Dominante en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context

Hans Leinfelder

Promotor: prof. dr. G. Allaert
Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van
Doctor in de Ingenieurswetenschappen

Vakgroep Civiele Techniek
Voorzitter: prof. dr. ir. P. Verdonck
Faculteit Ingenieurswetenschappen
Academiejaar 2006 - 2007

UNIVERSITEIT GENT

ISBN 978-90-8578-145-5
NUR 755, 940
Wettelijk depot: D/2007/10.500/19

AMRP

Afdeling
Mobiliteit & Ruimtelijke Planning
Universiteit Gent

Het doctoraatsonderzoek werd uitgevoerd aan de Universiteit Gent – Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning, Krijgslaan 281 S8A3, 9000 Gent (www.planning.ugent.be).

WOORD VOORAF

Toen de adviseur van het toenmalige PMS mij op het einde van het secundair onderwijs vroeg wat ik wilde worden, antwoordde ik zonder enige aarzeling: "Boer." De man was duidelijk uit zijn lood geslagen dit te horen van iemand uit de wetenschappelijke A die bovendien was opgegroeid in een van de residentiële verkavelingen ten noord-oosten van Antwerpen waar landbouwers al decennia tot de lijst van uiterst bedreigde menssoorten behoorden. Hij herpakte zich echter snel en antwoordde me: "Wordt dan een gediplomeerde boer." Meer dan vijfentwintig jaar later ligt voor u het proefschrift van een "doctorerende boer-ruimtelijk planner". Ik durf hopen dat mijn proefschrift voor die 'andere' boeren in Vlaanderen kan en mag resulteren in dat beetje levensnoodzakelijke (beleids)ruimte waarbinnen ze zelf hun maatschappelijke rol van betekenis kunnen invullen.

Het doctoraatsonderzoek dat aan de basis ligt van dit proefschrift, heeft mij deugd … heel veel deugd gedaan.

Het bood mij vooreerst de intellectuele ademruimte waar ik half 2002 echt naar snakte. Op dat moment had ik er tien jaar werkervaring opzitten: bijna vier jaar als wetenschappelijk medewerker aan het toenmalige Seminarie voor Survey en Ruimtelijke Planning – nu Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning (AMRP) – van de Universiteit Gent en bijna zes jaar en half als adjunct van de directeur bij de afdeling Ruimtelijke Planning van het toenmalige AROHM – nu Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed. In de loop van die tien jaar nam de tijdsdruk zienderogen toe en nam, omgekeerd, de ruimte om me inhoudelijk te herbronnen met een zelfde tempo af. Het mogen meewerken aan de totstandkoming en de uitvoering van het allereerste Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen was ontzettend boeiend en leerrijk, maar tegelijkertijd ook veeleisend… niet alleen omdat het aan een hoog tempo steeds weer creatieve oplossingen vereiste, maar evenzeer omdat het politieke pragmatisme voortdurend dichtbij was. Na jarenlang mee de krijtlijnen te hebben uitgetekend, was het cynisch genoeg net op het moment dat de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur echt uit de startblokken schoot, half 2002, dat ik besloot afstand te nemen van de dagdagelijkse ruimtelijke planningspraktijk bij de Vlaamse overheid. Christophe, Sofie en Roger … ik heb op sommige momenten nog steeds het gevoel dat ik jullie een beetje veel in de steek heb gelaten … de kritiek die ik in dit proefschrift formuleer op de afbakening, is zeker niet persoonlijk bedoeld.

Van de intellectuele ademruimte tijdens dit onderzoek heb ik dan ook met volle teugen genoten … soms op het randje van het hyperventileren af! Het startte vanuit een persoonlijke onvrede met een op het eerste gezicht verstarde Vlaamse ruimtelijke planning met betrekking tot open ruimte en landbouw. Het eerste jaar was overweldigend en tegelijkertijd beklemmend. In essentie kwam het toen neer op een 'spartelen-om-niet-te-verdrinken' in de tot dan toe mij onbekende zee van wetenschappelijke publicaties en andere ideeën over ruimtelijke planning, open ruimte en landbouw. Het tweede en derde jaar bestond vooral uit het voeding geven aan en gevoed worden door het onderzoek binnen AMRP voor Federaal Wetenschapsbeleid.

Het is ook in de loop van het tweede jaar dat ik – gelukkig – stoemelings mijn speld in de hooiberg vond bij het lezen van een kort artikel over publieke ruimte; de perceptie van 'open ruimte als publieke ruimte' zou van dan af mijn kapstok worden. In het derde jaar en het laatste anderhalf jaar kon bijgevolg gericht worden gelezen, gereflecteerd en geschreven naar dé deadline toe.

Dit doctoraatsonderzoek heeft ook op een andere manier deugd gedaan.

Half 2002 polste ik met de nodige schroom bij mijn promotor Georges Allaert naar mogelijkheden om een doctoraatsonderzoek bij AMRP uit te voeren. Uiteindelijk had ik hem in 1996 toch 'in de kou laten staan' bij mijn overgang naar de Vlaamse overheid. Zijn antwoord was evenwel enthousiast … een echte 'welcome back'. Deze menselijke warmte was trouwens een constante in de voorbije jaren: vrijheid bij het oriënteren van mijn onderzoek, vertrouwen in het invullen van mijn assistentenmandaat en boven alles een welgemeende interesse en flexibiliteit voor goede en kwade gebeurtenissen in mijn gezin. Georges … Bedankt!
Een zelfde dank gaat ook uit naar Roger Liekens die als afdelingshoofd bij de Afdeling Ruimtelijke Planning mij, met de nodige rugdekking, het 'juridisch-administratief' klappen van de zweep heeft leren kennen. Hij is het ook die mij zonder twijfelen de mogelijkheid heeft geboden afstand te nemen van de voor mij versmachtende politieke besluitvorming waarmee hij al zolang weet te (over)leven. Dank ook aan minister Dirk Van Mechelen om deze mogelijkheid te formaliseren.

Er zijn vele, vele andere 'menselijke' ingrediënten die dit doctoraatsonderzoek mee hebben gekruid. Ik probeer de meest smaakvolle hierna te vermelden:

- mijn ouders die mij de kans boden een 'gediplomeerde' boer te worden;
- het inspirerende dineetje in Gent na de Plandag 2003 met professor Marjan Hidding van de Landbouwuniversiteit Wageningen over haar programma voor onderzoek over alternatieve planningsdiscoursen voor de relatie tussen stad en platteland;
- de ontwerperscreativiteit van Peter en David, wetenschappelijke medewerkers bij AMRP die het onderzoek voor Federaal Wetenschapsbeleid en het derde deel van dit proefschrift mee gemaakt hebben tot wat het nu is;
- de grafische en lay-outkwaliteiten van dezelfde Peter;
- mijn immer uiterst kritische klankbord Ann waarvan ik weet dat zij in één oogopslag weet wat ik ervan denk en zij weet dat ik in één oogopslag weet wat zij ervan denkt;
- de nauwgezette opmerkingen van drie sublieme correctors-van-dienst – Jinske, Eugeen en Ann;
- de (lees)commissarissen die het 'lijvige' proefschrift aan de eindmeet van zinvolle commentaar voorzagen;
- het publiek tijdens verschillende lezingen dat me door haar blijken van (h)erkenning bevestigde dat ik met 'open ruimte als publieke ruimte' op de goede weg zat; met een bijzondere vermelding voor mijn trouwste fan in dit publiek, Paul Demeester;
- Peter voor het (bijna of toch beoogde) wekelijkse ontspannende squash-uurtje met steeds opvallend langere rustpauzes voor inhoudelijke babbels; Peter, Carine, en Peggy voor de aanmoedigingen;
- mijn ouders en schoonouders om op kritieke momenten in te springen om de gedachtengang-in-ontwikkeling niet te laten verstoren door twee kleine woelwaters; …

Vijf mensen verdienen evenwel een bijzondere vermelding.

De eerste persoon heeft me de verleidelijke kantjes van de ruimtelijke planning met betrekking tot de open ruimte, natuur, landbouw en landschap diets gemaakt: Georges Ertzinger. Met zijn rechtvaardige strengheid en drang tot perfectie leerde hij me in mijn eerste jaren als wetenschappelijk medewerker in het Scheldevalleiproject alles wat ik maar wilde weten. Als het bestaat, ben jij ongetwijfeld mijn professionele vader!
Verder is er het onovertrefbare trio – Jinske, Lars en Liv. Niet alle drie van bij het begin (even bewust) van de zorgen over het ontbreken van een deadline, focus of inspiratie. Misschien net daarom waren zij mijn perfecte thuisbasis voor geborgenheid, afleiding en liefde. Jinske, bedankt voor de mentale rust die ik zo nodig had! Lars en Liv … *Ik wil er wat meer zijn, ook als ik er ben.* (Martin Heylen, in Lesage, 2006: 147)

En tenslotte is er Lore, lieve Lore, allerliefste Lore, … Dit proefschrift is er vooral dankzij jou. Mijn doctoraat is misschien wel een beetje zoals de hamer in volgend gedicht van Herman de Coninck. (Brems, 1998)

Voor Lore

Nog een geluk dat

Zoals met de gek uit het grapje
Die zich voortdurend met een hamer
Op het hoofd sloeg, en naar de reden gevraagd, zei:
'Omdat het zo prettig is als ik ermee ophou' –
Zo is het een beetje met mij. Ik ben ermee opgehouden
Je te verliezen. Ik ben je kwijt.

