

DE VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ



De zorg voor de open ruimte in Vlaanderen van 1988 tot 2001

DE ZORG VOOR DE OPEN RUIMTE IN VLAANDEREN



Een terugblik op de werking van
de Vlaamse Landmaatschappij (1988-2001)

AUTEURS

Dr. Guy DEJONGH

Lic. Peter VAN WINDEKENS

STUDIE IN OPDRACHT VAN

VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ • Gulden Vlieslaan 72 • B-1060 Brussel



01742101

© do not quote without permission

D/2001/6375/1

ISBN 90-806871-1-1

INHOUDSTAFEL

Woord vooraf	7
Inleiding	9
DEEL I • DE VOORGESCHIEDENIS VAN DE VLM	11
Van Kleine Landeigendom tot Vlaamse Landmaatschappij (1935-1989)	12
Van nationale naar gewestelijke instelling De regionalisering van de Landmaatschappij in historisch perspectief	14
Van de taalwetten tot de cultuurraden (1961-1970)	14
Van de cultuurraden tot de staats hervorming van 1974 (1970-1974)	15
De voorbereidende gewestvorming van 1974	16
De gewestvorming van 1974 tot 1984	17
De gewestvorming van 1985 tot 1987	21
De eindfase: de gewestvorming van 1987 tot 1991	22
DEEL II • DE OPDRACHTEN EN ACTIVITEITEN VAN DE VLM (1988-2001)	25
Ruilverkaveling	26
Van kavelruil tot plattelandinrichting. Een algemeen overzicht	26
Krachtlijnen van de ruilverkaveling 'nieuwe stijl'	27
Verdere functieverbreiding van de ruilverkaveling	27
Aanpassing van de plannings- en evaluatiemethoden	28
Realisaties op het terrein	33
Maatschappelijke respons op de uitgevoerde projecten	40
Landbouwers en landbouworganisaties	40
Natuur- en milieuverenigingen	42
Overleg en bijsturing	44

Landinrichting	48
Eerste voorstellen tot landinrichting	48
Wettelijke omkadering en uitwerking van landinrichting	51
Opdrachten en activiteiten van de Afdeling Landinrichting	56
De Mestbank	60
'Te veel vee, te weinig grond'. Situering van de mestproblematiek in Vlaanderen	60
Eerste wettelijke initiatieven in het kader van de mestproblematiek	62
Het Mestdecreet van 1991	64
Het Mestactieplan	68
Het Eerste Mestactieplan (MAP 1) (20 december 1995)	68
• Voorbereidende besprekingen	68
• Inhoud van het Mestactieplan	69
• Respons van belangengroepen	70
Het Tweede Mestactieplan (MAP II) (15 juli 1997)	70
• Bespreking en evaluatie	70
• Van MAP II naar MAP IIbis	73
Activiteiten van de Mestbank	74
Grond databank en Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen (OC GIS-Vlaanderen)	78
'De opmars van de digitalisering'. Voorgeschiedenis van GIS-Vlaanderen	78
Het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen	81
Wettelijk kader	81
Werking van het OC GIS-Vlaanderen	83

Natuur	88
Een nieuw decreet op het natuurbehoud. Een bewogen voorgeschiedenis	88
Het Decreet op het Natuurbehoud [1997]	92
Doel en inhoud van het Decreet op het Natuurbehoud	92
Maatschappelijk en politiek debat over het Decreet op het Natuurbehoud	96
Opdrachten en activiteiten van de Groep Natuur	98
Besluit	104
Nawoord	110
Lijst van afkortingen	112
Bibliografie	113
Lijst met illustraties	118
Over de auteurs	120

Woord vooraf

EEN INSTELLING DIE DURFT ACHTEROM TE KIJKEN, VERRIJKT HAAR BLIK OP DE TOEKOMST

«Les mots s'envolent, les écrits restent.» Geschiedenis geeft de maatschappij een geheugen. Een maatschappij, een instelling zonder verleden is als een stuurloos schip: zwalpend.

Met die overweging in het achterhoofd startte de Vlaamse Landmaatschappij eind 2000 een project Historiek.

De VLM heeft een lang en een rijk verleden. Lang, omdat de voorgeschiedenis teruggaat tot 1935 met de oprichting van de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom. Rijk, omdat de instelling heeft gewerkt op een breed maatschappelijk veld: van sociale huisvesting en bodemverbetering tot ruilverkaveling, land- en natuurinrichting, mestbank en GIS.

Vele actoren en maatschappelijke groepen zijn bij de werking van de VLM en haar voorgangers betrokken: beleidsmakers, andere administraties, landbouworganisaties, milieu- en natuurverenigingen... Zij hebben mee de evolutie van de instelling helpen vorm geven.

De Landmaatschappij heeft de identiteit en de ontwikkeling van het Vlaamse platteland mede bepaald. De werking van de VLM en haar voorlopers is duidelijk op het terrein merkbaar. De instelling heeft haar sporen nagelaten in verschillende domeinen gaande van sociale woningbouw (kleine landeigendommen) tot ruilverkavelingswegen, fiets- en wandelpaden, gerestaureerde historische monumenten, erfbeplanting, schermgroen, waterzuiverende rietvelden en andere 'natuurwerken'.

De instelling ontplooidde haar activiteiten binnen een breed beleidsdomein, van huisvesting- en landbouwbeleid tot milieu- en ruimtelijk beleid. De geschiedenis van de VLM en voorgangers biedt een indringende blik in de ontwikkeling van het federale en Vlaamse overheidsbeleid inzake huisvesting en open ruimte vanaf het Interbellum tot nu.

Een instelling kan uit haar verleden relevante lessen voor het heden trekken. Een geschiedenisboek is als een leerboek voor de instelling: "Terugblikken om vooruit te gaan", als het ware. Historisch studiewerk reikt een algemeen kader aan waarbinnen de actuele werking van de instelling beter kan begrepen worden en zelfs kan bijgestuurd. Een instelling die durft om te kijken, verruimt haar blik op de toekomst.

Deze publicatie die de geschiedenis van de VLM schetst van 1988 tot 2001 is slechts een eerste uitgave in het "historisch project" dat de VLM heeft opgestart. Begin 2002 verschijnt een tweede historisch werk dat terugblik op de volledige geschiedenis van de Landmaatschappij, van 1935 tot nu.

Veel leesplezier.

Inleiding

In deze publicatie blikken wij terug op de werking van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM). De bijdrage bestaat uit twee delen. Het eerste deel bespreekt in vogelvlucht de voorgeschiedenis van de VLM. Daarbij wordt ingegaan op het ontstaan en de werking van de rechtsvoorgangers van de VLM: de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom (NMKL, 1935-1970) en de Nationale Landmaatschappij (NLM, 1970-1988). Vervolgens wordt de problematiek van de regionalisering van de Landmaatschappij besproken. Hoe evolueerde de Landmaatschappij van een nationale naar een gewestelijke instelling? Hoe kaderde deze ontwikkeling binnen de Belgische Staatshervorming? Het tweede deel stelt de huidige opdrachten van de VLM centraal: ruilverkaveling, landinrichting, mestbank, Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen en natuur. Wij duiden aan welke projecten de VLM op dit vlak sinds 1988 heeft uitgevoerd en hoe haar werking inspeelde op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en veranderende visies op de open ruimte. Ook de maatschappelijke respons op de projecten en het overleg met de doelgroepen komt daarbij aan bod.

In haar werking profileert de VLM zich als het aanspreekpunt voor het inrichtings- en beheersbeleid van het buitengebied in Vlaanderen. De missie die haar werking inspireert, is de zorg om de open ruimte in Vlaanderen. Dit betekent dat de opdrachten van de VLM in het teken staan van een verzorgde, kwaliteitsvolle en duurzame ontwikkeling van de open ruimte. Haar toekomstige ambitie is om uit te groeien tot het kennis- en competentiecentrum voor het buitengebied in Vlaanderen. Deze bijdrage biedt een inzicht in de wijze waarop de instelling deze uitdaging aangaat.

DEEL I



DE VOORGESCHIEDENIS VAN DE VLM

Van Kleine Landeigendom tot Vlaamse Landmaatschappij (1935–1989)

De Vlaamse Landmaatschappij (VLM) is een pararegionale instelling die, binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, ressorteert onder het Departement Leefmilieu en Infrastructuur. Ofschoon de VLM pas einde 1988 bij decreet werd opgericht, kan zij terugblikken op een rijk verleden.

12

De geschiedenis van de VLM begon in 1935 met de stichting van de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom (NMKL), de eerste parastatale met eigen raad van beheer die afhing van het ministerie van Landbouw. De jaren 1930 markeerden een periode van economische depressie. De sociaal-economische ontreddeering weerspiegelde zich in een spectaculair stijgende inflatie, een snel dalende koopkracht en een aanzwellende werkloosheid¹. De algemene crisis versnelde de plattelandsvlucht en de uitstoot van arbeid uit de landbouw. Om het platteland, dat door de crisis ernstig getroffen was, een nieuw elan en groeidynamiek te bezorgen, kreeg de NMKL bij KB van 27 februari 1935 een belangrijke taak toebedeeld, met name de bevordering van de sociale huisvesting. Ter verbetering van de woon- en werkomstandigheden in het landelijke gebied moest zij hypothecaire leningen tegen lage rentevoet toekennen aan minder begoede gezinnen die er een stuk grond wilden bewerken of kleine culturen onderhouden. Het programma van de NMKL omvatte eveneens het bouwen van nieuwe éénsgezinswoningen (op eigen gronden of op gronden die de NMKL had gekocht), het verbeteren en saneren van bestaande woningen (bestrijden van verkrotting) en het ruilen van bestaande tegen nieuwe woningen. De Maatschappij investeerde tenslotte in de groepsbouw van 'kleine landeigendommen', die bestemd waren voor verkoop met termijnbetaling. Het houden van kleinvee en het bewerken van de tuin moest de rurale bevolking een extra inkomen garanderen. In haar werking werd de NMKL bijgestaan door plaatselijke vennootschappen (of erkende maatschappijen). De vennootschappen moesten ter plaatse gronden aankopen en kopers opsporen. De huisvestingspolitiek van de NMKL kende vooral in de eerste decennia na WO II een grote bloei, ten gevolge van de uitvaardiging van de wetten De Taeye (1948) en Brunfaut (1949).



ILLUSTRATIE 1 site met kleine landeigendommen in groepsbouw.

Sinds het begin van de jaren 1950 breidde de bevoegdheid van de Kleine Landeigendom uit in de richting van het landbouwbeleid. De instelling kreeg toen van de regering de opdracht om de technische en economische ontwikkeling van de landbouw te helpen stimuleren door mee te werken aan de herstructurering van het cultuurareaal (via ruilverkaveling) en de ontginning van nieuwe gronden (bodemverbetering). Deze politiek had een tweevoudig doel. In eerste instantie beoogde zij om de binnenlandse voedselproductie op te drijven door de landbouw in versneld tempo te moderniseren en het grondgebied maximaal te doen renderen. In tweede instantie was dit beleid erop gericht om de plattelandsvlucht af te remmen door het scheppen van bijkomende werkgelegenheid. Met de uitvaardiging van de ruilverkavelingswet van 1956 - een wet die nadien nog tweemaal werd aangepast (1970 en 1978) - kreeg de NMKL een cruciale rol op dit vlak toebedeeld. Zij werd bevoegd voor de technische uitvoering, het secretariaat en de financiële ondersteuning van de ruilverkavelingsprojecten. Met betrekking tot de bodemverbetering en de landwinning had de NMKL reeds vóór het uitbreken van WO II een aantal kleinschalige projecten opgestart. Pas sinds de jaren 1950 zou zij haar activiteit terzake ten volle ontplooiën. Na 1970 werden geen projecten van bodemverbetering meer uitgevoerd omdat zij niet langer pasten binnen het Europese landbouwbeleid.

Naar aanleiding van de wijziging van de ruilverkavelingswet in 1970 werd de naam van de instelling gewijzigd. De NMKL heette voortaan Nationale Landmaatschappij (NLM). In het kader van de decentralisering van de beslissingsbevoegdheden tijdens de jaren 1980 (Staatshervorming) werd de NLM geregionaliseerd. Dit resulteerde in december 1988 in de oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij en de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij. Deze laatste nam de activiteit sociale huisvesting van de vroegere Nationale Landmaatschappij over. De VLM behield haar bevoegdheden met betrekking tot de ruilverkaveling in het Vlaams Gewest. Om in te spelen op de nieuwe noden in het Vlaams en Europees plattelandsbeleid breidde zij haar werkterrein uit naar andere inrichtingsinstrumenten van de open ruimte: landinrichting (1988) en natuur (1997). Door de samenbundeling van deze taken werd de ervaring en expertise die de VLM op het vlak van de inrichting van de open ruimte sedert decennia had opgebouwd maximaal ingezet. Naast de ruilverkaveling, land- en natuurinrichting kreeg zij nog twee andere opdrachten toevertrouwd: mestbank (1991) en GIS-Vlaanderen (1990). De mestbank staat in voor de uitvoering en het toezicht op de mestwetgeving in het Vlaams Gewest. Als instrument tot beheer van de open ruimte ondersteunt en vult zij de werking van de VLM aan. Bij decreet van 12 december 1990 kreeg de VLM tenslotte de opdracht een grond databank uit te bouwen en te beheren en een geografische informatiesysteem te implementeren in het kader van GIS-Vlaanderen. GIS-Vlaanderen beantwoordt de nood aan een efficiënte geo-informatievoorziening voor het voeren van een duurzaam en coherent beleid. De VLM beschikt daarmee over een takenpakket dat complementair kan worden ingezet. Voor de uitoefening van haar kerntaken beschikt de VLM over vijf vestigingen: de centrale zetel te Brussel en vier provinciale afdelingen (Brugge, Diest, Gent en Herentals). De VLM werkt dus sterk gedecentraliseerd waardoor zij dicht bij haar projecten staat en voeling heeft met de betrokkenen².

- 1 Meer informatie over de crisis in de jaren 1930 in: M. VAN AUDENHOVE, *De grote economische crisis van de jaren dertig*, in: *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, 34 [1980], p. 149-196; H. VAN DER WEE, *The Great Depression revisited: essays on the economics of the thirties*, Den Haag, 1972; K. VERAGHTERT, *Het economische leven in België 1918-1940*, in: NAGN, Deel 14, Haarlem, 1982, p. 79-90.
- 2 O. WALPOT en J. MOSSELMANS, *De Vlaamse Landmaatschappij*, in: *De Aardrijkskunde*, 1993, p. 129-160.

Van nationale tot gewestelijke instelling De regionalisering van de Landmaatschappij in historisch perspectief

14

Reeds van bij zijn oprichting in 1830 was België een klassieke eenheidsstaat met een sterk gecentraliseerd bestuur. De soevereine beslissingsmacht lag bij de centrale overheid. Na WO II diende deze steeds meer rekening te houden met de eigenheid van en het evenwicht tussen de twee grote gemeenschappen, zowel op cultureel als op sociaal-economisch vlak. De jaren 1960 gaven de aanzet tot het decentraliserings- en federaliseringsproces dat de huidige staatskundige identiteit van België bepaalt³. Uit wat volgt, zal blijken dat deze politieke ontwikkelingen grote gevolgen hadden voor een parastatale als de NLM.

VAN DE TAALWETTEN TOT DE CULTUURRADEN (1961-1970)

Volgens de taalwet van 28 juni 1932 diende de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom (NMKL) - de oudste rechtsvoorganger van de VLM - tweetalig te zijn met een evenwichtige verdeling van de functies tussen Nederlands- en Franstaligen⁴. In de praktijk echter was de voertaal van de leidinggevenden binnen de Maatschappij het Frans. De raad van beheer bestond hoofdzakelijk uit Franstaligen. Sinds het einde van de jaren 1950 kwam hierin geleidelijk verandering, mede door de heropleving van het Vlaamse nationalisme en de groeiende politiek-economische tweespalt tussen Vlaanderen en Wallonië⁵.

De *golden sixties* gaven het startsein tot het decentraliserings- en federaliseringsproces in België. Op economisch vlak werd het regionalisme reeds officieel erkend met de expansiewetten van 1959. Vanaf 1961 begonnen de communautaire spanningen meer dan ooit het Belgische politieke leven te beheersen. De directe aanleiding daartoe was het voornemen van de rooms-rode regering Lefèvre-Spaak (1961-1965) om gedurende haar legislatuur prioriteit te geven aan de oplossing van de 'taalkwesties'. De regering wenste op definitieve wijze de taalgrens in België af te bakenen en het taalstatuut in de Brusselse agglomeratie en de randgemeenten vast te leggen. Na amper drie maanden regering en onder massaal protest van Vlaamse zijde schafte het kabinet met de wet van 24 juli 1961 het principe van de talentelling af. Sedert 1932 gold deze telling als een vast onderdeel van de algemene volkstelling. Deze beslissing viel niet in goede aarde bij de Franstalige meerderheid in en rond Brussel. Ook de andere wetsontwerpen van de minister van Binnenlandse Zaken, Arthur Gilson, wekten beroering in het politieke milieu⁶. Op 14 november 1961 diende deze Franstalige christen-democraat een wetsontwerp in voor de vastlegging van de Vlaams-Waalse taalgrens. De bevoegde Kamercommissie wijzigde grondig het ontwerp. Uiteindelijk werd het aantal taalgrensgemeenten met faciliteiten uitgebreid van achttien tot vijfentwintig. De omstreden wet werd pas een jaar nadat zij in het Parlement was ingediend officieel goedgekeurd (8 november 1962).

Deze nieuwe ontwikkelingen beïnvloedden ook de werking van de NMKL. Op 14 december 1961 interpeleerde bestuurder Stany De Rijck (CVP) bij motie van orde de raad van beheer van de Maatschappij. De aanleiding tot deze interpellatie was het bericht dat de dossiers over de oprichting en de verkoop van kleine landeigendommen te Overijse-



Terhulpen zouden toevertrouwd worden aan de 'Nederlandsonkundige' zaakvoerder van de erkende maatschappij van Waver'. Na de interventie van De Rijck besloot de NMKL om de toekenning van de drie resterende kleine landeigendommen in het betwiste gebied voorlopig op te schorten.



ILLUSTRATIE 2 De afbakening van de taalgrens in 1963.

(Henegouwen), ten nadele van de vennootschappen van Diksmuide en Kortrijk (West-Vlaanderen). De Voerstreek verhuisde van de erkende maatschappij van Luik naar deze van Tongeren. Ingevolge de taalwetgeving ruilden een kleine vijftig gemeenten hun oorspronkelijke erkende maatschappij voor een nieuwe. In totaal waren vijftien gewestelijke maatschappijen bij de aanpassingen betrokken.

VAN DE CULTUURRADEN TOT DE STAATSHERVORMING VAN 1974 [1970-1974]

De gewestvorming van 1970, het jaar waarin de Nationale Maatschappij van de Kleine Landeigendom werd omgedoopt tot de Nationale Landmaatschappij (NLM), voorzag in de oprichting van de cultuurraden. Dit initiatief vormde een bescheiden stap in de verdere uitbouw van een federale Belgische staat en markeerde de tweede fase in het com-

De wetten van 8 december 1962, 30 juli en 2 augustus 1963 hadden de territoriale grenzen van enkele provincies, arrondissementen en gemeenten gewijzigd. De NMKL moest daarom het werkgebied van haar erkende maatschappijen aanpassen. De meest ingrijpende correcties betroffen de werkgebieden Komen en Moeskroen op de grens van West-Vlaanderen en Henegouwen en de zes Voergemeenten op de grens van Limburg en Luik. Conform de nieuwe taalwetten vielen Komen en Moeskroen voortaan onder de bevoegdheid van de Gewestelijke Maatschappij van Doornik

- 3 G. GEENS, Van eenheidsstaat naar federale staat - een fasegewijze, en efficiënte strategie, in: F. VAN MECHELEN, ed., *Bouwstenen van de Vlaamse autonomie. Vriendenboek Etienne De Ryck*, Tielt, 1990, p. 70.
- 4 L. LINDEMANS, e.a., *De taalwetgeving in België*. Leuven, 1981, p. 14-15.
- 5 N. JACQUEMIN, M. VAN DEN WIJNGAERT en M. GOOSSENS, *O dierbaar België. Ontstaan en structuur van de federale staat. Met de tekst van de nieuwe Belgische grondwet*. Antwerpen, 1996, p. 20 en 22.
- 6 X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Brussel, 2000, p. 328-329; A. LETON en A. MIRDOR, *Les conflits communautaires en Belgique*, Paris, 1999, p. 79; G.-H. DUMONT, *La Belgique hier et aujourd'hui* [Que sais-je?, nr. 319], Paris, 1993, p. 102; T. LUYCKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België*. Deel 2, Antwerpen, 1985, p. 519-520.
- 7 VLM, Archief Beheerraad Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom (AB NMKL), Notulen Tweewekelijkse Vergadering van de Raad, 14 december 1961.

munautaire hervormingsproces⁹. Bij gebrek aan een bijzondere meerderheid in het Parlement kon aan artikel 107quater van de Grondwet (1970), dat de indeling van België in drie gewesten voorstond, geen uitvoering worden gegeven. Dit zette een domper op de (Waalse) eis van economisch zelfbestuur⁹.

In de NLM gingen stemmen op om de manklopende taalverhouding van de leidende ambtenaren recht te trekken door ze in overeenstemming te brengen met de nieuwe Belgische structuren¹⁰. De taalwet van 1963 bepaalde dat vanaf de graad van directeur alle functies op gelijke wijze tussen de twee taalgroepen moesten worden verdeeld. Hoewel alle pararegionalen zich naar de nieuwe wetgeving te schikken hadden, wisten velen zich eraan te onttrekken op grond van spitsvondige juridische argumenten. In het begin van 1971 bood de nakende vervanging van drie op rust gestelde directeurs van de NLM een goede gelegenheid om zulke aanpassing door te voeren. De raad van beheer besliste daarom op 25 februari 1971 om kandidaten van de Nederlandse taalrol voor te dragen. Van twee mogelijke kandidaten stelde de directieraad er één voor benoeming voor. Uiteindelijk herzag de raad van beheer haar mening en besloot zij de benoeming van de voorgestelde kandidaat uit te stellen met het argument dat *ze het taalevenwicht in gevaar zou kunnen brengen in het licht van de globale herziening van de structuur van het kader van de NLM*. Deze verantwoording werd in de pers op kritiek onthaald¹¹.

Ook op andere momenten bleek de taalkwestie binnen de NLM een gevoelige materie. Gaston Geens, bestuurslid en later minister-president van de Vlaamse Executieve, merkte op dat de ééntalig Franse vennootschap *La Petite Propriété Terrienne de l'Agglomération Bruxelloise* haar rechten te buiten ging door te opereren buiten het gebied van 'Brussel en de 19' (1971). De gewestelijke maatschappij had immers een werf opgericht in Wezembeek-Oppem, één van de zes randgemeenten met faciliteiten. Sinds de wet van 22 december 1970 behoorden deze gemeenten tot het Nederlandse taalgebied, wat inhield dat het Nederlands er de officiële taal was voor de handelingen van het openbaar bestuur. De directeur-generaal van de NLM, Georges Simon, zag in het optreden van de Franstalige vennootschap in een faciliteitengemeente geen reden tot controverse¹². In hetzelfde jaar legde de NLM een (nieuw) ontwerp van taalkaders vast. Dit ontwerp werd overgemaakt aan de toezieende overheid. Het organogram gaf blijk van een streven naar 'pariteit': 138 benoemingen voor de Franstaligen en 137 voor de Nederlandstaligen. Deze verdeling was in strijd met de taalwetgeving. De taalwetten van 1963 hadden namelijk het systeem van 'het billijke evenwicht' tussen Vlamingen en Franstaligen afgeschaft en vervangen door een systeem van taalrollen en taalkaders. Onder de graad van directeur werden de functies verdeeld volgens het belang van de dienst voor de twee taalgebieden. Het bestuur van de NLM hield weinig of geen rekening met het taalkader, zelfs al bleek uit de jaarverslagen dat de instelling vooral in Vlaanderen actief was. Het besliste in vele gevallen tot benoemingen over te gaan *naargelang de noodwendigheden het lieten uitschijnen*¹³.

DE VOORBEREIDENDE GEWESTVORMING VAN 1974

Na 1970 zette het proces van regionalisering zich onverminderd door zodat het bestuur van de NLM genoodzaakt was om zich aan de nieuwe structuren aan te passen. Het christendemocratisch-liberale kabinet Tindemans/De Clercq, dat in 1974 als minderheidskabinet aantrad en nadien werd uitgebreid met het Rassemblement Wallon, wist



bij gewone wet een 'voorlopige' gewestvorming tot stand te brengen. In het kader van de hervorming van het Belgische staatsbestel richtte de Wet Perin-Vandekerckhove (1 augustus 1974) drie gewestraden op met een louter adviserende bevoegdheid: een Vlaamse, een Waalse en een Brusselse gewestraad. De wet bepaalde dat ruilverkaveling en huisvesting behoorden tot de categorie van aangelegenheden waarin een verschillend gewestelijk beleid 'geheel of ten dele verantwoord is'. De pas opgerichte gewestraden waren geen lang leven beschoren. De politieke onenigheid over de bevoegdheden en de afbakening van de gewesten en de samenstelling van de verantwoordelijke organen lokte een ernstige regeringscrisis uit. In het voorjaar van 1977 diende de regering onverwachts haar ontslag bij de Koning in, waarna de Vlaamse en de Waalse gewestraden samen met het Parlement werden ontbonden (9 maart 1977)¹⁴. De Brusselse gewestraad bleef wel bestaan.

De voorbereidende gewestvorming liet haar sporen na in de NLM. Vanaf het midden van de jaren 1970 bespraken de notulen en de jaarverslagen van de raad van beheer de activiteiten op het vlak van ruilverkaveling en huisvesting per gewest. Na de pensionering van Georges Simon werd Eugeen Hemeleers benoemd tot directeur-generaal van de NLM, een functie die hij gedurende zeven jaar waarnam (1974-1981). Hemeleers was de eerste Vlaming tijdens het veertigjarig bestaan van de Maatschappij die het hoogste ambt in het dagelijks bestuur zou bekleden. Omdat de activiteiten van de instelling zich overwegend in Vlaanderen concentreerden, kon de Franstalige leiding van de NLM de benoeming van een Vlaming op het hoogste ambt moeilijk omzeilen¹⁵.

Als directeur-generaal stond Hemeleers voor een delicate opdracht. In het raam van de regionalisering was er sprake van een fusie tussen de Nationale Landmaatschappij en de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting. Deze laatste instelling zorgde in de steden en het verstedelijkte gebied voor de verhuur van sociale woningen. Mede door het verzet van de erkende maatschappijen zou deze operatie worden uitgesteld. Zoals later zou blijken, betekende uitstel in dit geval geen afstel.

DE GEWESTVORMING VAN 1974 TOT 1984

Technisch gezien bleek de regionalisering van de NLM geen sinecure te zijn. Bij een eerste bespreking over de regionalisering van de ruilverkaveling en de huisvesting (12 januari 1976) zaten maar liefst zeven ministers rond de vergadertafel: de minister voor Vlaamse Aangelegenheden (De Backer), de minister voor Waalse Aangelegenheden

-
- 8 N. JACQUEMIN, M. VAN DEN WIJNGAERT en M. GOOSSENS, *O dierbaar België*, p. 24.
 9 M. GOOSSENS, *Ontstaan en groei van het Vlaams Parlement, 1970-1995*, Kapellen, 1995, p. 50-51.
 10 De instelling telde op dat moment zeven Franstalige tegenover drie Nederlandstalige directeurs.
 11 VLM, AB NMKL, Notulen van de Vergaderingen, 25 februari 1971; Documentatiedienst De Standaard (Vlaamse Uitgeversmaatschappij), Archief Persknipsels Sociale Huisvesting [253/4]; L. LINDEMANS, e.a., *De taalwetgeving*, p. 19-20.
 12 R. SENELLE, E. VAN DE VELDE en E. CLEMENT, *Kronieken van de Vlaamse Staatswording. Over de identiteit van het Vlaming-zijn*, Tielt, 1999, p. 65; L. LINDEMANS, e.a., *De taalwetgeving*, p. 209.
 13 VLM, AB NMKL, Notulen, 10 november 1971.
 14 N. JACQUEMIN, M. VAN DEN WIJNGAERT en M. GOOSSENS, *O dierbaar België*, p. 25-42; E. WITTE, *Politieke geschiedenis van België vanaf 130 tot heden*, Antwerpen, 1990, p. 339-342.
 15 Documentatiedienst De Standaard, Archief Persknipsels Landmaatschappij [341]; De Nationale Landmaatschappij verwelkomt haar nieuwe directeur-generaal, de heer E. Hemeleers...en een adjunct-directeur-generaal, de heer Charlier, in: *Landeigendom*, 28 (1975), p. 322-323.



ILLUSTRATIE 3 *Leo Tindemans (uiterst rechts) wiens eerste regering nauw betrokken was bij de regionalisering van de ruilverkaveling en de sociale huisvesting.*

(Califice), de minister voor Brusselse Aangelegenheden (Van den Boeynants), de Waalse minister voor Institutionele Hervormingen (Perin), de minister voor Franse Cultuur belast met de huisvesting in de Brusselse regio (Van Aal), de staatssecretaris voor Huisvesting en Ruimtelijke Ordening voor het Vlaamse landsgedeelte (Dhoore) en de Vlaamse minister voor Institutionele Hervormingen (Vandekerckhove). Om de hervorming in goede banen te leiden, richtte de NLM vier technische werkgroepen op, belast met de afhandeling van specifieke problemen en personeelszaken¹⁶.

Het oorspronkelijke plan was om één (land)maatschappij per gewest op te richten (26 januari 1978). De raad van beheer van de NLM verdedigde hardnekkig het behoud van de eenheid van de twee kernactiviteiten: de sociale huisvesting (voor de NLM 'op het platteland') en de ruilverkaveling (binnen elk van de drie regionale instellingen in opbouw). Begin januari 1979 zou de NLM krachtens de gewestvorming een nieuwe structuur krijgen. Pas een half jaar later (11 juli 1979) werd dit initiatief juridisch vertaald. Toen besliste het Ministerieel Comité voor Institutionele Hervormingen om de NLM wettelijk te herstructureren, samen met de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting (NMH) en het Nationaal Instituut voor de Huisvesting (NIH).¹⁷

Met de Staatshervorming van 1980, die de regering-Martens I op gang trok en die het fundament vormde voor de latere Staatshervormingen (1988, 1993), nam België voor goed afstand van haar unitaire staatsstructuur. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen gaf de regionalisering een definitieve vorm. Zij voorzag in de oprichting van politieke autonome deelstaten (of: gemeenschappen en gewesten), met elk een eigen parlement (raad) en een eigen regering (executieve). De vroegere cultuurgemeenschappen werden omgedoopt tot gemeenschappen die bevoegd waren voor persoonsgebonden materies. De twee gewesten (het Vlaamse en het Waalse Gewest) kregen de plaats- of grondgebonden bevoegdheden toegewezen, zoals: ruimtelijke ordening, huisvesting, energiebeleid, waterbeleid, ondergeschikte besturen, leefmilieu, landinrichting, natuurbehoud etc. Voor de oprichting van het Brusselse Gewest bleek de tijd nog niet rijp. Daarnaast voorzag de Staatshervorming van 1980 in procedures om de samenwerking tussen de nationale staat en de gemeenschappen en de gewesten zo vlot mogelijk te laten verlopen.

De eerste Staatshervorming bracht opvallende wijzigingen aan inzake de financiering van de openbare diensten binnen de gewesten en de gemeenschappen. Het in de nationale begroting ingeschreven krediet werd verdeeld tussen de gemeenschappen volgens de volgende verdeelsleutel: 55 % voor de Vlaamse en 45 % voor de Waalse Gemeenschap. Dit systeem van dotaties, dat reeds in zwang was tijdens de periode 1971-1981 voor de financiering van de nieuwe instellingen, werd ook toegepast op de gewesten. Het Vlaamse Gewest ontving 57,5 % van de ingeschreven kredieten, terwijl Wallonië recht had op 42,5 %. De dotaties maakten meer dan 90 % uit van het budget dat aan de deelgebieden werd uitgekeerd. Daarnaast beschikten de deelgebieden over *ristorno's*; dit waren de opbrengsten van acht wettelijk vastgelegde belastingen en heffingen die

aan de gemeenschappen en de gewesten waren toegewezen. Het aandeel van elk deelgebied in de *ristorno's* kwam overeen met zijn aandeel in de geïnde belasting. Tenslotte kregen de gemeenschaps- en gewestraden op 1 januari 1982 de bevoegdheid om eigen belastingen te heffen (fiscale autonomie). In feite was deze bron van financiering slechts van ondergeschikt belang¹⁸.

Concreet betekende dit dat de NLM zowel van het Vlaamse als van het Waalse Gewest nieuwe kredieten kreeg. Aanvankelijk was de instelling gebaat bij deze situatie omdat de verstrekte sommen hoger lagen dan voordien. Zo verwierf de NLM van het Vlaamse en het Waalse Gewest in 1980 nieuwe voorlopige kredieten voor de eerste tien maanden van het jaar op basis van twee wetten die in het Staatsblad van 15 juli 1980 waren afgekondigd. Vanuit Vlaanderen vloeide 4.437 miljoen BEF naar de NLM. Dit was 437 miljoen BEF meer dan de tot dan toe toegekende kredieten. Wallonië leverde 2.583 miljoen BEF, een bedrag dat 138 miljoen BEF hoger lag dan voordien¹⁹. Al snel bleken de financiële middelen ontoereikend om de nieuwe bevoegdheden uit te oefenen. Bovendien groeide in Vlaanderen het ongenoegen over het grote aandeel van de dotatie in het totale financieringspakket. Door dit systeem vloeiden meer middelen naar het Waalse Gewest dan op grond van de fiscale opbrengsten te verantwoorden was (één derde meer per inwoner dan in het Vlaamse Gewest). De vraag naar meer middelen en naar een evenredige aanpassing van het financieringsstelsel van gemeenschappen en gewesten vormden de inzet van een nieuwe staatshervorming²⁰.

Gedurende de volgende jaren (1982-1984) legde de NLM de nadruk op het behoud van haar opdrachten. Het doorknippen van de band sociale huisvesting-ruilverkaveling zou een waardevermindering voor de instelling met zich meebrengen. Het splitsen van de activiteiten die de instelling sinds een halve eeuw gecombineerd uitvoerde, zou de werking ervan ontwrichten. Naarmate de regionalisering vorderde, verdedigde de raad van beheer van de NLM steeds kordater het principe van één enkele autonome maatschappij voor globale landinrichting (zowel voor het Vlaamse als voor het Waalse Gewest). Voorts drong de NLM aan op een actualisering en uitbreiding van haar statutaire bevoegdheden, daarmee inspeland op de nieuwe taken die de landinrichting vereisten. De plannen van de Vlaamse regering om de beide maatschappijen (NLM en NMH) te fusioneren en de meer agrarische activiteiten van de NLM in een andere instelling onder te brengen, stuitten dan ook op verzet. Begin 1982 zou het Waalse Gewest bij monde van minister Bernard Anselme een voorstel van decreet uitdokteren dat voorzag in de oprichting van een *Société Régionale Wallonne de l'Équipement et du Logement* en een *Fonds Régional Wallon de l'Équipement et du Logement*²¹. Dit voorstel gaf het startsignaal tot de definitieve omvorming van de NLM, waarbij de dienst ruilverkaveling en de dienst sociale huisvesting in een afzonderlijke instelling zouden worden gesplitst.



16 VLM, AB NMKL, Notulen, 15 januari 1976.

17 VLM, AB NMKL, Notulen, 26 januari, 13 juli 1978, 26 juli, 13 september 1979.

18 B. BAMPIS, *De Belgische staatshervorming in het spanningsveld tussen regionalisme en federalisme*, Licentiaatsverhandeling KU Leuven, Departement Politieke en Sociale Wetenschappen, Leuven, 1990, p. 60-61; M. GOOSSENS, *Ontstaan en groei*, p. 186; N. JACQUEMIN, M. VAN DEN WIJNGAERT en M. GOOSSENS, *O dierbaar België*, p. 36-37; E. WITTE, *Politieke geschiedenis*, p. 374. Verder ook: H. BOGAERT, *De financiering van de gewesten en de gemeenschappen in het kader van de nieuwe staatshervorming*, Licentiaatsverhandeling KU Leuven, Departement Toegepaste Economische Wetenschappen, 1990, p. 11-12; L. VERSELE, *De financiële middelen van de gemeenschappen en de gewesten, 1982-1985*, in: *Ministerie van Financiën*, [1986], p. 63-64.

19 VLM, AB NLM, Notulen, 24 juli 1980.

20 N. JACQUEMIN, M. VAN DEN WIJNGAERT en M. GOOSSENS, *O dierbaar België*, p. 37.

21 VLM, AB NLM, Notulen, 25 februari, 11 maart 1982, 17 mei 1984.

Om de continuïteit in de werking van de te regionaliseren instellingen te garanderen, was een continuïteit van de financiering meer dan noodzakelijk. In de schoot van de Vlaamse regering werd een commissie opgericht die de financiële problematiek van de regionalisering diende af te handelen. Deze commissie werkte onder leiding van de premier en was samengesteld uit een vijftiwintigtal ambtenaren. In hun vergaderingen stonden twee agendapunten centraal: 1) de verdeling van het patrimonium van de NMH over de drie gewesten (Vlaanderen, Wallonië, Brussel) en 2) de verdeling van het patrimonium van de NLM over Vlaanderen en Wallonië (in Brussel was er bijna geen sprake van enige activiteit). De NLM beschikte over een rijk patrimonium. De NMH, die slechts opereerde als kredietverstrekker voor de erkende maatschappijen, genoot daarentegen een klein patrimonium; drie leegstaande kazernes in Brussel en één groot appartementsblok in Tubize (dat de gemeenteraad om veiligheidsredenen onbewoonbaar had verklaard). Bovendien kampte de Huisvestingsmaatschappij in het begin van de jaren 1980 met grote financiële verliezen. Door het uitblijven van voldoende kredieten vanwege de Staat en later de gewesten zou deze negatieve balans blijven bestaan. De commissie besliste uiteindelijk om de verliezen van de Huisvestingsmaatschappij af te wentelen op de Landmaatschappij, die de schulden hoofdzakelijk zou dekken met de reserves van haar verzekeringskas²².

Aangaande de financiering van beide instellingen bleef de oorspronkelijke verhouding - 60 % voor de Huisvestings- en 40 % voor de Landmaatschappij - behouden na de gewestvorming. Weldra traden echter andere problemen op het voorplan. Vóór de fase van de regionalisering ontving de NLM van het ministerie van Landbouw, naast de gewone dotaties, ook bijkomende gelden. Deze waren bedoeld om de meeruitgaven van de instelling bij te passen. Vanaf 1982 kwam verandering in dit stelsel. De NLM kon voortaan uitsluitend op dotaties rekenen; de aanvullende financiering verviel. Ten einde haar begroting in evenwicht te houden, besloot de leiding van de NLM besparingen door te voeren en de meeruitgaven te dekken met 600 miljoen BEF van haar activiteit huisvesting. Het ministerie van Landbouw werd op die manier vrijgesteld van deze betalingen. Door de economische recessie in het begin van de jaren 1980 bleven een vierhonderdtal woningen van de NLM in Wallonië onverkocht. De hoge investeringskosten en de aantasting van de reserves van de NLM bleken een pijnlijk punt bij het opmaken van de balans voor 1984. Zij hadden een belangrijke weerslag op de verdere onderhandelingen over de financiële verdeelsleutel die bij de nakende regionalisering zou worden gehanteerd. De oorspronkelijke verdeelsleutel van 60 % Vlaanderen en 40 % Wallonië werd ingetrokken en een commissie zette zich aan het werk om de minwaarden zo nauwkeurig mogelijk te duiden. De bijkomende financiële complicaties waren er de oorzaak van dat het regionaliseringsproces verdere vertraging opliep.

Op 16 maart 1984 verscheen in het Belgisch Staatsblad de *Wet betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en de Gewesten en de nationale economische sectoren*, beter bekend als de Staal- en Schuldenwet²³. De wet bepaalde dat de gewesten voor de sector van de sociale huisvesting een nettoschuld van 224,7 miljard BEF moesten afbetalen tussen 1985 en 1990. Het betrof de schulden die de NMH en de NLM met staatswaarborg hadden gecumuleerd sinds het in werking treden van de voorbereidende staatsvorming van 1975. De Staat zou alle financiële lasten van de leningen dragen die vóór 1975 waren aangegaan en zou alle kapitaalaflossingen van de leningen die dateerden van de periode 1975-1979 ten bate nemen. Voorts zou de nationale overheid alle financiële lasten van de leningen dragen die in 1975 en 1976 waren aan-

gegaan voor verbintenissen uit de periode vóór 1975. Het ging om een totaal bedrag van 67,3 miljard BEF tot 1990. Van 1991 tot 2000 zou 49,9 miljard BEF gerecupereerd worden als gevolg van de afbetalingen van de erkende maatschappijen en de eigenaars. Volgens de bewuste wet moesten de gewesten de interestlasten van de leningen uit de periode 1975-1979 dragen, alsook de financiële lasten van de leningen die na 1980 (dus na de eerste staatshervorming) waren uitgeschreven. Ingevolge deze bepaling zouden de gewesten tot 1990 een som van 157,4 miljard BEF ten laste nemen. Daarna zouden zij 24,3 miljard BEF terugwinnen van de terugbetalingen. De wet bevatte tenslotte een aantal maatregelen om de gewesten en gemeenschappen financieel bij te springen, zoals bijkomende dotaties en aanvullende *ristorno's*.

In de periode 1983-1990 bedroeg de totale budgettaire weerslag en de bijstand in de gecumuleerde lasten voor de NLM en de NMH 49.221 miljard BEF voor het Vlaamse Gewest en 36.864 miljard BEF voor het Waalse Gewest.



ILLUSTRATIE 4 Enkele protagonisten-gezagsdragers uit de latere geschiedenis van de NLM: Jacky Buchmann (bovenste rij, 2de links), Paul Akkermans (bovenste rij, uiterst rechts), Gaston Geens (onderste rij, tweede van links).



ILLUSTRATIE 5 Jacques Reginster (tweede van links), eerste directeur-generaal van de OWDR, de Waalse regionale afsplitsing van de NLM.



ILLUSTRATIE 6 De raad van bestuur van de 'voorlopige Vlaamse Landmaatschappij'.

DE GEWESTVORMING VAN 1985 TOT 1987

Tussen 1984 en 1985 kwam de regionalisering van de NLM in een stroomversnelling. Vooreerst werd bij decreet van 25 oktober 1984 door het Waalse Gewest een *Société Régional Wallonne du Logement* ingesteld²⁴. Daarna besloot de federale regering met de wet van 28 december 1984 om acht pararegionale instellingen te ontbinden, waaronder de huisvestingsmaatschappijen (Nationaal Instituut voor de Huisvesting en Nationale Maatschappij voor de Huisvesting) en de Landmaatschappij. De wet schafte de NLM af, regelde de overdracht van haar taken, goederen, werknemers, rechten en plichten naar het Vlaamse en Waalse Gewest en van een gedeelte van haar personeel naar de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij²⁵.

22 VLM, AB NLM, Notulen, 15 januari 1976, 17 mei 1984; VLAAMSE RAAD, *Handelingen van de Vlaamse Raad*, nr. 9, Zitting 1988-1989, Vergadering van 13 december 1988, p. 152.

23 *Belgisch Staatsblad*, 16 maart 1984, p. 3375-3376; L. VERSELE, De financiële middelen, p. 71-72 en 75.

24 *Belgisch Staatsblad*, 31 mei 1985, p. 8221-8224.

25 *Belgisch Staatsblad*, 22 januari 1985, p. 588; M. BOLCA, De regionalisatie van de Nationale Landmaatschappij. Deel II: het juridisch statuut van de gewestelijke instellingen van openbaar nut, in: *Landeigendom*, 41 (1988), p. 66-67.

De wet kaderde binnen het Sint-Annaplan, een besparingsplan dat beoogde om de overheidsfinanciën te saneren en de binnenlandse economische activiteit te stimuleren. Het plan stipuleerde onder meer dat de nationale regering tot 1990 het grootste deel van de jaarlijkse terugbetalingslasten op de schulden van de huisvesting zou dragen (11 miljard BEF van de 15 miljard BEF). De gewesten zouden vanaf 1987 tot 1989 elk jaar 4 miljard BEF ten laste nemen. Nu de NLM en de NMH wettelijk ontbonden waren, zou er een vereffeningsmaatschappij worden opgericht om de verplichtingen van de beide instellingen na te komen. Om de bestaande leningen af te lossen zou deze maatschappij herfinancieringsleningen aangaan voor rekening van de Staat en gewesten.

Opvallend bij de wet van 28 december 1984 waren de bepalingen dat een Vlaamse Landmaatschappij haar opdracht alleen kon aanvaarden nadat de NLM haar taken, rechten en verplichtingen aan het Vlaamse Gewest had overgedragen. Het zou echter nog vijf jaar duren alvorens deze overdracht effectief plaatsvond. In tussentijd oefende de NLM vanuit wetgevend standpunt geregionaliseerde activiteiten uit, alhoewel zij in wezen een nationale instelling bleef. Art. 75 §2 van een bijzondere financieringswet regelde deze 'overgangssituatie' op grond van volgend principe: *'De gewesten dragen bij tot de financiering van de instellingen van openbaar nut die hun moeten worden overgedragen, zolang deze laatste niet daadwerkelijk zijn overgedragen'*²⁶. Enkel de overdracht van de personeelsleden maakte ten voorlopigen titel het voorwerp uit van een uitvoerend KB (17 november 1986)²⁷. Het KB beperkte zich tot het vaststellen van de toe te passen beginselen en de te volgen procedure bij de werkelijke overdracht.

Met het Sint-Katharina-akkoord van 25 november 1986 verbond de nationale regering er zich toe om definitief van start te gaan met de afschaffing of herstructurering van de pararegionalen die in uitvoering van de Staatshervorming van 1980 aan de gewesten en de gemeenschappen toekwamen²⁸. Tot deze pararegionalen behoorde ook de NLM. In het kader van dit beleid werd een Amortisatiefonds van de Leningen voor de Sociale Huisvesting in het leven geroepen (KB van 31 maart 1987)²⁹. Onder het toezicht van de minister van Financiën zou het Amortisatiefonds alle financiële verplichtingen die voortvloeiden uit de vroeger aangegane leningen met staatswaarborg overnemen van de NLM en de NMH. Deze overeenkomst behelsde de volgende elementen: de verdeling van de lasten tussen de Staat en de gewesten, de terugbetaling door de Staat van de lasten die de gewesten verschuldigd waren (zonder herfinanciering) en de juridische overname van de rechten en de verplichtingen van beide huisvestingsmaatschappijen³⁰.

DE EINDFASE: DE GEWESTVORMING VAN 1987 TOT 1991

Bij decreet van 1 juli 1987 van de Vlaamse Raad werd tijdelijk een Vlaamse Landmaatschappij en een Vlaamse Huisvestingsmaatschappij opgericht³¹. Deze waren belast met het overnemen van de taken, de goederen, de rechten en de verplichtingen van respectievelijk de NLM en de NMH. De twee nieuwe instellingen traden binnen het Vlaamse Gewest op als opvangmaatschappijen in plaats van de NLM en de NMH. Zij voerden met andere woorden dezelfde opdrachten uit in het Vlaamse Gewest als de twee nationale maatschappijen voordien. Het ging slechts om tijdelijke structuren aangezien beiden van rechtswege zouden opgeheven worden op 1 januari 1989. Er kwam ook een Concertatiecommissie voor de Sociale Huisvesting tot stand die de Vlaamse regering vóór 30 juni 1988 moest adviseren over de toekomstige structuur van de maatschappijen.



Eén van de denkpijlers van de Concertatiecommissie was om de ruilverkavelingstaken van de VLM onder te brengen in een instelling die de landinrichting in een brede context beoogde. Volgens dit scenario zou er dus een derde maatschappij functioneren naast de Vlaamse Landmaatschappij (huisvesting op het platteland) en de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (huisvesting in de stedelijke gebieden). Medio 1988 was er reeds een ontwerp van decreet voor de oprichting van een Vlaamse Maatschappij voor Landinrichting (VML) op papier gezet. Deze instelling, die nooit werd opgericht, zou bevoegd zijn voor projecten van landherinrichting, landinrichting in het algemeen en ruilverkaveling. De meerderheid van de commissieleden stelde echter voor om de afdeling huisvesting van de VLM te laten opgaan in de opdracht van de VHM³². Hierdoor zou de NLM gevierendeeld worden, met enerzijds een splitsing naar gewest (Vlaanderen, Wallonië en Brussel) en anderzijds een splitsing naar aard van activiteit (ruilverkaveling en huisvesting)³³. Het was deze weg die men verder zou bewandelen.

In de praktijk liet de overdracht van bevoegdheden van de nationale aan de Vlaamse maatschappijen op zich wachten. Omdat het decreet van 1 juli 1987 de uitoefening van de taken afhankelijk stelde van de overdracht ervan kon de VLM haar opdracht nog niet aanvatten. Daarop besliste de raad van bestuur van de 'voorlopige' VLM dat zij aan de raad van bestuur van de NLM adviezen zou voorleggen. Indien de adviezen van de eerste raad afweken van het standpunt van de tweede was de raad van de NLM verplicht daaromtrent gemotiveerde beslissingen mede te delen aan de VLM³⁴.

