



Vlaanderen
is open ruimte



OPEN RUIMTE EN PLATTELAND IN TRANSITIE
De rol van de Vlaamse Landmaatschappij tussen 2001-2018

Dit is een uitgave van de Vlaamse Landmaatschappij.
www.vlm.be

Auteurs: Dries Claeys (Centrum voor Agrarische Geschiedenis vzw) en Peter Van Windekens (gewezen archivaris VLM)

Foto's: © VLM p. 66, 72, 82(2), 83, 88(2), 109, 132 142, © VLM, Herlinde Jacobs p. 10, 82(1), 94, 103,
© VLM, Inge Hendriks p. 32, 60, 67, © VLM, Kyra Boelens p. 62, 168, © VLM, Leen De Neve p. 8, 71, 79, 85, 93,
96, 99, 101, 104, 106, 114, 116, 128, 131, 146, 150, © VLM, Tom Frederix p. 16, 81, © VLM, Wim Van Isacker p. 88(1), 90.

ISBN 978 90 403 0425 5
Depotnummer D/2020/3241/279

V.U. Vlaamse Landmaatschappij, Toon Denys, gedelegeerd bestuurder, Koning Albert II-laan 15, 1210 Brussel





Vlaanderen
is open ruimte



OPEN RUIMTE EN PLATTELAND IN TRANSITIE

De rol van de Vlaamse Landmaatschappij tussen 2002-2018

Inhoud

Voorwoord	8
De open ruimte als actieveld	10
Dankwoord	14
Over de auteurs	15
HOOFDSTUK 1 EEN ORGANISATIE VOOR DE 21STE EEUW	16
Een veranderende maatschappij	17
Burger en bestuur	17
De open ruimte als multifunctionele ruimte	18
Een nieuw evenwicht tussen mens en natuur	21
Een wendbare organisatie	25
Staatshervorming en bestuurlijke vernieuwing	25
Vennootschap/agentschap	26
“Beter met minder”	28
HOOFDSTUK 2 EEN BELEID VOOR HET PLATTELAND	32
De Europese stimulans	33
Leader	33
De ‘tweede pijler’ van het Europese landbouwbeleid	34
PDPO I	36
PDPO II	38
PDPO III	40
Platteland Plus	42
Een Vlaams plattelandsbeleid	43
Een nieuwe afdeling Platteland	45
Het Vlaamse plattelandsbeleidsplan	46
Interbestuurlijk Plattelandsoverleg	47
Platform voor Plattelandsonderzoek	49
Plattelandsfonds	50
Plattelandsloket	52
Plattelandsbeleid in de praktijk	52
Leaderprojecten	54
Prima Plattelandsproject	54
IPO-adviezen: een overzicht	55
Volkstuinen	56
Leefbare dorpen	57
Quick wins	58
EIP-AGRI Service Point	58

HOOFDSTUK 3 DE OPEN RUIMTE VERSTERKEN	60
Samen inrichten voor een betere omgevingskwaliteit	62
Natuurinrichting	63
Ruilverkaveling	67
Landinrichting	73
Een geïntegreerde instrumentenkoffer	75
Landinrichting op nieuwe sporen	84
Grondenbanken	89
Flankerend beleid	92
Beheerovereenkomsten	96
Het Open Ruimte Platform	101
HOOFDSTUK 4 DE WATERKWALITEIT VERBETEREN	106
De Nitraatrichtlijn omzetten naar Vlaams beleid	107
Van mestbeleid en Mestdecreet tot Mestbank	107
MAP 1	107
MAP 2 / 2 bis (1997-2003)	109
Gewijzigd MAP 2 bis (2003)	112
De Europese Nitraatrichtlijn, het derogatieverzoek en MAP 3 (2007-2010)	113
MAP 4 (2011-2014)	116
MAP 5 (2015-2018)	118
Wat met het nieuwe MAP 6 (2019-2022)?	120
Van vooral administratieve opvolging naar meer gerichte controle op het terrein	123
Administratieve controles	124
Controles op het terrein	124
De VODKA-actie	125
Controles op de mesttransporten	125
De omgevingscontroles	127
Controles op de derogatiepercelen en -bedrijven	127
Controles op de teeltvrije zones bij waterlopen	127
Controles op de mestverwerkingsplicht	127
Controles op de uitbreiding na bewezen mestverwerking	128
Audits	129
De bedrijfsdoorlichting	130
Landbouwers adviseren en begeleiden	131
Het Vlaams Coördinatiecentrum Mestverwerking	132
Begeleiding in duurzame bemestingspraktijken	137
De dienst Bedrijfsadvies en Sensibilisering	140

De nutriëntenproblematiek beter leren kennen	141
De productie en samenstelling van mest	141
De bemestingsstandaarden	143
De invloed van het nitraatresidu op de grond- en waterkwaliteit	146
De invloed van bemesting op de kwaliteit van het oppervlaktewater	148
Besluiten	149
HOOFDSTUK 5 VLAANDEREN DIGITAAL IN KAART BRENGEN	150
De VLM als digitale pionier: de oprichting en werking van OC GIS-Vlaanderen (1989-2005)	151
Het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen	151
Van OC GIS-Vlaanderen naar AGIV en de inbedding in het Agentschap Informatie Vlaanderen	154
Van OC GIS-Vlaanderen naar AGIV (2006-2015)	154
Inbedding van AGIV in het Agentschap Informatie Vlaanderen (2016-2018)	155
De e-loketten als toegangspoort voor de klanten van de VLM	157
Het Mest Transport Internet Loket (MTIL)	157
Het Mest Internet Loket (MIL)	157
Staalname Melding Internet Loket (SMIL)	158
Staalnameapplicatie van het Mestbankloket (SNapp)	158
Plattelandsloket	158
E-voorkooploket	159
Overige loketten	159
Elektronische nieuwsbrieven	159
Digitale uitdagingen voor de hele Vlaamse overheid	159
Digitaal archief	159
De Algemene Verordening Gegevensbescherming	162
Bescherming van persoonsgegevens	162
Verwerking	162
Interactie met de burger via sociale media	164
De evolutie naar plaats- en tijdsafhankelijk werk (PTOW)	164
Omzendbrief	165
Praktische invulling van PTOW	165
De 7 belangrijke factoren	166
Wat blijft	166
Slotwoord	168
Afkortingen	172
Bibliografie	175

Voorwoord



Beste lezer

Toen ik nog leraar geschiedenis was, probeerde ik er mijn leerlingen van te overtuigen dat de kennis van het verleden onontbeerlijk was om het heden te beleven en de toekomst voor te bereiden. Ook voor de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) is het nuttig om te bestuderen waar we vandaan komen en er lessen uit te trekken.

De VLM stelt u trots het derde deel in een reeks van 3 geschiedenisboeken over de organisatie voor. Dat u dit boek ter hand neemt, betekent dat u ooit al van de Vlaamse Landmaatschappij of haar voorgangers hebt gehoord. De geschiedenis van de VLM gaat terug tot de oprichting van de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom in 1935, over het werk van de Nationale Landmaatschappij in de periode 1970-1988 tot de omvorming naar Vlaamse Landmaatschappij in 1988.

Waar de 2 vorige geschiedenisboeken liepen tot 2001, behelst dit derde geschiedenisboek de periode 2001-2018. In 2018 was de Vlaamse Landmaatschappij 30 jaar jong, een mooie gelegenheid om een vervolg te breien aan de eerste 2 boeken.

Als voorzitter van de raad van bestuur van een moderne overheidsorganisatie kan ik getuigen dat de maatschappelijke en technologische veranderingen de afgelopen jaren elkaar steeds sneller opvolgden en vaak ingrijpender waren dan voorheen. Ook de verwachtingen van het publiek en de politiek namen voortdurend toe. Dat hield in dat ook de Vlaamse Landmaatschappij zich voortdurend moest aanpassen en adequaat reageren op al die veranderingen en nieuwe ontwikkelingen. De organisatie is daar met verve in geslaagd.

Ondanks haar rijke geschiedenis heeft de Vlaamse Landmaatschappij nog nooit zoveel gerealiseerd als de laatste 20 jaar: de achtereenvolgende Mestactieplannen; de investeringen van landinrichting, natuurinrichting en ruilverkaveling

op het terrein; het op de agenda plaatsen van het plattelandsbeleid; de oprichting van de Vlaamse Grondenbank en de werking van de lokale grondenbanken; beheerovereenkomsten met landbouwers; de uitbouw van digitale loketten, zoals het Mestbankloket, plattelandsloket en voorkooploket; inspelen op de voortdurende bestuurlijke veranderingen en de reorganisatie van de Vlaamse overheid; en het invoeren van een modern management. En dat alles met 1 uitgesproken maatschappelijk doel: de open ruimte in Vlaanderen ontwikkelen, inrichten, versterken en de dienstverlening aan de burger daartoe zo optimaal mogelijk organiseren.

Voor een organisatie is het belangrijk dat ze haar geschiedenis documenteert en in ere houdt. Daarom is dit een waardevol boek. Maar het geschiedenisboek vervult nog een functie: het biedt een waaier aan lessen uit het verleden en nieuwe inzichten. Zo wordt dit boek een belangrijke bron van informatie voor toekomstig beleid en om het publieke debat over de open ruimte in Vlaanderen en de omgevingskwaliteit te voeden. De prestatie die de auteurs Dries Claeys en Peter Van Windekens geleverd hebben, is lovenswaardig. Graag geef ik een bijzondere blijk van waardering aan historicus Peter Van Windekens. Hij was jarenlang de archivaris-bibliothecaris van de VLM, en werkte vanuit die functie mee aan de 3 geschiedenisboeken van de VLM.

Ik wens u veel leesplezier.



Huub Broers
Voorzitter raad van bestuur VLM



De open ruimte als actieveld

De open ruimte in Vlaanderen is een schaars – en dus kostbaar – goed. Sinds haar ontstaan in 1988 bestaat de taak van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) erin om voor dit maatschappelijk waardevolle goed zorg te dragen. Maar hoe doet ze dat precies? Welke doelen stelt de VLM voorop en met welke middelen vervult ze die? Dit boek is een recente geschiedenis van de Vlaamse Landmaatschappij. Het gaat na hoe de inrichting en het beheer van de open ruimte in Vlaanderen tussen 2001 en 2018 veranderden. Bijgevolg bevindt dit boek zich op het raakvlak van verleden en toekomst. Daarin schuilt meteen zijn relevantie en belang. Wie de toekomst van de open ruimte in Vlaanderen mee wil bepalen, moet zich bewust zijn van de beslissingen die in het verleden genomen zijn. Bovendien kan de VLM dankzij het boek zelf achteromkijken en het brede publiek laten kennismaken met haar realisaties – die meestal tot stand kwamen in samenwerking met tal van andere partners. Het is een handig referentiewerk voor iedereen die werkt rond de Vlaamse open ruimte en het platteland na 2000.

Het beeld van de open ruimte en het platteland als passieve en weinig dynamische tegenhanger van de bebouwde ruimte en de stad strookt niet met de realiteit. Dat toont deze recente geschiedenis van de VLM aan. Integendeel, de open ruimte is een gebied dat een aantal vitale maatschappelijke functies voor de Vlaamse samenleving vervult. Het gaat niet alleen over de landbouw, die onder meer in een deel van de voedselconsumptie voorziet. De open ruimte – zowel op het platteland als in het randstedelijke gebied – fungeert ook als plaats voor klimaatadaptatie en -mitigatie, als buffer voor overstromingen of voor watervoorziening, als een plek om te ontspannen. Die verweving van functies zorgt ervoor dat de open ruimte nog meer dan vroeger een actieveld is met een veelheid aan spelers, waarvan de belangen niet altijd in dezelfde lijn liggen. De rol van de VLM als 'bruggenbouwer op het platteland' is meer dan eens nodig geweest.

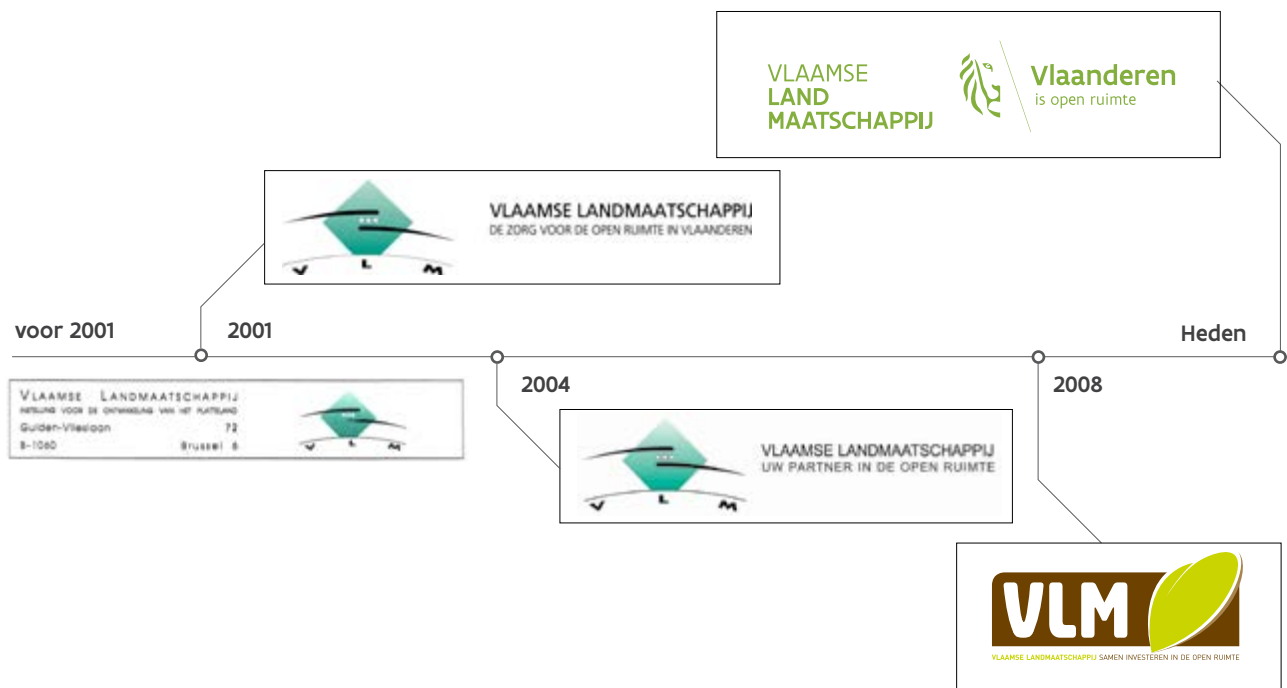
Het werkveld van de VLM is de afgelopen decennia systematisch verruimd. Haar voorgangers legden zich toe op een merkwaardige combinatie van volkswoningbouw en – vanaf de jaren 1960 – ruilverkaveling. Bij de ruilverkaveling, een instrument dat de VLM nog altijd in handen heeft, lag de focus

toen voornamelijk op het agrarische landgebruik. Dat veranderde met de intrede van de landinrichting en de ruilverkaveling 'nieuwe stijl'. De ontwikkeling van een geïntegreerd plattelandsbeleid liet de VLM toe om ook in te werken op het sociale weefsel van het platteland. Daarnaast werd de werking van de VLM beïnvloed door Europese stimulansen, meer bepaald in het kader van het mestbeleid en de financieringsmechanismen van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).

De transformaties die het actieterrein van de VLM de voorbije 2 decennia onderging, moeten gelezen worden als een antwoord op nieuwe maatschappelijke tendensen. Naarmate de open ruimte schaarser werd, groeide de roep om een bouwshift¹ door te voeren. Bovendien groeide de bezorgdheid over de menselijke impact op het milieu, de biodiversiteit en het klimaat. Het idee groeide dat alle belanghebbenden – landbouwers, natuurverenigingen, overheden – moesten samenwerken om die impact zoveel mogelijk te beperken. Het leidde tot een reeks maatregelen die de werking van de VLM in een meer participatieve richting stuurde. Ten slotte heeft de VLM zich steeds meer geïntegreerd in een netwerk van soortgelijke Europese organisaties. Het gaf niet alleen inspiratie om vraagstukken op Vlaams niveau van een oplossing te voorzien. Sommige thema's – zoals klimaat en milieu – hadden behoefte aan een supranationaal kader om een efficiënte aanpak mogelijk te maken.

Hoe de werking van de VLM tussen 2001 en 2018 wijzigde, kunnen we goed aantonen aan de hand van de verschillende logo's en slagzinnen (Figuur 1) die ze in die periode gehanteerd heeft. In 2001 luidde de slogan 'de zorg voor de open ruimte in Vlaanderen', terwijl dat eerder 'instelling voor de ontwikkeling van het platteland' was. In 2004 kwam er opnieuw een update: de VLM was vanaf dan 'uw partner in de open ruimte'. 2 jaar later werd die slagzin in het organisatielogo opgenomen. Die onderging in 2008 alweer een wijziging tot 'samen investeren in de open ruimte'. Vandaag gebruikt de VLM een licht aangepaste versie: 'samen versterken we de open ruimte'.

1 Hoewel het woord 'betonstop' ingeburgerd is, gebruiken we hier het begrip 'bouwshift' om te verwijzen naar het plan om tegen 2040 niet langer open ruimte te bebouwen. Met de bouwshift wil de Vlaamse Regering enerzijds de open ruimte vrijwaren en versterken, en anderzijds mogelijkheden bieden om aan kernversterking te doen. VLAAMSE REGERING, *Regeerakkoord 2019-2024*, Brussel, Vlaamse Regering, 2019, p. 216.



Figuur 1: Een collage van de logo's en slagzinnen van de Vlaamse Landmaatschappij

De 4 verschillende slagzinnen die de voorbije 18 jaar onder de logo's van de VLM prijken, laten 3 evoluties zien. De meest zichtbare is ongetwijfeld de evolutie van platteland naar open ruimte. Terwijl de VLM ontstond als een organisatie die vooral actief was op het platteland – de agrarische ruimte – werd ze tijdens de 21ste eeuw steeds actiever in verstedelijkt gebied. Een andere evolutie is de actieve benadering van de open ruimte. De VLM 'zorgt' niet langer voor de open ruimte als een restruimte die nog niet ingenomen is door bebouwing. Integendeel, ze 'versterkt' de open ruimte om zo een aantal maatschappelijke wensen te vervullen. De slagzinnen lieten in de loop van de tijd ook een participatievere en actievere benadering uitschijnen. De VLM stelde zichzelf vanaf 2004 voor als een partner in de open ruimte. Het suggereert een participatievere werking ten opzichte van haar ontstaansperiode. Dit boek gaat na in welke mate die ontwikkelingen zich inderdaad aftekenden in het beleid en op het terrein.

Deze publicatie is een vervolg op 2 eerdere volumes over de geschiedenis van de VLM: *Van kleine landeigendom tot Vlaamse Landmaatschappij. Vijfenzestig jaar werking op het Vlaamse platteland, 1935-2001* (2001) en *De Vlaamse Landmaatschappij. De zorg voor de open ruimte in Vlaanderen van 1988 tot 2001* (2001). Beide werken geven een uitgebreid overzicht van de werkzaamheden van de VLM en haar voorgangers. De vroegste wortels van de VLM reiken tot 1935, toen de Belgische overheid de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom (NMKL) in het leven riep. Die organisatie kreeg de opdracht om sociale huisvesting op het platteland te faciliteren. Dat gebeurde in een periode van zware economische crisis, die een hoge werkloosheid in de Belgische industriesteden teweegbracht. De terugkeer van arbeiders naar het platteland diende als een oplossing om hen in hun levensonderhoud te voorzien. Na de Tweede Wereldoorlog groeide de actieradius van de NMKL door de Wet-De Taeye (1948) en de Wet-Brunfaut (1949) buiten het platteland.²

2 DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P. *Van kleine landeigendom tot Vlaamse landmaatschappij. Vijfenzestig jaar werking op het Vlaamse platteland 1935-2001*. Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2001, p. 31-49.

Na 1945 moderniseerde de Belgische landbouw in ijltempo. Bedrijven werden grootschaliger, (land) arbeid rationaliseerde, nieuwe investeringen in landbouwmachines drongen zich op. In die context kwamen de eerste ruilverkavelingswetten tot stand in 1949 en 1956. Ze reguleerden respectievelijk de vrijwillige ruilverkaveling en de ruilverkaveling uit kracht van wet. Zo ontstond voor het eerst een wettelijk kader om agrarische perceelstructuren te reorganiseren. Daarmee was België wel een laatkomer op het Europese toneel. Bovendien duurde het jaren vooraleer de ruilverkaveling haar uitwerking op het terrein kende. De allereerste projecten, die in 1960 afgerond werden, bleven relatief kleinschalig.³

In 1970 ontstond uit de NMKL de Nationale Landmaatschappij (NLM), de rechtsvoorganger van de VLM. De NLM kreeg de verantwoordelijkheid over de ruilverkavelingswerken in heel België. Onder de hoede van de NLM onderging het instrument ruilverkaveling een aantal veranderingen. De aanzet daarvoor waren de kritieken die de eerste ruilverkavelingsprojecten te verduren kregen. Ze zouden te top-down ingericht zijn en te weinig rekening houden met niet-agrarisch landgebruik. Het leidde tot verschillende aanpassingen van het wettelijke kader in de jaren 70, om de doelstellingen van de ruilverkaveling te verruimen. Ook de procedures werden hertekend om een breder draagvlak te creëren van toekomstige herverkavelingsprojecten.

Tegelijk bereidde de NLM zich voor op de regionalisering van haar diensten. Vanaf het midden van de jaren 70 bespraken haar notulen en jaarverslagen de resultaten voor Vlaanderen en Wallonië. Uiteindelijk zou het nog tot het einde van de jaren 80 duren vooraleer ruilverkaveling en sociale huisvesting gewestelijke materies werden. De wet van 28 december 1984 schafte de NLM en 8 andere parastatale instellingen af. In Brussel werden de rechten en plichten overgedragen naar een Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij – in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest lag de nadruk logischerwijs op wonen. Aan Waalse zijde incorporeerde de gewestelijke administratie de bevoegdheden van de vroegere NLM. In Vlaanderen ontdubbelde haar takenpakket. Een

nieuwe Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM) combineerde de opdrachten op het vlak van sociale huisvesting van de NLM en de voormalige Nationale Maatschappij voor de Huisvesting (NMH). De Vlaamse Landmaatschappij (21 december 1988) stond in voor de ruilverkaveling in het Vlaams Gewest en kreeg er landinrichting bij. Later volgden de Mestbank, het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen (OC-GIS), de natuurinrichting en het plattelandsbeleid.⁴

Dit boek vertrekt waar de 2 vorige publicaties eindigden. Om de werking van de VLM tussen 2001 en 2018 te reconstrueren, maken we gebruik van een heterogeen bronnenarsenaal. Een groot deel daarvan is ondertussen digitaal raadpleegbaar. Het gaat eerst en vooral over de verslagen van de raad van bestuur, de jaarverslagen en -rekeningen. Daarnaast publiceerde de VLM de voorbije decennia verschillende brochures en rapporten over verschillende van haar instrumenten. Voor deze publicatie vormen ze waardevolle bronnen die inlichtingen geven over het toenmalige beleidskader, acties op het terrein en die dikwijls ook de visie van een of meer belanghebbenden meegeven – er rekening mee houdend dat het meestal om ‘conformistische’ stemmen ging. Natuurlijk kan de pers niet ontbreken. De VLM startte in 2011 met haar eigen magazine [Buitenkans](#), dat sinds 2017 als digitale nieuwsbrief bestaat, en ons inlicht over de eigen werking. Om een zicht te krijgen op hoe andere belanghebbenden de activiteiten van de VLM onthaalden, zijn kranten en tijdschriften een onontbeerlijke bron. Ook ledenbladen zoals [Boer&Tuinder](#) van de Boerenbond bieden aanvullende informatie.

De papieren bronnen vullen we aan met vraaggesprekken. Enkele sleutelfiguren die de open ruimte mee vormgegeven hebben, zijn nog altijd actief in het veld of zijn er tot voor kort in actief gebleven. Interviews met Paul Van der Sluys, Griet Celen, Ludwig De Loose, Ria Gielis, Dirk Struyf, Dirk De Baere en Joris Sanders capteren de stem vanuit de VLM zelf, terwijl gesprekken met Leo Van Broeck, Oda Walpot, Joris Relaes, Chris Steenwegen en prof. dr. Rudy Gotzen het openruimtebeleid door de ogen van andere partners in de open ruimte bekijken. De interviews bieden niet alleen feitelijke informatie over de werking van de VLM, maar geven

3 DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P., *Van kleine landeigendom tot Vlaamse landmaatschappij*, p. 70-92.

4 DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P., *De zorg voor de open ruimte in Vlaanderen. Een terugblik op de werking van de Vlaamse Landmaatschappij (1988-2001)*. Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2001, p. 14-24.

ook aan hoe die personen de omgang met de open ruimte op het terrein beleefd hebben. Ze bieden een menselijkere kijk op de feiten.

Het boek bestaat uit 5 thematisch afgebakende delen. Het eerste hoofdstuk biedt een algemeen overzicht van de maatschappelijke uitdagingen en hoe de VLM daar als organisatie mee omgegaan is. De volgende hoofdstukken hebben een thematische insteek en concentreren zich telkens op een actieterrein van de VLM. Zo geeft het tweede hoofdstuk een overzicht van de maatregelen die genomen zijn in het kader van het plattelandsbeleid, met specifieke aandacht voor de maatregelen die het sociale weefsel in het buitengebied moeten opwaarderen. Het derde hoofdstuk gaat over landinrichting. Daarbij komt ook de organisatie van de Grondenbank aan bod. Hoofdstuk 4 peilt naar de veelheid aan activiteiten die de afgelopen jaren zijn ondernomen om de Europese mestrictlijnen naar de Vlaamse context te vertalen. Het vijfde hoofdstuk, ten slotte, geeft een overzicht van de rol die het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen (tot 2006) voor het Vlaamse openruimtebeleid gespeeld heeft.

Dankwoord

De voorbije 20 jaar groeide de VLM uit tot dé organisatie voor de open ruimte in Vlaanderen. In die hoedanigheid werkte ze mee aan oplossingen voor een aantal complexe maatschappelijke vraagstukken die onder meer betrekking hebben op landbouw, natuur, klimaat, milieu en omgevingskwaliteit. Dat reflecteerde zich ook in de werking van de VLM, die sinds het begin van deze eeuw een stuk veelzijdiger en gedifferentieerder geworden is. Een helder beeld schetsen van de recentste geschiedenis van de VLM – de periode 2001-2018 – zou dan ook onmogelijk geweest zijn zonder de hulp van een heleboel in- en outsiders. Eerst en vooral willen we de personen bedanken die ons tijdens de verschillende vraaggesprekken te woord stonden: Ludwig De Loose, Griet Celen, Paul Van der Sluys, Joris Relaes, Leo Van Broeck, Oda Walpot, Joris Sanders, Dirk De Baere, Chris Steenwegen, Ria Gielis, Dirk Struyf en prof. dr. Rudy Gotzen. Zij verschaften ons essentiële informatie die een inkijk gaf in hoe zij ontwikkelingen beleefden en die bovendien toeliet om geschreven bronnen beter te interpreteren. Ten tweede danken we de leden van de wetenschappelijke stuurgroep: prof. dr. Leen Van Molle, prof. dr. Yves Segers, Joris Relaes, Katrien Smet, Paul Van der Sluys, Griet Celen, Ann De Baerdemaeker en Paul De Ligne. Samen waakten zij over de kwaliteit van de verschillende hoofdstukken, wat tot heel wat inhoudelijke en vormelijke verbeteringen heeft geleid. We spreken onze dank uit aan Leen Van den Bergh, Kim Croes, Koen Desimpelaere, Annick Goossens, Bert Van Wambeke en Bart De Schutter, die zo vrij waren om op vraag van de stuurgroep proefversies van dit manuscript na te lezen en van de nodige aanvullingen en verbeteringen te voorzien. Ook bedanken wij de vormgevers voor het verzorgen van de lay-out van dit boek. We danken ook Paul De Ligne en Leen Van den Bergh voor de copywriting. Ten slotte, maar niet het minst, drukken we onze dank uit aan de directieraad van de VLM en aan gedelegeerd bestuurder Toon Denys. We hopen dat dit geschiedenisboek kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling van het toekomstige beleid van de VLM.

Dries Claeys en Peter Van Windekens

Over de auteurs



Dries Claey (Roeselare, 1990) is erfgoedonderzoeker landschap bij het agentschap Onroerend Erfgoed. Hij studeerde in 2013 af als master in de geschiedenis aan de Universiteit Gent. Tussen 2014 en 2019 was hij verbonden aan het Interfacultair Centrum voor

Agrarische Geschiedenis, waar hij werkte aan een doctoraatsproefschrift over de wederopbouw van het Belgische platteland na de Eerste Wereldoorlog. De Vlaamse Landmaatschappij financierde en coördineerde dat onderzoek in het kader van 100 jaar Eerste Wereldoorlog in Vlaanderen. Nadat hij zijn doctoraatstitel had behaald, werkte Dries Claey als projectmedewerker bij het Centrum Agrarische Geschiedenis (CAG). In die hoedanigheid werkte hij mee aan de tijdelijke tentoonstelling **Feniks: de wederopbouw na de Eerste Wereldoorlog** in het Flanders Fields Museum (IFFM). Daarnaast deed hij onderzoek naar de recente geschiedenis van de Vlaamse Landmaatschappij tussen 2001 en 2018. Dit boek, en meer bepaald de hoofdstukken landinrichting en plattelandsbeleid, vormt daar de neerslag van.



Peter Van Windekens (Leuven, 1955) behaalde in 1980 het diploma van licentiaat in de moderne geschiedenis aan de Katholieke Universiteit Leuven. In de periode 1980-1982 was hij als vorder-bursaal verbonden aan de Università Cattolica del Sacro Cuore in Milaan.

Die beurs berustte op een financiële samenwerking tussen beide voornoemde universiteiten. Van 1984 tot 1995 was Peter Van Windekens werkzaam voor verschillende uitgeverijen. Dat combineerde hij met de functie van vrij assistent / wetenschappelijk medewerker aan het departement Oosterse Filologie en Geschiedenis van de Katholieke Universiteit Leuven. In 1979 had hij ook een diploma in die studierichting behaald. In 1986 en 1995 rondde hij respectievelijk de master-na-masteropleiding BDI-wetenschappen (Universiteit Antwerpen) en Archiefwezen en Hedendaags Documentbeheer (Vrije Universiteit Brussel) af. Van 1996 tot en met 2020 was Peter Van Windekens als statutair ambtenaar verbonden aan de Vlaamse Landmaatschappij o.a. als archivaris. Hij is coauteur van 2 al eerder verschenen boeken en meerdere artikels over zijn instelling. In voorliggend boek schreef hij de hoofdstukken over de Mestbank en het mestbeleid en de digitalisering in Vlaanderen.

1/ Een organisatie voor de 21ste eeuw



De VLM stapte de 21ste eeuw binnen als een naamloze vennootschap binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Het organigram telde 5 afdelingen: Landinrichting, Ruilverkaveling, Mestbank, Algemene Diensten, en Informatica en GIS. Daarnaast waren er nog het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen, dat onafhankelijk van de andere afdelingen opereerde, en 5 provinciale afdelingen. Na de fusie tussen de beleidsdomeinen Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) en Ruimte, Wonen en Onroerend Erfgoed (RWO) in 2017 ontwikkelde de VLM zich tot een agentschap dat tot het beleidsdomein Omgeving behoorde. Ondertussen was het OC GIS-Vlaanderen een zelfstandig agentschap geworden, had Ruilverkaveling zich binnen de afdeling Landinrichting en Grondenbank geïntegreerd, kwam een gloednieuwe afdeling Platteland tot stand en werd het mestbeleid losgekoppeld van de Mestbank en bij Platteland ondergebracht. Die ontwikkelingen vormen het onderwerp van de volgende hoofdstukken. Ze zijn een antwoord op de maatschappelijke uitdagingen waarmee de VLM de voorbije 2 decennia geconfronteerd werd. Dit hoofdstuk peilt naar (i) de recente maatschappelijke evoluties op het Vlaamse platteland en (ii) de bestuurlijke vernieuwingen als reactie op die maatschappelijke veranderingen.

Een veranderende maatschappij

Recent verscheen *Samen versterken we de open ruimte* (2019). De brochure toont de lezer hoe de VLM haar missie in de praktijk omzet. Die missie is gericht op “een veerkrachtige open ruimte vol leven en een dynamisch platteland [als] antwoord op uitdagingen als verstedelijking en klimaatverandering”.¹ De VLM zet in op het samen versterken van de open ruimte op het platteland en in de stadsrand door te investeren in bodem- en waterkwaliteit, biodiversiteit en sociale cohesie, infrastructuur en omgevingskwaliteit.² De tekst is een goede weergave van de hedendaagse maatschappelijke context en actuele sociaal-economische en ruimtelijk-ecologische vraagstukken. Het is dus niet onlogisch dat de huidige missie verschilt van de opdrachten

die de VLM zichzelf omstreeks 2000 toeschreef. Toen stond de zorg voor een “kwaliteitsvolle open ruimte” centraal ter ondersteuning van “landbouw- én natuurbeleid, verweven met het ruimtelijk beleid én het milieubeleid, gericht op inrichting én beheer”.³ Deze paragraaf identificeert 3 spanningsvelden die verklaren hoe de VLM als organisatie evolueerde tussen 2001 en 2018.

Burger en bestuur

Het eerste spanningsveld was dat tussen de burger en het bestuur, meer bepaald de (Vlaamse) overheid. Zoals uit de missies van de VLM blijkt, ligt de klemtoon vandaag veel meer op publiek-private samenwerking dan vroeger het geval was. Het wijst op een verschuiving in de manier waarop de burger naar de overheid kijkt. De opkomst van de moderne welvaartsstaat na de Tweede Wereldoorlog ging gepaard met een geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Overheden – en ook de NLM en VLM – zouden in staat zijn een betere (rurale) maatschappij te creëren. Dat geloof verdween de voorbije decennia. Het idee dat overheden weinig efficiënt zijn in het organiseren van de samenleving verwierf gaandeweg dominantie. Overheden moesten dus op de achtergrond blijven om meer vrijheid te geven aan hun burgers. Openbare instellingen kregen vooral een ondersteunende taak als partner in publiek-private samenwerkingsverbanden. Dat leidde tot een constante druk om op de werking van de (Vlaamse) overheid te besparen.⁴

Een (te) interventionistische overheid terugdringen was de keerzijde van een toenemende individualisering. Sociologen zijn het er algemeen over eens dat dit proces vanaf de jaren 60 in een stroomversnelling terecht kwam. Gezaghebbende instituties zoals de natiestaat en de Kerk, maar ook de vakbond, verloren aan invloed. Dat liet ruimte voor de burger om individuele keuzes te maken. Iedereen kreeg de opdracht zijn eigen leven vorm te geven en zichzelf te ontwikkelen. Terwijl sommigen daarin een langverwachte emancipatie herkenden, vreesden anderen dat individualisering vooral zou

1 ANON., *Samen versterken we de open ruimte*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2019, p. 1.

2 “Samen versterken we de open ruimte”, https://www.vlm.be/nl/themas/over_VLM/Paginas/Missie.aspx, 13 mei 2020.

3 ANON., *VLM jaarverslag 1999*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2000, p. 3.

4 VANTHEMSCHE, G., *De paradoxen van de staat. Staat en vrije markt in historisch perspectief (negentiende en twintigste eeuw)*, Brussel, VUBPress, 1998, p. 20-23.

leiden tot een gebrek aan sociale cohesie.⁵ Volgens die laatste groep zou het algemeen belang steeds meer in de weegschaal komen te liggen met de belangen van mondige(re) burgers. Tussen 2001 en 2018 nam het gemiddelde onderwijsniveau van de Vlaamse bevolking sterk toe. Het aandeel hooggeschoolden steeg van 28 naar 41%, terwijl het percentage laaggeschoolden halveerde (39 naar 19%).⁶

Hoewel burgers alsmaar kritischer werden ten opzichte van de overheid, blijkt uit onderzoek dat hun tevredenheid ten opzichte van diezelfde overheid nauwelijks daalde. Zowel in Vlaanderen als in Wallonië zakte het vertrouwen in de (bovenlokale) overheid tijdens het midden van de jaren 90 tot een dieptepunt. Dat was het gevolg van de zaak-Dutroux. Daarna herstelde dat vertrouwen zich opnieuw tot rond het Europese gemiddelde. In 2004 gaf een vijfde van de bevroegden in een tevredenheidsenquête aan weinig vertrouwen in de overheid te hebben. 10 jaar later was dat voor bijna 25% het geval, terwijl in beide jaren ongeveer de helft geen mening had. Weliswaar wees onderzoek erop dat de kloof tussen burger en bestuur systematisch groter bleef op het bovenlokale bestuursniveau. Hoe minder zichtbaar de overheid, hoe groter het wantrouwen.⁷

Het grootste vertrouwensverlies deed zich voor ten opzichte van de politieke partijen en middenveldorganisaties. De burger zette zich met andere woorden meer af van de traditionele maatschappelijke zuilen. Het leidde tot een toenemend aantal volatiele kiezers en een dalend aantal leden van allerhande zuilgebonden verenigingen. Daartegenover kwamen nieuwe burgerinitiatieven te staan die de brug tussen burger en bestuur maakten en zo de plaats van het klassieke middenveld innamen. Het ging dan bijvoorbeeld om buurtcomités die mee hun

wijk willen besturen of actiecomités gericht op burgerparticipatie bij grootschalige projecten.⁸ Overigens heeft de opkomst van het internet en de sociale media de mogelijkheden van burgers om rechtstreeks met de overheid in contact te treden – en andersom – enorm doen groeien.

De open ruimte als multifunctionele ruimte

De voorbije decennia veranderde dus de verhouding tussen burger en bestuur. Tegelijk evolueerde de open ruimte steeds meer tot een multifunctionele ruimte, een gemeengoed waarvan de ontwikkeling in overeenstemming met verschillende belanghebbenden moet gebeuren. De open ruimte als een multifunctionele ruimte beschouwen, betekende een ommezwaai in de manier waarop de overheid tot diep in de twintigste eeuw met niet-bebouwde gebieden omging. De overheid vatte het platteland lange tijd op als een restruimte die diende voor de landbouw of als potentieel woonuitbreidingsgebied. Het leidde tot een totale versnippering van de open ruimte in Vlaanderen, die de ruimtelijke ordening tot de dag van vandaag kenmerkt. Ze was het gevolg van de liberale bouwreglementering die de Belgische overheid in de negentiende en twintigste eeuw hanteerde. Planologen omschrijven die ruimtelijke structuur ook wel als 'nevelstad'.⁹ De nevelstad Vlaanderen kenmerkt zich door een netwerk van eerder kleine, regionale steden waarvan de bebouwing uitdijt in de omringende gemeenten. Het bebouwingspatroon presenteert zich op de kaart (Figuur 2) als een nevel van woningen die over het Vlaamse grondgebied verspreid is. De open ruimte ligt versnipperd tussen de bebouwde kavels in. Die ruimtelijke structuur is de reden dat Vlaanderen, ondanks de afwezigheid van grote metropolen, toch een hoge bevolkingsdichtheid van 484 inwoners/km² heeft.¹⁰

5 KENIS, A., "Tussen individualisering en globalisering: lokale gemeenschapsinitiatieven als tegenmacht?", in: (red.) DE VRIENDT, J., *De Grond-Wet. Veranderkracht van lokale gemeenschappen in het licht van duurzame ontwikkeling*, Brussel, Socius, 2009, vol. 9, p. 125-142.

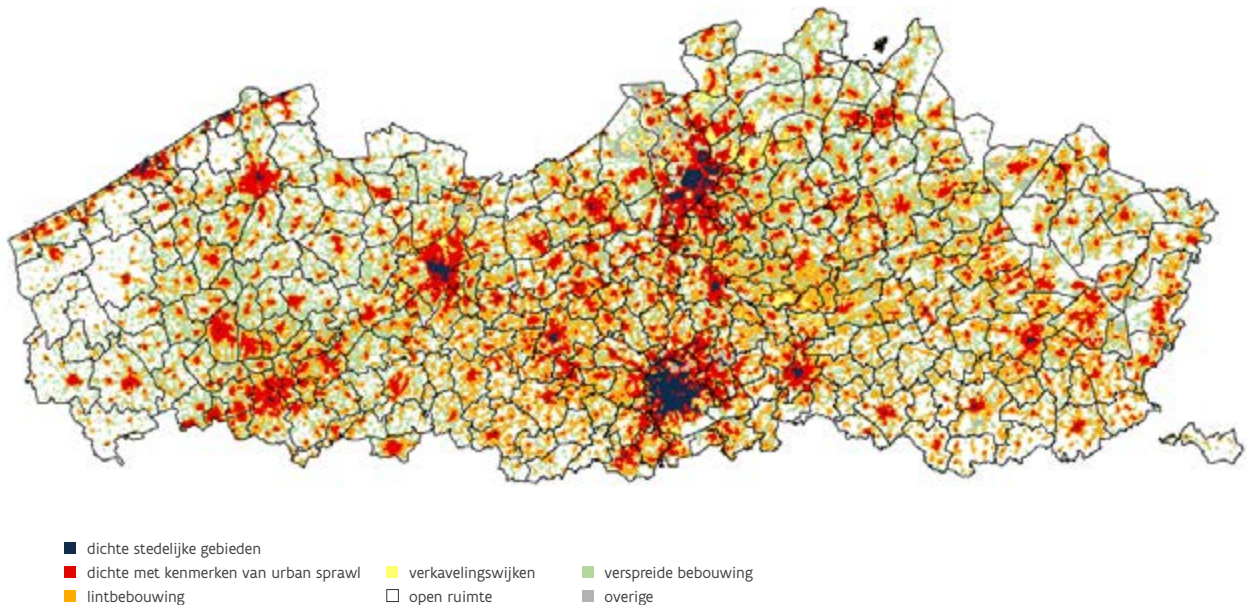
6 "Bevolking naar onderwijsniveau (scholingsgraad)", <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/bevolking-naar-onderwijsniveau-scholingsgraad>, 13 mei 2020.

7 ANON., *Vlaamse Regionale Indicatoren 2014 (VRIND 2014)*, Brussel, Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2014, p. 32-38.

8 HOOGHE, M., HOUTMAN, D., "Omstreden instituties: instellingen in een geïndividualiseerde samenleving", in: *Sociologische Gids*, vol. 50, issue 2, 2003, p. 115-130.

9 DE MEULDER, B., SCHREURS, J., COCK, A., NOTTEBOOM, B., "Sleutelen aan het Belgische stadslandschap", in: *OASE*, 52, 1999, p. 91.

10 "Bevolking: omvang en groei", <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/bevolking-omvang-en-groei>, 21 mei 2020.



Figuur 2: Bouwdichtheid in Vlaanderen en Brussel, 2018¹¹

Wanneer we het eerste Ruimterapport Vlaanderen (2018) bekijken, zien we dat die tendens tot versnippering nog altijd voortduurt. Tussen 1987 en 2002 nam de bebouwde ruimte met maar liefst een derde toe. Begin 21ste eeuw nam het bebouwde areaal meer dan 10% van het Vlaamse grondgebied in. Als we industrieterreinen, parkings, begraafplaatsen, recreatiegebieden, tuinen en wegen meetellen, bedroeg dat zelfs bijna 25%. De verharding van de open ruimte remde tijdens de 21ste eeuw niet af, wel integendeel. In 2013 bedroeg het ruimtebeslag, dat is de totale ruimte gereserveerd voor (al dan niet residentiële) bebouwing, recreatie en transportinfrastructuur ongeveer 33% van het Vlaamse grondgebied. Wat betekent dat concreet voor de open ruimte? Volgens het ruimterapport telt onze regio zo'n 13.000 kilometer lintbebouwing en meer dan 200.000 hectare verharde oppervlakte. Per dag verliest Vlaanderen meer dan 6 hectare open ruimte, dat zijn dagelijks zo'n 10 voetbalvelden die bebouwd worden.¹²

11 PISMAN, A., *Ruimtelijke Patronen in Vlaanderen*, Brussel, Vlaamse overheid, 2018, p. 11.

12 ANON., *Ruimterapport Vlaanderen. Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen*, Brussel, Vlaamse overheid, 2018, vol. 1, p. 26-47.

▼ Leo Van Broeck – Vlaams bouwmeester (2016-2020)



Hét probleem van Vlaanderen is de ruimtelijke verrommeling. Door met zijn allen ver van elkaar te wonen, staan we samen in de file, hebben we een openbaar vervoer dat niet betaalbaar en bovendien niet efficiënt is.

Met de beste bedoelingen hebben we onszelf de voorbije decennia vastgezet in een collectief verkeersinfarct, wat ten koste is gegaan van de natuur. Sinds de jaren 70 al overbelasten we het planetaire ecosysteem waardoor we de toekomst van onze kleinkinderen in gevaar brengen. Tegen die achtergrond is het werk van de Vlaamse Landmaatschappij heel erg belangrijk, want ze is als organisatie bezorgd om de gezondheid van het planetaire huis waarin we leven. Ze levert een significante bijdrage in het herstel van de ecosysteemschade die we in het verleden aangericht hebben. Niet alleen door gronden te verwerven waarop we nieuwe natuur kunnen creëren – voor het herstel van de ecosysteemschade is de herbestemming van een kwart van het Vlaamse grondgebied als beschermd natuurgebied nodig. Maar ook door groen in stedelijke gebieden te brengen, zodat mensen opnieuw in de stad willen wonen en de open ruimte weer écht open ruimte wordt. Het behoud van de bodemrijkdom is een andere maatschappelijke taak waarin de Vlaamse Landmaatschappij een cruciale rol vervult. Haar realisaties verdienen het om te laten zien en te communiceren aan een breed publiek, want ze bieden voordelen voor natuur én mens.¹³

De suburbanisatie, waarvan de nevelstad het gevolg is, werd decennialang door de overheid gefaciliteerd en zelfs gepromoot. Het voldeed aan het ideaal van een bevolking die onder de kerktoeren bleef en dagelijks pendelde naar het werk in de stad. De afgelopen jaren wakkert het debat over de maatschappelijke kosten van dat woonmodel aan. Tegenstanders halen aan dat het platteland volbouwen heeft geleid tot een inefficiënt ruimtegebruik, maar ook tot problemen op economisch en ecologisch vlak en een enorm kostenplaatje voor de Vlaamse belastingbetaler.

De economische kosten hangen in belangrijke mate samen met de toename van niet-agrarische functies in landbouwgebied. De voorbije jaren was er onder meer sprake van een 'verpaarding' van het platteland, waarbij paardenhouders weidepercelen opkopen om er enkele paarden voor recreatieve doeleinden te houden. Samen met andere vormen van niet-agrarisch ruimtegebruik drijft dat de prijzen van boerderijen en bijbehorende landbouwgronden fel op. De opbrengsten van het vastgoed zijn telkens middelen die uit de landbouw verdwijnen – want het gaat om boerderijen die uit gebruik zijn – wat zeer schadelijk is voor de economische leefbaarheid van het boerenbedrijf.¹⁴ Tussen 2000 en 2018 kwamen heel wat boerderijen vrij te staan. In die periode daalde het aantal landbouwbedrijven in Vlaanderen nog drastisch, van 40.000 naar 23.000.¹⁵ De helft van de boeren stapte de afgelopen 20 jaar uit de sector. Nog altijd leggen iedere maand 70 Vlaamse boeren de boeken neer.¹⁶

Een ander economisch nadeel van de Vlaamse ruimtelijke ordening, dat ook raakvlakken heeft met het milieuthema, is de fileproblematiek. Gezinnen die op het platteland wonen zijn meestal afhankelijk van de auto, wat een van de voornaamste oorzaken is van het fileprobleem in ons land. De slechte mobiliteit brengt de Vlaamse (en Belgische) economie enorme schade toe. In de eerste 11 maanden van 2018 stond het verkeer 925.000 uur, of zo'n 38.500 dagen, stil op verschillende plaatsen in Vlaanderen. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) berekent de kosten daarvan op 4,5 tot 9 miljard euro per jaar, of

13 CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Leo Van Broeck en Oda Walpot, Brussel, 14 februari 2020.

14 BOSMANS, K., DUGERNIER, M., GULINCK, H., e.a., *Evaluatie van de drukfactoren in agrarische gebieden en opstellen van een ruimtelijk afwegingskader voor niet-agrarische transformaties*, Antwerpen-Leuven, Antea-KU Leuven, 2013, p. 29-38.

15 "Landbouwcijfers", <https://lvvlaanderen.be/nl/voorlichting-info/publicaties-cijfers/landbouwcijfers>, 21 mei 2020.

16 "Sloophamer bovenhalen voor oude hoeves is geen optie", www.vilt.be, 6 februari 2020.

1 à 2% van het Belgische bbp. Per automobilist loopt de kostprijs op tot 11 euro/uur.¹⁷

Naast de economische kosten heeft de **urban sprawl** een ecologische kostprijs. Maar 3% van het Vlaamse grondgebied is voorbehouden voor natuur, terwijl 12% bebouwde oppervlakte is. Wanneer we de ruimte voor (wegen)infrastructuur en recreatie meetellen, loopt de verharde oppervlakte op tot ongeveer 25%.¹⁸ Door de verspreide bebouwing moeten enorm veel wegen en basisvoorzieningen aangelegd worden, waardoor telkens potentiële ruimte voor natuur verdwijnt. Bovendien zorgt de toenemende verstedelijking ervoor dat biotopen en soorten bedreigd blijven.¹⁹ Het dichte wegennet werkt die tendens nog verder in de hand. En ook de intensieve land- en tuinbouw zelf is een bedreiging voor de bestaande fauna en flora. Van de bijna 2500 soorten op de Vlaamse Rode Lijst is er de voorbije eeuw 7% verdwenen. Nog eens een derde is ernstig bedreigd.²⁰

Experts en beleidsmakers hebben zich de afgelopen jaren hardop de vraag gesteld of het 'ruraal wonen' wel nog maatschappelijk te verantwoorden is. Volgens hen is de Vlaamse belastingbetaler het slachtoffer van individuele keuzes om in agrarisch gebied te (ver)bouwen. De aanleg en het onderhoud van de wegen- en nutsinfrastructuur en het voorzien van openbaar vervoer tot in de meest afgelegen plaatsen kost handenvol geld. De Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) raamde dat de kosten voor infrastructuur bij verspreide bebouwing 7 keer hoger waren dan in de stadskern. Op het vlak van mobiliteit dreef verspreide bebouwing de maatschappelijke uitgaven nog eens op met factor 2.²¹ Een gebouw in agrarisch gebied zorgde daarenboven voor bijna 5 keer meer verharding dan een gebouw in de stad. Een bouwshift zou Vlaanderen een jaarlijkse besparing van 1,2 miljard euro opleveren. Desondanks blijft de kritiek op het ruraal wonen gevoelig liggen. De lancering van de 'mobiscore' in 2019 en de suggestie

om daar in de toekomst fiscale consequenties aan te verbinden, leverde verhitte discussies op tussen voorstanders van een nieuw woonmodel en (voornamelijk) plattelandsburgemeesters en andere belangenbehartigers van de rurale bevolking.²²

Een nieuw evenwicht tussen mens en natuur

Het derde spanningsveld m.b.t. het beheer van de open ruimte was dat tussen mens – en meer bepaald landbouw – en natuur. Sinds het rapport **De grenzen aan de groei** (1972) van de Club van Rome en het ontstaan van de milieubeweging in de jaren '70 groeide het besef dat de mens buitenproportioneel veel plaats inneemt ten opzichte van andere soorten.²³ Recent versterkten periodes van enorme droogte en wateroverlast de urgentie om de menselijke impact op de omgeving te verkleinen. Daarmee kwam een einde aan de idee dat de natuur volledig voor menselijke doeleinden ingezet kon worden. Toch verloopt de zoektocht naar een nieuw evenwicht tussen mens en natuur in Vlaanderen bijzonder moeilijk. In 2018 telde het Vlaams Gewest maar 89.200 hectare natuurgebied, ongeveer 7% van zijn volledige grondgebied. Hoewel de Vlaamse 'gebieden met effectief natuurbeheer' in 7 jaar tijd met een vierde toegenomen zijn, is er nog een weg te gaan vooraleer het Europese streefdoel van 15% natuurgebied (tegen 2020) bereikt is.²⁴

Tijdens de 19de en 20ste eeuw verdwenen bossen, heide en braakliggende gronden voor de landbouw. De explosieve bevolkingsgroei in Brussel, Antwerpen en industriesteden als Gent en Luik was alleen mogelijk indien er voldoende voedsel geproduceerd werd. Nieuwe bemestingstechnieken lieten bovendien toe om relatief onvruchtbare gebieden – zoals de Kempense zandgronden – in cultuur te brengen. Tussen 1860 en 1910 groeide het Belgische landbouw-areaal aan van 1,8 tot 2,1 miljoen hectare. Daarna daalde de oppervlakte cultuurgronden opnieuw, tot

17 DHEEDENE, H., VANACKER, L., "Waarom we niet betogen tegen de files", in: *De Tijd*, 2 februari 2019.

18 "Bebouwde oppervlakte", <https://www.milieuraapport.be/milieuthemas/bodem/bodembedekking-gebruik/bebouwde-oppervlakte>, 24 februari 2020.

19 "Verstedelijking leidt tot minder soorten en lagere aantallen ongewervelden", www.vrt.nws.be, 15 januari 2020.

20 "Rode Lijst status per groep", <https://www.vlaanderen.be/inbo/indicatoren/rode-lijst-status-per-groep>, 13 mei 2020.

21 "De kosten van de urban sprawl in Vlaanderen", <https://www.duurzame-mobiliteit.be>, 24 maart 2019.

22 "De ongemakkelijke waarheid over de Mobiscore", www.vrt.nws.be, 18 juni 2019; "Mobiscore: 'Een zoveelste aanval op het platteland'", in: *Het Nieuwsblad*, 19 juni 2019.

23 MEADOWS, D.H., MEADOWS, D.L., RANDERS, J., BEHRENS III, W., *The Limits to Growth*, New York, Universe Books, 1972.

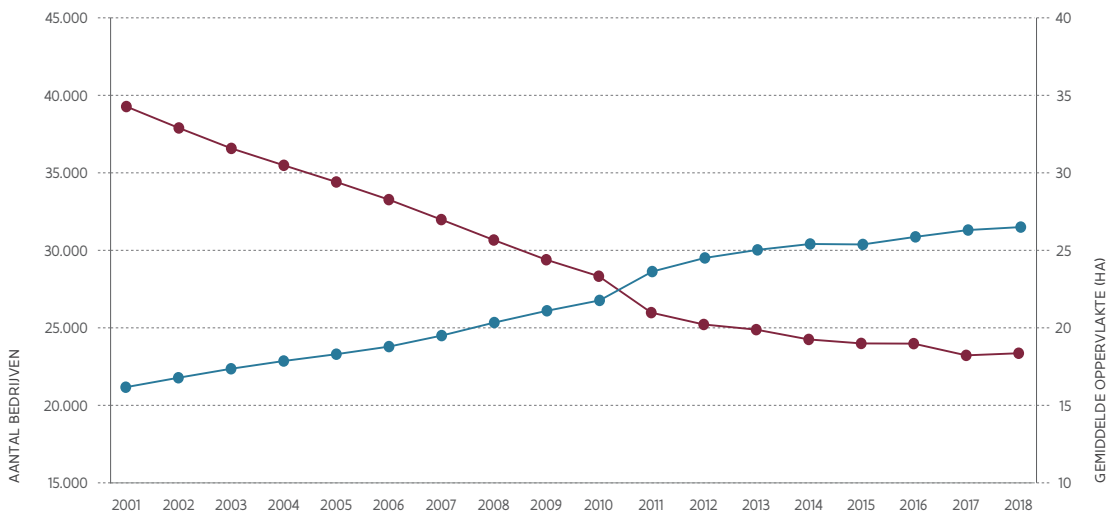
24 "Oppervlakte met effectief natuurbeheer", <https://www.vlaanderen.be/inbo/indicatoren/oppervlakte-met-effectief-natuurbeheer>, 31 mei 2021.

1,8 miljoen hectare in 1950 en 1,35 miljoen hectare in 2018. In Vlaanderen gaat het om 619.000 hectare of bijna de helft van het totale Vlaams Gewest.²⁵

Sinds 2001 – toen de landbouwgronden in Vlaanderen nog 635.000 hectare in beslag namen – daalde het cultuurelaal met 2,5%. Die terugval was voornamelijk het gevolg van een verminderde teelt van voedergrassen, die in 2018 weliswaar nog altijd meer dan de helft van het totale cultuurelaal vertegenwoordigden. Dat duidt op het belang van de (intensieve, niet-grondgebonden) veehouderij in Vlaanderen. De monocultuur van mais op gespecialiseerde melkveebedrijven verschraalde de fauna en flora op die percelen. Maar ook de intensieve akker- en tuinbouw kwamen de biodiversiteit niet ten goede. De oppervlakte akkerland in Vlaanderen bleef tussen 2001 en 2018 schommelen rond de 210.000 hectare, hoewel er tot 2016 een daling van de suikerbietenteelt merkbaar was, alsook een verminderde teelt van graangewassen en vooral gerst. Het oppervlak gereserveerd voor de tuinbouw bedroeg jaarlijks ca. 50.000 hectare en concentreerde zich in enkele regio's zoals Midden-West-Vlaanderen.²⁶

De afname van het landbouwareaal ging gepaard met een dalend aantal landbouwbedrijven. In 2001 waren nog 39.276 bedrijven actief in de land- en tuinbouw. 17 jaar later waren dat er nog 23.361, een daling van maar liefst 40%. Gemiddeld stopten jaarlijks zo'n 936 Vlaamse landbouwers hun activiteiten. De voornaamste oorzaak daarvan was de verouderende landbouwbevolking. In 2007 was ongeveer de helft van de landbouwers ouder dan 50 jaar; in 2016 was dat al twee derde van de gehele landbouwbevolking. Uit de cijfers van het Departement Landbouw en Visserij blijkt dat in 2001 61% van de bedrijven in kwestie geen opvolging had, een cijfer dat in 2016 was teruggelopen tot 52%. Daarbij moeten we wel de kanttekening maken dat de categorie onbesliste opvolgingen in diezelfde periode steeg van 24 naar 35%.

Aangezien het landbouwareaal niet evenredig daalt ten opzichte van het aantal bedrijven, neemt de bedrijfsoppervlakte jaar na jaar toe. Terwijl de gemiddelde Vlaamse landbouwer in 2001 16,2 hectare ter beschikking had, was dat getal in 2008 gestegen tot 20 hectare en tot 26,5 hectare in 2018 (Figuur 3). De schaalvergroting van de



Figuur 3: Evolutie van het aantal landbouwbedrijven en de gemiddelde bedrijfsgrootte, 2001-2018

25 VANHAUTE, E., VAN MOLLE, L., "Het einde van de overlevingslandbouw, 1750-1850", in: (red.) SEGERS, Y., VAN MOLLE, L., *Leven van het land: boeren in België 1750-2000*, Leuven, Davidsfonds, 2004, p. 25; VAN HECKE, E., SEGERS, Y., EN DHOKER, M., "Een schakel in de voedselketen, 1950-2000", in: (red.) SEGERS, Y., VAN MOLLE, L., *Leven van het land*, p. 119; "Land- en tuinbouwbedrijven", <https://statbel.fgov.be/nl/themas/landbouw-visserij/land-en-tuinbouwbedrijven#figures>, 21 mei 2020.

26 "Landbouwareaal", <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/landbouwareaal>, 21 mei 2020.

landbouwpercelen vereenvoudigt de verdere mechanisering van het veldwerk en de inzet van grotere landbouwwerktuigen. Daardoor verdwijnen wel heel wat kleine landschapselementen zoals houtkanten en poelen. Ook de veeteelt intensificeert verder. Het aantal runderen per bedrijf groeide in de periode 2005-2018 aan van 87 tot 146, terwijl het gemiddelde varkens- en pluimveebedrijf eveneens fors uitbreidde (resp. van 1362 naar 2179 varkens en van 31.499 naar 59.251 kippen per bedrijf). Die intensivering brengt problemen met zich mee op het vlak van ammoniakemissie, wat op zijn beurt schadelijke gevolgen heeft voor het milieu.²⁷

De groeiende aandacht voor de afstemming van landbouw- en natuurdoelstellingen leidt tot een toenemend aantal bioboerderijen. In 1997 waren er in Vlaanderen 107 landbouwbedrijven die aan biologische landbouw deden. Met biologische landbouw wordt landbouw bedoeld die, zoals vastgelegd in wettelijke bepalingen, rekening houdt met biodiversiteit, de instandhouding van natuurlijke hulpbronnen en het dierenwelzijn. In 2010 telde de landbouwsector al 256 bioboerderijen, een aantal dat in 2017 verder opliep tot 468. De groei in oppervlakte was nog sterker. Terwijl in 1997 ca. 400 hectare bestemd was voor biologische landbouw, ging het 20 jaar later om een oppervlakte van bijna 7400 hectare. Toch blijft de Vlaamse biosector in vergelijking met Wallonië klein. Het Waals Gewest telde in 2017 1625 bioboerderijen met een totale oppervlakte van 76.000 hectare, 10 keer zoveel als in Vlaanderen.²⁸

Met het stijgende aantal bioboerderijen beantwoorden landbouwers de maatschappelijke vraag om meer rekening te houden met de draagkracht van de natuur. Aangezien er steeds minder landbouwers zijn in Vlaanderen, klinkt hun stem – zelfs op het platteland – minder luid. Het aantal leden van de Boerenbond, bijvoorbeeld, nam tussen 2000 en 2018 met zowat 7% af (van 70.700 naar 65.500). In diezelfde periode daalde het aantal Landelijke Gilden van circa 1000 naar 870.²⁹ Ondertussen fuseerden natuurverenigingen De Wielewaal vzw (ontstaan in 1933) en het jongere Natuurreservaten vzw (1951) in 2001 tot Natuurpunt. Het ledenaantal van de vereniging bedroeg toen ongeveer 48.000. Volgens het jaarverslag van 2018 is dat ledenaantal ondertussen meer dan verdubbeld tot 110.000 leden. De oppervlakte natuurgebied in eigen beheer groeide ook aan van 10.000 tot 23.000 hectare. Hoewel die cijfers niet eenvoudig te duiden zijn, lijken ze toch te suggereren dat steeds meer mensen belang hechten aan een open ruimte met een natuurlijke en recreatieve meerwaarde. Het platteland heeft niet langer uitsluitend een landbouwfunctie, maar is een multifunctionele ruimte waar landbouw, wonen, natuur en recreatie samenkomen.³⁰

27 "Landbouwcijfers", <https://lvvlaanderen.be/nl/voorlichting-info/publicaties-cijfers/landbouwcijfers>, 21 mei 2020; "Ammoniak", <https://www.vmm.be/lucht/luchtverontreiniging/land-en-tuinbouw/ammoniak>, 21 mei 2020.

28 ANON., *Kerncijfers landbouw: Belgische landbouw in cijfers*, Brussel, Statbel, 2019, p. 44-45.

29 ANON., *Jaarverslagen Boerenbond 2000/2018*, Leuven, Belgische Boerenbond, 2001/2019.

30 ANON., *Jaarverslag 2018*, Mechelen, Natuurpunt, 2019; "De geschiedenis van Natuurpunt", <https://www.natuurpunt.be/pagina/de-geschiedenis-van-natuurpunt>, 21 mei 2020.

▼ Chris Steenwegen – gewezen kabinetschef (1999-2003)



Ik denk dat er altijd een goede samenwerking is geweest met de VLM, ook toen ik kabinetschef was van Vera Dua en de VLM dus onder voogdij stond van een groene minister. Dat had – moet ik zeggen – te maken met

de leidend ambtenaren. Ze hadden een sterke visie en stonden open voor vernieuwing. Ze zagen wat er moest veranderen en hadden (en hebben) oor voor andere meningen. Er is tijdens die beleidsperiode toch heel wat in gang gezet.

Onder meer de discussie rond de creatie van een instrumentenkoffer dateert van die periode. Het hield in dat de VLM, afhankelijk van de doelstellingen van een project, samen met andere partners een keuze kon maken uit de diverse ter beschikking staande (inrichtings) instrumenten om een optimale realisatie te krijgen. Want dat was wel een beetje een kritiek die bestond op de VLM vroeger: ze had een hele machinerie om inrichting te doen. Op zich waren die inrichtingen altijd op vraag van, maar toch leefde heel sterk het gevoel – wat volgens mij ook overeenstemde met de realiteit toen – dat er een soort drang was om projecten te realiseren vanuit de vraag: waar kunnen we nog een ruilverkaveling realiseren? Ik denk dat die instelling op dat moment wat contraproductief gewerkt heeft voor de VLM. Vandaar het belang van de evolutie naar een instrumentenkoffer, waarbij bijvoorbeeld de noodzaak van ruilverkaveling niet meer het vertrekpunt was, maar wel de vraag welke doelen voor welk gebied gerealiseerd konden worden. Dat vond ik een heel positieve evolutie, waarbij we vanuit

het kabinet de aanzet hebben gegeven voor het decretale kader waarbinnen nu wordt gewerkt.

Daarnaast vond ik de start van de grondenbank in dezelfde periode heel erg belangrijk. Het idee groeide dat de overheid over een eigen portefeuille aan gronden moest beschikken om ingrijpende veranderingen in de open ruimte te kunnen realiseren door bijvoorbeeld gronden te kunnen ruilen. Op het einde van de legislatuur hebben we de bossen van De Merode aangekocht. De overdracht verliep via de VLM. Na verloop van tijd vond een herverdeling van die gronden plaats. Met de inkomsten van de verkoop kon de VLM dan een grondenbank opstarten. Ik moet wel zeggen dat die – naar mijn oordeel – te weinig is ingevuld. Nu wordt denk ik vooral projectmatig gewerkt, terwijl we in die tijd meer het idee hadden om de overheid een grotere portefeuille in handen te geven die het mogelijk zou maken om grote processen te faciliteren.

Een derde grote verwezenlijking onder groen beleid had te maken met de mestproblematiek. Daar hebben we toen een 'warme sanering' doorgevoerd. Concreet betekent het dat we geld hebben vrijgemaakt voor veetelers die op dat moment bereid waren om te stoppen met hun activiteiten. Op die manier konden we de veestapel voor een stuk verkleinen en zo het mestoverschot terugdringen. Dat is later spijtig genoeg tenietgedaan, want de mestproblematiek blijft een zeer grote uitdaging. De waterkwaliteit gaat er niet meer op vooruit. Maar ook die warme sanering was een punt waar de VLM mee te maken had.³¹

31 CLAEYS, D. Vraaggesprek met Chris Steenwegen, s.l., 5 juni 2020.

De open ruimte kreeg ook een functie als reservoir om de gevolgen van de klimaatverandering op te vangen – een thema dat pas met Al Gores *An Inconvenient Truth* (2006) echt op de politieke agenda kwam. De open ruimte zorgt niet alleen voor afkoeling (cf. het hitte-eilandeffect). Ze levert ook andere maatschappelijke diensten, bijvoorbeeld als buffer bij water- en droogteproblemen. Bossen en bomen zorgen bovendien voor de opname van fijnstof en hebben dus een positief effect op de luchtkwaliteit. Op basis van die bevindingen pleitten experts ervoor om ruimte aan de natuur te geven en de invloed van de mens op zijn omgeving te verminderen – zowel in functie van landbouw als van wonen.³²

Een wendbare organisatie

Samen met de maatschappij veranderden de overheid en de VLM. De voorbije 20 jaar onderging de VLM enkele metamorfosen om haar toe te laten nieuwe maatschappelijke vraagstukken te beantwoorden. Die herstructureringen kwamen vanuit de organisatie zelf, maar soms ook vanuit de politiek – met name de Vlaamse Regering. Tussen 2001 en 2018 had de VLM 6 voogdijministers. Achtereenvolgens waren dat Vera Dua (Agalev (nu Groen), 1999-2003), Ludo Sannen (Agalev, 2003-2004), Jef Tavernier (Agalev, 2004), Kris Peeters (CD&V, 2004-2007), Hilde Crevits (CD&V, 2007-2009) en Joke Schauvliege (CD&V, 2009-2019).

Staatshervorming en bestuurlijke vernieuwing

Tijdens de tweede helft van de 20ste eeuw transformeerde het unitaire België tot een federale staat. De federalisering van het land leidde onder meer tot de oprichting van een Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in 1983. Het Ministerie stond in voor de uitvoering van de Vlaamse gemeenschaps- én gewestbevoegdheden. Zijn structuur bestond initieel uit 3 horizontale en 9 verticale

departementen. De horizontale departementen – Financiën en Begroting, administratieve diensten en technische diensten – werkten transversaal en overspanden de 9 andere departementen. Ieder departement had een secretaris-generaal aan het hoofd en was op zijn beurt onderverdeeld in verschillende administraties (onder leiding van een directeur-generaal) en afdelingen. De derde en vierde staatshervorming creëerden opnieuw 1 Ministerie (1991) dat ditmaal onafhankelijk van het federale niveau functioneerde en eigen personeel ter beschikking had. Het nieuwe organigram kreeg de vorm van een matrixstructuur met 4 verticale, dienstverlenende departementen en 2 horizontale, coördinerende departementen.³³

Rond de eeuwwisseling maakte de regering-Dewael (1999-2003) er een beleidsprioriteit van om de Vlaamse administratie te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Vanuit de logica dat de administratie zich naar een bedrijfsmodel moest spiegelen om efficiënter te worden, rolde de regering een bestuurlijk vernieuwingsproject uit. De naam ervan moest de aspiraties van de paars-groen-gele coalitie weerspiegelen: Beter Bestuurlijk Beleid (BBB). Het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 legde de fundamenteën voor het hele herstructureringstraject. In de memorie van toelichting benadrukte de wetgever het belang van een “efficiënt functionerende en transparante overheidsadministratie”. Het doel was om “snel, soepel en efficiënt” in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen. De bestuurlijke vernieuwing moest ook resulteren in een “overheidsoptreden dat toegankelijker, interactiever, transparanter en klantgerichter” was.³⁴

Beter Bestuurlijk Beleid betekende een radicale breuk voor de organisatiestructuur van de overheid. Vanaf 2006 verdween het onderscheid tussen horizontale en verticale diensten. In plaats daarvan werd de Vlaamse overheid onderverdeeld in 13 homogene beleidsdomeinen.³⁵ Ieder beleidsdomein was bevoegd voor een beleidsgebied en stond onder de voogdij van 1 minister. Bovendien kregen alle

32 DECLERCK, J., SEGERS, T., VANDEMOORTELE, B., MANGELSCHOTS, H., e.a., *Operatie Open Ruimte*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2017.

33 “De derde en de vierde staatshervorming”, https://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_staat/derde_en_vierde_staatshervorming, 21 mei 2020; VANDERPUTTE, F., “Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap”, https://nevb.be/wiki/Ministerie_van_de_Vlaamse_Gemeenschap, 21 mei 2020.

34 VLAAMSE REGERING, *Protocol houdende de conclusies van de onderhandelingen van 16 en 23 april 2002 die gevoerd werden in het sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2002, p. 6-8.

35 ONGENA, O. *Een geschiedenis van het sociaal-economisch overleg in Vlaanderen (1945-2010): 25 jaar SERV*, Gent, Academia Press, 2010, p. 148.

13 beleidsdomeinen een identieke structuur. Elk beleidsdomein bestond uit 1 departement, 1 advies- en 1 beleidsraad, omringd door 1 of meerdere intern en extern verzelfstandigde agentschappen. Intern verzelfstandigde agentschappen (iva's) werden in het kaderdecreet gedefinieerd als rechtspersonen die zich inlieten met taken van beleidsuitvoering. Daarbij waren ze onderworpen aan het gezag van de Vlaamse Regering, hoewel ze beschikten over operationele autonomie. Extern verzelfstandigde agentschappen (eva's) werden door de Vlaamse overheid opgericht om beleidsuitvoerende taken te vervullen. Daartoe werden ze gefinancierd door de Vlaamse overheid, bestonden hun bestuursorganen voor meer dan de helft uit vertegenwoordigers van of waren ze onderworpen aan het toezicht door diezelfde overheid. Hun externe verzelfstandiging moest, volgens decreet bepaald, resulteren in de onafhankelijke uitvoering van opdrachten of moest een cofinanciering met andere partners mogelijk maken. Daarin schuilde het verschil met de intern verzelfstandigde agentschappen, die niet over een dergelijk takenpakket beschikten.³⁶

De afbakening van de beleidsdomeinen gebeurde op thematische basis. Zo werd Landbouw en Visserij een apart beleidsdomein binnen de Vlaamse overheid, net als Leefmilieu, Natuur en Energie. De indeling van de administratie in logische eenheden zou de werking van de overheid transparanter maken. Bovendien bevestigde de nieuwe structuur het primaat van de politiek, het gezag van de door het parlement benoemde ministers over het bestuur.³⁷ Toch waren herhaaldelijke reorganisaties nodig om de overheidsadministratie af te stemmen op nieuwe maatschappelijke tendensen. In 2017 volgde een samenvoeging van de domeinen LNE en Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed (RWO) tot 1 overkoepelend beleidsdomein Omgeving. Die fusie werd aangevoeld als een noodzaak "om een consequent en efficiënt beleid te kunnen voeren (...) wat zal bijdragen tot administratieve efficiëntiewinsten en een samenhangend en slagvaardig beleid inzake leefomgeving".³⁸

Ondertussen resulteerden de 5de en 6de staats hervorming in de verdere ontrafeling van het federale niveau. Het Lambermontakkoord van 2001 regelde de overheveling van de bevoegdheden Landbouw, Zeevisserij en Buitenlandse Handel naar de deelstaten. De zesde staats hervorming (2011) zorgde voor een verdere regionalisering van materies zoals Dierenwelzijn en het Landbouwrampenfonds. Het zogeheten Vlinderakkoord hield ook een herziening van de Bijzondere financieringswet in, die de geldstromen naar de regio's reguleert. De wetsherziening zorgde voor een bijkomende jaarlijkse middelenoverdracht van 20 miljard euro naar de gemeenschappen en gewesten en een bijkomende fiscale autonomie van 12 miljard euro.³⁹

Vennootschap/agentschap

In 2004 werd de VLM als extern verzelfstandigd agentschap ondergebracht bij het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur (later Omgeving) en niet bij Landbouw en Visserij. Nochtans hadden de VLM en haar voorgangers zich in belangrijke mate toegelegd op (de herverkaveling van) het agrarische landgebruik. Dat de VLM samen met het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) en het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) bij Leefmilieu en Natuur aansloot, had vooral te maken met haar verruimde werking. Nog voor de eeuwwisseling was de focus van de VLM uitgebreid van louter ruilverkaveling naar mestbeleid en natuurinrichting.

Ondanks deze administratieve reorganisatie behield de VLM haar juridische statuut als naamloze vennootschap. Een van de consequenties daarvan was dat een raad van bestuur haar koers bepaalde. Daarin hebben, zoals bepaald in het oprichtingsdecreet van 21 december 1988, 13 tot 17 leden zitting die de Vlaamse Regering rechtstreeks benoemt.⁴⁰ Tot 2010 zat Herman Herpelinck de raad van bestuur voor, een functie die hij meer dan 20 jaar vervulde (sinds 1989). Hij gaf de fakkel door aan Karel Vlassak, die het voorzitterschap tot 2015

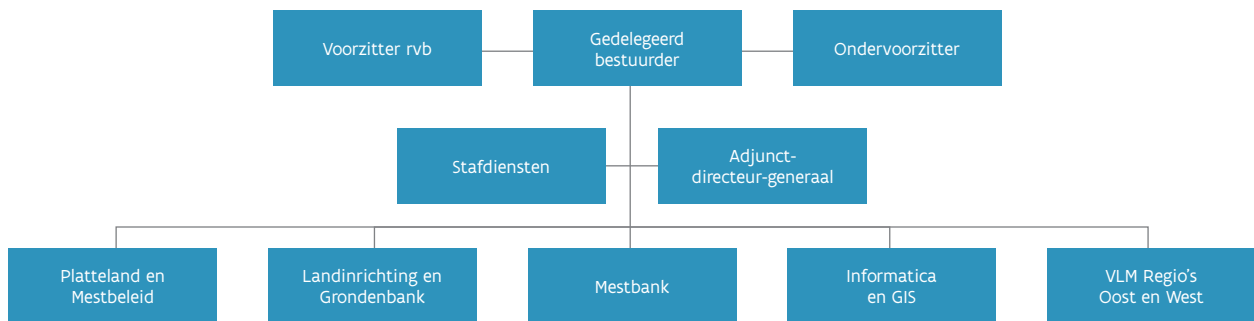
36 "Kaderdecreet bestuurlijk beleid", in: *Belgisch Staatsblad*, 22 augustus 2003, p. 41659-41666.

37 ANON., "Een nieuwe structuur voor de Vlaamse overheidsadministratie", *Bijblijfbblad*, nr. 1, april 2003, p. 2-3.

38 ANON., *Departement Omgeving binnen het domein Omgeving*, Brussel, Vlaamse overheid, 2017, p. 8.

39 "De vijfde staats hervorming", https://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_staats_vijfde_staats_hervorming, 21 mei 2020; "De zesde staats hervorming", https://www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_staats_zesde_staats_hervorming, 21 mei 2020.

40 "Decreet houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij", in: *Belgisch Staatsblad*, 29 december 1988, p. 17838-17850.



Figuur 4: Organigram van de VLM (2018)

op zich nam. Datzelfde jaar benoemde de Vlaamse Regering Huub Broers, de burgemeester van het Limburgse Voeren, tot voorzitter van de raad van bestuur.

Figuur 4 laat het organigram van de VLM uit 2018 zien. De raad van bestuur behield het voorrecht een gedelegeerd bestuurder voor te stellen aan de Vlaamse Regering. Hij/zij neemt de dagelijkse leiding over de VLM waar. Toon Denys oefent die functie uit sinds 2009. Hij nam de fakkel over van Guido Clerx (gedelegeerd bestuurder ad interim 2008-2009) en van Roland de Paepe (2001-2008), die vanaf de oprichting van de VLM de functie van adjunct-administrateur-generaal bekleed had. Behalve de raad van bestuur en de dagelijkse leiding bestond het organigram uit 3 kern- en 2 regionale afdelingen, de afdeling Informatica en GIS en de afdeling Algemene Diensten (de diensten Personeel, Financiën, Logistiek, Juridische Zaken en Communicatie) en een stafdienst Organisatieontwikkeling en -beheersing.⁴¹

▼ dr. Rudy Gotzen – vice-voorzitter raad van bestuur VLM (2006-april 2021)



Complexe maatschappelijke vraagstukken vragen om complexe oplossingen. Daarom is het nodig om organisaties te hebben die een beleid op lange termijn kunnen opstellen en uitvoeren. Overheidsinstellingen die de grote lijnen kunnen zien en verder kijken dan een beleidsperiode. In een wereld vol verandering is constante monitoring nodig en helpt kennis over het verleden om de richting van de toekomst te bepalen. De voorbije decennia heeft de Vlaamse Landmaatschappij die rol als stabiele factor gespeeld voor de milieu- en openruimte-problematiek in Vlaanderen. En dat deed ze naar mijn mening – telkens in samenwerking met tal van andere partners – voortreffelijk. De Vlaamse Landmaatschappij heeft zich in een snel evoluerende maatschappij weten te handhaven, door zich telkens aan te passen aan nieuwe omstandigheden. De nieuwe bevoegdheden die ze er de afgelopen decennia bij heeft gekregen zijn daar getuige van. Van een organisatie die zich vooral inliet met ruilverkaveling en landinrichting groeide ze uit tot een cruciale speler in de open ruimte die inzet op talloze maatschappelijke vraagstukken: waterbeheer en -kwaliteit, omgevingskwaliteit, de sociale dynamiek op het platteland en het behoud van een duurzame landbouw. De oprichting van een grondenbank was dan weer van cruciaal belang om grondmobiliteit mogelijk te maken – en is

41 "Organogram VLM". <https://www.vlm.be/nl/SiteCollectionDocuments/Algemeen/Organogram/OrganogramVLM.pdf>, 21 mei 2020.

volgens mij een van de grootste succesverhalen die de VLM in de voorbije 20 jaar geboekt heeft.⁴²

Communicatie won de laatste jaren onmiskenbaar aan belang. Aangezien de VLM zich steeds nadrukkelijker als een partner voor de inrichting van de open ruimte presenteerde, was een heldere dialoog met andere belanghebbenden onontbeerlijk. Door de democratisering van het internet en de opkomst van sociale media werd steeds meer online gecommuniceerd. Zo kreeg de VLM in 2018 bijna 2400 vragen via mail. Zelf communiceert de VLM sinds 2011 via haar eigen semestriële magazine *Buitenkans*, waarvan alle nummers op de VLM-website te raadplegen zijn. *Buitenkans* werd tussen 2017 en 2019 ook aangeboden als een nieuwsbrief die 4 keer per jaar werd verstuurd. Daarmee wilde de VLM haar stakeholders op de hoogte houden van ontwikkelingen binnen het werkdomein. Sinds september 2018 verzamelde de VLM korte nieuwsupdates ook op de website pers.vlm.be. Daarnaast wordt sinds een tiental jaar gecommuniceerd via Facebook. Niet veel later kwamen daar accounts op Twitter en LinkedIn bij. Eind 2018 vonden bijna 1700 personen de Facebook-pagina van de VLM 'leuk'. Daarnaast beschikte ze over meer dan 1000 volgers op Twitter en had ze diezelfde periode zo'n 1200 connecties op het zakelijke netwerkplatform LinkedIn. Via haar YouTube-kanaal informeert de VLM aan de hand van videoberichten over haar werking.⁴³

Op operationeel niveau onderging de organisatiestructuur van de VLM enkele ingrijpende wijzigingen. Die waren nodig om in te spelen op de gewijzigde maatschappelijke en politieke context, of om met de opgelegde besparingen om te gaan. Sommige kernafdelingen bleven gewoon bestaan, samen met de ondersteunende en provinciale afdelingen, terwijl andere verdwenen. Dat laatste was het geval voor het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen, dat een zelfstandig agentschap werd binnen het beleidsdomein Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (nu Kanselarij en Bestuur). Er kwamen ook compleet nieuwe afdelingen bij. De afdeling Platteland werd bijvoorbeeld later aangevuld met de dienst Mestbeleid. In 2012

veranderde de afdeling Landelijke Inrichting in de afdeling Projectrealisatie, om het onderscheid aan te duiden met het meer beleidsmatige karakter van de afdeling Platteland. Door het toenemende belang van de grondenbankwerking wijzigde in 2017 de naam van Projectrealisatie naar Landinrichting en Grondenbank.⁴⁴

In het begin van de 21ste eeuw leidde de toenemende 'klantgerichtheid' van de VLM tot de verdere uitbouw van provinciale afdelingen. Na de splitsing van VLM Diest in een afdeling Vlaams-Brabant (Leuven) en Limburg (Hasselt) was de VLM vanaf 2004 in iedere provincie aanwezig. Naast de centrale diensten in Brussel opereerde de VLM vanuit Brugge, Gent en Herentals ook in de andere provincies. Die provinciale antennes lieten toe om een betere voeling met het terrein te bewaren en de contacten met lokale partners en belanghebbenden te vergemakkelijken. De gedecentraliseerde werking van de VLM verhoogde ook haar zichtbaarheid tot in alle uithoeken van Vlaanderen, wat belangrijk was om het vertrouwen van de lokale bevolking in een projectcontext te vergroten. In 2012 werden de 5 provinciale afdelingen omgevormd tot 2 regionale afdelingen: VLM Oost- en West-Vlaanderen smolten samen tot 'VLM Regio West', terwijl VLM Antwerpen, Vlaams-Brabant en Limburg 'VLM Regio Oost' vormden. Die operatie kwam er door besparingen na de kredietcrisis van 2008. Alle kantoren werden wel behouden, zodat de dienstverlening naar de burger gewaarborgd bleef.⁴⁵

“Beter met minder”

In 2006 ging de regering-Leterme van start met Vlaanderen in Actie (ViA), een businessplan om Vlaanderen tegen 2020 te laten uitmunten als een economisch innovatieve, duurzame en sociaal warme samenleving. ViA bestond uit 20 doelstellingen en 5 doorbraken, die van Vlaanderen een topregio in Europa moesten maken. Het plan bevatte eveneens het meerjarenprogramma 'slagkrachtige overheid'. Daarmee wilde de Vlaamse Regering een efficiënte en effectieve overheid creëren als essentieel

42 CLAEYS, D. Vraaggesprek met Rudy Gotzen, s.l., 29 juni 2020.

43 ANON., *Activiteitenverslag 2011*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2012, p. 4; ANON., *Jaarverslag 2018*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2019, p. 13.

44 "Besluit van de gedelegeerd bestuurder van de Vlaamse Landmaatschappij houdende wijziging van het besluit van de gedelegeerd bestuurder van de Vlaamse Landmaatschappij van 28 november 2007 betreffende de delegatie van bevoegdheden aan de algemeen directeur, de afdelingshoofden en sommige ambtenaren", in: *Belgisch Staatsblad*, 4 april 2012.

45 ANON., *Jaaroverzicht 2003*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2004, p. 105-106.

onderdeel voor een goed draaiende economie en samenleving.⁴⁶

Die regeringsbrede visie had vanzelfsprekend implicaties op de werking van de VLM. Omdat de VLM er na 2000 enkele nieuwe taken bij kreeg en OC GIS-Vlaanderen verdween, drong een organisatorische herstructurering zich op. Dat gebeurde uiteindelijk via het Structuur-, Cultuur- en Organisatieontwikkelingsproject, kortweg SCOOP. Met SCOOP speelde de VLM in op de vereiste van een 'slanke' en efficiënte administratie die de Vlaamse Regering via Beter Bestuurlijk Beleid wilde doordrukken. In het jaarverslag van 2004 werd SCOOP voorgesteld als een zoektocht naar "nieuwe organisatiemodellen en overlegstructuren" die werknemers zouden inspireren tot "veel inzet, een grote flexibiliteit en een volgehouden dynamiek".⁴⁷ De concrete uitwerking van SCOOP kreeg vorm in een Strategisch Plan voor de jaren 2005-2009, dat de nadruk legde op meer slagkracht, efficiëntie en doeltreffendheid.⁴⁸

Na de parlementsverkiezingen van 2009 transformeerde het veranderproject in 2011 tot SCOOP 2.0. Dat het de VLM menens was, bewijst het organigram dat zelfs plaats had voor een

veranderingsmanager die het hele transitieproces in goede banen moest leiden. Enerzijds werd ingezet op de verbetering van de bedrijfsstructuren zelf. Volgens het ondernemingsplan van 2013 was het de bedoeling om de "slagkracht, ondanks een verminderd personeelsbestand, [te] behouden en haar effectiviteit en efficiëntie [te] verhogen".⁴⁹ Die doelstelling knoopte aan bij een van de uitgangspunten van het vernieuwde personeelsbeleid dat de Vlaamse overheid hanteerde. De VLM moest – net als andere overheidsinstellingen – streven naar "beter met minder": nieuwe activiteiten en beleidsdomeinen creëren met minder personeel. Dat kon alleen door een omslag "van een regelgeoriënteerde cultuur naar een cultuur waarin samenwerking en personeelsmanagement in combinatie met resultaat- en oplossingsgerichtheid centraal staan".⁵⁰ Anderzijds richtte SCOOP 2.0 zijn pijlen op de werknemers. Zij werden bijgespijkerd op het vlak van leiderschap, projectleiding en inhoudelijke expertise via allerhande bijscholingen en infosessies. Daarnaast bleef snoeien in het personeelsbestand een van de pistes om efficiëntiewinsten te boeken. SCOOP 2.0 stelde een personeelsvermindering (zonder naakte ontslagen) van 10% in een tijdspanne van circa 4 jaar tot doel.⁵¹

46 "Vlaanderen in Actie", www.vlaanderen.be/vlaamse-regering/vlaanderen-actie, 28 oktober 2020.

47 ANON., *Jaaroverzicht 2004*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2005, p. 7.

48 ANON., *VLM-jaaroverzicht 2005*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2006, p. 84-85.

49 ANON., *Jaarondernemingsplan 2013*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2013, p. 39.

50 ANON., *De zesde staatshervorming. De administratieve voorbereiding binnen de Vlaamse overheid*, Brussel, Vlaamse overheid, 2013, p. 23.

51 ANON., *Jaarondernemingsplan 2013*, p. 4.



Figuur 5: Evolutie van de opbrengsten, kosten en dotaties van de Vlaamse Regering, 2001-2018⁵²

Figuur 5 laat zien dat, ondanks de besparingen van de afgelopen jaren op de werkingskosten, de opbrengsten en uitgaven gestaag toenamen, wat het gevolg was van de transacties van de Vlaamse Grondenbank die de VLM sinds 2006 beheert. En ook de dotaties die de VLM van de overheid ontving, groeiden aan. Tussen 2001 en 2018 stegen de middelen die de Vlaamse overheid jaarlijks toekende zelfs van 38,4 naar 53,3 miljoen euro. Dat had vooral te maken met de extra opdrachten die de Vlaamse overheid aan de VLM gaf, bijvoorbeeld een plattelandsbeleid uittekenen, kapitaalschade en gebruikerscompensaties uitkeren, en de realisatie van een flankerend beleid voor instandhoudingsdoelstellingen en de programmatische aanpak van stikstof. Het is wel zo dat over de jaren heen het aandeel van de dotaties in de totale opbrengsten van de VLM verminderde. Terwijl de werkingstoelagen voor 2008 steevast meer dan driekwart van de opbrengsten vertegenwoordigden, viel dat de afgelopen jaren terug tot 60 à 65%. Dat compenseerde de VLM met opbrengsten uit de verkoop van goederen en diensten. In 2018 leverde die inkomstenbron bijna 20 miljoen euro op, waarvan het overgrote deel gerealiseerd werd door grondverkoop.

De uitgaven namen toe evenredig met de opbrengsten. De voornaamste uitgavenpost waren de loonkosten. In 2001 betaalde de VLM in totaal 31,3 miljoen euro aan lonen uit voor 666 voltijdse en 116 deeltijdse personeelsleden. In 2018 was die som aangegroeid tot 46,7 miljoen euro. Nochtans was het personeelsbestand ondertussen gedaald tot 435 fulltime en 156 parttime werknemers. Dat was het gevolg van het beloningsbeleid van de Vlaamse overheid en het hoge aantal statutairen, waardoor de VLM jaar na jaar werd geconfronteerd met automatische loonsverhogingen. Die werden maar gedeeltelijk gecompenseerd in de toegekende dotaties.

52 ANON., *Jaarrekeningen VLM, 2001-2018*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2002-2019.



Figuur 6: Ontwikkeling van het aantal personeelsleden (in voltijdequivalenten) bij de VLM, 2001-2018⁵³

Figuur 6 geeft de ontwikkeling van het VLM-personeelsbestand in voltijdequivalenten (vte's) weer. Die geeft een nauwkeuriger beeld van de personeelsinzet dan de evolutie van het aantal werknemers. De grafiek vertoont een duidelijke neerwaartse trend van in totaal 189,50 vte's – van bijna 730 naar 540. Wat aanwervingen betreft, lieten de gevolgen van het 'beter met minder'-principe zich dus wel duidelijk voelen. De scherpe daling in 2006 had weliswaar vooral te maken had met de afscheuring van het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen. Uit de grafiek leiden we ook af dat dat een overwegend mannelijke afdeling was.

53 ANON., Jaarrekeningen VLM, 2001-2018.

2/ Een beleid voor het platteland



In 2019 vierde Vlaanderen 15 jaar plattelandsbeleid. Het belang van de beslissing van de Vlaamse Regering om een Vlaams plattelandsbeleid uit te werken, kunnen we niet onderschatten. Aan het begin van de 21ste eeuw was het beleid vooral gericht op de herinrichting van het platteland en de verbetering van de waterkwaliteit. Het plattelandsbeleid vulde die ruimtelijke invulling aan en focuste op de verbetering van maatschappelijke structuren in plattelandsgemeenten. Bovendien geldt het plattelandsbeleid als een voorbeeld van **multilevel governance**. De voorbije 15 jaar heeft de VLM het nieuwe beleidsdomein vormgegeven via projecten die tot stand kwamen in samenwerking met tal van andere partners op verschillende beleidsniveaus. In die zin was het plattelandsbeleid kenmerkend voor de werking van de VLM in het algemeen: op de achtergrond – vaak door middel van subsidies – gebiedsgericht en in wisselwerking met overheden en andere actoren op verschillende niveaus.¹ Dit hoofdstuk focust op 3 vragen. Welke toekomstvisie werd voor het Vlaamse platteland uitgetekend? Welke instrumenten werden ingezet om het plattelandsbeleid in de praktijk te brengen? En wat waren de uiteindelijke resultaten? Terwijl de eerste paragraaf vertrekt vanuit het Europese beleidskader, peilt de tweede paragraaf naar de initiatieven die op het Vlaamse niveau genomen werden. De derde paragraaf, ten slotte, zoomt in op lokale praktijkvoorbeelden.