Misschien is dat geluk: een geluk bij een ongeluk.
Misschien is geluk: nog een geluk dat.
Dat ik aan jou kan terugdenken, bv.,
In plaats van aan een ander

INHOUD

SAMENVATTING 7

1.1. Onderzoek van (plannings)discoursen als methodologische invalshoek....9
1.2. Dominantie van planningsdiscours over stad en platteland als tegenpolen....11
1.3. Beperkte afstemming tussen planningsdiscours over landbouw en landbouwbeleidsdiscours....12
1.4. Landbouw 'revisited' in alternatieve planningsdiscoursen over open ruimte....13
1.4.1. Drie alternatieve planningsdiscoursen over relaties tussen stad en platteland....13
1.4.2. Planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte....14
1.5. Naar een 'strategisch' ruimtelijk uitvoeringsplan voor open ruimte....16
1.6. Naar een meer sociaal-cultureel geïnspireerde ruimtelijke planning van open ruimte in Vlaanderen....18

SUMMARY 21

1.1. Study of (planning)discourses as methodological approach....23
1.2. Dominance of planning discourse of city and countryside as antipodes....25
1.3. Little harmony between planning discourse about agriculture and agricultural policy discourse....26
1.4. Agriculture 'revisited' in alternative planning discourses about open space....26
1.4.1. Three alternative planning discourses about the relations between city and countryside....27
1.4.2. Planning discourse about open space as public space....28
1.5. Towards a 'strategic' spatial implementation plan for open space....29
1.6. Towards a more socio-culturally inspired spatial planning of open space in Flanders....31

INLEIDING 33

Hoofdstuk 0.1
Positionering van ruimtelijke planning met betrekking tot open ruimte en landbouw....37
0.1.1. Ruimtelijke planning, begrip met dubbele inhoud....37
0.1.2. Specifiek onderzoeksobject 'ruimtelijke planning met betrekking tot open ruimte en landbouw'....39
Hoofdstuk 0.2
Duiding van aantal in dit proefschrift gemaakte keuzes....41
0.2.1. Verruiming van landbouw naar open ruimte....41
0.2.2. Geen begrippenoorlog met betrekking tot 'open ruimte', 'buitengebied' en 'platteland'....42
0.2.3. Vlaanderen ter inspiratie....43
0.2.4. Verkenning van vrij 'onontgonnen' onderzoeksveld....44
Noten....45

DEEL 1
Planningsdiscoursen als methodiek voor onderzoek van ruimtelijk planningsbeleid 47

Hoofdstuk 1.1
Planningsdiscoursen als onderzoeksmethodiek....51
1.1.1. Ruimtelijke planning als verhaal....51
1.1.2. Beleidsdiscoursen als invalshoek....52
1.1.3. Van beleidsdiscoursen naar planningsdiscoursen....60
Hoofdstuk 1.2
Afbakening van onderzoekstraject en formulering van onderzoeksvragen....65
1.2.1. Vereenvoudigde weergave van totstandkoming van planningsdiscours over open ruimte en landbouw....65
1.2.2. Afbakening van onderzoekstraject....67
1.2.3. Onderzoeksvragen....71
Noten....73

DEEL 2
Dominante planningsdiscoursen over open ruimte en landbouw in Vlaanderen 75

Hoofdstuk 2.1
Planningsdiscours over open ruimte en landbouw in gewestplannen (1960-1980)....79
2.1.1. Landbouwbeleidsdiscours in periode 1960-1980....79
2.1.2. Opmaak van gewestplannen....83
2.1.3. Inhoudelijke verhaallijn in richtplan uit 1964....85
2.1.4. Inhoudelijke verhaallijn in structuurplan uit 1967....89
2.1.5. Inhoudelijke verhaallijn en institutionalisering in voorontwerp van gewestplan uit 1972....90
2.1.6. Inhoudelijke verhaallijn in ontwerp van gewestplan uit 1974....96
2.1.7. Inhoudelijke verhaallijn in gewestplan uit 1977....101
2.1.8. Institutionalisering van inhoudelijke verhaallijn in ontwerp van gewestplan en gewestplan....103
2.1.9. Evolutie tijdens opmaak van gewestplannen in inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw en in institutionalisering ervan....107
Hoofdstuk 2.2
Planningsdiscours over open ruimte en landbouw in Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1980-2000)....111
2.2.1. Landbouwbeleidsdiscours in periode 1980-2000....111
2.2.2. Totstandkoming van Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen....117
2.2.3. Inhoudelijke verhaallijn in conceptnota's uit 1983 en 1984....119
2.2.4. Inhoudelijke verhaallijn in oriëntatienota "Vlaanderen in Vorm" uit 1992....122

2.2.5. Inhoudelijke verhaallijn in Concept Structuurplan Vlaanderen uit 1993....124
2.2.6. Inhoudelijke verhaallijn in tussentijds document Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uit 1994....130
2.2.7. Inhoudelijke verhaallijn in voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen uit 1995....134
2.2.8. Inhoudelijke verhaallijn in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uit 1997/2003....137
2.2.9. Economische onderbouwing van kwantitatieve ruimtebehoefte van landbouw in Vlaanderen....142
2.2.10. Evoluties in inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en landbouw tijdens totstandkoming van Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen....145
Hoofdstuk 2.3
Planningsdiscours over open ruimte en landbouw in afbakening van gebieden van natuurlijke en agrarische structuur (2000-heden)....155
2.3.1. Landbouwbeleidsdiscours sinds 2000....155
2.3.2. Afbakening van gebieden van natuurlijke en agrarische structuur....160
2.3.3. Inhoudelijke verhaallijn in ruimtelijke visievorming voor tweede fase van afbakening van gebieden van natuurlijke en agrarische structuur....164
2.3.4. Stedenbouwkundige voorschriften in ontwerp van besluit van Vlaamse regering....169
2.3.5. Herbevestiging van agrarisch gebied....174
2.3.6. Evoluties in inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en landbouw en institutionalisering ervan in kader van afbakening van gebieden van natuurlijke en agrarische structuur....176
Hoofdstuk 2.4
Aanwezigheid van een dominant planningsdiscours over open ruimte en landbouw in Vlaamse ruimtelijke planning....181
2.4.1. Dominantie van planningsdiscours met scheiding tussen stad en platteland....182
2.4.2. Af-en-aan-relatie tussen planningsdiscours over landbouw en landbouwbeleidsdiscours....187
2.4.3. Van een dominant naar een tanend planningsdiscours....191
Noten....196

DEEL 3
Verkenning van gevolgen van alternatieve planningsdiscoursen over open ruimte voor landbouw 211

Hoofdstuk 3.1
Ruimtelijk-maatschappelijke positionering van netwerksamenleving....215
3.1.1. Maatschappelijke positionering van netwerksamenleving....215
3.1.2. Ruimtelijke positionering van netwerksamenleving....218
3.1.3. Netwerkstedelijkheid in Vlaanderen....222
3.1.4. Netwerkstedelijkheid in Vlaamse ruimtelijke planning....224

Hoofdstuk 3.2
Relevante ontwikkelingsmodellen voor landbouw....227
3.2.1. Uitgangssituatie voor toekomstig landbouwbeleid....227
3.2.2. Ontwikkelingsmodel wereldmarktlandbouw....229
3.2.3. Multifunctionele landbouw....230
Hoofdstuk 3.3
Methodiek voor verkennend onderzoek naar drie alternatieve planningsdiscoursen....233
3.3.1. Inspiratiebron voor onderzoek naar drie alternatieve planningsdiscoursen....233
3.3.2. Methodiek....236
Hoofdstuk 3.4
Planningsdiscours van stad en platteland als netwerk van activiteiten....241
3.4.1. Historische prominentie van economische netwerken tussen stad en platteland....241
3.4.2. Analyse van studiegebied Roeselare-West....243
3.4.3. Probleemstelling in studiegebied Roeselare-West....249
3.4.4. Doelstelling, principes en ruimtelijke concepten voor studiegebied Roeselare-West....254
3.4.5. Ontwerpmatige verkenning van ruimtelijke ontwikkelings-mogelijkheden voor landbouw in studiegebied Roeselare-West....260
Hoofdstuk 3.5
Planningsdiscours van stad en platteland als ecosysteem....263
3.5.1. Inleidende kanttekening bij moeizame relatie tussen landbouw en milieu....263
3.5.2. Analyse van studiegebied interfluvium Leie-Schelde....264
3.5.3. Probleemstelling in studiegebied interfluvium Leie-Schelde....271
3.5.4. Doelstelling, principes en ruimtelijke concepten voor studiegebied interfluvium Leie-Schelde....275
3.5.5. Ontwerpmatige verkenning van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouw in studiegebied interfluvium Leie-Schelde....279
Hoofdstuk 3.6.
Planningsdiscours van stad en platteland als stelsel van plekken....283
3.6.1. Toenemende symbolische waarde van 'stad' en 'platteland'....283
3.6.2. Analyse van studiegebied Kortrijk-Waregem....285
3.6.3. Probleemstelling in studiegebied Kortrijk-Waregem....291
3.6.4. Doelstelling, principes en ruimtelijke concepten voor studiegebied Kortrijk-Waregem....297
3.6.5. Ontwerpmatige verkenning van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouw in studiegebied Kortrijk-Waregem....301
Hoofdstuk 3.7
Alternatieve planningsdiscoursen voor open (rest)ruimte en onzekere landbouw....305
3.7.1. Terugvallen op dominante planningsdiscoursen met betrekking tot open ruimte en landbouw....305
3.7.2. Twijfelen over alternatieve planningsdiscoursen met betrekking tot open ruimte en landbouw....306
Noten....310