Financieel zag de toekomst van de VLM er weinig rooskleurig uit. De 'functionele onmacht' waarin de nieuwe instelling verkeerde, had tot gevolg dat de Vlaamse regering niet geneigd was om met de nodige financiële middelen over de brug te komen. De boekhouding en de balans van de VLM voor de jaren 1987 en 1988 zijn dan ook niet meer dan symbolisch te noemen³⁵. Bovendien vertoonden de betalingen van het ministerie van Landbouw en de gewesten aan de Landmaatschappij een grote achterstand. Op 1 december 1987 had de geregionaliseerde NLM nog 40 miljard BEF te goed van de gewesten. Het ministerie van Landbouw stond nog voor 580 miljard BEF in het krijt (1 januari 1989). Tenslotte bestond er geen duidelijkheid over de bestemming van het kapitaal in het Vlaamse gedeelte van het Compensatiefonds (162 miljoen BEF), de Verzekeringskas (2,6 miljard BEF) en het Fonds voor Wederopbouw (426 miljoen BEF). Ter vergelijking: Wallonië keek toen op tegen een deficit van 34 miljard BEF³⁶.

- 26 VLM, AB NLM, Notulen, 2 juni 1988; M. BOLCA, De regionalisatie van de Nationale Landmaatschappij, in: *Landeigendom*, 43 [1990], p. 103.
- 27 *Belgisch Staatsblad*, 29 november 1986, p. 16232-16236.
- 28 M. GOOSSENS, *Het ontstaan en de groei*, p. 284.
- 29 *Belgisch Staatsblad*, 6 juni 1987, p. 8801-8806.
- 30 *Jaarverslagen Amortisatiefonds van de Leningen voor de Sociale Huisvesting, 1990-1991-1992*, Brussel, s.d., p. 6; VLM, AB NLM, Verslagen aan de bestuursraad, 18 mei 1989; VLM, AB NLM, Notulen, 17 november 1988.
- 31 *Belgisch Staatsblad*, 28 juli 1987, p. 11377-11381.
- 32 *Belgisch Staatsblad*, 28 juli 1987, p. 11377-11379; VLAAMSE RAAD, *Handelingen van de Vlaamse Raad*, nr. 9, Zitting 1988-1989, Vergadering van 13 december 1988, p. 152; VLM, Archief Documenten Eerste Vlaamse Landmaatschappij (AD EVLM), Concertatiecommissie van de Sociale Huisvesting. Scenario's welke door het studie bureau eventueel dienen te worden onderzocht, s.d.; Ontwerp van decreet houdende oprichting van de Vlaamse Maatschappij voor Landinrichting, 1988; Oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, naamloze vennootschap, in: *Handels- en landbouwvennootschappen. Bijlage tot het Belgisch Staatsblad*, 31 oktober 1987, p. 871031/101-103.
- 33 VLAAMSE RAAD, *Handelingen van de Vlaamse Raad*, nr. 11, Zitting 1988-1989, Vergadering van 14 december 1988, p. 153 en 195.
- 34 VLM, AB NLM, Verslagen aan de Bestuursraad, 2 juni 1988; Notulen, 2 oktober 1987; VLM, Archief Correspondentie Juridische Dienst met Directie, 19 april 1988.
- 35 VLM, Archief Boekhouding Eerste Vlaamse Landmaatschappij (AB EVLM), Financieel overzicht Boekjaar 1987 en 1988; Balans 1987.
- 36 VLAAMSE RAAD, *Handelingen van de Vlaamse Raad*, nr. 11, Zitting 1988-1989, Vergadering van 14 december 1988, p. 156-157.



Na verscheidene debatten in de Vlaamse Raad werd op 21 december 1988 het decreet houdende de oprichting van de VLM uitgevaardigd³⁷. De belangrijkste bepaling was 'dat de taken inzake ruilverkaveling, door de wetgeving terzake opgedragen aan de NLM, met inbegrip van diegene die betrekking hebben op de bewoning, de inrichting en de uitbating van agrarische en direct agrarisch gebonden bedrijven, aan de Vlaamse Landmaatschappij worden overgedragen'. Door deze bepaling kon de VLM officieel van wal steken en een eigen beleid voeren. Naast de ruilverkaveling verwierf de nieuwe instelling de opdracht inzake landinrichting. De artikels 11 tot en met 14 definieerden het begrip landinrichting, lijnden het werkgebied af en duiden de krachtlijnen voor de landinrichtingsplannen aan. Het decreet belastte de VLM tevens met de verdere uitbouw en het beheer van een grondatabank en een geografisch informatiesysteem voor het Vlaamse Gewest³⁸. Op 1 maart 1989 beschikte de VLM via een besluit van de Vlaamse Executieve over een voorzitter, een ondervoorzitter en leden van de raad van bestuur. Gemeenschapscommissarissen, optredend in naam van de Vlaamse Executieve, werden benoemd door een besluit van 8 november 1989. Enkele maanden tevoren (6 september 1989) was de ondervoorzitter van de raad van bestuur en latere voorzitter van de Boerenbond, Robert Eeckloo, na overeenkomst tussen de NLM en de VLM, tot waarnemend directeur-generaal van de VLM aangesteld³⁹.

In afwachting van de publicatie van de uitvoeringsbesluiten van het decreet in het Staatsblad smeekten de aanslepende (financiële) problemen binnen de VLM om een snellere oplossing. De oplossing kwam er met de Bijzondere Financieringswet van 16 januari 1989. De wet schafte het stelsel van de dotaties af zodat de gemeenschappen en de gewesten het grootste deel van hun middelen uit *ristorno's* verwierven, die nu 'toegewezen gedeelten van de opbrengst van belastingen' heetten. Om de financiële stromen van Vlaanderen naar Wallonië te beperken, werden deze belastingen over de gemeenschappen en de gewesten verdeeld in verhouding tot de opbrengst ervan in elk gewest. Samen met de eigen niet-fiscale middelen, de personenbelasting, de opbrengsten uit leningen en twee supplementaire financiële bronnen zorgden de *ristorno's* voor de overheveling van 40 % van de uitgaven in de staatsbegroting naar de gemeenschappen en de gewesten. De instellingen van openbaar nut, zoals de VLM en de VHM, functioneerden dus vanaf begin 1989 op kosten van de gewesten. Tot nader orde trad de federale overheid nog wel op als voogdijoverheid⁴⁰.

Door middel van een aantal KB's kon de VLM zich begin 1991 een zelfstandig en autonoom opererende instelling noemen. De twee belangrijkste besluiten waren: 1) het KB van 27 juli 1990 betreffende de ontbinding van de NLM (en de NMH) en de overdracht van haar taken, goederen, rechten en verplichtingen aan het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij en 2) het KB van 18 december 1990 houdende de verdeling van het vermogen van de NLM aan het Vlaamse Gewest en aan het Waalse Gewest en de afsluiting van de ontbinding⁴¹. Bij beslissing van 26 september 1990 benoemde de raad van bestuur Paul Demeester tot directeur-generaal van de VLM (1988-2001)⁴².

37 Een technisch-juridische bespreking van dit decreet, alsook betreffende de totstandkoming ervan, leest men bij: B. HUBEAU, Het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 1990, p.253-265.

38 *Belgisch Staatsblad*, 29 december 1988, p. 17838-17839; VLAAMSE RAAD, *Handelingen van de Vlaamse Raad*, nr. 10, Zitting 1988-1989, Vergadering van 14 december 1988, p. 188, 200. De statuten van de VLM werden afgekondigd in: *Belgisch Staatsblad*, 19 maart 1990, p. 3902-3907.

39 VLM, Archief Bestuurraad Vlaamse Landmaatschappij (AB VLM), Verslagen aan de bestuurraad van, 5 oktober 1989.

40 M. BOLCA, De regionalisatie van de Nationale Landmaatschappij, p. 103.

41 *Belgisch Staatsblad*, 14 augustus 1990, p. 15810-15813, p. 15817-15820; *Belgisch Staatsblad*, 15 januari 1991, p. 733-734.

42 *Belgisch Staatsblad*, 22 november 1990, p. 21736.

DEEL II



DE OPDRACHTEN EN ACTIVITEITEN VAN DE VLM (1988-2001)



ILLUSTRATIE 7 *ir. Paul Demeester, eerste administrateur-generaal van de Vlaamse Landmaatschappij (1988-2001), in gesprek met Theo Kelchtermans, eerste voogdijminister van de VLM, en Paul De Keersmaecker, minister van landbouw.*

Ruilverkaveling De eerste (en tevens oudste) kernactiviteit van de VLM

betreft de ruilverkaveling. Ruilverkaveling is een instrument voor de structurele inrichting van gebieden met een overwegend agrarische bestemming. Aan de basis liggen landbouweconomische doelstellingen, met name de verbetering van de externe productieomstandigheden in de primaire sector. Het instrument ruilverkaveling evolueert voortdurend, formeel op grond van wetswijzigingen en inhoudelijk door verschuivingen in planvorming en uitvoeringsmethoden. De belangrijkste kentering die zich sinds de eerste ruilverkavelingswet (1956) aftekende, was de functieverruiming van de ingreep. Deze ontwikkeling kreeg vaste vorm met de invoering van de ruilverkaveling 'nieuwe stijl' (1989-1990). In de volgende secties plaatsen wij de evolutie van het ruilverkavelingsbeleid in een langetermijnperspectief, schetsen wij de krachtlijnen van de ruilverkaveling 'nieuwe stijl' en bekijken wij de realisaties op het terrein sinds 1989. Tevens besteden wij aandacht aan de maatschappelijke respons op de uitgevoerde projecten.

VAN KAVELRUIL TOT PLATTELANDINRICHTING. EEN ALGEMEEN OVERZICHT

Aanvankelijk stond de ruilverkaveling uitsluitend in het teken van de optimalisering van de agrarische bedrijfsvoering. Vanaf de jaren 1970 echter kreeg de ruilverkaveling een ruimere doelstelling. Via twee wetsaanpassingen (1970 en 1978) werd getracht om de ruilverkaveling een breder maatschappelijk draagvlak te bieden en beter in te passen in het rurale ecosysteem⁴³. De kritiek vanuit wetenschappelijke hoek en het protest van natuurverenigingen maakten duidelijk dat een éézijdige uitvoering van de projecten ernstige schade toebrengt aan natuur en landschap. Door het invoeren van landschapszorg en het voorzien van bijkomende maatregelen om ook andere dan agrarische functies tot hun recht te laten komen (bv. landinrichting), stuurde men de ruilverkaveling bij in de richting van een integrale en meer ecologisch verantwoorde ingreep. Tot het einde van de jaren 1980 werd maar schoorvoetend vorderingen geboekt op dit vlak. De meeste projecten die tot uitvoering kwamen, bleven exclusief op de landbouwsector afgestemd.

Een koerswijziging tekende zich pas af in het begin van de jaren 1990, met de invoering van de geïntegreerde planvorming ('structuur- of ruilverkavelingsplan') de milieu-effectrapportering (MER) en de landinrichting. Dit laatste was voorzien in het oprichtingsdecreet van de VLM. Deze vernieuwingen legden de basis voor een ruilverkaveling 'nieuwe stijl'. Op grond van een constructief overleg met de betrokken instanties, sectoren en belangengroepen tracht de ruilverkaveling 'nieuwe stijl' een evenwichtige en duurzame inrichting van het landelijk gebied tot stand te brengen. De nieuwe benadering moet in principe uitmonden in een win/win-situatie waarbij de ruilverkaveling voor alle betrokken sectoren voordelen oplevert. Meer en meer wordt de ruilverkaveling als multifunctioneel instrument ingebed in een actief natuur-, landschaps- en recreatiebeleid. De uitvaardiging van het Milieu- en Natuurbeleidsplan Vlaanderen 1990-1995 (of: MINA-plan), dat het Vlaamse milieu- en natuurbeleid op een nieuw spoor zette, gaf deze ontwikkeling een duw in de rug.

KRACHTLIJNEN VAN DE RUILVERKAVELING 'NIEUWE STIJL'

Verdere functieverbreiding van de ruilverkaveling⁴⁴

Alhoewel de ruilverkaveling na 1989 een instrument tot agrarische structuurverbetering bleef, wenste zij in hogere mate ook andere maatschappelijke behoeften en waarden te valoriseren. De nieuw opgestarte projecten kwamen meer tegemoet aan de vereisten en randvoorwaarden van natuurbehoud, milieu- en landschapszorg, openluchtrecreatie en cultuurhistorie. De functieverbreiding van de ruilverkaveling - waartoe de wet van 11 augustus 1978 een eerste, zij het een bescheiden impuls had gegeven - opende de weg voor een veelzijdigere inrichting van het buitengebied. Deze ontwikkeling vloeide voort uit de veranderende visie op de open ruimte. Traditioneel werd het buitengebied vooral beschouwd als een productieruimte (landbouw) en een woongebied (huisvesting). Sinds het midden van de jaren 1980 kregen de andere functies van de open ruimte een grotere maatschappelijke erkenning. De belevingswaarde, het ecologische belang en de culturele rijkdom van de open ruimte traden sterker op de voorgrond en noopten tot een aanpassing van het beleid. De geïntegreerde visie op de inrichting van het buitengebied werkte door in de planvorming van de ruilverkavelingen. In 1994 werd deze visie ingeschreven in het subsidiëringsbesluit van de ruilverkavelingswerken in het Vlaamse Gewest⁴⁵. De prioriteiten van het toekomstige ruilverkavelingsbeleid zijn om de multifunctionele aanpak te verdiepen, de ruilverkaveling op te voeren tot een hoger operationeel niveau en de ingreep beter af te stemmen op de ontwikkeling van een duurzame landbouw. Deze intenties wil men waarmaken door een verbetering van de planbewaking op het terrein, en optimalisering van de grondmobiliteit, een betere opvolging van de projecten (monitoring), een resultaatgerichte organisatie en de inzet van evenwichtig samengestelde, interdisciplinaire teams⁴⁶.

43 J. SOETEWEY, *Ruilverkaveling in Vlaanderen. Een toelichting bij de nieuwe aanpak* (Vlaamse Landmaatschappij), Brussel, 1992, p. 1-4.

44 R. GIELIS, Ruilverkaveling, in: *Ruimtelijke ordening en landinrichting* (Studiedag georganiseerd door het Technologisch Instituut - KVIV. Genootschap Kultuurtechniek en Landinrichting i.s.m. het Genootschap Landbouwtechniek. Antwerpen, 29 maart 1995), Antwerpen, 1995.

45 *Belgisch Staatsblad*, 2 september 1994, p. 22457-22458.

46 VLM, *Het Strategisch Plan 2000-2005 voor de Vlaamse Landmaatschappij. Waar gaan we naar toe?* (Brochure VLM), Brussel, 2001, p. 16-17

Ondanks het feit dat de ruilverkaveling uitgroeide tot een meer omvattende ruimtelijke ingreep, bleef zij wel gescheiden van het instrument landinrichting. Thans bestaat de ambitie om de verschillende instrumenten tot inrichting van de open ruimte te integreren tot een vlot inzetbaar geheel. De integrerende beleidsvisie is nog niet decretaal veranderd maar zal in de toekomst wellicht duidelijker vorm krijgen. Een aanknopingspunt wordt geboden door het Programma voor de Plattelandsontwikkeling in Vlaanderen, 2000-2006, dat op 8 oktober 2000 in een beschikking van de Europese Commissie werd goedgekeurd. Met dit programma wil de Vlaamse overheid inspelen op de mogelijkheden die de EU in het kader van Verordening 1257/99 aanreikt om bij te dragen tot een integraal plattelandsbeleid⁴⁷. Essentieel daarbij is het zoeken naar een evenwicht met de andere sectoren. In de actuele maatschappelijke context kan een krachtig instrument als ruilverkaveling, met een regelgeving die kansen biedt tot grondmobiliteit, niet uitgevoerd worden zonder dat er een voldoende groot draagvlak voor bestaat. De gronddruk en de gewijzigde ruimteclaims voor landbouw, wonen, recreatie, toerisme, natuurwaarde, landschap, infrastructuur en bedrijvigheid, zoals die in het kader van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het nieuwe Natuurdecreet (1997) tot stand zijn gekomen, zijn daarbij belangrijke elementen.

Aanpassing van de plannings- en evaluatiemethoden

Tot op heden wordt de uitvoering van de ruilverkaveling geregeld door de wet van 22 juli 1970 en de aanvullende wet van 11 augustus 1978. Ofschoon de wettelijke basis onveranderd bleef, gebeurden de voorbereiding en de planning van de projecten sinds 1989 volgens een nieuwe procedure. De golf van protest tegen de uitvoering van de projecten en de functieverbreding van de ruilverkaveling vereisten een planmatigere aanpak en een grotere inspraak van de doelgroepen. Om de onderzoeksprocedure te optimaliseren, besloot men tot de opstelling van globale ruilverkavelingsplannen en milieu-effectrapporten (MER). De geïntegreerde planvorming is bedoeld om de beleidsvoerders en belangengroepen een inzicht te verlenen in de aard en de gevolgen van de projecten alvorens deze nuttig worden verklaard en op het terrein worden uitgevoerd. Voordien werden de projecten tijdens de uitvoeringsfase gepland door het ruilverkavelingscomité in samenspraak met de commissie van advies. Thans komt het ruilverkavelingsplan voor het gebied tot stand op basis van overleg met de betrokken sectoren (vooral landbouworganisaties en natuurverenigingen). Om aan de projecten een maatschappelijke meerwaarde te verlenen, worden ook de plaatselijke besturen en organisaties bij de planvorming betrokken. De raadpleging van de lokale instanties maakt het in principe mogelijk om de plannen in een vroeg stadium bij te sturen en meer verantwoorde keuzes te maken.

Nieuw in de planvorming was dat men vertrok van een ex-ante evaluatie. Door een evaluatie van de voorgestelde plannen en door een terugkoppeling en aanpassing ervan op basis van de verworven inzichten, kon het nut en de weerslag van het project beter worden gevaloriseerd. De ex-ante evaluatie steunde op een multicriteria-analyse en vond een inspiratie in de Nederlandse HELP-methode (dit is: Herziening Evaluatie Landinrichtingsplannen). De Nederlandse Landinrichtingsdienst had deze methode in 1978 ontworpen ter vervanging van de éézijdige investeringseffectmethode⁴⁸. Het doel ervan was om alle knelpunten en repercussies van de geplande maatregelen in kaart te brengen, te beoordelen, te vergelijken en alternatieve oplossingen naar voren te schuiven. Het verschil met de klassieke kosten-baten analyse was dat zij naast het rendement van



de investeringen en de bedrijfseconomische gevolgen ook de sociale, landschapsecologische en visuele effecten van de ruimtelijke ingreep in overweging nam.

Kenmerkend voor deze nieuwe methode was dat zij de effecten mat voor de gehele gemeenschap en niet voor de individuele belanghebbenden (macro-analyse) en dat zij enkel de directe effecten van het project bekeek (voor een periode van dertig jaar). In de mate van het mogelijke werden de effecten uitgedrukt in kwantitatieve waarden. De effecten als gevolg van de ruimtelijke ingreep moesten daarbij gescheiden worden van de effecten uitgelokt door andere factoren, zoals technologische evolutie en autonome ontwikkelingen. Aan de hand van deze evaluatietechniek ontwierp men een aantal scenario's of planalternatieven, die de elementen moesten aanreiken voor een meer gefundeerde overheidsbeslissing. Het evalueren van de planalternatieven had dus verschillende functies: een sturende functie (optimalisering van de planvorming), een legitimerende functie (verantwoording van de ruimtelijke ingrepen naar het beleid en naar de belanghebbenden toe), een voorlichtingsfunctie (inlichting van de doelgroepen over de aard en de gevolgen van de ingreep) en een financiële functie (kostenbewaking).

De optimalisering van de planningsprocedure via de planalternatieven vond het eerst een toepassing in het onderzoek van Torrekens met betrekking tot de ruilverkaveling Meerle (1980)⁴⁹. Meer gefundeerd en theoretisch uitgewerkt was de studie die het Seminarie van Landbouweconomie van de Rijksuniversiteit Gent in samenwerking met de Universiteit Antwerpen (UA) en de NLM opmaakte voor het project Poppel, in de Antwerpse Kempen (1987)⁵⁰. Deze studie werd uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse regering. Inspelend op de scherpe kritiek die in de publieke opinie rees over de ondoorzichtige aanpak en de ecologische schade van de ruilverkavelingen, besloot de bevoegde gemeenschapsminister Theo Kelchtermans op 3 december 1985 om de onderzoeksprocedure naar het nut van de projecten te wijzigen⁵¹. Bij wijze van proef werd de methode van planalternatieven toegepast op Poppel. Vertrekkende van de bestaande toestand werden in het proefproject drie scenario's ontwikkeld, waarvan twee gesimuleerde modellen en één scenario als bijgestuurde variant. Voor de toetsing van de verschillende alternatieven dienden de plannen van de ruimtelijke ordening (gewestplannen en plannen van aanleg) als referentiekader. Het eerste planalternatief richtte zich hoofdzakelijk op de landbouwtechnische verbeteringen, terwijl het tweede alternatief was opgebouwd rond tal van landschapsecologische en landbouwtechnische randvoorwaarden. Het derde



- 47 MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, *Tweede Landbouwconferentie. Voor een Vlaams plattelandsbeleid. Eindrapport* [Plenaire vergadering, Brussel, 31 mei 1999], Brussel, 1999; IDEM, *Programma voor plattelandsontwikkeling in Vlaanderen - periode 2000-2006* [in toepassing van Verordening [EG] 1257/99], Brussel, 2000.
- 48 LANDINRICHTINGSDIENST, *Methode voor de evaluatie van landinrichtingsplannen*, Utrecht, 1978. De nieuwe methode, die nadien systematisch werd toegepast bij de voorbereiding van land-inrichtingsprojecten in Nederland, zou in 1983 worden aangepast. Zie: LANDINRICHTINGSDIENST, *De HELP-methode voor de evaluatie van landinrichtingsprojecten*, 's-Gravenhage, 1983; H.J. JONKERS, *Evaluatie van landinrichtingsprojecten; methodiek en toepassing*, in: *Cultuurtechnisch Tijdschrift*, 24 [1985], p. 265-288.
- 49 P. TORREKENS, *Economische evaluatie van alternatieve landinrichtingsplannen ruilverkaveling en milieubeheer te Meerle* [Universiteit Gent - Faculteit Landbouwwetenschappen], Gent, 1980.
- 50 NLM, *Planning en evaluatie. Een nieuwe kijk op ruilverkaveling. Pilotproject Poppel*, Brussel, 1987. Samenvatting: G. VAN UYLENBROECK, R. GIELIS en J. SOETWEY, *Ruilverkaveling Poppel. Pilotproject voor planning en evaluatie van ruilverkavelingsprojecten met behulp van multicriteria-analyse*, in: *Landeigendom*, 42 [1989], p. 290-291, 318-321, 326-331, 354, 362-367 en 426. Wetenschappelijke onderbouw in: G. VAN UYLENBROECK, L. MARTENS en P. VAN OMMESLAEGHE, *Ex ante evaluation of land consolidation projects*, in: M. VERLOO, ed., *Belgian research on agriculture and environment*, Brussel, 1986; G. VAN UYLENBROECK, *Evaluatie van ruilverkavelingen met behulp van multicriteria-analyse*, Doctoraal proefschrift Universiteit Gent, Faculteit Landbouwwetenschappen, Gent, 1989.
- 51 M. HEYERICK, *Recente ontwikkelingen in de landinrichting*, in: *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, 13 [1990], p. 271-272.

alternatief bood een gevarieerde combinatie van de eerste twee planconcepten. Het beoogde om de kostprijs te drukken door de investeringen inzake waterhuishouding tot een minimum te herleiden. De overheid besloot om de ruilverkaveling te laten uitvoeren volgens het derde alternatief, niet alleen omdat dit ontwerp de hoogste interne rentevoet bood maar ook omdat het minder hard ingreep op de natuurlijke omgeving.

Met de richtlijn van 13 april 1990 besloot minister Kelchtermans om deze wijze van planvorming en evaluatie te veralgemenen voor alle ruilverkavelingen in onderzoek. Bij de projecten die reeds in uitvoering waren, ging men uit van een zogenaamd structuurplan, dat zowel de doelstellingen als de randvoorwaarden van het project vastlegde. De doelstellingen van het project hadden betrekking op de verbetering van de kavelstructuren, de ontsluiting, de waterbeheersing, de landschapszorg en op diverse maatregelen van landinrichting. Tot de randvoorwaarden werden gerekend: ruimtelijke ordening, landbouwkundige en economische relevantie, visueel-ruimtelijke, landschaps-ecologische en milieuhygiënische aspecten, archeologische elementen en de historisch-geografische context. Het structuurplan lag in het verlengde van het landschapsplan dat met de wet van 11 augustus 1978 in de ruilverkavelingsprocedure was geïntroduceerd. Het verschil tussen beiden was dat het structuurplan werd opgesteld *voordat* de ruilverkaveling op het terrein in uitvoering trad. Bovendien ging het structuurplan uit van een geïntegreerde visie op het ruilverkavelingsgebied en zijn ruimere omgeving en had het een bindende kracht.



ILLUSTRATIE 8A Overzichtskaart van de ruilverkaveling in Vlaanderen. Toestand op 1 mei 2001.

Ondanks de beslissing van de minister om de methode van planalternatieven toe te passen in alle nieuwe ruilverkavelingen werden slechts zes projecten op die wijze voorbereid: Poppel, Merksplas (Antwerpen), Bollebeek, Vissenaken (Vlaams-Brabant) Sinaai (Oost-Vlaanderen) en Reninge (West-Vlaanderen). Omdat de uittekening van de verschillende alternatieven zeer arbeidsintensief was en de *ex-ante* evaluatie niet het gewenste sturend effect had, werd deze methode verlaten (1992). Voortaan zouden de projecten in voorbereiding uitgaan van een 'totaalingerenplan' of een 'ruilverkavelingsplan' dat tot op heden de ruggengraat vormt van elk project. Dit plan geeft de hoofdlijnen van de beoogde ruilverkavelingsingrepen weer. Het legt de toekomstige structuren van het gebied vast (wegen, waterlopen, recreatieve elementen, ecologische en landschappelijke structuren) en duidt de randvoorwaarden voor de herverkaveling aan⁵².

Het voorbereidende studiewerk begint met het opmaken van een inventaris van de toestand van het gebied op het vlak van landbouw, perceelsopbouw, landschap, natuur, cultuurhistorie, openluchtrecreatie en toerisme. Voor de knelpunten die uit deze inventarisatiefase naar voren komen, zoekt men naar mogelijke oplossingen. Deze worden in grote lijnen geformuleerd en in concrete inrichtingsvoorstellen uitgewerkt. De voorstellen worden continu tegen elkaar afgewogen en op mekaar afgestemd en dit in overleg met de coördinatiecommissie, de lokale besturen, de landbouw- en milieuorganisaties en ook andere verenigingen. Via de methode van 'evaluerend ontwerpen' van het ruilverkavelingsplan wordt dus gestreefd naar doelmatigheid en evenwicht tussen de verschillende maatschappelijke sectoren. Tot ongenoegen van de natuurverenigingen heeft het plan enkel betrekking op de cultuurtechnische ingrepen (wegen en waterlopen) en de landschapszorg. De kavelinrichtingswerken, die vaak een grote impact hadden op landschap en natuur (bv. egalisaties, dempen van sloten, rooien van houtkanten), zijn er niet altijd expliciet in opgenomen. Deze werken vinden plaats in de herverkavelingsfase en vallen onder de bevoegdheid van het plaatselijke ruilverkavelingscomité.

Om de plannen in een vroeg stadium te kunnen bijsturen in functie van landschap en natuur en om de inspraak van de belanghebbenden te versterken, worden de projecten aan een milieu-effectrapportering onderworpen. De toepassing van de MER-procedure op de planvorming in het kader van de ruilverkaveling werd bekrachtigd bij ministeriële richtlijn van 13 april 1990. De beslissing om de nieuwe en in uitvoering zijnde ruilverkavelingen MER-plichtig te maken, sloot aan bij de besluiten die de Vlaamse regering een jaar eerder trof over de bouwvergunningsplichtige werken (23 maart 1989)⁵². Zij lag tevens in de lijn van de Europese richtlijnen over de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en private projecten (27 juni 1985). De wet schreef voor dat een MER vereist was voor bouwvergunningsplichtige werken in ruilverkavelingsobjecten van meer dan 1.000 ha. De verplichting gold tevens voor projecten die plaatsgrepen in natuur-, reservaat- en ecologisch waardevolle gebieden (volgens de gewestplannen) of in vogelbeschermingsgebieden (volgens EEG-richtlijn van 2 april 1979). In de praktijk wordt de MER-procedure ruimer ingevuld en toegepast op elk project en voor het totale ruilverkavelingsplan.

Het milieu-effectrapport geeft een projectbeschrijving en biedt een overzicht van de onderzochte alternatieven, de schadelijke milieu-effecten en de maatregelen



ILLUSTRATIE 88 Schema van een ruilverkavelingsprocedure.

52 K. VAN MALDEREN, *Strukturplanning in het kader van ruilverkavelingsprojecten*, in: *Ruilverkaveling in beweging. Studiedag Genootschap voor Kultuurtechniek en Landinrichting*. Mechelen, 20 november 1991, Mechelen, 1991.

53 *Belgisch Staatsblad*, 17 mei 1989, p. 8450-8454.

om deze effecten te vermijden of te beperken. De effectverzachtende maatregelen worden in het ruilverkavelingsplan, het structuurplan of bij de uitvoeringsdossiers in beschouwing genomen. De MER-procedure werd gefaseerd ingepast. Voor de ruilverkavelingen die tot stand kwamen volgens de methode van de planalternatieven werd het milieu-effectrapport opgemaakt op basis van het weerhouden alternatief. Bij de projecten waarvoor het structuurplan nog niet was goedgekeurd, werd dit rapport opgesteld op grond van het structuurplan. Na het openbaar onderzoek besliste de minister over de uitvoering van de ruilverkaveling. Voor de ruilverkavelingen waarvan het structuurplan reeds was goedgekeurd, had het milieu-effectrapport enkel betrekking op de bouwvergunningplichtige werken⁵⁴. Het rapport, opgesteld door een college van deskundigen, moest worden neergelegd bij de bouwvergunningaanvragen. De aanvragen en het milieu-effectrapport werden onderworpen aan een openbaar onderzoek. Bij dit onderzoek konden de betrokkenen hun bezwaren formuleren. De gemachtigde ambtenaar besliste over de bouwvergunningaanvraag op basis van het milieu-effectrapport en de onderzoeksresultaten.

Ook op het vlak van de samenstelling van de commissie van advies deed zich een wijziging voor. In juli 1992 decreeteerde de Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting, Norbert De Batselier, dat voortaan in alle commissies van advies inzake ruilverkavelingen één of meer afgevaardigden van natuurorganisaties moesten zetelen. Hij fundeerde deze beslissing op grond van artikel 15 van de ruilverkavelingswet die voorzorg in de opname van 'personen van de streek die bijzonder bevoegd zijn op agrarische en landelijk gebied en niet bij de ruilverkaveling zijn betrokken'. Op deze manier wenste de minister de maatschappelijke rol van de milieubeweging meer au sérieux te nemen en de uitvoering van de ruilverkaveling in ecologische zin te heroriënteren. De natuurverenigingen reageerden positief op deze beslissing maar betreurden dat zij verstoten bleven uit het echte plannings- en beslissingsorgaan: de coördinatiecommissie en het ruilverkavelingscomité. Indien de commissie van advies een natuurvriendelijker voorstel formuleerde, kon het ruilverkavelingscomité deze met een motivatie naast zich neerleggen. In december 2000 werd een consensus bereikt over de deelname van vertegenwoordigers van de Afdeling Water en de Afdeling Bos en Groen van AMINAL (Administratie Milieu, Natuur, Land-en Waterbeheer) aan de werkzaamheden van de coördinatiecommissies. De beslissing wijzigt de bestaande wettelijke samenstelling van de commissies niet. De vertegenwoordigers van beide afdelingen zetelen als expert en hebben geen stemrecht. Bij het eindadvies kunnen zij een aanvullende nota toevoegen.

Thans worden maatregelen genomen om de ecologische inbreng in de ruilverkaveling te optimaliseren en meetbaar te maken. In toepassing van de studie van het Instituut voor Natuurbehoud (overeenkomst: 11 december 1996)⁵⁵ en het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (21 oktober 1997) werd op 14 maart 2000 een ministeriële richtlijn in die zin uitgevaardigd. Deze richtlijn omvat vier modules: 1) aanpassing van de landschapsecologische studie, 2) rapportering over de zorgplicht, 3) de monitoring en 4) het beheersplan. In het kader van de planvorming moet de *landschapsecologische studie* voortaan gebeuren op grond van een voorafgaande verkenning en moet het typecontract een duidelijke opdrachtformulering bevatten. De *rapportering over de zorgplicht* geeft aan de hand van invultabellen de toestand van de natuur in de uitgangs- en de plansituatie weer en beschrijft de toepassing van het voorkomings- en compensatieprincipe bij het evaluerend ontwerpen. Op basis van deze informatie kan objectief worden beoordeeld in hoeverre de zorgplicht conform het natuurdecreet van 1997 werd toegepast. De *monitoring* heeft als doel om na te gaan of de doelstellingen



met betrekking tot de natuur worden bereikt door het periodiek, herhaald en gericht waarnemen van de effecten en het gestandaardiseerd beschrijven van parameters. Voor elke ruilverkaveling waarvoor de werken nog niet in uitvoering zijn, wordt een specifiek monitoringproject voorgesteld. Het *beheersplan* tenslotte tracht de inrichtingsmaatregelen en het toekomstig beheer van het gebied nauwer op elkaar af te stemmen. Het plan wordt in samenspraak met de toekomstige eigenaars en beheerders opgemaakt bij het ontwerp van de inrichtingsmaatregelen.

De aanpassing van het juridisch en beleidskader rond de open ruimte in Vlaanderen heeft ertoe geleid dat de voorbereiding van de ruilverkavelingsprojecten de laatste tien jaar zeer complex is geworden. Door de veelheid van na te leven procedures inzake natuur, milieu en ruimtelijke ordening duurt de planning van de projecten merkkelijk langer dan in de periode 'oude stijl'. De externe procedures geven een duidelijkere invulling van het gebied maar beperken tevens de vrijheid bij de inrichting ervan.

33

REALISATIES OP HET TERREIN

De functieverbreiding en de doelgroepverruiming brachten mee dat de voorbereiding en de uitvoering van de ruilverkavelingsprojecten meer tijd in beslag namen dan onder het 'oude stelsel'. Zoals aangetoond in tabel 1, werden tussen 1989 en 2000 in het Vlaamse Gewest 29 ruilverkavelingsakten verleden (of: gemiddeld 2,6 per jaar). Dit was merkkelijk minder was dan in de periode 1970-1989 (83 akten), hetzij gemiddeld 4,3 per jaar. De omvang van het herverkavelde gebied daalde van 104.189 ha (5.484 ha per jaar) voor de periode 1970-1989 tot 45.496 (4.136 ha per jaar) tijdens het laatste decennium. Anno 2000 waren in het Vlaamse Gewest ongeveer 165.000 ha areaal herverkaveld, wat overeenstemt met één vijfde van het landbouwgebied dat in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is vastgesteld (750.000 ha). Het merendeel van de gronden die tot op heden heringericht zijn, situeren zich in de provincies West-Vlaanderen (41.847 ha; 25 % van het Vlaamse totaal) en Antwerpen (38.244 ha; 23 %). In Vlaams-Brabant had de ruilverkaveling het minste impact (18.953 ha; 11 %).

TABEL 1

AANTAL EN OPPERVLAKE VAN VOLTOOIDE RUIVERKAVELINGEN IN HET VLAAMSE GEWEST, 1989-2000. CUMULATIEVE REEK. S.

Jaar	Aantal Ruilverkavelingen	Oppervlakte (ha)
1989	104	119.466
1990	106	121.719
1991	110	126.657
1992	112	131.392
1993	117	139.245
1994	119	142.797
1995	120	143.792
1996	122	146.826
1997	125	151.156
1998	128	156.431
1999	131	161.221
2000	133	164.962

BRON: VLM, Jaarverslagen: Bestuursjaar 1989-2000, Brussel, 1990-2001.

- 54 R.F. VERHEYEN, Milieu-effectrapportering: een middel tot kwaliteitsverbetering van de planvorming, in: *Ruilverkaveling in beweging. Studiedag Genootschap voor Cultuurtechniek en Landinrichting. Mechelen, 20 november 1991*, Mechelen, 1991.
- 55 G. DE BLUST en M. VAN OLMEN, *Optimaliseren en meetbaar maken van de ecologische inbreng in de ruilverkaveling* (Instituut voor Natuurbehoud. Rapport: IN/98.29), Brussel, 1998.

Van de 29 ruilverkavelingen die sinds de oprichting van de VLM voltooid werden, werden er twee derde (18) uitgevoerd volgens de 'nieuwe stijl'. Het ging om: Hoge en Lage Rielen, Klein-Brabant, Poppel, Ravels, Sint-Lenaarts (Antwerpen), Kolmont, Rijkhoven (Limburg), Hoegaarden, Melkwezer (Vlaams-Brabant), Eksaarde, Hamme, Huise, Nazareth, Wontergem (Oost-Vlaanderen), Eggewaartskapelle, 's-Heerwillemskapelle, Paddegat, Stuivekenskerke (West-Vlaanderen). De overige projecten volgden de 'oude stijl' (11): Mazel, Nieuwmoer (Antwerpen), Heers, Horpmaal, Schakkebroek, Widooie (Limburg), Moerbeke, Balegem, Maldegem (Oost-Vlaanderen), Beveren-IJzer, Zande (West-Vlaanderen). Deze ruilverkavelingen waren op het moment van de vernieuwingsoperatie (1989-1993) reeds zo ver gevorderd dat de bijsturing ervan moeilijk was.

34

De eerste ruilverkavelingen waar elementen van de nieuwe benadering op het terrein zichtbaar waren, waren deze van Huise (Oost-Vlaanderen) en Paddegat (West-Vlaanderen) (1993). De nieuwe methoden die daar werden ingevoerd, steunden op ervaring met planvorming en verbreding van doelstellingen in de projecten Poppel, Merksplas en Bollebeek. Deze drie projecten met planalternatieven vergden een zwaardere procedure dan Huise en Paddegat, zodat de voorbereiding ervan meer tijd in beslag nam⁵⁶. De realisaties in het kader van de ruilverkaveling Huise (1.659 ha) lichten wij in de volgende paragrafen toe.



ILLUSTRATIE 9 Ruilverkaveling Huise. Zicht op sloot met oeverversterking en vistrap.

Op 15 juni 1981 dienden 22 landbouwers uit de streek rond Huise een aanvraag tot ruilverkaveling in. Een jaar later (3 mei 1982) besloot de bevoegde minister op basis van deze aanvraag om tot het onderzoek naar het nut van dit project over te gaan. Kort daarop werd bij Ministerieel Besluit van 22 juli 1982 de coördinatiecommissie opgericht. De commissie, waarvan de samenstelling identiek is aan deze van het ruilverkavelingscomité, moest de minister advies verlenen over de grens van het ruilverkavelingsblok. Na het onderzoek naar het nut, dat bijna anderhalf jaar duurde, werd het project nuttig verklaard (13 maart 1985) en werden het ruilverkavelingscomité en de commissie van advies ingesteld (17 juli en 1 oktober 1985). Om de landschappelijke identiteit en de natuurwaarden zoveel mogelijk te respecteren, werkte het VLM-personeel in 1985 en 1986 een plan uit. Dit plan bestond uit twee delen. Het eerste deel bevatte een inventarisatie en evaluatie van de fysische

elementen (zoals wegen, bodemgebruik, waterhuishouding, bebouwing) en de biologische kenmerken (zoals bossen, boomgaarden en bomenrijen, waardevolle ecotopen) van de streek. Het tweede deel bevatte het structuurplan. Dit plan schetste de toekomstige landschapsstructuur, daarbij rekening houdend met de aanwezige ecologische waarden. De ondertekening van de akte, die het sluitstuk vormde van het project, vond plaats op 26 november 1993. Bij de uitvoering van de werken pasten de ruilverkavelaars enkele nieuwe formules toe, zowel op het vlak van waterhuishouding, erosiebestrijding, natuur- en landschapsontwikkeling als op het vlak van recreatie en gebiedsontsluiting.

Wat de waterhuishouding betreft, waren de aanleg van wachtbekkens en de inplanting van rietvelden de belangrijkste ingrepen. Om het gevaar van overstromingen tegen te gaan, werden zes wachtbekkens gebouwd. Deze waren voorzien van kunstwerken die het debiet automatisch regelden. De aanleg ervan was een antwoord op de waterschade die de streek ten gevolge van zware wolkbreuken in juni 1985 en augustus 1987 had

geleden. De inwoners schreven de overstromingen toe aan het feit dat bij vroegere werken te veel grachten waren gedempt of rechtgetrokken en te nauwe afvoerbuizen waren gebruikt. De wachtbekkens zouden voortaan het overtollige water opvangen en afleiden wanneer het normale waterpeil werd bereikt. Drie bekkens, samen 8 ha groot, werden in samenwerking met de provincie Oost-Vlaanderen bebost en op die manier beter ingepast in het landschap. De wachtkommen werden een pleisterplaats voor watervogels en fungeerden bijgevolg als waardevolle ecotopen. Eén wachtbekken (1,7 ha) deed ook dienst als waterzuiverend rietveld.

In navolging van Nederland, waar natuurlijke waterzuiveringssystemen reeds langer bekend waren, ontwierpen de ruilverkavelaars in Huise twee 'vloerrietvelden' met een totale oppervlakte van 12.200 m². Het vloerrietveld bestond uit een verdeelsloot waar het afvalwater voorbezook. Daarna werd het water afgeleid in zuiveringsslotten, alwaar het gedurende ten minste tien dagen aan de werking van het riet werd blootgesteld. Net als lisdodde is riet een zuiverende plant. De ééncellige micro-organismen die zich vasthechten aan de plantendelen onder water en aan het uitgebreid wortelgestel zorgen voor de afbraak van vervuild organisch materiaal en nutriënten (zoals fosfaten en stikstofverbindingen). De rietvelden blijken vooral voordelig voor de zuivering van huishoudelijk afvalwater in landelijke gebieden met geïsoleerde woonkernen, zoals in Huise. De methode is veel goedkoper dan andere vormen van waterzuivering, omdat kan worden bespaard op de bouw- en onderhoudskosten. De rietvelden accentueren het landschap en verhogen de natuurwaarde van de streek (broedplaats voor vogels). Het jaarlijkse onderhoud beperkt zich tot het maaien van het riet. Bovendien is de reukhinder erg gering.

Ter bestrijding van de bodemerrosie, die hoofdzakelijk een gevolg was van de sterke ontbossing, werden nieuwe taluds (of: steilranden) aangelegd en enkele bestaande taluds aaneengeschakeld. Om de duurzame instandhouding van de taluds (en van het valleikarakter van de streek) te verzekeren, werden zij versterkt met groenschermen en met halfverharde wandel- en fietspaden. Deze ingreep diende dus niet alleen het ecologische maar ook het recreatieve belang. Om de erosie in de beken tegen te gaan, werd gekozen voor een systeem van bodemvallen en natuurtechnische profielen. In Huise liet de VLM tientallen bodemvallen aanleggen. Via deze bodemvallen werd de helling van de beek kleiner, zodat de stroomsnelheid van het water verminderde en de erosie beperkt bleef. Omdat de stroming het sterkste was op die plaatsen waar de bodemvallen aangebracht waren, kregen de bodemvallen een extra versteviging met schanskorven. Een andere techniek in de strijd tegen erosie was de aanleg van natuurtechnische profielen of plasbermen. Deze techniek houdt in dat men één of twee kanten van de sloot trapvormig uitgraaft, waardoor meer ruimte vrijkomt voor spontane oevervegetatie en de aanplanting van specifieke struiken en bomen. De plasbermen zorgen voor een goede waterberging. Zij zijn goedkoper in aanleg en onderhoud en natuurvriendelijker dan de kunstmatige oeverversterkingen.

Ook andere maatregelen werden getroffen om de natuur- en landschapszorg beter in de ruilverkaveling te integreren, zoals het sluiten van beheersovereenkomsten, het uitvoeren van erfbeplanting en het aanleggen van vistrappen. Een beheersovereenkomst is een

56 Tien- tot vijftien jaar nadat het onderzoek naar het nut van de ruilverkavelingen bij Ministerieel Besluit werd goedgekeurd, zijn de projecten Merksplas en Bollebeek nog steeds in uitvoering.

contract waarbij de boeren in ruil voor een financiële vergoeding instaan voor het onderhoud van natuur- en landschapselementen. In 1992 werd met 22 boeren zulke overeenkomst gesloten. Het totale beheersgebied besloeg een oppervlakte van 43 ha. Ongeveer de helft van het gebied (22,5 ha) viel onder het pakket 'graslandbeheer'. Dit beheer varieerde van éénmaal maaien zonder nabeweiden en extensieve begrazing tot tweemaal maaien met nabeweiden. In andere gevallen hadden de overeenkomsten betrekking op de bescherming van knotwilgenrijen (5 km) en houtkanten (3 km). De contracten goldten voor vijf jaar en waren de voorlopers van de overeenkomsten die nadien in het Vlaamse Gewest tot stand kwamen. Net als in de West-Vlaamse projecten die in de jaren 1970 en 1980 plaatsgrepen, lanceerde de VLM in de ruilverkaveling Huise een erfbeplantingsactie. De groenschermen zorgden ervoor dat de agrarische bedrijven beter in het landschap opgingen en fungeerden als beschutting tegen weer en wind en als filter tegen geur en stof. De werken werden uitgevoerd tegen gunstige voorwaarden; 15 % van de kostprijs viel ten laste van de landbouwers, terwijl de rest werd gesubsidieerd door het Provinciebestuur en door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Bovendien liet het ruilverkavelingscomité in Huise een aantal vistrappen bouwen. De trappen voorkomen dat de vismigratie in de beken verminderde. Het secundaire effect is dat zij de zuurstofvoorziening en bijgevolg het zelfreinigend vermogen van de beken verhoogden.



Net als in de vroegere projecten had men in de ruilverkaveling Huise oog voor de belangen van recreatie. Zo liet het ruilverkavelingscomité in de streek verschillende wandel- en fietsroutes uittekenen. Daarbij maakte het maximaal gebruik van twee bestaande verharde voetwegen, de nieuwe paden langs beken, de dijken langs de wachtbekkens van Mullem, Beertegem en Ouwegem en de paden door de kouters. De aanleg van de paden gebeurde met milieuvriendelijkere technieken, zoals doorgroei-tegels. Doorgroei-tegels zijn geperforeerde betonnen blokken van 1 meter breedte waarbij in de gaten graszaad en teelaarde werden gestrooid. Vermits de paden na verloop van tijd overgroeid waren, werden zij in het landschap opgenomen. Gelijktijdig met deze werken werden ook beplantingen langs de wandel- en fietspaden uitgevoerd.

De planning en de inrichtingsmaatregelen in de ruilverkaveling Huise vonden nadien een toepassing in andere projecten. Onder druk van natuurverenigingen en lokale besturen werden nog andere maatregelen ten behoeve van natuur, landschap, recreatie en cultuurhistorie genomen. Vooral de wegenaanleg getuigde van een nieuwe visie. Naar het voorbeeld van Nederland experimenteerde de VLM in diverse ruilverkavelingen met tweesporenwegen (bv. Sint-Lenaarts, Ravels, Kolmont, Hoegaarden, Eksaarde, Hamme, Nazareth, Wontergem). Deze wegen waren bedoeld om de verstoring van de rust, de verkeersveiligheid en de milieukwaliteit te beperken. In plaats van de weg over een breedte van drie meter met beton te verharden, werden er twee betonstroken van telkens één meter aangelegd. De uitgespaarde middenstrook werd bezaaid of bedekt met een mengsel van steenslag en teelaarde. Het voordeel van deze techniek was dat de wegen goed berijdbaar bleven voor landbouwvoertuigen maar sluijperverkeer afremden. Door de groene middenberm ogen de wegen beter in het landschap en vormen zij goede fiets- en wandelpaden. Om dezelfde reden kregen de wegbermen in bepaalde zones een groene verbreding (bv. Poppel, Hamme, Nazareth).

Een andere innovatie betrof het gebruik van printbeton of kunstkasseien. Deze techniek vond het eerst een toepassing in de ruilverkaveling Maldegem. Na het gieten werd het beton ingewreven met een kleurstof en bedrukt met een mal, die de vorm had van kas-

seien. Daarna werd het afgewerkt met een speciale beschermlaag. Het resultaat is een solide betonnen weg met het uitzicht van een kasseibaan. Om het verkeer te beperken, werden ook andere maatregelen genomen, zoals het aanleggen van drempels, kasseien rammelstroken, houten barrières en doodlopende wegen (bv. Hoge en Lage Rielen, Rijkhoven, Hoegaarden, Eksaarde, Wontergem), het aanbrengen van bochten in wegen, het voorzien van een minder egaal wegdek, asverschuivingen en vorkaansluitingen (bv. Sint-Lenaarts, Kolmont, Rijkhoven, Hoegaarden)⁵⁷.

Inzake natuurzorg gaven sommige ruilverkavelingscomités de opdracht tot het graven van vis- en amfibiepoelen (bv. Nazareth, Poppel, Ravels, Kolmont, Melkwezer, Eggewaartskapelle), overwinteringsplaatsen voor vleermuizen (bv. Eksaarde, 's-Heerwillemskapelle) en dassentunnels (bv. Kolmont, Rijkhoven) en het herstellen van vlasrootputten (bv. Klein Brabant). Initiatieven op het vlak van natuurinrichting waren: de vernatting en het aangepast beheer van ecologisch waardevolle gronden, het ruimen van slib uit sloten en verzande venen, het afgraven van stortplaatsen en het inrichten ervan tot natuurgebieden, het herstellen van bossen en het beschermen van natuurgebieden door de aanleg van bufferzones (bv. Poppel, Kolmont, Hoegaarden, Melkwezer, Eksaarde, Hamme, Wontergem, Stuivekenskerke). De zones voor natuurtechnische inrichting waren doorgaans nattere deelgebieden met een lagere landbouwkundige waarde maar met hogere ecologische potenties.

