluatiesessie zelf wordt nadien besproken.

### **4.3.3 Vijf analysecategorieën**

De oefening vergde naast een aantal inhoudelijke componenten en daaraan gerelateerde vragen (zie voorgaande delen) o.i. ook een zekere 'reliëf' om de nodige gelaagdheid in de oefening mogelijk te maken. Dat reliëf ontstaat door een vijftal analysecategorieën die we denken te kunnen onderscheiden om een gebied te ontleden en te evalueren. Deze categorieën staan, voor alle



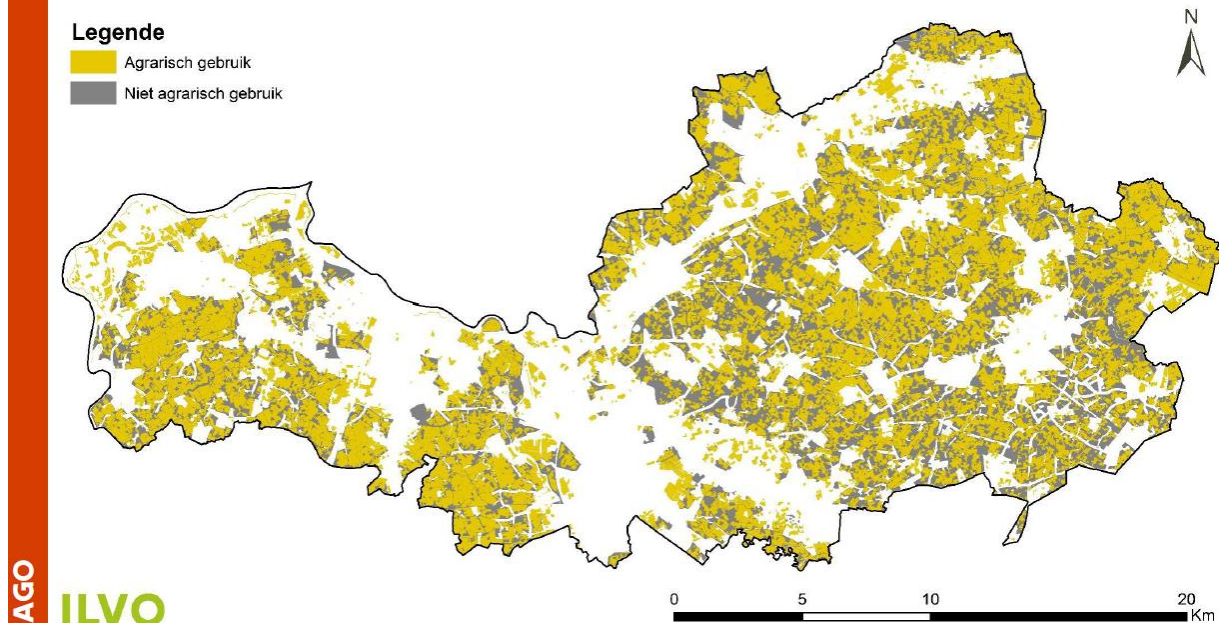
## Individueel gedrag

Het gebied wordt mede gevormd door reeksen individuele acties van actoren in dat gebied (van individuele landbouwers, over gemeenten tot maatschappelijke organisaties). Samen zorgen al deze individuele beslissingen en interventies voor continue veranderingen van het gebied. Die acties en interventies spelen zich af in en doen zich voor als gevolg van bepaalde kenmerken van dat gebied op geografisch, economisch, sociaal en fysiek – infrastructureel vlak (bv. nieuwe toeristisch-recreatieve acties in de private sfeer of landbouwers die overschakelen op andere teelten of hun bedrijf uitbreiden). Als door bepaalde omgevingsfactoren of door bepaald Europees of Vlaams beleid landbouwers allemaal op hetzelfde moment een bepaald gedrag vertonen gericht op de markt, dan heeft dit een grote invloed op het gebied zelfs al komt daar geen 'gebiedsgericht beleid' aan te pas. Dit gaat dus om bredere ontwikkelingen die het individuele gedrag van actoren in het gebied overstijgen, maar die wel neerslaan in deze gebieden of die impact hebben op het gedrag van deze actoren (zie figuur 19). Zo is duidelijk dat het Europese landbouwbeleid grote impact heeft op deze twee gebieden: ze sturen het gedrag van particuliere actoren en ze hebben invloed op het gedrag en de acties van overheden in deze gebieden. Andere maatschappelijke ontwikkelingen als gevolg van individuele acties of van bredere beleidsevoluties steken ook de kop op, zoals de verpaarding en vertuining van landbouwgrond.

## NIET-AGRARISCH GEBRUIK VAN HET AGRARISCH GEBIED

### Mechelse regio

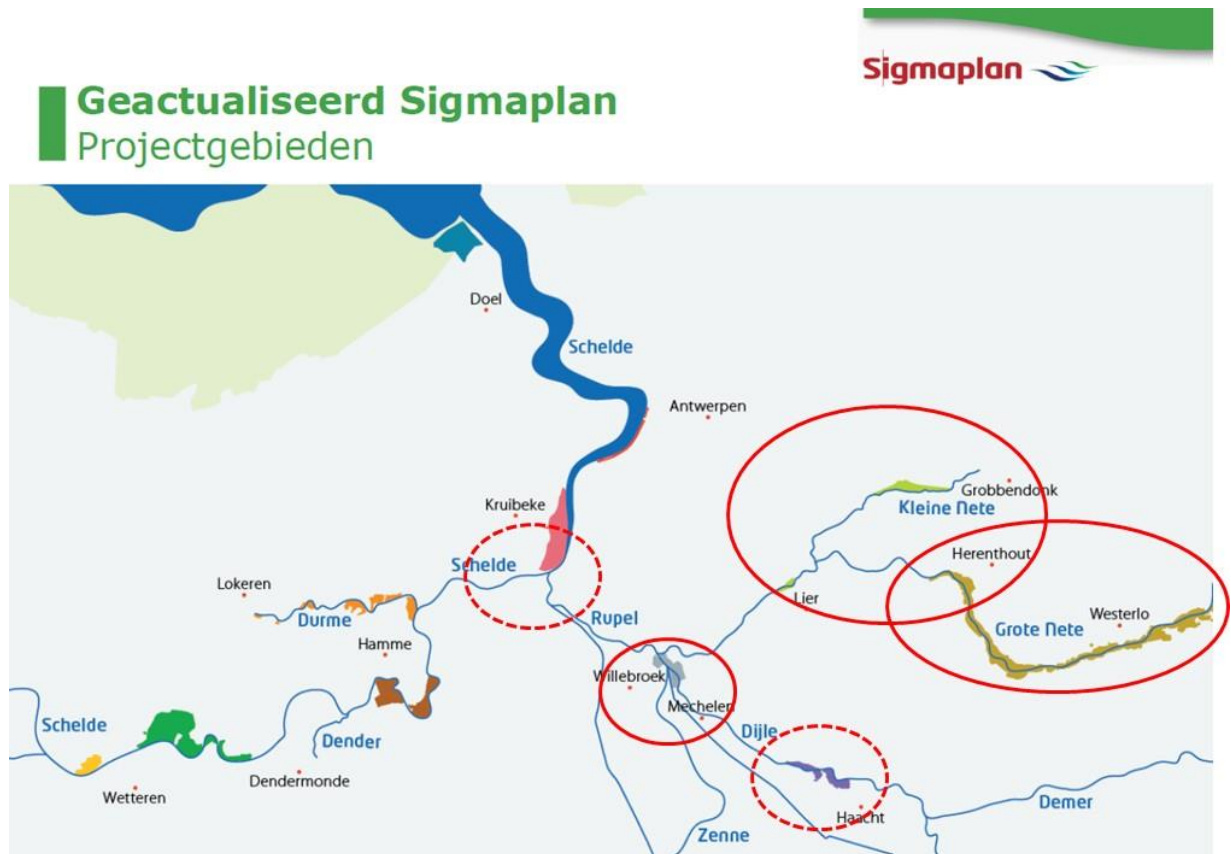
**38 % van het agrarisch gebied is niet in landbouwgebruik**



BRONNEN: Vlaamse Overheid – Ruimte Vlaanderen, *Gewestplan*, toestand op 18/06/2014 - ALV Landbouwgebruikspcelen 2014  
*Figuur 19: Niet-agrarisch gebruik van het agrarisch gebied in het Mechelse (ILVO, 2016)*

## Generieke fysieke ingrepen

Naast algemene ontwikkelingen of het dagelijks handelen van actoren zijn er ook fysieke interventies in het gebied die deel uitmaken van een ruimer bovenlokaal beleid. De ontsluiting van de haven van Zeebrugge en de Sigma-werken in het Mechelse en omgeving (zie figuur 20) hebben een grote impact op de twee gebieden, maar ze kaderen in ruimere Vlaamse beleidsplannen en zijn qua opzet niet gebiedsgericht. In de uitwerking van deze plannen in dit gebied kan dan wel meer gebiedsgericht worden verfijnd, afgestemd met andere ontwikkelingen. Op een uitvoeringsniveau kunnen dan eventueel gebiedsspecifieke keuzes worden gemaakt, die hier wel en enkele kilometers verder niet worden gemaakt of er daar anders uitzien. Dan loopt dat over een volgende analysecategorie.



Figuur 20: SIGMA in en rond het Mechelse (Wenz, 2015, eigen bewerking)

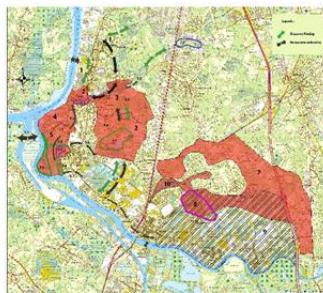
## Gebiedsgerichte sectorspecifieke ingrepen

Specifieke en eerder sectorale gebiedsgerichte interventies zijn in tegenstelling tot de vorige categorie uniek voor het gebied en groeien vanuit de specifieke kenmerken en actorconstellaties in deze gebieden. Met sectoraal bedoelen we interventies vanuit administraties die met erfgoed bezig zijn, of met natuurontwikkeling, of met economie, of met ruimtelijke ontwikkeling. Deze actoren bekijken gebieden vanuit hun sectorale invalshoek: ze kijken naar de natuur in het gebied, of naar het water, of naar de bedrijveninfrastructuur, of naar het erfgoed,... en vanuit bepaalde motivaties doen ze interventies in het gebied. Die interventies kunnen deel uitmaken van een ruimer beleid dat echter per gebied toch anders wordt ingevuld. Het kan ook gaan om exclusieve en alleen op één gebied gerichte interventies. Binnen deze lijn zijn tal van variaties mogelijk in de manier waarop deze interventies in het gebied zich spontaan koppelen of bewust gekoppeld worden aan de dynamiek van het gebied, in de koppeling aan acties en doelstellingen van andere actoren, in de manier waarop de informatie daarover wordt uitgewerkt,... Het kan heel erg top – down verlopen of heel erg bottom – up; het kan evolueren in de tijd (vroeger meer top – down, nu meer bottom – up of omgekeerd); er kan ruimte zijn voor andere dan de eigen afwegingen in de manier van aanpakken (brede stuurgroepen,...); initiatieven kunnen ook tot dynamiek in het gebied zelf leiden of ze kunnen initiatief ontmoedigen,... Landinrichtingsprojecten van de VLM zijn als voorbeeld te vermelden (zie figuur 21).

### Scheldehelden in landinrichting ‘Schelde en Rupel’



nieuw landinrichtingsdecreet:  
oproep tot ‘uitvoeringsinitiatieven’



Landinrichtingsproject  
‘Rupelstreek’



Landinrichtingsproject  
‘Klein-Brabant &  
Zwijndrecht’



*Figuur 21: VLM-projecten in het gebied (VLM, 2016, eigen bewerking)*



## Gebiedsgerichte geïntegreerde ingrepen

Hier gaat het om acties met specifieke gebiedsgerichte doelstellingen, zoals de opmaak van gebiedsbeelden en geïntegreerde plannen voor een bepaalde zone waarbij verschillende afwegingen samenkomen. Hetgeen VLM en provinciale gebiedswerking in Bulskampveld in het Brugse proberen te realiseren, past in dit plaatje. Het strategisch project 'Natuur in en rondom Mechelen' past ook in dit rijtje. Een ander voorbeeld staat in onderstaande figuur, namelijk het coördinatie-initiatief van de Antwerpse provinciegouverneur omtrent de Kleine Nete.



Figuur 22: Coördinatie-initiatief gouverneur 'Kleine Nete' (diensten gouverneur Antwerpen, 2015)

## Ervaringen uit pilootgebieden

Gebiedsontwikkeling is dus het resultaat van een aantal niet of weinig stuurbare factoren enerzijds en anderzijds een aantal directe en indirecte al dan niet bewuste interventies, specifiek of generiek. Soms is de term beleid, in de betekenis van een weloverwogen actie gericht op een bepaald resultaat, op zijn plaats. Soms gaat het eerder om de neerslag van beleid op ruimere schalen. Soms gaat het dan weer om effecten van ontwikkelingen waarvoor de term beleid nauwelijks kan worden gebruikt (globalisering van de landbouw bijvoorbeeld en de neerslag daarvan op het functioneren van landbouwers in de regio). Door een gebied als het ware te ontrafelen in deze categorieën wordt duidelijker hoe het functioneert en wordt het debat wat er beleidsmatig op welk niveau wel of niet kan gebeuren al meer gestructureerd.

We stelden tijdens een sessie met stakeholders in de Mechelse regio de vraag in hoeverre deze categorieën hen konden helpen om het gebied beter te lezen en te begrijpen via volgende deelvragen:

- *Is deze benadering (in niveaus) relevant?*

- *Missen we hierdoor bepaalde elementen?*
- *Helpt dit om uw gedachten en de discussie over de regio te 'ordenen'?*

De feedback was dubbel: aan de ene kant hielp het stakeholders effectief om die lezing te faciliteren, maar anderzijds bleken de gehanteerde categorieën niet altijd voldoende te onderscheiden en werd er ook een onderlinge hiërarchie voorondersteld door initieel te spreken over vijf 'niveaus'. We spreken daarom nu over 'categorieën' in deze tekst maar we hebben de vijf niveaus toch behouden, om zoveel mogelijk reliëf toe te laten en omdat ze ons inziens toch op specifieke aspecten wijzen. Tegelijkertijd is de boodschap om de categorisering flexibel te benaderen: de kern van de discussie is immers niet of een bepaald beleid bijvoorbeeld in de ene of andere categorie valt, maar wel dat dat beleid of initiatief überhaupt in beeld komt en dat de impact en de betekenis op de ontwikkeling en de dynamiek van het gebied op die manier in vraag gesteld wordt.

#### 4.3.4 Resultaten

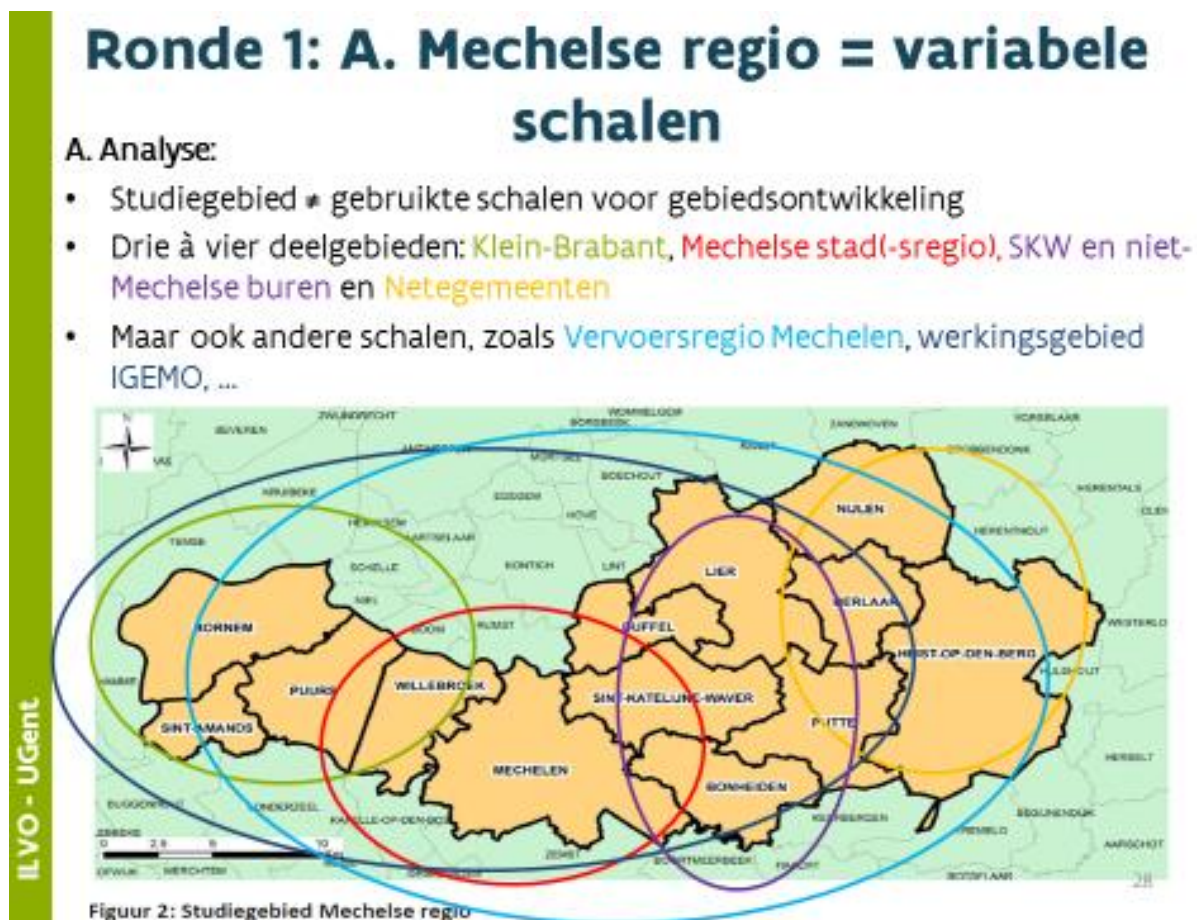
In dit deel proberen we concreet de resultaten van de oefening op hoofdlijnen te synthetiseren. We gaan niet in op het detailniveau, omdat er met de gebieden werd afgesproken geen expliciete en diepgaande publieke evaluaties op te maken, aangezien het experimenteren met oog op leen voor de onderzoekers zelf centraal stond. Deze resultaten zijn vooral gebaseerd op de finale sessie met stakeholders in het Mechelse, aangezien daar de resultaten uit verkenningsfase werden gepresenteerd en bediscussieerd met een toekomstblik. Op hoofdlijnen bleken volgende elementen in beeld te komen:

- (1) de uitdaging om een gebied eenduidig af te bakenen om de oefening voldoende te richten,
- (2) het wederzijds inwerken van categorieën en instrumenten en wat dit betekent voor de prestaties in het gebied, en
- (3) het complex samenspel van actoren en de mate waarin dit actief gemanaged kan en moet worden.

We bespreken elk element nu op hoofdlijnen.

## Afbakeningsprobleem: er is geen eenduidig gebied om te evalueren

De Mechelse regio werd door de Dienst Landbouw en Platteland van de provincie Antwerpen naar voren geschoven als een interessant gebied om te experimenteren in kader van IMAGO. Het vertrekpunt was concreet het arrondissement Mechelen, ook het werkingsgebied van RESOC Mechelen. Uit de gebiedsverkenning bleek echter dat de meeste actoren op andere schalen in het gebied opereren. Zo bleken een drie tot viertal kleinere deelgebieden wel voor een aantal actoren herkenbaar en als basis te dienen voor hun handelen, terwijl sommige anderen wel op een gelijkaardige schaal 'lezen' maar zonder dat dat precies samenvalt met het arrondissement zelf (zie ook figuur 23).



Figuur 23: schaalvariatie in het Mechelse

Een belangrijk inzicht dat volgens ons hier uit de bespreking naar voren kwam:

handelen op de schaal van de Mechelse regio is wellicht niet de eerste of enige optie om gebiedsgericht beleid te voeren. De conclusie van actoren op dit vlak tijdens de sessie was om in de eerste plaats op meer herkenbare schalen te werken (want veel meer kans op betrokkenheid, draagvlak en resultaat), maar ook steeds af te wegen welke thema's op welke schaal best aangepakt kunnen worden.

## Categorieën en instrumenten werken op elkaar in

In het experiment in het Mechelse kwamen een aantal elementen in beeld over de categorieën, de instrumenten en de interactie daartussen.

Ten eerste bleek duidelijk dat **historische en padafhankelijke trends en individueel handelen van actoren sterk doorwerken op wat er in de andere categorieën gebeurt en mogelijk is**. Evoluties zoals verpaarding, vertuining en globale landbouweconomische ontwikkelingen blijken sterk bepalend voor ontwikkeling van de open ruimte, terwijl meer gerichte processen en initiatieven op andere niveaus hier op het eerste zicht weinig aan verhelpen.

Ten tweede bleek ook dat het **onduidelijk was in hoeverre activiteiten in andere categorieën al dan niet een positief effect hebben mbt open ruimte**. De antwoorden variëren o.m. naargelang er een meer landbouw- of een meer natuurbril wordt opgezet, maar in het algemeen was het beeld voor de situatie van de open ruimte in het gebied allesbehalve rooskleurig te noemen. Waar landbouw vooral een aantal negatieve ontwikkelingen ervaart, blijkt er op natuurvlak wel gedeeltelijk een positieve ontwikkeling te bestaan volgens sommige actoren. Zo 'kost' Sigma bijvoorbeeld landbouwareaal (al ontstaan er op microniveau voor sommige landbouwers soms wel goede of betere oplossingen) en levert dit wel bijkomende natuurontwikkeling op. **Maar op ruimere schaal staat de open ruimte in het gebied duidelijk onder druk**.

Ten derde bleek dat **projecten waaraan geld en bevoegdheden verbonden zijn ogenschijnlijk het meest effect ressorteren** (m.n. Sigma en landinrichting). Door die context 'doet het ertoe' om deel te nemen of het project op te volgen, want zijn er ook reële fysieke ontwikkelingsmogelijkheden aanwezig.

Ten vierde en daaraan gerelateerd wordt echter ook opgemerkt door o.m. lokale besturen dat **de transactiekosten van al deze projecten niet te onderschatten zijn: veel vergaderingen over verschillende projecten vergen zware tijdsinvestering en helpen niet om het overzicht te bewaren**. De veelheid aan initiatieven in het gebied vergen veel coördinatie-inspanningen (zie bv. initiatief gouverneur als 'meta-coördinator' in gebied 'Kleine Nete'). Tegelijkertijd is een kanttekening dat projecten niet noodzakelijk allemaal interfereren of in hetzelfde gebied opereren en dat **ook niet 'alles aan alles' gekoppeld moet worden**.

Ten vijfde blijkt dat er soms het gevoel is van **weinig sturend vermogen, maar dat er ook kansen gemist worden**. Zo stellen we vast dat de natuurlijke spanning tussen landbouw en natuur bestaat en soms hinderlijk is voor resultaat, maar dat ook andere afwegingen van andere spelers (bv. gemeenten) kansen doen missen (bv. omtrent intekenen op Vlaamse financiering voor bebossing).

Ten zesde blijkt uit de analyse dat **heel wat instrumenten doorwerken in de open ruimte, met gemengd resultaat en gemengde bruikbaarheid** (bv. gewestplanbestemming vs. feitelijk ruimtegebruik, AGNAS, planshade, PAS & SBZ...). Resultaten van initiatieven worden vanuit een actorbril benaderd en daarbij blijkt natuur positiever over impact gebiedsgerichte inspanningen dan landbouw in het Mechelse tot dusver.

**Het beeld op vlak van prestaties van instrumenten lijkt ook gradueel te zijn: plannen maken blijkt courant, uitvoeren en inrichten al een stuk uitdagender en het beheren tenslotte een moeilijk punt**. "Hoe samen open ruimte beheren?" blijkt een vraag die bij heel wat actoren opduikt maar nog geen duidelijk antwoord kent in het gebied.

Met het voorgaande beweren we geenszins dat de oefening voor de Mechelse regio bijvoorbeeld volledig is of dat deze elementen op algemene consensus van de stakeholders kunnen rekenen. We tonen hiermee echter wel welke soort uitspraken en debatten hieruit kunnen voortvloeien. De

eerlijkheid gebiedt ons echter ook dat er omtrent hoe nu verder te werken in het gebied niet zoveel concreets uit de bus is gekomen.

## Complex actorenveld

Vanuit de VERKEN-tool kunnen ter voorbereiding de actoren, hun agenda's en activiteiten in beeld gebracht worden. In het kader van onze oefening proberen we dat complexe veld dan te bevragen vanuit hun rol in het gebied en hun eventuele onderlinge relaties.

We illustreren dit beknopt voor het Mechelse.

- Landbouw: de **landbouwsector is een belangrijke speler** in het gebied, waarbij specifiek ook glastuinbouw belangrijk is en de veiling een centrale positie inneemt. Ze zijn dus een belangrijke actor in oppervlakte(-gebruik) en economische activiteit. De landbouwsector ervaart echter **onder voortdurende druk te staan van onder meer woonontwikkeling en milieumaatregelen, maar evenzeer van de internationale economische dynamiek**. Op een andere schaal worden echter ook **initiatieven rond korte keten en kleinschalige landbouw** ontwikkeld (bv. Burende Boeren).
- Natuur: de **natuursector is eveneens een belangrijke actor** in het gebied, zowel naar beleidsontwikkeling als naar activiteiten op het terrein (zoals terreinbeheer). De natuursector voelt eveneens o.m. de verstedelijkingsdruk, maar heeft mee onder invloed van Europese en Vlaamse milieumaatregelen **wel een aantal handvatten voor actie op het terrein**. Tegelijkertijd is er **naargelang het deelgebied of deelthema een meer gespannen verhouding** (bv. waar bebossing of natuurontwikkeling en in gebruik/aankoop van gronden) **of een samenwerkingsrelatie** (bv. op vlak van ecosysteemdiensten).
- Gemeenten: zonder alle gemeenten te hebben bevroegd, wordt **de vraag meermaals geopperd in hoeverre open ruimte echt een prioriteit is voor de lokale besturen in het gebied**. Tegelijkertijd stelt zich ook **de vraag in hoeverre de gemeenten hiervoor de nodige politiek-ambtelijke capaciteit hebben** om echt eigen openruimtebeleid te voeren en daarbij ook verder dan de eigen gemeentegrenzen te kunnen denken en handelen. Open ruimte blijkt in die zin voor lokale besturen een eerder lastig thema, waarbij hun betrokkenheid sterk beïnvloed wordt door eventuele ondersteuning of prikkels (zoals subsidiëring door andere overheden). Specifiek is hier ook de **bepaalde interactie tussen Mechelen en de omliggende gemeenten omtrent open ruimte**. Hier is met het **strategisch project 'Natuur in en rondom Mechelen' wel een potentiële stap vooruit te zetten**. Dit laatste is immers voor het eerst een **stadsregionaal initiatief met oog op de open ruimte in een verstedelijkingscontext, waarbij zowel stad als aantal omliggende gemeenten samen aan de slag gaan, maar ook externe partners (zoals ANB en het regionale landschap) een actieve rol opnemen**. Dit project is volgens ons een interessant experiment om beleid te ontwikkelen met verschillende stakeholders omtrent open ruimte in een stadsregionale context. Ruimer stellen we vast, zoals eerder aangegeven, dat gemeente ook op variabele schalen handelen en dan soms wel op deelgebieden in openruimteprocessen actief zijn (bv. SIGMA Kleine Nete).
- Intergemeentelijk samenwerkingsverband - IGEMO: waar gemeenten niet altijd grote ambitie of veel capaciteit ten toon spreiden op het vlak van openruimtebeleid, is de positie van IGEMO interessant. Dit **intergemeentelijk samenwerkingsverband dekt immers de meeste gemeenten in het gebied en toont zelf ook ambitie om omtrent de open ruimte acties te gaan ontwikkelen**. IGEMO lijkt van het **hele gebied een focus te maken om nieuwe strategische projecten te ontwikkelen en ageert dus wel ongeveer op de schaal van de**

**Mechelse regio zoals die hier gehanteerd** werd. Tegelijkertijd is dit nog een debat dat loopt en moet nog blijken of gemeenten voldoende steun zullen verlenen aan dergelijk initiatief.

- Vlaamse actoren: zoals in andere regio's blijken **Vlaamse diensten een centrale rol te spelen in de open ruimte. Ze beschikken immers over heel wat hulpbronnen en treden in het gebied op vanuit Vlaamse beleidsdoelstellingen.** Zo is W&Z een cruciale speler in grote delen van het gebied vanuit het SIGMA-proces. Daarbij is er samenspel met VLM en ANB, maar ook met andere lokale actoren en niet-publieke spelers. In het voorbeeld van SIGMA is W&Z duidelijk gemandateerd met een duidelijke agenda en middelen, en met duidelijke rolverdeling en samenwerking met VLM en ANB. Daarbij wordt echter soms de vraag gesteld of die onderlinge coördinatie voldoende is en of er wel voldoende ruimte is voor andere partners in de choreografie. Omdat er ook andere processen lopen, leidt dit zelfs tot **de nood aan metacoördinatie, zoals de gouverneur in het gebied van de Kleine Nete die het overzicht en de onderlinge afstemming moet helpen bewaken.** Tegelijkertijd blijkt uit gesprekken dat SIGMA volgens een aantal actoren wel het voordeel van de duidelijkheid heeft, want duidelijk mandaat met bijhorende middelen waarmee het speelveld duidelijk is.
- Provincie: in de oefening blijkt dat de **provincie op een aantal vlakken actief is, maar zonder zelf de regie in handen te nemen op niveau van het hele gebied.** De Dienst Gebiedsgericht Beleid van de provincie Antwerpen kiest bewust om in te zetten op een aantal projecten in de hele provincie en dus niet om gebiedsgericht in alle regio's actief te zijn en ook aanvullend te werken ten opzichte van bestaande initiatieven. Verder blijkt ook dat **vanuit sectorale bevoegdheden geageerd wordt,** o.m. op landbouwvlak op vlak van toekomst van glastuinbouw of de korte keten (bv. Burende Boeren via Rurant). Op ecologisch en landschappelijk vlak is dan weer o.m. het regionaal landschap een belangrijke speler die nu onder de vleugels van de provincie ressorteert, maar waarin ook niet-publieke spelers zoals landbouw en natuur participeren.

Als we dan de **samenwerkingspraktijk in de regio bekijken, is duidelijk dat deze niet zozeer op schaal van de hele regio te situeren is, maar eerder op deelgebieden.** Over het algemeen zien we echter wel een **landschap van actoren dat 'on speaking terms' is.** De concrete coalities tussen actoren hangen dan af van de concrete initiatieven en deelthema's in de open ruimte.

Een ander vraagstuk is **in hoeverre er leiderschap bestaat op het niveau van de streek.** Dit leiderschap (bv. gedragen maatschappelijke actor in de streek) lijkt niet expliciet aanwezig, maar de vraag is of dit een probleem is als de regio in de praktijk voor de meeste actoren niet bestaat. Omtrent leiderschap werd ook duidelijk dat een aantal actoren **een tandem VLM-provinciale gebiedswerking als een troef zouden zien** om in de Mechelse regio vooruitgang te boeken. **Dergelijke tandem bleek niet aanwezig in de Mechelse regio, maar wel te bestaan in West-Vlaanderen en in Bulskampveld,** waar de provinciale gebiedswerking de regie opneemt en dit in nauwe interactie met de VLM die ook de bijhorende middelen inzet.

### 4.3.5 Slotbeschouwing

Zoals eerder aangegeven is deze oefening niet eenvoudig en daarom ook niet als een tool te lezen. Tegelijkertijd laat deze oefening wel een lezing, analyse en reflectie toe die individuele projecten overstijgt en als het ware een soort 'Staat van de Regio' op te maken. Daarbij zijn de IMAGO-tools dan nuttige hulpmiddelen om informatie te verzamelen en in te brengen.

Op basis van de finale sessie met actoren in het Mechelse kunnen we nog volgende elementen toevoegen als slotbeschouwing:

- Het onderscheiden in vijf categorieën helpt het lezen van en denken over het gebied wel structureren, maar de niveaus zijn niet zuiver te onderscheiden en de criteria om bijvoorbeeld beleidsinitiatieven wel of niet in de oefening mee te nemen zijn onvoldoende duidelijk. Nu vertrekken ze van onderop: welke worden door een aantal stakeholders aangekaart? Zo werd bijvoorbeeld gesuggereerd om het gemeentelijk niveau expliciet te onderscheiden, omdat de optelsom van initiatieven van elke gemeenten ook zeer bepalend is/kan zijn voor de open ruimte.
- Het element rond de variabele schalen bleek zeer herkenbaar en nuttig voor actoren om zich te situeren. Ze wezen echter ook meteen op het belang van identiteit: actoren willen liefst werken rond een gebied waarmee ze zich kunnen identificeren en dat ze nog kunnen bevatten (bv. rond de Kleine Nete, bv. Klein-Brabant) en de meesten zien de Mechelse regio waarvan wij vertrokken niet als de schaal waarop het openruimtebeleid te organiseren is.
- De kwaliteit van deze oefening hangt sterk samen met de input van actoren – het feit dat bijvoorbeeld slechts een aantal lokale besturen deelnamen bleek een tekortkoming.
- Hoewel de opbouw van sessie met actoren beter kan vormgegeven worden, komt wel een hele rist aan ontwikkelingen en verklaringen hiervoor aan bod. Daarbij is echter de focus op wat er vervolgens met deze inzichten beleidsmatig kan gedaan worden niet duidelijk/wervend genoeg.

## 5 DEBATTEER OM BETER TE BESTUREN

Deze tool opent het debat over open ruimte met ambtenaren en politici van gemeentebesturen. Het wil hen laten nadenken over open ruimte en over het beleid dat ze nu voeren. De tool gaat in op de bestuurskracht van gemeenten in hun beleidsmatige omgang met open ruimte. Het kijkt zowel naar binnen als naar buiten.



**DEBATTEER** OM BETER TE BESTUREN

Naar binnen: hoe zijn de gemeenten intern georganiseerd voor hun beleid inzake open ruimte; welke ambtelijke capaciteit hebben ze; hoe goed werken de diensten en de politici intern samen, over de grenzen van sectoren heen? Naar buiten: hoe organiseren gemeenten het overleg over hun ruimtelijk beleid, hoe betrekken ze daarbij gebruikers van de open ruimte, groepen en burgers; is het zinvol om samen te werken met andere gemeenten? Open ruimte trekt zich immers weinig van gemeentegrenzen aan en beslissingen van de ene gemeente kunnen invloed hebben op wat in een andere gemeente gebeurt. De tool is zeker ook nuttig voor interne debatten binnen de eigen gemeente.

In dit document vind je alle informatie en richtlijnen om zelf met de DEBATTEER-tool aan de slag te gaan. In de bijlages vind je sjablonen die je hierbij kan gebruiken (zie bijlage 13 voor de downloadbare pdf-versie).

### 5.1 INLEIDING

Gemeentebesturen spelen een cruciale rol in de open ruimte. Ze maken plannen voor bepaalde bestemmingen (landbouw, natuur, recreatie, wonen, infrastructuur) en die bestemmingen grijpen in op het gebruik van de open ruimte. Gemeentebesturen vergunnen bepaalde werken of ingrepen of weigeren daarvoor vergunningen te geven. Ze worden geacht toe te zien op het respecteren van de voorwaarden die vervat zitten in vergunningen. Gemeentebesturen zijn mee verantwoordelijk voor het dagelijkse beheer van de open ruimte. Door te plannen, te vergunnen, te handhaven en te beheren en door de kwaliteit waarmee ze dit kwartet aan taken vervullen, hebben beslissingen van gemeentebesturen nagenoeg dagelijks invloed op de kwaliteit van de open ruimte. Gemeentebesturen wenden hun contacten aan om beslissingen van provinciale of Vlaamse overheden te beïnvloeden en ook zo hebben ze invloed op de open ruimte. Gemeentebesturen staan in nauw contact met landbouwers en met hun organisaties, met natuurverenigingen en natuurlijk vooral met burgers. Het is uit die dagelijkse dialoog dat kleine en grote beslissingen over het gebruik van open ruimte groeien.

Het is geen groot geheim dat de open ruimte voor veel Vlaamse gemeentebestuurders lang geen prioriteit is geweest. Als er moeilijke keuzes moeten worden gemaakt, dan moet de open ruimte vaak wijken voor andere prioriteiten die fiscaal en financieel voor gemeenten interessanter zijn. De opvattingen kantelen zeker over het belang van open ruimte in het licht van duurzame ontwikkeling, maar de praktijken van beleid inzake wonen, infrastructuur en mobiliteit kantelen daarom niet zo snel.

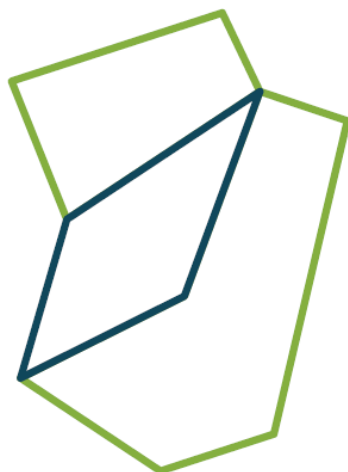


De tool is bruikbaar in één gemeente en voor een gesprek tussen meerdere buurgemeenten. De tool wil doen nadenken, wil het mogelijk maken om te vergelijken en om te leren van elkaar. Op die manier hopen we het debat over open ruimte te versterken, willen we gemeenten stimuleren om kritisch te kijken naar hun interne organisatie en willen we een groep gemeenten eerste stappen laten zetten gericht op meer en betere samenwerking in het plannen, vergunnen, handhaven en beheren van open ruimte.

Deze tool kan door een ruime groep van geïnteresseerden en belanghebbenden worden gebruikt. Gemeentebesturen kunnen de tool voor intern gebruik hanteren: een beperkte groep van betrokken politici en ambtenaren (8-10 mensen is ideaal) kan ermee aan de slag voor een evaluatie van het eigen beleid en de eigen bestuurskracht. Medewerkers van intercommunales kunnen het gebruiken voor dialoog tussen meerdere van de bij hen aangesloten gemeenten. Medewerkers van provinciebesturen, VLM, regionale landschappen... kunnen hiermee aan de slag met de gemeenten waarmee zij in projecten actief zijn. Consultants die gevraagd worden voor begeleiding van programma's kunnen de tool aanwenden in de startfase waarbij discussie tussen betrokken gemeenten wenselijk is.