DEEL 4
Verkenning van alternatief subplanningsdiscours 'open ruimte als publieke ruimte' 317

Hoofdstuk 4.1
Diversiteit als sociaal-culturele en ruimtelijke uitdaging....323
4.1.1. Diversiteit als sociaal-culturele uitdaging....323
4.1.2. Diversiteit als ruimtelijke uitdaging....326
4.1.3. Verval van traditionele en kiemen van nieuwe stedelijke publieke ruimte....330
Hoofdstuk 4.2
Argumenten voor planningsdiscours 'open ruimte als publieke ruimte' in een verstedelijkende samenleving....337
4.2.1. Grote diversiteit aan betekenissen van open ruimte....338
4.2.2. Groeiende behoefte aan herstel van sociaal kapitaal in open ruimte....343
4.2.3. Fysisch-morfologische gelijkenissen van open ruimte met publieke ruimte....344
Hoofdstuk 4.3
Gevolgen van planningsdiscours 'open ruimte als publieke ruimte' voor ruimtelijke visie op open ruimte en landbouw....349
4.3.1. Inversiedrieslagstelsel voor open ruimte als publieke ruimte....350
4.3.2. Open ruimte van voldoende oppervlakte met permanente status....352
4.3.3. Bebouwde rand rond open ruimte....356
4.3.4. Perifere attractor in open ruimte....360
Hoofdstuk 4.4
Toetsing van ruimtelijke visie op Parkbos Gent aan planningsdiscours 'open ruimte als publieke ruimte'....363
4.4.1. Situering van ruimtelijk planningsinitiatief Parkbos Gent....363
4.4.2. Inhoudelijke verhaallijn over open ruimte in voorstudie....365
4.4.3. Inhoudelijke verhaallijn over open ruimte in gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan....366
4.4.4. Toetsing van inhoudelijke verhaallijn in ruimtelijk uitvoeringsplan aan planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte....370
Hoofdstuk 4.5
Planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte en ruimtelijk-maatschappelijke herpositionering van landbouw....375
4.5.1. Omslag van louter economisch naar sociaal-cultureel planningsdiscours over landbouw....375
4.5.2. Open ruimte als publieke ruimte … landbouw en sociaal kapitaal....377
Noten....380

DEEL 5
Gevolgen van alternatieve planningsdiscoursen voor ruimtelijke planning van open ruimte en landbouw 387

Hoofdstuk 5.1
Institutionalisering van alternatieve planningsdiscoursen over open ruimte en landbouw in ruimtelijke uitvoeringsplannen 393
5.1.1. Institutionalisering van inhoudelijke verhaallijn over publieke open ruimte in gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor Parkbos Gent....394
5.1.2. Toenemende onvrede over functionele zonering in ruimtelijke planning....402
5.1.3. Strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan over open ruimte....406
Hoofdstuk 5.2
Inpassing in ruimtelijke uitvoeringsplannen van op realisatie gerichte instrumenten....415
5.2.1. Marktstimulerende instrumenten voor openruimteprojecten....418
5.2.2. Marktregulerende instrumenten voor openruimteprojecten....421
5.2.3. Marktstructurerende instrumenten voor openruimteprojecten....425
Hoofdstuk 5.3
Herontdekking van een meer op marktwerking gericht ruimtelijk uitvoeringsplan....429
Noten....431

BESLUIT 437

Hoofdstuk 1
Beschouwingen over planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context....441
1.1. Onderzoek van (plannings)discoursen als methodologische invalshoek....441
1.2. Dominantie van planningsdiscours over stad en platteland als tegenpolen....444
1.3. Beperkte afstemming tussen planningsdiscours over landbouw en landbouwbeleidsdiscours....446
1.4. Landbouw 'revisited' in alternatieve planningsdiscoursen over open ruimte....448
1.5. Naar een 'strategisch' ruimtelijk uitvoeringsplan voor open ruimte....454
1.6. Kiemen voor verder onderzoek....457
Hoofdstuk 2
Naar een meer sociaal-cultureel geïnspireerde ruimtelijke planning van open ruimte in Vlaanderen....459
Noten....462

BIBLIOGRAFIE 463

SAMENVATTING

De aanleiding voor voorliggend proefschrift is een intuïtieve appreciatie van de Vlaamse ruimtelijke planning met betrekking tot landbouw. Deze komt erop neer dat de manier waarop de Vlaamse ruimtelijke planning nu tegen de landbouw aankijkt, weinig lijkt te verschillen van de wijze waarop ze dit in de jaren 1960 deed.
Mochten de landbouwbedrijfsvoering, het landbouwbeleid en de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van landbouw en open ruimte nauwelijks zijn veranderd, zou dit best verantwoord kunnen zijn. Omdat deze aspecten in die periode echter fundamenteel zijn gewijzigd, wekt diezelfde vaststelling evenwel een veel negatievere indruk op over de Vlaamse ruimtelijke planning: een indruk van een inhoudelijk verstarde of enigszins wereldvreemde ruimtelijke planning. Mocht dit laatste effectief het geval zijn, lijkt er ook niet onmiddellijk een behoefte te bestaan aan een pragmatisch sleutelen aan bestaande visies, methoden en technieken. Een dominante en oneigenlijke ruimtelijke planning heeft in eerste instantie meer baat bij een inhoudelijke perspectiefwisseling of bij het formuleren van vernieuwende, alternatieve langetermijnvisies die vervolgens op hun gevolgen voor de ruimtelijke planningspraktijk kunnen worden verkend.

In dit proefschrift wordt in de eerste plaats de hierboven beschreven negatieve indruk over de Vlaamse ruimtelijke planning met betrekking tot de open ruimte en de landbouw geëvalueerd aan de hand van een analyse van de inhoudelijke verhaallijn op drie bepalende momenten in de ruimtelijke planning van 1960 tot nu. Verder gaat het proefschrift in op vier alternatieve langetermijnvisies op de open ruimte en de landbouw in verstedelijkend Vlaanderen. Tenslotte worden de gevolgen van deze visies voor de huidige ruimtelijke planningspraktijk verkend.

1.1. Onderzoek van (plannings)discoursen als methodologische invalshoek

Omdat in dit onderzoek de ruimtelijke planning als beleidsactiviteit centraal staat, wordt geopteerd om te focussen op de beleidsmatige aspecten: het ruimtelijke planningsbeleid en het landbouwbeleid. Door te onderzoeken in welke mate het ruimtelijke planningsbeleid met betrekking tot de open ruimte en de landbouw heeft ingespeeld op wijzigingen in het landbouwbeleid, kan al voor een groot deel worden ingeschat of er al dan niet sprake is van een inhoudelijke verstarring in de ruimtelijke planning.

Om het ruimtelijke plannings- en landbouwbeleid als onderzoeksobject te benaderen, wordt gekozen voor '(beleids)discours' als invalshoek. Discoursen die met betrekking tot bepaalde fenomenen binnen de samenleving worden opgebouwd, bijgesteld en vervangen, vormen reeds langer een veld binnen het sociologisch onderzoek. Het is evenwel de latere, sociaal-constructivistische beleidswetenschappelijke interpretatie van het (beleids)discours die als insteek wordt gehanteerd.
Aan de totstandkoming van een beleidsdiscours – dit is een specifieke verzameling aan ideeën, concepten en categorieën die dienen om betekenis te geven aan fysische en sociale relaties en die worden vertaald en hervertaald in een specifieke set van beleidspraktijken

– worden drie essentiële ingrediënten toegedicht: de creatie van een inhoudelijke verhaallijn, het ontstaan van een coalitie van actoren die het discours vorm geeft, en de institutionalisering in beleidspraktijken die een continuïteit van het discours in de tijd moet garanderen. In het onderzoek wordt systematisch ingegaan op de ontwikkeling en aanpassing van de inhoudelijke verhaallijnen over landbouw en open ruimte in de ruimtelijke planning en het landbouwbeleid en op de institutionalisering van deze inhoudelijke verhaallijnen. Het ontstaan van een discourscoalitie wordt niet behandeld.

Als specifiek type beleid kent ruimtelijke planning specifieke beleidsdiscoursen die 'planningsdiscoursen' worden genoemd: min of meer samenhangende gehelen van denkbeelden over de ruimtelijke organisatie van de samenleving die worden geconstrueerd en gereconstrueerd in interactie tussen onderzoekers, planners, ontwerpers, beleidsmakers, politici, belangengroepen, … De inhoudelijke verhaallijn van een planningsdiscours vereenvoudigt de complexiteit van de ruimtelijke werkelijkheid en maakt aldus een gemeenschappelijke probleemdefinitie mogelijk. In de ruimtelijke planning wordt hiertoe vooral gewerkt met conceptuele complexen. Na verloop van tijd vertalen planningsdiscoursen zich in een beleidspraktijk zodat de ideeën, concepten en categorieën gedurende langere tijd inhoudelijk en organisatorisch doorwerken. Wanneer deze institutionalisering bovendien gepaard gaat met het fenomeen dat actoren slechts geloofwaardig zijn als ze gebruik maken van de inhoudelijke verhaallijn van het betrokken planningsdiscours, is er sprake van een dominant discours. Een wijziging in beleid is dan slechts mogelijk wanneer de geldigheid van het dominante discours in vraag wordt gesteld.