De Europese stimulans

Landbouw en platteland vielen in de loop van de 20ste eeuw steeds minder samen. Die evolutie zette druk op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) dat de EEG sinds het Verdrag van Rome van 1957 had gevoerd. Het Europese landbouwbeleid was in feite een prijs- en garantiebeleid. Wanneer de marktprijzen van landbouwproducten te sterk zakten, werden ze door de EEG tegen een vooraf vastgestelde prijs opgekocht. Tegelijk werden import- en exportbarrières opgeworpen. Die

maatregelen leidden uiteindelijk tot overproductie – de beruchte boterbergen en melkplassen – en een ontsporing van het landbouwbudget. Jaarlijks besteedde de EEG meer dan de helft van haar middelen aan de landbouw, terwijl het economische belang van de sector alsmaar afnam. Daarom pleitten steeds meer beleidsmakers voor een herziening van het GLB. Die kwam er uiteindelijk in 1992. De Ierse landbouwcommissaris Ray MacSharry besliste tot een drastische daling van de garantieprijzen en een (voorzichtige) focus op landbouwinkomen in plaats van -productie.²

Ongeveer gelijktijdig met het terugdraaien van de productivistische inslag van het GLB, luidde het rapport 'De toekomst van het platteland' (1988) een Europees plattelandsbeleid in. Met het rapport gaf de Europese Commissie te kennen dat ze een integraal, gebiedsgericht en bottom-upbeleid voor het platteland wilde ontwikkelen. Het Europese platteland moest zich herdefiniëren als een multifunctionele ruimte waar – naast landbouw – plaats was voor wonen, recreatie, natuur-, milieu- en landschapsbescherming en ambachtelijke industrie. Daarvoor moest geld vanuit de Europese structuurfondsen vrijgemaakt worden.³ Niet veel later plaatste de Verklaring van Cork (1996) plattelandsontwikkeling hoger op de Europese beleidsagenda. De verklaring bevatte een tienpuntenplan gericht op de betrokkenheid van lokale gemeenschappen en de private sector bij de ontwikkeling van het Europese platteland.⁴

Leader

Met de hervorming van de structuurfondsen kreeg de Europese Commissie de mogelijkheid om zelf actie te ondernemen met het oog op de sociaal-economische convergentie tussen regio's. Het Leaderprogramma (1990) was een van die zogeheten 'communautaire initiatieven'.⁵ Met Leader werd vanuit het Europese niveau rechtstreeks geparticipeerd met lokale overheden en groeperingen, zowel op het vlak van beleidsvoorbereiding als -uitvoering.

- 1 ANON., "15 jaar Vlaams plattelandsbeleid: Lokale samenwerking maakt dorpen sterker", in: *Buitenkans e-zine*, december 2019.
- 2 VAN HECKE, E., SEGERS, Y., D'HOKER, M., "Een schakel in de voedselketen, 1950-2000", in: (red.) SEGERS, Y., VAN MOLLE, L., *Leven van het Land: boeren in België, 1750-2000*, Leuven, Davidsfonds, 2004, p. 112-115.
- 3 BOONSTRA, F., *Laveren tussen regio's en regels: verankering van beleidsarrangementen rond plattelands-ontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*, Assen, Koninklijke Van Gorcum, 2004, p. 61-62.
- 4 BERKHOUT, P., SCHOUSTRA, W., "EU-plattelandsbeleid en structuurfondsen", in: (red.) MEESTER, G., BERKHOUT, P., DRIES, L., *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen: van politiek naar praktijk*, Wageningen, Wageningen Academic Publishers, 2013, p. 190; LEINFELDER, H., *Open ruimte als publieke ruimte. Dominante en alternatieve planningsdiscours ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context*, Gent, Academia Press, 2007, p. 86.
- 5 Leader staat voor Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale.

Het programma wilde dus niet zozeer inhoudelijk, maar vooral methodologisch vernieuwend zijn door een bottom-upaanpak voor gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling mogelijk te maken. De achterliggende gedachte was dat lokale spelers beter in staat waren de kwaliteiten van de eigen regio (op de markt) uit te spelen. In die zin paste Leader in de zoektocht naar instrumenten om de plaatselijke plattelandseconomie te versterken. Maar liefst 217 organisaties dienden via de nationale overheid hun plan in bij de Europese Commissie.⁶ Ook in Vlaanderen vond het Leaderprogramma ruime weerklank.

De eerste 2 Leaderprogramma's (1991-1994; 1994-1999) kunnen we beschouwen als de voorlopers van een volwaardig Europees plattelandsbeleid, waar Leader vanaf 2000 deel van uitmaakte. Tijdens het eerste programma – dat vooral de nadruk legde op participatie – telde Vlaanderen maar 1 Leadergebied: het Hageland. In de tweede periode maakten alleen de Westhoek en het Meetjesland deel uit van het programma.⁷ Per gebied nam een Plaatselijke Groep (PG) de leiding over de uitwerking van gebiedsgerichte initiatieven. Die PG's waren telkens samengesteld uit lokale besturen en particuliere organisaties en werden op basis van hun projectvoorstellen gefinancierd. Die financiering hing voor de helft af van Europese middelen. Vlaanderen en de provincies cofinancierden de andere helft evenredig. De monitoring van de projecten gebeurde op provinciaal niveau.⁸

In het kader van Leader+ (2000-2006) nam de VLM vanaf 2003 de rol van Activeringscel waar. Haar taak als Activeringscel vervulde de VLM in samenwerking met de Stichting Plattelandsbeleid (vanaf 2003 omgedoopt tot het Netwerk Platteland vzw). De Stichting Plattelandsbeleid was in 1981 opgericht – in de nasleep van het Jaar van het Dorp (1978) – op initiatief van de NLM, de Landelijke

Beweging en Samenlevingsopbouw en fungeerde als forum voor de ontwikkeling van een doeltreffend plattelandsbeleid.⁹ Het doel van de Activeringscel bestond erin de onderlinge samenwerking tussen plaatselijke groepen en diverse actoren binnen en buiten Leadergebieden te activeren, onder andere door de organisatie van netwerkmomenten en studiedagen. Vanaf 2007 nam het pas opgerichte Vlaams Ruraal Netwerk (VRN) de opdracht als Activeringscel van de VLM en Netwerk Platteland vzw over. Het takenpakket van het VRN beperkte zich niet alleen tot Leader, maar besloeg de netwerkvorming voor het volledige PDPO II (2007-2013).¹⁰ Zonder dat daar voldoende middelen tegenover stonden, kon het VRN zijn takenpakket wel minder diepgaand uitwerken dan de VLM en het Netwerk Platteland vzw dat tijdens Leader+ gedaan hadden.

De 'tweede pijler' van het Europese landbouwbeleid

Na de lancering van Leader werkte de Europese Unie verder aan de ontwikkeling van een integraal plattelandsbeleid. De verordening op plattelandsontwikkeling (1999) betekende het officiële startschot van een volwaardig Europees plattelandsontwikkelingsprogramma.¹¹ De goedkeuring van de verordening moeten we zien in het licht van de Agenda 2000-hervormingen, een reeks wetgevende maatregelen gericht op de toetreding van nieuwe Oost-Europese lidstaten. De bedoeling was een kader te creëren waarin iedere lidstaat een eigen plattelandsbeleid zou ontwikkelen. Op die manier ontstond naast een eerste pijler van het GLB, de financiële ondersteuning van de landbouwsector via subsidies, een tweede pijler gericht op het platteland. 2 herzieningen uit 2005 en 2013 voorzagen in een continuering van het Europese plattelandsbeleid voor de jaren 2007-2013 en 2014-2020.¹² De financiële middelen

6 BOONSTRA, F., *Laveren tussen regio's en regels*, p. 77.

7 VLAAMS PARLEMENT, *parlementaire stukken*, verslag Commissie voor Werkgelegenheid en Economische Aangelegenheden, 14 januari 1999, Brussel, Vlaams Parlement, 1999.

8 ANON., "Steun voor plaatselijke ontwikkeling in het kader van Leader", *Ivvlanderen.be*, 31 augustus 2020.

9 BISSCHOP, C., *Meer dan boer alleen: een geschiedenis van de Landelijke Gilden, 1950-1990*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2015, p. 294-297.

10 Programmeringsdocument voor Plattelandsontwikkeling (zie p. 32); LHERMITTE, K., VANDER POORTEN, K., JOOS L., LENAERTS, M., "De laatste woorden van de Activeringscel", in: *Nieuwsbrief Leader+ Vlaanderen*, nr. 1, 2007, p. 1.

11 Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen.

12 Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO); Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad.

om dat mogelijk te maken, werden in eerste instantie gehaald uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en meer bepaald de afdeling Oriëntatie. Het garantiefonds diende immers ter ondersteuning van de landbouwmarkt. Vanaf 2007 kwamen de middelen voor plattelandsontwikkeling terecht in een afzonderlijk Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).¹³

De drijvende kracht achter de ontduubeling van het GLB in 2 pijlers was EU-commissaris voor landbouw Franz Fischler. De ex-landbouwminister van Oostenrijk zag de integratie van een plattelandsluik in het GLB als een oplossing voor 2 problemen. Enerzijds verkeerde de door Europa zwaar gesubsidieerde landbouwsector rond 2000 in een legitimiteitscrisis als gevolg van voedselschandalen, met name de dioxinecrisis. Door een deel van de middelen voor te behouden voor bredere plattelandproblematieken hoopte Fischler het landbouwbudget in de toekomst te kunnen handhaven. Een van de gevolgen was dat de aan Vlaanderen toegekende plattelandsmiddelen onder beheer bleven van het Departement Landbouw en Visserij. Anderzijds was bij Europese beleidsmakers het besef gegroeid dat investeringen in niet-agrarische facetten van het platteland noodzakelijk waren. Als het platteland wilde overleven in de 21ste eeuw, waren nieuwe stimulansen nodig. Dat dat onder de koepel van het landbouwbeleid gebeurde, gaf betere garanties dat die plattelandsinvesteringen ook de landbouw ten goede zouden komen.¹⁴

Dat het plattelandsontwikkelingsprogramma eerder een verlengde dan een aanvulling was voor het Europese landbouwbeleid, kon worden afgeleid uit de prioriteiten die de Commissie stelde. Volgens haar moest het plattelandsbeleid eerst en vooral het concurrentievermogen van de landbouwers bevorderen. Een tweede prioriteit was het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen. De derde

en laatste prioriteit van het plattelandsbeleid bestond uit de gebiedsgerichte ontwikkeling van plattelandseconomieën en -gemeenschappen, met het oog op het behoud en de creatie van werkgelegenheid in landelijke regio's. Die algemene doelstellingen moesten zich, nog steeds volgens EU-richtlijnen, vertalen in inspanningen voor kennisoverdracht in de landbouwsector en maatregelen voor een grotere levensvatbaarheid van agrarische bedrijven. Daarnaast dienden lidstaten actie te ondernemen in het kader van voedselveiligheid en risicobeheer in de landbouw en de instandhouding en versterking van ecosystemen op het platteland. De lidstaten moesten ook initiatieven lanceren voor een duurzame plattelands-economie en sociale inclusie.¹⁵

De financiering van het plattelandsbeleid verliep als volgt. Per programmeringsperiode dekten Europese fondsen ongeveer de helft van de werkingskosten. Nationale overheden – in België de gewesten – pasten de andere helft bij. Voor de periode 2000-2006 werd ongeveer 484 miljoen euro ter beschikking gesteld. Twee derde daarvan ging naar (landbouw)economische maatregelen. De overige middelen werden bijna gelijk verdeeld tussen initiatieven voor een beter milieu en gemeenschapsofbouw.¹⁶ Tussen 2007 en 2013 cofinancierden Europa en Vlaanderen voor een totaal van 668 miljoen euro. Ditmaal stond de EU maar voor circa een derde van de kosten in. Het overgrote deel van het totale budget (67%) werd opnieuw besteed aan investeringen in de agrarische sector en nog eens 17% aan landbouwmilieumaatregelen.¹⁷ Voor de derde programmeringsperiode voor plattelandsontwikkeling (2014-2020) beschikte de Vlaamse overheid over 672 miljoen euro. De middelen van het ELFPO en de Vlaamse overheid werden aangevuld met bijna 100 miljoen euro die in eerste instantie aan de eerste pijler van het GLB toegekend was.¹⁸

13 "De financiering van het GLB", <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/106/de-financiering-van-het-glb>, 16 juni 2020.

14 VAN DAM, R., MEIJER, L., "Europese plattelandssubsidie moet bij de boer blijven", in: *De Volkskrant*, 16 juli 2002; CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Joris Relaes, Brussel, 11 februari 2020.

15 "De tweede pijler van het GLB: het beleid inzake plattelandsontwikkeling", <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/110/de-tweede-pijler-van-het-glb-het-beleid-inzake-plattelandsontwikkeling>, 8 april 2020.

16 LEINFELDER, H., *Open ruimte als publieke ruimte*, p. 89-90.

17 ANON., *PDPO II 2007-2013*, Brussel, Vlaamse overheid, 2007, p. 9.

18 ANON., *Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling 2014-2020 PDPO III*, Brussel, Vlaamse overheid, 2015, p. 8.

PDPO I

In 1999 stelde de Europese Commissie voor het eerst een verordening voor plattelandsontwikkeling op (1257/99), waarmee het startschot werd gegeven voor een Europees plattelandsbeleid. De verordening bevatte geen opsomming van te nemen maatregelen, maar bepaalde de inhoud van plattelandsprojecten die het EOGFL in elk van de lidstaten zou financieren. Algemeen beschouwd moesten projecten voor plattelandsontwikkeling telkens verband houden met landbouwactiviteiten en hun toekomstige ontwikkeling. Concreter ging het dan over initiatieven voor een betere structuur voor landbouwbedrijven, de verbetering van het productieproces op bedrijfsniveau, het stimuleren van de productie van niet-voedingsgewassen, de bevordering van een extensieve landbouw en een landbouw met respect voor natuur en milieu, duurzame bosontwikkeling, diversificatie, een dynamische samenleving op het platteland, meer werkgelegenheid in rurale gebieden, de verbetering van arbeids- en levensomstandigheden en meer aandacht voor gendergelijkheid op het platteland.¹⁹

Op Vlaams niveau vertaalde het Europese plattelandsbeleid zich in 3 opeenvolgende programmeringsdocumenten voor plattelandsontwikkeling (PDPO). De bedoeling was om het Europese kader aan te passen aan de Vlaamse context. De coördinatie gebeurde door de Coördinerende Cel Europees Plattelandsbeleid (CCEP) van het Departement Landbouw en Visserij. Ze maakte het programma op, stond in voor de opvolging en het beheer van de middelen en fungeerde als secretariaat van het uitvoerings- en toezichtcomité.²⁰

De relatief grote bevolkingsdichtheid op het platteland maakte van een gedifferentieerd, gebiedsgericht en geïntegreerd beleid in Vlaanderen een prioriteit. Meer bepaald stelde de Vlaamse overheid 10 krachtlijnen op die samen voor een betere afstemming van verschillende functies moesten zorgen:

1. de economische leefbaarheid van de Vlaamse land- en tuinbouwbedrijven ondersteunen door diversificatie en risicospreiding te bevorderen en de multifunctionele rol te ontwikkelen
2. kwaliteitsvolle productiemethodes bevorderen die milieuvriendelijk, en sociaal verantwoord zijn
3. verbrede activiteiten, biologische landbouw en de markt van hoeveproducten versneld ontwikkelen
4. land- en tuinbouwers inschakelen in de natuurontwikkeling binnen de agrarische structuur en daarbuiten binnen vooraf afgebakende gebieden
5. een duurzaam bosbouwbeleid verder uitbouwen
6. de economische betekenis van de Vlaamse plattelandsgebieden bevorderen door diversificatie van de plattelandseconomie
7. de medegebruiksfunctie van de plattelandsgebieden bevorderen
8. de leefbaarheid van de plattelandskernen bevorderen
9. aandacht hebben voor de integratie van kwetsbare bewonersgroepen op het Vlaamse platteland
10. naar een duurzaam waterbeheer omschakelen.

Om deze strategische doelstellingen te realiseren, werkte het Departement Landbouw en Visserij 9 hoofdmaatregelen uit, waaraan telkens een budget gekoppeld werd. Tabel 2 geeft een overzicht van de maatregelen en de toegekende middelen per maatregel. Uit het overzicht blijkt dat investeringssteun bijna een derde van de totale uitgaven vertegenwoordigde. Andere grote uitgavenposten waren de agromilieumaatregelen (17% van de totale uitgaven) en de verwerking en afzet van landbouwproducten (9% van de totale uitgaven). Voor de hele periode 2000-2006 bedroegen de uitgaven 487,79 miljoen euro. Die middelen kwamen voor 40% uit het EOGFL. De overige investeringen werden bekostigd door Vlaanderen en de begunstigden van de maatregelen zelf. Tegelijk namen de investeringen uit het Vlaamse Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) fel af, doordat aanvragen die dateerden van voor PDPO I verdwenen.²¹

19 "Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen", in: *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 26 juni 1999.

20 "Plattelandsontwikkeling", <https://lv.vlaanderen.be/nl/landbouwbeleid/plattelandsontwikkeling>, 24 maart 2020. De plattelandsverordening onderging een wijziging in 2003 (EG nr. 1863/2003), met aanvullingen over o.a. voedselkwaliteit en dierenwelzijn.

21 CARELS, K., PLATTEAU, J., SAMBORSKI, V. e.a., *Programmeringsdocument voor Plattelandsontwikkeling (PDPO) 2000-2006: een terugblik*. VLM, Brussel, 2006, p. 7-8.

MAATREGEL (HOOFDSTUK PDPO I)	EENHEID	% VAN TOTAAL	EOGFL (€ X 1.000)	EOGFL (% MAATREGEL)	EOGFL (% MAATREGEL)
● Investeringssteun	x 1.000	151,98	31,16	38,31	25,20
● Vestigingssteun	x 1.000	33,88	6,95	17,20	50,80
● Opleiding en vorming	x 1.000	27,82	5,70	10,56	38,00
● Probleemgebieden	x 1.000	3,08	0,63	1,61	52,30
● Agromilieumaatregelen	x 1.000	82,99	17,01	41,98	50,60
● Verwerking en afzet van landbouwproducten	x 1.000	46,15	9,46	34,32	74,40
● Bosbouw	x 1.000	5,76	1,18	3,41	59,20
● Plattelandsontwikkeling	x 1.000	32,44	6,65	13,77	42,40
● Afzet van kwaliteitslandbouwproducten	x 1.000	1,41	0,29	0,85	60,30
● Overgangsmaatregelen VLIF	x 1.000	102,28	20,97	33,66	32,90
● TOTAAL	x 1.000	487,79	100	195,67	40

Tabel 2: Toegekende middelen per maatregel (PDPO I 2000-2006)

Aangezien de Vlaamse overheid met PDPO I een participatieve aanpak voor ogen had, wees het Departement Landbouw en Visserij voor elk van de 9 maatregelen een beheersdienst aan. Zij kregen de verantwoordelijkheid om de maatregelen samen met lokale partners in concrete acties om te zetten. De VLM fungeerde samen met de afdelingen Natuur en Land van AMINAL als de beheersdienst voor de agromilieumaatregelen binnen PDPO I. In samenwerking met de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (AROHM) en provinciebesturen beheerde de VLM eveneens de maatregelen ter bevordering van de aanpassing en ontwikkeling van het platteland. Concreet verzorgde de VLM de cofinanciering vanuit het EOGFL en monitorde ze de financiële status van de projecten. Bovendien stimuleerde de VLM overleg met de provincies en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG). Voorts vervulde de VLM de rol als beheersdienst voor de steun aan landbouwbedrijven in probleemgebieden en gebieden met beperkingen op het vlak van milieu.²²

Een evaluatierapport uit 2008 analyseerde in welke mate de PDPO I-maatregelen hun doelen bereikt hadden. Er werd gekeken naar mogelijke effecten op 3 vlakken: economische effecten, effecten op milieu, natuur en landschap en effecten op de levenskwaliteit op het platteland. Wat de landbouweconomie betreft,

maakte het evaluatierapport een onderscheid tussen de resultaten op het vlak van inkomen, werkgelegenheid, arbeidsproductiviteit en productkwaliteit. Uit onderzoek op basis van interviews bleek dat PDPO-bedrijven gemiddeld een grotere inkomensgroei kenden dan agro(voedings)bedrijven die niet deelnamen aan een PDPO-project. Investeringssteun en agromilieumaatregelen hadden echter geen effect op het bedrijfsinkomen. Wel zorgde de vestigingssteun voor het behoud van 3150 arbeidsplaatsen in de landbouw- en voedingssector en noteerden PDPO-bedrijven tussen 2000 en 2004 zelfs 25% toename van het personeelsbestand. Voorts gaven bevroegde landbouwers te kennen positieve effecten te ondervinden met betrekking tot arbeidskwaliteit en productkwaliteit als een gevolg van investeringssteun en opleiding.

Ook wat de opwaardering van het milieu en de rurale omgeving betreft, waren de conclusies uit het evaluatierapport overwegend positief. Vooral de bosbouwmaatregelen, milieugerichte investeringen en de agromilieumaatregelen leverden een significante bijdrage voor een beter milieu, betere natuur en beter landschap. In het kader van deze agromilieumaatregelen sloot de VLM vijfjarige beheerovereenkomsten met individuele landbouwers, die onder meer de indijking van bodemerosie en de vermindering van het stikstofresidu ondersteunden. PDPO-maatregelen hadden maar een beperkt effect

²² DE CRAENE, K., DESMET, M., HIMPE, K., e.a., *Mid term evaluatie van het Vlaams programma voor plattelandsontwikkeling 2000-2006. Eindrapport deel I: samenvatting, aanpak, programma-beheer, relevantie en coherentie*. Brussel, Vlaamse overheid, 2003, p. 52; ANON., *VLM-jaarverslag 2002*. Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, p. 40.

op de verhoging van natuur- en landschappelijke waarden. Volgens het evaluatierapport was dat te wijten aan de beperkte intensiteit en gebiedsgerichtheid waartoe de maatregelen ingezet werden.

Ten slotte hadden de maatregelen in het kader van PDPO I oog voor de leefbaarheid van dorpen. Die focus sloot perfect aan bij het doel van de Vlaamse overheid om de multifunctionaliteit van het platteland te versterken. Infrastructuurwerken leidden niet alleen tot betere basisvoorzieningen op het platteland, maar vaak ook tot de ontplooiing van nieuwe recreatieve en socioculturele activiteiten. De samenwerkingsverbanden die als gevolg van de PDPO-maatregelen groeiden, resulteerden eveneens in een versterkt sociaal weefsel. Bovendien vormde PDPO I volgens het evaluatierapport een leerschool voor de ontwikkeling van een toekomstig geïntegreerd plattelandsbeleid in Vlaanderen.²³

Toch was niet alles positief: uit externe evaluatie bleken de maatregelen van het programma voor plattelandsontwikkeling niet altijd coherent. De aanpak bleek hoofdzakelijk gericht op symptoombestrijding, terwijl een duidelijke visie op de toekomst van het Vlaamse platteland ontbrak. De maatregelen gingen in grote mate voorbij aan de knelpunten voor een duurzame ontwikkeling van het platteland en de plattelandseconomie.²⁴

PDPO II

Het tweede Vlaamse Programmeringsdocument voor Plattelandsontwikkeling (PDPO II, 2007-2013) bouwde in grote mate verder op PDPO I. Het nieuwe ontwikkelingsplan bleef zijn duale focus op de leefbaarheid van de landbouw enerzijds en de vitaliteit van het platteland anderzijds behouden. Wel nieuw was de verdeling van de onderling samenhangende beleidsdoelstellingen in 4 assen. De eerste as verzamelde de maatregelen die gericht waren op het concurrentievermogen van de land- en tuinbouw. In de tweede as stond de verbetering

van het milieu centraal – de klimaatproblematiek kwam in deze periode nog niet prominent in beeld. De derde as bestond uit 2 pijlers. Enerzijds de diversificatie van economische activiteiten op het platteland. Anderzijds de ontwikkeling van een gebiedsgerichte werking. De methode voor die gebiedsgerichte werking werd vastgelegd in de vierde as. In feite ging het hier om de integratie van het Leaderprogramma binnen het PDPO-kader.²⁵

De 4 assen vertrokken vanuit een algemene visie die de Vlaamse overheid had opgesteld en die vooral geënt was op duurzaamheid, economische leefbaarheid van de landbouw en de multifunctionaliteit van het platteland.²⁶ Dat vertaalde zich in de opmaak van 3 algemene 'horizontale' doelstellingen waar alle assen aan moesten bijdragen: behalve participatieve kennisuitwisseling en -opbouw legde de overheid de klemtoon op een efficiënt beheer van middelen en duurzame ontwikkeling. Daarnaast stelde de Vlaamse overheid in totaal 18 strategische doelstellingen op, verdeeld over de 4 assen. Ze dienden als basis voor concrete maatregelen die aan de hand van projecten gerealiseerd zouden worden. Als beheersdienst stond de VLM mee in voor de realisatie van de vooropgestelde doelen binnen as 3 en as 4. Door vijfjarige beheerovereenkomsten te sluiten, nam de VLM eveneens de coördinatie over een deel van de agromilieumaatregelen uit as 2 voor haar rekening.

De strategische doelstellingen voor as 2 (verbetering van milieu en platteland) hadden eerst en vooral betrekking op de levering van 'groene en blauwe diensten' door de landbouw. Daarmee werd de verweving van agrarische functies en milieu- en natuurdoelstellingen bedoeld. Een tweede doelstelling bestond erin bij te dragen aan de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszones uit Natura 2000 en de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water.²⁷ Andere doelstellingen wilden duurzaam bosgebruik en biologische landbouw aanmoedigen. De realisatie

23 VAN DINGENEN, K., REYMEN, D., WAUTELET, A., e.a., *Ex post evaluatie PDPO I – hoofdrapport*, Brussel, Vlaamse overheid, 2008, p. 7-12 en 28.

24 CARELS, K., PLATTEAU, J., SAMBORSKI, V. e.a., *Programmeringsdocument voor Plattelandsontwikkeling*, p. 6.

25 DECEUNINCK, J., VAN BOGAERT, T., VAN ZEEBROECK, M., "Het Vlaamse Landbouwbeleid", in: (red.) PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., VAN BOGAERT, T., *Landbouwrapport 2010*, Brussel, Vlaamse overheid, 2011, p. 147; ANON., *Platteland in beweging: 15 jaar Vlaams plattelandsbeleid*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2020, p. 21.

26 ANON., *PDPO II 2007-2013*, p. 8.

27 Richtlijn van 22 december 2000 die als doel heeft een uniform waterbeleid voor de hele EU te creëren. De Kaderrichtlijn is omgezet in Vlaamse wetgeving met het Decreet Integraal Waterbeleid van 18 juli 2003.

van die laatste 2 doelstellingen stond onder toezicht van het Departement Landbouw en Visserij.²⁸

As 3, die betrekking had op de levenskwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie, telde 6 strategische doelen. Projecten binnen deze as hadden de bedoeling om landbouwactiviteiten te verbreden, landelijk erfgoed te herwaarderen, ondernemerschap op het platteland aan te moedigen, basisvoorzieningen te verbeteren, opleiding en voorlichting uit te bouwen (onder andere m.b.t. paardenhouderij) of de instandhoudingsdoelstellingen van speciale beschermingszones binnen Natura 2000 te helpen verwezenlijken. As 4 (Leader), ten slotte, was gebiedsgericht en wilde de verbondenheid van regio's versterken en de lokale plattelandseconomie een duw in de rug geven.²⁹

Voor de invulling van de assen selecteerde Vlaanderen 5 instrumenten uit het Europese maatregelenpakket: de bevordering van toeristische activiteiten, de uitbreiding van basisvoorzieningen op het platteland, dorpskernvernieuwing en -ontwikkeling, de instandhouding en opwaardering van landelijk erfgoed en de ontplooiing van intermediaire dienstverlening. De inzet van deze instrumenten werd per project bepaald en hing sterk af van de promotoren in kwestie. Terwijl provinciale overheden vooral inzetten op intermediaire dienstverlening,³⁰ zagen gemeenten vooral brood in dorpskernvernieuwing en in mindere mate in toerisme en basisvoorzieningen. Maar ook regionaal waren er verschillen. Limburg besteedde net als Vlaams-Brabant de meeste middelen aan intermediaire dienstverlening (en in Limburg ook erfgoed), terwijl in Oost-Vlaanderen vooral projecten werden opgezet rond de bevordering van toeristische activiteiten. De lokale en provinciale besturen in West-Vlaanderen en Antwerpen beschouwden dorpskernvernieuwing en -ontwikkeling als prioritair.

De uitwerking van de maatregelensets was afhankelijk van de projectvoorstellen en acties op

het terrein. De VLM droeg via beheerovereenkomsten met landbouwers bij aan de door de Vlaamse overheid vooropgestelde agromilieumaatregelen. Landbouwers konden ervoor kiezen om tegen vergoeding in te zetten op specifieke ecosysteemdiensten. Uit een evaluatierapport bleek dat eind 2013 bijna 3900 landbouwers met een of meerdere types beheerovereenkomsten werkten. Het populairst waren de beheerovereenkomsten voor een verminderde bemesting (ca. 15.500 hectare) en niet-kerende grondbewerking (ca. 4200 hectare). Daarnaast werden meer dan 1100 hectare perceelsranden, 939 poelen en bijna 500 kilometer haagkanten aangelegd.³¹

Uit een evaluatierapport van PDPO II bleek dat in de periode 2007-2013 bijna 133 miljoen euro geïnvesteerd werd in gebiedsgerichte werking. Iets meer dan de helft daarvan waren subsidies van de Europese, Vlaamse en provinciale overheid. De andere middelen waren afkomstig van private partners. Daarmee werden 325 gebiedsgerichte projecten opgezet binnen as 3 (met een gemiddelde van ca. 180.000 euro per project) en nog eens 599 binnen Leader (gemiddeld 122.000 euro per project). Het resultaat van die investeringen verschilde afhankelijk van de gemeten indicatoren. Zo werd de doelstelling om aan de hand van as 3-projecten 181.000 toeristen aan te trekken ruimschoots gehaald, hoewel het vooral om dagjestoeristen ging. Ook het objectief om 1,3 miljoen plattelandsbewoners extra basisvoorzieningen te geven en 2,4 miljoen mensen via as 3-projecten van landelijk erfgoed te laten genieten, werd gehaald. Dat gold niet voor de maatregelen in het kader van dorpskernvernieuwing- en -ontwikkeling. Het doel was om ca. 1,4 miljoen inwoners van verbeterde dorpskernen te laten genieten. In realiteit werd een half miljoen mensen bereikt op basis van die indicator. Ten slotte gaf het evaluatierapport aan dat het streefcijfer van 81.500 unieke deelnemers aan vormingsactiviteiten voor ruraal ondernemerschap nipt (79.000) niet bereikt was voor de periode 2007-2013.³²

28 ANON., *Programma voor Plattelandsontwikkeling Vlaanderen (2007-2013)*, Brussel, Vlaamse overheid, 2013, p. 59-60.

29 ANON., *Programma voor Plattelandsontwikkeling Vlaanderen (2007-2013)*, p. 60-62.

30 Dat is dienstverlening die de vraag en het aanbod van kapitaal en arbeid op elkaar afstemt.

31 ANON., "VLM blikt terug op beheerovereenkomsten tijdens PDPO II", in: *Vilt*, 29 januari 2014.

32 ANON., *Eindevaluatie gebiedsgerichte werking in PDPO II (2007-2013)*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2016, p. 33-35.

De infrastructuurwerken voor de opwaardering van dorpskernen brachten niet helemaal onverwacht de hoogste uitgaven met zich mee. De gemiddelde projectkosten bedroegen ongeveer 87.000 euro. Het ging vaak om behoorlijk drastische ingrepen, zoals de renovatie van ontmoetingscentra of de herinrichting van het openbaar domein. De verfraaiing van landelijk erfgoed bestond uit kleinere ingrepen, zoals de zorg voor de landschapskwaliteit of de restauratie van niet-beschermd erfgoedelementen. De uitbouw van intermediaire dienstverlening hield vooral de ondersteuning van vormingen en lessenreeksen in. Een laatste instrumentenset waren de ondersteunende maatregelen voor plattelandstoerisme. Die maatregelen kostten gemiddeld genomen het minst (ca. 61.000 euro per project), omdat de ondersteuning van plattelandstoerisme doorgaans weinig ingrijpende werken vergt. Daardoor konden de kosten relatief laag gehouden worden.³³

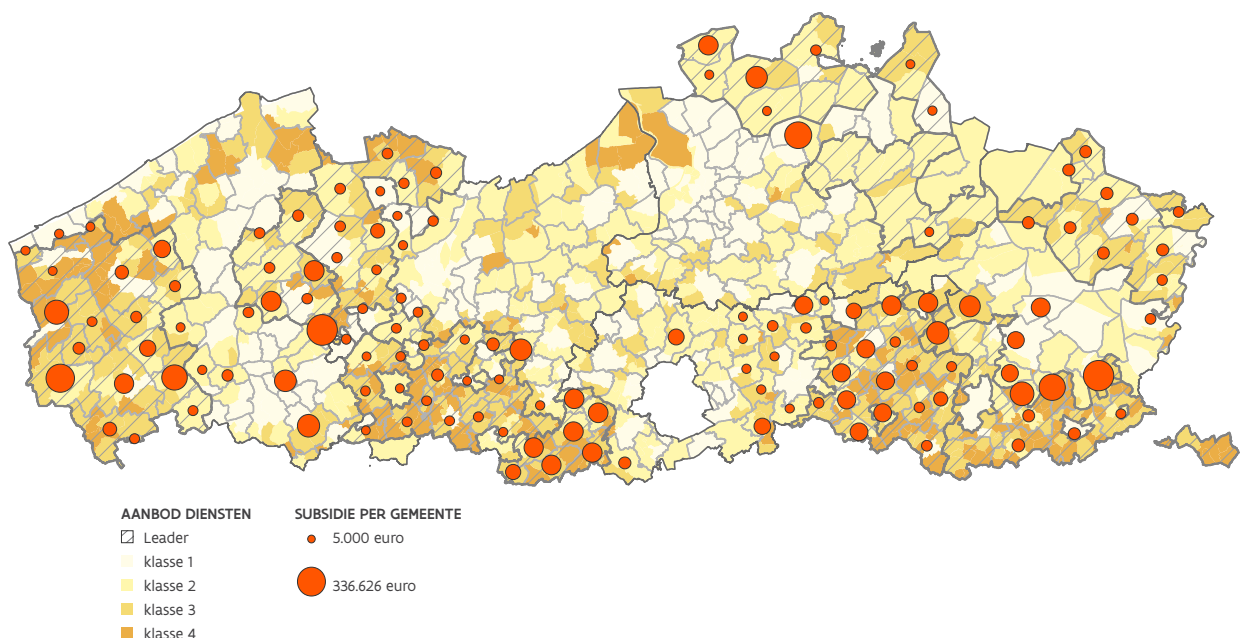
Figuur 7 is een tevredenheidskaart over basisvoorzieningen in Vlaanderen. Daarnaast visualiseert de kaart per gemeente de grootteorde van subsidies die tussen 2007 en 2011 werden toegekend. Uit de figuur kan worden afgeleid dat er een zekere

correlatie bestaat tussen de PDPO II-subsidies en de tevredenheid over dienstverlening. De landelijke gemeenten die subsidies ontvingen, scoren klaarblijkelijk beter dan naburige gemeenten die geen subsidies ontvingen. Dat de inwoners van PDPO-gemeenten globaal genomen nog altijd relatief ontevreden waren over de basisvoorzieningen, heeft vooral te maken met het feit dat PDPO zich per definitie richtte op minder goed ontsloten gebieden. Voorbeelden daarvan zijn Noordoost-Limburg, de Westhoek of de Vlaamse Ardennen.

PDPO III

PDPO III (2014-2020) werd, naast 3 horizontale, overkoepelende doelstellingen – innovatie, milieubeheer en klimaatmitigatie – opgebouwd rond 6 (thematische) Europese prioriteiten voor plattelandontwikkeling:

1. de kennisoverdracht in land- en bosbouw bevorderen
2. het concurrentievermogen en de rentabiliteit van de landbouw verhogen



Figuur 7: Subsidiekaart voor basisvoorzieningen in het kader van PDPO II (2007-2011), aangevuld met tevredenheidskaart (waarbij klasse 1 meest tevreden)³⁴

33 ANON., *Platteland in beweging*, p. 21-23.

34 ANON., *Platteland in beweging*, p. 23.

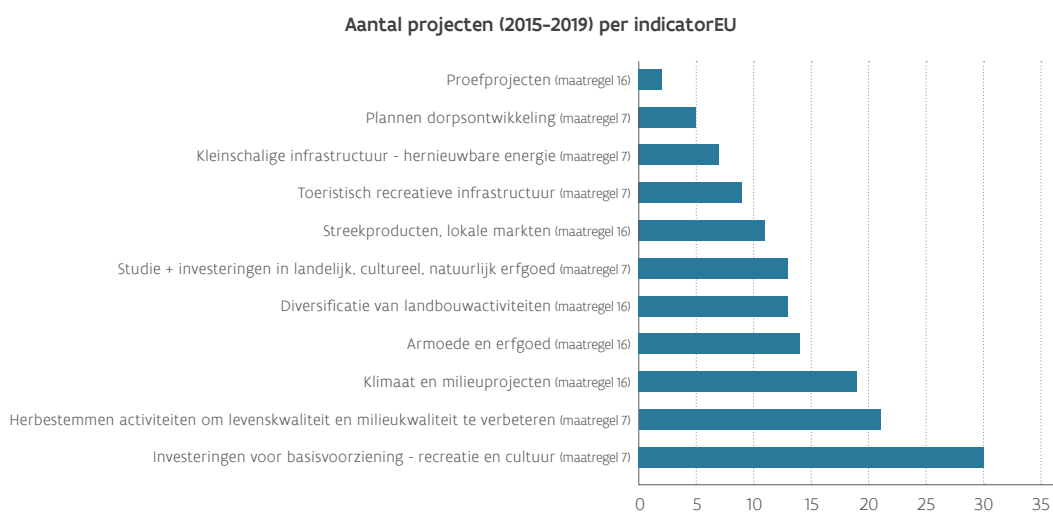
3. de voedselketen beter organiseren en risico's in de landbouw beter beheeren
4. ecosystemen op het platteland herstellen, in stand houden en verbeteren
5. hulpbronnen efficiënt gebruiken en een omslag naar een klimaatbestendige economie stimuleren
6. inzetten op sociale inclusie, armoedebestrijding en economische ontwikkeling in rurale gebieden.

De Vlaamse overheid herleidde deze domeinspecifieke en algemene doelstellingen tot 4 strategische thema's: de begeleiding van jonge landbouwers, investeringen in innovatie en opleiding, de economische en ecologische verduurzaming van de landbouwsector en de versterking van de veerkracht van het platteland. In vergelijking met de 2 vorige PDPO-programma's, traden onderwerpen als duurzaamheid, klimaatadaptatie en biodiversiteit sterker op de voorgrond.³⁵

Om de 4 strategische doelen tegen 2020 te realiseren, werkte het Departement Landbouw en Visserij een twintigtal concrete maatregelen uit. Die maatregelen namen verschillende vormen aan, van steun voor biologische productiemethoden tot stimulering van bebossing. De VLM kreeg de bevoegdheid over 3 PDPO III-maatregelen. Zo trad de VLM op als partner voor de verbetering van de omgevingskwaliteit. Meer bepaald ondersteunde ze gebiedsgerichte projecten die focusten op

streekidentiteit, de multifunctionaliteit van de open ruimte, sociale inclusie, de leefbaarheid van dorpen en de mobiliteitsproblematiek op het platteland. Het begrip 'omgevingskwaliteit' sloeg dus niet alleen op het fysieke milieu, maar eveneens op het rurale sociaal-economische weefsel. Gemeenten, provincies, sommige publiekrechtelijke organisaties en vzw's konden aanvragen indienen voor investeringsprojecten ter verbetering van de omgevingskwaliteit (van max. 1 miljoen euro). Zij ontvingen een maximale ondersteuning van 65% van de uitgaven.

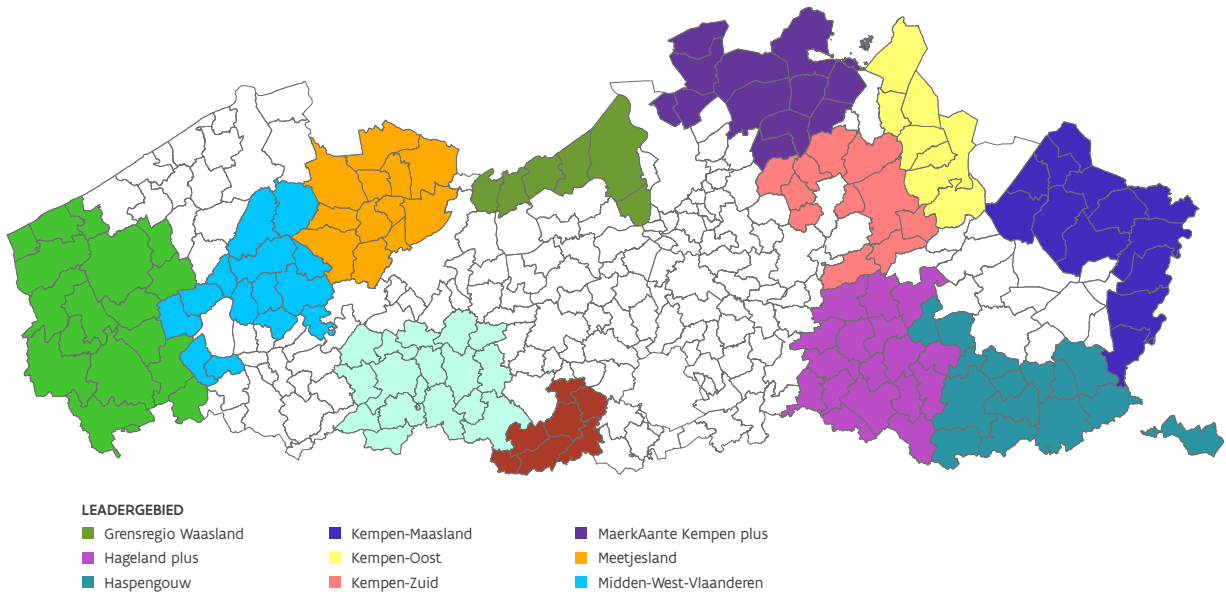
Naast de investeringsprojecten voor omgevingskwaliteit participeerde de VLM in samenwerkingsinitiatieven voor een betere omgevingskwaliteit. Zo kregen promotoren financiering voor proefprojecten rond milieu en biodiversiteit, klimaat, armoede op het platteland en toeristische en sociaal-economische projecten gerelateerd aan de landbouw. Daarnaast werden met de steun van de VLM samenwerkingsverbanden opgezet in functie van plattelandstoerisme, verkorting van toeleveringsketens, klimaatadaptatie, toelevering van biomassa, sociale integratie, erfgoed en armoedebestrijding. De gemene deler van deze projecten was het coöperatieve karakter ervan – tussen publieke en private spelers, kleine ondernemingen, actoren in de toeleveringsketen en andere plattelandsactoren (Figuur 8).



Figuur 8: Aantal PDPO III-projecten rond maatregel 7 (investeringen in omgevingskwaliteit) en 16 (samenwerken voor omgevingskwaliteit) in de periode 2015-2018³⁶

35 ANON., *Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling 2014-2020 PDPO III*, p. 6-8.

36 ANON., *Platteland in beweging*, p. 26.



Figuur 9: Overzicht van de 12 Vlaamse Leadergebieden, 2014-2020³⁷

Het derde maatregelenpakket dat de VLM beheerde, bestond uit de Leaderprojecten, in totaal goed voor ongeveer 25 miljoen euro aan investeringen over de hele programmeringsperiode. Deze investeringen gebeurden in de 10 Leadergebieden die Vlaanderen tussen 2014 en 2020 telde (Figuur 9). Daarmee werden in totaal 296 aanvragen gefinancierd, die goed waren voor gemiddelde projectkosten van circa 95.000 euro. Vanuit PDPO III stonden de Leaderprojecten vooral in het teken van plattelandsinrichting en -onderhoud en sociale problematieken binnen de landbouwsector. De meeste projecten zetten daarbij in op de multifunctionaliteit van het platteland, door (bijvoorbeeld) landbouwgebruik en erfgoedzorg beter op elkaar af te stemmen, in te zetten op lokale landbouwmarkten of een performanter water- en bodembeheer. Op deze wijze hielp Leader ook bij de realisatie van de door Europa opgemaakte horizontale doelen (klimaatverandering, milieu, innovatie).³⁸

Platteland Plus

In 2015 ontstond een aanvullend fonds voor plattelandsontwikkeling: Platteland Plus. Het ontstaan van dit financieringsmechanisme vloeide

in feite voort uit het besluit van de Europese Commissie om haar cofinancieringspercentage in het kader van PDPO III (2014-2020) op te trekken. Daardoor moesten lidstaten minder bijdragen aan het ELFPO, waardoor op nationaal niveau middelen vrijkwamen. Het Vlaams Gewest en de provincies besloten om hun gereserveerde kapitaal – ongeveer 12 miljoen euro – alsnog ter beschikking te stellen voor plattelandsontwikkeling. Daarmee financierden ze projecten die opgezet werden door provinciale en lokale besturen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en vzw's. De cofinanciering die Platteland Plus voorzag, kon per project oplopen tot twee derde van de totale uitgaven.

Platteland Plus stelde zich tot doel een aanvulling te zijn op de Europese plattelandsontwikkelingsmechanismen PDPO en Leader. In tegenstelling tot die instrumenten concentreerde het zich niet louter op landbouwgerelateerde projecten en ging het voorbij aan een gebiedsgerichte werking. Er werd vooral op provinciaal niveau ingezet op maatregelen die milieu, klimaat, jobcreatie en sociale cohesie ten goede kwamen. In Antwerpen vertaalde zich dat in projecten rond leefbare dorpen en streekidentiteit, in Limburg rond plattelandsbeleving. Oost- en West-Vlaanderen richtten zich op respectievelijk buurtontmoetingen en dorpsvernieuwing, terwijl

³⁷ ANON., *Platteland in beweging*, p. 27.

³⁸ ANON., *Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling 2014-2020 PDPO III*, p. 8-65; ANON., *Platteland in beweging*, p. 24-27.

Vlaams-Brabant aandacht schonk aan open ruimte en kwetsbare groepen op het platteland.

De VLM speelde binnen Platteland Plus opnieuw een rol als beheersdienst. Het betekende dat zij, samen met de provincies, verantwoordelijk was voor de behandeling van de projectaanvragen. Na de eventuele goedkeuring van het project moesten beide instanties (VLM en provincie) op de hoogte gehouden worden van de voortgang door middel van halfjaarlijkse verslagen. Daarnaast stond de VLM als beheersdienst in voor het nazicht van de bewijsstukken voor gemaakte kosten.³⁹ Haar rol als partner in de open ruimte speelde de VLM ook in andere Europese projecten die niet vanuit ELFPO gefinancierd werden, zoals de Interreg-projecten en het LIFE+-project DEMETER.⁴⁰

Een Vlaams plattelandsbeleid

Parallel met het Europese programma voor plattelandsontwikkeling groeide binnen de Vlaamse overheid de bereidheid om het eigen platteland vorm te geven. Het mondde in 2004 uit in een geïntegreerd Vlaams plattelandsbeleid. Het Vlaamse plattelandsbeleid kunnen we minstens gedeeltelijk beschouwen als een reactie op het stedenbeleid dat zich tijdens de jaren daarvoor op regionaal niveau ontwikkeld had. Tijdens de tweede helft van de 20ste eeuw trokken steeds meer inwoners weg uit de stad.⁴¹ De toenemende welvaart en de democratisering van de wagen lieten veel middenklassegezinnen toe op het platteland te wonen, waardoor vooral peri-urbane regio's een bevolkingsexpansie kenden. Dat leidde tot vraagstukken op het vlak van ruimtelijke ordening, mobiliteit, klimaat en natuurverlies met betrekking tot de fileproblematiek en de totale versnippering van de open ruimte in Vlaanderen. Om mensen te stimuleren in de stad te wonen en te werken, zette

de Vlaamse regering-Dewael (1999-2003) rond 2000 een stedenbeleid op de rails. In 2002 volgde de oprichting van het Vlaams Stedenfonds. Tijdens de eerste 5 werkjaren gaf het fonds 540 miljoen steun aan de 13 Vlaamse centrumsteden. Dat moest hun aantrekkelijkheid verhogen en helpen om sociaal-economische uitdagingen het hoofd te bieden.⁴² De resultaten bleven niet uit. Stadskernen herleefden en tussen 2000 en 2018 groeide de bevolking van de centrumsteden gemiddeld met ongeveer 12%.⁴³

Door de ontwikkeling van een Vlaams stedenbeleid groeide het idee om ook te gaan investeren in een eigen plattelandsbeleid. Het duurde echter tot het begin van de 21ste eeuw vooraleer de Vlaamse overheid echt werk maakte van een eigen programma voor het platteland. Zo kende Vlaams minister van Leefmilieu Jef Tavernier (Agalev) nog vlak voor de parlementsverkiezingen van 2004 specifieke middelen toe aan de VLM om een aantal projectvoorstellen te realiseren die op korte termijn een financiële boost moesten geven aan de uitrol van een nieuw Vlaams plattelandsbeleid. Dat was het zogeheten initiatief Keerpunt Platteland. Er kwamen onder meer middelen vrij voor kortetermijnacties in het kader van plattelandsprojecten zoals De Merode; de financiering van bedrijfsplanners voor het stimuleren en sluiten van beheerovereenkomsten; en het uittekenen van scenario's voor het platteland in 2030.

Ondertussen had de regering-Dewael in 2001 de opdracht gegeven aan onderzoekers Niek De Roo en Filip De Rynck om een voorbereidende nota plattelandsbeleid te schrijven. De nota werd een lijvig document van 75 pagina's met krijtlijnen voor een toekomstig plattelandsprogramma.⁴⁴ Op basis van de nota stelde Vlaams minister van Leefmilieu Ludo Sannen een denkcél Platteland samen met een twintigtal experts onder voorzitterschap van Paul Demeester, ereadministrateur-generaal van de VLM. Dit panel stelde een memorandum en een

39 ANON., *Platteland Plusprojecten: wegwijzer voor het indienen van een subsidiedossier*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2016; ANON., *Platteland in beweging*, p. 29.

40 Interreg is een grensoverschrijdend Europees programma dat zich inzet voor grensvervaging in Europa. Het Europese LIFE+-project DEMETER ging begin 2012 van start. Met steun van Europa werkte de VLM samen met Belgische en Nederlandse partners de online Demetertool uit. De tool helpt landbouwers om efficiënt te bemesten. ANON., "Nieuwe Demetertool helpt landbouwers slim bemesten", *Buitenkans. Magazine over het platteland vandaag en morgen*, 2014, jrg. 4, nr. 2, p. 14-17.

41 DE MEULDER, B., SCHREURS, J., COCK, A., NOTTEBOOM, B., "Sleutelen aan het Belgische stadslandschap", p. 90.

42 ANON., *Vlaams Stedenfonds: verdeling en besteding van de middelen*, Brussel, Rekenhof, 2009, p. 5-15.

43 "Bevolking: omvang en groei", <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/bevolking-omvang-en-groei>, 9 april 2020.

44 DE ROO, N., DE RYNCK, F., *De opmaak van een beleidsnota plattelandsbeleid. Verkenning van potenties, knelpunten, beleidsinhouden en beleidsinstrumentering*, Brussel, Vlaamse overheid, 2002.

stappenplan op die als inspiratiebron zouden dienen voor de regering-Leterme (2004-2007).⁴⁵

Het memorandum voor een geïntegreerd plattelandsbeleid (2004) vertrok vanuit de realiteit van het Vlaamse platteland als een sterk versnipperde open ruimte en een gebied met specifieke noden, dat vaak andere oplossingen vroeg dan in andere Europese landen. Wegens de diverse problemen waarop het toekomstige plattelandsbeleid een antwoord moest bieden – bijvoorbeeld mobiliteit, sociale inclusie, duurzame landbouw – pleitte de denkcel voor een geïntegreerde beleidsbenadering. Verschillende bestuursdomeinen moesten aan elkaar gekoppeld worden om tot een krachtadig beleid te komen. Er was een holistische visie en een bundeling van investeringen nodig om het platteland een nieuw elan te geven.

Naast een geïntegreerd beleid bleek een interbestuurlijke benadering wenselijk. Er waren transversale structuren nodig die over de bestuursniveaus heen opereerden. Het beleid voor het platteland had zich altijd ontwikkeld vanuit 1 beleidsniveau, wat ertoe had geleid dat de steunmaatregelen niet altijd op elkaar aansloten. Een nieuw, interbestuurlijk plattelandsbeleid zou een concrete taakverdeling tussen verschillende overheden vereenvoudigen. Die taakverdeling leverde nog een voordeel op. Het liet naast een generiek plattelandsbeleid een gebiedsgerichte werking toe. Op die manier kon beter ingespeeld worden op lokale problematieken. Om de geïntegreerde en gebiedsgerichte maatregelen op efficiënte wijze uit te voeren, raadde de denkcel aan om de portefeuille plattelandsbeleid aan 1 minister toe te kennen.⁴⁶

▼ Joris Relaes – administrateur-generaal ILVO en gewezen kabinetschef



Dat er zo'n 15 jaar geleden een Vlaams plattelandsbeleid van de grond kwam, was in feite het gevolg van een samenloop van omstandigheden. De jaren voordien was al wat lobbywerk gebeurd door Paul

Demeester, toenmalig administrateur-generaal van de VLM, samen met organisaties uit het middenveld, Landelijke Gilden, professoren ... Op Vlaams niveau speelde ook het protest binnen plattelandsmiddens tegen het beleid van Vera Dua mee, waardoor zich een soort coalitie vormde tussen landbouwers, jagers en grondbezitters, die elkaar vonden in de verdediging van de plattelandsbelangen. Het Europese niveau had al eerder middelen voor plattelandsdoelstellingen vrijgemaakt binnen het gemeenschappelijke landbouwbeleid.

Het was uiteindelijk Yves Leterme die in 2004 plattelandsbeleid een gezicht gaf en als eerste – en dan nog als minister-president – platteland in zijn titel had. In de periode ben ik als kabinetschef mee op zoek gegaan om het plattelandsbeleid administratief te verankeren. We kwamen tot de conclusie dat plattelandsbeleid beter bij de VLM werd ondergebracht dan bij het Departement Landbouw. Eerst en vooral was het voor de geloofwaardigheid belangrijk om landbouw en platteland uit elkaar te trekken. Bovendien was de VLM toen al geruime tijd aanwezig op het platteland, had ze expertise in de materie, droeg ze multidisciplinariteit hoog in het vaandel – ze deed bijvoorbeeld ook aan natuurinrichting – en kon ze haar personeel en middelen flexibeler inzetten dan een klassieke administratie. Hoewel het om een relatief beperkt beleid met beperkte middelen gaat, denk ik dat de resultaten die de voorbije 15 jaar geboekt zijn, gezien mogen worden.⁴⁷

45 VERHAERT, E., "Getuigenis over 25 jaar platteland", <https://www.vlm.be/nl/SiteCollectionDocuments/25jaarVLM/Getuigenis%20Erik%20Verhaert.pdf>, 9 april 2020.

46 DEMEESTER, P., D'URSEL, G., SCHOENMAEKERS, L., e.a., *Memorandum voor een geïntegreerd plattelandsbeleid ten behoeve van de Vlaamse Regering*, Brussel, Denkcel Platteland, s.d.

47 CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Joris Relaes, Brussel, 11 februari 2020.

Minister-president Yves Leterme werd zelf aangeduid als eerste Vlaamse minister van Plattelandsbeleid. Het zei alvast iets over het belang dat aan het nieuwe plattelandsbeleid gehecht werd. Het eerste regeerakkoord mét een luik plattelandsbeleid kende aan het Vlaamse platteland 3 functies toe: een kwalitatief leef- en woongebied, een dynamisch (landbouw)productiegebied en een aanbieder van collectieve diensten voor de hele samenleving (ruimte, natuur, recreatie en stilte).⁴⁸ De Vlaamse overheid gaf zichzelf de opdracht om die functies te vrijwaren en te stimuleren. Dat moest gebeuren door de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid in dorpen te verhogen, landbouwverbreding en ruraal ondernemerschap aan te moedigen en in te zetten op een beter milieu en meer natuur.⁴⁹

Een nieuwe afdeling Platteland

Intern heerste er discussie over de inpassing van het plattelandsbeleid binnen de Vlaamse administratie. Het bleef onduidelijk welk departement het plattelandsbeleid onder zijn hoede zou krijgen. Sommigen meenden dat de bevoegdheden, naar analogie met de tweede pijler van het Europese GLB, het Departement Landbouw en Visserij toebehoorden. Toch werd binnen de regering geopteerd om – anders dan bij het PDPO – plattelandsbeleid te laten aansluiten bij het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie. Meer bepaald kreeg de VLM de opdracht om dat beleid mee voor te bereiden en nadien ook uit te voeren. Meerdere factoren speelden een rol in die beslissing. Ten eerste had de VLM al ruime ervaring als beleidsuitvoerende organisatie op het platteland. Ten tweede had zij al eerder beleidsvoorbereidende taken uitgevoerd, bijvoorbeeld in het kader van landinrichting. Ten derde geloofde de regering dat het beter was om de bevoegdheden over landbouw en platteland van elkaar los te koppelen. Op die manier breidde het werkveld van de VLM meteen fors uit.⁵⁰

Het plattelandsbeleid kreeg een plaats in het organogram van de VLM door de inrichting van een afdeling Platteland. Die afdeling trad in werking op 1 januari 2006, ongeveer 1,5 jaar na de afkondiging van het nieuwe plattelandsbeleid.⁵¹ De nieuwe afdeling bestond uit 4 diensten. De dienst Bovengewestelijk Beleid moest de voorbereiding en uitwerking van Europese projecten en programma's ondersteunen, zowel voor de afdeling Platteland als voor andere VLM-afdelingen. Dikwijls ging het om gebiedsgerichte projecten, met steun van Interreg of LIFE, maar ook initiatieven voor internationale samenwerking, onder andere met China of met FAO (via Landnet). De dienst Steunen Beheersmaatregelen en Bodembeheer (later dienst Beheerovereenkomsten) kreeg de taak om de beheerovereenkomsten als onderdeel van PDPO II-as 2 (agromilieu(klimaat)maatregelen) inhoudelijk en organisatorisch aan te sturen.

De dienst Vlaams Geïntegreerd Plattelandsbeleid (later dienst Platteland) had een aantal verantwoordelijkheden die telkens te maken hadden met visievorming, dienstverlening, communicatie of beleidsvoorbereiding en -uitvoering in het kader van het plattelandsbeleid en de PDPO-assen 3 en 4 (Leader). Haar eerste opdracht betrof de rol als beheersdienst in uitvoering van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling. Haar tweede opdracht had betrekking op het regionale niveau en bestond erin het Vlaamse plattelandsbeleid mee voor te bereiden. Ten derde werd de dienst ingezet als secretariaat voor het nieuw gecreëerde Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (IPO).⁵²

Ten slotte werd de dienst Ontwikkeling aan de afdeling Platteland toegevoegd. Die was bevoegd voor de inhoudelijke en organisatorische ondersteuning van de diensten Projectontwikkeling en uitvoerende diensten bij de provinciale afdelingen, met het oog op de uitbouw van een meer vraaggestuurde werking.⁵³

48 ANON., *De Vlaamse Regering 2004-2009: vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*, Brussel, Vlaamse overheid, 2004, p. 55.

49 LEINFELDER, H., *Open ruimte als publieke ruimte*, p. 132.

50 CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Joris Relaes, Brussel, 11 februari 2020.

51 ANON., *VLM-jaaroverzicht 2003*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2004, p. 35.

52 Voor meer informatie over het Interbestuurlijk Plattelandsoverleg, cf. infra.

53 VLAAMS PARLEMENT, *parlementaire stukken*, 13 (2006-2007), nr. 1-B Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2007, p. 992-993.

Het Vlaamse plattelandsbeleidsplan

De eerste opdracht van de afdeling Platteland bestond erin een overkoepelend plattelandsbeleidsplan voor Vlaanderen te ontwikkelen. De voorbereiding daarvan moest een van de speerpunten van kersvers minister van Plattelandsbeleid Leterme worden. Met het plattelandsbeleidsplan creëerde de Vlaamse Regering ook een kader waarin de provinciale plattelandsontwikkelingsplannen pasten. Die provinciale plannen schetsten het inhoudelijke en administratieve raamwerk voor de uitvoering van de PDPO's.⁵⁴ De ontwikkeling van het overkoepelende Vlaamse plattelandsbeleidsplan gebeurde gefaseerd. De VLM ging van start met het project 'Plattelandsbeleid: een gezamenlijk innovatieproces'. Het doel was om op basis van literatuuronderzoek en de inventarisatie en evaluatie van recente initiatieven een algemeen referentiekader te vormen voor een toekomstig beleid. In een tweede fase werd een beleidsvisie opgemaakt, waarvan de publicatie 'Naar een Vlaams plattelandsbeleidsplan – visie en aanzet tot actie' (2009) de neerslag was. Die visietekst legde het fundament voor de derde fase, de eigenlijke uitwerking van een plattelandsbeleidsplan voor de periode 2013-2015.⁵⁵

Met het plattelandsbeleidsplan 2013-2015 maakte de nieuwe minister van Plattelandsbeleid Kris Peeters de opgemaakte visieteksten concreet. Het plan bevatte een waaier aan acties, waarvoor verschillende entiteiten binnen de Vlaamse overheid verantwoordelijkheid opnamen. Dat gebeurde dikwijls in samenwerking met lokale overheden. De horizontale partnerschappen (tussen diverse beleidsdomeinen) en verticale verbanden (over bestuursniveaus heen) beperkten zich dus niet tot de Europese programma's, maar waren ook inherent aan het geïntegreerde Vlaamse plattelandsbeleid.

Het Europese en Vlaamse plattelandsbeleid waren niet strikt van elkaar te scheiden. PDPO-projecten zorgden minstens gedeeltelijk voor de uitvoering van het Vlaamse plattelandsbeleidsplan, terwijl

Europese middelen werden ingezet om het Vlaamse beleid mee te verwezenlijken. In hun advies over een duurzame strategie voor plattelandsontwikkeling (2005) pleitten de Minaraad en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) daarom voor een betere integratie van de Europese plattelandsontwikkeling en het Vlaamse plattelandsbeleid.⁵⁶ Hoewel het plattelandsbeleidsplan er uiteindelijk anders uitzag, weerklonken vanuit beide adviesraden positieve geluiden. Uit de adviesvraag van de Vlaamse Regering aan de Minaraad en de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV) – de SERV gaf geen gehoor aan de oproep van minister-president Kris Peeters – bleek dat beide organen zich konden vinden in de algemene lijnen. De voornaamste bedenkingen hadden betrekking op de (te) kleine rol van het maatschappelijke middenveld in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Daarnaast vonden zij dat het actieprogramma nog coherentie miste.⁵⁷

Om de doelstellingen te realiseren was een sluitende definiëring van het platteland nodig. In de loop van de 20ste eeuw hadden stad en platteland zich zodanig met elkaar verweven dat ruimtelijke criteria niet langer voldeden om het onderscheid te maken. Bovendien was de ruimtelijke diversiteit op het platteland zelf zo groot dat het onmogelijk was om het onder een noemer te brengen. Daarom ontwikkelde de afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning van de Universiteit Gent op vraag van de VLM een tool om het platteland aan de hand van verschillende thema's in te vullen. Die tool bevatte onder meer de criteria 'open ruimte' en 'infrastructuur', maar ook niet-ruimtelijke aspecten zoals lokale economie. De methode hield een aantal voordelen in. Ze liet een dynamische omschrijving van het platteland toe, die per thema kon verschillen. Bovendien zorgde de thematische benadering ervoor dat het beleid beter afgestemd werd op specifieke lokale problemen.⁵⁸

Ondertussen selecteerde de VLM op basis van haar eindrapport 6 procesmatige en evenveel thematische doelstellingen. Ze gaven het plattelandsbeleidsplan

54 VLAAMSE REGERING, *persmededeling d.d. 27 juni 2005 van het kabinet van Yves Leterme, minister-president van de Vlaamse Regering: Startschot voor Vlaams plattelandsbeleid*, Brussel, Vlaamse Regering, 2005.

55 VERHAERT, E., "Getuigenis over 25 jaar platteland", <https://www.vlm.be/nl/SiteCollectionDocuments/25jaarVLM/Getuigenis%20Erik%20Verhaert.pdf>, 9 april 2020.

56 LEINFELDER, H., *Open ruimte als publieke ruimte*, p. 133.

57 ANON., *Advies aan de Vlaamse administratie van 24 maart 2005 inzake een duurzame strategie voor plattelandsontwikkeling*, Brussel, Minaraad/SERV, 2005, p. 8-16; ANON., *Advies over het actieprogramma van het Vlaams Plattelandsbeleidsplan*, Brussel, Minaraad/SALV, 2013, p. 4-5.

58 ANON., *Platteland in beweging*, p. 10.

meer richting. Voor de periode 2013-2015 schoof de VLM de volgende procesmatige doelstellingen naar voren:

1. een volwaardige cyclus plattelandsbeleid ontwikkelen, met de creatie van de nodige instrumenten en rapporten om doortastende maatregelen te nemen
2. aan de omgevingskwaliteit werken (zowel ruimtelijk-ecologisch als socio-economisch) op maat van een gebied
3. de bestuurskracht van plattelandsgemeenten verhogen
4. het Vlaamse plattelands- en stedenbeleid afstemmen
5. de beleidsmaatregelen monitoren
6. over het plattelandsbeleid communiceren.

Thematisch focuste het plattelandsbeleidsplan op de ruimtelijke, economische en sociale facetten van het platteland. Meer bepaald wilde het:

7. de open ruimte vrijwaren en ontwikkelen
8. de functies van wegen op het platteland toekennen
9. kwaliteitsvol ondernemerschap in rurale gebieden ondersteunen
10. plattelandsbeleving en streekidentiteit versterken
11. kwetsbare groepen op het platteland, zoals ouderen, beschermen
12. de leefbaarheid van dorpen verhogen.⁵⁹

Daartoe beschikte de Vlaamse Regering niet alleen over eigen middelen, maar beriep ze zich ook op de Europese fondsen die ter beschikking waren gesteld in het kader van het PDPO.

Het Vlaamse plattelandsbeleidsplan kende tussen 2013 en 2015 zijn uitwerking in 73 acties. 11 daarvan – of 15% – waren eind 2015 volledig afgerond. Nog eens meer dan de helft van de opgestarte acties (41) waren rond die periode in de uitvoeringsfase. 10 projecten hadden vertraging opgelopen, terwijl 11 acties definitief stopgezet waren. Het aantal niet-gerealiseerde acties bleef dus beperkt en was vooral het gevolg van onvoldoende personeel om

de plannen in de praktijk te brengen. Dat was bijvoorbeeld het geval voor de activiteiten rond lokaal woonbeleid en mobiliteit op het platteland (doelstelling K). In de eindevaluatie van het plattelandsbeleidsplan kreeg het overgrote deel van de thematische doelen de status 'uitgevoerd' of 'in uitvoering'. Zo bevonden alle activiteiten rond leefbare dorpen (doelstelling L) en op 1 na alle acties voor het vrijwaren van de open ruimte (doelstelling G) zich eind 2015 in een finaal stadium – indien nog niet volledig gefinaliseerd. Hetzelfde was waar voor doelstelling J, die betrekking had op plattelandsbeleving en streekidentiteit, en in mindere mate voor de andere thematische doelstellingen.

In de beleidsploeg van minister-president Geert Bourgeois (2014-2019) was Joke Schauvliege (CD&V) als minister verantwoordelijk voor Plattelandsbeleid. Zij besliste om geen nieuwe, volwaardige beleidscyclus plattelandsbeleid op te starten. Er kwam dus ook geen tweede plattelandsbeleidsplan. De beleidsnota van de minister vormde de basis voor de acties van de betrokken plattelandsactoren en maar een beperkt aantal acties werd in de kijker gezet. Die werden telkens na 1 of 2 jaar herzien.⁶⁰ De 12 doelstellingen van het Vlaamse plattelandsbeleidsplan 2013-2015 werden in 2016 hertekend tot 10 thema's die een flexibel kader voor het Vlaamse plattelandsbeleid vormden. Het ging meer bepaald over dorpenbeleid, landelijke mobiliteit, plattelandsbeleving, ondernemerschap, bestuurskracht van plattelandsgemeenten, doelgroepenbeleid, open ruimte, voedsel, energie en klimaat, en omgevingskwaliteit.⁶¹

Interbestuurlijk Plattelandsoverleg

Het plattelandsbeleid ontspon zich rond 1 beleidsmatig spoor en 2 projectmatige sporen (Vlaams en gebiedsgericht).⁶² Op beleidsmatig vlak kwam een van de belangrijkste realisaties er al in 2005, met de oprichting van een Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (IPO). Het IPO speelde in op de interbestuurlijke aanpak die in het regeerprogramma vooropgesteld was. De Vlaamse

59 ANON., *Vlaams plattelandsbeleidsplan: actieprogramma 2013-2015. Leidraad voor plattelandsaccenten in het beleid van de Vlaamse Regering en de lokale besturen op korte en middellange termijn*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2013, p. 22-59.

60 ANON., *Eindverslag actieprogramma 2013-2015: Vlaams Plattelandsbeleidsplan*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2016, p. 6-44.

61 "Vlaams Plattelandsbeleidsplan", <https://www.vlm.be/nl/themas/platteland/plattelandsbeleid/plattelandsbeleidsplan/Paginas/default.aspx>, 31 maart 2020.

62 VLAAMS PARLEMENT, *parlementaire stukken*, nr. 461, 25 maart 2010, Verslag: gedachtewisseling met de Vlaamse Landmaatschappij over het Vlaamse plattelandsbeleid, Brussel, Vlaams Parlement, 2010.

Regering geloofde dat een dergelijke aanpak nodig was, omdat de instrumenten om de problemen op het platteland op te lossen, over verschillende bestuursniveaus verspreid waren. Bovendien had de Vlaamse Regering baat bij een breed draagvlak voor haar beslissingen. Dat draagvlak moest binnen het IPO gecreëerd worden. In een nota aan de regering verwoordde de minister van Plattelandsbeleid het als volgt: “[vanuit] de nood aan een gestructureerd beleidsdomeinoverschrijdend en interbestuurlijk overleg [kan het IPO] beschouwd worden als de voornaamste hefboom en motor om te komen tot een meer plattelandsvriendelijk Vlaams beleid en beter aangepaste beleidsinitiatieven naar het platteland en de plattelandsbevolking toe”.⁶³

De doelstellingen van het IPO situeerden zich vooral op beleidsvoorbereidend vlak. Als overlegforum moest het de visievorming rond plattelandsbeleid stimuleren en die visie in een concrete actieagenda vertalen. Daarnaast verwachtte

de Vlaamse overheid dat het IPO een geïntegreerd plattelandsbeleid mee op de politieke agenda plaatste. Informatie uitwisselen en de inventarisatie van oplossingen voor plattelandsproblematieken inventariseren, behoorden eveneens tot het takenpakket. Uit die generieke doelen vloeiden 7 concrete opdrachten voort. Het IPO moest:

1. de beleidsuitvoering opvolgen
2. beleidsvoorstellen en -adviezen formuleren, onder andere in het kader van het Vlaamse plattelandsbeleidsplan
3. interbestuurlijke en beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking bevorderen in landelijke gebieden
4. initiatieven die een invloed hebben op het platteland afstemmen
5. regelgeving en instrumenten op Vlaams niveau afstemmen
6. een Vlaamse insteek voor Europese plattelandsprogramma's voorstellen
7. financieringsmechanismen van het geïntegreerde plattelandsbeleid in kaart brengen en evalueren.

BESTUURLIJK OVERLEG			ADMINISTRatieve ONDERSTEUNING
Interbestuurlijke en beleidsdomeinoverschrijdende samenstelling: <ul style="list-style-type: none"> • 5 gemeentemandatarissen (incl. 1 OCMW-mandataris) • 5 gedeputeerden bevoegd voor Plattelandsbeleid • 10 leden/afgevaardigden van de Vlaamse Regering • 3 afgevaardigden van het ondersteunend overleg 			VLM (i.s.m. VVSG en Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP))
ONDERSTEUNEND OVERLEG			
Werkgroep 1: platteland als woon- en leefruimte	Werkgroep 2: platteland als werkruimte	Werkgroep 3: platteland als collectieve ruimte	
Interbestuurlijke en beleidsdomeinoverschrijdende samenstelling werkgroepen (max. 15 leden, mogelijke agendagebonden uitbreiding tot 20 leden): <ul style="list-style-type: none"> • ambtenaren uit de Vlaamse administratie, afgevaardigd door de bevoegde minister • experts • vertegenwoordigers van het middenveld • provinciale en gemeentelijke ambtenaren, afgevaardigd door de VVP en VVSG. 			

Figuur 10: Originele samenstelling van het Interbestuurlijk Plattelandsoverleg. Nadien zijn de werkgroepen vervangen door thematische groepen.

⁶³ VLAAMSE REGERING, *Nota aan de leden van de Vlaamse Regering van de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid, oprichting van het Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (IPO), opvolging van de beslissing van de Vlaamse Regering d.d. 18 maart 2005*, Brussel, Vlaamse Regering, 2005, p. 1-2.

Het IPO werd samengesteld uit beleidsverantwoordelijken van de regionale, provinciale en lokale overheid. Naargelang de thematiek kon de samenstelling echter verschillen. Zoals Figuur 10 aantoont, werd het IPO verder onderverdeeld in een bestuurlijk en een ondersteunend overleg. Het bestuurlijk overleg bestond uit 20 vertegenwoordigers van de verschillende bestuursniveaus en 3 afgevaardigden van het ondersteunend overleg. Zij kwamen bijeen om de beleidsvoorstellen van het ondersteunend overleg te bespreken, en om te zetten naar concrete maatregelen. Adviezen formuleren was de voornaamste taak van het ondersteunend overleg. Dat gebeurde in de schoot van 3 werkgroepen: 'platteland als woon- en leefruimte', 'platteland als economische ruimte' en 'platteland als collectieve ruimte'. Ambtenaren uit de Vlaamse administratie, experts (per thema), en vertegenwoordigers van provinciale en lokale besturen, middenveldorganisaties en burgerbewegingen maakten deel uit van die werkgroepen. Later werd geopteerd om de 3 werkgroepen te vervangen door thematische groepen, die naargelang het advies een andere samenstelling hadden. De VLM speelde een eerder onopvallende, maar toch cruciale rol: ze bood inhoudelijke ondersteuning en nam de administratieve taken op zich.

De werking van het IPO bood een aantal voordelen. Zo werd nieuwe expertise opgebouwd die ingezet kon worden om oplossingen aan te reiken voor specifieke rurale vraagstukken. Bovendien ontstond met het IPO een platform waar gemeentelijke en provinciale aangelegenheden onder de aandacht gebracht werden van het Vlaamse niveau. Omgekeerd konden maatschappelijke problemen via het IPO aan oplossingen op het terrein gekoppeld worden. Ten tweede stimuleerde het IPO netwerkvorming tussen personen en organisaties die plattelandsbeleid als deel van hun opdracht hadden. Voorts werd een forum gecreëerd waarin plattelandsproblematieken op een veelzijdige manier geëvalueerd werden. Theorie en praktijk kwamen in de schoot van het IPO met elkaar in contact, wat vaak tot nieuwe inzichten leidde.⁶⁴

Platform voor Plattelandsonderzoek

De oprichting van het Platform voor Plattelandsonderzoek in 2012 vormde een onderdeel van het beleidsgerichte spoor van het plattelandsbeleid. De bedoeling was om het onderzoek naar allerlei (ruimtelijk-ecologische, economische en socioculturele) plattelandsthema's, dat tot dan toe ongecoördineerd verliep, te stroomlijnen en af te stemmen op de werkelijke noden. In een eerste stap inventariseerde de VLM het (recente) plattelandsonderzoek aan de verschillende Vlaamse en Brusselse onderzoeksinstellingen. Op basis van die inventarisatie – en het blootleggen van lacunes in het plattelandsonderzoek – konden nieuwe onderzoekspistes voorgesteld worden. De hoofddoelstellingen van het Vlaamse plattelandsbeleidsplan werden daarbij als leidraad gebruikt. De definitieve vaststelling van interessante onderzoeksthema's kwam er met de Onderzoeksagenda Platteland (2014), die een update kreeg in 2017. Daarmee had de VLM een nuttig instrument in handen om haar onderzoeksmiddelen efficiënter te besteden.⁶⁵

Na de lancering van de onderzoeksagenda deed de VLM in 2014 een eerste open oproep voor nieuw plattelandsonderzoek. De doelgroep bestond vooral uit wetenschappers die al expertise hadden opgebouwd met betrekking tot plattelandsvraagstukken. De open oproep moedigde ook expliciet interdisciplinaire onderzoeksvoorstellen aan. Weliswaar moest het eindresultaat altijd een concrete meerwaarde voor het platteland genereren. Een onafhankelijke jury selecteerde 3 meerjarige projecten die een budget van 600.000 euro onder elkaar verdeelden: een eerste project werkte rond vergrijzing op het platteland, een tweede rond het versterken van streekidentiteit en een derde ontwikkelde een geïntegreerde methode voor actiegerichte gebiedsontwikkeling. Een stuurgroep samengesteld uit afgevaardigden van het ministerie en de VLM volgde hun voortgang op.⁶⁶

64 VLAAMSE REGERING, *Nota aan de leden van de Vlaamse Regering van de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid, oprichting van het Interbestuurlijk Platte-landsoverleg (IPO)*, p. 2-9; ANON., *Platteland in beweging*, p. 13-14; ANON., *VLM-jaaroverzicht 2005*, p. 32.

65 ANON., *Platteland in beweging*, p. 11.

66 ANON., *Open oproep tot indiening van onderzoeksprojecten in het kader van het Vlaamse geïntegreerde plattelandsbeleid onder de noemer 'uitvoering Onderzoeksagenda Platteland'* Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2014, p. 3-4; VLAAMSE REGERING, MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW, *Ministerieel besluit houdende goedkeuring van de besteding van de dotatie plattelandsbeleid aan de Vlaamse Landmaatschappij voor "Uitvoering Onderzoeksagenda Platteland"*, Brussel, Vlaamse Regering, 2014, p. 2.

De nieuwe Onderzoeksagenda 2017 bakende 5 luiken af waarbinnen de VLM een aantal noden aanduidde. Het eerste (descriptieve) luik was vooral gericht op sociologische studies die maatschappelijke ontwikkelingen beschreven. Het tweede (toekomstgerichte) luik zette in op dorpsontwikkeling en hing samen met de ontwikkeling van een nieuw overheidsdepartement Ruimte Vlaanderen. Het derde (participatieve) luik focuste op onderzoek naar samenwerkingsverbanden en netwerken op het platteland. Het vierde luik (impact) moest oplossingen aanbieden voor de bestaande disconnectie tussen sectoraal beleid en maatschappelijke trends. Het laatste (methodologische) luik legde zich toe op het onderzoek naar nieuwe methoden voor dataverzameling en -monitoring.⁶⁷ Een tweede oproep voor plattelandsonderzoek met een focus op dorpenbeleid werd uitgesteld wegens een gebrek aan middelen.⁶⁸

Plattelandsfonds

De Vlaamse overheid beseftte dat gemeenten noodzakelijke partners zijn om een geïntegreerd plattelandsbeleid te voeren. Plattelandsgemeenten zorgen voor duurzame energievoorziening, helpen mee om klimaatopwarming tegen te gaan, zijn onmisbaar in het streven naar een duurzame voedselproductie. Uit dat besef groeide het verlangen om rurale gemeenten te ondersteunen bij hun diverse maatschappelijke functies – net zoals het stedenbeleid dat deed voor de stad. Die steun kristalliseerde in de oprichting van een Plattelandsfonds in 2013. De lancering van het fonds sloot aan bij het tweede spoor van het Vlaamse plattelandsbeleid, dat gericht was op de ontwikkeling van 'horizontale', beleidsdomeinoverschrijdende projecten op regionaal niveau.

Het Plattelandsfonds wilde vooral het groeiende onevenwicht tussen de verantwoordelijkheden en financiële slagkracht van plattelandsgemeenten herstellen. Kleine gemeenten hadden dikwijls een uitgestrekt grondgebied en stagnerende bevolkingscijfers, waardoor ze weinig middelen (belastinggeld) ter beschikking hadden om in de open ruimte te investeren. Bovendien concentreerden industriële activiteiten zich vooral in stedelijke gebieden, wat de fiscale draagkracht van plattelandsgemeenten verder verminderde. Daartegenover stond dat landelijke dorpen steeds meer maatschappelijke taken toegewezen kregen. Het Plattelandsfonds moest lokale besturen in staat stellen om die verplichtingen na te komen.⁶⁹ Concreet duidde de Vlaamse overheid 50 gemeenten aan die aanspraak konden maken op het fonds. Figuur 11 geeft hun ligging weer.

Plattelandsgemeenten die in aanmerking kwamen voor het fonds voldeden aan 2 criteria: van alle Vlaamse gemeenten hadden ze de laagste bevolkingsdichtheid en de kleinste bebouwde oppervlakte. Om de middelen te ontvangen, moesten ze bij de VLM een projectvoorstel indienen dat aansloot bij een van de 9 plattelandsdoelstellingen.⁷⁰ Zo werden in 2013 alleen al meer dan 100 projecten ingediend.⁷¹ Eind 2016 was het aantal goedgekeurde projecten opgelopen tot 399, goed voor een totaal van 24 miljoen euro aan trekkingsrechten (of 8 miljoen per jaar). Figuur 12 geeft de verdeling van de subsidies thematisch weer. Het is opmerkelijk dat de aard van de projecten tussen 2013 en 2016 nauwelijks veranderde. Ongeveer 35% van de jaarlijkse budgetten werd gespenseerd aan de verbetering van (trage) wegen. In mindere mate dienden plattelandsgemeenten projecten voor leefbare dorpen en plattelandsrecreatie in (beide ca. 20% van de subsidies). Andere doelstellingen, zoals de bescherming van de open ruimte en de versterking van ruraal ondernemerschap, bleken veel minder in trek.⁷²

67 ANON., *Platform voor Plattelandsonderzoek: Onderzoeksagenda 2.0*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2017, p. 4.

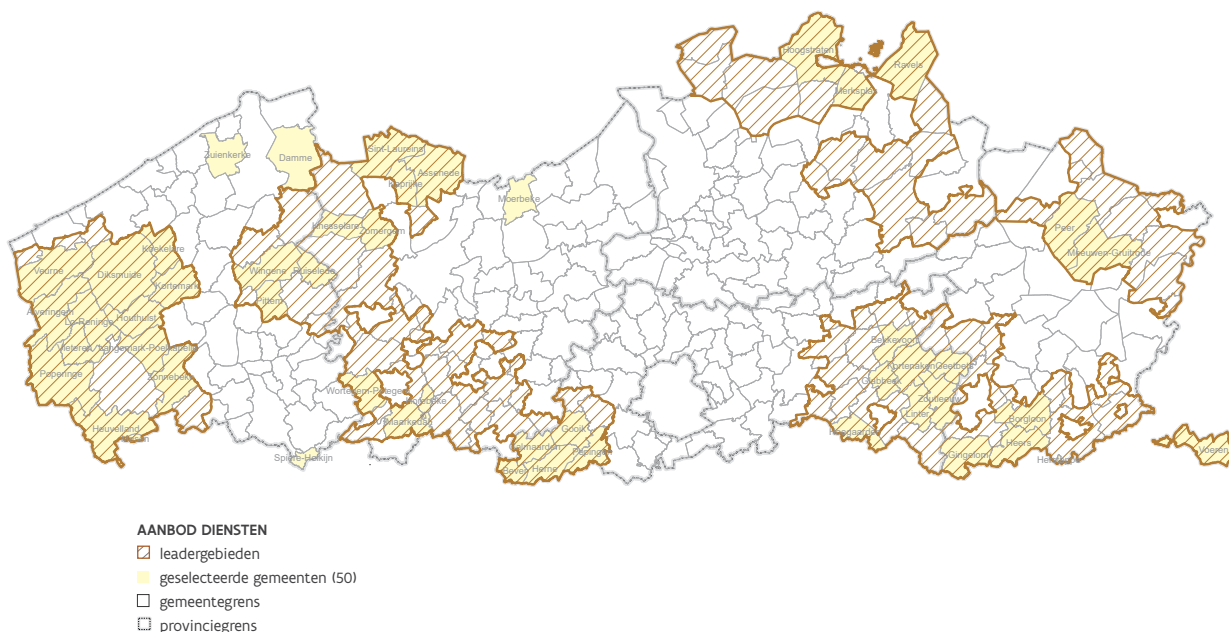
68 ANON., *Ondernemingsplan 2019*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2019, p. 70.

69 ANON., *Platteland in beweging*, p. 10 en 35.

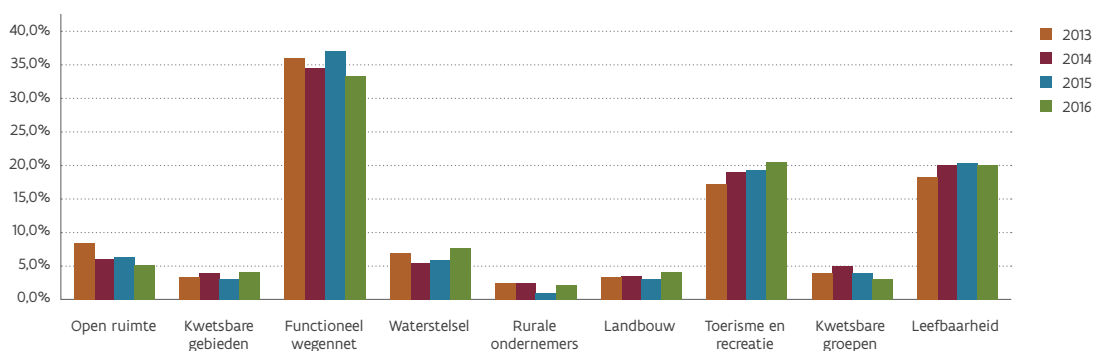
70 PAUWELS, F., VERVAET, N., AGLAVE, A., *Vlaams Plattelandsfonds: leidraad voor gemeenten, 2013-2014*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, s.d., p. 6-15.

71 ANON., *Voluit 2013*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2014, p. 57-58.

72 ANON., *Platteland in beweging*, p. 35.



Figuur 11: Ligging van de gemeenten die deel uitmaken van het Plattelandsfonds⁷³



Figuur 12: Thematische verdeling van de middelen van het Plattelandsfonds, 2013-2016⁷⁴

Die vaststelling legt meteen enkele pijnpunten van het Plattelandsfonds bloot. Bij het voorontwerp van het decreet dat de verdeling van het Plattelandsfonds (2012) vaststelde, hadden de SALV en de Minaraad al de sterktes en zwaktes van het fonds geanalyseerd. Beide raden waren positief over de erkenning van de specifieke plattelandsproblematieken door de Vlaamse overheid. Toch bevatte het Plattelandsfonds volgens hen een aantal tekorten. Zo meenden ze dat er

te weinig garanties waren ingebouwd voor een inhoudelijke sturing van de projecten. De SALV en Minaraad zagen het Plattelandsfonds vooral als een tussenoplossing voor een globale herziening van de gemeentefinanciering. Bovendien plaatsten de adviesraden kanttekeningen bij de motivering voor het aantal gefinancierde plattelandsgemeenten, het maximale trekkingsrecht van 250.000 euro per gemeente en de criteria voor financiering.

73 VLAAMSE OVERHEID, *Advies over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de verdeling van het Vlaams Plattelandsfonds*, Brussel, Minaraad/SALV, 2012, p. 4.

74 ANON., *Platteland in beweging*, p. 35.

De kritieken op het Plattelandsfonds bleven na 4 jaar nog altijd geldig. Een vaak gehoorde verzuchting was dat gemeenten de middelen van het Plattelandsfonds vooral investeerden in infrastructuur – en dan vooral de heraanleg van wegen – en niet in de versterking van het sociaal-economische weefsel. Het leidde tot de uitdoving van het fonds door het decreet van 23 december 2016. In plaats daarvan kwam er een Vlaams fonds voor de stimulering van (groot) stedelijke en plattelandsinvesteringen.⁷⁵ Het investeringsfonds bundelde de subsidiestromen van het Plattelandsfonds, het (groot)stedenbeleid en stadsvernieuwingsprojecten. Desondanks legde de decreetgever vast welke middelen het investeringsfonds ter beschikking diende te stellen voor het platteland. Het ging om bijna een kwart van het jaarlijkse budget. Voor het begrotingsjaar 2017 bevatte het fonds 33 miljoen euro. Dat betekende dat opnieuw zo'n 8 miljoen werd vrijgemaakt voor investeringen op het platteland. Ook de selectiecriteria en het aantal gemeenten dat zich van het investeringsfonds kon bedienen, bleven ongewijzigd.⁷⁶

Plattelandsloket

Het Plattelandsloket maakte net als het Plattelandsfonds deel uit van het tweede spoor van het plattelandsbeleid. De ontwikkeling van het loket paste in de digitalisatiebeweging die al eind vorige eeuw in gang gezet was binnen de Vlaamse administratie. Het Plattelandsloket liet eerst en vooral een snellere verwerking van projectaanvragen toe. Promotoren konden hun aanvragen online indienen en de voortgang verder opvolgen en bijsturen via het loket. Voor hen betekende het een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten. Maar het Plattelandsloket leverde ook voor de VLM efficiëntiewinst op. De lancering van de onlinetool stroomlijnde het beheer van de subsidiedossiers.⁷⁷

Bij de opstart van het Plattelandsloket in 2016 konden maar voor een vijftal projecttypes elektronische aanvragen ingediend worden. Het ging eerst en vooral over projecten die op Europese financiering rekenden (Leader en investerings- en samenwerkingsprojecten in het kader van PDPO III). Daarnaast betrof het projecten in het kader van Platteland Plus en volkstuinten. In de toekomst zou de mogelijkheid tot indiening van elektronische projectdossiers uitbreiden naar vanuit Vlaanderen gesubsidieerde projecten. Bovenaan de agenda stonden de aanvragen voor **quick wins** of uitvoeringsinitiatieven.⁷⁸

Plattelandsbeleid in de praktijk

Het plattelandsbeleid ontwikkelde zich naast beleidsmatig werk en projecten op Vlaams niveau nog rond een derde spoor: de gebiedsgerichte werking. Dat gebeurde eerst en vooral in het kader van de Europese programma's PDPO en Leader. Daarnaast kwamen projecten tot stand in het kader van het geïntegreerde Vlaamse plattelandsbeleid. De VLM ging daarbij op zoek naar de juiste instrumenten om lokale uitdagingen het hoofd te bieden. Ten slotte waren er de **quick wins**, kleinschalige projecten die een onderdeel vormden van een integrale aanpak binnen een plattelandsproject.⁷⁹

75 VLAAMSE OVERHEID, *Advies Vlaams fonds voor stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen*, Brussel, Minaraad/SALV, 2016, p. 7-8.

76 "Decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van een Vlaams fonds voor de stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen", in: *Belgisch Staatsblad*, 26 januari 2017, p. 13348-13450.