Ook het cultuurhistorische aspect kreeg in de projecten 'nieuwe stijl' meer aandacht dan voordien. Lag het accent aanvankelijk op een curatieve (of: remediërende) aanpak dan kregen de ruilverkavelaars sinds 1995 meer oog voor preventieve maatregelen (Balegem, Eggewaartskapelle, Stuivekenskerke). Op enkele plaatsen waar historisch waardevolle elementen in verval waren geraakt, voerden zij restauratiewerken uit. De werken betroffen het herstel van dreven (Maldegem), oude kasseiwegen (Balegem), kapellen (Wontergem, Hoegaarden, Melkwezer) en molens (Eggewaartskapelle). In Stuivekenskerke werd in het raam van de ruilverkaveling de dorpskern heringericht. Waar nodig werden archeologische noodopgravingen verricht (Weelde, Poppel, Ravels, Hamme, Wontergem, Balegem, Eggewaartskapelle, 's-Heerwillemskapelle). Tot op heden werden ten gevolge van het inzetten van ruilverkaveling of landinrichting zeven archeologische vindplaatsen eigendom van een openbaar bestuur. In de volgende jaren zullen deze maatregelen voor ten minste veertien bijkomende sites worden toegepast. Samengevat betekent dit dat door de inzet van de Vlaamse inrichtingsinstrumenten in de nabije toekomst 21 archeologische vindplaatsen actief behouden blijven en een gericht beheer krijgen (totale oppervlakte: 37,5 ha).



ILLUSTRATIE 10 Ruilverkaveling Eggewaartskapelle. Zicht op waterzuiverende rietgracht.

57 Bij asverschuivingen liggen de wegen niet lijnrecht tegenover elkaar maar verschuift de as van één van de wegen naar links of naar rechts, zodat het verkeer snelheid moet minderen om het kruispunt te kunnen oversteken. Bij vorkaansluitingen splitst de weg zich rond een boom of een ander landschappelijk element.

De functieverbreiding van de ruilverkaveling is vooral merkbaar bij de meest recente projecten. Het bewijs daarvoor wordt geleverd door de gegevens met betrekking tot de investeringen voor ruilverkavelingswerken (tabel 2). Wij maken een onderscheid tussen de investeringen voor cultuurtechnische werken (wegen en waterlopen), kavelinrichting, landschapszorg (inclusief maatregelen tot landinrichting), recreatie en cultuurhistorie (bv. aanleg fiets- en wandelpaden, hengelzones, restauratiewerken) en andere werken. Tot de werken van landschapszorg rekenen wij ook de opmaak van het landschapsplan en het milieu-effectrapport. De categorie 'andere werken' omvat onder meer de uitbreiding van het elektriciteitsnet en de hoeveverplaatsing. De technische fiches maken niet altijd een onderscheid tussen hoofd- en recreatiewegen zodat de recreatieve investeringen voor bepaalde projecten worden onderschat.

TABEL 2

OMVANG EN VERDELING VAN INVESTERINGEN IN RUILVERKAVELINGSWERKEN, 1989-2000 (MILJOEN BEF EN %)

Project (Jaar van akte)	Wegen- werken	Water- werken	Kavel- werken	Landschap en natuur	Recreatie en cultuur	Andere werken	Totaal
MILJOEN BEF							
Beveren-IJzer (1989)	29,1	31,5	78,3	3,2	0,0	0,0	142,0
Horpmaal (1990)	38,2	0,0	30,0	1,4	0,0	0,0	69,6
Moerbeke (1991)	50,2	50,9	0,0	4,0	0,0	0,0	135,1
Zande (1991)	48,4	69,5	91,7	4,1	0,0	0,0	213,7
Widoioie (1992)	48,1	0,0	36,2	10,3	0,0	0,0	94,6
Balegem (1993)	52,0	58,0	9,1	2,0	30,7	0,0	151,8
Paddegat (1993)	58,4	74,6	54,3	7,9	0,0	0,0	195,2
Rutten (1993)	38,7	0,6	54,2	6,3	0,0	16,8	116,6
Huise (1993)	54,0	143,0	17,0	12,9	16,4	2,0	245,3
Maldegem (1994)	45,5	60,2	28,3	30,8	0,0	0,0	164,8
Nazareth (1995)	17,2	44,4	9,8	7,1	0,0	0,0	78,5
Rielen (1996)	12,8	0,3	7,0	8,8	0,6	0,0	29,5
Melkwezer (1996)	74,9	38,2	28,0	10,7	55,7	0,0	207,6
Ravels (1997)	54,2	17,0	42,7	37,9	1,4	0,0	153,2
Wontergem (1997)	89,0	46,3	9,7	63,8	56,8	0,0	265,6
Kolmont (1998)	113,8	2,5	16,7	31,1	29,8	0,0	194,0
Poppel (1998)	80,6	17,0	56,6	29,4	5,6	0,0	189,2
Rijkhoven (1999)	105,6	28,2	17,2	40,8	50,0	0,0	241,8
Hoegaarden (2000)	101,1	18,8	13,3	36,4	93,0	0,0	262,6
% VERDELING							
Beveren-IJzer (1989)	20,5	22,2	55,1	2,3	0,0	0,0	100,0
Horpmaal (1990)	54,9	0,0	43,1	2,0	0,0	0,0	100,0
Moerbeke (1991)	37,2	37,7	22,2	3,0	0,0	0,0	100,0
Zande (1991)	22,6	32,5	42,9	1,9	0,0	0,0	100,0
Widoioie (1992)	50,8	0,0	38,3	10,9	0,0	0,0	100,0
Balegem (1993)	34,3	38,2	6,0	1,3	20,2	0,0	100,0
Paddegat (1993)	29,9	38,2	27,8	4,0	0,0	0,0	100,0
Rutten (1993)	33,2	0,5	46,5	5,4	0,0	14,4	100,0
Huise (1993)	22,0	58,3	6,9	5,3	6,7	0,8	100,0
Maldegem (1994)	27,6	36,5	17,2	18,7	0,0	0,0	100,0
Nazareth (1995)	21,9	56,6	12,5	9,0	0,0	0,0	100,0
Rielen (1996)	43,3	0,9	23,9	29,7	2,2	0,0	100,0
Melkwezer (1996)	36,1	18,4	13,5	5,2	26,8	0,0	100,0
Wontergem (1997)	35,3	11,1	27,9	24,8	0,9	0,0	100,0
Ravels (1997)	45,9	14,2	3,0	19,5	17,4	0,0	100,0
Kolmont (1998)	58,7	1,3	8,6	16,0	15,4	0,0	100,0
Poppel (1998)	42,6	9,0	29,9	15,6	3,0	0,0	100,0
Rijkhoven (1999)	43,7	11,7	7,1	16,9	20,7	0,0	100,0
Hoegaarden (2000)	38,5	7,2	5,1	13,9	35,4	0,0	100,0



ILLUSTRATIE 11 Ruilverkaveling Eggewaartskapelle. Zicht op aangelegd wandelpad.

Uit bovenstaande tabel is af te leiden dat de investeringen voor niet-landbouwkundige doeleinden pas in de laatste vijf jaren (1995-2000) significant zijn gestegen. In het project Wontergem bijvoorbeeld ging ongeveer een kwart van de investeringen naar werken van natuur- en landschapszorg. Ook in Kolmont, Rijkhoven en Hoegaarden werd meer budgetruimte vrijgemaakt voor het bevorderen van andere dan agrarische functies. Tussen de 30 % en 50 % van de investeringen waren er gericht op projecten voor landschaps- en natuurzorg, recreatie en cultuurhistorie. De ruilverkavelingen die vóór 1995 tot voltooiing kwamen, hadden vooral een landbouweconomische finaliteit. Hier werd tussen de 80 % en 95 % van de gelden besteed aan cultuurtechnische en kavelinrichtingswerken. Zelfs in Huise en Paddegat, die als modelprojecten 'nieuwe stijl' werden gepromoot, ging het leeuwendeel van de investeringen naar de verbetering van de agrarische structuur (respectievelijk: 88 % en 96 %). De investeringsanalyse toont een belangrijk verschil tussen de eerste en de tweede generatie van projecten 'nieuwe stijl'. Enerzijds worden de recente projecten in een bredere optiek uitgevoerd. Concreet betekent dit dat de ecologische identiteit, de recreatieve infrastructuur en het culturele erfgoed van de heringerichte gebieden meer aandacht krijgen. Anderzijds tekent zich een verschuiving af op het vlak van planvorming. In de actuele projecten treedt de landschappelijke hoofdstructuur als sturend planconcept sterker op de voorgrond. Concentreerde de nieuwe benadering zich aanvankelijk op bepaalde zones in het ruilverkavelingsblok, dan vertrekt de planning thans meer vanuit de functionele verwevenheid van het landschap.

In enkele oude ruilverkavelingen voerden de VLM en de gemeentebesturen herstel- of bijkomende werken uit. In navolging van het project Huise zette de VLM in de oude ruilverkavelingen Etikhove, Munkzwalm, Welden en Mater een erfbeplantingsactie op het getouw (1993-1995). De aanhoudende problemen van overstromingen in het zuiden van Limburg (erosiegevoelige leemstreek) vroegen eveneens om een oplossing. De waterschade die er bij hevige stortbuien optrad, was een gevolg van de cultuurtechnische werken die in het kader van vroegere ruilverkavelingsprojecten hadden plaatsgegrepen

(bv. dempen van afwateringskanalen en holle wegen) en van de ondoordachte wijze waarop de boeren hun velden bewerkten (bv. teelten van gewassen met minder bodembedekking, wederrechtelijk in cultuur nemen van wegbermen). Deze factoren hadden tot gevolg dat het regenwater onvoldoende in de grond sijpelde en dat er grondlagen wegspoelden. Om deze problemen in de toekomst te vermijden, nam het gemeentebestuur van Gingelom het initiatief tot de aanleg van greppels, kleine wachtbekkens, bufferzones, groenzones en bermen (1999). Op andere plaatsen kregen de met slijk overspoelde wegen een grondige onderhoudsbeurt (bv. Riemst, 1993).

MAATSCHAPPELIJKE RESPONS OP DE UITGEVOERDE PROJECTEN

Sinds 1989 maakte de verbetering van de externe agrarische structuur door middel van ruilverkaveling deel uit van een geïntegreerd project. De ambitie van dit project was om de doelstellingen van de betrokken sectoren in onderlinge samenhang te realiseren. Deze intentie ten spijt ondervond de ruilverkaveling 'nieuwe stijl' nog veel tegenwind vanuit de natuurverenigingen. Zelfs al werden de projecten in vergelijking met vroeger op een meer verantwoorde wijze uitgevoerd, toch waren zij volgens deze verenigingen nog te éézijdig gericht op de efficiëntieverbetering van de landbouw. De oppositie was het meest uitgesproken in de streken waar de terreinbeherende verenigingen erg actief waren, waar de ecologische infrastructuur rijk en gevarieerd was en waar de ruilverkavelingen in het verleden het landschap en de natuur hadden verminkt (bv. Antwerpse Kempen, Land van Waas, oosten van Vlaams-Brabant). In de streken die op de gewestplannen hoofdzakelijk als landbouwzone waren ingekleurd, kwam er vanuit de plaatselijke natuurverenigingen nauwelijks protest tegen de projecten (bv. West-Vlaamse Polders). De landbouwers, van hun kant, hadden kritiek op het feit dat men bij de planning van sommige projecten te veel rekening hield met de wensen van de natuurverenigingen. Gekneld tussen agrarisch en ecologisch belang bleek de ruilverkaveling 'nieuwe stijl' een delicate evenwichtsoefening. Het moeizame overleg en het continu bijsturen van de plannen brengt mee dat de voorbereiding van sommige projecten lang aansleept (bv. Weelde, Merksplas, Vissenaken, Sinaai, Fortem). In wat volgt, lichten wij het standpunt van de landbouw- en milieu-organisaties inzake de ruilverkaveling 'nieuwe stijl' toe.

Landbouwers en landbouworganisaties

De landbouworganisaties zijn gewonnen voor de ruilverkaveling omdat deze ingreep borg staat voor een rationalisering van de landbouwstructuur. De hergroepering van de kavels verbetert de inkomenspositie van de boeren, wat hen in de gelegenheid stelt om meer milieuvriendelijke methoden te gebruiken. De ruilverkaveling zorgt tevens voor een goede ontsluiting en afwatering van het gebied en voor een consolidatie van de kleine landschapselementen. Na de voltooiing van het project worden deze elementen immers grotendeels in het openbaar domein opgenomen.

Voor de landbouworganisaties moet het accent binnen de ruilverkaveling 'nieuwe stijl' blijven liggen op de verbetering van de exploitatiestructuur. De verbreding van de doelstellingen van de ruilverkaveling mag de landbouwbedrijvigheid niet schaden of belemmeren. In enkele gebieden kwamen de boeren in het verweer tegen de nieuwe aanpak omdat er volgens hen te grote toegevingen werden gedaan aan de sector natuurbehoud. Vooral na de uitvaardiging van het Mestdecreet (1991) waren de boeren bevreesd dat bij

de uitvoering van de projecten 'nieuwe stijl' veel landbouwgrond zou verloren gaan aan natuurgebied. Hierdoor zouden zij over minder areaal beschikken om hun mest af te zetten. Met name in gemeenten die kampten met mestoverschotten (de zogenaamde 'zwarte gemeenten') waren de boeren ongerust over de planning van de ruilverkavelingsprojecten. Dit was onder meer het geval in Ravels in het noorden van de Kempen (1.381 ha). Ravels was het eerste project in de provincie Antwerpen waarvoor een duidelijk structuurplan en een milieu-effectenrapport werden opgesteld. Het structuurplan (1992) voorzag een samenhangend geheel van groene zones en landschapselementen verspreid over het landbouwgebied. Een centrale rol in dit geheel werd toebedeeld aan de beek (de Aa) die van zuid naar noord het ruilverkavelingsblok doorkruist. Een stelsel van houtkanten en verbrede wegbermen verbond de centrale as met de bosgebieden die het ruilverkavelingsblok omringden. In de overgangszones tussen het bos en het landbouwgebied werd het netwerk van houtkanten en natuurbouwzones zo aangelegd dat de overgang minder scherp werd ('rafelzones').

In het blok werden 30 ha grond aan de landbouw onttrokken voor maatregelen van natuur en landschap. De landbouwsector voelde deze oppervlakte aan als het equivalent van één landbouwbedrijf. De vraag van de landbouwers om de zones voor natuurbeheer in te krimpen, werd niet ingewilligd door het ruilverkavelingscomité. Wel hield het comité zoveel mogelijk rekening met de praktische bezwaren wat betreft ligging, dichtheid, oriëntatie en beheer van de landschapselementen. Binnen het landschappelijk netwerk pogde het om de landbouwkavels optimaal in te richten en te ontsluiten. Ongeveer 7 ha van de 30 ha die aan de landbouw werden onttrokken, werd aangewend voor de aanleg van twee retentiebekkens. De retentiebekkens waren hoofdzakelijk bedoeld om het meer stroomafwaarts gelegen landbouwgebied in het ruilverkavelingsblok Poppel te vrijwaren van overstromingen. Dit vroeg een grote solidariteit tussen de landbouwers van Ravels en Poppel. Op een voorzichtige manier werden de principes van het integraal waterbeheer toegepast. De overstromingsfrequentie in de brede, benedenstroomse zones werd vermindert door de aanleg van retentiebekkens in het smalle bovenstroomse beekdal. De aanleg van de bekkens ging gepaard met aandacht voor natuurontwikkeling en natuurlijke waterzuivering. Op bedrijfsniveau werden kleine rietvelden voor de zuivering van afvalwater aangelegd.



ILLUSTRATIE 12 Ruilverkaveling Poppel. Zicht op tweesporenweg.

Alhoewel de boeren in de beginfase sceptisch waren, groeide de ruilverkaveling Ravels uit tot een evenwichtig project. Dit was vooral te danken aan het uitgebreide overleg dat in de commissie van advies plaatsvond, de compenserende wijze waarop het structuurplan werd aangepast, de duidelijkheid in het beheersplan en de constructieve samenwerking met de partners.

Ook in de ruilverkaveling Hamme, waarvan het structuurplan in december 1995 aan een eerste openbaar onderzoek werd onderworpen, vonden de boeren dat de ingrepen te veel in de kaarten speelden van de natuurverenigingen. Het meest heikele punt was de toekomst van het gebied de Moeren. De Vzw. Durme drong aan op een erkenning van dit gebied als natuurreservaat, wat voor de landbouw een onaanvaardbare hoge waterstand tot gevolg zou hebben. Rekening houdend met de eisen van de betrokken partijen werkte de VLM een compromis uit. Om in de zomer het water te kunnen ophouden in het landbouwgebied werden er twee halfautomatische stuwen geplaatst. Tevens werd een stuw voorzien om het waterpeil in het natuurgebied de Moeren hoog te houden. Met het oog op een natuurvriendelijk graslandbeheer zou een gebied van 76 ha in de Durmevallei slechts beperkt worden herverkaveld. Via het sluiten van een vrijwillige beheersovereenkomst konden de landbouwers in dit gebied rekenen op een financiële vergoeding.

Zoals in vroegere projecten uitte de landbouwsector soms bezwaren tegen de hoge kosten van de ruilverkavelingsoperatie. In enkele gevallen was dit toe te schrijven aan de beslissing van het gemeentebestuur om haar financiële tussenkomst in de werken terug te schroeven, waardoor de kosten voor de grondeigenaars hoger opliepen dan voorzien (bv. Eksaarde). Andere punten van kritiek waren: de als chaotisch ervaren uitvoering van de cultuurtechnische werken (bv. Bollebeek, Hamme), favoritisme in het ruilverkavelingscomité en vermoedens van corruptie (bv. Balegem), het gebrek aan inspraak (bv. Sinaai) en de verwaarlozing van de belangen van de kleine boeren (bv. Rijkhoven).

Natuur- en milieuverenigingen

Ondanks de ecologische bijsturing van de ruilverkaveling blijft de sector natuur argwanend tegenover de toepassing ervan. Niet alleen omdat dit instrument hard ingrijpt in de structuur van de open ruimte maar ook omdat de planning te veel zou worden gedicteerd door de landbouwbelangen. De ecologische maatregelen in de nieuwe projecten compenseerden volgens de natuurverenigingen geenszins de verliezen aan natuur en landschap (noch qua oppervlakte noch qua kwaliteit). De ruilverkaveling 'nieuwe stijl' bood met andere woorden geen voldoende garantie om de ecologische



ILLUSTRATIE 13 Ruilverkaveling Hoegaarden, zicht op de kerk.



ILLUSTRATIE 14 Ruilverkaveling Hoegaarden, de holle wegen speelden een belangrijke rol.

infrastructuur in het projectgebied te behouden. Beleidsmatig moest de natuursector meer slagkracht krijgen, onder meer via een decreet op het gebiedsgericht natuurbeheer. In dit verband drong de Natuurreservaten vzw er bij de overheid op aan een wettelijk instrument te scheppen dat het mogelijk maakte een ecologisch netwerk op Vlaams niveau (Groene Hoofdstructuur) uit te bouwen. Deze eis dateerde van het midden van de jaren 1980 maar zou pas in 1997 politiek hard worden gemaakt (Decreet op het Natuurbehoud).

Een alternatief dat Natuurreservaten vzw. vooropstelde, was een gebiedsgericht driesporenbeleid (1991)⁵⁸. Daarbij splitste zij het buitengebied op in drie zones: 1) zones waar de natuur de absolute voorrang krijgt (natuurkern- en een deel van de natuurontwikkelingsgebieden); 2) zones waar landbouw en natuur verweven zijn (natuurbuffer-, natuurverbindingsgebieden en een deel van de natuurontwikkelingsgebieden en ecologische infrastructuur) en 3) zones met landbouw als hoofdactiviteit, met kleinere eenheden natuur en landschapsecologische infrastructuur. De inrichting en het beheer van gebieden met hoofdfunctie natuur moesten gebeuren aan de hand van een specifiek sectorinstrument, waarvan de krachtlijnen waren vastgelegd in een decreet op het natuurbehoud. Nieuwe ruilverkavelingen mochten in deze gebieden niet worden toegestaan. Lopende projecten moesten omgebogen worden tot initiatieven van natuurontwikkeling⁵⁹. In gebieden met landbouw en natuur als nevenschikte functies mochten geen nieuwe ruilverkavelingsprojecten worden uitgevoerd maar was landinrichting het aangewezen instrument. De doelstellingen en de modaliteiten van deze ingreep zouden in een nieuw decreet worden bepaald. Door een evenwaardige afweging van de verschillende functies verzekerde de landinrichting immers een duurzame integratie en optimalisatie ervan. Lopende projecten moesten eveneens worden afgewerkt volgens de procedure van landinrichting. Ook andere instrumenten konden op dit vlak hun diensten bewijzen, bijvoorbeeld: beheersovereenkomsten, kavelruil, voorkooprecht, begrazingprojecten, natuurtechnische herstel- en saneringsmaatregelen, etc.

In de gebieden met als hoofdfunctie landbouw mocht volgens Natuurreservaten vzw. enkel een ruilverkaveling met verbrede doelstelling van toepassing zijn. Hiervoor was een aanpassing van de wetgeving en een inpassing ervan in het landinrichtingsdecreet nodig. Het doel was te komen tot een duurzame geïntegreerde landbouw, die oog had voor de kwaliteit van het leefmilieu en de versterking van de landschapsecologische infrastructuur (beheersovereenkomsten). De projecten in uitvoering moesten binnen het wettelijke kader maximaal worden bijgesteld. Enkele van haar aanbevelingen luiden: bijsturing van de cultuurtechnische werken, differentiatie van de subsidiëring van werken, opwaardering van het landschapsplan tot een landschapsecologische en ecohydrologische studie, externe toetsing van het structuurplan en van het MER, oprichting van overleggroepen en inrichting van een ombudsdienst voor natuur en milieu binnen de VLM. Een aantal van deze voorstellen werkten nadien door in het nieuw decreet op het natuurbehoud (1997) en in de planvorming van bepaalde projecten. Op basis van het

58 E. ROMBAUT, Kansen voor natuurbehoud en -beheer?, in: *Ruilverkaveling in beweging. Studiedag Genootschap voor Cultuurtechniek en Landinrichting, Mechelen, 20 november 1991*, Mechelen, 1991.

59 De Boerenbond stemde ermee in dat in de ecologisch waardevolle landbouw-, vallei-, park-, bos- en natuurgebieden maatregelen voor natuurbehoud konden getroffen worden, zoals vergunningsplicht voor vegetatiewijzigingen, beheersovereenkomsten, beperkingen op de kavelgroei, de waterbeheersing en de nivellering van de bodem. Lees: BELGISCHE BOERENBOND, *Streven naar duurzaamheid. Landbouw - milieu - natuur*, Leuven, 1991, p. 74.

onderzoek naar het nut van de ruilverkaveling Zondereigen bijvoorbeeld adviseerde de coördinatiecommissie om het zuidelijk gebied niet op te nemen in het ruilverkavelingsblok maar om hier het natuurinrichtingsinstrument in te zetten (zoals voorgesteld door Natuurreservaten vzw.).

Opdat het ruilverkavelingsbeleid in de toekomst ook voor de natuur een winst zou opleveren, stelde Natuurreservaten vzw. dat het principe van 'grondmobiliteit' (of het verleggen en samenbrengen van percelen) onbeperkt toepasbaar moest zijn voor het behoud, het versterken en het ontwikkelen van natuurwaarden in een ruilverkavelingsgebied. De ruilverkaveling mocht nog enkel worden uitgevoerd in gebieden waar minimaal 90 % van de gronden volgens het gewestplan een agrarische bestemming hadden. Tevens drong de organisatie erop aan om de regelgeving en de procedures te vereenvoudigen en de inspraak van de bevolking en de natuurverenigingen te vergroten. De Vlaamse natuurverenigingen moesten als volwaardige partners zitting hebben in de ruilverkavelingscomités⁶⁰.

Onder meer naar aanleiding van de Kempense ruilverkavelingen Zondereigen en Merksplas, waartegen het actiecomité 'Is Turnhout het Noorden Kwijt?' en een koepel van lokale milieuverenigingen in het verweer kwamen (1996), eisten Natuurreservaten vzw. en De Wielewaal een moratorium op nieuwe ruilverkavelingen en een stopzetting van de lopende onderzoeken. Eerder al had Natuurbeschermingsactie Limburg (NAL) en een aantal lokale natuurverenigingen de onmiddellijke stopzetting geëist van alle ruilverkavelingen in de provincie Limburg (1991). Aansluitend op de kritiek van de natuurverenigingen stelden plaatselijke gemeenteraadsleden voor om geen nieuwe ruilverkavelingen meer uit te voeren maar om de vrijgemaakte budgetten te gebruiken voor het stimuleren van een beheerslandbouw en het uitbouwen van de toeristische en recreatieve infrastructuur (bv. Sinaai).

Alhoewel de ruilverkaveling 'nieuwe stijl' een aantal positieve elementen bevatte, bleef zij in de ogen van de natuurbeweging een voorbijgestreefd instrument. Niet alleen omdat de ingreep gepaard ging met de vernietiging van schaarse natuurwaarden maar ook omdat ze de zin van een (nog) meer producerende landbouw onvoldoende in vraag stelde. Ondanks het feit dat de natuurverenigingen opgetogen waren over bepaalde projecten (zoals de ruilverkaveling Hoegaarden), blijven zij sceptisch over het nut van zulke ingreep en kijken zij waakzaam toe op de uitvoering ervan. In vergelijking met de periode voordien wisten de natuurverenigingen hun invloed op de planning van de projecten te vergroten. Vooral in regio's waar de verenigingen goed georganiseerd waren en zij offensief actie voerden (bv. oosten van Vlaams-Brabant) wisten zij een stempel te drukken op de uitvoering van sommige ruilverkavelingen (bv. Hoegaarden, Melkwezer). Anderzijds dient wel benadrukt dat vanuit de VLM een grotere bereidheid groeide om op basis van overleg en terreinbezoeken rekening te houden met de wensen van de natuurverenigingen. In de jongste projecten resulteerde dit overleg in een aanpassing van de plannen. In het volgende punt wordt dit aangetoond met het voorbeeld van Hoegaarden.

Overleg en bijsturing

Een breekpunt in de ruilverkaveling 'nieuwe stijl' was het project Hoegaarden. Door het intensieve overleg, de multifunctionele planvorming en de evenwichtige uitvoering betekende dit project een mijlpaal in de ruilverkavelingsgeschiedenis van Vlaanderen. In verschillende opzichten zette het project nieuwe bakens voor de toekomst.

De ruilverkaveling Hoegaarden, waarvan de akte in 2000 getekend werd, strekte zich uit tussen de vallei van de Grote Gete in het zuiden, de vallei van de Menebeek in het noorden en de provinciegrens met Waals-Brabant in het zuiden en het westen (totale oppervlakte: 1.664 ha). De voorbereiding van het project begon nog in de 'oude stijl'. Reeds op 24 november 1986 gaf de bevoegde minister de opdracht om het nut van de ruilverkaveling te onderzoeken. De VLM (toen nog: NLM) voerde het onderzoek uit. De coördinatiecommissie, die op 19 oktober 1983 opgericht was, bracht er advies over uit. Op 17 juli 1987 verklaarde de minister het project nuttig en bepaalde de grenzen ervan. Daarna ging men over tot de samenstelling van het ruilverkavelingscomité en de commissie van advies (20 juli 1988). Tussen 1987 en 1993 kwam een eerste versie van het structuurplan tot stand, dat alle ingrepen in het blok beschreef. Hoewel het comité beloofde rekening te houden met het unieke landschappelijke karakter van de streek, lokten de plannen hevige reacties uit bij de natuurverenigingen. Na het inzien van de plannen begon een lokale actiegroep, het Comité voor Respect voor Landbouw en Holle Wegen, een campagne tegen de op til zijnde ruilverkaveling (november 1992). De actiegroep verzette zich vooral tegen de schade die aan het holle wegennet zou worden aangebracht. Volgens haar zouden in de ruilverkaveling 44 km landschappelijk waardevolle veldwegen en holle wegen met beton worden bedekt. Voorts zouden 32 stukken holle weg aan één zijde worden afgegraven. De betonning was een aanslag op het Hoegaardse landschap en ontregelde de waterafvoer.

Drie andere verenigingen, met name Natuur en Landschap, Natuurreservaten vzw. en de Hoegaardse Milieu-adviesraad (MAR), betuigden hun steun en kantten zich samen met de actiegroep tegen de geplande operatie. Het ruilverkavelingscomité en de VLM repliceerden dat de campagne steunde op een foutieve voorstelling van de plannen. Om alle misverstanden uit de wereld te helpen, belegden beiden een bijzondere voorlichtingsvergadering. Dit kon het tij niet doen keren. Tijdens het openbaar onderzoek dienden de vier verenigingen bezwaarschriften in tegen de basisplannen. Bovendien deelden zij aan het kabinet van Vlaams minister van Leefmilieu, Norbert De Batselier, mee dat het MER niet aan de eisen voldeed. Omdat het ontwerp van het wegendossier al klaar was voordat het structuurplan was opgesteld, werd het nooit degelijk getoetst. De minister besloot daarop om het dossier te blokkeren en de wegenwerken, die op 11 september 1992 door het comité waren aanbesteed, aan een bijkomende milieutoets te onderwerpen. De uitvoering van dit onderzoek werd toevertrouwd aan het Instituut voor Natuurbehoud, dat in het eindrapport opteede voor de aanleg van goede grindwegen in de ruilverkaveling. Na een moeizame overlegronde kwamen de verschillende partijen (natuur-, landbouwsector, ruilverkavelingscomité en VLM) tot een vergelijk (juni 1993) en werd het licht op groen gezet voor de uitvoering van het project. Met een vertraging van een jaar gingen de werken in juni 1994 van start.

Op vraag van de natuurverenigingen breidde men de zone voor natuurontwikkeling in de valleigebieden uit van 40 ha tot 65 ha. Het behoud van de holle wegen en de taluds kreeg meer prioriteit. Voortaan maakten deze overal deel uit van het openbaar domein. Een aantal holle wegen die te smal waren voor het landbouwverkeer werden aan één kant verbreed wat aan de natuur extra ontwikkelingskansen gaf. Holle wegen die hun



wegfunctie dreigden te verliezen of al hadden verloren, werden ingericht als wandel- en/of fietsweg. In samenhang met de al verbeterde landbouwwegen kwam er op die manier een recreatief netwerk tot stand, voorzien van verkeerssluizen, afsluitpaaltjes, zitbanken en andere randinfrastructuur.

De omvang van het betonwegennet verminderde van 32 km tot 23 km. Enkel de belangrijkste veldwegen kregen een drie meter brede betonstrook met aan weerszijden een vrije strook van één meter. Ter bevordering van de rust, de verkeersveiligheid en de ecologische kwaliteit werden 11 km van de oorspronkelijk geplande betonwegen verhard met kassei, steenslag, tweeporen- of walsbeton⁶¹. Het type van verharding werd aangepast aan de intensiteit van het verkeer, de aard van het gebruik en de landschappelijke waarde van het gebied. Waar er maar weinig landbouwverkeer was of waar een weg slechts enkele percelen ontsloot, kwamen er doodlopende wegen. Om sluipverkeer af te remmen, voorzag het ruilverkavelingscomité ook verkeersdrempels, rammelstroken in printbeton, asverschuivingen en kronkelingen nabij kruispunten. Langs één holle weg, gesitueerd tussen de Kop en het natuurgebied Rosdel, werden bufferstroken van vijf meter aangelegd die de boeren niet in gebruik mochten nemen maar waarvoor zij wel een vergoeding kregen. De stroken moesten de bermen van de weg beschermen tegen de negatieve invloeden van de landbouw. Het beheer ervan kwam in handen van Natuurreservaten vzw. In het ruilverkavelingsblok werd het natuurgebied uitgebreid. De hele Schoorbroekbeekvallei (tussen Sluizen en Nerm) kreeg een natuurfunctie, terwijl her en der in het blok enkele marginale en geïsoleerde percelen met ecologisch potentieel aan de landbouw werden onttrokken. In totaal werden 90 ha toegewezen voor natuurbehoud. Om een grotere harmonie met de omgeving tot stand te brengen, kregen acht landbouwbedrijven een erfbeplanting.

Ten einde wateroverlast in het landbouwgebied of de bebouwde zones tegen te gaan of te verminderen, werden bestaande grachten geruimd. Tegelijk kwamen er vele nieuwe grachten en bermsloten bij die bedoeld waren om wateroverlast in de lageregelegen gebieden te voorkomen. In de nabijheid van valleien en taluds liet het comité vijf wachtbekkens aanleggen om plaatselijke stortbuien op te vangen en stroomafwaartse wateroverlast te voorkomen. De percelen en de wachtbekkens werden na de voltooiing van het project eigendom van de gemeente Hoegaarden. Deze zou voortaan instaan voor het beheer en het onderhoud ervan.

Het streektoerisme kreeg een extra troef met de restauratie van de Marollenkapel. Deze kapel (daterend van 1832) was op het moment van de ruilverkaveling volledig in verval. Bij de graafwerken voor de aanleg van de hogesnelheidslijn langs Overlaar kwamen er resten van een versteend bos van 54,5 miljoen jaar oud aan de oppervlakte. Om deze unieke relictten te bewaren, stelden de Belgische Geologische Dienst, het ruilverkavelingscomité en de VLM langs het traject een stuk grond van 1 ha ter beschikking voor de oprichting van een educatief centrum (Geopark). Mits financiële steun van de Vlaamse Gemeenschap bouwde het ruilverkavelingscomité het centrum uit en zorgde het voor alle randinfrastructuur (zoals parkeerplaatsen, picknickplaatsen, rustbanken, educatieve borden, etc.).

De ruilverkaveling Hoegaarden werd een speerpuntproject voor de natuurverenigingen en effende de weg voor een grotere ecologische inbreng in de op til zijnde projecten. Deze ontwikkeling wordt gevoed door de groeiende publieke bezorgdheid voor het natuurlijke erfgoed en de sterkere wettelijke omkadering van het natuurbehoud (decreet



van 21 oktober 1997). De tendens die zich thans op ruilverkavelingsvlak aftekent, is om meer aandacht te besteden aan de functionele samenhang van het gebied. Onder het credo 'verweven waar kan op landschappelijk niveau en scheiden waar nodig op perceelsniveau' wordt gezocht naar een nieuw evenwicht tussen zachte en harde functies in het ruilverkavelingsblok, waar mogelijk aangevuld met vrijwillige beheersovereenkomsten.

61 *Walsbeton* of recyclagebeton is een ruwe, sterke variant van beton die vermengd is met herbruikbaar materiaal en mooier oogt in landschappelijk waardevolle gebieden.

Landinrichting

Mede door het protest tegen de éézijdig op de landbouw

gerichte ruilverkavelingen in bepaalde gebieden (bv. Waasland en Kempen) onderkende de overheid sinds het midden van de jaren 1970 de nood aan een volwaardig en multifunctioneel instrument voor landinrichting. Dit instrument moest een overlegbasis creëren voor alle sectoren die in het landelijk gebied actief waren. Alleen via een geïntegreerde aanpak zou een samenhangend en sturend beleid met betrekking tot het buitengebied kunnen worden gevoerd. Alhoewel er in de Vlaamse Raad tal van initiatieven op dit vlak werden genomen, zou het duren tot 1988 alvorens de landinrichting een decretale verankering kreeg. In het oprichtingsdecreet van de VLM (21 december 1988) werd landinrichting wettelijk geregeld en kreeg de VLM een sleutelrol op dit vlak toegekend. In dit hoofdstuk beschouwen wij de werking van de landinrichting. Drie aspecten komen daarbij aan bod. In een eerste sectie bekijken wij welke wettelijke en andere initiatieven er voor 1988 werden genomen inzake landinrichting. De tweede sectie belicht de evolutie van de wetgeving met betrekking tot landinrichting na 1988. In de derde sectie besteden wij aandacht aan de opdrachten en de activiteiten van de VLM op het domein van landinrichting.

48

EERSTE VOORSTELLEN TOT LANDINRICHTING

De term landinrichting dook voor het eerst op in ruilverkavelingsverband, meer bepaald in artikel 1 van de ruilverkavelingswet van 22 juli 1970. Dit artikel stelt dat de ruilverkaveling kan gepaard gaan met verbeteringen die nodig zijn omwille van de wijzigingen in de landinrichting of van de heroriëntering van de productie. Zulke maatregel vergt de instemming van de belanghebbende eigenaars, vruchtgebruikers en pachters. Het begrip landinrichting verwijst in dit geval naar de herinrichting van het grondgebied ten gevolge van de herverkaveling in eigendom en gebruik. Te noteren valt dat het hier slechts gaat om werken van *privaat nut*⁶².

Vanaf het midden van de jaren 1970 kreeg landinrichting een bredere invulling. Het werd voortaan beschouwd als een instrument tot herstructurering van het platteland, waarbij de uiteenlopende (en soms tegengestelde) belangen van de sectoren die in de open ruimte actief zijn nauwer op elkaar worden afgestemd⁶³. Met dit doel voor ogen diende senator J. De Serrano op 11 juni 1976 een voorstel van organieke wet op de landinrichting in. Deze zette landinrichting in als een instrument voor de regularisatie van de uitrusting, de aanpassing en de bescherming van het niet-stedelijke gebied en dit in het raam van de ruimtelijke ordening. Landinrichting werd beschouwd als de tegenhanger van stadsvernieuwing en industriële expansie. Dit blijkt duidelijk uit de toelichting bij het wetsvoorstel: *'Het Vlaamse landschap draagt de sporen van een stormachtige ontwikkeling in een periode waar industrialisering en verstedelijking als voornaamste normen van vooruitgang golden. De leefbaarheid, de waarde en de genietbaarheid van het landbouwareaal en agrarische groenruimten werden in het gedrang gebracht hetzij door wijzigingen binnen de landbouw zelf, hetzij door externe ingrepen'*. De klemtoon lag op de coördinerende rol van landinrichting. De ruimtelijke aanspraken van de verschillende sectoren moesten afgewogen worden alvorens tot de uitvoering van bepaalde werken over te gaan. Volgens het ontwerp van decreet moest er per gewest een landinrichtingscomité worden opgericht dat de regering zou bijstaan bij de precisering en de coördinatie van alle facetten van het landinrichtingsbeleid. Het comité zou

fungeren als uitvoeringsinstrument voor een alomvattend beleid van ruimtelijke ordening. Provinciale comités zouden analoge bevoegdheden uitoefenen op subregionaal niveau. De NLM zou het secretariaat van de comités waarnemen⁶⁴.

Aansluitend bij dit eerste wetsvoorstel nam de Koning Boudewijnstichting in 1977 het initiatief om een algemeen programma voor landinrichting op te stellen. Ten einde de levensomstandigheden van de plattelandsbevolking te verbeteren, wenste de Stichting een technisch-wetenschappelijke methode voor landinrichting op punt te stellen en de basis te leggen voor een integrale landinrichtingswet en -organisatie. Landinrichting werd gezien als het projectgewijs bestemmen, inrichten en beheren van het landelijk gebied binnen het kader van de ruimtelijke ordening. De ingreep was erop gericht om de drie basisfuncties van het landelijke gebied (de sociale, de economische en de ecologische functie) te harmoniseren. In samenwerking met de NLM, die het algemene coördinatiewerk op zich nam, werden twee projecten op touw gezet: Clavier in Wallonië en het Bellebeekgebied in Vlaanderen. Het stroomgebied van de Bellebeek (noordwesten van Vlaams-Brabant) werd als testgebied vooropgesteld omwille van de grote diversiteit aan functies en de sterke verstedelijkingsdruk waaraan het onderhevig was.

Uitgaande van het onderzoek in dit gebied kwam een methode voor landinrichting tot stand. Bij deze methode stonden drie aspecten centraal: 1) interdisciplinariteit (alle functies van het landelijk gebied werden in overweging genomen), 2) participatie (of: inspraak en overleg met de belanghebbende sectoren en de lokale bevolking), 3) 'vermenigvuldigingseffect' (noodzaak om landinrichting op grote schaal uit te werken en te bestendigen). Ondanks het feit dat de methode enkel op papier bleef bestaan, leverde het uitgevoerde onderzoek een aantal creatieve ideeën omtrent landinrichting op⁶⁵. Zo werd inzake de organisatie van de landinrichtingsprojecten een driedelige structuur voorgesteld. Ten eerste was er de Vlaamse Commissie voor Landinrichting (VCL), die op Vlaams niveau het landinrichtingsbeleid zou uitstippelen en promoten en de projecten zou opstarten, coördineren en evalueren. Ten tweede werd voorzien in de oprichting van een Plaatselijk Comité voor Landinrichting (PCL), een orgaan met rechtspersoonlijkheid dat de leiding van een project zou toegewezen kregen. De derde betrokken instantie was het Technisch Bureau voor Landinrichting (TBL) dat zich zou specialiseren in de technisch-wetenschappelijke uitwerking van het project. In de huidige situatie is deze driedevoudige organisatiestructuur in gewijzigde vorm terug te vinden.



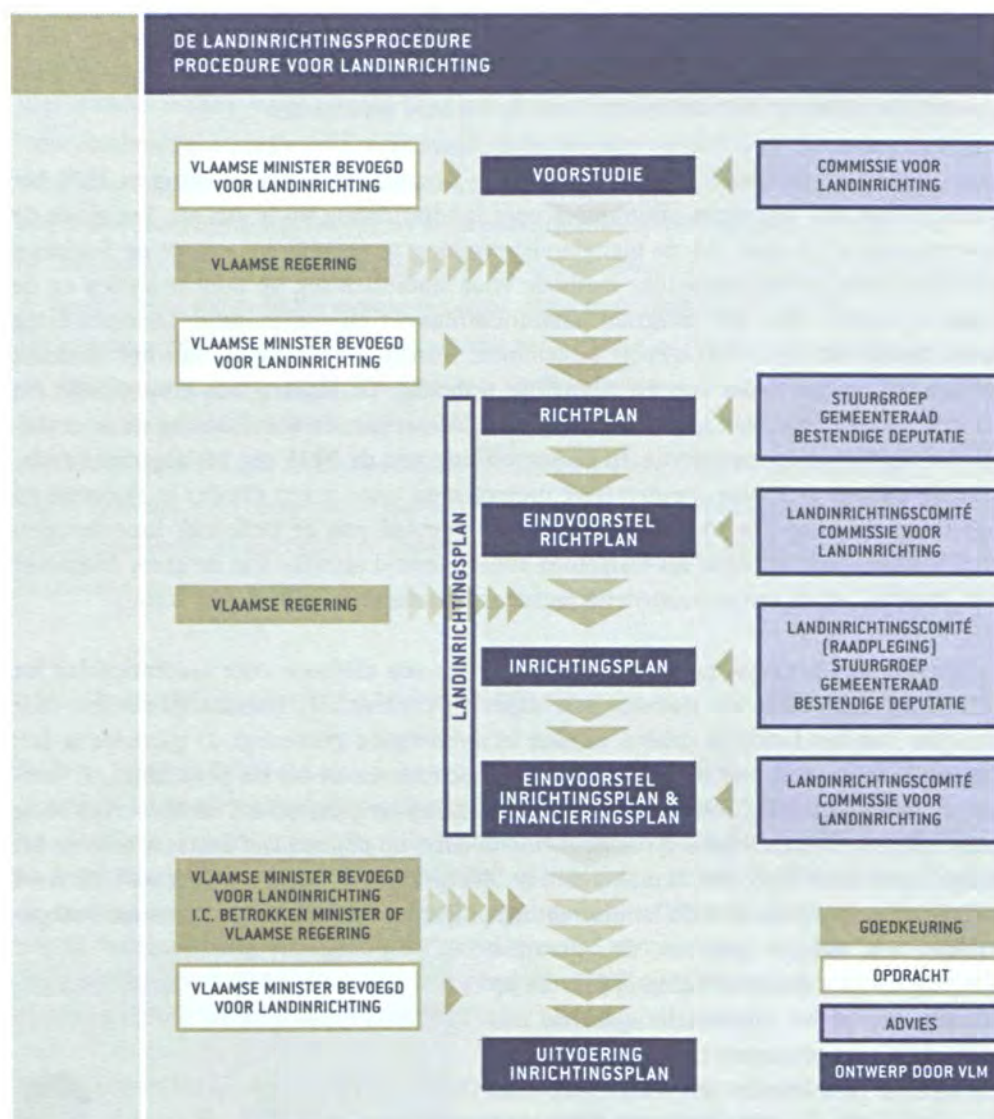
ILLUSTRATIE 15 Overleg met de doelgroepen is thans van cruciaal belang binnen de opdrachten van de VLM.

62 M. HEYERICK, Recente ontwikkelingen in de landinrichting, in: *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, 13 [1990], p. 248, 266-268.

63 M. ROELS, Landinrichting: wat, waarom en hoe?, in: *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, 4 [1981], p. 103-104.

64 E. HEMELEERS, Beschouwingen over het landinrichtingsbeleid, in: *Landeigendom*, 31 [1978], p. 75-76.

65 KONING BOUDEWIJNSTICHTING, *Landinrichting. Een dringende noodzaak. Initiatief van de Koning Boudewijnstichting gecoördineerd door de Nationale Landmaatschappij*, Brussel, 1980; A. UYLEBROECK en M. ROELS, Een pilootproject in de Bellebeek, in: *Landeigendom*, 34 [1981], p. 3-5.



ILLUSTRATIE 16 Schema van het verloop van de landinrichtingsprocedure.

Omdat het eerste wetsvoorstel geen goedkeuring vond, werden in 1982 opnieuw twee wetsvoorstellen inzake landinrichting ingediend, achtereenvolgens door J. De Serrano en W. Demeester-De Meyer⁶⁶. Inhoudelijk namen deze voorstellen de ideeën van de jaren 1970 over en bouwden zij deze verder uit in de richting van een intersectoraal samenwerkingsverband. De voorstellen kregen evenmin een wettelijke bekrachtiging. In 1987 diende volksvertegenwoordiger J. Leclercq een nieuw voorstel in, dat een jaar later werd overgenomen door A. Beckers⁶⁷. De voorstellen waren erg gedetailleerd uitgewerkt. Inzake plannings- en uitvoeringsprocedure steunden zij op de regelgeving van de ruilverkaveling. Net als in de ruilverkavelingswet voorzag het voorstel van decreet in de oprichting van een landinrichtingscomité per project. Dit comité genoot rechtspersoonlijkheid en zou worden ingesteld nadat het project nuttig was verklaard. Het comité besliste mits stemming over alles wat de uitvoering van het project betrof. De VLM (toen nog NLM) was verantwoordelijk voor de opmaak van de noodzakelijke stukken, de controle van de verrichtingen en de kredietverstrekking aan de comités. Om tot een optimale inrichting te komen, moest het comité een landinrichtingsplan opmaken. Qua inhoud

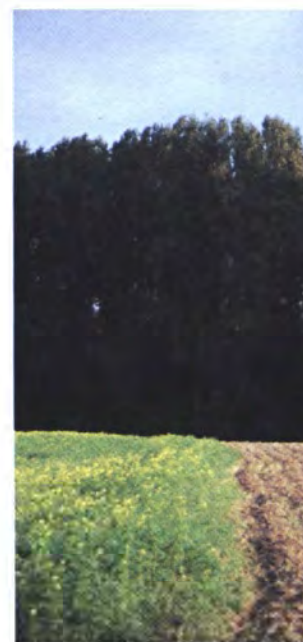
stemde dit plan sterk overeen met het ruilverkavelingsplan. Het bevatte onder meer een beschrijving van de bestaande toestand, een gebiedsafbakening, een kaart met de opties voor het gebied, een plan van de voorgestelde werken, een weergave van de beheersformules en -organisaties in sommige deelgebieden en een raming van de kostprijs en de kostenverdeling. Voor de praktische uitvoering van de landinrichting werden drie middelen voorzien: het recht van voorkoop, de verwerving van eigendoms- en gebruiksrechten door onteigening en de verkaveling uit kracht van de wet.

Conceptueel leunde dit voorstel van decreet duidelijk aan bij de huidige wetgeving. In artikel 2 van het voorstel lezen wij bijvoorbeeld: *Landinrichting is de projectgewijze inrichting en het permanent beheer van het landelijk gebied in het kader van de ruimtelijke planning en de ruimtelijke ordening. Landinrichting veronderstelt de afweging van de economische, de sociaal-culturele en de ecologische functies die het landelijk gebied moet vervullen, en bijgevolg een coördinatie tussen de sectoren die op het landelijk gebied aanspraak maken.* Het projectmatige en facetmatige karakter van landinrichting, de inpassing van dit instrument in het ruimtelijke orderingsbeleid en de sectoroverschrijdende benadering zijn elementen die eveneens in het decreet van 21 december 1988 opduiken. Dit decreet legde de wettelijke basis voor landinrichting in Vlaanderen.

WETTELIJKE OMKADERING EN UITWERKING VAN LANDINRICHTING⁶⁰

Landinrichting kreeg een juridische grondslag met het oprichtingsdecreet van de VLM (21 december 1988). Dit decreet regelde de regionalisering van de NLM en bepaalde de oprichting en de opdrachten van haar rechtsopvolger, de VLM. Het bezorgde de pararegionale instelling een nieuwe bevoegdheid, met name landinrichting. Het decreet definieert het begrip landinrichting, bakent het ruimtelijk werkgebied af en omschrijft de procedures die bij het uitvoeren van de landinrichtingsplannen moeten worden gevolgd. Onder de term 'landinrichting' wordt verstaan: *het bevorderen, voorbereiden, integreren en begeleiden van maatregelen, handelingen en werken die uitgaan van de bevoegde overheden* (art. 11). De ingreep moet gericht zijn op het vrijwaren, herwaarderen en het meer geschikt maken van de landelijke gebieden volgens de bestemming van de ruimtelijke ordening. Landinrichting is volgens het decreet enkel van toepassing op de landelijke gebieden en de recreatiegebieden, evenals op de woongebieden met een landelijk karakter en de ontginningsgebieden, zoals aangeduid op de gewestplannen. Landinrichting steunt op landinrichtingsplannen. De plannen bevatten de grote opties van het project, de noodzakelijke maatregelen en het te realiseren uitvoeringsprogramma.