De invalshoek van het planningsdiscours – in het bijzonder de inhoudelijke verhaallijn binnen een planningsdiscours en de institutionalisering ervan – is in het onderzoek bruikbaar en zinvol gebleken. De aanleiding van dit onderzoek is immers teruggebracht tot vier concrete onderzoeksvragen met betrekking tot planningsdiscoursen over open ruimte en landbouw.

- Door de inhoudelijke verhaallijn en de institutionalisering van de verhaallijn over open ruimte en landbouw te verkennen op drie bepalende tijdstippen in de Vlaamse ruimtelijke planning – de opmaak van de gewestplannen (1960-1980), de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1980-2000) en de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur (2000-heden) – is het mogelijk de (eerste) onderzoeksvraag te beantwoorden: is er in Vlaanderen sprake geweest van een dominant planningsdiscours met betrekking tot open ruimte en landbouw?
- Door de inhoudelijke verhaallijn en de institutionalisering van het planningsdiscours over open ruimte en landbouw te confronteren met deze van het landbouwbeleid, kan de (tweede) onderzoeksvraag worden beantwoord, namelijk of er sprake is geweest van een wederzijdse beïnvloeding van het ruimtelijk planningsbeleid en het landbouwbeleid.
- Verder worden alternatieve inhoudelijke verhaallijnen over de open ruimte verkend die zich a priori afzetten tegen de verhaallijn van het huidige planningsdiscours. Op basis van deze verkenningen kan een antwoord worden gegeven op de (derde) onderzoeksvraag: kunnen alternatieve planningsdiscoursen over de open ruimte in de Vlaamse verstedelijkende context waardevolle insteken leveren voor de ruimtelijke planning van de landbouw?

[SAMENVATTING]

- De laatste onderzoeksvraag behandelt tenslotte de relatie tussen de vernieuwende inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en de institutionalisering ervan in de ruimtelijke planningspraktijk.

1.2. Dominantie van planningsdiscours over stad en platteland als tegenpolen

De Vlaamse ruimtelijke planning met betrekking tot de open ruimte en de landbouw kent drie belangrijke momenten: de opmaak van de gewestplannen in de periode 1960-1980, de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in de periode 1980-2000 en de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur sinds 2000.

De gewestplannen ademen een grenzeloos geloof in de economische en residentiële ontwikkeling van Vlaanderen uit. Ruimtelijke planning is één middel in een omvattend en geïntegreerd actieprogramma om de Vlaamse plattelandssamenleving te 'beschaven'. De open ruimte op de gewestplannen – het 'landelijk gebied' – is dan ook de restruimte die overblijft nadat de gebieden voor wonen en industrie zijn ingekleurd. Het landelijk gebied krijgt zelfs letterlijk geen eigen bestemmingskleur. Dit lijkt logisch aangezien de gewestplanzonering functioneel wordt geïnspireerd en in principe niet verwijst naar een ruimte met bepaalde kenmerken. Het is minder vanzelfsprekend wanneer blijkt dat in essentie de volledige open ruimte in het ontwerp-gewestplan wordt ingetekend als landelijk gebied waarbij de eigenlijke bestemming moet worden afgeleid uit het huidig bodemgebruik. Bij de overgang van ontwerp- naar definitief gewestplan blijkt de landbouw voor te gaan en wordt het landelijk gebied unichromo ingekleurd als agrarisch gebied.

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen weerspiegelt een nieuwe maatschappelijke bezorgdheid. Een groeiende onvrede over de verrommeling van de Vlaamse ruimte resulteert in een complementair en tegelijkertijd tegengesteld stedelijkgebiedbeleid en buitengebiedbeleid. Nieuwe ontwikkelingen worden geconcentreerd in de stedelijke gebieden en de kernen, terwijl in de open ruimte/het buitengebied een terughoudend beleid wordt gevoerd ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen. Landbouw, natuur en bos krijgen er volop ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden.

Deze gescheiden ontwikkeling van stedelijk gebied en buitengebied wordt bekroond met onder meer een ambitieuze planningsopdracht op gewestelijk niveau: de afbakening van 750.000 ha agrarisch gebied in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. De overheid is overtuigd dat deze juridisch-planologische afbakening van exclusieve ruimte voor landbouw, natuur en bos voor eens en voor altijd de dagdagelijkse, feitelijke suburbanisatie en multifunctionalisering van de open ruimte een halt zal toeroepen.

Door stedelijk gebied en buitengebied op gelijke hoogte te plaatsen, lijkt het Ruimtelijk Structuurplan op het eerste gezicht neutraal. In de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen krijgen de stedelijke gebieden evenwel prioriteit en wordt het buitengebied als

negatief afgebakend. Een echte visie op een specifieke rol en positie van de open ruimte in de Vlaamse verstedelijkende samenleving ontbreekt, zowel in het structuurplan als in de daaropvolgende afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur.

Deze afbakening verwordt uiteindelijk tot een vrij introverte oefening tussen 'buitengebiedactoren'. Als er al een relatie wordt gelegd met de stedelijke ruimtelijke dynamiek, dan is het in de eerste plaats een defensieve reflex: monofunctioneel agrarisch gebied wordt ingetekend als buffer tegen verdere verstedelijking. Deze ruimtelijke planningsstrategie wordt evenwel uitgehold door de generieke mogelijkheden tot functiewijzigingen die in het stedenbouwkundig vergunningenbeleid worden gecreëerd.

1.3. Beperkte afstemming tussen planningsdiscours over landbouw en landbouwbeleidsdiscours

Het dominant planningsdiscours dat stad en platteland als tegenpolen beschouwt, vertaalt zich eveneens in een vrij modernistisch planningsdiscours over landbouw. Landbouw wordt in de ruimtelijke planning al veertig jaar lang a priori als een economische activiteit beschouwd die maximale ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden moet krijgen. Dit staat in scherp contrast met de wijziging gedurende de voorbije vijfentwintig jaar van het economisch landbouwdiscours naar een ruimer plattelandsbeleidsdiscours.

In de jaren 1960 en 1970 is er echter nog sprake van een elkaar versterkende wisselwerking tussen beide discoursen. Het streven naar het behoud van de open ruimte gaat hand in hand met de maximale, economische ontwikkeling van de landbouw zoals die op dat moment ook wordt beoogd door het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Het planningsdiscours met betrekking tot landbouw in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is daarentegen gewoon het verlengstuk van dat uit de periode 1960-1980 en sluit de ogen voor de cruciale wijzigingen in het landbouwbeleid op Europees niveau. Hierdoor wordt niet alleen de mogelijkheid gemist om de landbouw en open ruimte in een ruimer en voor Vlaanderen essentieel verstedelijkingsverhaal te positioneren. Daarnaast verhindert het ongetwijfeld vele landbouwers om optimaal in te spelen op de nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden die in het kader van het gewijzigde landbouwbeleid worden gepropageerd.

Aangezien de afbakening uitvoering geeft aan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, werkt dit gebrek aan afstemming ook door in de institutionalisering van het planningsdiscours. De afbakening van de gebieden van de agrarische structuur houdt met andere woorden nauwelijks rekening met het Europees landbouw- en plattelandsbeleid. Door hun generieke aard zullen de schuchtere beleidsmatige openingen naar andere dan landbouwgebonden functies en activiteiten in de voorschriften vooral resulteren in een willekeurige en op sommige plekken ongewenste multifunctionalisering van de open ruimte. Op andere plekken zullen dan weer kansen worden gemist.

[SAMENVATTING]

1.4. Landbouw 'revisited' in alternatieve planningsdiscoursen over open ruimte

Na veertig jaar blijkt de geldigheid van het dominante planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen onder druk te komen staan. Zij blijkt niet langer een solide referentiekader voor de typering van functies en activiteiten. Relaties tussen plekken en activiteiten zijn in onze netwerksamenleving uiterst complex geworden en gaan over verschillende schaalniveaus heen … Twee simpele categorieën 'stad' en 'platteland' miskennen deze complexiteit en gelaagdheid. Het is bovendien opvallend hoe de ruimtelijke planning er bovendien maar niet in blijkt te slagen om de open ruimte binnen deze 'netwerkstedelijkheid' een duidelijke rol en positie toe te meten. De open ruimte lijkt – in het verlengde van het decennia-oude planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen – in hoofdzaak nog steeds te worden beschouwd als datgene wat rest, datgene wat niet ingenomen is door stedelijkheid, datgene wat niet bewust is ontworpen.

1.4.1. Drie alternatieve planningsdiscoursen over relaties tussen stad en platteland

Geïnspireerd door het Nederlands programmavoorstel voor fundamenteel-strategisch onderzoek naar de interactie en differentiatie van stad en platteland van Hidding, Needham en Wisserhof (1998), worden drie alternatieve planningsdiscoursen over de relatie tussen stad en platteland verkend. In de discoursen van stad en platteland als netwerk van activiteiten, stad en platteland als ecosysteem en stad en platteland als stelsel van plekken, worden niet langer ruimtelijk-morfologische verschillen in stedelijke en agrarische patronen als uitgangspunt genomen voor het bepalen van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van functies en activiteiten. In het netwerken-van-activiteitendiscours staan sociaal-economische netwerkrelaties tussen het stedelijke en het agrarische systeem centraal; in het ecosysteemdiscours worden de ruimtelijke relaties tussen beide systemen benaderd, uitgaande van het hydrologisch en ecologisch functioneren van het fysisch systeem; en in het stelsel-van-plekkendiscours worden de ruimtelijke relaties afgetast vanuit het publiek functioneren van de ruimte.