## 5.2 ZELF AAN DE SLAG: DRIE SESSIES ALS IDEAAL FORMAAT

De tool bestaat uit drie sessies van telkens zo'n twee tot drie uren. Dat is het ideale formaat dat voldoende tijd biedt voor discussie en de ruimte biedt om naar een resultaat te bouwen. Natuurlijk zitten hier al mogelijke beperkingen op. Indien het om praktische redenen niet lukt om drie sessies te organiseren, kan het in twee sessies worden samengedrukt. Dat is dan ook het minimum: minstens twee sessies zijn zeker nodig om de discussie te laten groeien, tijd te nemen voor reflectie en verwerking en vooral om interne terugkoppeling in de gemeenten te kunnen organiseren.



- 1 Een verkennende sessie
- 2 Een sessie die vooral gericht is op de onderlinge uitwisseling over het eigen open ruimte beleid per gemeente en over de organisatie die daarmee bezig is
- 3 Een sessie die vooral aftast welke mogelijkheden er zijn om tot versterking van dat beleid te komen, eventueel in samenwerking tussen gemeenten

### 5.2.1 Moderator

Het is wenselijk dat een externe moderator het gesprek leidt. Dat kunnen mensen met heel verschillende achtergronden en professionele inbedding zijn, maar de voorwaarde is wel dat het mensen zijn die als een kritisch klankbord kunnen en mogen functioneren en die waar het past kritische vragen mogen en moeten stellen aan gemeentebestuurders. Het is dus bvb niet wenselijk dat ambtenaren die zelf verantwoordelijk zijn voor stedenbouwkundige vergunningen zo'n

gesprek leiden. Een ambtenaar uit een niet – betrokken gemeente kan wel; een medewerker van een intercommunale; van een regionaal landschap; van een provinciebestuur of een externe consultant evenzeer, mits die dan wat thuis is in de ruimtelijke ordening en voldoende bedreven is in het leiden van dit soort groeps gesprekken.

## 5.2.2 Wie neemt deel: schepenen en ambtenaren

Wij hebben in onze testen gewerkt met schepenen en ambtenaren van de betrokken gemeenten. Dat is lang niet zo vanzelfsprekend. Vooreerst al niet omwille van het tijdsbeslag op druk bezette mensen. Vervolgens omdat de verhoudingen tussen schepenen en ambtenaren niet in elke gemeente dusdanig zijn dat ze onderling in discussie mogen of willen gaan en die ervaringen vanuit hun eigen gemeente dan nog eens willen delen met collega's uit andere gemeenten, die eventueel (in het geval van politici) een andere politieke kleur kunnen hebben. In onze praktijkervaringen viel dat echter zeer goed mee en bleek de combinatie net een sterk punt, ook al omdat uit ervaringen blijkt dat er zelfs in de eigen gemeente vaak verbazend weinig tijd is om met elkaar de tijd te nemen voor een grondige evaluatie. We adviseren op dit punt om niet te veel koudwatervrees te hebben en niet te zeer te anticiperen op alle mogelijke gevoeligheden maar om telkens met duo's van politici en ambtenaren te werken. Onze eigen vrees en voorzichtigheid op dit punt vooraf is in elk geval in onze testen niet terecht gebleken, integendeel: de aanwezigheid van ambtenaren en politici werkt verrijkend voor het debat en is voor beide 'partijen' een pluspunt geweest. Daarom durven we hier voor een offensieve strategie pleiten: we moeten het in Vlaanderen en in onze gemeenten net willen stimuleren dat politici en ambtenaren met elkaar op een goed georganiseerde manier in debat gaan. Dat gebeurt te weinig en deze tool biedt daartoe de ruimte en het platform.

Wij hebben gewerkt met schepenen en ambtenaren die bezig zijn met ruimtelijke ordening. Dat heeft zelf weer een bias: dat zijn mensen die vanuit hun verantwoordelijkheden, bevoegdheden en professionele achtergrond belangstelling hebben voor ruimtelijke problematieken en voor het ruimtelijke beleid. Daarin vinden schepenen en ambtenaren een gedeeld belang, wat het pleidooi kracht bijzet om ze samen te laten participeren. De beperkingen zijn echter evenzeer duidelijk: het is mogelijk dat de opvattingen van deze direct betrokkenen over het ruimtelijke beleid van hun gemeente geen goede weerspiegeling zijn van de machtsverhoudingen in de gemeente en dat andere politici en/of diensten eventueel een groter gewicht in de schaal werpen als het gaat om beslissingen met impact op de open ruimte. Het is zeker een beperking van deze tool maar we moeten realistisch zijn over de mogelijkheid om hier nog breder georganiseerde discussies te kunnen organiseren. Het is een nuttige, zij het eerste stap om alvast op het niveau van de direct betrokkenen tot leereffecten te komen. Dat was en is al een hele klus in de huidige beleidscontext. Haalbaarheid en realisme winnen het hier even op het ideaal. Uiteindelijk zou dit er mee toe moeten leiden dat in de schoot van elke gemeente en tussen alle belanghebbenden, gedebatteerd wordt over open ruimte en de keuzes die de gemeente nu op dit vlak maakt en in de toekomst wil maken.

## 5.2.3 Toelichting voor de moderator

De moderator moet in elk geval eerst de achtergrondteksten lezen die bij deze tool horen: enerzijds de wetenschappelijke tekst die duidelijk maakt vanuit welk referentiekader we naar de gemeentebesturen kijken; anderzijds de teksten met de voorbeelden van de gemeenten die in dit

project als test hebben gediend. Dat geeft een goed beeld over de manier van werken en over de inhoudelijke zaken die tijdens deze gesprekken boven zijn gekomen.

De moderator modereert niet alleen het gesprek, hij/zij moet ook het gesprek stimuleren door vragen te stellen, te peilen naar interessante praktijken, soms eens te durven provoceren om gemeentebestuurders aan de praat te krijgen over de eigen ervaringen, problemen en praktijken.

De moderator bereidt zich voor op het gesprek, door een beperkte selectie van materiaal. Enkele basisgegevens verzamelen over de betrokken gemeenten is nodig ([www.lokalestatistieken.be](http://www.lokalestatistieken.be)) en dat kan natuurlijk best ook al meteen in samenwerking met de gemeenten gebeuren:

- het aantal inwoners;
- demografische evolutie en leeftijdsverdeling;
- bestemming van de grond (hoeveel open ruimte is er in elke gemeente?);
- de coalitie en de verdeling van de bevoegdheden;
- de typologie van de gemeente in de Belfius – rangschikking;
- het niveau van bestuurlijke ontvoogding op de vijf criteria die hiervoor gelden;
- een snelle blik op het meerjarenprogramma en op het beleidsplan van de gemeenten is aanvullend zeker nuttig.

Evenzeer kan het nuttig zijn om te kijken naar het kaartmateriaal (kaartenreeksen van de VERKENTool) dat de ruime maatschappelijke context schetst die impact heeft op de open ruimte. We weten immers dat elk gebied in Vlaanderen specifieke kenmerken heeft en het is goed om daar vooraf al enig zicht op te hebben. Ook hier is realisme nodig: deze tijdsbesteding mag niet meer vergen dan een paar uren.

Voor deze bijeenkomsten werden voor de gemeenten de schepenen voor ruimtelijke ordening (eventueel gecombineerd met andere bevoegdheden) uitgenodigd samen met de ambtenaren die met stedenbouw en ruimtelijke ordening bezig zijn. Dat leidt tot volgende bedenkingen die nuttig kunnen zijn voor de moderator:

- die keuze zet een zekere bias op het verdere verloop: we discussiëren met mensen die niet alleen de materie kennen maar die er ook een zeker belang bij hebben om hun beleid te verdedigen en dat soms wellicht mooier voor te stellen dan het is;
- andere beleidsvoerders en/of ambtelijke diensten die sterk kunnen inwerken op de open ruimte, zijn niet vertegenwoordigd, al zijn zij misschien door de keuzes die ze in het gemeentelijke beleid maken even, zo niet belangrijker, dan de rechtstreeks bevoegde schepenen en ambtenaren. Het is goed mogelijk dat een debat in de gemeenten zelf veel meer spanningen en scherpe beleidsconflicten zou blootleggen dan nu is boven gekomen;
- er treedt wellicht ook een zekere bias op door schepenen en ambtenaren samen te zetten. Tussen beide kunnen er ook ernstige meningsverschillen en conflicten bestaan. Dat hield het risico in dat dit op de resultaten van de gesprekken zou wegen. Voor de gemeenten waarmee wij hebben gewerkt, kon tijdens de gesprekken een open dialoog worden gevoerd en we hadden niet de indruk dat de relatie politici – ambtenaren hier een rem voor was. Het gaat natuurlijk om gemeenten die zichzelf hadden aangeboden voor debat, wat al wijst op een zekere vorm van interne openheid. We gaan er ook vanuit dat gemeenten die weten dat ze er intern niet goed voor staan of waarbij intern grote conflicten zijn, niet

spontaan op dit soort seminars en aanbod zullen ingaan. Dat zijn misschien ook de gemeenten die het minst zorgzaam omgaan met open ruimte.

### 5.3 SESSIE 1: RUIMTE MAKEN OM OVER RUIMTE TE PRATEN

We gebruiken in het ideale geval een luchtfoto van het gebied (zie ook de VERKEN-tool) als de letterlijke onderlegger voor het gesprek. Dat heeft al het grote voordeel dat op zo'n foto geen administratieve grenzen worden aangeduid. Het toont hoe relatief die grenzen zijn (getrokken) en hoe weinig belangrijk deze zijn als het gesprek over open ruimte gaat.

We leggen die foto in het midden van een liefst ronde vergadertafel zodat de deelnemers niet in een klassieke vergaderopstelling hoeven te zitten en iedereen gemakkelijk op de kaart bepaalde locaties kan aanduiden, op ongeveer dezelfde afstand van de luchtfoto. Deze setting is belangrijk voor de sfeerschepping: we hebben geleerd dat zaken aanduiden op een kaart meteen voor veel meer animo zorgt en voor een lossere sfeer dan verbale interventies in een klassieke vergaderopstelling. Deelnemers staan recht, duiden bepaalde spots aan op de kaart en daardoor beweegt de vergadering, letterlijk en figuurlijk.

Na een snelle voorstelling van de aanwezigen, vragen we aan enkele deelnemers met een goede veldkennis om het gebied op de kaart te situeren: het vergt wat aanpassing om het gebied op de kaart te zien en om enkele merkpunten aan te duiden waardoor alle deelnemers zich goed kunnen oriënteren. Deze aanpak zorgt weer voor wat informaliteit en voor een ongedwongen sfeer. Het is voor nagenoeg iedereen boeiend om naar een luchtfoto te kijken, de eigen omgeving te zoeken en de eigen gemeente in de context te plaatsen. Het is een luchtig spelmoment dat voor wat nuttige ontspanning zorgt vooraleer de grote discussies aan te vatten.

We vragen elke deelnemer om op de kaart bepaalde spots aan te duiden die voor hen relevant zijn in het kader van hun open ruimte beleid. Dat is een ronde die tijd vraagt, maar waarvoor we ook de tijd nemen. Die spots kunnen probleemzones zijn of zelfs een heel concreet probleem dossier waarmee de gemeente al jaren zit: een vervallen fabriek die in de open ruimte alleen maar vervallen fabriek staat te zijn; een landbouwbedrijf dat heeft uitgebreid en zich, naar later bleek, door slechte handhaving, tot een semi – industrieel bedrijf heeft ontwikkeld; een woonuitbreidingsgebied waarvan de vraag is of het moet worden aangesneden; een al aangesneden woongebied waarvan de gemeente zich nu afvraagt of dat een goede beslissing was... Voor een overzicht van wat dat in onze testcases heeft opgeleverd, verwijzen we naar de achtergrondtekst. Het leidt tot mooie overzichten van reeksen problematieken waarmee gemeentebesturen dagelijks worden geconfronteerd of die door hun eigen beleid worden in de hand gewerkt.

Het grote voordeel van deze aanpak is dat in een niet bedreigende en uitnodigende setting allerlei problematieken aan bod komen (over zones, over instrumenten en over praktijken). Het geeft de gelegenheid goed te luisteren hoe de deelnemers over open ruimte spreken; het toont op welke concrete problemen gemeenten allemaal stuiten. Het leert de moderator maar ook de deelnemers zelf het gebied beter kennen en levert heel wat discussiemateriaal op om tijdens de volgende sessies op verder te bouwen. Voor de deelnemers is het interessant om met collega's over identieke problemen te praten en te horen hoe het er in andere gemeenten aan toe gaat. Tezelfdertijd brengt dit al goed de verschillen tussen de gemeenten boven, zowel door de verschillende

contexten als door de verschillende interne organisatie en de klemtonen die in het beleid worden gelegd. Het toont welke gemeenschappelijke zaken identiek zijn voor de deelnemende gemeenten.

Doorheen het gesprek houden we twee elementen extra in de gaten:

- wordt er eventueel al samengewerkt tussen gemeenten?
- hoe evalueren gemeenten een aantal instrumenten waarover ze vertellen terwijl ze spots op de openluchtk kaart tonen?

Op deze punten komen we dan in de latere sessies terug, maar hier krijgen we een eerste snelbeeld. In de praktijk weten we dat van samenwerking relatief weinig sprake is, meestal gaat die inventarisatie dus vrij snel. Gemeenten zijn echter vaak al lid van bestaande intercommunales en door te luisteren hoe bestuurders over die intercommunales praten, krijgen we een evaluatie van hun werking en van de doorwerking op de gemeentebesturen. De kijk op instrumenten is van belang: hierop werken we verder door als het over bestuurskracht van individuele gemeenten en over samenwerking tussen gemeenten gaat.

In onze twee testcases vielen uit de beide verkennende sessies volgende zaken op, die ons goed hebben voorbereid op de sessies die daarop zijn gevolgd en die voor moderatoren in andere contexten nuttig kunnen zijn. Wellicht komen, op andere plaatsen in Vlaanderen, gelijkaardige problematieken boven:

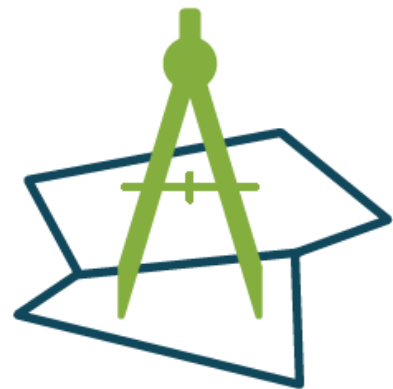
- Actieve schepenen en ambtenaren hebben een sterke veldkennis en brengen interessante micro – verhalen van de manier waarop open ruimte op de ‘werkvloer’ vorm krijgt, inclusief het geheel van instrumenten dat daarop inwerkt of een bepaald effect heeft. Dat is een register van spreken over open ruimte dat in het publieke debat niet zo vaak bovenkomt;
- De beschrijving van het geheel van instrumenten, van planning tot handhaving, leidt tot een gevoel van tekort, malaise, niet goed functioneren, weinig greep hebben. De planninginstrumenten zijn kostelijk en langdurig, statisch en snel achterhaald; de vergunningen zijn vaak ondoorzichtig (in beroep bijvoorbeeld), komen te laat of worden misbruikt; het niveau van handhaving is beperkt tot afwezig;
- Gemeenten zijn in veel dossiers maar een onderdeel van een heel netwerk van betrokken organisaties, zeker ook vaak Vlaamse administraties;
- De impact van de intercommunales op het keuzegedrag van gemeenten lijkt heel beperkt en over het algemeen komt daar een niet zo positief beeld over boven. Inzake open ruimte of ruimtelijke ordening in het algemeen is er geen samenwerking tussen deze gemeenten en lijken intercommunales daarop weinig impact te hebben;
- In alle gemeenten valt de grote spanning op tussen enerzijds de ontwikkeling van de gemeente (ook vanuit fiscaal en financieel oogpunt) en anderzijds de druk op de open ruimte. Het is evenwel niet zo dat de gemeenten daarbij geen keuzes maken: al dan niet onder invloed van druk of andere besturen ontwikkelt men bijvoorbeeld wel enkele maar niet alle woonuitbreidingsgebieden;
- Gemeenten zitten geprangd tussen de eisen en verlangens van diverse open ruimte gebruikers. In deze gemeenten wegen de belangen van de landbouw duidelijk mee door, al hebben gemeentebesturen daar relatief weinig rechtstreekse vat op en zijn ze gefrustreerd door het oneigenlijk gebruik van landbouwgronden (bvb: voor verpaarding). Gemeenten zijn ook zeer gevoelig voor de ‘opbrengst’ van open ruimte: als er bvb met een

- toeristisch – recreatief product een return te verwachten is, of subsidies te verwerven zijn, dan wijzigt de kosten-baten/balans en heeft dat invloed op hun beslissingen;
- Gemeentebestuurders worden geconfronteerd met verschillende belangen en verlangens van verschillende belangengroepen. Vaak aarzelen ze om keuzes te maken, vanuit het gevoel dat 'het altijd wat is': geen enkele beslissing inzake open ruimte kan op algemene consensus rekenen. Het lijkt heel vaak een politiek ondankbare kwestie.

## 5.4 SESSIE 2: BESTUURSKRACHT VAN GEMEENTEN

In de tweede sessie (met in principe dezelfde schepenen en ambtenaren) staat de bestuurskracht van de individuele gemeenten centraal. We ontwikkelen een snel meetinstrument om in heel korte tijd toch een beeld te krijgen van de bestuurskracht. Dat instrument staat centraal in deze sessie.

Ter voorbereiding van deze sessie zullen de begeleiders best de nodige documenten afdrukken en in voldoende exemplaren voor alle deelnemers voorzien: de invulfiche voor de vragen van het meetinstrument dat hieronder wordt toegelicht en de documenten die op het einde van de tweede sessie worden meegegeven aan de deelnemers, waarmee ze de derde en laatste sessie in de eigen gemeenten kunnen voorbereiden.



### Meetinstrument

We hebben de literatuur over gemeentelijke bestuurskracht samengevat en toegepast op het domein van de ruimtelijke ordening. We vatten het samen in zeven kernvragen:

- VRAAG 1 |** De eigen visie op en inschatting van de spanning tussen opdrachten en capaciteiten.
- VRAAG 2 |** De kwaliteit van de interne organisatie, waardoor de beschikbare middelen efficiënt en goed onderling gecoördineerd worden ingezet.
- VRAAG 3 |** De manier waarop de beschikbare capaciteit intern wordt aangewend en de keuzes die daarbij worden gemaakt.
- VRAAG 4 |** De performantie van de instrumenten waarover de gemeente zelf kan beschikken.
- VRAAG 5 |** De effecten van het gevoerde beleid.
- VRAAG 6 |** De externe gedragenheid van het beleid.
- VRAAG 7 |** De impact van externe factoren op het eigen beleid: welke beleidsruimte heeft de gemeente?

We geven de gemeentebestuurders hier geen theoretische toelichting bij. Het concept van bestuurskracht dat onder deze vragen ligt, vat wel een hele reeks aspecten, zowel met beheer (management) als met beleid verbonden, zowel interne als externe elementen, zowel aspecten van doelmatigheid als democratische kwaliteit. In die zin is het instrument breed en dekt het alle aspecten van problematiek.

**WE GEBRUIKEN HET INSTRUMENT IN DRIE STAPPEN:**

**1**

Bij het begin van deze sessie scoort elke schepen en ambtenaar de eigen gemeente individueel op een schaal van 1 tot 5 op elk van de zeven criteria. Per onderdeel schrijven ze in telegramstijl een beperkte motivatie (enkele kernwoorden die aangeven waarom die score wordt toegekend).

**2**

Per gemeente worden de scores bekeken en onderling bediscussieerd: zijn er afwijkingen; waarom geeft men een bepaalde score?

Ambtenaren en politici vergelijken dus in een tweegesprek hun scores.

**3**

De scores van de gemeenten worden aan de andere gemeenten getoond en toegelicht; andere gemeenten stellen vragen en vergelijken met hun eigen praktijk. Dit is dan het groepsgebesprek over de onderlinge resultaten.

Ter illustratie tonen we hoe een geanonimiseerde gemeente dit heeft ingevuld (Tabel 20).

Tabel 20: Voorbeeld van invulfiche

Vraag	Score	Toelichting
1	3,5	Capaciteit recentelijk verhoogd, adjunct SA erbij = 'upgrade' ambtenaar → wordt in geïnvesteerd USA, adjunct, 3 vergunningen, 1 woning, 1 milieuz, 1 duurzaamheid, dienst 'turner' (ind. 1 mob), 1 lokale economie, nog 0,5 extra mob Saar inzetten op GRS (verg. capaciteit) Algemeen competent → wetgeving vrij goed gekend, goede informele comms.
2	3	Jitten ook samen in 1 dienst nu in nieuwe gen-huis Maar nog rood aan beleid domein overschrijdend werken (zet nieuwe sector meer op int)
3	2,5	We moeten teveel doen (v hogere overheden) Diensten onderling kan beter Plannen: eigenijk ontwikkelende ruimte, maar er toch werk van maken (zie bv GRS-herziening werent anders, moedden we aan Vergunningen: zou voorrang moeten krijgen, 90 % ook zo, maar we duwen eigen gebiedsplaning 'brusselend' extra voor, anders lukt dat niet; diensthoofd 100 % handhaving: zeer weinig, ad hoc, door 'de kant', ad hoc wel of niet ingrijpen, soms pas vaststellen bij verkoop/na de feiten
4	3	Tevreden over nu, bedrijfskwaliteitsplan ook, maar matig want niet altijd pd, moed voor handhaving of missen van kansen (niet name subsidies → weinig overzicht)
5	3,5	Dat loopt
6	4	heel participatief traject bij herziening GRS, zowel bij burgers als staatsdieners, heeft

De moderator vat de scores van de gemeenten en verwerkt ze meteen in enkele kwalitatieve trefwoorden in wat dan uiteindelijk een samenvattende tabel wordt. Dit wordt dus ingevuld terwijl de gemeenten hun scores aan het toelichten zijn, zodat geleidelijk een samenvatting op het scherm verschijnt.

We tonen hieronder een voorbeeld van één van de sessies waarin we tijdens het gesprek de resultaten per item en per gemeente hebben samengevat (Tabel 21).

Tabel 21: Voorbeeld van een samenvattende tabel

VRAAG	GEMEENTE 1	GEMEENTE 2	GEMEENTE 3
1   Eigen capaciteiten en competenties	Onderbemand, te beperkte middelen, toch investeren (mob)	OK, maar (te) weinig voor visie-ontwikkeling	Verbetering en nog investeren (mob)
2   Interne organisatie?*	3-tal VTE – (te) krap (incl. mob)	12-tal VTE – lukt (net) (incl. mob)	10,5-tal VTE – lukt (net) (incl. mil, won, econ, mob)
3   Teverden over takenbalans?	Vergunning: OK tegen deadline Planning: idem Handhaving: niet, nu intercommunale Projectwerking: zeer beperkt	Vergunning: OK tegen deadline Planning: moet beter Handhaving: lukt Projectwerking: kan beter	Vergunning: OK Planning: op goodwill Handhaving: beperkt, ad hoc Projectwerking: kan beter
4   Eigen instrumentengebruik?	Stap naar digitalisering & ICT zetten	OK, nog beter omgaan met BPAs en RUP's	OK
5   Performant/effectief beleid?	Correct, maar dossiergebonden variatie	Ja, ook op vlak van handhaving	Ja – OK
6   Draagvlak beleid?	Prima	Ja, maar nog meer communicatie nodig	Ja, meer participatie bij GR5-herziening
7   Externe bestuurskracht-factoren?	Wetgeving	Wetgeving, SIGMA, gewestwegen	Beroepsprocedures, provincies, wetgeving

Het in kaart brengen van de interne capaciteit (item 2) vergt enige afstemming: wat rekenen we mee of niet? Dat is mee afhankelijk van de heel uiteenlopende manier waarop de diensten van gemeenten intern zijn verdeeld en hoe ze in diensten, clusters of departementen zijn georganiseerd. De raakvlakken tussen bvb mobiliteit, recreatie of infrastructuur en open ruimte zijn duidelijk maar deze diensten horen zelden bij elkaar. Gemeenten zijn volledig vrij in hun keuzes voor de interne administratieve organisatie en verdeling van bevoegdheden over schepenen. Belangrijk is dat de moderator de gemeenten uitnodigt heel helder te zijn over welke capaciteit ze meerekenen zodat we goed weten wat we onder deze cijfers moeten begrijpen.

Als vorm van synthese en als opstap naar sessie 3 vat de moderator na afloop van sessie 2 de voornaamste bevindingen bij de scores en commentaren vanuit de gemeenten samen. In de tabel hieronder geven we aan hoe wij dat tijdens een van onze sessies hebben gedaan:

Tabel 22: Voorbeeld van synthese sessie 2

#### ELKE GEMEENTE ERVAART:

- 1 | Zware druk op de ambtelijke RO-capaciteit ("130%")
- 2 | Projectwerking – dienst RO als interne (project)regisseur: moeizaam te realiseren
- 3 | Feitelijke prioriteiten: vergunnen (tegen deadline) > plannen (op reserve) > handhaven (met moeite) > projectwerking (eigenlijk niet)
- 4 | GIS en digitalisering: steeds belangrijker, maar eveneens moeizaam (uitgezonderd gemeente 2)
- 5 | Wat met inhoudelijke projecten voor de open ruimte?

De volgende stap, de brug naar de eigenlijke inhoud van de derde sessie, bestaat uit een aantal richtvragen die we aan de gemeentebestuurders (politici en ambtenaren) hebben meegegeven om



dat voor te bereiden voor de derde sessie. We geven op het einde van sessie 2 de volgende drie vragen mee (U vindt hiervoor een sjabloon in bijlage 2):

- 1 | Wat kunnen de gemeenten zelf doen om bestuurskracht te versterken (intern en extern)? Hoe evalueren de gemeenten de huidige werking van de intercommunale(s)? Kan dit beter?**
- 2 | Is het wenselijk om in dit gebied tussen de drie gemeenten meer inhoudelijk samen te werken? Waarvoor en hoe eventueel?**
- 3 | Wat zijn de twee /drie voornaamste elementen die op Vlaams niveau zouden moeten veranderen om bestuurskracht te versterken?**

We hebben de gemeenten twee tabellen meegegeven om daar intern over te reflecteren: een tabel A (Tabel 23) met de mogelijke wegen om de bestuurskracht intern te versterken, binnen de eigen organisatie van de gemeente; en een tabel B (Tabel 24) met mogelijke wegen om de bestuurskracht extern te versterken, door samenwerking tussen gemeenten. In de derde sessie werden deze ingevulde tabellen dan gebruikt als basis voor de discussie. U vindt ook hiervoor een sjabloon in bijlage 2.

Tabel 23: autonome acties om bestuurskracht te versterken

AUTONOME ACTIES – WAT ALS GEMEENTEN OVERWEGEN OM TE DOEN:	
Actie	Inzetbaar binnen de gemeente?
1   Eigen RO-kerntakendebat en middelen vrijmaken om anders op RO in te zetten	
2   Versterking op RO-vlak door bijkomende aanwerving RO-staf, opleiding CBS-leden, ...	
3   Beter organiseren van interne "back-up" voor de RO-diensten	
4   Intern meer projectmatig samenwerken met andere gemeentelijke diensten	
5   Binnen de gemeente het samenspel met GECORO versterken	
6   Meer beroep doen op provinciale of Vlaamse ondersteuning	
7   Meer inschakelen van consultants	
Andere, namelijk: .....	

Tabel 24: versterking bestuurskracht via intergemeentelijke samenwerking

VERSTERKING VIA INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING	
Actie	Bespreekbaar binnen de gemeente?
8   Versterking overleg GSA's en / of schepenen	
9   Eigen personeel ter beschikking stellen van buurgemeente als "back-up" en vice versa	
10   Bepaalde plannen, registers, verordeningen, ... intergemeentelijk opmaken	
11   Feitelijk delen van personeelsleden, maar juridisch elk eigen personeel	
12   Eigen RO-personeel(smiddelen) geheel of gedeeltelijk feitelijk poolen	
13   Een gemeente als werkgever en elke gemeente betaalt aantal afgenomen uren dienstverlening	
14   Meer beroep doen op bestaande intercommunale dienstverlening	
15   Eigen middelen (deels) poolen in IC met aparte rechtspersoon ('shared service centre')	
16   Inhoudelijk en projectmatig samenwerken ikv open ruimte-/programma te realiseren	
Andere, namelijk: .....	

In de achtergrondtekst geven we toelichting bij de ratio achter deze 16 of meer pistes voor het versterken van de bestuurskracht, hetzij binnen de gemeenten (A), hetzij in samenwerking tussen gemeenten (B). Deze 16 of meer mogelijke pistes, die elkaar ook niet uitsluiten, zijn een samenvatting van een heel scala bestuurskundige scenario's die stuk voor stuk vanzelfsprekend nieuwe voor – en nadelen hebben; soms juridische gevolgen hebben; in elk geval telkens weer voor een andere kosten / batenbalans bij de gemeenten zorgen.

## 5.5 SESSIE 3: HOE BESTUURSKRACHT VERSTERKEN?

Bij aanvang van de derde sessie tonen we de samenvattende tabellen en de algemene bevindingen die we hierboven reeds hebben weergegeven. Dat dient enerzijds als geheugensteun voor wat reeds is gezegd, waarbij we er ook realistisch rekening mee houden dat eventueel nieuwe mensen aansluiten die de vorige discussie niet hebben meegemaakt. Op die manier zijn ze snel mee.

We vragen vervolgens elke gemeente om de eigen tabellen te overlopen en aan te geven op welke vormen van acties zij eventueel zouden willen inzetten. In de achtergrondtekst kunt u nalezen wat dit allemaal heeft opgeleverd in onze testcases: dat kan u als moderator of als deelnemer inspireren om uw eigen praktijk te evalueren of gerichte vragen te stellen aan de deelnemende gemeenten.

## 5.6 NA DE SESSIES: VERWERKING EN AANPAK?

Het is moeilijk te voorspellen welke effecten dit instrument heeft op gemeentebesturen afzonderlijk en op hun onderlinge relaties. Een instrument alleen verandert niet alles. Veel hangt af van de context waarin het instrument wordt gebruikt, van de interne cultuur en manier van functioneren in elk gemeentebestuur en van de stand van de samenwerking tussen gemeenten, met ingebrip van de kwaliteit van hun onderlinge relaties. Als die samenwerking al goed loopt en als de kwaliteit van de onderlinge relaties goed is, dan kunnen natuurlijk sneller stappen worden gezet om de samenwerking te versterken.

Het instrument kan op meerdere vlakken worden ingezet om discussie te stimuleren en acties te bevorderen:

### 5.6.1 In de eigen gemeente

Actieve schepenen en ambtenaren kunnen de resultaten van het instrument gebruiken om in de interne organisatie meer aandacht te vragen voor de problematiek van de open ruimte en voor de capaciteit en de competenties die gemeente nu heeft en eventueel meer nodig heeft. Het kan dus ertoe leiden dat de open ruimte hoger op de agenda komt te staan.

De vergelijking met andere gemeenten kan worden gebruikt om de werking van de eigen administratie kritisch te bekijken: het is bijvoorbeeld duidelijk dat in nogal wat gemeenten nog stappen te zetten zijn op het vlak van ICT. Goede ICT – infrastructuur en toepassingen in de dienst ruimtelijke ordening en stedenbouw kunnen werkprocessen vereenvoudigen en kunnen daardoor meer tijd vrijmaken voor andere aspecten van het werk die nu onder druk staan of die minder kwalitatief worden aangepakt.

De resultaten van het instrument zouden er zeker kunnen toe leiden dat de interne samenwerking ivm open ruimte binnen de gemeente kritisch wordt bekeken en dat er stappen worden gezet om die te verbeteren. De manier waarop andere gemeenten werken kan ook hiervoor inspirerend zijn. Dat kan tot kritische analyse en verbeterstappen leiden, zowel op het niveau van de behandeling van vergunningen, de praktijk van de handhaving, de samenwerking rond concrete projecten, het gestructureerde overleg over ruimtelijke ordening over de diensten en bevoegdheden heen.

### 5.6.2 Met andere gemeenten

We hebben ervaren dat gemeenten al samenwerken in de schoot van intercommunales, maar dat over de werking van deze intercommunales toch nogal wat kritische geluiden te horen waren en dat dit vrij zelden geëvalueerd wordt. Met de resultaten van dit instrument kan de gemeente de werking van de bestaande intercommunale samenwerking aankaarten en in vraag stellen, in de schoot van de raad van bestuur, waarin alle gemeenten vertegenwoordigd zijn. Vanzelfsprekend wordt dit best eerst informeel besproken met de directie en de staf van de intercommunales, die zich misschien helemaal niet bewust zijn van de kritiek op hun werking en die meestal zeker open staan voor bedenkingen die de werking van de intercommunale kunnen verbeteren.

De spontane relaties die tijdens de sessies ontstaan, zijn meestal erg belangrijk: mensen leren elkaar beter kennen, zien dat collega's met gelijkaardige problemen worstelen en leren van anderen hoe zij tewerk gaan. In veel gevallen zal dit bijna zeker leiden tot het voortzetten van

deze meer informele contacten en dat is op zich erg belangrijk. Mensen weten waar ze terecht kunnen en kunnen zo veel zaken van elkaar leren en interessante manieren van werken overnemen.

In het beste geval, maar dat is zeker geen automatisme en vergt nog meer voorbereiding, ontstaan tijdens de sessies voorstellen om de samenwerking verder te zetten. Dat kan in een heel lichte vorm, door geregelde informele ontmoetingen op het niveau van collega's. Het kan leiden tot uitwisseling van praktijken en instrumenten, het kan eventueel leiden tot een haalbaar project waar alle gemeenten (of enkele van de participerende gemeenten) aan deelnemen. Het kan er zeker toe leiden dat de groep van gemeenten sterker staat in contacten met de provincie en met de Vlaamse overheid. Dat gemeenschappelijke belang ten opzichte van anderen kan een interessante piste zijn om op verder te bouwen: vanuit dat gemeenschappelijke belang kan ook de discussie over onderlinge samenwerking en over de eigen werking worden gestimuleerd.

## 5.7 WETENSCHAPPELIJKE ONDERBOUWING: DENKKADERS

Deze tekst geeft u, als deelnemer, als organisator of als moderator meer achtergrond. Het is ten zeerste aangeraden deze tekst te lezen. Het biedt u een breder kader waarin u de tool kunt plaatsen, met alle discussies over en tussen gemeentebesturen die daarin een plaats krijgen. Het laat u toe een bepaalde bril op te zetten waarmee u naar de gesprekken en de acties van de deelnemende gemeenten kunt kijken. Het maakt het u mogelijk om pertinente vragen te stellen, naar praktijken te kijken vanuit een meta – perspectief.

### 5.7.1 Inleiding

Het spreekt haast vanzelf dat elk gebiedsgericht initiatief dat met de ruimte te maken heeft, zich ook naar de steden en gemeenten moet richten. Lokale besturen spelen een belangrijke rol ten aanzien van de open ruimte via hun beleid inzake ruimtelijke ordening en de daarmee nauw verbonden maatschappelijke domeinen zoals het wonen, de economische ontwikkeling via de infrastructuur en dan met name de verhouding met de landbouw, de uitbouw van recreatie en toerisme, de manier waarop het beleid voor betere mobiliteit vorm krijgt.... De gemeenten hebben een belangrijke invloed in de hele keten die met de open ruimte te maken heeft: van de planning, over de vergunningen en de handhaving daarvan, tot en met het dagelijks beheer van de open ruimte. Natuurlijk staan de gemeente daarbij niet alleen: zowel in de gemeenten als rond de gemeenten en op bovenlokaal niveau spelen tal van actoren en ook contextuele omstandigheden een rol in het profiel dat de gemeenten op dit vlak ontwikkelen. Gemeenten zijn ook een onderdeel van een groter overheidsapparaat dat tot op het Europese niveau reikt en waarvan de vele instrumenten en acties constant inwerken op de gemeenten zelf en natuurlijk op de kwaliteit van de open ruimte.

We moeten evenwel ook niet naïef zijn. Uit de geschiedenis van de ruimtelijke ordening weten we dat de zorg voor open ruimte lange tijd zeker niet de hoofdbekommernis is geweest van de samenleving in het algemeen, van de overheid als deel van die samenleving in het bijzonder en van de gemeentebesturen nog meer in het bijzonder. Vlaanderen is bekend omwille van zijn lange periode van gebrekkige ruimtelijke ordening die heeft geleid tot alle fenomenen waarvan we nu wel weten dat die niet bijdragen tot een duurzame samenleving: versnippering, verlinting van de ruimte, suburbanisatie en uitgesmeerde bebouwing, sterk verspreide mobiliteitsstromen die nog erg op autogebruik zijn gericht, grote druk op de landbouw en op de natuur ten voordele van de klassieke harde functies (infrastructuur, bouwen, wonen) zoals dat eertijds in de politieke cultuur

domineerde. Of domineert, want ondanks alle lovenswaardige teksten en plannen, lijkt deze cultuur nog altijd dominant en sterk sturend voor het gedrag van gemeentebestuurders en, ruimer nog, van het hele politiek – administratieve systeem. Belangrijk daarbij is dat de inkomsten van gemeentebesturen in ons systeem nu sterk afhankelijk zijn van aantal inwoners en bebouwing en dat zorgt voor constante druk op de open ruimte.

Naast de positie van de gemeenten met betrekking tot het ruimtelijke beleid in het geheel van maatschappelijke opvattingen en de Vlaamse cultuur (het maatschappelijke kader), zijn er ook meer bestuurskundige afwegingen over de bestuurskracht van de gemeenten zelf. Zijn gemeenten niet alleen bereid (dat gaat over het maatschappelijke en politieke kader) maar ook in staat een sterk beleid voor open ruimte te voeren: hebben ze daarvoor instrumenten en gebruiken ze die instrumenten op een bestuurskrachtige manier? We hebben het dan over personeel, financiële middelen, sterke uitvoering van beleid, opvolging en kwaliteitszorg van programma's, projecten, plannen en vergunningen. Een van de instrumenten die de bestuurskracht van gemeenten zou kunnen versterken is de intergemeentelijke samenwerking: samen met andere gemeenten kan misschien wel voldoende bestuurskrachtig worden opgetreden en kunnen grensoverschrijdende projecten worden aangepakt, als de politieke wil daartoe aanwezig is. Maar samenwerken met andere gemeenten kan dan misschien rationeel voor de hand liggen, in de bestuurlijke praktijk is dat niet zo vanzelfsprekend.

De tools die we hier duiden en presenteren hebben met bestuurskracht te maken: de individuele bestuurskracht van afzonderlijke gemeenten en de collectieve bestuurskracht die zou kunnen ontstaan bij samenwerking. Beide hangen natuurlijk samen en vormen een geheel: als er geen besef is dat bestuurskracht nodig is voor open ruimte, dan groeit niet het besef dat samenwerking daartoe misschien een van de mogelijke pistes is. Dat besef heeft dan zowel te maken met het inzien van de nood aan een beleid voor open ruimte als met het inzicht dat de bestuurskracht daarvoor eventueel moet worden versterkt. We hebben het hierboven aangegeven: vanuit de traditie en de opvattingen die in Vlaanderen lange tijd hebben gedomineerd, is dat soort besef helemaal niet vanzelfsprekend.