77 ANON., *Platteland in beweging*, p. 35.

78 ANON., *Plattelandsloket: gebruikershandleiding 29.08.2016*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2016, p. 3.

79 ANON., *Platteland in beweging*, p.13; ANON., *Vlaams plattelandsbeleidsplan: actieprogramma 2013-2015*, p. 17.

▼ Paul Van der Sluys – afdelingshoofd Platteland en Mestbeleid (2005-2017)



Ik begon in 1990 bij de Vlaamse Landmaatschappij en behoor tot de eerste generatie VLM'ers. Ik startte bij de nieuwe afdeling Landinrichting, onder meer voor de realisatie van het proeflandinrichtingsproject

Noordoost-Limburg en werd nadien projectleider in de Westhoek tot 1998. In 2003 werd ik hoofd van de nieuw opgerichte cel Plattelandsbeleid, die de taak had om een geïntegreerd plattelandsbeleid op poten te zetten en uit te voeren. Dat gebeurde eerst binnen de afdeling Landinrichting, vanaf 2005 bij de nieuwe afdeling Platteland, waar ik de leiding had. Het plattelandsbeleid is geïnspireerd op de gebiedsgerichte werking van de regio Westhoek, waar al eerder vernieuwende ideeën over gebiedsgerichte werking tot stand kwamen om de regio nieuw leven in te blazen. Daarbij zette de provincie met gebiedsgerichte werking ook in op de versterking van de streekidentiteit. Een soortgelijke geïntegreerde benadering zagen we later ook terug in het project De Merode dat de VLM coördineerde.

Projecten zoals De Merode behoren volgens mij zeker tot de voornaamste verwezenlijkingen van de VLM de afgelopen decennia. Omdat het een volledig integrale aanpak was: breedgedragen en met lokale coalities, waarbij ook ondernemersnetwerken zijn ontstaan. Eigenlijk was het gebied een uithoek voor de 3 provincies Antwerpen, Limburg én Vlaams-Brabant, die een belangrijke toeristisch-recreatieve en openruimtebetekenis heeft gekregen. Aan de basis daarvan lag uiteraard de aankoop van de gronden, die ervoor zorgde dat de bossen opengesteld werden voor het publiek. Met de VLM hebben we aan een vorm van marketing van het gebied gedaan, waarbij er ruimte was voor zowel natuur en recreatie, als voor de dorpen daarrond. Voor de VLM is het project De Merode een mijlpaal geweest, ook voor de vernieuwing van de landinrichting en de

zoektocht naar instrumenten. Dat zijn dingen waartoe De Merode zeker een aantal bijdragen heeft geleverd. Het was ook de eerste grote aankoop voor de VLM.

Een van de belangrijke vernieuwingen bij de VLM, en ook binnen het plattelandsbeleid, is het werken met procesbegeleiding. Met burgers, bedrijven en andere stakeholders samenwerken is iets wat in allerlei vormen is uitgegroeid de voorbije 20 jaar. Voor de start moeten we teruggaan tot het kabinet van Vera Dua, dat er expliciet op aanstuurde om procesbegeleiders in te zetten in projectprocessen. Nadien hebben andere voogdijministers die aanpak voortgezet. Meer dan andere vernieuwingen heeft procesbegeleiding de beeldvorming bij lokale partners in positieve zin beïnvloed. Zij zagen de VLM steeds meer als betrouwbare partner. Dat zie je onder meer in het groeiende aantal aanvragen tot ondersteuning in projecten van andere partners. In veel gevallen gaat het om complexe projecten waarvoor partners – zeker de lokale besturen – dan aanklopten bij ons om projectonderdelen te faciliteren en te (helpen) realiseren.

Een andere belangrijke vernieuwing – die verder gaat dan het plattelandsbeleid – heeft te maken met werken in opdracht. Het geloof van het toenmalige kabinet-Dua in onze landinrichting was in het begin relatief klein. De besluitvorming is toen hard op de rem gaan staan voor toenmalige voorstellen tot landinrichting (Brabants Plateau en Brugse Veldzone) en ruilverkaveling. Daardoor is de VLM ook opdrachten beginnen uit te voeren op vraag van derden tegen een billijke vergoeding – de inspiratie vonden ze bij de Nederlandse Dienst Landelijk Gebied. Landbouweconomische studies uitvoeren voor andere besturen was daar een eerste resultaat van. Met de goedkeuring van het Landinrichtingsdecreet in 2013 zien we die werkwijze ook vertaald in de aanpak van 'Landinrichting, spoor 2'.⁸⁰

80 CLAEYS, D. VAN WINDEKENS, P. Vraaggesprek met Paul Van der Sluys, Brussel, 27 januari 2020.

Leaderprojecten

Het opzet van het Leaderprogramma bestaat erin het potentieel van landelijke regio's op lange termijn te ontwikkelen via lokale partnerschappen. Leader hanteerde een methodologische benadering, die de nadruk legde op plattelandontwikkeling van onderuit. Inhoudelijk zette de overheid vooral in op de versterking van het sociaal-economische weefsel, diversifiëring van de landbouweconomie, territoriale verbondenheid, netwerkvorming en een verbeterde leefbaarheid op het platteland. Plaatselijke Groepen kregen de verantwoordelijkheid (en de middelen) om een strategie uit te werken en vervolgens te realiseren. Zij konden eveneens op subsidies rekenen voor interregionale samenwerkingsverbanden of een Leadernetwerk binnen het projectgebied.⁸¹ Voor de periode 2014-2020 erkende Vlaanderen 12 Leadergebieden. Binnen die zones organiseerden Plaatselijke Groepen verschillende gebiedsversterkende projecten. Om in aanmerking te komen voor financiering moesten zij telkens voldoen aan de 7 basiskennmerken van Leader: bottom-up, gebiedsgericht, innovatief, publiek-privaat, gebaseerd op netwerking en samenwerking, multisectoraal.⁸²

Een voorbeeld van een dergelijk project was 'Boeren op een helling', dat tussen 2016 en 2018 werd uitgevoerd binnen de Plaatselijke Groep Vlaamse Ardennen. Het project streefde naar de oprichting van een lerend netwerk van (voornamelijk) landbouwers rond de erosieproblematiek in het heuvelachtige zuiden van Oost-Vlaanderen. Als projectpromotor rekende agrobeheercentrum Eco² vzw daarvoor op talrijke partners, zoals de provincie Oost-Vlaanderen, provinciale landbouwproefcentra, Boerenbond en het Algemeen Boerensyndicaat (ABS).⁸³ 'Boeren op een helling' kende zijn uitwerking in demonstraties, infomomenten en de oprichting van zogeheten erosieklassen. Dergelijke klassen dienden als knooppunten van kennisuitwisseling en good practices met betrekking tot erosiebestrijding.⁸⁴

Prima Plattelandsproject

In 2010 organiseerde het Vlaams Ruraal Netwerk (VRN) de wedstrijd Prima Plattelandsproject, dat voorbeeldprojecten binnen het PDPO-programma in de bloemetjes wilde zetten. De wedstrijd bestond uit 5 deelprijzen: meerwaarde door samenwerking; slim omgaan met energie in landbouw en platteland; zorg voor natuur en biodiversiteit; communicatie en educatie als instrument; en slimme afzetstrategieën. Voor elk van die thema's konden per provincie 3 PDPO II-projecten geselecteerd worden. Dat resulteerde in 32 nominaties, waarvan een internationale jury 5 projecten per thema selecteerde. Uit die preselectie werd dan telkens een winnaar gekozen door middel van vrije stemming.

Behalve voor 'slim omgaan met energie in landbouw en platteland', waarvoor het VRN geen geldige kandidaturen ontving, werd in ieder thema een winnaar aangeduid. De biblioservicebus van Zwevegem (West-Vlaanderen) kreeg het meeste stemmen achter zijn naam in de categorie 'meerwaarde door samenwerking'. Bij 'zorg voor natuur en biodiversiteit' kaapte het project 'Steenuilen in de Vlaamse Ardennen' de hoofdprijs weg. 'Boerderijontmoetingen in 4 seizoenen' werd als winnaar uitgeroepen in het thema 'communicatie en educatie als instrument'. Délimel, een project waarbij 18 Oost-Vlaamse melkveebedrijven zich organiseerden om gezamenlijk hun producten aan te bieden, kwam als beste uit de bus in het thema 'slimme afzetstrategieën'. Elke genomineerde kreeg een verrassingspakket dat gevuld was met allerlei streekproducten. De winnaars van elk thema ontvingen bovendien een informatieplakkaat en de mogelijkheid om een kennisuitwisselingsactiviteit te organiseren. Daarnaast publiceerde het VRN een Engelstalige brochure met good practices rond plattelandontwikkeling in Vlaanderen. Daarin werden alle nominaties opgenomen, met een speciale vermelding van de winnende projecten.⁸⁵

81 "Leader", <https://www.vlm.be/nl/themas/platteland/PDPOIII/Leader/Paginas/default.aspx>, 6 april 2020.

82 "Leader: steunmogelijkheden voor plattelandontwikkeling", <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidedatabank/leader-steunmogelijkheden-voor-plattelandontwikkeling>, 6 april 2020.

83 "Boeren op een helling", <https://euprojecten.oost-vlaanderen.be/nl/zoek-een-europees-project/boeren-op-een-helling-55/>, 10 april 2020.

84 "Erosieklassen", <https://www.boerenopeenhelling.be/erosieklassen-2>, 6 april 2020.

85 "Prijsuitreiking Prima Plattelandsproject 2010, 14 januari 2011 (Agriflanders)", <https://ruraalnetwerk.be/activiteitenverslagen/activiteiten-vlaams-ruraal-netwerk/prijsuitreiking-prima-plattelandsproject>, 6 april 2020.

In 2013 vond een tweede ronde van Prima Plattelandsproject plaats. Ditmaal waren er maar 3 thema's. Het project 'Plant van Hier, Platteland van Hier' won in de categorie 'duurzame ontwikkeling'. Het tweede thema 'duurzaam beheer van de open ruimte' werd gewonnen door het project 'Landbouw en landschapzorg hand in hand in de kolonies'. Het derde winnende project was 'De Brechtse Heide: de moeite waard', in de categorie 'duurzame maatschappelijke betrekkingen'. Ook zij kregen een plakkaat en een geldprijs om een activiteit voor kennisuitwisseling te organiseren.⁸⁶

IPO-adviezen: een overzicht

De voorbije 15 jaar adviseerde het IPO over minstens 13 vraagstukken met betrekking tot (de toekomst van) het Vlaamse platteland. Dat ging van duurzaam landschapsonderhoud over lokaal woonbeleid tot de aanpak van sluipverkeer. Een rode draad door de IPO-werking was dat lokale vraagstukken telkens vanaf een ruimer, Vlaams niveau werden opgelost. Nadien werden de adviezen door middel van studiedagen en initiatieven van andere spelers – bijvoorbeeld de VVSG – tot op het lokale niveau verspreid.⁸⁷

Een overzicht van de IPO-output:

1. Advies 'Logiesbedrijven op het platteland' (2006)

Het IPO verleende advies over de ruimtelijke ordeningsproblematiek voor logiesverstrekkers op het platteland. Dat leidde tot een aanpassing van het logiesdecreet, onder meer over de capaciteitsuitbreiding voor logiesbedrijven.

2. Advies 'Kwaliteitskamers' (2006)

Het IPO adviseerde om provinciale kwaliteitskamers op te richten om de ruimtelijke kwaliteit van bouw- en infrastructuurprojecten in landelijke gebieden te verhogen. Die kamers kwamen er ook in 2007.⁸⁸

3. Advies 'Onderhoud van landschappelijke infrastructuur' (2008)

Omdat het recreatieve gebruik van rurale infrastructuur kosten met zich meebrengt, zocht

het IPO naar een nieuw mechanisme om de onderhoudskosten te financieren. Het stelde een Loket Onderhoud Buitengebied voor (LOB). Structurele financiering was niet haalbaar. Wel werd het thema opgenomen in PDPO III.

4. Advies 'Hinderbeperking van lawaaiëre recreatiesporten (quads en paramotoren)' (2009)

Het IPO deed aanbevelingen voor een ontwerp van koninklijk besluit over paramotoren, wat leidde tot het 'KB van 10 juni 2014 tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden opgelegd voor de toelating tot het luchtverkeer van paramotoren'. De adviezen leidden ook tot het ontwerp van een nieuw verkeersbord C6 en een studiedag over het onderwerp.

5. Debatnota en rapport 'Hergebruik van leegstaande gebouwen op het platteland' (2010)

Het IPO stelde een debatnota op. Die mondde uit in een studie 'nieuwe inzichten in de economische dynamiek op het platteland', waarin 18 Vlaamse gemeenten als casus dienden. Het leidde ook tot de oprichting van een beleidswerkgroep 'hergebruik' die de studie gebruikte om een nieuw instrumentarium te ontwikkelen in het kader van het hergebruik van bestaande agrarische gebouwen. Daarnaast werd hergebruik gelanceerd als thema binnen PDPO III.

6. Advies 'Bereikbaarheid en kwaliteit van voorzieningen in landelijke gebieden: gezondheidszorg' (2010)

Het IPO leverde advies over 5 aspecten van gezondheidszorg op het platteland: preventie, eerstelijnsgezondheidszorg, betaalbaarheid, mobiliteit en woonzorg. Het advies resulteerde in de ondersteuning van projecten en PDPO-thema's 'Aandacht voor kwetsbare groepen' en 'Brede basisvoorzieningen'.

7. Advies 'Stilte en rust als collectieve waarde(n)' (2011)

Het advies zette in op 3 sporen: interdisciplinaire overleggroep en de nood aan een intermediair (om mee te werken aan een beleidskader);

⁸⁶ "Prima Plattelandsproject 2013", <https://ruraalnetwerk.be/prima-plattelandsproject-2013>, 6 april 2020.

⁸⁷ Deze paragraaf is een samenvatting van: ANON., *Platteland in beweging*, p. 13-20.

⁸⁸ INTERBESTUURLIJK PLATTELANDSOVERLEG, *Advies voor provinciale kwaliteitskamers voor bouw- en infrastructuurwerken op het platteland*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2007.

bewustmaking en burgerparticipatie (werken aan een voedingsbodem); en gegevensbank en communicatie (werken aan instrumenten). Het mondde uit in 2 colloquia en een onderzoeksrapport, de oprichting van een interdisciplinaire overleggroep STeRio en een STeR-projectoproep voor de uitbouw van projecten die bijdragen tot het beleven van stilte- en rustkwaliteit op het Vlaamse platteland.

8. Advies en voorbeeldenboek 'Naar een eigenlijk gebruik van plattelandswegen' (2011)

Het IPO stelde een voorbeeldenboek samen met goede praktijken om lokale besturen aan te zetten maatregelen te nemen. Daarnaast deed het IPO 12 beleidsaanbevelingen voor een beter mobiliteits- en ruimtelijk beleid met betrekking tot rurale wegen. Op basis daarvan organiseerde het Vlaams Parlement een studiedag over plattelandswegen en kwamen er 2 VVSG-lezingen en een opleiding van de Vlaamse Stichting Verkeerskunde. Bovendien werd de aandacht voor plattelandswegen opgenomen binnen PDPO III.

9. Advies en monitor 'Bestuurskracht van landelijke gemeenten' (2013)

Het IPO-advies bestond uit adviezen voor Vlaamse overheden (bestuurskrachtmeter voortzetten, plattelandsgemeenten subsidiëren, bottom-up ondersteunen en gebiedsgericht werken, vrijwillige gemeentefusies stimuleren) en lokale overheden (beter communiceren en samenwerken, suggesties bestuurskrachtmonitor vertalen). Het leidde onder andere tot de oprichting van het Plattelandsfonds.

10. Advies 'Lokale Voedselstrategieën' (2015)

Het IPO adviseerde om het bestaande Platform Korte Keten te verbreden tot een Aanspreekpunt Lokaal Voedsel. Dat nieuwe orgaan zou de taak hebben een draaiboek op te maken voor steden en gemeenten die een lokale voedselstrategie op poten willen zetten. Het aanspreekpunt kwam er in 2017, onder de paraplu van de VVSG. Verder werd ook een studiedag 'De overheid als partner in lokale voedselstrategieën' (2015) georganiseerd en werd het thema 'lokaal voedselbeleid' geïntegreerd binnen PDPO III.

11. Advies 'Oogstbare landschappen' (2017)

Het IPO stelde voor om een Platform Oogstbare Landschappen op te richten, dat kennis en

expertise rond het thema moest samenbrengen. Het Platform Oogstbare Landschappen kwam er in 2018 en wordt gecoördineerd door het ANB en de VLM. Daarnaast werden aanbevelingen gedaan voor de implementatie en ontwikkeling van lokale biomassa-waardeketens en meer experimenteeruimte om hiaten in de wetgeving aan te pakken.

12. Advies 'Economische activiteiten op het platteland' (2017)

IPO deed voorstellen om de 'ontweving' in de bestaande bebouwde kernen (woonwerkweefsel) te keren. Op basis van zijn voorstellen deed het Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen (VLAIO) een oproep tot visievorming rond bedrijfshuisvestingsbeleid.

13. Advies 'Duurzaam onderhoud landschap' (2019)

Het IPO deed in 2019 enkele beleidsaanbevelingen voor een duurzame organisatie en financiering van het onderhoud van landschappelijke infrastructuur. Het stelde voor om meer interbestuurlijke samenwerking te organiseren, een participatief model voor de organisatie van het onderhoud te voorzien, structurele complementaire financiering vanuit alle bestuursniveaus te voorzien en aanvullende financieringskanalen te ontplooiën. In het advies is een actieplan voor de uitvoering en taakverdeling voor de verschillende actoren voorgesteld.

Volkstuinen

Aan het begin van de 21ste eeuw was de volkstuinbeweging al meer dan een eeuw oud. Toch kenden de volkstuinen de afgelopen jaren een heropleving. In 2007 bestelde minister van Plattelandsbeleid Yves Leterme een studie om de bestaande volkstuinen in Vlaanderen te inventariseren. Daaruit bleek dat er 114 volkstuinparken waren met circa 4600 tuintjes en een totale oppervlakte van 137 hectare, waarvan ongeveer een derde dreigde te verdwijnen. Op basis van een steekproef in 10 centrumsteden en 40 gemeenten raamde een vervolgstudie de behoefte aan nieuwe volkstuinen op bijna 300 hectare. Met andere woorden: het huidige aanbod vervulde maar een derde van de vraag. Daarom voorzag de Vlaamse overheid in 2011 105.000 euro voor de aankoop van gronden voor volkstuinen. De VLM beheerde

die middelen als een rollend fonds voor steden en gemeenten.⁸⁹ Het daaropvolgende jaar investeerde minister Kris Peeters nog eens 300.000 euro voor de aanleg van volkstuinten. De VLM lanceerde een projectoproep bij gemeenten en verenigingen die zelf een volkstuinpark wilden inrichten.⁹⁰ Zij konden voorstellen indienen waarvan maximaal 75% terugbetaald werd, met een plafond van 15.000 euro. Dat betekende dat ongeveer 20 projectaanvragen konden worden gevalideerd. De VLM herhaalde de oproep in 2014 en in de jaren nadien, telkens met een soortgelijk subsidiebedrag per jaar.⁹¹

In 7 jaar tijd stelde de Vlaamse overheid meer dan 2 miljoen euro ter beschikking voor de aanleg van volkstuinparken. Daarenboven kwamen er soortgelijke initiatieven in het kader van PDPO III, dat de aanleg van volkstuinten als onderdeel van lokale voedselstrategieën zag. Samen met de communicatie- en bewustmakingscampagne rond het thema bedroegen de uitgaven eind 2019 bijna 3 miljoen euro. Daarmee werden in totaal 160 volkstuinparken ingericht. Die parken vervulden een wezenlijk onderdeel van het Vlaamse plattelandsbeleidsplan. Ze waren schoolvoorbeelden van geïntegreerde projecten, waarbij de Vlaamse overheid in een partnerschap trad met andere (lokale) spelers. Volkstuinten vervullen zowel sociale als economische functies. In de zogeheten 'peri-urbane' ruimte – de omgeving tussen stad en platteland – kunnen volkstuinparken dienstdoen als ruimte voor voedselproductie én ontmoetingsplek voor buurtbewoners. Op die manier bevorderen de tuintjes de sociale cohesie in een dorp of wijk. Het zijn, met andere woorden, plaatsen van multifunctionaliteit, verweving en medegebruik.⁹²

Leefbare dorpen

Bruisende dorpen zijn van vitaal belang voor het platteland van de toekomst. Vanuit die gedachte stelde de Vlaamse overheid de afgelopen 15

jaar zo'n 1,5 miljoen euro ter beschikking voor gemeenschapsopbouw op het platteland. Een van de eerste initiatieven was de wedstrijd Dorp met Toekomst. Die jaarlijkse wedstrijd kende 3 edities (2007-2009) en wilde de sociale cohesie in landelijke gebieden verbeteren. Tegelijk sloot Dorp met Toekomst aan bij de bottom-upaanpak van het plattelandsbeleid. De Vlaamse overheid kende namelijk tot 2500 euro subsidies toe aan maximaal 25 lokale projecten – 5 per provincie – die samenlevingsopbouw stimuleerden.⁹³ Dorp met Toekomst kende een opvolger in de Prijs voor Dorpskracht, die de VLM in 2017 en 2018 organiseerde. De doelstellingen liepen in elk geval grotendeels gelijk: de gemeenschapszin op het platteland een duw in de rug geven. Minister van Omgeving Joke Schauvliege stelde 3 d's centraal: warme dorpshuizen, aangename dorpspleinen en betrokken dorpsbewoners. De 3 projecten die de kenmerken het best incorporeerden, kregen 10.000, 5.000 of 2.500 euro.⁹⁴

De VLM steunde de ontwikkeling van een dorpenbeleid ook op andere manieren. De voorbije jaren organiseerde ze meerdere dialoogdagen (2017) en netwerkmomenten rond leefbare dorpen en ondersteunde ze de Vlaamse Vereniging Dorpsbelangen (VVDB). De VVDB ontstond in 2013 vanuit de methodiek DORP inZICHT, waarbij bewoners lokale problematieken inventariseren en zelf van een oplossing voorzien.⁹⁵ Andere acties rond dorpsversterking die de VLM ondersteunde, waren de Dorpsateliers en de projectoproep Buurten op den Buiten. Met de Dorpsateliers wilden de Landelijke Gilden plattelandsbewoners mee helpen nadenken over de leefbaarheid van hun dorpen. Een Dorpsatelier ontstond telkens rond dezelfde vraag: met welke problemen kampt een dorp en hoe zouden we ze aanpakken? In 2017 en 2018 kregen de Landelijke Gilden de steun van de VLM om begeleidingstrajecten in het kader van de Dorpsateliers op te starten.⁹⁶ Buurten op den Buiten, ten slotte, is een samenwerking met de

89 Rollend fonds: fonds waarbij de volledige bijdrage na transactie terugvloeit naar de investeerder.

90 "Inrichting volkstuinten – oproep 2012", <https://www.vlm.be/nl/SiteCollectionDocuments/IPO/Projectoproep%20volkstuinten%202012.pdf>, 10 april 2020.

91 "Vlaanderen investeert in volkstuinten", *Buitenkans e-zine*, september 2017.

92 ANON., *Platteland in beweging*, p. 33.

93 ANON., *Inventarisatie initiatieven en acties vanuit het Vlaams plattelandsbeleid 2004-2009*. Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2009, p. 58.

94 "Mariënstede in Dadizele wint de prijs voor dorpskracht 2018", <https://www.vlm.be/nl/nieuws/Pages/Mari%C3%ABnstede-in-Dadizele-wint-de-prijs-voor-dorpskracht-2018.aspx>, 5 maart 2019.

95 "Ontstaan", https://www.dorpsbelangen.be/?page_id=5573, 7 april 2020.

96 "Dorpsateliers", <https://www.vlm.be/nl/themas/platteland/plattelandsbeleid/Paginas/Dorpsateliers.aspx>, 7 april 2020.

Koning Boudewijnstichting. Ook daarmee streefde de VLM ernaar om de leefbaarheid van dorpen te ondersteunen door initiatieven van onderuit kansen te geven.⁹⁷

Quick wins

De afgelopen 15 jaar realiseerde de VLM tal van **quick wins**, kleinschalige uitvoeringsinitiatieven die op korte termijn (max. 2 jaar) uitgevoerd kunnen worden en een relatief grote impact hebben. Die projecten hadden tot doel plaatselijke dynamieken in gang te houden en meer betrokkenheid bij landinrichtingsplannen te creëren. Het initiatief voor de opstart van **quick wins** lag bij de VLM zelf. Zij ging na in welke mate kleine uitvoeringsinitiatieven de grootschalige inrichtingsplannen konden aanvullen en peilde naar de kwaliteit van de ingediende projectvoorstellen. De uiteindelijke goedkeuring lag evenwel bij haar voorgedijminister. Pas als dergelijke bottom-upacties onmogelijk bleken, wendde de VLM zich tot de klassieker landinrichtingsinstrumenten.⁹⁸

Het landinrichtingsproject De Wijers (in Midden-Limburg) is een goed voorbeeld van hoe **quick wins** een meerwaarde kunnen vormen. In 2013 trok minister Kris Peeters 150.000 euro uit voor lokale acties die gericht zijn op een verbetering van de omgevingskwaliteit in het natuurgebied.⁹⁹ Het leidde het jaar nadien tot de selectie van 3 concrete uitvoeringsmaatregelen, telkens rond een ander thema. Binnen het thema 'waterkwaliteit en -kwantiteit' werd gewerkt rond integraal waterbeleid. Verschillende partners kwamen samen en bereikten een gezamenlijk plan van aanpak over het waterbeheer in een testgebied. Het thema 'zonevreemde landbouw' werd ingevuld met een project rond optimalisatie van het landgebruik. De **quick win** schuilde in de inzet van verlaten landbouwpercelen voor eventuele grondruil en de heringebruikname van akkers en weiden. In het kader van het derde thema 'beleving' werden pogingen ondernomen om de belevingswaarde van de fietsroutes door het natuurgebied te verhogen. Dat zou op zijn beurt

voor een toeristische meerwaarde voor de regio zorgen.¹⁰⁰

EIP-AGRI Service Point

De Europese Unie wil grote maatschappelijke uitdagingen aanpakken door middel van onderzoek, ontwikkeling en vernieuwing. Daarvoor riep zij in 2012 de Europese Innovatiepartnerschappen (EIP) in het leven. Zij ressorteren telkens onder een welbepaald directoraat-generaal uit de EU-administratie. Op het vlak van landbouw – van oudsher een zeer belangrijke sector voor de Europese gemeenschappelijke markt – was een dergelijk initiatief een must. De Europese Commissie maakte daarover ook een duidelijk statement. Om de landbouw voor te bereiden op toekomstige uitdagingen, waren onderzoek en vernieuwing broodnodig. En naast nieuwe uitvindingen of technologische vooruitgang waren ook best practices noodzakelijk. De Engelse versie van de oprichtingsverklaring van EIP-AGRI, opgesteld door de Europese Commissie, verwoordt het als volgt:

"The agricultural European Innovation Partnership works to foster competition and sustainable farming and forestry that achieves more and better from less. It contributes to ensuring a steady supply of food, feed and biomaterials, developing its work in harmony with the essential natural resources on which farming depends."¹⁰¹

De VLM was sinds 2013 leidende partner van het in functie van de landbouw opgerichte EIP 'Productiviteit en duurzaamheid van de landbouw' en de uitbouw van het daartoe in het leven geroepen 'EIP-AGRI Service Point'. Dat EIP, dat deel uitmaakt van het Europese directoraat-generaal voor Landbouw en Plattelandsontwikkeling, beschikte van in het begin over een kantoor in het gebouw waarin de VLM gevestigd was.

97 "Buurten op den Buiten – oproep 2016", <https://www.vlm.be/nl/nieuws/Pages/Buurtenopdenbuiten-oproep2016.aspx>, 7 april 2020.

98 "Uitvoeringsinitiatieven", https://www.vlm.be/nl/projecten/instrumenten_landinrichting/Paginas/uitvoeringsinitiatieven.aspx, 7 april 2020.

99 FORIER, S., SERDONS, A., *Persbericht: Vlaamse overheidssteun voor lokale projecten in De Wijers*, Hasselt, Vlaamse Landmaatschappij Regio Oost, 2013, p. 1-2.

100 ANON., *Eindnota Relance BRV – Focusgebied 'De Wijers' (Vijverkernegebied)*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2015.

101 <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/european-innovation-partnership-agricultural>, 4 juni 2021; FALTER, R., *De geboorte van Europa, een geschiedenis zonder einde*, Kalmthout, Polis, 2017, p. 501-503, 542 en 545-546; HAECK, B., *Na de kater: Hoe we ons geloof in de Europese Unie verliezen*, Kalmthout, Polis, 2017, p. 207-223.

Zoals de titel van het EIP in kwestie laat vermoeden, lag de nadruk op duurzame voedselproductie in de landbouw. Tegen 2050 zal de vraag naar voedsel voor mens en dier met 60% toenemen. Ondertussen is de stijging van de productiviteit sterk verminderd. De druk op het milieu en de natuurlijke hulpbronnen, zoals lucht en water, het klimaat, de marktprijzen en de rijkdommen (in natura) is daarentegen fel gestegen. Een evenwicht tussen landbouwproductiviteit en duurzaamheid staat dus bovenaan op de agenda.

Maar er is meer nodig dan alleen maar doorstroming van kennis uit onderzoek naar de landbouwbedrijven. EIP-AGRI wil als interactief innovatiemodel partnerschappen tot stand brengen tussen landbouwers, onderzoekers, adviseurs, bedrijven enzovoort. Zo komt een netwerk tot stand dat de spagaat tussen praktijk en onderzoek overbruggt. Het EIP-AGRI Service Point treedt op als intermediair binnen het netwerk waarvan sprake. Zijn doel is de communicatie en de samenwerking tussen alle betrokkenen zowel op regionaal, als nationaal als Europees niveau verbeteren. 'Interactieve tools' moeten over de grenzen heen de knelpunten helpen uit de weg te ruimen richting een oplossing.

In concreto gebeurt dat als volgt. Allereerst komen zogenoemde 'focusgroepen' tot stand. Die bestaan uit praktijkexperts, onderzoekers, adviseurs en landbouwers of hun vertegenwoordigers. Hun taak bestaat erin efficiënte en praktische oplossingen te bedenken voor reële uitdagingen, problemen of mogelijkheden. De focusgroepen onderzoeken en registreren vanuit hun ervaring de problemen en kansen. In een volgende fase koppelen zij die resultaten aan (mogelijk) onderzoek ter zake.

Bij aanvang stonden 6 thema's uit de landbouw centraal:

- de concurrerende teelt in Europa van eiwitrijke gewassen
- de opbrengstdiversiteit binnen de biologische landbouw
- het verminderen van antibiotica in de varkenssector
- de geïntegreerde ziektebestrijding bij kolen en raapzaad
- de samenwerking voor het behoud van genetische diversiteit
- het verhogen van het organische koolstofgehalte in de bodem in het Middellandse Zeegebied.

In de loop van de tijd zullen zich nog meer thema's aandienen al naargelang de opgedane ervaringen op het terrein. EIP-AGRI streeft een brede focus en verscheidenheid in thema's na. Er wordt ingezet op meerdere vernieuwingsmodellen tegelijkertijd. Enkele voorbeelden: de ontwikkeling van groene technologieën, precisielandbouw en waarschuwingssystemen voor schadelijke organismen. Buiten die louter technologische aspecten zijn nog andere innovaties mogelijk met een eerder sociologisch, biologisch of administratief karakter: duurzaamheidsnormen, certificeringssystemen of het behoud van groene infrastructuur.¹⁰²

102 Description of EIP-AGRI Service Point Activity, 2 december 2013.

3/ De open ruimte versterken

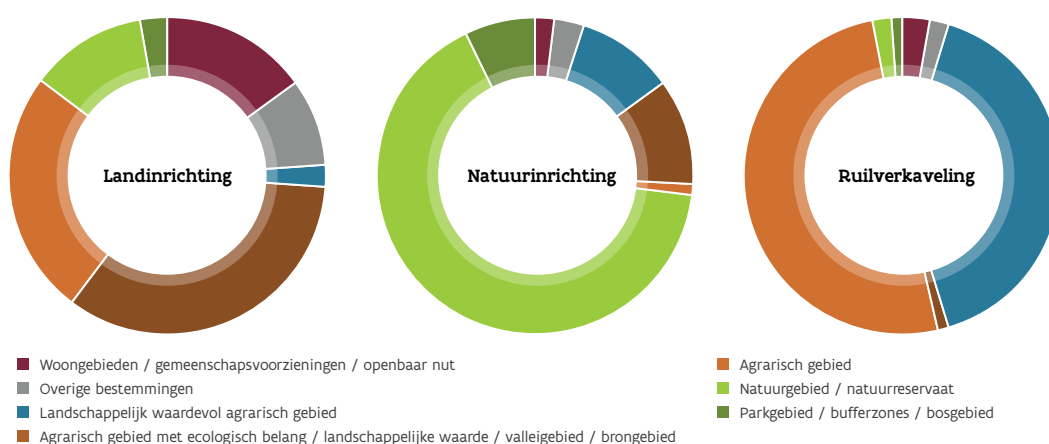


Op 1 januari 2002 voegde de VLM haar 3 voormalige afdelingen Natuurinrichting, Ruilverkaveling en Landinrichting samen tot 1 afdeling Landelijke Inrichting. Het maakte deel uit van de ambitie om een coherenter aanpak en een betere omkadering van inrichtingsprojecten te verzekeren. De algemene directie van de VLM geloofde dat de integratie van het arsenaal aan instrumenten uit de ruilverkavelings-, natuur- en landinrichtingsdecreten voor een (nog) efficiëntere inzet van middelen zou zorgen. Bovendien liet de minder 'instrumentgerichte' benadering toe om op een flexibele manier vragen van onderuit te beantwoorden.¹ Ondanks een integralere benadering van landinrichting bleef het wachten op een decreet dat de creatie van die instrumentenkoffer officialiseerde. Dat landinrichtingsdecreet kwam er in 2014. Ondertussen bleven ruilverkaveling, landinrichting en natuurinrichting naast elkaar bestaan. Alle 3 werden ze beschouwd als een cluster van instrumenten die geschikt waren om een specifiek ruimtevraagstuk aan te pakken. Bovendien verschilde per instrument de samenstelling van de bestuursorganen, die werden afgestemd op de centrale doelstellingen van het type inrichting.

Dit hoofdstuk bestaat uit 6 paragrafen die zich telkens op een (geheel van) instrument(en) concentreren. De oudste instrumenten van de VLM komen eerst aan bod: ruilverkaveling, land- en natuurinrichting. In tegenstelling tot plattelandsbeleid, dat zich eerder op beleidsniveau afspeelt, zetten die inrichtingsinstrumenten sterk in op de realisatie op het

terrein, binnen vooropgestelde projectperimeters. Het gaat om instrumenten waarbij de leiding in handen is van de Vlaamse overheid – hoewel ook andere actoren betrokken zijn – en waarbij de VLM de geïntegreerde inrichting van grote gebieden beheert. De schaal en intensiteit zorgen ervoor dat landinrichting in zijn geheel veel meer middelen vergt dan plattelandsbeleid. Toch zijn er tussen de inrichtingsinstrumenten onderling heel wat verschillen. Hoewel ze allemaal gericht zijn op de herinrichting van de open ruimte, verschilt het type gebied en de schaal waarop ze worden ingezet (Figuur 14).

Na ruilverkaveling, land- en natuurinrichting komen de grondenbanken aan de beurt. Een grondenbank laat de VLM toe om gronden aan te kopen en ter beschikking te stellen aan landbouwers en overheden in het kader van overheidsprojecten. Het flankerende beleid staat centraal in de derde paragraaf. Het gaat over een set ondersteunende maatregelen die de VLM ontwikkelde in het kader van grote infrastructuurwerken en nu verbreed inzet voor maatschappelijke doelen zoals water, natuur en bosuitbreiding. De vierde paragraaf bespreekt de totstandkoming van landinrichting 'spoor 2' als onderdeel van het nieuwe landinrichtingsdecreet (2014). De vijfde paragraaf handelt over de beheerovereenkomsten die sinds 2000 deel uitmaken van het Programmeringsdocument voor Plattelandsontwikkeling (PDPO). De zesde en laatste paragraaf maakt de brug naar de toekomst door in te zoomen op het Open Ruimte Platform.



Figuur 13: Terwijl ruilverkaveling hoofdzakelijk – maar niet uitsluitend – plaatsvindt in agrarisch gebied en natuurinrichting voornamelijk in natuurgebied, wordt landinrichting over het algemeen ingezet in sterk multifunctionele gebieden.¹⁵⁶

1 ANON., *Jaarverslag 2002: de zorg voor de open ruimte, niet zonder de zorg voor mensen*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2003, p. 10-35.
 2 NAAR LODTS, M., HEYRMAN, H., DE LOOSE, L., en HENS, M., "Inrichtingsinstrumenten", in: (red.), DUMORTIER, M., e.a., *Natuurrapport 2005: toestand van de natuur in Vlaanderen. Cijfers voor het beleid*, Brussel, Instituut voor Natuurbehoud, 2005, p. 393.

Samen inrichten voor een betere omgevingskwaliteit

In 1997 keurde de Vlaamse Regering het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) goed. Het RSV schetste een globale visie op de toekomstige ontwikkeling van de ruimtelijke ordening en bood tegelijk een kader om mogelijke ruimtegebonden activiteiten af te wegen. Daarnaast reikte het structuurplan enkele handvatten aan voor het behoud en de ontwikkeling van de open ruimte – het gebied waar niet-bebouwde zones overheersten. Daartoe bakende de overheid verschillende functionele gebieden af, met daaraan gekoppeld richtlijnen voor toekomstig grond- en ruimtegebruik.³ Meer bepaald beoogde het RSV de afbakening van 750.000 hectare agrarisch gebied (55% van het Vlaamse grondgebied), 150.000 hectare natuurgebied en 53.000 hectare bebost gebied. Dat betekende een toename van natuur en bos met respectievelijk 38.000 en 10.000 hectare en een inkrimping van het landbouwareaal met 58.000 hectare. Die 3 types ruimtegebruik moesten samenkomen in het buitengebied, het gebied waar een buitengebiedbeleid werd gevoerd met aandacht voor de ontwikkeling van natuurlijke en agrarische structuren.⁴

Voor 11 van de 13 Vlaamse buitengebieden maakte de VLM in opdracht van de ministers van Leefmilieu en Ruimtelijke Ordening een ruimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos. De zogenoemde 'afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur' (AGNAS) leidde tot de opmaak van verschillende ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's). Overheden keken vooral naar de landinrichting – en in mindere mate naar ruilverkaveling en natuurinrichting – als instrument om de geplande bodembestemming in de praktijk te vertalen.

Bosuitbreiding de Vinderhoutse Bossen

De uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen leidde tot de afbakening van gebieden met een natuurlijke en agrarische structuur. De nieuwe aangeduide groenzones leidde tot verschillende bosuitbreidingen in heel Vlaanderen. In de Gentse stadsrand kregen 5 groenpolen vorm. Een van die polen waren de Vinderhoutse Bossen, een natuur- en recreatiegebied dat zich de voorbije 20 jaar gefaseerd ontwikkelde. Daartoe startte de VLM in 2001 het inrichtingsplan Groenpool Vinderhoutse Bossen op, dat onderdeel vormde van het proefproject voor landinrichting Leie en Schelde. Een tweede inrichtingsplan werd in 2004 opgemaakt en in 2012 na een uitgebreide adviesronde goedgekeurd. Via de landinrichting zal de VLM samen met partners voor 155 hectare nieuw bos zorgen rond de bestaande waardevolle boskern. Verder is het de bedoeling om buiten de bosstructuren 18 hectare extra waardevolle natuur en waardevol landschap te ontwikkelen. Om het gebied voor wandelaars en fietsers toegankelijk te maken, komen er ook heel wat paden en onthaalvoorzieningen. Tegelijk wordt er voor de nog aanwezige landbouwers in het gebied een flankerend beleid uitgewerkt.⁵

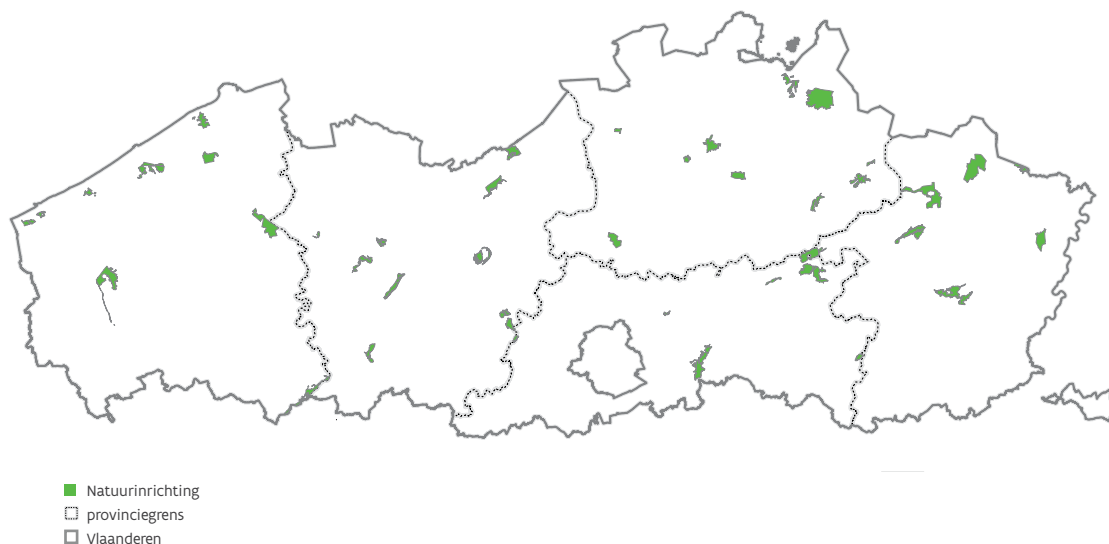


3 ANON., *Toelichting bij de herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (12 december 2003)*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2003, p. 3; ANON., *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, Brussel, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, 2011, p. 11-16.

4 LEINFELDER, H., *Open ruimte als publieke ruimte: dominante en alternatieve planningsdiscourseen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context*, Gent, Academia Press, 2007, p. 111-115.

5 "Groenpool Vinderhoutse Bossen", <https://www.vlm.be/nl/groenpool-vinderhoutse-bossen>, 18 augustus 2020.

Natuurinrichting



Figuur 14: Natuurinrichtingsprojecten uitgevoerd door de VLM (toestand 2021)⁶

De afbakening van de natuurlijke en agrarische structuur in Vlaanderen verliep in 2 fasen. In een eerste fase zou een Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) opgesteld worden, een samenhangend geheel van grote natuurgebieden die niet tot het agrarisch gebied behoren. In een tweede fase zou de rest van de oppervlakte ingekleurd worden als natuur- of landbouwgebied als onderdeel van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.⁷ De voorgestelde methode vloeide voort uit de doelstellingen van het decreet voor natuurbehoud (1997). Het natuurdecreet, dat het kader schiep voor natuurbeheer en -ontwikkeling in Vlaanderen, ordonneerde de creatie van een VEN van 125.000 hectare binnen de 5 jaar na zijn inwerkingtreding. Daarnaast stelde het decreet de afbakening van een Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON) voorop, waar natuur een nevenschikkende rol vervulde.⁸ De afbakening van 87.000 hectare VEN-gebied nam ongeveer 2 jaar in beslag en werd op 27 juni 2003 goedgekeurd door de Vlaamse Regering. De verdere aanvulling van het natuurgebied in een tweede fase gebeurde enerzijds

door een geheel aan specifieke planwijzigingen – waardoor de oppervlakte natuur met 16.600 hectare toenam – en anderzijds door een bijkomende afbakening van 21.400 hectare natuurgebied.⁹

Het natuurdecreet zelf onderging al eerder een grondige herziening met het wijzigingsdecreet van 19 juli 2002. De wetwijziging moest de VEN-gebieden inbedden in het Natura 2000-netwerk, een verzameling van beschermde natuurgebieden in de EU-lidstaten. In feite vond Natura 2000 zijn oorsprong in de vogel- en habitatrichtlijnen van 1979 en 1992. Die Europese richtlijnen hadden de doelstelling om zowel de natuurlijke soortenrijkdom als waardevolle biotopen te vrijwaren en te verbeteren. Daarvoor was de afbakening van zogeheten speciale beschermingszones noodzakelijk. Samen vormden die zones (SBZ-V en SBZ-H), waarvan de aanduiding door de nationale overheden diende te gebeuren, het Natura 2000-netwerk. Concreet legde het decreet van 2002 – onder druk van de Europese Commissie – de procedure tot

6 "Natuurinrichtingsprojecten". www.geopunt.be, 2021.

7 "Nieuwe methodologie voor afbakening van de natuurlijke en agrarische structuur". <https://emis.vito.be/nl/artikel/nieuwe-methodologie-voor-afbakening-van-de-natuurlijke-en-agrarische-structuur>, 8 juni 2020.

8 "Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (21 oktober 1997)". in: *Belgisch Staatsblad*, 10 januari 1998; DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P., *De zorg voor de open ruimte in Vlaanderen*, p. 93-94.

9 ADRIAENS, T., PEYMEN, J., DECLLEER, K., *Natuurverbindingsgebieden in Vlaanderen: achtergronden, afbakening en mogelijke inrichting*, Brussel, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, 2007, p. 57-58.

afbakening van vogel- en habitatbeschermingszones vast. Daarnaast verplichtte het wijzigingsdecreet lokale en bovenlokale overheden om instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en -maatregelen in acht te nemen.¹⁰ De Vlaamse Regering werkte die verder uit in het maatregelenbesluit van 21 november 2003.¹¹

De decreetgever stelde een aantal instrumenten ter beschikking om aan natuurontwikkeling te doen. Zo kon de Vlaamse Regering de VLM opdragen om een recht van voorkoop uit te oefenen als kavels binnen een VEN-gebied op de markt kwamen. Hetzelfde gold wanneer die percelen in natuur- of uitbreidingsgebieden lagen of in de perimeter van groen- en bosgebieden of natuurinrichtingsprojecten. Een ander instrument was de natuurinrichting, dat eveneens onder de hoede van de VLM terechtkwam. Natuurinrichting kenmerkte zich door actief ingrijpen met de bedoeling de natuurwaarden in een gebied te verhogen. Een noodzakelijke voorwaarde was oorspronkelijk weliswaar dat de natuurinrichtingsprojecten zich minstens 90% in VEN-, groen- of bosgebied voltrokken. Die beperking diende te voorkomen dat natuurinrichting te veel ten koste zou gaan van de landbouw.

Artikel 47 somde op welke ingrepen toegestaan waren. Het ging over in totaal 10 acties die flexibel ingezet konden worden om een gebied opnieuw in te richten. Kavelruil liet toe om landbouwers in het kader van natuurinrichting uit te ruilen om zo de natuurwaarden in een gebied te vrijwaren. Een andere mogelijkheid bestond erin om gronden aan te kopen. De VLM had immers een recht op voorkoop in de perimeter van het natuurinrichtingsproject zodra een project opgestart was. Daarnaast waren er een aantal ingrepen die ruimtelijke veranderingen teweegbrengen. Dat was bijvoorbeeld het geval voor grondwerken – nodig om de gewenste bodemrijkdom te bereiken – of de aanpassing

van wegen, werken aan de waterhuishouding en infrastructuurwerken zoals herpercelering of de aanpassing van gas-, water- en elektriciteitsleidingen. Om die werken mogelijk te maken, beschikte de VLM over de mogelijkheid om het genotsrecht van onroerende goederen tijdelijk op te schorten. In ruil ontvangt de eigenaar een vergoeding. Vergoedingen werden eveneens voorzien in geval van waardeverlies van gronden. Ten slotte gaf het natuurdecreet de Vlaamse overheid de bevoegdheid om indien nodig tot bedrijfsverplaatsingen over te gaan en natuureducatieve infrastructuur aan te leggen.¹²

Natuurinrichting was de gedeelde verantwoordelijkheid van AMINAL – en vooral de afdeling Natuur, nu ANB – en de VLM.¹³ Terwijl AMINAL zorgde voor de budgetten en de coördinatie van projecten, fungeerde de VLM als secretariaat en stuurde ze de werken op het terrein aan. Ook de uitwerking van de plannen gebeurde gezamenlijk en in verschillende fasen. Eerst en vooral voerden AMINAL en de VLM een onderzoek uit naar de haalbaarheid van een potentieel natuurinrichtingsproject. Dat hield een studie van de bodem, het grondgebruik, de fauna en flora en andere omgevingsfactoren in. Ook het maatschappelijke draagvlak werd gemeten. Daarna besliste de minister van Natuur of een project inderdaad haalbaar was en ingesteld kon worden. Dat ging gepaard met de afbakening van het projectgebied en de instelling van een voorkooprecht.

Na die aanzet stelde de minister een projectcomité en een commissie samen. In het comité hadden alle betrokken overheden en middenveldorganisaties zitting. Zij moesten de minister adviseren over de concrete inrichtingsacties op het terrein. De commissie werd dan weer gevormd door experts en belanghebbenden uit de regio. Ook zij hadden een raadgevende functie. Ondertussen maakten AMINAL/ANB en de VLM een projectrapport op met uit te

10 VAN HOORICK, G., "Het Vlaams decreet van 19 juli 2002 inzake de tenuitvoerlegging van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen in het Vlaams milieurecht", in: (red.) DEKETELAERE, K., e.a., *Jaarboek milieurecht 2002*, Brugge, die Keure, 2003, p. 39-52; DE PUE, E., LAVRYSSEN, L., STRYCKERS, P., *Milieuzakboekje 2018*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, p. 1006; VLAAMS PARLEMENT, *parlementaire stukken*, nr. 967, 7 januari 2002. Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, enz., p. 1-6.

11 "Besluit van de Vlaamse Regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbesluit (21 november 2003)", in: *Belgisch Staatsblad*, 27 januari 2004.

12 DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P., *De zorg voor de open ruimte in Vlaanderen*, p. 95-96; VAN DER ZALM, A., VEECKMAN, R., BRACKE, K., BUYSE, G., *Natuurinrichting: projecten voor natuurontwikkeling*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij en Agentschap voor Natuur en Bos, 2009, p. 11-15.

13 "Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (23 juli 1998)", in: *Belgisch Staatsblad*, 10 september 1998, p. 29083-29105.

voeren maatregelen. Op basis van dat rapport en het openbaar onderzoek dat het projectcomité had opgesteld, besliste de minister over de te nemen stappen. Na die officiële beslissing werd het comité belast met het ontwerp van een (of meerdere) projectuitvoeringsplan(nen), een gedetailleerd overzicht van uit te voeren werken. Na een nieuw openbaar onderzoek en advies van de commissie stelde de minister het uitvoeringsplan vast en startte de VLM met de uitvoering van de werken. Nieuwe aktes werden opgemaakt om de gewijzigde eigenaars- en gebruikstoestand in het gebied te officialiseren.¹⁴

In 2007 paste de Vlaamse Regering de natuurinrichtingsprocedure aan. Dat was eerst en vooral het gevolg van de vraag naar snellere resultaten op het terrein – niet het minst vanuit politieke hoek. Het resulteerde onder andere in een verkorte procedure zonder comité wanneer alle partners zich voorafgaand akkoord verklaarden met het project (op hun gronden). Dat schakelde in de meeste gevallen ook de noodzaak voor een openbaar onderzoek uit, wat aanzienlijke tijdswinst opleverde. Het ontwerp van een uitvoeringsplan was evenmin een must wanneer het inrichtingscomité met belanghebbenden zich daartoe akkoord verklaarde. Tegelijk voorzag het besluit de mogelijkheid om ook uitvoeringsplannen voor deelprojecten op te maken. Dat liet toe om met bepaalde werken te beginnen in afwachting van het globale plan.¹⁵

Ten tweede had de wijziging de bedoeling om van natuurinrichting een vraaggericht instrument te maken. Hoewel de keuze voor gebieden en doelstellingen veel meer dan bij landinrichting en ruilverkaveling van bovenaf gestuurd bleef, was er meer participatie in de keuze van maatregelen en de uitvoering van de inrichtingswerken. Zo liet de nieuwe procedure toe om via medefinanciering te helpen met de realisatie van doelstellingen van partners. Vooral gemeentebesturen besloten met de Vlaamse overheid samen te werken om kleine projecten te realiseren. Want vaak sloot natuurinrichting aan bij het beleid dat gemeenten

in het kader van milieubeleidsplannen of ruimtelijke uitvoeringsplannen voerden. De wisselwerking tussen de Vlaamse overheid en lokale besturen zorgde ook voor een breder draagvlak en creëerde een grotere betrokkenheid bij de lokale bevolking. Behalve gemeenten waren provincies vaak betrokken partij bij natuurinrichtingsprojecten, vooral wanneer het ging over waterbeheer en recreatie. Niet-gouvernementele actoren behoorden eveneens tot de frequente partners in het kader van natuurinrichting: natuur- en landbouwverenigingen, maar ook bedrijven en privépersonen (die eigenaar zijn van gronden in een projectgebied).¹⁶

Bovendien was de aanpassing erop gericht om het instrument verbreed te kunnen inzetten. Dat had tot gevolg dat natuurinrichting ook toegepast kon worden in gebieden die geen groene bestemming hadden. Dat die verplichting wegviel, zorgde voor de mogelijkheid om natuurinrichtingsprojecten logischer af te bakenen. De perimeters konden nu volledig vanuit het functioneren van het ecosysteem bedacht worden, in plaats van vanuit gebiedsbestemmingen.¹⁷ Ook voor landbouwers was die uitbreiding buiten natuurgebied voordelig, omdat het kavelruil vergemakkelijkte.

De integratie van de natuurinrichting in het instrumentendecreet van 2014 zorgde tot slot voor een harmonisering van natuur- en landinrichting. Daardoor werd ook in natuurinrichting de herverkaveling doorgevoerd zoals bepaald in het landinrichtingsdecreet.

14 DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P., *De zorg voor de open ruimte in Vlaanderen*, p. 99-100; VAN DER ZALM, A., VEECKMAN, R., BRACKE, K., BUYSE, G., *Natuurinrichting: projecten voor natuurontwikkeling*, p. 7-19.

15 "Besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, wat betreft de natuurinrichtingsprojecten (2 februari 2007)", in: *Belgisch Staatsblad*, 8 maart 2007; VAN DER ZALM, A., VEECKMAN, R., BRACKE, K., BUYSE, G., *Natuurinrichting: projecten voor natuurontwikkeling*, p. 19.

16 VAN DER ZALM, A., VEECKMAN, R., BRACKE, K., BUYSE, G., *Natuurinrichting: projecten voor natuurontwikkeling*, p. 8.

17 ANON., *Landinrichting*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2014, p. 4.



Plaatsmaken voor natuur in de Merelbeekse Scheldemeersen

In 2018 rondde de VLM en het ANB het natuurinrichtingsproject Merelbeekse Scheldemeersen af. De bedoeling van het project was om de open graslanden op de rechteroever van de Schelde te bewaren en verder te ontwikkelen. De eerste maatregelen werden daartoe al genomen in 2000, maar enkele jaren na de inwerkingtreding van het natuurdecreet. Na een uitvoerig onderzoek werd een gebied van 346 hectare afgebakend, dat onderdeel vormde van het overkoepelende landinrichtingsprogramma Leie en Schelde. Na de goedkeuring van het projectuitvoeringsplan in 2006 gingen de werken van start. De Scheldemeersen zijn een waterrijk gebied, wat tegelijk oplossingen vraagt en potenties biedt. In het kader van het natuurinrichtingsproject legde de VLM poelen aan en verzorgde ze de ecologische inrichting van de Sint-Elooisput, een oude Scheldebocht. De VLM stond ook in voor slibruiming en hermeandering in de Melsenbeek. Andere aanpassingen maakten vismigratie vanuit de Bovenschelde en de Tijarm

mogelijk. Het afgraven van de steile oevers van visputten zoals 't Stekelingske creëerde een nieuwe biotoop voor een waaier aan planten- en diersoorten. De aanplanting van een hoogstamboomgaard bij de Scheldeoevers verhoogde niet alleen de landschapswaarde, maar liet ook toe oude fruitvariëteiten te herontdekken. De beplanting van perceelsranden speelde in op dezelfde dubbele doelstelling: een verhoogde beeldwaarde en biodiversiteit. De aanleg van wandel- en fietspaden maakte van de Scheldemeersen bovendien een recreatief knooppunt. Daarmee werd het project afgesloten en droeg de VLM het beheer van het natuurgebied over aan de provincie Oost-Vlaanderen, de gemeente Merelbeke en Natuurpunt.¹⁸

De Vallei van de Zwarte Beek, een uniek habitatgebied

De vallei van de Zwarte Beek tussen de Nieuwendijk in Beringen en het kamp van Beverlo in Leopoldsburg is uniek in West-Europa. Ze kenmerkt zich door een mozaïek aan natte hooilanden, graslanden, broekbossen, ruigten en heide. Daarnaast herbergt de vallei een zeer uitgestrekt en eeuwenoud veengebied van niet minder dan 200 hectare. Het veenpakket is plaatselijk uitzonderlijk dik – zo'n 5 meter – waardoor het als spons fungeert in tijden van wateroverlast en droogte. Bovendien zorgen de grote oppervlakte en vele natuurlijke overgangen tussen verschillende habitats ervoor dat het gebied een Vlaams kerngebied is voor tal van bedreigde soorten van laagveen, heide en schraal grasland.¹⁹ Daarnaast bevindt zich in de Vallei van de Zwarte Beek het belangrijkste broedgebied van de watersnip. Toch staat het natuurgebied in toenemende mate onder druk en verdwijnen vegetaties en diersoorten. Daarom startte de VLM samen met andere partners in 2001 het natuurinrichtingsproject Zwarte Beek. Het duurde tot 2011 vooraleer

18 ANON., *Natuurinrichting Merelbeekse Scheldemeersen: werken in uitvoering*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2011: "Merelbeekse Scheldemeersen", <https://www.vlm.be/nl/projecten/Paginas/MerelbeekseScheldemeersen.aspx>, 12 mei 2020.

19 "Valleicomplex van de Zwarte Beek", <https://www.natura2000.vlaanderen.be/landschap/valleicomplex-van-de-zwarte-beek>, 18 augustus 2020.

de eerste spade in de grond werd gestoken. Door de aanpassingen van de procedures kon een eerste fase aanvangen zonder voorafgaand uitvoeringsplan. Het ging over het herstel van het valleilandschap en de reconversie naar hooiland met zeggevegetatie. Ondertussen bereidde het inrichtingscomité het projectuitvoeringsplan Vallei voor, dat de basis voor een tweede fase zal vormen en in 2018 onderworpen werd aan een openbaar onderzoek. Het uitvoeringsplan stelde enkele ingrepen voorop die de biologische en landschappelijke kwaliteit van de vallei moeten verhogen: bomen en struiken rooien en constructies verwijderen, wegen aanleggen, grondwerken uitvoeren en de waterhuishouding aanpassen. Aan de hand van het plan en de voorziene bezwaren worden in de nabije toekomst concrete acties op touw gezet.²⁰ Inmiddels werd een vernatting doorgevoerd in de hele vallei, waardoor het veenpakket zich weer kan herstellen.



Ruilverkaveling

De eerste wetten op de ruilverkaveling (vrijwillig en uit kracht van wet) dateerden van kort na de Tweede Wereldoorlog. Tegen de achtergrond van schaalvergroting binnen de land- en akkerbouw zag de wetgever in de ruilverkaveling een middel om gebieden met een agrarisch gebruik te rationaliseren. Hoewel de eerste projecten maar traag op gang kwamen, kende de ruilverkaveling een sterke uitbreiding tijdens de jaren 60. Toen de NLM in 1988 ophield te bestaan, was de oppervlakte onder ruilverkaveling opgelopen tot 248.000 hectare, ongeveer een vijfde van het Belgische landbouwareaal rond die periode.²¹

Ondertussen had de oorspronkelijke wetgeving een aantal belangrijke wijzigingen ondergaan. De druk op de klassieke herinrichting van landbouwgebied nam hand over hand toe. Wetenschappers en natuurverenigingen wezen op de nadelige gevolgen van ruilverkavelingsprojecten voor landschap en natuur. De ruilverkaveling legde een te sterke focus op het agrarische landgebruik, terwijl de landbouw een steeds kleiner aandeel van de Belgische economie vertegenwoordigde. 2 herzieningen van de ruilverkaveling uit kracht van wet in 1970 en 1978 moesten voor een integralere benadering van de ruilverkaveling zorgen. Twee derde van de ruilverkavelingsoperaties uit de jaren 70 en 80 bevatte een luik landschapszorg, terwijl de ruilverkavelingscomités vanaf 1974 landschapsplannen lieten ontwerpen met het oog op natuurbeheer. Toch bleef de uitvoering meestal beperkt tot de aanplanting van groenschermen en de bescherming van de waardevolste natuurgebieden. Daarnaast keurde het parlement in 1976 en 1978 nog 2 nieuwe vormen van ruilverkaveling goed. Naast de ruilverkaveling uit kracht van wet beschikte de VLM nu ook over ruilverkaveling bij grote infrastructuurwerken en (vrijwillige) ruilverkaveling in der minne als inrichtingsinstrumenten.²²

20 ANON., *Natuurinrichting Zwarte Beek: nieuwsbrief februari 2018*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2018, p. 2-12.

21 In 1990 telde België ca. 1,3 miljoen hectare landbouwgrond (ANON., *Kerncijfers Landbouw: Belgische landbouw in cijfers*, Brussel, Statbel, 2019, p. 10). DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P., *Van Kleine Landeigendom tot Vlaamse Landmaatschappij*, p. 75-86 en 152-153.

22 DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P., *Van kleine landeigendom tot Vlaamse Landmaatschappij*, p. 130-152.

▼ Ludwig De Loose – expert ruilverkaveling afdeling Landinrichting en Grondenbank



Als jonge bioloog startte ik in 1998 bij de VLM-afdeling in Gent. Ik werkte er aan de eerste natuurinrichtingsprojecten die in het kader van het natuurinrichtingsdecreet van 1997 opgestart waren: de Latemse Meersen, Bourgoyen-Ossemeersen en Merelbeekse Scheldemeersen ... In 2000 maakte ik de overstap naar de groep ruilverkaveling in Brussel. Eerst nog als materiespecialist ecologie, later in een meer overschouwende functie. Vanuit die functie zag ik hoe de ruilverkaveling de voorbije 20 jaar functioneerde en evolueerde. Het aantal ruilverkavelingsprojecten is dan wel afgenomen en de gemiddelde projectduur verlengd, maar het participatieve en geïntegreerde karakter is steeds

verder toegenomen. Ruilverkaveling is hoe langer hoe meer een complex instrument geworden, dat er niet alleen is op vraag van landbouwers. Ruilverkavelingsprojecten bieden ook de kans voor de Vlaamse overheid om de instandhoudingsdoelstellingen in het kader van Natura 2000 te helpen realiseren. Provinciale en lokale overheden kunnen er hun vraag naar trage wegen in kwijt, terwijl ook rekening gehouden wordt met landschappelijk en archeologisch erfgoed. In die zin gaat ruilverkaveling dus veel verder dan wat bij wet aan inspraak is voorgeschreven. Hoewel er in sommige gevallen nog altijd spanningen zijn, met landbouwers, milieuorganisaties en omwonenden, is ruilverkaveling toch een participatief instrument geworden waarbij solidariteit onder belanghebbenden een cruciale factor tot succes is.²³

Na de regionalisering van de NLM voer de VLM een nieuwe koers. Meer bepaald introduceerde ze de ruilverkaveling 'nieuwe stijl'. De 3 vormen van ruilverkaveling bleven gewoon bestaan, maar kregen aangepaste procedures met het oog op functieverbreiding en doelgroepverruiming. Daarmee wilde de Vlaamse overheid tegemoetkomen aan de heersende onvrede over het tekort aan aandacht voor natuurbehoud, landschaps- en erfgoedzorg en recreatie tijdens ruilverkavelingsprojecten. Bovendien werd beantwoord aan de noodzaak om meer stemmen te horen en minder top-down te werken. De grotere complexiteit van de ruilverkaveling 'nieuwe stijl' liet zich voelen op het terrein. Het aantal verleden ruilverkavelingsakten daalde van gemiddeld 4,3 per jaar tussen 1970 en 1989 naar 2,6 per jaar in de periode 1989-2000. Dat vertaalde zich ook in een stagnering van het aantal verkavelde gronden. Tijdens de jaren 90 werd 'maar' 45.000 hectare landbouwgrond heringericht.²⁴

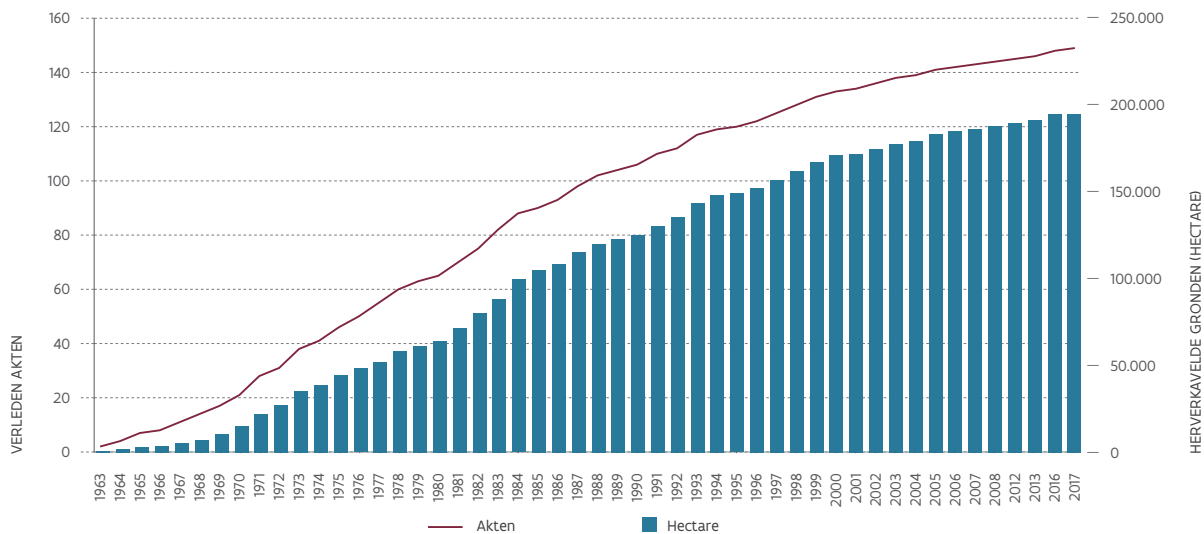
Na 2000 zette die trend zich voort. Figuur 15 laat zien hoe het aantal verleden akten en afgewerkte ruilverkavelingsprojecten de laatste 20 jaar stagneerde. In 2001 stond de teller op 134 ruilverkavelingsoperaties, goed voor een totale oppervlakte van zowat 171.000 hectare. Op de vijftigste verjaardag van de ruilverkaveling in 2006 waren 142 akten verleden en bijna 185.000 hectare volledig herverkaveld. Tegen 2017 waren daar nog 7 akten aan toegevoegd. In totaal was toen iets meer dan 194.000 hectare landbouwgrond heringericht. Een eenvoudige berekening leert dus dat er na 2001 maar 15 nieuwe ruilverkavelingsprojecten groen licht gekregen hebben, of 1 akte per jaar. Gerekend in oppervlakte kwam er zo'n 23.000 hectare bij – dat is gemiddeld 1436 hectare per jaar.

De ruilverkaveling is een krachtig juridisch instrument dat in grote lijnen uit 2 fasen bestaat: de voorbereidingsfase en de uitvoeringsfase. Een coördinatiecommissie die is samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende sectoren

23 CLAEYS, D. VAN WINDEKENS, P. Vraaggesprek met Ludwig De Loose, Brussel, 22 januari 2020.

24 DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P. *Van kleine landeigendom tot Vlaamse Landmaatschappij*, p. 188-194.

25 Op basis van de gegevens beschikbaar via geopunt.be. De projecten die nog niet zijn afgerond (categorieën 1 en 2) zijn niet meegeteld.



Figuur 15: Ruilverkavelingen uit kracht van wet in Vlaanderen, 1962-2017: cumulatief aantal verleden akten en herverkavelde gronden¹⁷⁹

(zoals landbouw, natuur en ruimtelijke ordening) begeleidt de voorbereidingsfase. Ze bestaat uit 11 leden: de voorzitter, 5 Vlaamse ambtenaren, 4 leden van de provinciale landbouwkamer en een provinciaal ambtenaar. De coördinatiecommissie heeft de opdracht om een eindadvies aan de minister te verlenen. Dat advies komt tot stand als de voorbereidingsfase de verschillende stadia heeft doorlopen. Eerst en vooral de inventarisatiefase, die een algemeen beeld geeft van het gebied. Daarna volgt het ontwerp van een ruilverkavelingsplan, dat de te nemen maatregelen opsomt. Als de minister dat plan goedkeurt, wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Zowel het ruilverkavelingsplan als het MER werd na de oprichting van de VLM geïntegreerd om burgers meer inspraak te geven tijdens een openbaar onderzoek. De voorbereidingsfase wordt afgesloten door de vaststelling van de blokgrens en finaal met een ministerieel besluit dat het ruilverkavelingsplan 'nuttig verklaart'.

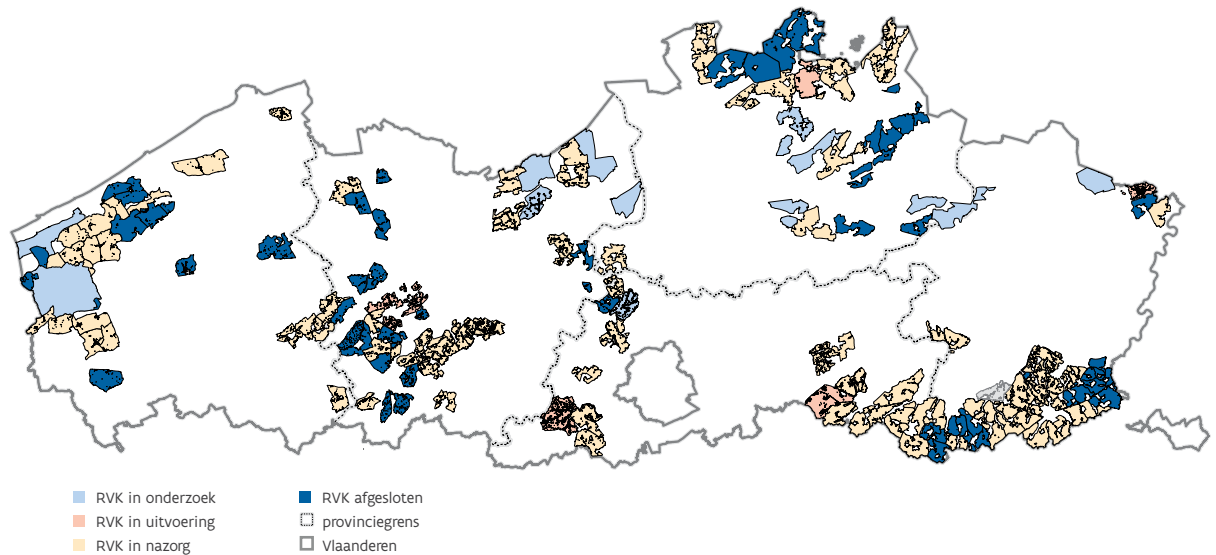
Een ruilverkavelingscomité en een commissie van advies begeleiden de uitvoeringsfase. Het ruilverkavelingscomité stuurt elk project aan, het is een beslissingsorgaan met rechtspersoonlijkheid dat bestaat uit ambtenaren en afgevaardigden van de landbouwsector. De commissie van advies,

waarin belanghebbenden voor een bepaald gebied zitting hebben, staat het comité met raad en daad bij. Beide organen ontwerpen samen een globaal landschapsplan, een herverkavelingsplan en een ruilverkavelingsakte. Dat document vormt de basis voor de ruilverkaveling op het terrein. De VLM zorgt voor de concrete uitvoering, maar treedt ook op als secretariaat en biedt financiële en technische ondersteuning.²⁶

Figuur 16 geeft op kaart weer welke ruilverkavelingsprojecten uit kracht van wet uitgevoerd of in uitvoering zijn. De meeste projecten bevinden zich in fase 3 of 4 (nazorg of afgesloten). Maar 6 ruilverkavelingen zijn momenteel in uitvoering: Gooik, Willebringen, Molenbeersel, Schelde-Leie, Rijkevorsel-Wortel en Sint-Rijkers. Het betekent dat de ruilverkaveling in de nabije toekomst zal uitdoven als er geen nieuwe projecten opgestart worden. Daardoor dreigt ook veel expertise en praktijkervaring verloren te gaan. Er zijn een aantal redenen waarom de ruilverkaveling steeds minder ingezet wordt. Ruilverkaveling is – omdat het gebiedsdekkend is – een behoorlijk kapitaalintensief proces. Hoewel het Vlaams Gewest het grootste deel van de uitgaven dekte, moesten ook landbouwers een financiële bijdrage leveren die tot meer dan 100 euro per hectare kon oplopen.²⁷ Daarnaast werd

26 VAN HOORICK, G., *Handboek notarieel bestuursrecht*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2006, p. 215-216.

27 De ruilverkaveling Elingen kostte eigenaren gemiddeld 121 euro/hectare. Bollebeek 60 euro/hectare en Sint-Lievens-Houtem ca. 70 euro/hectare. (ANON., *Ruilverkaveling Leie-Schelde: een woordje uitleg*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2014, p. 7.)



Figuur 16: Overzicht van ruilverkavelingen uit kracht van wet in Vlaanderen (toestand 2021)²⁸

meer ingezet op de inrichting van randstedelijke gebieden, waar landbouw minder prominent aanwezig was en ruilverkaveling dus minder een plaats had. Ten slotte stelde de VLM steeds meer een gebiedsgerichte in plaats van een instrumentgerichte benadering voorop. De doelstellingen in het gebied bepalen daarbij het instrument. Een gebiedsdekkende herinrichting van percelen vraagt veel tijd en is niet overal nodig om tot een kwalitatieve inrichting te komen. Daarom wordt een krachtig instrument als de ruilverkaveling alleen ingezet in die gebieden waar een gebiedsdekkende herinrichting echt noodzakelijk is om de Vlaamse openruimte-doelstellingen te realiseren.²⁹

Tot nu toe kwam alleen de ruilverkaveling uit kracht van wet aan bod. Er waren echter nog 2 andere types: ruilverkavelingen in der minne en uit kracht van wet in het kader van grote infrastructuurwerken. Die laatste soort ruilverkaveling concentreerde zich in de praktijk op de havengebieden van Antwerpen en Zeebrugge. In 1996 bakende de Vlaamse overheid 2 zones (Doel en Kruibekke) af voor gebruiksruil en natuurcompensatie. Beide projecten bleven in de voorbereidende fase steken. Een derde ruilverkavelingsproject 'A11' werd wel uitgevoerd. Voor de aanleg van een nieuwe autosnelweg naar

de haven van Zeebrugge moest de overheid heel wat landbouwers onteigenen. Zij konden kiezen tussen een compensatie in geld of grond, afhankelijk van hun voornemen om het landbouwbedrijf voort te zetten. De ruilgronden situeerden zich zoveel mogelijk in de directe omgeving van de boerderij. Na de grondruil plande de Vlaamse Regering in 2015 een ruilverkaveling, die zowel een reorganisatie van landbouwpercelen als een verbetering van de omgevingskwaliteit omvatte. Die werken zijn in 2019-2020 in uitvoering.³⁰

De ruilverkaveling in der minne neemt de laatste jaren aan populariteit toe. Dat is opvallend, aangezien de wetgever het vrijwillig ruilen van gronden al in 1949 mogelijk had gemaakt. De groeiende aandacht voor een bottom-up-aanpak inzake ruilverkaveling is in feite het gevolg van de nood aan kleinschalige herverkaveling – vooral in gebieden met een intensieve groenteteelt. Maatschappelijk steeg de vraag naar ruilverkaveling met een beperktere schaal maar met snellere realisaties. Daarnaast speelde de inbedding van de VLM in een Europees 'openruimtenetwerk' een rol. In het kader van FARLAND kwam het tot een uitwisseling van positieve ervaringen met het instrument over heel Europa, onder meer in

28 "Ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van wet", www.geopunt.be, 2021.

29 CLAEYS D. VAN WINDEKENS, P. Vraaggesprek met Ludwig De Loose, Brussel, 22 januari 2020; CLAEYS D. VAN WINDEKENS, P. Vraaggesprek met Griet Celen, Brussel, 22 januari 2020.

30 ANON., *Ruilverkaveling rondom A11: stand van zaken oktober 2019*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2019, p. 1-3.

Litouwen. Dat speelde een rol bij de herintroductie van de vrijwillige ruilverkaveling in Vlaanderen.³¹

De voorbije jaren coördineerde de VLM op vraag van lokale landbouwers enkele proefprojecten in Noordoost-Limburg (Graskamp-Rotem 2015 en Molenveld-Rotem 2018). In beide gevallen gaat het om relatief kleine kavelblokken van 39 en 52 hectare, wat het voor de landbouwers gemakkelijker en goedkoper maakte om aan ruilverkaveling te doen.³² De voornaamste taken van de VLM zijn het stappenplan ontwikkelen, bemiddelen tussen verschillende actoren en de ruilverkavelingsplannen opmaken.



Ruilverkaveling Sint-Lievens-Houtem, meer dan het ruilen van kavels

Een ruilverkaveling is altijd een werk van lange adem. Dat was voor de ruilverkaveling Sint-Lievens-Houtem niet anders. De aanvraag om een ruilverkavelingstraject op te starten dateert van 1995. Het onderzoek dat daaruit voortvloeide, resulteerde in eerste instantie in het ontwerp van een kavelplan en vervolgens in de nuttigverklaring door de Vlaamse Regering in 2004. Het definitieve verkavelingsplan omvatte circa 1700 hectare, met zowel goede (1000 punten/hectare) als minder goede (400 punten/hectare) gronden. Door ieder perceel een puntenwaarde toe te kennen op basis van de bodemclassificatiekaart, kan voor iedere eigenaar de totale inbreng berekend worden. Op die manier wordt zowel de oppervlakte als de bodemkwaliteit in rekening gebracht, wat een realistischer beeld geeft van de toekomstige opbrecht van de nieuwe percelen. In totaal moesten de belangen van 723 gebruikers en 2271 belanghebbenden (incl. eigenaren) tegenover elkaar afgewogen worden.

Die complexe puzzel leggen was de taak van het ruilverkavelingscomité dat in 2007 opgericht werd en bestond uit vertegenwoordigers van de VLM, de gemeenten Sint-Lievens-Houtem, Oosterzele, Erpe-Mere en Lede, en landbouw- en natuurverenigingen. Het comité voerde ook controle uit op de uitvoeringswerken die in 2011 van start gingen en meer dan 4 jaar in beslag namen. De ruilverkaveling bestond uit meer dan het ruilen van kavels alleen. Voor de eigenlijke inrichting van nieuwe kavels werden nieuwe wegen en grachten aangelegd en werd natuur- en landschapswerk uitgevoerd. Daarnaast was er aandacht voor de herwaardering van erfgoedrelicten, zoals de negentiende-eeuwse watermolen op de Molenbeek. Het ruilverkavelingsproject Sint-Lievens-Houtem kostte in totaal 10,3 miljoen euro, waarvan het Vlaams Gewest driekwart (7,7 miljoen euro) voor zijn rekening nam.³³

31 CLAEYS D. VAN WINDEKENS, P. Vraaggesprek met Griet Celen, Brussel, 22 januari 2020; ANON., *VLM-jaaroverzicht 2005*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2006, p. 12.

32 ANON., "Vrijwillige ruilverkaveling boekt eerste successen", *Buitenkans e-zine*, maart 2019.

33 ANON., *Ruilverkaveling Sint-Lievens-Houtem: van plan naar realisatie*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2015, p. 5-38.



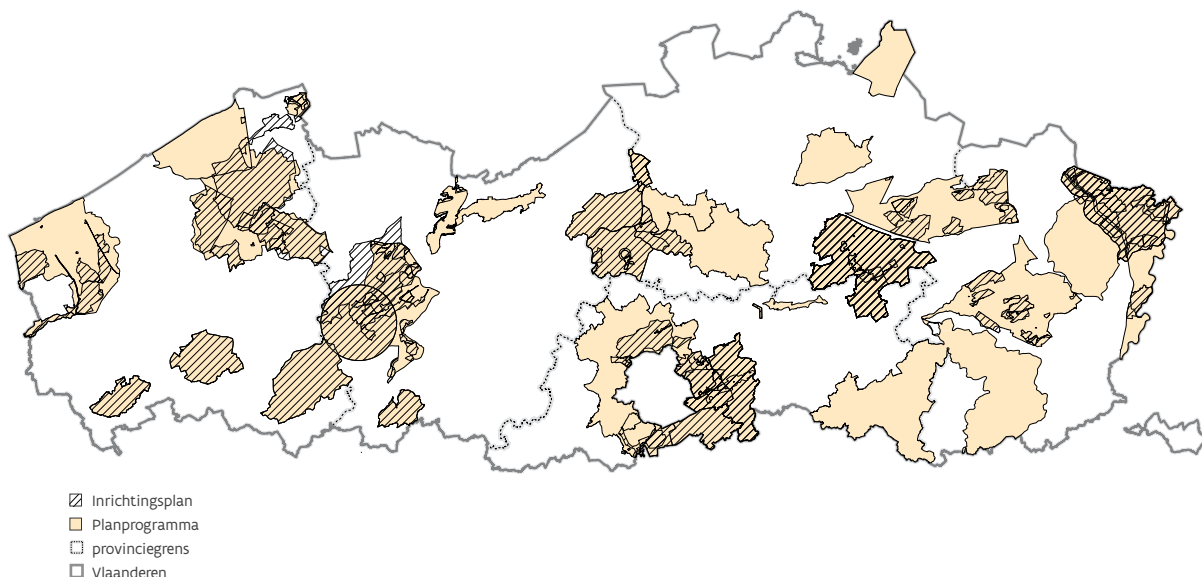
Ruilverkaveling Rijkevorsel-Wortel: landbouw én natuur meer ruimte geven

Ruilverkavelingen dienen al lang niet alleen meer om het landbouwbedrijf te rationaliseren. De ruilverkaveling Rijkevorsel-Wortel is daar een goed voorbeeld van. Hoewel de landbouwstructuren verbeteren natuurlijk een bekommernis blijft, wil de VLM de ruilverkaveling ook aangrijpen om meer ruimte te geven aan natuur. De intensieve veeteelt in de gemeenten Rijkevorsel, Merksplas en Hoogstraten zorgt voor een aantasting van waardevolle natuur en landschapselementen. Het gaat vooral om graslanden en beekvalleien, zoals de Markvallei die dienstdoet als Europees habitatrictlijngebied. Met een ruilverkaveling wil de VLM de beekvalleien zoveel mogelijk vrijmaken van landbouwgebruik. Dat moet 120 hectare natuur opleveren, die evenredig zal worden ingericht als alluviaal bos,

natuurlijk grasland en moerasgebied met poelen, ruigten en struwelen. De uiteindelijke bedoeling is om een mozaïek van biotopen te maken met het oog op de Europese instandhoudingsdoelstellingen.

Met de ruilverkaveling Rijkevorsel-Wortel wilde de Vlaamse overheid natuur en landbouw naast elkaar laten bestaan. Om dat te verwezenlijken, is een aanzienlijke grondreserve nodig. De VLM maakte handig gebruik van de lange periode dat de ruilverkavelingsprocedure stillag, wegens andere beleidsprioriteiten na 2003. Het schiep de mogelijkheden om gronden te verwerven die nu – na de nuttigverklaring door de Vlaamse minister van Omgeving in 2019 – ingezet kunnen worden om de ruilverkaveling op het terrein te realiseren.³⁴

34 "Ruilverkaveling Rijkevorsel-Wortel". <https://www.vlm.be/nl/projecten/Paginas/Rijkevorsel-Wortel.aspx>, 18 augustus 2020.



Figuur 17: Planprogramma's en inrichtingsplannen voor landinrichting (1991-2021)³⁵

Landinrichting

Ongeveer gelijktijdig met de introductie van de ruilverkaveling 'nieuwe stijl' schreef de wetgever in het oprichtingsdecreet van de Vlaamse Landmaatschappij (1988) een nieuw instrument in: de landinrichting. Landinrichting werd daarbij opgevat als een aanvulling op de ruilverkaveling.³⁶ Het voornaamste verschil lag in de taakgerichtere aanpak en de grotere schaal van de projecten, met maatregelen die niet altijd gebiedsdekkend uitgevoerd werden. Concreet kreeg de VLM de bevoegdheid om 'maatregelen, handelingen en werken die uitgaan van de bevoegde overheden te bevorderen, voor te bereiden, te integreren en te begeleiden'. De bedoeling van landinrichting was om landelijke gebieden in overeenstemming te brengen met hun planologische bestemming. Landinrichting kan dus in zekere zin beschouwd worden als de tegenhanger van stadsplanning en industriële expansie. Het rechtsgebied bleef dan ook beperkt tot landbouw- en recreatiegebieden, woongebieden met een ruraal karakter en ontginningsgebieden zoals die in de gewestplannen – en vanaf 1999 in de ruimtelijke uitvoeringsplannen – vastgelegd waren. De VLM stond in voor de opmaak en uitvoering van de inrichtingsplannen en de nazorg op het terrein.

Volgens het oprichtingsdecreet van 1988 lag het initiatief voor de opstart van landinrichtingsprojecten bij de voogdijminister. De minister duidt de gebieden aan die in aanmerking komen voor landinrichting. Daarna voert de VLM een voorstudie uit die de noodzaak voor landinrichting in een gebied onderzoekt. Na evaluatie van de voorstudie legt de voogdijminister het project aan de regering voor, die op haar beurt het projectgebied en de doelstellingen afbakt. Ze richt een landinrichtingscomité met belanghebbenden op, terwijl de VLM zich inzet voor de planopmaak. Een landinrichtingsplan bestaat uit een globaal richtplan en verschillende concreet uitgewerkte inrichtingsplannen. Op basis van die inrichtingsplannen worden de werken op het terrein uitgevoerd.

Het oprichtingsdecreet voorzag dat 3 overlegorganen de landinrichtingsprojecten begeleiden. De commissie voor landinrichting werd samengesteld uit ambtenaren op Vlaams niveau en fungeerde als een adviesorgaan voor de minister tijdens de voorbereidende fase van de projecten. De landinrichtingscomités kenden per project een andere samenstelling. De comités verleenden advies en begeleiden de opmaak van concrete

35 ANON., *Landinrichting als instrument, een (be)leefbaar platteland als doel*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2005, p. 9.

36 Op basis van de gegevens beschikbaar via geopunt.be.

landinrichtingsplannen. De stuurgroep, ten slotte, werd per project opgericht en bestond telkens uit een afgevaardigde per betrokken gemeente en provincie, 2 vertegenwoordigers van de betrokken belangengroepen, en de voorzitter en secretaris van het landinrichtingscomité. Ook voor de stuurgroep was adviesverlening de voornaamste opdracht, met name over het globale richtplan en alle inrichtingsplannen van een landinrichtingsproject.³⁷

De VLM startte in 1990 met de voorstudie van 2 proefprojecten in de Westhoek en Noordoost-Limburg, niet veel later aangevuld met de projecten Leie en Schelde en Grote Netevallei. De start verliep moeizaam. Pas met de invoering van subsidies in 1998 werd het niet alleen mogelijk om uitvoeringskrachten van alle overheidsactoren (Vlaams, provinciaal en gemeentelijk) in een gebied te bundelen, maar ook om ze te stimuleren door subsidies ter beschikking te stellen voor de uitvoering van werken zoals voorzien in de inrichtingsplannen. Er waren subsidies voorzien voor provincies, gemeenten en particulieren. Voor de VLM kwamen er investeringsmiddelen ter beschikking om zelf werken uit te voeren.

Deze vroegste initiatieven lieten de Vlaamse Regering toe om het instrument landinrichting uitgebreid te evalueren en waar nodig bij te sturen. Die evaluatie startte na 10 jaar en leidde tot enkele verbeteringen. Zo bleek uit de proefprojecten dat het voortraject (te) veel tijd in beslag nam. Voor ieder project moest een voorstudie en visie opgemaakt worden, wat een vertragend effect had op de uitvoering. Om dat te verhelpen, vaardigde de regering een actualisatiebesluit landinrichting uit (B.S. 16 september 2004).

Met de 'actualisatie' verdween de verplichting om per project een richtplan met een gebiedsgerichte visie op te stellen. Begin 21ste eeuw waren er heel wat algemene ruimtelijke visies in ontwikkeling waarop men kon terugvallen, waardoor de nood om specifieke richtplannen op te maken voor landinrichtingsprojecten wegviel. In plaats daarvan verplichtte het actualisatiebesluit tot het ontwerp van een globaal planprogramma, een selectie van een of meerdere toekomstige inrichtingsprojecten ter uitvoering van een bestaande gebiedsvisie. Het planprogramma vormde

de basis voor projectgebonden inrichtingsplannen. Alle projecten vertrokken dus van een globale, vooraf gedefinieerde uitvoeringsvisie. Een andere vereenvoudiging betrof de afschaffing van het landinrichtingscomité en de stuurgroepen (per project). Die adviesorganen werden vervangen door een planbegeleidingsgroep. De samenstelling van de planbegeleidingsgroep kon nu per project verschillen, om rekening te houden met de maatschappelijke verhoudingen in het specifieke werkgebied. Besluitvorming over de plannen kwam in consensus tot stand onder alle leden van de planbegeleidingsgroep. Tot slot droeg het besluit bij tot een sterkere bottom-upbenadering van het instrument landinrichting. Vanaf 2004 konden nieuwe projecten op vraag van onderuit of op voorstel van de administratie geïnitieerd worden.³⁸

Het actualisatiebesluit gaf een nieuw elan aan de landinrichting. Nu het instrument bijgestuurd was, konden nieuwe projecten van start gaan. Tabel 3 geeft een overzicht van de planprogramma's die per landinrichtingsproject tot stand kwamen. Na evaluatie van de 4 proefprojecten werden tussen 2004 en 2009 8 nieuwe programma's gelanceerd. In de periode daarna (2011-2014) gingen nog eens 3 landinrichtingsprojecten van start. Ook bevonden zich in de periode tot 2018 5 projecten in een voorbereidende fase waarin de haalbaarheid en de wenselijkheid van landinrichting onderzocht wordt: Moervaartvallei, Zwinpolders, Maasvallei, De Wijers en het meer thematische Water-Land-Schap. In totaal gaat het om 20 planprogramma's die samen meer dan 100 gerichte inrichtingsplannen omvatten.