- 66 VLAAMSE RAAD, *Stuk 31 [1981-1982], nr. 1* [22 december 1981; voorstel van decreet van J. De Serrano] en *Stuk 72 [1981-1982], nr. 1* [4 februari 1982; voorstel van decreet van M. Demeester-De Serrano].
- 67 VLAAMSE RAAD, *Stuk 196 [1986-1987], nr. 1* [25 maart 1987; voorstel van decreet van J. Leclercq]. Leclercq diende in 1992 zijn voorstel opnieuw in bij de Vlaamse Raad: VLAAMSE RAAD, *Stuk 90 [BZ 1992], nr. 1*.
- 68 R. DE PAEPE, Landinrichting in Vlaanderen: huidige opdrachten in functie van het besluit op de landinrichting. Stand van zaken en toekomstperspectieven, in: *Ruimtelijke ordening en landinrichting: een beleidsmatig samengaan?* [VFP-studiedag. Heverlee, 30 januari 1991] [Vlaamse Planologische Notitie 5], Heverlee, 1991, p. 47-58; J. SOETEWY, *Ruilverkaveling in Vlaanderen*, passim; P. VAN DER SLUYS, Het landinrichtingsplan voor het pilootproject landinrichting Noordoost-Limburg, in: G. ALLAERT en R. HOUTHAEVE, eds., *Ruimtelijke ordening en regionale ontwikkeling. Ruimtelijke plannen op regionaal niveau*, Gent, 1996, p. 97-114; L. VANHAUTE, Landinrichting: van ruilverkaveling naar ruimtelijk beleid van het landelijk gebied?, in: *Ruimtelijke ordening en landinrichting*, p. 83-85; O. WALPOT, Landinrichting, in: *Ruimtelijke ordening en landinrichting* [Studiedag georganiseerd door het Technologisch Instituut - KVIV. Genootschap Kultuurtechniek en Landinrichting i.s.m. het Genootschap Landbouwtechniek. Antwerpen, 29 maart 1995], Antwerpen, 1995; VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ, *Landinrichting. Integrale bescherming en inrichting van de open ruimte*, Brussel, 1998 [brochure].





De VLM verleent haar medewerking aan de landinrichting, zowel wat de uitvoering van de plannen als wat het beheer en de nazorg van de werken betreft. De Vlaamse regering bepaalt de procedure van de landinrichtingsplannen, keurt deze goed, legt het financieringsplan vast en beveelt de uitvoering ervan aan. Het decreet voorziet geen specifieke middelen voor de realisatie van de landinrichting en biedt louter een consensusmodel voor de inrichting van het buitengebied.

Landinrichting heeft als doelstelling om op een plan- en projectmatige wijze de open ruimte in afgebakende regio's te beschermen en in te richten volgens de bestemmingen van de plannen van ruimtelijke ordening. In feite scheidt landinrichting een kader voor een facetmatige benadering van de inrichting van een gebied. Inrichting wordt gezien als een onderdeel van de ruimtelijke ordening: de fase die volgt op de bestemming van het gebied en die het beheer ervan voorafgaat. Door het uitbouwen van een structureel samenwerkingsverband tussen de partijen die in de open ruimte actief zijn, wenst de landinrichting over te stappen van een éézijdige, unisectorale benadering naar een veelzijdige, sectoroverschrijdende aanpak. Het aanbieden van een formeel overlegkader, het zoeken naar geïntegreerde oplossingen, het realiseren van globale beleidslijnen en het onderling afstemmen van sectorale programma's vormen het fundament van landinrichting. Zij beogen om kwaliteit en evenwicht in de inrichting van de open ruimte tot stand brengen. Landinrichting komt dus tot stand door een geïntegreerd beleid en gebeurt op basis van consensus. Zij wordt uitgevoerd door de betrokken (overheids)sectoren, die elk hun bevoegdheden behouden. Voor de realisatie van de landinrichtingsprojecten worden de bestaande instrumenten van de overheidssectoren aangewend.

Het cruciale verschil tussen landinrichting en de andere inrichtingsinstrumenten (ruilverkaveling en natuurinrichting) betreft de ruimtelijke schaal en het planconcept. Landinrichtingsprojecten situeren zich op een (sub)regionale schaal, waarbij de maatregelen niet gebiedsdekkend worden uitgevoerd. Zij omhelzen gebieden met een gemiddelde grootte van 25.000 ha. Bij ruilverkaveling en natuurinrichting gaat het om lokale projecten, met een oppervlakte van 500 ha tot 2.500 ha voor ruilverkaveling (1.500 ha is optimaal) en 125 ha tot 450 ha voor natuurinrichting (afhankelijk van de procedure). Deze projecten hebben wel een gebiedsdekkend karakter. Planmatig zoekt landinrichting naar een sterke coördinatie tussen de verschillende sectoren, waarbij alle sectoren in principe gelijkwaardig zijn (facetmatige benadering). De projecten beperken zich niet tot één bestemming van de gewestplannen maar beschouwen het landgebruik over de bestemmingen heen. Ruilverkaveling en natuurinrichting zijn sectorale inrichtingsinstrumenten, waarbij in de mate van het mogelijke ook rekening wordt gehouden met de belangen van andere sectoren (verbrede doelstellingen). Zij richten zich op het landgebruik binnen bepaalde bestemmingen van de gewestplannen (bv. landbouw- en natuurgebied).

Net als ruilverkaveling en natuurinrichting heeft landinrichting een juridische basis voor inhoud en procedures en is zij planmatig en projectmatig opgevat. Een ander gemeenschappelijk kenmerk is dat de projecten drie fasen doorlopen: 1) voorbereidend onderzoek, 2) planvorming en 3) uitvoering. De projecten doorlopen een uitgebreide adviesronde en beslissingsprocedure vooraleer de Vlaamse regering ze goedkeurt. Bij deze voorbereidende fasen zijn talrijke personen en instanties betrokken: belanghebbenden, belangstellenden, provincies, gemeenten, private verenigingen, verschillende afdelingen van het Vlaamse Gewest, de Vlaamse regering, Vlaamse ministers. Via overleg en communicatie tracht men aan de projecten een breed maatschappelijk draagvlak toe te kennen.

Ter uitvoering van het oprichtingsdecreet van de VLM besloot de Vlaamse regering op 26 april 1990 om een aantal proefprojecten (of: 'pilotlandinrichtingsprojecten') uit te voeren⁶⁹. De evaluatie van de projecten moest leiden tot een definitieve decretale regeling inzake landinrichting. Het besluit van 26 april 1990 regelde de oprichting en de samenstelling van de adviesorganen en bepaalde de procedures die bij de projecten van toepassing zijn. Op 6 juni 1996 keurde de Vlaamse regering een nieuw uitvoeringsbesluit met betrekking tot landinrichting goed⁷⁰. Dit nieuwe besluit verving het vorige besluit van 26 april 1990 en wijzigde de planvorming en de adviesprocedure van landinrichting op basis van een eerste evaluatie. Tot op heden vormt dit besluit het wettelijk kader voor de uitvoering van landinrichtingsprojecten.



ILLUSTRATIE 17 Overzichtskaart van de landinrichtingsprojecten in Vlaanderen (1 juli 2001).

Inzake *planvorming* werden de volgende procedures vastgelegd. De Vlaamse minister duidt de gebieden die voor landinrichting in aanmerking komen aan en belast de VLM met de voorstudie ervan. De voorstudie omvat een onderzoek naar de noodzaak van landinrichting binnen het aangeduide gebied. Dit onderzoek bestaat uit een beschrijving van de toestand van het gebied (op landschapsecologisch, sociaal-economisch en juridisch-administratief vlak), een inventarisatie van de behoeften en de programma's van de verschillende overheden en een voorstel van afbakening van het gebied. Na de goedkeuring van de voorstudie legt de minister het voorstel van landinrichtingsproject aan de Vlaamse regering voor. De Vlaamse regering bakent op haar beurt het projectgebied af, omschrijft de belangrijkste doelstellingen, bepaalt welke materies bij de landinrichting zullen betrokken worden, richt het Landinrichtingscomité op en belast de Vlaamse Landmaatschappij met de opmaak van het landinrichtingsplan. Volgens het oorspronkelijke decreet (26 april 1990) diende het landinrichtingsplan te bestaan uit een richtplan, een structuurplan en een actieplan. Het richtplan lijnt de doelstellingen en de knelpunten van het landinrichtingsproject af. Het beschrijft de overwogen maatregelen, werken, randvoorwaarden en de consequenties ervan voor de betrokken sectoren. Het richtplan bevat dus een geïntegreerde visie op de inrichting van het gebied. Het structuurplan legt de noodzakelijk geachte maatregelen, handelingen en werken vast. In dit plan krijgt het project zijn concrete vorm. Het actieplan tenslotte omvat het programma, het tijdsche-

⁶⁹ Belgisch Staatsblad, 10 juli 1990, p. 13752-13755.

⁷⁰ Belgisch Staatsblad, 16 oktober 1996, p. 26616-26619.

ma voor de uitvoering van het project, een kostenraming en een voorstel voor kostenverdeling. Tevens verdeelt het de taken onder de betrokken instanties. Deze drietrapsplanning vond in de praktijk geen toepassing.

Met het besluit van 6 juni 1996 werd de planvorming van de projecten aangepast. Het landinrichtingsplan bestond voortaan uit één richtplan en diverse inrichtingsplannen. In plaats van de toepassing van een 'drietrapsbenadering' zouden de deelprojecten in de toekomst worden uitgewerkt in inrichtingsplannen. Deze aanpak zorgt voor een versnelling en vereenvoudiging van de planprocedure en een grotere efficiëntie in de projectuitvoering. Het richtplan behield hetzelfde karakter als voordien. Het omvat de grote opties voor inrichting en biedt een overzicht van de noodzakelijke maatregelen, handelingen en werken. Het geeft de globale visie op de ontwikkeling van het gebied weer en beslist wat de inhoud van het project zal zijn. Het richtplan maakt ontwikkelingskeuzes (aan de hand van een probleem- en gebiedsverkennend onderzoek) en beschrijft de deelprojecten die nodig zijn om het gebied in de gewenste richting te laten evolueren. Een nieuw element dat na het besluit van 6 juni 1996 werd ingevoerd, was dat de goedgekeurde inrichtingsmaatregelen voortaan werden uitgewerkt in afzonderlijke deelprojecten. De uitwerking van de deelprojecten komt aan bod in de inrichtingsplannen, die bestaan uit een projectbeschrijving, een uitvoeringsprogramma en een financieringsplan. Elk inrichtingsplan omvat een geheel van ingrepen of maatregelen die noodzakelijk zijn om een deelproject of een gedeelte ervan te realiseren. Het gaat om ingrepen op het vlak van cultuurtechniek, milieuzorg, integraal waterbeheer, verkeersveiligheid, natuurontwikkeling, landschapszorg, aanleg van wegen, bebossing, recreatie etc. De inrichtingsplannen zijn de bouwstenen van het richtplan. De bedoeling is om via strategische projecten een impuls te geven aan de ontwikkeling van de regio (zoals voorzien in het richtplan).

Om de landinrichtingsprocedure te begeleiden, werden drie *overlegstructuren* in het leven geroepen, met name: de Commissie voor Landinrichting, het Landinrichtingscomité en de Stuurgroep. De betrokken bestendige deputaties en de gemeenteraden kregen een adviserende rol. Er werd naar gestreefd om de verschillende ruimtelijke sectoren en bestuursniveaus sterker te betrekken in de voorbereiding en de uitvoering van de landinrichtingsprojecten. Het overleg op centraal niveau (Vlaamse Gewest) gebeurt in de Commissie voor Landinrichting. De Commissie bestaat uit diverse ambtenaren van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en van Vlaamse Openbare Instellingen. Sinds het besluit van 6 juni 1996 is dit orgaan als volgt samengesteld: zeven leidende ambtenaren en elf afdelingshoofden van elke afdeling die bij de landinrichting betrokken zijn, een door de regering benoemde voorzitter en tenslotte een secretaris (dit is de leidende ambtenaar van de VLM of een door hem aangewezen ambtenaar). De Commissie is bevoegd voor alle landinrichtingsprojecten in het Vlaamse Gewest en geeft advies aan de minister over de voorstudie en de plannen van het project. Zij adviseert de minister eveneens over de gebieden die naar haar oordeel bij voorrang voor landinrichting in aanmerking komen.

Per project richt de Vlaamse regering een Landinrichtingscomité op, waarvan de samenstelling afhankelijk is van de bevoegdheden die bij het project betrokken zijn. Ongeacht de betrokken bevoegdheden maken een ambtenaar bevoegd voor de ruimtelijke ordening en een afgevaardigde van de provincie deel uit van het Landinrichtingscomité. De opdracht van het comité bestaat in het verlenen van advies op de eindvoorstellen van het richtplan en de inrichtingsplannen en het begeleiden van de opmaak van de plannen. In tegenstelling tot het ruilverkavelingscomité heeft het Landinrichtingscomité



geen rechtspersoonlijkheid en fungeert het niet als uitvoerend orgaan. Tenslotte is er nog de Stuurgroep, per project opgericht door de minister bevoegd voor landinrichting. In deze groep zetelen één afgevaardigde per betrokken gemeente en provincie, twee vertegenwoordigers van betrokken doelgroepen (en dit op voorstel van de bestendige deputatie, na raadpleging van de gemeenten), de voorzitter en de secretaris van het Landinrichtingscomité. De Stuurgroep geeft advies over het richtplan en over elk inrichtingsplan.

Na het opmaken van de plannen worden deze voor *advies* voorgelegd aan de betrokken gemeenten en de bestendige deputatie. Net als de Stuurgroep brengen de gemeenten en de provincies advies uit over het richtplan. Zij krijgen hiervoor een termijn van drie maanden. De gemeenten kunnen beslissen om het richtplan dertig dagen ter inzage te leggen in het gemeentehuis zodat ook de bevolking de kans krijgt haar bezwaren en opmerkingen mee te delen. De VLM verwerkt de adviezen en maakt het eindvoorstel van richtplan op. Het Landinrichtingscomité en de Commissie voor Landinrichting brengen bij de minister advies uit over het eindvoorstel. De Vlaamse regering keurt daarna het richtplan goed. Het richtplan wordt gerealiseerd via concrete inrichtingsplannen. De VLM raadpleegt het Landinrichtingscomité over elk van deze plannen en over het bijhorende financieringsplan. Opnieuw verlenen de gemeenten, de bestendige deputatie en de Stuurgroep advies over de inrichtingsplannen. Rekening houdend met hun raadgevingen stelt de VLM het eindvoorstel van inrichtingsplan op, waarna het Landinrichtingscomité en de Commissie voor Landinrichting zich andermaal over dit voorstel uitsprekt. In een laatste etappe keurt de minister het inrichtingsplan goed. Na de goedkeuring voert elke partner zijn opdrachten uit, zoals zij werden vastgelegd in het uitvoeringsprogramma van het inrichtingsplan.

De *financiering* van de landinrichtingswerken gebeurt in principe met de eigen middelen van de partners. Het programmadecreet van 22 november 1995, dat bepalingen bevat ter begeleiding van de begrotingsaanpassing van 1995, breidde het samenwerkingsverband uit. Het biedt de mogelijkheid om specifieke middelen voor landinrichting te voorzien voor de andere partners buiten het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap⁷¹. Sindsdien kon de Vlaamse regering provincies, gemeenten, polders, wateringen, ruilverkavelingscomités, publiek- en privaatrechtelijke personen en natuurlijke personen, mits hun instemming, belasten met de uitvoering van een landinrichtingsplan of gedeelten ervan. De partners die bijdragen tot de uitvoering van de landinrichting kunnen rekenen op een financiële tussenkomst van het Vlaamse Gewest. Toch zou het nog meer dan twee jaar duren alvorens de omvang van deze subsidie in de wet werd ingeschreven. Bij besluit van 17 maart 1998 werd de subsidie voor werken van landinrichting bepaald op 100 % voor de VLM, 80 % voor polders, wateringen en ruilverkavelingscomités, 70 % voor gemeenten en provincies en 30 % voor privaatrechtelijke personen en natuurlijke personen (in bepaalde gevallen kan dit verhoogd worden tot 80 %)⁷². Dit subsidiebesluit betekende de laatste ontbrekende schakel in de regelgeving om de landinrichting daadwerkelijk op het terrein uit te voeren. Omdat dit besluit pas tien jaar na het decreet op de landinrichting (12 december 1988) werd uitgevaardigd, liet de uitvoering van de projecten op het terrein lang op zich wachten.

71 *Belgisch Staatsblad*, 6 februari 1996, p. 2630-2635.

72 *Belgisch Staatsblad*, 7 mei 1998, p. 14515-14517.

De inpassing van landinrichting in het ruimtelijke ordeningsbeleid van de Vlaamse overheid werd bekrachtigd met het decreet van 18 mei 1999⁷. Dit decreet houdende de ruimtelijke ordening zet landinrichting in voor de coördinatie en de projectsgewijze integrale inrichting van gebieden in uitvoering van de ruimtelijke ordening (art. 83). Het nieuwe decreet wijzigt de actuele regeling inzake de landinrichting niet.

OPDRACHTEN EN ACTIVITEITEN VAN DE AFDELING LANDINRICHTING VAN DE VLM

Om het landinrichtingsbeleid vorm te geven, besloot de Vlaamse overheid tot het uitvoeren van enkele proefprojecten. Op grond van de ervaring die bij de uitvoering van de projecten werd opgedaan, zou een meer coherent en omvattend decreet met betrekking tot landinrichting worden opgesteld. Bij de behandeling in de Commissie en in de Vlaamse Raad van het ontwerp van decreet houdende de oprichting van de VLM drongen verschillende partijen op deze werkwijze aan. In april 1990 werden de voorstudies van de eerste twee landinrichtingsprojecten aangevat. Het ging om de projecten De Westhoek en Noordoost-Limburg. Anderhalf jaar na de aanvang van het vooronderzoek kreeg de VLM de opdracht om de landinrichtingsplannen van de twee projecten op te stellen (23 oktober 1991)⁴. Het besluit dat de Vlaamse regering in dit verband uitvaardigde, bakt het projectgebied af, omschrijft de basisdoelstellingen en bepaalt de overheden die bij de oprichting van het landinrichtingscomité betrokken zijn. Binnen het kader van deze projecten werd de VLM verantwoordelijk gesteld voor de ontwikkeling van specifieke methodes (bv. GIS), de planvorming, de ondersteuning van de adviesorganen en de betrokkenen en de voorlichting en de sensibilisering van de bevolking (bv. via infobladen). In de loop van 1993 gingen de voorstudies van start van twee andere landinrichtingsprojecten: Leie en Schelde en het Grote-Netegebied. Met het

besluit van 26 oktober 1994 bakende de Vlaamse regering deze gebieden af en kreeg de VLM als taak om de landinrichtingsplannen ervoor op te maken⁵. Een vijfde project is op dit moment in vooronderzoek: de Zuiderkempens (2000). De vier lopende landinrichtingsprojecten liggen verspreid over de vier Vlaamse provincies en omvatten een gebied van 20.000 tot 30.000 ha (4 tot 13 gemeenten). De voorstudies van de projecten Brabants Plateau en Brugse Veldzone liggen thans ter goedkeuring bij de minister. In 1998 keurde de Vlaamse minister de eerste inrichtingsplannen voor de pro-



ILLUSTRATIE 18 Richtplan van het landinrichtingsproject Noordoost-Limburg.

jecten Noordoost-Limburg en De Westhoek goed. De eerste inrichtingsplannen van de projecten Leie en Schelde en het Grote Netegebied kregen een fiat van de Vlaamse minister in de loop van 1999 en 2000.

De huidige regelgeving en de werking van landinrichting toont aan dat een multisectorale en geïntegreerde aanpak van de inrichting van het buitengebied tot resultaten kan leiden. De eerste resultaten op het terrein dateren van 1998, het jaar dat de landinrichting kon beschikken over financiële middelen om andere partners dan administraties te betrekken in de uitvoering (besluit van 17 maart 1998). Van de 28 goedgekeurde inrichtingsplannen zijn de meeste in uitvoering en zijn er reeds een tiental volledig opgeleverd. De landinrichtingsprojecten resulteren in deelprojecten. Omwille van hun complexiteit zouden een groot aantal van deze projecten niet via het reguliere beleid tot stand kunnen komen. Het gaat hierbij om projecten die een regionale focus vergen en die de problematiek vanuit meerdere functies benaderen (multisectorale benadering). Enkele van de deelprojecten hebben geen nood aan een landinrichtingsaanpak of overleg tussen de betrokken sectoren. Zij zijn eerder uitvoerbaar door één of twee sectoren.

De stapsgewijze uitvoering van het richtplan in verschillende deelprojecten en inrichtingsplannen wekt soms de schijn van een onvoldoende geïntegreerde aanpak. De medewerking van administraties blijkt niet altijd vanzelfsprekend. Het feit dat de VLM de plannen opmaakt en het overleg coördineert maakt dat administraties minder geneigd zijn om zich te engageren voor de projecten. Een echte cultuur van samenwerking, zonder een verlies van eigen belangen, is nog niet gerijpt. Toch bouwen de diensten wel mee aan een gezamenlijke visie over de ontwikkeling van een gebied. Het opnemen van deelprojecten die voortvloeien uit een richtplan strookt niet altijd met de prioriteiten die de afzonderlijke diensten in de programma's naar voren schuiven. De huidige regelgeving voorziet nog niet in een formele afstemming daarvoor. De eerste projecten van geïntegreerde gebiedsaanpak inspireren nieuwe ontwikkelingen in het ruimtelijke planningsdenken. Momenteel is een éénduidige positiebepaling in het veld van nieuwe instrumenten met integrale inrichtingsaspecten dan ook aan de orde. De experimenten van landinrichting geven voldoende stof om te kunnen komen tot een verbeterd referentiekader voor alle inrichtingsactiviteiten in het buitengebied.



ILLUSTRATIE 19 Landinrichtingsproject Leie en Schelde.
Zicht op oevers van Meersbeek en omgeving.

73 *Belgisch Staatsblad*, 8 juni 1999, p. 21001-21049.

74 *Belgisch Staatsblad*, 20 april 1992.

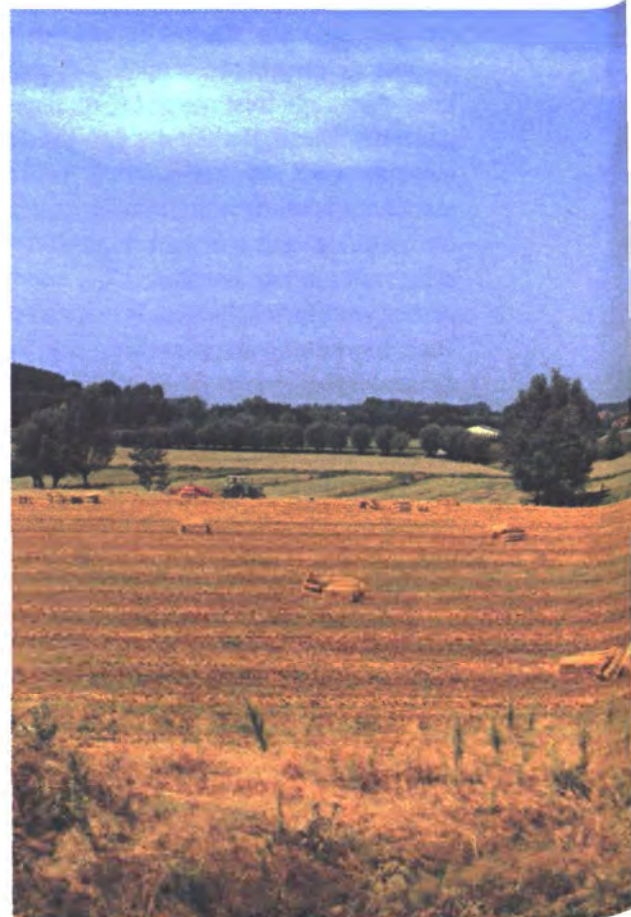
75 *Belgisch Staatsblad*, 24 januari 1995.

Om te verduidelijken hoe de landinrichting in de praktijk verloopt, lichten wij één project toe, met name De Westhoek. Dit West-Vlaamse project behelst een gebied van 30.000 ha en wordt begrensd door de IJzer, de Noordzee, Frankrijk en het zandleem-plateau van Izenberge. Het gebied strekt zich uit over de gemeenten Alveringem, De Panne, Diksmuide, Koksijde, Lo-Reninge, Nieuwpoort en Veurne. Om de ontwikkeling van deze uitgestrekte polderstreek te stimuleren en beter in overeenstemming te brengen met de bestemmingen zoals vastgelegd in de gewestplannen werd voorgesteld om een raamwerk uit te bouwen dat bestaat uit vier structuren: een structuur voor landbouw, een structuur met een natuurfunctie, een structuur voor landbouw met nevenfuncties en een structuur met een recreatieve functie.

58

Het richtplan voorziet in maatregelen om de functies van landbouw, natuur, recreatie, landschap, water en stadsrandgebieden te behartigen. Om de toekomst en de leefbaarheid van de landbouwbedrijven veilig te stellen, zijn er maatregelen voorzien voor de verbetering van de externe structuren, de kavelinrichting en de ontsluiting in bepaalde gebieden en voor de ontwikkeling van aangepaste beheerssystemen. In de gebieden met een hoofdfunctie natuur stuurt het richtplan aan op het realiseren van grote aaneengesloten ecotopen (kustduinen), het ontwikkelen van natuurwaarden in relatie tot het riviersysteem (IJzer) en het veiligstellen van natuurwaarden in de graslanden, polderwaterlopen en sloten. Inzake recreatie ligt de nadruk op de uitbouw van recreatieve assen langs de vaarten (Lovaart; kanaal Duinkerke-Nieuwpoort; IJzer) en langs een oude spoorwegbedding (ter hoogte van Diksmuide en Nieuwpoort). De projecten voor landschapsverzorging en erfbeplanting beogen de landschappelijke eenheden, zoals de Moeren en de duinen, te beschermen. Voor de bevordering van een kwaliteitsvolle watervoorziening wordt geïnvesteerd in de aanleg van kleinschalige rietvelden in de nabijheid van de dorpskernen en in het ecologisch verbeteren van het netwerk van polderwaterlopen. In de stadsrandgebieden van Nieuwpoort en Adinkerke, die een grote dynamiek kennen, zijn tal van inrichtingsmaatregelen voorzien, zoals: de aanleg van een bufferzone langs de autoweg A18, voorstellen van bebossing, natuurbouw langs de IJzer en in de IJzermonding, etc.

Thans zijn twee belangrijke assen in het gebied gerealiseerd. De eerste betreft de landschappelijke, ecologische en recreatieve inrichting langs de Lovaart met de aanleg en de uitrusting van diverse knooppunten en het herstel van het watergebonden erfgoed dat ook nog in verdere fasen zal gerealiseerd worden. De tweede as betreft de herinrichting van de oude spoorwegbedding tussen Nieuwpoort en Diksmuide met een toeristi-



ILLUSTRATIE 20 Landinrichtingsproject Leie en Schelde. Zicht op veld.



sche recreatieve functie waarbij de historische overblijfselen van WO I op de scheidingslijn tussen de strijdende partijen zijn geconsolideerd. Tegelijk werd deze as uitgewerkt als een ecologisch beheerd lint tussen het agrarisch gebied aangevuld met elementen van natuurtechnische milieubouw. In functie van de watersystemen werden kleinschalige waterzuiveringsinstallaties gerealiseerd bij de landelijke woonkernen die niet werden aangesloten op de grotere zuiveringsinfrastructuur. Voor ongeveer 130 km van de grote polderwaterlopen is er voorzien in ecologische oeverherinrichting met onder meer bufferstroken, diverse oevertypes en paaiplaatsen. Het eerste project daarvan is uitgevoerd; de drie andere volgen. Enkele inrichtingsplannen hebben reeds de adviesprocedure doorlopen, zoals het inrichtingsplan van de IJzerbroeken, het plan van de komgronden van Lampernisse, dat van de historisch belangrijke Moeren en van de site van de Duinenabdij van Koksijde. Een belangrijk gegeven in De Westhoek is ook de stimulerende rol van het landinrichtingsconcept naar de ruilverkavelingen toe. Planelementen voor ruilverkaveling werden meegegeven. Aan de andere kant zullen deelprojecten van landinrichting via de ruilverkaveling kunnen uitgevoerd worden.

Mestbank

Op het einde van de jaren 1960 groeide het maatschappelijk bewustzijn

rond de problematiek van milieuvervuiling. Net als in de meeste andere Europese landen zou de Belgische politieke wereld vanaf de jaren 1970 steeds meer aandacht besteden aan dit probleem. Door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kwam het merendeel van de bevoegdheden inzake leefmilieu en natuurbehoud aan de gewesten toe. Onder de noemer 'milieuhygiëne' werden een aantal krijtlijnen uitgetekend waarlangs het beleid zich zou ontwikkelen: afvalstoffen, waterzuivering en milieuvergunningen. Met het zogenaamde Afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 richtte de Vlaamse Executieve de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij op (beter bekend als OVAM). Deze werd bevoegd voor de opstelling van een afvalstoffenplan en de organisatie van de afvalstoffenverwerking. Preventie en het uitwerken van een recyclagebeleid werden aan haar opdrachten toegevoegd door het decreet betreffende het bestuurlijk beleid van 12 december 1990. De bewustwording rond het voorkomen van milieuvervuiling werkte ook door op andere domeinen, zoals de waterzuivering. Al snel kwam er een wetgeving over belangrijke deelproblemen tot stand. De problematiek van de mestoverschotten was er één van. Deze overschotten leverden niet enkel een afvalprobleem maar veroorzaakten ook bodem- en waterverontreiniging. In dit hoofdstuk situeren wij het mestprobleem in Vlaanderen en bekijken wij de eerste wettelijke initiatieven terzake. Daarna gaan wij in op de totstandkoming, de inhoud en de reacties op het Mestdecreet van 1991 en de verschillende mestactieplannen. In een laatste sectie komen de activiteiten van de Mestbank aan bod.

60

'TE VEEL VEE, TE WEINIG GROND'. DE MESTPROBLEMATIEK IN VLAANDEREN

Mest is niet zomaar een afvalproduct. Integendeel, het is een waardevolle en zelfs een onmisbare grondstof. Zonder bemesting put de bodemreserve aan plantenvoedende elementen snel uit en is een efficiënte landbouw onmogelijk. Planten hebben voor hun groei niet enkel water en licht maar ook nutriënten en mineralen nodig. Omdat de oogst deze verwijdert, moet de bodem soms met mest worden verrijkt. De mest bevat noodzakelijke waardevolle stoffen voor de grond, zowel in organische als in minerale vorm. Stikstof (N), fosfor (P) en kalium (K) zijn nutriënten die onder de twee vormen voorkomen. Dierlijke mest, oogstresten en compost zijn organische meststoffen⁷⁶. De laatste decennia ontstond er een mestoverschot (circa 2 miljoen ton per jaar) waardoor het natuurlijk evenwicht in verdrukking kwam.

De mestoverschotten in Vlaanderen waren een gevolg van de explosieve groei van het veebestand, de concentratie van de veebedrijven, de wijziging in de bedrijfsstructuur, het verlies aan landbouwgrond en het toenemend gebruik van kunstmest. Vooreerst was er de spectaculaire aangroei van de veestapel. Van 1950 tot 1980 nam de totale rundveepopulatie met 5% toe. In dezelfde periode verdubbelde de pluimveestapel en verviervoudigde het varkensbestand. Sinds 1985 breidde de varkens- en pluimveestapel uit met respectievelijk 26 % en 24 %. Ongeveer 90% van de varkensteelt situeerde zich in het Vlaamse Gewest. De provincie West-Vlaanderen spande de kroon, met ruim de helft van alle Belgische varkens (3.479.000 dieren in 1992). Ook Oost-Vlaanderen ontpopte zich tot een intensieve regio, met een totaal van 1.336.000 varkens (bijna één varken per inwoner). Antwerpen volgde met 958.000 varkens. In heel de provincie Brabant werden in 1992 slechts 236.000 varkens gehouden⁷⁷.



ILLUSTRATIE 21 Vooral streken met niet-grondgebonden, gespecialiseerde veeteeltbedrijven, kampen met mestoverschotten

Ten tweede deed zich een belangrijke verschuiving voor in de bedrijfsstructuur. Na WO II ontwikkelde de Vlaamse (en Europese) landbouw zich tot een hoogproductieve sector, waarbij specialisatie en schaalvergroting van de productie centraal stonden. Mede onder impuls van het markt- en prijsondersteuningsmechanisme van de EG specialiseerde de Vlaamse landbouw zich sinds het midden van de jaren 1960 in de richting van intensieve, niet-grondgebonden veeteelt. De continue inkrimping van de oppervlakte cultuurareaal was de derde oorzaak van de mestoverschotten. De omvang van het cultuurareaal liep terug van 680.000 ha in 1974 tot 609.000 ha in 1988. Dit kwam neer op een daling van gemiddeld 5.000 ha per jaar. Bij gebrek aan afzetgebieden ondervonden de intensieve veeteeltbedrijven steeds meer moeilijkheden om hun dierlijke mest op een ecologisch verantwoorde manier aan te wenden. Maar liefst 70 % van de varkensweek in Vlaanderen (vooral in West-Vlaanderen en de Noorderkempen) concentreerde zich in bedrijven die de mest niet op de eigen grond konden afzetten. Tenslotte droegen ook het gebruik van kunstmest en de massale invoer van goedkope veevoerders uit het buitenland bij tot een overbesteding. De niet grondgebonden veehouderij was immers in hoge mate afhankelijk van de invoer van grondstoffen als soja, graan, maniok, etc⁷⁶.

De nuttige stof die mest onbetwistbaar is, wordt 'giftig' als zij te overvloedig wordt toegediend. In onze landbouwsystemen vormen de mineralen van oudsher gesloten kringlopen. De export van deze voedingsstoffen via producten, maar ook het verlies voor

- 76 J. COOLS en D. VAN GIJSEGHEM, Tien jaar mestbeleid in Vlaanderen, in: *Milieu-en Energierecht*, [2000], p. 247; O. WALPOT en J. MOSSSELMANS, De Vlaamse Landmaatschappij, in: *De Aardrijkskunde*, 17 [1993], p.152; M. HOOGHE, *De groene vervuiler. Het conflict tussen landbouw en leefmilieu*, Antwerpen, 1994, p. 19.
- 77 J. COOLS en D. VAN GIJSEGHEM, Tien jaar mestbeleid, p. 248; K. TURKRY, *Het Mestactieplan. Ontstaansgeschiedenis, achtergronden, juridische reglementering, economische gevolgen en mogelijke kritiek*, Licentiaatsverhandeling UIA, Instituut voor Milieukunde, Antwerpen, 1994, p. 3-4; Ontwerp van decreet inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, in: *Vlaamse Raad*, Stuk 423 [1990] 1 [20 november], p. 1; M. HOOGHE, *De groene vervuiler*, p. 22.
- 78 D. DEMBLON e.a., *100 jaar boeren* [EPO Dossier], Berchem, 1990, p. 40.



62

ILLUSTRATIE 22 A EN B *Het Mestdecreet lokte hevige reacties uit binnen de landbouwsector.*

het milieu, was relatief gering. Door de mestoverschotten nam de export van de nutriënten sterk toe, met ecologische schade als gevolg. Deze schade vloeit vooral voort uit de aanrijking van het oppervlakte- en grondwater met fosfor en stikstof en uit de verzadiging van de bodem door fosfaat (met een mogelijke doorslag naar het grond- en oppervlaktewater). De vermessing verstoort de ecologische processen en de natuurlijke kringlopen door een kwalitatieve achteruitgang van vegetaties op (matig) voedselarme gronden en van zoet en zout oppervlaktewater (*eutrofiëring*). Het lozen, het afvloeien en het uitspoelen van mest leidt bovendien tot verontreiniging van het grond- en oppervlaktewater door de aanwezigheid van nitraten en tot aantasting van de bodem met zware metalen. De depositie van stikstofoxiden en ammoniak leidt tenslotte tot een verzuring van de bodem en het oppervlaktewater. Dit proces heeft een nefaste invloed op de biodiversiteit, de bosvitaliteit, de intrinsieke kwaliteit van de landbouwproducten en de drinkwatervoorziening⁷⁹.

EERSTE WETTELIJKE INITIATIEVEN IN HET KADER VAN DE MESTPROBLEMATIEK

Er bestaan tal van mogelijkheden om het mestoverschottenprobleem in te dijken. Hierbij kan men op eender welk moment in de productiecycclus ingrijpen. De te nemen maatregelen kunnen zijn: 1) het verminderen van de productie of de hoeveelheid geproduceerde mest door een reductie van de veestapel en het efficiënter voederen ervan; 2) het invoeren van bedrijfsbalansen die een inzicht verlenen in de ingaande en uitgaande stofstromen op dierlijk, bedrijfskundig en perceelsniveau; 3) het toepassen van evenwichtsbemesting die beantwoordt aan de behoeften van de teelt en de grond; 4) het verwerken en transporteren op naburige gronden van dierlijke mest; 5) het verminderen van de ammoniakemissie door een betere constructie van de stallen en de opslagplaatsen, door een betere inplanting of door een verplaatsing van bestaande bedrijven; 6) het herstellen van de schade voor mens of milieu ten gevolge van de vermessing, verontreiniging of verzuring⁸⁰.

De eerste wetenschappelijke studies die waarschuwden voor de gevolgen van overbemesting verschenen al in het begin van de jaren 1970⁸¹. Pas sinds het midden van de jaren 1980 werden juridische stappen ondernomen om het probleem aan te pakken. Hoewel de wet van 26 maart 1971 reeds een verbod op het rechtstreeks lozen van de mengmest in het oppervlaktewater had uitvaardigd, duurde het tot 1985 alvorens het

gebruik van dierlijke mest effectief gereguleerd werd en dit in uitvoering van het grondwaterdecreet (besluit van 27 maart 1985). Artikel 4, §3, sub 3 van dit besluit beperkte het gebruik van kunstmest of dierlijke mest tot een gemiddelde jaardosis van 400 kg stikstof per hectare⁷⁹.

In 1987 gaf OVAM een eerste aanzet voor een mestbeleid in het Afvalstoffenplan, 1986-1990. De intentie van dit plan was om via de oprichting van een Mestbank de mestoverschotten uit verzadigingsgebieden te verplaatsen naar gebieden met afzetmogelijkheden (zoals de West-Vlaamse Polders). De federale wet van 4 februari 1987 betreffende de vestiging van industriële veeteeltbedrijven schreef voor dat een voorafgaande vergunning daaromtrent vereist was vanaf een bepaald aantal stuks vee. Deze wet kreeg echter nooit uitvoeringsbesluiten⁸⁰. In de periode 1987-1989 verschenen in beleidskringen een aantal omzendbrieven die een selectieve uitbreidingsstop invoerden voor als hinderlijk ingedeelde varkens-, mestkalver- en pluimveebedrijven⁸¹.

De internationale druk om tot een degelijk mestbeleid te komen nam ondertussen toe. Naast de Europese richtlijnen aangaande de nitraatvervuiling waren er ook de afspraken tussen de oeverstaten van de Noordzee. In het kader van de Derde Noordzeeconferentie in Den Haag (7-8 maart 1990) ging Vlaanderen het internationaal engagement aan om heel het afwateringsgebied naar de Noordzee als een kwetsbaar gebied af te bakenen. Een streefdoel was om tegen 1995 de stikstofemissie naar de Noordzee te reduceren met 50 % ten opzichte van 1985, een norm die evenwel niet werd gehaald⁸².

Een eerste ontwerp van decreet om het probleem van de mestoverschotten binnen het Vlaamse Gewest aan te pakken, werd in juli 1987 ter advies voorgelegd aan de Raad van State door de toenmalige minister van Leefmilieu Jan Lenssens (CVP). Zijn opvolger Theo Kelchtermans (CVP) nam de tekst over in de hoedanigheid van gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting. Hij baseerde zich op het ontwerp van Lenssens bij het ontwerp van zijn *MINA-plan 2000* en bij zijn *Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen*.

De kortetermijndoelstelling van het Vlaams bodembeleid volgens het MINA-plan was om de emissie van nitraat en fosfaat in het grondwater te reduceren tot respectievelijk 50 mg/liter en 5 mg/liter in de periode 1990-1995. Op langere termijn (2001) stelde het richtwaarden voor van 25 mg nitraat/liter en 0,4 mg fosfaat/liter. Zolang er geen structurele oplossingen inzake het mestoverschottenprobleem van kracht waren, mocht de Vlaamse mestproductie niet verder toenemen. In een eerste fase mocht op het Vlaamse niveau geen niet-afzetbaar overschot ontstaan. Strengere bemestingsnormen zouden gedifferentieerd per teeltgroep worden ingevoerd. De normen waren gebaseerd op de onttrekking door het gewas en hielden rekening met de onvermijdbare verliezen. De mestoverschotten op bedrijfsniveau zouden op een doelmatige manier getransporteerd

79 G. VAN HOORICK, De nieuwe mestwetgeving in het Vlaamse Gewest, in: *Tijdschrift voor Milieurecht*, 5 (1996), p. 127; J. COOLS en D. VAN GIJSEGHEM, Tien jaar Mestbeleid, p. 247; O. WALPOT en J. MOSSSELMANS, De Vlaamse Landmaatschappij, p. 152-153.

80 G. VAN HOORICK, De nieuwe mestwetgeving, p.128; J. COOLS en D. VAN GIJSEGHEM, Tien jaar Mestbeleid, p. 249.

81 M. HOOGHE, *De groene vervuiler*, p. 26.

82 K. TURKRY, *Het Mestactieplan*, p. 9; J. COOLS en D. VAN GIJSEGHEM, Tien jaar mestbeleid, p. 251.

83 G. VAN HOORICK, De nieuwe mestwetgeving, p. 128.

84 J. COOLS en D. VAN GIJSEGHEM, Tien jaar mestbeleid, p. 252.

85 M. HOOGHE, *De groene vervuiler*, p. 26.

worden met behulp van een Mestbank. Het MINA-plan gaf ook aan met welke maatregelen deze doelstellingen haalbaar waren: veevoeding, mineralenmanagement, (bron-gerichte) mesttransporten, mestopslag en mestverwerking. De uitwerking van de bepalingen van het MINA-plan gebeurde op basis van VLAREM I, dat de regels betreffende de uitbating van veeteeltbedrijven bepaalde, en van het Mestdecreet⁸⁶.

HET MESTDECREET VAN 1991

In het kader van het nieuwe Vlaamse milieubeleid verscheen op 28 februari 1991 in het Belgisch Staatsblad het 'decreet inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen', algemeen bekend als het Mestdecreet⁸⁷. Het eerste uitvoeringsbesluit verscheen op 8 maart 1991 en stelde het decreet met terugwerkende kracht vanaf 1 maart 1991 in werking.⁸⁸ In feite was het Mestdecreet een kaderdecreet met enkele algemene beleidskrachtlijnen. Het wilde elke overmatige uitspreiding van meststoffen (zowel dierlijke als kunstmest) voorkomen, de ecologische afzet van dierlijke mest bevorderen en het lozen en dumpen van dierlijke mest verhinderen. Het oogmerk was om de bedrijfsmatige mestoverschotten te verwerken of af te zetten bij gebruikers die geen of weinig dieren hadden en dit via burenregeling en lange-afstandstransport. Hiertoe werd voorzien in een aantal concrete maatregelen. Zo kregen de producenten (veehouders), gebruikers (land- en tuinbouwers) en importeurs van dierlijke mest een aangifte- en registerplicht opgelegd. Bemestingsregels legden kwantitatieve, tijdsgebonden en plaatsgebonden beperkingen op voor het uitspreiden van meststoffen. De opgelegde normen waren niet-teeltspecifiek en maakten geen onderscheid tussen chemische of dierlijke mest. Het mestdecreet regelde daarnaast het transport van mestoverschotten. Alle land- en tuinbouwers moesten jaarlijks een bewijs van afzet indienen, conform de bepalingen van het decreet. Het verbod op de lozing van dierlijke mest in oppervlaktewateren bleef van kracht. Uitgaande van het principe 'de vervuiler betaalt' werd een selectief heffingensysteem ingevoerd. Om de Vlaamse regering in de betrokken materie te adviseren, werd een Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek geïnstalleerd. Deze bestond uit professoren van de verschillende universiteiten, afgevaardigden van de landbouworganisaties, de milieubeweging en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV). De Stuurgroep diende jaarlijks vóór 1 september een Mestactieplan voor te leggen aan de Vlaamse overheid. Driejaarlijks zou zij een voorstel voorleggen met betrekking tot de tegen 1 januari 2001 te bereiken eindbemestingsnormen⁸⁹.

Krachtens het decreet werd in de schoot van de VLM een Mestbank opgericht (art. 2 °19). Deze werd verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen van het decreet. De opdracht van de Mestbank omvatte onder meer: de registratie van de aangiften omtrent de mestoverschotten, de heffingen en de hoeveelheid vervoerde dierlijke mest; de uitbouw en het beheer van een databank met betrekking tot de mestproblematiek; het bemiddelen bij het verhandelen, afnemen, vervoeren, opslaan en verwerken van dierlijke mest tussen veebedrijven met overschotten en afnemende akkerbouwbedrijven; het geven van voorlichting over productie, vervoer, opslag, opbrenging op de grond en verwerking van dierlijke mest; het participeren in en het nemen van eigen initiatieven tot de uitbouw en de exploitatie van centrale mestverwerkingseenheden; het uitvoeren, laten uitvoeren en stimuleren van toegepast wetenschappelijk onderzoek; het uitwerken van een reglementering om overbemesting en het storten, lozen of dumpen van mengmest te voorkomen; het innen en

invorderen van de mestheffingen ; het verstrekken van adviezen aan de Vlaamse Executieve; de controle op de naleving van het decreet; het fungeren als vangnet voor mestoverschotten die via de vrije markt geen ecologisch verantwoorde bestemming kunnen vinden⁹⁰.

Praktisch gezien kwam de wisselwerking Mestbank-landbouwbedrijf erop neer dat de boeren dienden aan te geven hoeveel stuks vee zij bezaten, hoeveel grond zij bewerkten en welke teelten zij daarop verbouwden. Tevens moesten zij vermelden van wie zij mest hadden aangekocht of bij wie zij hun overtollige mest hadden afgezet. Op basis van een dergelijke aangifte - die een globale mestinventaris voor Vlaanderen moest mogelijk maken - stelde de Mestbank voor elk bedrijf een individuele balans op. Deze balans woog de geproduceerde hoeveelheid dierlijke mest en de gebruikte hoeveelheid kunstmest af tegen de maximaal toegelaten bemestingsnormen voor het bedrijf (voor stikstof: 400 kg N per ha per jaar; voor fosfor: 200 kg P2O5 per ha per jaar). Lag de som van de hoeveelheid mest hoger dan de opgelegde bemestingsnorm, dan was er sprake van een mestoverschot. In zulk geval moest het landbouwbedrijf de overschot afvoeren, ofwel naar een buur in de eigen of in een aanpalende gemeente (*burenregeling*), ofwel naar een specifieke afnemer (*lange afstandsregeling*), ofwel naar de Mestbank zelf. Dit transport mocht enkel gebeuren door erkende vervoerders. De VLM 'erkende' er een duizendtal medio 1991. Het mestdecreet voorzag drie financiële verplichtingen: een basisheffing, een afzetting en een invoerheffing. De betaling van de basisheffing moest vergezeld zijn van een bewijs dat de mestoverschotten op een ecologisch verantwoorde wijze waren afgevoerd. De desbetreffende heffingsvoet bedroeg 2 BEF per kg N en 2 BEF per kg P2O5 (in totaal 98.243.777 BEF voor 1991). De afzetting, die voor 1991 nog niet van kracht was, moest worden betaald door iedere producent die een beroep deed op de Mestbank voor de afzet van de op zijn bedrijf geproduceerde mestoverschotten. De heffing bedroeg 6 BEF per kilo N en 8 BEF per kg P2O5. De invoerheffing gold voor hen die dierlijke mest van buiten het Vlaamse Gewest vervoerden naar gronden of plaatsen in Vlaanderen die geen directe band hadden met het oorspronkelijk bedrijf (20 BEF per ton mest).

Het was voortaan verboden om dierlijke mest uit te rijden op zon- en feestdagen, vóór 8 uur en na 19 uur, in de periode van 15 mei tot en met 1 november. Het verbod gold ook wanneer de cultuurgronden bevroren, met sneeuw bedekt of overstroomd waren. Aldus bevatte het Mestdecreet de aanzet voor een vestigingsbeleid. De Mestbank fungeerde daarbij als een soort van draaischijf om overschotten van het ene naar het andere bedrijf te laten overbrengen. De formaliteiten inzake het mesttransport op korte afstand, door middel van een *burenregelingcontract*, waren relatief eenvoudig. De transporten op lange afstand en de invoer van mest vroegen meer administratieve handelingen. De Mestbank ontving alle formulieren en voerde op basis daarvan de nodige berekeningen uit⁹¹.



- 86 G. VAN HOORICK, De nieuwe mestwetgeving, p. 128 en 252; T. KELCHTERMANS, *MINA-plan 2000: analyse en voorstellen. Voor een vernieuwd Vlaams milieu- en natuurbeleid*, Brussel, 1989, p. 127-128 en 130-132; T. KELCHTERMANS, *Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen. Voorstellen voor 1990-1995*, Brussel, 1990, p. 217-218, 227 en 283-306.
- 87 *Belgisch Staatsblad*, 28 februari 1991, p. 3829-3838. Drie aanvullende besluiten verschenen in: *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1991, p. 29973-29978 en p.30067 [twee besluiten van 18 december 1991] en in: *Belgisch Staatsblad*, 13 juni 1992, p. 13624 [besluit van 1 april 1992].
- 88 *Belgisch Staatsblad*, 8 maart 1991, p. 4421.
- 89 G. VAN HOORICK, De nieuwe mestwetgeving, p. 128; J. COOLS en D. VAN GIJSEGHEN, Tien jaar mestbeleid, p. 253.
- 90 VLM, *De mestoverschotten in Vlaanderen: een oplossingsgerichte benadering*. Brussel, 1989, p. 11; E. DE PUE, L. LAURYSSEN en P. STRYCKERS, *Milieuzakboekje 1999. Leidraad voor de milieuwetgeving in België*. Deurne, 2000, p. 317-318.
- 91 *Jaarverslag VLM 1991*, Brussel, 1992, p. 55 ev.; VLM, *Mest: problemen en oplossingen / een toelichting bij het mestdecreet. Deel 2: Het mestdecreet van 23 januari 1991: naar een globale oplossing van de mestproblematiek*, Brussel, 1991, p. 17 ev.

