



**Vlaamse
overheid**

Oplossingspistes om het typische landschap van voeren te bestendigen

Samenvatting

INBO.be
ILVO.be
VITO.be
VLM.be

Deze nota is een samenvatting van het plattelandsonderzoeksproject “Versterken van streekidentiteit via landbouw, natuur, erfgoed en toerisme” (2014-2017). Dit project werd uitgevoerd door INBO, ILVO en VITO, en gefinancierd door het Geïntegreerd Vlaams Plattelandsbeleid (VLM) in uitvoering van de Onderzoeksagenda Platteland. De volledige rapporten zijn terug te vinden op de website van INBO.

Beknopte samenvatting

Voeren bestaat uit een reeks pittoreske dorpen in een groen en golvend weidelandschap, maar dit waardevol landschap staat ook onder zware druk. Lage melkprijzen leiden ertoe dat melkveehouders schaalvergroting en intensivering doorvoeren. De oppervlakte permanent grasland gaat achteruit en kleine landschapselementen worden schaarser. Daarbij komt nog dat complexere regelgeving ontmoedigend werkt voor de melkveehouders. Dit maakt dat bedrijfsopvolging in de melkveesector alles behalve evident is.

Verschillende sectoren, zoals landbouw, natuur, recreatie, toerisme, wonen en erfgoed blijken allemaal een sterke link te hebben met het typische landschap van Voeren. Daarom is het ook aangewezen dat ze samenwerken om te komen tot een duurzaam landschapsbestendiging. Via een participatieve consultatie met alle betrokken partijen werden er twee prioritaire pistes geïdentificeerd: 1) alternatieve ketens die een meerwaarde creëren voor de Voerense (gras)melk, en 2) een instrumentarium aangepast aan de noden van het Voerense landschap en de familiale melkveeteelt. De verwachting is dat een participatieve gebiedsgerichte aanpak een antwoord kan bieden voor de uitdagingen van Voeren. Het is aannemelijk dat deze aanpak ook toepasbaar is voor andere Vlaamse plattelandsregio's met waardevolle cultuurlandschappen.

Turkelboom F., Mortelmans D., Erwin Wauters (ILVO), Anne Gobin (Vito), Thoonen M., De Smet L. (2018). Oplossingspistes om het typische landschap van voeren te bestendigen. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2018(51). doi.org/10.21436/inbor.14513972

D/2018/3241/120

ISSN: 1782-9054

Foto credit: VVV Voeren (N° 1 & 2), VLM (N°6).

OPLOSSINGSPISTES OM HET TYPISCHE LANDSCHAP VAN VOEREN TE BESTENDIGEN

1. Belang van het typische landschap voor de toekomst van Voeren

Voeren bestaat uit een reeks pittoreske dorpen in een groen en golvend weidelandschap. Het aantrekkelijke landschap trekt het hele jaar door bezoekers en het is er aangenaam wonen. Naar Vlaamse normen herbergt Voeren een hoge biodiversiteit: ongeveer een kwart van het Voerense grondgebied heeft een hoge natuurwaarde. De hellende graslanden met hagen, houtkanten en graften beschermen de dorpskernen in de valleien tegen water- en modderoverlast. Het 'typische landschap van Voeren' is wat verschillende sectoren met elkaar verbindt: landbouw, natuur, recreatie, toerisme, wonen en erfgoed dragen allen bij aan het typische landschap, maar zijn ook in grote mate afhankelijk van een goede landschapskwaliteit.



2. Bedreigingen voor het typische landschap van Voeren

Het typische landschap dat Voeren zo uniek maakt, is echter bedreigd. Dit komt in de eerste plaats omdat de **familiale melkveelandsbouw**, die het landschap in grote mate heeft gevormd, gebruikt en beheerd, zwaar onder druk staat. Enerzijds is er de toegenomen internationale concurrentie en de lage melkprijzen, anderzijds wordt de regelgeving en controle (bv. mestwetgeving, PAS, erosiebescherming, IHD) steeds complexer en wordt deze door de landbouwers als een zware last ervaren. De klassieke antwoorden van de landbouwsector op deze uitdagingen zijn schaalvergroting, intensivering en modernisering, met als doel de kosten te verlagen. Deze trend vindt ook plaats in Voeren: de bedrijven worden groter en het rantsoen voor de koeien bestaat steeds meer uit maïs. Als gevolg hiervan spenderen koeien meer tijd in de stal, grasland wordt verlegd of omgezet naar akkers, en door de noden van grotere machines worden kleine landschapselementen verwijderd. Een andere belangrijke trend is dat verschillende melkveehouders stoppen met hun stiel of geen opvolger hebben. Deze vrijgekomen gronden worden vaak overgenomen door landbouwers van buiten Voeren, die meer op akkerbouw gericht zijn. Het gevolg is dat het relatieve belang van akkerbouw toeneemt, ten nadele van de rundveehouderij. De hoofdreden hiervoor is dat de rundveehouderij in Voeren teveel natuurlijke, beleids- en socio-culturele beperkingen ervaart om de klassieke strategie van kostenefficiëntie ten volle te exploiteren. Aangezien de gemiddelde leeftijd van Voerense landbouwers 55 jaar is en opvolging in de meeste gevallen onzeker is, maakt dat er in komende 10 jaar heel wat bedrijfs- en landschapsveranderingen te verwachten zijn. Deze situatie is herkenbaar in vele Europese regio's die op één of ander manier benadeeld zijn om hun landbouwsysteem economisch optimaal uit te bouwen, met frustraties, ongenoegen en financiële