37 DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P. *De zorg voor de open ruimte in Vlaanderen*, p. 51-55.

38 ANON., *VLM-jaaroverzicht 2004*, p. 14-15; ANON., *Landinrichting als instrument*, p. 25-27.

PROJECTNAAM	TYPE	STARTDATUM	OPP. (HECTARE)
● De Westhoek	Planprogramma	23-10-1991	30.260
● Noordoost-Limburg	Planprogramma	23-10-1991	19.783
● Grote Netegebied	Planprogramma	26-10-1994	29.316
● Leie en Schelde	Planprogramma	26-10-1994	23.213
● Gentse Kanaalzone – koppelingsgebieden fase 1	Planprogramma	25-6-2004	467
● De Merode	Planprogramma	14-7-2005	25.654
● Brugse Veldzone – Veldgebied Brugge	Planprogramma	14-7-2005	39.960
● Plateau van Moorsel	Planprogramma	14-7-2005	18.940
● Stiemerbeekvallei	Planprogramma	23-10-2006	2005
● Antitankgracht Haacht	Planprogramma	18-9-2008	144
● Moervaartvallei	Haalbaarheidsonderzoek	3-4-2009	4530
● Molenbeek-Maalbeek	Planprogramma	6-4-2009	505
● Land van Teirlinck	Planprogramma	27-5-2009	3461
● Vlaamse Rand	Planprogramma	28-11-2011	48.438
● Gentse Kanaalzone – koppelingsgebieden fase 2	Planprogramma	20-7-2012	4669
● Schelde en Rupel	Planprogramma	25-2-2014	16.132
● Zwinpolders	Haalbaarheidsonderzoek	2-6-2014	1500
● Maasvallei	Haalbaarheidsonderzoek	23-4-2015	7872
● De Wijers	Haalbaarheidsonderzoek	23-4-2015	26.401
● Water-Land-Schap	Haalbaarheidsonderzoek	23-10-2017	214.848

Tabel 3: Overzicht van planprogramma's (1991-2018)³⁹

Een geïntegreerde instrumentenkoffer

10 jaar na het actualisatiebesluit keurde het Vlaams Parlement een gloednieuw – maar langverwacht – landinrichtingsdecreet goed. Het landinrichtingsdecreet van 28 maart 2014 beantwoordde aan enkele verzuchtingen die al lang leefden. Zo bestond de nood aan een geïntegreerde instrumentenset om de planvorming op het vlak van ruimtelijke ordening, landschapszorg en natuurbeheer en -ontwikkeling in de praktijk te brengen. Bovendien moest het nieuwe landinrichtingsdecreet snellere realisaties op het terrein mogelijk maken. Daarnaast maakte het ontwerp van decreet melding van een vraag naar flankerende maatregelen. Het landinrichtingsdecreet moest de overheid de instrumenten geven om een dergelijk beleid te voeren. Een andere nieuwigheid was dat de inrichtingsinstrumenten behalve voor landinrichting ook voor projecten

van andere overheden ingezet konden worden. Op die manier konden lokale inrichtingsprojecten (sneller) tot uitvoering gebracht worden. Dat beantwoordde de wens tot meer samenwerking en participatie van onderuit. Tot slot moest het landinrichtingsdecreet ook meer betrokkenheid bij lokale en private partners creëren. Daartoe werden een aantal nieuwe tools voorgesteld, zoals de vrijwillige bedrijfsverplaatsing, vrijwillige stopzetting of reconversie, dienstenvergoedingen en beheerovereenkomsten.⁴⁰

Hoewel het landinrichtingsdecreet pas in 2014 in voege trad, waren de voorbereidingen voor een nieuwe geïntegreerde instrumentenkoffer al veel eerder gestart. Het volledige traject duurde meer dan 10 jaar en kwam er op initiatief van minister van Leefmilieu Vera Dua (Agalev). Op haar vraag lichtte een extern studie bureau in 2001 alle beheers-, bestemmings- en inrichtingsinstrumenten door.

39 "Landinrichtingsplan". www.geopunt.be, 11 juli 2020.

40 VLAAMS PARLEMENT, *parlementaire stukken*, nr. 2361, 16 januari 2014, Ontwerp van decreet betreffende de landinrichting; Memorie van Toelichting, p. 4-5; ANON., *Landinrichting*, p. 3-4.

Die laatste categorie omvatte naast natuur- en landinrichting en ruilverkaveling nog bosuitbreiding, natuurontwikkeling buiten natuurinrichting en inrichting van watersystemen. Dat gebeurde in samenwerking met de VLM, het directoraat-generaal en verschillende afdelingen van AMINAL.⁴¹

De bedoeling van de evaluatie was om op basis van de studieresultaten een aangepaste instrumentenkoffer te ontwerpen. Daarom omvatte het rapport voor ieder inrichtingsinstrument een uitgebreide SWOT-analyse. Zo bleek uit de externe evaluatie dat natuurinrichting wel talloze voordelen bood – zoals de uitvoering van werken op het terrein van derden – maar niet erg flexibel was en toen bovendien niet genoeg uitruilingsmogelijkheden bood. De slagkracht van de ruilverkaveling 'nieuwe stijl' werd soms als bedreigend en ontoegankelijk ervaren.

De tekorten van de landinrichting kwamen ook in het evaluatieverslag aan bod. Het rapport vermeldde onder andere een terughoudendheid om met andere partners samen te werken (binnen de Vlaamse overheid). Ook de zware besluitvormingsprocedures en de onduidelijke situering ten opzichte van andere gebiedsgerichte projecten en het gebrek aan eigen grondmobiliteit kwamen aan bod.

Het evaluatierapport oordeelde in het algemeen dat het beleid op het vlak van ruimtelijke inrichting te 'instrumentcentrisch' was. Een holistischere en oplossingsgerichte aanpak was volgens het rapport nodig. Het ging onder meer over de afstemming van verschillende inrichtingsvragen en ruimtelijke ordening, de vraag naar een globale benadering van gebiedsspecifieke vraagstukken en een betere interactie tussen inrichting en beheer. Op maatschappelijk vlak werd de nood gevoeld voor een betere communicatie tussen verschillende administraties en meer inspraak en betrokkenheid van burgers. Er moest ook meer rekening gehouden worden met de vraag naar meer transparantie bij nieuwe inrichtingsprojecten en een snellere werking van de overheid. Ook de uitbreiding van de financieringskanalen via medefinanciering van projecten moest mogelijk gemaakt worden. Die wensen lagen helemaal in de lijn van de principes

van Beter Bestuurlijk Beleid die de overheid in dezelfde beleidsperiode uitrolde.

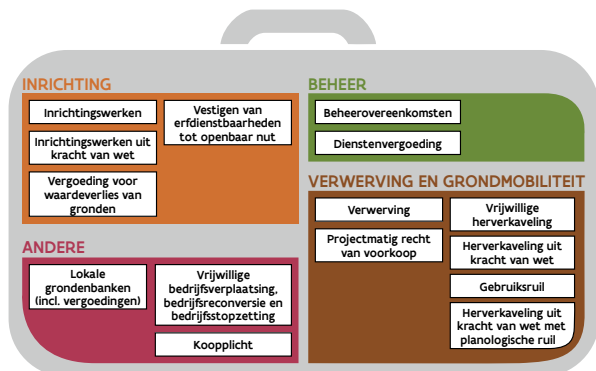
Daarnaast werden er vragen gesteld bij de wildgroei aan beleids-, inrichtings- en beheerplannen en het gebrek aan onderlinge afstemming. Het rapport opperde dat een vereenvoudiging van het instrumentarium, door de ontrafeling van de verschillende sectorale instrumentensets in praktijkgerichte deelinstrumenten een oplossing kon zijn. Een vernieuwd inrichtingskader moest daarbij vertrekken vanuit concrete vragen, oplossingsgericht zijn en vooral ondersteunend werken bij de uitvoering van structuur- en uitvoeringsplannen voor ruimtelijke ordening.⁴²

In 2006 droeg de nieuwe minister van Leefmilieu Kris Peeters (CD&V) de VLM op om op basis van de evaluatie en beleidsaanbevelingen een geïntegreerd landinrichtingsdecreet vorm te geven. De VLM stelde zelf een projectteam samen dat de coördinatie op zich nam. 3 werkgroepen zorgden voor de voorstellen. Daarin hadden de instanties zitting die eerder de stuurgroep uitmaakten en de Afdeling Land- en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke Rijkdommen (ALBON) van het Departement Leefmilieu. Werkgroep 1 tekende een werkingskader voor het decreet uit. Werkgroep 2 regelde de instrumenten voor grondmobiliteit en de uitvoering van het werk op het terrein. Werkgroep 3 boog zich over de financiering van de inrichtingsinstrumenten. Een focusgroep met vertegenwoordigers van de administratie, provincies en gemeenten, het middenveld en onderzoeksinstellingen adviseerden het projectteam. Een stuurgroep samengesteld uit DLV-, ANB-, ALBON- en VLM-leden waakte over de voortgang van het proces.⁴³

41 Het ging meer bepaald om de afdelingen Natuur, Bos en Groen (nu samen ANB), Water (nu VMM), en Land (nu Departement Landbouw en Visserij) van de toenmalige Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINAL).

42 VLAAMS PARLEMENT, *parlementaire nota*, Inrichting van de open ruimte in Vlaanderen, 2006-2007, p. 28-31.

43 VLAAMS PARLEMENT, *parlementaire nota*, Nota aan de Commissie voor Landinrichting: flexibel instrumentarium, 26 maart 2007, p. 1-7.



Figuur 18: De instrumentenkoffer verzamelde maatregelen uit verschillende decreten in 4 clusters

De VLM leverde in 2007 de eerste ontwerp teksten af. Door de politieke crisis op het federale niveau en de reorganisatie van de Vlaamse Regering (tot de regering-Peeters I) duurde het tot 2013 vooraleer een voorontwerp van decreet klaar was.⁴⁴ Het voorontwerp, dat uiteindelijk door Peeters' opvolger Joke Schauvliege ingediend werd, werd definitief goedgekeurd op 28 maart 2014. Het verzamelde alle toepassingen met het oog op landinrichting in 1 instrumentenkoffer. Het ging om in totaal 17 instrumenten, die grosso modo 4 clusters vormen (Figuur 17).⁴⁵ De eerste cluster is vooral gericht op grondbiliteit. Daarin bevinden zich de instrumenten gebruiksruil, recht van voorkoop, grondvererving via de Vlaamse Grondenbank, vrijwillige herverkaveling, herverkaveling uit kracht van wet en herverkaveling met planologische ruil. Dat laatste type herverkaveling was een volledig nieuw instrument.

Herverkaveling met planologische ruil wordt als instrument ingezet als onderdeel van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) op een van de 3 planniveaus – gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk. Het laat toe om een herverkaveling van eigendommen te koppelen aan een bestemmingsruil. Daarbij worden de grondruil en het bestemmingsplan tegelijk

goedgekeurd. De integratie van de herverkaveling in de RUP-procedure heeft als voordeel dat beide plannen tegelijk in openbaar onderzoek gaan, wat een belangrijke efficiëntiewinst oplevert.⁴⁶

De tweede cluster bestaat uit inrichtingsinstrumenten: inrichtingswerken (al dan niet uit kracht van wet), vergoedingen voor waardeverlies van gronden en erfdiensbaarheden tot openbaar nut.

De derde cluster is samengesteld uit beheerovereenkomsten en dienstenvergoedingen. Dat laatste instrument, in feite een jaarlijkse vergoeding voor diensten die beheerwerken inhouden, bestond voordien nog niet. Zowel de beheerovereenkomsten en dienstenvergoedingen als de erfdiensbaarheden geven particulieren de kans om deel te nemen aan het beleid. Met het besluit van 17 mei 2019 legde de regering regels vast met betrekking tot de inhoud van de beheerovereenkomsten, de afmetingen van het gebied, het beheer en gebruik van de percelen en de wijze van totstandkoming van de overeenkomst.⁴⁷

De vierde cluster verzamelt de koopplicht, lokale grondenbanken en vrijwillige bedrijfsverplaatsing, -reconversie, en -stopzetting. De 3 laatste instrumenten – waarvan alleen de eerste zich exclusief op landbouwbedrijven toespitst – stonden toe om (inrichtings)projecten te verwezenlijken of een bedrijfsvoering of -locatie aan te passen aan overheidsdoelstellingen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor zogenoemde 'oranje' en 'rode' landbouwbedrijven, in de buurt van zogenaamde 'speciale beschermingszones', waarvan de stikstofuitstoot de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen verhindert. De Programmatorische Aanpak Stikstof beperkte voor die bedrijven het vergunningenkader. Op basis van het landinrichtingsdecreet werd voor deze bedrijven vervolgens een flankerend beleid uitgewerkt dat toelaat om de uitbating in overeenstemming te brengen met de instandhoudingsdoelstellingen.⁴⁸

44 CLAEYS D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Griet Celen, Brussel, 22 januari 2020.

45 ANON., *Landinrichting*, p. 13.

46 VLAAMS PARLEMENT, *Verslagen van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur en Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn: Integraal verslag nr. 2145, 7 juni 2016: 'Vraag om uitleg over het decreet landinrichting'* (VAN DAELE, W.).

47 "Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2014 betreffende de landinrichting, wat betreft de beheerovereenkomsten, de dienstenvergoedingen en de beheersvisie", in: *Belgisch Staatsblad*, 9 september 2019, p. 85216-85218.

48 "Vrijwillige bedrijfsverplaatsing", https://www.vlm.be/nl/projecten/instrumenten_landinrichting/Paginas/vrijwillige-bedrijfsverplaatsing.aspx, 12 mei 2020; "Herstructureringsbeleid PAS", <https://www.vlm.be/nl/doelgroepen/land-en-tuinbouwers/herstructureringsbeleidPAS>, 12 mei 2020.

▼ Griet Celen – afdelingshoofd Landinrichting en Grondenbank



De evolutie van de Vlaamse Landmaatschappij de voorbije 20 jaar is – door mijn bril gezien – niet in 1 beweging te vatten. Ik heb eerst en vooral gezien dat we meer aan maatwerk zijn gaan doen. We kwamen tot het besef dat we voor kleinere vragen

kleinere oplossingen moesten bieden, en voor grotere vragen grotere oplossingen. Het vertrekpunt is het vraagstuk op het terrein en dat bepaalt het instrumentarium dat we ervoor inzetten. Die evolutie was mede de aanleiding voor een constante optimalisatie van onze instrumenten en het belang van een goede instrumentafweging.

We hebben ook steeds meer ingezet op participatie en procesbegeleiding. Er was een vraag op het terrein om mee na te denken over hoe de eigen open ruimte omgeving er moest gaan uitzien. Daarvoor ontwikkelden we heel wat methodes zoals workshops met bewoners, schetsschuiten, safari's ...

Een derde evolutie die ik zie, is een grotere betrokkenheid van eigenaren, gebruikers en lokale actoren in de projecten. We gingen na hoe we die zelf nog meer aan het werk konden laten op het eigen terrein of in het eigen gebied, en hoe we hen daarin konden bijstaan. Dat leidde tot de ontwikkeling van nieuwe instrumenten (zoals dienstenvergoedingen, erfdiensbaarheden), maar ook nieuwe benaderingen (zoals Water-Land-Schap dat een coalitie van lokale partners ondersteunt bij hun realisaties).

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat we almaar breder zijn gegaan wat de inhoud betreft. Van louter ruilverkaveling in de beginfase naar de inzet van land- en natuurinrichting, beheer-overeenkomsten, grondenbank, flankerend beleid ... Het instrumentarium is dus sterk uitgebreid, net

als de thema's. Die uitbreiding kwam er eigenlijk telkens op basis van een urgente maatschappelijke vraag, met de bedoeling concrete noden op het terrein te vervullen. De oorspronkelijke vraag om voedselveiligheid te verzekeren werd aangevuld met thema's rond versterking van watersystemen in de strijd tegen wateroverlast en -droogte, de versterking van natuur- en landschapswaarden, bosuitbreiding, versterken van openruimteverbindingen ook door stedelijk weefsel, tot de realisatie van veilige zachte verbindingen, de realisatie van ontharding en het ondersteunen van de bouwshift ... Nog een evolutie is dat de projectmatige werking stelselmatig is aangevuld met meer procesmatig werken met onder meer de organisatie van grondmobiliteit, ondersteuning van vergoedingsregelingen en uitvoering van een flankerend beleid. Ook dat beantwoordde aan een urgente maatschappelijke nood om in een regio met hoge gronddruk toch nog toegang tot grond te realiseren voor openruimtegebruikers, of hen billijk te vergoeden voor de realisatie van maatschappelijke doelstellingen op hun gronden.

Als laatste zie ik ook een stap naar de bredere beleidsuitvoering in de open ruimte, waarbij we met alle openruimteactoren een versnelling in de realisatie van openruimtedoelstellingen in heel Vlaanderen willen realiseren, ook buiten de projecten van de VLM. Daarin past het initiatief van de VLM om het Open Ruimte Platform op te richten en zich in te zetten voor programma-werking waarbij verschillende overheden en diensten samenwerken om maximaal lokaal initiatief en realisatiekracht te stimuleren en te ondersteunen rond een belangrijk openruimte-thema. Het programma Water-Land-Schap is daarvan het eerste voorbeeld. Kortom, dé rode draad door de evoluties van de VLM-werking is een constante aanpassing aan de nieuwe maatschappelijke noden en uitdagingen, en dat zowel op het vlak van inhoudelijke thema's, aanpak en methodieken, als op het vlak van instrumenten en financiering.⁴⁹

49 CLAEYS, D. VAN WINDEKENS, P. Vraaggesprek met Griet Celen, Brussel, 22 januari 2020.

Naast de decretale evoluties deed zich de voorbije jaren ook inhoudelijk een opvallende verschuiving voor. De eerste proefprojecten concentreerden zich op de herinrichting van rurale gebieden met de daaraan verbonden maatschappelijke uitdagingen. Dat was zo voor de Westhoek, maar ook voor gebieden zoals Noordoost-Limburg en de Antwerpse Kempen. Tijdens het laatste decennium verschoof de aandacht meer naar randstedelijke gebieden. Figuur 18 laat de situatie van de landinrichting anno 2018 zien. Landinrichting situeert zich onder meer rond Brugge, Gent, de as Hasselt-Genk, ten zuiden van Antwerpen en in de Vlaamse Rand rond Brussel. Het voornaamste doel in die gebieden is de schaarse open ruimte behouden en verder ontwikkelen met het oog op maatschappelijke diensten zoals waterberging en recreatie.⁵⁰

De financiering van de landinrichtingsprojecten kwam in principe op last van de vragende partij. Partners die niet tot de Vlaamse overheid behoorden, konden wel rekenen op Vlaamse subsidies. Die vergoedingen werden oorspronkelijk vastgelegd in het besluit van 17 maart 1998 houdende subsidiëring van de landinrichtingswerken en licht aangepast in het actualisatiebesluit. Zo dekte de Vlaamse Regering de volledige uitgaven van de VLM. De gemeente- en provinciebesturen konden rekenen op een terugbetaling van maximaal 80% (vóór 2004 was dat 70%). Polders, wateringen en ruilverkavelingscomités beschikken over eenzelfde vergoedingspercentage. Privaatrechtelijke en natuurlijke personen hadden over het algemeen recht op een vergoeding van hoogstens 30% van de gemaakte uitgaven. Het precieze percentage van de subsidies hing evenwel af van de mate waarin de projecten Vlaamse dan wel lokale prioriteiten vervulden.⁵¹



50 ANON., *De instrumenten landinrichting*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2019, p. 5.

51 "Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de procedure tot opmaak van landinrichtingsplannen", in: *Belgisch Staatsblad*, 16 september 2004, p. 67818-67821; "Besluit van de Vlaamse Regering houdende subsidiëring van de landinrichtingswerken", in: *Belgisch Staatsblad*, 7 mei 1998; DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P., *De zorg voor de open ruimte in Vlaanderen*, p. 55-56.

INTERREG	NAAM	PERIODE	BEGIN	EINDE	NETWERK	MIDDELEN (€, X 1000)
● IIC	Sustainable Open Space for the North Western Metropolitan Area	1994-1999	1999	2001	Metropolengebied Noordwest-Europa	
● III	LIFESCAPE - Your Landscape	2000-2006	2003	2008	Noordwest-Europa	6677
● IIIB	SOS II	2000-2006	2003	2005	Noordwest-Europa	13.204
● IIIC	PSPE	2000-2006	2004	2007	West-Europa	2044
● III	FARLAND	2000-2006	2005	2007	West-Europa	1272
● IV	Collabor8	2007-2013	2007	2013	Noordwest-Europa	11.993
● IV	MP4	2007-2013	2008	2012	Noordzeeregio	5828
● IV	SOLABIO	2007-2013	2008	2012	Grensregio VI-NI	8691
● IVA	Urban Habitats	2007-2013	2008	2012	Twee Zeeën	4778
● IV	Value	2007-2013	2008	2012	Noordwest-Europa	7242
● IV	BALANCE	2007-2013	2009	2013	Twee Zeeën	6696
● IV	Grenzeloos Wandelen	2007-2013	2009	2012	Grensregio VI-NI	4818
● IV	GROEI.kans!	2007-2013	2009	2012	Grensregio VI-NI	7148
● IV	Duurzaam Verbinden	2007-2013	2010	2013	Grensregio VI-NI	2414
● IVC	F:ACTS!	2007-2013	2010	2012		2286
● IV	GIFT-T	2007-2013	2010	2015	Noordwest-Europa	3580
● IV	IRFT-GRFN	2007-2013	2010	2014	France-Wallonie-Vlaanderen	3822
● IV	Rural Alliances	2007-2013	2010	2015	Noordwest-Europa	9965
● IV	Value+	2007-2013	2010	2015	Noordwest-Europa	5166
● IV	RESTORE	2007-2013	2011	2015	Noordwest-Europa	3850
● IV	SEEDS	2007-2013	2012	2015	Noordzeeregio	4669
● IV	CaRe-Lands	2007-2013	2013	2014	Twee Zeeën	299
● IV	TWECOM	2007-2013	2013	2015	Noordwest-Europa	2700
● VA	Grenspark Groot-Saeftinghe	2014-2020	2016	2020	België-Nederland	1395
● VB	Partridge	2014-2020	2016	2023	Noordzeeregio	7793
● VA	TEC!	2014-2020	2016	2019	France-Wallonie-Vlaanderen	2000
● V	Flandria Rhei - VEDETTE	2014-2020	2017	2021	France-Wallonie-Vlaanderen	3756
● V	Leve(n)de bodem	2014-2020	2017	2020	Vlaanderen-Nederland	2092
● VB	SalFar	2014-2020	2017	2022	Noordzeeregio	6147
● VB	Cconnects	2014-2020	2018	2021	Noordwest-Europa	4503
● VB	Green WIN	2014-2020	2018	2021	Noordwest-Europa	2455
● V	Biogov	2014-2020	2018	2022	Europa	1536
● VB	BEESPOKE	2014-2020	2019	2023	Noordzeeregio	4126
● VA	Co-Adapt	2014-2020	2019	2022	Twee Zeeën	7347
● V	RENATUR	2014-2020	2019	2023	Europa	1659
● V	FRESH4Cs	2014-2020	2019	2022	Twee Zeeën	5622

Tabel 4: Overzicht Interreg-projecten met de VLM als partner (2000-2020)

Sinds 1992 kon de Vlaamse overheid putten uit financiering van het Europese financierings-instrument LIFE – 55% cofinanciering per project en in het kader van biodiversiteitsmaatregelen zelfs tot 75%.⁵² Land- en natuurinrichtingsprojecten die oog hadden voor het behoud en de ontwikkeling van natuurlijke habitats (instandhoudingsdoelstellingen) of hielpen bij de realisatie van de Europese milieudoelstellingen kwamen in aanmerking.⁵³ In

Vlaanderen beheerde het ANB de middelen. De VLM trad echter op als partner in tal van projecten. Dat was bijvoorbeeld het geval in het DEMETER-project, dat resulteerde in de uitwerking van de Demetertool. Met die tool kunnen landbouwers de optimale bemesting voor hun percelen berekenen. LIFE ondersteunt ook het project Belini dat streeft naar zuiverder water in het Zenne-, Dijle- en Demerbekken – en waar de VLM sinds 2017 mee haar

52 LIFE staat voor L'Instrument Financier pour l'Environnement.

53 "LIFE-programma", <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidi databank/life-programma>, 13 juli 2020.

schouders onder zet om gebiedsgericht te werken rond waterkwaliteit.⁵⁴

Boven op de LIFE-financiering investeerde het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in tientallen projecten waarin de VLM partner was. Dat gebeurde in het kader van het Interreg-programma, dat een maximale kennisuitwisseling binnen de Europese Unie wilde bekomen. Net als andere Europese programma's werd Interreg iedere beleidsperiode hernieuwd (Interreg I liep tussen 1990-1993, Interreg V tussen 2014-2020). Iedere financieringsronde konden samenwerkingsvoorstellen ingediend worden voor een van de 3 pijlers binnen Interreg. Pijler A verzamelde alle grensoverschrijdende projecten, pijler B richtte zich op transnationale netwerken en pijler C was voorbehouden voor interregionale coöperatie.⁵⁵ De Europese Commissie beoordeelde alle aanvragen en kende middelen toe naargelang de concrete projecten die in financieringsaanvraag opgenomen waren. Het ging telkens om Europese cofinanciering; iedere partner moest dus zelf een deel van de kosten dragen.

Tabel 4 geeft een overzicht van de 36 Interreg-samenwerkingsverbanden waarin de VLM tussen 2001 en 2018 betrokken partner was. Tijdens Interreg III bleef haar betrokkenheid relatief beperkt. Samen met andere Europese organisaties zoals de Nederlandse Dienst Landelijk Gebied werkte ze 5 projecten uit, waaronder FARLAND (Future approaches to Land Development). Door die internationale samenwerking herontdekte zij de vrijwillige ruilverkaveling. In het kader van Interreg IV integreerden Vlaanderen en de VLM verder in een netwerk van – vooral West-Europese – regio's. Zo zetten ze hun schouders onder 18 projecten die een brede waaier aan thema's bedekten. CaRe-Lands, bijvoorbeeld, richtte zich op koolstofreductie in waardevolle natuurgebieden en landschappen, terwijl Rural Alliances zich veeleer op demografische verschuivingen concentreerde. Het lopende Interreg V-programma omvatte 13 projecten met de VLM als partner.⁵⁶ Het bevestigt dat de VLM in toenemende mate over de grenzen heen keek – en gebruikmaakte van Europese middelen – om vraagstukken over de open ruimte in Vlaanderen op te lossen.



Proefproject De Wijers

In 2007 gaf minister van Leefmilieu Hilde Crevits (CD&V) de VLM een coördinerende rol voor de opstart van het 'plattelandproject De Wijers'. Daartoe had zij het mandaat gekregen van een groot aantal lokale partners, die in de ontwikkeling van het gebied een hefboom zagen voor een aantal maatschappelijke uitdagingen. Tussen 2010 en 2012 schoot de inrichting van De Wijers pas echt uit de startblokken. Dat gebeurde binnen de context van het Interreg IVC-project F:ACTS!, Forms for Adapting to Climate Change through Territorial Strategies. De VLM duidde De Wijers immers aan als praktijkvoorbeeld van klimaatmitigatie door landinrichting in Vlaanderen. Het sluitstuk vormde de publicatie van *Uitdagingen voor De Wijers* (2012), waarin voorstellen werden geformuleerd om het vijfvergebied in Midden-Limburg voor te bereiden op toekomstige klimaatverandering en tegelijk de belevingswaarde en omgevingskwaliteit te verhogen. Die aandachtspunten vormden de basis voor het uitvoeringsprogramma De Wijers, dat alle 17 projectpartners in de lente van 2016 goedkeurden. Het programma bevat niet alleen een visie voor het gebied, maar geeft ook een overzicht van strategische en operationele doelstellingen en 150 concrete acties. Terwijl de provincie Limburg sindsdien de coördinatie op zich neemt, concentreert de VLM zich op de uitvoering van de landinrichtingsprojecten op het terrein.⁵⁷

54 "Bedankt LIFE!", https://www.vlm.be/nl/nieuws/Pages/Bedankt_LIFE_LIFE25NATURA.aspx, 13 juli 2020; "Project LIFE Belini goedgekeurd", <https://www.vlm.be/nl/nieuws/Pages/LIFEprojectBelinigoedgekeurd.aspx>, 17 januari 2017.

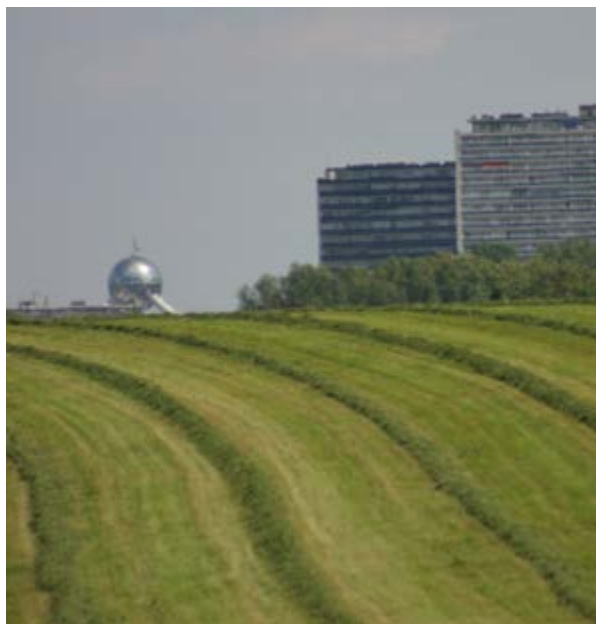
55 "Interreg: European Territorial Co-operation", https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/, 28 april 2020.

56 "Vlaamse Landmaatschappij", <https://keep.eu/projects/>, 12 mei 2020.

57 ANON., *VLM-jaaroverzicht 2005*, p. 12; DENEFF, H., STEVENS, K., ULENAERS, P., VAN MUYSEN, W., *Uitdagingen voor De Wijers*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2012; "De Wijers", https://www.vlm.be/nl/projecten/Paginas/De_Wijers.aspx, 12 mei 2020.

De Westhoek, al meer dan 25 jaar landinrichting

In 2017 vierde de VLM samen met haar partners 25 jaar landinrichting in de Westhoek. In 1991 werd een gebied van ongeveer 20.000 hectare tussen de IJzer en de Franse grens geselecteerd als een van de proefprojecten van het instrument landinrichting. Het leidde tot de opmaak van een richtplan, dat in 1995 definitief goedgekeurd werd. De gebiedsvisie vertrok vanuit 5 structuren (landbouw, landbouw met bijzondere waarden, landschapszorg, natuur en recreatie) en 2 ontwikkelingsvoorstellen (water en randstedelijk gebied). Het richtplan was de basis voor de ontwikkeling van 16 inrichtingsplannen die tussen 1997 en 2017 gerealiseerd werden. Het doel was om zowel het multifunctionele landgebruik en de omgevingskwaliteit te verhogen als tot een leefbaarheid in de vele kleine Westhoekdorpen te komen. Dat gebeurde concreet door nieuwe recreatieroutes met extra tunnels en bruggen te ontwerpen, 1000 hectare natuurgebied te creëren en 10 kilometer nieuwe oeverstroken aan te leggen. Daarnaast zorgde de VLM voor de herinrichting van dorpskernen en bijkomende beplantingen in de open ruimte. Volgens onderzoek van ILVO droegen die acties in hun totaliteit bij tot de versterking van de kernkwaliteiten van de open ruimte in het projectgebied. Een goed beheer van die open ruimte is van belang om de geboekte resultaten voor de toekomst te vrijwaren.⁵⁸



10 keer landinrichting in de Vlaamse Rand

Minister van Leefmilieu Joke Schauvliege (CD&V) droeg de VLM in 2011 op om de mogelijkheid tot landinrichting in de Vlaamse Rand te onderzoeken. Tijdens de 2 jaar die volgden bevroegen medewerkers meer dan 70 partners: naast federale en Vlaamse overheidsdiensten, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de provincie Vlaams-Brabant en alle betrokken gemeenten ook privaatrechtelijke organisaties en personen. Op basis van die brede bevraging stelde de VLM een planprogramma op dat 10 planzones voor landinrichting in de 19 randgemeenten van Brussel omvatte en 4 thematische projecten (zachte netwerken, erosiebestrijding, flankeringsprojecten, Brussel als kans). De Vlaamse overheid trok 37 miljoen euro uit voor het project, waarvan 8,5 miljoen voor een eerste fase tot 2023, een bedrag dat boven op de al toegekende middelen voor andere landinrichtingsprojecten in de regio kwam. 5 pijlers stonden centraal bij de uitvoering van de inrichtingswerken: de maximalisatie van ruimte en rust, diversificatie in de landbouw, mobiliteit en economische innovatie, een beter bodem- en waterbeheer en de versterking van het sociale weefsel.⁵⁹

58 ANON., *De Westhoek: 25 jaar landinrichting*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2017.

59 ANON., *Landinrichting in de Vlaamse Rand*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, s.d., p. 3; ANON., *Over de Rand*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2012; ANON., *Landinrichting in de Vlaamse Rand: Planprogramma*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2013.



De Merode, het vlaggenschip van de VLM

In 2004 verwierf de Vlaamse overheid via de VLM bijna 1500 hectare bossen en landerijen van de adellijke familie De Merode. De gronden vormden een aaneengesloten gebied dat zich uitstreckte over de provincies Antwerpen, Limburg en Vlaams-Brabant. Meteen na de aankoop ondertekenden een groot aantal regionale partners – de 3 provinciebesturen, 9 gemeenten en tal van lokale ondernemingen en organisaties – op 29 maart 2004 het Charter de Merode. Met het charter engageerden zij zich om het domein als 1 geheel te bewaren en tot een gezamenlijke visie voor het beheer en de ontwikkeling van de aanwezige natuur- en erfgoedwaarden te komen. De aangekochte bossen zouden toegankelijk gemaakt worden voor het publiek en de aanwezige landbouw moest voldoende ontwikkelingskansen krijgen. Daarnaast moest het plattelandsproject 'De Merode: prinsheerlijk platteland' een gebiedsgericht en geïntegreerd plattelandsbeleid op poten te zetten dat gericht was op de ontwikkeling van de regio. De doelstelling lag met andere woorden in een verhoging van de algemene omgevingskwaliteit op en rond de voormalige bezittingen van de prinselijke familie. Binnen de projectgroep – die bestond uit alle partners die het charter ondertekend hadden – nam de VLM het secretariaat voor haar rekening. Concreet betekende het dat zij de voorbereiding en uitvoering van de dossiers in handen nam.

Via de verkoop per deelgebied konden verschillende partners – ANB, de provincie Antwerpen, de gemeenten Scherpenheuvel-Zichem, Tessenderlo en Westerlo, de vzw's Kempens Landschap en Natuurpunt en de abdij van Averbode – de plannen in de praktijk

brengen. Minister van Plattelandsbeleid Yves Leterme gaf in 2006 de VLM de opdracht om een integraal plan op te maken. Het plan bestond uit een overzicht van concrete acties, die ingedeeld waren in 3 pijlers. De eerste pijler, 'platteland met klasse', omvatte alle projecten die betrekking hadden op natuurontwikkeling en landschaps- en erfgoedbeheer. Concrete acties waren onder meer het natuurinrichtingsproject Averbode Bos en Heide, waarbij de VLM samen met Natuurpunt en het ANB in een gebied van 600 hectare door de EU vooropgestelde natuurdoelen realiseerde. Daarnaast maakte het landinrichtingsproject de realisatie van onthaalpoorten, recreatieve netwerken en natuurverbindingen mogelijk. De tweede pijler, 'innoverend en gastvrij platteland', vond eerder aansluiting bij plattelandsbeleid en speelde in op het versterken van streekidentiteit, telkens met een link naar de economische ontwikkeling van de regio. Binnen deze pijler ontwikkelde de VLM toegangspoorten tot het gebied om bezoekers te ontvangen. Daarnaast zette ze met financiële steun van het Interreg-project Collaborate een ondernemersnetwerk op het getouw. De derde pijler, 'zelfbewust platteland', wilde vooral de sociale cohesie in de gemeenten in en rond het Merodegebied versterken. Dat vertaalde zich bijvoorbeeld in acties, zoals een openluchtspektakel, die de lokale bevolking bij de ontwikkeling van het domein betrokken.

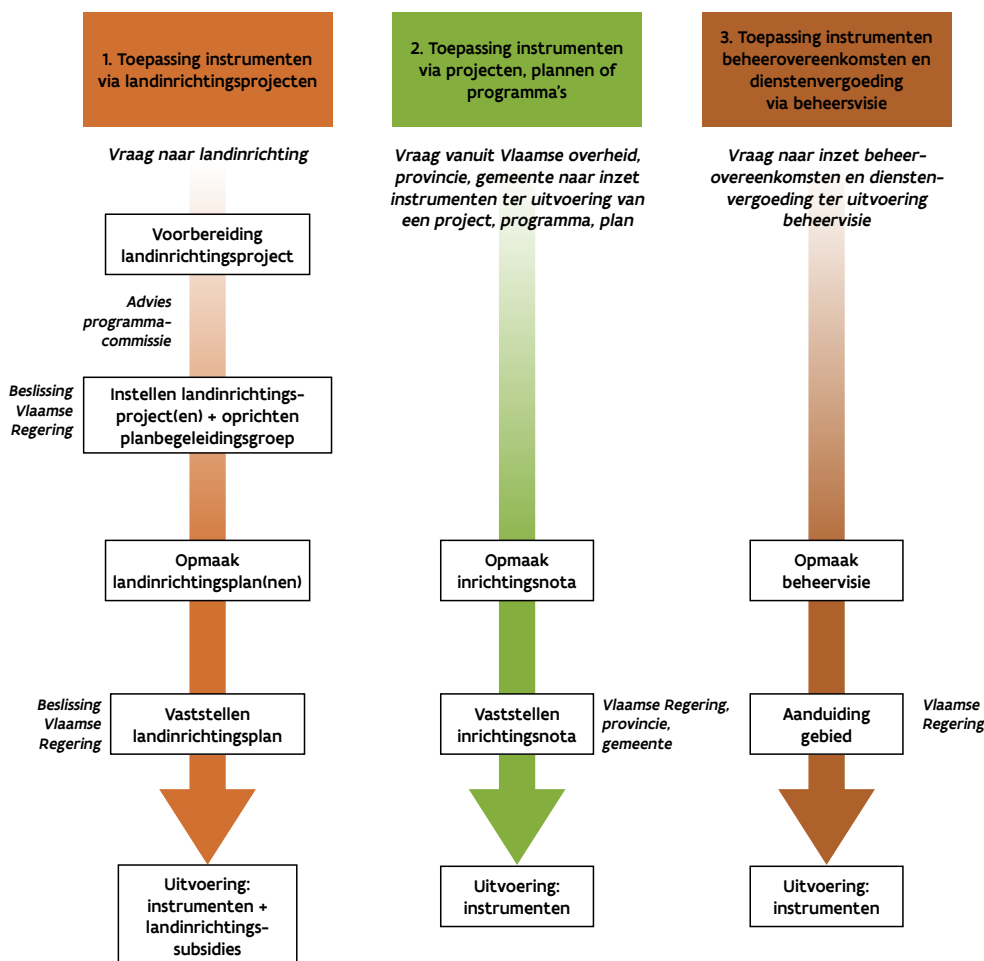
In 2012 kwam daar nog een vierde pijler bij: 'zelfstandig platteland'. Daaronder vielen de projecten met een toekomstgerichte focus. Tegelijk gebeurde een eerste evaluatie van de eerste 5 jaar van het Merodeproject. Samen met haar partners kwam de VLM tot de conclusie dat een sterkere focus op erfgoed wenselijk was, samen met (nog) meer betrokkenheid van de bevolking. Daarnaast engageerde de VLM zich om de ontwikkeling van De Merode voor een nieuwe periode van 5 jaar voort te zetten, terwijl de provincies garandeerden de verdere continuïteit te verzorgen. In 2017 zou de coördinatie van het integrale plan aan de provincies (en meer bepaald de provincie Antwerpen) overgedragen worden.⁶⁰ In 2020-2021 lopen de laatste inrichtingsplannen op hun einde.

60 VERHAERT, E. "De Merode: prinsheerlijk platteland", in: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, nr. 2, 2020, p. 41-52; ANON., *Publieke Ruimte: Special, 10 jaar De Merode*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2017, p. 2-5.

Landinrichting op nieuwe sporen

Een andere nieuwigheid – naast de integratie van de verschillende instrumenten – van het landinrichtingsdecreet bestond erin de landinrichting via 3 sporen of procedures te laten verlopen. Daarmee wilde de decreetgever tegemoetkomen aan de verzuchting van lokale en andere overheden om de instrumentenkoffer van de VLM ook op vraag van anderen in te zetten. Die dienstverlenende rol van de VLM werd meer bepaald in het tweede en derde spoor uitgewerkt. Het eerste spoor daarentegen ging over

de hertaling van de klassieke landinrichtingsprocedure. Daarbij treedt de VLM in naam van de Vlaamse overheid op als initiatiefnemer voor projectmatige inrichtingswerken. Dat gebeurt telkens op basis van een landinrichtingsplan. Zoals Figuur 19 laat zien, bestaat de geijkte procedure uit 5 stappen. Na de voorbereiding en het advies van de programmacommissie landinrichting, beslist de Vlaamse Regering over de eventuele opstart van het project en de daarbij horende planbegeleidingsgroep. Dat adviesorgaan stelt een of meerdere landinrichtingsplannen op, die door de Vlaamse Regering vastgesteld worden en de VLM nadien ten uitvoer brengt.⁶¹



Figuur 19: De geïntegreerde landinrichting bestaat uit 3 sporen met hun eigen procedure⁶²

61 Het landinrichtingsdecreet kende een belangrijke rol toe aan (nieuw op te richten) landcommissies. Zij werden per provincie ingericht en vervulden uitvoerende taken in functie van landinrichting. In de landcommissies heeft een voorzitter zitting (dezelfde voor alle commissies), en een lid voorgedragen door de Vlaamse ministers bevoegd voor ruimtelijke ordening, financiën en begroting, landbouw en visserij en openbare werken. De VLM fungeert als secretariaat. Voor meer info: "Landcommissies", <https://www.vlm.be/nl/projecten/soorten%20projecten/landcommissies>, 19 augustus 2020.

62 70 ANON., *Landinrichting*, p. 6.

Bij landinrichting 'spoor 2' geeft de initiatiefnemende overheid de aanzet voor het opstellen van een inrichtingsnota, weliswaar altijd in overleg met de VLM. Een inrichtingsnota verduidelijkt het opzet, de financieringsmechanismen en de concrete stappen van het project; ze omschrijft het projectgebied en vormt de basis voor het openbaar onderzoek. Na eventuele aanpassingen stelt de Vlaamse Regering, de provincie- of gemeenteraad de inrichtingsnota vast. Daarna begint de VLM met de uitvoering van de werken, die de initiatiefnemer financiert.

Spoor 3, ten slotte, kan beheerovereenkomsten en dienstenvergoedingen in functie van land- en natuurbeheer inzetten. Omdat het daarbij alleen over beheer gaat, zijn de complexe procedures van landinrichtingsplannen en inrichtingsnota's niet nodig. Een beheervisie is voldoende als kader om de werken op het terrein uit te voeren. Behalve een overzicht van doelstellingen en verwachte resultaten, bestaat een beheervisie uit een opsomming van

te nemen maatregelen en de motivering van de geselecteerde instrumenten. De Vlaamse Regering komt alleen tussenbeide om het gebied waarop de beheerovereenkomsten en dienstenvergoedingen betrekking hebben aan te duiden. De uitvoering gebeurt in dat geval door de landeigenaren of -gebruikers zelf, terwijl de VLM instaat voor de opvolging en uitbetaling na controle.⁶³

Het landinrichtingsdecreet voorziet elke 5 jaar een evaluatie van de instrumenten opgenomen in het decreet, de toepassing en inzet van de instrumenten en de budgettaire impact. Het evaluatierapport van 2020 betekende dus een eerste grondige doorlichting van de nieuwe instrumentenkoffer en de landinrichtingsplannen, inrichtingsnota's en beheervisies uit de 3 afzonderlijke sporen. Uit het rapport bleek dat tussen 2014 en 2019 13 nieuwe landinrichtingsplannen in ontwerp of in uitvoering waren.



63 ANON., *Landinrichting*, p.6-13; VLAAMS PARLEMENT, *parlementaire stukken*, nr. 2361, 16 januari 2014, Ontwerp van decreet betreffende de landinrichting.

Tabel 5 geeft een overzicht van de inrichtingsplannen en (per plan) van de door de VLM ingezette instrumenten.⁶⁴ Een analyse van die tabel leert dat bijna de helft van de inrichtingsplannen nog gerealiseerd werd zonder inzet van de nieuwe instrumenten uit het landinrichtingsdecreet. In de meeste gevallen werkte de VLM met klassieke instrumenten zoals grondverwerving en inrichtingswerken. Van de nieuwe instrumenten bleken de inrichtingswerken uit kracht van wet, het

vestigen van erfdiensbaarheden en vergoedingen voor waardeverlies tot nog toe het meest succesvol.

Binnen spoor 2 stelde de Vlaamse Regering in de beleidsperiode 2014-2019 5 inrichtingsnota's vast. Die nota's waren tijdens de redactie van het evaluatierapport nog in uitvoering (1 sinds 2015, 3 sinds 2017 en 1 sinds 2018). 6 andere inrichtingsnota's waren eind 2019 in opmaak.

LANDINRICHTINGSPLANNEN EN REGLEMENTEN OPROEP UITVOERINGSINITIATIEVEN	INRICHTINGSWERKEN																		
	INRICHTINGSWERKEN UIT KRACHT VAN WET	INRICHTINGSWERKEN UIT KRACHT VAN WET	VESTIGEN ERFDIENSTBAARHEID TOT OPENBAAR NIJUT	VERGOEDING VOOR WAARDEVERLIES VAN GRONDEN	BEHEEROVEREENKOMST	DIENSTEN VERGOEDING	VERWERVING	DWINGENDE VERWERVING	RECHT VAN VOORKOOP	VRIJWILLIGE HERVERKAVELING	GEBRUIKSRUIJL VOORAFGAAND AAN HERVERKAVELING UKVW	HERVERKAVELING UIT KRACHT VAN WET	HERVERKAVELING UIT KRACHT VAN WET MET PLANLOGISCHE RUIJL	VERGOEDING BIJ LOKALE GRONDENBANKEN	VRIJWILLIGE BEDRIJFSVERPLAAT- SING	VRIJWILLIGE BEDRIJFSSTOPZETTING	VRIJWILLIGE BEDRIJFSRECON- VERSIE	KOOPPLICHT	UITVOERINGSINITIATIEVEN
● Onthaalinfrastructuur Bulskampveld	1	1	1	1			1												
● Slagmolen	1						1	1											
● Stoomzagerij en Pastorie	1																		
● Poort Scherpenheuvel	1	1	1	1			1	1											
● Natuur- en Landschapsherstel en onthaal	1				1														1
● Zelzate-Zuid	1						1												
● Molenbeekvallei	1						1					1							
● IJsevallei	1	1	1	1			1		1	1		1							
● Hooghof	1						1												
● Uitvoeringsinitiatieven Scheldehelden 2.0																			1
● Vlietvallei Hemiksem – Schelle fase 1	1						1												
● Openruimteverbindingen Rupel	1																		
● Nieuwe Watergang	1						1												
● Uitvoeringsinitiatieven De Wijers																			1
● Maalbeekvallei Grimbergen	1	1	1	1			1	1											
● Sint-Jansveldbeek	1		1	1			1												
● Mijn Mangelbeek	1	1	1	1			1												
● Uitvoeringsinitiatieven Zwinpolders																			1
● Kessenich in Zicht(t)	1	1	1	1			1												
● Rieme-Oost	1						1												
Aantal keer ingezet in de landinrichtingsplannen en reglementen	17	6	7	7	1	0	14	3	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	4

Tabel 5: inzet van instrumenten in landinrichtingsplannen, 2014-2019⁶⁵

64 ANON., *Evaluatie decreet landinrichting*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2020, p. 47-49.

65 ANON., *Evaluatie decreet landinrichting*, p. 49.

Tabel 6 biedt een weergave van de instrumenten die de VLM in opdracht van andere overheden en overheidsorganisaties inzette. Het herstructureringsprogramma voor 'rode' PAS-bedrijven verliep hoofdzakelijk via vergoedingen bij lokale grondenbanken, vrijwillige bedrijfsverplaatsingen en -reconversie en koopplicht. De herstructurering van oranje bedrijven gebeurde in grote mate op basis van dezelfde instrumenten, weliswaar zonder de inzet van lokale grondenbanken. Voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Brugge werd ook een beroep gedaan op het instrument grondverwerving, terwijl het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan Gavers en Esser (West-Vlaanderen)

gebruikte van een combinatie van inrichtingswerken, verwerving, recht van voorkoop en grondenbankwerking. Kwetshage en de Meetkerkse Moeren werden door de Vlaamse Regering aangeduid als natuurcompensatiegebieden voor de aanleg van de A11 bij Zeebrugge. De realisatie van ongeveer 60 hectare rietmoeras en poldergrasland kwam er via inrichtingswerken en herverkaveling uit kracht van wet, compensaties voor waardeverlies en gebruiksrui. Vooral het instrument herverkaveling met planologische ruil blijkt zeer succesvol. In 2018 waren 6 planologische ruilen in voorbereiding, op initiatief van zowel provincies (Antwerpen en Oost-Vlaanderen) als gemeenten (Aartselaar, Kortrijk, Niel en Zuienkerke).⁶⁶

NAAM INRICHTINGSNOTA	INRICHTINGSNOTA																	
	VASTSTELLING VAN DE INRICHTINGSNOTA	INRICHTINGSWERKEN	INRICHTINGSWERKEN UIT KRACHT VAN WET	VESTIGEN ERFDIENSTBAARHEID TOT OPENBAAR NUT	VERGOEDING VOOR WAARDEVERLIES VAN GRONDEN	BEHEEROVEREENKOMST	DIENSTENVERGOEDING	VERWERVING	RECHT VAN VOORKOOP	VRIJWILLIGE HERVERKAVELING	GEbruIKSRUI VOORAFGAAND AAN HERVERKAVELING UKVW	HERVERKAVELING UIT KRACHT VAN WET	HERVERKAVELING UIT KRACHT VAN WET MET PLANOLOGISCHE RUIJ	VERGOEDING BIJ LOKALE GRONDENBANKEN	VRIJWILLIGE BEDRIJFSVERPLAATSIJNG	VRIJWILLIGE BEDRIJFSSTOPZETTING	VRIJWILLIGE BEDRIJFSRECONVERSIE	KOOPPLICHT
● Herstructureringsprogramma PAS 1: rode exploitaties	30/01/2015													1	1		1	1
● Herstructureringsprogramma PAS 2: oranje exploitaties	17/02/2017														1		1	1
● PRUP Gavers en Esser	23/03/2017	1						1	1					1				
● Flankerend beleid landbouw RUP RSG Brugge	27/10/2017							1						1	1		1	1
● Kwetshage en Meetkerkse Moeren	21/12/2018		1		1						1	1						
● Nieuwmunster	/		1										1					
● 5 inrichtingsnota's in opmaak	/	2	3	1	2	1	1	3	1	1	2	1	3	3	1		1	1
Aantal keer ingezet		4	4	1	3	1	1	5	2	1	3	2	4	6	4	0	4	4

Tabel 6: inrichtingsnota's in uitvoering en in voorbereiding, 2014-2019⁶⁷

66 VLAAMS PARLEMENT, verslagen van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur en Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn: integraal verslag nr. 2145, 7 juni 2016: 'Vraag om uitleg over het decreet landinrichting' (VAN DAELE, W.).

67 ANON., Evaluatie decreet landinrichting, p. 52.

Nieuwmunster, landinrichting ‘van onderuit’

Het landinrichtingsdecreet (2014) stelde de instrumentenkoffer van de VLM open voor andere overheden en overheidsorganisaties. Dat leidde in de voorbije jaren tot de uitwerking van een aantal zogeheten ‘spoor 2’-projecten. De gemeente Zuienkerke maakte van spoor 2 gebruik door het instrument ‘herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil’ in te zetten om een gebied van 1,5 hectare een nieuwe ruimtelijke bestemming te geven. In het polderdorp Nieuwmunster maakte een historische hoeve zowel deel uit van een beschermd dorpsgezicht als van een woongebied. Door de bestemming woonzone in zijn geheel te verplaatsen werd de hoeve en haar omgeving gevrijwaard van bebouwing. De boerderijgebouwen zelf kregen een nieuwe functie als ontmoetingscentrum voor de lokale bevolking. Tegelijk ontstond er ruimte voor de aanleg van veilige fiets- en wandelverbindingen.⁶⁸



Landinrichting ‘spoor 3’, dat zich concentreert op dienstenvergoedingen en beheerovereenkomsten, had de VLM eind 2019 nog niet ingezet. Wel waren er plannen om het instrument dienstenvergoedingen in te zetten op de Antwerpse Linkerscheldeoever. Daar onderzoekt de VLM in samenwerking met verschillende partners hoe de instandhoudingsdoelstellingen voor de bruine kiekendief en ecologisch dijkenbeheer gerealiseerd kunnen worden. In Voeren loopt dan weer een project van het Regionaal Landschap Haspengouw en Voeren dat het instrument beheerovereenkomsten inzet om het waterbergend vermogen van de Gulp en haar zijrivieren te herstellen.⁶⁹

68 ANON., *Samen versterken we de open ruimte*, p. 54-55.

69 ANON., *Evaluatie decreet landinrichting*, p. 47-52 en 73-74.

70 ANON., *De instrumenten landinrichting*, p. 24-26.

De instrumentenkoffer in werking, casus IJsevallei

Er zijn al heel wat nieuwe projecten opgestart die gebruikmaken van de instrumentenkoffer die het nieuwe landinrichtingsdecreet ter beschikking stelde. Een van die projecten was de inrichting van de IJsevallei. De bedoeling van dat project bestond erin de groenblauwe verbinding tussen het Zoniënwoud en het Meerdaalwoud te herstellen via de IJse, een zijriviertje van de Dijle. Er werden 3 uitdagingen geformuleerd: de waterkwaliteit verbeteren, de landbouw verduurzamen en een groene verbinding langs de IJse creëren. Door een brede waaier aan instrumenten in te zetten, zouden de uitdagingen gerealiseerd worden. Voor waterzuivering zette de VLM inrichtingswerken uit kracht van wet en erfdiensbaarheden in, terwijl de groene verbinding er kwam via een herverkaveling van gronden. Ten slotte schakelde de VLM de (vrijwillige) herverkaveling en het recht van voorkoop in om aan erosiebestrijding te doen, houtkanten te creëren en wandelpaden aan te leggen – kortom, om tot een duurzame(re) landbouw voor de regio te komen. Dat alles resulteert in een verbeterde structuur van het landbouwareaal, het herstel van 2,3 kilometer natuurlijke waterlopen, de inrichting van 9 ecologische vijvers, de creatie van 27 kilometer toegankelijk natuur- en parkgebied, de aanleg van 9 kilometer nieuwe wandelpaden en een extra 2,5 hectare houtkanten en een even grote oppervlakte bos.⁷⁰

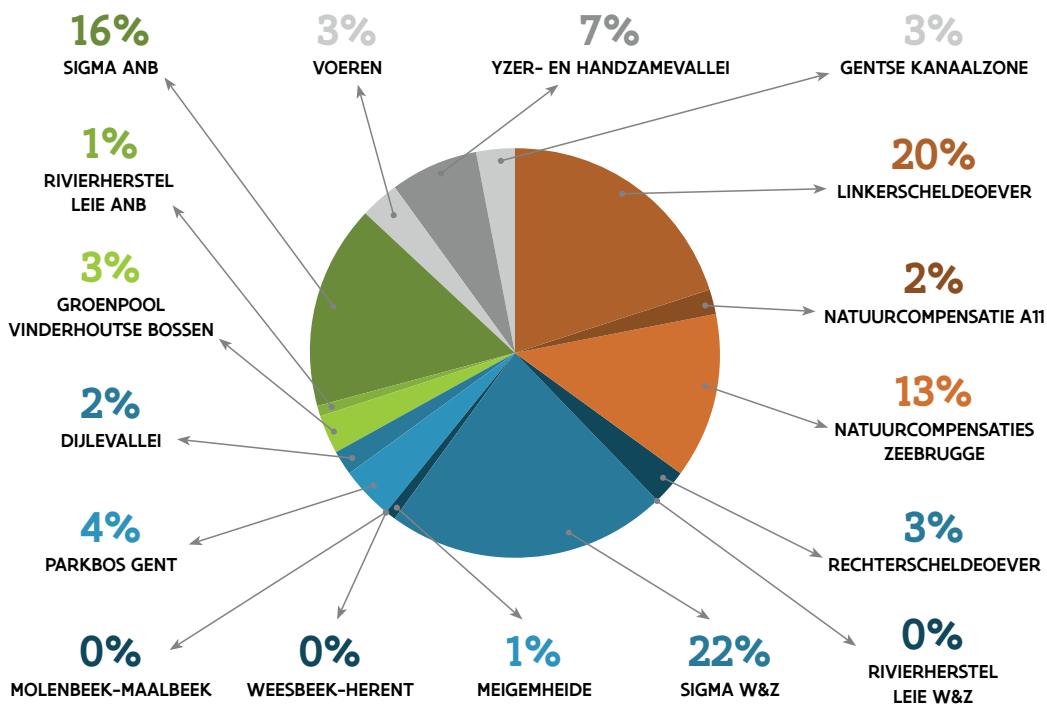


Grondenbanken

Het landinrichtingsdecreet van 2014 integreerde grondenbanken als instrumenten om aan landinrichting te doen. De oprichting van grondenbanken gaat weliswaar verder terug. De eerste grondenbank kwam er in 2002 in de marge van de uitbreidingsplannen voor de Antwerpse Haven in Doel. Via een samenwerking tussen de VLM, de Maatschappij Linkerscheldeoever en het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen wilde de Vlaamse overheid in functie van de Europese habitat- en vogelrichtlijnen ongeveer 580 hectare nieuw natuurgebied creëren. Kenmerkend voor de grondenbankwerking was dat de eigendomsverwerving niet via onteigeningen verliep. De grondenbank kocht percelen aan – vaak buiten het doelgebied – die in een later stadium dienden om landbouwers of eigenaren in het doelgebied op vrijwillige basis uit te ruilen. Die manier van werken zorgde ervoor dat Vlaamse doelen konden gerealiseerd

worden in het doelgebied en verkleinde daarbij de kans op stopzetting van bedrijfsactiviteiten wegens onteigening. In Doel slaagde de grondenbank erin om een zesde van het beoogde natuurcompensatiegebied via ruil te verwerven.⁷¹

In navolging van het pioniersproject in Doel werden tussen 2002 en 2015 nog 16 lokale grondenbanken opgericht. De (2) grondenbanken met de grootste portefeuille opereerden op vraag van De Vlaamse Waterweg (toen nog Waterwegen en Zeekanaal) en het ANB in de context van het Sigmaplan. Dat plan had de bedoeling om Vlaanderen beter te beschermen tegen overstromingen van de Zeeschelde en zijn zijrivieren en eveneens nieuwe natuur te creëren.⁷² De andere grondenbanken richtten zich enerzijds op de realisatie van bossen, natuur en natuurlijke watersystemen en anderzijds op flankerend beleid en de realisatie van natuurcompensatie gekoppeld aan investeringsprojecten zoals de aanleg van wegen en havenuitbreiding (Figuur 20)⁷³.



Figuur 20: Relatief aandeel van projecten in de totale oppervlakte door de VLM aangekochte gronden (2002-2015)

71 "Grondenbanken Linker- en Rechterscheldeoever", <https://www.vlm.be/nl/projecten/Paginas/GrondenbankenLinker-enRechterScheldeOever.aspx>, 12 mei 2020; ANON., "Grondenbanken Antwerps Havengebied", *Buitenkans*, jrg. 4, nr. 1, 2014, p. 15-16.

72 "Het Schelde-estuarium onder de loep", <https://sigmaplan.be/nl/nieuws/het-schelde-estuarium-onder-de-loep/>, 12 mei 2020.

73 ANON., *Activiteitenverslag VLM 2016*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, p. 29.

De Vlaamse decreetgever vulde de projectgebonden grondenbanken in 2006 aan met een Vlaamse Grondenbank. Haar takenpakket is drieledig en bestaat erin om (i) onroerende goederen te verwerven, te beheren, te ruilen of over te dragen, (ii) grondreserves aan te leggen voor ruil in het kader van bosuitbreiding en natuurbehoud en (iii) landbouwbedrijven te verplaatsen die niet in agrarisch gebied liggen.⁷⁴ Het voornaamste verschil met de lokale grondenbanken bestaat erin dat de Vlaamse Grondenbank niet projectgebonden is en dus een permanent karakter heeft. Ze zoekt met andere woorden naar opportuniteiten over het hele Vlaamse grondgebied zonder een concrete realisatie voor ogen te hebben, maar gericht op een snellere opstart van toekomstige inrichtingsprojecten. Een ander verschil heeft betrekking op de status van de verworven gronden. Terwijl het altijd de initiatiefnemers zijn die de lokale grondenbanken financieren, beschikt de VLM zelf over de middelen voor de werking van de Vlaamse Grondenbank. Na de verkoop van de gronden van De Merode aan verschillende partners beschikte de VLM over een uitgebreid startkapitaal om een rollend fonds voor eigendomstransacties te beginnen.⁷⁵ Daarnaast kende de Vlaamse Regering nog verschillende dotaties toe aan de Vlaamse Grondenbank voor de uitvoering van specifieke projecten zoals bosuitbreiding, instandhoudingsdoelstellingen en flankerend beleid PAS (Programmatische Aanpak Stikstof).

Daarnaast had de Vlaamse Grondenbank een functie bij de centralisatie van decretaal bepaalde rechten van voorkoop. Wanneer de Vlaamse overheid een recht van voorkoop had, kon zij bij de verkoop van een onroerend goed de plaats van de koper innemen en het goed tegen de overeengekomen prijs verwerven. In totaal beschikte de overheid over 11 van dergelijke voorkooprechten met telkens een andere decretale basis. Daarenboven was het Vlaams Gewest in 7 decretaal bepaalde gevallen verplicht onroerende goederen aan te kopen, bijvoorbeeld in de context van natuurbehoud en landschapszorg. Die rechten van voorkoop en aankoopplichten kwamen vanaf 2006 allemaal samen bij de

Grondenbank, wat een enorme rationalisatieoperatie betekende.⁷⁶

Grondenbank voor de realisatie van natuurcompensaties in Zeebrugge

Gekoppeld aan de havenuitbreiding van Zeebrugge diende ter compensatie 230 hectare nieuwe natuur te worden ingericht in de onmiddellijke omgeving van de haven. Een grondenbankwerking heeft dat kunnen realiseren in nauwe samenwerking met de landbouwers in het gebied. Ongeveer 50% van het gebied voor natuurcompensatie is verworven via uitruiling. Dat betekent dat voor 114 hectare de landbouwers een nieuwe grond kunnen bewerken in de directe omgeving. Alle landbouwers die hun bedrijfsvoering wensten voort te zetten, de zogenoemde blijvers, kregen daardoor een duurzame oplossing. Bovendien zijn de nieuwe percelen doorgaans gunstiger gelegen voor de betrokken landbouwers:

- Bij meer dan de helft van de bedrijven verhoogde het aandeel akkerland na uitruilen.
- De gemiddelde oppervlakte per eigenaar vergrootte met 13%.
- De gemiddelde te rijden afstand verkleinde voor 2/3 van de bedrijven.
- De ruimtelijke bestemming bood meer rechtszekerheid: vóór ruil lag 45% van de gronden in bestemmingsgebied 'natuur', na ruil was dat 0%.
- Vóór ruil lag 100% in Europees beschermd natuurgebied, na ruil nog 65% en meer specifiek in vogelrichtlijngebied.⁷⁷



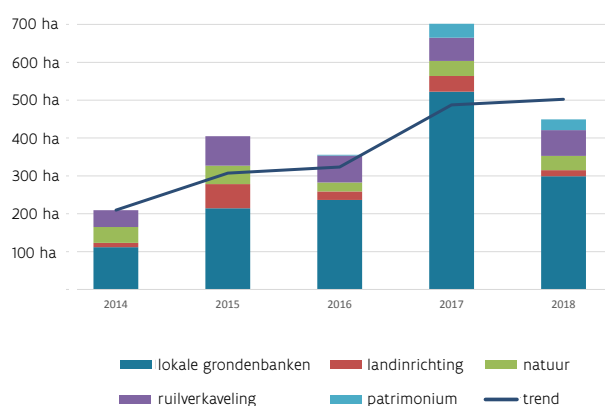
74 ANON., *Activiteitenverslag VLM 2016*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, p. 29.

75 "Lokale grondenbank", <https://www.vlm.be/nl/doelgroepen/notarissen/lokalegrondenbank/Paginas/default.aspx>, 12 mei 2020.

76 "Soorten voorkooprecht", <https://www.vlm.be/nl/themas/Vlaamsegrondenbank/voorkooploket/soortenvoorkooprecht>, 12 mei 2020; "Koopplicht", <https://www.vlm.be/nl/themas/Vlaamsegrondenbank/koopplicht>, 12 mei 2020.

77 CELEN, G., "Hoe wordt open ruimte gemeengoed? Een instrumentenkoffer", in: *Ruimte*, 2018, nr. 39, p. 60-63; "Natuurcompensaties achterhaven Zeebrugge", <https://www.vlm.be/nl/projecten/Paginas/NatuurcompensatiesZeebrugge.aspx>, 26 november 2020; CELEN, G., "Een instrumentenkoffer voor de realisatie van open ruimte als gemeengoed in een context van veel individuele eigenaars en gebruikers", in: (red.) KUHK., A., HOLEMANS, D., VAN DEN BROECK, P., *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Antwerpen, EPQ 2018, p. 331-358.

De voorbije decennia hebben grondenbanken hun nut bewezen door – ondanks een stijgende gronddruk – landbouwers alsnog nieuwe gronden te kunnen aanreiken. Figuur 21 toont aan hoeveel hectare grond de VLM per jaar tussen 2014 en 2018 heeft aangekocht via lokale grondenbanken en de Vlaamse Grondenbank (patrimonium), maar ook in het kader van realisaties op het terrein. Veruit de meeste aankopen gebeurden voor lokale grondenbanken (gemiddeld 270 hectare/jaar). De verworven oppervlaktes in het kader van ruilverkaveling, natuur- en landinrichting en de Vlaamse Grondenbank waren veel beperkter (resp. een gemiddelde van 64, 38, 37 en 16 hectare/jaar).



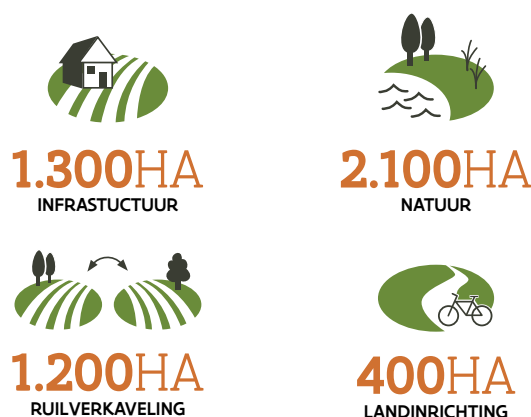
Figuur 21: Gronden (in hectare) verworven door de VLM tussen 2014 en 2018⁷⁸

De Vlaamse Landmaatschappij maakte in de periode 2002-2016 zo'n 5000 hectare grond mobiel. Figuur 22⁷⁹ laat zien welke projecten de uitgeruilde gronden dienden. Veruit het grootste aantal (2100 hectare) werd ingezet om aan natuurcompensatie en -ontwikkeling te doen. De VLM verwierf 1300 hectare om infrastructuurwerken uit te voeren, bijvoorbeeld in de havenzones van Antwerpen, Gent en Zeebrugge. Een iets kleinere oppervlakte (ongeveer 1200 hectare) werd besteed aan grondverwerving in het kader van ruilverkavelingen. Ten slotte faciliteerde de VLM via

grondverwerving een aantal landinrichtingsprojecten (400 hectare). Het ging dan bijvoorbeeld over de aanleg van waterbuffers, natuur en recreatieve infrastructuur.⁸⁰

Daarnaast stelde de VLM gronden in portefeuille ter beschikking als flankerende maatregel voor landbouw, door eenjarige pachtovereenkomsten te sluiten met landbouwers in afwachting van de realisatie van overheidsprojecten. Tussen 2014 en 2019 werden respectievelijk 505, 388, 440, 477 en 387 van dergelijke contracten gesloten.⁸¹

De VLM opereert voor haar verwervingen in een context van stijgende vastgoedprijzen en gronddruk, die de toegang tot grond in Vlaanderen algemeen bemoeilijken.⁸² Daarrond is nog geen specifiek beleid ontwikkeld in Vlaanderen. Een basis voor een prijzenbeleid bestaat volgens Griet Celen, afdelingshoofd Landinrichting en Grondenbank, uit de opstart van een prijsobservatorium, naar analogie van onder meer Frankrijk en Wallonië. Daarnaast zou de Grondenbank nog actiever kunnen optreden op de grondmarkt zoals dat gebeurt in Duitsland en Frankrijk. Een belangrijk instrument in dit kader, waarover de Grondenbank nu al beschikt, is het recht van voorkeur. Tot slot zou ook het instrumentarium om oplossingen te bieden voor pachters uitgebreid kunnen worden.⁸³



Figuur 22: Gronden aangekocht door de Grondenbank (2002-2016)

78 VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ, *interne documenten*, Projectrealisaties: de Vlaamse Landmaatschappij in cijfers (2014-2018), 2020, p. 5-6.

79 ANON., *Activiteitenverslag VLM 2016*, p. 29.

80 "10 jaar Vlaamse Grondenbank in cijfers", *Buitenkans e-zine*, juni 2017.

81 ANON., *Samen versterken we de open ruimte*, p. 71-73; "Vergoedingen bij lokale grondenbanken", <https://www.vlm.be/nl/projecten/instrumenten/landinrichting/Paginas/vergoedingen-bij-lokale-grondenbanken.aspx>, 4 augustus 2020; ANON., *Evaluatie decreet landinrichting*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2020, p. 34 en p. 82-83.

82 "Grondenbanken Antwerps Havengebied", *Buitenkans*, 2014, jrg. 4 nr. 1, p. 15-16; CLAEYS, D., *Gesprek met Griet Celen*, Leuven, 11 juni 2020.

83 CLAEYS, D., *Gesprek met Griet Celen*, Leuven, 11 juni 2020; "Lagere Franse grondprijzen door overheidsingrijpen", <https://www.vilt.be/lagere-franse-grondprijzen-door-overheidsingrijpen>, 13 november 2018.

Recht van voorkeur

Een van de nieuwe instrumenten uit het landinrichtingsdecreet is het recht van voorkeur. Het houdt in dat de Vlaamse Landmaatschappij een voorkeurspositie geniet bij de verkoop van gronden door andere openbare besturen, vaak gemeenten of OCMW's. Wanneer die eigendommen deel uitmaken van een project- of zoekgebied, kan de VLM ervoor kiezen om de gronden te kopen voor die op de particuliere markt terechtkomen. Dat vermijdt toekomstige onteigeningen – en op termijn dus ook heel wat middelen. Het recht van voorkeur zorgt er met andere woorden voor dat gronden die in handen zijn van de overheid, maximaal als overheidseigendom behouden worden.

De voorbije jaren is het recht van voorkeur heel succesvol gebleken. Dat was zeker het geval vanaf 2017, toen het recht van voorkeur meer bekend raakte bij de aanbieders van de gronden. Sinds de effectieve invoering van het instrument in de zomer van 2016 heeft de VLM al meer dan 125 hectare van andere overheden opgekocht. De aankoopprijs bedroeg bijna 6 miljoen euro (Tabel 6). De verworven eigendommen komen terecht in de Vlaamse Grondenbank. Ze worden ingezet in het kader van concrete overheidsprojecten en op vraag van overheden of landbouwers om landbouwgronden die niet in de agrarische structuur gelegen zijn uit te ruilen.⁸⁴

	AANTAL DOSSIERS AANGE-BODEN	AANTAL DOSSIERS UITGE-OEFEND	OPPER-VLAKTE AAN-GEKOCHT (HECTARE)	BEDRAG AAN-GEKOCHT (€)
● 2016	23	1	6.5155	393.466,16
● 2017	93	8	44.8029	1.731.245,42
● 2018	117	16	76.668	3.790.335,50

Tabel 7: Overeenkomsten middels het recht van voorkeur, 2016-2018⁸⁵

84 VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ, *interne documenten*, Projectrealisaties: de Vlaamse Landmaatschappij in cijfers (2014-2018), 2020, p. 9-10.

85 VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ, *interne documenten*, Projectrealisaties: de Vlaamse Landmaatschappij in cijfers (2014-2018), 2020, p. 9-10.

86 Een landbouweffectenrapport brengt de impact van overheidsbeslissingen op de landbouw in kaart.

87 ANON., *Grondenbank Linkerscheldeoever*, Brussel, Departement Mobiliteit en Openbare Werken, s.d.

Flankerend beleid

Grootschalige infrastructuurprojecten hebben vaak een negatieve impact op de open ruimte, niet het minst op landbouw en natuur. De VLM voert daarom een flankerend beleid om de impact van de werken in agrarisch en natuurgebied te verzachten. De allereerste keer dat de VLM op grote schaal een flankerend beleid op het getouw zette, was in het kader van de havenuitbreiding in Antwerpen (2002). Om tegemoet te komen aan de bezwaren van de inwoners van Doel, dat door de uitbreiding dreigde te verdwijnen, stelde de VLM een breed palet aan maatregelen voor. Op basis van het landbouweffectenrapport (LER) werd een ruilverkaveling voorgesteld,⁸⁶ maar dat project kwam nooit van de grond. In plaats daarvan creëerde de VLM een grondenbank waarmee wijkers (landbouwers die willen stoppen en hun gronden verkopen) uitgekocht en blijvers (landbouwers die hun bedrijfsuitbating duurzaam wensen voort te zetten) uitgeruild werden. Daarnaast keerde de VLM vergoedingen uit in de vorm van wijkersstimuli, toeslagen voor eigenaren en vrijwillige bedrijfsstopzetting en reductievergoedingen wanneer een landbouwer zijn bedrijf met verminderde oppervlakte verder uitbaatte. Ook vergoedde de VLM mestafzetverlies, bedrijfsverplaatsing en uitstel van betaling bij aankoop van gronden buiten het projectgebied.⁸⁷

Niet veel later startte de VLM met een flankerend beleid in het havengebied van Gent. Dat gebeurde in de context van het Ruimtelijke Ordening en Milieuproject (ROM) Gentse Kanaalzone, dat de provincie Oost-Vlaanderen al in 1993 in gang gezet had. Met het ROM-project wilde de provincie de verschillende functies van het kanaalgebied beter op elkaar afstemmen. In eerste instantie was de VLM betrokken bij de opmaak van de landbouwstudie. Op basis van een enquête onderzocht ze de toekomstperspectieven van de landbouwbedrijven in het plangebied. Daarnaast ondersteunde de VLM de visievorming voor verschillende koppelingsgebieden in de regio, wat uitmondde in het strategische plan

'Wel-varende Kanaalzone' (2002)⁸⁸ 2 jaar later kreeg de VLM de opdracht om die koppelingsgebieden in te richten met de bedoeling de leefbaarheid in de Gentse kanaalzone te verhogen. Het leidde tot een planprogramma dat vanaf 2013 zijn uitvoering kende. Een grondenbank werd opgericht om de landinrichting in het gebied te ondersteunen.⁸⁹



Flankerend beleid werd ook voor natuurcompensatie ingezet. Zo ontwikkelde de VLM op vraag van Waterwegen en Zeekanaal (nu De Vlaamse Waterweg) flankerende maatregelen in het kader van het Sigma-plan. In 2005 had de Vlaamse Regering dat plan uit 1977 geactualiseerd om het in te passen in de Belgisch-Nederlandse langetermijnvisie Schelde-estuarium 2030. Die visie richtte zich niet alleen op klimaatmitigatie, maar ook op natuurontwikkeling in het Zeescheldegebied. De rol van de VLM bestond erin een landbouwgevoeligheidsanalyse en landbouweffectenrapport op te maken. Op basis daarvan werd een grondenbankwerking opgestart.⁹⁰

De VLM voerde eveneens een flankerend beleid bij de werken aan Oosterweel. Het tracé van de nieuwe Oosterweelverbinding loopt dwars door waardevol natuurgebied, waardoor compenserende maatregelen noodzakelijk waren. De door de Vlaamse overheid opgerichte nv Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM, tegenwoordig Lantis) klopte daarvoor aan bij de VLM. Flankerende maatregelen moesten de effecten van Oosterweel op de natuur beperken en de landschaps- en omgevingskwaliteit in stand houden. Concreet vroeg de BAM de inrichting van 3 natuurgebieden: Middenvijver, de Burchtse Weel en het Sint-Annabos. Ieder project had zijn eigen finaliteit. De inrichting van de Middenvijver was bedoeld als uitwijkingsmogelijkheid voor vogels. De VLM stond in voor het volledige traject van planning tot uitvoering. Dat was niet het geval voor de aanleg van de Burchtse Weel en het Sint-Annabos. In die projecten had de VLM een faciliterende rol. Terwijl in de Burchtse Weel de getijdenwerking hersteld werd, ontwikkelde de VLM samen met het ANB een 'nieuw' Sint-Annabos met aandacht voor meer natuurlijke rijkdom en recreatie.⁹¹

88 Koppelingsgebieden zijn zones die industrieterreinen en woonomgevingen aan elkaar koppelen, buffergebieden die voor beide zones een meerwaarde hebben.

89 ANON., *Landinrichting Gentse Kanaalzone, Koppelingsgebieden fase 1*, Vlaamse Landmaatschappij, 2010, p. 7-8; ANON., *VLM-jaarverslag 2002*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2003, p. 35; ANON., *VLM-jaarverslag 2003*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2004, p. 66; ANON., *De Vlaamse Landmaatschappij: bruggenbouwer op het platteland*, p. 36.

90 ANON., *De Vlaamse Landmaatschappij: bruggenbouwer op het platteland*, p. 38; "Het Sigma Plan", <https://landelijk.vlaanderen/domeinen/andere-sectoren/het-sigma-plan>, 12 mei 2020.

91 ANON., *De Vlaamse Landmaatschappij: bruggenbouwer op het platteland*, p. 39; ANON., *VLM-jaaroverzicht 2005*, p. 28-29.

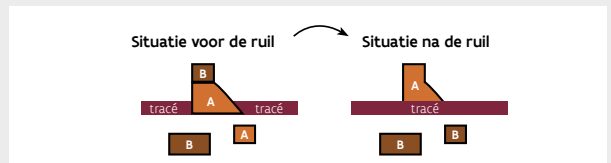
Gebruiksruil gekoppeld aan de A11

De A11 is een nieuwe autosnelweg tussen de N31 en de N49 die voor een betere ontsluiting van de haven van Zeebrugge moet zorgen. Het Agentschap Wegen en verkeer had in 2014 voor de aanleg van deze weg 62 hectare landbouwgrond nodig van 29 landbouwbedrijven en de bedrijfszetel van een actief landbouwbedrijf. De weg doorsneed 75 gebruikspcelen waardoor de percelen kleiner werden of een onregelmatige vorm kregen. Van 26 bedrijven kwamen de gronden versnipperd te liggen ten noorden en ten zuiden van de A11.

Het gebruiksruilproject (1278 hectare) lag aan weerszijden van de A11, tussen het Leopoldkanaal en de N49. Via de gebruiksruil kreeg elke gebruiker na de ruiloperatie zoveel mogelijk gronden van dezelfde oppervlakte en gronden die geschikt waren voor dezelfde teelten als voor de ruil. De gronden van elke landbouwer lagen zoveel mogelijk aan dezelfde kant van de A11 als de bedrijfszetel en de gronden van elke landbouwer werden zo veel als mogelijk gegroepeerd. Voor de landbouwbedrijfszetel op het geplande tracé werd een nieuwe locatie ingericht.

Door die maatregelen werd niet alleen een aantal problemen voor de landbouw opgelost, maar werd ook kostenbesparend gewerkt voor de realisatie van de A11. Er moest minder geïnvesteerd worden in ventwegen en/of kruisingen van lokale wegen met de A11.

Op 10 december 2014 werd de akte 'gebruiksruil A11' verleden. Daarmee werd voor het grondgebruik van de getroffen landbouwbedrijven een voorlopige oplossing juridisch vastgelegd. Na de afwerking van de A11 werden in 2018 ook de onteigende restpercelen opgenomen in de op de gebruiksruil volgende herverkaveling. In deze herverkaveling (nog in uitvoering) wordt verder gewerkt om de versnipperde percelen te vervangen door grotere van op de openbare weg toegankelijke percelen. Samen met de ruiloperatie worden ook werken uitgevoerd die gericht zijn op de algemene verbetering van de omgevingskwaliteit.⁹²

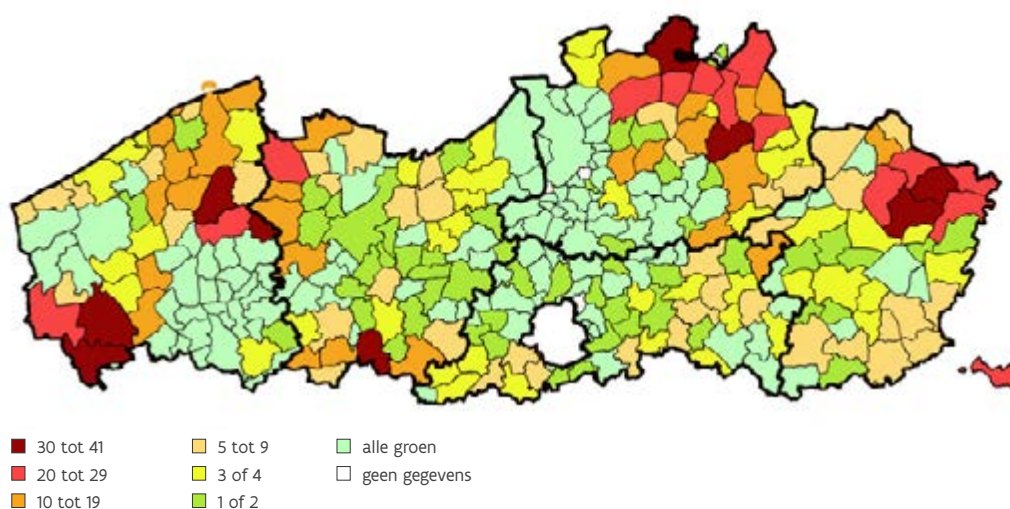


92 DENYS, T., VAN ISACKER, W., CELEN, G., "Samen-werken voor een duurzame open ruimte", in: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, nr. 4, 2015, p. 35-41; CELEN, G., "Een instrumentenkoffer voor de realisatie van open ruimte als gemeengoed...", p. 331-358.

Recent wordt een projectmatige aanpak aangevuld met een meer procesmatige benadering van het flankerende beleid. Daarmee werd een invulling gegeven aan beleidsdoelstellingen op Vlaams niveau – aanvullend op de projectmatige doelen die (ook) andere overheden stelden. De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is een belangrijk voorbeeld van een procesmatig flankerend beleid. Het was ook de eerste inrichtingsnota binnen landinrichting 'spoor 2' die expliciet inging op flankering.⁹³ De PAS werd in eerste instantie uitgetekend onder leiding van het ANB en was gericht op een reductie van de stikstofuitstoot in en rond waardevolle natuurgebieden. Alleen op die manier is het mogelijk om te voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen die de Vlaamse Regering in 2014 definitief goedgekeurd had. De noodzaak om de stikstofneerslag te doen dalen, had verregaande gevolgen voor (landbouw) bedrijven met een te grote stikstofuitstoot. Hun vergunning kwam in het gedrang. Om de continuïteit van de bedrijven te waarborgen, bestond de PAS uit 2 afzonderlijke fasen. Tijdens de voorlopige PAS (2014-2019) werd een nieuw vergunningskader uitgewerkt op basis van onderzoek naar de stikstofdepositie en de gevolgen daarvan voor

habitats en soorten. Ondertussen werd een classificatie van groene, oranje en rode bedrijven opgesteld. Voor groene bedrijven veranderde er in de transitieperiode niets. Rode bedrijven mochten hun activiteiten voortzetten zolang de vergunning liep, maar konden geen nieuwe vergunning aanvragen. Oranje bedrijven kregen specifieke voorwaarden opgelegd om hun activiteiten voort te zetten.⁹⁴

De flankerende PAS-maatregelen hadden alleen betrekking op de zogeheten oranje en rode bedrijven. Het ging in totaal om 133 landbouwbedrijven die financieel verlies leden door de beperkingen die de PAS hen oplegde. Ze situeerden zich vooral in de Westhoek, de regio Brugge en de Kempen (Figuur 23). Om die verliezen (gedeeltelijk) te compenseren, maakte de Vlaamse Regering gebruik van een combinatie van instrumenten uit het decreet landinrichting: financiële en praktische ondersteuning bij herstructurering, de verplaatsing van de bedrijfsactiviteiten, bedrijfsreconversie en -stopzetting. Ze stelde daarvoor in 2015 een inrichtingsnota in voor de rode bedrijven en in 2017 een inrichtingsnota voor oranje bedrijven.⁹⁵



Figuur 23: Totale aantal rode of oranje bedrijven op actuele habitat of zoekzone (cijfers Vlaamse overheid, visualisatie VVSG)

93 CLAEYS, D. Gesprek met Griet Celen, Leuven, 11 juni 2020.

94 "Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)", https://www.natuurenbos.be/sites/default/files/inserted-files/anb_kompasnaald_pas_druk_2.pdf, 12 mei 2020; GEERAERTS, A., *Programmatische aanpak stikstof in een notendop*, Mechelen, Natuurpunt vzw, 2014, p. 30-32.

95 ANON., *VLM: werken aan een betere omgevingskwaliteit in de open ruimte en het randstedelijk gebied*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2016, p. 21-22; "Programmatische Aanpak Stikstof", <https://www.vlm.be/nl/doelgroepen/land-en-tuinbouwers/herstructureringsbeleidPAS/Paginas/default.aspx>, 12 mei 2020.

Beheerovereenkomsten

De beheerovereenkomsten vormen een aanvulling op het klassiekere instrumentarium uit de koffer van de VLM: ruilverkaveling, land- en natuurinrichting. Met beheerovereenkomsten verbinden landbouwers zich er vrijwillig toe om zich voor 5 jaar in te zetten voor specifieke natuur- of milieudoelen tegen vooraf vastgestelde vergoedingen. De 'eerste' beheerovereenkomsten dateren van de periode van PDPO I (2000-2006) en maakten deel uit van as 2: 'het verbeteren van het milieu en het platteland'.⁹⁶ Meer bepaald maakten ze deel uit van een reeks agromilieumaatregelen met het oog op 'agronatuurbeheer'. Vanuit de optiek dat ook in landbouwgebied aan natuur gewerkt kan worden, hielpen – en helpen – beheerovereenkomsten mee om verschillende maatschappelijke vraagstukken op te lossen, zoals de bescherming van kwetsbare soorten, het onderhoud en herstel van kleine landschapselementen en erosiebestrijding.

De beheerovereenkomsten wijken in zekere zin af van andere tools uit de instrumentenkoffer, omdat zij door de afdeling Platteland worden beheerd. Dat heeft te maken met hun financiering door het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). In Vlaanderen is de VLM – net als voor andere PDPO-maatregelen – verantwoordelijk om de overeenkomsten te vertalen naar de praktijk. Dat gebeurt door 'beheerpakketten' uit te werken op basis van de zogeheten '6 p's': product, prijs, promotie, plaats, perceptie en planologische zekerheid. Het betekent dat het product – de maatregelen – een positief effect moet hebben op natuur, milieu en landschap en dat tegen een prijs die de uitvoeringskosten en inkomensdaling voor de landbouwer compenseert. Promotie en de selectie van de juiste maatregelen zijn eveneens van belang, net als een perceptiewijziging van natuurmaatregelen bij landbouwers en een garantie dat de overeenkomsten geen negatieve gevolgen hebben voor bemestingsnormen en andere plannen. De beheerpakketten worden samengesteld onder begeleiding van bedrijfsplanners, die in samenspraak met de landbouwer een bedrijfsplan opstellen op maat van het bedrijf en met een specifiek aantal beheermaatregelen.⁹⁷

De beheerpakketten werden tijdens de eerste programmeringsperiode samengevoegd in 6 thematische clusters en richtten zich telkens op een specifiek landschapselement of concrete problematiek. 6 pakketten hadden betrekking op **kleine landschapselementen**: de aanleg en/of het onderhoud van poelen en de aanleg en het onderhoud van hagen, heggen en houtkanten. 6 andere beheerpakketten hadden te maken met **perceelsrandenbeheer**. Het ging hoofdzakelijk om het beheer van perceelsranden langs holle wegen, houtige landschapselementen, wegbermen en waterlopen. **Erosiebestrijding** kwam als thematiek in meerdere beheerpakketten aan bod (meer bepaald de aanleg en het onderhoud van grasbufferstroken, -gangen, niet-kerende bodembewerking en directe inzaai). In uitvoering van en flankerend aan het mestbeleid werkte de VLM 2 pakketten uit voor de gebiedsgerichte verscherping van de bemestingsnormen in Vlaanderen. De beheerovereenkomst '**water**' kon worden toegepast in de kwetsbare gebieden '**water**', de beheerovereenkomst '**natuur**' in de kwetsbare gebieden natuur. Ten slotte ontwikkelde de VLM 3 beheerpakketten voor **weidevogelbeheer**. Weidevogels konden opnieuw aangetrokken worden door middel van een uitgestelde maai- of weidedatum of door nestbeschermers te plaatsen. Er werden ook beheerpakketten uitgewerkt om de soortenrijkdom op grasland en akkerland te bevorderen (het **botanische beheer**).



96 Voor een uitvoerige bespreking van het programma voor plattelandsontwikkeling, zie hoofdstuk 2.

97 ANON., *VLM, uw partner in de open ruimte 2006: de VLM in 10 thema's*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2007, p. 19.

BEHEERPAKKET	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
● Aanleg/onderhoud poelen (m ²)	2011	11.930	30.356	62.613	68.162	71.940	73.060
● Aanleg/onderhoud heggen (km)	13	49	119	160	199	160	226
● Aanleg/onderhoud houtkanten (are)	1460	3250	5040	7070	8513	8600	7780
● Perceelsranden (hectare)	31	80	193	293	363	492	1220
● Weidevogelbeheer (hectare)	167	236	425	499	601	780	812
● Water (hectare)	13.702	22.014	24.247	25.324	27.392	20.739	28.911
● Natuur (hectare)	1237	1448	1557	1724	2137	2207	1397
● Erosiebestrijding (hectare)	0	0	0	0	17	700	1732
● Botanisch beheer (hectare)	0	0	0	0	0	78	204

Tabel 8: Evolutie van de beheerpakketten in het kader van PDPO I (2000-2006)⁹⁸

Tabel 8 laat de cumulatieve evolutie zien van de beheerpakketten die landbouwers tijdens de eerste PDPO-periode sloten. Op basis van de jaarlijkse cijfers is het mogelijk om 3 snelheden te onderscheiden in de ontwikkeling van de beheerpakketten. De maatregelen rond 'water' en 'natuur' kwamen het snelst op kruissnelheid. Landbouwers hadden in 2001 al voor respectievelijk 22.000 en 1500 hectare van dergelijke beheerovereenkomsten gesloten. Die maatregelen sloten dicht aan bij de landbouwpraktijk. Andere beheerpakketten kregen pas in de laatste jaren van PDPO I vorm. Dat was het geval voor erosiebestrijding en botanisch beheer. Daartussen bevonden zich de beheerpakketten die te maken hadden met perceelsrandenbeheer, weidevogelbeheer en de aanleg en het onderhoud van kleine landschapselementen. Hun verloop bleef tussen 2000 en 2006 relatief stabiel. Vooral de verhoogde vergoedingen voor perceelsrandenbeheer maakten van dit pakket een succesvolle maatregel.⁹⁹

Het succes van de eerste beheerovereenkomsten zette aan tot een verlenging in het kader van PDPO II (2007-2013). Het raamwerk veranderde nagenoeg niet. Net zoals bij PDPO I ging het

om vrijwillige vijfjarige verbintenissen gericht op de verzoening van landbouw met milieu- en natuurdoelstellingen. Ook inhoudelijk bleef alles bij het oude. De beheerovereenkomsten waren nog altijd gericht op kleine landschapselementen, erosiebestrijding, perceelsrandenbeheer, soortenrijkdom, waterkwaliteit en botanisch beheer. Dat laatste type overeenkomst, dat een verhoogde botanische waarde van grasland beoogde, was wel een uitdovende maatregel. Tijdens de tweede programmeringsperiode konden geen nieuwe overeenkomsten rond botanisch beheer gesloten worden.¹⁰⁰ Dergelijke overeenkomsten bleven weliswaar bestaan, maar werden niet langer met middelen van het ELFPO gefinancierd. Tabel 9 geeft een overzicht van de vooropgestelde doelstellingen, aangevuld met de absolute en relatieve resultaten in 2015. Ze toont dat voor bijna alle beheerovereenkomsten de doelen van PDPO II overschreden werden, zowel voor wat betreft het aantal contracten als de oppervlakte besloten in de overeenkomsten. Alleen het areaal voor soortenbescherming en het aantal contracten voor de beheerovereenkomsten water en botanisch beheer bleven onder de verwachtingen.¹⁰¹

98 ANON., *VLM, uw partner in de open ruimte 2006*, p. 20.

99 ANON., *VLM-jaaroverzicht 2003*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2004, p. 43-45; ANON., *VLM, uw partner in de open ruimte 2006*, p. 19-21.