Als belanghebbende partij drong de Boerenbond er bij minister Kelchtermans op aan om de Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek met spoed te installeren. De vele problemen en moeilijkheden die rezen bij de uitvoering van het Mestdecreet smeekten immers om een oplossing. Bij monde van voorzitter Robert Eeckloo stuurde Vlaanderens grootste landbouworganisatie bij voorrang aan op de regeling van het lange afstandsvervoer van mest. Volgens haar was het onaanvaardbaar dat enkel de grote industrieën zouden kunnen bepalen welke gronden al dan niet voor mestopslag in aanmerking kwamen. Nadat in deze kwestie een akkoord was bereikt, kon men zich gemakkelijker toeleggen op de werking en de organisatie van de burenregelingen voor gezinsbedrijven. Een ander heikel punt betrof de mestopslagcapaciteit. Ook hier vorderde de Boerenbond initiatieven vanuit de Stuurgroep. Dit voorstel vond een weerklank. Overeenkomstig artikel 31 van het Mestdecreet werden Paul Demeester, administrateur-generaal van de VLM, en François Stuyckens, hoofd van de Mestbank, aangesteld tot voorzitter en secretaris van de Stuurgroep. Dankzij deze regeling kwam de belangrijkste adviserende en uitvoerende administratieve functie met betrekking tot de mestproblematiek in handen van de VLM⁹².

Net als de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) oordeelde de Coöperatieve Mestbank voor Vlaanderen dat de Mestbank van de VLM zowel betrokken partij als controlerende instantie was en dat zij bijgevolg in een rechter- en partijsituatie verkeerde. Weliswaar vond de SERV het om praktische redenen wenselijk dat beide functies onder de bevoegdheid van één centrale instantie vielen. De Coöperatieve tekende protest aan tegen deze toestand. De private mestbank was misnoegd over het feit dat zij geen vertegenwoordigers in de raad van bestuur van de VLM en in de schoot van de Stuurgroep telde. Het bedrijfsleven, met als woordvoerder de Belgische Mengvoeder Fabrikanten (BEMEFA), kon moeilijk aanvaarden dat de grotere bedrijven werden aangewezen als de grootste vervuilers.⁹³

Het Vlaams Agrarisch Centrum (VAC) vreesde dat het Mestdecreet enkel tegemoet kwam aan de landbouwindustrie. De belangen van het familiebedrijf kregen nauwelijks aandacht. De mestdistributie via Mestbanken was slechts een schijnoplossing die bovendien miljarden zou kosten. Het VAC zag meer heil in mestverwerking. Dit proces bood niet alleen de goedkoopste maar tevens de meest verantwoorde oplossing voor het mestoverschottenprobleem. De bijkomende voordelen van de mestverwerking waren: de vervanging van kunstmest, geen milieuhinder, verdere mogelijkheid tot uitbreiding van de veestapel, significante daling van de bemestingskosten, geen aantasting van de concurrentiekracht van de akkerbouw⁹⁴.

De scherpste kritiek op het Mestdecreet kwam van het Algemeen Boerensyndicaat (ABS). Het ABS poneerde dat de burenregeling en de lange afstandsregeling een mesttrafiek op gang zouden brengen naar gebieden zonder mestproblemen. Naar eigen zeggen zou het Mestdecreet opgesteld zijn op basis van een fictieve mestproductie. Vermits uitsluitend de houders van dieren in landbouwverband onderhevig waren aan het decreet werd volgens het ABS het gelijkheidsbeginsel met de voeten getreden. De akkerbouw die dierlijke mest afnam, was bovendien aan veel meer reglementeringen onderworpen dan de kunstmestgebruiker. Bovendien stelde het ABS dat het Vlaamse Gewest met het Mestdecreet economisch werd benadeeld tegenover Wallonië en het buitenland. Met deze bezwaren stapte het ABS in naam van 307 landbouwers en veevoederbedrijven naar het Arbitragehof, dat hun eisen evenwel als onterecht afwees⁹⁵.



Het hoofddoel van het Mestdecreet werd in feite gehaald. Het transport van dierlijke mest van gebieden met overschot naar gebieden waar dierlijke mest nog bruikbaar was, verhoogde van 11 miljoen kg fosfaat in 1992 tot 30 miljoen kg fosfaat in 1995⁹⁶. Voor de uitvoering van haar opdracht werd de instelling geconfronteerd met een steeds nijpender tekort aan personeel. In West-Vlaanderen bijvoorbeeld beschikte de Mestbank tot het midden van 1993 slechts over veertien mensen die de uitvoering van het Mestdecreet moesten opvolgen. Met 14.500 veebedrijven actief in de provincie was de dienst duidelijk onderbemand⁹⁷.

Door lacunes in het Mestdecreet werden de administratieve en de technische problemen reeds bij de aanvang onderschat. Het kernprobleem was dat de Mestbank onmogelijk kon instaan voor de afname van de mest, zoals voorgeschreven in het decreet. Dit probleem zou zich nog scherper stellen bij de verstrenging van de normen op mestoverschotten, van bijvoorbeeld 150 kg P205 tot 125 kg P205. De VLM schoof daarop twee kortetermijnopties naar voren: 1) transportsubsidies voor een minimumafstand van 40 km en een maximumafstand van 100 km en 2) mestopslag gebaseerd op het recyclageprincipe, volgens hetwelk de afvalstof op een bepaald (geschikt) ogenblik op een bepaalde plaats (in akkerbouwgebied) moet aanwezig zijn⁹⁸. Dit voornemen resulteerde in de *L(ange) A(fstands) T(ransport)*-regeling, een onderdeel van twee uitvoeringsbesluiten op het Mestdecreet die verschenen in het Staatsblad van 31 december 1991. Door deze regeling kregen bedrijven met een mestoverschot groter dan 6.000 kg fosfaat, gelegen in gemeenten met een structureel mestoverschot, verbod om de overschotten nog langer binnen de gemeente zelf af te zetten. Deze bedrijven mochten hun mest evenmin afzetten in gemeenten die weliswaar geen mestoverschot hadden, maar waar het verschil tussen de bemestingsnorm en de mestdruk kleiner was dan 40 kg P205 per ha. Na herhaaldelijk protest vanuit agrarische hoek versoepelde de Vlaamse Executieve de afzetbeperking tot een maximum van 50 % van de bedrijfsmatige mestoverschotten in de gemeenten die vielen onder de LAT-regeling (besluit van woensdag 1 april 1992). Voorts werd het verboden om mest van buiten deze gemeenten te importeren. Dit besluit gold als overgangsmaatregel tot 31 december 1992. Minister Norbert De Batselier (SP) stelde nog een aantal ecologische bijsturingen voor, zoals de invoer van getrapte heffingen. De heffingen verhoogden per eenheid van mestoverschot naarmate de totale mestoverschotproductie toenam. Ook kon de Vlaamse regering ecologisch kwetsbare gebieden aanduiden waarin desgevallend een verbod op bemesting kon gelden. Voorlopig was het voor de Mestbank wettelijk onmogelijk om zelf mest op te nemen⁹⁹.

In de praktijk werd het Mestdecreet op grote schaal omzeild. Boeren gaven minder varkens aan dan zij werkelijk bezaten of beschikten plots over meer grond om de mest te verspreiden. In vergelijking met de tellingen van het Nationaal Instituut voor de

92 VLM, Archief Bestuurraad Vlaamse Landmaatschappij (AB VLM), Notulen, 10 april 1991.

93 Advies van de SERV met betrekking tot het voorontwerp van decreet inzake de bescherming van het leefmilieu tegen verontreiniging door meststoffen, in: *Vlaamse Raad*, 1 [1990] 423 [20 november], p.423; Persoverzicht VLM, week 1991/14; Ontwerp van decreet inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, in: *Vlaamse Raad*, Stuk 423 [1990] 4 [20 december], p.60-62.

94 Ontwerp van decreet, p. 63-65.

95 Persoverzicht VLM, week 1991/30, week 1991/31, week 1992/27.

96 J. COOLS en D. VAN GIJSEGHEM, Tien jaar mestbeleid, p. 253.

97 Persoverzicht VLM, week 1993/27.

98 VLM, Archief Bestuurraad Vlaamse Landmaatschappij (AB VLM), Notulen, 22 mei, 18 december 1991 en 22 januari 1992.

99 Persoverzicht VLM, week 1992/1, 13 en 14.

Statistiek (NIS) gaven de landbouwers slechts 70 % van hun varkens en 77 % van hun leghennen aan bij de Mestbank. Tot slot vergat men weleens de kunstmest aan te geven. Tussen 10 en 24 maart 1993 voerde de Afdeling Milieu-Inspectie van AMINAL en de VLM met de hulp van de politiediensten controles uit in een zeventigtal bedrijven (vooral varkenswekerijen) in de Noorderkempen. Slechts een minderheid van hen bleek met de wetgeving in orde te zijn¹⁰⁰.

HET MESTACTIEPLAN

Het Eerste Mestactieplan (MAP I) (20 december 1995)

• Voorbereidende besprekingen

Omdat de uitvoeringsbesluiten bij het Mestdecreet op 31 december 1992 afliepen, waren zij aan vernieuwing toe. De Vlaamse regering keurde daartoe op 16 december 1992 nieuwe uitvoeringsbesluiten goed. Fundamenteel was er weinig verschil te bespeuren tussen de oude en de recente versie van de besluiten. Een lange levensduur leek hen niet beschoren. De minister van Leefmilieu Norbert De Batselier stelde immers een Mestactieplan in het vooruitzicht dat de uitvoering van het mestdecreet zou herzien¹⁰¹.

Volgens het Mestdecreet moest de Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek elk jaar een mestactieplan voorleggen aan de Vlaamse regering. Het document dat in oktober 1992 aan Minister De Batselier werd overhandigd, kreeg een onvoldoende mee. De minister vond het een vaag en algemeen plan dat bovendien te analytisch en te weinig concreet was uitgewerkt. De Boerenbond werd verweten een opzettelijke vertragingpolitiek te voeren. De Batselier vroeg daarom aan zijn kabinet om in samenwerking met de VLM een nieuwe versie van het Mestactieplan te schrijven.

Op 1 juni 1993 werd het nieuwe mestactieplan aan de Stuurgroep voorgelegd. De Boerenbond voelde zich tekort gedaan en bleef oppositie voeren tegen het mestbeleid. Hij was van mening dat het MAP de familiale veehouderij en landbouwexploitatie ondermijnde. Na een bitse politieke strijd, waarbij minister De Batselier zelfs met ontslag dreigde, keurde de Vlaamse regering MAP I op 29 september 1993 goed¹⁰².

Op 30 november 1993 vond onder druk van de boerenorganisaties een nieuwe bespreking van het MAP plaats in de Vlaamse regering. Op 1 december 1993 besloten de regeringspartijen (CVP en SP) om de onderhandelingen over de uitvoering van het plan te heropenen. Het was voornamelijk de bedoeling om een soepelere regeling uit te werken voor de kleine gezinsbedrijven. In afwachting werd de uitvoering van het MAP met vier maanden uitgesteld, een tijdslimiet die overigens nooit werd gehaald. Naarmate de besprekingen vorderden, kwam het hele Mestactieplan meer en meer ter discussie te staan. De gesprekken met de landbouworganisaties leverden weinig resultaat op, zodat het gehele dossier einde mei 1994 andermaal op de tafel van de politici belandde. Op 19 juli 1994 keurde de Vlaamse regering de ontwerp teksten van het decreet goed, met uitzondering van de artikels 14, 15 en 17 met betrekking tot de bemestingsnormen, de speciale beschermingsgebieden en de opgelegde beperkingen op het uitrijden van mest. De gewraakte artikels werden aan de MINA-raad en de SERV voor advies voorgelegd. Geen van beide bracht een éénparig advies uit.

Op 21 december 1994 keurde de Vlaamse regering een aantal decreetswijzigingen en de bijhorende uitvoeringsbesluiten goed. Ondanks dit fiat bleven de discussies voortduren. Vooral de vergoedingen aan de landbouwers bleken een delicaat punt. In het voorjaar van 1995 sneuvelde de regering-Van den Brande I op het mestbeleid ten gevolge van het ontslag van de minister van Leefmilieu De Batselier. Na de verkiezingen werd onder de bevoegdheid van de nieuwe voogdijminister, Theo Kelchtermans, opnieuw gestart met de voorbereiding van de nodige decreetswijzigingen en uitvoeringsbesluiten. Op 27 oktober 1995 gaf de Vlaamse regering haar goedkeuring aan het nieuwe ontwerpdecreet. Met de publicatie ervan in het Staatsblad van 30 december 1995 kreeg het eerste Mestactieplan kracht van wet¹⁰³.

• Inhoud van het Mestactieplan

Volgens het MAP 1 mocht er in 2002 niet meer mest bijkomen dan wat de planten kunnen opnemen, vermeerderd met een verlies dat voor het milieu aanvaardbaar is. Op een aantal plaatsen voerde het decreet strengere eisen in om het drinkwater, het oppervlaktewater, de natuur- en ecologisch waardevolle gebieden te beschermen. Ook nitraatgevoelige, fosfaatverzadigde en natuurontwikkelingsgebieden werden in deze regeling betrokken. Deze gebiedsgerichte verscherping had betrekking op een totaal gebied van 153.910 ha. Volgens het 'standstill' principe mochten bedrijven in de toekomst niet meer mest produceren dan in 1992. Dit kwam neer op een afbouw van de bestaande veestapel. Er zouden geen vergunningen meer worden afgeleverd voor nieuwe veestallen. De grootste lasten kwamen te liggen bij de veeteeltbedrijven, die verantwoordelijk waren voor het grootste deel van het mestprobleem. Bij wijze van onderscheid werd het begrip 'gezinsveeteeltbedrijf' ingevoerd. Deze bedrijven genoten een aantal voordelen zoals: het verkrijgen van een vergunning indien een deel van de mest op eigen grond kon worden afgezet, burenregeling, minder strenge bepalingen inzake verplichte mestverwerking en mestafzet, beperkte fosfaatbemesting in fosfaatverzadigde gebieden, etc.

Zoals voorheen splitste het MAP de gemeenten op in witte (105), donker- en lichtgrijze (95) en zwarte (108) gemeenten. Deze indeling steunde op de hoeveelheid mest (fosfaat) geproduceerd in 1992, gedeeld door de oppervlakte landbouwgrond (bv. in lichtgrijze tussen 75 en 100 kg/ha, in zwarte vanaf 125 kg/ha). In de gebieden met strengere normen was er een vergoeding voorzien voor een aantal kosten en verliesposten die het gevolg waren van de verstrenging. De belangrijkste waren de productieverliezen, de aankoop van kunstmest, verhoogde mestafzet- en opslagkosten en het waardeverlies van de grond bij verkoop. Bij afzet van (een deel van de) mest op gronden van andere landbouwers kon men rekenen op een financiële compensatie. Dit gold ook voor de opslag ervan, gedurende meer dan de wettelijk voorziene periode van zes maanden en voor de aankoop van kunstmest in waterwingebieden.



¹⁰⁰ VLM, AB VLM, Notulen, 22 mei 1991; Persoverzicht VLM, week 1992/34 en week 1993/11.

¹⁰¹ Persoverzicht VLM, week 1992/43.

¹⁰² N. DE BATSELIER, *Kiezen tussen Eco en Ego*, Leuven, 1996, p. 152-154; Persoverzicht VLM, week 1993/28 en 30; M. HOOGHE, *De groene vervuiler*, p. 30.

¹⁰³ *Belgisch Staatsblad*, 30 december 1995, p. 36069-37458. Meer info in: N. DE BATSELIER, *Kiezen tussen Eco en Ego*, p. 158 ev.; M. HOOGHE, *De groene vervuiler*, p. 30-31; J. COOLS en D. VAN GIJSEGHEM, Tien jaar mestbeleid, p. 254; J. GYSELS, *Het ABC van het MAP*, p. 26; G. VAN HOORICK, *De nieuwe mestwetgeving*, p. 129.

Een groot deel van de MAP-reglementering stond reeds in het Mestdecreet te lezen voor wat betreft de heffingen, de uitrijregeling, de afzet, het transport van mest, de productie, de aangifte en de controle. De gegevens werden hier en daar volgens de behoeften aangepast¹⁰⁴.

• Respons van belangengroepen

De boerenorganisaties (de Belgische Boerenbond en het ABS) kwamen na het zomerreces van 1993 in het verweer tegen het Mestactieplan. De Boerenbond opperde dat het plan het bestaansrecht van duizenden familiale bedrijven miskende, met mogelijk verstrekkende gevolgen voor de tewerkstelling. Het plan zou economisch niet draagbaar zijn wegens de te strenge algemene bemestingsnormen. Door gebrek aan differentiatie per sector was het plan niet billijk opgesteld. De regulerende heffingen waren volgens de Boerenbond louter repressief van aard. De boerenorganisatie beschouwde het MAP als onafgewerkt door het ontbreken van sociaal-economische uitgangspunten en als ongeloofwaardig door de al te beperkte mogelijkheid tot verwezenlijking ervan op korte termijn. Het ABS stelde dat het MAP in wezen een herstructurering tot stand bracht door de vele maatregelen die het voorstelde. Ook voor deze organisatie waren de bemestingsnormen te streng. Het ABS haalde bovendien uit naar het gebrek aan rechten bedrijfszekerheid voor de boeren. De positieve discriminatie van het gezinsbedrijf was hoofdzakelijk een socio-economische maatregel die weinig verband hield met ecologische overwegingen. Het ABS en de Boerenbond hielden het niet bij woorden. Leden van beide organisaties voerden herhaaldelijk acties tegen het MAP. In de herfstmaanden van 1993 en 1994 onttaarden enkele van deze acties in agressief protest.

Het Overlegcentrum van Agrarische Toeleverings-, Producerende en Verwerkende Ondernemingen (OCATO) en de Belgische Mengvoeder Fabrikanten (BEMEFA), die de argumenten van het eerstgenoemde centrum bijtraden, waren genuanceerder in hun oordeel. Zij wezen vooral op de leemten in het MAP. In hun visie besteedde het MAP weinig of geen aandacht aan de opslagcapaciteit in de afzetgebieden en bestond er geen wettelijk kader voor de mestverwerking. Bovendien ontbrak elke verwijzing naar milieuvriendelijke maatregelen, waaronder reukverminderende technieken, emissie-arm uitrijden, etc.

De milieubeweging stelde dat het MAP veel goede elementen bevatte. Vanuit milieuhygiënisch oogpunt vertoonde het echter nog te veel hiaten en onvolkomenheden. De milieuverenigingen plaatsten kanttekeningen bij de aanpak en de haalbaarheid van de centrale mestverwerking, het vergunningenbeleid, het gebrekkige en oppervlakkig voorgestelde vestigingsbeleid en de vastgestelde bemestingsnormen. Het MAP ging volgens haar onvoldoende uit van correcte statistische gegevens.

HET TWEEDE MESTACTIEPLAN (MAP II) [15 JULI 1997]

• Bespreking en evaluatie

Het waren de boerenorganisaties die als eerste juridische stappen tegen het MAP ondernamen. OCATO en de BEMEFA zouden in juli 1996 een verzoek tot vernietiging van MAP II indienen bij het Arbitragehof. Dit verzoek kende een zeker succes want door een arrest van 14 juli 1997 veroordeelde het hof delen van de bepaling 'gezinsveeteeltbe-

drijven' uit het MAP. Het feit dat deze familiale bedrijven volgens het nieuwe decreet aan minder strenge bemestingsnormen onderworpen waren dan de andere ondernemingen en zij de mogelijkheid kregen tot uitbreiding in functie van economische leefbaarheid noopten het Arbitragehof tot een kritisch arrest¹⁰⁵.

De Vlaamse minister van Leefmilieu Theo Kelchtermans besliste desgevallend om het MAP vroeger dan in 1998 te evalueren. Hij kondigde aan dat bepaalde begrippen en definities uit het plan zouden worden aangepast. Op 15 juli 1997 keurde de Vlaamse regering enkele besluiten terzake goed. Men pleitte onder andere voor emissie-arme aanwending van meststoffen en kortingen op de heffingen bij gebruik van fosfaatarm voeder. Naast maatregelen om de sociaal-economische gevolgen van de verscherpte bemestingsnormen en uitrijbepalingen te compenseren kwam er een bijkomende afnameplicht van de Mestbank in sommige gebieden¹⁰⁶.

De milieubeweging kwam eveneens in het verweer tegen het Mestactieplan. De vereniging Natuurreservaten vzw., De Wielewaal en de Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen dienden gezamenlijk bij de Europese Commissie een klacht in wegens de té zwakke nitraatnormen van het MAP. Deze zouden strijdig zijn met de Europese richtlijn terzake (91/676/EEG). De milieubeweging steunde zich voorts op een rapport van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), dat aantoonde dat de kwaliteit van het oppervlaktewater in

Vlaanderen, ondanks het MAP, bleef achteruitgaan. Werd in de periode 1994-1995 in 20 % van de metingen meer dan 20 mg nitraat per liter vastgesteld, dan was dit cijfer tot 43 % gestegen in 1996. Bovendien druisde het Vlaamse mestbeleid volgens de milieubeweging in tegen de Europese voorschriften inzake mededinging. Per jaar trok de Vlaamse regering immers 1,1 miljard BEF uit als compensatie voor agrari-



ILLUSTRATIE 23 Om de emissie van schadelijke stoffen te beperken, worden nieuwe technieken van bemesting toegepast, zoals de injectie van drijfmest in de grond.

sche bedrijven die actief waren in kwetsbare gebieden met lage bemestingsnormen¹⁰⁷. De Europese Commissie stelde de milieubeweging in het gelijk. Andere bezwaren van de groene verenigingen waren dat er te grote hoeveelheden stikstof uitgereden werden in kwetsbare gebieden. De Vlaamse overheid had deze gebieden overigens onvoldoende aangeduid. Volgens Europa ontbeerde Vlaanderen bovendien een code van goede landbouwpraktijken¹⁰⁸.

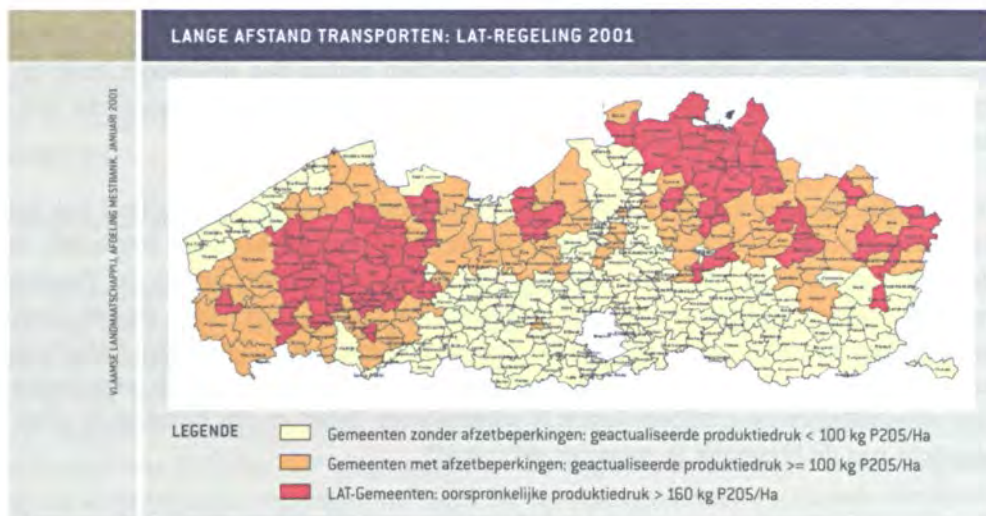
104 J. GYSELS, *Het ABC van het MAP*, Brussel, 1996, p.11-22; G. VAN HOORICK, *De nieuwe mestwetgeving*, p. 129.

105 Persoverzicht VLM, week 97/23.

106 Persoverzicht VLM, week 97/22, 23, 30. *Belgisch Staatsblad*, 17 oktober 1997, p. 27538-27553.

107 Persoverzicht VLM, week 97/24, 38.

108 Persoverzicht VLM, week 97/36.



ILLUSTRATIE 24 Overzichtskaart van het mesttransport in Vlaanderen.

De statistische gegevens die ondertussen verschenen, waren verontrustend. Op het vlak van fosfaten was de mestproductie in 1997-1998 met 300.000 kg toegenomen. Ondanks de invoering van het MAP was van enige stabilisering geen sprake. Maar liefst 137 gemeenten kampten met een overproductie van 3,4 miljoen kg fosfaat en 8 miljoen kg stikstof. Slechts een derde deel ervan was afzetbaar in 109 gemeenten met een mesttekort. De niet-afzetbare overschotten zorgden voor nitraat- en fosfaatvervuiling van de waterlopen en het grondwater. Alarmerend was ook dat na de vernietiging van 100.000 varkens in 1997, ten gevolge van de varkenspest, hun aantal nog met 5 % was toegenomen in vergelijking met 1996¹⁰⁹.

Met deze negatieve balans voor ogen schaaftde de Vlaamse regering - na meer dan zes maanden onderhandelen - haar mestbeleid bij. Uit een evaluatie van de Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek bleek dat het oppervlaktewater, het grondwater en de natuurlijke ecosystemen in Vlaanderen onder toenemende druk stonden. Enkele wijzigingen in het nieuwe MAP waren: de verstrenging van de uitscheidings- en bemestingsnormen tot in 2003; de bepaling dat de grote veeteeltbedrijven een deel van hun mestoverschotten moesten verwerken of exporteren; de invoering van een moratorium op de uitbreiding van de varkensstapel; het treffen van maatregelen om het nitraatgehalte in grond- en oppervlaktewater tegen 2003 te reduceren tot maximum 50 mg per liter, zoals bepaald door de Europese Commissie; de invoering van nieuwe heffingen op het gebruik van kunstmest en organische afvalstoffen in de landbouw en het opleggen van een superheffing wanneer de verwerkingsplicht niet werd nageleefd. De afbakening van kwetsbare gebieden, waarin strengere regels gelden, bleef van kracht. Er ging geen regulering uit van de nieuwe basisheffingen op grond van de dierlijke productie. De uitzonderingsbepalingen voor gezinsveeteeltbedrijven verdwenen omdat zij juridisch-technisch niet tot de gewenste resultaten leidden.

Een nieuw instrument in het MAP II was de milieubeleidsovereenkomst. Daarmee kreeg de landbouwsector de kans om een eigen invulling aan het Mestdecreet te geven. Via het convenant die de Vlaamse overheid en de landbouworganisaties hadden gesloten, konden de landbouwers afwijken van de algemene bemestingsbepalingen. Voor de inspanningen die de boeren leverden om minder mest en minder pesticiden te gebruiken, kwamen er beheerscontracten met beheersvergoedingen. De Europese Commissie had in

dit verband een pakket steunmaatregelen aangekondigd¹¹⁰. Aan de invoering van het MAP II waren twee belangrijke clausules verbonden: 1) indien in 2005 zou blijken dat de landbouwsector er niet in slaagde om een aanzienlijk deel van het mestoverschot weg te werken, zou de Vlaamse overheid een inkrimping van de veestapel opleggen; 2) als de landbouwsector de milieubeleidsvereenkomst niet wilde ondertekenen, kwam er geen nieuw mestdecreet en bleef MAP I van kracht¹¹¹.

De MINA-raad had fundamentele bezwaren bij het nieuwe MAP. In haar advies zei de raad dat het nieuwe mestbeleid wel voldoende gericht was op de volksgezondheid maar onvoldoende oog had voor het behoud van de natuurwaarden. Daarnaast pleitte de adviesraad ook nog voor een aanscherping van de forfaitaire bemestingsnormen. De milieugroeperingen waren het met deze standpunten eens.

Ondanks de goedkeuring van het MAP II door de CVP-SP coalitie werd de uitvoering ervan uitgesteld tot na de verkiezingen van 1999. De Vlaamse regering wenste het standpunt van de Europese Commissie af te wachten inzake de vergoedingen die zij zou uitkeren aan de boeren die in kwetsbare gebieden minder mest gebruikten en dus economisch verlies leden¹¹².

• Van MAP II naar MAP Iibis

Na de verkiezingen van juni 1999 besliste de nieuwe Vlaamse minister van Landbouw en Leefmilieu Vera Dua (Agalev) om de beloofde 1,8 miljard BEF aan de boeren uit te betalen, inclusief de achterstallige vergoedingen voor 1997, 1998 en 1999. Van de boerenorganisaties was de Boerenbond de enige die zich daartegen verzette. De Boerenbond waarschuwde voor nodeloze verwarring en negatieve reacties vanwege de Europese Unie. Het ABS was positief gestemd. Volgens het ABS bood het MAP II aan de landbouwers rechtszekerheid. Het stelde een oplossing in het vooruitzicht voor de vergoedingen en kende een belangrijke plaats toe aan de mestverwerking. Natuureservaten vzw. vond dat MAP II onvoldoende garanties inhield voor de natuur en het leefmilieu. Tevens uitte zij haar twijfels bij de controleerbaarheid van het MAP en de mestverwerking¹¹³.

Het Vlaams Parlement toonde begrip voor het standpunt van minister Dua. Op 23 december 1999 dienden zes Vlaamse parlementsleden een voorstel van decreet in om het op 11 mei 1999 gewijzigde mestdecreet in werking te laten treden met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2000. Het Vlaams Parlement aanvaardde in zitting van 23 februari 2000 deze decreetwijziging, die in de wandelgangen het etiket kreeg van MAP Iibis¹¹⁴.

Het MAP Iibis heeft de ambitie om de stroom van de nutriënten stikstof en fosfor in goede banen te leiden en ervoor te zorgen dat de Europese regelgeving, en specifiek de nitraatrichtlijn, in de Vlaamse wetgeving wordt geïntegreerd. Het plan gaat uit van het volgende driesporenbeleid: 1) reductie van het Vlaamse mestoverschot met 25 % door



109 Persoverzicht VLM, week 98/1.

110 Persoverzicht VLM, week 98/42.

111 Persoverzicht VLM, week 98/36.

112 Persoverzicht VLM, week 99/9.

113 Persoverzicht VLM, week 99/39.

114 Voor een meer gedetailleerde bespreking van MAP II bis, zie: J. COOLS en D. VAN GIJSEGHEM, Tien jaar mestbeleid, p. 257-263.

aanpak aan de bron (bv. verspreiding van nieuwe voedertechnieken en nutriëntenarme voeders, het beredeneerd voeren via het bijhouden van balansen en de afbouw van de veestapel); 2) vermindering van 25 % van het mestoverschot via oordeelkundige bemesting, door het bijhouden van een bodembalans en het controleren van het nitraat-residu na de teelt en 3) verwerking van 50 % van het mestoverschot op zodanige wijze dat geen verplaatsing van het probleem naar andere compartimenten plaatsvindt.

Inmiddels is gebleken dat voor de mestproblematiek nog steeds geen volledig afdoende oplossing is gevonden. De uitgevoerde maatregelen zijn veeleer deeloplossingen die voor verbetering vatbaar zijn. Sommigen pleitten daarom voor een radicalere aanpak. Een voorbeeld van zulke benadering is het Stopzettingsdecreet dat op 8 december 2000 bij het Vlaamse Parlement aanhangig werd gemaakt. Dit ontwerpdecreet wil de vrijwillige afbouw van de veestapel (vooral van de varkensstapel) stimuleren. Via een eenvoudige en algemene regeling zouden de Vlaamse veeteeltbedrijven die beschikken over een lopende milieuvergunning en waarvan de exploitatie nog niet is stopgezet, kunnen genieten van een stopzettingsvergoeding. De bedrijven zouden de vergoeding krijgen indien zij binnen een bepaalde termijn vrijwillig, volledig en definitief stoppen met het houden van dieren.

ACTIVITEITEN VAN DE MESTBANK

De Mestbank zelf trad in werking op 1 maart 1991. Dat gebeurde bij *Besluit van de Vlaamse Executieve van 28 februari 1991 betreffende de inwerkingtreding van het decreet van 23 januari 1999 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen*. Dit besluit werd op 1 januari 1992 opgeheven en vervangen door het *Besluit van de Vlaamse Executieve van 18 december 1991 tot uitvoering van de artikelen 3, 4, 7, 8, 9, 20, 22, 28, 35, 36 en 41 van het mestdecreet*. Bepaalde artikelen van het Mestdecreet konden echter pas na 1992 worden uitgevoerd bij gebrek aan gebruiksklare uitvoeringsbesluiten¹¹⁵.

Een eerste taak van de Mestbank betreft de uitbouw van een databank met gegevens betreffende de aangifteplichtigen, de dierlijke productie, het areaal cultuurgronden, het teeltplan, de veebezetting op deze gronden, het gebruik van chemische en andere meststoffen, de mestoverschotten, de opslagcapaciteit, het vervoer van dierlijke mest en de mesttransporten binnen Vlaanderen (zowel in- als uitvoer). Sinds 1996 registreert de Mestbank ook kerngegevens over producenten van andere meststoffen, exploitanten van verzamelpunten en be- of verwerkingseenheden¹¹⁶. Door het in werking treden van MAP II moet de Mestbank eveneens de volgende gegevens inventariseren: het gebruik van laagfosforvoeder, percelen die niet fosfaatverzadigd zijn binnen als fosfaatverzadigd afgebakende gebieden, aanvragen voor verhoogde bemesting bij bepaalde teeltcombinaties, 'uitbollende bedrijven'¹¹⁷. In 1997 kreeg de Mestbank de opdracht tegen eind februari 1999 alle percelen cultuurgrond van alle aangifteplichtingen digitaal in kaart te brengen¹¹⁸. Op het einde van de jaren 1990 werden de mestverhandelingen afzonderlijk geregistreerd. Het betrof de transporten, binnen en buiten Vlaanderen, de verhandeling van andere meststoffen en het zogeheten MestTransportInternetLoket (Mtil), een internet toepassing voor het online melden van de mesttransporten. Mtil werd in 2000 volledig operationeel¹¹⁹.

Een tweede opdracht van de Mestbank bestaat in het innen en het vorderen van heffingen, met name de basisheffing, de afzetheffing (pas na 1992) en de heffing op mestoverschotten door invoer (invoerheffing). Vanaf 1996 moeten ook een reeks vergoedingen worden uitgekeerd: tegemoetkomingen voor inkomensverlies, patrimoniumverlies door onteigening of verplichte verkoop.¹²⁰

Een derde taak van de Mestbank bestaat erin de vraag naar dierlijke mest te stimuleren. De Mestbank kan immers toelagen verlenen aan gebruikers, producenten en vervoerders van dierlijke mest om de bouw van mestopslag en het ecologisch gebruik van dierlijke mest te bevorderen. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar de bouw van mestopslag in de afzetgebieden. Vanaf 1996 kwamen daar nog de producenten bij die kampten met bijkomende mestoverschotten (als gevolg van de scherpere normen) en die, door de normverstrenging in kwetsbare gebieden, minder afzet hadden via burenregelingen dan in 1995. In deze gevallen sprak men van bijzondere bemiddeling.¹²¹

De Mestbank kan bij de verhandeling van mestoverschotten op twee manieren tussenkomen. Zij speelt, vooral via de provinciale afdelingen, een bemiddelende rol tussen de betrokken partijen, land- en tuinbouwers die dan op hun beurt volgens de regels van de vrije markt de verhandelingsvoorwaarden vastleggen. Bovendien oefent de Mestbank de rol van vangnet uit voor mestoverschotten die niet via de vrije markt verhandelbaar zijn. Naast (gratis) bemiddeling organiseert zij het transport, de opslag of de verwerking van de mest, de financiële transacties en draagt zij de verantwoordelijkheid voor de eco-



ILLUSTRATIE 25 Grasland met koeien.

115 *Jaarverslag VLM 1992*, p.64-65.

116 *Jaarverslag VLM 1996*, p.43.

117 *Jaarverslag VLM 1996*, p.53-54.

118 *Jaarverslag VLM 1997*, p.55.

119 *Jaarverslag VLM 2000*, p.57.

120 *Jaarverslag VLM 1996*, p.55, 58; *Jaarverslag VLM 1997*, p.57, 59.

121 *Jaarverslag VLM 1996*, p.60; *Jaarverslag VLM 1998*, p.68.

logische rechtvaardiging van de verhandeling. Op de bijzondere ontvangstplicht kunnen alleen gezinsveeteeltbedrijven aanspraak maken, indien zij gelegen zijn in het waterwingebied Kluizen of op de nitraatgevoelige gronden aan de Maaskant en indien zij door de scherpere normen met bijkomende overschotten kampen.¹²²

Eén van de doelstellingen van de Mestbank bestaat erin om een inzicht te verwerven in de meststromen en op basis van dat inzicht de spreiding van de mestoverschotten te begeleiden. De erkende vervoerders vervullen in dit verband een essentiële rol. Voor het welslagen van het spreidingsbeleid is het van groot belang dat zij hun taak naar behoren vervullen. De Mestbank is verantwoordelijk voor de erkenning van de vervoerders die zij in drie klassen onderverdelen: 1) klasse A of vervoerders die mesttransporten op korte afstand (binnen dezelfde gemeente of in aangrenzende gemeenten) verrichtten, of op lange afstand, op voorwaarde dat zij zelf producent, gebruiker of verwerker van de te vervoeren dierlijke mest zijn; 2) klasse B of vervoerders die alle mesttransporten doen, met uitzondering van de transporten in opdracht van de Mestbank en 3) klasse C of vervoerders die alle transporten kunnen verrichten. Voor deze klasse werden pas na 1992 erkenningen toegekend.

Een cruciale opdracht van de Mestbank is het houden van controle en toezicht. Voor het toezicht op de bepalingen van het mestdecreet genieten bepaalde ambtenaren van de VLM een algemene opsporingsbevoegdheid. Zij kunnen overtredingen van alle bepalingen van het mestdecreet en de uitvoeringsbesluiten ervan opsporen en vaststellen. Dit gebeurt in samenwerking met de gemeentebesturen die onder meer dienen na te gaan of de bedrijven in kwestie nog worden uitgebaat. Andere bevoegde instanties waarmee samengewerkt wordt, zijn het Bestuur van de Milieu-Inspectie (BMI), VMM, OVAM, het Ministerie van Volksgezondheid en de parketten. De controles die de Mestbank uitvoeren, vielen uiteen in administratieve controles van aangiftes, het register en de mestverhandelingsdocumenten (burenregeling, het vervoerdocument en de overeenkomst voor invoer) en controles op het terrein. In bepaalde gevallen is het aantal controlebevoegden beperkt. Zo waren in 1997 bij gebrek aan personeel slechts zeven ploegen van elk twee personen inzetbaar voor controles op het terrein, waar dit optimaal ten minste tien van telkens twee inspecteurs moesten zijn¹²³.

Een andere bevoegdheid van de Mestbank is te participeren aan en initiatieven te nemen tot de uitbouw en exploitatie van centrale mestverwerkseenheden. Zo werd van 1992 tot 1996 kalvergier verwerkt op de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) Antwerpen-Noord. Daarbij verwerkte men per week ongeveer 500 m³¹²⁴.

Minder in het oogspringende maar daarom niet minder belangrijke taken van de Mestbank omvatten: 1) voorlichting door middel van vergaderingen, het opzetten van infostanden, het verspreiden van brochures en het beantwoorden van vragen; 2) het subsidiëren, (laten) uitvoeren en stimuleren van toegepast wetenschappelijk onderzoek door derden met het oog op een ecologisch, technologisch en economisch verantwoorde vermindering van het mestoverschot en ook ter ondersteuning van het beleid inzake normering en controle; 3) een adviserende functie waarnemen in de Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek door het voorbereiden van ontwerpen van decreet.

In de periode 1993-1994 kwamen er voor de Mestbank nog een aantal taken bij. Een eerste nieuwe opdracht betrof adviesverlening over milieuvergunningaanvragen. De Mestbank geeft advies over milieuvergunningaanvragen en zetelt in de milieuvergunningcommissies. Het gaat om inrichtingen voor de huisvesting van dieren, voor de opslag of verwerking van mest. Door de inwerkingtreding van VLAREM II, dat het begrip bestaande veeteeltinrichting definieerde, kreeg het advies van de Mestbank voor dit aspect een wettelijke basis¹²⁵. Daarnaast is er een tweede nieuwe, doch tijdelijke bevoegdheid: de inventarisatie van de milieuvergunningen van klasse 2 en 3 van veeteeltbedrijven voor de Milieudatabank¹²⁶. Deze liep van 1994 tot en met 1995. In heel het Vlaamse Gewest werden meer dan 102.000 vergunningen van ruim 56.000 inrichtingen geïnventariseerd. Alle informatie werd opgeslagen in de vergunningendatabank van de VLM¹²⁷.



122 Jaarverslag VLM 1998, p.70.

123 Jaarverslag VLM 1997, p.62; Jaarverslag VLM 1998, p.75.

124 Jaarverslag VLM 1993, p.75.

125 Jaarverslag VLM 1995, p.52.

126 Jaarverslag VLM 1994, p.65.

127 Jaarverslag VLM 1995, p.53.

Grondatabank en OC GIS-Vlaanderen

Voor een coherente beleidsvoorbereiding en
-opvolging van ruimtelijk gebonden materies is

een continue informatievoorziening noodzakelijk. De groeiende behoefte van het beleid aan geografische informatie en de snelle technologische evolutie (zowel op hardware- als softwarevlak) zorgden ervoor dat Geografische Informatiesystemen (GIS) de laatste jaren in een stroomversnelling zijn terechtgekomen. Bij besluit van 12 juni 1995 zette de Vlaamse regering het licht op groen voor de oprichting van GIS-Vlaanderen als een samenwerkingsverband voor de uitbouw van een gestructureerd communicatie- en beheersysteem van ruimtelijk gerefereerde informatie. Het OC-GIS Vlaanderen, een afdeling van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), fungeert als motor van het GIS-gebeuren en staat in voor de coördinatie, de organisatie en de dienstverlening van het samenwerkingsverband. In dit hoofdstuk blikken wij terug op de totstandkoming, de ontwikkeling en de werking van het OC-GIS Vlaanderen. Het hoofdstuk bestaat uit twee secties. In sectie 1 belichten wij de voorgeschiedenis van GIS-Vlaanderen. Welke initiatieven werden in de jaren 1970 en 1980 genomen op het vlak van geografische informatievoorziening? Welke factoren gaven aanleiding tot de oprichting van GIS-Vlaanderen? In sectie 2 komt de werking van het OC-GIS Vlaanderen aan bod. Welke opdrachten werden aan het OC-GIS Vlaanderen toegekend? Welke projecten heeft het tot nog toe uitgevoerd (1996-2001)?

78

'DE OPMARS VAN DE DIGITALISERING' DE VOORGESCHIEDENIS VAN GIS-VLAANDEREN

Sinds het einde van de jaren 1980 trad binnen het ruimtelijke ordeningsbeleid van de overheid een geleidelijke verschuiving op. Om de kwaliteit van de open ruimte te vrijwaren en te herwaarderen, was een evenwichtigere verweving van functies en activiteiten noodzakelijk. In plaats van het beheer en de inrichting van de open ruimte aan de belangen van één sector aan te passen (monofunctionele benadering) moest een beleid van integrale plattelandsontwikkeling worden gevoerd. Via een integrale en facetmatige aanpak kon een ruimer gamma van maatschappelijke doelstellingen worden gerealiseerd. Dit beleid kon alleen gestalte krijgen mits een degelijk inzicht in de complexe samenhang en dynamiek van ruimtelijke processen. Een heroriëntering van het ruimtelijke beleid vereiste met andere woorden een continue en systematische informatievoorziening. De geografische informatiesystemen (GIS) waren op dit vlak een krachtig hulpmiddel. GIS kan men omschrijven als een coherent communicatie- en beheersysteem voor de integratie van ruimtelijke gegevens. Het bestaat uit technische componenten (hard- en software), een basisreferentiesysteem waarin objectgegevens kunnen gelokaliseerd worden, gegevensbestanden en modellen die de relaties tussen de objecten beschrijven en steunt op de inzet van personeel met de nodige technische know-how. Bij het gebruik en het beheer van GIS zijn vier hoofdtaken te onderscheiden: 1) het ordenen, beheren en integreren van ruimtelijke gegevens, 2) het structureren van deze data tot basisinformatie, 3) het analyseren en verwerken van de basisinformatie tot operationele informatie en 4) het grafisch voorstellen van de informatie.

De eerste stappen naar een geautomatiseerde registratie, verwerking en presentatie van ruimtelijke gegevens werden in de jaren 1960 en 1970 gezet door enkele academici. Binnen de administratie groeide eveneens belangstelling voor dergelijke initiatieven. In

1970 werd binnen het bestuur van Stedebouw en Ruimtelijke Ordening een GIS-project opgezet, getiteld MIOSOTIS (wat staat voor: Methode voor de Integratie van de Operationele en Strategische Ontwikkeling van het Territorium steunend op Informatie en Simulatie). Het project omvatte drie subdelen die tot één geïntegreerd informatiesysteem konden worden samengevoegd: een automatisch documentatiesysteem (Biblio), een beheersysteem (Stero) en een planologisch informatiesysteem (Plano). Binnen het kader van dit project verwerkten een tiental tijdelijke ambtenaren de volgende informatie: de grenzen van de deel- en fusiegemeenten, de statistische telsectoren van het NIS (1970), de verschillende bestemmingszones van de vijftientig Vlaamse Gewestplannen en de grenzen van de gemeentelijke plannen van aanleg in toestand 1974. Het MIOSOTIS-project werd nooit operationeel. Dit was te wijten aan de technische tekortkomingen op het vlak van hard- en software (beperkt computergeheugen; zwakke kwaliteit van printers; trage databankprogramma's), de problemen in verband met ruimtelijke data (gebrek aan gebiedsdekkende, onderling relateerbare en voor de computer leesbare gegevens) en het scepticisme in kringen van opdrachtgevers en potentiële gebruikers (onrust over noodzakelijke bijscholing en mogelijke ontslagen). Diverse basisideeën van MIOSOTIS werden wel overgenomen in latere projecten, die meestal betrekking hadden op de verwezenlijking van digitale gegevensbanken.

79

In de jaren 1980 kende GIS wereldwijd een stijgend succes en kwamen er in ons land talrijke privé- en lokale initiatieven op gang. Gestimuleerd door de snelle evolutie van de computertechnologie speelde de Vlaamse regering op deze nieuwe ontwikkeling in door de oprichting van een Interkabinettenwerkgroep GIS-Vlaanderen (1989). Deze werkgroep kreeg de opdracht om een onderzoek in te stellen naar de haalbaarheid en de noodzakelijkheid van één GIS-Vlaanderen, eventueel gespecificeerd naar verschillende domeinen. Tevens diende zij een strategisch plan GIS-Vlaanderen uit te werken, zowel op bestuurlijk als op technologisch vlak. Het streefdoel was om te komen tot de vorming van een uniforme geografische informatie-infrastructuur ten behoeve van de Vlaamse overheid. Op het moment dat de werkgroep van start ging, waren in enkele Vlaamse administraties en instellingen reeds GIS-projecten lopende. Dit was onder andere het geval bij de VLM, die bij haar oprichting bevoegd was verklaard voor de uitbouw en het beheer van een grond databank en een geografisch informatiesysteem voor het Vlaamse Gewest (1988)¹²⁸. Sinds de inwerkingtreding van de werkgroep nam de VLM een afwachtende houding aan en bleef haar GIS-activiteit in een voorbereidende fase.

Het eindverslag van de Interkabinettenwerkgroep, dat op 15 december 1989 werd goedgekeurd, omvatte een aantal definities en vaststellingen en legde de krachtlijnen van een Strategisch Plan GIS-Vlaanderen vast. Het stuurde aan op de oprichting van een aantal administratieve structuren (zoals een centrale GIS-cel) en op de installatie van een Technische Werkgroep. Uitgaande van de aanbevelingen in het verslag startte men in 1990 met de implementatie van GIS-Vlaanderen. In maart 1990 kwam de Technische Werkgroep voor het eerst samen. Zij was bevoegd voor het opstellen van een beleidsplan en zou zichzelf opheffen nadat de administratieve basisstructuren waren verwezenlijkt. In de schoot van de Administratie voor Informatica van het Departement Coördinatie werd een centrale GIS-cel uitgebouwd, genaamd Dienst Geografisch Informatiesysteem Vlaanderen. De GIS-cel was verantwoordelijk voor het invoeren van



¹²⁸ Belgisch Staatsblad, 29 december 1989, p. 17838-17839 (art. 6 §4).

normen, standaarden en protocollen, het beheer van de referentiekaart, de coördinatie en de kwaliteitscontrole van alle algemene en specifieke bestanden, de uitvoering en de bijsturing van het strategisch GIS-plan en de vorming van de GIS-gebruikers.

Op technisch vlak werd geopteerd voor de opmaak van een digitaal referentiebestand op grond van analoge kleurenorthofoto's. De orthofotoplans steunden op een reeks van luchtfoto's die de firma Eurosense Belfotop in de periode 1984-1991 in opdracht van de Vlaamse overheid had gemaakt. In 1991 plaatste de bevoegde minister Luc Van den Bossche (SP) bij dezelfde firma een bestelling voor de aanmaak van 247 digitale plannen, wat overeenkwam met één derde van het analoge orthofotobestand. Tevens werden offertes aangevraagd voor een periodieke vernieuwing en verfijning van het resterende referentiebestand (794 aan te maken plannen).