De tools die we hier voorstellen zijn dan ook geen wondermiddelen. Ze zijn niet in staat om alleen en uit zichzelf gemeenten te overtuigen om werk te maken van open ruimte beleid. Daarvoor zijn veel meer maatschappelijke, politieke en financiële hefboomen nodig en zeker ook hefboomen op ruimere schalen dan de gemeenten. Met deze tools streven we volgende doelstellingen na:

1. Instrumenten ontwikkelen die ingebed zijn in een visie op de praktijk die inspirerend kan zijn voor debat in en tussen gemeenten, samen met maatschappelijke organisaties;
2. Gemeentebestuurders bewust maken van de kaders waarin ze werken en van de factoren die een rol spelen in hun keuzes voor een bepaald open ruimte beleid of die deze keuzes in de weg staan;
3. Het debat op gang trekken over de eigen bestuurskracht en de mogelijkheden tot versterking, in de schoot van de gemeente zelf;
4. Perspectieven tekenen en verkennen voor de mogelijke voordelen maar ook de beperkingen aan praktijken van intergemeentelijke samenwerking.

Een tool gebruiken vergt van degenen die dit willen doen, achtergrondkennis van de denkkaders die achter de tool zitten. Daarom starten we met een meer theoretische inbedding van bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking op het vlak van ruimtelijk beleid. Dat is nodig omdat het vanuit dit kader is dat we met groepen gemeenten aan de slag zijn gegaan in het

IMAGO-project. In het tweede deel tonen we hoe we met de groepen gemeenten hebben gewerkt en komen de meer praktische onderdelen van deze tool aan bod.

## 5.7.2 Wetenschappelijke kaders<sup>4</sup>

### Bestuurskracht van gemeenten

In deze tool proberen we op een snelle manier de bestuurskracht van gemeenten te meten. We gebruiken daarvoor zeven aandachtspunten:

- VRAAG 1 |** De eigen visie op en inschatting van de spanning tussen opdrachten en capaciteiten.
- VRAAG 2 |** De kwaliteit van de interne organisatie, waardoor de beschikbare middelen efficiënt en goed onderling gecoördineerd worden ingezet.
- VRAAG 3 |** De manier waarop de beschikbare capaciteit intern wordt aangewend en de keuzes die daarbij worden gemaakt.
- VRAAG 4 |** De performantie van de instrumenten waarover de gemeente zelf kan beschikken.
- VRAAG 5 |** De effecten van het gevoerde beleid.
- VRAAG 6 |** De externe gedragenheid van het beleid.
- VRAAG 7 |** De impact van externe factoren op het eigen beleid: welke beleidsruimte heeft de gemeente?

Het is vanuit dit kader dat gemeenten autonome acties kunnen ontwikkelen om hun bestuurskracht op eigen kracht te versterken:

---

<sup>4</sup> Deze kaders zijn gebaseerd op, maar ook aangevuld en hertaald voor dit project: de studie Idea Consult – KULeuven – Hogeschool Gent – Studiegroep Omgeving (2012), Onderzoek naar de voor het Vlaamse ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking, studie in opdracht van Ruimte Vlaanderen, Brussel

Tabel 25: autonome acties om bestuurskracht te versterken

AUTONOME ACTIES – WAT ALS GEMEENTEN OVERWEGEN OM TE DOEN:	
Actie	Inzetbaar binnen de gemeente?
1   Eigen RO-kerntakendebat en middelen vrijmaken om anders op RO in te zetten	
2   Versterking op RO-vlak door bijkomende aanwerving RO-staf, opleiding CBS-leden, ...	
3   Beter organiseren van interne "back-up" voor de RO-diensten	
4   Intern meer projectmatig samenwerken met andere gemeentelijke diensten	
5   Binnen de gemeente het samenspel met GECORO versterken	
6   Meer beroep doen op provinciale of Vlaamse ondersteuning	
7   Meer inschakelen van consultants	
Andere, namelijk: .....	

### Drie actievelden voor intergemeentelijke samenwerking

In dit onderdeel focussen we op de denkkaders die we gebruiken mbt samenwerking tussen gemeenten.

We vertrekken daarbij in de eerste plaats van intergemeentelijke samenwerking als concept in de Grondwet en het organieke decreet van 2001, dat slaat op de vrijwillige keuze van gemeenten om zich voor taken die zij bepalen te verenigen met gemeenten die zij zelf kiezen.

Het Decreet IGS van 6/7/2001 stelt in artikel 3: *“Met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang kunnen twee of meer gemeenten, onder de voorwaarden bepaald in dit decreet, samenwerkingsverbanden tot stand brengen met of zonder rechtspersoonlijkheid, met of zonder beheersoverdracht.”* In deze definitie wordt vertrokken vanuit vrijwillige samenwerking, tussen gemeenten binnen hun eigen bevoegdheden voor eigen doelstellingen, in verschillende gradaties van formalisering. Het decreet onderscheidt vier vormen, waarvan drie met rechtspersoonlijkheid. Daarnaast laat het Gemeentedecreet gemeenten ook toe om onderlinge contracten te sluiten.

In de Grondwet en het basisdecreet ligt het accent dus heel sterk op autonomie: voor alles wat tot de autonome bevoegdheden van gemeenten behoort, kunnen zij zelf en vrijwillig kiezen waarvoor en met wie zij willen samenwerken. In de tweede plaats is er echter ook een context van medebewinds- of uitvoeringstaken, waarbij de vrijheidsgraden voor gemeenten om al dan niet te kiezen om samen te werken precies door de aard van de taken minder groot zijn / maar ook mee aangestuurd en bepaald kunnen worden door de Vlaamse overheid (die in deze materie exclusief bevoegd is). We beperken ons in wat volgt tot de autonome sfeer omdat dat de realiteit is waarin de Vlaamse gemeenten nu functioneren. Voor ons doel is dat op dit moment het meest relevante kader. Mogelijke samenwerking voor medebewindstaken, bvb voor het uitreiken van vergunningen (als medebewindstaak opgelegd door de Vlaamse overheid) zou in elk geval juridisch moeten zijn

voorzien door de Vlaamse overheid in de betrokken regelgeving. Dat is nu niet het geval, met uitzondering van de opmaak van een intercommunaal structuurplan en voor het delen van een stedenbouwkundig ambtenaar.

We onderscheiden drie niveaus van actie waarop samenwerking relevant kan zijn.

**Het eerste actieveld** gaat over het samenwerken om een **voldoende schaalgrootte** te bereiken in functie van capaciteit om de eigen individuele basistaken van de gemeente als organisatie efficiënter te kunnen vervullen. Hier wordt dus gekozen voor samenwerking tussen gemeenten met het oog op de versterking van de individuele gemeentelijke organisaties: in het jargon worden dit 'shared services' genoemd. Elke gemeente draagt bij om zo een pool van mensen te vormen die de groep gemeenten ondersteunt. Daar zijn verschillende technische varianten van (daar hebben we het later over). De band tussen gemeenten en shared service – vorm is er een van opdrachtgever – opdrachtnemer. Dit aspect van bestuurskracht impliceert dat de samenwerking verlengd lokaal bestuur is en dat de aansturing in de gemeente blijft. In onze twee werkgebieden doen gemeenten dat al gedeeltelijk voor allerlei technische taken die door de intercommunales voor streekontwikkeling WVI, IOK en Igemo worden opgenomen. Of en waarvoor dat dan gebeurt voor taken mbt ruimtelijke ordening komt later aan de orde.

**Een tweede actieveld** gaat over het samenwerken van enkele gemeenten in functie van het realiseren van ruimtelijke kwaliteit voor collectieve thema's, collectieve aspecten die interacties tussen de gemeenten vereisen vanuit de gemeentelijke bevoegdheden. Het voorwerp van samenwerking kan een grensoverschrijdend karakter hebben (bv. inrichting en behoud van een gedeelde vallei), nood aan coördinatie tussen gemeenten omvatten (bv. aansluitende lokale wegen) tot en met eventueel aspecten van verdeling van ruimtelijke goederen (bv. inplanting of ontwikkeling van bepaalde zones afspreken). Het onderscheid met actieveld 1 is dat de gemeenten in dit geval niet enkel samenwerken om hun individuele bestuurskracht te versterken (bv. in termen van expertise), maar ook elkaar beïnvloeden in hun ruimtelijk beleid (ze proberen samen tot een collectief gedeeld doel te komen waarbij ze allen baat hebben). Hier gaat het dus om beleidsdoelen die **beleidsmatige afstemming** tussen gemeenten vereisen en waarbij gemeenten in een dynamiek worden geplaatst om de individuele beslissingen vanuit een gemeenschappelijk intergemeentelijk 'belang' te bekijken. Conform de filosofie van vrijwillige intergemeentelijke samenwerking is dit gebonden aan de taken en bevoegdheden die gemeentebesturen hebben. Hoe meer taken en bevoegdheden gemeenten hebben en hoe dynamischer gemeenten zijn, hoe meer intergemeentelijke samenwerking in dit actieveld nuttig en misschien ook meer noodzakelijk is.

Met **het derde actieveld** verlaten we de sfeer van autonomie en vrijwilligheid en verlaten we de wetgeving inzake intergemeentelijke samenwerking die dat vorm geeft. Actievelden 1 en 2 zitten helemaal in de sfeer van deze autonomie en vrijwilligheid. De aard van de relaties tussen gemeenten wijzigt als een groep gemeenten deel is van een project van de provincie en/of van de Vlaamse overheid (VLM of andere departementen / agentschappen). Dan verschuift samenwerking van de sfeer van vrijwilligheid en autonomie naar de sfeer van licht of zwaar aangestuurde tot (in het uiterste extreem) verplichte en van bovenaf opgelegde samenwerking. Gemeenten functioneren dan in de context van medebewind: ze nemen taken op in opdracht van of in delegatie door de Vlaamse overheid. Het begrip 'samenwerking tussen gemeenten' krijgt dan een heel andere betekenis: het gaat om groepen van gemeenten die in een gebiedsgericht kader of programma worden samen gezet, bij elkaar gebracht als (centraal gehanteerd) 'beleidsinstrument' in het kader van beleidsdoelstellingen die niet door gemeenten autonoom worden bepaald. Waar in actieveld 2 de gemeenten samenwerken vanuit hun bevoegdheden en in die zin volledig autonoom kunnen



handelen, zal in actieveld 3 de afhankelijkheid van andere bestuurlijke partners voor de na te streven doelstellingen groot zijn. Het initiatief kan afkomstig zijn bijvoorbeeld provinciale of Vlaamse actoren, bijvoorbeeld in het kader van hun afbakeningsprocessen van stedelijke gebieden, een landinrichtingsproject van de Vlaamse landmaatschappij, gebiedsgerichte werking zoals in West-Vlaanderen, enz. In die gevallen zal de Vlaamse overheid of een provinciebestuur allicht eerder een trekkende rol of meer sturende rol spelen, maar waarin gemeenten ook een gezamenlijke rol te vervullen hebben of met elkaar in debat treden. Het gaat in dit actieveld dus om taken, projecten en programma's die intergemeentelijke, interbestuurlijke en vaak ook publiek – private aspecten bevatten. Nagenoeg elk project of programma van enige envergure in Vlaanderen valt onder deze definitie. Zodra het een echt 'strategisch' project is, overstijgt dit de zuiver intergemeentelijke problematiek en de gemeentelijke bevoegdheden, maar blijft samenwerking tussen gemeenten vaak wel een essentieel onderdeel voor het welslagen, niet in het minst omwille van de politieke verwevenheid tussen de gemeenten en de Vlaamse overheid. Bij al deze projecten zijn vaak veel Vlaamse administraties en agentschappen betrokken.

Het gaat bij de drie actievelden om drie zogenaamde 'ideaaltypische' werkingsniveaus die kunnen helpen om de discussie te ordenen en waarbij samenwerking telkens een andere betekenis en object heeft. De scheiding tussen de drie werkingsniveaus is in de praktijk vanzelfsprekend minder strak of zuiver – de actievelden helpen structureren en analyseren, zonder te betonnen of te idealiseren.

### **Wat en wie stuurt het gedrag van gemeenten?**

De beslissingen en de praktijken om al dan niet samen te werken, hoe en waarvoor, zijn het resultaat van afwegingen in elke gemeente en van afwegingen in de interacties tussen gemeenten die dan, al dan niet, tot samenwerking leidt. In figuur 24 brengen we de factoren samen die in deze afwegingen een rol spelen.

#### *Gemeenten*

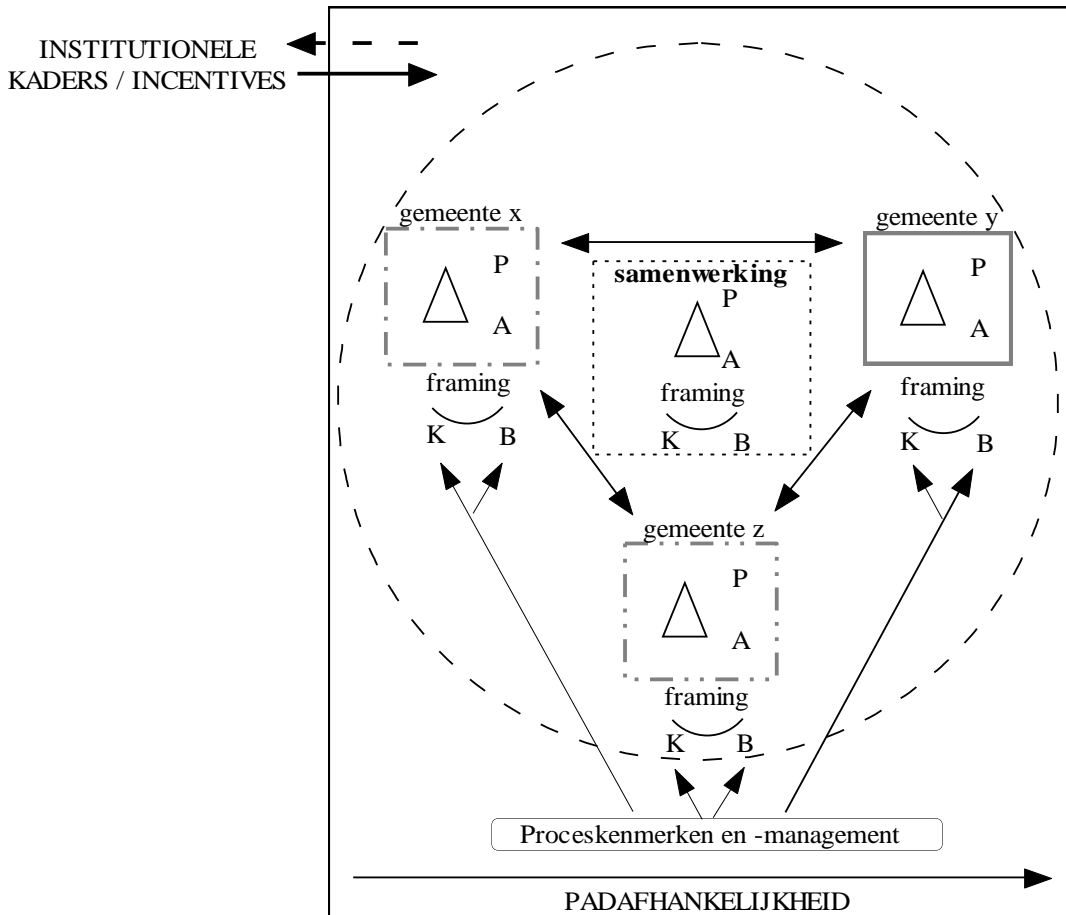
Centraal in het schema staan drie gemeenten (X, Y en Z). Dat kunnen er meer zijn, vanzelfsprekend. Het is vrij logisch, al is het geen wetmatigheid, dat samenwerken lastiger tot stand komt naarmate er meer spelers in het geding zijn. Dat is niet automatisch zo: als bvb een grote groep gemeenten nood heeft aan een crematorium, dan kan dat vrij snel tot stand komen omdat alle gemeenten beseffen dat ze daarvoor medeafhankelijk zijn een voldoende grote schaal en het zeker niet alleen kunnen, terwijl het voor andere thema's misschien lastiger is om twee gemeenten tot samenwerking te bewegen.

#### *Omgevingsfactoren en –actoren*

De cirkel met stippellijnen rond de drie gemeenten stelt de omgevingsfactoren en actoren voor. Dat zijn externe factoren of actoren waarop gemeenten weinig of geen vat hebben en die over lange tijd nagenoeg onveranderlijk blijven. Dat gaat over geografische, demografische, economische en sociale kenmerken van een gebied. De gemeenten in Bulskampveld hebben te maken met een landschap dat door de eeuwen heen is opgebouwd, terwijl de glastuinbouw in Mechelse gemeenten sterk het landschap op een heel andere manier bepaalt. Wie ook politieke verantwoordelijkheid draagt in Oostkamp of in Sint-Katelijne-Waver: met die omgevingsfactoren zal iedereen moeten rekening houden. Andere omgevingsfactoren zijn de omvang en de aard van de gemeenten: een centrumstad of een kleine landelijke gemeenten kijken vanzelfsprekend anders naar de nood aan samenwerking en vullen de wil tot samenwerking ook anders in. De noden zijn

niet gelijk en dus zijn de partners ook niet gelijk, zelfs al zijn het allebei gemeenten. Met omgevingsfactoren bedoelen we zowel andere overheden waarop de gemeenten niet direct vat hebben (Europese overheid, Vlaamse overheid,...) als bijvoorbeeld de organisatiegraad van natuurverenigingen, landbouworganisaties,... Dat laatste kan druk leggen op gemeenten en die druk kan dus groot of klein zijn.

(P = politiek, A = ambtelijk, K = kosten, B = baten)



Figuur 24: factoren die het gedrag van gemeenten sturen

#### Institutionele factoren

Links van het kader tonen pijlen hoe het gedrag van individuele gemeenten en vervolgens hun onderlinge relaties, sterk worden beïnvloed door de institutionele kaders waarin de gemeenten werken. Dat gaat over hun bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening, hun wettelijke instrumenten, de financiering van het gemeentelijke beleid (door fiscaliteit en fondsen), de incentives vanwege andere overheden bvb inzake landschapsbeheer, erfgoed, toerisme, infrastructuur,... (bvb in het kader van landinrichting).

Voor een vrij volledig overzicht van de institutionele factoren verwijzen we naar de instrumententool in het kader van dit project. Al die instrumenten hebben bepaalde effecten op het gedrag en de beslissingen van gemeentebestuurders. We wijzen in het bijzonder op instrumenten die te maken hebben met verevening tussen gemeenten, waarbij de centrale gedachte is dat de opbrengsten van bepaalde ontwikkelingen in een gebied verdeeld worden over alle gemeenten, in plaats van dat alle gemeenten deze ontwikkeling willen, bekeken vanuit het eigen financiële belang. Daar zijn verschillende juridisch – technische vormen voor.

### *Politici en ambtenaren*

Elke gemeente stellen we voor met de eigen omgevingskenmerken (het vierkante gestippelde kader rond de drie gemeenten) en door een driehoek die de interne organisatie van de gemeenten voorstelt. Die interne organisatie kan sterk verschillen tussen gemeenten: dat gaat, onder andere, over de manier waarop de diensten georganiseerd zijn, in departementen of clusters. Elke gemeente is vrij om die eigen keuzes te maken. Het gaat over het aantal personeelsleden, over de kwaliteit van dat personeel, over het leiderschap in de organisatie, over praktijken en procedures.

In elke gemeente zien we een P en een A: voor Politici en Ambtenaren. De relaties tussen beide kunnen in gemeenten sterk verschillen, en dat kan impact hebben op de keuzes voor samenwerking. We hebben het dus zowel over het politieke leiderschap als over het ambtelijke leiderschap en over de kwaliteit van de relaties tussen beide: is er vertrouwen onderling of niet?

### *Framing*

In de hoofden van gemeentebestuurders (politici en ambtenaren) is sprake van 'framing'. Toegepast op open ruimte betekent dat: hoe kijken beleidsvoerders naar open ruimte, hoe belangrijk vinden ze dat, met welke bril kijken ze naar het gebruik van die open ruimte? Die framing wordt bepaald door de eigen opvattingen van mensen (een landbouwer – schepen kijkt wellicht anders dan een schepen die uit de natuurbeweging komt), door hun opleiding, omgeving en contacten. Lectuur en publieke druk en / of discussies kunnen die framing in deze of gene zin veranderen. Ook beleidsinitiatieven van andere overheden kunnen impact hebben. Ook andere gemeenten kunnen de framing doen veranderen: collega's kunnen elkaar beïnvloeden; projecten in bepaalde gemeenten kunnen inspirerend werken. Heel die lokale framing of percepties zijn bepalend voor de mate waarin intergemeentelijke samenwerking wordt overwogen, opgestart en ook volgehouden.

Naast percepties van problemen is ook de lokale kijk op samenwerkingsalternatieven van belang. In plaats van samenwerking als oplossing te beschouwen, kunnen gemeenten immers ook in een competitie-model denken en handelen, waarbij er eerder strijd is tussen gemeenten om bv. X-woningen of Y-bedrijvigheid binnen te halen op het eigen grondgebied, of om bv. bepaalde mobiliteitsproblemen af te wentelen naar omliggende gemeenten. In dergelijke concurrentiële logica zal een doordacht vereveningssysteem (als incentive voor samenwerking) ook niet automatisch soelaas bieden. Het feit dat de woningen of het bedrijventerrein (méér) op het grondgebied van de andere gemeente zouden terechtkomen, op basis van objectief verdedigbare ruimtelijke criteria, leidt binnen die logica tot de beeldvorming dat gemeente A 'verloren' en gemeente B 'gewonnen' heeft. Hier speelt het denkpatroon van gemeentelijke autonomie, eigenheid en eigenbelang. Dergelijk denkpatroon kan eigen zijn aan de gemeente als bestuur, organisatie als geheel, en/of aan diens bestuurders of leidinggevende ambtenaren.

### *Kosten en Baten*

De K / B in het schema staat voor de kosten en de baten die elke gemeente maakt voor haar eigen beleid en vervolgens voor de eventuele samenwerking. Gemeenten wikken en wegen mogelijkheden tot samenwerking; ze maken een inschatting van kosten en van baten en uit de onderlinge afweging zal de beslissing vallen om al dan niet samen te werken, vrijwillig of door het ingaan op incentives vanuit de provinciale of Vlaamse overheid. De hierboven beschreven 'framing' zal al sterk bepalen hoe snel of grondig kosten en baten van samenwerkingsopportuniteiten worden afgewogen.

Deze zogenaamde **winst-verliesberekeningen** zijn vaak subjectief en dus niet altijd te maken op basis van objectieve parameters waarover gemeenten het onderling eens zijn. Er kunnen ook overwegingen meespelen die niets te maken hebben met winst of verlies voor de gemeente op zich, maar ook met afwegingen van bv. leidend ambtenaren die hun eigen organisatie niet verder willen laten uithollen door meer IGS omwille van verlies aan controle.

Indien het ruimtelijke thema's betreft met een belangrijke financiële of fiscale impact, zijn systemen om kosten en baten te verevenen cruciaal. Tegelijkertijd zijn ze geen wondermiddel en blijft de framing eveneens essentieel.

Vanuit **politiek oogpunt** wordt zowel het gemeentelijk belang als het politiek eigenbelang in rekening gebracht:

- Het gemeentelijk belang: wat wint mijn gemeente bij een intergemeentelijke aanpak?
- Het politiek belang: wat win/verlies ik als politicus (of mijn partij) bij een intergemeentelijke aanpak? In hoeverre is een intergemeentelijke samenwerking eerder een electoraal risico dan een electorale kans?

Ruimtelijke ordening is een politiek en electoraal belangrijke en uitermate gevoelige bevoegdheid omdat het het hart van gemeentelijk beleid raakt. Een bevoegdheid die in politieke ogen een belangrijke bron van macht oplevert maar ook politieke risico's met zich meebrengt, zal een gemeente liever zelf zoveel als mogelijk in handen willen houden en dus niet zonder goede redenen via intergemeentelijke samenwerking aanpakken. Omgekeerd geldt echter dat bestuurders aspecten van ruimtelijke ordening die vooral politiek een negatieve perceptie hebben/negatief effect op burgers kunnen hebben (bv. handhaving) wellicht wel liever op afstand willen plaatsen, al dan niet via intergemeentelijke samenwerking.

Vanuit **ambtelijk oogpunt** zien we deze gelaagde afweging eveneens opduiken:

- Het gemeentelijk belang: in hoeverre verbetert de dienstverlening van mijn gemeente en mijn dienst ruimtelijke ordening door samenwerking? Weegt dat voordeel op tegen eventuele nadelen/kosten?
- Het ambtelijk belang: wat win ik als secretaris bij een intergemeentelijke aanpak? In hoeverre vermindert mijn ambtelijke invloed, macht, omvang als secretaris en weegt dat op tegen eventuele voordelen?
- Wat win ik als gemeentelijke ambtenaar actief op ruimtelijke ordening bij intergemeentelijke samenwerking? Vergemakkelijkt het/verbetert het mijn job (positie, inhoud, workload, ...) of is het eerder een bedreiging/extra last (meer vergaderingen, minder tijd voor vergunningsverlening, ...)

Winst- en verliesafwegingen zullen voor een deel ook beïnvloed worden door de proceskenmerken en het procesmanagement van de samenwerking of waarmee de samenwerking gestalte zou (kunnen of moeten) krijgen. Daar wijst de introductie van K / B op in het schema op het niveau van de samenwerkingsvorm. Tijdens de samenwerking wegen gemeenten steeds kosten en baten af: levert de samenwerking wat op of levert ze meer op dan we hadden voorzien? Leidt ze tot teveel kosten en hoe is de balans tussen kosten en baten? Die balans is verschillend naargelang de **soorten dossiers**: voor problematieken van herverdeling (bv. wooncontingenten of planning van bedrijveninfrastructuur, ...) ligt dat gevoelig, voor andere dossiers liggen die belangentegenstellingen anders of zijn ze minder uitgesproken (bv. mobiliteitsproblematiek als gevolg van zwaar vrachtvervoer). Nog bij andere dossiers kan er snel een gedeeld belang zijn (bv. ontwikkeling van bepaalde ecologische assen rond waterlopen of bestrijding van wateroverlast).

Een ander element ivm kosten en baten is de tijdsbalans. Samenwerking vergt altijd een begininvestering en de baten volgen meestal wat later. Men moet dus bereid zijn kosten te maken in afwachting van baten. Het is mogelijk dat kosten maken in het begin op de langere termijn nog tot veel meer baten leidt dan aanvankelijk kon worden voorzien. Elke gemeente maakt dus deze tijdsbalans met betrekking tot kosten/baten. Kijken alle gemeenten alleen naar de korte termijn en wegen de kosten dan zwaarder door, dan komt samenwerking niet tot stand. Kijken ze allemaal naar de baten op de lange termijn, dan neemt men er de kosten op korte termijn bij.

Tot slot wijzen we op de politieke componenten: samenwerken tussen gemeenten met een gelijkaardige meerderheid of coalitie lijkt gemakkelijker dan samenwerken tussen gemeenten met allemaal verschillende soorten coalities. De kosten in het laatste scenario lijken groter dan deze voor het eerste alternatief.

### *Padafhankelijkheid*

Onderaan in het schema staat de padafhankelijkheid. De wil tot samenwerking nu wordt mee bepaald door het verleden, door wat er allemaal in de relaties tussen de gemeenten is gebeurd. Dat speelt vaak sterk mee in de huidige afwegingen, ook al kunnen er allerlei goede redenen zijn om te vinden dat samenwerking toch voor de hand liggend is.

In sommige gebieden zijn er historische spanningen tussen gemeenten waardoor samenwerking niet vlot of uitgesloten is. In andere gebieden is er een samenwerkingsgeschiedenis en is de kans op intergemeentelijke samenwerking wellicht groter en de slaagkans allicht beter. Toch is een goede samenwerkingsgeschiedenis geen garantie voor een goede aanpak voor in het bijzonder de (her-)verdelingsvraagstukken – daarvoor lijkt de institutionele context van de gemeentelijke fiscaliteit en wellicht ook de politieke logica (verkozen binnen gemeentegrenzen) te sterk. Vrijwillige samenwerking vergt vaak quick wins en eerste positieve ervaringen in een niet-bedreigende setting, vooraleer eventueel op termijn door te groeien tot meer diepgaande samenwerking. Eerdere ervaringen hoeven trouwens niet beperkt te zijn tot hetzelfde beleidsdomein waarin nieuwe opportuniteiten afgewogen moeten worden.

Het is ook niet ondenkbaar dat dergelijk pad ‘gecreëerd’ wordt. Gemeenten kunnen aangespoord worden (met variabele dwang) om samen te werken, bijvoorbeeld in het kader van regionale ontwikkeling. Dergelijke samenwerkingspraktijk kan spill-over effecten genereren waardoor betrokken gemeenten onderling de samenwerking bilateraal, d.w.z. zonder derden, uitbreiden of uitdiepen. Zo is het ondertussen bekend dat de creatie van politiezones en meer recent nog van de hulpverleningszones, op bepaalde plaatsen geleid heeft tot samenwerking op andere dan veiligheidsdomeinen.

### *Proceskenmerken en procesmanagement*

Een laatste element in het schema gaat in op de proceskenmerken en het management van het proces dat tot samenwerking kan leiden en/of het proces binnen de samenwerking. De redenering is dat de kwaliteit van deze aanpak op deze twee niveaus ook verschil maakt. Door een onoordeelkundige start of slecht voorbereid / slecht georganiseerd overleg kan het zijn dat mooie intenties meteen in de kiem worden gesmoord. Het kan ook dat dit goed wordt aangepakt waardoor ook gemeenten die wat meer afwachten of defensief zijn, over de streep worden getrokken of tijdens de samenwerking een veel meer positieve attitude gaan ontwikkelen. Het procesmanagement tijdens de samenwerking is evenzeer van belang: samenwerking blijft niet vanzelf bestaan, daar moet in worden geïnvesteerd. Ook dat kan aan verschillende kwaliteitsmaatstaven voldoen.

Tijdens het proces spelen een aantal factoren mee: het leiderschap van mensen; de kwaliteit van de interpersoonlijke relaties; het vertrouwen. Mandatering is een belangrijke factor: samenwerking kan maar slagen als mensen namens hun organisatie een zeker mandaat hebben om met andere te mogen praten en te kunnen onderhandelen. Gekoppeld aan de mandatering is de aard en de kwaliteit van de verantwoording (accountability) van degene die gemandateerd zijn naar hun mandaterende organisatie.

Behoeften die eventueel kunnen leiden tot samenwerking, ontwikkelen zich hoofdzakelijk in interactie. Dat is een belangrijk argument en motief voor de tools in het IMAGO-project. Het gebeurt vrij zelden dat behoeften geheel en al af en passief ergens in een hoekje zitten te wachten om gevonden te worden. Behoeften ontwikkelen zich tijdens contacten en samenwerkingspraktijken, al dan niet vanuit de gemeenten (of door de VLM of door een provincie) opgezet. Het is vaak pas wanneer samen wordt nagedacht rond een probleem dat ook de behoefte om samen te werken echt in beeld komt bij lokale beleidsmakers. Het is doorheen het proces dat een andere framing kan ontstaan, door interactie met anderen, met ontwerpend onderzoek, met de resultaten van andere studies. Het is doorheen het proces dat de balans tussen kosten en baten kan gewijzigd worden in de hoofden van mensen ('als we het zo bekijken of als we zaken koppelen, dan...'). Behoeften zijn met andere woorden dynamisch en mede het resultaat van het proces van interactie. Passieve vormen van enquetering (wat willen de gemeenten?) zijn daarom maar heel povere manieren om zogenaamde behoeften te detecteren. Vooral rond meer beleidsmatige kwesties mbt open ruimte moet de samenwerking groeien doorheen discussie en beeldvorming over een gebied. Zo ontstaan ook nieuwe visies en nieuwe mogelijkheden die eventueel bij het begin van het proces niet eens in beeld zijn gekomen.

Een belangrijke omgevingsfactor maar ook institutionele factor in de loop van dit onderzoek is de keuze van de Vlaamse overheid om veel taken naar gemeenten te decentraliseren en veel te verwachten van de gemeentelijke bestuurskracht. Afhankelijk van de interpretatie kan daar een verschillende betekenis aan worden gegeven en een uiteenlopend belang aan worden gehecht, maar het lijkt wel een dominante trend. Naarmate meer taken en verwachtingen naar de gemeenten verschuiven, neemt de druk tot samenwerking toe.

### Dimensies van samenwerking<sup>5</sup>

Binnen elk van de drie actieniveaus kunnen verschillende **dimensies** worden geplaatst. In onderstaande tabel geven we een overzicht. De dimensies hebben te maken met het voorwerp van samenwerking (beleid – beheer), de initiatie ervan (vrijwillig – opgelegd), de graad van formalisatie, en de duurtijd (tijdelijk – permanent).

Een eerste dimensie om intergemeentelijke samenwerking beter in beeld te brengen is het onderscheid naar aard van samenwerking; deze kan eerder **beheersmateries** dan wel **beleidsmateries** omvatten. Beheersmatig betreft alles wat de versterking van de lokale ambtelijke en dienstverlenende capaciteit uitmaakt (personeel delen, technische samenwerking,...). Het gaat in essentie over de operationele werking van de gemeente, voor ruimtelijke ordening op het vlak van plannen, vergunnen en handhaven en projecten. Beleidsmatig refereert naar visievorming en doelstellingen van ruimtelijk beleid (bv. ruimtelijke kwaliteit van het openbaar domein verhogen) en de uitvoering daarvan via projecten en acties (bv. een koppelingsgebied inrichten, een industriezone ontsluiten, een natuurlijk overstromingsgebied aanleggen). Het gaat in die zin om de inhoudelijke doelstellingen die gemeenten wensen te bereiken op ruimtelijk vlak.

---

<sup>5</sup> Dit onderdeel 3 van de denkkaders is vrij letterlijk gebaseerd op het reeds geciteerde rapport

Tabel 26: Kenmerken van intergemeentelijke samenwerking

Dimensie	Invulling
Voorwerp van samenwerking	Beleid Beheer
Initiatie van samenwerking	Vrijwillig (zuiver of gestimuleerd) Opgelegd
Graad van formalisatie	Informeel Formeel zonder organisatievorm Formeel met lokaal gekozen organisatievorm Formeel met opgelegde organisatievorm Formeel, ingebed in interbestuurlijke of PPS constructie
Duurtijd	Tijdelijk Permanent

Een tweede dimensie is de mate waarin de samenwerking volledig van onderuit en op initiatief van de gemeenten zelf tot stand komt, dan wel dat het initiatief van hogerop komt - al dan niet via meer of minder dwingende impulsen vanuit andere actoren zoals centrale bestuursniveaus. Gemeenten kunnen onderling vrijwillig samenwerking aangaan in het kader van het realiseren van gemeentelijke taken en bevoegdheden. Als de grondwet (art. 41 en 162) en het decreet intergemeentelijke samenwerking (2001) refereren naar intergemeentelijke samenwerking, gaat het dus om autonome vrijwillige beslissingen van individuele gemeenten tot samenwerking in het kader van de eigen bevoegdheden en taken zoals die door grondwet en decreten omschreven zijn.

Vanuit deze optiek zal de breedte van gemeentelijke bevoegdheden en taken mee de lokale behoeften tot samenwerking beïnvloeden: hoe minder ruim de bevoegdheden en taken, hoe minder snel de nood en het nut van autonome vrijwillige samenwerking zal worden ervaren en ook het omgekeerde is denkbaar. Dit laatste is ook van belang wanneer de centrale overheid ervoor opteert om vrijwillige samenwerking te gaan stimuleren (vertrekkende vanuit een bepaalde visie op de rol van gemeenten).

Intergemeentelijke samenwerking kan ook worden aangejaagd, of zelfs opgelegd, bijvoorbeeld als onderdeel van een project of programma opgezet door Vlaamse / provinciale actoren en in functie van het bereiken van centraal bepaalde beleidsdoelstellingen. Impulsen of meer dwingende initiatieven (kunnen) komen vanuit het ruimtelijke beleid(-instrumentarium) (bv. afbakeningsprocessen in uitvoering van het RSV) of vanuit andere sectoren (bv. in het kader van regionale landschappen).

Bij verplichte intergemeentelijke samenwerking spreken we dan niet meer over autonome beslissingen van gemeenten en vrijwillige keuzes van gemeenten tot samenwerking zoals in de grondwet en decreet IGS voorzien is, maar worden gemeenten in het kader van een ruime invulling van het begrip 'medebewind' verplicht 'samengezet' voor bepaalde door de hogere overheid gedefinieerde activiteiten. Een voorbeeld uit Wallonië is de intergemeentelijke samenwerking rond water, die opgelegd is en er verplicht een bepaalde vorm aanneemt zoals voorzien in het Waalse decreet op intergemeentelijke samenwerking. Ook hier zijn subvarianten mogelijk.

Een volgende dimensie is de mate waarin samenwerking geformaliseerd is, d.w.z. verloopt via duidelijke structuren of organisatievormen die al niet sterk juridisch-technisch uitgewerkt zijn. Hier is opnieuw variatie mogelijk zoals we in de bovenstaande tabel oplist.

Sommige samenwerking tussen gemeenten blijft nog 'onder de radar', omdat ze zeer **informeel** van aard is: informele afspraken tussen burgemeesters en politieke mandatarissen in het kader van bepaalde bijeenkomsten of via politieke partijen, informele contacten tussen ambtenaren, enz. Zo kunnen ze bepaalde ruimtelijke dossiers of problemen intergemeentelijk aanpakken zonder dat dit in een formele structuur gebeurt of zichtbaar wordt. Dit kan ook parallel lopen met een formele procedure die officieel beperkte blijft tot de grenzen van de gemeente (bv. RUP voor een grensoverschrijdend bedrijventerrein).

Al wat meer zichtbaar is de samenwerking geregeld in **overeenkomsten**. Deze overeenkomsten (met uiteenlopende benamingen, zoals contracten, protocollen, convenants, samenwerkingsovereenkomsten, charters, ...) kunnen zelf nog sterk variëren qua reikwijdte van inhoud (bv. beheer vs. beleid), graad van detaillering (concrete verdelingsafspraken vs. intentieverklaringen), de fase in de beleidscyclus (bv. visievorming of actieprogramma), de actoren (politiek en/of ambtelijk), enz. Het Gemeentedecreet biedt gemeenten de mogelijkheid dit instrument te hanteren en ruim in te vullen.