100 ANON., *Programma voor Plattelandsontwikkeling Vlaanderen (2007-2013) goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 27 oktober 2006*, Brussel, Departement Landbouw en Visserij, 2007, p. 226-292.

101 DESSERS, R., VERSPECHT, A., VERHAEYEN, M., LOUETTE, G., *Ex post evaluatie Vlaams programma voor plattelandsontwikkeling 2007-2013*, Brussel, Idea Consult, 2016, p. 42-43.

BEHEERPAKKET	INDICATOR	DOEL PDPO II	REALISATIE 2007-2015	REALISATIE %
● Perceelsrandenbeheer	Contracten	2567	2697	105
	Areaal (ha)	2499	2164	87
● Soortenbescherming	Contracten	568	744	131
	Areaal (ha)	4171	7255	174
● Erosiebestrijding	Contracten	1720	1936	113
	Areaal (ha)	32.300	54.103	168
● Water	Contracten	3615	3072	85
	Areaal (ha)	243	300	123
● Kleine landeigendom (KLE)	Areaal (ha)	243	300	123
	Contracten	2392	3317	139
● Botanisch beheer	Areaal (ha)	1600	1604	100
	Contracten	664	594	89

Tabel 9: Doelstellingen en realisaties van de beheerovereenkomsten, PDPO II (2007-2013)¹⁰²

Vanuit een louter kwantitatief perspectief bleken de PDPO II-beheerovereenkomsten een succes. Maar maakten de belanghebbenden – en dan vooral de landbouwers – dezelfde analyse? Om die vraag te beantwoorden, zette de VLM in 2010 – exact 10 jaar na de start van het instrument – een grootschalig tevredenheidsonderzoek op. Dat gebeurde binnen het Interreg Iva-project SOLABIO (Soorten en Landschappen als dragers voor Biodiversiteit). De bevraging van 277 landbouwers, van wie er 228 wel een overeenkomst gesloten hadden en 49 niet, leverde genuanceerde resultaten op. De landbouwers bleken zeer tevreden met de inzet van bedrijfsplanners en de communicatie rond de beheerovereenkomsten. Wel plaatsten ze enkele kanttekeningen bij de behaalde resultaten. Uit de enquête kwam naar voren dat landbouwers de impact van de beheerovereenkomsten op de biodiversiteit laag inschatten. Dat strookte met het onderzoek naar de evolutie van de weidevogelpopulatie, die te weinig toenam. Ook wat het effect op de populatie akkervogels betreft, waren landbouwers eerder sceptisch. Daarnaast stipten zij de rechtsonzekerheid als nadeel aan. Veel landbouwers vreesden dat het sluiten van een beheerovereenkomst hen later tot bepaalde keuzes, bijvoorbeeld het behoud van grasland, zou dwingen. Ook de controles lieten volgens de landbouwers vaak te wensen over.¹⁰³

Het PDPO III (2014-2020) bouwde verder op de thema's die ook tijdens het PDPO I en II centraal stonden. Al werden de maatregelen zelf grondig bijgestuurd. Er werd een getrapte benadering in het perceelsrandenbeheer ingevoerd. 5 trappen werden voorzien: de erosiestrook, de bufferstrook, de gemengde grasstrook, de gemengde grasstrook plus en de bloemenstrook. Het beheer varieerde telkens, van laagdrempelig beheer tot complex beheer. Het getrapte randenbeheer liet toe om binnen de beheerdoelstellingen een multifunctioneel beheer toe te passen.

Sommige maatregelen werden niet meer opgenomen in het derde programma als beheerovereenkomst zoals de niet-kerende bodembewerking, de directe inzaai, beheerovereenkomst natuur, de vergoeding natuur en de beheerovereenkomst water. Ook de beheerpakketten die de aanleg van kleine landschapselementen beoogden, keerden niet meer terug als beheerovereenkomst. De maatregelen werden herdoopt tot zogeheten niet-productieve investeringen, waartoe ook maatregelen rond kleinschalige waterbeheersing (o.a. stuwtjes) en erosiebestrijding (plantaardige dammen) behoorden.

102 DESSERS, R., VERSPECHT, A., VERHAEYEN, M., LOUETTE, G., *Ex post evaluatie Vlaams programma voor plattelandontwikkeling 2007-2013*, p. 42-43.

103 ANON., *10 jaar beheerovereenkomsten: wat denken de landbouwers erover?*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2012, p. 14-15.



Het aanbod maatregelen gericht op de ondersteuning van de biodiversiteit werd grondig bijgestuurd met maatregelen op grasland (botanisch beheer als weidevogelbeheer) alsook maatregelen voor akkervogels. Die laatste groep werd vanaf 2017 aangevuld met beheerovereenkomsten voor de bescherming van de grauwe kiekendief en de hamster. Samen met de maatregelen voor de akker- en weidevogels vormden ze een cluster 'faunabeheer'.¹⁰⁴

Uit een nieuwe bevraging, afgenomen in 2018, bleek dat landbouwers met een beheerovereenkomst tevreden tot zeer tevreden waren over de geleverde dienstverlening door de bedrijfsplanners. Vooral de informatieverstrekking voorafgaand aan het

sluiten van de overeenkomst en de ondersteuning bij de aanvraag werden sterk gewaardeerd. Het vertrouwen in de bedrijfsplanner bleek bovendien groot. Op basis van de resultaten werd vastgesteld dat het wenselijk was om nog meer samen met de landbouwers op het terrein te gaan. De landbouwers waren daar over het algemeen genomen zeker toe bereid, zowel bij het sluiten van de overeenkomsten als bij de begeleiding achteraf. Anderzijds geeft ook een aanzienlijk deel van de landbouwers aan dat ze geen behoefte hebben aan extra ondersteuning. Een aandachtspunt is dat bedrijfsplanners voldoende voeling moeten blijven hebben met de landbouwbedrijfsvoering.¹⁰⁵

Dezelfde bevraging verhelderde dat 6 op 10 landbouwers een overeenkomst sloten met als expliciet doel een positief effect te creëren voor biodiversiteit, milieu en landschap. Het merendeel van de landbouwers vond de verkregen vergoeding overigens voldoende. Akkerbouwbedrijven, gemengde bedrijven, melk- en vleesveebedrijven, waren (en zijn) de belangrijkste bedrijfstypes die beheerovereenkomsten integreren in hun bedrijfsvoering. De jaarlijkse compensaties die de beheerovereenkomsten in 2018 met zich meebrachten – en die Vlaanderen en Europa cofinancierden – bedroegen 10,5 miljoen euro, verdeeld over meer dan 30 verschillende maatregelen.¹⁰⁶

Een jaar later verscheen de brochure *Samenwerken met landbouwers aan biodiversiteit, milieu en landschap* (2018). Daarin benadrukte de VLM de positieve effecten van de beheerovereenkomsten op het vlak van biodiversiteit, milieu en landschappelijke waarden. Concreet zorgden beheerovereenkomsten botanisch beheer voor een verhoogd gehalte aan bodemkoolstof, terwijl grasstroken erosie met gemiddeld 90% verminderden. De aanleg van houtkanten had dan weer een gunstig effect op het stikstof- en fosforgehalte in afstromend water en de biodiversiteit. De maatregelen voor akkervogels wierpen ook hun vruchten af, maar vereisten een volgehouden inspanning om meer vogels in akkerbouwgebieden aan te trekken.

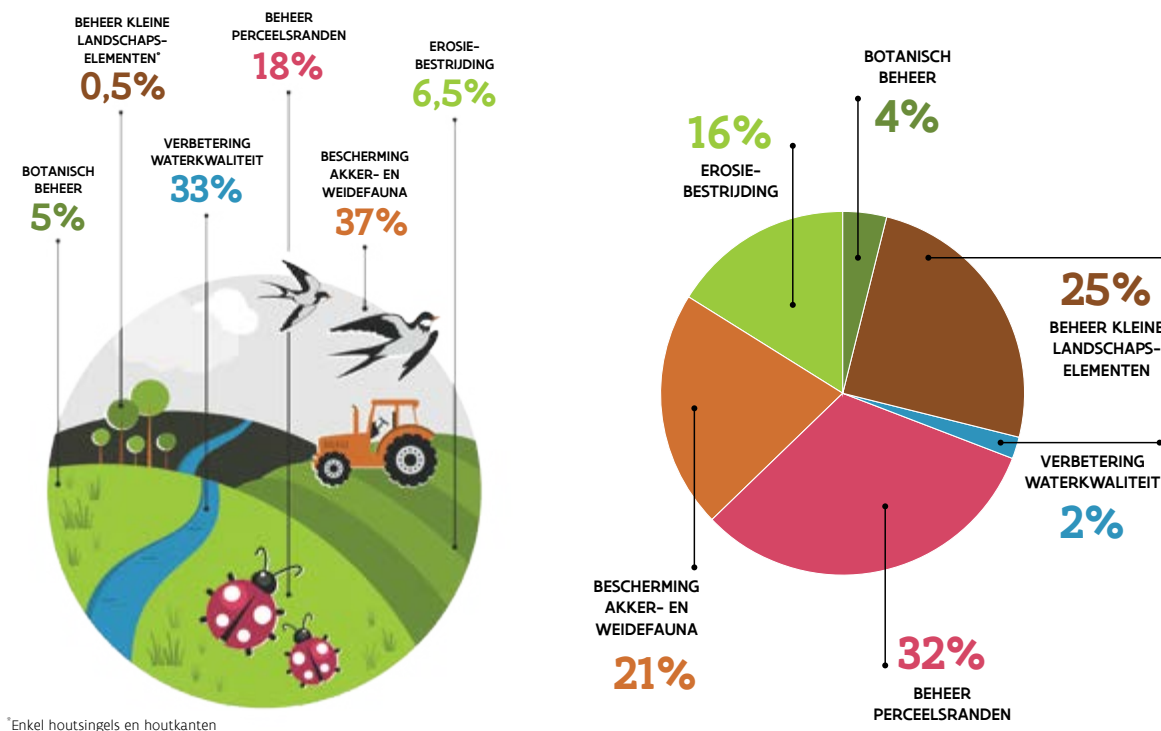
104 ANON., *Activiteitenverslag VLM 2017*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2018, p. 40.

105 DE REGT, E., ROMBOUTS, W., DURNEZ, L., DEUNINCK, J., *Wat denkt de landbouw over agromilieu- en klimaatmaatregelen? Resultaten van een grootschalige bevraging in 2018*, Brussel, Departement Landbouw en Visserij, 2018. Een tweede deel van het rapport bespreekt de resultaten per maatregel.

106 ANON., *Samenwerken met landbouwers aan biodiversiteit, milieu en landschap: ervaringen met beheerovereenkomsten*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2018, p. 22-31; "VLM blikt terug op beheerovereenkomsten", <https://ruraalnetwerk.be/pdpo/pdpo-ii-2/maatregelen/beheerovereenkomsten/de-pers/vlm-blikt-terug-op-beheerovereenkomsten>, 12 mei 2020.

Cijfermatig gaf de brochure een momentopname van het aantal afgesloten beheerovereenkomsten op het moment van publicatie. Eind 2018 waren 3081 overeenkomsten gesloten. In een kwart van de gevallen ging het om beheerovereenkomsten voor het onderhoud van kleine landeigendommen (KLE's) en in nog eens 32% om overeenkomsten rond perceelsrandenbeheer. Faunabeheer en erosiebestrijding maakten 21 en 16% van de contracten uit, terwijl beheerovereenkomsten voor botanisch beheer (4%) en de verbetering van de waterkwaliteit (2%) minder vaak voorkwamen.

Wanneer we de beheerovereenkomsten volgens oppervlakte rangschikken, zien de resultaten er helemaal anders uit. Van de bijna 9700 hectare (landbouw)grond die het onderwerp van een beheerovereenkomst vormde, werd een derde ingezet voor een betere waterkwaliteit. Nog eens 37% diende voor de bescherming van akker- en weidevogels en hamsters (faunabeheer). De overige oppervlakte was bestemd voor beheerovereenkomsten rond perceelsranden (18%), erosiebestrijding (6,5%), botanisch beheer (5%) en het beheer van KLE (0,5%). Ook het beheer van meer dan 4600 knotbomen werd via een overeenkomst tussen landbouwers en de VLM vastgelegd (Figuur 24).



Figuur 24: Relatieve verdeling van beheerovereenkomsten in 2018, volgens oppervlakte (links) en aantal (rechts)¹⁰⁷

107 ANON., *Samenwerken met landbouwers aan biodiversiteit, milieu en landschap: ervaringen met beheerovereenkomsten*, p. 30.



Het Open Ruimte Platform

Het Open Ruimte Platform groeide de afgelopen jaren vanuit de noodzaak om complexe ruimtelijke uitdagingen in de open ruimte aan te pakken via een transversale aanpak en met behulp van de lokale initiatiefkracht. De directe aanleiding voor de oprichting was het 25-jarige bestaan van de VLM. In het kader van de studiedag om dat samen met openruimteactoren te vieren (6 december 2013), gaf de VLM aan de Architecture Workroom Brussels en Bovenbouw Architectuur de opdracht om een toekomstvisie uit te werken voor de open ruimte in Vlaanderen.¹⁰⁸ De toekomstverkenning mondde uit in een publicatie, *Het Open Ruimte Offensief*, die opriep tot een proactiever openruimtebeleid. De stad mocht de open ruimte niet bepalen.

Integendeel, de open ruimte diende – als plaats van voedselproductie, energiewinning, vrije tijd en natuur – de stedelijke ontwikkeling mee te sturen.¹⁰⁹

Die eerste initiatieven en het grote enthousiasme bij de actoren leidden in 2014 tot de start van het Open Ruimte Platform. Het platform was een samenwerking tussen de VLM, Ruimte Vlaanderen (nu Departement Omgeving), de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG) en de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP), later aangevuld met de Vlaamse vereniging voor Ruimte en Planning (VRP) en de koepel van de regionale landschappen.¹¹⁰

¹⁰⁸ DECLERCK, J., SEGERS, T., VANDEMOORTELE, B., MANGELSCHOTS, H., e.a., *Operatie Open Ruimte*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2017, p. 18.

¹⁰⁹ ARCHITECTURE WORKROOM BRUSSELS, VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ, *Het Open Ruimte Offensief*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2013.

¹¹⁰ DECLERCK, J., SEGERS, T., VANDEMOORTELE, B., MANGELSCHOTS, H., e.a., *Operatie Open Ruimte*, p. 16-25.



Stadsrandbouw

Hoe kunnen stad en landbouw elkaar versterken en ondersteunen in de vele, kleine, nog overgebleven stukken vruchtbare landbouwgrond in de rand van onze steden?



Voedsellandschap

Korte-ketenlandbouw wordt steeds belangrijker. Hoe kunnen we voedselproductie en -distributie ruimtelijk integreren in de stad?



Landschapsbouw

De open ruimte staat onder toenemende verstedelijkingsdruk. Hoe kunnen het schrappen van woonuitbreidingsgebieden in overstromingsgebieden en het verdichten van bestaande woonkernen leiden tot een kwalitatief en robuust landschap?



Openruimte-infrastructuur

Waterschaarste vormt een bedreiging voor het rivierenlandschap in Vlaanderen. Hoe kunnen we het 'blauwe netwerk' opnieuw omvormen tot de ruggengraat van een regionaal toekomstproject?



Ambitieuze landschappen

Hoe kunnen de vele natuurgebieden en erfgoedlandschappen die Vlaanderen rijk is, uitgroeien tot regionale parken van het verstedelijkte Vlaanderen?



Smarter Agro

De landbouw heeft sterk te lijden onder de waterproblematiek (verhoogde risico's van overstromingen en droogte). Hoe kan de spanning tussen intensieve landbouw en watergebruik omgebogen worden tot een samenwerking voor een nieuw landschap?

Figuur 25: 6 families van opgaven uit het Open Ruimte Offensief (2013)¹¹¹

111 DECLERCK, J., SEGERS, T., VANDEMOORTELE, B., MANGELSCHOTS, H., e.a., *Operatie Open Ruimte*, p. 18.

De activiteiten van het Open Ruimte Platform verliepen in een eerste fase via 3 parallelle trajecten. Aan de hand van een leertraject wilde het platform de aanwezige kennis over de open ruimte in Vlaanderen samenbrengen en linken aan de 6 toekomstvisies die het Open Ruimte Offensief eerder geformuleerd had (Figuur 25). Een testtraject richtte zich op het opstarten en begeleiden van ontwerpend onderzoek rond diezelfde 6 thema's. Een beleidsmatig traject had dan weer de bedoeling om adviezen te formuleren voor een performant toekomstig openruimtebeleid.¹¹²

In een tweede publicatie, *Operatie Open Ruimte* (2017), stelde het Open Ruimte Platform een programmawerking voor met het oog op de versnelde realisatie in de open ruimte. Het idee om concrete acties vanuit programma's te ontwikkelen, ontstond vanuit de nood aan een 'geïntegreerde' aanpak van de openruimteproblematiek. De vraagstukken met betrekking tot de open ruimte in Vlaanderen zijn in zulke mate met elkaar verweven, dat regionale en lokale overheden ze gelijktijdig moeten aanpakken. Op die manier groeiden 'families van opgaven', thematisch afgebakende deelprojecten verspreid over heel Vlaanderen die samen bijdragen tot een kwalitatievere open ruimte.

Voor elk thema ontstaat een coalitie die een programma uitwerkt, waarbij voor concrete noden naar passende instrumenten gezocht wordt om de lokale initiatiekracht te capteren, te stimuleren en te versnellen. Een dergelijke aanpak heeft als voordeel dat de Vlaamse overheid en lokale actoren gemakkelijker rond een specifiek thema in heel Vlaanderen concrete realisaties op poten zetten en die sneller kunnen uitvoeren.¹¹³ Dat versnelt de uitvoering ook buiten de bestaande gebiedsgerichte projecten zoals landinrichting. Water-Land-Schap is het eerste programma dat op die manier vorm kreeg.



Water-Land-Schap

Het Open Ruimte Platform lanceerde in 2017 Water-Land-Schap als een modelproject binnen de Operatie Open Ruimte. Als onderdeel van de 'opgavenfamilie' Smarter Agro wilde minister Joke Schauvliege met Water-Land-Schap de urgente noden rond waterbeheer in landbouwgebieden aanpakken. Samenwerking en kennisuitwisseling waren daarbij cruciaal: samen met gemeentebesturen, landbouwers, eigenaren en landschapsbeheerders ging de Vlaamse overheid op zoek naar oplossingen voor lokale vraagstukken rond waterbeheer, maar ook voedselproductie en landschapskwaliteit. De VLM maakte samen met andere Vlaamse overheidsdiensten deel uit van een multisectoraal programmateam: de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB), de departementen 'Landbouw en Visserij' en 'Omgeving, het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO), het Vlaams Instituut voor Technologisch Onderzoek / Vlaams Kenniscentrum Water (VITO/Vlakwa) en het bureau Architecture Workroom Brussels. De uiteindelijke bedoeling was niet alleen een performantere landbouw toe te laten, maar ook de plaatselijke biodiversiteit te vergroten, landschappelijke kwaliteiten te versterken en de risico's op overstromingen en droogte voor de bevolking te verminderen. In Water-Land-Schap kwam de geïntegreerde aanpak van het Open Ruimte Platform dus duidelijk naar voren. 14 deelgebieden over heel Vlaanderen zijn aangeduid – en lopen momenteel nog – om die visie in de praktijk te vertalen.¹¹⁴ In de Blue Deal van 2020 heeft minister Zuhal Demir de aanpak opgenomen en versterkt, door middelen ter beschikking te stellen voor Water-Land-Schap 2.0.

112 DECLERCK, J., SEGERS, T., VANDEMOORTELE, B., MANGELSCHOTS, H., e.a., *Operatie Open Ruimte*, p. 16.

113 DECLERCK, J., SEGERS, T., VANDEMOORTELE, B., MANGELSCHOTS, H., e.a., *Operatie Open Ruimte*, p. 16-31.

114 DECLERCK, J., SEGERS, T., VANDEMOORTELE, B., MANGELSCHOTS, H., e.a., *Operatie Open Ruimte*, p. 17 en 34-35.

In 2018 lanceerde het Open Ruimte Platform de Open Ruimte Beweging. De Beweging streeft naar een nog breder draagvlak van een openruimtebeleid in Vlaanderen. Dat gebeurde door, aanvullend op de bestaande platformwerking, op zoek te gaan naar nieuwe partnerschappen en nieuwe methodologieën.¹¹⁵ Dat resulteerde datzelfde jaar nog in de opstart van 5 provinciale Open Ruimte Tafels. Met de werktafels ging VLM op zoek naar urgente en terugkerende openruimte vraagstukken – de zogeheten families van opgaven – in Vlaanderen, waarbij een gezamenlijke aanpak ervan een versnelde uitvoering op het terrein kon teweegbrengen. Meer dan 100 lokale en bovenlokale actoren werden uitgenodigd om mee na te denken over opdrachten voor de open ruimte. Uit de Open Ruimte Tafels werden uiteindelijk 23 herhaaldelijke opgaven gedistilleerd.¹¹⁶

Die opgaven of uitdagingen werden gebundeld tot 6 nieuwe programma's – naast Water-Land-Schap – waar partners de komende jaren op inzetten:

1. landschapsparken
2. grondzaken
3. luwteoases
4. voedsellandschap
5. op(en)ruimen
6. proeftuinen droogte

Elk programma heeft specifieke trekkers, gaande van het Departement Omgeving, Team Vlaams Bouwmeester, de Vlaamse vereniging voor Ruimte en Planning, de VLM en de Vlaamse Milieumaatschappij in de programmawerking rond 'op(en)ruimen' tot het agentschap Zorg en Gezondheid, het Agentschap voor Natuur en Bos, de VLM en regionale landschappen rond het programma 'luwteoases'.

De samenwerking in het platform en bij de concrete programma's hebben als effect dat het vertrouwen in de aanpak van het Open Ruimte Platform bij de verschillende actoren ondertussen sterk is toegenomen. Dat legt een waardevolle basis om verdere en versnelde realisaties in de toekomst mogelijk te maken.¹¹⁷



115 LEINFELDER, H., e.a., *De Open Ruimte Werken*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2020, p. 3-4.

116 ARCHITECTURE WORKROOM BRUSSELS, VOORLAND 1010AU, PLEN-KU LEUVEN, *Open Ruimte Beweging. Verslag provinciale werktafels april-juni 2018*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2018, p. 5-11.

117 CELEN, G., "Zit er beweging in de open ruimte?", in: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2020, nr. 2, p. 53-63; LEINFELDER, H., e.a., *De Open Ruimte Werken*, p. 169

4/ De waterkwaliteit verbeteren



De Nitraatrichtlijn omzetten naar Vlaams beleid

Van mestbeleid en Mestdecreet tot Mestbank

Begin de jaren 80 merkte de Europese overheid voor het eerst op dat de kwaliteit van het grondwater achteruitging. De boeren gebruikten meststoffen met te hoge concentraties schadelijke stoffen, zoals nitraat, stikstof en fosfaat, en het verontreinigde water ontwrichtte het omringende ecosysteem. Het besef groeide dat een aanpak nodig was om dit mestoverschotprobleem in te dijken. De Europese Commissie verhoogde de druk op de verschillende landen met de Europese Nitraatrichtlijn van 23 januari 1991 ('bescherming van het leefmilieu tegen verontreiniging door meststoffen'), die een streng Mestactieplan (MAP) voor ogen had, dat ze elke 4 jaar zou herzien. De Europese Nitraatrichtlijn (91/676/EEG), die de Europese lidstaten op 12 december 1991 goedkeurden, heeft als doel het oppervlakte- en grondwater te beschermen tegen de vervuiling door nitraten uit agrarische bronnen. De kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater moest verbeteren tot de grenswaarde van 50 milligram nitraat per liter. Die richtlijn op Europees niveau moest Vlaanderen omzetten in een Mestactieplan of Mestdecreet. Het Mestdecreet dat op 1 maart 1991 in voege trad, bepaalt de verplichtingen waaraan land- en tuinbouwers in Vlaanderen moeten voldoen als ze mest produceren en verwerken, landbouwgrond bemesten, of meststoffen transporteren en opslaan.¹

Om die evolutie in goede banen te leiden, richtte de Vlaamse Landmaatschappij tezelfdertijd de afdeling Mestbank op. De VLM had ervaring met landbouw en milieu, en beschikte over de nodige

technische expertise over perceelsregistratie in de ruilverkaveling. De Mestbank werd het orgaan dat de aangiftes inzake het mestgebruik verzamelt en erop toeziet dat de wetgeving wordt nageleefd.²

De landbouworganisaties, de Boerenbond, het Algemeen Boerensyndicaat (ABS) en het Vlaams Agrarisch Centrum (VAC) tekenden protest aan tegen deze ontwikkelingen. Volgens hen bracht de nieuwe reglementering heel wat bureaucratie en paperassen met zich mee. Dat vormde een blijvende rem op de bedrijfsvoering voor de landbouwer. De Mestbank zou bovendien niet in staat geweest zijn om alle bepalingen van het Mestdecreet uit te voeren. Als protest trokken de landbouwers massaal de straat op.

MAP 1

Uiterlijk 2 jaar nadat de Nitraatrichtlijn van kracht zou worden (21 december 1993) was het de taak van de Europese partners om alle kwetsbare zones aan te duiden. Die zones brachten in meer of mindere mate nitraatverontreiniging van de oppervlaktewateren met zich mee. Over heel Vlaanderen was er sprake van 'witte', 'grijze' en 'zwarte' zones. Alleen in de witte zones kon de veeteelt zich nog verder ontwikkelen. Die gebiedsgerichte verscherping had betrekking op een totaal van 153.910 hectare. Volgens het standstillbeginsel mochten bedrijven in de toekomst maar evenveel mest produceren als in 1992. Dat kwam neer op een afbouw van de bestaande veestapel. Nieuwe veestallen zouden geen vergunning meer ontvangen. Op basis van de door de lidstaten geleverde informatie stelde de Europese Commissie een rapport op over de implementatie van de Nitraatrichtlijn op het desbetreffende grondgebied.³

- 1 ANON, *Toespraak gedelegeerd bestuurder 25 jaar Mestdecreet, 20 december 2016*, p. 1; KOOMAN, K., *Boerenbloed*, s.l., De Kring, 2017, 4de dr., p. 93-95; DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P., *De zorg voor de open ruimte in Vlaanderen. Een terugblik op de werking van de Vlaamse Landmaatschappij (1988-2001)*. Brussel, VLM, 2001, p. 60 en 63; ANON., "Waterkwaliteit stagneert. Meer kennis over mestgebruik is cruciaal", in: *Buitenkans. Magazine over de open ruimte in Vlaanderen*, 2017, jrg. 6, nr. 1, p. 11.
- 2 ANON, *Toespraak gedelegeerd bestuurder*, p. 3; DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P., o.c., p. 64 en 76-77; BUYST, E., LOWYCK, K., SOETE, A., *Al 20 jaar voor het milieu van morgen. Kroniek van de Vlaamse Milieumaatschappij, 1991-2011*. s.l., VMM, 2011, p. 71-72 en 119; ANON., *Jaaroverzicht Vlaamse Landmaatschappij 2003*. Brussel, VLM, 2004, p. 69.
- 3 ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2002 betreffende het mestbeleid in Vlaanderen*, Brussel, VLM, 2003, p. 11; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2004 betreffende het mestbeleid in Vlaanderen*. Brussel, VLM, 2005, p. 151; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2010 over het mestbeleid in Vlaanderen*, Brussel, VLM, 2011, p. 11; GRAUWELS, K., COCHEZ, K., DESIMPELAERE, K., "Nitrates Directive in Flanders Horticulture: towards Nutrient Management through Participation", in: D'HAENE, K. e.a., *Nutrihort. Nutrient management, innovative techniques and nutrient legislation in intensive horticulture for an improved water quality (book of abstracts)*, *Congress Proceedings*, 16-18 september, 2013, Gent,-Merelbeke, ILVQ p. 228-234; DE KEUKELAERE, T., "MAP 6 van a tot z", in: *Boer&Tuinder*, 6 juni 2019, p. 12-15; HAECK, B., "Opnieuw te veel mest in Vlaamse beken en rivieren", in: *De Tijd*, 4 maart 2019; DEMOL, A., o.c., p. 182, 184 en 188; DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P., o.c., p. 69; ANON., "Waterkwaliteit stagneert", *ibid.*

Toenmalig Vlaams minister voor Huisvesting en Leefmilieu, Norbert De Batselier (SP), achtte de eerste versie van het Mestactieplan onvoldoende onderbouwd en concreet. Ondertussen was het beginnen te dagen dat de spreidingsmaatregelen van het Mestdecreet weinig of geen effect hadden op de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. De Batselier stelde dan ook op 27 juli 1993 een gewijzigde versie van het Mestactieplan voor. De voogdijminister streefde naar een echte verstrenging van de bemestingsnormen met voldoende controle. Daarnaast ambieerde hij een mestvergunningssysteem, regulerende heffingen op het mestoverschot, een betere mestverwerking en tot slot een duurzame evenwichtstoestand in af- en uitvoer van nutriënten richting 2002. Het plan voorzag bovendien in een positieve discriminatie voor het gezinsveeteeltbedrijf. Er was ook sprake van een brongerichtere werking.

De landbouworganisaties, met de Boerenbond op kop, konden zich niet vinden in het plan. Zij vreesden een negatieve weerslag op de tewerkstelling in de varkenssector. Een studie van de toenmalige Rijksuniversiteit Gent had uitgewezen dat bij de uitvoering van het MAP zo'n 9400 jobs in de varkenssector zouden verdwijnen.

Desalniettemin keurde de Vlaamse Regering het voorstel goed op 30 september 1993. Op 1 januari 1994 moest het in werking treden. Er was wel nog altijd een belangrijk euvel: het plan voorzag geen definitie van de term 'gezinsveeteeltbedrijf'. Een reden te over voor zowel de landbouw- als de milieuorganisaties om op uitstel aan te dringen. De Vlaamse Regering besloot dan om het MAP pas 3 maanden later (mei 1994) dan gepland in werking te laten treden. Tijdens het overleg was uitgelekt dat de Mestbank een nieuw mestactieplan aan het uitschrijven was. Dat was voor de Boerenbond meteen de aanleiding om eind mei de onderhandelingstafel met zowel milieu- als landbouworganisaties te verlaten.⁴

Minister Norbert De Batselier meldde op 30 mei 1994 dat er een punt was gezet achter het overleg over het Mestactieplan in zijn toenmalige vorm. Een definitieve beslissing zou later vallen.⁵ Inderdaad, op 24 juni legde de voogdijminister een nieuwe versie van het MAP op tafel. De positieve discriminatie van

het gezinsveeteeltbedrijf maakte opnieuw deel uit van het plan. Op 19 juli, vlak voor het zomerreces, keurde de regering het voorstel goed. Maar opnieuw waren verschillende punten van deze recente versie voer voor discussie, niet het minst voor de Boerenbond en het Algemeen Boerensyndicaat. Het ging over de uitrijregeling, de bemestingsnormen en de gebiedsgerichte bescherming. De verkiezingen voor het Europees Parlement in juni en de nakende gemeenteraadsverkiezingen in het najaar in oktober groeiden voor de Vlaamse Regering uit tot 2 dankbare gelegenheden om (nogmaals) tot uitstel over te gaan.

Ondertussen raakten de resultaten bekend van een onderzoek van de Administratie Land- en Tuinbouw (ALT). Die stelde een failliet van 5200 leefbare landbouwbedrijven in het vooruitzicht bij de invoering van het MAP. Zowel de Vlaamse overheid als de landbouworganisaties schrokken. Het duurde daarom weer tot 21 december 1994, vlak voor het winterreces, vooraleer de definitieve beslissing over het Mestactieplan viel. Het opvallendste punt daarin was opnieuw de positieve discriminatie van het gezinsveeteeltbedrijf. In de tekst bleven de uitrijregeling, de bemestingsnormen en de gebiedsgerichte verscherping verder prominent aanwezig. Het MAP leek nu zijn beslag te krijgen, maar een advies van de Raad van State bracht binnen de Vlaamse Regering verschillende interpretaties met zich mee. Minister-president Luc Van den Brande pleitte voor grondige wijzigingen, waar Vlaams minister van Leefmilieu Norbert De Batselier voor minimale veranderingen opteerde. Die onenigheid leidde tot het ontslag van de regering op 15 maart 1995.

Na een ontwerpdecreet van 27 oktober 1995 en na de verplichte voorlegging van de nieuwe versie van het plan aan de Raad van State, keurde het Vlaams Parlement het MAP definitief goed op 20 december 1995. Het trad in voege op 1 januari 1996 als het eerste officiële Mestactieplan (MAP 1). De normen voor de periode 1996-1998 zaten er duidelijk in vevat. In (door nitraat veroorzaakte) kwetsbare zones moest de hoeveelheid stikstof tot 170 kilogram per hectare beperkt blijven (voor grasland tot 200 kilogram per hectare). Landbouwbedrijven in gebieden met een teveel aan mest mochten niet verder uitbreiden. Het MAP bevatte een eerste

4 DEMOL, A., o.c., p. 188-189 en 193; ANON., "Waterkwaliteit stagneert", *ibid.*

5 MARTENS, P., "Vlaamse Regering beslist voor eind juni over MAP", in: *Het Belang van Limburg*, 31 mei 1994, p. 2.

aanduiding van kwetsbare zones en een 'Code goede landbouwpraktijk'. Voor de periode na 1998, diende men de evaluatie in dat jaar af te wachten. Kwamen uit voornoemde evaluatie geen nieuwe normen naar voren, dan zouden de normen van de periode 1996-1998 elk jaar worden afgebouwd tot op het niveau van de eindnormen.

Positief voor de landbouworganisaties was alleszins dat in de nieuwe versie van het MAP stond ingeschreven dat hun leden een vergoeding zouden ontvangen wanneer zij inkomensverlies leden ten gevolge van de gebiedsgerichte verscherpingen. De Europese Commissie vond de omzetting van de Nitraatrichtlijn in het Vlaams milieurecht onvoldoende.⁶

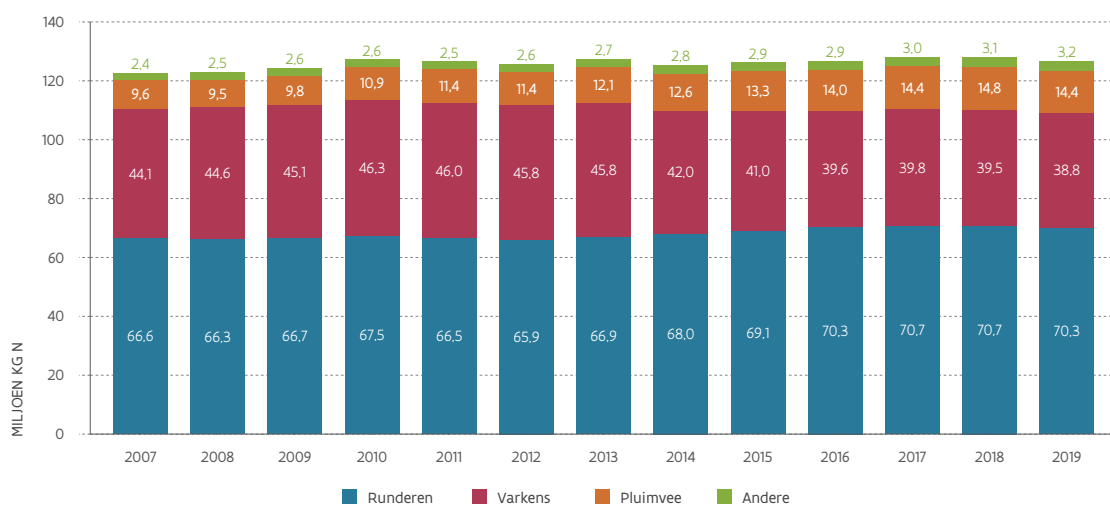
MAP 2 / 2 bis (1997-2003)



Gezien de negatieve balans van fosfaat en stikstof (resp. 3,4 miljoen kg en 8 miljoen kg in 137 gemeenten) rond de eeuwwisseling, schaaftte de Vlaamse Regering haar mestbeleid bij via het tweede Mestactieplan (MAP 2) (15 juli 1997). Uit een evaluatie van de Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek bleek zonder meer dat het oppervlaktewater, het grondwater en de natuurlijke ecosystemen in Vlaanderen onder toenemende druk stonden.

Enkele wijzigingen in MAP 2 waren:

- de verstrenging van de uitscheidings- en bemestingsnormen tot 2003
- de bepaling dat de grote veeteeltbedrijven een deel van hun mestoverschotten moesten verwerken of exporteren
- een moratorium op de uitbreiding van de varkensstapel
- een meer perceelsgebonden controle
- maatregelen om het nitraatgehalte in grond- en oppervlaktewater te reduceren tegen 2003 tot maximaal 50 milligram per liter, zoals trouwens bepaald door de Europese Commissie
- nieuwe heffingen op het gebruik van kunstmest en organische afvalstoffen in de landbouw
- een superheffing wanneer de verwerkingsplicht niet zou worden nageleefd.



Figuur 26: Evolutie netto N-productie per diercategorie

6 DE MOL, A., o.c., p. 194 en 197; BUYST, E., LOWYCK, K., SOETE, A., o.c., p. 119; GRAUWELS, K., COCHEZ, K., DESIMPELAERE, K., art.cit., p. 228-229; ANON., Voortgangsrapport Mestbank 2002, p. 12; <https://vzwvalkweebly.com/geschiedenis-mestdecreet.html>.

De afbakening van kwetsbare gebieden, waarin strengere regels gelden, bleef van kracht.

In 1998 werden de landbouwers zo opnieuw geconfronteerd met wat de Boerenbond en het Algemeen Boerensyndicaat “de bedreigingen van een nieuw maar strenger Mestactieplan” noemden. Er werd maandenlang overlegd zonder enig tastbaar resultaat. De Vlaamse Regering keurde dit MAP ten slotte goed op 27 oktober. Het uitgangspunt was nu de perceelsgerelateerde controle.

Een andere clause bij de invoering van MAP 2 was, dat indien in 2005 zou blijken dat de landbouwsector er niet in slaagde om een aanzienlijk deel van het mestoverschot weg te werken, de Vlaamse overheid een inkrimping van de veestapel zou opleggen. Grotere bedrijven (vanaf 7500 kg P205) zagen zich verplicht tot mestverwerking.

Binnen het plan was ook een milieubeleids-overeenkomst tussen de overheid en de landbouw-organisaties Boerenbond, Algemeen Boerensyndicaat en Vlaams Agrarisch Centrum essentieel. Die laatste mochten naar boven afwijken van de in de Europese Nitraatrichtlijn forfaitair vastgestelde bemestingsnorm van 170 kilogram stikstof per hectare, wat ‘derogatie’ werd genoemd. Bij derogatie bedraagt de bemestingsnorm 220-250 kilogram stikstof per hectare. Derogatie toestaan is dus een gunstmaatregel van de Europese Commissie. Het laat toe om onder strikte voorwaarden een hoger aandeel van de bemesting in te vullen met dierlijke mest, als alle andere doelstellingen van de Europese Nitraatrichtlijn binnen handbereik zijn. Bedrijven die van derogatie mogen genieten, kunnen op die manier de aanwending van kunstmest beperken en werken zo aan een gesloten kringloop van nutriënten. Derogatie verleent ook de mogelijkheid om de bemesting met dierlijke mest op te tellen met een hoge stikstofopname en een lang groeiseizoen te verhogen.⁷

In 1999 kwam de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) tot een consensusovereenkomst met de

Boerenbond en het Algemeen Boerensyndicaat om verspreid over het Vlaams Gewest een (MAP-)meetnet van 266 punten aan te leggen om het nitraat- en fosfaatgehalte in het oppervlaktewater te meten. De MAP-meetpunten werden in principe maandelijks bemonsterd. Er kwam eveneens een uitgebreid grondwatermeetnet. Voor elk van de weerhouden meetpunten bestond een aantal criteria: het stroomgebied moest een agrarisch karakter hebben en er mocht geen invloed zijn van industriële afvalwaterbronnen of van rioolwaterinstallaties. Meetpunten die de norm van maximaal 50 milligram nitraat per liter overschreden, werden ‘rode’ dus slechte meetpunten genoemd. Dat alles stond ook te lezen in de ontwerp milieubeleids-overeenkomst bij MAP 2. Tussen de aanvang in 1999 en het voorjaar 2002 bleken de resultaten van die metingen hoopgevend te zijn (van 35,8 mg naar 25,1 mg nitraat/l), behalve in de bekkens van de IJzer en Leie.

MAP 2 vormde in de periode 1999-2000 opnieuw het uitgangspunt van een aanslepende discussie. De waterkwaliteit verbeterde in onvoldoende mate en de veestapel bleef maar groeien. Dus werd de wetgeving gewijzigd op 3 niveaus. Dat mondde uit in MAP 2 bis onder de nieuwe minister van Landbouw en Leefmilieu Vera Dua (Agalev). Met het oog op een lager nutriëntengehalte diende de veestapel te worden verminderd en moesten de veevoerders aangepast. Meer restrictieve bemestingsstandaarden en een exactere definitie van het nitraatresidu (de hoeveelheid nitraat die op het einde van het groeiseizoen (herfst) overblijft in de bovenste 90 cm van de bodem, uitgedrukt in NO₃-N/hectare) zouden tot een meer verantwoorde bemesting leiden. Ten derde moest mestverwerking een belangrijkere rol kunnen spelen.⁸

Op 26 januari 1999 had de Vlaamse Regering het plan weliswaar definitief goedgekeurd, maar in het parlement werd zowel door regerings- als oppositiepartijen nog verder druk uitgeoefend om uitstel te bekomen. Op 11 mei werden in het parlement wijzigingen aan het MAP aangebracht, die op 20 augustus in het Belgisch Staatsblad verschenen. Het nieuwe Mestactieplan bezorgde ook de landbouw-

7 DE MOL, A., o.c., p. 209; DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P., o.c., p. 72-73; KOOMAN, K., o.c., p. 96-97; ANON., *Mestrapport 2015 over de mestproblematiek in Vlaanderen*, Brussel, VLM, 2016, p. 11 en 138; Archief Vlaamse Landmaatschappij (AVLM), *Notulen raad van bestuur*, 3 februari 2016, p. 8 en 13 december 2008, p. 10.

8 ANON., *Toespraak gedelegeerd bestuurder*, p. 2; GRAUWELS, K., COCHEZ, K., DESIMPELAERE, K., art. cit., p. 229; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2002*, p. 41; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2004*, p. 133; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2005*, p. 139; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2008 betreffende het mestbeleid in Vlaanderen*, Brussel, VLM, 2009, p. 92 en 96; ANON., “Waterkwaliteit stagneert”, *ibid.*; DE KEUKELAERE, T., “MAP 6 van a tot z”, in: *Boer&Tuinder*, 6 juni 2019, p. 14.

organisaties de nodige kopzorgen. Het legde de bedrijven veel strengere bemestingsnormen op dan MAP 1. De mestproductie per bedrijf had een stilstand nodig door de vastlegging van nutriëntenhaltens. Dat zijn de maximaal toegestane hoeveelheden nutriënten, uitgedrukt in kilogram stikstof en kilogram fosfaat, gebaseerd op de productie uit het verleden, die de dieren van een veehouder jaarlijks mogen produceren. Een middel ook om op perceelsniveau de bemesting te evalueren (bij de inwerkingtreding van MAP 2 bis op 30 maart 2000).

De nutriëntenshalte zou gelden van 1 januari 2002 tot 31 december 2006. De Boerenbond en het Algemeen Boerensyndicaat wezen erop dat de landbouwers daarvan pas op de hoogte konden zijn in het tweede gedeelte van het jaar. Het was in feite dus een kwestie van terugwerkende kracht. Het teveel aan mest moest desalniettemin worden opgevangen aan de bron (de voeding) of door mestverwerking. Maar volgens de landbouworganisaties werden de vergunningen voor dat laatste maar in beperkte mate afgeleverd, niet het minst op basis van de aanhoudende protesten van de omliggende bewoners. MAP 2 verordende ook dat dierlijke mest op grasland voortaan emissiearm (bijv. door injectie) moest worden toegediend.

Hierna, op 23 februari 2000, keurde het Vlaams Parlement het MAP 2 bis met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2000 goed. De Vlaamse Regering bekrachtigde de beslissing op 3 maart 2000. MAP 2 bis vulde het Mestdecreet aan voor de volledige uitvoering van de Europese Nitraatrichtlijn. De Vlaamse Regering moest tegen 20 december 2001 de afbakening van de kwetsbare zones water herzien. Het definitieve besluit van de Vlaamse Regering van 14 juni 2002 werd samen met een nota overgemaakt aan de Europese Commissie.⁹

Voor de Boerenbond en het Algemeen Boerensyndicaat betekende de bekendmaking van de resultaten van het MAP-meetnet in mei 2000 ongetwijfeld slecht nieuws. Kersvers Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw Vera Dua, die na de verkiezingen van 13 juni 1999 in ambt kwam, toonde aan dat in 60% van de 266 meetpunten de

nitraatnorm van 50 milligram per liter water werd overtreden. De hele landbouwsector voelde zich verantwoordelijk gesteld.¹⁰ Dua besliste bovendien om het oordeel van Europa niet af te wachten en verklaarde dat MAP 2 per 1 januari 2001 zou van start gaan.

Datzelfde jaar keurde het Vlaams Parlement op 21 februari een regeling voor de afbouw van de varkensstapel goed. Een varkenshoeder die zijn bedrijf stopzette, kreeg als vergoeding per zeug 15.720 Belgische frank (389,68 euro) en per vleesvarken 4740 Belgische frank (117,50 euro). De maatregel werd per 1 mei 2001 van kracht.

De overheid probeerde – waar het kon – zoveel mogelijk aan de eisen van de landbouworganisaties tegemoet te komen. Na acties in september 2001 besloten de Vlaamse ministers Patrick Dewael (minister-president), Vera Dua (Leefmilieu) en Dirk Van Mechelen (Ruimtelijke Ordening) de regelgeving in de landbouwsector te vereenvoudigen tegen 1 december. Zij wilden ook hun federale collega Jaak Gabriëls, minister voor Landbouw, overhalen. Dat resulteerde in een werkgroep onder leiding van de Mestbank waarin ook de Boerenbond en het Algemeen Boerensyndicaat waren vertegenwoordigd. Er werd gestreefd naar 1 dienstverlener – een enig loket – als spreekbuis van de Vlaamse overheid voor de landbouwers. Een uniek identificatienummer op alle formulieren zou voor een vlotte en automatische uitwisseling van gegevens zorgen. Daarnaast kwam er 1 basisdossier. De landbouworganisaties waren tevreden met dit initiatief van de Vlaamse Regering. Ze beloofden om voluit mee te werken.¹¹

Maar verordeningen van de Europese Commissie verplichtten de Mestbank tot nieuwe maatregelen. In het voorjaar van 2002 keurde het Vlaams Parlement het besluit goed dat 360.000 hectare (landbouw) grond bijkomend als kwetsbaar werd beschouwd. Uiteraard ging dat gepaard met strengere bemestingsnormen. De voorziene begeleidende maatregelen werden door de Boerenbond en het Algemeen Boerensyndicaat als onvoldoende afgeketst. Die negatieve beoordeling resulteerde

9 DE MOL, A., o.c., p. 214; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2002*, p. 12, 44 en 62; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2005*, p. 139; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2006 betreffende het mestbeleid in Vlaanderen*, Brussel, VLM, 2007, p. 73; <https://vzwvalkweebly.com/geschiedenis-mestdecreet.html>.

10 DEMOL, A., o.c., p. 193-194, 197, 208-209, 214-215 en 221.

11 MARTENS, P., "Landbouwers krijgen één dossierbeheerder bij administratie", in: *De Morgen*, 15 november 2001, p. 6; DEWEERDT, M., "Mestbank wordt enig loket voor landbouwer", in: *De Tijd*, 15 november 2000.

op 14 maart in een grote manifestatie van de landbouworganisaties in Gent, de woonplaats van minister voor Leefmilieu Vera Dua.

Onder druk van de straat kwam de Vlaamse paars-groene regering enigszins terug op haar beslissing. Zij verminderde de hoeveelheid kwetsbare grond met 50.000 hectare tot 310.000 hectare. Toch bleef 46% van Vlaanderen kwetsbaar gebied, met inperking van de mogelijkheid tot (de hoeveelheid) bemesting. De rest van het grondgebied (54%) werd als 'potentieel kwetsbaar' bestempeld en onderworpen aan een heffing. Minister Vera Dua hoopte op die manier de aanduiding van heel Vlaanderen als kwetsbaar gebied door Europa te kunnen afwenden. De metingen door de VMM van het MAP-meetnet – dat ondertussen tot circa 800 meetplaatsen was uitgebreid – leken die trend te zullen bevestigen. Maar volgens de Europese Nitraatrichtlijn van 1991 bleek dat onvoldoende. Het probleem zou enkele jaren later opnieuw opduiken.

Varkensmest was een van de grote boosdoeners in heel de mestproblematiek. Vooral het gebruik van milieuvriendelijk veevoeder en een gesubsidieerde afbouw van de veestapel zouden bijdragen tot de daling van de Vlaamse mestoverschotten. Het Vlaams Parlement keurde op 21 februari 2001 een regeling voor de afbouw van de varkensstapel goed. Een varkenshouder die zijn bedrijf stopzette, kreeg als vergoeding per zeug 15.720 Belgische frank en per vleesvarken 4.740 Belgische frank. De maatregel werd op 1 mei 2001 van kracht, met een tweede ronde die een aanvang nam in juni 2002. 273 varkenshouders schreven er als eersten op in. Uiteindelijk zouden zo'n 2000 veehouders hun bedrijf stopzetten in ruil voor een vergoeding, met een daling van de mestproductie tot gevolg. De overschotten vielen in 2003 zelfs terug tot 6 miljoen kilogram fosfaat en 21 miljoen kilogram stikstof. 3 jaar eerder was er nog sprake van 36 miljoen kilogram fosfaat en 51 miljoen kilogram stikstof. Maar de toekomst bleef onzeker. De mestoverschotten konden de volgende jaren opnieuw toenemen.¹²

Gewijzigd MAP 2 bis (2003)

Op 19 maart 2003 onderging de mestwetgeving een aantal belangrijke wijzigingen. De uitrijperiode werd weliswaar ingekort, maar op zaterdag mochten de landbouwers opnieuw met dierlijke mest naar buiten. De bepalingen rond emissiearm spreiden werden verstrengd. Mest uitspreiden bij regenweer, het zogenoemde 'inregenen' gold niet langer als emissiearme spreidingstechniek op grasland. Op akkergronden zonder teelt ('niet-beteelde grond') moest de mest worden geïnjecteerd, tenzij de mest binnen de 2 uur na de spreiding de bovengrond was binnengedrongen.

Om een beter beeld van de grondwaterkwaliteit in Vlaanderen te krijgen, werd datzelfde jaar een nieuw grondwatermeetnet geïmplementeerd. Dat was voornamelijk in landbouwgebied gelokaliseerd. Het ging over zo'n 2100 putten, meestal met 3 meetfilters per put.

Er ontstond onenigheid met de landbouworganisaties over de mestverwerking. Bepaalde grotere bedrijven werden verplicht om hun dierlijke mest te verwerken (of te exporteren) voor de volle 100%, anders moesten ze een superheffing betalen. Al gauw bleek dat die maatregel geen haalbare kaart was. Het Vlaams Instituut voor Technologisch onderzoek (VITO) kwam na onderzoek tot de conclusie dat voor mestverwerking geen 'best beschikbare techniek' (BBT) bestond en dat 100% verwerking onbetaalbaar was. De Boerenbond en het Algemeen Boerensyndicaat haalden dus hun gram. De 100% mestverwerkingsplicht werd tenietgedaan door een aanpassing van het Mestdecreet op 3 december 2003 in het Vlaams Parlement. Andere wijzigingen aan het decreet waren het afschaffen van de langeafstandstransporten (LAT), substitutie (niet-mestverwerkingsplichtige bedrijven verwerken de mest voor andere verwerkingsplichtige bedrijven) en het uitstel van de superheffing (indien meer dierlijke mest geproduceerd dan de nutriëntenhalte toelaat).¹³

12 DEMOL, A., o.c., p. 221 en 224-225; BUYST, E., LOWYCK, K., SOETE, A., *ibid.*; ANON., *Mestrapport 2011 betreffende het mestbeleid in Vlaanderen*, Brussel, VLM, 2012, p. 33.

13 DE MOL, A., o.c., p. 230; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2004*, p. 102; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2005*, p. 139-140; DE KEUKELAERE, T., "MAP 6 van a tot z", in: *Boer&Tuinder*, 6 juni 2019, p. 14.

Vergeleken met MAP 1 hebben MAP 2 / 2 bis de volgende kenmerken:

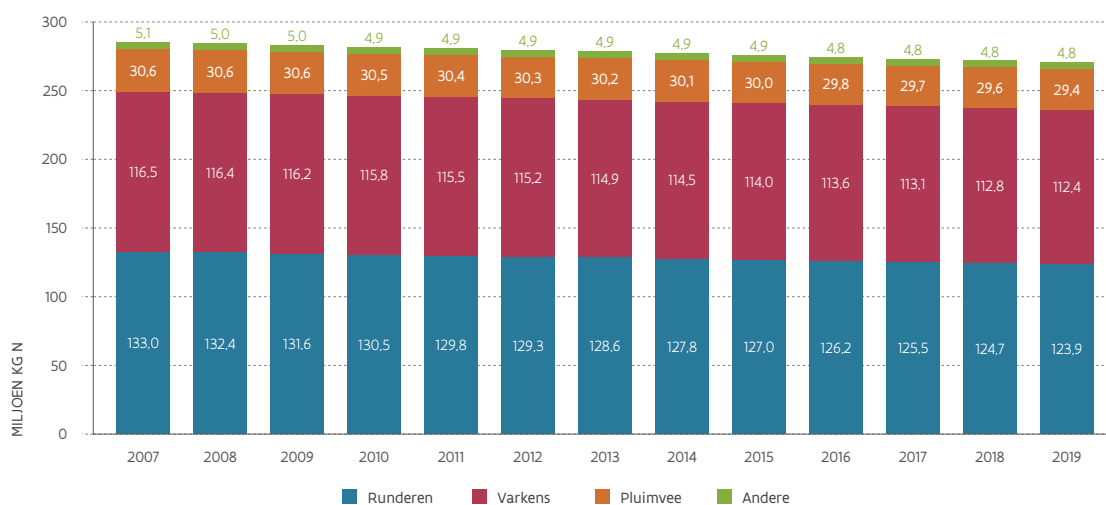
- MAP 2 / 2 bis zijn strenger dan MAP 1: er wordt voorkomen dat het mestprobleem groter wordt.
- Op Vlaams niveau is er de handhaving van het standstillbeginsel; invoering van de nutriëntenhalte op inrichtingsniveau.
- Tot 2005 worden geen vergunningen meer verstrekt voor bijkomende mestproductie.
- De uitbreiding van de veestapel kan na 2005 alleen met mestverwerking en indien de ammoniakemissie in de stallen wordt beperkt.

Het mestprobleem zelf wordt aangepakt door:

- strengere bemestingsnormen, wetenschappelijk onderbouwd
- actualisatie van uitscheidingshoeveelheden op wetenschappelijke basis
- vermindering van de hoeveelheid mest op de bodem
- fasegewijze invoering van de mestverwerkingsplicht
- verstrenging van de mestuitrijregeling
- beperking van de ammoniakemissie.

De Europese Nitraatrichtlijn, het derogatieverzoek en MAP 3 (2007-2010)

Bijna de helft van het totale grondoppervlak van Vlaanderen was midden 2005 afgebakend als kwetsbaar gebied. Ondanks de beheersing van het teveel aan stikstof en fosfaat in de veestapel bleef de waterkwaliteit ondermaats. Volgens het arrest 91/676/EEG van het Europees Hof van Justitie op 22 september 2005 kreeg Vlaanderen daarvoor een onvoldoende. Volgens het hof werd de Nitraatrichtlijn van 1991 niet (goed) toegepast. Het arrest stelde: (i) dat het actieprogramma en de code van goede landbouwpraktijken niet in orde waren. Dat was een belangrijke opmerking omdat zo een aantal aanzienlijke verscherpingen in voege traden rond uitscheidingscijfers van mestemissiecijfers en bemestingsmaatregelen, en (ii) dat Vlaanderen, naast een onvolledig rapport, niet genoeg kwetsbare gebieden had aangeduid, met in het kielzog de beslissing om heel Vlaanderen tot kwetsbaar gebied om te vormen. In dat geval zou 170 kilogram stikstof per hectare gelden als bemestingsnorm voor dierlijke mest en een norm van 125 kilogram stikstof per hectare voor gewassen met een lage stikstofbehoefte.



Figuur 27: Evolutie netto N-productie per diercategorie



Een werkgroep bestaande uit de kabinetten van minister-president Yves Leterme, ook bevoegd voor Landbouw, en minister van Leefmilieu Kris Peeters (beiden CD&V), een aantal wetenschappers, de landbouworganisaties, de AMINAL-afdeling Europa en Milieu en de Mestbank bereidden voor eind maart 2006 de antwoorden voor op de diverse vragen van de Europese Commissie. Zo wilde minister Peeters vooralsnog door middel van een snelle reactie bijkomend 142.000 hectare als kwetsbaar gebied laten afbakenen. Europees commissaris voor Leefmilieu Stavros Dimas bepaalde dat, net zoals Nederland en Denemarken, het hele Vlaamse grondgebied de term 'kwetsbaar' moest meekrijgen.

Na een niet-goedgekeurde motie van Groen! over het toekomstige MAP 3 in de Commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement op 19 oktober 2005, dienden de meerderheidspartijen op hun beurt een motie in. Men zou (i) overeenkomen met de Europese Commissie welke stappen het Vlaams Gewest moest zetten om te beantwoorden aan de Europese Nitraatrichtlijn; (ii) een visienota uitwerken 'Naar een nieuw mestbeleid in Vlaanderen', een alternatieve oplossing voor de grootste knelpunten uit het bestaande Mestdecreet.

Overleg in november 2005 met de Europese Commissie leverde niets tastbaars op voor de Vlaamse Regering. De Commissie hield voet bij stuk. Minister Kris Peeters had bijgevolg geen andere mogelijkheid meer dan MAP 3 in voorbereiding voor

(1 januari) 2006 te herdenken met heel Vlaanderen 'ingekleurd' als kwetsbaar gebied. De focus werd verlegd van de mestbeheersing naar de verbetering van de waterkwaliteit. Als gevolg verving de Vlaamse Regering het Mestdecreet van 1991 door het 'Decreet van 22 december 2006 inzake de bescherming van water tegen de vervuiling door nitraat vanwege de landbouw'.¹⁴

De Boerenbond en het Algemeen Boerensyndicaat zagen dat alles met lede ogen aan. Minister Kris Peeters probeerde daarom zelf op de wond te strijken. Naast een delegatie van de Mestbank ontbood hij afvaardigingen van zowel de landbouw-, als de milieu-, als de natuursector. Op vraag van de landbouworganisaties stond hij langere uitrijperiodes in kwetsbare gebieden toe. Maar 34% van de bodemstalen voldeed aan de nitraatnormen. Op percelen waar niet langer dan voorzien werd bemest, was dat 60%.¹⁵ Dat alles vertaalde zich in een Vlaams Actieprogramma, met MAP 3 en dus een nieuw Mestdecreet (1 januari 2007) dat heel Vlaanderen aanduidde als kwetsbaar gebied en met een verzoek tot derogatie voor 264.000 hectare bij de Europese Commissie.

Het was de enige mogelijkheid om te kunnen afwijken van de maximale bemestingsnorm en om meer dierlijke mest te mogen toedienen.¹⁶ De Europese Commissie zette eind 2007 het licht op groen voor het Vlaamse verzoek. Derogatie mocht van start gaan in het nieuwe bemestingsseizoen 2008. Toch werd de praktische invulling pas laat op het jaar bekend. De Vlaamse derogatie is nog altijd uniek binnen Europa. Ze geldt op perceelsniveau en voor specifieke teelten. Op die manier beantwoordt de derogatie aan de noden van de Vlaamse veehouderij. Belangrijk voor Vlaanderen was ook dat de Boerenbond en milieuorganisatie Natuurpunt elkaar in 2007 vonden op het vlak van de nulbemesting, dankzij de bemiddeling van minister van Leefmilieu Hilde Crevits. Nulbemesting in een natuurgebied had in de eerste plaats tot doel om het natuurgebied beheersbaar te maken door begrazing. Het water tussen landbouw en natuur was niet meer te diep.¹⁷

14 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 26 oktober 2005, p. 8 en 22 maart 2006, p. 8; DE MOL, A., o.c., p. 221, 224-225, 230 en 236; GRAUWELS, K., COCHEZ, K., DESIMPELAERE, K., *ibid.*; ANON., *Voortgangsrapport mestbank 2005*, p. 17-19; ANON., *Voortgangsrapport mestbank 2006*, p. 37.

15 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 11 mei 2005, p. 7-8; VERSTRAETE, K., "Kwetsbare zones lijden onder overbemesting", in: *De Tijd*, 3 februari 2006, p. 3.

16 ID, o.c., p. 236; BUYST, E., LOWYCK, K., SOETE, A., *ibid.*; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2006*, p. 37.

17 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 12 november 2014.

De eenmalige perceelsregistratie (EPR) die in 2007 in werking trad, is een aanzienlijke administratieve vereenvoudiging voor de landbouwers. Zij moeten voortaan nog maar 1 keer per jaar hun percelen registreren. Vroeger moesten zij een dubbele aangifte doen, bij het Agentschap voor Landbouw en Visserij (ALV) – later het Departement Landbouw en Visserij (DLV) – voor de landbouwpremies, en bij de VLM voor de Mestbankaangifte. De gebruikte gronden dienen zij voortaan te registreren via de verzamelaanvraag van het voornoemde departement. Door de EPR is iedere landbouwer op een unieke manier geïdentificeerd voor zowel de uitvoering van de mestwetgeving als voor het Europese beleid. Uitbaters – verschillend van landbouwers, zoals uitbaters van een mestverzamel punt, een bewerking- of verwerkingseenheid, en producenten van andere meststoffen, kunstmest en veevoeders – worden niet door het DLV maar door de VLM geïdentificeerd.¹⁸

MAP 3 voerde de nutriëntenhalte (NH) af – en dus ook de koppeling met de milieuvergunning – en introduceerde de nutriëntenemissierechten (NER). Dankzij de verhandeling van NER en door de uitbreiding na bewezen mestverwerking kregen bedrijven opnieuw ontwikkelingskansen. Aangepaste bemestingsnormen werden ingevoerd, uitscheidingscijfers verfijnd, het systeem van mestverwerkingscertificaten ingevoerd. De rol van het nitraatresidu als instrument voor de opvolging van bemesting op perceelsniveau, vormde ook een belangrijke pijler van het nieuwe Mestdecreet. In het decreet stonden voor het eerst maatregelen met betrekking tot 'grondloze' tuinbouwteelten. De Mestbank kreeg voortaan dienstverlenende, ondersteunende, adviserende en controlerende taken. Opdrachten die minister Kris Peeters al in

het voorjaar van 2005 wenste. De heffingen werden afgeschaft en vervangen door administratieve boetes.

Tussen 2008 en 2010 nam de veestapel in Vlaanderen weer toe, na een eerdere afname tussen 2000 en 2008. De uitbreidingsmogelijkheid in het mestbeleid van 2007 had dat bewerkstelligd. Maar in 2009 was de Vlaamse mestbalans in evenwicht. Er was dus geen sprake meer van mestoverschot.

Tussen 1 oktober en 15 november worden jaarlijks zo'n 10.000 percelen bemonsterd op kosten van de Mestbank. Het doel is de hoeveelheid van het nitraatresidu op de percelen te evalueren. Bij een te hoge waarde van het nitraatresidu is de landbouwer verplicht om een voorjaarsstaal op het desbetreffende perceel te laten nemen. Zo heeft hij een goed zicht op hoeveel bemesting het bewuste perceel nog nodig heeft. Waar de gemiddelde hoeveelheid nitraatstikstof in 2009 90 kilogram per hectare bedroeg, viel dat in 2010 terug tot 66 kilogram per hectare. Opnieuw sloot Vlaanderen dus het jaar af zonder mestoverschot. Belangrijk is wel dat van 2009 tot en met juni 2010 de mestverwerking in Vlaanderen met 11% toenam (volgens de gegevens van het Vlaams Coördinatiecentrum Mestverwerking (VCM), zie verder).

Andere elementen die een positieve bijdrage leverden aan het mestprobleem waren nutriënten-arme voeders en export van mest. De Vlaamse Landmaatschappij waarschuwde tegelijkertijd wel voor de nodige voortvarendheid ter zake. Volgens de VLM was de impact van mest en bemesting op het leefmilieu nog altijd niet onder controle. De kwaliteit van grond- en oppervlaktewater moest nog verder verbeteren. Het was aan een nieuw mestactieplan om dat alles eind 2014 te realiseren.¹⁹

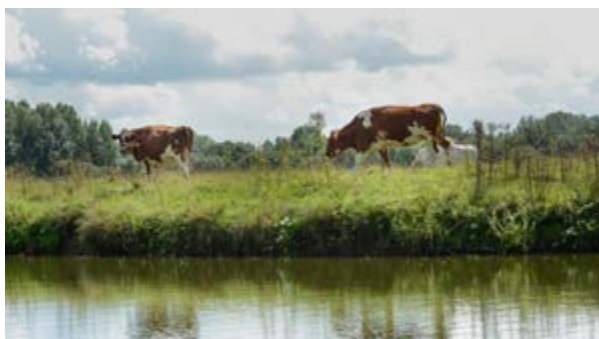
18 *Schriftelijke vraag nr. 24, 6 december 2007 van Ludo Sannen aan Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering (...)*. Brussel, Vlaams Parlement, 2007; <https://www.vlm.be/nl/themes/Mestbank/aangifte/verzamelaanvraag>; <https://www.vlm.be/nl/themes/Mestbank/nog-geen-dossier/identificatie-landbouwers>.

19 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 11 mei 2005, p. 7 en 8 september 2010, p. 32; PRG, *Toespraak gedelegeerd bestuurder*, p. 2-3; DE MOL, A., o.c., p. 246; ANON., *De Vlaamse Landmaatschappij: bruggenbouwer op het platteland*, Brussel, VLM, 2008, p. 48-49 en 54-55; GRAUWELS, K., COCHEZ, K., DESIMPELAERE, K., *ibid.*; ANON., "Meer dieren, meer emissies", in: *De Standaard*, 2 december 2010, p. 12; TITS, M., ELSEN, A., VANDERVELPEN, D., VANDENDRIESSCHE, H., BRIES, J., VAN OVERTVELD, K., DIELS, J., "Influencing factors on the nitrate residue levels in Flemish agricultural soils: a statistical analysis of 8 years of nitrate measurements", in: *Proceedings of the 17th Nitrogen Workshop – Innovations for sustainable use of nitrogen resources, 26-29 juni 2012*, Wexford, p. 317-318; ANON., "Resultaten nitraatresidu in 2010 opnieuw beter", in: *Landbouwleven*, 25 maart 2011, p. 21; SNICK, C., "Geen mestoverschot, maar waterkwaliteit daalt", in: *Het Laatste Nieuws*, 17 januari 2011, p. 8; ANON., "Vlaanderen exporteert steeds meer mest", *Belga*, 29 juli 2010; ANON., "Nitraatresiducampagne start op 1 oktober", in: *Drietandmagazine*, 1 oktober 2010, p. 4; ANON., "Vlaamse strijd tegen mest werpt vruchten af", in: *Metro NL*, 17 januari 2011, p. 3; ANON., "Vlaamse mestbalans blijft in evenwicht, maar waterkwaliteit moet verder verbeteren", in: *Landbouwleven*, 1 juni 2012, p. 1 en 11-12; MATTHIJS, E., "Schriftelijke vraag nr. 44 van 23 oktober 2008 over de meetperiode van nitraatresidu's in de landbouwgrond", in: *Bulletin van Vragen en Antwoorden*, 3 december 2008.

In vergelijking met de vorige mestactieplannen kunnen we MAP 3 – dat volgens sommigen het beste MAP ooit was – definiëren aan de hand van de volgende kenmerken:

- De bemestingsnormen zijn veel strenger, hoewel MAP 3 ook streefde naar transparantie, eenvoud en werkbaarheid op het terrein.
- Het wenste de dynamiek in de landbouwsector te behouden.
- De landbouwer geniet heel wat meer keuzevrijheid en verantwoordelijkheid.
- Op individueel bedrijfsniveau laat MAP 3 meer ademruimte en kansen aan de landbouwer.

MAP 4 (2011-2014)



Na lange onderhandelingen met Europa – dat onder andere meer inspanningen vroeg in functie van fosfaten – kon de Vlaamse Regering begin 2011 MAP 4 voorleggen. Enkele doelstellingen waren van tevoren al uitgewerkt. De landbouwers dienden alleen te bemesten in functie van de plantenbehoeften en wanneer nodig. Daarvoor hielden ze rekening met de teelten, de opbrengsten, het bodemtype en de -voorraad. Garanties op adequate controle moesten voorhanden zijn. De aanpak aan de bron via eiwit- en fosforarme voeders bleef belangrijk. Mestverwerking en -export behoorden verder tot de essentiële schakels in het mestbeheer. Derogatie was een must voor de afzet van dierlijke mest.

▼ Dirk Struyf – afdelingshoofd Mestbank (2003-2012)



Als je het mij vraagt, moeten we naar een fundamenteel andere landbouw. Dat klinkt hard, maar als we het huidige landbouwmodel blijven aanhouden, denk ik niet dat we de bestaande milieuproblemen in

Vlaanderen kunnen oplossen. Met de intensieve landbouw die we nu hebben, mogen we zoveel regels opleggen als we willen en zoveel controleren als mogelijk, de landbouwintensiteit in Vlaanderen is te groot om de waterkwaliteit voldoende te kunnen verbeteren. Landbouwers hebben er trouwens zelf alle belang bij om rekening te houden met het milieu en klimaat. Het besef moet dus binnen de sector zelf groeien, en dat is wel aan het komen, zeker bij de jongere generatie. Milieu- en klimaatvriendelijke landbouw in combinatie met innovatieve technieken levert op termijn vaak meer opbrengst en winst op voor de landbouwers dan de klassieke landbouwpraktijk. Een voorbeeld uit de boomkwekerijsector: naast het risico op waterverontreiniging heeft chemische onkruidbestrijding vaak een negatief effect op de groei van de boomkwekerijgewassen zelf. Mechanische onkruidbestrijding heeft die nadelen niet.²⁰

Een verfijnde bemesting moest leiden tot een betere waterkwaliteit. Zo evolueerde de wetgeving van een evenwichtige bemesting naar de beheersing van nutriënten. Het mestprobleem dat oorspronkelijk 'diergerelateerd' was werd een 'plantaardig probleem'. Het Vlaams Parlement keurde op 6 mei de wijzigingen aan het Mestdecreet goed. Dat trad met terugwerkende kracht op 1 januari 2011 in werking.²¹

Bij aanvang van het bemestingsseizoen heerste nog onduidelijkheid over de (nieuwe) derogatie, die de Mestbank al in 2010 had willen goedgekeurd zien. Tenminste als de kwaliteit van het grond- en

20 CLAEYS, D. VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Dirk Struyf en Ria Gielis, videoconferentie, Brussel, 11 juni 2020.

21 AVL, *Notulen raad van bestuur*, 26 januari 2011, p. 19 en 9 maart 2011, p. 13-14; GRAUWELS, K., COCHEZ, K., DESIMPELAERE, K., *ibid.*; TITS, M., ELSSEN, A., DECKERS, S., VANDENDRIESSCHE, H., BRIES, J., "Recent evolution and trends in the soil fertility of Flemish vegetable fields (1998-2012)", in: D'HAENE, K. e.a. (red.), *Nutrihort*, p. 322-329; TITS, M., ELSSEN, A., VANDENDRIESSCHE, H., BRIES, J., "Nitrate nitrogen residues, soil mineral nitrogen balance and nitrogen fertilizer recommendation in vegetable fields in Flanders", in: D'HAENE, K. e.a. (red.), *Nutrihort*, p. 179-185; <https://vzwvalkweebly.com/geschiedenis-mestdecreet.html>, 9 juni 2021; CLAEYS, D. VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Joris Relaes, Brussel, 11 februari 2020.

oppervlaktewater er al aanzienlijk op vooruitgegaan was. Maar over de hoeveelheid te gebruiken mest bleef men in het ongewisse. Zoals verwacht, kwam er pas midden mei een antwoord. De Europese Commissie oordeelde dat de bereikte resultaten te wensen over lieten en eiste verscherpte maatregelen.

Voor het eerst kwam men wel tot een vergelijk voor zowel oppervlakte- als grondwater.²² Via het Europese Nitraatcomité adviseerde de Europese Commissie op 17 mei 2011, in het kader van het nieuwe Mestdecreet, derogatie voor de Vlaamse landbouw. Twee derde van de dierlijke mest moest in plaats van kunstmest op het einde van de maand worden opgebracht. Vlaams minister voor Leefmilieu, Natuur en Cultuur Joke Schauvliege (CD&V) verlengde de uitrijperiode voor dierlijke mest met 11 dagen tot en met 11 september.

Met het oog op een substantiële verbetering van de waterkwaliteit – vooral in de bekkens van de Demer, de Maas, de IJzer en de Leie – bracht ook het Actieprogramma voor de periode 2011-2014 zeer duidelijke doelstellingen naar voren. De Mestbank zou meer terrein- en bedrijfsmatig te werk gaan. Het programma leidde tot een aantal belangrijke wijzigingen van het Mestdecreet met de focus op een verscherping van de stikstof- en fosfaatbemestingsnormen. Tegen 2014 mocht nog bij maximaal 16% van de MAP-meetpunten voor oppervlaktewater een overschrijding van de norm van 50 milligram nitraat per liter worden vastgesteld. Dat betekende een halvering in vergelijking met de periode 2009-2010, toen een overschrijding van 33% werd vastgesteld. Tegen 2018 gold de doelstelling dat in maximaal 5% van de meetpunten overschrijding toegestaan was. Voor grondwater was bepaald dat tegen 2014 de gemiddelde nitraatconcentratie in de bovenste filter van het grondwatermeetnet nog maximaal 36 milligram nitraat per liter mocht bedragen. En nog maximaal 32 milligram nitraat per liter tegen 2018.

MAP 4 telde ook een paar nieuwigheden. Hoewel de normen voor stikstof- en fosforbemesting werden verscherpt – ze lagen circa 8% lager ten opzichte van het vorige MAP – konden de landbouwers hun werk verrichten op basis van een systeem met 'werkzame stikstof'. Dat is de hoeveelheid stikstof uit meststof die het eerste jaar waarop ze wordt toegediend bruikbaar en benutbaar is voor het gewas. Bij kunstmest neemt het gewas de stikstof volledig op. Bij dierlijke mest is er maar sprake van 60% opgenomen stikstof (onder minerale vorm). Dat is belangrijk bij het bepalen van de bemesting in de verschillende bemestingsvormen. Bepaalde werkingscoëfficiënten moeten in rekening worden gebracht.

Ondertussen had de Vlaamse Landmaatschappij na grondige doorlichting van haar werking met SCOOP 2.0 besloten om zoveel mogelijk te streven naar samenwerking met haar partners rond het thema. De invoering van MAP 4 bood de Mestbank ook de gelegenheid om haar interne organisatie te hervormen. Ze maakte voortaan een onderscheid tussen 'beleid', 'controle' en 'begeleiding'. Vanaf 1 april 2012 mondde die hervorming uit in een heel nieuwe structuur van de Mestbank. De dienst Kennis en Beleid en de dienst Bedrijfsadvies en Sensibilisering (BAS) (om landbouwers te begeleiden naar een beter werkresultaat) werden overgeheveld naar de afdeling Platteland die zo uitgroeide tot de afdeling Platteland en Mestbeleid. Beide diensten stonden nu los van het controlebeleid van de afdeling Mestbank. De structurele wijziging kwam ook in overtuigende mate tegemoet aan de eisen van de landbouwers. Zij waren door de opgelegde maatregelen naar eigen zeggen hun vertrouwen in de Mestbank kwijtgeraakt. Met de hervorming wilden de Vlaamse minister-president en de voogdijminister dus ook het wantrouwen van de landbouworganisaties wegnemen.²³ Piet Vanthemsche, voorzitter van de Boerenbond, wist zo bij zijn aanhang de gemoederen te bedaren, en zorgde voor een betere sfeer.²⁴

22 ANON, *Toespraak gedelegeerd bestuurder*, p. 3.

23 ANON, *Toespraak gedelegeerd bestuurder*, p. 3; CLAEYS, D. VAN WINDEKENS, P. Vraaggesprek met gewezen afdelingshoofd Platteland Paul Van der Sluys, Brussel, 27 januari 2020; ANON., *20 jaar samen investeren in de open ruimte*, p. 49 en 57; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2011*, p. 33; ANON., *Bedrijfsadvies 2008-2014. Jaarverslag Bedrijfsadvies 2014*, Brussel, VLM, 2015, p. 3; ANON., "MAP 4 brengt nieuwe bemestingsnormen voor 2011", in: *Landbouwleven*, 18 februari 2011, p. 2; ANON., "Minister Schauvliege mikt op goedgekeurd nieuw mestactieplan tegen mei 2011", *Belga*, 19 januari 2011; ANON., "Europees Nitraatcomité keurt derogatie voor Vlaamse landbouw goed", in: *Drietandmagazine*, 20 mei 2011, p. 1 en 3-4; KEMPENEERS, N., "In het spoor van de bedrijfsplanner", in: *Boer&Tuinder*, 5 september 2019, p. 42-44; ANON., "Waterkwaliteit stagneert", *ibid.*; AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 9 maart 2011, p. 14, 25 mei 2011, p. 6, 21 december 2011, p. 5, 11 februari 2015, p. 5, 27 mei 2015, p. 4, 16 december 2015, p. 7 en 12 februari 2014, p. 10.

24 CLAEYS, D. VAN WINDEKENS, P. Vraaggesprek met Dirk Struyf en Ria Gielis, videoconferentie, Brussel, 11 juni 2020.

In haar onderhandelingen met de Europese Commissie over MAP 4 beloofde voogdijminister Joke Schauvliege ook te streven naar begeleidende en flankerende maatregelen. Het Coördinatiecentrum Voorlichting en Begeleiding duurzame Bemesting (CVBB) kwam aan zet (zie verder).²⁵

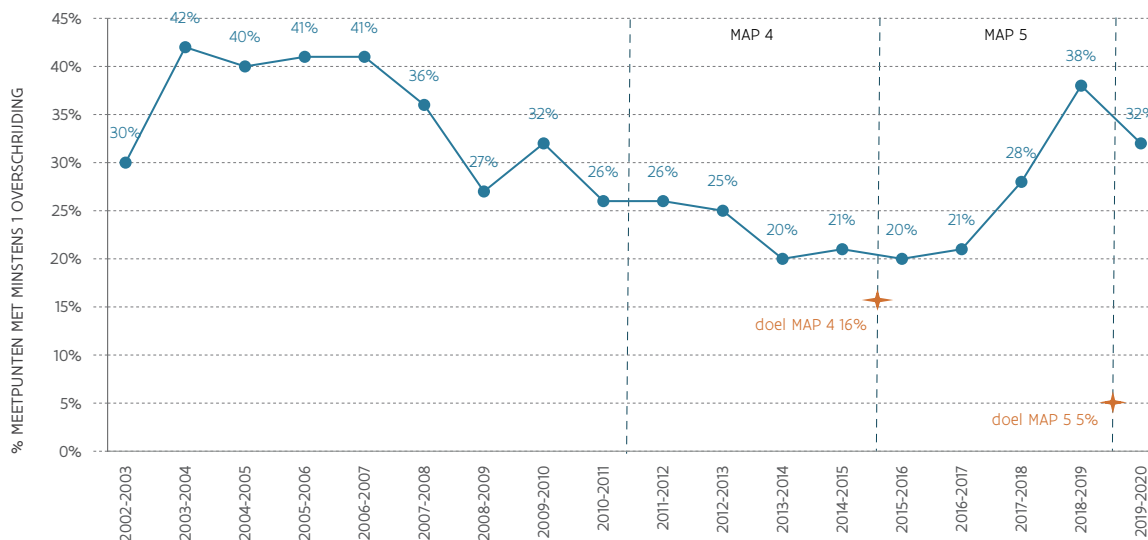
Samengevat kunnen we over MAP 4 het volgende stellen:

De Europese Commissie verplichtte de Vlaamse overheid ertoe om – na vergelijking met de vorige plannen – de bemestingsnormen te verstrengen. In het verleden werden de geldende nitraatnormen in een derde van de gevallen overschreden. In 2014 mocht dat nog in 16% van de metingen voorkomen. Tegen 2020 hoorde de ecologische kwaliteit van de meeste Vlaamse waterlopen weer goed te zijn. Drastische maatregelen drongen zich dus op voor de landbouwsector.

MAP 5 (2015-2018)

Na de tussentijdse evaluatie in 2013 bleek opnieuw dat verdere bijsturing van het mestbeleid nodig was. Dat bevestigde de eindevaluatie van MAP 4 in 2014. Daarna volgde een vacuüm op beleidsniveau door toedoen van de parlementsverkiezingen. De onderhandelingen met de Europese Commissie om verder tot een goed akkoord te komen, verliepen eerder moeizaam. Een nieuw Mestdecreet vereist een hele procedure. Medewerking van alle betrokkenen is ook een must, maar is niet evident met een steeds strenger beleid.²⁶

Zonder enige verrassing voerde het vijfde Mestactieplan (MAP 5) (2015-2018) in 2015 opnieuw een aanpassing van het mestbeleid door met het oog op een verdere verbetering van de waterkwaliteit.²⁷ De 3 belangrijkste thema's van MAP 5 waren ongetwijfeld de gebiedsgerichte werking, de bedrijfsdoorlichting en de handhaving.²⁸



Figuur 28: Meetpunten met minstens 1 overschrijding

25 DE MOL, A., o.c., p. 261 en 264; GALLE, M., "Uitrijperiode voor mest verlengd", in: *Het Laatste Nieuws*, 26 augustus, 2010, p. 8; ANON., "MAP 4: flankerende maatregelen moeten de pil verzachten", in: *Proeftuinnieuws*, 14 november 2011, p. 6; ANON., "Begeleidingsmaatregelen nitraatresidu", in: *Boer&Tuinder*, 23 maart 2012, p. 14; ANON., "Nitraatresidu 2011 hoger dan in 2010. Begeleidende maatregelen voor 2012", in: *Varkensbedrijf*, 1 april 2012, p. 6-7.

26 AVL.M. *Notulen raad van bestuur*, 27 mei 2015, p. 7.

27 ANON. *Toespraak gedelegeerd bestuurder*, p. 3; ANON., *Mestrapport 2016 over de mestproblematiek in Vlaanderen*, Brussel, VLM, 2017, p. 189.

28 AVL.M. *Notulen raad van bestuur*, 27 mei 2015, p. 6.

In MAP 5 kwam 'de gebiedsgerichte aanpak via zogeheten focusgebieden' tot stand. Focusgebieden zijn gebieden in Vlaanderen waar de nitraatconcentratie in het oppervlaktewater wordt overschreden of waar de evolutie in het grondwater onvoldoende verbetert. Bedrijven in die gebieden kregen strengere maatregelen opgelegd. In de eerste plaats waren er strengere nitraatresidurempelwaarden van toepassing dan in de rest van Vlaanderen. Bovendien mocht er gedurende langere periodes geen mest meer worden toegediend, terwijl anderzijds vanggewassen in te zaaien waren, die veel nitraat opnemen. Het nieuwe mestactieplan verdeelde Vlaanderen dus in focus- en niet-focusgebieden. Dat maakte meteen een trapsgewijze verscherping van de aanpak mogelijk. De landbouwbedrijven in de focusgebieden met meer dan 50% van de bedrijfsoppervlakte werden 'focusbedrijven' genoemd (eind 2015 ca. 13.000). Zij waren verplicht om extra maatregelen te nemen voor een juiste en oordeelkundige bemesting om verontreiniging door nitraat en fosfaat te voorkomen.²⁹

De afbakening van focusgebieden werd jaarlijks herzien. Nitraatresidu's werden, zowel op perceels- als op bedrijfsniveau vastgesteld, om zo een oordeelkundige bemesting te kunnen controleren en beoordelen. Landbouwbedrijven, zowel in focus- als niet-focusgebieden, met een negatieve perceelsevaluatie, moesten het jaar nadien het nitraatresidu verplicht (opnieuw) laten bepalen. Een positieve bedrijfsevaluatie leidde tot vrijstelling, op een negatieve evaluatie volgden sancties. Focusbedrijven konden wel vrijstelling van controle verwerven. Na een positieve bedrijfsevaluatie van het nitraatresidu verloor een bedrijf zijn status van focusbedrijf en vervielen de opgelegde maatregelen.³⁰

Een ander belangrijk element in MAP 5 was de bedrijfsdoorlichting. Daarvoor werden landbouwbedrijven geselecteerd op basis van een risicoanalyse en beschikbare gegevens. Een volgend onderdeel van dit hoofdstuk gaat daar verder op in.

Een vergelijking van de gerealiseerde waterkwaliteit tijdens MAP 5 met de periode van de vorige mestactieplannen leert het volgende:

De waterkwaliteit in het Vlaamse landbouwgebied bleek te stagneren door regionale en lokale verschillen in uit- en afspoeling van nutriënten naar het grond- en het oppervlaktewater. De metingen van de nitraatconcentratie via de MAP-meetnetten voor oppervlaktewater toonden aan dat het percentage meetpunten met een overschrijding van de drempelwaarde van 50 milligram nitraat per liter – de norm om aan de Europese Nitraatrichtlijn te voldoen – ongeveer de laatste winterjaren op 20% was blijven staan.

De jaren vóór 2009 was er een scherpe daling door heel Vlaanderen als kwetsbaar gebied in te kleuren. Ook de weersomstandigheden speelden een rol en MAP 3 raakte uitgewerkt. In de periode 2009-2010 was het percentage overschrijdingen in Vlaanderen 25 à 30% en 26% in de periode 2012-2013. De doelstelling van MAP 4 (2010-2014) om maar een overschrijding te hebben op 16% van de meetpunten in 2014 bleek niet haalbaar.

MAP 5 legde – nog ambitieuzer – de lat zelfs op 5%. Bijgevolg mocht in bijna alle MAP-meetplaatsen de drempelwaarde van 50 milligram NO₃ per liter niet overschreden worden. Met een tussentijdse evaluatie in de tweede helft van 2017 voor de Europese Commissie, was daarom een sterke verbetering van het nitraatgehalte in het MAP-meetnet in het winterjaar 2016-2017 absoluut nodig. Maar die werd niet gerealiseerd. Tussen juli 2017 en juni 2018 kleurde 28% van de meetpunten in de meer dan 700 meetplaatsen die de VLM opvolgde rood. Dat gold als een zeer slecht resultaat. De Vlaamse norm van 5% rode meetpunten was daarmee volledig uit het zicht verdwenen. In dezelfde periode kleurde in de IJzer circa 60% van de meetpunten rood. In de Leie ging het om 47% en in de Maas 43%.

Ook de winterperiode 2017-2018 was barslecht voor de kwaliteit van het oppervlaktewater in landbouwgebied. Opnieuw werd in 28% van de meetpunten te veel nitraat gemeten. Dat was

29 ANON., "Nieuw Mestactieplan focust nog meer op probleemgebieden", in: *Buitenkans. Magazine over de open ruimte in Vlaanderen*, 2015, jrg. 4, nr 2, p. 10-11.

30 ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2014*, p. 56; ANON., *Mestrapport 2017*, p. 128-130; ANON., *Mestrapport 2018*, p. 121-124 en 126; ANON., *Nitraatresidurapport 2017. Resultaten van de nitraatresidumetingen in Vlaanderen tot en met de staalnamecampagnes van 2016*, Brussel, VLM, 2017.

zelfs nog slechter dan het gemiddelde van de afgelopen 5 jaar, toen de nitraatnorm in gemiddeld 20% van de meetpunten overschreden werd. De waterkwaliteitsdoelstellingen van MAP 5 (2015-2018) werden dus niet gehaald.³¹

In 1997 toonde VMM voor het Vlaams Parlement dat het MAP weinig of geen meetbare resultaten opleverde. Op 800 meetpunten werden een tiental keer per jaar de fysische en chemische waterkwaliteit onderzocht, op 1224 meetpunten de biologische waarde. Om in duidelijke mate de nitraatvervuiling van het oppervlaktewater te kunnen meten werd bijgevolg het oppervlaktewater-meetnet vanaf 1999 uitgebreid met zo'n 260 meetpunten over het hele Vlaams Gewest, het MAP-meetnet genoemd. De punten van het meetnet werden in overleg met de landbouworganisaties zo gekozen dat de gemeten – en de normoverschrijdende – nitraatgehaltenes alleen de landbouw konden worden toegewezen. Zo was het aandeel van de agrarische sector ter zake duidelijk definieerbaar. Meetpunten die de norm van de toegestane 50 milligram nitraat per liter overschreden, werden 'rode meetpunten' genoemd. Op vraag van en in overleg met de landbouwsector om het MAP-meetnet voor oppervlaktewater uit te breiden, besliste de Vlaamse Regering in 2002 om het oorspronkelijke aantal meetpunten (260) te verhogen tot 760. Sindsdien is het meetnet niet meer wezenlijk veranderd. MAP-meetplaatsen moeten voldoen aan een viertal criteria: (i) het stroomgebied is hoofdzakelijk agrarisch van karakter, (ii) industriële afvalwaterbronnen kunnen geen invloed uitoefenen, (iii) evenmin als riolen, collectoren of effluentlozingen van rioolwaterzuiveringsinstallaties uitgebaat door Aquafin, en (iv) de hoeveelheid stikstof in het geloosde huishoudelijke afvalwater is berekenbaar, met een beperkende invloed. Ook het (ondiepe) grondwater kon niet ontsnappen aan het principe van de meetnetten. In 2003 bevonden zich maar liefst 2100 putten voor het grondwatermeetnet in landbouwgebied. De MAP-meetpunten worden principieel elke

maand bemonsterd, en nitraat en orthofosfaat worden geanalyseerd.³²

Wat met het nieuwe MAP 6 (2019-2022)?

Toch hebben de opeenvolgende mestactieplannen wel degelijk tot een verbetering van de waterkwaliteit geleid. In de winterperiode 1999-2000 overschreed nog meer dan 50% van de MAP-meetpunten de Europese drempelwaarde voor nitraat. In de zomer van 2017 was dat nog ongeveer 20%.³³ Velen, zowel uit de land- en de tuinbouw als andere betrokkenen, hebben de nodige inspanningen geleverd onder de vorm van investeringen voor mestverwerking, strenge bemestingsnormen, aangepaste voeding of het gebruik van innovatietechnieken, zoals emissiearme stallen.

Het totale gebruik van dierlijke mest in Vlaanderen is gedaald van 100,6 miljoen kilogram stikstof (N) en 48,3 miljoen kilogram fosfaat (P2O5) in 2007 tot 92,1 miljoen kilogram N en 40,6 miljoen kilogram P2O5 in 2016. Dat was het gevolg van de verscherping van de P2O5-bemestingsnormen. Maar het globale gebruik van stikstof uit kunstmest is in de periode 2007-2017 gestegen van 36,8 tot 46 miljoen kilogram N.