Vanuit wetenschappelijke en politieke hoek rees ernstige kritiek op de keuze van het referentiebestand, de wijze van aanbesteding en de algemene organisatie van GIS-Vlaanderen. De onderhandse overeenkomst met de firma Eurosense Belfotop voor de levering van een digitale basiskaart waarop de Vlaamse administratie zijn GIS zou uitbouwen, leidde zelfs tot een interpellatie van de bevoegde minister in de Vlaamse Raad¹²⁹. De interpellant, Vera Dua, onderstreepte dat de kostprijs voor de opmaak van de digitale basiskaarten onaanvaardbaar hoog was en dat er te weinig offertes waren aangevraagd. Bij de aanbesteding waren geen buitenlandse bedrijven aangeschreven en hield men weinig rekening met de mogelijke inbreng van overheidsinstellingen (bv. Nationaal Geografisch Instituut). De orthoplannen steunden op digitale gegevens die Eurosense Belfotop bij de eerste opdracht had opgemaakt en die bijgevolg reeds in de prijs van de oorspronkelijke contracten waren vervat. Met de nieuwe overeenkomst betaalde de overheid een tweede maal voor de reeds beschikbare data. De contracten met Eurosense Belfotop bevatten een clause die stelde dat het bedrijf de intellectuele eigenaar bleef van de digitale bestanden. Deze bepaling opende de poort voor een sterke privatisering van de geografische informatie in het Vlaamse Gewest. Bovendien bestond er geen wettelijke regeling over het gebruik en de eigendom van de geodata en was er geen controlemogelijkheid op doorverkoop ervan. Net als enkele academici plaatste het oppositielid vraagtekens bij de bruikbaarheid van de luchtfoto's. Sommige opnames waren meer dan tien jaar oud en beantwoordden niet langer aan de bestaande toestand. Bovendien bestond het gevaar dat de digitale orthofoto's de opbouw van de geografische informatiesystemen zodanig determineerden dat alternatieve methoden en technieken weinig kansen kregen.

De bevoegde minister nam de bezwaren in overweging en besloot het project aan een onafhankelijk wetenschappelijk comité voor te leggen. Op 13 mei 1992 keurde de Vlaamse Executieve de oprichting van dit comité goed. Het bestond uit zes Vlaamse en vier Nederlandse hoogleraren en had als opdracht verslag uit te brengen over de verschillende technische mogelijkheden om op een efficiënte wijze een GIS-Vlaanderen uit te bouwen. Het comité moest daarbij aandacht besteden aan alle voor- en nadelen en aan de kostprijs van het project. In afwachting van het advies van het comité werd binnen de Vlaamse administratie een algemeen 'embargo' afgekondigd op GIS-initiatieven.

Het Wetenschappelijk Comité GIS-Vlaanderen, dat op 30 juni 1993 zijn eindrapport voorlegde, peilde op grond van een literatuurstudie, werkbezoeken en een enquête naar de mogelijkheden en de knelpunten van GIS en naar de wensen van de gebruikers¹³⁰. De



voorstellen tot aanpassing van de beleidsstrategie weken in drie opzichten af van de plannen die de Interkabinettenwerkgroep uitwerkte. De eerste wijziging betrof de implementatie van GIS. In plaats van een centrale beheersing en een gedetailleerde planning opteerde het comité voor een flexibele structuur en een gefaseerd traject. De tweede accentverschuiving had betrekking op de verruiming van het GIS-gebruik. Naast de Vlaamse administratie en de openbare instellingen moeten ook nutsbedrijven, onderzoeksinstituten en derden toegang hebben tot GIS. Ten derde stelde het comité voor om in de besluitvorming over te stappen van een centrale (top-down) benadering naar een decentrale (bottom-up) beïnvloeding.

Voor de realisatie van GIS-Vlaanderen lanceerde het comité tal van voorstellen¹²⁹. Zo diende men een minister te belasten met de beleidsadviesing en met de coördinatie van de geografische informatievoorziening (zowel binnen het Vlaamse Gewest als naar het federale en Europese niveau toe). Een overkoepelende raad voor Geografische Informatie in Vlaanderen (GI-raad) moest de minister adviseren over de toepassing, de verspreiding en de uitbouw van geografische informatie, de rol van GIS-Vlaanderen en de relaties met private, federale en internationale instanties. Wat de praktische implementatie en de werking van GIS-Vlaanderen betreft, stelde het comité voor om een Technisch Centrum uit te bouwen buiten het ministerie. Dit Centrum zou instaan voor de opmaak en het beheer van het basisbestand, de metadata, de uitwerking van normen, standaarden en protocollen, de kwaliteitsbewaking en de ondersteuning van diensten bij de ontwikkeling van GIS. GIS-Vlaanderen moest worden opgebouwd rond drie niveaus: het groot-, midden- en kleinschalig niveau. Bij elk van deze niveaus hoorden verschillende werkomgevingen, databanken en implementatiesnelheden. Mede door het grote aantal (potentiële) gebruikers diende het zwaartepunt in GIS-Vlaanderen op het middenschalige niveau te liggen.

De Vlaamse regering keurde het advies van het comité op 25 mei 1994 goed, wat het licht op groen zette voor de uitbouw van het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen.

HET ONDERSTEUNEND CENTRUM GIS-VLAANDEREN (DC GIS-VLAANDEREN)

Wettelijk kader

Reeds voor de oprichting van het Ondersteunend Centrum had de VLM meegewerkt aan de voorbereiding van een GIS-Vlaanderen. Volgens haar oprichtingsdecreet van 21 december 1988 was de VLM immers belast met de ontwikkeling en het beheer van een grondatabank en een geografisch informatiesysteem voor het Vlaamse Gewest. De concrete taken waren: instaan voor de opbouw van een geografisch gegevensbestand; opslaan, verwerken en beheren van informatie over bodem en plattelandsinrichting; afsluiten van overeenkomsten met openbare besturen en instellingen met het oog op de opbouw en de uitwisseling van geografische bestanden; meewerken aan studies inzake de interpretatie van de gegevens; opmaken en verspreiden van kaarten; uitwerken van

¹²⁹ VLAAMSE RAAD, *Buitengewone Zitting 1992. Vergaderingen van maart 1992. Handeling nr. 10*, Brussel, 1992, p. 236-245.

¹³⁰ WETENSCHAPPELIJK COMITÉ GIS-VLAANDEREN, *Advies GIS-Vlaanderen. Eindrapport (30 juni 1993)*, s.l., 1993.

¹³¹ L. VAN DER VLIET, Het advies van het Wetenschappelijk Comité GIS-Vlaanderen bekeken vanuit een administratieve context, in: *Flagis. Jaarboek 1994*, p. 27-34.

normen op het vlak van hard- en software en de organisatie van de databank; toezien op de uitwisselbaarheid en de kwaliteit van grafische bestanden; uitwisselen en ter beschikking stellen van geografische bestanden en toezien op het gebruik ervan. In uitvoering van de beslissing van de Vlaamse Executieve van 24 mei 1989 werd een interkabinettenwerkgroep opgericht ('Informatisering, Gewestplannen, Ruimtelijke Ordening en Planning') die tot opdracht had om een algemene beleidsstrategie inzake het inschakelen van geografische informatiesystemen ten behoeve van de Vlaamse regering en van de lokale en de regionale besturen uit te werken. Om de activiteiten van deze werkgroep te ondersteunen en de haar toevertrouwde opdracht uit te voeren, stelde de VLM een onderzoeksrapport op. Dit rapport bevatte een aantal voorstellen aan de Vlaamse regering om de toekomstige ontwikkeling van een grond-databank en een GIS voor het Vlaamse Gewest te stimuleren¹³².

Met het oog op een integratie van de databestanden van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse pararegionalen voor milieu besloot de Vlaamse regering op 31 juli 1992 tot de oprichting en de organisatie van een Milieudatabank¹³³. Het besluit regelde de samenwerking inzake het gebruik van informatica-apparatuur en de uitwisseling van gegevens tussen zeven instanties: de Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting (AMINAL), de Openbare Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW), het Instituut voor Natuurbehoud (IN) en het Instituut voor Bosbouw en Wildbeheer (IBW). Het doel was om de uitvoering van de opdrachten van deze instellingen te optimaliseren. De Vlaamse regering steunde het concept van de milieudatabank op drie pijlers: een Vergunningen- en Heffingen-databank, een Meetdatabank en een Grond-databank. De eerste pijler werd beheerd door AMINAL, de tweede door de VMM en de derde door de VLM. Drie stuurgroepen moesten de werking van de hun toegewezen databank coördineren. Een overkoepelende stuurgroep zou erop toezien dat de drie pijlers op elkaar afgestemd waren.

Na de goedkeuring van het eindrapport van het Wetenschappelijk Comité GIS-Vlaanderen werden juridische stappen ondernomen voor de oprichting van het OC GIS-Vlaanderen. Met het besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 zou dit Ondersteunend Centrum (OC) als afdeling van de VLM worden opgericht. Het OC fungeerde als uitvoerend orgaan van het samenwerkingsverband GIS-Vlaanderen. De Stuurgroep GIS-Vlaanderen was verantwoordelijk voor het beheer ervan en moest instaan voor de opmaak, de bijsturing, de begeleiding en de opvolging van het GIS-plan. Het Wetenschappelijk Comité GIS-Vlaanderen en de GI-raad fungeerden als adviserende organen. De eerste moest advies uitbrengen over het GIS-plan, de jaarlijkse uitvoeringsplannen en alle wetenschappelijke materies die van dienst konden zijn voor de verdere ontwikkeling van GIS in Vlaanderen. De GI-raad moest als hoger en neutraal orgaan advies verlenen over algemene GIS-aangelegenheden. Krachtens het regeringsbesluit moest het OC GIS-Vlaanderen jaarlijks een begroting opstellen en deze ter goedkeuring aan de Vlaamse regering voorleggen. De VLM diende de nodige diensten, uitrusting, installaties en personeelsleden ter beschikking te stellen van het OC (logistieke steun). In financieel opzicht blijft het OC onafhankelijk van het beheer van de VLM. Het betreft zijn middelen uit een jaarlijkse dotatie van de Vlaamse Gemeenschap, uit eventuele vergoedingen voor diensten en uit het saldo op het einde van het vorige begrotingsjaar.



De groeiende nood aan samenwerking (bv. behoefte aan participatie van provincies en gemeenten), de nieuwe uitdagingen op het vlak van dienstverlening en geografische gegevensvoorziening (bv. online-service; digitale grootschalige kaarten) en de razend-snelle evolutie van de communicatie- en informatietechnologie (bv. internet, E-government) vereisten een sterkere decretale verankering van GIS-Vlaanderen. Deze stap werd gezet met de goedkeuring van het decreet van 17 juli 2000¹³⁴. Het decreet is opgevat als een kaderdecreet dat de samenwerking, de planning en de organisatie van GIS-Vlaanderen en de beschikbaarheid en distributie van geografische informatie duidelijk omlijnt. Het organogram van GIS-Vlaanderen wordt in grote lijnen bevestigd; het werd slechts op enkele punten aangepast aan de noden van vandaag. In verband met de samenwerking bepaalt het decreet dat derden bij afzonderlijke overeenkomst tot GIS-Vlaanderen kunnen toetreden. Om de samenwerking binnen en buiten de overheid vlot te laten verlopen, worden een aantal randvoorwaarden vastgesteld waarbinnen de uitwisseling van geodata kan geschieden. Zo zijn de deelnemers aan GIS-Vlaanderen ertoe gehouden om hun referentie- of themabestanden in te brengen in de Grond databank. De geografische informatie in de Grond databank moet voor alle deelnemers ter beschikking staan. Het OC GIS-Vlaanderen wordt belast met de uitbouw en de centrale coördinatie van de Grond databank en dient te fungeren als centraal distributiecentrum. Met het nieuwe decreet krijgen de partners dus een grotere verantwoordelijkheid met betrekking tot het beheer en het bijhouden van geografische basisbestanden. Bovendien krijgen zij een betere en gemakkelijker toegang tot deze bestanden. De verbetering van de coördinatie biedt onder meer de mogelijkheid om duidelijke richtlijnen op te stellen in verband met het gebruik van de referentiebestanden en om veralgemeend standaarden op te volgen.

WERKING VAN HET OC GIS-VLAANDEREN¹³⁵

Na een grondige voorbereiding ging het OC GIS-Vlaanderen in januari 1996 officieel van start. Op het vlak van coördinatie, geo-informatievoorziening en dienstverlening verricht het OC GIS-Vlaanderen negen taken: 1) ondersteunen van GIS-gebruikers; 2) beheren en verspreiden van gemeenschappelijke geografische referentiebestanden; 3) aanmaken, beheren en verspreiden van metadata (d.i. gegevens over ruimtelijke data); 4) afsluiten van samenwerkingsakkoorden voor de opbouw, het beheer, de verwerking en de distributie van GIS-bestanden op de drie schaalniveaus; 5) kwaliteitsbewaking; 6) organiseren van opleidingsprogramma's; 7) uitbouwen van een gespecialiseerd documentatiecentrum met het oog op kennisoverdracht en archivering; 8) ontwikkelen van een conversieplatform om de geodata in de verschillende softwarepakketten te kunnen inlezen en 9) beschikbaar stellen van reeds ontwikkelde methoden, technieken en inzichten om GIS-Vlaanderen verder te stimuleren. In de beginjaren lag het hoofddaccent op de eerste

¹³² VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ, *Een grond databank en een geografisch informatiesysteem voor Vlaanderen*, Brussel, 1989.

¹³³ H. OTTENS, Een beschouwing over GIS-ontwikkeling en GIS in Vlaanderen, in: *Flagis. Jaarboek 1993*, p. 12-13. Over de ontwikkeling van GIS in België/Vlaanderen tijdens het begin van de jaren 1990, lees: J.P. DONNAY en J. SANDERS, Digital mapping and GIS in Belgium, in: *Flagis. Jaarboek 1991*, p. 5-14 en R. DE PAEPE en J. SANDERS, Recente GIS-ontwikkelingen in het Vlaamse Gewest, in: *Idem*, p. 15-23.

¹³⁴ *Belgisch Staatsblad*, 2 september 2000, p. 30283-30285.

¹³⁵ De informatie steunt ondermeer op de periodieke uitgaven van *Nieuwsbrief GIS-Vlaanderen*, nr. 1-10 (1996-2001) en op H. DUFOURMONT, Wat heeft GIS-Vlaanderen te bieden aan de leerkracht aardrijkskunde?, in: *De Aardrijkskunde*, 24 (2000), p.25-33.

drie activiteiten. Bij de eerste opdracht gaat het vooral om een ad hoc ondersteuning van de gebruikers van GIS-Vlaanderen. De opmaak en distributie van geodata gebeurde tot 1998 vooral via cd-roms. De laatste jaren gaat de voorkeur uit naar elektronische dienstverlening, of dienstverlening via internet. Deze aanpak is goedkoper (lagere productiekosten), flexibeler (minder procedures) en klantvriendelijker (online-service). De uitbouw van een metadatabank of een databank die niet de ruimtelijke gegevens zelf bevat maar wel de beschrijvende informatie over de data, kreeg in 1997 vorm met de lancering van SPIDI, wat staat voor Spatial Information Directory.

De kernactiviteit van het OC GIS-Vlaanderen op het vlak van informatievoorziening is het ter beschikking stellen van geodata in digitale vorm. Concreet onderscheiden wij twee groepen van data: de raster- en de vectordata. Terwijl de rasterdata opgebouwd zijn uit beeldelementen of pixels (bv. digitale foto's) bestaan de vectordata uit punten, lijnen en vlakken in de wiskundige betekenis van deze termen. Het merendeel van de opgemaakte datasets zijn rasterbestanden. In de beginperiode van zijn werking (1996-1998) bracht het OC GIS-Vlaanderen deze bestanden uit op cd-rom. Het eerste bestand dat de afdeling op zulke manier verspreidde, was de topografische kaart 1/10.000. Het ging om een rasterversie van de topografische kaart van het Vlaamse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die het Nationaal Geografisch Instituut (NGI) tussen 1978 en 1993 op analoge wijze had vervaardigd. De 'oude' topografische kaart wordt veel gebruikt omdat de nieuwe kaart, die digitaal wordt aangemaakt, nog niet voor het hele gebied klaar is. Gegroepeerd per provincie werden de kaarten op twee cd-rom's geplaatst. Deze cd-rom's bevatten tevens georeferentiebestanden en software die het toelaten om de beelden te visualiseren en te kopiëren. Professioneel gezien bewijzen de gerasterde kaarten vooral hun diensten als achtergrond bij het visualiseren van gegevens in vectorformaat of bij het digitaliseren van vectorgegevens.

Andere middenschalige geobestanden die het OC GIS-Vlaanderen in digitale vorm verspreidde, zijn: de zwart-wit orthofoto's van het NGI (1995) en de meer geactualiseerde versie ervan (1997-1999), de kleurenorthofoto's (opgemaakt door Eurosense), het StreetNet-bestand (TeleAtlas), de Gewestplannen en de Gemeentelijke Bijzondere Plannen van Aanleg (AROHM), de Vlaamse bodemkaart (Centrum voor Bodemkartering) en de Vlaamse Hydrografische Atlas (LIN, AMINAL, Afdeling Water). De belangrijkste kleinschalige kaarten die het OC GIS-Vlaanderen op cd-rom uitgaf, waren de topografische kaarten 1/100.000 van het Vlaamse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (NGI; uitgave 1986 en 1990) en de bodemgebruikskaart van Vlaanderen (DWTC, KU Leuven, OC GIS-Vlaanderen).

Enkele van deze projecten lichten wij nader toe. Tussen 1995 en 2000 maakte het NGI twee reeksen van orthofoto's op voor het gebied van Vlaanderen. Het betrof bestanden van zwart/wit foto's, versneden volgens een raster van 2 km bij 2 km. Nadat het OC GIS-Vlaanderen het distributierecht ervan verworven had, plaatste het beide reeksen orthofoto's op telkens 27 cd-roms. Aan deze foto's werden georeferentiebestanden toegevoegd. De digitale orthofoto's (gescande, geometrisch gecorrigeerde luchtfoto's ingepast in het Lambert-coördinatenstelsel) zijn een dankbaar hulpmiddel voor de interpretatie van de grote bodemgebruiksklassen. De kleurenorthofoto's, die de firma Eurosense op basis van luchtfoto's op schaal 1/30.000 had gerealiseerd (1988-1990), werden op 23 cd-rom's verspreid.



ILLUSTRATIE 26
Topografische kaart 1/10.000
door het OC GIS-Vlaanderen
op cd-rom uitgebracht.

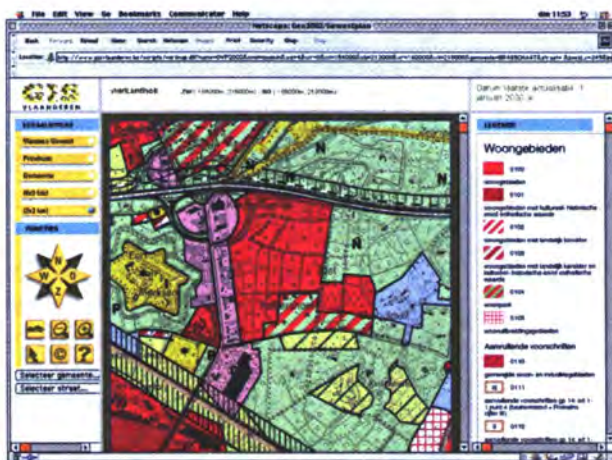


ILLUSTRATIE 27
Zwart-wit orthofoto.

Verder kocht het OC GIS-Vlaanderen een vectorieel bestand aan van het Vlaamse en Brussel Hoofdstedelijk Gewest, dat kon fungeren als voorlopige skeletbestand: het StreetNet-bestand van TeleAtlas. Dit bestand omvat onder meer het netwerk van land- en waterwegen, administratieve grenzen en woonkernen en leent zich in GIS-verband voor het opzoeken van gemeenten, straten en de daaraan gerelateerde geo-informatie. In feite vervulde het skeletbestand drie functies: 1) een referentiefunctie (op basis van het bestand kan nieuwe geografische informatie worden opgesteld), 2) een oriëntatiefunctie (voor de weergave van thematische bestanden op het scherm of op papier) en 3) een relationele functie (de relationele datastructuur maakt de koppeling van alfanumerieke informatie mogelijk). Wegens de ruime toepassingsmogelijkheden versterkt het skeletbestand de uitwisseling van geografische informatie tussen de partners van GIS-Vlaanderen. In samenwerking met de Afdeling Ruimtelijke Planning van AROHM zette het OC GIS-Vlaanderen de gewestplannen op cd-rom. De cd-rom bevat een geactualiseerde versie van de vijftientig Vlaamse Gewestplannen in verschillende uitwisselingsformaten (schaal 1/10.000). Het betreft een digitale vectoriële versie van de oorspronkelijke, manueel getekende kaarten (vastgelegd bij KB tussen 1976 en 1980). De plannen worden op regelmatige basis geactualiseerd en vormen een cruciaal informatie-instrument voor het ruimtelijk beleid. Ten einde de informatie voor een zo breed mogelijk publiek te ontsluiten, werden de gewestplannen eveneens beschikbaar gesteld op het internet.

Thans besteedt het OC GIS-Vlaanderen bij de geo-informatievoorziening veel aandacht aan de elektronische dienstverlening. In dit verband zijn vooral de metadatabank SPIDI en de geoloketten het vermelden waard. Nog voor GIS-Vlaanderen van start ging, startte de VLM met de bouw van een prototype metadatabank. Dit paste in haar opdracht om een Grondtabank te realiseren als onderdeel van de Milieudatabank. Na zijn oprichting zette het OC GIS-Vlaanderen dit werk verder. In 1996 evalueerde het de bestaande metadatanormen. Na een voorbereidende studie werd besloten om verder te gaan met de Europese norm en

werd de vertaling van de specificaties in een relationeel model aangevat. In 1997 werd de databank afgewerkt. Begin 1998 ging SPIDI als één van de eerste internetapplicaties in Vlaanderen online (www.spidi.gisvlaanderen.be/SPIDI). SPIDI geeft een overzicht van alle beschikbare gegevens over digitale geografische bestanden. Het biedt zowel informatie over de inhoud van deze bestanden (wegennet, topografie, landgebruik) als over de ruimtelijke fenomenen of de geografische objecten die erin worden voorgesteld. De databank bevat inlichtingen over de kwaliteit en de nauwkeurigheid van de geobestanden, de uitgevoerde bewerkingen en de administratieve aspecten (contactpersonen, betrokken organisaties, toegankelijkheid van de gegevens, kostprijs, aangeboden formaten). Bij de ontwikkeling van SPIDI koos het OC GIS-Vlaanderen voor een integrale web-oplossing. Dit betekent dat niet enkel de raadpleging maar ook de invoer van de metadata via het internet kan gebeuren. Zulke web-applicaties zijn inmiddels klassiek geworden in de informatietechnologie. Naast het voordeel dat de gegevens direct worden opgeslagen, verkleint deze methode ook het tijdsverschil tussen het invoeren en het



ILLUSTRATIE 28 De gewestplannen van Vlaanderen on line.

vrijgeven van de metadata. Iedereen kan de gegevens vrij raadplegen. Wie data wil invoeren of wijzigen moet zich via een eenvoudige procedure registreren. In 2000 werd de databank geoptimaliseerd en de bevraging vereenvoudigd.

Een ander initiatief om beleidsrelevante geo-informatie via internet toegankelijk te maken, zijn de geoloketten. Het startsein daartoe werd gegeven in 1998 met de opening van het gewestplanloket dat online toegang bood tot de vijftientig gewestplannen van Vlaanderen. Ook kortetermijnprojecten behoren tot de mogelijkheden. Zo is naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000 een verkiezingsloket opgezet, waarbij de stemresultaten online werden omgezet naar cartografische voorstellingen. In navolging van deze eerste projecten werden ook andere digitale loketten gerealiseerd, zoals het recht van voorkoop (voor ruilverkaveling, natuur en sociale huisvesting) en de statistische basiskaart van Vlaanderen (voor het interactief bevragen van statistische gegevens). Sinds 2000 lanceerde men een tweede generatie van geoloketten, waarvan er nog een aantal in testfase zijn. De belangrijkste zijn: het landbouwloket (met onder meer de aanduiding van de bemestingsnormen, inclusief de gebiedsgerichte verscherpingen en de aangifteplichtige landbouwpercelen), het loket plaatsbepaling (interactieve stratenatlas), het onderwijsloket (locatie van scholen en aanvullende informatie), het loket cultureel erfgoed (beschermde monumenten en landschappen) en het milieuloket (bossen, waterkwaliteit en biologische waarderingskaart). Het proces van digitale informatie-uitwisseling en openbare dienstverlening via het internet krijgt door deze loketten een nieuwe impuls en zal in de toekomst sterker ontwikkeld worden.

86

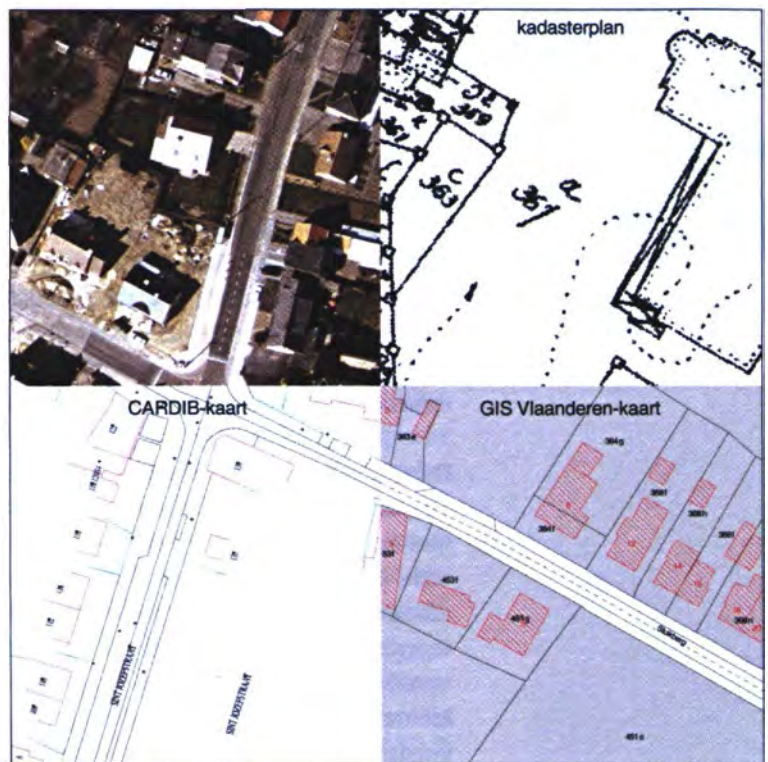
Sinds de oprichting van GIS-Vlaanderen is er een gestage vraag naar grootschalig kaartmateriaal (schaal 1/250 tot 1/2500). Om aan deze vraag tegemoet te komen, nam GIS-Vlaanderen in 1998 het initiatief om via een ruim samenwerkingsverband een aantal grootschalige basiskaarten digitaal ter beschikking te stellen. Voor de realisatie van dit project volgde het OC GIS-Vlaanderen een tweesporenbeleid, met één kortetermijnoptie (KADSCAN) en één langetermijnoptie (Grootschalig Referentie Bestand, of GRB). Ten einde op korte termijn een aantal basisbestanden aan de partners te kunnen bezorgen, stak het OC GIS-Vlaanderen in 1999 van wal met het KADSCAN-project en dit in overleg met de Administratie van het Kadaster, Registratie en Domeinen (AKRED). Het streefdoel was om de kadastrale perceelsplannen van het Vlaamse Gewest (ca. 13.000 plannen) binnen een bestek van twee jaar op cd-rom te plaatsen. Dit project omvatte drie fasen: 1) het scannen van de plannen, 2) het ruimtelijk positioneren of 'georefereren' ervan, zodat de plannen kunnen bekeken worden in combinatie met andere middenschalige geobestanden, zoals de digitale kleurenorthofoto's en de gewestplannen; 3) het voorzien van een perceelsidentificatie, waarmee de databanken worden gekoppeld aan de grafische gegevens. In het najaar van 2000 werd het project afgerond en was de gebiedsdekking voor Vlaanderen een feit. De cd-rom's bevatten de kadastrale plannen onder GEOTIFF formaat, een puntenbestand met perceelsidentificatie en een digitale index van de ligging van de plannen.

De langetermijnstrategie op het vlak van grootschalige kartering voorziet in de aanmaak van een Grootschalig Referentie Bestand (GRB). Dit project, met een voorziene looptijd van tien tot vijftien jaar, heeft als doel om een multifunctioneel en flexibel grootschalig GIS-bestand voor Vlaanderen aan te maken. Cruciaal daarbij is de ontwikkeling van de gegevensinhoud en de datastructuur voor de opslag en de exploitatie van de betrokken gegevens. In tegenstelling tot de kaartgerichte initiatieven volgt het

GRB een databankbenadering. De ruimte wordt veeleer geïnventariseerd dan gekarteerd. De voorstelling op een kaart is één van de mogelijke toepassingen maar staat niet langer centraal bij de aanmaak en het beheer van de databank. Bij de inventarisatie wordt het terrein beschouwd als een verzameling van onafhankelijke fenomenen ('objecten') die volgens entiteiten worden gegroepeerd. Elk weerhouden terreinfenomeen wordt volgens de geschikte entiteiten gemodelleerd tot een databank exemplaar. Alle relevante kenmerken worden in de attribootvelden van de databank opgeslagen. Deze informatie wordt - al naar gelang de toepassing - verwerkt tot een bruikbaar eindproduct. Momenteel zijn er in het Vlaamse Gewest vier GRB-pilootprojecten in uitvoering: Laakdal (Vlaams-Brabant), Gent-Zuid (Oost-Vlaanderen), Brasschaat (Antwerpen) en Sint-Truiden (Limburg). De projecten zijn opgebouwd in drie fasen: 1) voorbereidende fase, 2) de organisatiefase en 3) de productiefase. De eerste besprekingen met de partners-eindgebruikers zijn aangevat om de product- en dienstverlening betreffende GRB te ontwikkelen.

87

Naar de toekomst toe wenst het OC-GIS zich te profileren als *de* coördinator voor geografische informatie in Vlaanderen en als dienstverlener bij uitstek voor alle overheden in Vlaanderen. Andere strategische doelstellingen zijn: zich opwerken tot de initiator voor de aanmaak en het beheer van geografische informatie in Vlaanderen en het uitbouwen van het grootschalige referentiebestand tot het topografische referentiekader voor Vlaanderen.



ILLUSTRATIE 29 Het Grootschalig Referentiebestand (GRB) van het OC GIS-Vlaanderen.

Natuur

De meest recente bevoegdheid die de VLM van de Vlaamse regering toevertrouwd kreeg, is natuurinrichting. Natuurinrichting vond haar oorsprong in het Decreet op het Natuurbehoud en het Natuurlijk Milieu van 21 oktober 1997. Omdat dit decreet het Vlaamse natuurbeleid heroriënteerde en het takenpakket van de VLM aanzienlijk vergrootte, besteden wij er in dit hoofdstuk uitgebreid aandacht aan. In een eerste sectie schetsen wij de achtergrond en de voorgeschiedenis van dit decreet. De tweede sectie behandelt het doel, het belang en de inhoud ervan. In de derde sectie tenslotte gaan wij in op de rol die de VLM speelt op het vlak van natuur. Welke taken zijn er voor de VLM weggelegd en wat heeft zij op dit vlak reeds bewerkstelligd?

88

HET NIEUW DECREET OP HET NATUURBEHOUD EEN BEWOGEN VOORGESCHIEDENIS

Tot de uitvaardiging van het decreet van 1997 werd het natuurbehoud in het Vlaamse Gewest geregeld door de wet van 12 juni 1973. Deze wet was een uitloper van het eerste Europees Jaar van de Natuurbescherming (1970), dat aan natuurbehoud als maatschappelijk dienstbetoon en engagement een officiële erkenning gaf. Gedurende een kwarteeuw vormde de wet van 12 juni 1973 het juridische kader voor het groenbeleid in ons land. Zij werd enigszins aangepast door de bepalingen met betrekking tot de bosreservaten (bosdecreet van 13 juni 1990), het decreet betreffende de kustduinen (4 juli 1993) en de aanvullingen door het decreet van 16 juli 1996. De wet van 1973 en de aanvullende besluiten, zoals het besluit tot de bescherming van wilde planten (1976), het Bermbesluit (1984) en het Vegetatiebesluit (1991) waren fragmentarisch en vooral defensief opgevat. De klemtoon lag veeleer op soort- en reservaatbescherming dan op duurzame en planmatige natuurontwikkeling.

Door het gemis aan coördinatie, de versnippering van de bevoegdheden, het uitblijven van de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten, het ondoeltreffende toezicht op de naleving van de wetgeving, de zwakke sanctionering bij overtreding ervan en de geringe financiële onderbouw, hadden deze bepalingen niet het verhoopte effect. Zij konden de afbouw van de natuur en de achteruitgang van de biodiversiteit in Vlaanderen niet tegenhouden¹³⁶. Onder druk van het zich snel wijzigende en intensievere grondgebruik verminderde het aantal dier- en plantensoorten en versnipperden de natuurgebieden tot kleine en geïsoleerde zones. Bepaalde levensgemeenschappen, zoals kalkmoerassen, voedselarme maar niet verzuurde vennen, hoogvenen, droge kalkgraslanden, kreek- en valleigraslanden of oude hakhoutbossen, werden zeldzamer en dreigden op bepaalde plaatsen te verdwijnen. De stijgende emissie van schadelijke stoffen door industrie, verkeer, landbouw en huishoudens leidde tot een grotere verzuring, vermisting, verdroging en verontreiniging van grond, water en lucht. Deze nefaste effecten tastten de milieukwaliteit aan en brachten het voortbestaan van de kwetsbare natuurgebieden in gevaar. Om het tij te keren, moest het natuurbeleid een nieuwe wettelijke basis krijgen¹³⁷.

Sinds het einde van de jaren 1980 drongen de milieubeweging en het Instituut voor Natuurbehoud er bij de overheid op aan om, naar het voorbeeld van onze buurlanden, een structureel, geïntegreerd en actief natuurbeleid te voeren¹³⁸. Vanuit de natuursector wierp vooral Natuurreservaten vzw. zich op als gesprekspartner. In 1981 was in de schoot van deze vereniging een cel beleidswerking opgericht die voorstellen uitwerkte om het natuurbeleid in Vlaanderen fundamenteel te heroriënteren. Om de resterende natuur-



waarden te vrijwaren en de natuurontwikkeling in kansrijke gebieden te bevorderen, pleitte de vereniging voor het voeren van een gebieds- en soortgericht beleid, de uitbouw van een ruimtelijk natuurnetwerk, de vorming van degelijke advies- en overlegorganen, de inzet van alternatieve beleids- en beheersinstrumenten (zoals beheersovereenkomsten), de toepassing van het principe van ecologische compensatie, de structurele ondersteuning van milieugroepen, etc.¹³⁹.

Tal van deze voorstellen vonden in het begin van de jaren 1990 een weg naar het beleid. Bij zijn aanstelling tot gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting in oktober 1989 formuleerde Theo Kelchtermans het voornemen om het milieu- en natuurbeleid in het Vlaamse Gewest te herzien. Vier maanden later presenteerde hij het 'Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen', beter bekend als het MINA-plan 1990-1995 (14 februari 1990)¹⁴⁰. Het plan bevatte een waaier van voorstellen die erop gericht waren om op een structurele en vernieuwende wijze een toekomstgericht milieu- en natuurbeleid in Vlaanderen uit te bouwen. Het grootste deel van het document was gewijd aan het Milieubeleidsplan (400 pagina's). De voorstelling van het Natuurontwikkelingsplan was veeleer beknopt (120 pagina's). Was het enthousiasme voor het eerste plan binnen de milieubeweging veeleer gematigd dan kon het tweede plan op meer steun rekenen¹⁴¹. Het Natuurontwikkelingsplan wenste de basis te leggen voor een offensief en gebiedsgericht natuurbeleid.

Het centrale actiepunt was de uitbouw van een Groene Hoofdstructuur in Vlaanderen. Naar het voorbeeld van de 'Ecologische Hoofdstructuur' in Nederland wenste men een samenhangende en functionele gordel van duurzame natuur te realiseren¹⁴². Dit initiatief vormde een schakel in de Europese ecologische netwerken zoals NATURA 2000 en EECONET. Het eerste netwerk omvat beschermingszones waar specifieke vogel- en habitatrichtlijnen van toepassing zijn. In het tweede geval gaat het om de ecologische hoofdstructuur met inbegrip van niet-officieel erkende beschermde gebieden. Binnen het Vlaamse Gewest maakte de Groene Hoofdstructuur deel uit van een ruimer beleidsprogramma (integratiebeginsel). Zij moest worden ingepast in het ruimtelijk beleid van de Vlaamse regering, waarvan de krachtlijnen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997-2002) zouden worden vastgelegd. In wezen was de Groene Hoofdstructuur veel-

-
- 136 R. PEREMANS, Enkele beschouwingen bij het specifiek wettelijk en decretaal instrumentarium in verband met de bescherming van de open ruimte in Vlaanderen, in: *Ruimte voor groen. Deel I*, p. 149-154. R. VERHEYEN, e.a., Verlies van biodiversiteit, in: A. VERBRUGGEN, ed., *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven en Apeldoorn, 1994, p. 497-519.
- 137 J. GYSELS, Biodiversiteit - Overheidsbeleid en maatschappelijke context, in: J. GYSELS, ed., *Handboek biodiversiteit in Vlaanderen en België*, Turnhout, 1999, p. 20-21.
- 138 E. KUIJKEN, Natuurbehoud in Vlaanderen: naar Nederlands model?, in: *Nieuwe strategieën voor natuurbescherming*, Utrecht, 1989, p. 171-184.
- 139 Enkele van deze ideeën kwamen aan bod in: G. CELEN, Naar een vernieuwd natuurbehoud, in: *Natuurreservaten*, 11 [1989], p. 8-13; E. KUIJKEN, Ecologische uitgangspunten voor natuurbehoud en natuurontwikkeling, in: *Natuurreservaten*, 10 [1988], p. 87-89; IDEM, De plaats van het natuurbehoud in het ruimtelijk- en milieubeleid, in: *Ruimte voor groen. Deel I*, p. 132-137; IDEM, Natuurbehoud: zonder verleden geen toekomst!, in: M. HERMY, ed., *Natuurbeheer*, Brugge, 1989, p. 26-29..
- 140 T. KELCHTERMANS, *Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen. Voorstellen voor 1990-1995* [Deel I: Milieubeleidsplan; Deel II: Natuurontwikkelingsplan; Deel III: Mensen, structuren en financiën], Brussel, 1990.
- 141 NATUURRESERVATEN VZW., *Naar een offensief natuurbeleid voor de jaren 1990? Een kritische vooruitblik na het Natuurontwikkelingsplan van 14 februari 1990* [Snelschrift 1990/1], Brussel, 1990, p. 4.
- 142 G. DE BLUST, E. KUIJKEN en D. PAELINCKX, De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen, in: *Gids Ruimtelijke Planning*, Afl. 30, II G.2.a, 1992; E. KUIJKEN, De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen: een veelzijdig instrument, in: *Natuur, bosbouw en landbouw in het Structuurplan Vlaanderen*, Gent, 1994, p. 13-20; IDEM, Vragen rond natuurbehoud: achtergronden en recente beleidskaders, in: G. KNOPS, ed., *Natuurbehoud en natuurontwikkeling in Vlaanderen. Hof van Eden of Toren van Babel?*, Brussel, 1996, p. 13-14..

eer een beleidsondersteunend en richtinggevend actieplan dan een bestemmings- of beheersplan. Naast de uitbouw van de Groene Hoofdstructuur bevatte het MINA-plan ook andere voorstellen die het natuurbeleid in Vlaanderen in nieuwe banen moesten leiden. Om een zo groot mogelijke genetische en biologische diversiteit te waarborgen, zou een specifiek soortenbeleid worden gevoerd. Tevens wilde men het maatschappelijke draagvlak van het natuurbehoud vergroten door meer aandacht te besteden aan educatie, voorlichting en planningsoverleg met de betrokken groepen en sectoren, beleidsintegratie, etc.

De Groene Hoofdstructuur was onderverdeeld in vier gebiedscategorieën, waarvan het onderscheid beruiste op biologische criteria. Rekening houdend met de verschillen in oppervlakte en dichtheid van de aanwezige natuurelementen deelde men het gebied op in: 1) natuurkerngebieden (NKG), 2) natuurontwikkelingsgebieden (NOG), 3) natuurverbindingsgebieden (NVG) en 4) natuurbuffergebieden (NBG). *Natuurkerngebieden* waren zones met een hoge natuurwaarde en hadden een minimumoppervlakte van 50 ha. De bescherming van waardevolle natuurwaarden genoot er prioriteit. Omdat natuurbehoud de hoofd-functie was, konden aan de medegebruikers van dit gebied (in het bijzonder landbouwers) randvoorwaarden worden opgelegd. In de *natuurontwikkelingsgebieden* was het natuurbehoud een nevenfunctie. In ecologisch opzicht hadden deze zones een hoge potentiële waarde. Mits de invoering en de naleving van beschermings-, beheers- en inrichtingsmaatregelen konden delen van deze zones uitgroeien tot kerngebieden. De *natuurverbindingsgebieden* bestonden uit lijn- en puntvormige elementen. Zij moesten de kern- en ontwikkelingsgebieden aan elkaar weven en langs die weg de uitwisseling van organismen bevorderen. De *natuurbuffergebieden* tenslotte waren zones die de kwetsbare kern- en ontwikkelingsgebieden beschermden tegen de schadelijke invloeden van buitenaf. In functie van hun natuurlijke kenmerken en bestemmingen moesten de gebieden op verschillende wijze worden beheerd.

De intentie van minister Kelchtermans was om de Groene Hoofdstructuur tegen 1994 tot stand te brengen¹⁴³. Het realisatieprogramma voorzag een gebied van 72.200 ha, dat als volgt was verdeeld: 20.000 ha natuurkerngebied, 40.000 ha natuurontwikkelingsgebied, 9.000 ha natuurverbindingsgebied en 3.200 ha natuurbuffergebied¹⁴⁴. Met een aandeel van 5,3 % van de oppervlakte van het Vlaamse Gewest was de Groene Hoofdstructuur eerder beperkt. Nadien werd het groene netwerk uitgebreid. In de Richtnota Groene Hoofdstructuur die minister Kelchtermans in 1991 uitbracht, was sprake van een natuurkerngebied van 138.831 ha en een natuurontwikkelingsgebied van 238.134 ha¹⁴⁵. De afbakening en invulling van de Groene Hoofdstructuur lokten discussies uit tussen de natuurverenigingen en de landbouwsector. De Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (of: MINA-raad), die bij decreet van 29 april 1991 als formeel adviesorgaan van de Vlaamse overheid was ingesteld, bracht de verschillende partijen rond de onderhandelingstafel en wist op 19 januari 1993 een compromis uit de brand te slepen. De landbouworganisaties stemden in met de Groene Hoofdstructuur en met de naleving van de natuurgerichte normen maar eisten dat dit groene netwerk zou worden verkleind. Volgens het MINA-advies moest voor 2005 de helft van de natuurkerngebieden worden gerealiseerd. De overige helft zou kritisch worden geëvalueerd en eventueel doorgeschoven naar de categorieën ontwikkelings-, verbindings- of buffergebieden. Het natuurontwikkelingsgebied werd opgesplitst in twee klassen. De eerste klasse besloeg ten hoogste een kwart van het gebied en moest afgebakend worden als concreet ontwikkelingsproject. Tegen het jaar 2005 kon zij geëvolueerd zijn tot een



kerngebied. De tweede klasse omvatte maximum één derde van het gebied. Zij moest als blijvend natuurontwikkelingsgebied voor natuur, land- en bosbouw in nevenge-schikt verband geoperationaliseerd worden¹⁴⁶.

De consensus bleef niet lang overeind. Toen de nieuwe aangetreden minister van Leefmilieu en Natuurbehoud, Norbert De Batselier, in het voorjaar van 1993 zijn plannen voor de Groene Hoofdstructuur voorstelde, kwamen de landbouworganisaties er tegen in het verweer¹⁴⁷. De lont aan het kruitvat waren de ontwerpkaarten die aan de plannen waren toegevoegd. Volgens de landbouworganisaties stemden deze kaarten niet overeen met de afspraken die voordien in de MINA-raad waren gemaakt. De kaarten waren opgesteld door de provinciale buitendiensten van de Afdeling Natuur en het Instituut voor Natuurbehoud op basis van wetenschappelijke criteria en hadden een globaal en indicatief karakter. Met de aanduiding van 149.403 ha natuurkerngebied, 204.118 ha natuurontwikkelingsgebied en 178.188 ha natuurverbindingsgebied (totale oppervlakte: 531.709 ha) weerspiegelden zij een ideale beleidsvisie vanuit de sector natuurbehoud¹⁴⁸. De landbouworganisaties stelden dat de gebiedscategorieën in de Groene Hoofdstructuur moesten worden afgebakend op grond van de planologische bestemmingen op de gewestplannen. De natuurverenigingen konden geen vrede nemen met dit voorstel. De gewestplannen hielden immers geen rekening met de versnippering en isolatie van natuurgebieden. In tegenstelling tot de Groene Hoofdstructuur waren zij niet gericht op de ontwikkeling van ruimtelijke netwerken van elkaar versterkende natuurwaarden. Bovendien waren de groene bestemmingen op de gewestplannen veel kleiner dan op de ontwerpkaarten (152.267 ha).

Volgens de landbouworganisaties werkten de ontwerpkaarten rechtsonzekerheid in de hand. De wettelijke erkenning ervan zou de leefbaarheid en de exploitatievrijheid van het Vlaamse landbouwbedrijf ondergraven. Deze vrees werd nog gevoed door het feit dat de kaarten reeds in diverse administraties als werkdocumenten werden gebruikt. Door de verwarring omtrent de kaarten, het wantrouwen van de betrokken partijen, de crisissfeer rond het Mestactieplan (MAP) en de angst van de landbouwsector voor nog meer gebiedsgerichte maatregelen in de toekomst, ontspoorde de maatschappelijke discussie in dovemansgesprekken.

De onrust in de landbouwsector bereikte een hoogtepunt met het gerucht dat de Groene Hoofdstructuur mogelijk zou gekoppeld worden aan het Mestactieplan (MAP). Dit plan lag op dat moment volop in de politieke vuurlinie en leidde in 1995 zelfs tot het ontslag van de regering. De mogelijke koppeling van bemestingsbeperkingen aan de gebiedscategorieën in de Groene Hoofdstructuur was voor de landbouworganisaties een uitgesloten zaak¹⁴⁹. Misnoegd over het restrictieve overheidsbeleid riepen zij hun achter-

143 M. HOOGHE, *De groene vervuiler*, p. 38-46.

144 NATUURRESERVATEN VZW, *Naar een offensief natuurbeleid*, p. 8.

145 T. KELCHTERMANS, *Richtnota: De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen* (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. AMINAL), Brussel, 1991, p. 48.

146 MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN (MINA-RAAD), *Advies van 19 januari 1993 inzake de Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen*, Brussel, 1993, p. 29-30.

147 N. DE BATSELIER, *Infomap: de Groene Hoofdstructuur* (Vlaams ministerie van Leefmilieu), Brussel, 1993.

148 E. KUIJKEN, *Is er nog natuur in Vlaanderen? De Groene Hoofdstructuur: grondslag voor een nieuw natuurbeleid*, in: *Samenleving en Politiek*, 1 (1994), p. 27, tabel 2.

149 E. KUIJKEN, *De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen: een veelzijdig instrument*, in: *Natuur, bosbouw en landbouw in het Structuurplan Vlaanderen* (Studie- en vervolmakingsdag, Gent, 1 juni 1994), Gent, 1994, p. 17.

ban op om tijdens de openbare consultatievergaderingen (november-december 1993) protest aan te tekenen tegen de Groene Hoofdstructuur. In tal van plaatsen onttaarde het boerenprotest in scheldpartijen, intimidaties en schermutselingen met de ordediensten. Omdat de veiligheid van zijn ambtenaren op het spel stond, besloot de minister elk openbaar overleg te staken. De Groene Hoofdstructuur verdween van de politieke agenda. Na de nationale verkiezingen van mei 1995 pikte de rooms-rode coalitie de draad op. Met de benoeming van Theo Kelchtermans tot Vlaams minister van Leefmilieu kwam het milieu- en natuurbeleid andermaal onder de vleugels van de CVP. Alhoewel het regeerakkoord met geen woord repte over een nieuw decreet op het natuurbehoud grepen daaromtrent toch onderhandelingen plaats. Twee jaar later zou hieruit het nieuwe Vlaamse natuurdecreet ontstaan (1997)

Door de radicale wijze waarop de landbouwsector het nieuwe natuurbeleid afwees, verloor hij aan krediet bij de publieke opinie. Het offensief tegen de Groene Hoofdstructuur gaf uiting aan een knagende ontevredenheid binnen de landbouwsector over het restrictieve overheidsbeleid dat sinds het begin van de jaren 1990 op het Vlaamse en het Europese niveau werd gevoerd. Met de uitvaardiging van het omstreden Mestdecreet en de Vlaamse milieuregelgeving (kortweg: VLAREM) (1991) kregen de landbouwers strenge bemestings- en vergunningsnormen opgelegd. De landbouw werd erkend als ecologisch belastende sector en diende in de toekomst meer rekening te houden met beperkende reglementeringen inzake milieukwaliteit. Ook binnen het Europese beleid stond de landbouw onder grotere druk. In het kielzog van de GATT-onderhandelingen over de liberalisering van de wereldhandel vaardigde de Europese Commissie maatregelen uit om de EU-landbouwsubsidies aan te passen aan de wereldmarktprijzen, de voedselproductie in te krimpen en de relatie tussen landbouw en leefmilieu te verbeteren (MacSharry-herzieningen, 1992)¹⁵⁰. De graanprijzen werden verlaagd en compensaties werden voorzien voor die landbouwers die een deel van hun areaal uit productie namen, hun vee-stapel verkleinden of meer extensieve en milieuvriendelijke productiemethoden toepasten. De landbouwsector, die in tegenstelling tot de industrie steeds buiten schot van het milieubeleid was gebleven, voelde zich geïsoleerd en reageerde afwijzend op de wijzigingen in het Vlaamse en Europese beleid. De uitbouw van de Groene Hoofdstructuur vond in deze gespannen sfeer geen kans op slagen.