Elk van de planningsdiscoursen wordt toegepast op een ander, voor het betrokken discours als geschikt ervaren studiegebied in Zuid-West-Vlaanderen. Telkens wordt hierbij eenzelfde cyclisch onderzoekstraject doorlopen. Vanuit een aan het desbetreffende discours verbonden invalshoek wordt vooreerst de ruimtelijke historiek van het stedelijk systeem, het agrarisch systeem en het landschap in het betrokken studiegebied geanalyseerd. Dit resulteert in een algemene en een meer gebiedsspecifieke probleemstelling die op haar beurt aanleiding geeft tot de formulering van doelstellingen voor de ruimtelijke planning. Vervolgens worden vanuit het betrokken discours ruimtelijke concepten geformuleerd die op hun concrete haalbaarheid worden getoetst in een ruimtelijk ontwerp voor het studiegebied. Uit het ontwerp kunnen tenslotte de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw binnen het planningsdiscours worden afgeleid.

Bij de verkenning van elk van de planningsdiscoursen blijkt er een behoefte te bestaan om een ruimtelijke visie te formuleren op een schaalniveau dat het midden houdt tussen de schaal van het individueel perceel (landbouwbedrijf) en dat van de regio. Het is ook op die middenschaal dat nieuwe of alternatieve complementaire ruimtelijke eenheden worden onderscheiden. In het netwerk-van-activiteitendiscours is er zo sprake van hoog- en laagdynamische ruimtelijke eenheden, in het ecosysteemdiscours van kwetsbare en niet-kwetsbare eenheden en in het stelsel-van-plekkendiscours van betekenisvolle en betekenisarme ruimtelijke eenheden.
De introductie van deze ruimtelijke eenheden gaat gepaard met een tweevoudige ruimtelijke planning. Binnen de eenheden is er sprake van een conditionele afstemming van functies en activiteiten; tussen de eenheden gaat vooral om een positionele afstemming. Vooral bij de conditionele afstemming komt het er op aan de omgevingscondities binnen de (complementaire) ruimtelijke eenheden – qua ontwikkelingsdynamiek, impact op het fysisch systeem en betekenisgeving aan de ruimte – zuiver te stellen. Deze omgevingscondities vormen vervolgens het kader waarbinnen functies en activiteiten zich ruimtelijk kunnen ontplooien.

1.4.2. Planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte

Vooral een ruimere sociaal-culturele positionering van open ruimte en landbouw in de verstedelijkende context blijkt tot nog toe te ontbreken in de Vlaamse ruimtelijke planning. Daarom wordt in het proefschrift één mogelijke rol als (sub)planningsdiscours verder uitgewerkt binnen het ruimere planningsdiscours van stad en platteland als stelsel van plekken: open ruimte kan in een verstedelijkende samenleving een rol als publieke ruimte vervullen.

Deze inhoudelijke verhaallijn wordt geïnspireerd door een van de belangrijkste sociaal-culturele uitdagingen in de huidige netwerksamenleving: het leren omgaan met het andere, met diversiteit, met verschillen. Dit pluralistisch streven wordt trouwens steeds meer als een realistischer perspectief naar voor geschoven dan het koortsachtig ambiëren van het utopische ideaal 'gemeenschappelijkheid'. Het houdt niet noodzakelijk in dat individuen of maatschappelijke groepen elkaar ontmoeten … observeren en kennis nemen van de andere volstaat reeds voor het verwerven van kennis over elkaars gebruiken. Deze kennis is vervolgens essentieel voor de uitbouw van vertrouwensrelaties en het levensnoodzakelijk sociaal kapitaal binnen een samenleving.

De publieke ruimte is het ruimtelijk medium bij uitstek waar deze confrontaties met de andere plaatsvinden. Een van de belangrijke uitdagingen voor de ruimtelijke planning bestaat er dan ook in de publieke ruimte toegankelijk en bruikbaar te maken voor een gevarieerde groep mensen omdat pas dan maatschappelijke confrontaties kunnen plaatsvinden.
Tot voor kort richtte het beleid ten aanzien van de publieke ruimte zich vooral op centraalstedelijke locaties. Deze centrale stedelijke publieke ruimte lijkt echter binnen de netwerksamenleving haar prominente rol als ontmoetings- en uitwisselingsplaats te verliezen. Eigentijdse varianten van stedelijke publieke ruimte in de vorm van semi-publieke of

collectieve ruimte – vooral in de stadsranden – worden ook gekenmerkt door eigenschappen van publieke ruimte zoals anonimiteit en multifunctionaliteit: winkelcentra, pretparken, universiteitscampussen, … Opvallend is dat twee aspecten, bij voorkeur in combinatie, hierbij steeds belangrijker worden: passage en parochialisering. Publieke ruimte lijkt immers in de mobiele netwerksamenleving steeds meer te ontstaan op plaatsen die slechts kortstondig door passanten worden bezocht. Bovendien wordt de publieke ruimte in toenemende mate ingenomen door maatschappelijke groepen (parochies) die zijn samengesteld uit individuen met een (tijdelijk) gedeelde belangstelling.

In een context waarin nagenoeg de gehele Vlaamse ruimte 'stedelijk' is, lijken ook de openruimtefragmenten beleidsmatig een rol als publieke ruimte te kunnen vervullen. Argumenten pro zijn de toenemende diversiteit aan betekenissen die aan de open ruimte worden toegekend – van 'rurale idylle' tot ruimte voor pret en vermaak. Daarnaast valt de toenemende intolerantie op tussen actoren in de open ruimte – tussen landbouwers en nieuwe bewoners, tussen landbouwers en recreanten, tussen nieuwe bewoners en recreanten, … Tenslotte lijken de openruimtefragmenten ook fysisch-morfologisch steeds meer op stedelijke publieke ruimte – als de onbebouwde ruimte tussen de bebouwing.

De drie factoren die volgens Tummers en Tummers-Zuurmond (1997) essentieel zijn voor de vormgeving van groene publieke ruimten (parken) in grote stedelijke agglomeraties, lijken evenzeer toepasbaar op de ruimtelijke visievorming over openruimtefragmenten in de Vlaamse verstedelijkende ruimtelijke context.

- Een openruimtefragment moet in de eerste plaats over een voldoende oppervlakte beschikken in relatie tot het omringend stedelijk weefsel. Dit kan op verschillende schaalniveaus doorwerken, zelfs tot op het niveau van enkele landbouwpercelen met omringende lintbebouwing. Bovendien moet de continuïteit van de open ruimte in de tijd worden gewaarborgd: tijdelijk juridisch-planologisch of permanenter door ervoor te zorgen dat de open ruimte optimaal de rol van een publieke ruimte voor de verstedelijkende omgeving vervult. Open ruimte wordt vooral publiek gemaakt door het realiseren van een aaneengesloten, toegankelijk padennetwerk, door een optimale visuele toegankelijkheid en door het expliciteren van de rol van de open ruimte als de plaats waar de samenleving uitdrukking geeft aan de wijze waarop ze met het fysisch systeem en de natuur omgaat. Verder is parochialisering in de open ruimte niet automatisch synoniem aan de vertrouwde allocatie van functies en activiteiten. De publieke open ruimte zal, naar analogie met deze in de stedelijke context, veel meer gebaat zijn bij een typering van het publiek karakter in de vorm van omgevingscondities, die vervolgens bepalend zijn voor de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van (parochiale) functies en activiteiten.
- In de tweede plaats wordt de rand van een open ruimte best ingenomen door stedelijke functies en activiteiten die ook effectief of louter visueel gebruik maken van die open ruimte. Zij vormen, ook op termijn, de beste garantie voor het behoud van de open ruimte. Vandaag is de wisselwerking tussen de meeste woningen en de omringende open ruimte in Vlaanderen echter nihil. Deze vaststelling resulteert in een pleidooi voor een toename van de aandacht voor de scheiding en de overgang tussen open ruimte en bebouwde rand. Het is immers in de overgang tussen de bebouwde rand en de open ruimte dat de 'ommetjesmaker' uit de bebouwde

rand wordt geconfronteerd met de oogstende buurman-landbouwer. Passage en parochialisering worden er met andere woorden gecombineerd.

- Tenslotte worden de open ruimte en de bebouwde rand door de inplanting van een bijzonder gebouw op een perifere positie in de open ruimte met elkaar verenigd. Het gebouw heeft de rol van attractor: het moet bewoners en gebruikers van de bebouwde rand aantrekken naar de open ruimte en hen aanzetten om deze verder te verkennen. In de Vlaamse open ruimte kunnen deze attractoren verschillende vormen en schalen aannemen: van een openluchtmuseum of een golfterrein in een grote open ruimte tot een kinderboerderij of een picknickplaats in een kleiner openruimtefragment of een zitbank aan de rand van enkele landbouwpercelen, omgeven door verspreide of lintbebouwing.

De relevantie van het subplanningsdiscours 'open ruimte als publieke ruimte' is dat het de Vlaamse landbouw niet langer probeert te legitimeren vanuit een economische invalshoek, maar dat het de landbouw de mogelijkheid aanreikt om zich een sociaal-culturele betekenis binnen de verstedelijkende netwerksamenleving te zoeken. In de ruimtelijke planning moet daarom evenmin ruimte voor landbouw worden gevrijwaard, maar moet de rol van de betrokken open ruimte als publieke ruimte worden getypeerd en vertaald in omgevingscondities waarbinnen functies en activiteiten, waaronder landbouw, zich ruimtelijk kunnen ontplooien.

