



**Vlaamse
overheid**

Alternatief beleidsinstrumentarium voor het bestendigen van het typische landschap van Voeren

INBO.be
VLM.be

Auteurs:

Dieter Mortelmans en Francis Turkelboom
Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek

Het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) is het Vlaams onderzoeks- en kenniscentrum voor natuur en het duurzame beheer en gebruik ervan. Het INBO verricht onderzoek en levert kennis aan al wie het beleid voorbereidt, uitvoert of erin geïnteresseerd is.

Vestiging:

INBO Brussel
Havenlaan 88 bus 73, 1000 Brussel
www.inbo.be

e-mail:

Dieter.Mortelmans@inbo.be

Wijze van citeren:

Mortelmans D. en Turkelboom F. (2018). Alternatief beleidsinstrumentarium voor het bestendigen van het typische landschap van Voeren. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2018 (8). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.

DOI: doi.org/10.21436/inbor.14089421

D/2018/3241/053

Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2018 (8)

ISSN: 1782-9054

Verantwoordelijke uitgever:

Maurice Hoffmann

Foto cover:

Foto van VVV Voeren

Dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van:

Vlaamse Landmaatschappij (VLM), in het kader van het Vlaams geïntegreerd plattelandsbeleid onder de noemer 'uitvoering Onderzoeksagenda Platteland' (2014-2017).

Inhoud

Samenvatting.....	4
1 Pistes voor een duurzaam typisch landschap van Voeren.....	5
2 Waarom heeft het Voerense landschap een ander beleid nodig?	9
2.1 BELEIDSUITDAGINGEN VOOR VOEREN	9
2.2 BELEIDSOPPORTUNITeiten VOOR VOEREN	10
2.3 BELEIDSANALYSE VOOR VOEREN	12
3 Beleidsopties voor behoud van streekeigen landschappen	20
3.1 Thema: BELEIDSCOHERENTIE EN INTEGRATIE VAN BELEIDSDOELSTELLINGEN OP LANDSCHAP-GEBIEDSNIVEAU	21
3.2 Thema: GEBIEDSGERICHT PLANNEN	24
3.3 Thema: GRENDOVERSCHRIJDENDE IMPACTEN	28
3.4 Thema: EFFECTIEVE PARTICIPATIE EN INTEGRATIE VAN LOKALE KENNIS	28
3.5 Thema: ERKENNING VAN LANDBOUWERS ALS LANDSCHAPS-BEHEERDERS	30
3.6 Thema: LASTEN EN LUSTEN VAN TOERISME	32
3.7 Thema: ADMINISTRATIEVE OVERLAST	34
3.8 Thema: BEDRIJFSCONTROLES	35
3.9 Thema: VERSNIJPERING VAN DE LANDBOUWGRONDEN	36
3.10 Thema: OVERLAST DOOR WILDSCHADE OP LANDBOUWGRONDEN	37
4 Vervolgonderzoek	37



SAMENVATTING

Deze piste richt zich op de rol van het beleid om een kwalitatief landschap in Voeren te behouden. Op basis van de bevindingen en keuzes die gemaakt werden door de projectgroep Voeren, werkten we binnen deze piste in de eerste plaats aan oplossingen en samenwerkingsverbanden die ervoor kunnen zorgen dat de familiale melkveebedrijven in Voeren een toekomstperspectief hebben en dat tevens beleidsdoelen kunnen gehaald worden. Hiervoor baseren we ons sterk op de rapporten en verslagen van de vele workshops, focusgroepen en overlegmomenten die plaatsvonden gedurende het onderzoekstraject.

We stelden vast dat er **heel wat Vlaamse beleidsinstanties** zijn die vanuit hun opdracht een invloed hebben op bepaalde elementen van het Voerense landschap. Voor elk van deze instanties zijn telkens specifieke sector-eigen doelstellingen gekoppeld die in Voeren moeten gerealiseerd worden. Tevens werd er ook vastgesteld dat velen van deze instanties moeite hebben om deze doelstellingen te halen doordat deze instanties onderling afhankelijk zijn van elkaar, de doelstellingen te generiek zijn, en er een trend is naar minder financiële middelen voor subsidies, implementatie, monitoring en evaluatie. Op lokaal **gemeentelijk niveau**, zijn er ook een hele reeks uitdagingen veroorzaakt door de complexe regelgeving, door verticale (binnen de instanties) en horizontale (gemeentelijke en intersectorale) incoherente beleidsdoelstellingen, en door een nijpend tekort aan personeel en tijd. Anderzijds zien we dat de familiale landbouwbedrijven moeite hebben met de vaak **ingewikkelde regelgeving en administratie**. Dit zorgt voor een extra belasting van de landbouwers. Het feit dat ze vaak geconfronteerd worden met vertegenwoordigers van verschillende beleidsinstanties, maakt het er niet gemakkelijk op. Daarbij komt dat de strenge controleprocedures vaak als onrechtvaardig worden ervaren. Heel wat landbouwers ervaren dit als frustrerend omdat zij reeds moeite hebben om het hoofd economisch boven water te houden. Dit leidt tot verlies in vertrouwen in beleidsinstanties. Vertrouwen is echter essentieel om een goede samenwerking op te zetten tussen landbouwers en het beleid, vooral voor vrijwillige maar ook regulerende instrumenten. Deze situatie gaat zowel ten koste van het halen van sectorale doelstellingen als het functioneren van deze bedrijven.

Binnen de beleidsinstanties die actief zijn in Voeren, zien we dat het **inzicht en bereidheid groeit dat samenwerking op beleidsniveau** een goede zaak zou zijn voor zowel de betrokken instanties, het landschap als de melkveebedrijven. Deze wil tot samenwerking stuit daarbij wel op onvoldoende institutionele ruimte en capaciteit om beleidsprocessen consistent af te stemmen op het landschapsniveau en zo te komen tot coherente beleidsdoelstellingen en -processen. Implementatie van geïntegreerde planning blijft daarom een grote uitdaging. De onderzoeksgroep pleit daarom om het institutionele kader om op het landschapsniveau een coherent beleid te kunnen voeren te versterken. Dit moet het bovenlokaal afstemmen van beleidsplannen, het zoeken naar synergiën, de communicatie met lokale spelers, de implementatie op maat van het landschap en het inspelen op kansen vergemakkelijken.

Dit institutioneel kader en de daaraan gekoppelde aanbevelingen werden afgetoetst met beleidsvertegenwoordigers op het Vlaams niveau, het lokaal niveau en met lokale landbouwers. Hieruit werden 10 interventie-thema's gedestilleerd welke het behoud van het typische Voerense landschap en de daaraan gekoppelde landbouwactiviteiten kan ondersteunen: beleidscoherentie, gebiedsgericht plannen, grensoverschrijdende impacten, effectieve participatie, erkenning van landbouwers als landschaps-beheerders, lasten en lusten van toerisme, administratieve overlast, bedrijfscontroles, versnippering van de landbouwgronden, en overlast door wildschade. Voeren geldt hier als een casus, maar we gaan er van uit dat de meeste van de analyses en voorstellen ook geldig zijn voor andere gebieden in Vlaanderen met een sterke streekidentiteit.

1 PISTES VOOR EEN DUURZAAM TYPISCH LANDSCHAP VAN VOEREN

Dit rapport richt zich voornamelijk op de potentiële rol van het beleid om een kwalitatief landschap in Voeren te behouden en te ondersteunen. Voeren geldt hier als een casus, maar we gaan er van uit dat de meeste van de analyses en voorstellen ook geldig zijn voor andere gebieden in Vlaanderen met een sterke streekidentiteit.

De sectoranalyses van Voeren (Annys et al, 2017; Thoonen et al, 2017) gaven een goed beeld van de dynamieken van het Voerense landschap. Op basis van deze bevindingen kwam de Projectgroep Voeren en de onderzoeksgroep (INBO, ILVO en VITO) tot de conclusie dat de familiale melkveelandbouw een cruciale rol speelt in het bestendigen van het Voerense landschap (9 maart 2016, Kortesseem). Niet enkel beheren zij een groot oppervlak van het Voerense landschap, ze zijn ook de meest kwetsbare pijler voor de instandhouding van het typisch landschap (Figuur 1). Andere sectoren zoals natuur, recreatie, wonen, toerisme, erfgoed enz. spelen daarbij een essentiële flankerende rol. Door afstemming met deze sectoren en hun respectieve beleidsdoelstellingen kunnen duurzame oplossingen voor de familiale melkveebedrijven versterkt worden.



Figuur 1: Familiale melkveelandbouw als hoofdpijler voor het bestendigen van het typisch landschap in Voeren.

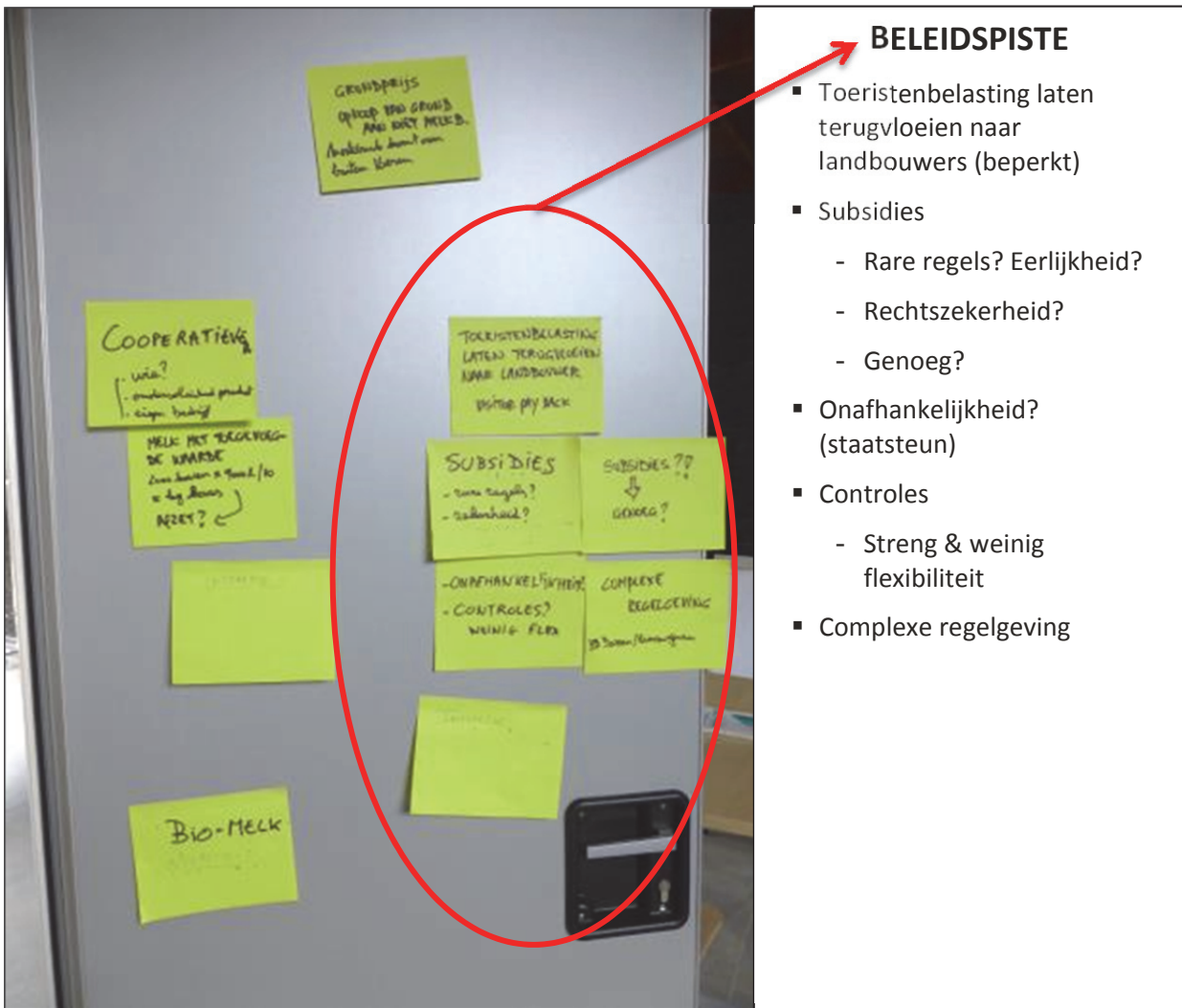
In een volgende stap werd een workshop (Figuur 2) met Voerense melkveehouders georganiseerd om van de landbouwers zelf te horen hoe zij denken over hoe de familiale melkveeteelt weerbaarder kan gemaakt worden en het Voerense landschap bestendig kan worden (22 juni 2016, Voeren). Op basis van een