Overeenkomsten gaan al dan niet gepaard met een lichte of zwaardere vorm van **structuur**. Ook die kan sterk verschillen, gaande van een periodiek overleg tussen aangeduide actoren, tot en met een juridische structuur (bv. volgens de vier vormen van het IGS-decreet) met bijhorende overlegfora (stuurgroep, werkgroepen... ). Soms zullen er nieuwe structuren opgericht worden, maar soms kan een ruimtelijke taak ook opgenomen worden door een bestaande structuur. Gemeenten kunnen voor meer structurele samenwerking immers ook gebruik maken van een bestaande organisatie om meer of nieuwe samenwerking op te starten, door bijvoorbeeld een nieuwe uitdaging in de schoot van een reeds bestaande intercommunale aan te pakken. Mogelijke voordelen zijn het kunnen voortbouwen op reeds bestaande ervaring, kennis en capaciteiten, de beperking van overheadkosten op vlak van ondersteuning, vergaderingen, enz.

Soms zal een nieuwe organisatiestructuur wel wenselijk of noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld maar niet per definitie omdat het thema nog braakliggend terrein betreft). De creatie van een nieuwe organisatie is dan een te overwegen piste, idealiter met een periodieke evaluatie door de deelnemende gemeenten in functie van de (mogelijk veranderde) noden. Het is evenwel ook belangrijk na te gaan of een bestaande organisatie daar niet kan op inspelen (bv. de bestaande intercommunales voor streekontwikkeling).

Samenwerking kan tijdelijk zijn, zoals (in oorsprong) de bedoeling is met projecten (zie bv. ook de formule projectvereniging in het decreet IGS), maar kan ook een langdurig karakter hebben, zoals het samenbrengen van bepaalde dienstverlening in streekontwikkelingsintercommunales. Daarmee samenhangend is de breedheid van doelstellingen van belang: tijdelijke structuren zullen vaker rond gerichte/duidelijk afgebakende doelstellingen opgezet worden, terwijl meer permanente structuren vaker ook meervoudige doelstellingen nastreven (bv. streekintercommunales).

Uit dit kader distilleren we verschillende pistes die gemeenten kunnen gebruiken om de bestuurskracht via intergemeentelijke samenwerking te versterken: we onderscheiden in het kader hieronder 8 alternatieve pistes, die elkaar ook niet uitsluiten maar eventueel in afstemming met elkaar kunnen worden aangewend.

Deze 16 mogelijke pistes, die elkaar ook niet uitsluiten, zijn een samenvatting van een heel scala bestuurskundige scenario's die stuk voor stuk vanzelfsprekend nieuwe voor – en nadelen hebben; soms juridische gevolgen hebben; in elk geval telkens weer voor een andere kosten / batenbalans bij de gemeenten zorgen.



Tabel 27: versterking bestuurskracht via intergemeentelijke samenwerking

VERSTERKING VIA INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING	
Actie	Bespreekbaar binnen de gemeente?
8   Versterking overleg GSA's en / of schepenen	
9   Eigen personeel ter beschikking stellen van buurgemeente als "back-up" en vice versa	
10   Bepaalde plannen, registers, verordeningen, ... intergemeentelijk opmaken	
11   Feitelijk delen van personeelsleden, maar juridisch elk eigen personeel	
12   Eigen RO-personeel(smiddelen) geheel of gedeeltelijk feitelijk poolen	
13   Een gemeente als werkgever en elke gemeente betaalt aantal afgenomen uren dienstverlening	
14   Meer beroep doen op bestaande intercommunale dienstverlening	
15   Eigen middelen (deels) poolen in IC met aparte rechtspersoon ('shared service centre')	
16   Inhoudelijk en projectmatig samenwerken ikv open ruimte-/programma te realiseren	
Andere, namelijk: .....	

Tijdens de bespreking kwamen een aantal reflecties boven over de verschillende alternatieven die we op een generieke wijze samenvatten:

- De uitbreiding van de capaciteit van de diensten ligt niet voor de hand. In een paar gemeenten zijn vrij recent wel nog aanwervingen gerealiseerd en één gemeente is bezig met een nieuwe aanwerving voor een ruimtelijk planner;
- De 'oplossingen' zullen dus eerder moeten komen van reorganisatie, uitbesteding, zaken digitaliseren of niet meer doen;
- In verschillende gemeenten wordt nog meer uitbesteding van opdrachten aan private firma's overwogen en het valt op dat de eigen intercommunale dan zelden als eerste wordt vermeld. Het vertrouwen in de intercommunale samenwerking ligt niet erg hoog. Gemeenten verwachten daar niet veel van en beschouwen dat niet als een leverancier van ideeën maar eerder van dossiers en opdrachten;
- De positie van de dienst stedenbouw en ruimtelijke ordening in de gemeentelijke organisatie zou versterkt moeten worden als regisseur van projecten. Inhoudelijk is men het daar mee eens: binnen de gemeenten is de afstemming van de diensten zeker een probleem. Het versterken van de regiepositie van de dienst ruimtelijke ordening ligt echter helemaal niet voor de hand, gegeven de andere belangen, andere bevoegde schepenen,... In de praktijk lijkt het wel alsof (vooral of alleen) de dienst ruimtelijke ordening voor open ruimte opkomt, terwijl vanuit de andere diensten vooral claims worden gelegd. Het klinkt dus goed maar het is geenszins vanzelfsprekend om de dienst ruimtelijke ordening in deze rollen te versterken;

- De mogelijke versterking van bestuurskracht door pooling van ambtelijke capaciteit lokt verrassend weinig positieve reacties uit, terwijl dit in de literatuur meestal als een nog haalbare en nuttige oplossing wordt omschreven. De gemeenten hebben vragen over het opdrachtgeverschap en of deze ambtenaren zich dan voldoende kunnen inleven in de gemeenten om met de nodige veldkennis te kunnen spreken;
- Het versterken van de bestaande intercommunale samenwerking lijkt helemaal geen optie, al heeft één gemeente nu wel de stap gezet naar intergemeentelijke handhaving. Het gebrek aan enthousiasme over de intercommunales is een opvallend punt. IOK (de intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen) doet weinig, in ruimtelijke ordening zijn ze ondermaats. Dit heeft te maken met hun dubieuze rol als studie bureau, daarom ondersteunen ze niet constant. Ze kunnen dus niet voluit ondersteunen, want ze moeten er geld uit halen. Op vlak van juridische ondersteuning, inzake wonen en op het vlak van milieuzorg en milieu – advies zijn de intercommunales wel heel sterk. In één gemeente is IOK eigenaar van industriegronden. De gemeenten vinden dat de intercommunales voor hun diensten veel geld vragen maar te weinig kwaliteit leveren. Ze kennen de gemeenten niet goed genoeg. Deze planners bieden niet diezelfde kwaliteit als die van studie bureaus, ze zijn niet zo creatief. IOK is misschien ook te groot, ze voelen het probleem van de uitgestrektheid van hun werkgebied waardoor gemeenten vaak weinig voeling hebben met andere gemeenten binnen dat gebied. Over het algemeen, en zeker bij Igemo, is het verloop van personeel ook vrij groot. Het aanvoelen is dat de bestaande intercommunales altijd achterop hinken, nooit vooruitdenken, dus valt van hen weinig te verwachten;
- Intercommunales zien niet graag kleine samenwerkingsverbanden ontstaan: dat lijkt hun positie te ondermijnen;
- Het is zeer opvallend dat de nood aan intergemeentelijke samenwerking minder sterk spontaan wordt geformuleerd dan men zou mogen verwachten nu blijkbaar overal zoveel belang wordt gehecht aan samenwerking als piste voor het versterken van de bestuurskracht. Er is vooral aarzeling merkbaar zij het wel met een zekere bereidheid om de uitwerking van projecten voor grensoverschrijdende gebieden samen te bekijken.

#### Aanvullende bedenkingen:

- Een stedenbouwkundig ambtenaar delen werkt niet: de visies van de verschillende gemeenten verschillen te veel; ze worden voor teveel verschillende zaken ingezet. Igemo stelde tijdelijk een medewerker ter beschikking van een gemeente maar dat werkte niet omdat die persoon de gemeente en de interne gewoontes niet kende.
- Lichte vormen van samenwerking zijn er: er worden ervaringen uitgewisseld. Over inhoudelijke dossiers gaan die contacten zelden. Voor mobiliteit is samenwerking wenselijk en rond vrachtroutes ook al tot stand gekomen, maar wel op initiatief van één gemeente.
- Voor een dossier zoals AGNAS zitten de gemeenten samen, soms in het kader van één of andere bijeenkomst, maar voor concrete dossiers mbt ruimtelijke ordening gebeurt dat nooit. Ook voor infrastructurele dossiers is er wel contact tussen de gemeenten, meestal in het kader ook van Vlaamse interventies (bvb: de N10 volgend jaar als gevolg van een oproep van de Vlaamse overheid).
- Ook voor GIS is samenwerking volgens deze gemeenten niet echt relevant: elke gemeente heeft een eigen cel en soms is een intercommunale daar al mee bezig.
- Gemeenten wijzen erop dat er altijd een trekker nodig is en als die trekker van een derde komt (VLM, Regionaal Landschap, Vlaamse overheid, provincie,...) werkt dat best: dan is er een kader en willen de gemeenten rond de tafel zitten. Meestal is er dan ook een object, doel of zijn er middelen.

## 6 COMBINEER OM TE REALISEREN

Het is niet evident om je weg te vinden in het ruime aanbod aan open ruimte instrumenten. Met de COMBINEER tool wordt een **instrumentenatlas** aangeboden, een handig overzicht van het huidige open ruimte instrumentarium in Vlaanderen. Deze atlas biedt je ondersteuning om zelf aan de slag te gaan met de bestaande middelen en verschillende instrumenten te gebruiken of zelfs te combineren om je project te realiseren.



COMBINEER OM TE REALISEREN

### 6.1 INSTRUMENTENATLAS

Open ruimte is het werkveld voor heel wat instrumenten die verscheidene mogelijkheden bieden voor ontwikkeling en inrichting. Deze instrumenten behoren tot diverse beleidsdomeinen, hebben elk hun eigen doelstellingen en dus ook een verschillende impact op de open ruimte. Daarnaast zijn er vaak veel diverse actoren betrokken bij een project rond open ruimte.

Het is niet evident om je weg te vinden in het ruime aanbod aan open ruimte instrumenten. Met de COMBINEER tool wordt een **instrumentenatlas** aangeboden, een handig overzicht van het huidige open ruimte instrumentarium in Vlaanderen (zie bijlage 14). Deze atlas biedt je ondersteuning om zelf aan de slag te gaan met de bestaande middelen en verschillende instrumenten te gebruiken of zelfs te combineren om je project te realiseren. Daarnaast wil deze tool je ook inspireren door een aantal creatieve toepassingen van instrumenten uit binnen- en buitenland toe te lichten. De instrumentenatlas kan in eender welke fase van een gebiedsgericht project of proces van pas komen, maar kan zeker in de aanvangsfase nuttig zijn.

Een belangrijke beperking van de instrumentenatlas is dat deze slechts een algemene momentopname is van de ons bekende instrumenten tijdens het uitvoeren van het IMAGO-project. De instrumentenatlas is dus **niet-exhaustief** en **niet up-to-date**.

De instrumentenatlas bevat een overzicht van instrumenten met betrekking tot open ruimte. De instrumentenatlas bevat de actuele instrumenten die binnen Vlaanderen door overheden of organisaties worden ingezet. Doorgaans passen ze binnen de sectorale indeling binnen Vlaanderen en wordt de meerderheid vanuit de overheid gereguleerd. Door middel van specifieke zoekcriteria kan je heel gericht naar bruikbare instrumenten zoeken.

Om het navigeren in de instrumentenatlas te vergemakkelijken, hebben we de instrumenten ingedeeld volgens een aantal kenmerken (Tabel 28).

Tabel 28: Overzicht kenmerken instrumentenatlas

KENMERK	
OMSCHRIJVING	Korte omschrijving van het instrument
TYPE INSTRUMENT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Juridisch: Afbakening, Vergunning, ...</li> <li>- Financieel: Subsidies, Vergoeding, ...</li> <li>- Informatief</li> <li>- Organisatorisch</li> </ul>
THEMA	Bos/Natuur/Landschap/Landbouw/Water/Erfgoed/recreatie/Platteland/Open ruimte/ Ruimtelijke ordening/Inspiratie uit de stad/...
STADIUM PROCES	visie/plan/realisatie/beheer
PARTNERSCHAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Initiatieven van/tussen burgers zonder tussenkomst overheid</li> <li>- Afstemming vraag en aanbod (markt)</li> <li>- Burger en overheid werken samen</li> <li>- De overheid verplicht de burger</li> <li>- De overheid doet het zelf</li> </ul>
FINANCIERING	waar komen de financiële middelen vandaan en hoeveel bedraagt de financiering + randvoorwaarden
BEVOEGDE INSTANTIE	beschrijving van welke (overheids-)instanties op welk institutioneel niveau voornamelijk bevoegd zijn voor het instrument
TOEPASSINGS-NIVEAU	Waar is dit bruikbaar? (uitvoeringsgebied)
VOORBEELDEN VAN REALISATIES	verwijzingen naar concrete verwezenlijkingen op basis van het betreffende instrument
VERWIJZING NAAR MEER INFO	waar kan men meer informatie vinden over het betreffende instrument

## 6.2 WETENSCHAPPELIJKE ONDERBOUWING CATEGORISERING

### 6.2.1 Inleiding

**Open ruimte** kan gedefinieerd worden als de hoofdzakelijk niet bewoonde, bebouwde of verharde ruimte, waarin evenwel elementen van bebouwing of infrastructuur kunnen voorkomen en op sommige plaatsen kunnen overwegen (Bomans and Gulinck 2008, Vlaamse Overheid 2014) (zie ook deel 8.2 voor meer informatie over definities open ruimte). Met **instrumenten met een impact op open ruimte** worden deze bedoeld die rechtstreeks of onrechtstreeks de open ruimte open houden

(niet bewoond, bebouwd of verhard), of die ervoor zorgen dat de kwaliteit van de open ruimte behouden blijft (of verbetert) zodat de functies van open ruimte beter kunnen vervuld worden en de waarde ervan behouden blijft (of verbetert). Open ruimte vervult een heel scala aan functies, gaande van habitatfuncties, over bufferfuncties (bv. tegen overstromingen), sociale en recreatieve functies (via parken, bossen, natuurgebieden, golfterreinen, enz.), maar ook economische functies (zoals productie van voedsel, hout, energie, enz.). Aan deze functies zijn waarden verbonden zoals ecologische kwaliteiten (ecosysteemdiensten), gezondheidseffecten en economische waarden (die men zou kunnen meten a.d.h.v. huisprijzen, enz.) (Bomans and Gulinck 2008).

Open ruimte is m.a.w. een ruim begrip en het behoud ervan behelst vele aspecten, wat meteen een verklaring biedt voor het **brede gamma aan instrumenten** die ze beïnvloeden. Dit document begeleidt een uitgebreide, doch niet exhaustieve, oplijsting van instrumenten voor behoud van open ruimte onder de vorm van een Excel database of website. Het probeert de gebruiker van de database een mentaal kader te bieden dat de veelheid aan instrumenten structureert en de zoektocht naar geschikte instrumenten kan faciliteren.

## 6.2.2 Opdeling en kenmerken van de instrumenten

In de instrumentenatlas worden alle instrumenten beschreven aan de hand van een aantal **kenmerken**, die meteen ook een categorisering van de instrumenten voorstellen.

Binnen deze kenmerken kan een onderscheid gemaakt worden tussen:

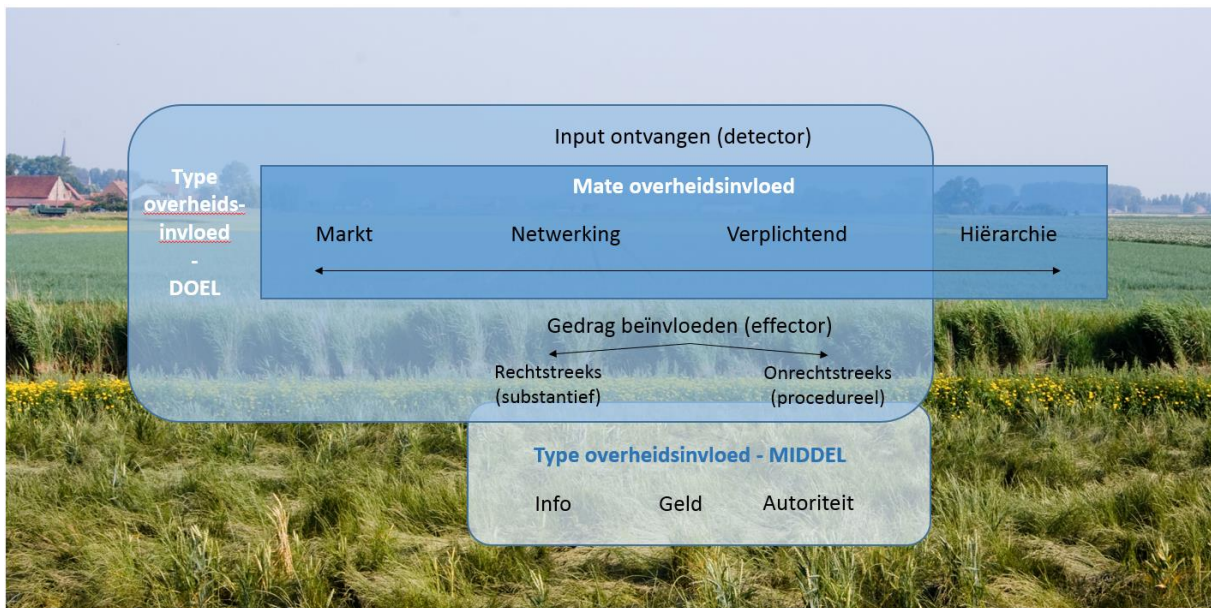
- *Theoretische criteria* voor de categorisering van instrumenten, gebaseerd op inzichten uit de beleidsliteratuur (voornamelijk gebaseerd op het overzicht door Fobé, Brans et al. 2014):
  - o Mate van overheidsinvloed
  - o Type overheidsinvloed- doel
  - o Type overheidsinvloed- middel
- *Praktische criteria voor de categorisering van instrumenten, specifiek verbonden aan de open ruimte problematiek:*
  - o Doel m.b.t. open ruimte
  - o (Beleids-)domein
  - o Bevoegde instantie
  - o Financiering
  - o Schaal

Deze criteria liggen aan de basis van de verschillende zoekcriteria van de instrumentenatlas. Voor de zoekcriteria hebben we een selectie gemaakt van categorieën die de gebruiksvriendelijkheid van de instrumentenatlas verhoogden.

In het vervolg van dit document worden alle hierboven opgelijste categorieën besproken en toegepast op open ruimte kwesties.

### Theoretische criteria

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de verschillende theoretische criteria voor categorisering van beleidsinstrumenten die gebruikt zullen worden in de database.



Figuur 25 Theoretische criteria voor categorisering van instrumenten met impact op open ruimte

Centraal in Figuur 25 staat de **mate van overheidsinvloed**, dat instrumenten categoriseert in vier groepen die in feite punten voorstellen op een continuüm van mogelijkheden. Hieronder worden deze vier groepen beschreven op basis van inzichten uit de beleidsliteratuur (Howlett and Ramesh 1995, Williamson 1999, Salamon 2002, Fobé, Brans et al. 2014):

- Initiatieven van/tussen burgers zonder tussenkomst overheid: Uiterst links op het continuüm staat de groep *'markt'* die verwijst naar alle instrumenten zonder noemenswaardige tussenkomst van de overheid. Ze sturen het gedrag van mensen op basis van hun economische drijfveren, normen en waarden. Algemene voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn private markten, maar ook burgerinitiatieven, initiatieven van middenveldorganisaties en andere niet-gouvernementele organisaties. Specifieke voorbeelden m.b.t. open ruimte zijn overeenkomsten tussen landbouwers en privé-bedrijven (bv. in de toeristische sector, of waterbedrijven, brouwerijen) om een mooier landschap of een betere milieukwaliteit te bekomen. Andere voorbeelden zijn instrumenten gebaseerd op liefdadigheid, normen en waarden, zoals een privaat biogrondfonds, landschapsveilingen, acties van organisaties zoals *'adoptie'* van landschapselementen, privaat beheerde landschapsfondsen, enz.
- Burger en overheid werken samen: De categorie *'netwerking'* verwijst naar instrumenten waarmee de overheid bepaalde resultaten wil bereiken op basis van partnerschappen met burgers of niet-overheidsinstellingen, welke dan ook vrij zijn om zelf te bepalen of ze dit partnerschap aangaan of niet. Voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn allerhande subsidies voor natuur- en landschapsbeheer, zoals vrijwillige beheerovereenkomsten, of subsidies voor lokale ontwikkelingsprojecten m.b.t. open ruimte (bv. in het kader van LEADER).
- De overheid verplicht de burger: Naarmate er verder naar rechts bewogen wordt op het continuüm wordt de inmenging van de overheid groter en verkleint de handelingsvrijheid van de andere actoren. De volgende stap zijn de *'verplichtende'* instrumenten waarbij actoren geacht worden de regels opgelegd door de overheid te volgen (regulering) en waarbij dus elk privaat (niet-overheids-) initiatief ontbreekt. Voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn stedenbouwkundige voorschriften die bepalen wat mogelijk is binnen een bepaalde ruimtelijke bestemming, of de zorgplicht binnen erfgoedlandschappen.

- De overheid doet het zelf: Tenslotte, uiterst rechts op het continuüm, bevindt zich de categorie *'hiërarchie'* waarmee deze instrumenten bedoeld worden die alle verantwoordelijkheid en eigendomsrechten bij de overheid leggen. Het onteigenen van gronden met het oog op behoud van open ruimte, waarbij de inrichting en het beheer volledig in overheidshanden komt, hoort thuis binnen deze categorie.

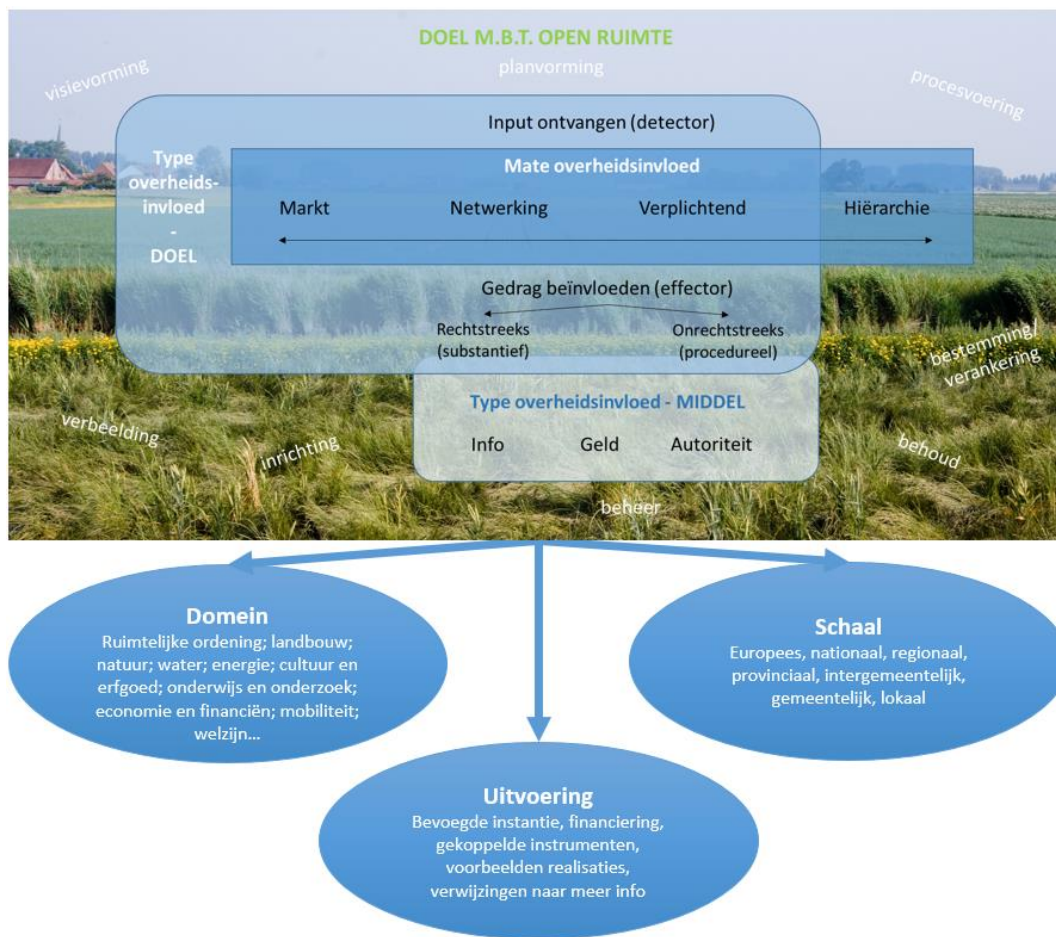
Een derde en laatste theoretisch criterium dat in dit document wordt opgenomen is het **middel** dat gebruikt wordt om invloed uit te oefenen (op basis van Hood 1984, Van der Doelen 1989, Vedung 1998, Fobé, Brans et al. 2014):

- De categorie *'info'* staat voor informatieve, communicatieve instrumenten die als doel hebben burgers en organisaties aan te zetten tot het aanpassen van hun gedrag door informatievoorziening (via campagnes, labels, certificaten, enz.), sensibiliseringscampagnes, educatie, enz. Deze instrumenten gaan ervan uit dat als mensen geconfronteerd worden met nieuwe normen (bv. rond landschapszorg), dat ze op basis van de waarden en normen die ze reeds in zich dragen hun gedrag zullen aanpassen. Opdat deze instrumenten zouden werken is het noodzakelijk dat de bevoegde autoriteit een zekere geloofwaardigheid bezit.
- *'Geld'* staat voor economische instrumenten, ofwel het aanbieden van de zogenaamde 'wortel' i.p.v. de 'stok' om mensen aan te zetten tot gedragsaanpassingen. Voorbeelden zijn allerhande subsidies (bv. rond landschapszorg), premies (bv. toeslagen voor vrijwillige beëindiging van landgebruik, erfgoedpremies), taksen (bv. ontwikkelingstaksen, toeristentaks), fiscale instrumenten (bv. Nederlandse Natuurschoonwet), enz. Deze instrumenten gaan ervan uit dat mensen hun nut willen maximaliseren en grijpen in op hun kosten-batenafweging. Het spreekt voor zich dat bepaalde van deze instrumenten een significant uitgavevermogen vereisen van de bevoegde autoriteit.
- De categorie *'autoriteit'*, staat voor juridische instrumenten die mensen en organisaties wettelijk kunnen dwingen tot een bepaald gewenst gedrag. Indien de wettelijke bepalingen niet gevolgd worden, kan een sanctie volgen. In deze categorie vallen allerhande verplichtingen en verboden, zoals (vergunningen-)plicht of verbod op activiteiten in bepaalde ruimtelijke bestemmingen, wetgeving m.b.t. natuur, milieu en landschap, enz. Deze instrumenten zijn voorbehouden voor de overheid die de nodige autoriteit heeft om gedrag op deze manier te sturen.
- De laatste categorie *'organisatie'* ten slotte duidt het voorzien van publieke diensten als instrument om doelstellingen te bereiken. Voorbeelden binnen deze categorie zijn bedrijfsplanners, sociale bemiddelaars of Regionale Landschappen.

Binnen de genoemde instrumenten kan nog een verder onderscheid gemaakt worden tussen deze die gericht zijn op het individu (zoals subsidies of vergunningen) en instrumenten gericht op de maatschappij in zijn geheel (zoals sensibiliseringscampagnes of wetten); en verder ook tussen de zogenaamd verruimende instrumenten (zoals advisering en subsidies) en deze met een eerder beperkend karakter (zoals verboden en taksen) (Van der Doelen 1989, Fobé, Brans et al. 2014).

### Praktische criteria

Naast de theoretische criteria die hierboven beschreven werden, worden in de Excel database of website ook criteria opgenomen van meer praktische aard, sommigen specifiek verbonden aan de open ruimte problematiek. Ze worden schematisch weergegeven in onderstaande Figuur 26 die het globale mentale kader voorstelt.



Figuur 26 Theoretische en praktische criteria voor categorisering van instrumenten met impact op open ruimte

Een eerste praktisch criterium is de **beoogde doelstelling** m.b.t. open ruimte, of wat men probeert te bereiken door het inzetten van het instrument. Hierbij kan o.a. een onderscheid gemaakt worden tussen volgende doelstellingen (gebaseerd op Lodts 2012, Claeys, Debaeremaecker et al. 2015):

- *Visievorming*: instrumenten voor het bepalen van een visie op de gewenste ontwikkeling van open ruimte, alsook hoe men hier zelf op zal ingrijpen (bv. zal men eerder inzetten op het realiseren van eigen projecten of anderen inspireren actie te ondernemen en dit dan te faciliteren);
- *Verbeelding*: ter ondersteuning van een proces van visievorming kan men proberen nagaan welke de gevolgen zijn van bepaalde keuzes m.b.t. open ruimte (bv. via ontwerpend onderzoek);
- *Planvorming*: instrumenten om richting te geven aan processen die ingrijpen op open ruimte (via allerlei beleids-, master-, structuur-, richtplannen, enz.);
- *Procesvoering*: instrumenten om processen die ingrijpen op open ruimte te begeleiden zodat de doelstellingen vlotter bereikt kunnen worden (via de oprichting van overlegstructuren, participatiekanalen, systemen voor kwaliteitsbewaking, enz.);
- *Bestemming of verankering*: instrumenten die de bestemming van een specifiek onderdeel van de open ruimte voor een bepaalde termijn vastleggen (bv. via ruimtelijke uitvoeringsplannen, verordeningen);
- *Inrichting*: instrumenten die de inrichting van een specifiek onderdeel van de open ruimte proberen vast te leggen (bv. via projecten, inrichtingsplannen);
- *Beheer*: instrumenten die het beheer van open ruimte stimuleren en vormgeven (bv. via subsidies, premies, beheerplannen);



- *Behoud*: instrumenten die rechtstreeks inzetten op het vermijden van verlies aan open ruimte (bv. via aankopen van gronden, werken met bestemmingen, enz.);
- *Geen (onrechtstreeks effect)*: naast alle genoemde instrumenten zijn er ook instrumenten die weliswaar een andere originele doelstelling hebben, maar daarnaast ook belangrijke neveneffecten hebben op de open ruimte (bv. instrumenten voor de afbakening van gebieden, financiering van gemeenten, enz.).

Een tweede praktisch criterium is de **schaal** waarop de instrumenten in te zetten zijn, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de volgende institutionele niveaus: Europees, nationaal, regionaal, provinciaal, intergemeentelijk, gemeentelijk en lokaal. 'Lokaal' is een schaalniveau die niet gebonden is aan grenzen van bestuurlijke eenheden (zoals NUTS- of LAU-grenzen), maar eerder plaatselijk of op streekniveau een uitwerking kan hebben.

Tenslotte zijn er nog een aantal criteria die specifiek zijn aan de **uitvoering** van elk instrument, namelijk welke instantie precies bevoegd is, wie het instrument financiert, gekoppelde instrumenten, praktische voorbeelden van realisaties en verwijzingen naar meer info over het instrument.

### 6.2.3 Referenties

Bomans, K. and H. Gulinck (2008). Transformatieprocessen in de open ruimte in Vlaanderen. Een overzicht. Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek. Ruimte en wonen. Heverlee, Leuven, KU Leuven, Afdeling Bos, Natuur en Landschap: 57.

Claeys, M., M. Debaeremaecker, B. Vandekerckhove, P. V. Abeele, F. Buyse, F. Rasier, T. Vantomme, D. V. Heuven, W. D. Baere, M. Peeters and P. Uyttenhove (2015). HANDBOEK. Verankeren van erfgoed in ruimtelijk beleid. Agentschap Onroerend Erfgoed, Vlaamse overheid.

Fobé, E., M. Brans and E. Wayenberg (2014). Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen. Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek. Bestuurlijke Organisatie. Slagkrachtige overheid., Universiteit Gent: 111.

Hood, C. (1984). The tools of government. New Jersey, Chatham House.

Howlett, M. (2000). "Managing the "hollow state": procedural policy instruments and modern governance." Canadian Public Administration **43**(4): 412-431.

Howlett, M. and M. Ramesh (1995). Studying Public Policy. Policy Cycles and policy subsystems. Oxford, Oxford University Press.

Klok, P.-J. (1989). Convenanten als instrument van milieubeleid. Enschede, Universiteit Twente.

Linder, S. and G. Peters (1989). "Instruments of government: perceptions and contexts." Journal of Public Policy **9**(1): 35-58.

Lodts, M. (2012). NIG Instrumentenmix Liereman. Brussel, Vlaamse Landmaatschappij: 77.

McGinnis, M. D. (2011). "An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework." Policy Studies Journal **39**(1): 169-183.

Mettepenningen, E. (2012). A neo-institutional economic analysis of agri-environmental schemes and their alternatives. PhD, Ghent University.

Mettepenningen, E., P. Van Gossum, J. Dessen and G. Van Huylenbroeck (2011). WP 1: Description of the state of service delivery by Flemish agriculture - green and blue services (Toestandsbeschrijving van dienstverlening door de Vlaamse landbouw –groene en blauwe diensten). Report in the framework of the IWT project 'Strategies and instruments for the compensation of public services by agriculture' Ghent University and ILVO.

Ostrom, E. (2005). Doing Institutional Analysis. Digging Deeper Than Markets and Hierarchies. Handbook of New Institutional Economics. C. Ménard and M. M. Shirley. Dordrecht, Springer: 819-848.

Ostrom, E. (2009). "A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems." Science **325**(5939): 419-422.

Salamon, L. (2002). The tools of government. A guide to the new governance. Oxford, Oxford University Press.

Van der Doelen, F. (1989). Beleidsinstrumenten en energiebesparing. Enschede, Universiteit Twente.

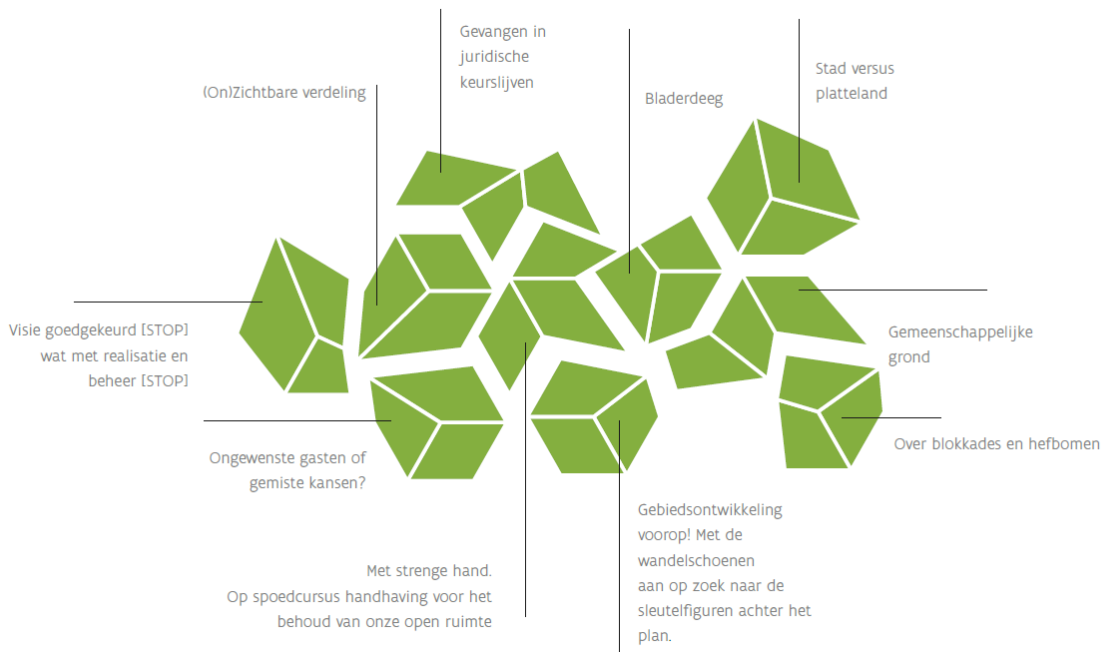
Van Gossum, P., B. Arts and K. Verheyen (2010). "From "smart regulation" to "regulatory arrangements"." Policy Science **43**: 245-261.

Vedung, E. (1998). Policy instruments: typologies and theories. Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation. M. Bemelmans-Videc, R. Rist and E. Vedung. New Brunswick, Transaction Publishers.

Vlaamse Overheid (2014). Decreet betreffende de landinrichting, 28 maart 2014.

Williamson, O. E. (1999). "Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective." Journal of Law Economics & Organization **15**(1): 306-342.

## 7 VERHALEN UIT DE OPEN RUIMTE



De doelstelling van het IMAGO-project is de ontwikkeling van praktische bruikbare tools die (plattelands)actoren kunnen toepassen in gebiedsgerichte processen, met een focus op de open ruimtedynamiek op het platteland. Hiervoor werden in de pilotgebieden een groot aantal experimenten opgezet, zowel in het kader van de streekverkenning als voor de ontwikkeling van de tools. Tijdens deze experimenten met een groot aantal betrokken actoren in open ruimteprocessen kwam een grote hoeveelheid informatie over de huidige open ruimtedynamiek naar boven. Om deze schat aan verhalen uit de praktijk niet verloren te laten gaan, willen we via *storytelling* een selectie van deze data toegankelijk en tastbaar maken.

### 7.1 ONDERZOEKSOPZET

Via de 'Verhalen uit de open ruimte' wordt een licht toegankelijke synthese gemaakt van problemen en kansen bij gebiedsgerichte open ruimteprocessen op het terrein die naar boven gekomen zijn tijdens het IMAGO project, met kadering, nuancering, quotes en anekdotes uit de pilotgebieden.

#### 7.1.1 Databronnen

De verhalen zijn gebaseerd op een kwalitatieve analyse van primaire databronnen uit het IMAGO-project (Tabel 29). In totaal werden 46 documenten gedetailleerd geanalyseerd.