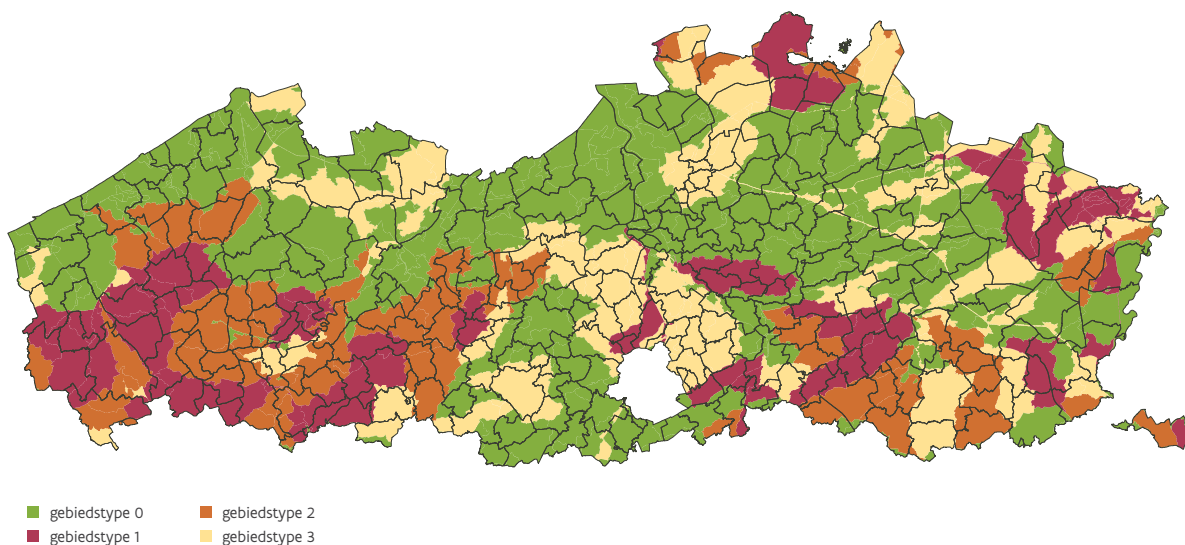
Toch toont een evaluatie van de 5 laatste jaar in het mestbeleid duidelijk aan dat, ondanks alle maatregelen die in voege traden, de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Vlaanderen achterblijft op de normen van de Europese Nitraatrichtlijn. De omvang van de veestapel en de hoge productievolumes in Vlaanderen spelen daarin – zoals altijd – de voornaamste rol.

Met de cijfers van de hierboven vermelde 'rode meetpunten' in de rivieren de IJzer, de Leie en de Maas in het achterhoofd werkte minister van Omgeving, Natuur en Landbouw Joke Schauvliege aan een nieuw Mestactieplan. Zij deed dat samen met de milieu- en landbouworganisaties en andere belangstellenden in de zogeheten Opvolgingscommissie Mestactieplan (OMAP). Het ontwerp leek de toets van de Europese Commissie te zullen doorstaan.

31 HAECK, B. *ibid.*; VANDEN BUSSCHE, S., *ibid.*

32 BUYST, E., LOWYCK, K., SOETE, A., o.c., p. 97 en 119-120; ANON., *Mestrapport 2017*, p. 234.

33 ANON., "Waterkwaliteit stagneert", *ibid.*



Figuur 29: Gebiedstypes bij start MAP 6 in 2019

De Vlaamse Landmaatschappij wilde met het zesde mestactieprogramma voor de periode 2019-2022 (MAP 6) een inhaalbeweging maken om de waterkwaliteit opnieuw in overeenstemming te brengen met de Europese doelstellingen. Precies daarom ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij alle betrokken actoren om verdere actie te ondernemen.

Vanwege de grote regionale en lokale verschillen in de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater zet MAP 6 sterk in op een gebiedsgerichte aanpak, waar ook MAP 5 al aandacht voor had. Landbouwers die actief zijn in een gebied waar de waterkwaliteit ondermaats is, zullen hun bedrijfsvoering ingrijpend moeten aanpassen. Ofwel daalt voor hen de maximale bemesting met stikstof stapsgewijs met 20%, en moeten zij een vijfde meer vanggewassen zaaien, ofwel schikken zij zich naar een pakket equivalente maatregelen.

Op vraag van de landbouworganisaties werd een nieuwe meetmethode met extra meetpunten gevraagd. Naar hun mening was het netwerk veel te fijnmazig. De Mestbank introduceerde bijgevolg een berekening van een gemiddelde per afstroomzone, in de plaats van een overschrijding in een individueel meetpunt. Met de nieuwe methode konden trends en evoluties beter ingeschat worden.

Binnen MAP 6 blijft de nitraatresidumeting in het najaar de toetssteen om na te gaan of de bemesting oordeelkundig wordt uitgevoerd. De opvolging wordt wel anders aangepakt. Binnen MAP 5 werden nitraatresidu's gemeten op perceels- en bedrijfsniveau, zowel binnen als buiten het focusgebied, en een negatieve beoordeling kon een gevolg hebben op de bedrijfsstatus. MAP 6 vereenvoudigt dat complexe opvolgsysteem. Landbouwers die al over een geldige vrijstelling beschikten van de bijkomende maatregelen voor focusbedrijven onder MAP 5, behouden die vrijstelling in MAP 6. Nieuw is wel dat die bedrijven jaarlijks een perceelsevaluatie moeten laten uitvoeren als autocontrole.

Was het sluitstuk van MAP 5 handhaving – mestregels opleggen en controleren is eigen aan de Mestbank – dan wordt daar meer dan ooit op ingezet in MAP 6. "Handhaving als een sleutel-element" luidde het tijdens een voorstelling van het nieuwe mestactieplan in het Vlaams Parlement.³⁴

³⁴ DECROP, J., Handhaving als sluitsteen op het Mestdecreet, referaat op studiedag Felnet "Omgevingshandhaving nodige have voor de toekomst", Brussel, 12 november 2019; VANDEN BUSSCHE, S., *ibid.*

Dit eerste onderdeel over het mestbeleid sluiten we af met de 10 actiepunten van MAP 6:³⁵

1. Vlaanderen streeft de nodige maatregelen na om de bodemkwaliteit te verbeteren en de nutriëntenverliezen uit land- en tuinbouw te reduceren. Dat moet de **waterkwaliteit in lijn brengen met de Europese richtlijnen**. Het dient te gebeuren met de meest geschikte mestsoort en bemestingstechniek, volgens de juiste dosis en op het juiste tijdstip (**'4J'-principe**).
2. De beoordeling van de kwaliteitsevolutie van het oppervlaktewater gebeurt per afstroomzone, gebruikmakend van de gemiddelde nitraatconcentratie als sleutelindicator. Een **streefwaarde daarvoor per afstroomzone van 18 kilogram nitraat per liter** geldt op langere termijn. In 2022 moet het beoogde doel voor de afstroomzones een gemiddelde daling zijn met 4 kilogram nitraat per liter.
3. De beoordeling van de kwaliteitsevolutie van het freatische grondwater gebeurt per afstroomzone. In 2022 moet een globale neerwaartse trend van minstens 3 kilogram nitraat per liter gerealiseerd zijn in alle afstroomzones met onvoldoende grondwaterkwaliteit.
4. Het uitgangspunt van het nieuwe mestactieplan is voornamelijk gebiedsgerichte werking. Naast het systeem van de focusgebieden wordt Vlaanderen, op basis van de beoordelingskaders voor oppervlakte- en grondwater cf. de **afstroomzones, in 4 gebiedstypes ingedeeld**. In elk onderscheiden gebied zijn specifieke maatregelen aan zet in functie van de te verbeteren waterkwaliteit.
 - **Gebiedstype 0** is groen ingekleurd. Dat betekent dat de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater goed te noemen is. Bijkomende maatregelen zijn overbodig, op voorwaarde dat een aantal bepalingen uit het in voege zijnde beleid wordt aangepast. De evolutie van de waterkwaliteit is op de voet te volgen.
 - **Gebiedstype 1** is geel ingekleurd. Het uitgangspunt is dat de kwaliteitsdoelstellingen wel in zicht zijn. Deze gebieden hebben – theoretisch gezien – nog een kleine

inspanning voor de boeg om het gestelde doel te verwezenlijken. De milieubeweging denkt er nochtans anders over. Aanvullende vanggewassen na de oogst kunnen waar mogelijk, in combinatie met alle bijkomende generieke maatregelen, in deze gebieden de streefwaarde op termijn realiseren.

- In afstroomzones met een middelgrote (**gebiedstype 2**) tot grote (**gebiedstype 3**) doelfstand, zullen bijkomende maatregelen worden opgelegd. **Gebiedstype 2** is oranje ingekleurd. Tot dat gebiedstype behoren zones die in de beginjaren van het mestbeleid enigszins grote vooruitgang hebben geboekt, maar waar sinds 2014 stagnatie is opgetreden. Om in deze gebieden voor een ommekeer te zorgen geldt de inzaai van vanggewassen als basisregel.
- **Gebiedstype 3** is rood ingekleurd. De gebieden in kwestie hebben nog een hele weg af te leggen. Extra maatregelen zijn hier vereist, zoals de optimalisatie van de bemesting en de grotere inzet van vanggewassen of grasland.

Voor gebiedstype 2 en 3 gelden evenzeer: een **daling van de N-bemestingsnormen**; een **verhoging van het areaal bouwland ingezaaid met vanggewassen of grasland**; en **het verplichte vervoer vanaf 1 augustus door een erkend mestvoerder met AGR-gps, van alle vloeibare dierlijke mest naar percelen gelegen in gebiedstype 2 of 3** zonder blijvende teelt en grasland.³⁶

Een landbouwer uit gebiedstype 2 en 3 mag inzetten op een systeem van equivalente maatregelen. Die omvatten een positieve evaluatie van het nitraatresidu op bedrijfsniveau of alternatieve, mitigerende maatregelen voor land- en tuinbouwers, individueel of in groep. Die hebben minstens een soortgelijke reductie van de stikstofverliezen tot gevolg. Deze equivalente maatregelen zullen innovatie mogelijk maken, en innovatieve technieken bevorderen. Vooraleer ze worden toegepast, zal een wetenschappelijk comité de effectiviteit van de equivalente maatregelen beoordelen.

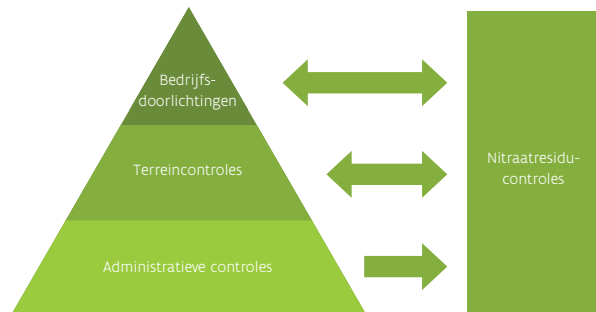
35 ANON., *6de actieprogramma in uitvoering van de Nitraatrichtlijn 2019-2022. Definitief actieprogramma / 22.05.2019*, Brussel, Vlaamse overheid, 2019.

36 DE KEUKELAERE, T., "MAP 6 van a tot z", in: *Boer&Tuinder*, 20 juni 2019, p. 12-13; VANDEN BUSSCHE, S., "MAP gefileerd: Vlaams mestbeleid zit in een catch 22", www.apache.be, 25 februari 2019.

5. In functie van een **hogere effectiviteit van de bestaande maatregelen** wordt specifieke aandacht besteed aan een betere opvolging van kunstmest en van mestverwerkingsinstallaties en anaerobe vergisters. Actieplannen zullen vanaf 2019 in samenwerking met de belanghebbenden geïmplementeerd worden. Certificering van de instanties die bemestingsadviezen geven, zal een betere kwaliteit van het bemestingsadvies garanderen en de implementatie ervan in de bemestingspraktijk van de landbouwers verbeteren.
6. **Sectorspecifieke maatregelen** in samenwerking met de belanghebbenden worden in 2019 geïmplementeerd om de risico's van directe nutriëntenverliezen aan te pakken.
7. Met MAP 6 wil Vlaanderen maatregelen nemen om de **bodemkwaliteit te verbeteren**. Bodems met een goede kwaliteit zijn veerkrachtiger en beter bestand tegen klimaatverandering, verliezen van nutriënten enzovoort.
8. **Blijvend onderzoeks-, proef- en demoprojecten** lanceren inzake bemesting, nutriëntenbeheer en landbeheer.
9. Een betere naleving van het Mestdecreet proberen te bekomen door een **effectiever toezichts- en sanctioneringsbeleid**. De verschuiving van administratieve controles naar gerichte, risicogebaseerde bedrijfsdoorlichtingen, zoals geïnitieerd in het vijfde actieprogramma, wordt voortgezet.
10. **Onafhankelijke en professionele begeleiding** van landbouwers blijft belangrijk in MAP 6. In afstroomzones waar maatregelen worden genomen, vergemakkelijkt het de samenwerking tussen landbouwers.

Van vooral administratieve opvolging naar meer gerichte controle op het terrein

Het toezicht op de naleving van het Mestdecreet, de handhaving, is het sluitstuk van het mestbeleid. Het heeft in feite geduurd tot 2005 vooraleer er in Vlaanderen eenvormigheid op het vlak van toezicht, strafbaarstelling of strafmaat op de voorgrond trad. Aan minister van Leefmilieu Kris Peeters (CD&V) komt de verdienste toe dat in functie daarvan



Figuur 30: Controlestrategie van de Mestbank

het Vlaams Parlement op 21 december 2007 het Milieuhandhavingsdecreet goedkeurde. Het decreet trad samen met zijn uitvoeringsbesluit, het Milieuhandhavingsbesluit, in werking op 1 mei 2009. De harmonisatie van de aanpak moest uitmonden in de vereenvoudiging van de milieuregelgeving en een betere milieuhandhaving op het terrein. Het nieuwe decreet was in feite een volledige ontkoppeling van strafrechtelijke en administratieve sancties. De Mestbank kon vanaf dan zelf sancties doorvoeren en de opdracht ertoe geven. Het administratieve luik van de boetes verhuisde naar een extern handhavingscollege.³⁷

Door een sterke handhaving wordt sinds MAP 5 ingezet op een verhoging van de effectiviteit van het bestaande en van het nieuwe, gebiedsgerichte beleid. Een goede kwantitatieve en kwalitatieve toestand van de waterlopen realiseren is daarbij van essentieel belang.

De Mestbank probeert daartoe een evenwicht te vinden tussen reactieve en planmatige controles. Tot de eerste categorie – de 'reactieve controles' – behoren de niet-ingeplande controles op vraag van derden. Dat kunnen de afhandelingen van klachten zijn vanwege burgers inzake vermoedelijke overtredingen tegen het Mestdecreet. De vragen tot onderzoek op vraag van parketten ('kantschriften') of van andere overheden, leiden ook tot reactieve controles. Ad-hocvaststellingen op het terrein 'onderweg' behoren ook tot de categorie van de niet-ingeplande controles.

Het jaarlijkse controleactieplan van de Mestbank maakt deel uit van de tweede categorie – de 'planmatige controles' – met als basis balanscontroles en bedrijfsdoorlichtingen. Die

³⁷ ANON., Voortgangsrapport Mestbank 2009, p. 22; ANON., Jaaroverzicht Vlaamse Landmaatschappij 2005, p. 63.

zijn allemaal gericht op een aantal prioritair te controleren bedrijven. Dat zijn bedrijven die systematisch te veel nutriënten op hun gronden brengen, of elk jaar er te weinig van afzetten. Ingepland zijn ook de controles op last van andere diensten van de Mestbank of vanuit de regio. Jaarlijks vastgelegde controletheema's behoren ook tot de tweede categorie. In dat geval leggen de controles een of meerdere accenten. De keuze kan bijvoorbeeld vallen op de doorlichting van een aantal erkende mestvoerders of de controle van de MAP-meetpunten.³⁸

We kunnen de voornoemde reactieve of de planmatige controles ook onderverdelen in administratieve en terreincontroles.³⁹

Administratieve controles

De Mestbank beschikt van oudsher over een databank met gegevens inzake de aangifte- en registratieplicht van de betrokkenen, de vergunningen, de vordering en inning van de heffingen (later administratieve boetes), de dierlijke productie, het areaal met cultuurgronden, het teeltplan, de mestbalans, de beheerovereenkomsten (water en natuur), de burenregelingen enzovoort. Kortom alle administratieve, controleerbare gegevens in functie van het mestbeleid komen aan bod.

Bij aanvang van deze eeuw lag het accent van de administratieve controletaak van de Mestbank op de grondige doorlichting van landbouwbedrijven waarvan de mestbalans een sterk overschot vertoonde. De mestbalans wordt opgemaakt: (i) op basis van het totale aantal geproduceerde nutriënten, de geïmporteerde dierlijke, chemische en andere meststoffen; (ii) op basis van de afzet op eigen gronden met de bewezen afzet. De mestbalans bepaalt bijgevolg of een bedrijf de geproduceerde of aanvaarde nutriënten ecologisch verantwoord heeft afgezet.⁴⁰

Een buitenbeentje bij de administratieve controles vormen de beheerovereenkomsten. Sinds 2000 staat de Mestbank in voor de uitvoering van de door de Europese Unie opgelegde controle ervan. Jaarlijks moet daarvoor 5% van de tijd worden uitgetrokken. Voor de beheerovereenkomst water betekent dat: nagaan of het bemestingsplan en het bemestingsregister werden ingevuld. Daarvoor werd zelfs een elektronisch bemestingsplan ontwikkeld. Voor de beheerovereenkomst natuur nam de Mestbank de taak op zich om na te gaan of de beheervoorwaarden integraal werden nageleefd.⁴¹

Sommige van de controle-elementen voldeden niet meer na verloop van tijd, en werden dus niet langer in werking gesteld. Een van de eerste vormen van administratieve controle – rond de eeuwwisseling – bestond uit de inventarisatie van de beschikbare vergunningen uitgereikt aan de betrokkenen in het proces van de mestafzet. Door daarbij regulerend op te treden, hoopte men de druk van de mestproductie onder controle te houden. Maar door het te trage en te strikte verloop van dat administratieve proces raakte de inventarisatie in onbruik.⁴²

Controles op het terrein

Naast de voornoemde administratieve controles voert de Mestbank ook controles op het terrein uit. Op dat vlak heeft zich een zekere ontwikkeling voorgedaan. Bij de landbouwers kwam er meer en meer kritiek op de 'papiercontroles', waardoor zij naar eigen zeggen overbelast raakten. De Mestbank daarentegen voelde wel degelijk de nood aan meer actie op het terrein. Een van de belangrijkste redenen daarvoor was dat een (weliswaar marginaal) aantal individuen met hun landbouwbedrijf té veel naar eigen goeddunken handelde. Wat het mestbeleid alleen maar schade kon toebrengen. Anderzijds beoedelden die door de Mestbank als cowboys bestempelde landbouwers het imago van het merendeel van hun collega's die correct handelden. Naarmate de tijd vorderde – vanaf circa

38 ANON., *Jaaroverzicht Vlaamse Landmaatschappij 2004*, p. 52; ANON., *Jaaroverzicht Vlaamse Landmaatschappij 2005*, Brussel, VLM, 2006, p. 62; ANON., *Jaaroverzicht Vlaamse Landmaatschappij 2002*, p. 63.

39 ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2004*, p. 110-111 (met ook een overzicht van hun bevoegdheden meer in detail); ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2006*, p. 92.

40 ANON., *Jaaroverzicht Vlaamse landmaatschappij 2001*, Brussel, VLM, 2002, p. 78; ANON., *Jaaroverzicht Vlaamse Landmaatschappij 2005*, p. 62.

41 ANON., *Jaaroverzicht Vlaamse Landmaatschappij 2004*, p. 56.

42 CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Dirk Struyf en Ria Gielis, videoconferentie, 11 juni 2020.

2005 (zie ook verder) – voerde de Mestbank haar controles op een gerichtere manier uit.

Als na controle overtredingen worden vastgesteld tegen de mestwetgeving wordt telkens proces-verbaal opgemaakt. De belangrijkste overtredingen in de loop van de jaren:

- de aangifteplicht (daartegen worden de meeste overtredingen begaan)
- de vervoersreglementering
- de overbemesting, door op de cultuurgronden te veel nutriënten aan te brengen
- de lozing van dierlijke mest en andere meststoffen op plaatsen waar dat verboden is
- de niet-bewezen mestafzet.

Vroeger gebeurden terreincontroles soms meer op goed geluk. In de loop van de tijd kreeg de Mestbank meer middelen.⁴³ Hierna volgt een overzicht van de belangrijkste terreincontroles.

De VODKA-actie

Aan de verschillende types controles uitgevoerd door de dienst Handhaving van de Mestbank ligt een meerjarig perspectief ten grondslag. Dat komt er op aanbeveling van de Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) – sinds 2014 agentschap Audit Vlaanderen – in 2013. De VODKA-actie (Verantwoord Omgaan met Dierlijke mest, Kunstmest en Andere meststoffen) was daarvan een goed voorbeeld. Sinds 2014 komt zij voort uit een regio- en risicoanalyse die de terreincontroles naar de bemestingspraktijken in een kleiner probleemgebied wil centraliseren. Rond MAP-meetpunten waar nog altijd een overschrijding van de drempelwaarde van 50 kilogram nitraat per liter wordt vastgesteld, vinden de acties gebiedsgericht plaats en met de nodige resultaten tot gevolg. Gedurende het hele jaar 2016 was in principe eenmaal per week een controleploeg van de Mestbank aanwezig in iedere gemeente uit het VODKA-gebied. Ook werd een poging ondernomen om minstens 2 dagen per week zichtbaar aanwezig te zijn in het bemestingsseizoen (maart-april). De verhoogde aanwezigheid van de

Mestbankcontroleploegen in een VODKA-gebied leidde tot minder inbreuken.⁴⁴

Controles op de mesttransporten

Controles op het gebruik van de AGR-gps

In het najaar van 2005 nam voogdijminister Kris Peeters maatregelen ten voordele van een strengere controle van het mesttransport. Dat gebeurde in overleg met en in aanwezigheid van zowel de Mestbank als de landbouworganisaties⁴⁵ en leidde tot een nieuw Mestdecreet. Volgens het Mestdecreet moet een erkende mestvoerder mest vervoeren. Die moet sinds 1 november 2006 voorzien zijn van een mestafzetdocument (MAD), en vanaf 1 november 2007 van een AGR-gps (gps met automatische gegevensregistratie). De voerder, die voor de test voor het gebruik van de AGR-gps is geslaagd, meldt elk transport zowel voor als na de uitvoering, uiterlijk binnen de 7 dagen, bij de Mestbank via het Mest Transport Internet Loket (MTIL). Dat loket was geëvolueerd van een aanvankelijk zogeheten business-to-business-toepassing naar een loket toegankelijk voor zo'n 40.000 mensen. Het verwierf daardoor een enorme stimulans. De landbouwer, de mestbewerker en -verwerker kunnen daardoor hun gegevens opvragen zoals ze bij de Mestbank bekend zijn. De gegevens komen als databerichten op een server van de Mestbank binnen en worden opgeslagen in een centrale databank waar zij raadpleegbaar zijn. Zo laat het AGR-gps-systeem een doelgerichte opvolging van de mesttransporten toe. Het systeem maakt het mogelijk om na te gaan welke transportcombinatie van welke mestvoerder mest vervoert, en om de route van de transporten op te volgen. Dat gebeurt door contact zowel bij het laden als bij het lossen. De Mestbank controleert jaarlijks de tijdigheid van de nameldingen op MTIL. Nalatigheid kan eventueel leiden tot schorsing na een jaar en na een waarschuwing. Op 17 februari 2006 kwam er een aanpalend besluit van de Vlaamse Regering. Dat legde, om mogelijke fraude tegen te gaan, administratieve boetes op voor laattijdige bevestiging van transporten en voor het niet correct uitvoeren ervan.

43 CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Joris Relaes, Brussel, 11 februari 2020; CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Dirk Struyf en Ria Gielis, videoconferentie, 11 juni 2020.

44 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 23 april 2014, p. 6-7; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2014*, p. 71; ANON., *Mestrapport 2017*, p. 137-139; ANON., *Mestrapport 2018*, p. 129-130.

45 ANON., *Jaaroverzicht Vlaamse Landmaatschappij 2005*, p. 57.

Sinds 2010 voerde de Mestbank administratieve controles uit met het oog op een correct gebruik van het AGR-gps-systeem. Speciale aandacht ging daarbij uit naar een juistere aanmelding van het MAD en een correctere hantering van de AGR-gps. Het maakte de basisgegevens van de transporten accurater en vergrootte de controle mogelijkheden op het terrein. Overeenkomstig MAP 5 werd vanaf 2016 meer ingezet op een gerichte doorlichting van erkende mestvoerders op basis van risicoanalyse.⁴⁶

Controles op de transportdocumenten

Bij alle mesttransporten hoort een transportdocument (sinds 1 december 2015 minstens in digitale vorm op een dito drager, smartphone of tablet). Daarop staan de aanbieder, de afnemer en de hoeveelheid mest vermeld. Het transport van dierlijke of andere meststoffen moet gebeuren door een erkende mestvoerder. Die moet voor het vervoer een mestafzetdocument opmaken en gebruikmaken van een AGR-gps. Er bestaan wel enkele uitzonderingen:

a. Burenregelingen

Dat zijn schriftelijke overeenkomsten tussen 2 naburige landbouwers – een aanbieder en een afnemer – dat een bepaalde hoeveelheid mest in een bepaalde periode zal aan- of afgevoerd worden in dezelfde of een aangrenzende gemeente. In de overeenkomst burenenregeling staat vermeld hoeveel en welke mest zal worden vervoerd.

b. Eigen mest op eigen grond

Het gaat om het vervoer van de eigen mest naar gronden binnen Vlaanderen, horende bij het eigen bedrijf. Voor die operatie zijn geen mesttransportdocumenten nodig tenzij een erkend mestvoerder het transport uitvoert.

c. Transporten met een klein laadvermogen

Zulke transporten kunnen worden geregistreerd met een register voor kleine mesttransporten.

Voorwaarden: het moet binnen Vlaanderen gebeuren en een niet-erkende mestvoerder moet het transport uitvoeren.

d. Grensboerregeling

Een geregistreeerde grensboer voert het transport uit met eigen transportmiddelen met een grensboerdocument. Anders moet het vervoer gebeuren met een erkende mestvoerder.

e. Aanbieder

Een aanbieder mag bepaalde meststoffen transporteren zonder een erkende mestvoerder. Hij moet zich dan wel laten erkennen als verzender bij de Mestbank. Met een verzenddocument mag hij achtereenvolgens de volgende meststoffen vervoeren: gehygiëniseerde eindproducten uit verwerkingsinstallaties, champost en gedroogde andere meststoffen afkomstig van een vergistingsinstallatie (allemaal onder bepaalde voorwaarden), schuimaarde uit suikerfabrieken, spuiroom, champignonsubstraat, gft-compost en groencompost.

Vanaf 2012 hebben deze transporten hun eigen type transportdocumenten. Voor landbouwers op de grens tussen Vlaanderen en Nederland bestaan voortaan Grensboerdocumenten. Het registratiebewijs afgeleverd door de Mestbank hoort (eveneens bij burenenregelingen) aanwezig te zijn tijdens het transport. Als het gaat om een burenenregeling voor mestverwerking, dan is de aanbieder of de afnemer ertoe verplicht uiterlijk een dag voor het vervoer de Mestbank daarvan op de hoogte te brengen via het Mestbankloket. Dat Mestbankloket biedt een overzicht van de geregistreeerde mestverhandelingen (zie verder). Een burenenregeling kan er ook online op worden geregistreeerd. De ene partij maakt ze aan, de andere zorgt voor de bevestiging. Het aantal burenenregelingen dat geregistreeerd wordt via het Mestbankloket gaat in stijgende lijn.⁴⁷

46 ANON., *Jaaroverzicht Vlaamse Landmaatschappij*, p. 7; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2007 betreffende het mestbeleid in Vlaanderen*, Brussel, VLM, 2008, p. 11; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2011*, p. 60-61; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2012*, p. 89; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2014*, p. 81-83; ANON., *Mestrapport 2018*, p. 147; ANON., *Mestrapport 2016*, p. 151; ANON., *Mestrapport 2017*, p. 156; ANON., *Mestrapport 2019*, p. 183; AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 17 oktober 2005, p. 27.

47 ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2004*, p. 127-128; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2006*, p. 48; ANON., *Mestrapport 2018*, p. 146; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2007*, p. 11; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2008*, p. 85; de lijst van de AGR-gps-gebruikers is te vinden op de website van de VLM: <https://www.vlm.be/nl/SiteCollectionDocuments/Mestbank/Verstreckte%20attesten/lijstEM.pdf>, 9 juni 2021; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2009*, p. 92; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2010*, p. 83 en 164; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2011*, p. 27; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2013 over de mestproblematiek in Vlaanderen*, Brussel, VLM, 2014, p. 34, 86 en 88; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2014*, p. 27 en 83-84; ANON., *Mestrapport 2016*, p. 150-151; www.vlm.be/nl/themas/Mestbank/bemesting/transport.

De omgevingscontroles

Omdat een slechte staat van de mestopslag een belangrijk risico inhoudt op nutriëntenverliezen, ligt de focus bij omgevingscontroles bij landbouwbedrijven op de mestopslag. Bij controles van de mestopslag blijft het aantal inbreuken hoog en vergelijkbaar met voorgaande jaren. Bij hercontroles is het inbreukpercentage gevoelig lager.

Tijdens de omgevingscontroles van landbouwbedrijven kijken de toezichthouders van de Mestbank ook na of het spuiwater van biologische wassers correct wordt bemonsterd en afgezet. Daarnaast kijken ze na of de wassers correct worden gebruikt. Ook de afdeling Handhaving van het Departement Omgeving voert die controle uit.⁴⁸

Controles op de derogatiepercelen en -bedrijven

Een andere controle uitgevoerd door de Mestbank is die van de derogatiepercelen en -bedrijven. In overeenstemming met de Europese richtlijnen dient minimaal 5% van de door de landbouwers aangevraagde oppervlakte waarop men (algemene of specifieke: hangt af van de soort teelten) derogatie aanvraagt te worden gecontroleerd. Die controle gebeurt onder meer door middel van een staalonderzoek van het nitraatresidu in de bodem tijdens de periode 1 oktober – 15 november.

De Verzamelaanvraag is de basis voor de aangifte van landbouwgronden in het kader van het Mestdecreet, beheerovereenkomsten en de toekenning van de bedrijfstoelagenrechten. Wordt de Verzamelaanvraag in kwestie niet tijdig ingediend, dan kan het landbouwbedrijf nog aanpassingen doorvoeren op de derogatiepercelen door middel van de Verzamelaanvraag tot en met 31 mei. De Mestbank zal nagaan of de aanvragen ontvankelijk zijn: Zijn ze volledig? Werden ze tijdig ingediend zowel bij de Mestbank als bij het Departement Landbouw en Visserij (dat zelf al de nodige controles

heeft uitgevoerd)? Bestaat er geen verbod op derogatie voor het volledige bedrijf op grond van een terreincontrole het voorgaande jaar? Komt de teelt in aanmerking voor derogatie? Beschikt het bedrijf over de nodige bemestingsrechten? Enzovoort.

Het Departement Landbouw en Visserij en de VLM oefenen dus allebei bevoegdheden uit die betrekking hebben op de landbouw. Het Departement Landbouw en Visserij vanuit het landbouwbeleid, VLM vanuit het milieubeleid. De 2 instanties zijn anderzijds verplicht om hun beleid op elkaar af te stemmen om redenen van efficiëntie, niet het minst in functie van de landbouwers. Het is dus de bedoeling dat beide instanties maximaal samenwerken.⁴⁹

Controles op de teeltvrije zones bij waterlopen

Sedert 2018 beschikken de toezichthouders/controleurs van de Mestbank ook over controlebevoegdheden op de teeltvrije zones bij waterlopen. Het gaat om een zone van 1 meter vanaf de rand van het talud van de waterloop. Dat werd ingevoerd om het risico op het zogenoemde rechtstreekse 'meebemesten' van de waterloop te beperken. Er is geen bewerking van de bodem toegestaan, noch mogen er meststoffen of pesticiden worden gebruikt. De controleagenten van het Departement Landbouw en Visserij besteden ook aandacht aan die teeltvrije zones bij de controles van de rand- en vergroeningsvoorwaarden.⁵⁰

Controles op de mestverwerkingsplicht

Landbouwbedrijven produceren meer mest dan ze op de percelen van hun bedrijf kunnen afzetten. In een dergelijk geval moeten zij het mestoverschot oordeelkundig verwijderen. Dat kan via afvoer naar andere landbouwbedrijven, naar regio's buiten Vlaanderen, of door

48 ANON., *Mestrapport 2018*, p. 133 en 145.

49 ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2005*, p. 119-120; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2004*, p. 128-129 en 137; ANON., *Mestrapport 2018*, p. 134-135; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2008*, p. 27; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2011*, p. 55-56; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2012*, p. 74; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2013 over het mestbeleid in Vlaanderen*, Brussel, VLM, 2014, p. 78; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2014*, p. 73; ANON., *20 jaar samen investeren in de open ruimte*, p. 58; ANON., *Mestrapport 2016*, p. 140; ANON., *Mestrapport 2017*, p. 142-144; ANON., *Mestrapport 2019*, p. 47-48 en 169-172; AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 22 juni 2011, p. 8.

50 ANON., *Mestrapport 2018*, p. 132 en 163.

mestverwerking bij een daarin gespecialiseerd bedrijf (wanneer iemand mestverwerkingsplichtig is of uitbreidt na bewezen mestverwerking, zie verder). De Mestbank doet de opvolging van de transportgegevens van de rechtstreekse export van ruwe mest, van de aanvoer- en afvoerstromen naar en van de mestverwerkingsinstallatie en van de aangiftegegevens van dezelfde installatie. Op basis van de verleende mestverwerkingscertificaten (MVC's) aan de bedrijven berekent de Mestbank hoeveel stikstof in Vlaanderen uit dierlijke mest verwerkt en geëxporteerd wordt. De Mestbank reikt op regelmatige tijdstippen die MVC's uit. Ze plaatst de MVC op de 'certificatenrekening' van de mestverwerkingsinstallaties of van de landbouwbedrijven die rechtstreeks mest exporteren. Landbouwbedrijven die mest aanvoeren naar een verwerkingsinstallatie, maken afspraken met de betrokken installatie en kunnen MVC's overnemen.⁵¹

Controles op de uitbreiding na bewezen mestverwerking

Sinds 2008 bestaat voor landbouwbedrijven de mogelijkheid om uit te breiden na bewezen mestverwerking.⁵² De bedrijven dienen wel eerst te voldoen aan een aantal criteria vooraleer nutriëntenemissierechten-mestverwerking (NER-MVW) toegekend worden. Zo moeten zij eerst en vooral het kalenderjaar vóór de aanvraag al 25% van de aangevraagde netto-uitbreiding verwerkt hebben door bedrijfseigen mest te verwerken. Daarvoor zijn voldoende MVC's nodig. Andere voorwaarden zijn: de aanvraag tijdig indienen en aan een eventuele mestverwerkingsplicht voldoen. Na de toekenning van de uitbreiding door de Mestbank, heeft het bedrijf 3 jaar de tijd om de uitbreiding te realiseren door bijkomende opgelegde verwerking van extra mest.⁵³

Landbouwbedrijven mogen op jaarbasis gemiddeld niet meer dieren houden dan toegestaan volgens hun NER. De bedrijven met meer dan 25 NER boven de toegestane hoeveelheid, krijgen een administratieve geldboete van 1 euro per

overschreden NER. Bij recidive binnen de 5 jaar na de oplegging wordt de boete verdubbeld. Er bestaan wel een aantal uitzonderingen op de standaardregel van 25% reductie. Naast de terreinboetes opgelegd door de Mestbank, kan de afdeling Handhaving van het Departement Omgeving nog boetes opleggen. Die zijn het gevolg van een proces-verbaal opgesteld door de toezichthouders van de Mestbank.⁵⁴

Controles van staalnames

De Mestbank voert controles uit bij de erkende laboratoria die staalnames van het nitraatresidu uitvoeren. Ook op de terreinen waar bodemstalen worden genomen, is die regeling van kracht. De controle is allesbehalve overbodig. Er werd al meermaals fraude vastgesteld bij het meten van nitraatresidu's. De stalen worden genomen op percelen in aanwezigheid van de landbouwer. De staalname bepaalt of een landbouwer strengere maatregelen opgelegd krijgt. De staalnemer, een tijdelijke werkkraacht gelieerd aan de sector, kan dus bepaalde 'aanpassingen' doorvoeren. Als bij de controles fraude wordt vastgesteld, neemt de Mestbank sancties al naargelang het geval. Sinds MAP 6 krijgen de landbouwbedrijven de gelegenheid om op basis van een positieve staalname een vrijstelling van extra maatregelen te bekomen. De data van de gps-signalen van de staalnemers worden sinds 2017 aan de Vlaamse Landmaatschappij overgemaakt.⁵⁵

Controles op de mestsamenstelling

De Mestbank voert tijdens de terreincontroles regelmatig, maar onaangekondigd en steekproefgewijs, staalnames uit van de vervoerde mest. Verspreid over heel Vlaanderen worden monsters genomen bij het lossen en het laden van een vracht. De resultaten van de analyses bereiken zowel de aanbieder, als de afnemer, als de voerder. Is de afwijking tussen de resultaten en de samenstelling volgens het mestafzetdocument groter dan 20%, dan moet de mestverwerker die resultaten gebruiken voor volgende transporten tot een erkend laboratorium voor hem een tegenstaal heeft genomen.⁵⁶

51 Voortgangsrapport Mestbank 2014, p. 25; Mestrapport 2016, p. 139-140; Mestrapport 2018, p. 139.

52 DE LETTER, F., "Ivan Tolpe, voorzitter van De Mestverwerkers: 'Uitbreiden mits (sic) mestverwerking moet kunnen!', in: *Varkensbedrijf*, 2005, nr. 1, p. 22-23.

53 ANON., Voortgangsrapport Mestbank 2008, p. 55; ANON., Mestrapport 2016, p. 138; ANON., Mestrapport 2017, p. 149-151; ANON., Mestrapport 2019, p. 18.

54 ANON., Mestrapport 2018, p. 165, 167 en 169.

55 ANON., Mestrapport 2018, p. 128-129; VANDEN BUSSCHE, S., *ibid.*: ANON., Mestrapport 2017, p. 141.

56 ANON., Mestrapport 2016, p. 154.



Sinds 1 januari 2018 is er een nieuwe wetgeving van toepassing op het gebruik van de mestsamenstelling. De landbouwers kunnen kiezen tussen 2 systemen.

1. Een algemeen systeem met forfaitaire mestsamenstellingen, waarvoor in drie vierde van de gevallen wordt gekozen. Specifiek voor varkensmest zijn de forfaitaire cijfers aangepast. Een proefproject en de jarenlange staalnames door de dienst Handhaving brachten die wijzigingen tot stand.⁵⁷
2. Een analysesysteem met de bedrijfsspecifieke mestsamenstelling als vereenvoudiging. Wie voor dit systeem kiest, een vierde van de gevallen, heeft voor elk mesttransport verplicht een analyse ter beschikking. Voor varkensmest zijn alleen vrachstalen geldig. Voor de andere mestsoorten kan ook met putstalen worden gewerkt. Varkenshouders die het analysesysteem gebruiken kunnen onder bepaalde voorwaarden een bedrijfsspecifieke mestsamenstelling aanwenden (BSM).

Jaarlijks maken de landbouwers, per exploitatie en per mestsoort, een keuze tussen beide systemen. In principe kiezen zij voor het systeem dat de mestsamenstelling per soort dierlijke mest, realistisch gezien, het best benadert. De Mestbank wordt daarvan op de hoogte gebracht via het Mestbankloket.

De gemiddelde samenstelling van minimaal 2 vrachten is geldig voor een vrachtaanalyse. Een

meststaal is 3 maanden geldig. Alle meststalen moeten worden aangemeld in het Staalname Melding Internet Loket (SMIL). Die digitale applicatie – waarin de laboratoria ook alle staalnames in het kader van het Mestdecreet moeten vermelden – maakt alle resultaten van de stalen rechtstreeks over aan de Mestbank.⁵⁸ De Mestbank kan controlestalen laten nemen van mesttransporten die verlopen volgens een van de voornoemde systemen. Al te grote afwijkingen kunnen leiden tot verschillende verplichte maatregelen, zoals een verplicht opvolgsysteem voor nutriënten.⁵⁹

Controles op lozingen

Na meldingen van particulieren, inspectie- of politiediensten, tijdens terreincontroles of door een toeval kunnen controles op lozing van meststoffen van diverse oorsprong plaatsvinden. Na de vaststelling van de lozing volgt telkens een nieuwe controle. De afhandeling van de lozingsdossiers kunnen eventueel gebeuren in samenwerking met andere inspectiediensten.

Ter illustratie enkele cijfergegevens uit 2017 en 2018. In 2017 kwam het tot 97 controles. 34 daarvan waren hercontroles. 1 daarvan bracht een nieuwe inbreuk aan het licht. Bij 45 van de 97 controles werd een inbreuk vastgesteld, met 37 processen-verbaal tot gevolg. In 2018 tot 30 juni was er sprake van 62 controles, 8 hercontroles met 1 inbreuk, 46 effectieve inbreuken met opnieuw 37 processen-verbaal.⁶⁰

Hoewel het meestal om gigantische boetes gaat, krijgen uiteindelijk maar enkele tientallen landbouwbedrijven er een. Vele bedrijven ontsnappen aan (geldelijke) sancties. Ze zijn ook creatiever geworden bij het plegen van fraude.⁶¹

Audits

In het eerste decennium van deze eeuw kregen de landbouwbedrijven te maken met zogenoemde audits. Dat waren doorlichtingen met als doel eventuele knelpunten in het actuele bemestingsmanagement op te sporen. Ze werden uitgevoerd het jaar volgend op de staalname van

⁵⁷ Zie de brochure "Normen en richtwaarden 2018" op <http://www.vlm.be> voor de forfaitaire inhoudswaarden.

⁵⁸ ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2004*, p. 129; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2013*, p. 98; ANON., *Mestrapport 2018*, p. 155-156.

⁵⁹ ANON., *Mestrapport 2018*, p. 156.

⁶⁰ ANON., *Mestrapport 2017*, p. 168; ANON., *Mestrapport 2018*, p. 157.

⁶¹ Cf. alle jaarverslagen van de Vlaamse Landmaatschappij, mest- en voortgangsrapporten.

het nitraatresidu. De meeste controles hadden een wettelijk karakter, sommige andere lieten de landbouwers vrijwillig uitvoeren (bijv. in 2010). In de loop van 2008 vonden – in een soort tussenstadium – ter evaluatie verschillende overlegvergaderingen plaats tussen de Mestbank en de landbouwsector in functie van een verdere haalbaarheid en organisatie van dergelijke audits.

De audit maakte ook deel uit van de begeleidende maatregelen opgelegd aan bedrijven bij overschrijding van de nitraatresiduwaarde van 90 kilogram NO₃ – N per hectare binnen een risicogebied. Uiteindelijk werden de bedrijven met de hoogste nitraatresidu's (meer dan 90 kilogram NO₃ tot en met 150 kilogram NO₃) aan een onderzoek onderworpen. Een vragenlijst peilde naar het bemestingsbeleid en de bepalingen van het Mestdecreet. De VLAREM-wetgeving en de code van goede landbouwpraktijken werden getoetst aan hun toepassing. Indien nodig formuleerde men aanbevelingen, maar altijd in functie van de verbetering van het bemestingsmanagement. Dat zou uiteindelijk (moeten) leiden tot de verlaging van het nitraatresidu van de percelen.⁶² Bij 80% van de bedrijven kon de oorzaak van de hoge nitraatresiduwaarden gedetecteerd worden.⁶³

De bedrijfsdoorlichting

Bij de uitvoering van MAP 5 (2015-2018) evolueerden administratieve controles meer en meer naar bedrijfsdoorlichtingen op het terrein. Bedrijfsdoorlichting vond haar oorsprong in het Vlaamse actieprogramma voor de uitvoering van de Europese Nitraatrichtlijn. Met als effectieve startdatum 1 januari 2016 werd in de Centrale Directie in Brussel een dienst Bedrijfsdoorlichting opgericht, in de regio's Oost en West de cellen Bedrijfsdoorlichting en Dossierbeheer. De cellen Dossierbeheer zorgen voor een correcte afhandeling van de administratieve dossiers en verlenen informatie aan de betrokken landbouwers. De cellen Bedrijfsdoorlichting staan in voor gemiddeld 750 doorlichtingen van landbouwbedrijven per jaar. In augustus 2018 stond het voorlopige totaal van bedrijfsdoorlichtingen al op 2500 voor de hele periode 2015-2018.

▼ Ria Gielis – afdelingshoofd Mestbank (2012-2018)



Hoewel ik uit een landbouwgezin kom, heeft mij dat nooit verleid tot een softe aanpak van de mestproblematiek. Ik ben ook bioloog, en de water- en bodemkwaliteit in Vlaanderen ligt me na aan het hart. Mijn voornaamste drive is altijd geweest: als je diegenen die het verknoeien laat doen, gaat dat ten koste van diegenen die het goed doen. Ik vertrok dus altijd vanuit een soort van rechtvaardigheidsgevoel. Waar ik wel gevoelig voor was, was als er boetes opgelegd werden in gevallen van overmacht, bijvoorbeeld door tegenslag, ziekte of overlijden. Daarom hebben we later een kader 'voor bijzondere omstandigheden' ontwikkeld. Toch is het eenvoudiger de letter van de wet te volgen dan uitzonderingen te creëren en te interpreteren. Op een bepaald moment zijn de Boerenbond en het Algemeen Boerensyndicaat ver meegegaan in onze sanctioneringsaanpak. Ze waren ervan overtuigd dat het maar enkele rotte appels waren die eruit moesten. Vanuit de Mestbank weten we dat dat niet genoeg is. Het feit dat de waterkwaliteit er nauwelijks op vooruitgaat, ligt niet alleen aan enkele cowboys. Het ligt aan veel mensen die zich geen cowboy voelen en wellicht ook geen cowboy zijn, maar die allemaal een beetje marge pakken. In een intensieve regio als Vlaanderen kun je die marge niet nemen. Cowboys moet je aanpakken, maar dat is niet genoeg. Ik blijf er wel van overtuigd dat heel veel mensen het goed doen en goed willen doen binnen de context van de intensiviteit van onze Vlaamse landbouw. Het is wellicht in die context dat we de juiste vragen moeten stellen.⁶⁴

62 ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2008*, p. 38-39; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2010*, p. 148.

63 AVL.M., *Notulen raad van bestuur*, 22 juli 2009, p. 31.

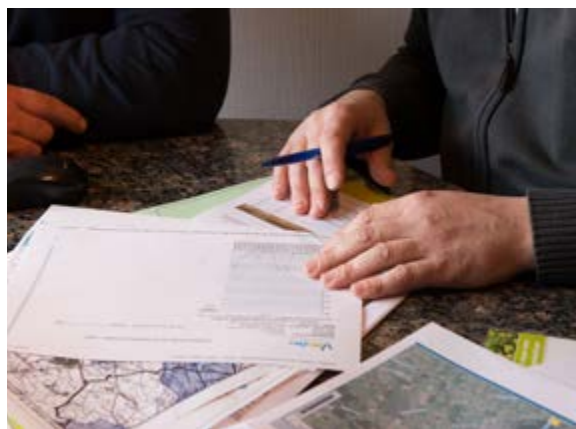
64 CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Dirk Struyf en Ria Gielis, videoconferentie, 11 juni 2020.

Bedrijfsdoorlichting spoort nutriëntenverliezen naar het milieu op en zoekt hoe dat fenomeen in de toekomst kan worden voorkomen. Tellingen en metingen op bepaalde tijdstippen maken dat verlies aan nutriënten zichtbaar. Daarvoor is telkens inzicht in de situatie van het bedrijf vereist en/of in de samenwerking met andere bedrijven, zoals een mesttransporteur of een uitbater van een mestverwerkingsinstallatie. De bedrijven in kwestie – dat kunnen dus zowel land- en tuinbouwbedrijven als mestverwerkingsinstallaties als mestvoerders zijn – worden geselecteerd aan de hand van risicoanalyse en op basis van risicolijsten. Risicoanalyse is een diepgaande analyse van de beschikbare administratieve data, zoals aangifteformulieren en transportdocumenten. Er wordt onderzocht of de gegevens overeenstemmen met de werkelijke bedrijfssituatie. Concrete metingen van bijvoorbeeld de mestopslag of het aantal dieren zijn het vertrekpunt. Afwijkende gegevens leiden dikwijls naar problemen met nutriëntenverliezen. De mestbalans die in overeenstemming met MAP 4 werd aangewend om het wettelijke gebruik van nutriënten administratief te evalueren, vormt ook een onderdeel van de risicoanalyse. Die procedure is opnieuw het beste bewijs van de verschuiving van administratieve controles naar controles op het terrein.

De administratieve evolutie moet wel eerst uitwijzen of doorlichting nodig is. Indien dat het geval is, volgt een bedrijfsbezoek met een gerichte en grondige doorlichting. Op de agenda staan dan vaststellingen op het terrein, gesprekken met 'woord' en 'wederwoord', aanbevelingen en waarschuwingen voor mogelijke maatregelen of sancties. De betrokken landbouwers ontvangen na afloop een schriftelijk vaststellingsverslag met vermelding van de mogelijke maatregelen en sancties, waarop zij eventueel kunnen reageren met verduidelijkingen, argumentaties, weerleggingen enzovoort. Daarna kunnen definitieve maar proportionele maatregelen worden opgelegd. De doorlichting wil bij de landbouwbedrijven de juiste gedragsverandering, het gewenste effect en de opvolging van de naleving van de maatregelen bekomen.⁶⁵

De uitvoering ervan heeft gevolgen in ruim 40% van de gevallen. Eventueel resulteert dat in bepaalde opgelegde en uit te voeren maatregelen, zoals bemestingsplannen opstellen, debietmeters plaatsen bij mestverwerkers, nutriëntenverliezen stoppen, nitraatresidustalen nemen.⁶⁶

Landbouwers adviseren en begeleiden



Een goede begeleiding van de landbouwers flankiert op belangrijke wijze het toezicht op de naleving van de mestwetgeving. Dat is ook een cruciaal element bij de realisatie van de doelstellingen omtrent de waterkwaliteit. Zo assisteert het Vlaams Coördinatiecentrum Mestverwerking (VCM) de landbouwbedrijven specifiek bij het aspect mestverwerking in de loop van het proces. Het Coördinatiecentrum Voorlichting en Begeleiding duurzame Bemesting (CVBB) verstrekt dan weer technisch advies voor de bemesting op bodem- en teeltniveau. De dienst Bedrijfsadvies van de VLM ten slotte stond van 2011 tot 2017 op zijn beurt de landbouwbedrijven bij met het opzetten van een bemestingsstrategie in functie van een duurzaam bodembeheer en een evenwichtige voorziening van nutriënten voor de diverse teelten.

65 ANON., *Mestrapport 2015*, p. 10; ANON., *Mestrapport 2017*, Brussel, VLM, 2018, p. 119; ANON., *Mestrapport 2018*, Brussel, VLM, 2017, p. 133; ANON., "Mestcontrole: hoe werkt een bedrijfsdoorlichting?", in: *Buitenkans. Magazine over de open ruimte in Vlaanderen*, 2018, jaargang 7, nr. 2, p. 30-31.

66 ANON., *Mestrapport 2017*, p. 120; ANON., *Mestrapport 2018*, p. 111-112 en 114.

Het Vlaams Coördinatiecentrum Mestverwerking



Wat is mestverwerking?

Mestverwerking is een middel om het mestoverschot weg te werken.⁶⁷ Mestverwerking behandelt mest zodanig dat de erin vervatte nutriënten niet op Vlaamse bodem terecht komen. Zij moeten daarentegen gestabiliseerd of gemineraliseerd worden, zodat de bekomen eindproducten buiten Vlaanderen kunnen worden geëxporteerd. Mestverwerking bestaat meestal uit een combinatie van technieken, afhankelijk van de mestsoort.⁶⁸

Mestverwerking is niet goedkoop. Voor een gemiddeld bedrijf is een verwerkingspercentage van maximaal 20% van de totale mestproductie mogelijk. Indien hoge verwerkingspercentages worden opgelegd, zal de rentabiliteit van de varkenshouderij gevoelig dalen. Daardoor kan een deel van de landbouwers op termijn de competitie met varkenshouders in regio's zonder mestoverschot verliezen. Gerichte subsidies of een aanpassing van het btw-tarief kunnen de financiële haalbaarheid wel enigszins verbeteren.⁶⁹

Mestverwerking is – indien niet noodzakelijk volgens het Mestdecreet – niet verplicht. Maar er kan sprake

zijn van substitutie. Voor een bepaald bedrijf kan dan mest van een ander niet verwerkingsplichtig bedrijf worden verwerkt om aan de plicht te voldoen. In hoofdzaak wordt varkensmest verwerkt, gevolgd door pluimveemest.⁷⁰

Oprichting van het VCM

In 1996 stichtten de Beroepsvereniging van de Mengvoederfabrikanten (BEMEFA), de (Mestbank van de) VLM, de Boerenbond, de provincie West-Vlaanderen en de Administratie Land- en Tuinbouw (ALT) van de Vlaamse gemeenschap de vzw het Vlaams Coördinatiecentrum Mestverwerking (VCM).⁷¹ Het is een samenwerkingsverband van overheidsinstellingen en private organisaties. Die structuur biedt de mogelijkheid om te functioneren vanuit een breed draagvlak. Diverse werkgroepen werken actuele thema's en/of knelpunten uit. Om de 7 jaar zou, althans volgens de statuten, een tussentijdse evaluatie plaatsvinden over de voortzetting van het centrum. Elk (stichtend) lid betaalt in principe een jaarlijkse bijdrage. De VLM heeft recht op 3 – betalende – leden en claimde ooit het voorzitterschap in het VCM. In 2002 was dat bijvoorbeeld in totaal 11.786 euro voor 3 A-lidmaatschappen (3928 euro per lid).

Het VCM geldt voortaan doorgaans als het kenniscentrum en het aanspreekpunt voor mestverwerking in Vlaanderen. Het wenst zich beleidsondersteunend, resultaatgericht en probleemoplossend te profileren. De vestiging en de ondersteuning van (meer) mestverwerkingsinstallaties lijken de concrete oplossing voor veel problemen te zijn. Het VCM speelt daarbij een coördinerende rol tussen de overheid en de sector. Het geeft eerstelijnsadvies over zoveel mogelijk aspecten van mestverwerking. Maar het moest wel een aantal knelpunten overwinnen.⁷² Het belangrijkste knelpunt vormde ongetwijfeld de moeilijkheid bij aanvang voor

67 DEWEERDT, M., "Mestverwerking in Vlaanderen staat op scharnierpunt", in: *De Tijd*, 24 januari 2003, p. 4.

68 ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2005*, p. 138; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2009*, p. 76; gedetailleerde informatie over de desbetreffende verwerkingstechnieken leveren het rapport "Best Beschikbare Technieken (BBT) voor Mestverwerking" van VITO en de website van het VCM: www.vcm-mestverwerking.be.

69 MINTEN, D., "Helpt mestoverschot raakt (nog) niet verwerkt", in: *De Standaard*, 12 januari 2007, p. 9.

70 ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2003*, p. 33; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2011*, p. 56; DE LETTER, F., "VLD wil 100%-mestverwerkingsplicht afschaffen", in: *Varkensbedrijf*, nr. 5, 2003, p. 16-17.

71 Zie ook <http://www.vcm-mestverwerking.be>.

72 AVL.M., *Notulen raad van bestuur*, 22 januari 2003, p. 24; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2002*, p. 103; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2005*, p. 53-54; ANON., "Mengvoedersector neemt verantwoordelijkheid op", in: *De Tijd*, 12 mei 2004; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2002*, p. 103; AVL.M., *Notulen raad van bestuur*, 27 februari 2002, p. 25; ANON., *Jaaroverzicht Vlaamse Landmaatschappij 2005*, p. 60.

(middelgrote) projecten om (in agrarisch gebied) een bouwvergunning te bekomen.⁷³

Status quaestionis voor 2001

Bij een eerste tussentijdse evaluatie door het VCM in 2001 viel van de al jaren aangekondigde mestverwerking op het terrein in concreto nog maar weinig te bekennen. Maar door de exuberante prijzen die akkerbouwers durfden te vragen aan veeboeren die hun overtollige mest kwijt wilden, leek mestverwerking dan toch een voor de hand liggend alternatief te zullen worden.

Omdat het inzicht groeide dat grootschalige mestverwerking niet tijdig haalbaar was, besliste de sector kleinschalige mestverwerking toe te passen. De biologische verwijdering (nitrificatie-dentrificatie) – in dit hoofdstuk verder ‘biologie’ genoemd – van stikstof groeide gestaag uit tot de meest toegepaste techniek. Anderzijds is de scheidingstechniek interessant voor landbouwers met een beperkt mestoverschot. Het lost grotendeels het probleem op van de fosfaatverzadiging van de gronden, maar slechts voor 30% de nitraatverrijking, waar het steeds meer om te doen was/is.⁷⁴

Vergunningen en vergunde capaciteit in 2002

Van 2001 tot en met de eerste helft van 2002 deed zich een sterke toename voor in het aantal vergunningsaanvragen. Het VCM bekeek welke projecten al echt operationeel waren. Een voorzichtige raming hield rekening met de ingediende aanvragen en met verwerkingsystemen die hun deugdelijkheid bewezen hadden zoals biologische verwerking.

Voor de varkenssector waren de resultaten in 2002 ontluisterend. Heel wat vergunde capaciteit zou bovendien nooit in gebruik komen, wegens opstartmoeilijkheden of omdat het dubbel werd aangevraagd. Ook begin 2003 bleek Vlaanderen niet in staat al zijn overtollige varkensmest te verwerken.

Het Mestactieplan, dat na 10 jaar sleutelen was uitgemond in MAP 2 bis, faalde, zelfs zonder kwetsbare gebieden. De hoeksteen van dat plan, de mestverwerking, stond nog nergens ...

De vergunde capaciteit voor de verwerking van pluimveemest volstond volgens het VCM in 2002 en 2003 om te voldoen aan de verwerkingsplicht.⁷⁵ Maar de operationele capaciteit voor pluimveemest bleek nog altijd beduidend kleiner dan de vergunde. Eind 2002 was, opnieuw volgens het VCM, de vergunde capaciteit voor varkensmest in anderhalf jaar vervijfvoudigd. Maar varkensmest had zowel nog meer vergunde als nog meer operationele capaciteit nodig.

Bijkomende problemen voor de landbouwers (2001-2003)

Het VCM ging in een enquête na waar zich, behalve de tot dusver aangehaalde knelpunten in de mestverwerking, nog andere problemen voordeden. Landbouwers en (kandidaat-)mestverwerkers klaagden over de stringente voorwaarden van de milieuvergunning voor mestverwerking. Ook het gebrek aan steunmaatregelen, zoals die in Nederland en Frankrijk bestonden, was hun een doorn in het oog. Ten slotte peilde het VCM naar de operationaliteit van de verwerkingsinstallaties onder de vergunninghouders. Minister voor Landbouw en Leefmilieu Vera Dua (Agalev) overwoog daarop de milieunormen aan te passen.

Toch verwachtte de overheid van de landbouwsector ook een grotere inspanning om de uitvoer van het eindproduct van mestverwerking te bevorderen. Minister Vera Dua van haar kant verklaarde dat ze probeerde Wallonië ervan te overtuigen opnieuw mest uit Vlaanderen in te voeren. Uitvoer van Vlaamse mest naar Rusland kon een tijdelijk alternatief zijn. Daarom vertrok vanuit Oostende een eerste scheepslading van 1800 ton mest richting Oost-Europa. Daarenboven beloofde Vera Dua bij haar collega van Buitenlandse Handel, Jaak Gabriëls

73 Voortgangsrapport Mestbank 2002, *ibid.*; Voortgangsrapport Mestbank 2004, p. 173; FDV, “Komst Bio Power levensnoodzakelijk”, in: *Het Nieuwsblad*, 2 april 1999; voor eindconclusies over het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, zie: LEINFELDER, H., RAEYMAEKERS, K., RENARD P., “20 kaarsjes voor het Structuurplan. Een zeskoppig reüniefestje”, in: *Ruimte: vakblad van het VRP*, vol. 9, iss. 33, 2017, p. 17-29.

74 Voortgangsrapport Mestbank 2002, p. 103.; Mestrapport 2016, p. 43; DEWEERDT, M., “MAP 2 bis faalt in 2003 zelfs zonder kwetsbare gebieden”, in: *De Tijd*, 21 maart 2002; ANON., “Mestverwerking in Vlaanderen: 265.000 ton mest mag reeds verwerkt worden”, in: *Top-Techniek Varkens*, 2001, 1, p. 18-20; DE LETTER, F., “Lage rentabiliteit laat weinig ruimte voor investeringen in mestverwerking”, in: *Varkensbedrijf*, nr. 12, 2003, p. 12.

75 ANON., Voortgangsrapport Mestbank 2002, *ibid.*; ANON., “Vergunde capaciteitsmestverwerking stijgt”, in: *De Tijd*, 16 maart 2002; VAN DEN BROEK, G., *ibid.*

(VLD), nogmaals aan te dringen op inspanningen van Export Vlaanderen om de uitvoer van mest te promoten.

De landbouwers zelf waren er ook niet voor te vinden dat ze samen met de investeringskosten voor een mestverwerkingsinstallatie, en zo lang ze hun mest niet konden verwerken, voor een superheffing moesten opdraaien omdat ze te weinig mest verwerkten. Weliswaar – op een aantal voorwaarden – was zowel uitstel als afstel van de heffing mogelijk. Bovendien konden de betrokkenen bezwaar aantekenen, en was herberekening en opnieuw bezwaar aantekenen mogelijk. Een afschaffing van de superheffing sloot minister Vera Dua uit, omdat dan de stok achter de deur van de mestverwerking werd weggehaald. Ze onderzocht wel of de superheffing voor een bepaald jaar kon worden terugbetaald wanneer het jaar daarop een mestverwerkingsinstallatie in gebruik werd genomen.⁷⁶

De verplichtingen inzake mestverwerking bereikten in 2003 hun hoogtepunt en noopten de boeren tot een oplossing die op juridisch vlak in orde was, en die op technisch en economisch vlak haalbaar was. Haast elke boer diende voor zijn eigen probleem op zoek te gaan naar een individuele oplossing. Zowel om in orde te zijn met de wetgeving als om zijn land voldoende te kunnen bemesten, zodat er nog sprake kon zijn van enige rentabiliteit. Veel boeren gingen daarom over tot mestscheiding en biologische zuivering. In functie van de nutriëntenbehoefte van hun grond stelden de landbouwers zo hun eigen natuurlijke meststof samen, met precies voldoende nutriënten (stikstof, fosfaten en kalium) als juridisch toegestaan was (minder stikstof op kwetsbare gebieden) en die de grond nodig had om gewassen te laten groeien.⁷⁷

De landbouw stond daarnaast onder extreme druk om maximaal verwerkingscapaciteit te installeren. MAP 2 bis legde bij niet-verwerking hoge boetes op (en dan moest ook nog betaald worden voor het vervoer en de afzet). Van de 200 tot dan toe

ingediende milieuvergunningdossiers waren er 140 goedgekeurd.⁷⁸

Een nieuw profiel voor het VCM (2003)

Na 7 jaar werken als feitelijke vereniging gaven de leden van het VCM in 2003 een positieve evaluatie mee. Ook de minister van Leefmilieu en de initiatiefnemers tot verwerking reageerden positief. De vraag om de werking van het VCM voort te zetten was unaniem, maar dan wel met een nieuwe structuur. Het coördinatiecentrum zou uiteindelijk een vzw worden (25 juni 2003) met behoud van dezelfde naam. Het secretariaat bleef gevestigd bij de milieuafdeling van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) West-Vlaanderen in Brugge. De raad van bestuur van de VLM drong erop aan dat het voorzitterschap van het VCM toekwam aan een personeelslid van de Mestbank. Het algemeen bestuur van de VLM stemde in met een jaarlijkse bijdrage aan het VCM van 18.750 euro, of 3 A-lidmaatschappen van 6250 euro.

Het VCM wilde daarenboven zijn takenpakket uitbreiden. Daarbij stonden (i) de zoektocht naar een afzetmarkt voor de eindproducten van mestverwerking, en (ii) informatieverspreiding centraal. Het centrum zou in de toekomst ook coverwerking van andere organische stoffen in de mestverwerking en de certificatie van eindproducten stimuleren. De export van mestverwerkingsproducten werd aangemoedigd en ondersteund. Het VCM zou ook helpen bij de valorisering van het energiepotentieel van de mestverwerking. Andere bestaande opdrachten, zoals het overleg tussen de overheid en de bedrijven initiëren en beleidsondersteunend werk, werden verder uitgebouwd.⁷⁹

Opnieuw knelpunten (2004)

In 2004 gold het VCM zonder meer als hét kenniscentrum en aanspreekpunt voor mestverwerking in Vlaanderen. Het centrum maakte in 2004 een knelpuntennota mestverwerking op

76 ANON., *Jaarverslag Vlaamse Landmaatschappij 2002*, Brussel, VLM, 2003, p. 72; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2002*, *ibid.*; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2004*, p. 59; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2005*, p. 63; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2006*, p. 60 en 86; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2012*, p. 92; DEWEEERDT, M., "Mestverwerking in Vlaanderen staat op scharnierpunt", in: *De Tijd*, 24 januari 2003, p. 4.

77 VAN DEN BROEK, G., VERSTRAETE, K., "Vlaamse mestoverschotten kunnen nog verder stijgen", in: *De Tijd*, 8 januari 2005, p. 4.

78 ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2002*, *ibid.*; VAN DEN BROEK, G., *ibid.*

79 BARREZEELE, K., "West-Vlaanderen – Het Vlaams Coördinatiecentrum Mestverwerking", in: *De Tijd*, 3 oktober 2003, p. 3; AVL.M., *Notulen raad van bestuur*, 22 januari 2003, p. 24-25.

in de aanloop naar MAP 3. Het stelde die nota in januari 2005 voor aan de commissie Leefmilieu. Een belangrijk aantal knelpunten vroeg nog om een oplossing: het btw-tarief op mestverwerking, milieuvergunningen voor mobiele installaties en de benutting van de heffingen via een belonend beleid. Er was ook nog de kwestie van de lage prijs voor het varkensvlees waardoor geen geld voor investeringen in mestverwerkingsinstallaties beschikbaar was. Als reactie op die knelpunten namen verschillende werkgroepen binnen het VCM de meest prioritaire ervan voor de mestverwerking onder de loep.

Ook nog in 2004 stelde het VCM een overzichtsnote op over de wetgeving betreffende de omgang (afzet, transport) met de eindproducten van mestverwerking. Ten slotte was er de onzekere wetgeving die in december een gewijzigd Mestdecreet tot gevolg zou hebben.⁸⁰ Toch zou maar 250.000 kilogram varkensmest worden verwerkt in 2004. De producenten van varkensmest bleven intussen voor het teveel aan mest liever een superheffing betalen dan een installatie te bouwen op basis van een – volgens hen – onduidelijk Mestdecreet.⁸¹

Ook omdat de reglementering ter zake zo ingewikkeld was, eiste de landbouwsector meer voordelige uitzonderingen. De druk op de politici werd uiteindelijk zo groot dat ze ook op die vraag ingingen. Gehoopt werd dat MAP 3 zo eenvoudig zou zijn dat allerlei verduidelijkingen en aanpassingen overbodig werden. Op hetzelfde ogenblik moesten al 1100 op 1500 mestverwerkingsplichtige bedrijven effectief verwerken. Anderzijds dook meer protest van buurtbewoners op, die leden aan het welbekende syndroom 'not in my backyard' (nimby). Vaak hanteerden ze daarbij foute argumenten om mestverwerkingsbedrijven te weren. Als antwoord daarop wilde het VCM in 2005 in de eerste plaats gemeenten en burgers informeren.

Het VCM probeert de grenzen te verleggen (2005-2006)

Het VCM hoopte nog meer te kunnen optreden als schakel tussen de bedrijven en de overheid. Door de dreigende toename van mestoverschotten stelde het VCM eind 2005 dat er dringend nieuwe mestverwerkingsinstallaties nodig waren en meer verwerkingscapaciteit, naast een MAP met een duidelijke langetermijnvisie. De nood aan nieuwe installaties werd nog prangender omdat het Europees Hof van Justitie had beslist dat Vlaanderen meer kwetsbare gebieden nodig had. In het kielzog daarvan kondigde de Vlaamse Regering voor begin 2006 een nieuw Mestactieplan aan.

Het VCM onderzocht inmiddels of de overheid de (kleinere) mestverwerkers niet kon subsidiëren. Van de pluimveeproductie werd al ruim 80% verwerkt, bij varkensmest was dat maar een kwart. Verwerking in andere sectoren was niet zo eenvoudig. Daarom pleitte het VCM in Vlaanderen voor subsidies zoals in Bretagne. Dat was zowat de enige regio in Frankrijk met een mestoverschot waar al 300 installaties financieel werden gesteund. Vlaamse mest werd overigens al geëxporteerd naar Nederland, Frankrijk en Duitsland. Naar Wallonië mocht het niet meer, maar dat was vooral een politieke beslissing.⁸²

Het centrum ging ook na op welke manier energie uit mestverwerking te winnen was, een vorm van valorisatie en een extra bron van inkomsten. De export van Vlaamse verwerkte mest bleef ook een aandachtspunt. Het VCM legde nu contacten met openbare groendiensten, tuincentra en tuinaanleggers om hen warm te maken voor de producten van Vlaamse mestverwerking. Verwerkte dierlijke mest was een waardevol alternatief voor meststoffen in de verkooppunten die mineralen bevatten. Ondertussen werd het ook duidelijk dat het aantal vergunningsaanvragen voor installaties steeg. Hier en daar doken zelfs coöperaties op.⁸³ In 2005 startte de Mestbank met erkenningen toe

80 VERSTRAETE, K., "Mengvoedersector neemt verantwoordelijkheid op", in: *De Tijd*, 12 mei 2004, p. 2; ANON., *Jaaroverzicht Vlaamse Landmaatschappij 2004*, Brussel, VLM, 2005, p. 50.

81 ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2002*, p. 103; CAMBIEN, K., "Walen krijgen Vlaamse mestoverschotten", in: *Trends*, 14 oktober 2004, p. 30; VANDENBOSCH, A., "Varkensmest omzetten naar volwaardig exportproduct", in: *Landbouw & Techniek*, 3, 2004, p. 31-32.

82 MINTEN, D., "Hoe geraakt overtollige mest weg?", in: *De Standaard*, 30 november 2005, p. 12; FDS, "Verwerkte mest is waardevol product", in: *Het Nieuwsblad*, 21 september 2005, p. 6; RMG, "Veel mest, weinig verwerking", in: *De Standaard*, 24 september 2005, p. 75; VERSTRAETE, K., "Meer installaties nodig voor verwerking mest", in: *De Tijd*, 21 september 2005, p. 1.

83 ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2005*, p. 62; VAN DEN BROEK, G., VERSTRAETE, K., "Mest is een waardevol product, geen afval", in: *De Tijd*, 8 januari 2005, p. 4.

te kennen aan mestverwerkingsinstallaties, en de inspectie ervan.⁸⁴

Vanaf 2007 werd, op basis van een nieuw Mestactieplan, heel Vlaanderen ingekleurd als kwetsbaar gebied (voordien 48%). Concreet golden dus overal de strengste bemestingsnormen. Dat betekende wel dat dubbel zoveel mestoverschot moest worden verwerkt, zo bleek uit cijfers van het VCM. Vandaar dat het opnieuw pleitte voor overheidssubsidies ten voordele van de bouw van nieuwe verwerkingsinstallaties.

Meer en gediversifiëerdere mestwerking (2006-2008)

Nog volgens het VCM was het belangrijk dat bedrijven konden groeien, als ze bewezen dat ze extra mestverwerking verrichtten. De sector kreeg daardoor nieuwe perspectieven zonder afbreuk te doen aan de geldende milieudoelstellingen. De invoering van een mestverwerkingsplicht van maximaal 60% van het nettostikstofoverschot stond volgens het centrum garant voor een grotere haalbaarheid van de mestverwerking. De Bond Beter Leefmilieu (BBL) drong er intussen op aan dat het nieuwe Mestdecreet zo snel mogelijk zou worden uitgevoerd. Volgens de bond stonden in het Mestdecreet heel wat maatregelen die onmiddellijk konden genomen worden, maar die verschoven werden naar 2008, 2010 en zelfs 2012. Uit een rapport van de VMM bleek ondertussen dat de nitraatconcentratie in het Vlaamse oppervlaktewater de afgelopen 3 jaar opnieuw gestegen was.⁸⁵ Minister van Leefmilieu Kris Peeters gaf daarom eind 2006 het VCM de opdracht te zoeken naar (nog meer) zones waar mestverwerkingsinstallaties konden worden opgetrokken.⁸⁶

Het VCM pleit voor nog meer verwerking en afzetmogelijkheden (2008-2018)

Volgens de jaarlijkse enquête van het VCM nam de mestverwerkingscapaciteit in Vlaanderen in 2008 sterk toe, dankzij de bouw van biologische verwerkingsinstallaties.⁸⁷ Maar onze regio dreigde weldra over te hellen van een mestoverschot naar een mesttekort. Tussen juli 2008 en juni 2009 werd 120 miljoen kilogram stikstof geproduceerd. 21 miljoen daarvan kwam de verwerking of de export toe. Er bleef dus minder dan 100 miljoen kilogram stikstof over voor de landbouw, zo bleek althans op een studiedag van het VCM.⁸⁸

In het voorjaar van 2009 onderschreef de raad van bestuur van de VLM opnieuw zijn participatie aan het VCM. De raad bevestigde ook het principe van het roterende voorzitter- en ondervoorzitterschap. Dat alles mondde uit in een jaarlijkse bijdrage van de VLM van 3 A-lidmaatschappen van 6820 euro, in totaal 20.460 euro per jaar.⁸⁹

Volgens het VCM liet Vlaanderen in 2010 16% mestverwerkingscapaciteit onbenut. De verwerking van pluimveemest daalde, die van varkensmest steeg. De Vlaamse regio telde 112 operationele mestverwerkingsinstallaties.⁹⁰ Een jaar later, in 2011, bleek uit een jaarlijkse peiling van het VCM dat opnieuw vooral de verwerking van pluimveemest in de lift zat.⁹¹ Datzelfde jaar werd 26,3 miljoen kilogram stikstof effectief verwerkt, een stijging van 14,2% in vergelijking met 2010. In 2012 bedroeg de hoeveelheid verwerkte stikstof 27,9 miljoen kilogram, ook 6,4% meer dan het jaar tevoren. Die cijfers omvatten zoals altijd de geëxporteerde mest, voornamelijk naar Frankrijk en Nederland.⁹²

In de jaren 2012, 2013 en 2014 was West-Vlaanderen (opnieuw) de koploper voor de verwerking van mest. Het overgrote deel daarvan werd behandeld in biologische installaties.⁹³

84 ANON., *Jaaroverzicht Vlaamse Landmaatschappij 2005*, p. 60.

85 ANON., "Mestverwerkingssector tevreden met decreet", in: *De Standaard*, 10 november 2006, p. 4.

86 ANON., "VCM zoekt zones voor mestverwerking", in: *Gazet Van Antwerpen*, 1 december 2006, p. 17.

87 "Forse stijging capaciteit mestverwerking", in: *De Tijd*, 8 januari 2009, p. 14.

88 JELLE, R., "Mest van overschot naar tekort", in: *Het Laatste Nieuws*, 15 januari 2010, p. 2.

89 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 25 maart 2009, p. 29.

90 ANON., "Landbouw", in: *Gazet van Antwerpen*, 14 juli 2011, p. 7.

91 ANON., "Vlaanderen verwerkt meer stikstof uit mest", in: *Het Laatste Nieuws*, 5 juli 2015, p. 8.

92 ANON., "Mest is geen afval maar een grondstof rijk aan nutriënten", <https://vilt.be/nl/nieuws/vlaams-coördinatiecentrum-mestverwerking-vcm>, 16 december 2013.

93 ANON., "Bijna 50% van de Vlaamse mestverwerking is in West-Vlaanderen", in: *Nieuws, Focus-WTV*, 8 juli 2020.

Het VCM verschaftte op 15 september 2013 tijdens de Dag van de Landbouw deskundige toelichting over de wijze waarop mest op een milieuvriendelijke manier kon worden afgezet door middel van een mestverwerkingsinstallatie.⁹⁴

In 2015 zette het centrum in op vernieuwbare en haalbare technologie om fosfor uit mest te verwijderen met de bouw van een testinstallatie.⁹⁵ Op 12 februari dat jaar lanceerde het VCM de Ivan Tolpeprijs, ter nagedachtenis van Ivan Tolpe (1968-2013), een belangrijke voortrekker in de sector van de mestverwerking. Die tweejaarlijkse onderscheiding mikte op innovatieve projecten die bijdroegen tot duurzame mestverwerking. Met dergelijke toekomstgerichte technieken kon Vlaanderen in de desbetreffende sector mogelijk een rol van betekenis spelen.⁹⁶

44,1 miljoen kilogram stikstof uit dierlijke mest werd in 2017 door Vlaanderen verwerkt en geëxporteerd. In 2016 was er nog maar sprake van 42,3 miljoen kilogram. De stijgende trend in de hoeveelheid verwerkte stikstof in Vlaanderen zette zich dus voort. Het grootste gedeelte van de verwerking kwam, zoals altijd, op rekening van de verwerking en de export van varkensmest en pluimveemest. Gezien de toename van de pluimveestapel, was het aandeel van de laatstgenoemde categorie wel groter. In Vlaanderen bleef de biologische mestverwerking om stikstof te verwijderen de meest toegepaste techniek. In 2018-2019 kwamen er 6 nieuwe installaties voor biologische mestverwerking bij. De tweede meest toegepaste techniek was het biothermisch drogen, er kwam in dezelfde periode één drooginstallatie bij.⁹⁷

Op 4 september 2018 organiseerde het VCM in Aalter voor de eerste maal de Vlaamse Mestdag. Het voornaamste doel van de studiedag bestond erin informatie te verlenen over alle aspecten van mestmanagement, -bewerking of -verwerking in Vlaanderen.⁹⁸

Begeleiding in duurzame bemestingspraktijken

Het Coördinatiecentrum Voorlichting en Begeleiding duurzame Bemesting (CVBB)

Naast de controle op de naleving van de mestwetgeving is een goede begeleiding van de landbouwers van cruciaal belang om de doelstellingen inzake waterkwaliteit te kunnen verwezenlijken. Daarom werd in 2011 een Coördinatiecentrum Voorlichting en Begeleiding duurzame Bemesting (CVBB) opgericht in het kader van het flankerende beleid van MAP 4. Het CVBB had als rechtspersoon het statuut van een vzw met een raad van bestuur. De VLM maakte er geen deel van uit, maar was raadgevend lid.

De beslissing van de minister van Landbouw en Leefmilieu om tot de oprichting van het CVBB over te gaan paste in de zienswijze dat begeleiding op het vlak van de teelttechniek zich dichter bij de landbouwsector moest situeren. De VLM bleek daarvoor niet de meest aangewezen instantie te zijn. De Mestbank zou van nu af aan geen algemeen bemestingsadvies op operationeel vlak meer verstrekken. Haar advies bleef beperkt tot theoretische steun op basis van de in de wetgeving opgenomen bemestingsnormen en goede bemestingspraktijken. De VLM behield wel een groot aantal begeleidingstaken over de goede toepassing van het Mestdecreet, het mesttransport, de mestverwerking, de mestproductie, de mestopslag, NER en dergelijke meer. Een duidelijke scheiding met de controletaken van het CVBB was wel gewenst. Het CVBB van zijn kant zou adviezen formuleren op teelttechnisch vlak en dus ook op het niveau van het perceel. Het coördinerend centrum ging meer gericht op de praktijk werken, bijvoorbeeld door persoonlijk bemestingsadvies te geven. Wanneer de VLM naar aanleiding van een audit in een landbouwbedrijf een té hoge nitraatresiduwaarde vaststelde, kreeg het CVBB eveneens een rol van betekenis toebedeeld. Werd er in de bedrijfsbalans geen structurele oorzaak gevonden, dan kon de

94 GRF, "Dag van de Landbouw", in: *De Streekkrant - Westkust*, 4 september 2013, p. 7.

95 ANON., "Oproep – Investeren in nieuwe mestverwerkingstechnieken", <https://www.agreon.be/nl/nieuws/n/61/oproep-investeren-in-nieuwe-mestverwerkingstechnieken>, 11 augustus 2015.

96 WK, "Weduwe en zoon reiken allereerste Ivan Tolpeprijs uit", in: *Krant van West-Vlaanderen / De Weekbode Torhout*, 27 februari 2015, p. 7.

97 ANON., "Vlaamse mestverwerking blijft toenemen", in: *Het Nieuwsblad*, 8 juli 2020.

98 ANON., "Vlaamse Mestdag: informeer u over mestmanagement en mestbewerking of -verwerking", <https://www.landbouwservice.be/nl/mestdag>, 21 februari 2021.

landbouwer in kwestie bij het CVBB terecht. Het centrum begeleidde de betrokkene op teeltniveau naar een gunstiger nitraatresidu.⁹⁹

De voogdijminister financierde het CVBB via het Minafonds. In 2012 keurde minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur Joke Schauvliege (CD&V) een jaarlijkse subsidie van 2,5 miljoen euro goed. Het subsidiebesluit van 19 juli 2013 herhaalde die geste. Het centrum had tot taak een businessplan op te maken om de doelstellingen van het MAP te realiseren. Het CVBB zou de ontvangen financiële middelen beheren en de praktijkcentra voor toegepast land- en tuinbouwonderzoek aansturen. Die centra beschikten aanvankelijk niet over de nodige financiële middelen om hun personeel te betalen. Vooral de vzw's hadden het daardoor moeilijk. Na de goedkeuring van het subsidiebesluit door de Vlaamse Regering telden het CVBB en de verschillende proefcentra samen zo'n 20 personeelsleden. Het zorgde meteen voor een link tussen wetenschappelijk onderzoek en de praktische toepasbaarheid op het terrein. Dat paste in het beleid rond duurzame landbouw waarvan de landbouwers blijvend moeten worden overtuigd.¹⁰⁰

De Vlaamse Regering keurde op 10 juli 2015 een nieuw subsidiebesluit voor het CVBB goed. Minister Joke Schauvliege wees bij die gelegenheid de VLM een viertal taken toe:

- in het begeleidingsverslag – vooral kwalitatief en minder kwantitatief – rapporteren over de activiteiten en de resultaten van het CVBB; meer bepaald op basis van de in artikel 4 §1, 7^o van het CVBB-subsidiebesluit beschreven rapportering over het voorbije werkjaar (die telkens schriftelijk wordt overgemaakt door het CVBB aan de VLM)
- zowel de kwaliteit van de rapportering als de bereidheid om de voorlichtings- en begeleidingsaanpak te optimaliseren, jaarlijks evalueren en waar nodig bijsturen
- de werkzaamheden van het CVBB opvolgen, met het oog op de verbetering van zowel de bemestingstechnieken als de waterkwaliteit, en waar nodig bijsturen
- met het CVBB een protocol afsluiten over de uitwisseling van kennis en ervaring, om de voorlichting en de begeleiding te optimaliseren,

om het mestbeleid permanent te kunnen evalueren en bij te sturen op basis van de door het CVBB verzamelde en aan te leveren kennis en ervaring.

Het CVBB wordt dus voor 100% gesubsidieerd door de Vlaamse overheid. Wil het transparant zijn dan moet het CVBB bereid zijn om kennis en gegevens te delen. Van het CVBB mag de overheid ook beleidsmatige aanbevelingen verwachten. Op basis van een jaarlijks actieplan dient het een jaarverslag te maken. Daarin komen zijn werking en een evaluatie van zijn doelstellingen aan bod.¹⁰¹

De VLM is vertegenwoordigd in de raad van bestuur van het CVBB. Daarom is het mogelijk om via het centrum gegevens te ontvangen, zoals zij die al via digitale weg krijgt van de veevoederproducenten en de landbouwsector. De digitale uitwisseling van gegevens zit vervat in de strategie van de VLM, onder meer in het kader van de risicoanalyse bij de Mestbank. Dat alles past in het algemene kader van de zogeheten 'strategische organisatiedoelstellingen' (SOD) van de instelling. In SOD 6 staat vermeld: "Tegen 2020 kunnen burgers, bedrijven en organisaties hun administratieve transacties met de VLM digitaal uitvoeren".¹⁰²

Het CVBB sloot met de VLM een samenwerkingsovereenkomst over communicatie, voorlichting en begeleiding van landbouwers rond duurzame bemesting. Het centrum zou – samen met de praktijkcentra – werk maken van betere bemesting, zonder aantasting van het grondwater of de beken, of zonder dat de teelten verlieslatend werden. De VLM had ook behoefte aan gegevensuitwisseling met het CVBB over bemestingstechnieken en- dossiers. Anders bleef de informatie beperkt tot datasets rond milieukwaliteit. Ook leefde de verwachting dat die gegevens in vergelijking met vroeger mettertijd meer gestructureerd zouden worden bijgehouden.

Door middel van staalnames van de bodem verleende het CVBB advies op het niveau van de teelt en het perceel. Zo werd in een project 'Analyse stalen referentiepercelen CVBB' in 2013 onderzoek verricht naar staalnames die waren uitgevoerd op de percelen die het CVBB tot referentie

99 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 26 november 2011, p. 6.

100 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 22 juni 2011, p. 6-7, 21 december 2011, p. 5, 9 september 2012, p. 16 en 14 mei 2014, p. 6.

101 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 22 juli 2015, p. 3 en 13 april 2016, p. 8.

102 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 8 juli 2015, p. 5.

dienden. Zo hoopte men de meetonzekerheid van het nitraatresidu beter in beeld te kunnen brengen. Tijdens de looptijd van MAP 5 (2015-2018) bekommerde het CVBB zich verder nog over de individuele begeleiding van bedrijven. Het voerde screenings uit, werkte een globaal communicatieplan uit en coördineerde en structureerde de werking. In tegenstelling tot het centrum verschaft de dienst Bedrijfsadvies van de VLM (zie verder) advies aan het landbouwbedrijf over mestbeheer in globa, maar minder op teelt- en perceelsniveau.¹⁰³

Waterkwaliteitsgroepen

Het CVBB organiseerde ook zogeheten waterkwaliteitsgroepen. Dat zijn groepen landbouwers die zich op vrijwillige basis verzamelen, omdat zij zich bevinden in het afstroomgebied van een MAP-meetpunt dat de drempel van 50 milligram NO₃ per liter overschrijdt. Met de oprichting van die waterkwaliteitsgroepen wenste het CVBB de betrokkenheid van de landbouwers bij de nitraatproblematiek in hun regio te verhogen. De Mestbank kreeg daarin een ondersteunende en sensibiliserende rol toebedeeld. De waterkwaliteitsgroepen brachten oorzaken in kaart en zochten oplossingen om de waterkwaliteit op lokaal niveau te verbeteren. In 2015-2016 telde Vlaanderen 184 van die waterkwaliteitsgroepen. Al naargelang het meetjaar waren 290 à 330 MAP-meetpunten betrokken. Hoe groter de densiteit van de rode MAP-meetpunten, hoe meer van die meetpunten bij eenzelfde waterkwaliteitsgroep waren betrokken. Bij overschrijdingen van de nitraatnorm van 50 milligram nitraat per liter voerde het CVBB stroomopwaarts van het MAP-meetpunt extra metingen uit om de oorzaken op te sporen. De aard van die oorzaken liet toe de MAP-meetpunten volgens een aangepaste methode aan te pakken. Het CVBB doet nochtans zelf geen onderzoek naar nitraatrijke bronnen.¹⁰⁴

Sinds 2014 zetten de waterkwaliteitsgroepen meer in op de intensieve aanpak en sturing van

de bemesting in de afstroomgebieden van rode MAP-meetpunten, waar de land- en tuinbouw een invloedsfactor is. De methode is ook van toepassing bij een aantal meetpunten die beïnvloed zijn door nitraatrijke bronnen. Die zeer arbeidsintensieve activiteit wordt volledig aangestuurd vanuit het CVBB. Het geeft bemestingsadvies en er is regelmatig contact met iedere landbouwer voor elk op te volgen perceel. Tijdens de nitraatresiducampagne (1 oktober – 15 november) wordt ter evaluatie een staal van het nitraatresidu genomen, gevolgd door een nabespreking met de betrokken landbouwers.¹⁰⁵

De waterkwaliteitsgroepen kwamen gemiddeld 1 tot 2 keer per jaar bij elkaar. Met een totaal van 125 à 150 vergaderingen in de periode 2012-2013. Sinds de uitwerking van de intensieve aanpak was dat aantal gedaald naar 100, respectievelijk 30 in 2014 en 2015. Die neerwaartse trend was voornamelijk te wijten aan andere communicatiemedia (bijv. mailings). Daarom schakelden de groepen over naar bijeenkomsten overdag, de zogeheten tententochten. In 2018 werden alles bij elkaar 490 bijeenkomsten van waterkwaliteitsgroepen georganiseerd. Op die manier werden 2900 landbouwers bereikt.¹⁰⁶ Naast de collectieve begeleiding van land- en tuinbouwers is er nog een individuele aanpak mogelijk. Hoofdzakelijk op het niveau van het perceel en de teelt. De bemestingsadviezen verlopen op basis van de analyses.¹⁰⁷

Signaalwaarden

Het CVBB beschikt nog over andere mogelijkheden om het mest- en nitraatbeleid te ondersteunen. Sinds het voorjaar van 2016 (periode januari-maart) kan het rekenen op de 'signaalwaarden'. Daarmee kon het bij onverwacht hoge meetresultaten in het MAP-meetnet snel reageren op het terrein. Met de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) werd overeengekomen dat zij hoge resultaten van nitraatmetingen, na bemonstering, binnen 7 werkdagen (in 2018: in minder dan 5 dagen) naar het centrum zou doorspelen. Voor 2016 gebeurde dat

103 ANON., "CVBB en VLM tekenen voor betere waterkwaliteit", in: *Buitenkans. Magazine over het platteland vandaag en morgen*, 2012, jrg. 2, nr. 4, p. 24-25; AVL.M., *Notulen raad van bestuur*, 24 juli 2013, p. 7 en 11 mei 2016, p. 10.

104 ANON., *Mestrapport 2015*, p. 149, 162-164 en 181; ANON., *Mestrapport 2016*, p. 176; CV, "401.000 euro voor minder mest in Horstgaterbeek en Lossing", in: *Het Belang van Limburg*, 3 januari 2012, p. 46; AVL.M., *Notulen raad van bestuur*, 7 december 2016, p. 11 en 22 november 2006, p. 8.

105 ANON., *Mestrapport 2015*, p. 165-166; ANON., *Mestrapport 2017*, p. 197; ANON., "Waarom er nog te veel mest terecht komt in de Demer en vooral de Maas", *Het Belang van Limburg*, 29 november 2018.