participatieve probleem- en opportuniteitanalyse, kwamen er twee oplossingspistes tevoorschijn, nl. 1) een markpiste en 2) een beleidspiste (Figuur 3). Deze pistes werden voorgesteld en bevestigd door de Projectgroep Voeren (20 oktober 2016, Voeren). Deze keuzes dienden als aanzet voor de onderzoekers om deze pistes verder uit te diepen.



Figuur 2: Participatieve probleem- en opportuniteitanalyse met Voerense landbouwers (22 juni 2016, Gemeentehuis van Voeren).





Figuur 3: Samenvatting van de workshop met melkveelndbouwers in Voeren: post-its links werden geclusterd in een marktpiste, en post-its rechts werden geclusterd in een beleidspiste (22 juli 2016, Voeren).

Binnen de **marktpiste** is de opzet om via marktmechanismen meer economische kansen te genereren voor de familiale melkveebedrijven die aan de basis liggen van het typisch landschap van Voeren. Bijvoorbeeld door het creëren van productdifferentiatie gekoppeld aan een meerwaardecreatie (Wouters, 2017).

Binnen de **beleidspiste** is de opzet om te werken naar een aangepast beleid en samenwerkingsverbanden die de kansen moeten verhogen dat de eerder vernoemde melkveebedrijven in Voeren betere toekomstperspectieven krijgen. De beleidspiste focust daarom vooral de beleidsprocessen, instrumenten en regelgeving die door de melkveehouders als problematisch worden ervaren, vragen oproepen en/of hen ervan weerhouden om het gewenst typische landschap in stand te houden.

Voor het uitwerken van deze piste heeft de onderzoeksgroep sterk ingezet op een participatieve aanpak waarbij de co-design van potentiële oplossingen centraal stond. In complexe beleidssituaties - zoals in het geval van Voeren - is het namelijk essentieel om genoeg in te zetten op overleg, participatie en co-creatie van

2 WAAROM HEEFT HET VOERENSE LANDSCHAP EEN ANDER BELEID NODIG?

2.1 BELEIDSUITDAGINGEN VOOR VOEREN

Gedurende het project stelde de onderzoeksgroep al snel vast dat er **een groot aantal Vlaamse beleidsinstanties** zijn die vanuit hun opdracht een invloed hebben op bepaalde elementen van het Voerense landschap (Demeyer et al., 2017). Voor elk van deze instanties zijn telkens specifieke sector-eigen doelstellingen en instrumenten gekoppeld die in Voeren gerealiseerd moeten worden (bv. IHD, PAS, Erfgoed RUP, BO, erosiebescherming,...). Tevens werd er ook vastgesteld dat velen van deze instanties **moeite hebben om hun doelstellingen te halen**, mede omdat:

- Deze instanties zijn voor het halen van hun doelen afhankelijk van andere instanties en belanghebbenden, en/of de doelstellingen botsen met de doelstellingen van andere instanties.
- De eerder vernoemde beleidsdoelstellingen zijn te generiek opgesteld zijn, en zijn vaak niet aangepast aan de lokale omstandigheden.
- Er een trend is naar minder financiële middelen voor subsidies, implementatie, monitoring en evaluatie.

Op lokaal **gemeentelijk niveau**, zijn er ook een hele reeks uitdagingen:

- De regelgeving wordt als maar complexer, en is niet in verhouding tot de lokale capaciteit om het (nieuwe) beleid te doorgronden, uit te voeren en te monitoren.
- Logica van (nieuwe) beleidsmaatregelen is soms niet helemaal duidelijk, wat het moeilijk maakt om het beleid te verdedigen t.o.v. lokale landgebruikers.
- Lokale doelstellingen van de gemeente (bv. behoud van het landschap) botsen soms met generieke sectorale doelstellingen.
- Onmogelijkheid om sommige overtredingen te sanctioneren door onvoldoende middelen (tijd en personeel).
- De specifieke 'eilandsituatie' van Voeren en spill-over effecten van andere regio's (Wallonië, Nederland, Duitsland).

Tenslotte zien we ook dat de **familiale landbouwbedrijven** moeite hebben met de vaak ingewikkelde administratie waardoor ze kansen mislopen, moeite hebben met het naleven van regelgeving en/of het moeilijk hebben om hun bedrijf optimaal te beheren. Dit zorgt voor een belangrijke extra belasting van de landbouwer bovenop de hoge marktdruk, die voornamelijk afkomstig is door de relatief lage en schommelende melkprijzen (Wouters, 2017). Het feit dat landbouwers ook vaak geconfronteerd worden met vertegenwoordigers van de verschillende beleidsinstanties, maakt het er niet gemakkelijker op en zorgt voor verwarring en onbegrip bij landbouwers. Landbouwers ervaren de strenge controleprocedures vaak als onrechtvaardig en frustrerend, en de sancties niet in verhouding met de overtreding. Heel wat landbouwers



ervaren deze situatie als frustrerend en onfair, te meer omdat zij reeds veel moeite hebben om de economisch uitdagingen het hoofd te bieden. Dit leidt tot verder verlies in vertrouwen in beleidsinstanties. Vertrouwen is echter essentieel om een goede samenwerking op te zetten tussen landbouwers en het beleid. Dit is des te belangrijker gezien het beleid wil inzetten op vrijwillige instrumenten, maar ook omdat voor de regulerende instrumenten steeds minder middelen beschikbaar zijn voor het monitoren en controleren van de opgelegde verplichtingen.

2.2 BELEIDSOPPORTUNITEITEN VOOR VOEREN

Deze situatie gaat zowel ten koste van het halen van sectorale beleidsdoelstellingen, het maatschappelijk nut en welzijn, als van het functioneren van deze bedrijven. Er is dus een **potentieel grote maatschappelijke winst** voor plattelandsgemeenten en **economische winst voor de landbouwbedrijven** te behalen indien er een vertrouwenssfeer en constructieve samenwerkingen konden opgezet worden.

Binnen de beleidsinstanties die actief zijn in Voeren, en dan voornamelijk bij de lokale afgevaardigden van deze instanties, merken we dat het **inzicht groeit dat samenwerking op beleidsniveau** een goede zaak zou zijn voor zowel de betrokken instanties en hun respectievelijke beleidsdoelstellingen, als voor het bestendigen van het typisch landschap en voor de melkveebedrijven. Er zijn dan ook tekenen dat de bereidheid tot samenwerking ook groeit (bv. het Charter voor het bestendigen van het Voerense landschap ondertekent in December 2017). Deze bereidheid tot samenwerking op landschapsniveau vertaalde zich ook in de relatief hoge participatiegraad tijdens de overlegmomenten van zowel de projectgroep als andere strategische vergaderingen omtrent Voeren.

Deze wil tot samenwerking stuit echter op onvoldoende institutionele ruimte en capaciteit om beleidsprocessen consistent af te stemmen op landschapsniveau en zo te werken aan coherente beleidsdoelstellingen en processen. Het realiseren van **geïntegreerde gebiedsgerichte planning en het gerelateerde 'systeemdenken'** blijft daarom een **grote uitdaging** voor het Vlaams plattelandsbeleid. Het gevolg is dat beslissingen moeizaam en traag verlopen, en dat er vaak weerstand is van sommige sectoren en belanghebbenden. Geïntegreerd planning en beleid in complexe omgevingen met grote gronddruk - zoals in Vlaanderen de norm is - is uiteraard geen evidentie. Een eerste stap naar een meer geïntegreerde planning en beleid is wellicht het streven naar **meer coherentie van het beleid in het platteland**, d.w.z. dat beleidsdoelstellingen, processen en gekoppelde instrumenten worden afgestemd, zodat 1) ze elkaar tenminste niet tegenwerken, en 2) voor de hand liggende synergiën beter gerealiseerd kunnen worden. Deze coherentie zou best reeds gerealiseerd worden op Vlaams niveau voor de generieke doelstellingen, maar **vooral en voornamelijk op landschapsniveau**. Uit praktijkervaring van projectcoördinatoren en beleidsmedewerkers die multisectoriële processen begeleiden of coördineren blijkt dat het landschapsniveau het meest gepaste niveau is om beleidsafstemmingen te realiseren (Figuur 5). Dit niveau is ook **voldoende context-gebonden**, wat kan leiden tot meer draagvlak bij de lokale actoren die de beleidsmaatregelen worden verondersteld uit te voeren of die er rechtstreeks door beïnvloed worden.



Figuur 5: Woordwolk van meest gebruikte begrippen door projectcoördinatoren en beleidsmedewerkers die rechtstreeks of onrechtstreeks werken aan integrale planning in de open ruimte en ondervraagd werden over succesfactoren voor succesvolle projecten. ‘Landschap’ is de meest gebruikte geografisch expliciete term na ‘gebied’ en ‘lokaal’. (Bron: Mortelmans, 2017)

De onderzoeksgroep pleit daarom om het **institutionele kader te versterken** om op **landschapsniveau een coherent beleid** te kunnen voeren. Dit moet ervoor zorgen dat:

- beleidsplannen reeds afgestemd zijn voor ze doorstromen naar de lokale actoren (in geval van Voeren bv. de gemeente en de melkveebedrijven) aan de hand van een gemeenschappelijke landschapsvisie die als referentiekader kan dienen,
- synergiën gezocht worden tussen beleidsdoelstellingen, of tenminste dat beleidsdoelstellingen elkaar zo min mogelijk tegenwerken,
- communicatie vanuit het bovenlokale beleid naar lokale actoren beter gecoördineerd wordt, en er een aantal vaste (vertrouwens-)contactpersonen voor lokale belanghebbenden worden aangeduid,
- implementatie op maat van het landschap gebeurt, en
- er snel en coherent kan ingespeeld worden op problemen en kansen die zich voordoen.