Deze landschapsveranderingen hebben ook **effecten buiten de landbouwsector**. De omzetting van grasland naar akker gecombineerd met de verwachting dat het klimaat meer extreem zal worden, zal het erosie- en overstromingsrisico zeker verhogen. De veranderingen in het landschap worden door de meeste landschapsgebruikers – inwoners, recreanten en toeristen – als minder aantrekkelijk bevonden. Dit zal ongetwijfeld een invloed hebben op de aantrekkingskracht van Voeren, zowel op het vlak van wonen als toerisme. Ook op de biodiversiteit zal dit een belangrijke impact hebben. De planten en dieren die zich thuis voelen in en rondom graslanden en kleine landschapselementen - zoals houtkanten, hagen en grasstroken - zullen hun leefgebied verliezen.



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. Er werd ook vastgesteld dat vele van deze instanties moeite hebben om hun doelstellingen te halen doordat deze instanties onderling afhankelijk zijn, de doelstellingen te generiek zijn, en er een trend is naar minder financiële middelen voor subsidies, implementatie, monitoring en evaluatie. Op **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, wat zorgt voor een extra belasting van de landbouwers. Het feit dat ze vaak geconfronteerd worden met vertegenwoordigers van verschillende beleidsinstanties, maakt het er niet makkelijker op. Daarbij komt dat de strenge controleprocedures vaak als onrechtvaardig worden ervaren. Heel wat landbouwers ervaren dit als frustrerend omdat zij al 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.

De veranderingen in het Voerense landschap, en de negatieve gevolgen hiervoor voor de natuur, worden paradoxaal genoeg **versterkt door het natuurbeleid**. De inspanningen die van de veehouders worden gevraagd om de voor natuur schadelijke stikstofemissies terug te dringen (de Programmatische Aanpak Stikstof, kortweg PAS), creëert onzekerheid over de toekomst van de familiale melkveelandbouw. Het zijn echter net die landbouwbedrijven die essentieel zijn om de hoge landschapskwaliteit en natuur van Voeren te behouden.



4. Voerense actoren reflecteren over de toekomst van het Voerense landschap

Om het tij te keren hebben de gemeente Voeren, het Regionaal Landschap Haspengouw & Voeren, Limburgse administraties, en verschillende lokale actoren de handen in elkaar geslagen en de **‘Projectgroep Voeren’** opgericht. Omdat dit een ideale gesprekspartner was voor het onderzoeksproject Voeren, hebben het INBO, ILVO en VITO gekozen om deze projectgroep te ondersteunen met praktijk- en beleidsrelevant onderzoek.

Op basis van de onderzoeksresultaten kwam de projectgroep tot de conclusie dat het behoud van de **familiale melkveesector cruciaal** is om het typische landschap van Voeren te bestendigen. De sector is namelijk de belangrijkste drager van het Voerense landschap, maar tegelijkertijd ook de meest kwetsbare. Op 22 juni 2016 hebben de onderzoekers en de projectgroep een overleg georganiseerd met een groot aantal van de Voerense melkveehouders. Tijdens dit overleg werd er nagedacht over de vraag hoe de toekomst van de familiale melkveesector in Voeren kan verzekerd worden, en hoe het beleid ondersteunend kan werken. Via deze consultatie zijn er twee prioritaire pistes geïdentificeerd, namelijk: 1) de ontwikkeling van alternatieve ketens voor Voerense (gras)melk, en 2) de ontwikkeling van een eenvoudig beleidsinstrumentarium dat aangepast is aan de lokale situatie. De verwachting is dat deze participatieve gebiedsgerichte aanpak en pistes ook handvaten aanreiken voor de uitdagingen waar andere Vlaamse regio's met waardevolle cultuurlandschappen mee te maken hebben.

5. Oplossingspiste 1: Ontwikkeling van alternatieve waardeketens voor de rundveehouderij in Voeren

In gebieden waar er natuurlijke, beleids- en socio-culturele beperkingen zijn voor de strategie van kostenefficiëntie, zien we steeds vaker dat landbouwers kiezen voor een alternatieve strategie, nl. die van differentiatie. Eén mogelijkheid is verbreding naar nevenactiviteiten zoals hoevetoerisme, landbouweducatie en teambuilding, verdieping en korte-keten-initiatieven. Voor Voeren schuiven we **meerwaardecreatie via productdifferentiatie** in een ketenaanpak als oplossingspiste naar voor als een strategie om:

- een **leefbare toekomst** te bieden aan de Voerense landbouwsector, én
- tegelijk te werken aan het behoud van de **kwaliteit van het landschap** welke voordelig is voor biodiversiteit, lokale bewoners, recreatie en toerisme.