HET DECREET OP HET NATUURBEHOUD (1997)

Doel en inhoud van het Decreet op het Natuurbehoud¹⁵¹

De bezieler van het natuurdecreet was Hugo Abts, ex-voorzitter van Natuurresevaten vzw. Als adviseur van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling, Theo Kelchtermans, werkte hij sinds 1995 aan een nieuw ontwerp van natuurdecreet. Het overlegorgaan dat een essentiële rol speelde bij de totstandkoming van het decreet, was het Forum Natuur en Landbouw, dat leden van de landbouworganisaties (Boerenbond en ABS) en de natuursector (Natuurresevaten vzw. en De Wielewaal) rond de tafel bracht. Het had tot taak te dialogeren over alle aangelegenheden die betrekking hadden op het raakvlak natuur/landbouw en die tot de gewestelijke bevoegdheden behoren. Het Forum werd op vraag van de Boerenbond in het leven geroepen om het wantrouwen dat de relatie tussen de landbouw- en natuursector in de vorige jaren had vertroebeld, weg te nemen. De oprichting ervan ging terug op een protocol dat de toenmalige

minister van Leefmilieu, Theo Kelchtermans, op 5 juni 1997 had gesloten. Na een proeftermijn van twee jaar werd besloten het initiatief wettelijk te onderbouwen¹⁵². Dit overlegplatform vergaderde normaliter éénmaal per maand maar kon, op verzoek van één of meerdere leden, altijd worden samengeroepen. De Vlaamse minister bevoegd voor het natuurbehoud of zijn afgevaardigde, zat de vergaderingen voor, terwijl het ondervoorzitterschap werd waargenomen door de Vlaamse minister van Landbouw of zijn afgevaardigde. De VLM verzorgde het secretariaat. Niet alleen in de besprekingen over het natuurdecreet maar ook in andere dossiers, zoals de discussie over het mestbeleid, de ruilverkavelings- en landinrichtingsprojecten, heeft het Forum 'ontmijnend' gewerkt.

Het natuurdecreet, dat het Vlaams Parlement op 21 oktober 1997 goedkeurde en op 10 januari 1998 in het Staatsblad verscheen, gaf het startschot voor een vernieuwing van het Vlaamse natuurbeleid¹⁵³. In artikel 6 van het decreet wordt de basisdoelstelling van dit beleid als volgt geformuleerd: *'het beleid inzake natuurbehoud en de vrijwaring van het natuurlijk milieu is gericht op de bescherming, de ontwikkeling, het beheer en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu, op de handhaving of het herstel van de daartoe vereiste milieukwaliteit en op het scheppen van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak, waarbij educatie en voorlichting van de bevolking inzake natuurbehoud wordt gestimuleerd*. Uit deze doelomschrijving is af te leiden dat het decreet zich niet alleen op de natuurwaarden richt. Het neemt ook de voor de natuur vereiste omgevingsfactoren (zoals milieukwaliteit en maatschappelijk engagement) in ogenschouw. Artikel 7 verruimt de beleidsambitie tot de uitvoering van internationale overeenkomsten en verdragen inzake het natuurbehoud.

De vijf grote pijlers waarrond het natuurbeleid is uitgewerkt, zijn: 1) soortgericht beleid, gericht op de bescherming van zeldzame of bedreigde dier- en plantensoorten en van hun leefgemeenschap; 2) gebiedsgericht beleid, of de realisatie van netwerken van grote en kleine natuurgebieden die via groene lijnen en linten in het landschap met elkaar verbonden zijn; 3) beleid dat oog heeft voor natuurkwaliteit; 4) doelgroepenbeleid, wat betekent dat de betrokken groepen (land- en bosbouw, natuurbescherming) nauwer bij de planning en de uitvoering van het beleid worden betrokken en 5) beleid dat ondersteund wordt door provinciale en lokale overheden¹⁵⁴.

Naar de filosofie van de Groene Hoofdstructuur wil het decreet een groen netwerk tot stand brengen door de afzonderlijke natuurgebieden uit te breiden, te bufferen en via landschappelijke elementen met elkaar te verbinden. Aangezien dieren en planten functioneren in ecosystemen die ruimte en samenhang nodig hebben, is een duurzame bescherming enkel mogelijk via een gebiedsgerichte aanpak. Het decreet definieert twee



- 150 D. COLMAN en D. ROBERTS, The Common Agricultural Policy, in: M. ARTIS en N. LEE, eds., *The economics of the European Union. Policy and analysis*, Oxford, 1994, p. 109-112; D. SWANN, *The economics of Europe. From Common Market to European Union*, p. 248-250.
- 151 Voor een diepgaandere, juridische ontleding van het natuurbeleid in Vlaanderen verwijzen wij naar: G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen, 2000. Ook: IDEM, *Natuurbeleidsplanning en ruimtelijke planning. Hoe naar een ecologisch netwerk?*, in: *Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, 6 (2001), p. 5-25.
- 152 *Belgisch Staatsblad*, 10 augustus 1999, p. 29877-29878.
- 153 *Belgisch Staatsblad*, 10 januari 1998, p. 608-614.
- 154 H. ABTS, Het nieuwe natuurdecreet als instrument voor een dynamisch natuurbeleid in Vlaanderen, in: M. DE COSTER, ed., *Natuur voor de toekomst. Kansen en mogelijkheden van het nieuwe natuur-decreet* [Verslag van het symposium 'Natuur voor de toekomst'. Elewijt, 24 oktober 1997], Brussel, 1997, p. 9-16; G. CELEN, De krijtlijnen van het decreet natuurbehoud beleidsmatig gezien, in: *TAR*, 21 (1998), p. 101-112.



netwerken: het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) waar natuur een hoofdfunctie is en het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON) waar natuur een nevenfunctie uitmaakt. Binnen elk netwerk onderscheidt het twee typen gebieden. Het VEN omvat de Grote Eenheden Natuur (GEN) of gebieden met een hoge actuele natuurwaarde en de Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO) of gebieden met een hoge potentiële natuurwaarde. Het gaat om gebieden die duidelijk samenhangen en aaneengesloten zijn, zoals duinen, heiden, moerassen, waterrijke gebieden, etc. Het IVON behelst natuurwevingsgebieden of gebieden met een verweving van functies en natuurverbindingengebieden of strook- en lijnvormige gebieden die belangrijk zijn voor de migratie van planten en dieren tussen de zones van het VEN.

Binnen de vijf jaar na de inwerkingtreding van het decreet dient de Vlaamse overheid 125.000 ha VEN en 150.000 ha natuurverwevingsgebied af te bakenen. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), dat de Vlaamse regering op 17 december 1997 afkondigde en dat de bestemming van de open ruimte regelt, neemt deze cijfers over. Zodoende zijn de gewestplannen en het natuurdecreet structureel op elkaar afgestemd. Het RSV bepaalt nog wel dat 10.000 ha bosgebied en 38.000 ha natuur- en reservaatgebied bijkomend in de gewestplannen dienen opgenomen te worden. Inspeland op deze bepaling en op de EU-habitatrichtlijn bakende de minister van Landbouw en Leefmilieu, Vera Dua, 32.000 ha bijkomend gebied af in mei 2001. Het ging om het Wijnendalebos in West-Vlaanderen, de zilte graslanden van het krekengebied en de middenloop van de Zwalm in Oost-Vlaanderen, de vallei van de Bosbeek in Limburg, de bossen van Averbode en het Heverleebos in Vlaams-Brabant. Deze beslissing bracht het totale natuurgebied in Vlaanderen op 102.000 ha. Ter vergelijking: het landbouwgebied bedraagt volgens het RSV 750.000 ha.

In de afgebakende gebieden gelden volgens het decreet verschillende voorschriften en maatregelen. Zo is het in de VEN-gebieden verboden om beschermingsmiddelen te gebruiken (dit geldt niet voor de percelen waar de landbouwbedrijven volgens het Mestdecreet nog mest mogen uitrijden), de vegetatie en het reliëf te wijzigen, het grondwaterpeil te verlagen, de ont- en afwatering te versterken of de structuur van de waterlopen te wijzigen. De Vlaamse regering kan er maatregelen treffen om de natuur en het natuurlijk milieu te behouden, te herstellen en te ontwikkelen (bv. bevorderen van natuurgerichte bosbouw, beschermen van de insijpelingsgebieden van grondwater, herstellen van de landschapsstructuur). In de IVON-gebieden gelden uitsluitend stimulerende maatregelen voor de burger. De overheid verbindt er zich wel toe om de bestaande natuur te vrijwaren en te ontwikkelen (bv. het vermijden van aantasting van bodem en reliëf, het behouden van kwaliteit en kwantiteit van natuurwaarden).

Door de invoering van het *stand-still-beginsel* (artikel 8) breekt het decreet van 1997 een lans voor de uitbreiding van het natuurbeleid tot alle bestaande natuurelementen. Dit beginsel houdt immers in dat de overheid inspanningen zal leveren om overal in het Vlaamse Gewest de natuur te beschermen. Voor de uitvoering van dit 'horizontaal beleid' zijn tal van instrumenten voorzien, zoals het integreren van het natuurbeleid in andere wetten, decreten of besluiten (bv. bouwvergunningen) en het invoeren van een zorgplicht. De zorgplicht betekent dat alle burgers, besturen en ambtenaren bij een beslissing van de overheid mogelijke schade aan de natuur moeten voorkomen. Herstel en compensatie kunnen worden gevorderd.

Een belangrijk vernieuwend facet van het decreet is dat het natuurbeleid op een planmatige manier zal worden uitgebouwd. Om het beleid te stroomlijnen, zullen tal van plannen worden opgemaakt die steunen op deskundig advies en wetenschappelijke gegevens. Op beleidsmatig vlak zijn er het natuurrapport en het natuurbeleidsplan. Het natuurrapport heeft een wetenschappelijk karakter en wordt om de twee jaar door het Instituut voor Natuurbehoud opgemaakt. Het beschrijft de bestaande toestand van de natuur in Vlaanderen en evalueert het beleid in de voorbije periode. Het rapport kadert in het milieurapport, zoals voorzien in het decreet van 5 april 1995. Het fungeert tevens als inventarisatierapport voor het internationale verdrag inzake biodiversiteit, dat op 5 juni 1992 in Rio de Janeiro werd ondertekend en bij decreet van 28 maart 1996 werd goedgekeurd. Het natuurbeleidsplan daarentegen is een actieplan dat kadert binnen het milieubeleidsplan (decreet van 5 april 1995). Daarnaast zijn er nog de afbakenings-, de natuurricht- en de beheersplannen. De afbakeningsplannen bepalen de grenzen van de GEN-, GENO-, natuurverwervings- en natuurverbindingsgebieden. De natuurrichtplannen duiden per afgebakend gebied aan welke natuurelementen beschermd worden en welke maatregelen daarvoor genomen worden. In verband met de opstelling ervan voorziet de wet een procedure met inspraakmogelijkheden voor alle betrokkenen. De beheersplannen tenslotte duiden voor elk natuurreservaat aan welke maatregelen voor het beheer en de inrichting van kracht zijn.

Als ondersteuning van het doelgroepenbeleid voorziet het natuurdecreet verscheidene middelen voor samenwerking met overheden of particulieren. De belangrijkste zijn de regionale landschappen en de beheersovereenkomsten. Regionale landschappen zijn in feite duurzame samenwerkingsverbanden die worden ingesteld op voorstel van een provincie of drie of meer aaneengesloten gemeenten. Zij zijn gericht op de bevordering van een draagvlak en hebben geenszins een reglementair karakter. Door overleg en samenwerking met de doelgroepen willen de regionale landschappen het streekeigen karakter, de natuureducatie, de natuurrecreatie, het recreatief medegebruik en de ontwikkeling van kleine landschapselementen bevorderen. Beheersovereenkomsten zijn overeenkomsten tussen Vlaamse overheid en grondgebruiker, waarbij deze laatste er zich vrijwillig toe verbindt om gedurende een bepaalde termijn natuurwaarden te onderhouden of te ontwikkelen tegen een vooraf bepaalde vergoeding. Deze maatregel sluit aan bij de EG-plattelandsverordening 1257/99¹⁵⁵.

Om het natuurbeleid uit te voeren, rijkt het natuurdecreet tal van nieuwe instrumenten aan. Zo kan de Vlaamse regering de Vlaamse Landmaatschappij machtigen om in haar naam, voor haar rekening en volgens de door haar gestelde voorwaarden het recht van voorkoop uit te oefenen. Het Vlaamse Gewest geniet dit recht in geval van verkoop van onroerende goederen in VEN-zones, in natuurreservaten en hun uitbreidingsperimeter, in een afgebakende perimeter binnen groen- en bosgebieden van IVON en in een natuurinrichtingsproject¹⁵⁶. Ook het ruilen van goederen en de koopplicht horen tot de mogelijkheden. Bovendien kan de regering natuurinrichtingsprojecten instellen. Het oogmerk van zulke projecten is om via actief ingrijpen de ontwikkeling van de natuur in kansrijke gebieden aan te moedigen (bv. hermeandering van waterlopen, herstel en buffering van vennen en heiden). De voorwaarde is wel dat het project voor ten minste



¹⁵⁵ MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, *Programma voor plattelandontwikkeling in Vlaanderen. Periode 2000-2006* (in toepassing van verordening EG-1257/99), Brussel, 2000.

¹⁵⁶ J.M. CLIERIECK, Juridische aspecten van het grondbeleid van de Vlaamse Landmaatschappij, in: *TAR*, 23 (2000), p. 14-17.

90 % van de oppervlakte gesitueerd is in VEN-gebieden of in groen-, park-, buffer- en bosgebieden. De maatregelen die men in de projecten kan treffen, zijn opgesomd in artikel 47: kavelruil uit kracht van de wet, infrastructuur- en kavelwerken, aanpassing van de wegen en van het wegenpatroon, bewarende maatregelen, tijdelijke overdracht van bevoegdheden, tijdelijke erfdienstbaarheden, waterhuishoudingswerken, grondwerken, uitbouw van natuureducatieve voorzieningen en bedrijfsverplaatsing. Gevolg gevend aan de beleidsbrief 'Leefmilieu, natuur, landinrichting en landschappen' van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling (Theo Kelchtermans) werden in de loop van 1998 de eerste projecten voor natuurinrichting opgestart.

MAATSCHAPPELIJK EN POLITIEK DEBAT OVER HET DECREET OP HET NATUURBEHOUD

Het nieuwe decreet was het resultaat van maandenlang overleg tussen landbouw- en milieuorganisaties. Dat beide partijen maar moeizaam tot een compromis kwamen, bleek onder meer bij de hoorzittingen in de Commissie voor Leefmilieu van het Vlaamse Parlement¹⁵⁷. De commissie keurde het ontwerpdecreet in een tweede lezing goed (10 juli 1997). Nadat een voorakkoord was bereikt over het omstreden artikel 9 kreeg het ontwerp de zegen van de christen-democratische fractie. Volgens dit voorakkoord moest een werkgroep in de MINA-raad instaan voor de afbakening van het historisch permanent grasland dat voor bescherming in aanmerking kwam. In deze werkgroep zouden zowel de Boerenbond als de natuurbeweging zitting hebben.

Tijdens de hoorzittingen liet de groene beweging haar stem horen via Natuurreservaten vzw., De Wielewaal en de overkoepelende organisatie Bond Beter Leefmilieu (BBL). Deze verenigingen opperden dat het decreet de bakens zette voor een dynamischer en slagkrachtiger natuurbeleid. Ofschoon het decreet een constructief uitgangspunt was, bleef door de vele toegevingen aan de landbouwsector een minimaal kader over om aan natuurherstel en -ontwikkeling te doen. De vertegenwoordiger van De Wielewaal gaf deze mening als volgt te kennen: *'Als laatste punt wil ik benadrukken dat een consensus er niet mag komen tegen elke prijs. Ook wij hebben al heel wat toegevingen moeten doen in het huidig ontwerp. Tot nu toe is de discussie voornamelijk gegaan over hoe men de tegenstanders van het decreet over de brug kon halen. Dat is uiteraard nodig en nuttig, maar men vergeet aandacht te besteden aan de verzuchtingen van de voorstanders. Nochtans zorgen zij voor het maatschappelijke draagvlak en staan ze mee in voor het realiseren van de doelstellingen van het decreet'*. De milieubeweging zag wel een aantal gunstige perspectieven in het decreet maar bleef sceptisch inzake de uitvoering ervan. Er waren volgens haar onvoldoende juridische garanties dat het nieuwe beleid ook effectief zou worden uitgevoerd. Het decreet kon maar slagen indien snel en degelijk werk werd gemaakt van de nodige uitvoeringsbesluiten.

De landbouwsector, vertegenwoordigd door de Belgische Boerenbond, het Algemeen Boerensyndicaat (ABS) en het Vlaams Agrarisch Centrum (VAC), drongen tijdens de hoorzittingen aan op meer rechtszekerheid. Alhoewel het decreet een aantal positieve elementen bevatte, was het volgens hen nog te vaag en onevenwichtig. Doordat het decreet aan de natuurfunctie een niet aanvaardbaar overwicht toekende, zou de agrarische bedrijfsvoering er te zeer door worden gehinderd. De landbouwverenigingen konden zich verzoenen met het beginsel van de stand-still van de bestaande natuurgebie-

den, op voorwaarde dat de land- en tuinbouwactiviteiten ook buiten de agrarische gebieden mogelijk bleven. Het principe van verweving bleek een moeilijker te slikken pil. Voor het ABS was de opname van landschappelijk waardevolle gebieden in IVON onaanvaardbaar. De Boerenbond ging er wel mee akkoord maar vond dat in de verwevingsgebieden enkel stimulerende maatregelen voor de landbouwers mochten gelden. De vrijheid van exploitatie mocht er onder geen beding beperkt worden.

Andere heikele punten waren: de bepaling dat valleigebieden, agrarische gebieden met ecologisch belang en agrarische gebieden die tot GENO konden behoren; de bevoegdheid van de Vlaamse regering om natuurreservaten te erkennen in (landschappelijk waardevolle) agrarische gebieden; het recht om in natuurinrichtingsgebieden over te gaan tot bedrijfsverplaatsing en het opleggen van erfdiensbaarheden; de bepaling dat de regering over het hele Vlaamse Gewest maatregelen tot natuurbescherming kon uitvaardigen. Om de leefbaarheid van het landbouwbedrijf veilig te stellen, eiste de landbouwlobby dat in het GEN en GENO vrijwaringszones werden uitgetekend waarbinnen de agrarische activiteit normaal kon plaatsvinden. Aan deze eis werd gedeeltelijk tegemoet gekomen met de bepaling dat de landbouwers bestrijdingsmiddelen mogen gebruiken op die percelen in het GEN en GENO die zij volgens het Mestdecreet ook mochten bemesten (artikels 25 en 26, § 3).

Bij de bespreking van het decreet in het Vlaams Parlement spraken de regeringspartijen zich lovend uit over het 'historische compromis tussen landbouw en groen'¹⁵⁸. Vanuit de oppositie klonk een kritische ondertoon. De oppositiepartijen (VLD, Agalev, VU en Vlaams Blok) waren overtuigd van de noodzaak van een nieuw decreet om de aftakeling van de natuur tegen te gaan maar waren minder tevreden over de uitwerking ervan. Zij spraken de hoop uit dat het decreet op grond van de ingediende amendementen alsnog zou worden bijgestuurd. In de lijn van wat de SERV en de MINA-raad aanvoerden, poneerde de VLD dat het natuurdecreet beter moest worden verankerd in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Anders dreigde het te verzanden in een verlamdende procedureslag. Het gemis aan samenhang en uniformiteit in regelgeving, definities en indelingen zou veel verwarring zaaien. Wegens het ontbreken van een globaal en coherent kader waarin de voorgestelde maatregelen zouden worden uitgevoerd, besloot de VLD-fractie om zich bij de stemming over het decreet te onthouden.

Agalev bestempelde het natuurdecreet als een gemiste kans. Zowel wat de kwaliteit en kwantiteit van de natuurwaarden als wat de bescherming ervan betreft, was het decreet een afgezwakte versie van de Groene Hoofdstructuur. Ten opzichte van de Groene Hoofdstructuur was het gebied met als hoofdfunctie natuur verkleind van 353.000 ha tot 125.000 ha. De totale oppervlakte voor natuurgebied was verminderd van 531.000 ha naar 275.000 ha. De natuurbuffergebieden waren volledig geschrapt. De groene partij betreunde het overigens dat de landbouworganisaties hun stempel op het decreet sterk hadden doorgedrukt, zodat *'het nieuwe decreet veeleer een decreet was op het landbouwbehoud dan op het natuurbehoud'*. Zeker in gebieden waar natuurbehoud de hoofdfunctie was, zouden de randvoorwaarden voor de landbouw te zwak zijn. De partij vroeg bijvoorbeeld om in het VEN strengere maatregelen te voorzien op het vlak van



157 VLAAMS PARLEMENT, Stuk 690 [1996-1997] - nr. 8, 17 september 1997.

158 VLAAMS PARLEMENT, Zitting 1997-1998, Beknopt verslag nr. 5, 8 oktober 1997.

het ploegen, het gebruik van pesticides en de bemesting. Ook drong zij aan op de vorming van buffergebieden voor reservaten en VEN-gebieden. Bovendien benadrukte Agalev dat het natuurbeleid integraal deel moest blijven uitmaken van het algemeen milieubeleid. Overleg over deze materie moest blijven plaatsvinden in de MINA-raad en mocht dus niet verschuiven naar een nieuw orgaan waarvan de oprichting in het vooruitzicht werd gesteld (Forum Natuur en Landbouw). Het maatschappelijk belang van natuurbehoud oversteeg namelijk de belangen van de organisaties en sectoren die in dit orgaan vertegenwoordigd waren.

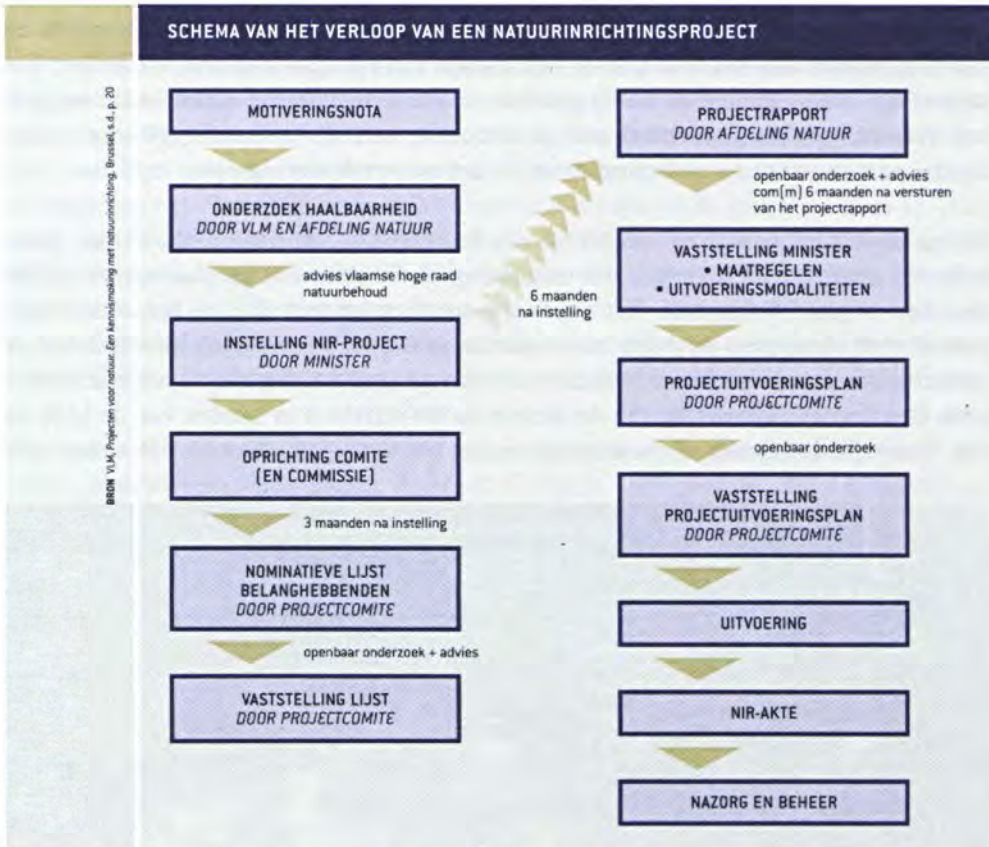
Net als Agalev beschouwde de VU het natuurdecreet als een afgezwakte vervanging van de Groene Hoofdstructuur. Omdat het nieuwe decreet meer in de kaarten speelde van de landbouwsector dan van het natuurbehoud zou het geen evenwichtige oplossing tot stand brengen. De bereikte consensus getuigde volgens haar van een verouderde aanpak die haaks stond op het beleid in het buitenland. De scheiding tussen natuurgebieden en landbouwzones was te stringent en ging in tegen de internationale tendens waarbij boeren als landschapsbeheerders in het beleid werden betrokken. Tenslotte uitte de VU de vrees dat concrete acties zouden uitblijven bij gebrek aan personeel en financiële middelen.

De hoofdkritiek op het natuurdecreet was dat het gebiedsgerichte beleid onvoldoende ingebed was in het ruimtelijk ordeningsbeleid. Om dit knelpunt op te vangen, werden de inhoud, de oppervlakte-doelstelling en de afbakeningstermijn van de gebieden voor natuur in het natuurdecreet en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen gelijkgesteld¹⁵⁹.

OPDRACHTEN EN ACTIVITEITEN VAN DE GROEP NATUUR

Bij natuurinrichting zijn twee overheidsdiensten van nabij betrokken: de VLM en de Afdeling Natuur van AMINAL (Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer). De VLM heeft bij natuurinrichting een ondersteunende rol: zij verzorgt het secretariaat, helpt bij het opmaken van de nodige plannen en documenten en voert de projecten op het terrein uit. De beslissing om de VLM te laten meewerken aan de uitvoering van het natuurdecreet werd door twee factoren bepaald. Ten eerste sloot de nieuwe opdracht goed aan bij het reeds bestaande takenpakket van de VLM. Door activiteiten zoals ruilverkaveling, landinrichting, Mestbank, GIS en natuurinrichting in één organisatie onder te brengen, wilde men de evenwichtige inrichting van het buitengebied bevorderen. Ten tweede had de VLM reeds een grote kennis en ervaring opgebouwd op het vlak van plannings- en uitvoeringsprocedures die bij natuurinrichting aan bod komen (zoals: kavelruil, infrastructuur- en kavelwerken, recht van voorkoop, beheersovereenkomsten). In de loop van 1997 werd in de schoot van de VLM een functionele groep natuur ingesteld om de nieuwe kerntaak waar te nemen. In 1999 evolueerde deze groep tot een volwaardige afdeling binnen de VLM. Zij kreeg een afvaardiging in de directievergaderingen en een vast agendapunt op de vergaderingen van de raad van bestuur.

De opdrachten van de functionele groep natuur richten zich op natuurinrichting, recht van voorkoop, beheersovereenkomsten en milieubeleidsplanning. De uitvoering van de eerste drie taken gebeurt in samenwerking met de Afdeling Natuur van AMINAL. Bij de opdracht beheersovereenkomsten is ook de Afdeling Land van AMINAL een partner. Met beide afdelingen bestaat een gestructureerd overleg, zowel op centraal als op provin-



ILLUSTRATIE 30 Schema van het verloop van een natuurinrichtingsproject.

ciaal niveau. Voor het recht van voorkoop zijn er ook andere partners, zoals: de adviesverleners (Administratie Land- en Tuinbouw, Administratie Waterwegen en Zeewezen), de comités tot aankoop, de natuurverenigingen en de Federatie van Notarissen.

Sinds de start in 1998 is voor 25 natuurinrichtingsprojecten de procedure aangevat. *Natuurinrichting* begint met een onderzoek naar de haalbaarheid van het project en met een landschapsecologische en een sociaal-economische studie van het gebied. Dit onderzoek maakt uit of natuurinrichting in een bepaald gebied al dan niet mogelijk is. Als natuurinrichting haalbaar blijkt, werkt men een voorstel voor de afbakening van het projectgebied uit en duidt men de overheden aan die verder bij het project zullen betrokken worden. Voor elk ingesteld project richt de bevoegde Vlaamse minister een projectcomité en een projectcommissie op. Het projectcomité is samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken overheden en maatschappelijke groepen (bv. natuurverenigingen, landbouwkamers). Het adviseert de minister over de maatregelen die getroffen moeten worden en is belast met de uitvoering van het project. In de projectcommissie zetelen belanghebbenden en deskundigen die uit het gebied zelf afkomstig zijn of er goed mee vertrouwd zijn. De commissie wordt niet ingesteld voor natuurinrichtingsprojecten met een verkorte procedure. Op grond van een degelijk onderbouwd dossier beslist de Vlaamse minister voor Leefmilieu over de instelling van een project.

Nadat de instelling van het project bij Ministerieel Besluit is goedgekeurd, maakt de Afdeling Natuur van AMINAL binnen een termijn van zes maanden voor elk project een rapport op. Hierin komen de nodig geachte maatregelen voor de natuurinrichting aan bod. Na een openbaar onderzoek stelt de bevoegde minister de maatregelen en modaliteiten vast en volgt de uitdieping ervan in het projectuitvoeringsplan.

Hierna bereidt het comité de uitvoering van de inrichting voor aan de hand van gedetailleerde gegevens en plannen. Het comité legt al die gegevens en plannen ter advies voor aan de projectcommissie. Het houdt een openbaar onderzoek over het uitvoeringsplan en stelt vervolgens de gegevens en plannen vast, daarbij rekening houdend met de adviezen van de commissie en met de bezwaren geopperd tijdens het openbaar onderzoek. De effectieve uitvoering van de werken op het terrein is in handen van de VLM en van de overheidsdiensten of personen die in het uitvoeringsprogramma zijn aangeduid.

100

VISIEPLAN VAN NATUURINRICHTINGSPROJECT OOSTHOEKDUINEN



LEGENDE

BRON: VLM, Group Natuur, Centrale Directie Brussel

<ul style="list-style-type: none"> afbakening projectgebied INFRASTRUCTUUR EN KAVELWERKEN begrazingsblok verwijderen militaire infrastructuur verwijderen naald- of loofhoutbestand verwijderen naald- of loofhoutbestand met heraanplant selectief verwijderen van bomen buiten bosverband selectief verwijderen van bomen binnen bosverband 	<ul style="list-style-type: none"> op stam kappen van bomen + behandelen stronken ontstruwelen verwijderen bomenrij onderhoudswerken bomenrij of houtkant aanplant houtkant of knobomenrij WATERHUSHOUDINGSWERKEN inrichten ecologische oever inrichten sloten 	<ul style="list-style-type: none"> afgraven ophogen inrichten poel UITBOUW VAN NATUUREDUCatieve VOORZIENINGEN wandelpad ruterpad ingang wandelaars ingang ruiters
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ILLUSTRATIE 31 Visieplan van natuurinrichtingsproject Oosthoekduinen.

In 1999 werden zeven natuurinrichtingsprojecten ingesteld: Turnhouts Vennengebied en Bospolder-Ekers Moeras (provincie Antwerpen), Bourgoyen-Ossemeersen en Latemse Meersen (Oost-Vlaanderen), Oosthoekduinen (West-Vlaanderen), Het Vinne (Vlaams-Brabant) en Het Smeethof (Limburg). In de loop van 2000 vond een openbaar onderzoek naar deze projecten plaats en werden de maatregelen en modaliteiten vastgelegd. Op basis van het onderzoek naar de haalbaarheid werden in de loop van 2000 en 2001 zeven nieuwe natuurinrichtingsprojecten ingesteld: Molse Nete, Bergerven, Buitengoor-Meergoor (Antwerpen), Merelbeekse Scheldemeersen (Oost-Vlaanderen), West-Vlaamse Scheldemeersen en Uitkerkse Polder (West-Vlaanderen) en Dijlevallei (Vlaams-Brabant). Voor de Dijlevallei, de West-Vlaamse Scheldemeersen, de Molse Nete en de Merelbeekse Scheldemeersen is het projectrapport opgesteld en is het openbaar onderzoek gebeurd.

101

Voor zeven inrichtingsprojecten is het onderzoek naar de haalbaarheid afgerond, met name: Malesbroek (Antwerpen), Osbroek-Gerstjens, Stropersbos (Oost-Vlaanderen), Kanaal Ieper-IJzer, Meetkerkse Moeren (West-Vlaanderen), Zwarte Beek (Limburg) en Hofstade (Vlaams-Brabant). De instelling ervan wordt voorzien voor begin 2002. Het onderzoek naar de haalbaarheid is lopende voor volgende projecten: Zoerselbos (Antwerpen), Oostends Krekengebied en Noordduinen (West-Vlaanderen) en Laanvallei (Vlaams-Brabant).

De natuurinrichtingsplannen, die op het terrein nog niet tot uitvoering zijn gekomen, botsen in sommige streken op onbegrip van de boeren en de plaatselijke bevolking. In drie gevallen (Dijlevallei, Scheldemeersen en Latemse Meersen) werden tijdens het openbaar onderzoek zowat vijftig bezwaren tegen de inrichtingsplannen ingediend. De meeste bezwaren kwamen van boeren die vreesden dat hun opnieuw beperkingen zouden worden opgelegd, boven diegenen die zij al gekregen hadden in het kader van het mestdecreet, VLAREM (1991) en het decreet op het natuurbehoud (1997). De landbouworganisaties stellen zich vragen over de haalbaarheid van de projecten. Het principe van kavelruil om landbouwgronden in natuurgebied om te zetten, is in hun ogen geen realistische optie. Zeker in die streken waar een relatief groot aantal jonge landbouwers actief zijn en waar er een hoge vraag naar landbouw-areaal is (bv. Noorderkempen). Ook de samenstelling van de projectcomités lokt kritiek uit van de landbouworganisaties, vooral omdat er geen vertegenwoordiging is voorzien van de Administratie Land- en Tuinbouw (ALT). De lokale bevolking voelt zich door de plannen soms bedreigd in haar eigendomsrecht.

De Groep Natuur van de VLM speelt ook een sleutelrol bij de uitoefening van het voorkeepsrecht. Dit recht kan worden toegepast in het Vlaams Ecologisch Netwerk, in de natuurinrichtingsprojecten en kan onder bepaalde voorwaarden ook gekoppeld worden aan erkende natuurreservaten of groengebieden volgens de gewestplannen. In 2000 breidde het gebied waar het voorkeepsrecht 'natuur' mogelijk is uit met nieuwe natuurinrichtingsprojecten en uitbreidingsperimeters van natuurreservaten. Binnen de uitbreidingsperimeters geldt dit recht enkel in de groen-, bos- en bosuitbreidingsgebieden. Via enkele groene gewestplanwijzigingen breidde het toepassingsgebied van de reeds in 1999 aangeduide uitbreidingsperimeters uit. Door deze nieuwe en gewijzigde afbakeningen groeide het voorkeepsgebied 'natuur' van 33.000 ha einde 1999 tot een circa 40.000 ha op het einde van 2000.



ILLUSTRATIE 32 Foto van natuurinrichtingsproject Oosthoekduinen.



ILLUSTRATIE 33 Foto van natuurinrichtingsproject Oosthoekduinen.

Een notaris die belast is met een verkoop van onroerende goederen die onderworpen zijn aan het recht van voorkoop, dient deze aan te bieden aan de VLM nadat een verkoopovereenkomst gesloten is. Een digitale afbakening van de voorkoopgebieden op het loket 'recht van voorkoop' op de website van de VLM (www.VLM.be) helpt de notaris om onroerende goederen te lokaliseren ten opzichte van de voorkoopgebieden. Op dit loket treft men tevens een overzicht aan van alle kadastrale beschrijvingen waarbinnen een recht van voorkoop natuur en ruilverkaveling van toepassing is. Omdat de notaris zelden de gewestplanbestemming met zekerheid kent op het moment van de kennisgeving gebeuren er nog vele overbodige aanbiedingen. Bij bijna driekwart van de aanbiedingen geldt het recht van voorkoop niet. Dat niet alle gelegenheden aangegrepen worden om het voorkooprecht uit te oefenen, blijkt ook uit de cijfers van 2000. Van de 350 aankoopdossiers waarbij het voorkooprecht zou kunnen worden uitgeoefend, leidde dit in slechts 55 gevallen tot een aankoop. AMINAL Afdeling Natuur geeft enkel een gunstig aankoopadvies wanneer de aangeboden gronden een zekere natuurwaarde of een potentie voor natuur hebben. Het voorkooprecht wordt niet ingeschakeld als de begunstigde koper een natuurvereniging is. In zulk geval is de bescherming van de natuurwaarde immers gewaarborgd. Andere aanleidingen voor het niet uitoefenen van het voorkooprecht zijn: een verkoopprijs hoger dan de schattingsprijs, uitoefenen van het voorkooprecht van de pachter, verkoop aan een mede-eigenaar op een openbare verkoop, etc.

Een derde taak van de Groep Natuur is het afsluiten van *beheersovereenkomsten*¹⁶⁰. Vanaf 1 januari 2000 kunnen de landbouwers in het Vlaams Gewest op vrijwillige basis beheersovereenkomsten sluiten die kaderen in het Europese landbouw- en milieubeleid en het Vlaams natuurdecreet. Een beheersovereenkomst is een contract, waarin de landbouwer afspraken maakt met de VLM over het behalen van natuurresultaten op zijn bedrijf. De beheersmaatregelen staan opgesomd in een beheerspakket. Er zijn momenteel vijftien pakketten, die volgens de doelstelling in drie groepen zijn onderverdeeld: weidevogelbeheer (3), perceelsrandenbeheer (6) en herstel, onderhoud en ontwikkeling van kleine landschapselementen (6). Een beheersovereenkomst kan voor één of meerdere percelen of objecten (bv. poelen en houtkanten) gesloten worden en heeft een duur

van ten minste 5 jaar. Voor het naleven van het contract ontvangt de beheerder jaarlijks een vergoeding. Het ruimtelijk kader waarbinnen de beheersovereenkomsten inzake perceelsrandenbeheer en beheer van kleine landschapselementen kunnen worden gesloten, zijn: de groen-, de bos-, de natuurontwikkelings-, de park- en de agrarische gebieden. De ontginningsgebieden met als nabestemming één van de voornoemde bestemmingen of de gebieden waar de natuurrichtplannen van toepassing zijn of waarvoor deze dienen opgesteld te worden, komen eveneens in aanmerking. Weidevogelbeheer is enkel mogelijk binnen de hiervoor afgebakende beheersgebieden.

Om ervoor te zorgen dat de beheersovereenkomsten effectief zouden leiden tot natuurresultaat zijn ze onderworpen aan het advies van AMINAL Afdeling Natuur of Afdeling Land, afhankelijk van de bestemming waarbinnen de overeenkomst ligt. Het adviseren van aanvragen voor een beheersovereenkomst zorgt er ook voor dat zij niet kunnen worden gesloten waar ze ongewenst zijn, zoals houtkanten op open kouters. In 2000 werden 207 aanvragen voor het sluiten van een beheersovereenkomst ingediend. In totaal werden 710 beheerspakketten aangevraagd, wat neerkomt op een gemiddelde van 3 tot 4 pakketten per aanvraag. De verdeling van de aangevraagde pakketten per beheersdoelstelling geeft volgend beeld: 199 pakketten weidevogelbeheer (28 %), 175 pakketten perceelsrandenbeheer (25 %) en 336 pakketten voor het beheer van kleine landschapselementen (47 %). Bij deze laatste groep zijn er meer aanvragen voor het onderhoud van bestaande elementen (259) dan voor de aanleg van nieuwe (77). Van de 710 aangevraagde beheerspakketten zijn 597 pakketten geldig verklaard.

Tenslotte werkt de functionele groep natuur sinds 1998 mee aan de voorbereiding van het Milieubeleidsplan 2002-2006. De opmaak en de opvolging van dit plan ligt bij de daarvoor opgerichte structuren: het gewestelijk milieu-overleg (GMO), de planningsgroep en het permanent planningsoverleg. In deze 'organen' zijn de Vlaamse administraties en de openbare instellingen vertegenwoordigd door AMINAL, OVAM, VMM en VLM. De functionele groep natuur draagt ook haar steentje bij tot het Milieujaarprogramma. Dit programma is de jaarlijkse 'actualisering' van het Milieubeleidsplan en bevat de jaarlijkse begrotingen. Bovendien adviseert zij de ontwerpen van de provinciale en gemeentelijke milieubeleidsplannen. Gemeenten en provincies kunnen bij de afdeling terecht voor hulp bij de opmaak van hun plannen.

160 Juridische achtergrond bij de beheersovereenkomsten: M. HEYERICK, C. BAUWENS en G. BOGAERT, Landbouw en natuur. De beheersovereenkomsten, in: *TAR*, 17 (1994), p. 201-243. Praktische wenken in: VLM, *Beheersovereenkomsten. Boeren beheren de natuur*, Brussel, 2000 (brochure).

Besluit

Vanaf de jaren 1970 was er sprake om de NLM te regionaliseren. Het startschot daartoe werd gegeven onder het christendemocratisch-liberale kabinet-Tindemans/ De Clercq, dat in 1974 een voorlopige gewestvorming tot stand bracht. De Wet Perin-Vandekerckhove (1 augustus 1974) richtte drie gewestraden op en bepaalde dat ruilverkaveling en huisvesting behoorden tot de gewestelijke aangelegenheden. Met de Staatshervorming die de regering-Martens I in 1980 op gang trok, kwam de regionalisering van de NLM in een stroomversnelling. De wet van 28 december 1984 ontbond acht pararegionale instellingen, zoals de huisvestingsmaatschappijen (Nationaal Instituut voor de Huisvesting en Nationale Maatschappij voor de Huisvesting) en de Nationale Landmaatschappij. Zij schafte de NLM af, regelde de overdracht van haar taken, goederen, werknemers, rechten en plichten naar het Vlaamse en het Waalse Gewest en van een gedeelte van haar personeel naar de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij. In de praktijk duurde het nog vier jaar alvorens de NLM werd opgesplitst. Met het decreet van 21 december 1988 houdende de oprichting van de VLM kon de nieuwe instelling definitief van wal steken en een eigen beleid voeren. Naast de ruilverkaveling verwierf de VLM de opdracht inzake landinrichting. Het decreet belaste de instelling tevens met de verdere uitbouw en het beheer van een grond databank en een geografisch informatiesysteem voor het Vlaamse Gewest. Nadien breidden de bevoegdheden van de VLM nog uit met de mestbank (1991) en natuurinrichting (1997). Met deze vijf kerntaken was er voor de VLM een centrale rol weggelegd inzake inrichting en beheer van de open ruimte in Vlaanderen.

Via de instrumenten ruilverkaveling, landinrichting en natuurinrichting ontplooidde de VLM een belangrijke activiteit inzake de inrichting van het buitengebied. Net als haar rechtsvoorgangers is de VLM bevoegd voor de voorbereiding en ondersteuning van de *ruilverkaveling* in Vlaanderen. Tot op heden zijn 165.000 ha landbouwgrond in Vlaanderen door middel van ruilverkaveling heringericht; dit is ongeveer één vijfde van het totale agrarische areaal (750.000 ha). Hoewel de wettelijke basis onveranderd bleef, werden de ruilverkavelingsprojecten na 1989 in een 'nieuwe stijl' uitgevoerd. De nieuwe aanpak weerspiegelde zich in de doelverruiming van de ingreep (meer aandacht voor andere maatschappelijke functies dan de landbouw), de aanpassing van de planvorming (geïntegreerde planvorming) en de invoering van nieuwe procedures (zoals de milieu-effectrapportering). Een breder overleg met de betrokken instanties, sectoren en belangengroepen moest leiden tot een evenwichtiger inrichting van het landelijke gebied. In de meest recente ruilverkavelingen, zoals Hoegaarden, is de functieverbreiding van de ingreep op het terrein zichtbaar. Dit neemt niet weg dat de ruilverkaveling in sterke mate gericht blijft op de efficiëntieverbetering van de landbouw. Aansluitend op het gewijzigde Europese landbouwbeleid ligt het accent thans eerder op investeringen die kostenbesparend werken en die passen in het streven naar duurzaamheid.

In de toekomst zullen initiatieven genomen worden om de ruilverkaveling en de andere instrumenten voor de inrichting van de open ruimte met elkaar te integreren. Het recent goedgekeurde Programma voor Plattelandsontwikkeling in Vlaanderen (periode 2000-2006) kondigt de eerste stappen in die richting aan. Essentieel daarbij is het zoeken naar een evenwicht met de andere sectoren. In de actuele context kan een krachtig instrument als ruilverkaveling, met een sterk uitgewerkte wetgeving die grondmobiliteit mogelijk maakt, niet uitgevoerd worden zonder dat er een voldoende groot maatschappelijk draagvlak voor bestaat. De gronddruk en de gewijzigde ruimteclaims voor landbouw, wonen, recreatie, toerisme, natuurwaarde, landschap, infrastructuur en bedrijvigheid zoals die in het kader van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het Natuurdecreet tot stand zijn gekomen, zijn daarbij belangrijke elementen.

Een tweede inrichtingsinstrument betreft de *landinrichting*. Landinrichting kreeg een juridische grondslag met het oprichtingsdecreet van de VLM (21 december 1988). Het decreet verleende aan de pararegionale een belangrijke verantwoordelijkheid bij de planning en de ondersteuning van

landinrichtingsprojecten. Deze projecten omvatten een gebied van ongeveer 25.000 ha en strekken zich uit over vijf tot tien gemeenten. Landinrichting wordt gehanteerd als een instrument om het landelijk gebied in te richten volgens de vastgelegde bestemmingen op het gewestplan. Landinrichting is een sectoroverschrijdend of koepelinstrument dat de samenhang en de kwaliteit van de verschillende functies en activiteiten van de open ruimte moet versterken. De ingrepen zijn divers van aard: herstel en inrichting van natuurgebieden, aanleg van bossen, poelen, hoogstamboomgaarden, kleinschalige waterzuiveringssystemen, fiets- en wandelpaden, restauratie van historische relicten, herinrichting van oevers etc. Om de procedure van landinrichting te begeleiden, is voorzien in de oprichting van drie overlegstructuren: de Commissie voor Landinrichting, het Landinrichtingscomité en de Stuurgroep. Aan de basis van elk project ligt een richtplan, dat de grote opties voor inrichting bevat en een overzicht biedt van de noodzakelijke maatregelen en werken. De inrichtingsmaatregelen worden uitgewerkt in afzonderlijke deelprojecten, waarvan de krachtlijnen zijn aangeduid in inrichtingsplannen.

Om het landinrichtingsbeleid vorm te geven, besloot de Vlaamse overheid tot het uitvoeren van enkele proefprojecten. Op grond van de ervaring die bij de uitvoering van de projecten werd opgedaan, zou een meer coherent en omvattend decreet met betrekking tot landinrichting worden opgesteld. In april 1990 werden de voorstudies van de eerste twee landinrichtingsprojecten aangevat. Het ging om de projecten De Westhoek en Noordoost-Limburg. In de loop van 1993 gingen de voorstudies van start van twee andere projecten: Leie en Schelde en het Grote-Netegebied. In 1998 keurde de Vlaamse minister de eerste inrichtingsplannen van de projecten Noordoost-Limburg en De Westhoek goed. De eerste inrichtingsplannen van de projecten Leie en Schelde en het Grote Netegebied kregen het fiat van de Vlaamse minister in de loop van 1999 en 2000. De huidige regelgeving en de werking van landinrichting toont aan dat een multisectorale en geïntegreerde aanpak van de inrichting van het buitengebied tot resultaten kan leiden. De eerste resultaten op het terrein dateren van 1998, het jaar dat de landinrichting kon beschikken over financiële middelen om andere partners dan administraties te betrekken in de uitvoering (besluit van 17 maart 1998).

In 1997 breidde de opdracht van de VLM uit naar de inrichting van natuurgebieden. *Natuurinrichting* is net als ruilverkaveling een sectorinstrument. Zij vindt haar oorsprong in het Decreet op het Natuurbehoud van 21 oktober 1997. Dit decreet kwam tot stand na woelige onderhandelingen tussen landbouw- en natuurverenigingen en zette de bakens voor een nieuw en offensief natuurbeleid in Vlaanderen. De vijf grondpijlers van dit nieuwe natuurbeleid, zijn: 1) soortgericht beleid of een beleid dat zich richt op de bescherming van zeldzame of bedreigde dier- en plantensoorten en van hun leefgemeenschap 2) gebiedsgericht beleid, dat de realisatie van netwerken van grote en kleine natuurgebieden nastreeft; 3) beleid dat oog heeft voor natuurkwaliteit; 4) doelgroepenbeleid, wat inhoudt dat de betrokken groepen (landbouw, bosbouw en natuurbescherming) nauwer bij de planning en de uitvoering van het beleid worden betrokken en 5) beleid dat ondersteund wordt door provinciale en lokale overheden.

Naar de filosofie van de Groene Hoofdstructuur, die wegens de conflicterende visies van landbouw- en natuurverenigingen geen politieke slaagkans vond, wil het decreet een groen netwerk tot stand brengen door de afzonderlijke natuurgebieden uit te breiden, te bufferen en via landschappelijke elementen met elkaar te verbinden. Het decreet definieert twee netwerken: het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) waar natuur een hoofdfunctie is en het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON) waar natuur een nevenfunctie uitmaakt. Binnen een periode van vijf jaar na het in werking treden van het decreet dient de Vlaamse overheid 125.000 ha VEN en 150.000 ha natuurverwevingsgebied af te bakenen. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), dat de Vlaamse regering op 17 december 1997 afkondigde en dat de bestemming van de open ruimte regelt, neemt deze cijfers over. Zodoende zijn de gewestplannen en het natuurdecreet structureel op elkaar afgestemd.