Dit institutioneel kader is onvermijdelijk gekoppeld aan **enkele succesfactoren**, zoals:

- effectieve participatie (dus meer dan enkel consultatie van lokale belanghebbenden (Figuur 6),
- het beter betrekken van landschapspartnerschappen bij beslissingen,
- het creëren van een overheidsmandaat voor een coherente landschapsaanpak, en
- een vorm van flexibiliteit in de sectorale doelstellingen.



Figuur 6: Voorbeeld van verschillende niveaus van participatie ('Arnstein ladder of participation'). De meest gangbare vorm van participatie die door beleidsinstanties wordt toegepast is consultatie en valt onder symbolische participatie ("degrees of tokenism") alhoewel effectieve participatie eerder onder "degrees of citizen power" valt.

2.3 BELEIDSANALYSE VOOR VOEREN

De lopende beleidsprocessen en instrumenten werden in kaart gebracht aan de hand van een beleidstabel (Tabel 1). Op 30 mei 2017 werd dan een workshop met vertegenwoordigers van de verschillende betrokken beleidsinstanties die actief zijn in Voeren (L&V, ANB, Provincie Limburg, RWO, VLM, VMM, ALBON). De doelstellingen van deze workshop waren:

- Identificeren van mogelijke obstakels (zowel politiek als binnen het beleid) waarop beleidsdoelstellingen kunnen vastlopen, en voorstellen om hiermee om te gaan,
- identificeren van mogelijke synergiën binnen het bestaande beleidsplannen en processen, en
- toetsen van de wenselijkheid en haalbaarheid van het voorgestelde institutioneel kader (zie 2.2) en de daaraan gekoppelde aanbevelingen voor het beleid op het niveau van het Vlaams regionaal beleid.

De resultaten van deze workshop zijn verwerkt in Deel 3 van dit rapport - Beleidsopties voor behoud van streekeigen landschappen.

Tabel 1: Lijst van de belangrijkste beleidsinstrumenten die van toepassing zijn in Voeren op basis van bevindingen van de Projectgroep Voeren.

Selectie van belangrijke beleidsinstrumenten en –doelstellingen met een belangrijke impact op het Voerense landschap	Coördinerende Instantie	Omschrijving
Programmatische aanpak Stikstof (PAS)	ANB	Ongeveer 1/3 deel van Voeren is opgenomen in het Europees Natura 2000-netwerk. Tegen 2020 wil Vlaanderen 70% van haar EU natuur in goede staat van instandhouding krijgen. De Programmatische Aanpak van Stikstof (PAS) in het kader van de bescherming van de IHD gebieden is lopende. De PAS beoogt het stelselmatig terugdringen van stikstofdeposities, voornamelijk via de lucht, zodat de habitattypes die eraan gevoelig zijn uiterlijk in 2050 een gunstige staat van instandhouding kunnen bereiken en verdere achteruitgang van deze habitattypes intussen vermeden wordt. In dit kader werden er brieven gestuurd naar de landbouwers in de Voerstreek.
Zoekzones Instandhoudingsdoelstellingen (IHD)	ANB	Binnen de zoekzones van de IHD wordt er gestreefd naar de realisatie van een robuust netwerk van enkele grote boskernen, die op lange termijn garanties bieden voor de instandhouding van leefbare populaties van de typische soorten van deze kernen en hun boshabitats, en daarnaast het versterken van kleine bossen of relicten, het herstellen van gradiënten met brede overgangen naar de open habitattypes, en waar mogelijk het realiseren van verbindingen met de grote boskernen. Hierdoor kunnen knelpunten als versnippering, slecht gebufferde bossen die onderhevig zijn aan eutrofiëring/ nutriëntenaanrijking, gemilderd worden.
Soortenbeschermingsprogramma's	ANB	Een soortenbeschermingsprogramma wordt door de minister vastgesteld en heeft een looptijd van 5 jaar. Daarna kan het op basis van een evaluatie worden verdergezet, al dan niet met de nodige aanpassingen. Een vastgesteld soortenbeschermingsprogramma is dus een officieel document en niet vrijblijvend.
Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan (GRS)	Gemeente	Decretaal gezien bestaat een GRS uit een informatief, een richtinggevend en een bindend gedeelte. In het informatief gedeelte wordt een analyse gemaakt van de bestaande ruimtelijke structuur en worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten onderzocht. In het richtinggevend deel wordt de ruimtelijke visie op de ontwikkeling weergegeven. De overheid mag van het richtinggevend deel niet afwijken, behalve ingevolge onvoorziene ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten. Het bindend gedeelte met de hierin opgenomen bepalingen dient een dwingend kader aan te geven voor de uitvoering van het ruimtelijk structuurplan.

		landbouwers, maar eerder de buurtbewoners, de maatschappij of het ecosysteem er de vruchten van plukken.
Overlast wild ('natuur als goede buur')	ANB	Randvoorwaarden: Preventieve maatregelen voor zwijnen (niet voor dassen). Indien er aan alle verplichte voorzorgen aandacht is gegeven, en indien nodig en mogelijk overgegaan werd tot bestrijding of bijzondere jacht en toch schade werd vastgesteld, kan er in bepaalde situaties een vergoeding verkregen worden.
Randvoorwaarden gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)	LV	De randvoorwaarden zijn gekoppeld aan de uitbetaling van alle rechtstreekse steun (basisbetaling, vergroening, jonge landbouwerstoeslag, premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoekkoeienhouderij, premie voor het produceren van vleeskalveren, ...) en de betalingen van de agromilieu – en klimaatmaatregelen (AMKM) van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling (PDPO).

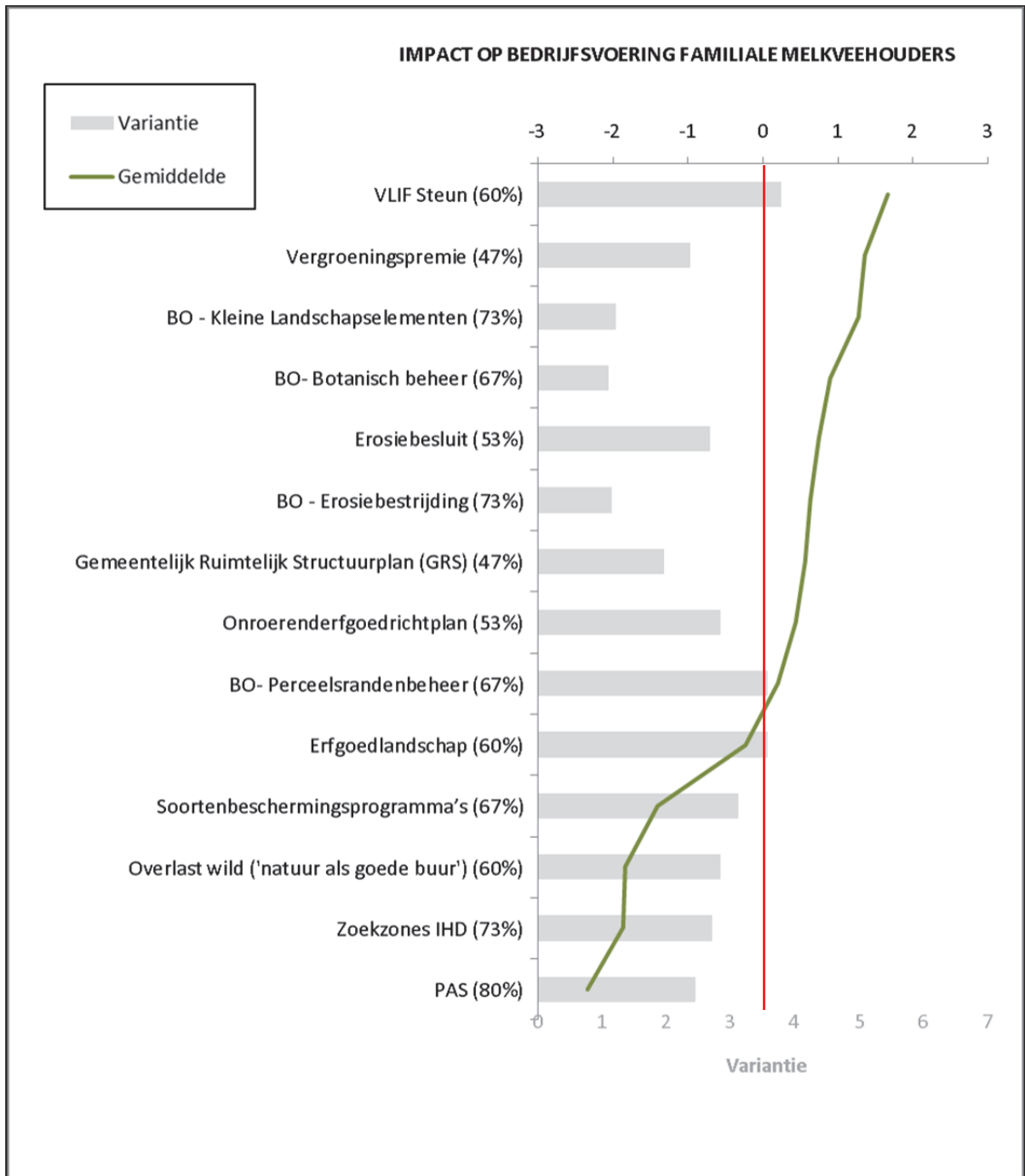
Tijdens een workshop met de Projectgroep Voeren op 6 juli 2017 werd er gereflecteerd over de **coherentie tussen de voornaamste beleidsinstrumenten** die actief zijn in Voeren, en **welke impact deze bovenlokale instrumenten hebben op de lokale doelstellingen**. De deelnemers bestonden uit een mix van voornamelijk lokale beleidsvertegenwoordigers en een paar Voerense landbouwers.

De coherentie tussen beleidsinstrumenten bleek voor de meeste deelnemers te moeilijk om te scoren. De resultaten waren dan ook te fragmentarisch om weerhouden te worden voor dit rapport. De impacten van bovenlokale regelgeving op het behoud van het typische landschap (Fig. 8) en op de bedrijfsvoering van de familiale melkveehouders (Fig. 7) bleek wel een doerbare oefening. De groene lijn in de twee figuren geeft de gemiddelde score van de deelnemers weer. De variantie van de scores wordt weergegeven door de grijze balken, en geeft een goede indicatie in welke mate de deelnemers eensgezind waren over de impact van elk beleidsinstrument. Een hoge variantiescore (grote balk) geeft dus aan dat de meningen sterk uit elkaar liepen. Daarnaast geeft de figuur ook aan welk percentage van de deelnemers de impact van een instrument hebben gescoord (%). Lagere percentages geven aan dat er bij verschillende deelnemers een gebrek aan kennis was om de impact van een beleidsinstrument op de lokale doelstelling te kunnen inschatten.

De beleidsinstrumenten die de meest positieve impact hebben op de **bedrijfsvoering van de familiale melkveehouders** zijn: VLIF steun, vergroeningspremie, verschillende BO's en erosie maatregelen (Figuur 7). Voor de meeste instrumenten waren de deelnemers hier in overeenstemming (lage variantie), behalve voor de VLIF steun. De maatregelen die de meest negatieve impact hebben op de bedrijfsvoering zijn: PAS, IHD, regelgeving rond wildoverlast en de soortenbeschermingsprogramma's. Er waren echter wel wat uiteenlopende visies over de geschatte impact (hoge variantie). Bij PAS en IHD merken we dat de meeste deelnemers wel kennis leken te hebben over de geschatte impact (hoge invulscores). Bij de regelgeving rond wildoverlast was de invulscore relatief laag, wat waarschijnlijk veroorzaakt werd door de beperkte expertise die tijdens de workshop aanwezig was over deze kwestie. Er is namelijk een parallel proces gaande over wildschade waarvan maar enkele leden ook aanwezig waren op deze workshop.