1.5. Naar een 'strategisch' ruimtelijk uitvoeringsplan voor open ruimte

De (mono)functionele zonering in ruimtelijke uitvoeringsplannen heeft reeds een lange staat van dienst en kadert binnen een historisch politiek-maatschappelijk streven naar een ruimtelijke scheiding van functies en activiteiten. Het succes van deze zonering ligt in de eerste plaats in de rechtszekerheid die ermee wordt gecreëerd.
Alhoewel een eventueel verminderde rechtszekerheid momenteel nog een onoverkomelijk euvel lijkt, wordt de functionele zoneringstechniek in de ruimtelijke planning steeds meer in vraag gesteld. Niet alleen het subplanningsdiscours van open ruimte als publieke ruimte blijkt moeilijk compatibel met functionele zonering … ook de drie alternatieve planningsdiscoursen over de relatie tussen stad en platteland resulteren niet in door functies en activiteiten geïnspireerde entiteiten, maar in ruimtelijke eenheden die worden ingegeven door verschillen in dynamiek, milieu-impact en betekenis.

Op basis van deze vaststellingen wordt gepleit voor een 'herontdekking' van het ruimtelijk uitvoeringsplan – als een 'strategisch' ruimtelijk uitvoeringsplan. De toevoeging 'strategisch' wijst daarbij op een actievere, meer op realisatie gerichte en selectievere invulling van het uitvoeringsplan in plaats van op de passieve en alles in een functionele zonering vattende vorm vandaag.

Dit strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan gaat, voor alle duidelijkheid, nog steeds uit van zonering omdat ruimtelijke planning in ultimo gebiedsgericht is. Bij de zonering staat

evenwel niet langer de bestemming voor een of meerdere functies of activiteiten centraal, maar de zonering in eenheden die zoveel mogelijk verband houden met de beoogde (maatschappelijke) rol van de betrokken open ruimte. De naamgeving van de zones tracht zoveel mogelijk uitdrukking te geven aan de meest relevante ruimtelijke kenmerken van de eenheden – onder meer wat betreft dynamiek, kwetsbaarheid, betekenis, … Daarnaast moeten de stedenbouwkundige voorschriften bij deze zones/eenheden de omgevingscondities omschrijven waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen kunnen plaatsvinden, zonder de functies of activiteiten bij naam te noemen. Inrichting en beheer gaan met andere woorden de eigenlijke bestemming van de ruimte overheersen. Ook landschap als holistisch integratiekader wint ongetwijfeld aan belang in dergelijke strategische ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Het strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan moet bovendien worden beschouwd als een veeleer indicatief en tijdelijk referentiekader voor private en publieke actoren op basis waarvan de besluitvorming over concrete projecten en maatregelen kan worden gecoördineerd – zelfs indien de keuzesituatie op het moment van de besluitvorming anders is dan bij het opmaken van het plan. Daarom vormt het strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan best een onderdeel van een vrijwillig, meer omvattend gebiedscontract met wederzijdse resultaatverplichtingen tussen private en publieke actoren over de ontwikkeling van een specifieke open ruimte. Dergelijke gebiedscontracten zijn niet echt juridisch hard te maken, maar hebben veeleer de vorm van een relationeel contract – een pact – dat invulling geeft aan de samenwerking tussen onderling afhankelijke actoren.

Momenteel wordt de realisatie van de inrichting en het beheer van de open ruimte nagenoeg exclusief aan de overheid toegewezen via onteigening en recht op voorkoop. Nochtans zijn er andere systemen denkbaar die ook particuliere middelen beschikbaar kunnen maken voor de medefinanciering van openruimteprojecten. Via marktstimulering, marktregulering en marktstructurering stuurt de overheid de particuliere grondmarkt in die zin aan. Vooral bij de marktregulerende en –structurerende systemen lijkt een integratie in het 'strategisch' ruimtelijk uitvoeringsplan voor de hand te liggen.

Bij marktregulering stuurt de overheid particuliere handelingen op de markt via voorwaarden en verboden. In het kader van een (strategisch) ruimtelijk uitvoeringsplan kan marktregulering worden toegepast door aan een stedenbouwkundige vergunning lasten op te leggen in de vorm van prestaties die niet alleen betrekking hebben op het voorwerp van de vergunning maar ook op elders gelegen gronden, bijvoorbeeld de gewenste inrichting van een deel van de open ruimte. De private actor zal trachten deze gronden te verwerven of overeenkomsten met de betrokken eigenaars af te sluiten. Omdat de private actor moet kunnen worden overtuigd deze last erbij te nemen, moet het te vergunnen project door haar uniciteit en zeldzaamheid financieel aantrekkelijk genoeg zijn. Het marktreguleringssysteem lijkt vooral toepasbaar in de context van woningbouw (het Nederlandse 'rood voor groen'), recreatieve ontwikkelingen, hoogwaardige bedrijvigheid of andere hoogdynamische activiteiten in of aan de rand van een landschappelijk aantrekkelijke open ruimte.

In het marktstructurerende systeem stelt de overheid voorwaarden of regels vast voor de vrijwillige interactie tussen private actoren zodat – als neveneffect – beleidsdoelen worden gerealiseerd. Het Amerikaans systeem van 'verhandelbare ontwikkelingsrechten' is het

bekendste voorbeeld ter zake. Met de nodige nuanceringen wat betreft de vertaling naar de Vlaamse juridische context, lijkt dit instrument als onderdeel van een 'strategisch' ruimtelijk uitvoeringsplan perspectieven te openen voor het genereren van particuliere middelenstromen, vooral voor die open ruimte waar de realisatie van een bepaalde kwaliteit of een project niet dringend is. In het ruimtelijk uitvoeringsplan kan de overheid zogenaamde 'sending sites' afbakenen waar een beperking van de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden geldt of waar het op een gewenste manier inrichten en beheren van de open ruimte in het gebied wordt nagestreefd. Aan de particuliere actoren in deze sending sites worden vervolgens via het plan ontwikkelingsrechten toegekend die zij op een markt voor verhandelbare ontwikkelingsrechten kunnen verkopen aan particuliere actoren uit receiving sites, eveneens afgebakend in het uitvoeringsplan, die over dergelijk ontwikkelingsrecht moeten beschikken vooraleer zij een vergunning kunnen krijgen voor bepaalde werken en handelingen. Het is aan de overheid om in dergelijk systeem vraag naar en aanbod van ontwikkelingsrechten op elkaar af te stemmen om een juiste prijszetting te realiseren.

1.6. Naar een meer sociaal-cultureel geïnspireerde ruimtelijke planning van open ruimte in Vlaanderen

Uit dit proefschrift blijkt de ruimtelijke planning in Vlaanderen met betrekking tot de open ruimte en de landbouw voor een groot deel economisch te zijn geïnspireerd. Op basis van het doctoraat van Bogaert (2004) kan met de nodige omzichtigheid worden gesteld dat de ruimtelijke planning in Vlaanderen met betrekking tot de open ruimte daarnaast vooral wordt gedetermineerd door een ecologisch getint planningsdiscours.
Refererend naar de traditionele drie pijlers van duurzame ontwikkeling – de economische, de ecologische en de sociaal-culturele – blijkt deze laatste dimensie tot nog toe zonder meer onderbelicht in planningsprocessen voor de open ruimte. Dit proefschrift toont evenwel aan dat deze sociaal-culturele dimensie niet langer in de ruimtelijke planning van de open ruimte kan worden ontkend.

De ruimtelijke planning moet zich niet langer concentreren op de ruimte – 'space' – maar op de plaats of plek – 'place'. De ruimtelijke planning moet vooral de kwaliteiten van en de verschillen tussen plaatsen doorgronden, in het bijzonder wat betreft hun maatschappelijke werkelijkheid. De overheid moet er daarbij voor zorgen dat de samenleving – onder meer door middel van ruimtelijk ontwerp – verschillende alternatieve beelden met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling en bijbehorende maatschappelijke handelingstrajecten wordt aangereikt. En het zijn de betrokkenen zelf die vervolgens in hun handelingen de meest aangewezen trajecten selecteren. Fundamenteel zou in dit kader kunnen worden gesteld dat het klassieke object van de ruimtelijke planning – het zoeken naar de best wederkerige aanpassing van de ruimte en de samenleving, en dit ter wille van de samenleving – verschuift naar een streven om ruimte vrij te maken voor maatschappelijke belangen door een soepeler beleid ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken, zij het binnen vooraf bepaalde omgevingscondities.

[SAMENVATTING]

Dit proefschrift eindigt met de idee dat de planningsdiscoursen van 'open ruimte als publieke ruimte' of van stad en platteland als 'netwerk van activiteiten', 'ecosysteem' of 'stelsel van plekken' ieder op hun manier kunnen bijdragen tot een versterking van deze sociaal-culturele dimensie van de Vlaamse ruimtelijke planning van de open ruimte. Op het niveau van een concreet gebied bieden deze planningsdiscoursen in de eerste plaats een mogelijkheid om te ontsnappen aan de vertrouwde toewijzing van particuliere, overwegend functie- of activiteitgebonden handelingen aan de ruimte. Op Vlaams niveau lijkt dan weer vooral het planningsdiscours van open ruimte als publieke ruimte een bijdrage te kunnen leveren aan de ruimtelijke planning van de open ruimte en de landbouw omdat het, op een heel eigen manier, een coherente sociaal-culturele betekenis tracht te geven aan een ruimtelijk programma voor de open ruimte in de Vlaamse verstedelijkende ruimtelijke context.