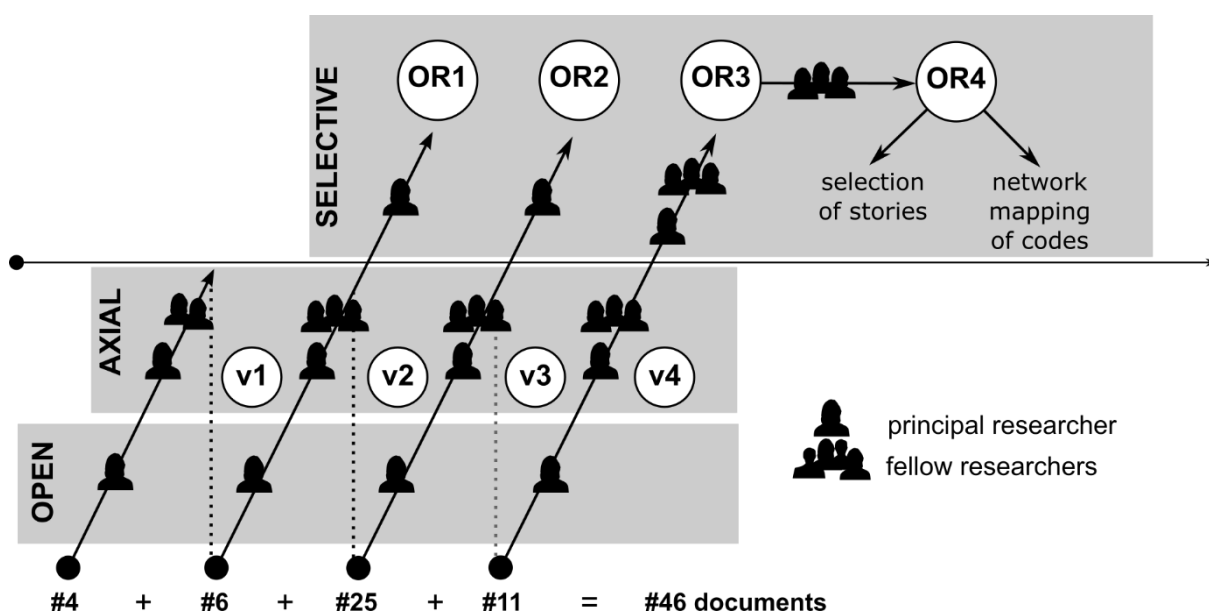
Tabel 29 Primaire databronnen gebruikt voor de analyse

Type primaire data	Aantal	
Streekverkenning	10	
<i>Brugge</i>	Verlagen overleg	2
<i>Mechelen</i>	Verlagen overleg	4
	Insteek stakeholder	1
	Interviews	3
Experimenten tools	32	
<i>Brugge</i>	Verlagen overleg	12
<i>Mechelen</i>	Verlagen overleg	14
	Interviews	6
Expertenoverleg	Verlagen	2
Open ruimte, Open blik	3	
	Verslag	1
	Mind maps	2
<b>Totaal</b>	<b>46</b>	

## 7.1.2 Analyse

Voor de analyse van verslagen van de streekverkenning, experimenten met tools, expertenoverleg en andere overlegmomenten werd de grounded theory (Glaser and Strauss 1967; Baxter and Eyles, 1997; Strauss and Corbin, 1998) (Figuur 27), waarbij open en axiale codering werden afgewisseld. Aangezien dit deelonderzoek opgevat is als een verkennend onderzoek naar verhalen die in de praktijk en op terrein leven, werden alle categorieën en concepten meegenomen in de analyse.

Triangulatie van de analyse gebeurt door 1) het gebruik van verschillende databronnen en verschillende methodes (groeps gesprekken, diepte-interviews, congres-sessies), 2) interne review en afstemming binnen het IMAGO-onderzoeksteam en 3) externe review en audit door de leden van de stuurgroep en een aantal mensen uit de pilootgebieden.



Figuur 27 Cyclisch Proces van analyse en synthese

De finale ruwe axiale codering (v4 in figuur 27) leverde 2.745 concepten op. Deze werden verder geanalyseerd en onderverdeeld in 6 hoofdcategorieën. Voor elk van deze hoofdcategorieën structureert een onderliggende boomstructuur de verschillende bijhorende concepten en hun onderlinge samenhang.

De 6 hoofdcategorieën zijn:

1. landschap, ruimtelijke context
2. bestuurskracht
3. partnerschappen
4. thematisch
5. instrumentarium
6. projectverloop

### 7.1.3 Synthese: selectieve codering

De finale axiale codering (v4) diende als basis voor de selectie van een aantal verhaallijnen uit de open ruimte. De resultaten van de codering waren het vertrekpunt voor deze verhaallijnen, die verder werden opgeladen met quotes, anekdotes, feedback en interne en externe triangulatie door de IMAGO-onderzoeksgroep, de stuurgroep en een aantal mensen uit de pilootgebieden.

De doelstelling van de finale verhalen is het aanbieden van een synthese per thema waarin de essentie gevat wordt en op een grappige, creatieve, herkenbare manier overgebracht wordt aan het doelpubliek. Daarnaast hebben de verhalen ook volgende doelstellingen:

- herkenbaarheid voor de lezer (ah, wij zijn niet de enigen!)
- een eerder 'ruwe' maar eerlijke weergave van hoe mensen op terrein alles ervaren
- de keuze of standpunten van andere actoren helpen begrijpen
- de lezer inspireren
- het open ruimte debat voeden

### 7.1.4 Verhalen uit de open ruimte

De verhalen zijn een synthese van verschillende thema's die naar boven kwamen in de analyse van de IMAGO-verslagen. De vorm van deze synthese is niet wetenschappelijk, maar verhalend. Het vatten van de essentie van de bekomen inzichten en deze op een grappige, creatieve, herkenbare manier proberen over te brengen aan het doelpubliek staat voorop. De schrijver fungeert hierbij als medium tussen de analyse en het verhaal: hij of zij is de boodschapper van het verhaal, maar niet de bedenker van de inhoud (Barthes, pag. 3 in *La Mort de l'Auteur*). Hoewel de vorm van de verhalen niet droog wetenschappelijk is maar verhalend, kan de inhoud van de verhalen volledig wetenschappelijk gestaafd worden met de analyse en het achtergrondmateriaal.

Op basis van de analyse en in samenspraak met de onderzoeksgroep werden 12 verhaallijnen geselecteerd, waarvoor een korte synopsis uitgeschreven werd. Vervolgens werden de verhalen uitgeschreven. Hierbij werd gekozen voor een gedifferentieerde aanpak. Zo hebben niet alle verhaallijnen dezelfde status: sommige verhaallijnen zijn louter 'probleemstellend', terwijl andere verhalen hier nog een portie creativiteit aan toe willen voegen door het aangeven van mogelijke andere oplossingen etc.

Vanuit de verhaallijnen en hun synopsis werd voor elke verhaallijn op zoek gegaan naar een vormtype dat de verhaallijn zo goed mogelijk vat (Tabel 31Tabel 30), telkens met de vier algemene doelstellingen in het achterhoofd. Elke verhaallijn dicteert als het ware een goede manier waarop

het verteld kan worden. Voor het uitwerken van de verhalen werd gebaseerd op het werk van Braet, A. (2016). *Ruimte ver(halen), een aanvulling op onze huidige planningspraktijk* (293 pp.). Gent, België. KU Leuven.

Na het kiezen van een geschikt vormtype werd het verhaal ‘opgebouwd’: er werd een rode draad uitgezet en aangevuld met een selectie van achtergrondmateriaal uit de verslagen en interviews. Op basis hiervan werd het verhaal uitgeschreven. Hierbij werd gewerkt met opvallende citaten (geanonimiseerd en indien nodig licht herschreven), commentaren, besluiten, oproepen, oplossingen, etc. zodat er een meerwaarde in zit voor de mensen die het gaan lezen. Deze citaten werden, afhankelijk van het vormtype, als citaat weergegeven, of verwerkt in het verhaal.

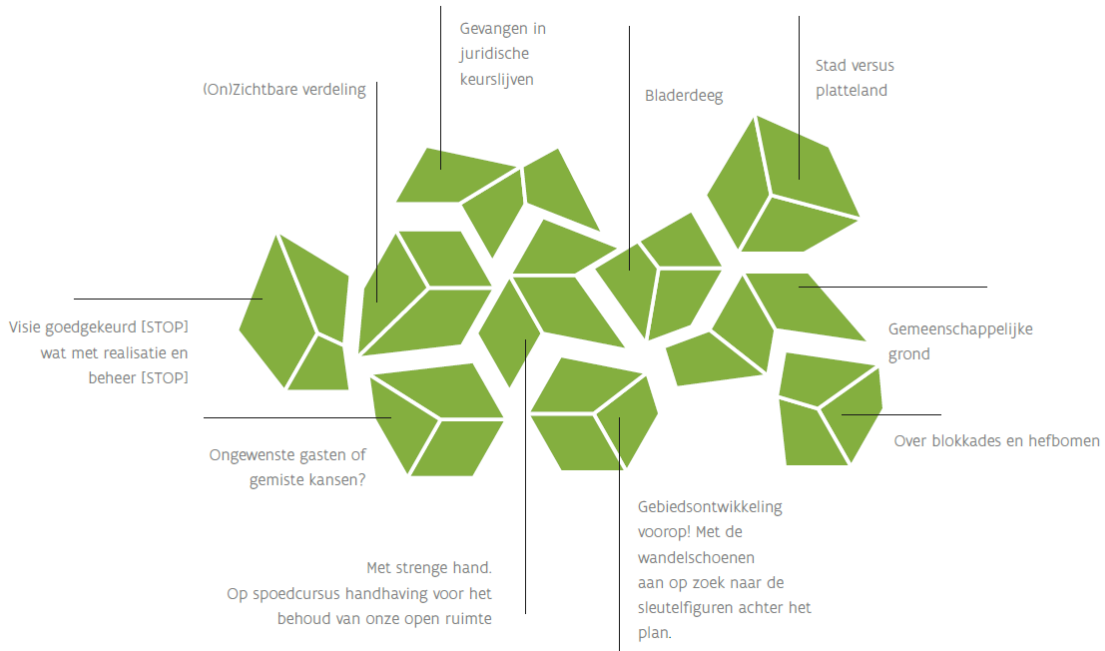
Tabel 30 Overzicht mogelijke vormtypes

Vormtypes naar Braet (2016)	Aanvullende vormtypes in kader van IMAGO
Kortverhaal	Opiniestuk
Telegram	Essay
Sprookje	Artikel in krant of magazine
Briefwisseling	Fictief interview
Tijlijn	Woordenwolk
Gedicht	Persbericht
Prozaische dialoog	Fictief telefoongesprek
Liedjestekst	Fictief WhatsApp gesprek
Geschreven kaart naar Italo Calvino en Kevin Lynch	

Tabel 31 Overzicht van de verhalen en vormtypes

Titel verhaal	Type
1 Hallo, met de open ruimte	Fictief telefoongesprek
2 Ongewenste gasten of gemiste kansen?	Fictief artikel
3 Gebiedsontwikkeling voorop! Met de wandelschoenen aan op zoek naar de sleutelfiguren achter het plan	Fictief interview
4 (On)Zichtbare verdeling	Geschreven kaart naar Italo Calvino en Kevin Lynch
5 Stad versus platteland	Opiniestuk
6 Over blokkades en hefbomen	Prozaische dialoog
7 Gevangen in juridische keurlijven	Fictief artikel
8 Visie goedgekeurd – wat met realisatie en beheer	Fictief WhatsApp gesprek
9 Gemeenschappelijke grond	Liedjestekst
10 Bladerdeeg en bricolage	Naar Paul Van Ostaijen
11 Met strenge hand. Op spoedcursus handhaving om onze open ruimte te redden	Fictief interview
12 Open ruimte kost	Opiniestuk

## 7.2 VERHALENBUNDEL



Deze verhalen zijn een synthese van een aantal problemen en kansen bij gebiedsgerichte processen in de open ruimte, die naar boven gekomen zijn tijdens het IMAGO-project ([www.imagotoolbox.be](http://www.imagotoolbox.be)). Via storytelling willen we verschillende discussies over de open ruimte op een creatieve manier toegankelijk maken, met kadering, nuancering, quotes en anekdotes uit de pilotgebieden (Mechelse regio en landschapspark Bulskampveld).

De verhalen zijn een eerlijke weergave van hoe mensen op het terrein gebiedsgerichte processen in de open ruimte ervaren in de Mechelse regio en in het landschapspark Bulskampveld. Hoewel de vorm van de verhalen niet droog wetenschappelijk is maar verhalend, kan de inhoud van de verhalen volledig wetenschappelijk gestaafd worden met de analyse en het achtergrondmateriaal. Afhankelijk van de eigen voorkennis over het thema zullen bepaalde verhalen meer of minder vernieuwend zijn voor de lezer. Sommige verhalen zullen heel herkenbaar zijn, terwijl andere misschien enkel opgaan voor de Mechelse regio of landschapspark Bulskampveld. De verhalen kunnen de lezer inspireren en helpen om de keuzes of standpunten van andere actoren te begrijpen. Via de verhalen willen we prikkelen, vragen oproepen, en debat openen over de open ruimte.

////////////////////////////////////

## Hallo, met de open ruimte?

////////////////////////////////////

*Een bloemlezing uit de vele vragen die de medewerkers van de (fictieve) helpdesk Open Ruimte ontvangen.*

### 9u15 “Hallo, met de helpdesk open ruimte, wat kan ik voor u doen?”

“Ja, goeiemorgen mevrouw, ik bel voor het volgende: mijn buurman die heeft hier in zijn tuin echt heel veel grote bomen staan. Die bomen belemmeren mijn uitzicht, ik heb het hem al zoveel gezegd, maar hij wil ze maar niet snoeien. Jullie zijn toch bevoegd voor de open ruimte, kunnen jullie daar niets aan doen? Jullie moeten mij helpen om ervoor te zorgen dat hij die bomen snoeit of beter nog kapt, want bomen, dat is toch geen open ruimte zeker!”

### 10u23 “Hallo, met de helpdesk open ruimte, wat kan ik voor u doen?”

“Meneer, ik lees hier net een artikel in het Boerenblad en er staat hier dat er in mijn gemeente meer dan 20% van landbouwgrond ingenomen is door allerlei andere activiteiten: bouwmaterialen, kantoren, grondverwerkers, noem maar op. Nu wil er hier iemand wat verder in de straat een leegstaande hoeve verbouwen tot een saunacomplex met een grote parking. Kunnen jullie eens zorgen dat dat stopt, dat al die mensen terugkeren naar de stad en de open ruimte aan ons, landbouwers laten? Want wie anders dan de landbouwers gaan er die open ruimte open houden, denkt u?”

### 11u04 “Hallo, met de helpdesk open ruimte, wat kan ik voor u doen?”

“Goeiemorgen, ik bel u naar aanleiding van een idee dat ik aan het uitwerken ben. Ik heb een bos, volledig in mijn eigendom dat nu volledig is afgesloten en omheind. Maar als ik mijn kleinkinderen en hun vriendjes daarin zie spelen, dan denk ik altijd: er zouden toch meer mensen moeten kunnen genieten van mijn stukje open ruimte. Dus ik zou het eigenlijk toch willen openstellen voor publiek. Kan ik bij jullie geen subsidies krijgen hiervoor? Want als ik dat openstel, dan komen daar natuurlijk wel wat kosten bij kijken.”

### 12u30 “Hallo, met de helpdesk open ruimte, wat kan ik voor u doen?”

“Dag mevrouw, sorry voor het storen over de middag, maar ik bel u snel even tussen twee vergaderingen door. Ik ben CEO van *communication for you*, u heeft misschien al wel van ons gehoord? Wij zijn een snel groeiend communicatiebedrijf en we willen uitbreiden. Ik ben op zoek naar een nieuwe locatie, maar u zult wel begrijpen dat ons bedrijf niet past in een gewone kmo-zone. Ik wil ook liever niet dat mijn bedrijf in een stad ligt, dat is veel te druk. Ik ben eigenlijk op zoek naar een rustige locatie, liefst in de open ruimte, waar mijn medewerkers kunnen geïnspireerd worden door de omgeving. Ik heb ergens gelezen dat dat de creativiteit ook zou verhogen. Kunt u mij eventueel een aantal interessante locaties in de open ruimte aanraden?”



**13u38 “Hallo, met de helpdesk open ruimte, wat kan ik voor u doen?”**

“Dag meneer, ik ben paardenliefhebber en ik ben op zoek naar een weide voor mijn paarden. Ik zou er ook graag een stal op zetten, zodat mijn paarden 's nachts zeker veilig staan. Ik zou die paardenweide het liefst ergens in de open ruimte willen, want daar hoort een paard toch perfect thuis. Kan u mij op weg zetten om een goeie weide te vinden?”

**14u43 “Hallo, met de helpdesk open ruimte, wat kan ik voor u doen?”**

“Goeiemiddag meneer, ik organiseer allerlei activiteiten voor jongeren en bedrijven, van fiets- en mountainbiketochten, tot vlotenbouw en andere teambuildingactiviteiten. Wij doen ook aan kanoverhuur en we zijn op zoek naar partners die mee willen werken aan het uitstippelen van een nieuwe kanoroute. We denken eraan om die door het rivierengebied te laten lopen, midden in de open ruimte. Zijn jullie vanuit de open ruimte geïnteresseerd om hieraan mee te werken?”

**15u09 “Hallo, met de helpdesk open ruimte, wat kan ik voor u doen?”**

“Dag mevrouw, ik weet niet of ik bij u aan het juiste adres ben, want ik woon eigenlijk in de stad. Er is hier in onze wijk een voormalige bedrijvensite waar de stad een nieuwe verkaveling wil op loslaten. Vanuit het wijkcomité zijn wij hier vierkant tegen, wij willen dat er hier een park komt, zodat we ook in de stad toch nog een beetje open ruimte en groen hebben. Kunt u ons hierbij ondersteunen?”

**15u27 “Hallo, met de helpdesk open ruimte, wat kan ik voor u doen?”**

“Goeiemiddag, ik ben onderzoeker aan de universiteit en ik ben pas gestart met een onderzoek naar de open ruimte. De eerste stap in mijn onderzoek is een literatuurstudie over open ruimte en hoe die kan gedefinieerd worden. Op jullie website zag ik dat jullie open ruimte definiëren als een samenhangend geheel van platteland, inclusief rurale bebouwing. Kunnen jullie mij daar iets meer uitleg en achtergrondinformatie bij geven?”

**16u14 “Hallo, met de helpdesk open ruimte, wat kan ik voor u doen?”**

“Goeiedag, ik ben net terug van een wandeling in de open ruimte, ik ben met de auto tot net buiten het centrum van mijn dorp gereden en dan beginnen wandelen. Het was zo mooi, de akkers met aardappelen, bonen, prei, de weiden met koeien, de bomen, de vogeltjes die rond mij waren aan het fluiten... Het was prachtig en ik heb er zo van genoten en ik wou dat wel eens aan jullie van de open ruimte laten weten, dat het goed is zo. Want als het goed is, moet je dat ook wel eens laten weten, niet waar?”

**16u46 “Hallo, met de helpdesk open ruimte, wat kan ik voor u doen?”**

“Dag mevrouw, ik ben eigenaar van de Appelhoeve en ik doe aan thuisverkoop van appels en appelsap. Ik ben dus echt alle dagen bezig met de open ruimte. Wij werken hier heel goed samen met de lokale afdeling van Natuurpunt voor het onderhoud van de boomgaarden en de omliggende natuur. We zouden graag een activiteit organiseren voor de inwoners van ons dorp,



////////////////////////////////////  
**Ongewenste gasten of gemiste kansen?**  
////////////////////////////////////

*Fictief artikel in IMAGOzine*

De landbouwers merkten als eersten op dat er wat gaande was. De prijzen van landbouwgrond gingen de hoogte in, en stilaan verschenen her en der paarden in het landschap. Samen met de paarden dook ook een landschap op waarin omheiningen de plaats innamen van hagen en houtkanten, en waarin stallingen, pistes en verlichting als paddenstoelen uit de grond schoten. De paarden bleken niet de enige nieuwe bewoners in de open ruimte. Boerderijen en leegstaande hoeses werden opgekocht en omgevormd naar villa's met een grote tuin, of boden plots onderdak aan anderen, zoals grondwerkers en transportbedrijven.

Daarnaast zorgen ook particuliere grootgrondbezitters en kasteelenaars voor een veranderend platteland. Stilaan wordt duidelijk dat de ontwikkeling van een sterk versnipperd eigenaarschap in Vlaanderen grote neveneffecten heeft. Het landschap en de open ruimte vandaag zijn niet enkel versnipperd door bebouwing en wegen, maar ook door de vele eigenaars, elk met hun private dromen, ambities en activiteiten.

Bij die vaststelling overheerst vaak een gevoel van machteloosheid voor beleidsmakers en handhavers: er zijn maar weinig instrumenten om tegen individuele ad hoc beslissingen te kunnen ingaan of om private gronden in kwalitatieve ontwikkeling te brengen. Zelfs de toekenning van een bepaalde bestemming biedt dus geen garantie voor welke activiteiten er uiteindelijk zullen plaatsvinden.

*“De ‘fond’ van het probleem is de versnipperde eigendomsstructuur en de grote aanwezigheid van zonevreemde activiteiten”*

*“Deze private actoren zijn vaak bereid om mee te werken aan natuurdoelstellingen en kwaliteitsvol beheer van open ruimte, maar zijn sceptisch naar de overheid toe en wensen geen bemoeienissen van of verantwoording naar de overheid.”*

*“Ruimtelijk beleid, de bestemmingen, da's alleen een kwestie van rechten, niet van plichten”*

Maar al die private initiatieven blijken ook kansen te bieden. Zo draagt verpaarding bij aan het in stand houden van bepaalde landbouwbedrijven, biedt het mogelijkheden voor mestafzet, en zorgt het voor het behoud van open ruimte. Ook kasteelenaars kunnen bijdragen aan het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Een mooi voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een kasteel als hoogwaardige kantoorzone, gekoppeld aan een publieke openstelling van het kasteelpark.

Het is tijd om op zoek te gaan naar creatievere manieren om de bestaande private ruimtes te benaderen en om privé-eigenaars mee te mobiliseren voor het bereiken van maatschappelijke doelstellingen. Overheden hoeven niet langer de enige trekker te zijn voor een kwalitatieve ontwikkeling en inrichting van de open ruimte. Burgers en ondernemers zouden zeker kunnen

meewerken aan het realiseren van maatschappelijke doelen, gebiedsvisies en kunnen misschien zelfs de drijvende krachten zijn.

Maar hoe begin je daaraan? Hoe kunnen ongewenste ontwikkelingen bijgestuurd worden om te passen binnen een gebiedsvisie? En is het mogelijk om private actoren en eigendommen aan te spreken? Zullen private actoren open staan om samen met de overheid aan de slag te gaan om maatschappelijke doelen te verwezenlijken?

Op het terrein blijken al verschillende actoren met deze nieuwe blik naar de ruimtelijke realiteit te kijken. Zo bieden diverse gemeenten in binnen- en buitenland handleidingen aan voor projectontwikkelaars, landbouwers en (toekomstige) bewoners, zoals het [‘landschapskookboek’](#). Deze handleidingen bieden een waaier aan praktische tips over een optimale integratie van hun eigendom in het landschap, soms aangevuld met een beknopte uitleg over de evolutie en de kenmerken van het landschap. In bepaalde gevallen worden zelfs sociale economie-bedrijven ingeschakeld voor de aanplant en het onderhoud van landschapselementen die de kwaliteit van een gebied verhogen.

Naast inspirerende brochures kan ook de keuze voor het strategisch centraal aansturen van autonome processen mogelijkheden bieden. Zo wordt er in de provincie Antwerpen ingezet op het behouden en aansturen van individuele glastuinbouwers nadat een clustering van glastuinbouwbedrijven juridisch, technisch, financieel en maatschappelijk niet haalbaar bleek. Door een onderzoek werd duidelijk waar kansen zaten voor samenwerkingen tussen tuinbouwers rond warmtekrachtkoppeling. Ook het laten ondersteunen van de landschappelijke integratie van nieuwe serre-ontwikkelingen door een ‘gratis’ tuinarchitect is een beproefd middel.

Daarnaast is het gezamenlijk opstellen en onderschrijven van een charter als ‘gentlemen’s agreement’ een waardevolle stap. Zo bestaat er ondertussen een Kasteelbossencharter waarin kasteel-eigenaars en overheden de handen in elkaar slaan om van het geheel van private bossen en publiek domein een toegankelijke aantrekkingspool te maken voor bezoekers. Een convenant tussen gemeenten en bedrijven voorziet dan weer dat vrijwillig aangeplante bomenrijen in restgebieden van de haven bestemd als industrie nadien deels weer weggehaald kunnen worden. Dit biedt een waarborg aan de bedrijven dat hun vrijwillige actie geen hypotheek legt op mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

Nieuwe coalities kunnen ook ruimer gaan dan de particuliere landeigenaars en verkennen welke samenwerkingen mogelijk zijn met winkels, ondernemers en verzekeringsmaatschappijen. In het buitenland bijvoorbeeld dragen ziekteverzekeraars bij aan groenvoorzieningen, om zo het aantal potentieel verloren levensjaren van de bevolking in te perken en de kosten voor ziekte te reduceren. Ook hier investeert een private partner in een ontwikkeling om zo een gedeelde maatschappelijke winst te realiseren.

Behalve een aantal lopende projecten bestaan er nog verschillende innovatieve ideeën. Een contractbenadering zou nieuwe mogelijkheden kunnen bieden om particulieren proactief te benaderen. Via zo’n contract zouden vanuit een kwalitatieve, gebiedsgerichte visie met duidelijke maatschappelijke meerwaarde individuele afspraken gemaakt kunnen worden rond open ruimte. Zo zouden particulieren via beheersovereenkomsten kunnen meewerken aan de inrichting en het beheer van de open ruimte.

*“[...] niet een plan maken en uitvoeren en dan vertrekken, maar een vorm van zelfbeheer uitwerken zodat mensen het zelf dragen. [...] Je kan aan particulieren een financiering geven voor een beheersovereenkomst voor eender welk maatschappelijk doel, dus niet enkel [beheersovereenkomsten] voor landbouwers.”*

Even stilstaan bij het huidige landschap en alle mensen die hierin vertoeven en aan de slag zijn, helpt om op zoek te gaan naar kansen verborgen achter de veelheid van private ontwikkelingen, waartegen op het eerste zicht geen verweer blijkt te zijn. Partnerschappen opzetten tussen private individuen en overheden vraagt misschien wel tijd, maar met een goede visie, duidelijke engagementen en vooral mooie realisaties ligt er nog een waaier aan kansen voor het behouden, versterken en beheren van onze open ruimte.

////////////////////////////////////  
**Gebiedsontwikkeling voorop!**  
**Met de wandelschoenen aan op zoek naar de sleutelfiguren achter het plan**  
////////////////////////////////////

*Fictief interview in IMAGOzine.*

Met het verschijnen van de eerste zonnestralen van het jaar begint het weer te kriebelen. De kinderen schieten in hun versleten jassen, de hond gaat spontaan zijn leiband halen, en mijn man en ik knopen de wandelschoenen dicht. Tijd om de benen te strekken! Vandaag is het de grote opening van het nieuwe recreatienetwerk in onze streek. We wandelen mee met Tine, één van de drijvende krachten achter dit prachtige recreatie-aanbod, voor een spoedcursus gebiedsontwikkeling.

Enkele jaren geleden was hier nog geen sprake van recreatie dicht bij huis. Ondertussen is er dankzij het werk van vele partners een recreatienetwerk uitgebouwd. Wandel, fiets- en ruiternetwerken - met inbegrip van een rolstoelpad - zorgen ervoor dat iedereen op verkenning kan. Voor de elektrische fietsers onder ons zijn oplaadpalen voorzien. Kinderen kunnen zich helemaal uitleven in een heus speelbos. De recreant die iets steviger zoekt, kan zijn gading vinden in het mountainbike-netwerk en het aanbod voor watersporten op het kanaal. En wie gewoon even wil luieren, kan terecht op de ligweide.

**IMAGOzine:** Ik voel me hier als een toerist in eigen land.

**Tine** << Blij dat te horen! Maar eigenlijk gaat het hier over veel meer dan enkel over toerisme, want het doel is het creëren van meerwaarde voor iedereen binnen een gebied, en het opbouwen van een draagvlak rond landbouw, natuur, landschap... >>

**IMAGOzine:** Het is altijd verrassend hoe je bepaalde plekje dicht bij huis plots anders begint te bekijken als je er doorheen wandelt of fietst. Maar hoe begin je eigenlijk aan zo'n project?

<< Vaak is recreatie de ingang om in een gebied rond verschillende dingen te werken. Je komt een natuurvereniging tegen die een nieuw natuurgebied op het oog heeft, en ongeveer op datzelfde moment is de eigenaar van het kasteeldomein ernaast op zoek naar ondersteuning voor het beheer van zijn dreef. De plaatselijke landbouwers zijn op zoek naar manieren om hun producten aan de man te brengen, terwijl de lokale werkgroep rond trage wegen net een kaart gemaakt heeft met de toegankelijke trage wegen in de buurt. En de gemeentes willen samen een sterk recreatief aanbod uitwerken en promoten, niet alleen om bezoekers naar hun gebied te lokken en de recreatieve verbinding met de stad te leggen, maar ook om hun inwoners iets extra aan te bieden. Het canvas waarin dit zich allemaal afspeelt is het landschap, en het kader dat alles samenbrengt, is recreatie.>>

**'Maar niets is minder waar: recreatie neemt ook letterlijk een plaats in het landschap in'**

<< Het probleem is dat er geen of weinig echt beleid bestaat voor recreatie. Vaak wordt er ook gezegd dat recreatie louter een medegebruik is van de ruimte. Een wandelroute kan over een veldweg lopen die door de boeren gebruikt wordt, dat idee. Maar niets is minder waar: recreatie neemt ook letterlijk een plaats in het landschap in. >>

**IMAGOzine: Je moet dan eigenlijk echt in het landschap aan de slag.**

<< Ja. Onze doelstelling was ook het opstarten van een project dat onze open ruimte hier in het gebied helpt behouden en versterken. Via recreatie hebben we een ingang gevonden om gebiedsgericht aan open ruimte te werken. Recreatie is een soort van lijm binnen die open ruimte. Zo wordt er nu bijvoorbeeld een streng beleid tegen bewoning van weekendhuisjes voorzien, om de kwaliteiten van het gebied waarmee we willen uitpakken in dit recreatienetwerk niet verloren te laten gaan. Recreatie is hier dus ook een ingang voor het ontwikkelen en uitvoeren van een ruimer beleid rond open ruimte. >>

**IMAGOzine: Hoe begin je dan aan zo'n visie die eigenlijk de ontwikkeling van een heel gebied betreft? Je somde al heel wat mensen op die allemaal wilde plannen hadden voor het gebied hier. Ik kan me voorstellen dat het geen eenvoudige opgave is om iedereen samen te brengen, en alle plannen met elkaar te verzoenen.**

**Tine** << Klopt, dat is het ook niet. Daarom is de rol van sleutelactoren zo belangrijk. Als er niemand is om het proces op gang te trekken, om mensen bij elkaar te brengen, en om het project draaiende te houden, dan zal het eindigen met een eenmalige kennismaking van elkaars plannen. Zonde van de verloren win-wins voor iedereen.>>

<< Je kan zeggen dat je een soort gebiedsregisseur of gebiedscoördinator nodig hebt. Die heeft dan een aantal belangrijke taken: het bewaren van het overzicht op het totale plaatje, het samenbrengen van mogelijke partners, het begeleiden van het overlegproces naar gemeenschappelijke voordelen, het aanbrengen en zoeken van middelen voor ontwikkeling, realisatie en beheer. Het is niet eenvoudig om te kunnen omgaan met alle verschillende belangen en claims, om een totaalvisie voorop te stellen maar toch iedereen zijn eigenheid te laten behouden. De coördinator is ook best een gedreven iemand, die van begin tot eind aanwezig is. >>

**IMAGOzine: Ik denk niet dat ik spontaan zou solliciteren op een vacature met deze jobomschrijving. Je moet toch een heel specifiek profiel hebben? Je hebt eigenlijk de ontwikkeling van een heel gebied in handen. Welke mensen of organisaties nemen zo'n regisseursrol dan op?**

**Tine** << Vooral de (mensen van de) Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en de Regionale Landschappen zijn sleutelfiguren in heel wat gebiedsontwikkelingen. Niet alleen leiden ze individuele projecten in goede banen, maar ze kunnen ook optreden als een soort 'lijm' tussen verschillende delen van het gebied en projecten. Het is immens moeilijk om een overzicht te houden op alle kleine en grote initiatieven die in een gebied lopen of opstarten.>>

**IMAGOzine: Wat is het verschil in werking tussen VLM en Regionale landschappen?**

<< De VLM brengt partners samen en zet hierbij sterk in op het opbouwen van goede partnerschappen. Ze krijgen hier als overheidsorganisatie ook een officieel mandaat voor. Eigenlijk fungeert de VLM als een soort draaischijf van informatie en hebben ze duidelijk een regisserende rol. Een andere grote troef is hun beschikbaarheid van middelen. Ze kunnen bijvoorbeeld vanuit landinrichting middelen inbrengen in een project, die dan samengevoegd kunnen worden met de middelen van andere partners. De trage procedures die hier bij horen, zorgen er wel voor dat sommige projecten al gauw een aantal jaar duren.>>

**'VLM fungeert als een soort draaischijf van informatie, heeft een regisserende rol.'**

<< Er zit ook een evolutie in de werking van VLM. Vroeger was het voor hen mogelijk om heel veel middelen in te zetten in één gebied, zoals in de Westhoek, Brugse veldzone, De Wijers en De Merode.

We vrezen echter dat besparingen het niet meer mogelijk zullen maken voor VLM om in de toekomst nog dezelfde rol op te nemen bij grootschalige projecten. Vroeger hielp VLM zelf mee aan het creëren van draagvlak, maar ik verwacht dat in de toekomst dit draagvlak al grotendeels aanwezig zal moeten zijn voordat VLM betrokken zal kunnen worden. Dat wordt nog lastig, nagaan hoe we in de toekomst dat draagvlak gaan ontwikkelen zonder inbreng van VLM.>>

<< VLM is echter ook niet in alle provincies even actief. De Regionale Landschappen zijn een andere belangrijke sleutelfiguur in veel gebiedsprocessen. Eigenlijk vat deze partner heel goed de werking en ambities van gebiedsgerichte werking. Ze proberen een brug te slaan tussen verschillende beleidsniveaus, beleidsdoelstellingen en sectoren door praktische implementatie en uitvoering van (voorbeeld)projecten. Een regionaal landschap is geen overheid en heeft het bescheiden statuut van een vzw, maar hun informele positie, contacten in en kennis van het gebied zijn sterke troeven. Ze hebben eerder een neutrale rol, waardoor ze zowel gemeenten, landbouwers, natuurverenigingen als particulieren kunnen vertegenwoordigen. Het zit er bij hen ingebakken om van bij het begin alle spelers te betrekken. Hun informelere karakter maakt dat ze soms ook sneller op de bal kunnen spelen dan bijvoorbeeld VLM. En dat ze ook gemakkelijker kunnen inspelen op initiatieven die van onderuit komen.>>

**‘Een regionaal landschap is geen overheid en heeft het bescheiden statuut van een vzw, maar hun informele positie, contacten in en kennis van het gebied zijn sterke troeven.’**

<< Regionale Landschappen focussen dan ook vooral op netwerken. Ze nemen ook wisselende posities in: soms trekken ze projecten waarin tot 30 partners betrokken zijn, maar evengoed schuiven ze gewoon als belanghebbende mee aan tafel. Ze willen vooral ook een goede wederzijdse uitwisseling van kennis.>>

**IMAGOzine: Als Regionale Landschappen en VLM de hoofdspelers zijn, welke spelers zijn er dan nog? En welke rol vervullen zij?**

<< Uiteraard doen VLM en de Regionale Landschappen het werk niet alleen. Ze werken beiden bijvoorbeeld vaak samen met provincies. Dat kan dan de dienst Gebiedsgerichte werking zijn, of de dienst bevoegd voor toerisme en recreatie. De samenwerkingen kunnen verschillen, afhankelijk van het gebied, de doelstelling, en mogelijke partners. Daarbij wordt er soms ook echt gekeken naar wie welke ingreep kan financieren en wie wat later zal beheren. In de Brugse regio hebben VLM en de gebiedsgerichte werking van de provincie elkaar bijvoorbeeld echt gevonden, en realiseren ze samen mooie dingen. Ook de Regionale Landschappen gaan op zoek naar een optimale verdeling van de eigen middelen en de middelen van partners over verschillende concrete realisaties. >>

**IMAGOzine: Het is duidelijk dat er veel meer mensen en projecten achter dit recreatienetwerk zitten dan je op het eerste zicht zou verwachten... Met een hoofd gevuld met woorden zoals visies, middelen en netwerken is het nu hoog tijd om het landschap in te duiken!**



////////////////////////////////////

## (On)Zichtbare verdeling

////////////////////////////////////

*Naar Italo Calvino (1923-1985), Onzichtbare steden. Het fictieve 'ik' personage is de verteller, die alle ervaringen en meningen van de respondenten van het IMAGO-onderzoek bundelt.*

Het gebied waar ik over spreek, laat zich moeilijk vatten in één afbakening. Het is verdeeld door zichtbare en onzichtbare grenzen. Grenzen die bepalen dat er binnen twee gebieden die als één aanvoelen toch andere beslissingen genomen kunnen worden. Grenzen die niet altijd een samenhangend geheel omringen. Grenzen die opsluiten en beschermen. Grenzen die verspringen naargelang het project of het thema van waaruit je naar het gebied kijkt. Duidelijke afbakeningen van de toeristische streken zijn comfortabel, maar er is meer gaande dan toerisme alleen.

*“Ok, we moeten dat gebied afbakenen, we trekken er dan een lijn rond.  
Dat is dan gedaan, we hebben de stad opgesloten en het buitengebied beschermd.”*

*“Is het afgebakende gebied één samenhangend gebied?”*

Ik voel me verloren lopen in dit kluwen van lijnen en verdelingen. Lijnen die vaak kunstmatig aanvoelen en die botsen met samenwerkingen op het terrein. Opgelegd van hogerhand, of bepaald door voorwaarden voor projectfinanciering. Soms deels ingegeven door het landschap zelf, met rivieren die dan deels wel en deels niet tot een projectperimeter behoren. Soms ook getrokken door ons gevoel. Bij iedere rivieroversteek valt een andere mentaliteit op, een ander gevoel van eenheid. Aan de ene oever voel je nog het verleden van industrialisatie zinderen in het sociaaleconomische weefsel, terwijl je aan de andere oever in een landelijk gebied terecht komt. Bij het verder wandelen voel je je in een stedelijke regio belanden, waarin alles gericht is op een centrumstad. Doorheen dit verdeelde land doorkruis je ook hier en daar een soort overgangsgebied dat geen aansluiting lijkt te vinden met het ene noch het andere gebied. Het is moeilijk de vinger te leggen op het ervaren van dit streekgevoel. Wat ervaren mensen als een streek, als een samenhangend gebied? Ook mentale grenzen zijn onzichtbaar, maar evengoed verdelend.