Wat betreft de **gepercipieerde impacten op het typische Voerense landschap** worden vooral de vergroeningspremie, BO kleine landschapselementen en botanisch beheer, OE richtplan en erfgoedlandschap positief ingeschat (Figuur 8). De deelnemers waren hierover relatief eensgezind (lage variantie) en de meeste deelnemers waren in staat de impacten van deze instrumenten te scoren (hoge invulscores, rond de 80%). Ook hier werden de regelgeving rond PAS, IHD en overlast van wild negatief gepercipieerd voor het behoud van het typische landschap (hoewel iets minder negatief dan voor de bedrijfsvoering). Bij elke van deze instrumenten waren de scores wel uiteenlopend (hoge variantie) en waren invullingscores laag (rond de 50%). Dit is een bevestiging van wat er reeds eerder tijdens de overlegmomenten werd vermeld, nl. dat de ontwikkelingen over de regelgeving vaak moeilijk te volgen is, de gemeente over weinig personeelscapaciteit beschikt hiervoor, de communicatie onduidelijk is, en de mogelijke gevolgen onduidelijk zijn (belanghebbenden weten vaak niet wat hen juist te wachten staat, waardoor onrust groeit).

Deze resultaten geven duidelijk weer dat bovenlokaal beleid lokale doelstellingen zowel kan ondersteunen, maar evengoed kan tegenwerken. De meeste beheersovereenkomsten, de erosie maatregelen, de vergroeningspremie, VLIF steun, OE richtplan en GRS blijken de lokale doelstellingen positief te ondersteunen. PAS, IHD en overlast wild hebben over de band een negatieve impact. Daartussen vinden we een aantal maatregelen waarvan de impacten minder eenduidig zijn, zoals soortensbeschermingsprogramma's en het erfgoedlandschap.



Figuur 7: Gepercipieerde impacten van de meest voorkomende beleidsinstrumenten in Voeren op de bedrijfsvoering van de familiale melkveehouders, zoals ingeschat door de deelnemers van de workshop op 6 juli 2017 (n=15). Deelnemers konden scoren tussen -3 (zeer negatieve impact) en +3 (zeer positieve impact), waarbij 0 voor een neutrale impact stond en het teken '?' voor onbekend. De grijze balken geven de variatie van de geschatte impact weer, de percentages geven het aantal deelnemers die een score hebben gegeven.

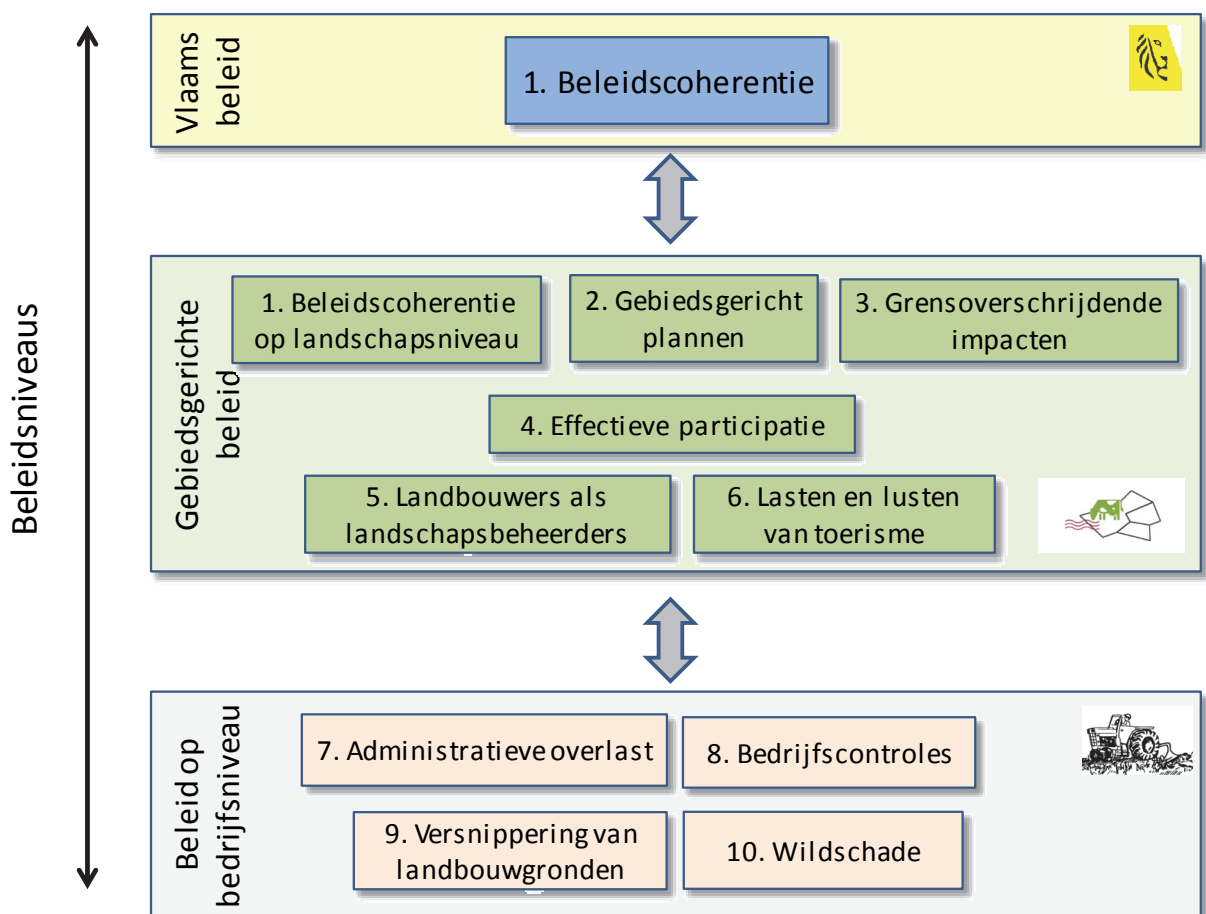
Bovenstaande figuren zijn een eerste stap naar het in kaart brengen van beleids(in)coherenties tussen bovenlokale en lokale doelen. De resultaten die hier weergegeven worden moeten dienen om relatief snel een overzicht te krijgen over de potentiële synergiën en knelpunten tussen beleidsdoelstellingen en ingrepen. Een vervolgstap is het kwalitatief beschrijven van de belangrijkste synergiën en knelpunten en te onderzoeken in welke mate deze respectievelijk nog bestendigd of vermeden kunnen worden. Tevens kunnen deze resultaten een indicatie geven van kennishiatoenomen om tot goede besluitvorming te komen. Deze expert- gebaseerde methode is een nieuwe methode, die nog verder zal verder verfijnd worden in het kader van een Europees onderzoek over beleidsinstrumenten voor groene infrastructuur (Biodiversa – 'IMAGINE').



3 BELEIDSOPTIES VOOR BEHOUD VAN STREEKEIGEN LANDSCHAPPEN

Een overzicht van de aanbevelingen voor het behoud van streekeigen landschappen is te vinden in Figuur 9. In deze figuur trachten we de beleidsaanbevelingen op te splitsen naargelang ze eerder lokaal of op Vlaams niveau van toepassing zijn.

Interventie-thema's om het typische Voerense landschap te bestendigen



Figuur 9: Overzicht van de voorgestelde beleidsaanbevelingen voor het behoud van streekeigen landschappen in Vlaanderen.

Voorbeeld: Tijdens een workshop met beleidsverantwoordelijken in Brussel (30 mei 2017) bleek dat er een potentieel is om synergiën beter en consistentier uit te buiten. Enkele potentiële pistes voor mogelijke synergiën tussen beleidssporen werden vrij vlot geïdentificeerd, zoals bv.:

- Met het beleidsspoor Landbouweconomie (GLB, PDPO).
- Afstemming met provinciale initiatieven rond keteneconomie en vermarkting van streekproducten.
- Het toevoegen van Soortenbeschermingsprogramma's in een geïntegreerd landschapsplan.
- Een geïntegreerd natuur-erfgoedbeheersplan (inclusief landbouw & toerisme, inclusief landschapsvisie).
- Met nieuwe instrumenten binnen PLAN-MER-RUP.
- Contracten (burgers/overheden).
- Verordeningen.
- Het afdrukken van extra mogelijkheden binnen het Europees landbouwbeleid.

3) Ook is het belangrijk om te werken aan een **planning op landschapsniveau**, waarbij een gedragen visie voor het landschap in hoofdlijnen wordt vastgelegd. Deze hoofdlijnen kunnen dan gebruikt worden als een referentiekader voor verdere afstemming van sectorale beleidsdoelstellingen. Om effectief te zijn is het belangrijk dat deze visie gemakkelijk hanteerbaar is en aanpasbaar aan veranderende omstandigheden en noden. Tevens moet er gezorgd worden dat deze visie past binnen de Vlaamse beleidsdoelstellingen. Dit houdt wellicht in dat er meer gewerkt moet worden met flexibele sectorale plannen die minder bestemmend en minder top-down zijn. In zulk kader kunnen de sectorvertegenwoordigers zich vervolgens flexibeler opstellen aan de beleidsonderhandelingstafel en meewerken aan een gedragen landschapsvisie. Uiteindelijk is het ook belangrijk om te kiezen voor instrumentaria in functie van de beoogde landschapsdoelen en op maat van het gebied, waarbij het nastreven van 'SMART' (Specific, Measurable, Achievable Relevant, Timebound) doelstellingen zo veel mogelijke centraal staat. Uiteindelijk zal er wel 1 streefbeeld voor een gebied moet gekozen worden. Dit zal inhouden dat er bepaalde prioriteiten/keuzes moeten gemaakt worden, en ook voor een bepaalde toekomstvisie voor de lokale landbouw.

Een gebiedsgericht plan (of streefbeeld) waar enkel een meerwaarde op een Vlaams niveau wordt gecreëerd, wordt lokaal niet geapprecieerd en zal afgestraft worden via gemeenteraadsverkiezingen. Daarom is het essentieel dat het plan moet leiden tot lokale meerwaarden, maar ook dat de lasten en lusten evenwichtig verdeed worden (zie 3.2). Die baten moeten ook duidelijk gedefinieerd worden en in de kijker worden geplaatst.

Voorbeelden:

- Een vergelijkbare aanpak bestaat nu sinds kort (2016) in Nederland waar de Provincies natuurbeheerplannen maken welke afgetoetst worden met de nationale (en Europese) doelstellingen. Dit natuurbeheerplan omvat de hoofdlijnen van het vooropgestelde natuur en landschapsbeheer en fungeert als het referentiekader voor de jaarlijkse beheersplannen van de agrarische collectieven (Figuur 10).