SUMMARY

The immediate cause for this PhD-thesis is an intuitive appreciation of the Flemish spatial planning concerning agriculture. At first sight, the way planning is treating agriculture nowadays, doesn't seem to differ a lot from the way it was in the 1960s.
If agriculture, agricultural policy and societal expectations concerning agriculture hadn't changed during this period, this could in some way have been justified. However, these aspects changed really substantially and, as a consequence, the appreciation and perception mentioned above arouse a more negative impression of Flemish spatial planning: the impression of a rigidified and somewhat unworldly spatial planning. If this really is the case, there is no need for a pragmatic fiddling with existing visions, methods and techniques. A dominant and unreal spatial planning benefits more from a change in perspective or the design of innovating alternative long term visions that can consequently be evaluated or explored for their consequences for spatial planning practice.
The first aim of this PhD-thesis is to evaluate the negative impression of Flemish planning policy concerning open space and agriculture by analysing the story line about these two aspects at three determining moments in spatial planning from the 1960s until now. Next, the thesis addresses four alternative long term visions on open space and agriculture in urbanising Flanders. Finally the consequences of these visions for the actual planning practice are being explored.

1.1. Study of (planning)discourses as methodological approach

Because this research highlights spatial planning as a policy, it will especially focus on policy: that is spatial planning policy and agricultural policy. By analysing in what way spatial planning policy has anticipated on the changes in agricultural policy, it is possible to evaluate if there is a report that spatial planning policy has rigidified or not.

To approach spatial planning policy and agricultural policy, the methodology of '(policy)discourses' seems very appropriate. Discourses that are constructed, reconstructed and replaced concerning certain phenomena in society, are already for a longer time a field of study within sociological research. It is however the later, social-constructivist interpretation of (policy)discourse in political science that is being used in this research to address planning and agricultural policy.

The development of a policy discourse – this is a specific ensemble of ideas, concepts and categories that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social relations – seems to rely on three essential ingredients: the creation of a story line, the growth of a discourse coalition of actors who set up the discourse, and the institutionalisation of policy practices that have to guarantee a continuity of the discourse in time. Throughout the research, de creation of and changes in story lines about agriculture and open space in spatial planning and agricultural policy and the institutionalisation of these story lines are systematically addressed. The growth of a discourse coalition is not further elaborated on.

As a specific type of policy, spatial planning has its own specific policy discourses, known as 'planning discourses': more or less coherent ensembles of ideas about the spatial organisation of society that are constructed and reconstructed in interaction between researchers, planners, designers, policy makers, politicians, interest groups, … The story line of a planning discourse simplifies the complexity of spatial reality and makes a common problem definition possible. In spatial planning conceptual complexes are often used to express such story lines of planning discourses. After a certain time these planning discourses are also translated into policy practice so ideas, concepts and categories keep their impact concerning content and organisation for a longer period. When the credibility of actors depends on their use of the story line of the planning discourse involved, the institutionalised discourse becomes a dominant discourse. At that moment, a change in policy is only possible when the validity of the dominant discourse is being questioned.

The approach of the planning discourse – in particular the story line within a planning discourse and the institutionalisation involved – has proved to be useful and significant. The direct cause of the research mentioned above has been brought back to four more tangible research questions concerning planning discourses about open space and agriculture.

- By exploring the story line and the institutionalisation of the story line about open space and agriculture on three determining moments in Flemish spatial planning – the design of the zoning plans (1960-1980), the development of the Spatial Structure Plan for Flanders (1980-2000) and the definition of the areas of the natural and the agricultural structure (2000-now) – it is possible to answer the (first) research question: has there been a dominant planning discourse in Flanders about open space and agriculture?
- The confrontation of the story line and the institutionalisation of the planning discourse about open space and agriculture with the story line within agricultural policy makes it possible to address the second research question, that is if there has been a mutual influencing of the spatial planning policy and the agricultural policy.
- Next, alternative story lines about open space are explored. These alternative story lines work a priori contrastively to the story line of today's planning discourse. Based on these explorations the (third) research question is being answered: can alternative planning discourses about open space in the Flemish urbanising context result in valuable input for the spatial planning of agriculture?
- The last research question addresses the relation between the innovating alternative story lines about open space and the institutionalisation of these story lines in spatial planning practice.

[SUMMARY]

1.2. Dominance of planning discourse of city and countryside as antipodes

As mentioned above, there are three important moments for the Flemish spatial planning about open space and agriculture: the design of the zoning plans in the period 1960-1980, the development of the Spatial Structure Plan for Flanders in the period 1980-2000 and the definition of the areas of the natural and agricultural structure since 2000.
The zoning plans breath an atmosphere of a boundless belief in the economic and residential development of Flanders. Spatial planning is one of the means in a comprehensive and integrated program of actions to 'civilise' the Flemish rural society. As a consequence, the open space on the zoning plans – the 'rural area' – is the residual area that remains after defining the areas for residential and industrial purposes. Moreover, the rural area literally doesn't get an own colour on the zoning plans. This seems logical because the zoning is functionally inspired and, in principle, doesn't refer to spaces with certain characteristics. It is however less obvious when almost the entire open space is being zoned as 'rural area' in the drafts of the zoning plan. Moreover this draft of the zoning plan states that the real destination has to be derived from the actual land use. In the translation of the draft zoning plan into the definite zoning plan, agriculture seems to get priority and the 'rural area' is monochromatically zoned as agricultural area.

The Spatial Structure Plan for Flanders reflects a new societal concern. A growing dissatisfaction with the fragmentation and the loss of structure in the Flemish space results in a complementary and simultaneously opposite policy for the urban areas and the areas outside these urban areas. New developments are concentrated in the urban areas and in villages, while the open space is safeguarded against new developments. Agriculture, nature and forest receive very extensive development possibilities.
This separate development of urban areas and the areas outside the urban areas is crowned by an ambitious planning mission at the Flemish regional policy level: the definition of 750.000 hectares of agricultural area in regional implementation plans – i.e. a new type of zoning plans. Government is convinced that this juridical definition of an exclusive area for agriculture, nature and forestry in zoning plans will for once and forever stop the daily and actual suburbanisation and multifunctionalisation of open space.
By putting urban areas and the areas outside urban areas at the same level, the Spatial Structure Plan for Flanders seems neutral at first sight. During the implementation of the plan the urban areas get priority and the areas outside the urban areas are defined as the negative of the urban areas. A real vision on the specific role and position of the open space in the Flemish urbanising society is missing, in the structure plan as well as in the following definition of the areas of the natural and the agricultural structure.

In reality, this definition of areas of the natural and agricultural structure is finally a very introvert exercise between 'open space actors'. If any relation is made with the urban dynamic, it is in the first place defensive: monofunctional agricultural areas are zoned as a buffer against further urbanisation. This spatial planning strategy is however being undermined by generic possibilities, in the building permit policy, to change the destination of constructions in the open space.

1.3. Little harmony between planning discourse about agriculture and agricultural policy discourse

The dominant planning discourse that considers city and countryside as antipodes, is being translated in a very modernistic planning discourse about agriculture. Already for forty years, agriculture is a priori being considered in spatial planning as an economic activity that has to receive maximal spatial development possibilities. This is in sharp contrast to the change during the last 25 years from an economic agricultural policy discourse to a broader countryside policy discourse.

In the 1960s and 1970s there is still a confirmation between the two discourses. The ambition to protect the open space is extremely compatible with the maximal, economic development of agriculture as it is conceived, at the same moment, in the European Common Agricultural Policy.

The planning discourse about agriculture in the Spatial Structure Plan for Flanders is however no more than the continuation of the planning discourse in the period 1960-1980. It is blind to the crucial changes in the agricultural policy at the European level. Flemish government not only fails to use these changes to reposition agriculture and open space in a broader and for Flanders crucial story line about urbanization. Undoubtedly, it also prevents a lot of farmers to address optimally the new development possibilities that are being propagated by the changing agricultural policy.

Because the definition of areas of the natural and agricultural areas implement the Spatial Structure Plan for Flanders, this lack of harmony works through in the institutionalisation of the planning discourse. In other words, the definition of these areas doesn't barely take into account the European agricultural and countryside policy. Because of their generic character, the tentative political decision to open the way for other than agricultural or agriculture related functions and activities in agricultural areas on the zoning plans, will mainly result in an arbitrary and in some places undesired multifunctionalisation of open space. In other places, opportunities are being missed.

1.4. Agriculture 'revisited' in alternative planning discourses about open space

After forty years the validity of the dominant planning discourse of city and countryside as antipodes is being questioned. It seems no longer a solid frame of reference for the characterisation of functions and activities. Relations between places and activities have become very complex in network society and concern different spatial scales at the same time... Only two simple categories 'city' and 'countryside' ignore this complexity and stratification. It is also remarkable how spatial planning doesn't succeed in defining a

clear role and position for the open space in this 'network urbanity'. Open space seems to be considered mainly – in continuation of the planning discourse of city and countryside as antipodes – as the space that remains, that is not taken by urbanity, that has not been consciously designed.

1.4.1. Three alternative planning discourses about the relations between city and countryside

Inspired by the Dutch proposal for a program of fundamental and strategic research on the interaction and differentiation of city and countryside by Hidding, Needham en Wisserhof (1998), three alternative planning discourses about the relation between city and countryside are being explored. In the discourses of city and countryside as network of activities, city and countryside as ecosystem and city and countryside as system of places, spatial-morphological differences in urban and agricultural patterns are no longer taken as a starting point for the definition of future spatial development possibilities. In the network-of-activities-discourse socio-economic network relationships between the urban and the agricultural system are the central focus; in the ecosystem-discourse the spatial relationships between both systems are approached through the hydrological and ecological dynamics of the physical structure; and in the system-of-places-discourse the spatial relationships are scanned through the public functioning of space.