*“Wat voelen mensen als streek?”*

Dieper gravend kom ik nog een bestuurlijke laag tegen, ook gekenmerkt door lijnen en grenzen. Uitgetekend als gemeentegrenzen, lijnen die verschillen en soms zelfs tegenstrijdigheden onderscheiden in gemeentelijke visies en noden. Soms getekend als afbakeningen van intercommunales, regionaal economische en sociale overlegcomités of politiezones. Gespannen lijnen tussen stad en omliggende gemeenten door verkeerde percepties van naburige gemeenten over de maatschappelijke doelstellingen van de stad. Vervaagde lijnen uit het verleden, die nog steeds kunnen doorschemeren, zoals het gevoel van de oude arrondissementen, of slecht uitgedomde lijnen zoals die van de gemeentefusies in 1977.

*“Deze stad waant zich soms een grootstad en definieert de grenzen van stadsregio soms nogal ruim-breed.”*

*“De administratie binnen de stad is eigenlijk wel competent, maar het is vooral de perceptie van de andere gemeenten naar die grootmacht die daar speelt. De stad is de eerste om tegen de naburige gemeente te*

*zeggen 'ja maar wij doen dat niet om jullie te overheersen, maar we doen dit vanuit een maatschappelijk objectief. De stad mag dat zo hard roepen als ze wil dat ze dat niet doen om de gemeenten te overheersen, maar de naburige gemeente zal dat niet geloven."*

Het bepalen van de juiste regio voor elk project is een cruciale, maar heel moeilijke opgave. Gebiedsafbakening is essentieel voor discussies over samenwerkingsverbanden. Maar er is nood aan bedachtzaamheid bij het uitzetten van deze afbakeningen, nood aan flexibiliteit ook in functie van de doelstelling. Het samenspel van proces en schaalniveau is immers een deel van het leerproces. Een gebied moet je in de vingers kunnen krijgen en zou dus niet te groot mogen zijn. Een welbepaalde afbakening is niet altijd de enige of de juiste afbakening. En een afbakening op papier verhindert niet dat effecten van ontwikkelingen binnen die afbakening voelbaar zijn erbuiten.

*"Maar dat is ook heel die absurditeit dat ze denken dat die landelijke kernen vanzelf regio's gaan vormen."*

*"De juiste regio gaan bepalen, is zeer cruciaal, maar zeer moeilijk."*

////////////////////////////////////

## Stad versus platteland

////////////////////////////////////

*Opiniestuk door E. Abierto, secretaris-generaal van de open ruimte.*

Stad *versus* platteland. Een combinatie van drie woorden die vlot over de tong gaat, maar een tegenstelling die voorbijgestreefd lijkt te zijn. Stad en platteland zijn niet langer elkaars tegenpolen: stedelijke en landelijke functies zijn vaak intensief verweven, en bebouwde en onbebouwde ruimte lopen door elkaar en zijn overal aanwezig. Veel van de Vlaamse dorpen zijn heuse mini-stadjes met appartementsblokken op het dorpsplein en verkavelingswijken er omheen. Binnen de stadsgrenzen zijn nog best veel kleinere open ruimtes te vinden en winnen stadslandbouwinitiatieven zoals volkstuinen en korte keten projecten aan aandacht en ruimte. De open ruimte langs waterlopen heeft, ook in steden, vaak een bijzondere waarde en betekenis. De assen van open ruimte trekken zich niets aan van administratieve grenzen. Zo vormen stad en platteland vandaag de dag twee cruciale delen van hetzelfde geheel, die economisch, politiek, sociaal en fysiek verbonden zijn met elkaar.

Of toch nog niet helemaal?

Op het terrein blijkt het leggen van de relatie tussen stad en platteland nog steeds een hele uitdaging. De stad *versus* platteland-logica is vandaag sterk geïnstitutionaliseerd, met afbakeningsprocessen voor stedelijk gebieden en voor agrarische en natuurlijke structuren; met een stedenbeleid en een plattelandsbeleid; en met financieringskanalen die gericht zijn op steden, of op het platteland.

Het spanningsveld tussen stad en platteland zit vervat in de lijn tussen stedelijk gebied en buitengebied, elk ruimtelijk uitvoeringsplan opnieuw. Rechtszekerheid is hier het credo. Ook de lijnen die projectgebieden afbakenen, dragen bij aan het polariseren van stad en buitengebied. Omdat gemeentegrenzen niet altijd samenvallen met feitelijke grenzen tussen stedelijk gebied en buitengebied zijn de verhoudingen en verstandhoudingen tussen verschillende processen en actoren soms zoek. De relatie tussen stad en platteland verdwijnt dan helemaal uit beeld.

*“...afbakeningsprocessen van stedelijke gebieden waar “groene randen” uit stedelijk gebied gehouden werden. Waarom moeten we de afbakening van die groene randen als een afbakeningsproces van het buitengebied zien? Neem die randen mee op in het stedelijk gebied en veranker ze daar met een stedelijke functie, zoals stedelijke bossen en landbouwgebieden. Terwijl het voor de stad belangrijk is dat deze randen open blijven, worden ze uit de afbakening gelaten, tenzij als nieuw industriegebied.”*

*“Zo worden sommige dingen netjes binnen lijntjes houden, misschien een beetje ten onrechte, of door het discours dat we rechtszekerheid moeten organiseren. Daarom is dat niet altijd ten dienste van wat mensen of gemeenschappen willen.”*

De benadering van stad *en* platteland als geheel wordt ook bemoeilijkt door de voorwaarden verbonden aan financieringskanalen. Waar steden niet aanmerking komen voor financiering gericht op plattelandsontwikkeling, kunnen plattelandsgemeentes geen beroep doen op het stedenfonds.

*“Het projectgebied is niet stedelijk genoeg, dus kun je geen beroep doen op het stedenfonds. Anderzijds ben je niet landelijk genoeg, dus kun je geen LEADER-project indienen.”*

De nood aan nieuwe concepten voor stad *en* platteland is duidelijk. Open ruimte stopt niet aan de grens tussen stad en platteland. Samenwerkingen rond open ruimte zijn essentieel grensoverschrijdend en benaderen een gebied niet als of stedelijk of landelijk, maar als het geheel opgebouwd uit stad *en* platteland.



getrokken door Waterwegen en Zeekanaal van de Vlaamse Overheid. Deze projecten hebben lokaal een grote impact: ze raken het grondgebied van meerdere gemeentes, en landbouw wordt vaak omgezet naar natuur. Eigenlijk worden de Sigmaprojecten vooral gezien als een technisch verhaal, want veiligheid staat voorop, terwijl het evenzeer een verhaal over samenwerkingen zou moeten zijn. Lokale overheden en de betrokken sectoren zitten wel mee aan de overlegtafel, maar moeten geen initiatieven of realisaties trekken. Waterwegen en Zeekanaal is niet echt gedwongen tot samenwerken, ze hebben op zich voldoende middelen om hun plannen uit te voeren. Ze ervaren ook maar weinig echt zware conflicten tussen de doelstellingen, maar ja, dat is een doelstelling waar iedereen het ook mee eens is natuurlijk, zeker op beleidsniveau. Niemand wil natte voeten hebben.”

“Ik kan me voorstellen dat veel mensen dan inderdaad het gevoel krijgen dat alles opgelegd en doorgedruwd wordt”, merkt Ruben op.

“Ja, doorgaans is er veel ontevredenheid over het gebrek aan overleg en samenwerking. Er gaan regelmatig stemmen op over miserabele wetgeving, onteigeningsprocedures die lang kunnen duren, gebrek aan inbreng, onzekerheid van de impact op landbouw,... De Sigmaprojecten zouden meer geïntegreerd kunnen zijn, en bijvoorbeeld gekoppeld kunnen worden aan een traject rond de verbetering van de kwaliteit van lokale woonkernen”, verduidelijkt Erik.

Ruben gaat hier verder op in: “En die drie dynamieken komen dan samen, dat zal wel vuurwerk zijn...”

“Sigma, IHD én PAS samen, dat zou inderdaad wat geven. En daarbij komt dan ook nog eens dat lokale beslissingen over vergunningen bijvoorbeeld in beroep aangepast kunnen worden, op Vlaams of provinciaal niveau. Ook gemeenten hebben dan het gevoel dat ze machteloos staan met hun onderbouwde visies op open ruimte. Terwijl de provincie misschien ook niet anders kan, juridisch gezien. Er leeft een vraag bij gemeenten of er niet voor gezorgd kan worden dat bepaalde zaken in beroep niet meer aangepast kunnen worden. Ook vanuit de kabinetten wordt soms tussengekomen in lokale onderhandelingen zonder terugkoppeling met de lokale politiek...”, bedenkt Erik.

“Wat een kluwen van actoren, projecten, gemeenten, provincies en Vlaamse kabinetten en administraties is dat toch”, zegt Ruben met enige verbijstering.

“Ja, een professor die hier onderzoek naar doet, stelde het zo: het gaat steeds opnieuw over verschillende processen op verschillende schaalniveaus, die in verschillende tijdsaders en versnellingen allemaal hun impact hebben op het terrein”, geeft Erik aan met een glimlach. “En het is ook heel dubbel allemaal, bovenlokale visies zoals Sigma kunnen ook een stok achter de deur zijn voor heel wat projecten op het terrein. Ze kunnen een proces in gang zetten, mensen bij elkaar brengen om de neuzen in dezelfde richting te krijgen. Dat is misschien nogal een top-down manier van denken, maar die kan er wel voor zorgen dat er op het terrein bottom-up initiatieven opgepikt, samengebracht en gestroomlijnd kunnen worden. Als je geen bovenlokale beslissing of visie hebt, kan een project veel gemakkelijker stranden, en is er ook minder dringendheid. Als bepaalde steden of personen nogal dominant blijken, dan kunnen Vlaamse kaders helpen om knopen door te hakken. En we zien ook bijvoorbeeld dat provincies echt wel proberen om zoveel mogelijk vereisten rond IHD op te vangen binnen hun eigen domeinen. Het is dus niet allemaal zo zwart-wit.”

Verzonken in gedachten wandelt Erik naar huis. “Hoe dubbel kan het inderdaad soms zijn, een hogere overheid die lokale processen zowel blokkeert als een handje helpt...” Met een kus aan zijn vrouw ploft hij in de zetel. Op het nieuws leidt het nieuwsanker net een bericht in over de uitspraak van het Europees Hof van Justitie rond de natuurcompensatieplannen op de linker Scheldeoever.

“Er is nog wel wat werk aan de winkel”, denkt Erik. Geeuwend draait hij zich om naar zijn vrouw:  
“Hoe hebben de kinderen het vandaag op school gedaan, schat?”

////////////////////////////////////

## Gevangen in juridische keurslijven

////////////////////////////////////

*Verslag van een dag meedraaien met de medewerkers van een gemeentelijke dienst Stedenbouw en Ruimtelijke planning.*

Een zucht weerklinkt rond de tafel. Ze lopen steeds weer vast op het gebrek aan gebiedsgerichte differentiatie binnen het Vlaamse beleid. Ze zijn soms gefrustreerd door het gebrek aan flexibiliteit en dynamiek in de vele ruimtelijke uitvoeringsplannen. Als gemeentelijke dienst stedenbouw en ruimtelijke planning hebben ze gewoon niet de juiste hefboomen of genoeg juridische instrumenten in handen om een krachtig gemeentelijk open ruimtebeleid uit te zetten. Laat staan om het uit te voeren. Generieke omzendbrieven werken veel te algemeen. Als mensen voldoen aan de basisvoorwaarden, kunnen ze als lokale overheid nu eenmaal weinig of niets doen. De omzendbrief rond stallingen bijvoorbeeld maakt het voor hobbylandbouwers en paardenhouders mogelijk om stallen tot 6m<sup>2</sup> groot te zetten, met vrijstelling van bouwvergunning. Zo hebben ze natuurlijk geen vat op bepaalde ontwikkelingen, en al helemaal niets in handen om deze ontwikkelingen minstens te kunnen aftoetsen aan de gemeentelijke visie. En een strengere handhaving op de grootte van de stallen komt ook te laat, want dan staan de gebouwen er al. Zo wordt het uitvoeren van een lokaal en gebiedsgericht beleid wel moeilijk natuurlijk.

*“Door generieke omzendbrieven krijgen lokale overheden zeer weinig mogelijkheden om te differentiëren, waardoor gebiedsgericht beleid en uitvoeren van lokale visies moeilijk wordt.”*

Niet alleen de omzendbrieven laten weinig speelruimte toe. Ook de ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) en zelfs het gewestplan kunnen soms knellen als een keurslijf. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen had de intentie om te werken met structuurplannen. Deze intentie werd vertaald naar RUP's. Omwille van de rechtszekerheid worden deze RUP's op het terrein opnieuw verankerd naar invullingen op perceelsniveau en wordt de structuurplanning zelf maar moeilijk vertaald in richtlijnen. Vaak is een RUP ook pas jaren later klaar en na 10 jaar al verouderd. Omwille van rechtszekerheid is het ook een ongelooflijk statisch instrument. Geen wonder dat ze dan ook voortdurend botsen op onvoorziene evoluties. Zo kunnen ze de benodigde infrastructuur voor een zelfplukboerderij met hoeveverkoop van zelfgemaakte confituur en zelf geperst sap niet toelaten, omdat het RUP geen nieuwe landbouwbedrijven toelaat. Nochtans past dit volledig in hun gemeentelijke landbouwvisie om hoeveverkoop te ondersteunen. Nieuwe RUP's opmaken kost echter handenvol geld, brengt veel weerstand met zich mee, en vraagt bovendien mankracht die ze niet hebben. Daarnaast moet er ook politieke wil zijn om een nieuw RUP op te maken.

*“Vaak is het RUP pas enkele jaren later klaar, en weer statisch. Zo botst men vrij snel op tekortkomingen in het RUP, evoluties die men niet voorzien had.”*

Omdat een RUP te stroef is, gebruiken ze soms het gewestplan dat dynamischer is om mee te werken. Maar het gewestplan is nooit bedoeld als leidraad bij het toekennen of weigeren van vergunningen.

Iedereen twijfelt aan de instrumenten waar ze mee moeten werken. Hier zouden ze toch creatieve oplossingen voor moeten kunnen vinden? Er zijn de voorbije jaren zoveel bouwgronden voorzien in woonuitbreidingsgebied. Het zou handiger zijn mochten ze daar allemaal een streep mogen door trekken en om de 3 jaar kunnen kijken wat er waar nodig is. Of toch het Gewestplan gebruiken, maar dan gekoppeld aan een bindend beeldkwaliteitsplan? Of een regelvrije zone



kunnen creëren? Of het stedenbouwkundig bouwreglement verstrengen, maar dan moeten de politieke wil op lokaal, provinciaal en Vlaams niveau meewillen. Ideeën zijn er genoeg..

////////////////////////////////////  
**Visie goedgekeurd. Wat met realisatie en beheer?**  
////////////////////////////////////

*Fictief WhatsApp gesprek tussen projectcoördinator Jos en projectpartners Martine, Paul en Hilde*

**Jos:** Dag partners, ik heb goed nieuws en minder goed nieuws. Het goeie nieuws is dat de gebiedsvisie unaniem is goedgekeurd door alle gemeentebesturen en door alle betrokken organisaties. (duimpje emoticon + feest emoticon)

**Martine:** Dat is inderdaad goed nieuws! (duimpje-emoticon)

**Jos:** Het minder goed nieuws is dat er nog geen zekerheid is over welke middelen er kunnen ingezet worden voor de realisatie. Er zijn momenteel geen structurele middelen beschikbaar. (euro-emoticon)

**Paul:** Ik ben toch heel tevreden dat de gebiedsvisie erdoor is. ☺ Maar nu komt het echte werk... (zweet-emoticon ☺) Middelen vinden voor realisatie.

**Hilde:** Het was ook wel te verwachten dat die gebiedsvisie zou goedgekeurd worden, we hebben echt heel veel mensen en organisaties erbij betrokken. Maar inderdaad, de volgende stap wordt cruciaal.

**Martine:** En kunnen we niet op zoek gaan naar verschillende budgetten die we dan kunnen samenvoegen?

**Paul:** Of we zouden ook een crowd funding campagne kunnen opstarten?

**Jos:** Dat lijken mij goeie pistes om verder te onderzoeken. We moeten zeker ook nog nadenken over de uitvoering en financiering van het beheer.

**Hilde:** Ja inderdaad, dat is echt belangrijk om nu al te doen. En niet enkel erover nadenken en praten, maar het ook formeel vastleggen. (potlood op papier emoticon)

**Martine:** En hoe zit het nu met die mogelijke piste van beheer door de natuurvereniging? Daar was toch nog heel wat onzekerheid over?

**Jos:** Dat is nu wel uitgeklaard. De herbestemming van de percelen creëert voldoende nieuwe natuurwaarden, dus zij zullen zich zeker engageren voor een deel van het beheer.

**Paul:** Dat is toch ook al een goeie stap voorwaarts. (duimpje emoticon) Maar het blijft toch altijd weer een gepuzzel om dat beheer op langere termijn te financieren.

**Jos:** Helemaal gelijk. Dat wordt echt een aandachtspunt voor een volgend traject, om het beheer expliciet mee te nemen in de visieontwikkeling

**Hilde:** (duimpje emoticon) Ja en ook een echte beheersstructuur op poten te zetten, zodat we goed zitten op lange termijn.

**Jos:** Ik weet wat mij te doen staat in de toekomst ☺

////////////////////////////////////

## Duiding

*Veel projecten op terrein worden opgebouwd vanuit visieontwikkeling. Hiervoor worden vaak projectgebonden subsidies toegekend, maar deze projectfinanciering biedt geen structurele middelen voor de realisatie en het beheer van het project achteraf. Ook periodieke aanpassingen aan gekende instrumenten voor financiering, zoals de beheersovereenkomsten, zorgen ervoor dat er geen structurele financiering op lange termijn verzekerd kan worden.*

*Naast de onzekerheid en discontinuïteit van financiering is ook het meenemen van beheer achteraf een zorgkind gebleken. Meerdere partners in de open ruimte gaven aan dat het beheer na inrichting bij hen terechtkomt, maar dat zij weinig of geen inspraak hebben gehad over de inrichting zelf. Toch bepaalt de inrichting het beheer en de bijhorende kosten achteraf, die al regelmatig hoog en moeilijk om dragen bleken.*

////////////////////////////////////

## Quotes

### **Onzekerheid over financiering voor realisatie en beheer**

*“Er zijn uitspraken over de inrichting maar er is geen budget, er zijn geen middelen om die visie uit te voeren.”*

*“Wat na de VLM, want de projecten lopen af na 2018?”*

*“Bij de afloop van beheersovereenkomsten, moet er opnieuw financiering gevonden worden om verder te werken.”*

### **Te weinig of geen aandacht voor beheer tijdens visieontwikkeling en inrichting**

*“Vaak wordt er vanuit een inrichtingsgedachte gewerkt en niet vanuit een beheergedachte. Om dit beter te kunnen doen, is het van belang kennis te krijgen van een terreinbeheerder.”*

*“Ze zeggen: we gaan ecologische oeverstroken inrichten. Maar die oever moet onderhouden worden, en dan daar ligt vaak ook nog een recreatief pad langs. Voor kleine gemeenten is dat dan een redelijke kost om jaarlijks met de machine of met een aannemer dat onderhoudswerk te doen.”*

*“Het is ook wel zo dat we in dat gebied al iets aan het uitwerken waren. Het beheer dat je daar jaren hebt gedaan, valt natuurlijk wel helemaal weg. Maar naar natuurwaarden toe zien we daar ook wel de positieve dingen van in. Wat er naar mijn aanvoelen wel te weinig of niet is, is de garantie over ‘Wat achteraf?’ Hoe gaat het beheer na die inrichtingswerken gebeuren? Naar wie gaat dat beheer gaan? Dat zijn voor mij toch wel onduidelijkheden. Een bepaalde inrichting kan op zich al veel geld kosten, maar kan ook achteraf veel kosten voor onderhoud. Stel dat we dan na een paar jaar toch het beheer van dat gebied krijgen, maar dat dat beheer dan een serieuze kost met zich meebrengt, wat in andere gebieden al wel is gebleken. Dan lijkt het mij belangrijk om daar toch nog iets korter op de bal mee te kunnen nadenken over de inrichting van dat gebied. Als je zelf achteraf een gebied moet beheren, ga je op een bepaalde manier meedenken en dat mee vorm geven. Je weet dan ook al: ‘Binnen 5 jaar gaat dat daar moeten gebeuren, binnen 10 jaar of elk jaar moet dat gebeuren.’ Dan evalueer je direct: ‘Is dat haalbaar, op welke manier is dat haalbaar?’, en stem je de inrichting daar ook wel op af.”*

*“Het beheer moet geregeld zijn nog voor je een schop in de grond steekt. Het beheer moet geregeld zijn, zij het door particulieren, landbouwers, regionale landschappen, enz. ... Er moeten ook aanspreekpunten zijn waar je kan aankloppen in geval er problemen zijn, een permanente structuur zoals de gemeenschappelijke beheerstructuur bij het project rond de A11.”*

//

## Gemeenschappelijke grond

//

*Nederlandstalige bewerking van het liedje "Common Ground" van Kodaline*  
<https://www.youtube.com/watch?v=IGKrfla9eQI>

*Writer(s): Stephen Garrigan, Jason Boland, Vincent May, Mark Prendergast*

Het is gemakkelijk winnen,  
 Moeilijker om te verliezen.  
 Openstaan voor andere invalshoeken,  
 Ook als je een eigen visie wil realiseren.

It's easy to win  
 It's harder to lose  
 To admit that your wrong  
 You've got something to prove

Je dacht dat het eenvoudig was.  
 Ik zeg je dat het niet zo is.  
 Dus durf je open te stellen,  
 Bekijk je het ook eens van de andere kant?

Who said it was easy?  
 I'll tell you they're wrong  
 So get busy whirlin'  
 What you already know

En partners zullen je soms vertellen  
 Wat je niet horen wil,  
 Maar leg je kaarten op tafel  
 en ga de discussie aan.

Well people will tell you  
 What you want to hear  
 The people will know you well  
 And make it all clear

Gebiedsontwikkeling is niet gemakkelijk,  
 Je moet blijven zoeken naar gedeelde wins.  
 Dus probeer die andere taal te begrijpen,  
 Of het overleg is al verloren.

Life isn't easy  
 You got to be strong  
 So get busy learnin'  
 Or you're already gone

Natuurlijk hebben we onze eigen doelstellingen,  
 En botsen die onderling wel eens.  
 Ja, we botsen allemaal wel eens.  
 Een gemeenschappelijke grond  
 Is een goede plaats om te beginnen

Shall we all be forgotten?  
 And we all grow bored  
 Will we all be forgotten?  
 But a common ground  
 Is a good place to start

Natuurlijk hebben we onze eigen doelstellingen,  
 En botsen die onderling wel eens.  
 Ja, we botsen allemaal wel eens.  
 Een gemeenschappelijke grond  
 Is een goede plaats – is een goede plaats om te beginnen  
 Een gedeelde visie  
 Is een goede start

Will we all be forgotten?  
 Yeah we all grow bored  
 Should we all be forgotten?  
 But a common ground  
 Is a good place - Is a good place to start  
 A common ground  
 Is a good place to start

//

### Duiding

*Voor sommigen onder ons is het een open deur intrappen, maar op het terrein blijft het een uitdaging om de verschillende landschapsbeelden, visies en doelstellingen, vaak impliciet en sectoraal, met elkaar te verenigen. Dit bemoeilijkt het proces om tot een gemeenschappelijke visie te komen, die gedragen kan worden door alle partners rond de tafel. Deze uitdaging vraagt*



### Tegenstellingen binnen één sector

*“Belangrijk hierbij is dat het belang van de sector (bijvoorbeeld zoveel mogelijk landbouwgrond behouden) en de individuele landbouwer (zoveel mogelijk opbrengst bij de verkoop van grond) niet altijd samen gaan.”*

### Het bredere plaatje

*“Overzicht houden is wel een van de moeilijkheden. Er zijn maar weinig lokale mensen die echt het bredere beeld hebben. Heel veel van onze lokale mensen kijken naar hun gebiedje en dat is het dan.”*





## Duiding

*Bij veel trekkers van projecten rond open ruimte en gebiedsontwikkelingen overheerst een gevoel van complexiteit. Deze complexiteit is opgebouwd uit meerdere lagen: financiering, instrumenten, partners en wetgeving. Zo moet er vaak gepuzzeld worden met middelen en instrumenten om voldoende budget bij elkaar te sprokkelen. De beschikbaarheid van bepaalde middelen en instrumenten wordt echter ook bepaald door de betrokken partners. Bovenop deze lagen van instrumenten, middelen en partners komt dan vaak nog een laag met complexe wetgeving die soms zeer technisch is. Geen wonder dat veel actoren het gevoel hebben bijna verloren te lopen in complexiteit. De termen lasagne- en bladerdeegfinanciering aangehaald door verschillende geïnterviewden gaven dit gevoel zeer toepasselijk weer.*

////////////////////////////////////

## Quotes

### *Puzzelen van instrumenten en middelen*

*“We doen aan lasagne/bladerdeegfinanciering: ineen puzzelen van instrumenten om voldoende steun te krijgen.”*

*“Noodgedwongen moeten wij allerlei kris/kras verbanden zoeken. We zijn ook tabellen aan het opmaken met informatie over waar er nog geld gevonden kan worden om dat project gefinancierd te krijgen, want met eigen instrumenten lukt het niet meer.”*

*“Het bricoleren van instrumenten, dat is iets dat je als lokaal bestuur moet doen om je doelstellingen gerealiseerd te krijgen.”*

*“We steken er enorm veel tijd in, maar potjes komen wel allemaal van dezelfde minister. Er valt dus nog wat efficiëntiewinst te halen.”*

*“Ik had 23 financieringsbronnen voor één project, voor een budgetje van nog geen miljoen per jaar.”*

*“De keuze voor bepaalde instrumenten zit ook al in de partners die je betreft over de verschillende sectoren.”*

### *Toenemende complexiteit*

*“Door de opeenstapeling van instrumenten groeit er grote complexiteit en onzekerheid.”*

### *Gebrek aan afstemming*

*“Instrumenten moeten geschrapt worden en beter op elkaar afgestemd worden.”*

### Sectorale financiering

*“In de praktijk kom je telkens met het sectorale in aanraking. Zij moeten telkens hun integrale verhaal in een sectoraal verhaal gieten, je kan multisectoriële visies niet uit één specifieke pot halen. Een geïntegreerd project laten financieren is niet gemakkelijk.”*

### Complexe wetgeving

*“De wetgeving is verdorie zo ingewikkeld, je moet zoveel weten, er zijn zoveel decreten”*

////////////////////////////////////  
Met strenge hand.  
Op spoedcursus handhaving om onze open ruimte te redden  
////////////////////////////////////

*Fictief interview in IMAGOzine.*

**<sup>6</sup> handhaven / handhaving:** bestuursrecht - controle door politie, justitie of een toezichthouder op de naleving van bepaalde wet- en regelgeving.

**handhaving van regels:** staatsrecht - zorg dat de werkelijkheid in overeenstemming met de regels is.

Handhaving. Sommigen onder ons krijgen er een ongemakkelijk gevoel bij. Toch is handhaving soms een deel van de oplossing als het gaat over het behoud en versterken van onze open ruimte. Voor enkele tips gaan we op bezoek bij Marie, een ervaringsdeskundige, het diensthoofd Stedenbouw en Ruimtelijke planning van onze gemeente.

Met krantenkoppen zoals 'Zes hectare open ruimte volgebouwd per dag' is het duidelijk. We moeten dringend meer aandacht hebben voor het behoud van onze open ruimte, en omzichtiger omgaan met het bebouwen van ons landschap. Een streng maar rechtvaardig handhavingsbeleid zou een deel van de oplossing te zijn. Maar hoe begin je daar nu aan?

IMAGOzine: Als het gaat over handhaving en het naleven van afspraken, komt spontaan het spreekwoord 'Goede afspraken maken goede vrienden' in me op. Is dat een terechte associatie?

Marie << Ik denk het wel. Tenslotte zijn de wet- en regelgevingen in Vlaanderen en België ook afspraken met de maatschappij, die ervoor moeten zorgen dat alles in onze samenleving vlot en veilig verloopt.>>

IMAGOzine: Waarom is handhaving zo belangrijk?

Marie << Afspraken kunnen maar werken als mensen zich er aan houden. Alleen is dat jammer genoeg niet altijd het geval, en is er soms wel controle nodig om na te gaan of afspraken wel effectief nageleefd worden. Vergelijk het met de snelheidsboetes: als we nooit op rijksnelheden zouden controleren, zullen mensen het al gauw niet al te nauw meer nemen met de opgelegde snelheden. Een gevoel van straffeloosheid is het laatste dat we willen. Voor wet- en regelgeving rond ruimtelijke ordening is dat niet anders.>>

<< Handhaving helpt om open ruimte terug open te krijgen, maar ook om ze open te houden. We merken dat een strenge maar rechtvaardige en goed gecommuniceerde handhaving zijn vruchten afwerpt. Het is wel belangrijk om open te staan voor een positieve dialoog, om eerst met de betrokkenen op zoek te gaan naar een minnelijke schikking, vooraleer er een herstellvordering voor de Hoge Raad gevraagd wordt.>>

*"De mensen komen babbelen: hoe kunnen we dat op een fatsoenlijke manier oplossen? En stellen dan hun gedrag bij. We zijn ook heel consequent daar in, doen een herstellvordering en maken goede afspraken met inspectie Vlaanderen"*

---

<sup>6</sup> <http://juridischwoordenboek.be/woordenboekBeges.html#3402>

*en met de procureur. Door in te zetten op handhaving merken de mensen dat je daar als gemeente echt aan wil werken. En dat zorgt voor positieve medewerking."*

<< Zo krijgen mensen van ons een brief in de bus met de melding dat ze een bepaalde voorwaarde van hun bouwvergunning niet vervuld hebben, zoals het aanleggen van een groenbuffer van 15 meter, of dat ze een bepaalde regel overschreden hebben, bijvoorbeeld door zonder vergunning een terras aan te leggen dat groter is dan de toegestane maximumoppervlakte. In die brief nodigen we de mensen dan altijd eerst uit om eens langs te komen op onze dienst om te bekijken welke oplossingen er mogelijk zijn in de vorm van een minnelijke schikking. Veel mensen weten wel dat ze eigenlijk fout zitten en staan open voor aanpassingen. De schrik om voor de Hoge Raad te moeten komen als er geen overeenkomst gesloten wordt, helpt ook natuurlijk. Als er een minnelijke schikking getroffen kan worden en mensen zich hieraan houden, kan de herstellordering vervallen.>>

<< Het is ook heel belangrijk om goed en duidelijk te communiceren naar de mensen. Zo weten ze wat wel en wat niet kan, en merken ze ook dat het menselijk is. En dat iedereen gelijk is voor de wet. Consequent zijn is de boodschap. Daarom werken we ook met terugwerkende kracht. Vaak zijn bouw misdrijven pas zichtbaar na de feiten, bijvoorbeeld bij de verkoop van een woning, en kunnen we dan pas optreden.>>

*"We hebben één persoon die volledig op handhaving werkt en alle pv's opvolgt. We voelen aan dat dit oplevert. Het wordt politiek ook aanvaard en dat is nodig anders denken mensen dat alles kan."*

<< Politieke ruggensteun van het college van burgemeester en schepenen is natuurlijk ook niet onbelangrijk. Zonder politiek draagvlak wordt het moeilijk. Het blijft natuurlijk gevoelig voor een ambtenaar om bijvoorbeeld de burens op de vingers te tikken. Dan helpt een zachte aanpak met overleg en het zoeken naar een oplossing wel.>>

**IMAGOzine: Pakt iedere gemeente het op dezelfde manier aan?**

**Marie** << In gesprekken met collega's van andere gemeenten merk ik wel dat er een grote diversiteit is in de manier waarop er omgegaan wordt met handhaving. In sommige gemeenten wordt er niet of maar weinig ingezet op handhaving. Dat kan zijn omdat er nooit rond handhaving gewerkt is, maar vaak ook omdat er een gebrek is aan middelen en mankracht. Soms is er geen opvolging van vergunningen, of worden enkel de flagrante overtredingen aangepakt en kleinere inbreuken oogluikend toegestaan. In andere gemeenten worden anonieme klachten bijvoorbeeld niet behandeld. En er zijn ook verschillen in strengheid.>>

**IMAGOzine: Ik kan me voorstellen dat nieuwe technologieën zoals Google Streetview of de opkomende drones jullie werk wel wat zouden kunnen vergemakkelijken. Wie neemt er nu het werk voor zijn rekening?**

**Marie** << Vroeger had je de veldwachters die alles controleerden, maar dat is weggefallen met de politiehervormingen. In onze gemeente is er nu één wijkagent die werkt rond handhaving en iemand hier op de dienst ruimtelijke planning die alle proces-verbalen opvolgt. We werken goed samen met Inspectie Vlaanderen en de milieucel van de politie. We merken wel dat deze investering oplevert. Ik heb ook gehoord dat een vijftal gemeenten hun handhaving uitbesteed hebben aan een intercommunale, die op dit moment bezig is om te bekijken hoe ze dit gaan organiseren. Dit lijkt een interessant initiatief, maar lang niet alle gemeenten zijn bereid om hierin mee te stappen.>>

**IMAGOzine: Is een goede handhaving dan dé oplossing om onze open ruimte te behouden?**

**Marie** << Handhaving is zeker een deel van de oplossing, maar niet dé oplossing. We merken bijna dagelijks aan de vragen die binnenkomen op onze dienst dat handhaving en vergunningenbeleid nood hebben aan een kader, aan een duidelijke visie op ruimtelijke planning. Goede afspraken zijn ook afspraken die tegemoet komen aan de noden van de mensen.>>

**IMAGOzine: De volgende keer dat ik een buurman voor de zoveelste keer in de weer zie met klinkers, pols ik eens met een kwinkslag naar zijn melding of vergunning!**

////////////////////////////////////

## Open ruimte kost

////////////////////////////////////

*Opiniestuk door B. Orgmester, bestuurskundige*

Dagelijks verdwijnen zes hectaren open ruimte, voornamelijk door bebouwing voor wonen of voor industrie. Dat het verder aansnijden moet stoppen, is duidelijk. De vrijwaring van open ruimte moet nu gebeuren, 'anders staat alles binnen 20 jaar vol'. Van dat inzicht zijn veel bestuurders, van lokaal over provinciaal tot het Vlaamse niveau, ook wel overtuigd. Maar de praktijk van onze instrumenten werkt nog steeds hard tegen en al is iedereen wel overtuigd van het belang, toch handelen velen op korte termijn nog tegen deze doelstelling in, vooral gedreven door financiële en fiscale motieven. Als er niets aan die instrumenten verandert, zal het kantelen van het beleid niet lukken.

Eén van de boosdoeners is het Gemeentefonds, goed voor ongeveer 40 tot 45 % van de gemeentelijke inkomsten. Dat fonds, een pot Vlaamse middelen, wordt jaarlijks verdeeld over de gemeenten op basis van een uitgebreide set indicatoren. Die zijn overwegend gesteund op een groei-model, onder andere op basis van het aantal inwoners en oppervlakte industrieterrein. Open ruimte wordt onvoldoende gehonoreerd en een hectare bos, landbouwland of natuurgebied brengt dus geen of weinig inkomsten in de gemeentelijke kas. Er is wel een correctie doorgevoerd voor open ruimte: gemeenten met veel open ruimte krijgen daar ook een compensatie voor. Dat geldt echter maar voor een klein bedrag en het kan niet op tegen de groeigerichte normen. Een paar jaar geleden zag het plattelandsfonds het licht, als een vorm van tegenhanger voor het stedenfonds. Dat fonds was echter erg beperkt en moest dan nog verdeeld worden over veel gemeenten. In de praktijk is dat fonds vooral gebruikt voor infrastructuur. Het plattelandsfonds wordt nu samen met het stedenfonds geïntegreerd in een nieuw investeringsfonds.

De gemeentelijke fiscaliteit steunt in hoofdzaak op de aanvullende gemeentelijke belasting op de federale inkomstenbelasting en op de aanvullende gemeentelijke belasting op de Vlaamse belasting op onroerende eigenschappen. Die twee belastingen samen zijn ook weer goed voor ongeveer 40 % van de gemeentelijke inkomsten. Hier wringt het probleem met de open ruimte: ook deze belastingen steunen helemaal op groei en omvang. Hoe meer inwoners, hoe meer belastingen en dus ook hoe meer inkomsten voor de gemeenten. Hoe meer woningen en hoe beter de kwaliteit van die woningen, hoe meer inkomsten voor de gemeenten. Minder inwoners zet ook druk op de leefbaarheid van de voorzieningen (scholen, kleinhandel) en dus proberen alle gemeenten hun inwonersaantal te behouden en liefst op te trekken. Zeker in kleinere gemeenten in de rand van de steden is dit een bewuste strategie: zoveel mogelijk mikken op gezinnen die net buiten de stad willen gaan wonen of op bedrijven die zich daar willen vestigen. Zo groeit de neiging om toch maar woonuitbreidingsgebieden aan te snijden of om een al bestaande lintbebouwing hier en daar nog verder op te vullen.

Een geconcentreerde ontwikkeling van stedelijke gebieden mét behoud van groene en open ruimte is financieel alleen haalbaar voor gemeenten als er middelen voorzien of herverdeeld worden, zeker in het buitengebied. De verdichtingsvisie van Vlaanderen en de provincies staat dus soms haaks op de intenties van gemeenten die vaak trachten open ruimte aan te snijden voor woonuitbreidingsgebieden. Toch gebeurt het soms dat gemeenten woonuitbreidingsgebieden schrappen, een politiek weinig populaire beslissing waarop men bij de volgende verkiezingen zou kunnen worden afgerekend. Sommige gemeenten, die in het verleden eerst sterk zijn gegroeid

door open ruimte aan te snijden, willen nu wel een stop op de groei omdat hun voorzieningen een verdere toeloop niet aankunnen. We hebben op dit moment in Vlaanderen geen goede mechanismen van verdeling en verevening van grondgebruik over een groep van gemeenten in een verstedelijkt gebied. Dat zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat de opbrengst van een nieuwe bedrijvzone in gemeente X, waar echter mensen uit een hele regio werken, mee verdeeld wordt over een groep gemeenten, zodat niet elke gemeente nog geneigd is ook zelf in te zetten op meer bedrijvzones.

Iedereen is het eens dat de open ruimte een groot algemeen belang heeft en omwille van intrinsieke waarden moet behouden blijven, zonder dat dit in geldelijke termen zou moeten worden omgezet. Maar dat zijn meestal maar mooie principes die snel wijken als het in de praktijk van alledag wel over geld gaat. We zien dat in projecten waar open ruimte wordt aangesneden voor een nieuwe autosnelweg, de verdere uitbouw van een haven of een kanaalzone, dit wel kan aangegrepen worden om de resterende open ruimte met meer zekerheid dan tot nu toe te behouden of in de een of andere vorm zacht te ontwikkelen. Dat maakt dan deel uit van een 'deal' en gaat altijd eerst wel ten koste van open ruimte. Het Nationaal Park Hoge Kempen is een ander voorbeeld van een gecontroleerde 'vermarkting' van de open ruimte waardoor open ruimte zelf een economische motor is geworden voor een sterk recreatief project.