- In de Hoge Kempen werd een succesvol proces in gang gezet waar, zonder mandaat of middelen in de startfase, maar met een wervend verhaal. Het is wel belangrijk dat het verhaal ook ‘klopt’.
- Andere interessante voorbeelden zijn te vinden in ZO-Engeland, Frankrijk (Parc National), en Wallonië.



Figuur 10: Nieuwe subsidieregeling voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer in Nederland.

4) Gebiedsgericht plannen hebben een **format en proces** nodig voor de ontwikkeling van een streefbeeld van een gebied. Dit kan best opgevat worden als een gezamenlijk leertraject, welke zal leiden tot een beter begrip van de verschillende inzichten en zal helpen bij het vinden van win-wins en synergiën tussen verschillende ‘eigen brillen’. Zo’n proces moet ook ruimte creëren voor bottom-up voorstellen i.v.m. het gebied en het participatieproces. Hier werd ook wel gewezen op de mogelijke risico’s/bias tijdens participatieve processen.

De (Vlaamse) overheid zou samenwerken over de grenzen van entiteiten kunnen stimuleren door het algemeen belang boven het organisatiebelang te plaatsen, en ‘beter samenwerken’ als doelstelling te stellen. Om dit mogelijk te maken is het belangrijk dat er meer flexibiliteit mogelijk is op lokaal niveau - binnen een groter beleidskader, en dat iedere organisatie inschikkelijk is met zijn eigen doelstellingen. Dit

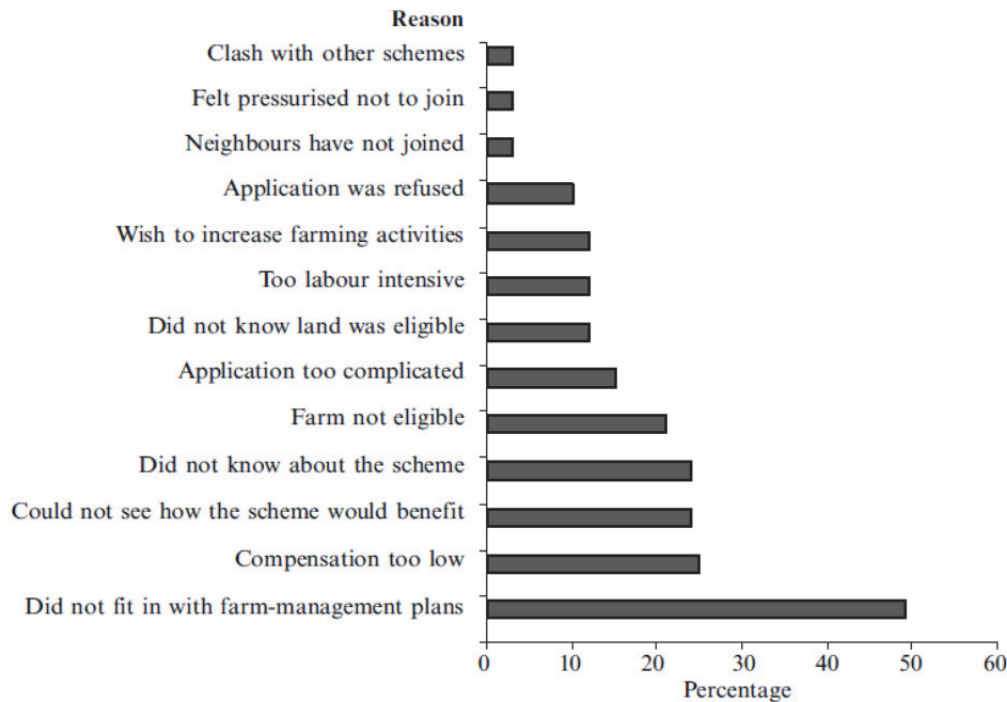
zal vaak leiden tot een compromis over doelen van verschillende instanties en tussen het Vlaamse niveau en het gemeentelijk niveau.

- 5) Een essentieel aspect om tot een coherente en gedragen landschapsvisie te komen is het aanstellen van een **neutrale gebiedscoördinator** (of ‘gebiedsregisseur’). Deze mediërende persoon of instantie moet de trekker en facilitator zijn van het proces. Om goed te functioneren heeft zo’n coördinator een visie, mandaat en empathie nodig. Het nut van één enkele aanspreekpartner te hebben voor beleidskwesties wordt als een groot voordeel gezien door o.a. landbouwers. Voorbeelden van instanties die zo’n rol zouden kunnen vervullen zijn volgens de deelnemers van de beleidsworkshop op 30 mei 2017: de Provincie, een Regionaal Landschap, VLM of Ruimte Vlaanderen. Het gebrek aan fondsen voor zo’n coördinator bij deze organisaties, zou kunnen opgelost worden door het poolen van budgetten van verschillende instanties. Anderzijds moet niet elke organisatie deze capaciteit in huis hebben, en kunnen ze hiervoor krachten bundelen. Ook het aanstellen van een coördinerend projectbureau voor het opmaken van uitvoeringsplannen is een mogelijke optie (en werd reeds toegepast in enkele gevallen). Wel moet er dan voor gezorgd worden dat zo’n projectbureau de maatschappelijke belangen voldoende in beschouwing neemt.

3.2 THEMA: GEBIEDSGERICHT PLANNEN

Vaststelling 1

Het is opvallend dat bij de meeste beleidsprocessen die lopende zijn in Voeren er bij de design van de respectievelijke beleidsinstrumenten onvoldoende wordt rekening gehouden met de geschatte impact en vervolgens inpasbaarheid van deze instrumenten op/voor de eigenaars en beheerders van de gronden waar deze ingezet (moeten) worden. Dit leidt tot onverwachte negatieve impacten waardoor eigenaars en beheerders zich bedreigd voelen en zich verzetten, zelf alvorens er sprake is van effectieve implementatie. Tevens zijn sommige beheersmaatregelen moeilijk uitvoerbaar in de huidige vorm, maar zouden ze wel gerealiseerd kunnen worden indien ze beter aangepast zouden worden aan de lokale bedrijfsvoering. De balans tussen enerzijds het generiek (op Vlaams niveau) opstellen van beheersmaatregelen en bijhorende randvoorwaarden, en anderzijds de flexibiliteit om deze lokaal te kunnen implementeren afhankelijk van de lokale context (bv. geomorfologie, ligging ten opzichte van andere gronden, minimum oppervlakte voor effectiviteit te garanderen, eigenheid bedrijf, enz.), lijkt soms ver te zoeken. Dit is trouwens niet enkel het geval in Voeren, maar werd ook vastgesteld in een Europese context waar bleek dat niet-inpasbaarheid van maatregelen de voornaamste reden was voor niet-participatie van landbouwers bij vrijwillige beheersmaatregelen (zie Figuur 11).



Figuur 11: Reden die aangegeven werd door landbouwers als 'zeer belangrijk' voor NIET-participatie in beheersmaatregelen (n=211, landbouwers konden meer als één antwoord geven). Bron: EU farm survey, 1997.

Vaststelling 2

Er wordt vaak gebruikt gemaakt van centraal-ontwikkelde modellen of kaarten om lokaal beleid te sturen, terwijl dat veel van deze modellen en kaarten niet fijnmazig genoeg zijn om op lokaal niveau effectief ingezet te kunnen worden. Lokale expertise wordt daardoor grotendeels genegeerd en/of kan moeilijk geïntegreerd worden. Deze maatregelen kunnen dan resulteren in ongewenste effecten, of worden genegeerd.

Voorbeelden:

- In Voeren werd bij het uitrollen van IHD en PAS niet gekeken naar de geschatte impact op de bedrijfsvoering van de familiale melkveebedrijven, alhoewel deze bedrijven belangrijke spelers zijn voor de instandhouding en ontwikkeling van het typische landschap.
- De ligging van hagen is vaak een pijnpunt voor landbouwers in Voeren doordat ze bijvoorbeeld doorgang kunnen belemmeren van hun landbouwmachines. Wel zijn ze vaak bereid om te kijken naar een ligging die hanteerbaar is voor hun bedrijf en tevens landschappelijk gewenst acceptabel is. Op dit moment hebben de lokale vertegenwoordigers van de beleidsinstanties vaak niet de beslissingsruimte om zulke lokale aanpassingen toe te staan.

Voorstel

Het is noodzakelijk dat er voor belangrijke beheersingrepen in het landschap eerst een initiële **socio-economische impactanalyse** uitgevoerd wordt die gericht is op o.a. de bedrijfsvoering van de betrokken actoren, en - zoals eerder voorgesteld – die de impacten op het landschap binnen de context van

gebiedsgerichte landschapsvisie toetst. Zo'n ex-ante impactanalyse kan de efficiëntie van de implementatie ten goede komen en de noodzakelijke vertrouwenssfeer bevorderen.

Tevens is het belangrijk dat de **lokale vertegenwoordigers** van de beleidsinstanties **meer ruimte** krijgen om lokale aanpassingen toe te laten aan beheersmaatregelen, welke het halen van de beleidsdoelstellingen bevorderen en/of tenminste niet ondermijnen. Enkel op deze manier kan er rekening gehouden worden met lokale streekeigenheden, maar ook met beleidsdoelstellingen van andere openbare instanties.

Voldoende **horizontaal overleg** tussen overheidsinstanties en belanghebbenden op landschapniveau moet er voor zorgen dat:

- voorgestelde wijzigingen niet stuiten op andere beleidsdoelstellingen,
- lasten en lusten op een faire manier verdeeld worden onder verschillende sectoren en belanghebbenden, en
- moeilijke knelpunten snel terugkoppelt kunnen worden naar de betrokken instanties.

In Voeren is aan dit horizontaal overleg reeds vormgegeven door de werking van de 'Projectgroep Voeren'. De werkwijze en geleerde lessen uit de werking van deze projectgroep kunnen als voorbeeld dienen voor het institutionaliseren van zo'n overleg.

In zulke context kunnen **kaarten en modellen** fungeren als **ondersteunende instrumenten** in onderhandelingen (i.p.v. vaste, top-down kaderrichtlijnen) die een referentiekader geven, maar niet blindelings gevolgd moeten worden door de lokale afgevaardigden van de openbare instanties.

Het realiseren van de bovengenoemde voorstellen kan bereikt worden door **een evenwicht** te zoeken tussen **top-down** maatregelen (die er voor moeten zorgen dat de maatschappelijke belangen verzekerd worden) en een **bottom-up** aanpak (bv. de bedrijfsinpasbaarheid bevorderen door rekening te houden met een brede waaier van lokale biofysische en socio-economische eigenheden, zoals bijvoorbeeld de landschapsmorfologie, de toegangswegen, de waterhuishouding, de ligging ten opzichte van aangrenzende percelen, de capaciteit van het landbouwbedrijf (tijd, infrastructuur, machinerie), enz). Het **subsidiariteitsprincipe** (zoals gebruikt in het Europese Waterbeleid) kan hier een nuttig kader geven aan het beleid (zie tekstbox). Een inspirerend voorbeeld van een succesvolle bottom-up aanpak is het 'Burren Programme' in Ierland (zie tekstbox onderaan).