106 ANON., *Mestrapport 2015*, p. 167; ANON., *Mestrapport 2017*, p. 195.

107 ANON., *Mestrapport 2015*, *ibid.*

bij meer dan 8 milligram N per liter of 35 milligram NO₃ per liter, vanaf het winterjaar 2017-2018 bij meer dan 9 milligram N per liter of NO₃ per liter. De eventuele oorzaken van de verhoogde nitraatconcentraties – in hoofdzaak drainage – kunnen zo beter opgespoord worden en er kan dus snel actie ondernemen worden. In het najaar volgen telkens de evaluaties. Tijdens de eerste helft van 2016 ontving het CVBB 723 signaalwaarden. Bij 17% van de groene MAP-meetpunten werd een overschrijding van de voorgestelde norm vastgesteld. De signaalwaarden leverden in 32% van de gevallen een bijkomend plaatsbezoek op. Het aantal acties bij groene MAP-meetpunten lag op 45%, bij rode was dat 26%. Op signaalwaarden hoger dan 150 milligram NO₃ per liter volgde altijd een bijkomende actie. Waarden die lager waren dan 40 milligram NO₃ leidden in vele gevallen niet tot een actie op het terrein.¹⁰⁸

Epiloog

Samen met landbouworganisaties, erkende praktijkcentra en een aantal administraties (waaronder de Mestbank) zette het CVBB in maart 2016 zijn schouders onder de ludieke actie MAP-man. Dat was een stripfiguur die hoorde bij een bewustmakingscampagne over correcte bemesting en verbetering van de waterkwaliteit. De slogan van de actie luidde: 'Zeg niet te gauw, 't steekt niet zo nauw!'¹⁰⁹

Het is in zekere zin problematisch om een gefundeerd eindoordeel te vellen over de werking van het CVBB. Er bestond tot 2018 noch een audit, noch een evaluatierapport over het centrum. Binnen de Vlaamse Regering gonsden veel – onbeantwoorde – geruchten over de werking, over de besteding van subsidiemiddelen, over de milieueffecten op het terrein, over de uitwisseling van kennis en gegevens, over de rapportering door het CVBB enzovoort. Allemaal elementen waaruit – althans theoretisch – zou moeten blijken dat de middelen zinvol besteed werden. Wat de subsidies betreft komt het, zoals eerder gezien, niet de VLM toe om die te verlenen. Het zou haar positie in het dossier nochtans versterken. Wel moet het CVBB een subsidiedossier

bij de VLM indienen. Want volgens het ministerieel besluit is het agentschap toezichthouder. De VLM suggereerde zelf ook al om extra elementen te laten opnemen in het subsidiebesluit.¹¹⁰

De dienst Bedrijfsadvies en Sensibilisering

Volgens het nieuwe Mestdecreet van 2006 zou de taak van de Mestbank uiteenvallen in een ondersteunende, raadgevende en in een controlerende functie (handhaving). 5 jaar later werd besloten om beide functies definitief van elkaar te scheiden.¹¹¹ In 2011 werd in de schoot van de VLM de dienst Bedrijfsadvies en Sensibilisering (BAS) opgericht. BAS wilde de landbouwers, onafhankelijk van de administratie en de controle van de Mestbank, begeleiden en helpen tegemoetkomen aan de vereisten van de mestwetgeving. Het hoofd van de dienst Handhaving stuurde de nieuwe dienst aan.¹¹² BAS was tot eind mei 2017 verantwoordelijk voor: het beheer van de nutriëntenstroom op het landbouwbedrijf begeleiden, een bemestingsplan en -register helpen opmaken, via rekenprogramma's de mestbalans berekenen (de zogenoemde verschillende 'BASsistenten')¹¹³, de bemestingsnormen, het oordeelkundig bemesten, het technische bemestingsadvies op bodem- en teeltniveau, vragen beantwoorden bij beheerovereenkomsten of verdere individuele begeleiding, de mestbankaangifte, bodemstaalnames en analyses.

Tussen 2011 en 2014 lag de focus op de begeleiding van 1720 landbouwers die met een te hoog nitraatresidu kampten (prioriteitengroepen). Een oordeelkundige bemesting en goede uitbating van het bedrijf stonden daarbij centraal. Enkele van de aanbevolen maatregelen van de dienst Bedrijfsadvies en Sensibilisering waren: stikstofanalyse in het voorjaar met bijbehorend bemestingsadvies of een meting van het nitraatresidu in het najaar.

Verder adviseerde de dienst Bedrijfsadvies tuinbouwers over spuiroom, individueel of in groep, om een goede water- en bodemkwaliteit te

108 ANON., *Mestrapport 2016*, p. 177; ANON., *Mestrapport 2017*, p. 172 en 195; ANON., *Mestrapport 2019*, p. 202-207.

109 ANON., *Mestrapport 2017*, p. 192; ANON., *Mestrapport 2016*, p. 174; AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 23 maart 2016, p. 3.

110 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 13 april 2016, p. 8-9.

111 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 22 november 2006, p. 8.

112 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 26 november 2011, p. 6.

113 Bestonden achtereenvolgens voor perceelsbemesting, mestverwerking, mestproductie, bemestingsplan en -register, NER-boete en compensatie, en dierlijke mestopslagcapaciteit, balanssimulator.

bereiken en te behouden, al dan niet rechtstreeks of onrechtstreeks via beheerovereenkomsten. Tot slot hielp Bedrijfsadvies heel wat landbouwers op weg bij hun bemestingsplanning.¹¹⁴

Er waren nog andere plaatsen en gelegenheden voor begeleiding voorhanden. Op kantoor in de verschillende vestingen van de VLM via zitdagen, telefonische- of e-mailcontacten thuis of communicatie via het Mestbankloket, en ook aan de hand van voorlichtingsvergaderingen. Die laatste waren tussen 2011 en 2012 heel talrijk omdat MAP 4 in werking trad. Nog andere mogelijkheden waren landbouwbeurzen of de 'fiches' op de website van de VLM over bodemaangelegenheden of gerichte informatieverstrekking per mail of brief.¹¹⁵

De dienst Bedrijfsadvies was dus de weg ingeslagen van bewustmaking, advisering en begeleiding. Dat schiep het nieuwe beeld van een mestbeleid dat gedragsverandering nastreefde bij de landbouwers en niet alleen repressief werkte.¹¹⁶ De landbouworganisaties beoordeelden die actie van de VLM op het terrein als positief. Boerenbond-voorzitter Piet Vanthemsche besloot: "De start in de goede richting is genomen, en we zien een aantal positieve signalen. De Mestbank stelt zich veel opener op, en de aandacht voor advisering en sensibilisering laat het beste verhoppen".¹¹⁷ Net zoals het CVBB wisselden de medewerkers van de dienst Bedrijfsadvies geen (vertrouwelijke) gegevens met de Mestbank uit omtrent de aangezochte landbouwbedrijven. Na overleg met de Vlaamse Regering en door besparingen werd de dienst eind 2017 opgeheven. Het was vooral een politieke keuze. De praktijkcentra, het CVBB en de administratie in het algemeen namen de taken over.¹¹⁸

De nutriëntenproblematiek beter leren kennen

De mestactieplannen die de administratie van de VLM voorbereidt en ten uitvoer brengt in functie van de Nitraatrichtlijn en de kaderrichtlijn water, moeten wetenschappelijk onderbouwd zijn. De laatste 2 decennia heeft dat meer dan 35 onderzoeksrapporten opgeleverd. Een synthese van het uitgevoerde onderzoek en van de eventuele resultaten drong zich op. 4 verschillende thema's lieten zich onderscheiden: (i) de productie en de samenstelling van mest, (ii) de bemestingsstandaarden, (iii) de invloed van het nitraatresidu op de grond- en waterkwaliteit, (iv) de invloed van bemesting op de kwaliteit van het oppervlaktewater. In dit hoofdstuk gaan we na welke studies en/of projecten tot nu toe onder die thema's ressorteerden en welke resultaten zij (eventueel) opleverden.

De productie en samenstelling van mest

Van 1999 tot 2001 liet de Mestbank een onderzoek uitvoeren naar een nutriëntenbalans als bedrijfsmatig adviesinstrument.¹¹⁹ De onderzoekers kregen daarvoor de medewerking van 40 landbouwbedrijven. 4 bijkomende studieobjecten zorgden voor een verlenging van het project van juni 2001 tot en met mei 2002: een mineralenbalans als adviessysteem uitwerken in functie van het nutriëntenbeheer; maatregelen treffen om de overschotten aan mineralen te verminderen; een studiehandboek samenstellen in functie van het mineralenbeheer en de communicatie rond de popularisering van mineralenbeheer. Uit het onderzoek bleek dat mineralenbalansen op bedrijfsniveau voor de nodige efficiëntie kunnen zorgen. Dat wordt mogelijk door onder andere bepaalde voeders aan te wenden en de spreiding van zowel dierlijke als kunstmest op het veld te verminderen.

114 ANON., *Bedrijfsadvies 2008-2014. Jaarverslag Bedrijfsadvies 2014*, Brussel, VLM, 2015, p. 3; KEMPENEERS, N., "In het spoor van de bedrijfsplanner", in: *Boer&Tuinder*, 5 september 2019, p. 42-44.

115 ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2009*, p. 25; ANON., *Voortgangsrapport Mestbank 2010*, p. 145; ANON., *Mestrapport 2015*, p. 149, 151-153, 156-161, 181, 183 en 192; ANON., *Mestrapport 2016*, p. 175; ANON., "Kristof helpt landbouwers slim bemesten", in: *Buitenkans. Magazine over de open ruimte in Vlaanderen*, 2013, jrg. 3, nr. 1, p. 20-21.

116 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 9 oktober 2013, p. 7.

117 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 26 november 2011, p. 6; ANON., *20 jaar investeren in de open ruimte*, p. 52.

118 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 16 december 2015, p. 7.

119 UGENT EN CENTRUM VOOR LANDBOUWKUNDIG ONDERZOEK (CLO), *Emissiepreventie in de landbouw door middel van nutriëntenbalansen*, Brussel, VLM, 1999-2002.



Een studieopdracht die liep van eind 2002 tot eind 2005¹²⁰, wilde de afzetmogelijkheden bepalen voor resteffluenten, dat is het resterende vloeibare gedeelte van vloeibare mest na verwerking. De wetenschappelijke belangstelling focuste op de effecten op de land- en de tuinbouw, op het milieu en de bodem. De resultaten werden geïntegreerd in een 'Code van goede landbouwpraktijk'. Die bevatte richtlijnen en aanbevelingen voor een correct gebruik van nutriënten via resteffluenten op zowel landbouw- en milieugebied als de wettelijke en economische haalbaarheid ervan.

Een onderzoek uit 2004-2007¹²¹ evalueerde de cijfers van de mestsamenstelling met het oog op de eventuele aanpassing van mogelijke andere gegevens. Bij een tachtigtal pluimveebedrijven werden monsterstalen genomen van zowel mest en voeders als van dierlijke producten. Ook de nutriëntenbalansen leverden na onderzoek

de nodige informatie op. Het eindrapport uit 2008 verschaftte het bewijs dat de cijfers van de mestsamenstelling in sterke mate konden variëren. Voor de goede gang van zaken zou een erkend staalnemer in elk bedrijf een representatief meststaal moeten afleveren. Door middel van een foutenanalyse gaf het onderzoek ook aan hoe het beleid moet omgaan met afwijkingen op de nutriëntenbalansen.

Het Vlaams Instituut voor Technologisch Onderzoek (VITO)¹²² deed van 2006 tot (februari) 2008 een studie naar de opstelling van een meetprocedure voor de opmaak van nutriëntenbalansen en mestverwerkingsinstallaties. Dat leidde tot een gestandaardiseerde meetprocedure om de nutriënten van in- en uitgaande meststromen en eventuele verliezen te bemonsteren, te analyseren en te kwantificeren, en op basis van de frequentie ervan een nutriëntenbalans op te maken. De balans

120 BODEMKUNDIGE DIENST VAN BELGIË, WEST-VLAAMSE PROEFTUIN VOOR INDUSTRIËLE GROENTEN EN PROVINCIAAL ONDERZOEKS- EN VOORLICHTINGSCENTRUM VOOR LAND- EN TUINBOUW, *Valorisatie van resteffluenten als meststof in de landbouw afkomstig van de mestverwerking*, Brussel, VLM, 2002-2005.

121 PROEFBEDRIJF VAN DE VEEHOUDERIJ VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN EN DE BODEMKUNDIGE DIENST VAN BELGIË, *De evaluatie van mestuitscheidingscijfers en mestsamenstellingscijfers*, Brussel, VLM, 2004-2007.

122 VLAAMS INSTITUUT VOOR TECHNOLOGISCH ONDERZOEK, *Een meetprocedure voor nutriëntenbalansen en mestverwerkingsinstallaties*, Mol, VITO 2006-2008.

liep wel het risico van grote meetonzekerheden. Vandaar de aanbeveling om het balanssysteem aan te passen naar een systeem van 'controle van goede werking'. In functie van het meetprotocol werd het oorspronkelijke project uitgebreid en verlengd in het kader van de derogatie. De resultaten werden overgemaakt aan de Europese Commissie.

Oogstresten toonden al aan dat correcte dosissen mest op de akkers toedienen niet vanzelfsprekend is. Vereist zijn alleszins: homogene mestproducten, een systeem van staalnames ter plaatse en een correcte wijze om bewerkte mest op te sporen.¹²³ Een project uit de periode 2012-2014¹²⁴ evalueerde de verwijdering van oogstresten als mogelijke best beschikbare techniek (BBT) en de omstandigheden waaronder die het best uit te voeren is. Tijdens het onderzoek werden fundamenteel verschillende beheerstrategieën van oogstresten onderzocht. De conclusie: het composteren, inkuilen en/of vergisten van oogstresten van groenten afgevoerd van het veld, is vanuit het standpunt van het milieu een betere keuze dan de oogstresten voor de winter terug naar het veld brengen en inwerken.

Mestinhoud is bedrijfsspecifiek. Dat leerde het onderzoek van vrachtstalen uit de periode 2014-2015.¹²⁵ Maar aangezien de variatie van de mestsamenvestelling van bedrijf tot bedrijf verschilt, ligt de vaststelling van een bedrijfsspecifieke samenstelling niet zomaar voor de hand. De nodige analyses, ook van de bedrijfsvoering, zijn vereist om voldoende resultaat te kunnen verkrijgen, en met een minimum aan monsternames te kunnen werken om economische redenen. Zekere details over de bedrijfshuishouding hebben mogelijk een grote invloed op de variatie van de inhoud van de nutriënten. De resultaten van de studie werden aangewend om een praktische toepassing van het bedrijfsforfait uit te werken.

Het onderzoeksproject 'Agronomische waarde van bewerkte dierlijke mest valoriseren en optimaliseren' ging van september 2014 tot september 2017 na hoe en of het mogelijk is om meststromen te valoriseren met beperkte verliezen. Dierlijke mest wordt een kostenpost door overaanbod en door de samenstelling ervan als product. Daarbij speelt

een aantal factoren mee als de niet-homogeniteit, de verhouding fosfor-stikstof die niet beantwoordt aan de noden van het gewas en een verschillende kwaliteit van de organische stof voor verschillende mestsoorten. Mestbewerking kan leiden tot een betere samenstelling van de mest en/of meer behoud van organische stof. Het onderzoek moest ook duidelijkheid verschaffen over de agronomische waarde en de ontwikkelingsmogelijkheden van mestbewerking binnen het kader van de milieudoelstellingen. Na de inventarisatie van de mogelijke mestbewerkingen werden de geselecteerde producten getest op basis van agronomische- en milieuparameters. Zij werden vergeleken met kunstmest en onbewerkte dierlijke mest. Ten slotte volgde een economische haalbaarheidsstudie. Een belangrijke conclusie uit het onderzoek was dat een goede kennis van de mestsamenstelling bij de bemesting prioritair is. Homogeniseren van mest is dus een goede praktijk.

De bemestingsstandaarden

Oordeelkundig bemesten heeft in eerste instantie betrekking op de juiste manier van bemesten. Maar ook enkele andere factoren spelen een rol van betekenis, zoals: de houding van de landbouwer, de dierlijke mestproductie, de mesttechnieken en het overheidsoptreden.

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw Vera Dua wenste in 2002 voor bepaalde landbouwzones in Vlaanderen een verzoek tot derogatie in te dienen bij de Europese Commissie. Een projectconsortium bood in de maand maart daarvoor de wetenschappelijke onderbouw.¹²⁶ Het uitgangspunt was nagaan welke hoeveelheid bemesting nog wettelijk aanvaardbaar is buiten de 170 kilogram stikstof per hectare, zoals beschreven in de Europese Nitraatrichtlijn (91/676/EEG). Derogatie voorziet wel degelijk in de mogelijkheid om soms af te wijken van de voornoemde bemestingsnorm. Een voorwaarde daartoe is het onderzoek naar de impact op de waterkwaliteit van derogatie op de N- en P-verliezen uit de bodem. Het netwerk voor de monitoring van derogatie volgde daarvoor in de periodes 2011-2014 en 2016-2018 respectievelijk

123 VERGUTS, V., VAN OECKEL, M., *ibid.*

124 *Beheer van oogstresten bij vollegrondsgroenten en mogelijkheden van vanggewassen en teeltrotaties*, 2012-2014.

125 *Bedrijfsforfait: onderzoek naar een bedrijfsspecifieke samenstelling van varkensmest*, (s.l.), (s.n.), 2014-2015.

126 BODEMKUNDIGE DIENST VAN BELGIË, KU LEUVEN EN UGENT, *Bepaling van de hoeveelheid minerale stikstof in de bodem als beleidsinstrument*, Leuven en Gent, KU Leuven en UGent, 2002.

175 en 160 landbouwbedrijven. Uiteindelijk luidde de conclusie dat derogatie in Vlaanderen geen negatieve impact heeft op de waterkwaliteit. De bevindingen leidden tot de verdere uitwerking van het derogatieverzoek in het Mestdecreet voor de nieuwe kwetsbare zones 'water'.

De UGent deed tussen 2007 en 2008 onderzoek naar het bemestingsgedrag en de acceptatiegraden voor dierlijke mest.¹²⁷ Het project wilde nagaan hoe de maximale bemestingsnorm voor dierlijke mest effectief kon worden ingevuld. Het wilde ook de diepere oorzaken van de lage acceptatie van dierlijke mest of knelpunten in kaart brengen. Er waren diverse profielen van gebruikers. Aan het feitelijke onderzoek ging een steekproef vooraf uitgevoerd bij landbouwers door middel van interviews, enquêtes en workshops. Een groepsdiscussie met de betrokkenen moest helpen om tot een oplossing of tot actiepunten te komen om bepaalde knelpunten weg te werken. Enkele van die knelpunten waren: ontbrekende vaardigheden, een moeilijk investeringsklimaat voor oordeelkundige bemesting, de kloof tussen bemestingsnormen en de teeltpraktijk. Vaardigheden moesten dus versterkt worden, net als de tussenschakels tussen aanbieders en afnemers van dierlijke mest. Een betere afstemming tussen mestbeleid en teeltdynamiek was tot slot ook een belangrijke vereiste.

Nog in de bovenvermelde periode onderzocht de UGent de mogelijke herafbakening van fosfaatverzadigde landbouwgebieden.¹²⁸ Het onderzoek bracht voldoende wetenschappelijke suggesties naar voren om het areaal fosfaatverzadigde gronden aan te passen op basis van het nieuwe Mestdecreet. Onderzoek toonde ook aan dat transport van fosfor in de bodem door andere factoren wordt bepaald. Bovendien bleek het mogelijk dat verliezen aan fosfor door erosie in gebieden met een stijgingspercentage op het vlak van fosfor meer van doorslaggevend aard waren dan de verliezen door fosfaatdoorslag in de bodem.

In 2010 wenste de VLM haar aanvraag voor een derogatieverlenging bij Europa in voldoende mate kracht bij te zetten. Het was dus nodig om

de impact van derogatie op de stikstof- en de fosforverliezen uit de bodem en op de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater te onderzoeken en te kunnen beoordelen. In functie daarvan begon op 1 januari 2009 een consortium van de Bodemkundige Dienst van België met de KU Leuven aan een 2,5 jaar durend studieproject.¹²⁹ Hun taak bestond erin een monitoringsnetwerk van minstens 150 landbouwbedrijven – het werden er uiteindelijk 188 – op te zetten en op te volgen. Uit het onderzoek bleek dat 91 bedrijven derogatie toepasten en 97 dat niet deden. Voor de metingen waren 227 percelen geselecteerd, zowel dicht bij een grondwatermeetpunt als verder weg.

De VLM gaf in 2015 de opdracht om over te gaan tot de ontwikkeling van 'een vernieuwde berekeningswijze en een begroting van het verlies aan hoeveelheid stikstof en fosfor vanuit de landbouw naar het oppervlaktewater'. De emissies van nutriënten vanuit de landbouw moesten in een model gegoten worden. Daarom kwam een nieuw nutriëntenmodel – ontwikkeld in een ArcGIS-softwareomgeving – ArcNEMO tot stand. Het kon bijgevolg de desbetreffende verliezen op diverse geografische niveaus berekenen. Een [peer review](#) – met als einddatum midden 2017 – nam het model onder de loep, gevolgd door een analyse en een evaluatie van de opbouw en de werking ervan. De VLM en VMM lieten daarop 2 vervolgstudies maken om het model verder te kunnen aanpassen.¹³⁰ Een van de studies wilde ook het effect begroten van de beleidskeuzes en van de maatregelen voor de landbouw op de verliezen van stikstof en fosfor naar het oppervlaktewater. Zowel de korte als de lange termijn kwamen daarvoor in aanmerking. Nog via ArcNEMO werd in 2016 een studie opgeleverd die de effecten van verschillende bemestingsscenario's op de waterkwaliteit vergeleek. Een volgende fase leverde een overzicht op van vergelijkbare modellen in andere lidstaten van de Europese Unie. Wat op zijn beurt resulteerde in aanbevelingen voor het gebruik en de verdere uitwerking van het desbetreffende model.

In dezelfde periode vroeg de Europese Commissie om bijkomend onderzoek naar fosfor. Dat mondde

127 UGENT, *Het bemestingsgedrag en de acceptatiegraden voor dierlijke mest*, Gent, UGent, 2007-2008.

128 UGENT, *Een mogelijke herafbakening van de fosfaatverzadigde gebieden*, Gent, UGent, 2007-2008.

129 BODEMKUNDIGE DIENST VAN BELGIË EN KU LEUVEN, *De impact van derogatie op stikstof- en fosforverliezen en op oppervlakte- en grondwater*, Leuven, Bodemkundige Dienst van België en KU Leuven, 2009-2012.

130 Het ging om deze studies: 'Verbeterde validatie en kalibratie van Arc-NEMO' en 'Scenarioberekeningen in functie van de Nitraatrichtlijn en de kaderrichtlijn water d.m.v. Arc-NEMO'.

uit in het project 'Milieukundig en economisch verantwoord fosforgebruik', dat van januari 2015 tot eind 2018 liep. Uiteindelijk bleek dat bij duurzaam fosforgebruik rekening moet worden gehouden met zowel het economische (gewasopbrengst) als met het milieugebonden aspect (verlies van fosfor). Duurzame fosforbemesting, in functie van dosis en techniek, vergde bijkomend onderzoek naar een goede meetmethode om de beschikbaarheid van fosfor in de bodem vast te stellen. In een eerste luik werden testen uitgevoerd naar het vermogen van 5 nationaal en internationaal courante meetmethodes. De ammoniumlactaatmethode (PAL) kwam naar voren als de beste methode. In een tweede luik werd voor de geselecteerde test nagegaan wat de kritische waarden waren voor achtereenvolgens de opbrengst van het gewas en het verlies voor het milieu inzake typische Vlaamse bodems. Een derde luik ten slotte werkte de bemestingsstrategie uit. Die handelde over de dosis en de uitbating zowel van het perceel als van het flankerende bedrijf.

Bij de start van MAP 4 (en MAP 5) werd in 2011 eveneens het Onderzoeks- en voorlichtingsplatform Duurzame Bemesting opgericht. Dat was in feite een reactie op een aantal (extra) vragen van zowel de Europese Commissie¹³¹ als de Vlaamse overheid. Bovendien zou als flankerende (financiële) maatregel ieder jaar circa 1 miljoen euro worden voorzien voor wetenschappelijk onderzoek ter ondersteuning van het mestbeleid. Het onderzoeksplatform was samengesteld uit vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid, onderzoeksinstituten en praktijkcentra. Zij moesten onder meer wetenschappelijk onderzoek over nutriënten in de landbouw coördineren, afstemmen en optimaliseren, en de noodzaak tot onderzoek naar duurzame bemesting bepalen. Dat alles resulteerde in: (i) een visietekst 'Onderzoeksnoden MAP 5' voor de periode 2015-2016, geüpdatet voor de periode 2017-2018; (ii) een website met projecten omtrent de nutriëntenproblematiek in de landbouw, soms uitmondend in enkele achtergrondstudies, bijvoorbeeld als input voor het mestbeleid of als voorbereiding op de aanbesteding van nieuwe onderzoeksprojecten; (iii) publicaties met een milieukundige evaluatie van

de huidige stikstofbemestingsnormen op basis van de belangrijkste akker- en tuinbouwgewassen; (iv) essentiële input voor de VLM en het kabinet van de Vlaamse minister van Leefmilieu ter ondersteuning van de opmaak van MAP 5.

Op vraag van de Europese Commissie werd van juli 2012 tot december 2013 een eerste project gelanceerd over de bemesting in de tuinbouw.¹³² De daaropvolgende conferentie leverde een state of the art op met betrekking tot de nutriëntenproblematiek en de best practices in de tuinbouw aangaande waterbescherming. De internationale benchmark resulteerde voor verschillende Europese regio's in de inventarisatie van 55 innovatieve technieken die bijdragen aan de vermindering van nutriëntenverlies in grond- en oppervlaktewater. De technieken in kwestie werden onderverdeeld in 2 categorieën: (i) 19 clusters van technieken al in gebruik in een of meerdere regio's, (ii) 11 clusters van technieken nog in volle ontwikkeling of net klaar voor gebruik in de praktijk. De beoordeling van de technieken werd in tabellen omgezet met informatie over de toepassingsgraad, de technische- of de economische problemen en de lopende of de geplande onderzoeks- en voorlichtingsactiviteiten. Monitoring door middel van die tabellen liet toe om de noodzaak aan voorlichting en (lopend) onderzoek (in het groter geheel) te bepalen.

Van maart 2013 tot 2014 liep een ander project over tuinbouw: 'Het documenteren en milieukundig bijstellen van het KNS en andere bemestingsadviessystemen in de tuinbouw'.¹³³ Dat project paste in de wettelijke systematische verplichting tot advies bij de bemesting van heel wat groentesoorten. Daarbij moest terdege rekening worden gehouden met de verscheidenheid van de soorten. De hamvraag was: kiezen we voor de bemestingsstandaarden – stikstof en fosfor – of volgen we het zogeheten 'KNS-adviserend systeem' voor de bemesting van groenten? Hoewel nog in onvoldoende mate internationaal gebruikt en bekend, gold tot dan toe in Vlaanderen het Duitse KNS-bemestingsadviesstelsel.¹³⁴ Dat systeem vereiste nochtans aanpassingen voor bepaalde factoren,

131 De Europese Commissie vroeg bij de onderhandelingen over MAP 4 aanvullend onderzoek over vanggewassen, bemesting in de landbouw, N- en P-uitspoelingsverliezen, N-bemestingsnormen voor akkerbouwgewassen en fosfor. Monitoring van derogatie moest worden voortgezet. Nieuw onderzoek was vereist rond de valorisatie van meststromen en de staalnamevariabiliteit.

132 AKTEN CONFERENTIE. "Internationale benchmark van nutriëntenwetgeving en van innovatieve cultiveringstechnieken voor tuinbouw en organiseren van een Europese conferentie". Brussel, Europese Commissie, 2012-2013.

133 *Het documenteren en milieukundig bijstellen van het KNS en andere bemestingsadviessystemen*, (s.l.), (s.n.), 2013-2014.

134 VERGUTS, V., VAN OECKEL, M., *ibid.*

zoals mineralisatie, het productieniveau en het gebruik van dierlijke mest op tuinbouwpercelen. Testen gebeurden aan de hand van bestaande bemestingsproeven.

De Europese Commissie vroeg bij de onderhandelingen over MAP 5 om de normen voor stikstofbemesting in de groenteteelt wetenschappelijk te onderbouwen. De doelstellingen daarbij waren: de uitspoeling van nitraat tot het uiterste helpen beperken, de waterkwaliteit verbeteren, en toch een goede opbrengst en dito productiekwaliteit verzekeren. Daarop startten in de periode 2015-2016 proeven met stikstofbemesting door middel van prei, bloemkool, spruiten, alternatieve sla, spinazie en wortelen. Want die teelten wisselen qua stikstofbehoefte. Zij maken bovendien samen meer dan de helft van het areaal aan groente in Vlaanderen uit. De resultaten van het onderzoek waren ook geldig voor de verdere ontwikkeling van het N-expertsysteem voor N-bemestingsadviezen in de tuinbouw.¹³⁵

Van mei 2017 tot oktober 2018 liep een studie die aanbevelingen wilde formuleren voor het effect van een drietal topics op het verlies van nutriënten in het oppervlaktewater. Die topics waren: goede landbouwpraktijken, beleid rond beschikbare bemestingstechnieken en aangewezen breedtes voor de bemestingsvrije stroken bij de Vlaamse waterlopen. Ook werd een inschatting gemaakt van de rol die andere factoren op de waterkwaliteit uitoefenden in functie van de plaats.¹³⁶

De bemestingsstrategieën en zowel de wetenschappelijke als praktische kennis over de biologische teelt in kaart brengen. Dat was de start van een onderzoeksproject met begindatum 1 januari 2018. Het beoogde doel was tweërlei: (i) in MAP 5 problemen van de biologische landbouw oplossen bij de toepassing van de verstrengde normen voor fosfor bij bemesting; (ii) volgens de geldende bemestingsnormen het juiste organische stofgehalte aanbrengen in de bodem. De strategieën voor bemesting in de biologische- en gangbare landbouw moesten daarvoor worden vastgelegd.

De invloed van het nitraatresidu op de grond- en waterkwaliteit



In toenemende mate hebben vooral optimale bemesting, gevolgd door vanggewassen, daarna de conversie van gewassen naar grasland en ten slotte oogstresten, een voordelige impact op het probleem van het nitraatresidu in de grond- en waterkwaliteit. Voor de waterkwaliteit is alleen grasland voordelig. Ronduit nadelig daarentegen zijn de productie van dierlijke mest, groenten met hoge nood aan stikstof (waaronder bloemkool en prei), serretuinbouw (lozing in oppervlaktewater) en de mogelijkheid om mest op het veld uit te spreiden. Voor het nitraatresidu in de bodem valt het kweken van gewassen geval per geval positief of negatief uit. Negatief is in ieder geval te droog weer in de maanden april tot juni, net als de afzet van stikstof en de productie van dierlijke mest. Bemestingsmanagement en -praktijken kunnen positief of negatief zijn.¹³⁷

Het nitraatresidu vormt een bron van inspiratie voor menig onderzoeksproject. De invloed ervan op de landbouwpercelen is dan ook bepalend voor een oordeelkundige bemesting. Tussen 2000 en 2002 liet de VLM een eerste studie uitvoeren.¹³⁸ Het doel was om na te gaan in hoeverre de Europese Nitraatrichtlijn van 50 milligram nitraat per liter en de richtwaarde van 25 milligram nitraat per liter in grond- en oppervlaktewater technisch gezien toepasbaar zijn op de norm van het nitraatstikstofresidu. Het werd meteen duidelijk dat de forfaitaire bemestingsnormen vanuit het oogpunt van het milieu aanvaardbaar zijn. Met de nodige voorzorgs-

¹³⁵ *Normen voor stikstofbemesting in de groenteteelt*, (s.l.), (s.n.), 2015-2016.

¹³⁶ *Bemestingsvrije stroken*, (s.l.), (s.n.), 2017-2018.

¹³⁷ VERGUTS, V., VAN OECKEL, M., *ibid.*

¹³⁸ *Bepaling van de hoeveelheid minerale stikstof in de bodem als beleidsinstrument*, Leuven en Gent, Bodemkundige Dienst van België, KU Leuven en UGent, 2000-2002.

maatregelen kunnen zij leiden tot een beperkt nitraatstikstofresidu. Bij oordeelkundige bemesting is stikstof nagenoeg van doorslaggevende aard op verschillende niveaus (bodem, teelt ...). Uit de resultaten van het onderzoek kwam ook nog naar voren dat een onderscheid tussen zandige en niet-zandige bodems zich opdringt.

Op vraag van de landbouworganisaties Boerenbond, Algemeen Boerensyndicaat en Vlaams Agrarisch Centrum werd in het voorjaar van 2007 een studie uitgevoerd naar de nitraatvoorraad in Vlaanderen.¹³⁹ Daarvoor kwam een selectie van 150 percelen in aanmerking waarop in het najaar van 2006 een staal ter controle van het nitraatresidu was genomen. Uit de studie bleek dat op de 150 percelen in het voorjaar van 2007 maar 35% van de nitraatreserve van het najaar van 2006 terug te vinden was. Al naargelang zandbodems en niet-zandbodems ging het respectievelijk om 20% en 40%.

De rol van het nitraatstikstofresidu nam in het nieuwe mestbeleid na 2006 verder toe. Er drong zich al vroeg een evaluatie op in functie van een goede waterkwaliteit. Eind 2007 begin 2008 startte een onderzoek met de focus op die evaluatie.¹⁴⁰ Daarnaast wilde het onderzoek een onderscheid kunnen maken inzake de bodem of de teelt aan de hand van de bekomen resultaten uit een aantal uitgevoerde metingen. Het betrof meer bepaald de hoeveelheid stikstofresidu in de bodem in het najaar en de metingen in de MAP-meetnetten voor oppervlakte- en grondwater. De resultaten van de aangehaalde uitgevoerde metingen samenbrengen maakte ten slotte de uiteindelijke evaluatie mogelijk op basis van een wetenschappelijk onderbouwde methode.

Het nitraatresidu meten is een belangrijk instrument. In het kader van het Mestdecreet verscheen een 'Compendium bemonstering en analyse'. In dat compendium stonden aanbevelingen voor een bodemstaalname en voor de analyse van een nitraatresidu. Het referentielaboratorium van VITO voerde in de periode 2008-2009 2 studies uit om de methode waarmee het nitraatresidu werd vastgesteld

verder te definiëren en te standaardiseren. Uit de eerste studie¹⁴¹ bleek dat de bemonstering van de bovenste bodemlaag (0-30 cm) met verschillende boordiameters statistisch gezien significante nitraatbepalingen opleverde. Bodemstalen drogen had ook een belangrijke invloed op de bepaling van het nitraatresidu. De tweede studie¹⁴² bracht aan het licht dat volgens een specifiek patroon van de eerste en de tweede bodemlaag (30-60 cm) op dergelijke percelen respectievelijk 5 en 3 keer meer stalen nodig zijn.

Een soortgelijk onderzoeksproject startte in 2009 voor een periode van 2 jaar.¹⁴³ De thematiek: de evaluatie en de differentiatie van de waarde van het nitraatresidu in functie van het bodemtype en het gewas. Daarvoor werd een link gelegd tussen de metingen van het nitraatresidu in het najaar en de gemeten waterkwaliteit in de MAP-meetnetten voor oppervlakte- en grondwater ('procesfactoren').

De tuinbouw kwam ook aan bod. Begin 2007 ging een onderzoek van start over de analyse van het nitraatresidu in de tuinbouw.¹⁴⁴ In een eerste fase in het najaar van 2006 werden de nitraatresidumetingen op tuinbouwpercelen geanalyseerd. Daarvoor stond een enquête bij 224 percelen aangaande de bemestings- en teeltpraktijk garant. Voor de meeste gewassen lagen die metingen, met een spreiding voor elk gewas, aan de hoge kant. De enquête kon geen uitsluitsel geven over het type van bemesting. Wel hadden de tuinbouwers naar eigen zeggen behoefte aan bijbemesting laat in het seizoen. Uit de verschillende nitraatbalansen konden statistisch gezien geen betekenisvolle factoren worden afgeleid. In een tweede fase liet een deskstudie de nitraatresidunorm voor tuinbouw evalueren aan de hand van beïnvloedende factoren om eventueel de norm aan te passen. De onderzoekers wisten een aantal aanbevelingen te formuleren om het nitraatresidu op een betere manier te beheersen: (i) inzicht verwerven in de mineralisatie uit de bodem en de oogstresten; (ii) verfijning van de bemestingsadvisering; (iii) aanpassingen in de

139 *Nitraatvoorraad in het voorjaar van 2007*. Leuven, Bodemkundige Dienst van België, 2007.

140 *De evaluatie van het nitraatstikstofresidu in functie van een goede waterkwaliteit*. (s.l.), (s.n.), 2007-2008.

141 *Invloed van de boordiameter en de monstervoorbehandeling op de analyseresultaten van nitraat in de bodem*. Mol, VITO 2008.

142 *Optimaliseren van de bemonsteringsmethodiek bij rij- en bandbemeste groentepercelen voor de bepaling van nitraat*. Mol, VITO 2009.

143 *De nitraatresiduwaarde in functie van het bodemtype of het gewas*. Leuven, Bodemkundige Dienst van België en KU Leuven, 2009-2011.

144 *Analyse van het nitraatresidu in de tuinbouw*. Leuven en Gent, Bodemkundige Dienst van België en UGent, 2007.

gewasrotaties; (iv) werken met referentiepercelen; (v) een lastenboek 'engagement nitraat' implementeren.

Bodem- en mestanalyse blijven aan belang winnen. Zowel de overheid als de landbouwers willen op een oordeelkundige manier bemesten en een duurzaam beleid inzake nutriënten voeren. Toch is de variabiliteit van bodem- en mestanalyses nog altijd aanzienlijk. In de periode 2013-2017 werd onderzoek verricht om de onzekerheid bij het meten van het nitraatresidu beter in beeld te kunnen brengen.¹⁴⁵ Via de analyse van data die voorhanden waren of door nieuwe proeven werd nagegaan of de verschillen tussen de verscheidene staalnames van het nitraatresidu kon worden verminderd door middel van bijvoorbeeld een wijziging in de bemonsteringsmethode. Wanneer bepaalde onderzoeken waren afgerond, werden de resultaten op de website van de VLM gepubliceerd en gebruikt voor de opmaak van MAP 5. De lopende onderzoeken worden geacht in een latere fase invloed te hebben op het mestbeleid.

De invloed van bemesting op de kwaliteit van het oppervlaktewater

De verschillen op het vlak van hydrogeologie en van bodemeigenschappen in de onderscheiden gebieden in Vlaanderen stemmen overeen met de verschillen qua afname van de hoeveelheden nitraat richting het oppervlaktewater. Nitraat hoopt zich op in specifieke bodemlagen. Volgens de hydrogeologie worden de nitraten verspreid via het grondwater. In dat verband beoogt MAP 6, zoals al aangehaald, een gebiedsgerichte aanpak met strengere maatregelen waar de waterkwaliteit ontoereikend is. Bijgevolg dringt zich een nieuw project van continue gebiedsgerichte controle van het oppervlaktewater op, en wel om 2 redenen: (i) ter bevestiging van het 'nutriëntenemissiemodel' (NEMO) dat de hoeveelheid stikstof en fosfor berekent die vanuit de landbouw in het oppervlaktewater terecht komt; (ii) de afname van nitraat als factor gebiedsgericht verbeteren. Die beide redenen hebben een driedubbel doel voor ogen: (i) de hoeveelheid fosfor in gronden die onder water staan doen afnemen en ervoor zorgen dat de in water opgeloste O₂ alsmaar

toeneemt; (ii) de toevloed van nitraten in zones waarin de hoeveelheid weinig of niet te reduceren valt zoveel mogelijk neutraliseren ten voordele van de kwaliteit van het oppervlaktewater; (iii) de lange duur van de overdracht van nitraten via het water bewerkstelligen.¹⁴⁶

Een tweetal onderzoeksprojecten poogden de laatste jaren inzicht te geven in de oorzaken van goede of slechte waterkwaliteit in bepaalde gebieden. Het eerste (2016-2017)¹⁴⁷ stond in functie van MAP 5. Zoals eerder vermeld, zette dat Mestactieplan in op een nog specifiekere gebiedsgerichte aanpak. Bedrijven in focusgebieden met een onvoldoende waterkwaliteit kregen strengere maatregelen opgelegd. Het onderzoek ging na waarom de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater niet overal even snel verbeterde. De mogelijke oorzaken werden bekeken vanuit verschillende gezichtspunten. Bestaande data over water, landbouw, mest en andere relevante gegevens maakten het voorwerp uit van een onderbouwde analyse. De zo verworven inzichten leidden op hun beurt tot aanbevelingen voor communicatie en verspreiding van kennis binnen de landbouwsector. Ze reikten ook aanbevelingen aan voor de integratie in de werking van de VLM (bijv. betreffende de terreinwerking en de risicoanalyse van de Mestbank), naast suggesties voor het beleid.

In het tweede onderzoeksproject¹⁴⁸ inventariseerden de VLM en VMM gezamenlijk zoveel mogelijk maatregelen die de landbouwsector moest nemen om de waterkwaliteit op een goed peil te brengen. De VMM zou het effect van de emissie van nutriënten op het oppervlaktewater en de waterkwaliteit berekenen. Een aantal kortlopende studies werd uitgevoerd op basis van bestaande expertise, beschikbare databanken en modellen, literatuur en onderzoeksresultaten. Enkele van de thema's waren: mestproductie en nutriëntenuitscheiding reduceren via voeders bij rundvee, varkens en pluimvee; het gebruik en de productie van mest afstemmen op het milieu; op welke wijze landbouwers het nitraatresidu en de waterkwaliteit kunnen beïnvloeden enzovoort.

145 Referentielaboratorium VLM, Mol, VITO 2013: *Optimalisatie van bemonsterings- en analysemethodes voor bodem en mest*, Mol, VITO 2014-2017.

146 VERGUTS, V., VAN OECKEL, M., *ibid.*

147 *Statistische data-analyse om inzicht te verwerven in de oorzaken van goede of slechte waterkwaliteit in bepaalde gebieden.*

148 *Het effect van de emissie van nutriënten naar het oppervlaktewater en de waterkwaliteit.*

Enkele beschouwingen

De VLM liet de voorbije jaren heel wat onderzoek verrichten naar de nutriëntenproblematiek. Die onderzoeken hebben het nutriëntenbeleid verder wetenschappelijk onderbouwd. Toch duiken er steeds nieuwe uitdagende onderzoeksthema's op zoals:

- Kringlooplandbouw, waarbij de kringloop van nutriënten op bedrijfs- of regioniveau gesloten wordt, zorgt ervoor dat alle stoffen die door de landbouw uit een gebied verdwijnen ook weer teruggebracht worden in het gebied;
- Ontwerpend onderzoek naar nieuwe bedrijfs- en stalconcepten die een antwoord bieden op de diverse milieu-, klimaat-, gezondheid- en welzijnsdoelstellingen;
- Technologisch onderzoek over sensoren allerhande, met het oog op snelle en juiste analyses van mest en bodem voor landbouwers en loonwerkers;
- Milieu- en landbouweconomische (systeem) analyses van het gehele agrovoedingssysteem;
-

Samen met het Platform voor onderzoek duurzame bemesting start de VLM daarover ook de komende jaren nieuwe onderzoeken op.

5/

Vlaanderen digitaal in kaart brengen



Om de kwaliteit van de open ruimte te vrijwaren en te herwaarderen drong zich sinds het einde van de jaren 1980 een beleid van integrale plattelandsontwikkeling op. Het vereiste ook een degelijk inzicht in de complexe samenhang en dynamiek van ruimtelijke processen via een continue en systematische informatievoorziening. De geografische informatiesystemen (GIS) waren op dat vlak een krachtig hulpmiddel als coherente communicatie- en beheersystemen voor de integratie van ruimtelijke gegevens. Ze bestaan uit technische componenten (hard- en software), een basisreferentiesysteem waarin objectgegevens kunnen worden gelokaliseerd, gegevensbestanden en modellen die de relaties tussen de objecten beschrijven, en steunt op de inzet van personeel met de nodige technische knowhow. Bij het gebruik en beheer van GIS onderscheiden we 4 hoofdtaken: (i) ruimtelijke gegevens ordenen, beheren en integreren, (ii) die data tot basisinformatie structureren, (iii) de basisinformatie tot operationele informatie analyseren en verwerken, (iv) de informatie grafisch voorstellen.

De VLM als digitale pionier: de oprichting en werking van OC GIS-Vlaanderen (1989-2005)



Op 15 december 1989 legde de Vlaamse Regering de krachtlijnen van een strategisch plan GIS-Vlaanderen (2001-2005) vast. Een centrale GIS-cel werd uitgebouwd die de naam Dienst Geografisch Informatiesysteem Vlaanderen kreeg.¹

Vanuit wetenschappelijke en politieke hoek rees al vlug ernstige kritiek op de hele werking van GIS-Vlaanderen. De bevoegde minister nam de bezwaren in overweging en besloot het project aan een onafhankelijk wetenschappelijk comité GIS-Vlaanderen (°13 mei 1992) voor te leggen. In afwachting van het advies van het comité werd binnen de Vlaamse administratie een algemeen embargo afgekondigd op GIS-initiatieven.

In zijn eindrapport van 30 juni 1993² opteerde het comité GIS-Vlaanderen voor een flexibele structuur en een gefaseerd traject. Naast de Vlaamse administratie en de openbare instellingen moesten ook nutsbedrijven, onderzoeksinstellingen en derden toegang hebben tot GIS. Voor de realisatie van GIS-Vlaanderen lanceerde het comité tal van voorstellen³. Een overkoepelende raad voor geografische informatie in Vlaanderen (GI-raad) zou de minister adviseren. GIS-Vlaanderen moest worden opgebouwd rond 3 niveaus: het groot-, midden- en kleinschalig niveau, met telkens verschillende werkomgevingen, databanken en implementatiesnelheden. Mede door het grote aantal (potentiële) gebruikers diende het zwaartepunt in GIS-Vlaanderen op het middenschaalniveau 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, een afdeling van de Vlaamse Landmaatschappij.

Het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen

De VLM had al meegewerkt aan de voorbereiding van GIS-Vlaanderen. Bij haar oprichting was de instelling bevoegd verklaard voor de uitbouw en het beheer van een grondenbank en een geografisch informatiesysteem voor het Vlaams Gewest (1988)⁴.

Met het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juni 1995 werd het Ondersteunend Centrum (OC

1 De GIS-cel was verantwoordelijk voor de invoering van normen, standaarden en protocollen, het beheer van de referentiekartaart, 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.

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

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

4 *Belgisch Staatsblad*, 29 december 1989, p. 17838-17839 (art. 6 §4); VLM, *Een grondatabank en een geografisch informatiesysteem voor Vlaanderen*, Brussel, 1989; CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Joris Sanders en Dirk De Baere, gewezen ambtenaren van OC GIS-Vlaanderen, Brussel, 12 februari 2020.

als afdeling van de VLM opgericht. Het OC kon (financieel) onafhankelijk van het beheer van de VLM opereren.⁵

Het OC GIS-Vlaanderen verspreidde in de eerste plaats geodata in digitale vorm. De topografische kaart 1/10.000 was het eerste bestand uit de reeks. Het ging om een rasterversie van de topografische kaart van het Vlaams en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geproduceerd door het Nationaal Geografisch Instituut (NGI) tussen 1978 en 1993 op analoge wijze.⁶

Het OC GIS-Vlaanderen bracht in digitale vorm nog andere middenschalige geobestanden afkomstig van het NGI tot stand. Het ging over 27 cd-roms in totaal.⁷ Zij werden geometrisch gecorrigeerd voor gebruik in GIS.⁸

Door het decreet van 17 juli 2000⁹ werd het OC GIS-Vlaanderen belast met de uitbouw en de centrale coördinatie van een grondenbank. Het OC nam van 2001 tot 2005 het initiatief om in samenwerking met de provincies te komen tot een kwalitatief hoogwaardig middenschalig referentiebestand van kleurenorthofoto's.¹⁰

Andere verwezenlijkingen van het OC GIS-Vlaanderen in die periode waren het StreetNet-bestand en

de gewestplannen op cd-rom. Met SPIDI (Spatial Information Directory) (1997-2005) werd een online metadatabank gecreëerd. Die bood een overzicht van alle beschikbare gegevens over digitale geografische bestanden.¹¹ Rond de eeuwwisseling ging het OC GIS-Vlaanderen van start met het Centraal Referentieadressenbestand (CRAB).¹² Uiteindelijk bracht CRAB 2,5 miljoen huisnummers in kaart. De Vlaamse Regering aanvaardde CRAB als referentie voor adresgegevens binnen het Vlaamse e-governmentproject.¹³

Met de Flemish Positioning Service (FLEPOS), een dienst geënt op het [global positioning system](#) (gps), biedt het OC GIS-Vlaanderen sinds 2001 een goedkope, precieze en eenvormige plaatsbepaling aan.¹⁴

Sinds de oprichting van OC GIS-Vlaanderen groeide de vraag naar grootschalig kaartmateriaal (schaal 1/250 tot 1/2500). Dat werd gerealiseerd met het KADSCAN- en KADVEC-project (kadastrale plannen worden weergegeven als een rasterpunt met een labelpunt).¹⁵

Met het Grootschalig Referentiebestand (GRB) bouwde OC GIS-Vlaanderen het topografische referentiekader voor Vlaanderen uit.¹⁶ De langetermijnstrategie op het vlak van grootschalige kartering voorzag inderdaad in de aanmaak

5 CLAEYS, D. VAN WINDEKENS, P. Vraaggesprek met Joris Sanders en Dirk De Baere, Brussel, 12 februari 2020.

6 De informatie steunt onder meer op de periodieke uitgaven van *Nieuwsbrief GIS-Vlaanderen*, nr. 1-10 (1996-2001) en op DUFOURMONT, H., "Wat heeft GIS-Vlaanderen te bieden aan de leerkracht aardrijkskunde?", in: *De Aardrijkskunde*, nr. 4, 2000, p. 25-33.

7 De aanmaak van de foto's verloopt in 3 fasen: de fotografische luchtopname, de scanning van de originele filmrollen en uiteindelijk de eigenlijke productie van de orthofoto's.

8 *Jaaroverzicht 2003 Vlaamse Landmaatschappij*, Brussel, VLM, 2004, p. 94; DEMPSEY, C., "Orthophotos and GIS", <https://www.gislounge.com/orthophotos-and-gis/>, 27 april 2003.

9 *Belgisch Staatsblad*, 2 september 2000, p. 30283-30285; *Jaarverslag 2001 Vlaamse Landmaatschappij*, Brussel, VLM, 2002, p. 14; *Jaaroverzicht 2005 Vlaamse Landmaatschappij*, Brussel, VLM, 2006, p. 70; CLAEYS, D. VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Joris Sanders en Dirk De Baere, Brussel, 12 februari 2020.

10 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 19 december 2001, 6 en 27 februari 2002, p.16, 22 en 24, 14 september 2005, p. 41; *Jaarverslag 2001 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 94; CLAEYS, D. VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Joris Sanders en Dirk De Baere, Brussel, 12 februari 2020.

11 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 13 juli 2005, p. 41-42; *Jaarverslag 2001 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 95; CLAEYS, D. VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Joris Sanders en Dirk De Baere, Brussel, 12 februari 2020.

12 <https://overheid.vlaanderen.be/crab-crab-product>.

13 *Jaarverslag 2001 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 96; *Jaarverslag 2002 Vlaamse Landmaatschappij*, Brussel, VLM, 2003, p. 86; *Jaarverslag 2003 Vlaamse Landmaatschappij*, Brussel, VLM, 2004, p. 96; MOM, P., "Vlaamse adressenregister verlangt nu vervolgacties", in: *Vi Matrix*, 4, 2004, p. 20-23.

14 *Jaarverslag 2001 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 99; *Jaarverslag 2002 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 89; Scheele, T., "Een gratis gps-netwerk voor heel Vlaanderen", in: *Geodesia*, 3, 2003, p. 132-134.

15 AVLM, *Nota's en mededelingen aan de raad van bestuur*, 9 februari 2000; AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 6 juni 2001, p. 14, 3 oktober, 21 november en 19 december 2001, p. 20, 23 en 17, 11 december 2002, p. 19, 10 december 2003, p. 16-20; *Jaaroverzicht 2003 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 93 en 95; *Jaarverslag 2001 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 95-98; *Jaarverslag 2002 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 87; *Jaaroverzicht 2003 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 95.

16 AVLM, *Notulen raad van bestuur van 24 januari 2001*, p. 2.

ervan.¹⁷ Het moest de voorloper van een Vlaams vastgoedinformatiesysteem worden, op basis van een databankbenadering. De voortgang van GRB was permanent te volgen op de website van GIS-Vlaanderen (www.gisvlaanderen.be). Van de eeuwwisseling tot en met 2006 werden er in het Vlaams Gewest tientallen GRB-proefprojecten uitgevoerd evenredig verspreid over alle provincies.¹⁸

Vanaf mei 2004 ging OC GIS-Vlaanderen van start met de programma's Geografische Data-infrastructuur (GDI) en Geografische Informatie-infrastructuur (GII) om een gemeenschappelijk gebruik van geografische data tot stand te brengen.¹⁹

In het voorjaar van 2005 werd in samenwerking met de Vlaamse waterloopbeheerders het Digitaal Hoogtemodel Vlaanderen (DHMV) afgewerkt. DHMV is een uiterst nauwkeurig en dicht netwerk van punten, dat het Vlaams en Brussels Hoofdstedelijk Gewest en een buffer van 5 kilometer in kaart brengt.²⁰ De opvolger van DHMV, DHMV II, zou over een periode van 3 jaar lopen (2013-2015), en paste in het project 'Vlaanderen in 3D'.²¹

In 2004 bereidde OC het Kabel en Leidinginformatieportaal (KLIP)²² voor. Na de ramp in het Waalse Gellingen (Ghislenghien) werd het duidelijk dat het bij grondwerken noodzakelijk was om over kabel- en leidinggegevens te beschikken. KLIP kon op termijn uitgroeien tot een GRB-toepassing. Want met GRB was het mogelijk om nutsleidingen in de toekomst beter te registreren via de eenvormige referentiekaart.²³

Sinds 2002 nam OC GIS-Vlaanderen ook deel aan de expertworkshops in het kader van INSPIRE.²⁴ INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in Europe)²⁵ is het Europese initiatief op het vlak van GIS. Dit initiatief moet op termijn leiden tot een Europese

GIS-richtlijn en tot een kader voor een Europese geografische infrastructuur.²⁶

▼ Dirk De Baere – gewezen verantwoordelijke Data Producten – OC GIS-Vlaanderen



Ik denk te mogen zeggen dat we met het Ondersteunend Centrum echt wel een impact gehad hebben op de werking van de VLM op het terrein. Door de digitalisatie van geografische data beschikken de verschillende afdelingen

over steeds meer informatie. Die konden ze dan bijvoorbeeld gebruiken tijdens de voorbereiding van projecten rond landinrichting of ruilverkaveling. Zo maakte het OC GIS-Vlaanderen de bodemkaart of het gewestplan voor heel Vlaanderen beschikbaar. Daarvoor moest je het bij de opmaak van ruilverkaveling, landinrichtings- of natuurinrichtingsplannen doen met papieren bronnen. Het spreekt voor zich dat opzoekwerk in een fysiek archief veel meer tijd in beslag nam. Daarnaast zorgde OC GIS-Vlaanderen voor een gebiedsdekking van Vlaanderen met luchtfoto's, die elke 3 jaar volledig worden vernieuwd. Ook de digitalisatie van kadasterkaarten – een samenwerking met de federale overheid – zorgde voor heel wat basisinformatie bij de opstart van ruilverkavelingsoperaties. Het nut van die digitaliseringsoperaties is trouwens niet beperkt gebleven tot de werking van de VLM. Heel wat basisinformatie beschikbaar stellen – eerst via cd-roms en later online via geoloketten – is ook voor andere overheden en burgers zeer nuttig gebleken.²⁷

17 Zie hierover: ANON., *Het Grootchalig Referentiebestand. De topografische referentie voor uitwisseling van geo-informatie. Een inleiding tot alle facetten van het GRB*, Brussel, Informatie Vlaanderen, s.d.

18 AVL, *Notulen raad van bestuur van 10 december 2003*, p. 20 en 21 maart 2001, p. 17-18; *Jaarverslag 2001 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 92, 96-97 en 107; *Jaarverslag 2002 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 86; *Jaaroverzicht 2005 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 71; AVL, *Notulen raad van bestuur*, 23 april 2003, p. 21, 10 september 2003, p. 29, 23 juli 2003, p. 19, 22 oktober 2003, p. 21, 10 september 2003, p. 29 en 10 december 2003, p. 16-20.

19 *Jaaroverzicht 2004 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 61.

20 *Jaaroverzicht 2004 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 66; *Jaarverslag 2013 AGIV*, Gent, AGIV, 2014, p. 20.

21 *Jaarverslag 2013 AGIV*, p. 21.

22 <https://overheid.vlaanderen.be/informatie-vlaanderen/ontdek-onze-producten-en-diensten/wat-is-het-klip>.

23 *Jaaroverzicht 2004 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 67; *Jaaroverzicht 2005 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 73.

24 AVL, *Notulen raad van bestuur van 9 juni 2004*, p. 22-24.

25 <https://inspire.ec.europa.eu/about-inspire/563>.

26 *Jaaroverzicht 2003 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 91; *Jaaroverzicht 2005 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 75.

27 CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Dirk De Baere en Joris Sanders, Brussel, 12 februari 2020.

Van OC GIS-Vlaanderen naar AGIV en de inbedding in het Agentschap Informatie Vlaanderen

Van OC GIS-Vlaanderen naar AGIV (2006-2015)



Overeenkomstig de toename van het aantal projecten en opdrachten, was de personeelsbezetting van de afdeling OC GIS-Vlaanderen mettertijd gestaag gegroeid. In een eerste fase (2003-2004) verhuisde ze naar een pand in de Brusselse deelgemeente Sint-Gillis in de directe nabijheid van het gebouw waar de VLM sinds jaar en dag gevestigd was. Maar ook daar rees al snel een acuut plaatsgebrek. Daarom besloot het algemeen bestuur van de VLM (raad van bestuur) op 28 april 2004 om opnieuw tot de herlokalisatie van het OC GIS-Vlaanderen over te gaan. Ditmaal werd gekozen voor een groot kantoorgebouw van de Vlaamse overheid in de Gebroeders Van Eyckstraat in Gent. Dat Keizer Karelgebouw had betere huisvestingsvoorwaarden en liet een betere spreiding van het personeel toe.

De band tussen de VLM en het OC GIS-Vlaanderen bleef wel behouden door de geplande provinciale uitbouw van de GRB-antennes. Voogdijminister Dirk Van Mechelen (VLD) had ook klaarheid verschaft over de garanties tot prefinanciering van het GRB. Het bouwproject kon dus in Gent worden voortgezet en het OC GIS-Vlaanderen zou er gevestigd blijven. Gezien de afzonderlijke dotatie van het OC GIS-Vlaanderen had de hele operatie vanuit boekhoudkundig standpunt niet de minste invloed op de toestand van de VLM zelf.²⁸

Het bleef niet bij een louter geografische scheiding tussen de VLM en het OC GIS-Vlaanderen. Daarvoor waren eerst een aantal beslissingen van de Vlaamse Regering nodig en meer bepaald de politieke operatie Beter Bestuurlijk Beleid (BBB).

De toenmalige transitie-manager Martin Rubbens legde zijn kop op het blok om van het OC GIS-Vlaanderen een apart agentschap te maken. Het ontaardde in een bikkelharte strijd, maar het samenwerkingsverband was plukrijp ...²⁹

▼ Joris Sanders – gewezen afdelingshoofd – OC GIS-Vlaanderen



In 2006 is het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen een verzelfstandigd agentschap geworden, het Agentschap Geografische Informatie Vlaanderen. Het was eigenlijk nooit de bedoeling of een bewuste strategie geweest dat

we volledig los zouden komen van de VLM. Het tegendeel is eerder waar. Bij haar oprichting had de VLM expliciet de opdracht gekregen om een grondenbank en GIS-Vlaanderen op poten te zetten. Roland de Paepe, de toenmalige administrateur-generaal, had een sterke visie over de opdrachten van het OC GIS: een aanspreekpunt zijn voor digitale informatie binnen de Vlaamse overheid. Daarvoor kreeg de organisatie de nodige autonomie – zowel financieel als operationeel. Maar terwijl de kernopdracht in de loop van de jaren dezelfde bleef, veranderde wel de werking van het OC GIS. Waar de VLM in eerste instantie nog een prioritaire partner was, ging OC GIS-Vlaanderen steeds in opdracht van andere partners binnen en buiten de Vlaamse overheid werken. Die tweespalt leidde uiteindelijk tot een verzelfstandigd agentschap, wat in het kader van de rationalisatieoperatie Beter Bestuurlijk Beleid gebeurde. Roland de Paepe, in 2006 nog altijd administrateur-generaal, zag dat met lede ogen aan. De directie had altijd de voordelen gezien van de directe link tussen het OC GIS en de VLM.³⁰

Minder dan 2 jaar na het vertrek uit Brussel naar Gent keurde de Vlaamse Regering het besluit goed tot de operationalisering van het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV)

28 AVLM, *Notulen raad van bestuur* van 28 april 2004, p. 30-31.

29 CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P. Vraaggesprek met Joris Sanders en Dirk De Baere, Brussel, 12 februari 2020.

30 CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P. Vraaggesprek met Dirk De Baere en Joris Sanders, Brussel, 12 februari 2020.

(31 maart 2006). AGIV was op 1 april 2006 een feit.³¹ Maar AGIV was – concreet gesteld – gewoonweg de rechtsoopvolger van de afdeling OC GIS-Vlaanderen van de VLM. De VLM stond AGIV trouwens nog altijd bij met haar algemene ondersteunende diensten. De VLM bleef dus fungeren als managementondersteunende dienst van AGIV. Dat stond formeel in het Decreet tot wijziging van het Oprichtingsdecreet VLM (7 mei 2004) vermeld in het kader van het Beter Bestuurlijk Beleid. Op 23 maart 2006 hadden de VLM en AGIV in een eenjarige samenwerkingsovereenkomst trouwens vastgelegd wat begrepen werd onder die ‘managementondersteunende diensten’. De afdelingen Algemene Diensten (AD) en Informatica en GIS (AIG) van de VLM ondersteunden AGIV in 2006 op het vlak van personeel (formatie en pensioensregeling), financiën en boekhouding, juridische zaken (geschillendossiers, voorontwerpen), (interne) communicatie en informatica (routers, dataverbinding, netwerkbeheer, beveiliging). Ook nog te regelen waren o.a.: de verdeling van de goederen; de herziening, de opsplitsing of de verlenging – overzetten van OC GIS-Vlaanderen naar AGIV – van allerhande contracten (telefonie, huur, verzekeringen, onderhoud); de kostenverdeling; de btw-aangiften; de jaarrekening; het beheer van de bibliotheek en het archief. De (eerste) samenwerkingsovereenkomst tussen de VLM en AGIV liep van 1 april 2006 tot 31 maart 2007. Maar een verlenging stond eigenlijk al in de steigers.³²

AGIV nam alle opdrachten van GIS en GRB over van het OC GIS-Vlaanderen (CRAB, GIPOD, KLIP, GIRAF, FLEPOS ...). De personeelsleden maakten de overstap van de eerste naar de tweede instelling. Opmerkelijk was dat in 2006 het personeelsbestand van AGIV in vergelijking met het vroegere OC GIS-Vlaanderen van 55 vte's (voltijdequivalenten) naar 104 vte's was gestegen.³³

Inbedding van AGIV in het Agentschap Informatie Vlaanderen (2016-2018)

In 2015 besloot de Vlaamse Regering om enkele entiteiten van de Vlaamse overheid samen te brengen onder eenzelfde noemer. Ze wilde de krachten bundelen op het vlak van informatiebeleid, zowel geografisch als niet-geografisch. Het nieuwe agentschap zou de Vlaamse overheid en de lokale besturen ondersteunen in de overgang naar een informatiegedreven overheid. Zo ontstond per 1 januari 2016 het intern verzelfstandigd agentschap Informatie Vlaanderen (IV). Het ging deel uit maken van het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur. AGIV werd als agentschap ontbonden en zijn taken werden toegevoegd aan het nieuwe agentschap.³⁴ Nagenoeg het volledige personeelsbestand van AGIV maakte mee de overstap naar Informatie Vlaanderen.

De missie van IV is: (i) de uitbouw van een coherent overheidsbreed informatiebeleid verzekeren; (ii) de transitie van de Vlaamse overheid naar een informatiegedreven overheid ondersteunen en (iii) mee helpen realiseren. Daartoe wenst AIV alle digitale informatie te organiseren en bruikbaar te maken om samen de dienstverlening van de overheid voortdurend te verbeteren.³⁵

Meer in detail betekent het dat IV zal instaan voor de (interactieve) beleidsondersteuning van digitalisering, informatieverwerving, -uitbouw, -beheer en -ontsluiting, dienstenintegratie en elektronisch bestuurlijk gegevensbeheer. Vanuit het standpunt van de gebruiker is het prioritair om digitale informatie (infrastructuur) en diensten te creëren, uit te bouwen, te integreren, te beheren en te ontsluiten. Het agentschap heeft ook tot taak oplossingen te vinden om de informatie op de juiste

31 *Ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 7 mei 2004 houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap "Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen" en houdende wijziging van diverse decreten*, in: *Vlaams Parlement* - 682 (2005-2006) – Nr. 1; Eigenlijk was het agentschap al op 7 mei 2004 – per ontwerp weliswaar – decretaal opgericht, niet toevallig vlak na de beslissing tot het (fysieke) vertrek van het OC GIS-Vlaanderen naar Gent. Maar door het besluit van 31 maart 2006 trad het 2 jaar vroegere oprichtingsdecreet pas echt in werking. Op 12 mei stelde de Vlaamse Regering vervolgens de raad van bestuur van AGIV aan.

32 *Jaaroverzicht 2006 van de Vlaamse Landmaatschappij*, Brussel, VLM, 2007, p. 46-47.

33 *Jaaroverzicht 2006 van de Vlaamse Landmaatschappij*, p. 47; CLAEYS, D. VAN WINDEKENS, P. Vraaggesprek met Joris Sanders en Dirk De Baere, Brussel, 12 februari 2020.

34 *Besluit van de Vlaamse Regering houdende de oprichting van het interne verzelfstandigd agentschap Informatie Vlaanderen, de bepaling van diverse maatregelen voor de ontbinding zonder vereffening van het AGIV, de regeling van de overdracht van de activiteiten en het vermogen van het AGIV aan het agentschap Informatie Vlaanderen en de vaststelling van de werking, het beheer en de boekhouding van het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen (18 maart 2016)*, in: *Belgisch Staatsblad*, 2 juni 2016, p. 34028; Dit besluit werd tot tweemaal toe gewijzigd: op 10 november 2017 en 10 mei 2019; <https://overheid.vlaanderen.be/IV-overOns-Historiek-Informatie-Vlaanderen>.

35 <https://overheid.vlaanderen.be/informatie-vlaanderen/over-ons>.

plaats in de bedrijfsprocessen te integreren, met het oog op de creatie van maximale meerwaarde, zowel met overheden, bedrijven als organisaties. Er moet een centraal contact- en informatiepunt, net als een centraal platform voor gegevensuitwisseling komen.

Informatie Vlaanderen heeft ook de opdracht (Vlaamse) instanties te ondersteunen in hun contacten met burgers, ondernemingen en organisaties. Van de Vlaamse overheid, de lokale overheden, publieke instellingen en de milieu-instanties zal in een of meer gezamenlijke bestanden (bedrijfs- en/of basis-) informatie worden verzameld, uitgebouwd, beheerd, ontsloten en ter beschikking gesteld voor verscheidene thema's waaronder personeel, organisatie, ICT, e-government, facilitair management, vastgoed en overheidsopdrachten. Dat alles overeenkomstig artikel II 5 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Ten slotte zal Informatie Vlaanderen de Vlaamse Regering ondersteunen bij de uitvoering van het programma Radicaal Digitaal.³⁶

Informatie Vlaanderen kan als volgt onderverdeeld worden:

a. De Coördinatiecél Vlaams E-government (Corve) opgericht in april 2005. De taak van het centrum: verschillende initiatieven rond e-government opstarten en begeleiden.

In verband met Corve moeten we het MAGDA-programma vernoemen. MAGDA staat voor 'maximale gegevensdeling tussen agentschappen en administraties'. Het programma ondersteunt de uitbouw van een volwaardig stelsel van Vlaamse authentieke gegevensbronnen.³⁷ De eerste release van het MAGDA-platform vond plaats op 21 februari 2006. Het was meteen een belangrijke mijlpaal voor Corve, omdat nu de eerste tastbare diensten werkelijkheid werden: raadpleging van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) en de Verrijkte Kruispuntbank voor Ondernemingen (VKBO) via webservices en de interactieve webtoepassing Verrijkte Kruispuntbank voor Ondernemingen-Gegevens van Ondernemingen (VKBO-GO) (sinds 1 september 2019 uit productie). De release werd officieel gelanceerd in aanwezigheid van de pers. De Corve-strategie won daardoor in hoge mate aan zichtbaarheid en geloofwaardigheid, zeker voor wat

betreft de uitbouw van generieke e-government-backoffice-diensten voor de eenmalige opvraging en uitwisseling van data.

Corve had een budget van 1 miljoen euro ter beschikking om e-governmentprojecten van andere administraties en lokale besturen te ondersteunen. Sinds 2011 neemt Corve het voortouw bij de opendatastrategie van de Vlaamse overheid.

Naast andere erkenningen won het MAGDA-platform de Europese Sharing and Reuse Award van het ISA2-programma.

b. De Vlaamse Infolijn (1700) beantwoordt sinds maart 1999 vragen van burgers, ondernemingen en organisaties aan de overheid. Het is het eerste aanspreekpunt voor vragen aan de Vlaamse overheid. De vraagstellers kunnen terecht voor klantgerichte overheidsinformatie en informatie over de status van hun dossiers. De Infolijn stond ook in voor het beheer van de overkoepelende website van Vlaanderen www.vlaanderen.be.

c. Een aantal cellen behorend tot het beleidsdomein Bestuurszaken en belast met opdrachten op het vlak van digitalisering: Beleidsvoorbereidend team voor Geografische Informatie Vlaanderen; Team Informatiebeleid; delen van het archiefbeleid.

Eind 2016 werd het stuurorgaan Vlaamse Informatie en ICT-beleid opgericht. De stuurgroep GDI-Vlaanderen, de stuurgroep inzake archivering en het VDI-Coördinatiecomité (Vlaamse dienstenintegrator) gingen daarin op. De GRB- en de GDI-raad werden afgeschaft.

d. AGIV blijft zijn opdrachten van vroeger in Informatie Vlaanderen voortzetten met GRB, GIPOD, Geopunt, KLIP, CADGIS sinds 2018 (vroeger KADSCAN, daarna KADVEC en nog later (2007) CADMAP).

Enkele nieuwigheden waren de 3D-basiskaart Vlaanderen, ook nog 3D GRB genoemd. Het is een 3D-model van beschikbare GRB-objecten. Het laat toe om de GRB-objecten in 3D te visualiseren, en om op een efficiënte wijze hoogte-informatie per

³⁶ <https://overheid.vlaanderen.be/IV-OverOns-Historiek-Informatie-Vlaanderen>.

³⁷ Brief minister Geert Bourgeois aan alle leidend ambtenaren van de Vlaamse overheid, 7 juni 2005.

GRB-object te bevragen. De hoogte-informatie is afkomstig uit de brondata van het DHMV.

CRAB werd opgenomen in het stelsel van het Vlaams Basisregister. In dat kader zal CRAB evolueren naar het Adressenregister. Dat houdt een aanpassing van het datamodel in en de constructie van nieuwe services voor het gebouw- en adressenregister.

Al deze toepassingen zijn meestal bruikbaar en te raadplegen op de website van Informatie Vlaanderen via het portaal of de app.³⁸

AGIV telde 131 vte's toen het deel ging uitmaken van Informatie Vlaanderen. De overige entiteiten leverden nog 70 ambtenaren.³⁹

VLM en Informatie Vlaanderen werken samen voor het e-voorkooploket. IV zorgt voor de ontwikkeling, de aanmaak, het bijhouden en bekendmaken van het geografische themabestand Vlaamse voorkooprechten, voor de werking van het e-voorkooploket.⁴⁰

De e-loketten als toegangspoort voor de klanten van de VLM



Mestbankloket.be

OC GIS-Vlaanderen maakte beleidsrelevante geo-informatie via internet toegankelijk door middel van de zogenoemde geoloketten. De opening van het gewestplanloket gaf daartoe het startsein in 1998. Dat verschaftte online toegang tot de 25 gewestplannen van Vlaanderen. In 2000 werd een

tweede generatie geoloketten gelanceerd. Het proces van digitale informatie-uitwisseling en openbare dienstverlening via het internet kreeg door die loketten een nieuwe impuls en zou in de toekomst sterker ontwikkeld worden.⁴¹

De zaakvoerders van de landbouwbedrijven zetten meer en meer in op automatisering en op informatisering. Die ontwikkeling bracht de VLM ertoe voor al haar stakeholders zoveel mogelijk digitaal bereikbaar te zijn via haar website www.vlm.be. Vooral de afdeling Mestbank is daartoe met een aantal pagina's goed uitgerust, met informatie over regelgeving, bemestingsnormen, inclusief de gebiedsgerichte verscherpingen en de aangifteplichtige landbouwpercelen, acties van de Mestbank (VODKA-acties bijv.), persberichten en alle andere documenten die de afdeling verstuurt. De website van de VLM is uitgegroeid tot een toegangspoort met telkens specifieke informatie voor een zestal doelgroepsites: algemeen publiek, land- en tuinbouwers, notarissen, overheden, partners en intermediairs. Enkele van die sites komen hierna aan bod.

Het Mest Transport Internet Loket (MTIL)

Sinds 2000 hebben de landbouwers de mogelijkheid om hun mestafzetdocumenten elektronisch in te vullen en naar de Mestbank door te sturen. Daarvoor maken zij gebruik van het Mest Transport Internet Loket (MTIL).⁴² Het grote voordeel zowel voor de gebruikers als voor de Mestbank is de tijdswinst. De meeste transportcontroles verlopen via het internet zelf. Zo kan de regel om het mestvervoer 24 uur vooraf te melden worden afgeschaft. De MTIL-gebruiker, de mestvoerder, brengt het bewuste document in het systeem in. Vervolgens wordt een nummer toegekend en de voerder kan het document onmiddellijk afdrukken. De tijdsduur tussen het doorsturen van het document en de goedkeuring ervan bedraagt niet meer dan een fractie van een seconde.

38 <https://overheid.vlaanderen.be/informatie-vlaanderen/producten-diensten>.

39 CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P. Vraaggesprek met Joris Sanders en Dirk De Baere, Brussel, 12 februari 2020.

40 <https://overheid.vlaanderen.be/informatie-vlaanderen/producten-diensten>.

41 AVLM, *Notulen raad van bestuur*, 7 februari 2001, p. 23; *Jaarverslag 2001 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 93 en 99; *Jaaroverzicht 2005 Vlaamse Landmaatschappij*, p. 74; Een aantal van deze loketten waren: 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).

42 Zie www.mestbankloket.be.

De Kenniscel Wetsmatiging van de Vlaamse overheid zorgt jaarlijks voor een voortgangsrapportage van het interne reguleringsmanagement. Zij evalueert gerealiseerde vereenvoudigingsprojecten, al dan niet met resultaten op korte termijn, met een betekenisvolle en kwantificeerbare facilitering tot gevolg voor de gebruikers. De berekening en het eindresultaat worden uitgedrukt in euro. Zo berekende IDEA Consult voor 2003 dat MTIL, naast een grotere flexibiliteit, de erkende mestvoerders ca. 400.000 euro lastenbesparing had opgeleverd.

Het Mest Internet Loket (MIL)

MTIL leidde naar andere internetapplicaties, zoals het Mest Internet Loket (MIL) voor de landbouwbedrijven. Via dat loket konden ze een aantal persoonlijke gegevens raadplegen, zoals adresgegevens, de dierlijke productie, de toegekende nutriëntenhalte, de oppervlakte van de gronden, de aangeboden en afgenomen kwantiteit dierlijke mest en andere meststoffen op het bedrijf. Het MIL is stopgezet. Landbouwers kunnen voortaan terecht op het Mestbankloket om hun gepersonaliseerde bedrijfsinformatie te raadplegen.

Staalname Melding Internet Loket (SMIL)

Een volgende afgeleide toepassing in functie van het internet is het Staalname Melding Internet Loket (SMIL).⁴³ SMIL laat toe om staalnames van landbouwgronden digitaal aan- of af te melden en het resultaat van de staalnames door te geven. De staalnames van het nitraatresidu bij beheerovereenkomsten en derogaties treden het eerst op de voorgrond. De applicatie levert ook informatie aan de erkende laboratoria en staalnemers. Dat vergemakkelijkt de planning en de correcte uitvoering van de staalnames.⁴⁴

Staalnameapplicatie van het Mestbankloket (SNapp)

Sinds het in voege treden van MAP 5 mogen landbouwers minder bemesten op gronden die al veel fosfaat bevatten. Gewoonlijk wordt aan elk perceel de hoogste fosfaatklasse toegekend. Aan de

hand van een bodemanalyse kunnen landbouwers aantonen dat bepaalde percelen tot een lagere fosfaatklasse behoren en bijgevolg intensiever bemest mogen worden.

In tegenstelling tot vroeger kunnen landbouwers voortaan via SNapp (staalnameapplicatie van het Mestbankloket) op een eenvoudigere wijze een bodemanalyse aanvragen en de resultaten inkijken. Tot 2017 hoorde de landbouwer een erkend lab om een bodemanalyse te verzoeken, vervolgens de resultaten naar de Mestbank te sturen, gevolgd door luchtfoto's van de juiste percelen. Sinds 1 januari 2018 volstaat het om de juiste percelen aan te duiden en een bodemanalyse aan te vragen via SNapp.

De landbouwer duidt op een perceelskaart een stuk grond aan waarop hij een bodemanalyse wil laten uitvoeren door een erkend lab. De resultaten daarvan worden opgeladen in SNapp. De landbouwer kan fase na fase het hele proces op de voet volgen, tot en met de resultaten. De Mestbank verwerkt alle binnengekomen resultaten per jaar. Op basis daarvan krijgen de percelen in kwestie nieuwe fosfaatklassen toegekend. Elke nieuwe klasse geldt vanaf het daaropvolgende jaar. Als hij voldoet aan bepaalde voorwaarden met de fosfaatanalyses kan de landbouwer een financiële tegemoetkoming krijgen voor de gemaakte kosten. Na deze eerste app zullen nog applicaties volgen omtrent het nitraatresidu, een verplichte stikstofanalyse met bemestingsadres en derogatiebodemstalen.⁴⁵

Plattelandloket

De VLM beheert verschillende projectsubsidies: PDPO-maatregelen (Leader en Omgevingskwaliteit), Platteland Plus, de **quick wins**, de volkstuinten, ... Die projecten kunnen maximaal 65% cofinanciering krijgen van Vlaanderen en van de provincies. Via het plattelandloket kunnen plattelandssubsidies gemakkelijk digitaal worden aangevraagd. De aanvrager (vzw, lokaal bestuur, landbouwer, ...) kan via het loket zijn projectvoorstel online indienen en het dossier gedurende de looptijd op een eenvoudige manier opvolgen. Om veilig in te loggen hebben de gebruikers hun e-ID of federale token nodig.

43 Zie <https://www.vlm.be/nl/doelgroepen/laboratoria-en-staalnemers/SMIL>.

44 *Mestrapport Mestbank 2004*, p. 127-129.

45 https://www.vlm.be/nl/themas/Mestbank/uw_dossier/Mestbankloket/info_mestbankloket.

E-voorkooploket

In navolging van de eerste projecten met geoloketten werden ook andere digitale loketten gerealiseerd, zoals voor het recht van voorkoop (voor ruilverkaveling, natuur en sociale huisvesting). De Vlaamse overheid heeft in bepaalde gebieden een recht van voorkoop. Als zij dat recht uitoefent, verwerft zij in de plaats van de kandidaat-koper de aangeboden onroerende goederen. Zij koopt dan tegen de prijs en de voorwaarden van de kandidaat-koper.

Het 'Decreet van 25 mei 2007 houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten' (Belgisch Staatsblad van 24 juli 2007) is op 1 oktober 2012 in werking getreden en voorziet in de oprichting van het e-voorkooploket. Het e-voorkooploket is een uniek elektronisch loket voor alle bestaande en toekomstige Vlaamse decretale voorkooprechten.

De aanbieder (instrumenterend ambtenaar) gebruikt het e-voorkooploket om:

- na te gaan of er voorkooprechten van toepassing zijn op een onroerend goed
- aanbiedingen/kennisgevingen te bezorgen aan de begunstigen
- beslissingen over de al dan niet uitoefening van het voorkooprecht van de begunstigen te ontvangen.

De begunstigde gebruikt het e-voorkooploket om:

- aanbiedingen/kennisgevingen te ontvangen
- beslissingen mee te delen over de al dan niet uitoefening van het voorkooprecht aan de aanbieder (instrumenterend ambtenaar).

De notaris krijgt toegang tot het e-voorkooploket via het platform van Fednot. Andere instrumenterende ambtenaren moeten zich laten registreren bij de VLM.

Het e-voorkooploket behandelt alleen de Vlaamse decretale voorkooprechten. Contractuele voorkooprechten blijven buiten het toepassingsgebied van het e-voorkooploket.

Overige loketten

De website van de VLM telt nog verschillende andere deelsites of loketten. Voor de landbouwers die beheerovereenkomsten willen afsluiten bestaat de deelsite e-horizon. Ook de mestverwerkers en -bewerkers, exploitanten van een verzamelpunt, producenten van andere en chemische meststoffen, mengvoederfabrikanten, landbouwconsulenten, gps-dienstverleners enzovoort, zullen hun weg vinden naar www.vlm.be. De portaalsite staat bovendien garant voor een actuele stand van zaken van de geldende (mest)wetgeving. Er is ook een uitgebreide mediatheek met downloadbare publicaties en een activiteitenkalender voorhanden.

Elektronische nieuwsbrieven

De portaalsite beschikt over een module 'elektronische nieuwsbrieven'. Zowat alle taakgebieden en opdrachten van de VLM komen daarbij aan bod: plattelandsontwikkeling, inrichtingsprojecten, internationale projecten enzovoort.⁴⁶

Digitale uitdagingen voor de hele Vlaamse overheid

Digitaal archief

Inleiding

- Archiveren in een Vlaamse openbare instelling als de VLM is nodig om een viertal redenen:
- Archivering verzekert een efficiënte werking van de instelling door informatiedeling en toegankelijkheid.
- Archivering onderhoudt de verantwoordingsplicht op grond van de wet op de openbaarheid van bestuur.
- Het archief wordt bewaard, gebaseerd op administratieve en wettelijke bewaartermijnen.
- Het archief wordt niet vernietigd zonder toestemming.⁴⁷

⁴⁶ Voortgangsrapporten en Mestrapporten 2007 t.e.m. 2019.

⁴⁷ AVL.M. *Verslag startvergadering COP documentbeheer en archivering*, 27 november 2007, Brussel, Coördinerende Archiefdienst, Afdeling Proces- en Informatiebeheer (PIB), Departement Bestuurszaken, 2007.

Vanaf 5 augustus 2010 werden alle entiteiten van de Vlaamse overheid – dus ook de VLM – door het Archiefdecreet verplicht om selectielijsten – lijsten met de bewaar- en vernietigingstermijnen van de verschillende soorten archiefdocumenten – van hun archieven op te stellen.⁴⁸ In de periode van de publicatie van het voornoemde Archiefdecreet werkte de VLM in de Centrale Directie aan selectielijsten met betrekking tot de afdelingen Mestbank, Landelijke Inrichting en de diensten Communicatie en Personeel. In 1975 had de Nationale Landmaatschappij al een ‘bewaar- en selectielijst’ tot stand gebracht voor het archief van de toenmalige ruilverkaveling met de steun van het Algemeen Rijksarchief.⁴⁹

Informatiebeheerders en archivariissen per beleidsdomein kregen volgens het Archiefdecreet de opdracht om op basis van de selectielijsten ‘archiefbeheersplannen’ – later ‘informatiebeheersplannen’ genoemd – te creëren elk voor hun entiteit. 1 januari 2013 gold als streefdatum voor een centraal register en een externe audit. Er werd een Coördinerende Archiefdienst opgericht. Een professioneel archiefdepot in Vilvoorde zou instaan voor het bewaren van het semistatische archief van de Vlaamse overheid. Ook was een archiefbeleid uitgetekend door de Stuurgroep Strategisch Archief. Met dat alles beschikte Vlaanderen voor het eerst over een eigen wettelijke regeling voor de archieven van de Vlaamse overheden en overheidsinstellingen.⁵⁰

Het begrip ‘digitaal archief’ had sinds enkele jaren ingang gevonden in de archiefwereld. Getuige daarvan het handboek *Archiefterminologie voor Nederland en Vlaanderen* uit 2003(!).⁵¹ Bij de Vlaamse overheid won digitale archivering ondertussen ook meer en meer aan belang. Een passage in een omzendbrief uit 2008 van het kabinet van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands

Beleid, Media en Toerisme Geert Bourgeois duidt in dat verband op een duidelijke omslag: “Voor de bewaring op lange termijn van digitale archieven werkt de Coördinerende Archiefdienst van de Vlaamse overheid een nieuwe methodologie uit”.⁵²

Nadien was in het decreet van 2010 in een aantal beleidslijnen sprake van digitale archivering, digitale duurzaamheid en de ontwikkeling van een digitaal depot voor de Vlaamse overheid.⁵³ De VLM had in haar archiefbeleid al op die evolutie geanticipeerd. Documenten van de cel/dienst Personeel en de nota’s van de directieraad uit 2002 werden zowel in een digitale als in een papieren versie bewaard. Om de digitale versies (op een server) bekommerde zich het secretariaat van het afdelingshoofd van de afdeling Algemene Administratie of van de leidend ambtenaar van de cel/dienst Personeel.⁵⁴ De provinciale afdeling West-Vlaanderen van haar kant was rond de eeuwwisseling al gestart met een elektronische versie van een archiefbeheersplan voor een aantal ruilverkavelingsprojecten en de daarbij aansluitende ‘werken’.⁵⁵

Enkele jaren nadien (2004) werd digitalisering voor de extern verzelfstandigde instelling nog meer een feit. De notulen en de nota’s en mededelingen van de raad van bestuur, directieraad en het directiecomité ‘van de laatste jaren’ moesten (ook) digitaal beschikbaar zijn, zo werd beslist op een stafvergadering Algemene Administratie – Provinciale Afdelingen.⁵⁶ De digitalisering zette zich ook al op een ander vlak door. Een afdeling als de Mestbank gebruikte al vroeg elektronische databanken om alle nodige gegevens te monitoren.

De VLM beschikte verder nog vóór het Archiefdecreet – weliswaar tijdelijk – over een documentmanagementsysteem (DMS). In dat DMS werden documenten elektronisch opgeladen en

48 *Decreet van 9 juli 2010 betreffende de bestuurlijk-administratieve archiefwerking* (Belgisch Staatsblad, 5 augustus 2010); VAN WINDEKENS, P., *Het archief van de Vlaamse Landmaatschappij*, in: *Arduin, Tijdschrift van het Archief en Museum voor het Vlaams Leven te Brussel*, 8, november 2010, p. 62; VERHAERT, R., *Wat is een selectielijst ?*, in: *Meta*, nr. 1, 2011, p. 36-37.

49 VAN WINDEKENS, P., *ibid.*

50 VANNIEUWENHUYSE, J., VERMEEREN, B., *Van archiefwet tot archiefdecreet. Interview met minister Geert Bourgeois, Bart Severi en Bert Corluy*, in: *Bibliotheek & Archiefgids*, vol. 86/5, 2010, p. 9; Het informatiebeheersplan van de VLM was eind 2019 klaar.

51 DEN TEULING, A.J.M., *Archiefterminologie voor Nederland en Vlaanderen*. 's Gravenhage, Stichting Archiefpublicaties, 2003, p. 1, 3, 8, 23, 39, 43, 51, 55, 78 en 110.

52 AVLM, *Rondzendbrief*, 14 maart 2008, van het kabinet van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme, Geert Bourgeois, Brussel, Vlaamse overheid, 2008.

53 VAN WINDEKENS, P., *ibid.*; VANNIEUWENHUYSE, J., VERMEEREN, B., *ibid.*

54 AVLM, *Verslag Werkgroep Documentbeheer, 3 oktober 2002*, nr. 3, p. 3-4, 25 juni 2002, nr. 2, p. 2.

55 AVLM, *Advies bij omzendbrief DVO|BZ|P&O|2008|3 inzake de interne organisatie van het archiefbeheer bij de Vlaamse overheid*, Brussel, Vlaamse overheid, 2008.

56 AVLM, *Verslag Stafvergadering AA-PA*, 29 juni 2004, nr. 2.

nadien vergezeld van metadata die de toegang tot consultatie ertoe vergemakkelijkten.⁵⁷ De verschillende (al uitgewerkte) taxonomieën in het DMS van de afdelingen en diensten, konden zonder meer als ordeningsplannen fungeren.⁵⁸

Naast de nog altijd sterk stijgende hoeveelheid (papieren) documenten, won het aandeel van digitale documenten en systemen kwantitatief gezien meer en meer aan belang. Het stelde ook grote eisen aan de archiefzorg en het document- en archiefbeheer. De integriteit en authenticiteit waren op lange termijn niet zo eenvoudig te vrijwaren.⁵⁹

Dat neemt niet weg dat een digitaal archief bewaren op een archiefserver belangrijke voordelen bood:

- Het dynamische klasment (voor archief dat nog bijna dagelijks administratief wordt gebruikt) en semistatische archief (voor archief dat maar af en toe administratief wordt gebruikt) worden gescheiden gehouden.
- Het heeft dezelfde mappenstructuur als het papieren archief.
- Alleen de digitale beheerder heeft schrijfrechten.
- Het archief is gemakkelijker te beheren dan de papieren variant.
- Een back-up kan gegevensverlies voorkomen.⁶⁰

Een inventarisfiche voor de digitale documenten van de Vlaamse Landmaatschappij zou er als volgt kunnen uitzien:

- procesnaam (of dossiernam)
- processtap
- naam van het document
- eigenaar
- plaats van opslag
- zoekcriteria
- levenscyclus
- schets van de documentstroom.

De VLM gaat sinds 2016 voluit voor het beheer van zowel het papieren als het digitale archief. Een werkgroep waakt over de goede gang van zaken.⁶¹ Een informatiebeheersplan voor heel de instelling – Centrale Directie en de beide regio's – moet een goede en betrouwbare archiefwerking helpen verzekeren. Van het papieren archief worden de dynamische en (semi)statische varianten bewaard in de onderscheiden vestigingen. Het statische archief van de Centrale Directie bevindt zich in de vestiging Brugge.

Op termijn moet elke Vlaamse instelling haar (semi)statische archief – zowel papieren als digitale archief – overbrengen naar het Archiefdepot Vlaamse overheid in Vilvoorde. Het digitale archief van de VLM bevindt zich voornamelijk op de archiefservers die de Afdeling Informatica en GIS (AIG) beheert. Voor zowel het papieren als het digitale archief gelden dezelfde bewaartermijnen.

Op 6 juli 2018 besliste de Vlaamse Regering uiteindelijk om een gemeenschappelijke digitale, IT-dienstverlening op te starten voor alle overheden in Vlaanderen. Dat Digitaal Archief Vlaanderen (DAV) vormde de oplossing om (afgesloten) overheidsinformatie (op lange termijn) te beheren, te bewaren en te ontsluiten.⁶²

Op 7 december 2018 verving het Vlaams Bestuursdecreet het Archiefdecreet. Het nieuwe decreet bood een vernieuwd regelgevend kader. De terminologie was van een andere aard, de overdracht van het archief werd verplicht, de begrippen 'selectielijst', 'archief', 'archiefdecreet' en 'archiefdocument' verdwenen. Archief vernietigen – zowel op papier als digitaal – werd voortaan geregeld via een daartoe bevoegde selectiecommissie en was dus geen individuele beslissing meer van de instellingen zelf.⁶³

57 VAN WINDEKENS, P. *ibid.*

58 AVLM, *Advies bij omzendbrief DVO|BZ|P&O|2008|3 inzake de interne organisatie van het archiefbeheer bij de Vlaamse overheid*, Vlaamse overheid, Brussel, 2008; ANON., *Zoeken en vinden in FLITS en DMS. DMS-handleiding zoeken*, (s.l.), 23 november 2007.

59 *Voorstel van decreet van Dany Vandenbossche houdende regeling van een Vlaams publiekrechtelijk archief*, in: *Vlaams Parlement*, stuk 2116 (2008-2009) – nr.1, zitting 2008-2009, 19 februari 2009, p. 1-12.

60 AVLM, *Verslag startvergadering COP documentbeheer en archivering*, 27 november 2007, Brussel, Coördinerende Archiefdienst, Afdeling Proces- en Informatiebeheer (PIB), Departement Bestuurszaken, 2007.