Meerwaardeketens zijn ketens waarin op een bepaalde manier een meerwaarde wordt gecreëerd aan een bepaald product (doordat het product zelf en/of de productiemethode afwijkt van de standaard) én waarin ook bepaalde waarden worden gehanteerd voor de relaties tussen de actoren. Actoren worden als strategische partners gezien en aspecten zoals **samenwerken, gedeelde beslissingsmacht, eerlijke handel en gedeeld engagement** staan centraal. Door te werken in een ketenverband met verschillende actoren (meerdere landbouwers, maar bijvoorbeeld ook verwerkers en winkels) kunnen de voordelen van productdifferentiatie - wat vaak gepaard gaat met kleinschalige korte-keten-initiatieven - gecombineerd worden met de voordelen op het vlak van schaal – wat typisch is voor een ketenaanpak.

Cruciaal in dit verhaal is de productdifferentiatie. De boutade “meerwaarde is 49% product en 51% marketing” illustreert dat zowel het product zelf als de geloofwaardigheid ervan (via storybuilding, marketing en communicatie) essentieel zijn. **Voeren** bezit op dit vlak vier **sterke troeven**, nl.: een uniek landschap, de eigenheid van de streek, de sterke aanwezigheid van het toerisme, en het nog relatief traditionele productiesysteem. Het momentum is ook goed, omdat het segment van consumenten dat openstaat voor karakteristieke wat betreft oorsprong, dierenwelzijn, smaak, authenticiteit, beleving en milieuvriendelijkheid én hiervoor een meerwaarde wil betalen, nog altijd aangroeit.

Maar die groeiende markt is ook een bedreiging. Deze markt is niet nieuw en meerdere spelers, zowel nieuwe actoren als de bestaande klassieke ketenschakels, proberen een deel van deze markt te bedienen. Landbouwers vrezen dat het probleem zal verschuiven van prijs naar afzet wanneer ze terecht zouden komen in een meerwaardeketen met een hogere prijs maar onvoldoende consumenten. De succesvolle uitbouw van een meerwaardeketen is alleen mogelijk als **verschillende partijen samenwerken** op gebied van het aanpassen van het productiesysteem, advisering, marketing en communicatie. Ook overheden kunnen hierbij een rol spelen, nl. via ondersteuning van marketing, promotie en facilitatie van nieuwe initiatieven door gemeenten, diversificatie van onderzoek, onderwijs en voorlichting, tot financiële ondersteuning van differentiatie via een ketenaanpak en het wegwerken van barrières door de Vlaamse overheid.

6. Oplossingspiste 2: Alternatief beleid voor het behoud van het Voerense landschap

Deze piste richt zich op de rol van het beleid om een kwalitatief landschap in Voeren te behouden. Op basis van de bevindingen van het onderzoek en de keuzes die gemaakt werden door de projectgroep Voeren, werkten we binnen deze piste in de eerste plaats aan oplossingen die ervoor kunnen zorgen dat de familiale melkveebedrijven in Voeren een toekomstperspectief hebben en dat tegelijk ook beleidsdoelen kunnen gehaald worden.

Binnen de beleidsinstanties die actief zijn in Voeren, zien we dat het inzicht en bereidheid om samen te werken op beleidsniveau groeit omdat die voordelen biedt 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 nog steeds een grote uitdaging. Dit pleit voor de noodzaak van een **institutioneel kader die op het landschapsniveau een coherent beleid kan voeren**. Dit kan verschillende processen vergemakkelijken, zoals: gebiedsgerichte doelstellingen identificeren, bovenlokaal afstemmen van beleidsplannen, het zoeken naar synergiën, de communicatie met lokale spelers, de implementatie op maat van het landschap, en het inspelen op opportuniteiten.

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 interventiethema's gedestilleerd welke het behoud van het typische Voerense landschap en de daaraan gekoppelde landbouwactiviteiten kan ondersteunen: verhoging van de beleidscoherentie, gebiedsgerichte planning, rekening houden met grensoverschrijdende impactten, effectieve participatie, erkenning van landbouwers als landschaps-beheerders, betere verdeling van lasten en lusten van recreatie en toerisme, verlaging van administratieve overlast voor landbouwers, optimalisering van bedrijfscontroles, maatregelen om versnippering van landbouwpercelen tegen te gaan, en een realistische aanpak van wildschade.



7. Samenvatting van de beleidsaanbevelingen

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de voorgetelde interventiethema's om het Voerense landschap te bestendigen. 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.