*Het **subsidiariteitsbeginsel** is een organisatiewijze of regel in taakverdeling tussen 'hogere' en 'lagere' openbare overheden. Het houdt in algemene zin in dat hogere instanties niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden afgehandeld (Bron: Wikipedia).*

Voorbeeld van een succesvolle bottom-up aanpak: Burren programma in Ierland

Streekuitdagingen:

- Intensivering landbouw in lager gelegen gebieden + extensivering in hoger gelegen gebieden.
- Generieke subsidies die niet aangepast zijn aan lokale eigenheden en bedrijfsvoering.
- Vee naar weide brengen is problematisch (prijzig doordat toegang ver of moeilijk bereikbaar is in vergelijking met grotere en intensive landbouwbedrijven).
- Inkomen van lokale landbouwers die voldoen aan gewenste maatschappelijke doelstellingen staat onder druk.

Doel programma: Behoud cultureel erfgoed en kwalitatief landschap, met behoud van landbouwactiviteit.

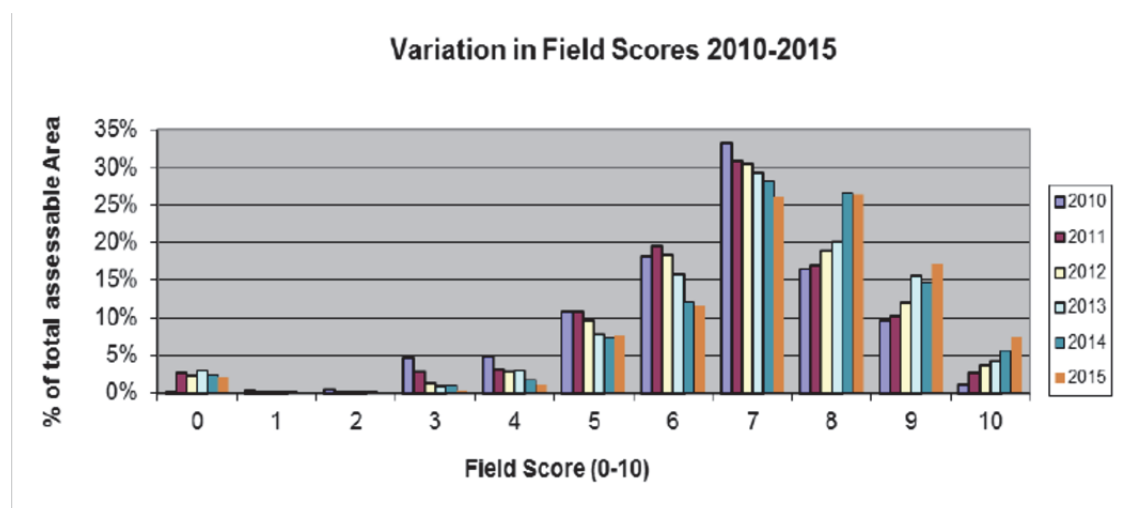
Hoe? Landbouwers en afgevaardigden van het programma sluiten contracten af op basis van eigen voorstellen van landbouwers en met ondersteuning van de afgevaardigden. Zo stelt de landbouwer acties voor die hij aankan naargelang zijn tijdsbeschikbaarheid, waarvoor hij over het juiste materiaal beschikt en/of de nodige kennis heeft. De experts die voor het programma werken gaan vervolgens na wat de potentiële meerwaarde is voor zowel de maatschappij (en dus ondersteunt zou kunnen worden door subsidies) als voor de landbouwer zelf (en dus gedekt zou moeten worden door cofinanciering van de landbouwers). Uiteindelijk wordt er dan een contract opgesteld op basis van deze bevindingen.

Belangrijke voordelen:

- maximale inpasbaarheid in bedrijfsvoering en maatschappelijk nut is verzekerd,
- administratieve last is verdeeld tussen landbouwers en overheid,
- lokale opportuniteiten om beleidsdoelstellingen te halen kunnen beter benut worden.

Enkele resultaten

Figuur 12 geeft de evolutie van kwaliteitsvolle graslanden aan voor de 150 deelnemende landbouwers. In de eerste 5 jaar wordt een duidelijke stijging in de hoogste categorieën waargenomen. Gemiddeld werd er 6586€ per landbouwer en per jaar aan subsidies uitgegeven.



Figuur 12: Percentage graslandareaal voor de verschillende graslandkwaliteitscores (0 t.e.m. 10, waarbij 10 de beste graslanden zijn) tussen 2010 en 2015, voor de 150 deelnemende landbouwbedrijven (bron: <http://burrenprogramme.com>)



Voorstel

Het is belangrijk dat de **beleidsmakers op voorhand** een keuze maken **of en in welke mate** men participatief wenst te werken, waarin zowel het aantal relevante betrokkenen, als hun participatiegraad wordt bepaald (zie participatieladder). De noodzaak om participatief te werken is afhankelijk van geval van geval, maar algemeen kan wel gesteld worden dat hoe hoger participatiegraad, hoe hoger de kans voor een draagvlak ontstaat. Indien er voor participatie gekozen wordt, is het wel noodzakelijk dat er een verbintenis is van de beleidsmakers om de conclusies van de participatieve processen te integreren in de formele besluitvorming. Bij aanvang van het participatieproces is het belangrijk dat er duidelijkheid en transparantie is naar de participanten toe over de vooropgestelde doelstellingen. Daarvoor is een overleg en duidelijke en tijdige communicatie nodig met directe betrokkenen.

Ter voorbereiding van een participatief proces, kan een voorbereidende vergadering erg nuttig zijn, met de bedoeling om voorkennis op te bouwen i.v.m. de (standpunten van) de participanten. Zo kan er bijvoorbeeld aan de hand van een informele bijeenkomst (bv. boerenparlement/café) kennis worden verzameld over de verschillende standpunten van de betrokkenen. Moderne hulpmiddelen, digitale communicatiekanalen en digitale tools (websites, enquêtes, sociale media etc.) kunnen ook ingezet worden om verschillende doelgroepen te bereiken.

Om een gedragen landschapsvisie en/of plan op te bouwen, dat rekening houdt met **lokale noden** en gebruik maakt van **lokale kennis**, is het noodzakelijk dat **lokale belanghebbenden** ook actief kunnen deelnemen aan de vorming ervan. Deze bottom-up aanpak, weliswaar nog steeds gepaard met een top-down aanpak (zie thema over 'inpasbaarheid' 3.3), betreft alle relevante landgebruikers en beheerders. Landbouwers worden in deze context aanzien als landschapsbeheerders, en worden indien nodig, één-op-één benaderd. Het zou bijvoorbeeld positief zijn als landbouwers en lokale experts de mogelijkheid hebben om mee de locaties te identificeren die beschermd of anders beheerd zouden moeten worden. Dit zal leiden tot concrete discussies met landbouwers, welke het **draagvlak** ten goede zal komen. Het is belangrijk om hierbij in het achterhoofd te houden dat de 'landbouwsector' niet bestaat, en dat individuele landbouwers er heel verschillende standpunten op kunnen na houden. Idealiter, zou ook iedere participant met dezelfde basiskennis aan een participatieproces moeten kunnen beginnen. Een interessante opener van het participatieproces is om samen met alle betrokkenen de problemen op een informele manier te bespreken en/of ter plaatse te bekijken.

Uiteindelijk moet er ook aandacht gegeven worden aan het streven naar het continu verbeteren van deze participatieprocessen via **evaluaties**. De conclusies uit het participatieproces dienen te worden gecommuniceerd naar de betrokken deelnemers, en men kan nagaan of de betrokken participanten zich kunnen vinden in de eindresultaten. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van een enquête over de uitkomst van het participatieproces. De meerwaarde van een participatieproces kan gemeten worden door het meten van het draagvlak.

Lokale beleidsvertegenwoordigers kunnen op verschillende manieren gemotiveerd worden om te investeren in participatieprocessen:

- Het zou al heel wat helpen indien ze niet enkel worden geëvalueerd op het halen van de interne sectorale doelstellingen van hun organisatie, maar ook op de mate van participatie in de besluitvorming.
- Dit heeft als consequentie dat aan lokale beleidsvertegenwoordigers de nodige ruimte moet gegeven worden om zo'n traject te plannen en uit te voeren. Hierbij is het aangewezen dat er flexibel wordt

omgegaan met de interne deadlines, en dat deze kunnen aangepast worden aan de noden van een kwalitatief participatieproces en de mogelijkheden van alle directe betrokkenen. Anderzijds vereist dit dat beleidsdoelstellingen flexibeler opgesteld worden zodat beleidsvertegenwoordigers de kans krijgen om de doelstellingen op alternatieve manieren te halen, afhankelijk van de resultaten van het participatietraject (bv. de mogelijkheid om hagen met geen bijzondere plaatsgebonden erfgoedwaarden te verplaatsen indien dat beter uitkomt voor het beheer van de landbouwer).

- Anderzijds is er ook een bereidheid nodig van de beleidsmakers om een deel van de controle over beslissingen uit handen te geven. Wederzijds vertrouwen is dus essentieel om tot een effectieve participatie te komen.
- Tenslotte is er meer aandacht nodig voor opleidingen over effectieve participatietechnieken die aangepast zijn aan het te-door-te- lopen beleidsproces zijn. Hierbij kan er ook gewerkt worden met participatieambtenaren of participatie consultants, waarbij via bovenlokale samenwerking kwalitatieve procesbegeleiding van participatie mogelijk wordt.

3.5 THEMA: ERKENNING VAN LANDBOUWERS ALS LANDSCHAPS-BEHEERDERS

Vaststelling

Terwijl de meeste partijen er over eens zijn dat de ‘familiale’ melkveehouders essentiële partners zijn voor het bestendigen van het typisch landschap in Voeren (Figuur 1), voelen Voerense landbouwers zich vaak niet erkend voor de rol die zij spelen in het onderhoud en instandhouding van het typisch landschap. Het risico bestaat wel dat deze familiale melkveehouders op korte termijn verdwijnen, o.a. omdat nog heel wat veehouders enerzijds gestimuleerd worden om te intensiveren in een optiek van schaalvergroting en rentabiliteit en anderzijds afgeremd worden door de milieuwetgeving. Zo ook is innovatie in de milieulandbouwtechnieken er te veel op gericht om milieu-impacten van schadelijke technieken te vermijden, terwijl het wellicht nuttiger zou zijn om innovatieve productietechnieken te stimuleren die het landschap bestendigen en tevens ook zorgen voor een betere milieu- en natuurkwaliteit (bv. biologische teelt, permacultuur, agroforestry, enz.).

Voorbeeld:

- Voerense landbouwers kunnen worden beboet voor het niet opruimen van uitwerpselen afkomstig van hun veestapel op openbare wegen tijdens het verplaatsen van de koeien tussen de weides. Deze landbouwpraktijk is echter een essentieel onderdeel van gras-gebaseerde veeteelt, wat bijdraagt aan het unieke en typische karakter van het Voerense landschap (dat vervolgens wordt gevaloriseerd via toerisme). Deze landbouwers voelen dat hun traditionele landbouwpraktijk op deze manier wordt ontmoedigd. In vergelijking heeft een grootschalig, intensief melkveehouderij hier veel minder last van (omdat de koeien veel meer op stal en minder verplaatst moeten worden tussen wieden).

Voorstel

Erkenning van de positieve invloed van landbouwers op het landschap kan op verschillende wijzen, zowel in het landschap zelf (via bv. informatieborden, de toeristische dienst, kampen of vrijwilligerswerk op een boerderij, enz.) als via financiële erkenning (bv. resultaatgebonden betalingen voor extra geleverde inspanningen).