61 Zie de *Verslagen van de werkgroep papieren en digitaal archief*, Brussel, VLM, 2016-nu.

62 OEYEN, Q., *Digitaal archief Vlaanderen als gemeenschappelijke dienstverlening: wat betekent dit?*, in: *Meta*, nr. 1, 2019, p. 31; HENDRICKX, J., VANNESTE, W., SEVERI, B., MICHELSEN, E., *We hebben onszelf altijd verzet tegen de perceptie dat archief helemaal aan het einde komt*, in: *Meta*, nr. 1, 2017, p. 19.

63 OEYEN, Q., *Een vernieuwd regelgevend kader voor het beheren, bewaren en vernietigen van Vlaamse bestuursdocumenten (titel 3, hoofdstuk 3, afdeling 5)*, in: *Meta*, nr. 4, 2019, p. 26-30; HENDRICKX, J., VANNESTE, W., *Bart Severi*, *ibid.*

De Algemene Verordening Gegevensbescherming

Bescherming van persoonsgegevens

Bescherming van persoonsgegevens heeft de laatste jaren ongeziene aandacht en uitbreiding gekregen. De (Europese) Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) (omgezet in Belgisch recht en van toepassing sinds 25 mei 2018) geeft elk individueel persoon van wie de VLM over de persoonsgegevens beschikt, meer rechten tegenover de instelling die zijn gegevens verwerkt en/of ervan gebruikmaakt. De gegevensverwerking dient ook te verlopen in overeenstemming met de bepalingen van de federale en de Vlaamse wetgeving inzake de bescherming van de natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens.

Het doel van de nieuwe wetgeving is ondubbelzinnig:

1. de rechten en inspraak van de betrokken personen – zowel de ambtenaren als de stakeholders – versterken
2. de VLM, die de persoonsgegevens verwerkt, daarbij meer verantwoordelijkheid geven.

De regels en de controles op de uitvoering ervan werden, in vergelijking met vroeger, geleidelijk aan scherper gesteld. De recente ontwikkelingen in de informatietechnologie speelden daarbij ook een belangrijke rol.⁶⁴

In essentie dient de VLM een zorgvuldige en verantwoordelijke omgang met persoonsgegevens na te streven door middel van een goede datahygiëne en een beleid op het vlak van datadocumentatie. In artikel 6 van de AVG worden de mogelijke rechtsgronden van de instelling voor de verwerking van persoonsgegevens opgesomd.

Om gegevens op te slaan en te verwerken kan de VLM zich beroepen op 'een taak van publiek belang', 'vitaal belang', 'wettelijke plicht', 'contractuele basis', 'gerechtvaardigd belang' en 'ondubbelzinnige toestemming'. Maar ook op: een

contact, een dienstverlening, een algemene vraag, klachtenbehandeling en niet-dossiergebonden uitgaande communicatie – weliswaar met toestemming van de betrokkene – zoals met journalisten, voor de VLM-nieuwsbrief of voor studiedagen en evenementen. De diensten en de medewerkers van de VLM verwerken dat alles intern.

In vergelijking met vroegere regelgeving (bijv. de Belgische wetten van 8 december 1992 en van 11 december 1998) heeft de AVG de rechten van de betrokkenen substantieel uitgebreid en de procedures voor de uitoefening ervan geformaliseerd. Ieder van hen heeft een 'recht op inzage' vanuit het wettelijke kader van de openbaarheid van bestuur. Een transparant en correct privacybeleid is vereist.

Verwerking

Naast het recht op inzage heeft de betrokkene ook het recht om informatie te krijgen over de gegevens die over hem worden verwerkt. Andere rechten zijn dan weer: het recht op 'correctie', op 'beperking' en 'bezwaar', op 'overdraagbaarheid' en op 'gegevenswissing' (zie verder). Bovendien is voldoende beveiliging van de persoonsgegevens een must. Zo mogen persoonsgegevens niet worden doorgegeven aan landen buiten de Europese Unie of internationale organisaties. De rechten van de betrokkenen mogen niet in het gedrang komen.

De AVG (hoofdstuk 5) bepaalt de verplichtingen van de VLM, die als instelling de 'verwerkingsverantwoordelijke' is, om al de persoonsgegevens te verwerken. Zij moet passende technische en organisatorische gegevensbeschermingsmaatregelen nemen. De VLM dient de principes van 'gegevensbescherming door ontwerp en door standaardinstelling' toe te passen. En daarnaast moet ze overeenkomsten met zowel partners als verwerkers afsluiten. Niet onbelangrijk is dat het agentschap alleszins een register van verwerkingsactiviteiten bijhoudt. De VLM hoort beveiliging te voorzien en inbreuken te melden. Indien nodig moet ze een gegevensbeschermings-

64 DEBEUCKELAERE, W., VERMEULEN, G., *Privacy. Geannoteerd wetboek*, Brussel, Larcier, 2020; DE TERWANGNE, C. e.a., *La protection des données à caractère personnel en Belgique. Manuel de base* (Collection RGPD), Brussel, Politeia, 2019; https://www.vlm.be/nl/themes/over_VLM/Privacy.

effectbeoordeling uitvoeren of een functionaris voor gegevensbescherming aanstellen (FG).⁶⁵

Artikel 89 van de AVG bepaalt de “waarborgen en afwijkingen in verband met verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden”. Naast afwijkingen die de verordening zelf inbouwt, laat de AVG de lidstaten toe om aanvullende afwijkingen uit te werken in de nationale wetgeving. Op alle artikels waar de AVG dat toelaat, voorziet de Belgische wetgever een aanvullende afwijking voor archiveringsdoeleinden.⁶⁶

Tot slot zijn er nog een aantal vuistregels die de VLM in voorkomend geval kan hanteren:

- uitkijken voor datalekken
- ervoor zorgen dat zowel de contractpartners, als de softwaretools, als de onlineservices conform de AVG zijn
- de nodige afspraken maken met de betrokken partijen over de duur, de beschrijving van de doeleinden van de gegevensverwerking, de beveiligingsmaatregelen enzovoort.⁶⁷

‘Recht op vergetelheid’

Het ‘recht op vergetelheid’ (het ‘recht op gegevenswissing’, *the right to be forgotten* (RTBF)) (art. 17 AVG) geeft betrokkenen het recht om de VLM te vragen om (al!) hun gegevens te laten wissen uit bestanden. Het is een van de grote vernieuwingen die de AVG introduceerde.

De uitoefening van dat recht houdt een fundamentele bedreiging in voor de integriteit en de betrouwbaarheid van de archiefbestanden van

de Vlaamse instelling. Zij staat bijgevolg haaks op de *core values* van het metier van archivariissen. Ingrijpen op de door hen beheerde informatie is in tegenspraak met hun beroepscode net als met de universele verklaring voor archieven. Voor archivariissen verwijst de term ‘privacy’ in de eerste plaats naar informatie ‘van persoonlijke aard’ die bescherming krijgt vanuit het openbaarheidskader. Bescherming van persoonsgegevens en van de persoonlijke levenssfeer overlappen, maar liggen verankerd in verschillende rechten en wetgevendekaders. Hun precieze relatie en respectievelijke toepassing in archieven zullen vanuit de praktijk beslist meer duiding krijgen.⁶⁸

Bovendien komt de toepassing van de AVG en de individuele controle over de eigen persoonsgegevens die zij beoogt hier op scherp te staan met het archiefwettelijk kader waarin het publieke belang en het collectieve geheugen primeren.⁶⁹ Dankzij geslaagd lobbywerk vanuit de archiefsector is in de uiteindelijke tekst van de AVG een afwijking op dat recht voorzien voor de verwerking “met het oog op archivering in het algemeen belang” voor zover dat recht “de verwezenlijking van de doeleinden van die verwerking onmogelijk dreigt te maken of ernstig in het gedrang dreigt te brengen” (art. 17.3.d AVG). Die afwijking is rechtstreeks van toepassing zonder nood aan aanvullende wetgeving van de lidstaten.⁷⁰

De VLM mag de persoonsgegevens bewaren zolang gebruikgemaakt wordt van de wederzijdse diensten en zolang de instelling ter zake verantwoordingsplicht heeft. Na verloop van de verjaringstermijn moet ze de gegevens verwijderen, tenzij een historisch, cultureel of algemeen belang speelt. Bij bewaring wordt overigens nog een

65 VANDE VORST, C., VAN GOETHEM, L., *Wanneer is het verplicht om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te voeren?*, in: *TPP*, nr. 1, 2018, p. 15–21; https://www.vlm.be/nl/themas/over_VLM/Privacy.

66 SCHRAM, F., *De Belgische wetgevers en de komst van de AVG*, in: *TPP*, nr. 2, 2018, p. 15–25; TAS, L., *art.cit.*, p. 27–28; VAN HONACKER, K., *De algemene verordening gegevensbescherming en archivering in het algemeen belang: uitzonderingen, maar niet zonder voorwaarden*, in: *Meta*, nr. 3, 2018, p. 15.

67 TAS, L., *art.cit.*, p. 29.

68 SCHRAM, F., *Privacy & Persoonsgegevens: codex*, Brussel, Politeia, 2019; ID, *Privacy & Persoonsgegevens: handboek*, Brussel, Politeia, 2019; DE TERWANGNE, C., ROSIER, K., *Le Règlement général sur la protection des données (RGPD/GDPR): Analyse approfondie* (Collection du CRIDS; 44), Brussel, Larcier, 2018; BENSOUSSAN, A., *La Protection des Données Personnelles de A à Z*, Brussel, Bruylant, 2017; DE BOT, D., *De Gegevensbeschermingswet: uitvoeringswet AVG en als zodanig opvolger van de wet verwerking persoonsgegevens*, in: *TPP*, nr. 4, 2018, p. 20–25.

69 TAS, L., *Bescherming op verwerking van persoonsgegevens: een overzicht*, in: *Meta, Tijdschrift voor Bibliotheek & Archief*, nr. 1, 2018, p. 26; Het KB van 13 februari 2001 was van groot belang voor archieven. Dat besluit regelde een uitzonderingsregime voor “latere verwerking van persoonsgegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden”. Die verwerkingen en bepalingen dekten ook in grote mate de dienstverlening in archiefinstellingen.

70 AUSLOOS, J., *The Right to Erasure in EU Data Protection Law*, Oxford: Oxford University Press, 2020; ID, *Het recht op gegevenswissing (recht op vergetelheid)*, in: *Tijdschrift Privacy & Persoonsgegevens*, nr. 4, 2019, p. 6–14; ZWENNE, G.-J., *Het vergeetrecht 5 jaar later*, in: *Ars Aequi*, vol. 68, issue 7, 219, p. 605–613.

onderscheid gemaakt tussen een 'actief' en een 'passief' dossier, al naargelang de diensten van de VLM de gegevens al dan niet meer nodig hebben. De betrokken persoon kan zich op elk moment tegen (verdere) verwerking verzetten, maar in dat geval moet zijn individuele belang zwaarder doorwegen.⁷¹

Interactie met de burger via sociale media

De dienst Communicatie van de VLM en zijn communicatieverantwoordelijken hebben van meet af aan een voortrekkersrol gespeeld bij de introductie van sociale media in het beleid van de instelling. Er is een mediamix: de VLM gebruikt nog verschillende andere mediatypes, zoals haar website, het intranet en de mailings of nieuwsbrieven. De sociale media vormen een extra communicatiekanaal dat de VLM kan inzetten voor verschillende doeleinden: een groter of zeer specifieke doelgroep bereiken, snel informeren, aan reputatiemanagement doen, de kloof tussen de overheid en de burger verkleinen, de interactie met en de participatie van de burger vergemakkelijken, aan klantenbinding doen, ... Via de sociale media kan de VLM de collega's helpen hun kennis of vaardigheden te verbeteren, hun taken uit te voeren, hun problemen op te lossen enzovoort. Een aantal ambtenaren heeft toegang tot de specifieke socialemedia-account van de VLM. Zij hebben spreekrecht over kennis verkregen bij de VLM, weliswaar met de verplichting tot loyaliteit en tot het geheimhouden van vertrouwelijke informatie.

Door het gebruik van de sociale media groeiden webcare en monitoring uit tot nieuwe taken voor de dienst Communicatie van de VLM. Monitoring laat toe relevante discussies, nieuws en informatie te beluisteren. Het doel is om inzicht te krijgen in trends en gevoeligheden. Zo houdt de VLM de vinger aan de pols over wat op de sociale media over de VLM wordt verteld en verschijnt. Met webcare neemt de dienst actief deel aan online discussies, probleemoplossend en informatief. Verantwoordelijkheidszin en reacties in real time staan daarbij centraal.⁷²

Sociale media zijn onmisbare kanalen geworden om de burger goed te informeren over de projecten van de VLM en de hele Vlaamse overheid. Midden 2012 bleek op een congres van Kortom over overheidscommunicatie dat het aantal deelnemers – met communicatieverantwoordelijkheid – in het bezit van een Twitter- of LinkedIn-account aan de lage kant lag. Volgens Paul De Ligne, gewezen communicatieverantwoordelijke en woordvoerder van de VLM, moeten de sociale media eerst zelf getest worden. Nadien kan de VLM ze efficiënt en effectief inzetten in de instelling. De medewerkers van de dienst Communicatie moeten anderen kunnen adviseren en bijstaan.⁷³

De evolutie naar plaats- en tijdsonafhankelijk werk (PTOW)

De Vlaamse overheid gaat sinds enkele jaren volop voor het plaats- en tijdsonafhankelijk werken van de ambtenaren (PTOW). PTOW moet een betere balans tussen werk en privéleven helpen verzekeren. De Vlaamse overheid wil een dynamische en aantrekkelijke werkgever zijn. Zij zet al langer in op flexibele werkvormen. Het plaats- en tijdsonafhankelijk werken moet een belangrijke plaats innemen in de dagelijkse werking van de Vlaamse overheid. De focus ligt daarbij nog meer op prestaties leveren en resultaten behalen.

Plaats- en tijdsonafhankelijk werken biedt **maatschappelijke** voordelen: het speelt onder meer in op de mobiliteitsproblematiek door het verplaatsingsgedrag en de reistijden te reduceren. Daarnaast zijn er **organisatorische** voordelen: er is minder kantooruimte nodig, verzuim wordt tegengegaan, er wordt efficiënter en resultaatgerichter gewerkt en gemakkelijker ingespeeld op veranderingen in de organisatie of op onverwachte omstandigheden. Ten slotte zijn er **individuele** voordelen: personeelsleden krijgen een voldoende hoge mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid, met als gevolg een hogere betrokkenheid (passie, gedrevenheid). Daarbij krijgen ze de kans om te leren uit hun fouten. Werkplekken

71 https://www.vlm.be/nl/themas/over_VLM/Privacy.

72 Dit onderdeel berust op informatie afkomstig uit de volgende publicatie, maar dan wel specifiek toegespitst op de VLM: ANON., *Aanbevelingen bij het gebruik van sociale media. Gids voor de federale communicatoren* (COMM Collection; nr.21), Brussel, FOD Kanselarij van de Eerste Minister, algemene directie Externe Communicatie en FOD Personeel en Organisatie, directoraat-generaal Interne Communicatie en Kennismanagement, 2011.

73 HERMANS, H., *Laat de projectleiders de communicatie doen*, in: *Trends*, 17 januari 2013, p. 108.

zijn afgestemd op de taakinhoud, er is een grotere autonomie om taken uit te voeren en een goede balans tussen werk en privéleven.

Omzendbrief

Op 1 juni 2014 trad de omzendbrief over het plaats- en tijdsafhankelijk werken in voege. Voor PTOW was een transitietraject van 1,5 tot 3 jaar voorzien voor de invoering ervan.

Voor de implementatie van de omzendbrief bood het Agentschap Overheidspersoneel (AgO) advies en ondersteuning. Afhankelijk van de noden kon elk agentschap of departement bij AgO terecht voor de nodige steun van de interne organisatieadviseurs met theorie en methodes, best practices die gelden binnen de Vlaamse overheid (en breder), advies over de uitvoering, bijstand tijdens werksessies of stuurgroepen enzovoort.

Elk departement of agentschap bepaalde, in overleg met het entiteitsoverlegcomité (EOC), binnen de tijdspanne en binnen het algemene kader, de voorwaarden en de praktische richtlijnen voor de uitvoering van de omzendbrief. Alle barrières die de goede implementatie en het eigen beleid konden verhinderen moesten worden weggenomen. Er werd gepaste ondersteuning voor personeelsleden en leidinggevendenden voorzien en aanpassingen van de arbeidsorganisatie. Er diende rekening gehouden met de specifieke behoeften van personeelsleden met een arbeidshandicap of chronische ziekte.

Het stappenplan om PTOW projectmatig uit te rollen definieerde op schematische wijze hoe plaats- en tijdsafhankelijk werken kon worden ingevoerd.



Praktische invulling van PTOW

Plaats- en tijdsafhankelijk werken is mogelijk voor ieder personeelslid bij de diensten van de Vlaamse overheid, van wie de functie zich ertoe leent en die voldoende beschikbaar en bereikbaar blijft voor burgers en collega's. Het arbeidsreglement geeft voor elk geval meer uitsluitel. Is het niet mogelijk dat de functie van het personeelslid tot PTOW

leidt, dan ligt de registratie- en motiveringsplicht bij de lijnmanager van het departement of het agentschap. Die bepaalt: (i) wie niet in aanmerking komt voor plaats- en tijdsafhankelijk werken, (ii) de frequentie waarmee personeelsleden in de praktijk niet op de standaardbedrijfslocatie werken (voor elke hele of halve werkdag), (iii) de bedrijfseigendommen waarvoor PTOW beschikbaar is. Er is geen (extern) controleorgaan die deze visie nagaat. Er wordt wel voorzien in een monitoringsysteem. Om beroep aan te tekenen tegen de beslissing van de lijnmanager kunnen personeelsleden contact opnemen met de hrm-verantwoordelijke van hun entiteit. Die staat dan ter beschikking voor eventuele bemiddeling. Ook beroep aantekenen bij de Raad van State is mogelijk. De beslissing van de lijnmanager is namelijk een eenzijdige rechtshandeling met rechtstreekse gevolgen voor een of meerdere rechtsonderhorigen.

Met PTOW verdwijnt het onderscheid tussen structureel en occasioneel telewerk: er is niet langer een expliciet akkoord van de lijnmanager of een voorafgaande schriftelijke overeenkomst nodig, want ieder personeelslid moet de kans krijgen als zijn functie zich ertoe leent. Maatwerk wordt het kernprincipe. Binnen de Vlaamse overheid bestaat trouwens een grote verscheidenheid aan taken. Niet ieder personeelslid heeft hetzelfde soort werk en dus dezelfde behoeften qua infrastructuur. Een personeelslid kan evengoed plaatsafhankelijk werken om een papieren dossier goed te bestuderen waarbij hij of zij geen laptop of netwerkverbinding nodig heeft.

Voor de nodige infrastructuur wordt uitgegaan van een gemeenschappelijk belang van de werknemer en werkgever. De lijnmanager heeft er alle voordeel bij dat personeelsleden de nodige infrastructuur ter beschikking hebben om hun taken goed uit te voeren.

De 7 belangrijke factoren

Strikt genomen is plaats- en tijdsafhankelijk werken voor de Vlaamse overheid een verhaal van 7 belangrijke factoren:

1. Bij PTOW is de fysieke werkomgeving belangrijk, vooral in het kader van het plaatsafhankelijk werken. Het Facilitair Bedrijf is daarvoor verantwoordelijk.
2. De digitale werkomgeving maakt het technisch gezien mogelijk om plaats- en tijdsafhankelijk te werken. Die virtuele omgeving komt toe aan de diensten van Digitalisering en IT.
3. De Gemeenschappelijke Dienst voor Preventie en Bescherming (GDPB) zorgt binnen de Vlaamse overheid voor de mentale omgeving, alles wat te maken heeft met welzijn en integriteit. Binnen de Vlaamse overheid geldt die factor als de belangrijkste.
4. Er wordt in open kantoren gewerkt.
5. Er wordt op andere locaties gewerkt.
6. Er is tijdsregistratie.
7. De werktijdgeving is flexibel.

De laatste 4 factoren maken dat PTOW anderzijds nog uiteenvalt in POW en TOW. Werken met open kantoren en werken op andere locaties horen bij 'plaatsafhankelijk werken' (POW). Werken met tijdsregistratie en flexibele werktijdgeving (TOW) behoren tot het domein van 'tijdsafhankelijk werken'.

Het personeelslid heeft de vrijheid om zelf te bepalen op welke plaats en op welk tijdstip hij werkt. Niet het aantal uren, maar het resultaat is van belang, rekening houdend met de beschikbaarheid of bereikbaarheid die het departement of het agentschap vraagt. PTOW creëert meer mogelijkheden: elke plaats die voor arbeid geschikt is, komt in aanmerking om te werken.

Het resultaat meet de effectieve prestaties van het personeelslid en niet de tijdsregistratie. Het departement of het agentschap wordt opgeroepen om de prikklok zoveel mogelijk af te bouwen. Het prikklokstelsel draagt dus niet bij tot het meten van de effectieve prestaties van het personeelslid.

Bij de implementatie van PTOW dienen ook een aantal aspecten op het vlak van personeel en organisatie (P&O) mee opgenomen te worden: organisatie, cultuur, veranderingsmanagement,

leiderschap, personeel, waarden en integriteit, welzijn.

De middelen voor PTOW moeten juist geïnvesteerd worden. Niet ieder personeelslid heeft hetzelfde soort werk en dus dezelfde behoeftes qua middelen. Elk departement investeert in de nodige infrastructuur of werkmiddelen op maat van het personeelslid.

Wat blijft

Leidinggevend en personeelsleden garanderen samen de continuïteit van de dienstverlening en de bereikbaarheid van de dienst voor de klanten door afgesproken servicetijden (de bereikbaarheid en beschikbaarheid van personeelsleden, en dus ook dienstpermanentie) te respecteren. Het feit dat een personeelslid plaats- en tijdsafhankelijk werkt, betekent niet dat hij of zij wordt vrijgesteld van het systeem van de servicetijden. Ook spreekt PTOW de leidinggevend daarvoor aan op hun rol als manager.

De praktische richtlijnen die de entiteiten bepalen voor het plaats- en tijdsafhankelijk werken maken deel uit van het eigen beleid van de entiteit. Daartoe behoren nog andere elementen zoals toelating, resultaatmeting en teamafspraken.

Het principe is dat personeelsleden zoveel mogelijk plaats- en tijdsafhankelijk kunnen werken. Op het vlak van arbeidsvoorwaarden, werkbelasting en arbeidsduur, prestatienormen en ontwikkelingsmogelijkheden heeft het personeelslid dat plaats- en tijdsafhankelijk werkt, dezelfde rechten en plichten als vergelijkbare personeelsleden die (alleen) op de bedrijfslocatie van de entiteit werken.

Er zijn nog andere facetten uit de werkomgeving die onveranderd blijven. Bij het privégebruik van de middelen die de organisatie ter beschikking stelt, mag het dienstbelang niet worden geschaad en moeten de RSZ-voorwaarden en de fiscale regels worden nageleefd. De werknemer heeft geen recht op een maaltijd- of een reiskostenvergoeding. De kosten voortvloeiend uit verlies of beschadiging van de gebruikte middelen en gegevens zijn voor rekening van het departement of agentschap, behalve bij bedrog, een zware fout of een veelvoorkomende lichte fout van het personeelslid.

Ook de welzijnswetgeving wijzigt niet: iedere werkgever voert een preventiebeleid om alle werknemers te laten werken volgens de principes van de welzijnswet en de codex over welzijn op het werk. Dat geldt zowel voor wie op kantoor werkt als voor wie elders aan het werk is. De preventieadviseurs hebben nog altijd de mogelijkheid om onderzoek te verrichten op de werkplek op voorwaarde dat ze eerst een afspraak maken met het personeelslid. Noch bij de ziektecontrole, noch bij de arbeidsongevallenverzekering doen zich wijzigingen voor.

Het is de bedoeling dat er voeling met de organisatie blijft bestaan. Dat geldt ook voor de bestaande sociale band met de collega's. Er kunnen duidelijke afspraken worden gemaakt over bereikbaarheid en beschikbaarheid. Daarvoor is het aangewezen dat een personeelslid geregeld op de standaardbedrijfslocatie werkt. Daarnaast moeten personeelsleden op elk moment toegang hebben tot de bedrijfsinformatie, dus ook onder meer tot hun e-mail. Ook moeten personeelsleden en leidinggevenden goed communiceren voor een succesvolle invoering van het concept. Daarom is begeleiding en ondersteuning van leidinggevenden en alle personeelsleden cruciaal. Daarvoor staat AgO in.⁷⁴

Het afsprakenkader rond plaats- en tijdsafhankelijk werken bleek later een goede basis voor de uitwerking van het hybride werken bij de VLM.

74 <https://overheid.vlaanderen.be/organisatie/arbeidsorganisatie/plaats-en-tijdsafhankelijk-werken>, 14 juni 2021; DANIELS, V., "Iedereen. werknemers én werkgevers, moet toegeven dat we na corona anders gaan werken", in: *Knack*, 12 mei 2020; *Omzendbrief Bestuurszaken 2014/3 van viceminister-president van de Vlaamse Regering Geert Bourgeois, over plaats- en tijdsafhankelijk werken*, 16 mei 2014, p. 1-7.

Slotwoord



Beste lezer

Als gedelegeerd bestuurder van de Vlaamse Landmaatschappij wil ik u bedanken voor uw interesse in de geschiedenis en de werking van onze organisatie. Zoals Huub Broers, voorzitter van de Raad van Bestuur van de VLM, aangaf in de inleiding van dit boek, is het voor een organisatie belangrijk haar geschiedenis te documenteren en in ere te houden. Het verleden leert ons veel en biedt nieuwe inzichten voor het toekomstig plattelands-, mest- en openruimtebeleid in Vlaanderen. Die blik op de toekomst en de rol die een dynamische overheidsorganisatie als de VLM daarbij kan spelen, is mijn bijdrage aan dit boek.

Meer dan ooit leveren de open ruimte en het platteland essentiële diensten aan de bredere samenleving in het dichtbevolkte en welvarende Vlaanderen. Klimaatverandering, het verlies van biodiversiteit, verstedelijking van het landschap en de duurzaamheid van de voedselproductie stellen ons voor belangrijke maatschappelijke uitdagingen. Efficiënt en duurzaam investeren in de open ruimte en in het platteland is nodig om Vlaanderen te beschermen tegen droogte en wateroverlast, duurzame voedselproductie te verzekeren en overlevingskansen te garanderen voor planten en dieren. In onze snel evoluerende maatschappij creëert een kwalitatief ingerichte open ruimte bovendien kansen voor zachte recreatie en broodnodige ontspanning.

Daarom is het versterken en het veerkrachtiger maken van de open ruimte en het platteland onze missie. Een missie waaraan we elke dag met veel passie, inzet en expertise werken. Op vele manieren zijn we betrokken bij de open ruimte en het platteland en het doet deugd dat ook bij nieuwe sollicitaties de missie van de VLM stevast naar voren wordt geschoven als drijfveer om voor de organisatie te werken.

De VLM heeft in het verleden altijd intensief samengewerkt met partners en zal dat in de toekomst ook blijven doen. Samen met landbouwers, natuurverenigingen, regionale landschappen, gemeenten, provincies, Vlaamse en Europese partners, bedrijven, onderzoekers, burgers en lokale

gemeenschappen blijven we het openruimtebeleid, het plattelandsbeleid en het mestbeleid vorm geven. We investeren in bodem- en waterkwaliteit, biodiversiteit, ruimte voor voedselproductie, sociale cohesie. We zorgen voor een mooi landschap en een gezonde omgeving, waar het goed is om te wonen, te werken en ons te ontspannen.

De uitdagingen die op ons afkomen zijn enorm. De investeringen en de projecten geïnitieerd door de Vlaamse Regering, zijn van levensbelang, maar zullen niet voldoende zijn. Lokale actoren, bedrijven, burgerinitiatieven, ... iedereen kan een noodzakelijke bijdrage leveren. De VLM staat klaar om met haar ervaring en expertise die initiatieven te ondersteunen en in de juiste richting te sturen.

Om de realisatie- en slagkracht te vergroten moeten we de krachten bundelen, innovatie stimuleren, nieuwe initiatieven opschalen en uitvoering versnellen. Complexe ruimtelijke uitdagingen kunnen immers niet meer via een sectorale logica worden aangepakt en vereisen een transversale samenwerking. Daarom is sinds 2014 het Open Ruimte Platform (ORP) actief. Het ORP is een samenwerkingsstructuur van bestuurlijke en maatschappelijke actoren en bestaat uit een groep van toonaangevende personen uit de administratie, middenveld, kennisinstellingen en burgerinitiatieven die samen een versnelling willen realiseren van openruimtedoelen op het vlak van water en bodem, natuur en bos, biodiversiteit, voedsel, klimaat, landschap en een gezonde leefomgeving.

Ook in onze inrichtingsprojecten zal de VLM de komende jaren versterkt inzetten op het leggen van verbindingen tussen openruimtespelers om zo tot oplossingen en verzekerde uitvoering te komen. Als we alle standpunten en belangen kunnen verenigen kan iedereen er samen op vooruit gaan. Een mooi voorbeeld van dergelijke intense, succesvolle samenwerking is het project Rijkvorschel-Wortel, waar toekomstgerichte en rendabele landbouw hand in hand gaat met het behoud en de ontwikkeling van de natuur en het landschap (zie blz. 72).

De problematiek van de verontreiniging van het grond- en het oppervlaktewater, als gevolg van bemesting, zal de komende jaren hoog op de agenda blijven staan. De waterkwaliteit in Vlaanderen verbetert onvoldoende snel. Het zal de kunst zijn om in afstemming met alle betrokken actoren tot een mestbeleid te komen dat tot verdere duidelijke milieuwinsten leidt. Ook de aanpak van de hoge afzet van stikstof (via luchtmissies) door landbouwbedrijven op naburige natuurgebieden staat voor een gelijkaardige oefening.

In het speelveld van de open ruimte neemt de VLM al jaren de rol op van diplomaat. We zoeken daarbij het juiste evenwicht tussen openheid en vertrouwen.

Daarnaast staan we graag in de spits bij het ontwikkelen en uitvoeren van nieuwe thema's. Met daadkracht en wendbaarheid voeren we de instandhoudingsdoelstellingen voor natuur en de kaderrichtlijn water mee uit, planten we bossen mee aan (bv. Vinderhoutse bossen), zorgen we voor groenblauwe verbindingen (vb. Vlaamse Rand), breken we verharding op (vb. het Europese Life-project Green For Grey) en pakken we de droogteproblematiek mee aan (vb. via het programma Water+Land+Schap en via de Blue Deal).

Sinds 2005 is de VLM ook verantwoordelijk voor de coördinatie van het plattelandsbeleid in Vlaanderen, dat bestaat uit financiële ondersteuning van lokale

initiatieven, visievorming en onderzoek door het Platform voor Plattelandsonderzoek. Zowel bij de plattelandsbewoner als de stedeling groeit het bewustzijn rond het belang van een kwaliteitsvol platteland. De VLM heeft het plattelandsbeleid uitgebouwd mede dankzij de tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Die vormt immers een stimulans om dat beleid door te vertalen naar de Vlaamse context via het inhoudelijk kader van het Programmadoocument voor plattelandsontwikkeling. Ook meer thematische Europese beleidslijnen zijn toepasbaar in Vlaanderen zoals aandacht voor bio-economie, voedsel, dorpen, beheer van landschappen, klimaatadaptatie en -mitigatie.

Via innovatieve manieren van (samen)werken wil de VLM blijven inspelen op de knelpunten en uitdagingen op het platteland en vanuit dat gegeven voorstellen formuleren voor het beleid. De aanpak van het Open Ruimte Platform biedt inspiratie voor het plattelandsbeleid van morgen.



Toon Denys
Gedelegeerd bestuurder VLM

Afkortingen

• ABS	Algemeen Boerensyndicaat
• ACOD	Algemene Centrale van de Openbare Diensten
• AGIV	Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen
• AGNAS	Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur
• AIG	Afdeling Informatica en GIS
• ALBON	Afdeling Land- en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke Rijkdommen
• ALT	Administratie Land- en Tuinbouw
• AMINAL	Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer
• ANB	Agentschap voor Natuur en Bos
• AgO	Agentschap Overheidspersoneel
• AGR-GPS	Gps met automatische gegevensregistratie
• AROHM	Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen
• AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
• AVL M	Archief Vlaamse Landmaatschappij
• AWW	Administratie Wegen en Verkeer
• BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
• BAS	(dienst) Bedrijfsadvies en Sensibilisering
• BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
• BBL	Bond Beter Leefmilieu
• BBT	Best Beschikbare Technieken
• BEMEFA	Beroepsvereniging van de Mengvoerderfabrikanten
• BRV	Beleidsplan Ruimte Vlaanderen
• BS	Belgisch Staatsblad
• BSM	Bedrijfsspecifieke mestsamenstelling
• CCEP	Coördinerende Cel Europees Plattelandsbeleid
• CD&V	Christendemocratisch & Vlaams
• CORVE	Coördinatiecel Vlaams E-government
• CRAB	Centraal Referentieadressenbestand
• CVBB	Coördinatiecentrum Voorlichting en Begeleiding duurzame Bemesting
• DAR	Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
• DAV	Digitaal Archief Vlaanderen
• DHMV	Digitaal Hoogtemodel Vlaanderen
• DLV	Departement Landbouw en Visserij
• DMS	Documentmanagementsysteem
• EG	Europese Gemeenschap
• EIP-AGRI	European Innovative Partnership for Agriculture
• ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
• EOC	Entiteitsoverlegcomité
• EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
• EU	Europese Unie
• EVA	Extern Verzelfstandigd Agentschap

• FAO	Food and Agriculture Organization
• FARLAND	Future Approaches to Land Development
• FELNET	Flanders Environmental Library Network
• FLEPOS	Flemish Positioning Service
• GBW	Gegevensbeschermingswet
• GDI	Geografische Data-infrastructuur
• GDPR	General Data Protection Regulation
• GII	Geografische Informatie-infrastructuur
• GIPOD	Generiek Informatieplatform Openbaar Domein
• GIRAF	Geographic Information Retrieval Application for Flanders
• GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
• GRB	Grootschalig Referentiebestand
• HRM	Humanresourcesmanagement
• IAVA	Interne Audit van de Vlaamse Administratie
• ILVO	Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek
• INBO	Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek
• INSPIRE	Infrastructure for Spatial Information in Europe
• IPO	Interbestuurlijk Plattelandsoverleg
• IV	(Agentschap) Innovatie Vlaanderen
• IVA	Intern Verzelfstandigd Agentschap
• IVON	Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk
• KLE	Kleine landeigendom
• KLIP	Kabel en Leidinginformatieportaal
• KSZ	Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid
• LAT	Langeafstandstransport
• LEADER	Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
• LIFE	L'Instrument Financier pour l'Environnement
• LNE	(beleidsdomein) Leefmilieu, Natuur en Energie
• LOB	Loket Onderhoud Buitengebied
• LV	(Departement) Landbouw en Visserij
• MAD	Mestafzetdocument
• MAGDA	Maximale gegevensdeling tussen agentschappen en administratie
• MAP	Mestactieplan
• MIL	Mest Internet Loket
• MTIL	Mest Transport Internet Loket
• MVC	Mestverwerkingscertificaat
• NEMO	Nutriëntenemissiemodel
• NER-MVW	Nutriëntenemissierechten-mestverwerking
• NEVB	Nieuwe Encyclopedie van de Vlaamse Beweging
• NGI	Nationaal Geografisch Instituut
• NLM	Nationale Landmaatschappij
• NMH	Nationale Maatschappij voor de Huisvesting
• NMKL	Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom
• OC-GIS	Ondersteunend Centrum voor Geografische Informatiesystemen

• OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
• OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
• PAL	Ammoniumlactaatmethode
• PAS	Programmatistische Aanpak Stikstof
• PDPO	Programmeringsdocument voor Plattelandsontwikkeling
• PG	Plaatselijke Groep
• PTOW	Plaats- en tijdsafhankelijk werken
• RTBF	Right to be forgotten
• RUP	Ruimtelijk uitvoeringsplan
• RWO	(beleidsdomein) Ruimte, Wonen en Onroerend Erfgoed
• SALV	Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij
• SCOOP	Structuur-, Cultuur- en Organisatieontwikkelingsproject
• SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
• SMIL	Staalname Melding Internet Loket
• SOD	Strategische organisatiedoelstellingen
• SOLABIO	Soorten en Landschappen als dragers voor Biodiversiteit
• SPIDI	Spatial Information Directory
• RSV	Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
• VAC	Vlaams Agrarisch Centrum
• VCM	Vlaams Coördinatiecentrum Mestverwerking
• VEN	Vlaams Ecologisch Netwerk
• VHM	Vlaamse Huisvestingsmaatschappij
• VITO	Vlaamse Instelling voor technologische Onderzoek
• VKBO	Verrijkte Kruispuntbank voor Ondernemingen
• VKBO-GO	Verrijkte Kruispuntbank voor Ondernemingen-Gegevens van Ondernemingen
• VLAIO	Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen
• VLAREM	Vlaams Reglement inzake Milieuvoorwaarden voor hinderlijke inrichtingen
• VLD	Vlaamse Liberalen en Democraten
• VLM	Vlaamse Landmaatschappij
• VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
• VODKA	Verantwoord Omgaan met Dierlijke mest, Kunstmest en Andere meststoffen
• vrind	Vlaamse Regionale Indicatoren
• VRN	Vlaams Ruraal Netwerk
• VTE	Voltijdequivalent
• VVDB	Vlaamse Vereniging Dorpsbelangen
• VVP	Vereniging van Vlaamse Provincies
• VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

Bibliografie

1. ARCHIVALISCHE BRONNEN

1.1 Vlaamse Landmaatschappij (VLM), Centrale Directie Brussel

1.1.1 Raad van bestuur

- Nota's en mededelingen aan de raad van bestuur, 2000-2018 (zowel analoog als digitaal ter beschikking).
- Notulen vergaderingen raad van bestuur, 2000-2018 (zowel analoog als digitaal ter beschikking).

1.1.2 Diverse stukken

- COÖRDINERENDE ARCHIEFDIENST, AFDELING PROCES- EN INFORMATIEBEHEER (PIB), *Startvergadering COP Documentbeheer en Archivering*, 27 november 2007, Brussel, Departement Bestuurszaken, 2007.
- INTERBESTUURLIJK PLATTELANDSOVERLEG, *Advies voor provinciale kwaliteitskamers voor bouw- en infrastructuurwerken op het platteland*, Brussel, VLM, 2007.
- *Interne documenten, agenderingsnota managementcomité*, Brussel, VLM, s.d.
- *Interne documenten, projectrealisaties: de Vlaamse Landmaatschappij in cijfers (2014-2018)*, Brussel, VLM, 2020.
- *Inventarisfiche voor digitale monumenten*, 26 januari 2007, (s.l., s.n., s.d.).
- *Verslag stafvergadering Afdeling Algemene Diensten – Provinciale Afdelingen*, nr. 2, 29 juni 2004, Brussel, VLM, 2004.
- *Verslag vergadering werkgroep Archiefbeheer Landelijke Inrichting*, 20 oktober 2009, Brussel, VLM, 2009.
- *Verslagen werkgroep Documentbeheer*, Brussel, VLM, 2002-2003.

1.1.3 EIP-AGRI

- Description of EIP-AGRI Service Point Activity (2 december 2013).
- Selectielijst archief EIP-AGRI (2015).

1.2 Toespraak

- Anon., Toespraak gedelegeerd bestuurder 25 jaar Mestdecreet, 20 december 2016.

1.3 Andere officiële bronnen (al dan niet in digitale vorm)

- *Belgisch Staatsblad*, 2001-2018, Brussel, Belgisch Staatsblad, 2001-2018.
- EUROPESE UNIE, *Publicatieblad, mededelingen en bekendmakingen*, 2000-, Luxemburg, Publicatiebureau van de Europese Unie, 2001-.
- EUROPESE UNIE, *Publicatieblad, wetgeving*, 2000-, Luxemburg, Publicatiebureau van de Europese Unie, 2001-.
- EUROPESE RAAD EN EUROPEES PARLEMENT, *Verordeningen*, 1999-2013, Brussel, Europese Gemeenschap en Europese Unie, 1999-2014.
- VLAAMS PARLEMENT, *Bulletin van Vragen en Antwoorden*, 2000-, Brussel, Vlaams Parlement, 2000-.
- VLAAMS PARLEMENT, *Parlementaire nota, Inrichting van de open ruimte in Vlaanderen*, 2006-2007, Brussel, Vlaams Parlement, 2006.
- VLAAMS PARLEMENT, *Parlementaire nota. Nota aan de Commissie voor Landinrichting: flexibel instrumentarium*, 26 maart 2007, Brussel, Vlaams Parlement, 2006.
- VLAAMS PARLEMENT, *Parlementaire stukken, Verslag Commissie voor Werkgelegenheid en Economische Aangelegenheden*, 14 januari 1999, Brussel, Vlaams Parlement, 1999.
- VLAAMS PARLEMENT, *Parlementaire stukken*, nr. 967, 7 januari 2002, Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu enz., Brussel, Vlaams Parlement, 2002.
- VLAAMS PARLEMENT, *Parlementaire stukken*, nr. 1-B, 31 oktober 2006, Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2007, Brussel, Vlaams Parlement, 2006.

- VLAAMS PARLEMENT, *Parlementaire stukken*, nr. 461, 25 maart 2010, Verslag: gedachtewisseling met de Vlaamse Landmaatschappij over het Vlaamse plattelandsbeleid, Brussel, Vlaams Parlement, 2010.
- VLAAMS PARLEMENT, *Parlementaire stukken*, nr. 2361, 16 januari 2014, Ontwerp van decreet betreffende de landinrichting: Memorie van Toelichting, Brussel, Vlaamse Parlement, 2014.
- VLAAMS PARLEMENT, *Parlementaire vragen* nr. 503, 18 mei 2018: 'Landinrichtingsdecreet – Planologische ruif'.
- VLAAMS PARLEMENT, *Schriftelijke vraag* nr. 24, 6 december 2007, van Ludo Sannen aan Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid, Brussel, Vlaams Parlement, 2007.
- VLAAMS PARLEMENT, *Verslagen van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur en Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn*: integraal verslag nr. 2145, 7 juni 2016: 'Vraag om uitleg over het decreet landinrichting' (VAN DAELE, W.), Brussel, Vlaams Parlement, 2016.
- VLAAMS PARLEMENT, *Voorstel van decreet van de heer Dany Vandebossche houdende regeling van een Vlaams publiekrechtelijk archief*, in: *Vlaams Parlement*, stuk 2116 (2008-2009) – nr. 1, zitting 2008-2009, 19 februari 2009.
- VLAAMSE OVERHEID, *6de actieprogramma in uitvoering van de Nitraatrichtlijn 2019-2022, Definitief actieprogramma*, 22 mei 2019, Brussel, Vlaamse overheid, 2019.
- VLAAMSE OVERHEID, *Advies bij omzendbrief DVO/BZ/P&O/2008/3 inzake de interne organisatie van het archiefbeheer bij de Vlaamse overheid*, Brussel, Vlaamse overheid, 2008.
- VLAAMSE OVERHEID, *Adviezen van de Minaraad, 2005-2016*, Brussel, Minaraad, 2005-2016.
- VLAAMSE OVERHEID, *Programma voor Plattelandsontwikkeling Vlaanderen (2007-2013), goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 27 oktober 2006*, Brussel, Vlaamse overheid, 2013.
- VLAAMSE REGERING, *Regeerakkoord 2019-2014*, Brussel, Vlaamse Regering, 2019.
- VLAAMSE REGERING, MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW, *Ministerieel besluit houdende goedkeuring van de besteding van de dotatie plattelandsbeleid aan de Vlaamse Landmaatschappij voor 'Uitvoering Onderzoeksagenda Platteland'*, 10 november 2014, Brussel, Vlaamse Regering, 2014.
- VLAAMSE REGERING, *Nota aan de leden van de Vlaamse Regering van de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid, oprichting van het Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (IPO), opvolging van de beslissing van de Vlaamse Regering d.d. 18 maart 2005*, Brussel, Vlaamse Regering, 2005.
- VLAAMSE REGERING, *Omzendbrief d.d. 7 juni 2005 van minister Geert Bourgeois aan alle leidend ambtenaren van de Vlaamse overheid*, Brussel, Vlaamse Regering, 2005.
- VLAAMSE REGERING, *Omzendbrief Bestuurszaken 2014/3, d.d. 16 mei 2014 van viceminister-president Geert Bourgeois over plaats- en tijdsafhankelijk werken*, Brussel, Vlaamse Regering, 2014.
- VLAAMSE REGERING, *Rondzendbrief 14 maart 2008 van het kabinet van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme, Geert Bourgeois*, Brussel, Vlaamse Regering, 2008.
- VLAAMSE REGERING, *Persmededeling d.d. 27 juni 2005 van het kabinet van minister-president Yves Leterme omtrent het startschot voor het Vlaams plattelandsbeleid*, Brussel, Vlaamse Regering 2005.
- VLAAMSE REGERING, *Protocol houdende de conclusies van de onderhandelingen van 16 en 23 april 2002 die gevoerd werden in het sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2002.

2. GESCHREVEN PERS

Gopress / Mediargus (Roularta en Belga)

- Artikels in de geschreven pers, kranten en weekbladen, 2000-2018 (digitaal).

3. LITERATUUR

- ADRIAENS, T., PEYMEN, J., DECLEER, K., *Natuurverbindingsgebieden in Vlaanderen: achtergronden, afbakening en mogelijke inrichting*, Brussel, INBO, 2007.
- AERNOUTS, N., "Freeriding? Coöptatie? Het verhaal van een Brusselse tuinwijk", in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018, p. 117-138.

- AERTSEN, S., *DigiGIDS@work*, Brussel, AMVB, 2012.
- ANON.,¹ *10 jaar beheerovereenkomsten: wat denken de landbouwers erover?*, Brussel, VLM, 2012.
- ANON., "10 jaar Vlaamse Grondenbank in cijfers", in: *Buitenkans e-zine*, juni 2017.
- ANON., "15 jaar Vlaams plattelandsbeleid: 'lokale samenwerking maakt dorpen sterker'", in: *Buitenkans e-zine*, december 2019.
- ANON., *Aanbevelingen bij het gebruik van sociale media. Gids voor de federale communicatoren* (Comm Collection; nr. 21). Brussel, FOD Kanselarij van de Eerste Minister, Algemene Directie Externe Communicatie en FOD Personeel en Organisatie, Directoraat-Generaal Interne Communicatie en Kennismanagement, 2011.
- ANON., *Advies aan de Vlaamse administratie van 24 maart 2005 inzake een duurzame strategie voor plattelandsontwikkeling*, Brussel, Minaraad/SERV, 2005.
- ANON., *Advies over het actieprogramma van het Vlaamse plattelandsbeleidsplan*, Brussel, Minaraad/SALV, 2013.
- ANON., *Architecture Workroom Brussels, Voorland, 1010 au, PLEN-KU Leuven, Open Ruimte Beweging: verslag provinciale werktafels april-juni 2018*, Brussel, VLM, 2018.
- ANON., *Architecture Workroom Brussels, Vlaamse Landmaatschappij, Het Open Ruimte Offensief*, Brussel, VLM, 2013.
- ANON., *Bedrijfsadvies 2008-2014. Jaarverslag Bedrijfsadvies 2014*, Brussel, VLM, 2015.
- ANON., "Begeleidingsmaatregelen nitraatresidu", in: *Boer&Tuinder*, 23 maart 2012, p. 14.
- ANON., "Besparingen zetten mes op de keel van de overheidsdiensten", in: *ACOD online*, 1 februari 2012.
- ANON., "CVBB en VLM tekenen voor betere waterkwaliteit", in: *Buitenkans. Magazine over het platteland vandaag en morgen*, 2012, jrg. 2, nr. 4, p. 24-25.
- ANON., *De instrumenten landinrichting*, Brussel, VLM, 2019.
- ANON., *Departement Omgeving binnen het Domein Omgeving*, Brussel, Vlaamse overheid, 2017.
- ANON., *De Vlaamse Landmaatschappij: bruggenbouwer op het platteland*, Brussel, VLM, 2008.
- ANON., *De Vlaamse Regering 2004-2009: vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*, Brussel, Vlaamse overheid, 2004.
- ANON., *De Westhoek: 25 jaar landinrichting*, Brussel, VLM, 2017.
- ANON., *De zesde staatshervorming. De administratieve voorbereiding binnen de Vlaamse overheid*, Brussel, Vlaamse overheid, 2013.
- ANON., "Een nieuwe structuur voor de Vlaamse overheidsadministratie", in: *Bijblijfblad*, nr. 1, april 2003, p. 2-3.
- ANON., *Eindevaluatie gebiedsgerichte werking in PDPO II (2007-2013)*, Brussel, VLM, 2016.
- ANON., *Eindnota Relance BRV – Focusgebied 'De Wijers' (Vijverkerengebied)*, Brussel, Vlaamse overheid, 2015.
- ANON., *Eindrapport Wetenschappelijk Comité GIS-Vlaanderen, Advies GIS-Vlaanderen (30 juni 1993)*, s.l., Wetenschappelijk Comité GIS-Vlaanderen, 1993.
- ANON., *Eindverslag actieprogramma 2013-2015: Vlaams Plattelandsbeleidsplan*, Brussel, Vlaamse Landmaatschappij, 2016.
- ANON., *EIP-AGRI Promoting Innovation in Agriculture*, s.l., EIP-AGRI, 2015.
- ANON., *EU Funding Opportunities related to Innovation in Agriculture, Food and Forestry. Submitting your Innovative Project: what, how and when*, s.l., EIP-AGRI Agricultural and Innovation, 2018.
- ANON., "Europees Nitraatcomité keurde Vlaamse derogatie goed", in: *Landbouwleven*, 20 mei 2011, p. 1 en 3.
- ANON., *Evaluatie decreet landinrichting*, Brussel, VLM, 2020.
- ANON., "Forse stijging capaciteit mestverwerking", in: *De Tijd*, 8 januari 2009, p. 14.
- ANON., "Grondenbanken Antwerps Havengebied", in: *Buitenkans. Magazine over het platteland vandaag en morgen*, 2014, jrg. 4, nr. 1, p. 15-16.
- ANON., *Grondenbank Linkerscheldeoever*, Brussel, Departement Mobiliteit en Openbare Werken, s.d.
- ANON., *Het Grootschalig Referentiebestand. De topografische referentie voor uitwisseling van geo-informatie. Een inleiding tot alle facetten van het GRB*, Brussel, Agentschap Informatie Vlaanderen, s.d.

1 'Anon.' verwijst naar publicaties die geen welbepaalde auteur vermelden.

- ANON., *Inventarisatie initiatieven en acties vanuit het Vlaams plattelandsbeleid, 2004-2009*, Brussel, VLM, 2009.
- ANON., *Jaarondernemingsplan Vlaamse Landmaatschappij 2013*, Brussel, VLM, 2013.
- ANON., *Jaarverslagen/jaaroverzichten/activiteitenverslagen Vlaamse Landmaatschappij 1999-2018*, 19 dln., Brussel, VLM, 2000-2019.
- ANON., *Jaarrekeningen Vlaamse Landmaatschappij 2001-2018*, 18 dln., Brussel, VLM, 2002-2019.
- ANON., *Jaarverslagen Boerenbond 2000-2018*, 19 dln., Leuven, Belgische Boerenbond, 2001-2019.
- ANON., *Jaarverslag Natuurpunt 2018*, Mechelen, Natuurpunt, 2019.
- ANON., *Jaarverslagen AGIV 2009-2014*, 6 dln., Gent, AGIV, 2010-2015.
- ANON., *Kerncijfers landbouw: Belgische landbouw in cijfers*, Brussel, Statbel, 2019.
- ANON., "Komst Bio Power levensnoodzakelijk", in: *Het Nieuwsblad*, 2 april 1999, p. 15.
- ANON., "Kristof helpt landbouwers slim bemesten", in: *Buitenkans. Magazine over het platteland vandaag en morgen*, 2013, jrg. 3, nr. 1, p. 20-21.
- ANON., "Landbouw", in: *Gazet van Antwerpen*, 14 juli 2011, p. 12.
- ANON., *Landinrichting*, Brussel, VLM, 2014.
- ANON., *Landinrichting als instrument, een (belleefbaar platteland als doel*, Brussel, VLM, 2005.
- ANON., *Landinrichting Gentse Kanaalzone, koppelingsgebieden fase 1*, Brussel, VLM, 2010.
- ANON., *Landinrichting in de Vlaamse Rand*, Brussel, VLM, s.d.
- ANON., *Landinrichting in de Vlaamse Rand: planprogramma*, Brussel, VLM, 2013.
- ANON., "MAP 4: flankerende maatregelen moeten de pil verzachten", in: *Proeftuinnieuws*, 14 november 2011, p. 6.
- ANON., "Meer dieren, meer emissies", in: *De Standaard*, 2 december 2010, p. 12.
- ANON., "Mestcontrole: hoe werkt een bedrijfsdoorlichting?", in: *Buitenkans. Magazine over de open ruimte in Vlaanderen*, 2018, jrg. 7, nr. 2, p. 30-31.
- ANON., *Mestrapport/Voortgangsrapport 2002-2018 betreffende het mestbeleid/over de mestproblematiek in Vlaanderen*, 17 dln., Brussel, VLM, 2003-2019.
- ANON., "Mestverwerking in Vlaanderen: 265.000 ton mest mag reeds verwerkt worden", in: *Top-Techniek Varkens*, 2001, 1, p. 18-20.
- ANON., "Mestverwerkingssector met decreet", in: *De Standaard*, 10 november 2006, p. 4.
- ANON., "Minister Schauvliege mikt op goedgekeurd nieuw actieplan tegen mei 2011", *Belga*, 19 januari 2011.
- ANON., *Nitraatresidurapport 2017. Resultaten van de nitraatresidumetingen in Vlaanderen tot en met de staalnamecampagnes van 2016*, Brussel, VLM, 2017.
- ANON., *Natuurinrichting. Merelbeekse Scheldemeersen: werken in uitvoering*, Brussel, VLM, 2011.
- ANON., *Natuurinrichting Zwarte Beek: nieuwsbrief februari 2018*, Brussel, VLM, 2018.
- ANON., "Nieuwe Demetertool helpt landbouwers slim bemesten", in: *Buitenkans. Magazine over het platteland vandaag en morgen*, 2014, nr. 2, p. 14-17.
- ANON., "Nieuw Mestactieplan focust nog meer op probleemgebieden", in: *Buitenkans. Magazine over het platteland vandaag en morgen*, 2015, jrg. 4, nr. 2, p. 10-11.
- ANON., "Nitraatresidu in 2011 hoger dan in 2010. Begeleidende maatregelen voor 2012", in: *Varkensbedrijf*, 1 april 2012, p. 6-7.
- ANON., "Nitraatresiducampagne start op 1 oktober", in: *Drietandmagazine*, 1 oktober 2010, p. 4.
- ANON., "Waarom er nog te veel mest terecht komt in de Demer en vooral de Maas", *Belang van Limburg*, 29 november 2018.
- ANON., *Ondernemingsplan 2019*, Brussel, VLM, 2019.
- ANON., *Open oproep tot indiening van onderzoeksprojecten in het kader van het Vlaamse geïntegreerde plattelandsbeleid onder de noemer 'uitvoering Onderzoeksagenda Platteland'*, Brussel, VLM, 2014.
- ANON., *Over de Rand*, Brussel, VLM, 2012.
- ANON., *PDPO II 2007-2013*, Brussel, Vlaamse overheid, 2007.
- ANON., *Platform voor Plattelandsonderzoek: onderzoeksagenda 2.0*, Brussel, VLM, 2017.
- ANON., *Platteland in beweging: 15 jaar Vlaams plattelandsbeleid*, Brussel, VLM, 2020.

- ANON., *Platteland Plusprojecten: wegwijzer voor het indienen van een subsidiedossier*. Brussel, VLM, 2016.
- ANON., *Plattelandsloket: gebruikershandleiding 29.08.2016*, Brussel, VLM, 2016.
- ANON., *Publieke Ruimte: Special, 10 jaar De Merode*, Brussel, VLM, 2017.
- ANON., "Resultaten nitraatresidu in 2010 opnieuw beter", in: *Landbouwleven*, 25 maart 2011, p. 21.
- ANON., *Ruilverkaveling Leie-Schelde: een woordje uitleg*, Brussel, VLM, 2014.
- ANON., *Ruilverkaveling rondom A11: stand van zaken, oktober 2019*, Brussel, VLM, 2019.
- ANON., *Ruilverkaveling Sint-Lievens-Houtem: van plan naar realisatie*, Brussel, VLM, 2015.
- ANON., *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, Brussel, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, 2011.
- ANON., *Ruimterapport Vlaanderen: een ruimtelijke analyse van Vlaanderen*, Brussel, Vlaamse overheid, 2018.
- ANON., *Samenwerken met landbouwers aan biodiversiteit, milieu en landschap: ervaringen met beheerovereenkomsten*, Brussel, VLM, 2018.
- ANON., *Samen versterken we de open ruimte*, Brussel, VLM, 2019.
- ANON., "Sloophamer bovenhalen voor oude hoeven is geen optie", *www.vilt.be*, 6 februari 2020.
- ANON., *Toelichting bij de herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (12 december 2003)*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2003.
- ANON., "VCM zoekt zones voor mestverwerking", in: *Gazet van Antwerpen*, 1 december 2006, p. 17.
- ANON., "Vergunde capaciteit mestverwerking stijgt", in: *De Tijd*, 16 maart 2002, p. 3.
- ANON., "Verwerkte mest is waardevol product", in: *Het Nieuwsblad*, 21 september 2005, p. 6.
- ANON., *Vlaams Plattelandsbeleidsplan: actieprogramma 2013-2015. Leidraad voor plattelandsaccenten in het beleid van de Vlaamse Regering in de lokale besturen op korte en middellange termijn*, Brussel, VLM, 2013.
- ANON., *Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling 2014-2020 PDPO III*, Brussel, Vlaamse overheid, 2015.
- ANON., *Vlaams Stedenfonds: verdeling en besteding van de middelen*, Brussel, Rekenhof, 2009.
- ANON., "Vlaamse mestbalans blijft in evenwicht, maar waterkwaliteit moet verder verbeteren", in: *Landbouwleven*, 1 juni 2012, p. 1 en 11-12.
- ANON., *Vlaamse Regionale Indicatoren 2014 (VRIND 2014)*, Brussel, Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2014.
- ANON., "Vlaamse strijd tegen mest werpt vruchten af", in: *Metro NL*, 17 januari 2011, p. 3.
- ANON., "Vlaanderen exporteert steeds meer mest", *Belga*, 29 juli 2010.
- ANON., "Vlaanderen investeert in volkstuinten", in: *Buitenkans e-zine*, september 2017.
- ANON., "Vlaanderen verwerkt meer stikstof uit mest", in: *Het Laatste Nieuws*, 5 juli 2015, p. 8.
- ANON., "VLM blikt terug op beheerovereenkomsten tijdens PDPO II", in: *Vilt*, 29 januari 2020.
- ANON., *VLM, uw partner in de open ruimte: de VLM in 10 thema's*, Brussel, VLM, 2007.
- ANON., *VLM: werken aan een betere omgevingskwaliteit in de open ruimte en het randstedelijk gebied*, Brussel, VLM, 2016.
- ANON., *Voluit 2013*, Brussel, VLM, 2014.
- ANON., "Vrijwillige ruilverkaveling boekt eerste successen", in: *Buitenkans e-zine*, maart 2019.
- ANON., "Waterkwaliteit stagneert. Meer kennis over mestgebruik is cruciaal", in: *Buitenkans. Magazine over de open ruimte in Vlaanderen*, 2017, jrg. 6, nr. 1, p. 10-13.
- ANON., "Weduwe en zoon reiken allereerste Ivan Tolpeprijs uit", in: *Krant van West-Vlaanderen / De Weekbode Torhout*, 27 februari 2015, p. 7. ANON., *Zoeken en vinden in FLITS en DMS. DMS-handleiding zoeken*, s.l., 23 november 2007.
- AUSLOOS, J., "Het recht op gegevenswissing ('recht op vergetelheid')", in: *Tijdschrift Privacy & Persoonsgegevens*, iss. 4, 2019, p. 6-14.
- AUSLOOS, J., *The Right to erasure in EU Data Protection Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020.
- BARREZEELLE, K., "West-Vlaanderen – Het Vlaams coördinatiecentrum mestverwerking", in: *De Tijd*, 3 oktober 2003, p. 3.
- BAUWENS, M., HOLEMANS, D., "Gent : van een stad vol commons naar een commonsstad", in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018, p. 359-378.
- BENSOUSSAN, A., *La protection des données personnelles de A à Z*, Brussel, Bruylant, 2017.

- BERKHOUT, P., SCHOUSTR, W., "EU-plattelandsbeleid en structuurfondsen", in: (red.) MEESTER, G., BERKHOUT, P., DRIES, L., *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen: van politiek naar praktijk*, Wageningen, Wageningen Academic Publishers, 2013.
- BISSCHOP, C., *Meer dan boer alleen: een geschiedenis van de Landelijke Gilden, 1950-1990*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2015.
- BOONSTRA, F., *Laveren tussen regio's en regels: verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. Assen, Koninklijke Van Gorcum, 2004.
- BOSMANS, K., DUGERNIER, M., GULLINCK, H., e.a., *Evaluatie van de drukfactoren in agrarische gebieden en opstellen van een ruimtelijk afwegingskader voor niet-agrarische transformaties*, Antwerpen-Leuven, Antea, KU Leuven, 2013.
- BOUDREZ, F., DE KEYSER, H., *Rapport digitaal archiefbeheer in de praktijk*, Handboek. Antwerpen, Stadsarchief Antwerpen en DAVID, 2004.
- BUYST, E., LOWYCK, K., SOETE, A. *Al 20 jaar voor het milieu van morgen. Kroniek van de Vlaamse Milieumaatschappij, 1991-2011*, s.l., VMM, 2011.
- CAPRONI, M., DE SMEDT, S., *Praktische gids privacy in uw onderneming*, Mechelen, Kluwer, 2019.
- CARELS, K., PLATTEAU, J., SAMBORSKI, V., e.a., *Programmeringsdocument voor Plattelandsontwikkeling (PDPO) 2000-2006: een terugblik*, VLM, Brussel, 2006.
- CELEN, G., "Een instrumentenkoffer voor de realisatie van open ruimte als gemeengoed in een context van veel individuele eigenaars en gebruikers", in: (red.) KUHCK., A., HOLEMANS, D., VAN DEN BROECK, P., *Op grond van samenwerking: over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Antwerpen, EPO, 2018, p. 331-358.
- CELEN, G., "Hoe wordt open ruimte gemeengoed? Een instrumentenkoffer", in: *Ruimte*, 2018, 39, p. 60-63.
- CELEN, G., "Zit er beweging in de open ruimte?", in: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2020, 2, p. 53-63.
- CLAYS, S., "Trage wegen en commons", in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018, p. 163-180.
- CV., "401.000 euro voor minder mest in Horstgaterbeek en Lossing", in: *Het Belang van Limburg*, 3 januari 2012, p. 46.
- DEBEUCKELAERE, W., VERMEULEN, G., *Privacy. Geannoteerd wetboek*, Brussel, Larcier, 2020.
- DEB-TOR, C.M., "Commoning voor een agro-ecologische stedenbouw", in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*. Berchem, EPO, 2018, p. 257-272.
- DE BOT, D., "De Gegevensbeschermingswet: uitvoeringswet AVG en als zodanig opvolger van de wet verwerking persoonsgegevens", in: *Tijdschrift Privacy & Persoonsgegevens*, nr. 4, 2018, p. 20-25.
- DECLERCK, J., SEGERS, T., VANDEMOORTELE, B., MANGELSCHOTS, H., e.a., *Operatie Open Ruimte*, Brussel, VLM, 2017.
- DE CRAENE, K., e.a., *Mid term evaluatie van het Vlaams programma voor plattelandsontwikkeling 2000-2006*. Eindrapport deel I: *samenvatting, aanpak, programma-beheer, relevantie en coherentie*, Brussel, Vlaamse overheid, 2003.
- DE CROP, J., "Handhaving als sluitsteen op het Mestdecreet", referaat op de studiedag van Felnet "Omgevingshandhaving nodige have voor de toekomst", Brussel, 12 november 2019.
- DECEUNINCK, J., VAN BOGAERT, T., VAN ZEEBROECK, M., "Het Vlaamse Landbouwbeleid", in: (red.) PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., VAN BOGAERT, T., *Landbouwrapport 2010*, Brussel, Vlaamse overheid, 2011, p. 129-210.
- DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P., *De zorg voor de open ruimte in Vlaanderen. Een terugblik op de werking van de Vlaamse Landmaatschappij (1988-2001)*, Brussel, VLM, 2001.
- DEJONGH, G., VAN WINDEKENS, P., *Van kleine landeigendom tot Vlaamse Landmaatschappij. Vijfenzestig jaar werking op het Vlaamse platteland, 1935-2001*, Brussel, VLM, 2001.
- DE KEUKELAERE, T., "MAP 6 van a tot z", in: *Boer&Tuinder*, 6 juni, 13 juni, 20 juni, 4 juli, 12 juli 2019, (telkens) p. 12-15.
- DE LETTER, F., Ivan Tolpe, voorzitter van De Mestverwerker: "Uitbreiden mits (sic) mestverwerking moet kunnen!", in: *Varkensbedrijf*, 2005, nr. 1, p. 22-23.

- DE LETTER, F., “Lage rentabiliteit laat weinig ruimte voor investeringen in mestverwerking”, in: *Varkensbedrijf*, nr. 12, 2003, p.12.
- DE LETTER, F., “VLD wil 100%-mestverwerkingsplicht afschaffen”, in: *Varkensbedrijf*, nr. 5, 2003, p.16-17.
- DEMEESTER, P., e.a., *Memorandum voor een geïntegreerd plattelandsbeleid ten behoeve van de Vlaamse Regering*, Brussel, Denkcel Platteland, s.d.
- DE MEULDER, B., SCHREURS, J., COCK, A., NOTTEBOOM, B., “Sleutelen aan het Belgische stadlandschap”, in: *OASE*, 52, 1999, p. 78-113.
- DEMOL, A., *Landbouwhistories van vroeger en nu. Een duik in de archieven van Landbouwleven*, Brussel, Landelijke Uitgeverijen, 2016.
- DENEFF, H., STEVENS, K., ULENAERS, P., VAN MUYSEN, W., *Uitdagingen voor De Wijers*, Brussel, VLM, 2012.
- DEN TEULING, A.J.H., *Archiefterminologie voor Nederland en Vlaanderen*, 's Gravenhage, Stichting Archiefpublicaties, 2003.
- DENYS, T., VAN ISACKER, W., CELEN, G., “Samen-werken voor een duurzame open ruimte”, in: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, nr. 4, 2015, p. 35-41.
- DE POTTER DE TEN BROECK, M., “Van eengezinswoning naar cohousing: juridische vormgeving”, in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018, p. 139-162.
- DE PUE, E., LAVRYSEN, L., STRYCKERS, P., *Milieuzakboekje 2018*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018.
- DE REGT, E., ROMBOUTS, W., DURNEZ, L., DEUNINCK, J., *Wat denkt de landbouw over agromilieu- en klimaatmaatregelen? Resultaten van een grootschalige bevraging in 2018*, Brussel, Departement Landbouw en Visserij, 2018.
- DE ROO, N., DE RYNCK, F., *De opmaak van een beleidsnota plattelandsbeleid. Verkenning van potenties, knelpunten, beleidsinhouden en beleidsinstrumentering*, Brussel, Vlaamse overheid, 2002.
- DE SCHEPPER, T., REMANS, M., VAN HAL, W., *Privacy & Persoonsgegevens: GDPR in vraag & antwoord*, Brussel, Politeia, 2019.
- DE SIMPELAERE, K., “Landbouw vernieuwen? Bel de EIP-helpdesk!”, in: *Buitenkans. Magazine over het platteland vandaag en morgen*, 2013, jrg. 3, nr. 2, p. 22-25.
- DESSERS, R., *Ex post evaluatie Vlaams programma voor plattelandsontwikkeling 2007-2018*, Brussel, Idea Consult, 2016.
- DE TERWANGNE, C., e.a., *La protection des données à caractère personnel en Belgique. Manuel de base* (Collection RGPD), Brussel, Politeia, 2019.
- DE TERWANGNE, C., ROSIER, K., *Le règlement général sur la protection des données (RGPD / GDPR): analyse approfondie* (Collection du CRIDS); 44). Brussel, Larcier, 2018.
- DHEEDENE, H., VANACKER, L., “Waarom we niet betogen tegen de files”, in: *De Tijd*, 2 februari 2019.
- DE PAUW, G., “Land niet te koop: gemeenschapsgrond als basis voor een rechtvaardige en duurzame stad in het community land trust-model”, in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018, p. 91-116.
- DE PUE, D., “Vlaanderen stikt in stikstof”, <https://www.eoswetenschap.eu/natuur-milieu/vlaanderen-stikt-stikstof>, 8 oktober 2019.
- DE VOS, L., “Europese landbouwfinanciering: tussen vleesbergen en hoevewinkels. Landbouw blijft grootste uitgavenpost voor de EU”, <https://doorbraak.be/europese-landbouwfinanciering-tussen-vleesbergen-en-hoevewinkels>, 21 oktober 2020
- DEWEERDT, M., “Mestbank wordt enig loket voor landbouwer”, in: *De Tijd*, 15 november 2000.
- DEWEERDT, M., “Mestverwerking in Vlaanderen staat op scharnierpunt”, in: *De Tijd*, 24 januari 2003, p. 4.
- DUFOURMONT, H., “Wat heeft GIS-Vlaanderen te bieden aan de leerkracht aardrijkskunde?”, in: *De Aardrijkskunde*, nr. 4, 2000, p. 25-33.
- FALTER, R., *De geboorte van Europa, een geschiedenis zonder einde*, Kalmthout, Polis, 2017.
- FERWEDA, A.F., KROEKS-DE RAAIJ, C.C.M., “Zeggenschap en controle in het digitale tijdperk: de (on)mogelijkheid van toestemming als grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens”, in: *Tijdschrift voor Internetrecht*, afl. 5-6, 17 december 2018, p. 183-188.
- FOCQUET, A., DECLERCK, E., *Gegevensbescherming in de praktijk*, Leuven, Intersentia, 2019.

- FORIER, S., SERDONS, A., *Persbericht: Vlaamse overheidssteun voor lokale projecten in De Wijers*, Hasselt, VLM Regio Oost, 2013.
- GALLE, M., "Uitrijperiode voor mest verlengd", in: *Het Laatste Nieuws*, 26 augustus 2010, p. 8.
- GEERAERTS, A., *Programmatische aanpak stikstof in een notendop*, Mechelen, Natuurpunt vzw, 2014.
- GRAUWELS, K., COCHEZ, K., DESIMPELAERE, K., "Nitrates Directive in Flanders Horticulture: towards Nutrient Management through Participation", in: (red.) D'HAENE, K. e.a., *Nutrihort. Nutrient management, innovative techniques and nutrient legislation in intensive horticulture for an improved water quality (book of abstracts)*, Congress Proceedings, 16-18 september 2013, Gent-Merelbeke, ILVO, p. 228-234.
- HAECK, B., *Na de kater. Hoe we ons geloof in de Europese Unie verliezen*, Kalmthout, Polis, 2017.
- HAECK, B., "Opnieuw te veel mest in Vlaamse beken en rivieren", in: *De Tijd*, 4 maart 2019.
- HENDRICKX, J., VANNESTE, W., SEVERI, B., MICHELSEN, E., "We hebben onszelf altijd verzet tegen de perceptie dat archief helemaal aan het einde komt", in: *Meta, Tijdschrift voor Bibliotheek & Archief*, nr. 1, 2017, p. 16-20.
- HOOGHE, M., HOUTMAN, D., "Omstreden instituties: instellingen in een geïndividualiseerde samenleving", in: *Sociologische Gids*, vol. 50, issue 2, 2003, p.115-130.
- JELLE, R., "Mest van overschot naar tekort", in: *Het Laatste Nieuws*, 15 januari 2010, p. 2.
- KAREL, E.H., SEGERS, Y., "Landbouw en milieu in de Lage Landen. Inleiding bij een themanummer", in: (red.) KAREL, E.H., SEGERS, Y., *Jaarboek voor Ecologische Geschiedenis, 2012-2013: Landbouw en Milieu*, Gent, Academia Press, 2014, p. 1-8.
- KEMPENEERS, N., "In het spoor van de bedrijfsplanner", in: *Boer&Tuinder*, 5 september 2019, p. 42-44.
- KENIS, A., "Tussen individualisering en globalisering: lokale gemeenschapsinitiatieven als tegenmacht?", in: (red.) DE VRIENDT, J., *De Grond-Wet. Veranderkracht van lokale gemeenschappen in het licht van duurzame ontwikkeling*, Brussel, Socius, 2009, vol. 9, p. 125-142.
- KOOMAN, K., *Boerenbloed*, s.l., De Kring, 2017, 4de dr.
- KUHK, A., BEYENS, A., SEGERS, K., "Lokale landbouw als commons in de kieren van stedelijke ruimte", in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018, p. 273-296.
- KUHK, A., HOLEMANS, D., VANDENBROECK, P. (red.), *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018.
- KUHK, A., VIVERO-POL, J.L., "Commons in voedselsystemen: de herontdekking van lokale gemeenschappen", in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018, p. 235-256.
- LEINFELDER, H., *Open ruimte als publieke ruimte. Dominante en alternatieve planningsdiscours ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context*, Gent, Academia Press, 2007.
- LEINFELDER, H. e.a., *De Open Ruimte Werken*, Brussel, VLM, 2020.
- LEINFELDER, H., RAEYMAEKERS, K., RENARD, P., "20 kaarsjes voor het Structuurplan. Een zeskoppig reüniefestje", in: *Ruimte: vakblad van het VRP*, vol. 9, iss. 33, 2017, p. 17-29.
- LHERMITTE, K., VANDER POORTEN, K., JOOS, L., LENAERTS, M., "De laatste woorden van de Activeringscel", in: *Nieuwsbrief Leader+ Vlaanderen*, nr. 1, 2007, p. 1.
- LODTS, M., HEYRMAN, H., DE LOOSE, L., HENS, M., "Inrichtingsinstrumenten", in: (red.) DUMORTIER, M., e.a., *Natuurrapport 2005: toestand van de natuur in Vlaanderen. Cijfers voor het beleid*, Brussel, INBO, 2005, p. 391-403.
- MARINUS, M.J., "Digitaal werken in een archief: lessons learnt", in: *Meta, Tijdschrift voor Bibliotheek & Archief*, nr. 1, 2003, p. 30.
- MARTENS, P., "Landbouwers krijgen één dossierbeheerder bij administratie", in: *De Morgen*, 15 november 2000, p. 6.
- MARTENS, P., "Vlaamse Regering beslist voor eind juni over MAP", in: *Het Belang van Limburg*, 31 mei 1994, p. 2.
- MEADOWS, D.H., MEADOWS, D.L., RANDERS, J., BEHRENS III, W., *The Limits to Growth*, New York, Universe Books, 1972.
- MINTEN, D., "Helft mestoverschot raakt (nog) niet verwerkt", in: *De Standaard*, 12 januari 2007, p. 9.
- MINTEN, D., "Hoe geraakt overtollige mest weg?", in: *De Standaard*, 30 november 2005, p. 12.

- MINTJENS, D., *Uw organisatie GDPR compliant. Modellen voor een praktische implementatie: praktische gids*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018.
- MISTIAEN, M., VERDONCK, H., "Het goede voorbeeld: wooncoöperatieve Kalkbreite in Zürich", in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018, p. 73-90.
- MOM, P., "Vlaamse adressenregister verlangt nu vervolgacties", in: *Vi Matrix*, 4, 2004, p. 20-23.
- MOONS, N., HUBEAU, B., "Juridische aspecten van landed commons", in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018, p. 301-330.
- NOUWT, J., "Richtlijnen over de AVG", in: *Privacy & Informatie*, 3, 2018, p. 5-11.
- OEYEN, Q., "Digitaal archief Vlaanderen als gemeenschappelijke dienstverlening: wat betekent dit?", in: *Meta, Tijdschrift voor Bibliotheek & Archief*, nr. 1, 2019, p. 31.
- OEYEN, Q., "Een vernieuwd regelgevend kader voor het beheren, bewaren vernietigen van Vlaamse bestuursdocumenten (titel 3, hoofdstuk 3, afdeling 5)", in: *Meta, Tijdschrift voor Bibliotheek & Archief*, nr. 4, 2019, p. 26-30.
- ONGENA, O., *Een geschiedenis van het sociaal-economisch overleg in Vlaanderen (1945-2010): 25 jaar SERV*, Gent, Academia Press, 2010.
- PAUWELS, F., VERVAET, N., AGLAVE, A., *Vlaams Plattelandsfonds: leidraad voor gemeenten, 2013-2014*, Brussel, VLM, s.d.
- PEETERS, J., "Commons en coöperaties in een transitieperspectief", in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018, p. 379-404.
- PISMAN, A., *Ruimtelijke patronen in Vlaanderen*, Brussel, Vlaamse overheid, 2018.
- RMG, "Veel mest, weinig verwerking", in: *De Standaard*, 24 september 2005, p. 75.
- SAAVEDRA BRUNO, S., e.a., "Trage wegen als dienstige wegen? De rol van economische actoren bij het realiseren van commons", in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018, p. 209-230.
- SAAVEDRA BRUNO, S., VAN DEN BROECK, P., PARRA, C., "Commons heruitvinden met trage wegen. Onderhandelen over de toegang tot open ruimte in Landschapspark Zuidrand", in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018, p. 181-208.
- SCHEELE, T., "Een gratis gps-netwerk voor heel Vlaanderen", in: *Geodesia*, 3, 2003, p. 132-134.
- SCHRAM, F., "De Belgische wetgevers en de komst van de AVG", in: *Tijdschrift voor Privacy en Persoonsgegevens*, nr. 2, 2018, p. 15-25.
- SCHRAM, F., *Privacy & Persoonsgegevens: codex*, Brussel, Politeia, 2019.
- SCHRAM, F., *Privacy & Persoonsgegevens: handboek*, Brussel, Politeia, 2019.
- SEGERS, Y., VAN MOLLE, L. (red.), *Leven van het land: boeren in België, 1750-2000*, Leuven, Davidsfonds, 2004.
- SNICK, C., "Geen mestoverschot, maar waterkwaliteit daalt", in: *Het Laatste Nieuws*, 17 januari 2011, p. 8.
- SNIJDERS, S., "De AVG en transparantie. Een blik op de verplichtingen voor organisaties en de maatschappelijke betekenis", in: *Privacy & Informatie*, nr. 3, 2018, p. 82-86.
- SOYEZ, S., *We gaan digitaal...: stappenplan voor de digitalisering van werkprocessen* (Brochures: aanbevelingen en advies; 6), Brussel, ARA, 2010.
- TAS, L., "Bescherming op verwerking van persoonsgegevens: een overzicht", in: *Meta, Tijdschrift voor Bibliotheek & Archief*, nr. 1, 2018, p. 21.
- TITS, M. e.a., "Influencing factors on the nitrate residue levels in Flemish agricultural soil: a statistical analysis of 8 years of nitrate measurements", in: *Proceedings of the 17th Nitrogen Workshop – Innovations for sustainable use of nitrogen resources*, 26-29 juni 2012, Wexford, p. 317-318.
- TITS, M. e.a., "Recent evolution and trends in the soil fertility of Flemish vegetable fields (1998-2012)", in: (red.) D'HAENE, K., e.a., *Nutrihort (...)*, p. 322-329.
- TITS, M., ELSSEN, A., VANDENDRIESSCHE, H., BRIES, J., "Nitrate nitrogen residues, soil mineral nitrogen balance and nitrogen fertilizer recommendation in vegetable fields in Flanders", in: (red.) D'HAENE, K., e.a., *Nutrihort (...)*, p. 179-185.
- VAN DAM, R., MEIJER, L., "Europese plattelandssubsidie moet bij de boer blijven", in: *De Volkskrant*, 16 juli 2002.

- VANDENBOSCH, A., "Varkensmest omzetten naar volwaardig exportproduct", in: *Landbouw & Techniek*, 3, 2004, p. 31-32.
- VAN DEN BROECK, P., e.a., "Commons als noodzaak", in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018, p. 13-38.
- VAN DEN BROECK, P., KUHK, A., DE COSTER, L., HOLEMANS, D., "Met commons aan de slag", in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018, p. 407-414.
- VAN DEN BROEK, G., "MAP 2 bis faalt in 2003 zelfs zonder kwetsbare gebieden", in: *De Tijd*, 21 maart 2002, p. 2.
- VAN DEN BROEK, G., VERSTRAETE, K., "Mest is een waardevol product, geen afval", in: *De Tijd*, 8 januari 2005, p. 4.
- VAN DEN BROEK, G., VERSTRAETE, K., "Vlaamse mestoverschotten kunnen nog verder stijgen", in: *De Tijd*, 8 januari, p. 4.
- VANDEN BUSSCHE, S., "MAP gefileerd: Vlaams mestbeleid zit in een catch 22", www.apache.be, 25 februari 2019.
- 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 ZALM, A., VEECKMAN, R., BRACKE, K., BUYSE, G., *Natuurinrichting: projecten voor natuurontwikkeling*, Brussel, VLM en ANB, 2009.
- VANDE VORST, C., VAN GOETHEM, L., "Wanneer is het verplicht om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit te voeren?", in: *Tijdschrift voor Privacy en Persoonsgegevens*, nr. 1, 2018, p. 15-21.
- VAN DINGENEN, K., REYEMEN, D., WAUTELET, A., e.a., *Ex post evaluatie PDPO I – hoofdrapport*, Brussel, Vlaamse overheid, 2008.
- VANHAUTE, E., VAN MOLLE, L., "Het einde van de overlevingslandbouw, 1750-1850", in: (red.) SEGERS, Y., VAN MOLLE, L., *Leven van het land: boeren in België 1750-2000*, Leuven, Davidsfonds, 2004, p. 13-47.
- VAN HECKE, E., SEGERS, Y., EN D'HOKER, M., "Een schakel in de voedselketen, 1950-2000", in: (red.) SEGERS, Y., VAN MOLLE, L., *Leven van het land: boeren in België 1750-2000*, Leuven, Davidsfonds, 2004, p. 111-177.
- VAN HONACKER, K., "De algemene verordening gegevensbescherming en archivering in het algemeen belang: uitzonderingen, maar niet zonder voorwaarden", in: *Meta, Tijdschrift voor Bibliotheek & Archief*, nr. 3, 2018, p. 15.
- VAN HOORICK, G., *Handboek notarieel bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2006.
- VAN HOORICK, G., "Het Vlaams decreet van 19 juli 2002 inzake de tenuitvoerlegging van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn in het Vlaams milieurecht", in: (red.) DEKETELAERE, K. e.a., *Jaarboek milieurecht 2002*, Brugge, die Keure, 2003, p. 39-52.
- VANNIEUWENHUYSE, J., VERMEEREN, B., "Van archiefwet tot archiefdecreet. Interview met minister Geert Bourgeois, Bart Severi en Bert Corluy", in: *Bibliotheek & Archiefgids*, vol. 86/5, 2010, p. 8-16.
- VAN ONGEVAL, I., "Digitalisering van archief: alles onder de scanner? Studiedag Werkgroep Automatisering, 28 april 2001", in: *Meta, Tijdschrift voor Bibliotheek & Archief*, nr. 5, 2011, p. 40-41.
- VANTHEMSCHE, G., *De paradoxen van de staat: staat en vrije markt in historisch perspectief (negentiende en twintigste eeuw)*, Brussel, VUBPress, 1998.
- VAN WINDEKENS, P., "Het archief van de Vlaamse Landmaatschappij", in: *Arduin, Tijdschrift van het Archief en Museum voor het Vlaams Leven te Brussel*, 8, november 2010, p. 60-63.
- VERDONCK, N., MISTIAEN, M., VLOEBERGH, G., "Bouwen aan betaalbaar duurzaam wonen: de wooncoöperatie", in: *Op grond van samenwerking. Over commons, huisvesting, ruimte en landbouw*, Berchem, EPO, 2018, p. 43-72.
- VERGUTS, V., VAN OECKEL, M., *Scientific research to support Agricultural nutrient management policy in Flanders*, s.l., s.n., s.d.
- VERHAERT, E., "De Merode: prinsheerlijk platteland", in: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, nr. 2, 2020, p.41-52.
- VERHAERT, R., "Wat is een selectielijst?", in: *Meta, Tijdschrift voor Bibliotheek & Archief*, nr. 1, 2011, p. 36-38.
- VERSTRAETE, K., "Kwetsbare zones lijden onder overbemesting", in: *De Tijd*, 3 februari 2006, p. 3.

- VERSTRAETE, K., "Meer installaties nodig voor verwerking mest", in: *De Tijd*, 21 september 2005, p. 15.
- VERSTRAETE, K., "Mengvoedersector neemt verantwoordelijkheid op", in: *De Tijd*, 12 mei 2004, p. 2.
- VISSERS, R., "Digitale data raadpleegbaar houden. Meer dan het behoud van data", in: *Meta, Tijdschrift voor Bibliotheek & Archief*, nr. 8, 2010, p. 8-9.
- ZWENNE, G.-J., "Het vergeetrecht 5 jaar later", in: *Ars Aequi*, vol. 68, issue 7, 2019, p. 605-613.

4. URL'S VAN GERAADPLEEGDE WEBSITES MET INBEGRIJ VAN DE ZOEKTERMEN

- <https://www.abd-bvd.be> ('digital act'; 'digitale duurzaamheid'; 'archivage électronique')
- <https://www.antwerpen.be> ('digitale archivering')
- <https://www.apache.be> ('Vlaams mestbeleid')
- <https://www.arch.be> ('AVG en archieven')
- <https://www.belgium.be> ('derde en vierde staatshervorming'; 'vijfde staatshervorming'; 'zesde staatshervorming')
- <https://www.boerenopeenhelling.be> ('erosieklassen')
- <https://www.doorbraak.be> ('moet landbouw verder intensiveren'; 'Europese landbouwfinanciering')
- <https://www.dorpsbelangen.be> ('ontstaan')
- <https://www.duurzame-mobiliteit.be> ('kosten van de *urban sprawl* in Vlaanderen')
- <https://www.ec.europa.eu> ('EIP-AGRI'; '*inspire*')
- <https://euprojecten.oost-vlaanderen.be> ('boeren op een helling')
- <https://www.europarl.europa.eu> ('de financiering van het GLB'; 'de tweede pijler van het GLB')
- <https://www.geopunt.be> ('ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van wet'; 'landinrichtingsplan'; 'natuurinrichtingsprojecten')
- <https://www.gislounge.com> ('*orthophotos*')
- <https://www.inbo.be> ('Rode Lijst status per groep'; 'oppervlakte met effectief natuurbeheer')
- <https://www.keep.eu> ('Vlaamse Landmaatschappij')
- <https://www.landelijk.vlaanderen> ('Sigmaplan')
- <https://www.lv.vlaanderen.be> ('landbouwcijfers'; 'Leader'; 'plattelandsontwikkeling'; 'Steun voor plaatselijke ontwikkeling in het kader van Leader')
- <https://www.milieurapport.be> ('bebouwde oppervlakte')
- <https://www.natura2000.vlaanderen.be> ('Valleicomplex van de Zwarte Beek')
- <https://www.natuurenbos.be> ('Programmatische Aanpak Stikstof (PAS))
- <https://www.natuurpunt.be> ('de geschiedenis van natuurpunt')
- <https://www.nevb.be> ('Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap')
- <https://overheid.vlaanderen.be> ('CRAB'; 'GIPOD'; 'Informatie Vlaanderen'; 'KLIP'; 'producten-diensten'; 'tijdsonafhankelijk werken')
- <https://www.ruraalnetwerk.be> ('prijsuitreiking Prima Plattelandsproject'; 'Prima Plattelandsproject 2013'; 'VLM blikt terug op beheerovereenkomsten')
- <https://www.statbel.fgov.be> ('land- en tuinbouwbedrijven'; 'kerncijfers landbouw')
- <https://www.statistiekvlaanderen.be> ('bevolking: omvang en groei'; 'bevolking naar onderwijsniveau (scholingsgraad)'; 'landbouwareaal')
- <https://www.vcm-mestverwerking.be> ('Vlaams Coördinatiecentrum Mestverwerking'; 'Best Beschikbare Technieken voor mestverwerking')
- <https://www.vilt.be> ('lagere Franse grondprijzen door overheidsingrijpen'; 'sloophamer bovenhalen voor oude hoeses is geen optie')
- <https://www.vlaio.be> ('Leader: steunmogelijkheden voor plattelandsontwikkeling'; 'LIFE-programma')
- <https://www.vlaamsparlement.be> ('parlementaire documenten')
- <https://www.vlaanderen.be> ('nieuwe methodologie voor afbakening van de natuurlijke en agrarische structuren'; 'proces- en informatiebeleid')
- <https://www.vlm.be> ('aangifte'; 'Bedankt LIFE!'; 'Buurten op den Buiten – oproep 2016'; 'De Wijers'; 'dorpsateliers'; 'e-zine Buitenkans'; 'getuigenis over 25 jaar platteland'; 'Groenpool Vlinderhoutse Bossen');

- 'grondenbanken Linker- en Rechterscheldeoever'; 'herstructureringsbeleid PAS'; 'inrichting volkstuinen – oproep 2012'; 'intermediairs'; 'koopplicht'; 'landcommissies'; 'Leader'; 'lokale grondenbank'; 'Marienstede in Dadizele wint de prijs voor Dorpskracht 2018'; 'Merelbeekse Scheldemeersen'; 'Mestbankkloket'; 'natuurcompensaties achterhaven Zeebrugge'; 'normen en richtwaarden 2018'; 'organogram VLM'; 'privacy'; 'Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)'; 'Project LIFE Belini goedgekeurd'; 'ruilverkaveling Rijkvorschel-Wortel'; 'samen versterken we de open ruimte'; 'soorten voorkooprecht'; 'transport'; 'uitvoeringsinitiatieven'; 'vergoedingen bij lokale grondenbanken'; 'Vlaams Plattelandsbeleidsplan'; 'vrijwillige bedrijfsverplaatsing')
- <https://www.vmm.be> ('ammoniak').
 - <https://www.vrtnws.be> ('verstedelijking leidt tot minder soorten en lagere aantallen ongewervelden', 'de ongemakkelijke waarheid over de Mobiscore').
 - <https://www.vzwwalk.weebly.com/> ('mestactieplan').

5. ORALE BRONNEN (VRAAGGESPREKKEN)

- CLAEYS, D., Vraaggesprek met Chris Steenwegen, gewezen kabinetschef, op 5 juni 2020.
- CLAEYS, D., Gesprek met Griet Celen, afdelingshoofd Landinrichting en Grondenbank bij de Vlaamse Landmaatschappij, op 11 juni 2020.
- CLAEYS, D., Vraaggesprek met dr. Rudy Gotzen, gewezen vice-voorzitter raad van bestuur van de Vlaamse Landmaatschappij, op 29 juni 2020.
- CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Ludwig De Loose, expert Ruilverkaveling bij de Vlaamse Landmaatschappij, op 22 januari 2020.
- CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Griet Celen, afdelingshoofd Landinrichting en Grondenbank bij de Vlaamse Landmaatschappij, op 22 januari 2020.
- CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Paul Van der Sluys, voormalig afdelingshoofd Platteland en Mestbeleid bij de Vlaamse Landmaatschappij, op 27 januari 2020.
- CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Joris Relaes, administrateur-generaal ILVO en gewezen kabinetschef, op 11 februari 2020.
- CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Joris Sanders en Dirk De Baere, Agentschap Informatie Vlaanderen (voormalig verantwoordelijken bij OC-GIS Vlaanderen), op 12 februari 2020.
- CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Leo Van Broeck en Oda Walpot, toenmalig team Vlaamse Bouwmeester, op 14 februari 2020.
- CLAEYS, D., VAN WINDEKENS, P., Vraaggesprek met Dirk Struyf en Rita Gielis, gewezen afdelingshoofden Mestbank bij de Vlaamse Landmaatschappij, op 11 juni 2020.