Zijn er dan geen instrumenten om de maatschappelijke kosten van verlies aan open ruimte in rekening te brengen? In theorie zijn die er wel, maar de verhalen daarover klinken niet echt hoopvol. De Vlaamse codex ruimtelijke ordening spreekt over 'planschade en planbaten'. Zo wordt er een planschadevergoeding toegekend wanneer een perceel niet meer in aanmerking komt voor een bouw – of verkavelingsvergunning. Een planbatenheffing is verschuldigd wanneer een perceel bestemd voor bos, natuurgebied, landbouw, recreatie,... omgezet wordt naar wonen. In de praktijk echter verzandt dit in complexe becijfering en de toepassing is uiteindelijk heel beperkt. Veel van de waarden van open ruimte zijn ook lastig cijfermatig te vertalen in euro's.

*"De berekening van de baten moet de grote voordelen weerspiegelen, zowel op vlak van economie, publieke waarden, leefkwaliteit, ..."*

Het financieel – fiscaal instrumentarium zal dus anders moeten worden ingericht. Het meer stimuleren van stedelijk wonen, zowel op fiscaal vlak als via regelgeving, nieuwbouw fiscaal minder interessant maken, verhandelbare grondrechten invoeren, het becijferen van uitgestelde kosten in plaats van de planbaten, of het niet meer uitkeren van vergoedingen bij overstromingen wanneer de woning in overstromingsgebied gelegen is, het zijn maar een aantal mogelijke pistes... Het is via het bedenken van dit soort alternatieve instrumenten dat we kostbare open ruimte kunnen behouden. En dat we datgene in geld moeten omzetten waarvan we eigenlijk vinden dat dit niet zou moeten.

## 8 ACHTERGRONDTEKSTEN

### 8.1 CONCEPTUELE VERKENNING

#### **Over Gebiedsgericht Open Ruimte Beleid, Gebiedsgerichtheid, Gebiedsontwikkeling en Gebiedsgericht beleid en het lezen ervan (Filip De Rynck en Joris Voets)**

##### 8.1.1 Inleiding

In deze conceptuele nota trachten we vanuit bestaande literatuur, onderzoek en eigen expertise 'het gebiedsgerichte' pakbaar te maken voor en vanuit de Vlaamse context. Daarbij brengen we verschillende perspectieven samen, maar gebeurt de uitwerking vooral vanuit een bestuurskundig – politologisch perspectief.

Deze nota dient als kader voor het onderzoeksteam: waar hebben we het over in onze discussies en vooral in onze contacten met mensen en projecten in het veld? Ten tweede kan de nota een achtergrondkader zijn om ons te helpen onze werkinstrumenten goed te plaatsen: op welk niveau situeren deze werkinstrumenten zich; wat willen daarmee beter analyseren, beter structureren of stimuleren?

##### 8.1.2 Een eigen interpretatie van definities

Het gebiedsgerichte is opnieuw trendy geworden, maar lijdt daardoor ook - opnieuw - aan conceptuele vervaging en verscheidenheid in gebruik. Heel wat beleidsinitiatieven, projecten en zelfs organisatieonderdelen worden bestempeld als

- 'integraal' (bv. integraal waterbeleid, integraal veiligheidsbeleid),
- 'geïntegreerd' (bv. gebiedsgericht geïntegreerd milieubeleid),
- 'gebiedsgericht' (bv. dienst gebiedsgerichte werking van provincie West-Vlaanderen')
- 'gebiedsgerichte werking' (bv. als vlag voor wijkwerking in de stad Gent)
- of 'gebiedsontwikkeling' (bv. heel wat PPS-projecten, de VRP-opleiding 'gebiedsgerichte regionale ontwikkeling').

Al dan niet expliciet gaat het daarbij steeds om dezelfde kerngedachte: (1) bepaalde beleidsproblemen zijn regio- of gebiedsspecifiek, (2) deze problemen vergen samenwerking tussen publieke en private partners, en (3) maatwerk is nodig zowel voor een doelmatige aanpak (professionalisering van beleid) als voor het opbouwen van draagvlak voor beleid (vermaatschappelijking van beleid). Hiervoor zetten we dan bepaald beleid op, bouwen we bepaalde instituties of organisationele arrangementen op (overlegvormen, managers, instrumenten,...), zetten we processen van overleg in gang, soms van bovenaf opgelegd of gestimuleerd (bv. vanuit de Europese of de Vlaamse overheid), soms groeiend van onderop (bv. spontane allianties tussen stakeholders in de streek) of als het resultaat van een interactie tussen beide (De Rynck & Voets, 2004).

We hebben niet de pretentie om dit exhaustief te schetsen in deze nota, maar we proberen wel te verduidelijken wat het volgens ons wel maar ook niet is, en hoe er voor dit project mee aan de slag gegaan kan worden.



## Gebiedsgericht beleid: wat zou het moeten zijn? Een normatieve insteek

We baseren dit deeltje van de tekst op een aantal bronnen en in het bijzonder op een presentatie van prof. dr. Pieter Leroy (Radboud Universiteit Nijmegen) die in het kader van de VRP-opleiding 'Gebiedsgerichte regionale ontwikkeling' in 2014 een historisch overzicht schetste van het gebiedsgericht geïntegreerd beleid. Minstens een deel van de wortels van het gebiedsgericht beleid in Vlaanderen en Nederland liggen volgens Pieter Leroy (2004) in de sector leefmilieu in de jaren 90. LNE beschouwt het als de ontmoeting tussen leefmilieu en ruimtelijke ordening en definieert het als volgt:

*"Gebiedsgericht beleid is een manier van werken, specifiek gericht op een bepaald gebied en met focus op een complexe problematiek waar het generieke beleid onvoldoende vat op heeft. De oplossing voor het probleem is niet mogelijk door een enkele partij of vanuit één vakgebied. Er dient gekozen te worden voor afstemming van diverse beleidsvelden zoals milieu, economie, ruimtelijke ordening, mobiliteit, e.a. " (LNE, 2015)*

In Nederland zijn recente definities inmiddels al sterk verruimd, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de volgende definitie (*Object Vision, 2015*):

*"Bij gebiedsgericht beleid gaat het om een inzet van beleid, maatregelen en instrumenten in een bepaald gebied. Belangrijke kenmerken zijn:*

- *De focus ligt op het gebied (wijk, buurt of andere gebiedsindeling)*
- *Elk gebied heeft zijn eigen karakteristieken die bepalen welke mix van beleid, maatregelen en instrumenten nodig is om doelen te bereiken*
- *Samenwerking in het gebied staat centraal*
- *De rol van de overheid is minder sturend, maar vooral ondersteunend, luisterend, voorwaardenscheppend en regievoerend "*

In de bestuurskunde staat gebiedsgericht beleid volgens Leroy (2014) en onszelf voor het volgende:

- Een gebiedsspecifieke focus als respons op onaangepastheid van generiek beleid en een klemtoon op maatwerk, met dus verschillen per gebied;
- Een geïntegreerd of multisectoraal perspectief als antwoord op het vastlopen van het sectoraal beleid of het zogenaamde implementatiedeficit ('niemand kan het nog alleen' en wie dat wel probeert loopt vast, zie bv. grote mobiliteits- of infrastructuurprojecten die te sterk monosectoraal worden benaderd);
- Een nieuwe stijl van beleidsvorming als antwoord op een verticale, centralistische stijl, waarbij de nieuwe stijl met allerhande door elkaar lopende begrippen wordt geassocieerd, zoals horizontaal bestuur; interactief; coproductie; participatief; 'new modes of governance'; cocreatie;
- Een gebiedsgericht beleid moet bijdragen tot meer beleidsmatige effectiviteit (= doelbereiking) en democratische kwaliteit (= meer debat, input, inspelen op bottom – up initiatief, participatieve of deliberatieve processen).

Er is een meer politicologisch spoor te onderscheiden volgens Leroy (2014) dat wijzelf laten samensmelten met onze bestuurskundige benadering. Bestuur is immers niet alleen een technische materie maar is steeds verweven met de politieke of machtsverhoudingen die zich in en ten aanzien van gebieden uiten of ontwikkelen. Daarbij staan de belangen en het betrekken, vertegenwoordigen en verbinden van die belangen - of het niet lukken van al die pogingen - centraal en is er dus een sterke klemtoon op het gezamenlijk vormgeven van de ruimte of het

behandelen van conflicten over de ruimte, onder meer door de creatie van nieuwe politieke arena's en het zogenaamde 'collaborative place-making'. Hierbij is het volgens Leroy (2014) zoeken naar een nieuwe verbinding van politiek en territorialiteit, maar is er tegelijkertijd een duidelijk spanningsveld, namelijk de verhouding tussen collaboratieve processen in dit soort arena's en de verhouding met de representatieve politiek (politieke partijen, verkozenen, parlementen en uitvoerende machten van verschillende bestuursniveaus). De verhouding gaat zowel over de betrokkenheid van de representatieve politiek (welke rol spelen politici in dit soort processen en in welk soort samenspel met ambtenaren?), als over de vraag hoe de circuits van besluitvorming zich tot elkaar verhouden. Als er bvb in een stuurgroep een draagvlak ontstaat voor een bepaald beleid, hoe verhoudt zich dat dan tot de aparte verantwoordelijkheden van en de procedures van beslissen in de deelnemende besturen? Deze verhouding roept een hele problematiek op van visies op democratie, waar we in deze nota nu niet op ingaan, maar waar we wel materiaal over hebben (zie ook Sander Van Parijs, proefschrift over democratie in subregionale netwerken, UGent).

*Verband met werkinstrumenten: discussie over controle, accountability, democratische verantwoording in gebiedsgerichte constellaties die per definitie niet samenvallen met de klassieke democratische ruimtes (gemeenten, provincie, Vlaanderen).*

### Geïntegreerd? Integraal? Afgestemd?

Met gebiedsgerichtheid in de normatieve betekenis (gebiedsgericht beleid ontwerpen en uitvoeren als een wenselijke strategie) gaan vaak dure woorden gepaard die vaak in één adem worden gebruikt: geïntegreerd, integraal, afstemming. In de figuur hieronder proberen we de kern van de drie begrippen enigszins te vatten.

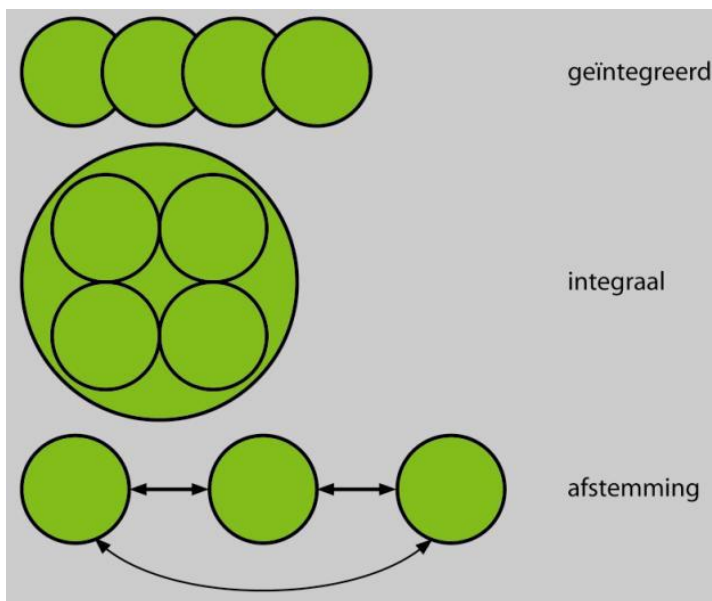
Afstemming is de lichtste vorm van coördinatie: binnen afzonderlijke en autonome circuits van besluitvorming in verschillende sectoren wordt tenminste gezorgd dat men elkaar niet voor de voeten loopt en dat afzonderlijke acties gecoördineerd worden door ze bvb niet samen te plannen maar in de tijd te spreiden. Dat zou bvb kunnen gelden voor de afstemming van de plannings van de administratie Wegen en Verkeer en deze van Waterwegen en Zeewezen.

'Geïntegreerd' is een tweede belangrijk begrip. In de wetenschappelijke context van beleid en planning verwijst het naar verschillende gerelateerde probleemvelden in het planning- en beleidsproces die worden meegenomen als basis voor de uitwerking van een strategisch plan voor een bepaald gebied. Er wordt verondersteld dat dit enkel kan indien de betrokken actoren, gebieds- en sectorale overheden en verschillende disciplines, structureel samenwerken in dynamische netwerkorganisaties (Van den Broeck 2005, p. 79).

De term 'geïntegreerd' kan betrekking hebben op (Pisman, 2010):

- inhoudelijke aspecten (tezelfdertijd nadenken over verschillende ruimtevragen: natuur, landbouw, recreatie, bedrijvigheid, ...) en die proberen met elkaar te verbinden of in balans te brengen;
- organisatorische aspecten (samenwerken binnen een tijdelijke organisatiestructuur met een stuurgroep, plangroep...) die bestaat uit mensen van verschillende niveaus en domeinen;
- instrumentele aspecten (niet enkel gebruik maken van typische ruimtelijke instrumenten, maar zoeken naar een optimale afstemming tussen instrumenten vanuit verschillende beleidsdomeinen, bvb de instrumenten van de ruimtelijke planning en deze van de mobiliteitsplanning...).

We spreken over 'geïntegreerd' en niet over 'integraal', omdat integraliteit de indruk wekt dat alles kan aangepakt worden in één groot proces, terwijl er in de realiteit altijd keuzes gemaakt moeten worden en bijvoorbeeld een projectgebied op een bepaald ogenblik begrensd moet worden (bv. bepaalde delen van een rivier of vallei), er moet beslist worden wie wel of niet participeert (bv. X-aantal gemeentes wel, maar Y-aantal gemeentes niet), enz. (zie ook figuur 28). Kortom: integraliteit is een utopie want het impliceert 'alles' en is daardoor in de bestuurlijke realiteit onhaalbaar. 'Geïntegreerd' duidt dan op het selectief kiezen en vervolgens intelligent samenbrengen en verbinden van een welbepaalde set van actoren of sectoren (niet alle actoren en sectoren) en hun instrumenten en belangen (niet alle instrumenten en alle belangen) voor specifieke projecten, keuzes en/of delen van het gebied (Albrechts et al. 1999).



Figuur 28: Illustratie van begrippen (Allaert, 2009, p. 198)

*Verband met tools: de bestaande initiatieven in onze twee gebieden zouden al eens tegen het licht van deze begrippen kunnen worden gehouden en in elk geval leent zich dit tot een discussie over de betekenis van deze begrippen. Eerder een analytische tool dus. Wat bedoelen we als we het over een geïntegreerde aanpak van Bulskampveld hebben, bijvoorbeeld?*

### Normatief?

De bovenstaande benadering van 'geïntegreerd' en 'gebiedsgericht beleid' is normatief: er wordt immers een wenselijk 'format' van aanpak naar voor geschoven. Het gaat om een probleem- of kansengerichte aanpak: breed, met verschillende invalshoeken, en participatief. Het gaat om beleid, dus om een gerichte en weloverwogen poging of inspanningen om een bepaald probleem in een beter geachte richting aan te pakken of op te lossen en daarvoor weloverwogen actoren samen te brengen en bepaalde instrumenten in te zetten. Het is ook een erg rationele aanpak: er is een probleem, we werken daar planmatig aan, we zetten doelstellingen voorop, we zetten middelen en instrumenten in. Normatief en rationeel: we moeten volgens ons opletten dat wij niet, bewust of onbewust, hier kritikloos in meegaan en dat we niet een te normatieve en rationele benadering overnemen. Wij hoeven geen verdedigers te zijn van een bepaalde vorm van gebiedsgericht werken (bvb de werking van een provincie). Het ontwikkelen van tools kan net nuttig zijn door alles wat

er onder die noemer gebeurt vanuit een 'meta – perspectief' te bekijken. Dat moet onze positie zijn waardoor ook ruimte tot leren en innovatie ontstaat.

De normatieve visie steunt op volgende aannames:

- Dat het inhoudelijk zin heeft om in een gebied en met actoren van het gebied aan de aanpak van een bepaald probleem te werken en dat dit tot een effectief resultaat kan leiden waartoe generiek beleid (voor heel Vlaanderen) niet in staat is;
- Dat het noodzakelijk is om verschillende afwegingen (sectoren) bij elkaar te brengen voor een effectieve aanpak in vormen van geïntegreerd werken zoals we dat hierboven hebben omschreven;
- Dat dit zich afspeelt in een systeem waarbij voldoende middelen en mogelijkheden zijn om in een gebied zelf tot oplossing te komen; dat er dus capaciteit aanwezig is en hulpbronnen die door lokale actoren mobiliseerbaar zijn;
- Dat, waar de overheid en maatschappelijke partners betrokken zijn, er voldoende decentralisatie is om op het niveau van het gebied en op maat van het gebied instrumenten te kunnen en te mogen inzetten; bevoegdheden te kunnen en te mogen uitoefenen;
- Dat er sprake is van een gestuurd en weloverwogen rationeel proces van beleidvoeren, met een vooropgestelde strategie, heldere doelstellingen, acties, instrumenten,...

Bij al deze aannames zijn kritische vragen te stellen:

- Omvang: Zijn de open ruimte gebieden in Vlaanderen niet gewoon te klein om een eigen endogene potentieel te kunnen ontwikkelen? Zijn de afhankelijkheden van allerlei externe factoren niet te groot waardoor het weinig zin heeft om in het gebied en met actoren van het gebied te doen alsof men vat heeft op de gebiedsontwikkeling? Wat is dan de waarde van bottom – up initiatieven?
- Centralisatie: Is de algemene graad van centralisatie in Vlaanderen (bij de overheid, bij koepels van zorg – en welzijnsinstellingen, bij belangenorganisaties van bedrijven, vakbonden,...) niet al dusdanig hoog dat er van een eigen ruimte tot realiseerbare gebiedsgerichte strategieën niet veel sprake is? Wat overblijft, zo lijkt het, is hoogstens enige operationele ruimte tot aanpassing aan kenmerken van gebieden van het centraal beleid binnen centraal aangestuurde machts- en beïnvloedingsrelaties;
- Sturende mechanismen: wat zijn de centrale mechanismen die het gebied als systeem beïnvloeden? Als dat bijvoorbeeld dominante marktkrachten zijn (globale markt, Europese markt, Vlaamse markt,...) wat zijn dan de handvaten die inzetbaar zijn om daar vat op te krijgen, voor zover dat zin heeft?
- Planning en uitvoering: hetgeen zich in een gebied ontwikkelt is dynamisch en krijgt vorm via allerhande plannings- en uitvoeringsacties van verschillende actoren en op verschillende niveaus, maar welke zijn dat dan en hoe interageren ze met elkaar en met andere factoren zoals hier opgelijst? Wat is dan hierbinnen de positie van expliciet gebiedsgerichte projecten of programma's? Hoe verhouden die zich tot het ondertussen meestal doorlopende reguliere beleid in allerlei circuits? Slagen die erin om daarin binnen te breken en maatwerk per gebied mogelijk te maken, kunnen ze die reguliere circuits van koers doen veranderen of zijn dit overwegend vormen van bezighouding met een slechts marginaal nut of zelfs helemaal geen nut?
- Instrumentarium: welk instrumentarium werd al ingezet in het gebied en wat zijn daarvan de resultaten geweest? Hoe werken de effecten van vroegere instrumenten eventueel door op de gebieden en beperken ze / verruimen ze de huidige acties?

Er is nood aan een analytisch frame dat het ons moet mogelijk maken om gebieden te analyseren. Vanuit die analyse is dan de vraag of gebiedsgericht beleid nuttig is, welke betekenissen dat heeft of krijgt en welke impact bestaande vormen van gebiedsgericht beleid hebben. We problematiseren gebiedsgericht beleid als object van onderzoek. In de volgende paragraaf ontwikkelen we daarvoor een kader. Het is vanuit dat kader dat we, gericht op verschillende doelgroepen (startende managers, ervaren managers, stuurgroepen, settings van lokale en andere actoren) en verschillende soorten initiatieven, werkinstrumenten kunnen ontwikkelen.

### 8.1.3 Naar een analytisch perspectief gericht op twee projectgebieden

We focussen in dit project op twee gebieden die zich kenmerken door open ruimte en stedelijke nabijheid en invloed, namelijk 'de' Brugse en 'de' Mechelse regio. De twee gebieden zijn zones met bepaalde geografische kenmerken, zoals de aanwezigheid van natuur en landbouw, variabele graden van verstedelijking en allerhande relaties tussen open ruimte en stedelijke concentraties. De verzamelde kaarten brengen deze omgeving in beeld.

*Verband met werkinstrumenten: we werken met een sociaal – constructivistische kijk. Hoe kijken verschillende actoren naar het gebied of naar delen van het gebied en waarom kijken ze zo: op wat baseren ze dat? Dat kan afhangen van hun positie en economische belangen; het kan afhangen van de interpretatie van cijfers en data (die al dan niet 'juist' zijn maar wel de beeldvorming beïnvloeden). Die kijk ontleden en in beeld brengen en kijken wat alternatieve beelden teweeg brengen is een belangrijke onderlegger voor tools.*

Deze gebiedskenmerken zijn mee bepalend voor wat de gebiedsgerichte praktijken zijn en hoe ze verder kunnen evolueren. Deze 'regiokeuze' leidt tot een verdichting van onze manier van kijken, maar we kijken niet gesloten: we werken niet met harde grenzen tussen 'onze' gebieden en zones die daarbij aansluiten of die naargelang thema's of projecten kunnen variëren. We laten met andere woorden openheid voor de reële gelaagdheid en schaalvariatie in, rond en doorheen het gebied. De relatie met de stad is daarvan al een belangrijke uiting.

*Verband met werkinstrumenten: de relatie met de stad is een boeiend gegeven, het valt op dat in de beide cases weinig directe dialoog is tussen stad en open ruimte actoren. De 'stad' of het 'stedelijke' is op de achtergrond echter wel duidelijk aanwezig maar lijkt niet actief deel te nemen, terwijl de impact overduidelijk is. Hier moeten we eens creatief over denken, waarbij wel een probleem is wie de 'stad' is. Dat zijn deels maar zeker niet alleen lokale politici. Het gaat eerder over de impact van het systeem 'stad' dan over heel concrete acties van deze of gene actor. In Brugge bvb speelt de recreatieve invulling sterk mee, net als de doorwerking van de havenactiviteit.*

*Een ander verband is dat het werken op verschillende schalen een interessante didactische techniek kan zijn: door vanuit een ander perspectief te kijken en te spelen met schalen zien we mogelijk andere verbanden en verruimt dat de kijk op het gebied dat eerst in de focus zat.*

In tegenstelling tot de normatieve definitie van gebiedsgericht geïntegreerd beleid benaderen wij de twee gebieden zo neutraal mogelijk vanuit een rist analysetools: we kijken wie in dat gebied actief is, wat daar gebeurt en hoe we dat kunnen begrijpen, zonder echter een voorgeprogrammeerd beeld van hoe het zou moeten zijn. Vanuit die analyse vullen we het begrip

'gebiedsgericht beleid' in, zoals dat nu vorm krijgt in projecten en programma's en voor zover zou blijken dat deze term bruikbaar is om te beschrijven wat we zien gebeuren. Doorheen het project, opgeladen via bestaande en te ontwikkelen tools (zoals GIS, netwerkanalyse, labo's, focusgroepen, ...) zoeken we vervolgens naar alternatieven die een aantal ontwikkelingen in het gebied kunnen vooruithelpen.

*Verband met werkinstrumenten: vanuit de analyse van bestaande praktijken kunnen we deze praktijken herdenken, opladen met vernieuwde betekenis en scenario's bedenken: stel dat we bvb deze instrumenten in dit project inbrengen, wat zou dat dan betekenen? Of stel dat er meer ruimte is tot beslissen op het niveau van het gebied zelf, hoe zouden we daar dan mee omgaan?*

## **Gebiedsontwikkeling**

We hanteren daarom voorlopig het in onze ogen meer neutrale begrip 'gebiedsontwikkeling', gedefinieerd in deze context als de veranderingen van de open ruimte in die twee gebieden. Die veranderingen zijn het gevolg van verschillende krachten en niveaus die op en in gebieden inwerken. We onderscheiden voorlopig vijf dynamieken, krachten of actieniveaus. Ze evolueren van brede en generieke ontwikkelingen die neerslaan in Vlaamse gebieden tot specifieke en op de gebieden gerichte vormen van interventies. Het zijn allemaal impactniveaus van gebiedsontwikkeling maar met een gradatie van geen enkele band met gebiedsgerichtheid tot een zeer expliciete focus op gebiedsgerichtheid en gebiedsgericht beleid. Naarmate de niveaus vorderen, neemt dus de gradatie naar gebiedsgericht beleid steeds toe. Maar we willen hiermee vooral zoeken naar de verhouding tussen dat soort initiatieven en andere krachten die inwerken op het gebied, zodat we de 'tool' gebiedsgericht werken zo goed mogelijk kunnen plaatsen naar impact, betekenis, nut, aanpak,...

1. Historiek van het gebied en de padafhankelijkheid van het overheidsbeleid en het bestuurlijk systeem. Hier gaat het om het verleden en de keuzes die eerder op allerhande niveaus zijn gemaakt en die doorwerken en impact hebben op de manier waarop de twee gebieden nu zijn en zich nu ontwikkelen. De glastuinbouw in het Mechelse heeft bijvoorbeeld al een lange voorgeschiedenis en kleurt het gebied nu. De haven van Zeebrugge en zijn impact op de polders is ook niet van vandaag aanwezig. Andere elementen zijn de keuzes die eerder gemaakt zijn inzake infrastructuur en in gewestplannen (bodembestemming; afbakening; woonuitbreidingsgebieden). Verder werken ook de keuzes door die in het politiek – bestuurlijk systeem eertijds zijn gemaakt (bv. lokale belastingen hangen af van aantallen en hoogte van inkomens en waarde van eigendommen; de gewestplannen kleuren woonuitbreidingsgebieden). De wijze waarop de Vlaamse overheid zich administratief organiseerde en de doorwerking daarvan op het aantal en de aard van de initiatieven in gebieden is eveneens belangrijk, evenals keuzes in het verleden over centralisatie of decentralisatie van bevoegdheden,... Deze laag geeft als het ware een starttoestand waarin moet gewerkt worden, die op korte termijn niet veranderbaar is en die in belangrijke mate impact zal hebben op het gebiedsgericht werken. In die zin zijn er verschillen tussen de twee gebieden maar zijn er ook belangrijke en essentiële gelijkenissen (bvb: bevoegdheden van gemeenten, fiscaliteit, gewestplannen, de organisatie van de Vlaamse administratie,...).
2. Individueel handelen van stakeholders in het gebied. Het gebied wordt mede gevormd door reeksen individuele acties van actoren in dat gebied (van individuele landbouwers, over gemeenten tot maatschappelijke organisaties). Samen zorgen al deze individuele

beslissingen en interventies voor continue veranderingen van het gebied. Die acties en interventies spelen zich af in en doen zich voor als gevolg van bepaalde kenmerken van dat gebied op geografisch, economisch, sociaal en fysiek – infrastructureel vlak (bijvoorbeeld: nieuwe toeristisch-recreatieve acties in de private sfeer of landbouwers die overschakelen op andere teelten of hun bedrijf uitbreiden). Als door bepaalde omgevingsfactoren of door bepaald Europees of Vlaams beleid landbouwers allemaal op hetzelfde moment een bepaald gedrag vertonen gericht op de markt, dan heeft dit een grote invloed op het gebied zelfs al komt daar geen ‘gebiedsgericht beleid’ aan te pas. Dit gaat dus om bredere ontwikkelingen die het individuele gedrag van actoren in het gebied overstijgen, maar die wel neerslaan in deze gebieden of die impact hebben op het gedrag van deze actoren. Zo is duidelijk dat het Europese landbouwbeleid grote impact heeft op deze twee gebieden: ze sturen het gedrag van particuliere actoren en ze hebben invloed op het gedrag en de acties van overheden in deze gebieden. Andere maatschappelijke ontwikkelingen als gevolg van individuele acties of van bredere beleidsevoluties steken ook de kop op, zoals de verpaarding en vertuining van landbouwgrond.

3. Fysieke interventies in het open ruimte gebied die deel uitmaken van plannen op een grotere schaal. De ontsluiting van de haven van Zeebrugge en de Sigma – werken in het Mechelse en omliggende hebben grote impact op de twee gebieden, maar ze kaderen in ruimere plannen en zijn qua opzet niet gebiedsgericht. In de uitwerking van deze plannen in dit gebied kan dan wel meer gebiedsgericht worden verfijnd, afgestemd met andere ontwikkelingen. Op een uitvoeringsniveau kunnen dan eventueel gebiedsspecifieke keuzes worden gemaakt, die hier wel en enkele kilometers verder niet worden gemaakt of er daar anders uitzien. Dan loopt dat over niveau 4.
4. Specifieke en eerder sectorale gebiedsgerichte interventies. Deze zijn uniek voor het gebied en groeien vanuit de specifieke kenmerken en actorconstellaties in deze gebieden. Met sectoraal bedoelen we interventies vanuit administraties die met erfgoed bezig zijn, of met natuurontwikkeling, of met economie, of met ruimtelijke ontwikkeling. Deze actoren bekijken de twee gebieden vanuit hun invalshoek: ze kijken naar de natuur in het gebied, of naar het water, of naar de bedrijveninfrastructuur, of naar het erfgoed,... en vanuit bepaalde motivaties doen ze interventies in het gebied (die kunnen deel uitmaken van ruimer beleid maar dat per gebied toch anders wordt ingevuld; het kan gaan om exclusieve en alleen op één gebied gerichte interventies). Binnen deze lijn zijn tal van variaties mogelijk in de manier waarop deze interventies in het gebied zich spontaan koppelen of bewust gekoppeld worden aan de dynamiek van het gebied, in de koppeling aan acties en doelstellingen van andere actoren, in de manier waarop de informatie daarover wordt uitgewerkt,... Het kan heel erg top – down verlopen of heel erg bottom – up; het kan evolueren in de tijd (vroeger meer top – down, nu meer bottom – up of omgekeerd); er kan ruimte zijn voor andere dan de eigen afwegingen in de manier van aanpakken (brede stuurgroepen,...); initiatieven kunnen ook tot dynamiek in het gebied zelf leiden of ze kunnen initiatief ontmoedigen,...
5. Generieke, gebiedsbrede en meer geïntegreerde interventies op het hele gebied of voor delen van het gebied (Bulskampveld; Oudlandpolder,...). Hier gaat het om acties met specifieke gebiedsgerichte doelstellingen: gebiedsbeelden; geïntegreerde plannen voor een bepaalde zone waarbij verschillende afwegingen samenkomen (de provinciale

gebiedswerking zit eerder in deze sfeer; wellicht ook – te controleren – acties zoals landinrichting van de VLM zoals dat instrument nu wordt opgevat en ingevuld).

De gebiedsontwikkeling is dus het resultaat van een aantal niet of weinig stuurbare factoren enerzijds en anderzijds een aantal directe en indirecte al dan niet bewuste interventies, specifiek of generiek. Soms is de term beleid, in de betekenis van een weloverwogen actie gericht op een bepaald resultaat, op zijn plaats; soms gaat het om de neerslag van beleid op ruimere schalen; soms gaat het om effecten van ontwikkelingen waarvoor de term beleid nauwelijks kan worden gebruikt (globalisering van de landbouw bijvoorbeeld en de neerslag daarvan op het functioneren van landbouwers in de twee regio's).

De impact en de neerslag in de twee gebieden van ruimere ontwikkelingen op wereld, Europese of Vlaamse schaal (1-2, deels 3) kunnen zeer ingrijpend zijn omdat ze het handelen van lokale actoren sterk sturen. Ze kunnen zo, indirect en onbedoeld, een grote en zelfs determinerende impact hebben op de ontwikkeling van het gebied. Ze hebben effecten in de gebieden, maar zijn niet gebiedsgericht. Gebiedsgerichte interventies, vanuit de kenmerken van en doelbewust gericht op het gebied (deels 3, 5), kunnen in vergelijking daarmee, slechts geringe impact hebben. Het is echter evenzeer mogelijk dat deze interventies een hefboomfunctie hebben en lokale dynamiek mobiliseren.

*Relatie met werkinstrumenten: kunnen we iets met deze indeling? Ze kan nog beter worden uitgewerkt maar ze zou kunnen helpen om de kijk van actoren te helpen analyseren: op welk niveau zien zij wat gebeuren en welke impact heeft dat op de gebieden? De relatie met de stad is hierbij weer interessant. Zonder dat er sprake is van acties 3 – 5 is er wel degelijk invloed vanuit stedelijke ontwikkelingen op ontwikkelingen in en van de open ruimte. Gebiedsgericht beleid is misschien voor een deel een reactie op die stedelijke impact.*

### **Centraal – decentraal**

In de analyse van de gebiedsgerichte ontwikkelingen is de balans centraal – decentraal in algemene zin essentieel: hoe meer systemen in onze samenleving decentraal zijn, hoe meer kans maar ook druk ontstaat om in gebieden zelf tot oplossingen voor problemen te kunnen maar ook te moeten komen: lokale actoren moeten wat te beslissen hebben en moeten een zekere capaciteit hebben om die uit te voeren. Dat geldt enerzijds binnen 'de' overheid: wat is de kracht van gemeenten, alleen of in samenwerking? Wat is het potentieel van de provinciebesturen? Welke ruimte krijgen Vlaamse agentschappen of diensten? Het geldt anderzijds echter ook binnen de grote organisaties zoals de Boerenbond: welke ruimte hebben lokale actoren binnen de landbouw om bijvoorbeeld met natuurorganisaties tot afspraken te kunnen en te mogen komen? Welke ruimte hebben lokale verzuilde welzijnsorganisaties die deel uitmaken van grote koepelorganisaties?

*Relatie met werkinstrumenten: de balans centraal – decentraal leent zich tot analyses. Welke ruimte heeft of krijgt de VLM bijvoorbeeld concreet bij de inzet van haar middelen en instrumenten? Welke bevoegdheden hebben gemeenten wel of niet; wat is de rol van de provincie met haar gebiedsgerichte werking; hoe verhouden allerlei Vlaamse middenveldactoren of non – profit organisaties zich op de balans centraal – decentraal?*



## Sturende mechanismen: overheid, markt, burgers, netwerking

De gebiedsontwikkeling beweegt zich doorheen verschillende sferen van sturing en maatschappelijke dynamiek:

- wat de overheid aan plannen en intenties ontwikkelt;
- hoe de markt functioneert in of tav een bepaald gebied en hoe die markt al dan niet en met welk succes of effect door de overheid wordt gereguleerd (van Europees over federaal tot Vlaams niveau van regulering);
- wat de kracht is van burgerinitiatieven die zich in het gebied zelf ontwikkelen (zie de filosofie van Leader) en wat het potentieel is om meer door burgers zelf te laten beslissen (zie de discussie over 'de commons');
- hoe de netwerking tussen overheid, markt en civil society eruitziet en hoe die functioneert.

De basispatronen daarachter zijn niet gebiedsspecifiek, al kunnen er verschillen zijn tussen gebieden. Ze maken eerder deel uit van bredere politiek – bestuurlijke systemen in onze samenleving. Ze kleuren wel de gebiedsgerichte acties: is het systeem helemaal door de overheid gedomineerd of heel sterk door de markt getekend? Eventueel kunnen gebiedsgerichte experimenten ook gebruikt worden om nieuwe vormen en verhoudingen uit te proberen.

## Instrumentenkeuze en doorwerking van instrumenten

Bij het voorgaande (overheid, markt, netwerking) past ook de analyse van instrumenten die binnen deze sturingssystemen worden ingezet: de instrumenten van de overheid op alle niveaus; instrumenten die eerder bij de markt horen; instrumenten in de sfeer van de 'common's (zelfbeheer; onderhandelingen tussen burgers; gebiedscontracten tussen betrokkenen) en instrumenten die aansluiten bij de netwerking (waartoe allerlei gebiedsgerichte projecten of programma's kunnen worden gerekend).

*Relatie met tools: instrumenten moeten worden geanalyseerd naar hun effect en context en ze hebben vaak een heel andere uitwerking dan op papier wordt aangegeven of wordt verondersteld.*

*Het zou een interessante oefening kunnen worden om naar effecten van ingezette instrumenten te kijken vanuit het perspectief van de gebruiker of van degene die met die instrumenten aan de slag moet. Het geheel van instrumenten kan ook tot interessante vaststellingen leiden over het gebrek aan afstemming tussen instrumenten; over ongewenste maar ook onverwachte interferenties tussen instrumenten.*

*Vormen van netwerking via stuurgroepen zijn ook instrumenten die zich ook laten analyseren naar hun functioneren en effect.*

In het kader van allerlei acties worden instrumenten ingezet of werken instrumenten uit het verleden sterk door: in het verleden werden bvb natuurgebieden afgebakend als gevolg van Europees beleid; of er werden woonuitbreidingsgebieden aangeduid in de gewestplannen. Als gevolg van allerlei actuele Vlaamse beleidsintenties worden gebieden afgebakend (landinrichting, ruilverkaveling), krijgen bepaalde gebiedsdelen bepaalde bestemmingen. Er zijn allerlei vormen van subsidies voor allerlei vormen van acties van gemeenten, landbouwers, natuurverenigingen....

Er zijn juridische, economische en communicatieve instrumenten. Gebieden zijn containers met allerlei doorwerkingen van instrumenten van toen, van nu en nieuwe instrumenten die in ontwikkeling zijn. Instrumenten zijn enerzijds altijd deel van uitvoering, maar zijn anderzijds zelfsturend: bepaalde instrumenten lokken doelen uit, sturen gedrag, hebben impact op het doen en laten van gemeenten, van bedrijven, van maatschappelijke organisaties.

Bij instrumenten is nog een onderscheid mogelijk tussen instrumenten die in het gebied worden gebruikt maar die niet gebiedsspecifiek zijn en instrumenten die in het gebied zelf ontstaan en wel gebiedsspecifiek zijn.