Uit onderzoek en praktijkervaring blijkt dat een te veel aan regelgeving, de gewenste landschapsverantwoorde innovatietechnieken van landbouwbedrijven weerhoudt, maar dat een **goed gedoseerde regelgeving** deze innovatie juist in de hand kan werken (Perrot-Maître, 2006). Het is dus belangrijk om de juiste hoeveelheid regelgeving toe te passen om enerzijds het maatschappelijk nut te behartigen, maar anderzijds ook de gewenste innovatie en medewerking vanuit de landbouwsector te verkrijgen. In Voeren zou dit bijvoorbeeld kunnen door meer (maar niet enkel) resultaatgericht te werken, waarbij landbouwers beloond worden voor de maatschappelijke baten die zij leveren, zowel lokaal als bovenlokaal. Dit past binnen de expliciete wens van de Voerense melkveehouders om betaald te worden voor hun werk en niet ‘zomaar’ gesubsidieerd te worden. De link tussen de beloning en het geleverde werk en/of resultaat is dan veel directer en duidelijker. Zo’n beloning kan als een belangrijke erkenning voor landbouwers als landschapsbeheerders fungeren. Dit kan verder uitgewerkt worden binnen een **landschapsmerk**, zoals bv. het Franse ‘esprit Parc National’¹ of het logo van de ‘Parcs Naturels Régionaux’². Zo’n geografisch gebonden merknaam heeft het voordeel dat het zowel streekeigen is (vb. ‘Voerense landschap’ of het ‘Land van Herve’), maar ook nationaal erkend kan worden aan de hand van het ‘Parc Regional’ of ‘Parc National’ begrip. Het opstellen van aangepaste beheersmaatregelen door landbouwers binnen de visie van zo een landschapsmerk en in samenspraak met beleidsmedewerkers die over de nodige expertise beschikken, garandeert daarbij de broodnodige ruimte voor gewenste innovatie die het typisch landschap kan ondersteunen en geeft tegelijkertijd de mogelijkheid om beter in te spelen op de verscheiden motivaties van landbouwers (Van Herzele et al, 2013). Dit is onder andere essentieel voor het ontwikkelen van oplossingen via de markt (Wouters, 2017), waarbij er nieuwe productietechnieken nodig zullen zijn en/of nieuwe of aangepaste vormen van distributie.

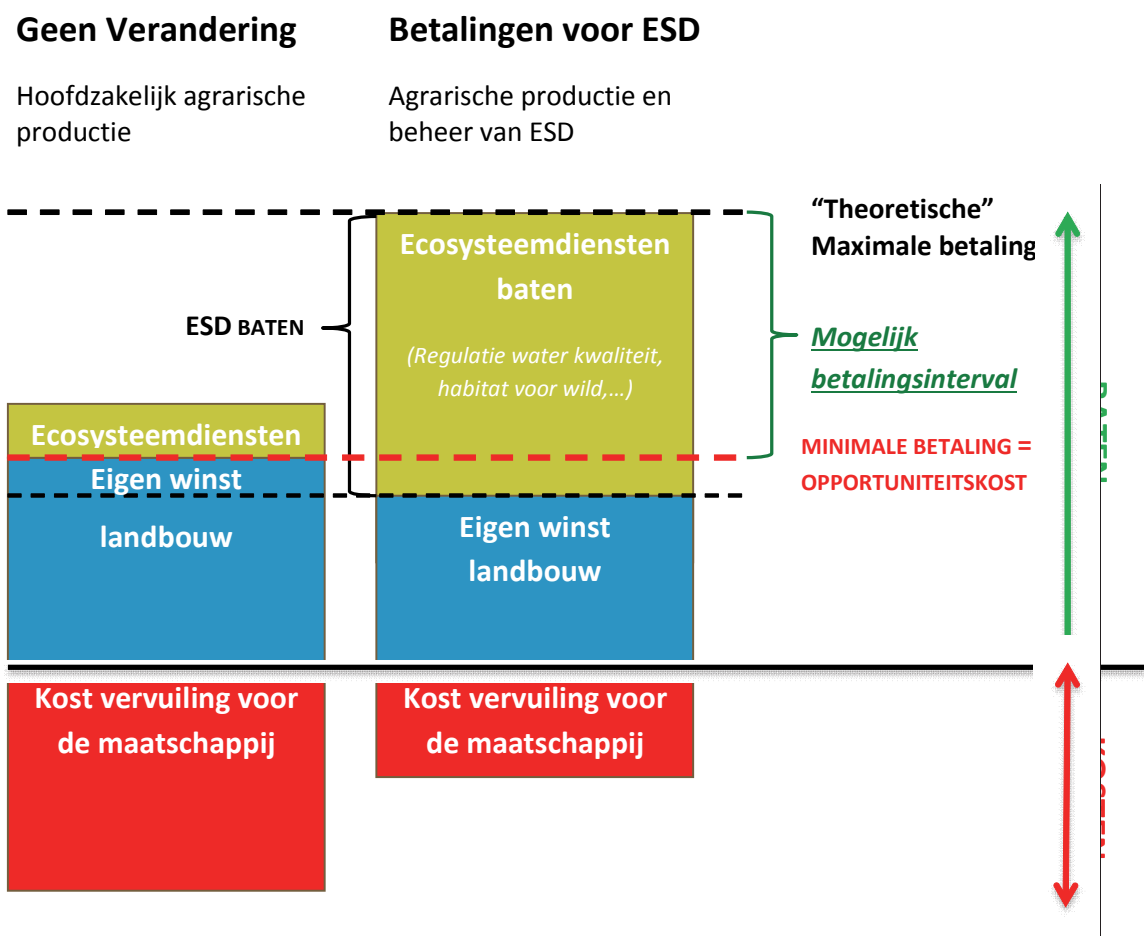
Voor het succesvol opschalen van resultaatgebonden betalingen, is het ook nodig om de financiële beloning niet enkel te berekenen op basis van het compenseren voor de uitgevoerde acties door landbouwers, maar ook op basis van de reële extra gecreëerde meerwaarde (Figuur 13). De financiële beloning kan hierbij een combinatie zijn van overheidsmiddelen en private middelen, alhoewel het op dit moment praktisch moeilijk is om dit te realiseren aangezien publieke fondsen niet gemengd kunnen worden met private fondsen (Mortelmans et al, 2013). De beloning kan echter ook bestaan uit niet-financiële middelen.

Voorbeeld:

- Landbouwers gericht laten meewerken aan het landschap behoud en landschap beheer en hun hiervoor betalen of valoriseren. Bv. het valoriseren van het organisch materiaal die bij het beheer ontstaat, vb. biomassa, pellets gebruiken voor houtkachels.

¹ <http://www.espritparcnational.com/>

² <http://www.parc-naturels-regionaux.fr/>



Figuur 13: Betalingsinterval (minimum en maximum) voor de levering van ecosysteemdiensten door landbouwers (Mortelmans et al, 2013, aangepast van DEFRA).

3.6 THEMA: LASTEN EN LUSTEN VAN TOERISME

Vaststelling

Toerisme in Voeren zorgt voor een spanningsveld. Enerzijds zorgt toerisme in Voeren voor financiële inkomsten voor horeca via café en restaurantbezoek, overnachtingen en recreatieve activiteiten, en ook voor inkomsten voor de gemeente (via toeristenbelasting - hoewel vrij beperkt op dit moment). Voor een overnachting in Voeren ontvangt de gemeente minder dan 0,5€ beddenbelasting, wat erg weinig is vergeleken met andere toeristische streken zoals bv. Italië.



Anderzijds zorgen toeristen voor overlast. Bv. in de woonkernen waar het gevoel heerst dat toeristen zich asociaal gedragen door overal te parkeren. Tevens heerst het gevoel bij landbouwers dat ze weinig return krijgen van het toerisme (Thoonen et al, 2017). Verder starten veel van de wandelroutes vanuit de dorpscentra, wat ook extra overlast creëert.

Voorstel

Eenzijds moet gestreefd worden om de **overlast van toerisme te verminderen**. Dit kan door bewustmakingscampagnes voor toeristen, maar ook via structurele ingrepen:

- Informatiecampagnes voor toeristen en recreanten i.v.m. afval en respect voor de landbouweractiviteiten.
- Bij het opstellen van een toeristische kalender (vooral toeristische evenementen) afstemmen aan het landbouwseizoen.
- Wandelroutes te laten vertrekken vanaf parkings buiten de woonkernen.
- Nieuwe eigenaars komen op het platteland wonen omdat ze een rustige en natuurlijke omgeving wensen te wonen, maar richten vaak hun tuinen en afrastering artificieel in. Via regelgeving kan de inrichting van tuinen en afrasteringen beïnvloed worden zodat deze aangepast zijn aan het landschap en geen breuk vormen.
- Toepassen van het principe van “omkeerbaar bouwen”: Volgens dit concept worden oude gebouwen die niet meer gebruikt worden, omgebouwd naar gebouwen met een nieuwe functie. Op die manier wordt geen nieuwe open ruimte aangesneden en wordt er nieuw leven geblazen in ongebruikte gebouwen.

Anderzijds kan het toerisme ook direct of indirect **extra inkomsten genereren**, welke kunnen gebruikt worden om het **landschap en de landschapsbeheerders te ondersteunen**. Een aantal ideeën werden geopperd tijdens verschillende workshops:

- De horeca sector zou een meer prominente rol kunnen spelen om bezoekers te informeren over de belangrijkheid van Voerense melkveetelers voor het behoud van het typisch landschap. Dat kan door expliciete informatie te geven over hoe de streekproducten landschapsvriendelijk ontwikkeld worden, en door verkoop van lokale streekproducten via de horeca (zie andere oplossingspiste voor Voeren, Wouters, 2017).
- Betaalparking voor het landschap.
- Een vrijblijvende (optionele) vaste verhoging van de horecarekening die aangeboden wordt aan de klanten ter ondersteuning van het typisch landschap (bv. zoals toegepast in Engeland).
- Een collectebus bij mooie vergezichten met tekst en uitleg over de ingrepen in het landschap.
- Een verhoging van de toerismebelasting (bv. beddenbelasting).
- Oprichten van een streekfonds (naar voorbeeld van de Vlaamse Ardennen). Dit fonds ontvangt geld vanuit de horeca, welke specifieke projecten ondersteunt die bijdragen aan het behoud van het landschap.

beter ingezet worden om snel feedback van de landbouwers te krijgen en zo een responsievere overheid na te streven.

Tevens is het belangrijk om vanuit de beleidssectoren zoveel mogelijk te werken aan **één beleidsmatig gedragen actieplan op landschapsniveau** (zie ook eerdere suggesties over landschapsvisie) dat kan fungeren als een referentiepunt om te communiceren met de lokale belanghebbenden. Op deze manier wordt informatie reeds afgestemd tussen beleidsmedewerkers voordat deze terechtkomt bij de landbouwers. Dit kan heel wat verwarring vermijden bij landbouwers (maar ook bij de gemeente) over nieuw beleidsplannen en/of wijzingen van beleidsinstrumenten.