Bij natuurinrichting zijn twee overheidsdiensten van nabij betrokken: de VLM en de afdeling Natuur van AMINAL (Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer). De VLM heeft bij natuurinrichting een ondersteunende rol: zij verzorgt het secretariaat, helpt bij het opmaken van de nodige plannen en documenten en voert de projecten op het terrein uit. Sinds de start in 1998 is voor 25 natuurinrichtingsprojecten de procedure aangevat. De groep natuur van de VLM speelt tevens een sleutelrol bij de uitoefening van het voorkeepsrecht. Dit recht kan worden toegepast in het Vlaams Ecologisch Netwerk, in de natuurinrichtingsprojecten en onder bepaalde voorwaarden ook gekoppeld aan erkende natuurreservaten of groengebieden volgens de gewestplannen. In 2000 breidde het gebied waar het voorkeepsrecht 'natuur' mogelijk is uit met nieuwe natuurinrichtingsprojecten en uitbreidingsperimeters van natuurreservaten. Een derde taak van de groep natuur is het afsluiten van beheersovereenkomsten. Dit zijn vrijwillige contracten van ten minste vijf jaar waarbij de landbouwer afspraken maakt met de VLM voor het behalen van natuurresultaten op zijn bedrijf. De beheersmaatregelen staan opgesomd in een beheerspakket. Tenslotte werkt de groep natuur sinds 1998 mee aan de voorbereiding van het Milieubeleidsplan 2002-2006.

De taken van de VLM spitsen zich niet alleen toe op de 'inrichting' van de open ruimte in Vlaanderen. Ook het 'beheer' van het buitengebied behoort gedeeltelijk tot haar takenpakket. Ter uitvoering van het Mestdecreet van 1991 werd in de schoot van de VLM een *Mestbank* opgericht. Sinds de jaren 1980 werd de overbemesting als een grote bedreiging voor het leefmilieu erkend. Met het MINA-plan 2000 en het Milieubeleidsplan en Natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen (1989-1990) schoof de Vlaamse overheid een beleidsmatige oplossing voor dit probleem naar voren. De kortetermijndoelstelling van het MINA-plan was om de emissie van nitraat en fosfaat in het grondwater te reduceren. Daartoe zouden strengere bemestingsnormen per teeltgroep worden ingevoerd. Op bedrijfsniveau zou men de mestoverschotten op een doelmatige manier transporteren met behulp van een Mestbank. De uitwerking van de bepalingen van het MINA-plan gebeurde op basis van VLAREM I, dat de regels betreffende de uitbating van veeteeltbedrijven bepaalde, en door het Mestdecreet. Het Mestdecreet was een kaderdecreet met enkele algemene beleidskrachlijnen, dat elke overmatige uitspreiding van meststoffen wilde voorkomen, de ecologische afzet van dierlijke mest bevorderen en het lozen en dumpen van dierlijke mest verhinderen. Het oogmerk was de verwerking van de bedrijfsmatige mestoverschotten of afzet bij gebruikers die zelf geen of weinig dieren hadden en dit via burenregeling en lange-afstandstransport.

In de praktijk werd het Mestdecreet op grote schaal omzeild. Daarom vaardigde de Vlaamse regering op 27 oktober 1995 een nieuw decreet uit, het eerste Mestactieplan (MAP I). In de gebieden met strengere normen voorzag het plan in een vergoeding voor een aantal kosten en verliesposten. Een groot deel van de MAP-reglementering stond reeds in het Mestdecreet. Minister Kelchtermans (CVP) kondigde aan dat bepaalde begrippen en definities uit het plan zouden worden aangepast. Naast maatregelen om de sociaal-economische gevolgen van de verscherpte bemestingsnormen en uitrijbepalingen te compenseren, kwam er een bijkomende afnameplicht van de Mestbank in sommige gebieden. De statistieken bleven verontrustend. Uit een evaluatie bleek meer dan eens dat het oppervlaktewater, het grondwater en de natuurlijke ecosystemen in Vlaanderen onder toenemende druk stonden. Daarop schaaftde de Vlaamse regering, na meer dan zes maanden onderhandelen, haar mestbeleid bij in een nieuw MAP, het MAP II (15 juli 1997). Eén van de belangrijkste wijzigingen was de milieubeleidsvereenkomst. MAP II bis tenslotte (23 februari 2000) had tot doel om de stroom van de nutriënten stikstof en fosfor te beperken en ervoor te zorgen dat de Europese regelgeving, in het bijzonder de nitraatrichtlijn, in de Vlaamse wetgeving werd geïntegreerd.

De Mestbank zelf trad in werking op 1 maart 1991. De eerste taak van de Mestbank betreft de aanleg van een databank met gegevens betreffende de aangifteplichtigen, de dierlijke productie, het

areaal cultuurgronden, het teeltplan, de veebezetting op deze gronden, het gebruik van chemische en andere meststoffen, de mestoverschotten, de opslagcapaciteit, het vervoer van dierlijke mest en de mesttransporten binnen Vlaanderen. Op het einde van de jaren 1990 werden de mestverhandelingen afzonderlijk geregistreerd. Het betrof de transporten (binnen en buiten Vlaanderen) de verhandeling van andere meststoffen en het MestTransportInternetLoket (Mtil). Dit laatste is een internet-toepassing voor het online melden van de mesttransporten. Mtil werd in 2000 volledig operationeel. Een tweede opdracht voor de Mestbank bestaat in het innen en het vorderen van heffingen, met name de basisheffing, de afzetheffing (pas na 1992) en de basisheffing op mestoverschotten door invoer (invoerheffing). Vanaf 1996 moeten ook een reeks vergoedingen worden uitgekeerd: administratieve geldboetes, tegemoetkomingen voor inkomensverlies, patrimoniumverlies en voor onteigening of verplichte aankoop. Verder zijn er nog prijsoffertes voor mestafname, uitbetalingen aan mestvoerders en vorderingen bij aanbiedende producenten.

Een derde taak van de Mestbank bestaat erin de vraag naar dierlijke mest te stimuleren. De Mestbank kan immers toelagen verlenen aan gebruikers, producenten en vervoerders van dierlijke mest om de bouw van mestopslag en het ecologisch gebruik van dierlijke mest te bevorderen. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar de bouw van mestopslag in de afzetgebieden. Een vierde cruciale opdracht is het houden van controle en toezicht. Voor het toezicht op de bepalingen van het mestdecreet genieten bepaalde ambtenaren van de VLM een opsporingsbevoegdheid. Zij kunnen overtredingen op alle bepalingen van het mestdecreet en de uitvoeringsbesluiten ervan opsporen en vaststellen. De controles bestaan uit administratieve controles en controles te velde.

Andere taken van de Mestbank zijn: participeren aan en initiatieven nemen tot de uitbouw en exploitatie van centrale verwerkingseenheden; voorlichting door middel van vergaderingen, het opzetten van infostanden, het verspreiden van brochures en het beantwoorden van vragen; het subsidiëren, (laten) uitvoeren en stimuleren van toegepast wetenschappelijk onderzoek door derden; adviesverlening in de Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek; adviesverlening over milieuvergunningaanvragen en het inventariseren van de milieuvergunningen van klasse 2 en 3 van veeteeltbedrijven voor de Milieudatabank

Ten slotte is er het *Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen* dat instaat voor de coördinatie, de organisatie en de dienstverlening van het samenwerkingsverband GIS-Vlaanderen. Het opereert veeleer autonoom en profileert zich thans als de draaischijf van de digitale geografische informatievoorziening in Vlaanderen. Reeds voor de oprichting van het Ondersteunend Centrum (OC) had de VLM meegewerkt aan de voorbereiding van een GIS-Vlaanderen. Krachtens haar oprichtingsdecreet was de VLM immers belast met de ontwikkeling en het beheer van een grondatabank en een geografisch informatiesysteem voor het Vlaamse Gewest. Nadat een wetenschappelijk comité de mogelijkheden en de knelpunten van GIS grondig had doorgelicht (1995) ondernam de Vlaamse regering juridische stappen voor de oprichting van het OC GIS-Vlaanderen. Met het besluit van 12 juni 1995 werd dit OC als afdeling van de VLM opgericht. Het OC fungeert als uitvoerend orgaan van het samenwerkingsverband GIS-Vlaanderen. De Stuurgroep GIS-Vlaanderen is verantwoordelijk voor het beheer ervan en moest instaan voor het opmaken, het bijsturen, het begeleiden en het opvolgen van het GIS-plan. Het Wetenschappelijk Comité GIS-Vlaanderen en de GI-Raad fungeerden als adviserende organen. De VLM stelde de nodige diensten, uitrusting, installaties en personeelsleden ter beschikking van het OC GIS-Vlaanderen (logistieke steun). In financieel opzicht blijft het OC GIS-Vlaanderen onafhankelijk van het beheer van de VLM. Het betreft zijn middelen uit een jaarlijkse dotatie van de Vlaamse Gemeenschap, uit eventuele vergoedingen voor diensten en uit het saldo op het einde van het vorige begrotingsjaar.

In januari 1996 ging het OC GIS-Vlaanderen officieel van start. Haar kernactiviteit op het vlak van informatievoorziening is het ter beschikking stellen van geodata in digitale vorm. In de beginperiode van zijn werking (1996-1998) bracht het OC GIS-Vlaanderen geobestanden uit op cd-rom. Het eerste bestand dat de afdeling op zulke manier verspreidde, was de topografische kaart 1/10.000. Andere middenschalige geobestanden die het OC GIS-Vlaanderen in digitale vorm verspreidde, waren: het StreetNet-bestand, de Gewestplannen en de Gemeentelijke Bijzondere Plannen van Aanleg, de Vlaamse bodemkaart en de Vlaamse Hydrografische Atlas. Thans besteedt het OC GIS-Vlaanderen bij de geo-informatievoorziening veel aandacht aan de elektronische dienstverlening. In dit verband zijn vooral de metadatabank SPIDI en de geoloketten het vermelden waard. Nog voor GIS-Vlaanderen van start ging, startte de VLM met de bouw van een prototype metadatabank. Dit paste in haar opdracht om een Grondatabank te realiseren als onderdeel van de Milieudatabank. Na zijn oprichting zette het OC GIS-Vlaanderen dit werk verder. Begin 1998 ging SPIDI als één van de eerste internet-applicaties in Vlaanderen online. SPIDI geeft een overzicht van alle beschikbare gegevens over digitale geografische bestanden.

Een ander initiatief om beleidsrelevante geo-informatie via internet toegankelijk te maken, zijn de geoloketten. Het startsein daartoe werd gegeven in 1998 met de opening van het gewestplanloket dat online toegang biedt tot de vijftientig gewestplannen van Vlaanderen. In navolging van deze en andere projecten werden ook andere digitale loketten gerealiseerd, zoals het recht van voorkoop (voor ruilverkaveling, natuur en sociale huisvesting) en de statistische basiskaart van Vlaanderen (voor het interactief bevragen van statistische gegevens). Sinds 2000 lanceerde men een tweede generatie van geoloketten, waarvan er nog een aantal in testfase zijn. Het proces van digitale informatie-uitwisseling en openbare dienstverlening via het internet kreeg door deze loketten een nieuwe impuls en zal in de toekomst sterker ontwikkeld worden.

Sinds de oprichting van GIS-Vlaanderen is er een gestage vraag naar grootschalig kaartmateriaal (schaal 1/250 tot 1/2500). Om aan deze vraag tegemoet te komen, nam GIS-Vlaanderen in 1998 het initiatief om via een ruim samenwerkingsverband een aantal grootschalige basiskaarten digitaal ter beschikking te stellen. Ter realisatie van dit project volgde het OC GIS-Vlaanderen een tweesporenbeleid, met één kortetermijnoptie (KADSCAN) en één langetermijnoptie (Grootschalig Referentie Bestand, of GRB). Ten einde op korte termijn een aantal basisbestanden aan de partners te kunnen aanleveren, stak het OC GIS-Vlaanderen in 1999 van wal met het KADSCAN-project en dit in overleg met de Administratie van het Kadaster, Registratie en Domeinen. Het streefdoel was om de kadastrale perceelsplannen van het Vlaamse Gewest (circa 13.000 plannen) binnen een bestek van twee jaar op cd-rom te plaatsen. In het najaar van 2000 werd het project afgerond en was de gebiedsdekking voor Vlaanderen een feit. De langetermijnstrategie op het vlak van grootschalige kartering voorziet in de aanmaak van een Grootschalig Referentie Bestand (GRB). Dit project, met een voorziene looptijd van tien tot vijftien jaar, heeft als doel om een multifunctioneel en flexibel grootschalig GIS-bestand voor Vlaanderen aan te maken.

Nawoord

Het takenpakket van de VLM is historisch gegroeid en haar opdrachten zijn in de loop van de voorbije 13 jaar organisch met elkaar vergroeid.

Gelet op de grote verwevenheid van functies op het Vlaamse grondgebied, hebben de integrerende inrichtingsprojecten die de VLM uitvoert steeds te maken met een veelheid van sectoren. De opstelling van de VLM als onafhankelijke partner die de multifunctionele projecten trekt, is daarbij fundamenteel. Integreren leidt tot een breed maatschappelijk gedragen besluitvorming over deze projecten. De VLM neemt aldus een positie in als deskundige, als integrator van de verschillende en uiteenlopende aanspraken op het buitengebied.

110

De kerntaak van de VLM is de inrichting van het landelijk gebied. De ruimtelijke ordening legt de bestemming van een gebied vast. In functie van de gekozen opties en in overleg met alle sectoren richt de VLM het landelijk gebied in en draagt het daarna over voor beheer aan andere instanties.

Voor de inrichting beschikt de VLM momenteel over drie inrichtingsinstrumenten: landinrichting, ruilverkaveling en natuurinrichting. Deze drie instrumenten zijn onlosmakelijk verbonden met elkaar en worden meer en meer geïntegreerd ingezet. Hoewel ieder een eigen invalshoek heeft, zijn er belangrijke gemeenschappelijke kenmerken zoals het multifunctioneel karakter, de tussenkomst van meerdere maatschappelijke actoren en burgers met belangen die vaak conflicterend zijn alsook en de inzet van een brede waaier aan gespecialiseerde deskundigheid. Toekomstgericht wordt ernaar gestreefd het instrumentarium uit te breiden waardoor voor elke situatie een specifieke aanpak kan voorzien worden. Bij de uitbouw van dit inrichtingsinstrumentarium hoort de inzet van ondersteunende instrumenten zoals grondbeheer, Land Management Informatiesysteem, beheersovereenkomsten, GIS, ...

De VLM positioneert zich in het beleidsdomein Milieu. Dat neemt echter niet weg dat de VLM werkt in functie van alle sectoren (met name landbouw, landschap, recreatie, archeologie, ...) en dus in belangrijke mate beleidsdomeinoverschrijdend is.

Zowel het beleidsdomeinoverschrijdend aspect als het feit dat er wordt samengewerkt met de drie bestuursniveaus (Gewest, provincies en gemeenten) en bovendien met privaatrechterlijke rechtspersonen, is specifiek voor de VLM en vereist een zekere graad van onafhankelijkheid.

In de loop van de voorbije jaren kreeg de VLM een aantal bijkomende opdrachten die o.m. zijn voortgevloeid uit de reeds aanwezige expertise, de opgebouwde kennis inzake de betrokken doelgroepen en de uitbouw van performante databanken (landbouw, perceelsinformatie, ...). Er is een belangrijke synergie en kruisbestuiving tussen de kerntaak van de VLM, de landelijke inrichting en deze nieuwe opdrachten.

- **DE MESTBANK**

De kennis van en vertrouwdheid met de landbouwsector was één van de redenen om de taken ter uitvoering van het mestbeleid aan de VLM toe te vertrouwen. Ondertussen bouwde de Mestbank een performante databank uit waarvan de gegevens voor meerdere doeleinden bruikbaar zijn. De opgebouwde kennis en informatie inzake percelen en perceelsgebruik zijn van belang voor de inrichtingsactiviteiten.

- **HET OC GIS-VLAANDEREN**

Deze opdracht bouwt enerzijds verder op de aanwezige expertise inzake topografie, omgaan met perceelsinformatie, ... die in het kader van de inrichtingsactiviteiten was ontwikkeld. Anderzijds maken de inrichtingsinstrumenten intrinsiek zeer intensief gebruik van alle mogelijke beschikbare geografische informatie. De komst van het samenwerkingsverband GIS-Vlaanderen heeft reeds in belangrijke mate bijgedragen tot de verhoging van de efficiëntie van het GIS-luik bij zowel de inventarisatiefase als de planningsfase. Het Grootschalig Referentie Bestand (GRB) zal voor de inrichtingsinstrumenten nog een stap verder zetten. Vanaf dat ogenblik komt er immers correcte grootschalige topografische informatie beschikbaar, die bovendien door alle partners van GIS-Vlaanderen erkend wordt als nieuw referentiekader. De synergie tussen de inrichtingsinstrumenten en het Ondersteunend Centrum beperkt zich niet tot bovenstaand schema. Het internetloket recht van voorloop natuur illustreert evenzeer de voordelen van een intensieve samenwerking binnen de VLM tussen de groep natuur en het OC.

- **DE BEHEERSOVEREENKOMSTEN**

In het kader van inrichtingsprojecten kunnen beheersgebieden worden afgebakend op basis van een gedegen terreinkennis en –visie. In de andere richting kan informatie over beheersovereenkomsten een aanduiding geven over gebieden die in aanmerking komen voor bepaalde inrichtingsmaatregelen.

De terreinexpertise van de inrichtingsactiviteiten wordt tevens aangewend om gericht landbouwers te contacteren. De landbouwenquêtes in het kader van inrichtingsprojecten zijn een ideale informatiebron om beheersovereenkomsten verder uit te bouwen als een instrument om in te zetten op bedrijfsniveau. Inrichtingsprojecten bieden ook een uitgelezen kans om beheersovereenkomsten gericht te promoten.

Tenslotte ondersteunen beheersovereenkomsten inrichtingsactiviteiten zoals beplantingen, aanleg van poelen, creëren of herstellen van weidevogelgebieden en gebieden voor botanisch beheer. De mogelijkheid die de VLM kan bieden om na inrichting onmiddellijk een beheersovereenkomst te sluiten, verzekert het succes van de inrichtingsmaatregelen op langere termijn en verhoogt het rendement van de investeringen.

Voor de inrichtingsinstrumenten wordt de noodzaak aan een gedegen grondbeleid algemeen erkend. Een grondbeleid kan erop gericht zijn over een actuele inventaris te beschikken van gronden in eigendom en/of gebruik door de diverse bestuursniveaus. Het kan ook gericht zijn op het actief verwerven van gronden in zones die voor de inrichting van het buitengebied waardevol zijn, om tenslotte flexibel gronden te kunnen inzetten in het kader van de eigenlijke inrichtingsactiviteiten. Zowel de inrichtingsinstrumenten zelf, als de grondbank dienen hiertoe te beschikken over actuele geografische informatie.

- Tot slot dient ook aangegeven dat de multifunctionele inrichting van het landelijk gebied een essentieel onderdeel vormt van het plattelandsbeleid. Door het realiseren van doordachte inrichtingsprojecten legt de VLM het fundament voor de verdere socio-economische en culturele ontwikkeling van het landelijk gebied.

LIJST VAN AFKORTINGEN

ARCHIVALISCHE BRONNEN

AB • Archief Beheer/Bestuurraad NMKL-NLM-VLM

AB EVLM • Archief Boekhouding Eerste Vlaamse Landmaatschappij

AD EVLM • Archief Documenten Eerste Vlaamse Landmaatschappij

112

LITERATUUR

NAGN • Nieuwe Algemene Geschiedenis der Nederlanden (ed. BLOK, D.P.)

NLM • Nationale Landmaatschappij

NMKL • Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom

TAR • Tijdschrift voor Agrarisch Recht

TMR • Tijdschrift voor Milieurecht

TROS • Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw

VLM • Vlaamse Landmaatschappij

BIBLIOGRAFIE

ARCHIVALISCHE BRONNEN

Vlaamse Landmaatschappij (VLM), Centrale Directie Brussel

- Archief Beheerraad (na 1986/1987: Bestuurraad) (AB)
NMKL: Notulen vergaderingen Beheerraad, 1935-1970
NLM: Notulen vergaderingen Beheerraad, 1970-1989
Verslagen aan de Beheerraad, 1970-1989
VLM: Notulen vergaderingen Bestuurraad, 1990-2001
Verslagen aan de Bestuurraad, 1990-2001
- Archief Boekhouding Eerste Vlaamse Landmaatschappij (AB EVLM).
Financieel Overzicht Boekjaren 1987-1988.
- Archief Correspondentie Juridische Dienst met Directie NLM, 1970-1989.
- Archief Documenten Eerste Vlaamse Landmaatschappij (AD EVLM). Stukken, 1987-1988.
- Archief Persoverzichten NLM en VLM, 1982-2001.
- Archief Fototheek VLM.

Documentatiedienst De Standaard (VUM), Groot-Bijgaarden

- Archief Persknipsels Huisvesting, nrs. 253-254, 341, 1965-1989.

Documentatiedienst Het Laatste Nieuws, Brussel

- Archief Fototheek Het Laatste Nieuws

UITGEGEVEN BRONNEN

Officiële bronnen

Belgisch Staatsblad, 1935-2001.
Vlaamse Raad / Vlaams Parlement, Stukken, 1970-2001
Vlaamse Raad / Vlaams Parlement, Handelingen, 1970-2001
Vlaamse Raad / Vlaams Parlement, Beknopte verslagen, 1970-2001

Literatuur

ABTS, H., Het nieuwe natuurdecreet als instrument voor een dynamisch natuurbeleid in Vlaanderen, in: DE COSTER, M. ed., *Natuur voor de toekomst. Kansen en mogelijkheden van het nieuwe natuurdecreet* (Verslag van het symposium 'Natuur voor de toekomst'. Elewijt, 24 oktober 1997), Brussel, 1997, p. 9-16.

Amortisatiefonds van de Leningen voor de Sociale Huisvesting, *Jaarverslagen 1990-1991-1992*, Brussel, 1991-1993.

BAMPS, B., *De Belgische staatsvorming in het spanningsveld tussen regionalisme en federalisme*, Licentiaatsverhandeling KU Leuven, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Leuven, 1990.

BELGISCHE BOERENBOND, *Streven naar duurzaamheid. Landbouw - milieu - natuur*, Leuven, 1991.

- BOGAERT, H., *De financiering van de gewesten en de gemeenschappen in het kader van de nieuwe staatshervorming*, Licentiaatsverhandeling KU Leuven, Departement Toegepaste Economische Wetenschappen, Leuven, 1990.
- BOLCA, M., De regionalisatie van de Nationale Landmaatschappij, in: *Landeigendom*, 42 (1988), p. 3-7 en 66-67.
- BOLCA, M., De regionalisatie van de Nationale Landmaatschappij, in: *Landeigendom*, 44 (1990), p. 102-103.
- CELEN, G., Naar een vernieuwd natuurbehoud, in: *Natuurreservaten*, 11 (1989), p. 8-13.
- CELEN, G., De krijtlijnen van het decreet natuurbehoud beleidsmatig gezien, in: *TAR*, 21 (1998), p. 101-112.
- CLIERIECK, J.-M., Juridische aspecten van het grondbeleid van de Vlaamse Landmaatschappij, in: *TAR*, 23 (2000), p. 1-36.
- COLMAN, D. en ROBERTS, D., The Common Agricultural Policy, in: ARTIS, M. en LEE, N. eds., *The economics of the European Union. Policy and analysis*, Oxford, 1994.
- COOLS, J. en VAN GIJSEGHEM, D., Tien jaar mestbeleid in Vlaanderen, in: *Milieu-en Energierecht*, (2000), p. 247-267.
- DE BATSELIER, N., *Infomap: de Groene Hoofdstructuur* (Vlaams ministerie van Leefmilieu), Brussel, 1993.
- DE BATSELIER, N., *Kiezen tussen eco en ego*, Leuven, 1996.
- DE BLUST, G., KUIJKEN, E. en PAELINCKX, D., De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen, in: *Gids Ruimtelijke Planning*, Afl. 30, II G.2.a, 1992.
- DE BLUST, G. en VAN OLMEN, M., *Optimaliseren en meetbaar maken van de ecologische inbreng in de ruilverkaveling* (Instituut voor Natuurbehoud. Rapport: IN/98.29), Brussel, 1998.
- DEMBLON, D., AERTSEN, J. e.a., *100 jaar boeren* (EPO-Dossier), Berchem, 1990.
- DE PAEPE, R., Landinrichting in Vlaanderen: huidige opdrachten in functie van het besluit op de landinrichting. Stand van zaken en toekomstperspectieven, in: *Ruimtelijke ordening en landinrichting: een beleidsmatig samengaan?* [VFP-studiedag. Heverlee, 30 januari 1991] (Vlaamse Planologische Notitie 5), Heverlee, 1991, p. 47-58.
- DE PAEPE, R. en SANDERS, J., Recente GIS-ontwikkelingen in het Vlaamse Gewest, in: *Flagis. Jaarboek 1991*, p. 15-23.
- DE PUE, E., LAURYSSEN, L. en STRYCKERS, P., *Milieuzakboekje 1999. Leidraad voor de milieuwetgeving in België*, Deurne, 2000.
- DONNAY, J.P. en SANDERS, J., Digital mapping and GIS in Belgium, in: *Flagis. Jaarboek 1991*, p. 5-14.
- DUFOURMONT, H., Wat heeft GIS-Vlaanderen te bieden aan de leerkracht aardrijkskunde?, in: *De Aardrijkskunde*, 24 (2000), p. 25-33.
- DUMONT, G.-H., *La Belgique hier et aujourd'hui* [Que sais-je?, nr. 319], Paris, 1991.
- GEENS, G., Van eenheidsstaat naar federale staat - een fasegewijze, en efficiënte strategie, in: VAN MECHELEN, F. ed., *Bouwstenen van de Vlaamse autonomie. Vriendenboek Etienne De Ryck*, Tielt, 1990, p. 70-76.
- GIELIS, R., Ruilverkaveling, in: *Ruimtelijke ordening en landinrichting* [Studiedag georganiseerd door het Technologisch Instituut KVIV. Genootschap Kultuurtechniek en Landinrichting i.s.m. het Genootschap Landbouwtechniek. Antwerpen, 29 maart 1995], Antwerpen, 1995.
- GOOSSENS, M., *Ontstaan en groei van het Vlaams Parlement, 1970-1995*, Kapellen, 1995.
- GYSELS, J., *Het ABC van het MAP*, Brussel, 1996.
- GYSELS, J., Biodiversiteit - Overheidsbeleid en maatschappelijke context, in: GYSELS, J. ed., *Handboek biodiversiteit in Vlaanderen en België*, Turnhout, 1999, p. 14-30.
- HEMELEERS, E., Beschouwingen over het landinrichtingsbeleid, in: *Landeigendom*, 32 (1978), p. 75-76.

BIBLIOGRAFIE

- HEYERICK, M., Recente ontwikkelingen in de landinrichting, in: *TAR*, 13 [1990], p. 245-285.
- HEYERICK, M., BAUWENS, C. en BOGAERT, G., Landbouw en natuur. De beheersovereenkomsten, in: *TAR*, 17 [1994], p. 201-243.
- HOOGHE, M., *De groene vervuiler. Het conflict tussen landbouw en leefmilieu*, Antwerpen, 1994.
- HUBEAU, B., Het decreet van 21 december 1988 houdende de oprichting van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 45 [1990], p. 253-265.
- JACQUEMIN, N., VAN DEN WIJNGAERT, M. en GOOSSENS, M., *O dierbaar België. Ontstaan en structuur van de federale staat. Met de tekst van de nieuwe Belgische grondwet*. Antwerpen, 1996.
- JONKERS, H.J., Evaluatie van landinrichtingsprojecten; methodiek en toepassing, in: *Cultuurtechnisch Tijdschrift*, 24 [1985], p. 265-288.
- KELCHTERMANS, T., *MINA-plan 2000: analyse en voorstellen. Voor een vernieuwd Vlaams milieu- en natuurbeleid*, Brussel, 1989.
- KELCHTERMANS, T., *Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen. Voorstellen voor 1990-1995* [Deel I: Milieubeleidsplan; Deel II: Natuurontwikkelingsplan; Deel III: Mensen, structuren en financiën], Brussel, 1990.
- KELCHTERMANS, T., *Richtnota: De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen* (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. AMINAL), Brussel, 1991.
- KONING BOUDEWIJNSTICHTING, *Landinrichting. Een dringende noodzaak. Initiatief van de Koning Boudewijnstichting geëördineerd door de Nationale Landmaatschappij*, Brussel, 1980.
- KUIJKEN, E., Ekologische uitgangspunten voor natuurbehoud en natuurontwikkeling, in: *Natuurreservaten*, 10 [1988], p. 87-89.
- KUIJKEN, E., De plaats van het natuurbehoud in het ruimtelijk- en milieubeleid, in: *Ruimte voor groen. Deel I* [Vijfde Vlaams Wetenschappelijk Congres over Groenvoorziening. Gent, 16 september en 18 november 1988], Gent, 1988, p. 129-146.
- KUIJKEN, E., Natuurbehoud in Vlaanderen: naar Nederlands model?, in: *Nieuwe strategieën voor natuurbescherming*, Utrecht, 1989, p. 171-184.
- KUIJKEN, E., Natuurbehoud: zonder verleden geen toekomst!, in: HERMY, H. ed., *Natuurbeheer*, Brugge, 1989, p. 17-30.
- KUIJKEN, E., Is er nog natuur in Vlaanderen? De Groene Hoofdstructuur: grondslag voor een nieuw natuurbeleid, in: *Samenleving en Politiek*, 1 [1994], p. 24-30.
- KUIJKEN, E., De Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen: een veelzijdig instrument, in: *Natuur, bosbouw en landbouw in het Structuurplan Vlaanderen*, Gent, 1994, p. 13-20.
- KUIJKEN, E., Vragen rond natuurbehoud: achtergronden en recente beleidskaders, in: KNOPS, G. ed., *Natuurbehoud en natuurontwikkeling in Vlaanderen. Hof van Eden of Toren van Babel?*, Brussel, 1996, p. 6-23.
- LANDINRICHTINGSDIENST, *Methode voor de evaluatie van landinrichtingsplannen*, Utrecht, 1978.
- LANDINRICHTINGSDIENST, *De HELP-methode voor de evaluatie van landinrichtingsprojecten*, 's-Gravenhage, 1983.
- LETON, A. en MIROIR, A. *Les conflits communautaires en Belgique*, Paris, 1999.
- LINDEMANS, L. e.a., *De taalwetgeving in België* (Bibliotheek van de Vlaamse Beweging), Leuven, 1981.
- LUYCKX, T. en PLATEL, M., *Politieke geschiedenis van België*, 2 delen, Antwerpen, 1985.
- MABILLE, X., *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Brussel, 2000.
- MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN, *Advies van 19 januari 1993 inzake de Groene Hoofdstructuur van Vlaanderen*, Brussel, 1993.

- MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Integrale versie*, Brussel, 1998
- MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, *Tweede Landbouwconferentie. Voor een Vlaams plattelandsbeleid. Eindrapport* (Plenaire vergadering, Brussel, 31 mei 1999), Brussel, 1999.
- MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, *Programma voor plattelandsontwikkeling in Vlaanderen - periode 2000-2006 (in toepassing van Verordening (EG) 1257/99)*, Brussel, 2000.
- NATUURRESERVATEN VZW., *Naar een offensief natuurbeleid voor de jaren 1990? Een kritische vooruitblik na het Natuurontwikkelingsplan van 14 februari 1990* (Snelschrift 1990/1), Brussel, 1990.
- Nieuwsbrief GIS-Vlaanderen, 1-10 (1996-2001).
- NIWHUIS, J., *Het probleem van de huisvesting in België*, Brussel, 1946.
- NLM, *Planning en evaluatie. Een nieuwe kijk op ruilverkaveling. Pilotproject Poppel*, Brussel, 1987.
- OTTENS, H., Een beschouwing over GIS-ontwikkeling en GIS in Vlaanderen, in: *Flagis. Jaarboek 1993*, p. 9-15.
- PEREMANS, R., Enkele beschouwingen bij het specifiek wettelijk en decretaal instrumentarium in verband met de bescherming van de open ruimte in Vlaanderen, in: *Ruimte voor groen. Deel I* (Vijfde Vlaams Wetenschappelijk Congres over Groenvoorziening, Gent, 16 september en 18 november 1988), Gent, 1988, p. 147-155.
- ROELS, M., Landinrichting: wat, waarom en hoe?, in: *TAR*, 4 (1981), p. 103-112.
- ROMBAUT, E., Kansen voor natuurbehoud en -beheer?, in: *Ruilverkaveling in beweging. Studiedag Genootschap voor Kultuurtechniek en Landinrichting. Mechelen, 20 november 1991*, Mechelen, 1991.
- SANNEN, K. en SYMENS, P., Aanpassen of verdwijnen! Ruimte voor natuur, ook in ruilverkavelingen, in: *Natuurreservaten*, 20 (1998), p. 36-37.
- SENELLE, R., VAN DE VELDE E. en CLEMENT, E., *Kronieken van de Vlaamse Staatswording. Over de identiteit van het Vlaming-zijn*, Tielt, 1999.
- SOETEWY, J., *Ruilverkaveling in Vlaanderen. Een toelichting bij de nieuwe aanpak* (Vlaamse Landmaatschappij), Brussel, 1992.
- SWANN, D., *The economics of Europe. From Common Market to European Union*, London, 2000.
- TORREKENS, P., *Economische evaluatie van alternatieve landinrichtingsplannen ruilverkaveling en milieubeheer te Meerle* (Universiteit Gent - Faculteit Landbouwwetenschappen), Gent, 1980.
- TURKRY, K., *Het Mestactieplan. Ontstaansgeschiedenis, achtergronden, juridische reglementering, economische gevolgen en mogelijke kritiek*, Licentiaatsverhandeling UIA, Instituut voor Milieukunde, Antwerpen, 1994.
- UYLEBROECK, A. en ROELS, M., Een pilotproject in de Bellebeek, in: *Landeigendom*, 34 (1981), p. 3-5.
- VAN AUDENHOVE, M., De grote economische crisis van de jaren dertig, in: *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, 34 (1980), p. 149-196.
- VAN DER SLUYS, P., Het landinrichtingsplan voor het pilotproject landinrichting Noordoost-Limburg, in: ALLAERT, G. en HOUTHAEVE, R. eds., *Ruimtelijke ordening en regionale ontwikkeling. Ruimtelijke plannen op regionaal niveau*, Gent, 1996, p. 97-114.
- VAN DER VLIET, L., Het advies van het Wetenschappelijk Comité GIS-Vlaanderen bekeken vanuit een administratieve context, in: *Flagis. Jaarboek 1994*, p. 27-34.
- VAN DER WEE, H., *The Great Depression revisited: essays on the economics of the thirties*, Den Haag, 1972.
- VANHAUTE, L., Landinrichting: van ruilverkaveling naar ruimtelijk beleid van het landelijk gebied?, in: *Ruimtelijke ordening en landinrichting: een beleidsmatig samengaan?* (VFP-studiedag, Heverlee, 30 januari 1991) (Vlaamse Planologische Notitie 5), Heverlee, 1991, p. 83-85.

BIBLIOGRAFIE

- VAN HOORICK, G., De nieuwe mestwetgeving in het Vlaamse Gewest, in: *TMR*, 5 [1996], p. 126-152.
- VAN HOORICK, G., *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen, 2000.
- VAN HOORICK, G., Natuurbeleidsplanning en ruimtelijke planning. Hoe naar een ecologisch netwerk?, in: *TROS*, 6 [2001], p. 5-25.
- VAN HUYLENBROECK, G., *Evaluatie van ruilverkavelingen met behulp van multicriteria-analyse*, Doctoraal proefschrift Universiteit Gent, Faculteit Landbouwwetenschappen, Gent, 1989.
- VAN HUYLENBROECK, G., MARTENS, L. en VAN OMMESLAEGHE, P., Ex ante evaluation of land consolidation projects, in: VERLOO, M. ed., *Belgian research on agriculture and environment*, Brussel, 1986.
- VAN HUYLENBROECK, G., GIELIS, R. en SOETEWY, J., Ruilverkaveling Poppel. Pilotproject voor planning en evaluatie van ruilverkavelingsprojecten met behulp van multicriteria-analyse, in: *Landeigendom*, 42 [1989], p. 290-291, 318-321, 326-331, 354, 362-367 en 426.
- VAN MALDEREN, K., Structuurplanning in het kader van ruilverkavelingsprojecten, in: *Ruilverkaveling in beweging; Studiedag Genootschap voor Kultuurtechniek en Landinrichting. Mechelen, 20 november 1991*, Mechelen, 1991.
- VERAGHTERT, K., Het economische leven in België 1918-1940, in: *NAGN*, Deel 14, Haarlem, 1982, p. 55-101.
- VERBRUGGEN, A. ed., *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven en Apeldoorn, 1994.
- VERHEYEN, R., Milieu-effektrapportering: een middel tot kwaliteitsverbetering van de planvorming, in: *Ruilverkaveling in beweging. Studiedag Genootschap voor Kultuurtechniek en Landinrichting. Mechelen, 20 november 1991*, Mechelen, 1991.
- VERHEYEN, R. e.a., Verlies van biodiversiteit, in: VERBRUGGEN, A. ed., *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven en Apeldoorn, 1994, p. 497-519.
- VERSELE, L., De financiële middelen van de gemeenschappen en de gewesten, 1982-1985, in: *Documentatieblad Ministerie van Financiën. Studie- en Documentatiedienst*, 1986, p. 61-122.
- VLM, *Jaarverslagen 1990-2000*, Brussel, 1991-2001.
- VLM, *Een granddatabank en een geografisch informatiesysteem voor Vlaanderen*, Brussel, 1989.
- VLM, *De mestoverschotten in Vlaanderen: een oplossingsgerichte benadering*, Brussel, 1989.
- VLM, *Mest: problemen en oplossingen / een toelichting bij het mestdecreet. Deel 2: Het mestdecreet van 23 januari 1991: naar een globale oplossing van de mestproblematiek*, Brussel, 1991.
- VLM, *Landinrichting. Integrale bescherming en inrichting van de open ruimte*, Brussel, 1998
- VLM, *Beheersovereenkomsten. Boeren beheren de natuur*, Brussel, 2000.
- VLM, *Het Strategisch Plan 2000-2005 voor de Vlaamse Landmaatschappij. Waar gaan we naar toe?*, Brussel, 2001.
- WALPOT, O., Landinrichting, in: *Ruimtelijke ordening en landinrichting* (Studiedag georganiseerd door het Technologisch Instituut KVIV. Genootschap Kultuurtechniek en Landinrichting i.s.m. het Genootschap Landbouwtechniek. Antwerpen, 29 maart 1995), Antwerpen, 1995.
- WALPOT, O. en MOSSLEMANS, J., De Vlaamse Landmaatschappij, in: *De Aardrijkskunde*, 17 [1993], p. 129-160.
- WETENSCHAPPELIJK COMITE GIS-VLAANDEREN, *Advies GIS-Vlaanderen. Eindrapport (30 juni 1993)*, s.l., 1993.
- WITTE, E., *Politieke geschiedenis van België vanaf 1830 tot heden*, Antwerpen, 1990.

LIJST MET ILLUSTRATIES

118

- ILLUSTRATIE 1** Voorbeeld van een site met kleine landeigendommen in groepsbouw (Bron: *Jaarverslag NLM 1989*, p.52)
- ILLUSTRATIE 2** De naar Wallonië overgehevelde gemeenten Komen, Moeskroen en de Vlaams geworden Voerstreek bij de afbakening van de taalgrens in 1963 (Bron: T.Luykx, M.Platel, *Politieke geschiedenis van België, vol.2: van 1944 tot 1985*, Antwerpen, p. 520-521)
- ILLUSTRATIE 3** De regering Tindemans I (25.04.1974 - 18.04.1977) waarvan maar liefst zeven ministers betrokken waren bij de regionalisering van de ruilverkaveling en de sociale huisvesting (Bron: T.Luykx, M.Platel, *Politieke geschiedenis van België, vol.2: van 1944 tot 1985*, Antwerpen, p. 657)
- ILLUSTRATIE 4** Enkele protagonisten uit de latere geschiedenis van de NLM: Jacky Buchmann (bovenste rij, 2de links), Paul Akkermans (bovenste rij, uiterst rechts), Gaston Geens (onderste rij, tweede van links) (Bron: T.Luykx, M.Platel, *Politieke geschiedenis van België, vol.2: van 1944 tot 1985*, Antwerpen, p. 881)
- ILLUSTRATIE 5** Jacques Reginster (tweede van links), eerste directeur-generaal van de DWDR, de Waalse regionale afsplitsing van de NLM (Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel)
- ILLUSTRATIE 6** De raad van bestuur van de voorlopige Vlaamse Landmaatschappij (Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel)
- ILLUSTRATIE 7** ir. Paul Demeester, eerste administrateur-generaal van de Vlaamse Landmaatschappij (1988-2001), in gesprek met Theo Kelchtermans, eerste voogdijminister van de VLM, en Paul De Keersmaeker, minister van Landbouw (Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel)
- ILLUSTRATIE 8A** Overzichtskaart van de ruilverkaveling in Vlaanderen. Toestand op 1 mei 2001 (Bron: VLM, Dienst Ruilverkaveling, Centrale Directie Brussel)
- ILLUSTRATIE 8B** Schema van een ruilverkavelingsprocedure
- ILLUSTRATIE 9** Ruilverkaveling Huise. Zicht op sloot met oeverversterking en vistrap (Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel)
- ILLUSTRATIE 10** Ruilverkaveling Eggewaartskapelle. Zicht op waterzuiverende rietgracht (Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel)
- ILLUSTRATIE 11** Ruilverkaveling Eggewaartskapelle. Zicht op aangelegd wandelpad (Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel)
- ILLUSTRATIE 12** Ruilverkaveling Poppel. Zicht op tweesporenweg (Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel)
- ILLUSTRATIE 13** Ruilverkaveling Hoegaarden. Zicht op de kerk (Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel)
- ILLUSTRATIE 14** Ruilverkaveling Hoegaarden. De holle wegen speelden een belangrijke rol (Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel)
- ILLUSTRATIE 15** Overleg met de doelgroepen is thans van cruciaal belang binnen de opdrachten van de VLM (Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel)
- ILLUSTRATIE 16** Schema van het verloop van de landinrichtingsprocedure (Bron: VLM, *Landinrichting. Integrale bescherming en inrichting van de open ruimte*, Brussel, 1998, p. 14)
- ILLUSTRATIE 17** Overzichtskaart van de landinrichtingsprojecten in Vlaanderen. Toestand op 1 juli 2001 (Bron: VLM, Dienst Landinrichting, Centrale Directie Brussel)
- ILLUSTRATIE 18** Richtplan van het landinrichtingsproject Noordoost-Limburg (Bron: VLM, Dienst Landinrichting, Centrale Directie Brussel)

LIJST MET ILLUSTRATIES & TABELLEN

- ILLUSTRATIE 19 Landinrichtingsproject Leie en Schelde. Zicht op oevers van Meersbeek en omgeving [Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel]
- ILLUSTRATIE 20 Landinrichtingsproject Leie en Schelde. Zicht op veld [Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel]
- ILLUSTRATIE 21 Vooral de streken met niet-grondgebonden, gespecialiseerde veeteeltbedrijven, zoals West-Vlaanderen en de Noorderkempen, kampen met mestoverschotten [Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel]
- ILLUSTRATIE 22A
EN B Het Mestdecreet lokte hevige reacties uit binnen de landbouwsector [Bron: Het Laatste Nieuws]
- ILLUSTRATIE 23 Om de emissie van schadelijke stoffen te beperken, worden nieuwe technieken van bemesting toegepast, zoals de injectie van drijfmest in de grond [Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel]
- ILLUSTRATIE 24 Overzichtskaart van het mesttransport in Vlaanderen [Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel]
- ILLUSTRATIE 25 Grasland met koeien [Bron: VLM, Fototheek, Centrale Directie Brussel]
- ILLUSTRATIE 26 Topografische kaart 1/10.000. De topografische kaart van Vlaanderen werd door het OC GIS-Vlaanderen op cd-rom uitgebracht [Bron: VLM, OC GIS-Vlaanderen, Centrale Directie Brussel]
- ILLUSTRATIE 27 Zwart-wit orthofoto. Een vergelijking tussen de topografische kaart 1/10.000 en de zwart-wit orthofoto's verduidelijkt hoe de geografische werkelijkheid cartografisch wordt weergegeven [Bron: VLM, OC GIS-Vlaanderen, Centrale Directie Brussel]
- ILLUSTRATIE 28 De gewestplannen van Vlaanderen on line. Met de opening van het gewestplanloket werd een belangrijk ruimtelijk beleidsdocument voor de burger ontsloten [Bron: VLM, OC GIS-Vlaanderen, Centrale Directie Brussel]
- ILLUSTRATIE 29 Sinds 1998 ging het OC GIS-Vlaanderen van start met de verwerking van grootschalig kaartmateriaal. De aandacht gaat hoofdzakelijk uit naar de opmaak van het Grootschalig Referentiebestand (GRB) [Bron: VLM, OC GIS-Vlaanderen, Centrale Directie Brussel]
- ILLUSTRATIE 30 Schema van het verloop van een natuurinrichtingsproject [bron: VLM, *Projecten voor natuur. Een kennismaking met natuurinrichting*, Brussel, s.d., p. 20]
- ILLUSTRATIE 31 Visieplan van natuurinrichtingsproject Oosthoekduinen [Bron: VLM, Groep Natuur, Centrale Directie Brussel]
- ILLUSTRATIE 32
EN 33 Foto's van natuurinrichtingsproject Oosthoekduinen [Bron: VLM, Groep Natuur, Centrale Directie Brussel]

LIJST MET TABELLEN

- TABEL 1 Aantal en oppervlakte van voltooide ruilverkavelingen in het Vlaamse Gewest, 1989-200
- TABEL 2 Omvang en verdeling van investeringen in ruilverkavelingswerken, 1989-2000

OVER DE AUTEURS

Dr. Guy DEJONGH (*Antwerpen, 1969) studeerde in 1991 af als licentiaat geschiedenis aan de KU Leuven. Nadien volgde hij een postgraduaat bedrijfseconomie (VLEKHO Brussel) (1992) en behaalde hij het diploma van Economisch- en Sociaal-Historisch Onderzoeker van het Nederlandse Posthumus Instituut (1994).

Na zijn studies was Dr. Guy Dejongh als aspirant van het FWO Vlaanderen werkzaam aan het Centrum voor Economische Studiën (KU Leuven). Als medewerker van de *Workshop in Quantitative Economic History* voltooide hij een doctoraat over de economische ontwikkeling van de Belgische landbouw in de periode 1750-1850 (2000). Zijn doctoraatsonderzoek kaderde binnen het grootschalige project 'Groeï en structurele veranderingen in de Belgische economie, 1750-2000', dat de Leuvense werkgroep onder leiding van Prof. em. Herman van der Wee sinds het midden van de jaren 1980 aanvatte. In september 2000 werd Dr. Guy Dejongh als expert door de VLM aangeworven om de geschiedenis van deze instelling en haar rechtsvoorgangers te schrijven. Hij verzorgde de redactie van de hoofdstukken over de ruilverkaveling, de landinrichting, GIS en Natuur.

Op het curriculum van Dr. Guy Dejongh prijken tal van publicaties, die betrekking hebben op uiteenlopende onderwerpen: de agrarische, demografische en economische geschiedenis van de Zuidelijke Nederlanden/België in de 18de, 19de en 20ste eeuw, de ontwikkeling van de overheidspolitiek en de private consumptie in de 19de en 20ste eeuw, de relatie landbouw-milieu en het Vlaamse en het Europese beleid inzake landbouw, leefmilieu en ruimtelijke ordening na WO II.

Lic. Peter VAN WINDEKENS (*Leuven, 1955) werd aan de KU Leuven licentiaat in de Moderne Geschiedenis (1980) en diplomeerde zich in de Oosterse Filologie en Geschiedenis (1979). Hierna kon hij genieten van een studiebeurs aan de Università del Sacro Cuore te Milaan (Italië) in 1980 en 1981. Vervolgens specialiseerde hij zich in de informatiewetenschappen en werd hij Speciaal-Licentiaat in de Bibliotheek- en Documentatiewetenschappen aan de UIA (1986), Interuniversitair Gespecialiseerd Licentiaat in het Archiefwezen en Hedendaags Documentbeheer aan de VUB (1995) en Gegradueerde in de Informatiewetenschappen aan het PLOB te Leuven (1997).

Van 1984 tot 1993 werkte Peter Van Windekens bij de wetenschappelijke uitgeverij Peeters / Oriëntaliste te Leuven. Hij was er hoofdzakelijk actief als redacteur en productieverantwoordelijke. Tegelijk vervulde hij een mandaat van vrijwillig wetenschappelijk assistent aan de KU Leuven. Van 1993 tot 1996 was hij actief als free-lance medewerker bij de Zuid-Nederlandse Uitgeverij te Aartselaar. Sinds 1996 is hij werkzaam bij de VLM als bibliothecaris en archivaris. Samen met Dr. Guy Dejongh legde hij zich vanaf 2000 toe op de studie van de geschiedenis van de VLM en haar rechtsvoorgangers. Als auteur was hij verantwoordelijk voor de hoofdstukken over de sociale huisvesting op het platteland, de mestbank en de regionalisering van de NLM.

Tot nog toe publiceerde Peter Van Windekens verscheidene artikels in vakbladen van de bibliotheek- en archiefwetenschappen. Hij schreef over de Vlaamse administratie en werkte mee aan buitenlandse bibliografische projecten inzake mediëvistiek.