Een onderdeel van de instrumentenanalyse is het onderscheid tussen planningsinstrumenten en uitvoeringsinstrumenten en de relatie daartussen. We merken dat in onze twee referentiegebieden verschillende acties bezig zijn, op verschillende schaalniveaus of delen van het gebied (zie inventarisatie). Die acties kunnen verder worden ontleed:

- Het kan gaan om gebiedsgerichte plannen die vanuit een bepaald frame naar gebiedsdelen kijken (bvb: fortelinies in het Brugse....) . Het is mogelijk dat het bij de plannen blijft: interessante inspiratie op papier, maar zonder enige impact op het terrein. Het is mogelijk dat de plannen aanwijsbare invloed hebben op het terrein
- De plannenmakers kunnen andere zijn dan de uitvoerders, dan is de afhankelijkheid van die uitvoerders groot. Het is bvb mogelijk dat de gebiedswerkers van de provincie plannen maken maar van andere provinciale of Vlaamse diensten afhankelijk zijn voor uitvoering
- Plannenmakers kunnen samenvallen met de uitvoerders. Bepaalde Vlaamse diensten kunnen plannen maken en deze ook zelf uitvoeren (de VLM, Wegen en Verkeer,...)
- Plannenmakers van gebiedsbeelden kunnen een mandaat krijgen tov uitvoerders of andere plannenmakers of ze kunnen geen mandaat hebben (bvb: de positie van buitendiensten van de Vlaamse overheid is hier interessant)
- De aard van de relatie tussen plannenmakers en politici speelt hier ook mee, politici op verschillende niveaus (lokaal, provinciaal, Vlaams, federaal, Europees).

### Van instrumentele naar politieke analyse

We moeten een politieke laag toevoegen en doorheen al die instrumentaliteit weven. De 5 dimensies die impact hebben op de gebiedsontwikkeling doen zich voor in een politieke ruimte, waarmee we de machts- en belangenconstellaties bedoelen die zich in of ten aanzien van een gebied ontwikkelen.

Ten aanzien van een gebied: daarmee bedoelen we dat op de schaal van Vlaanderen gebiedsontwikkelingen of keuzes voor ontwikkeling van gebieden altijd deel uitmaken van ruimere machts – en belangenafwegingen. Keuzes inzake de toekomst voor de landbouw in de Mechelse regio maken deel uit van het ruimere debat over de landbouw in Vlaanderen. Dat heeft dan niet op de eerste plaats te maken met gebiedsspecifieke afwegingen maar wel met bredere politieke discussies waardoor het ook kan dat bepaalde gebieden symbolisch worden als strijdtoneel. Over het 'hoofd' van gebieden wordt dan een andere strijd uitgevochten.

In het gebied: alles wat in gebieden gebeurt en de doorwerking van allerlei instrumenten werken in op het gedrag van actoren en op de relaties tussen actoren. Dat is nu het meest duidelijk met de houding van landbouwers: zij voelen zich van alle kanten belaagd (het doet er nu niet toe of dit 'juist' is of niet) en vanuit die defensieve positie gedragen zij zich ten opzichte van gebiedsgerichte initiatieven. Alles wat is gebeurd, nu gebeurt of anticipatie op wat nog zal gebeuren, werkt in op het gedrag van actoren en op hun strategie ten aanzien van gebiedsgerichte

initiatieven. Is het vertrouwen beschaamd; is er van mooie plannen van eertijds niets in huis gekomen of zijn die plannen helemaal anders uitgedraaid; hebben actoren het gevoelen dat gestapelde instrumenten geen keuze meer laten, ... ? Houding, perceptie, gedrag, strategie van actoren worden door dit alles sterk beïnvloed. Op een ruimer niveau kan het daardoor gebeuren dat er absoluut geen vertrouwen meer is en hoe goed bedoeld nieuwe initiatieven dan zijn, dat werkt negatief door. Het kan ook dat het vertrouwen groeit tussen actoren en dat nieuwe plannen veel meer effect hebben dan aanvankelijk kon worden gehoopt.

Tot de politieke analyse hoort ook de macht van ambtenaren en de strijd tussen ambtelijke diensten en agentschappen. Gebieden zijn ook altijd het strijdtoneel van agenda's die op zich soms weinig te maken hebben met kenmerken van gebieden zelf, maar die eerder onderdeel zijn van ruimere discussies of belangenstrijd. Om het gedrag van Vlaamse actoren in gebieden of betrokken in gebiedsgerichte discussies te verklaren is daarom altijd een ruim schema nodig.

We weten uit eigen onderzoek hoe belangrijk het 'political localism' is in Vlaanderen: de lobbying door lokale actoren op het centrale niveau (kabinetten, top van de administraties en agentschappen) is een belangrijk kenmerk van ons systeem. Doorheen gebiedsgerichte initiatieven speelt deze verwevenheid: er zijn dan enerzijds de discussies op het niveau van gebieden zelf maar anderzijds spelen alle actoren rond de tafels ook op centraal niveau of staan ze daardoor onder druk. In een sterk gecentraliseerd systeem is deze verwevenheid een basiskenmerk van gebiedsgericht werken in Vlaanderen.

### **Analyse van arrangementen: processen, management en bestuurlijke actoren**

We eindigen met de focus op de lopende processen van gebiedsgericht beleid (niveaus 4 en 5 in het schema hierboven), zoals landinrichting, de Oudlandpolder, Landschapspark Bulskampveld,... Ook op dit niveau zijn instrumenten te ontwikkelen en op dat vlak hebben we zelf ook analyse – instrumenten uitgewerkt en getest:

- Om het arrangement te beschrijven (het geheel van instituties, actoren, verhoudingen,... zoals zich dat in een gebiedsgericht initiatief (project, programma) ontwikkelt);
- Om het proces te analyseren en te evalueren dat zich binnen dat arrangement ontwikkelt (effectiviteit);
- Om het management te analyseren (de bewuste inspanningen van verantwoordelijken voor dit soort initiatieven ter beïnvloeding van het proces en de resultaten).

Doorheen al die analyses hebben wij bijzondere aandacht voor de rol, organisatie, werking, management in, van en tussen publieke organisaties:

- Gemeentebesturen en hun samenwerkingsverbanden (analyse van deze samenwerkingsverbanden, in een ruimer verband zie regioscreening)
- Provinciebestuur: de gebiedsgerichte werking (sedert 1995) maar ook de verhouding met de centrale provinciale diensten
- De rol van de gouverneurs in gebiedsgerichte projecten en complexe projecten
- De Vlaamse overheid, zowel politiek (kabinetten) als administratie: de kijk op het interorganisatorische spel binnen de Vlaamse administratie. Positie van RWO; BRV; strategische projecten; positie van VLM,... We besteden zeker aandacht aan de verhouding tussen buitendiensten en centrale administraties, een belangrijk aandachtspunt voor de gebiedsgerichte problematiek.

- De interbestuurlijke verhoudingen en het interbestuurlijk management (samenwerking tussen bestuursniveaus).

## 8.1.4 Referenties

Albrechts, L., Van den Broeck, J., Verachtert, K., Leroy, P. & Van Tatenhove, J. (1999). Geïntegreerd gebiedsgericht beleid: een methodiek. Met bijlage: Ex post evaluaties. Een evaluatie van 6 bestaande projecten als opstap naar een methodiek voor GGB. K.U. Leuven en K.U. Nijmegen.

Allaert, G. 2009. Ruimte en Planning. Van planningstheorie tot Vlaamse planningspraktijk, Gent Academia Press.

De Brabander, S. 2010. Lezing aan Artesis Hogeschool Antwerpen, departement ontwerpwetenschappen, 4 oktober 2011.

De Rynck, F. & Voets, J. 2004. 'Gebiedsgerichte beleidsnetwerken: pleidooi voor een dynamische en contingente benadering van het democratievraagstuk'. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 9(1): 36-47.

Huxham, C. & Vangen, S. 2005. Managing to Collaborate. The theory and practice of collaborative advantage. London: Routledge.

Leroy, P. 2014. 'Gebiedsgericht beleid: (terug)blik op een jaren 90 fenomeen'. Lezing te Brussel (26.09.2014) in kader van VRP-opleiding 'Gebiedsgerichte Regionale Ontwikkeling'.

LNE. 2015. 'Wat is gebiedsgericht beleid?'. Online op:

<http://www.lne.be/themas/milieu-en-ruimtelijke-ordening/gebiedsgericht-beleid-2>. Geraadpleegd op 29/04/2015.

Object Vision. 2015. 'Gebiedsgericht beleid – Kenmerken'. Online op:

<http://www.objectvision.nl/gallery/themes/gebiedsgericht-beleid-nl>. Geraadpleegd op 29/04/2015.

Pisman, A. 2010. *Syllabus geïntegreerd gebiedsgericht beleid*. Antwerpen: Artesis, departement ontwerpwetenschappen.

Voets, J. 2008. 'Gebiedsgerichte geïntegreerde projecten in de subregionale ruimte: vrijplaatsen voor bestuurlijke vernieuwing'. In: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 13(3):23-32.

Provincie West-Vlaanderen. 2007. 'Gebiedsgericht beleid in de praktijk. Geïntegreerde gebiedsgerichte projecten, meer dan een experiment'. Brugge: provinciebestuur.

Vanden Broeck, J. 2005. 'Omgaan met de metamorfose van de open ruimte'. In: Allaert, G. & Leinfelder, H. *Parkbos Gent. Over visievorming en beleidsnetwerking*. Gent Academia Press (pp. 73-88).

## 8.2 DEFINIËRING OPEN RUIMTE

(Evy Mettepenningen en Myrtle Verhaeven)

### 8.2.1 Wat is open ruimte?

Het begrip 'open ruimte', waarvoor de termen 'platteland', 'landelijk gebied' en 'buitengebied' vaak als synoniemen worden gebruikt (VLM 2015), kent een brede waaier aan definities en interpretaties die doorheen de internationale literatuur inconsistent worden gebruikt (Bomans & Gulinck 2008). Binnen Vlaamse context wordt vaak melding gemaakt van de definitie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, welke open ruimte omschrijft als 'het gebied waar openheid primeert en waarin de niet-bebouwde ruimte overweegt' (Vlaamse Overheid 2010). Deze omschrijving laat echter veel ruimte voor interpretatie (Bomans & Gulinck 2008). In de Vlaamse literatuur worden nog diverse andere benaderingen toegepast, waarbij open ruimte vaak belicht wordt vanuit een eerder ruimtelijke of functionele invalshoek. Hiervan worden enkele voorbeelden weergegeven in Tabel 32.

Tabel 32: Internationale (grijs) en Vlaamse (blanco) definities en interpretaties van 'open ruimte' (niet exhaustief)

Auteur	Context	Definitie/Interpretatie
(Krogh & Clemetsen 2004)	Fysisch-morfologisch	Open ruimtefragmenten zijn 'in-between' landschappen: landschappen die zowel niet te vrijwaren actief landbouwlandschap zijn, als niet speciaal te beschermen natuurlandschap.
(McGrath 2010, p.4)	Morfologisch en op basis van gebruik	De term 'open ruimte' refereert naar een stuk land of een waterlichaam waartoe het publiek tot een bepaald niveau vrije fysieke of visuele toegang heeft. Deze definitie omvat zowel 'publieke' als 'private open ruimte'.
(OECD 1994)	Bevolkingsdichtheid	De term 'platteland' wordt vaak gebruikt als synoniem voor open ruimte. Volgens de OECD definitie worden gebieden met een bevolkingsdichtheid lager dan 150 inwoners/km <sup>2</sup> aangeduid als plattelandsgebied.
(US EPA 2014)	Binnen stedelijke omgeving	Open ruimte is elk open stuk land dat onbebouwd is en toegankelijk is voor publiek. Open ruimte kan bestaan uit: groene ruimtes (parken, begraafplaatsen...), schoolpleinen, speeltuinen...
(Bomans & Gulinck 2008)	Karakterisatie van open ruimte volgens: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Morfologie</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Lager schaalniveau (bodembedekking)</li> <li>⇒ Hoger schaalniveau</li> </ul> </li> </ul>	Open akkers of plekken die niet bedekt worden door begroeiing (Adams et al. 2009, Vepsäläinen et al. 2010)  Niet-bebouwde, niet-verharde, niet-bewoonde gebieden (Ahern 1991, Broussard et al. 2008)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Functie</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Ecologisch</li> <li>⇒ Sociaal</li> <li>⇒ Economisch</li> </ul> </li> <li>• <u>Waardeoordeel</u></li> </ul>	<p>Habitatvoorziening, leveren van ecosysteemdiensten (Brander &amp; Koetse 2011, Brown et al. 2015, Harper &amp; Crow 2006)</p> <p>Verschaffen van recreatiemogelijkheden buitenshuis (Harper &amp; Crow 2006)</p> <p>Productie van bestaansmiddelen, zoals landbouw, bosbouw, veeteelt of energie (Harper &amp; Crow 2006, Ryan &amp; Walker 2004)</p> <p>Op basis van ecologische, economische, sociale, landschappelijke, culturele of gezondheidsaspecten van open ruimte</p> <p>(Blanck et al. 2012, Bolitzer &amp; Netusil 2000, Cho et al. 2009, Kaźmierczak 2013, Ryan &amp; Walker 2004, Sander &amp; Haight 2012, Vogt &amp; Marans 2004)</p>
(Rogge & Dessein 2013, p.301)	Functioneel	De Vlaamse open ruimte is niet alleen een productieruimte voor landbouw en bosbouw, of een ecologische ruimte voor natuurbehoud, maar ook een plaats voor de consumptie van publieke plattelandsgoederen.
(Tempels et al. 2015, p. 2)	Ruimtelijk	“Alle ruimte gelegen buiten stads- en dorpskernen”
(Verbeek 2009)	Ruimtelijk en op basis van gebruik	De ruimte gesitueerd buiten steden en dorpskernen. Enerzijds is er publiek gedeeld gebruik van de open ruimte voor hoofdzakelijk recreatief medegebruik, en anderzijds privaat gebruik, waarbij percelen worden ingenomen voor puur persoonlijke doeleinden, zonder economisch of maatschappelijk doel.
(VLM 2015, p. 11) 'Vlaams Plattelandsbeleids-actieplan'	Functioneel	“Het platteland is meer dan een louter geografische afbakening: het is een geheel van fysieke, sociale, economische en culturele functies, die sterk met elkaar verweven zijn.”

## 8.2.2 Open ruimte en trends in Vlaanderen

Indien internationale en Europese definities zouden worden doorgetrokken naar het Vlaamse landschap, zouden er in Vlaanderen bijna geen plattelandsgebieden te vinden zijn. Deze internationale definities zijn binnen hun specifieke context tot stand gekomen in functie van analyses en beleid en de Vlaamse context verschilt hier dermate van dat ze hier weinig van toepassing zijn (Pisman et al. 2011). Internationaal is bijvoorbeeld ontvolking een belangrijk aspect van het platteland, terwijl verstedelijking in Vlaanderen juist een zeer actueel fenomeen is (Poelmans 2010, VLM 2015).

Onder verstedelijking wordt enerzijds 'harde' verstedelijking en anderzijds 'zachte' verstedelijking verstaan, waarbij met harde verstedelijking de toename aan bebouwing en verharde oppervlakte wordt bedoeld (ECORYS & Idea consult 2004). In Vlaanderen wordt ongeveer een vierde van de oppervlakte ingenomen door bebouwde of verharde oppervlakten en door tuinen (Vlaamse Overheid 2012). 'Zachte' verstedelijking wijst op de functiewijzigingen en het multifunctioneel gebruik van de bestaande bebouwde en onbebouwde ruimte (ECORYS & Idea consult 2004). De nieuwe functies op het platteland werken ruimtelijke transformaties in de hand die een toenemende hoeveelheid landbouwgrond innemen en de ruimtelijke kwaliteit ondermijnen. Tempels et al. (2012) onderscheiden vijf types transformaties: (a) **toenemende bebouwing**, (b) **residentialisering**, (c) **economische diversificatie**, (d) **toenemend privaat gebruik** en (e) **open ruimte als publieke ruimte**.

- (a) De toenemende bebouwing veroorzaakt een zeer aanzienlijke wijziging van de ruimtelijke structuur van open ruimte, door deze zowel te reduceren als te versnipperen (Tempels et al. 2012). Versnippering of fragmentatie is onder de vorm van verspreide bebouwing en lintbebouwing karakteristiek voor Vlaanderen (Gonzalez-Abraham et al. 2007, MIRA 2007, Tempels et al. 2015).
- (b) Het stijgende gebruik van open ruimte voor woningen komt voort uit de algemene voorkeur om binnen Vlaanderen te wonen in rurale woongebieden (Vanneste et al. 2007, Verhetsel et al. 2003) en wordt mee mogelijk gemaakt door de groei van de individuele woonoppervlakte en de hogere reissnelheden en lagere verplaatsingskosten (Tempels et al. 2015).
- (c) Veel niet-agrarische bedrijven vinden hun weg naar voormalig landbouwproductiegebied. Deze bedrijven zijn voornamelijk actief in de tertiaire sector (grotendeels vrije beroepen en zakelijke dienstverlening) (Verhoeve et al. 2012).
- (d) Gekoppeld aan het toenemend residentieel gebruik wordt meer en meer van de omliggende open ruimte bestemd voor private doeleinden, zoals tuinuitbreidingen, hobbyweiden, weekendhuisjes, privévisvijvers, privébossen, etc (Tempels et al. 2015).
- (e) Er gebeuren eveneens transformaties die open ruimte openstellen voor publiek en deze aanbesteden aan mogelijkheden voor sociale interacties en recreatief (mede)gebruik (Leinfelder 2007).

Door verstedelijking en versnippering verandert de Vlaamse open ruimte stelselmatig in een complexe, gefragmenteerde structuur waarbinnen geen grote, continue open ruimtes meer te vinden zijn (Tempels et al. 2015). Dagelijks gaat ongeveer 5,7 hectare van de Vlaamse open ruimte verloren (Poelmans & Engelen 2014), waardoor het vrijwaren van de open ruimte dus moet aanzien worden als een belangrijke en urgente uitdaging (VLM 2015).

### 8.2.3 Referenties

Adams MD, Law BS, French KO. 2009. Vegetation structure influences the vertical stratification of open- and edge-space aerial-foraging bats in harvested forests. *For. Ecol. Manage.* 258(9):2090–2100

Ahern J. 1991. Planning for an extensive open space system: linking landscape structure and function. *Landsc. Urban Plan.* 21:131–45

- Blanck HM, Allen D, Bashir Z, Gordon N, Goodman A, et al. 2012. Let's go to the park today: the role of parks in obesity prevention and improving the public's health. *Child. Obes.* 8(5):423–28
- Bolitzer B, Netusil N. 2000. The impact of open spaces on property values in Portland, Oregon. *J. Environ. Manage.* 59(3):185–93
- Bomans K, Gulinck H. 2008. Transformatieprocessen in de open ruimte in Vlaanderen. Steunpunt Ruimte en Wonen, Heverlee
- Brander LM, Koetse MJ. 2011. The value of urban open space: Meta-analyses of contingent valuation and hedonic pricing results. *J. Environ. Manage.* 92(10):2763–73
- Broussard SR, Washington-Ottombre C, Miller BK. 2008. Attitudes toward policies to protect open space: A comparative study of government planning officials and the general public. *Landsc. Urban Plan.* 86(1):14–24
- Brown RD, Vanos JK, Kenny N a, Lenzholzer S. 2015. Designing Urban Parks That Ameliorate the Effects of Climate Change. *Landscape Urban Plan.* 138:118–31
- Cho SH, Kim SG, Roberts RK, Jung S. 2009. Amenity values of spatial configurations of forest landscapes over space and time in the Southern Appalachian Highlands. *Ecol. Econ.* 68(10):2646–57
- ECORYS, Idea consult. 2004. Economie van het platteland - eigenheid en werking
- EPA. 2014. *What is open space/green space?* <http://www.epa.gov/region1/eco/uep/openspace.html>
- Gonzalez-Abraham CE, Radeloff VC, Hammer RB, Hawbaker TJ, Stewart SI, Clayton MK. 2007. Building patterns and landscape fragmentation in northern Wisconsin, USA. *Landsc. Ecol.* 22(2):217–30
- Harper C, Crow T. 2006. Cooperating across boundaries. Partnership to conserve open space in rural America. USDA Forest Service, Washington DC
- Kaźmierczak A. 2013. The contribution of local parks to neighbourhood social ties. *Landsc. Urban Plan.* 109(1):31–44
- Krogh E, Clemetsen M. 2004. Cultural landscaping – creating a desired identity? Pap. Present. XI World Congr. Rural Sociol. "Globalisation, Risks Resist. Rural Econ. Soc.
- Leinfelder H. 2007. Open Ruimte Als Publieke Ruimte: Dominante En Alternatieve Planningsdiscoursen Ten Aanzien van Landbouw En Open Ruimte in Een (Vlaamse) Verstedelijkende Context. Gent: Academia Press
- McGrath M. 2010. Rural Development Strategy. Open space and recreation: issues and Options. Whangarei District Council, Nieuw-Zeeland
- MIRA. 2007. Milieurapport Vlaanderen, Achtergronddocument 2007, Versnippering. Gulinck H., Peymen J., Stalpaer L., Vlaamse Milieumaatschappij. [www.milieurapport.be](http://www.milieurapport.be)
- OECD. 1994. Creating rural indicators for shaping territorial policy. OECD, Parijs
- Pisman A, Verbeek T, Hanegreefs G, Leus W, Allaert G. 2011. Onderzoek Omschrijving Platteland Besteknummer APL / DGP / 2010 / 1 Eindrapport. UGent, Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning, Gent
- Poelmans L. 2010. *Modelling urban expansion and its hydrological impacts*. Doctoraatsproefschrift, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven
- Poelmans L, Engelen G. 2014. Verklarende factoren in de evolutie van het ruimtebeslag. Studie uitgevoerd in opdracht van: Ruimte Vlaanderen. VITO, Mol



- Rogge E, Desein J. 2013. Perceptions of a small farming community on land use change and a changing countryside: A case-study from Flanders. *Eur. Urban Reg. Stud.*22(3):300-315
- Ryan R, Walker JTH. 2004. Protecting and managing private farmland and public greenways in the urban fringe. *Landsc. Urban Plan.* 68(2-3):183–98
- Sander H a., Haight RG. 2012. Estimating the economic value of cultural ecosystem services in an urbanizing area using hedonic pricing. *J. Environ. Manage.* 113(SEPTEMBER 2012):194–205
- Tempels B, Verbeek T, Pisman A. 2012. Verstedelijking in de Vlaamse open ruimte. Een vergelijkende studie naar vijf transformaties. Steunpunt Ruimte en Wonen, Heverlee
- Tempels B, Verbeek T, Pisman A, Allaert G. 2015. Open ruimte in verstedelijkt Vlaanderen: Een vergelijkende studie naar vier onderschatte ruimtegebruiken. UGent, Faculteit Ingenieurswetenschappen en Architectuur, Gent
- Vanneste D, Thomas I, Goossens L. 2007. Woning en woonomgeving in België. FOD Economie, K.M.O. Middenstand en Energie, Brussel
- Vepsäläinen V, Tiainen J, Holopainen J, Piha M, Seimola T. 2010. Improvements in the Finnish Agri-Environment Scheme are Needed in Order to Support Rich Farmland Avifauna. *Ann. Zool. Fennici.* 47(5):287–305
- Verbeek T. 2009. Verhouding tussen publiek en privaat gebruik van de Vlaamse open ruimte. Masterproefschrift, Universiteit Gent, Gent
- Verhetsel U, Witlox F, Tieren N. 2003. Jongeren En Wonen in Vlaanderen. Woonsituatie, Woonwensen En Woonbehoefte. Antwerpen: NV De Boeck
- Verhoeve A, De Roo N, Rogge E. 2012. How to visualise the invisible: Revealing re-use of rural buildings by non-agricultural entrepreneurs in the region of Roeselare-Tielt (Belgium). *Land use policy.* 29(2):407–16
- Vlaamse Overheid. 2010. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Afdeling Ruimtelijke Planning; Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap; Administratie Ruimtelijke Ordering, Huisvesting, Monumenten en Landschappen, Brussel
- Vlaamse Overheid. 2012. Groenboek. Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool? Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Brussel
- VLM. 2015. Vlaams plattelandsbeleidsplan. Actieprogramma 2013-2015. VLM, Brussel
- Vogt C a., Marans RW. 2004. Natural resources and open space in the residential decision process: A study of recent movers to fringe counties in southeast Michigan. *Landsc. Urban Plan.* 69(2-3):255–69

## 8.3 RELATIE STAD-PLATTELAND

(Evy Mettepenningen en Myrtle Verhaeven)

### 8.3.1 De 'stad' en het 'platteland': apart of verweven?

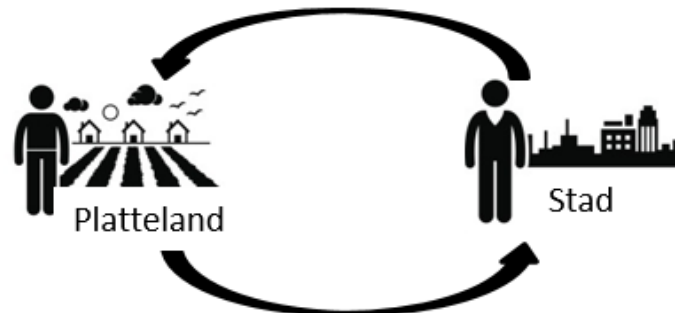
Onderzoek en beleid benaderen landschappen doorgaans vanuit de klassieke opdeling 'stad' en 'platteland', waarbij deze als aparte entiteiten worden beschouwd. Het onderscheid tussen rurale en verstedelijkte gebieden wordt vaak gemaakt op basis van criteria zoals bevolkingsdichtheid en kadastrale oppervlakten van bebouwing en open ruimten zoals landbouw- en bosoppervlakten (Bomans & Gulinck 2008, Tempels et al. 2015). Veel auteurs stellen echter dat deze tweedeling niet langer van toepassing is binnen Vlaanderen en zijn van mening dat stad en platteland intrinsiek met elkaar vervlochten zijn (De Meulder et al. 1999, Leinfelder et al. 2009, Thomas et al. 2008, Van Eetvelde & Antrop 2005, Xaveer De Geyter Architecten 2002). Urbane en rurale ruimtes en landgebruiken komen verspreid en gefragmenteerd doorheen het Vlaamse landschap voor, in een continuüm van gemeenschapstypes (Mylott 1986, Tempels et al. 2015).

Niet alleen geografisch, maar ook functioneel en cultureel zijn urbane en rurale gebieden steeds meer met elkaar verbonden. Door de verbetering van de inkomensposities en meer uitgebreide communicatie- en vervoersmogelijkheden verspreiden stedelijke levenswijzen zich ook over de suburbane en landelijke gebieden (Nio 2001) en worden identiteits- en mentaliteitsverschillen steeds kleiner (VLM 2015). Urbane-rurale connecties leveren een cruciale bijdrage aan economische ontwikkeling en armoedebestrijding, hoewel dit niet altijd erkend wordt in nationaal economisch en handel gerelateerd beleid (Akkoyunlu 2013, World Bank & International Monetary Fund 2013). De wisselwerking tussen stedelijke en plattelandsgebieden kan echter duurzame ontwikkeling ondersteunen door het opvoeren van de productie en schaalvergroting van publieke goederen en diensten (zoals transportmogelijkheden); het ontwikkelen van nieuwe economische opportuniteiten en capaciteitsopbouw, daarbij rekening houdend met eventuele negatieve externaliteiten; en het verbeteren van de afstemming van beleid en administratie van rurale en stedelijke gebieden (Akkoyunlu 2013, OECD 2013).

### 8.3.2 Relaties tussen de stad en het platteland

Relaties tussen stedelijke en landelijke gebieden worden door veel auteurs benaderd vanuit een netwerktheorie (Vandermeulen 2008), waarbij rurale-urbane connecties als bouwstenen van een netwerk worden beschouwd. Dit netwerk kan in een belangrijke mate ontwikkeling stimuleren (Douglass 1998, Hinderink & Titus 2002, Owusu 2005, Rondinelli 1991). De rurale-urbane connecties worden in verschillende studies aangeduid als stromen tussen de stad en het platteland van onder meer mensen, productie- en consumptiegoederen, kapitaal, informatie, ideeën en/of diffusie van innovatie (Akkoyunlu 2013, Douglass 1998, Okpala 2003). Het OECD rapport van 2013 onderscheidt in deze rurale-urbane connecties dan weer vijf categorieën, zijnde: demografische connecties, economische transacties en innovatieve activiteiten, voorziening van publieke diensten, uitwisseling van voorzieningen en milieugoederen en bestuursinteracties op meerdere niveaus. In Figuur 29 wordt een vereenvoudigde schematische weergave van de wisselwerking tussen de stad en het platteland getoond, gebaseerd op de OECD-categorieën en het Vlaams plattelandsbeleidsplanrapport (VLM 2015). De wisselwerking wordt verder heel beknopt besproken, maar bestuursinteracties worden buiten beschouwing gelaten.

**Demografische connecties:** Migratie en woon-werkverkeer  
**Economische transacties en innovatieve activiteiten:** Werk, diensten  
**Voorziening van publieke diensten:** Transport, onderwijs, gezondheidszorg en andere diensten  
**Uitwisseling van voorzieningen en milieugoederen:** Ontspanning



**Demografische connecties:** Migratie en woon-werkverkeer  
**Economische transacties en innovatieve activiteiten:** Voedselproductie  
**Voorziening van publieke diensten:** Transport en andere diensten  
**Uitwisseling van voorzieningen en milieugoederen:** Ecosysteemdiensten, recreatie, rust

*Figuur 29: Interacties tussen de stad en het platteland, gebaseerd op het Vlaamse plattelandsbeleidsplanrapport van VLM (2015) en het OESO rapport over urbane-rurale connecties (OECD 2013)*

Waarschijnlijk één van de meest zichtbare vormen van rurale-urbane interacties is migratie (Tacoli 1998). Binnen Vlaanderen is de trend waargenomen van een stadsuitwaartse migratie door grote gezinnen, gehuwde dertigers, en bejaarden, terwijl jongeren, alleenstaanden en kleine gezinnen eerder de stad opzoeken (VLM 2008). De stedelijke centra blijven wel de belangrijkste tewerkstellingszwaartepunten voor inwoners van het platteland (VLM 2015). Dit wordt gestaafd door woon- en werkverkeercijfers aangeleverd in een studie door ECORYS en Idea consult, waarbij wordt aangetoond dat twee derde van de beroepsbevolking woonachtig in de rurale en overgangsgebieden pendelen naar de stad om te werken. Evenwel werkt een op de tien werkenden uit de landelijke overgangsgebieden en een op vijf werkenden uit de landelijke gebieden in eigen gebied (ECORYS & Idea Consult 2004). Dit kan gekoppeld zijn aan de toenemende economische diversificatie van het platteland, waarbij steeds meer niet-agrarische bedrijven, grotendeels actief in de tertiaire sector, zich ontplooiën in voormalig agrarische gebieden (Verhoeve et al. 2012). Plattelandsbewoners trekken eveneens naar de stad om zich te beroepen op diensten, onderwijs en ontspanning (VLM 2015). De stedelingen, en de facto de samenleving in zijn geheel, richten zich dan weer tot het platteland voor verkrijgen van gebruiksmiddelen, zoals voedsel, proper water en energie, en minder tastbare diensten zoals groene of culturele landschappen, rust en recreatie (Marino 2009, Verbeek 2009, VLM 2015). Daartegenover staat dat typische plattelandspraktijken en -structuren kunnen opduiken in verstedelijkte gebieden. Landbouw is nu ook in toenemende mate een urbaan verschijnsel, zowel in geïndustrialiseerde als in ontwikkelingslanden. Dit komt door de groeiende vraag van stadsbewoners naar een grotere verbondenheid met hun voedsel en de zoektocht van landbouwers naar nieuwe locaties voor voedselproductie (Ackerman et al. 2014, Danckaert et al. 2010, van Veenhuizen 2006). Niet alleen rurale groene regio's, maar ook (peri-)urbane groene gebieden, gaande van semi-natuurlijke habitatten tot parken, hebben een intrinsieke ecologische waarde door de biodiversiteit die ze kunnen herbergen. Deze zijn eveneens van belang voor stadsbewoners als recreatieruimte (Niemela 1999, Tyrväinen 1997).

Stedelijke en plattelandsgebieden beïnvloeden dus elkaars dynamiek door hun intense verweving, waardoor het van belang is dat het plattelands- en stedenbeleid optimaal op elkaar worden afgestemd (VLM 2015). Dit blijkt een moeilijke opgave in de meeste Europese landen, maar ook elders, zoals bvb. in de Verenigde Staten, waar het stedelijk en plattelandsbeleid vaak conflicteren (Madaleno & Gurovich 2004).

### 8.3.3 Referenties

Ackerman K, Conard M, Culligan P, Plunz R, Sutto MP, Whittinghill L. 2014. Sustainable food systems for future cities: The potential of urban agriculture. *Econ. Soc. Rev. (Irel)*. 45(2):189–206

Akkoyunlu S. 2013. The Potential of Rural – urban Linkages for Sustainable Development and Trade. NCCR Trade Working Paper No 2013/37.

Bomans K, Gulinck H. 2008. Transformatieprocessen in de open ruimte in Vlaanderen. Steunpunt Ruimte en Wonen, Heverlee

Danckaert S, Cazaux G, Bas L, Van Gijseghe D. 2010. Landbouw in een groen en dynamisch stedengewest. departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel

De Meulder B, Schreurs J, Cock A, Notteboom B. 1999. Sleutelen aan het Belgische stadslandschap/Patching up the Belgian Urban Landscape. *Oase*. 52:78–113

Douglas M. 1998. A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages - An agenda for policy research with reference to Indonesia. *Third World Plan. Rev.* 20(1):1–33

ECORYS, Idea Consult. 2004. Economie van het platteland-eigenheid en werking.

Hinderink J, Titus M. 2002. Small towns and regional development: major findings and policy implications from comparative research. *Urban Stud.* 39(3):379–91

Leinfelder H, Pisman A, Verbeek T. 2009. Tussentijds rapport case-onderzoek: publiek en privaat gebruik van de Vlaamse open ruimte. Steunpunt Ruimte en Wonen, Heverlee

Madaleno IM, Gurovich A. 2004. “Urban versus rural” no longer matches reality: An early public agro-residential development in periurban Santiago, Chile. *Cities*. 21(6):513–26

Marino LD. 2009. Urban-rural linkages fostering sustainable development: the rural development perspective. *Urban-Rural Linkages Foster. Sustain. Dev.*, p. 6

Mylott E. 1986. *Urban-Rural connections: a review of literature*. Scholars- Archive @OSU, Papers (RuralUrban Connections). <http://hdl.handle.net/1957/10574>

Niemela J. 1999. Ecology and urban planning. *Biodivers. Conserv.* 8:119–31

Nio I. 2001. Publieke ruimte in de netwerkstad. In *Technum Nv, Publieke Ruimte – Een Andere Aanpak.*, pp. 22–56. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

OECD. 2013. *Rural-urban partnerships: An integrated approach to economic development*. OECD Rural Policy Reviews. [http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/rural-urban-partnerships\\_9789264204812-en](http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/rural-urban-partnerships_9789264204812-en).

Okpala DCI. 2003. Promoting the Positive Rural-Urban Linkages Approach to Sustainable Development and Employment Creation: The Role of UN-HABITAT. *2nd Conf. Int. Fed. Surv.*

- Owusu G. 2005. The role of district capital in regional development: Linking small towns, rural-urban linkages and decentralisation in Ghana. *Int. Dev. Plan. Rev.* 27(1):31
- Rondinelli D a. 1991. Asian urban development policies in the 1990s: From growth control to urban diffusion. *World Dev.* 19(7):791–803
- Tacoli C. 1998. Beyond the rural-urban divide. *Environ. Urban.* 10(1):3–4
- Tempels B, Verbeek T, Pisman A, Allaert G. 2015. Open ruimte in verstedelijkt Vlaanderen: Een vergelijkende studie naar vier onderschatte ruimtegebruiken. UGent, Faculteit Ingenieurswetenschappen en Architectuur, Gent
- Thomas I, Frankhauser P, Biernacki C. 2008. The morphology of built-up landscapes in Wallonia (Belgium): A classification using fractal indices. *Landsc. Urban Plan.* 84(2):99–115
- Tyrväinen L. 1997. The amenity value of the urban forest: an application of the hedonic pricing method. *Landsc. Urban Plan.* 37(3-4):211–22
- Van Eetvelde V, Antrop M. 2005. The significance of landscape relic zones in relation to soil conditions, settlement pattern and territories in Flanders. *Landsc. Urban Plan.* 70(1-2):127–41
- Van Veenhuizen R. 2006. Introduction Cities Farming for the Future. In *Cities Farming for the Future. Urban Agriculture for Green and Productive Cities.*, ed. R van Veenhuizen, pp. 1–18. International Institute RUAF Foundation, IDRC and IIRR.
- Vandermeulen V. 2008. Multifunctional farming strategies in peri-urban and urbanized regions with focus on Flanders. Doctoraatsproefschrift, UGent, Gent
- Verbeek T. 2009. Verhouding tussen publiek en privaat gebruik van de Vlaamse open ruimte. Masterproefschrift, UGent, Gent
- Verhoeve A, De Roo N, Rogge E. 2012. How to visualise the invisible: Revealing re-use of rural buildings by non-agricultural entrepreneurs in the region of Roeselare-Tielt (Belgium). *Land use policy.* 29(2):407–16
- VLM. 2008. Trends en ontwikkelingen op het platteland. Op weg naar een Vlaams Plattelandsbeleidsplan. Bijlage 1 Literatuurstudie. T. VLM, Brussel
- VLM. 2015. Vlaams plattelandsbeleidsplan. Actieprogramma 2013-2015. VLM, Brussel
- World Bank, International Monetary Fund. 2013. Global Monitoring Report 2013: Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals. Washington DC, USA
- Xaveer De Geyter Architecten. 2002. *After-Sprawl, Onderzoek Naar de Hedendaagse Stad.* Rotterdam/Antwerpen: Nai Uitgevers/deSingel

## 9 BIJLAGEN

Bijlage 1: VERKEN kaartenreeks 1: situering

Bijlage 2: VERKEN kaartenreeks 2: oppervlakte open ruimte

Bijlage 3: VERKEN kaartenreeks 3: kwaliteit open ruimte

Bijlage 4: VERKEN kaartenreeks 4: evolutie open ruimte

Bijlage 5: VERKEN kaartenreeks 5: beleid open ruimte

Bijlage 6: VERKEN kaartenreeks 6: beleid versus realiteit

Bijlage 7: voorbeeld VERKEN: presentatie open ruimte onder druk in Mechelse regio

Bijlage 8: voorbeeld VERKEN: presentatie open ruimte onder druk in landschapspark Bulskampveld

Bijlage 9: SPEEL download algemene versie

Bijlage 10: spelbord SPEEL algemene versie

Bijlage 11: SPEEL download versie op maat van een gebied

Bijlage 12: spelbord SPEEL op maat

Bijlage 13: SPEEL databank vragen

Bijlage 14: EVALUEER voorlopige versie download

Bijlage 15: DEBATTEER download

Bijlage 16: COMBINEER instrumentenatlas