3.8 THEMA: BEDRIJFSCONTROLES

Vaststelling

Landbouwers krijgen nu vrij veel controles. De landbouwer heeft soms meerdere controleurs over de vloer die afzonderlijk op het veld gaan, ieder een afzonderlijk verslag maken en aan de landbouwer bezorgen. Telkens moet de landbouwer zijn planning aanpassen, aangezien deze controleprocedures niet afgestemd zijn op elkaar. De strikte wijze waarop de controles uitgevoerd worden schrikt de landbouwers soms af, waardoor ze minder geneigd zijn om nog deel te nemen. Landbouwers ervaren de sancties als niet in verhouding met de overtreding. Op dit moment laten de controleprocedures ook te weinig toe om te experimenteren, waardoor ze weinig ruimte laten voor innovatie in onder andere milieuvriendelijkere technieken.

- **Voorbeeld:** Voor maïsvelden op een helling wordt vereist dat een grasstrip van 9 meter wordt ingezaaid. In één concreet geval werd een landbouwer met een hellend weiland ook gevraagd om een extra 9 meter grasstrip in te zaaien. Dit is een voorbeeld van een controle “a la lettre”, waar geen rekening werd gehouden met het specifieke doel van de regelgeving, namelijk het vermijden van erosie.

Voorstel

Een ingreep die dit zou kunnen vereenvoudigen is één controledienst van de Vlaamse Overheid. Zo zou bv. de terreincontroles en administratieve controles van zowel de beheerovereenkomsten (VLM) als de agromilieumaatregelen (Departement Landbouw en Visserij) kunnen gebundeld worden, zodat de landbouwer maar één enkel inspectieverslag krijgt.

Controleprocedures voor landbouwers hebben nood aan meer **flexibiliteit** (op maat van bedrijf), **legitimiteit** (proportioneel, gelijkheid) en moeten ook meer **stimulerend** werken in plaats van afremmend.

Voorbeeld:

- o Inzake controleprocedures kunnen belangrijke lessen geleerd worden uit de private sector, in het bijzonder bij certificering (bv. FSC in de houtsector). Bij **certificatie audits** in de privésector wordt er tijdens een controle gewerkt met een puntensysteem. Dit puntensysteem werkt op basis van 3 categorieën (bv. ‘conform’, ‘minor non-conformity’ en ‘major non-conformity’). De controleur geeft aan in welke mate de landbouwer voldoet aan de opgelegde regels. Indien er enkel kleine acties



moeten ondernomen worden om conform te zijn ('minor non-conformity') kan de controleur aangeven welke acties nodig zijn. Indien er tijdens een volgende controle geen actie ondernomen werd om deze 'minor non-conformity' op te lossen, dan kan deze opgetekend worden als een 'major non-conformity', waardoor ze zwaarder meetelt in de eindbeoordeling. Voor deze eindbeoordeling wordt er namelijk gewerkt met een absoluut maximaal aantal 'major non-conformities' en 'minor non-conformities' die mogen vastgesteld worden. Zo systeem zou ervoor zorgen dat een subsidie niet meteen ingetrokken hoeft te worden (meer rechtszekerheid) en dat er steeds gestreefd wordt naar constante verbetering. In de privésector is de auditor vaak een onafhankelijke vertrouwenspersoon die telkens verantwoording moet afleggen aan de accrediterende instelling (bv. de overheid). In Nederland werd dit bijvoorbeeld reeds beperkt toegepast bij de nieuwe invulling van de beheersovereenkomsten. De Stichting Certificering Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL) certificeert er via een derde partij (Qpoint) de agrarische collectieven. Dit certificaat betreft wel enkel de organisatorische aspecten van de agrarische collectieven (kwaliteitshandboeken). Tevens is de auditor ook thuis in de bedrijfssector waar hij opereert en fungeert hij vaak informeel als raadgever op. Daardoor is zijn input vaak ook nuttig voor het bedrijf. De auditfirma is ook afhankelijk van het goed functioneren van de landbouwbedrijven voor haar auditquota te halen (en dus haar rendabiliteit te garanderen). De auditfirma streeft er in de praktijk dus ook naar om bv. audits op zulke wijze in te plannen dat ze de bedrijfsvoering zo min mogelijk verstoren.

3.9 THEMA: VERSNIPPERING VAN DE LANDBOUWGRONDEN

Vaststelling

Heel wat landbouwbedrijven beschikken over gronden die niet in hun directe nabijheid liggen. Hierdoor worden deze gronden vaak gebruikt voor maisteelt, aangezien dit economisch rendabeler is voor de landbouwer.

Voorstel

Indien gronden dichterbij het landbouwbedrijf zou gelegen zijn, is de kans groter dat ze als grasland zullen gebruikt worden. Dit kan gestimuleerd worden via de volgende manieren:

- Gras-gebaseerde landbouwbedrijven zouden voorrang moeten krijgen bij de verkoop van vrijgekomen landbouwgronden (bv. zoals in Frankrijk reeds gebeurd voor kleinschalige landbouwers). Dit kan wel een waardeverlies betekenen voor de verkopers (aangezien de eigenaars dan minder potentiële kopers hebben), welke gecompenseerd zal moeten worden door de overheid.
- (Zeer) lokale ruiverkaveling organiseren die rekening houdt met het groot verschil aan kwaliteit van de gronden in Voeren (reliëf, vochtigheid, stenen in de bodem, schaduw...).



3.10 THEMA: OVERLAST DOOR WILDSCHADE OP LANDBOUWGRONDEN

Vaststelling

In Voeren hebben landbouwers te lijden onder heel wat schade door everzwijnen en dassen. Aangezien dit proces wordt opgevolgd door een specifieke groep belanghebbenden, vermelden we hier enkel dat dit één van de verzoeken was van de landbouwers, maar gaan we hier niet verder op in binnen het kader van dit onderzoek (contact binnen het INBO: Jim Casaer voor meer informatie).

4 VERVOLGONDERZOEK

Vanuit het uitgevoerde onderzoek zien we nog enkele kennishiaten die aangepakt zouden moeten worden. Ook kunnen enkele strategische onderzoeken uitgevoerd worden op basis van geïdentificeerde kansen in dit rapport. We stellen hier alvast enkele vervolgonderzoeken voor:

- Ontwikkelen van een (of meerdere) concrete aanpak en bijhorende hulpmiddelen om beleidscomplexiteit te verminderen voor betrokken actoren op het platteland, en de coherentie tussen verschillende beleidsinstrumenten en doelstellingen te versterken (bv. overstappen naar meer gebiedsgerichte planning in plaats van hoofdzakelijk sector-gestuurde planning). De beleidscoherentie matrix die tijdens dit onderzoek ontwikkeld en gebruikt is kan hierbij reeds een hulpmiddel zijn.
- Ontwikkelen van een methode om, ex-ante, de socio-economische impact van beleidsinstrumenten te screenen. Meer specifiek de gekoppelde inspanningen die verwacht worden van de landschapsbeheerders (bv. particulieren grondeigenaars, landbouwers, gemeentes) ten opzichte van hun capaciteit (tijd, beschikbaar materiaal, kennis, ligging, financiële realiteit, enz.).
- Nagaan hoe financiële ondersteuning effectiever kan ingezet worden voor het ondersteunen van landbouwproductiesystemen die veel maatschappelijke meerwaarde en ecosysteemdiensten opleveren³. Daarbij is het belangrijk om te kijken naar:
 - Succesvolle mechanismen in het Vlaams beleid en in onze buurlanden en regio's, o.a. binnen 'Payment for Ecosystem Services' (PES) schema's in landbouwcontext.
 - Knelpunten voor zulke landbouwproductiesystemen binnen het huidige beleid en regelgeving.
- Nagaan hoe landbouwcontroles nuttiger kunnen ingezet worden voor landbouwers en tevens een garantie blijven voor het halen van meerwaarde voor zowel natuur als maatschappij.
 - Zoeken naar een goede balans tussen resultaat-gebaseerde betalingen (bv gekoppeld aan gemeten graskwaliteit) en procedurele controles.

³ Binnen het Europese H2020 onderzoeksprogramma is er reeds een onderzoekscall in die richting die wellicht nuttige informatie zal aanbrengen: "Contracts for effective and lasting delivery of agri-environmental public goods – RUR-03-2018"

- Verkorten en versterken van de gepercipieerde link tussen enerzijds financiële vergoedingen voor landbouwers en anderzijds controleprocedures en respectievelijke beleidsdoelen.
- Inspiratie halen bij de private sector omtrent het uitvoeren van controleprocedures in de praktijk (bv. binnen labels zoals FSC en PEFC).
- Zoeken naar de haalbaarheid en mogelijkheden om over te gaan van een systeem met top-down regelgeving en controles naar een systeem van contracten op basis van engagement en samenwerking (bv. via echte participatie, landbouwersgroepen als landschapsbeheerders, mechanismen om lasten en lusten van het landschap beter te verdelen).
- Ontwikkelen en inzetten van communicatiehulpmiddelen om de inspanningen van landbouwers zichtbaarder te maken voor beleid en maatschappij en te zorgen dat deze beter gewaardeerd worden. (bv. visualiseren en communiceren van beheersmaatregelen aan het brede publiek in het landschap via borden, inzetten van horeca, toerisme informatie).



Referenties

- Anny S., Verhoeve A. en Wauters E. (2017). Analyse van de relatie tussen landbouw en landschap in Voeren - Trends en drivers. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2017 (24). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.
- Demeyer R., De Smet L. en Turkelboom F. (2017). Stakeholderidentificatie en -analyse van Voeren. Wie is er geïnteresseerd in het typische landschap en wie oefent er invloed uit? Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2017 (23). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.
- Mann C., Plieninger T., Raymond Christopher M., Tabbush P., and Tack J. (2016) HERCULES project: Sustainable futures for Europe's HERitage in CULTural landscapES: Tools for understanding, managing, and protecting landscape functions and values D9.4 Report on policy briefs and set of recommendations for landscape policy and practice, GA no. 603447, EC.
- Mortelmans D. (2017). Institutionele analyse van intersectorale projecten: succesfactoren en knelpunten. ECOPLAN project -www.ecosysteemdiensten.be. In press.
- Mortelmans D., Demeyer R., Turkelboom F. (2013). Identificatie van belanghebbenden en evaluatie van PES- 'achtige' instrumenten in Vlaanderen. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek.
- Mortelmans D., Demeyer R., Turkelboom F. (2013). CASUS: Landschapsbuffering in de Gentse Kanaalzone. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek.
- Perrot-Maître D. (2006). The Vittel payments for ecosystem services: a 'perfect' PES case?. International Institute for Environment and Development, London, UK.
- Shames S., Heiner K., Scherr S. (2017) Public Policy Guidelines for Integrated Landscapae Management. Report. EcoAgriculture Partners.
- Thoonen M., De Smet L. (2017). Analyse van de relatie tot het landschap in Voeren van de sectoren erfgoed, natuur, recreatie & toerisme en wonen. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2017 (25). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.
- Thoonen M., Demeyer R., De Smet L. en Turkelboom F. (2017) Sociale waardering van het Voerense landschap. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2017 (26). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.
- Van Herzele A., Gobin A., Van Gossum P., Acosta L., Waas T., Dendoncker N., Henry de Frahan B. (2013). Effort for money? Farmers' rationale for participation in agri-environment measures with different implementation complexity. Journal of Environmental Management 131, 110-120.

//