Each of the planning discourses is implemented in another study area in West-Flanders that is considered relevant for the discourse. Each time the same cyclic research process is being passed through. In the first step, the historical evolution of the urban system, the agrarian system and the landscape is being analysed from an angle, related to the discourse concerned. This results in a general and more area specific problem definition that leads again to the definition of spatial planning goals and ambitions. Consequently, concepts are being formulated that are evaluated on their actual feasibility through a spatial design for the study area. Finally, the spatial development possibilities for agriculture within the planning discourse can be derived from this design.

For exploring each of the planning discourses, there seems a need to formulate a vision at a planning scale that is situated in between the scale of the individual parcel (farm) and that of the region. It is also at this intermediate scale that new or alternative complementary spatial entities are being recognised. In the network-of-activities-discourse high and low dynamic entities are defined, in the ecosystem-discourse vulnerable and non-vulnerable entities and in the system-of-places-discourse meaningful entities and entities with only a poor meaning.
The introduction of these spatial entities also involves a twofold spatial planning. Within the entities functions and activities are conditionally harmonised; between the entities it is more a positional harmonisation. Especially the conditional harmonisation benefits from a clear definition of the conditions in the (complementary) spatial units – concerning development dynamics, impact on the physical structure and the meaning of a place. These conditions are the framework in which functions and activities can develop.

1.4.2. Planning discourse about open space as public space

Especially a broader socio-cultural positioning of open space and agriculture in an urbanizing context seems to be missing in Flemish spatial planning. This explains why one possible role is being elaborated in this PhD-thesis as a (sub)planning discourse within the broader planning discourse of city and countryside as system of places: in an urbanising society open space can fulfill a role as public space.
This story line is inspired by one of the most important socio-cultural challenges in contemporary network society: learning to cope with the other, diversity, differences. This pluralistic ambition is considered as a more realistic perspective than the feverish search for the utopian ideal of 'community'. The ambition doesn't imply that individuals or societal groups have to meet … observing and taking notice of the other often will suffice to gain knowledge about each others uses. This knowledge is essential for the creation of trust and the essential social capital in a society.
Public space is the ultimate spatial medium for the confrontation with the other. As a consequence, one of the main challenges for spatial planning is to make public space accessible and useful to a varied group of people so confrontation can take place.
Until recently, public space policy was mainly oriented towards central urban locations. In network society, this central public space however seems to loose its prominent role as meeting place and place of exchange. Contemporary variations on urban public space in forms of semi-public and collective space – especially in the urban fringes – are characterised by typical features of public space such as anonymity and multifunctionality: shopping malls, theme parks, university campuses, … What is remarkable is that two aspects, preferably in combination, are growing in importance: passage and parochial realms. In the more mobile network society, public space seems to arise in place that are only shortly visited by passers-by. Next, public space is increasingly occupied by societal groups ('parishes' or 'parochies') that are composed of individuals with a (temporary) shared interest.
In a context in which almost the entire Flemish space is 'urban', also open space fragments seems to be able to politically fulfill a role as public space. Arguments pro are the growing diversity in meanings that are attributed to open space – from 'rural idyll' to space for entertainment and amusement. Furthermore, there is an increasing intolerance between actors in open space – between farmers and newcomers, between farmers and recreating people, between newcomers and recreating people, … Finally open space fragments also physically and morphologically increasingly resemble urban public space – as the unbuilt area between buildings.

Three factors are essential to Tummers and Tummers-Zuurmond (1997) for the design of green public spaces (parks) in vaste urban agglomerations. These factors seem to be applicable to the spatial visioning on open space fragments in the Flemish urbanising spatial context.

- In the first place, an open space fragment has to consist of a sufficient surface in relation to the surrounding urban tissue. This can be translated to several scales, even to the scale of a few parcels of farming land in relation to the surrounding homes. Furthermore, the continuity of open space in time has to be guaranteed: temporary by juridical or planning means or more permanently if the open space fulfills in an optimal way the role of public space for the urbanising surroundings.

[SUMMARY]

Open space is made public, especially by realising a continuous accessible network of paths, by an optimal visual accessibility and by making the role of open space more explicit as the place where society expresses its way of dealing with physical structure and nature. The creation of different parochial realms in open space is not automatically synonym to the traditional allocation of functions and activities. Public open space will, analogously to urban public space, benefit more from a characterization of the public character through conditions that determine the spatial development possibilities of (parochial) functions and activities.

- Secondly, it is best to have the fringe of the open space occupied by urban functions and activities that really or visually use this open space. They are, also in the long term, the best guarantee for the conservation of open space. Today, in Flanders the interaction between most of the homes and the surrounding open space is nil. This observation results in a plea for an increase of attention to the separation and the connection between open space and the built fringe. It is in this connecting area that the stroller from the built fringe is confronted with the harvesting neighbour-farmer. In other words, in this area passage and parochial realms are combined.
- Finally, the open space and built fringe are unified by situating a special construction at a peripherical position in the open space. The construction has the role of an attractor: it has to attract residents and users of the built fringe to the open space and then to stimulate them to further explore the open space. In the Flemish open space these attractors can have several forms or scales: from an open air museum to a golf court in a vaster open space to a children's farm and a picknick spot in a smaller open space fragment and a sitting bench at the edge of a few farming parcels, surrounded by scattered residential homes.

The relevance of the (sub) planning discourse 'open space as public space' is that it doesn't try to legitimate Flemish agriculture with economic arguments, but that it offers agriculture the possibility to look for a socio-cultural role in urbanising network society. This also means that it is not that important to protect areas for agriculture, but to characterise the role of the open space as public space and to translate it into conditions that are relevant for the spatial development of functions and activities, such as agriculture.

1.5. Towards a 'strategic' spatial implementation plan for open space

The (mono)functional zoning in spatial planning has already a long record of service and finds its roots in an historical political and societal ambition of separating functions and activities in space. In the first place, the success of this zoning is linked to the juridical security it creates. Although a possible decreased juridical security still seems an invincible problem, the technique of functional zoning in spatial planning is increasingly being questioned. Not only the sub planning discourse of open space as public space seems incompatible with functional zoning … also the three alternative planning discourses about the relation between city and countryside don't result in spatial entities that are inspired by functions and activities, but by differences in dynamics, environmental impact and meaning.

Based on these observations, a 'rediscovery' of the spatial implementation plan – as a 'strategic' spatial implementation plan – seems necessary. The addition of 'strategic' indicates a more active, more realisation oriented and more selective approach of the implementation plan than the comprehensive and passive functional zoning of today.
This strategic spatial implementation plan still implies zoning because ultimately planning is territorial. However, the zoning is no longer related to the destination of zones for one or more functions or activities, but to entities that refer as much as possible to the desired (societal) role of the open space involved. The name of the zones tries to express as much as possible the most relevant spatial characteristics of the entities – concerning dynamics, vulnerability, meaning, … The juridical rules related to these entities define the conditions in which spatial developments can take place without mentioning the functions and activities by name. In other words, development and management of space are increasingly dominant to the destination of space. Undoubtedly, also landscape as a holistic frame of integration is becoming of more and more importance in such spatial implementation plans.
Furthermore, the strategic spatial implementation plan has to be considered more as an indicative and temporary frame of reference for private and public actors through which the decision making about specific projects and measures can be coordinated – even when the choices at the moment of the decision are different than those at the moment of the design of the plan. That is why the strategic spatial implementation plan should be a part of a voluntary, more comprehensive territorial contract with mutual result-oriented commitments between private and public actors about the development of a specific open space. Such territorial contracts are not really hard juridical instruments, but are more relational contracts – pacts – that express the cooperation between independent actors.

At this moment the realisation of the development and management of open space is almost exclusively considered as a task for public authority, using means such as expropriation and pre-emption rights. There are however other systems that can also make private means available for the co-financing of open space projects. Through the stimulation, the regulation and the structuralisation of the market, government directs the private estate market. Especially for the regulating and structuralising systems, an integration in the 'strategic' spatial implementation plan seems obvious.
Through market regulation government tries to direct the behavior of private actors on the market by means of conditions and prohibitions. In a (strategic) spatial implementation plan market regulation can be implemented by imposing burdens to a building permit. Furthermore, these burdens do not have to be limited to the subject of the building permit but can refer to burdens on parcels elsewhere, such as the development of a part of open space. The private actor will try to buy these parcels or will try to reach an agreement with the owner. Because the private actor has to be convinced to agree with this burden, the project to be permitted has to be financially attractive because of its uniqueness or rareness. The regulating system seems especially applicable in the context of the construction of residential houses (the Dutch 'red for green'), recreational development, high value enterprises or other high dynamic activities in or at the fringe of an attractive open space.

In the market structuralising system government defines conditions or rules for the voluntary interaction between private actors so – as a side effect – political goals are met. The American system of 'transferable development rights' is the best known example. With the necessary

nuances in the translation to the Flemish juridical context, the instrument – as a part of a 'strategic' spatial implementation plan – opens perspectives for the generation of private financial means, especially for those open spaces where the realisation of a certain quality or project isn't that urgent. In the spatial implementation plan government can define so-called 'sending sites' where spatial development possibilities are being limited or where a certain way of development or management of the open area is aimed for. The private actors in these sending sites obtain development rights. Consequently, on a market for transferable development rights, they can sell these rights to private actors from receiving sites, also defined in the implementation plan, that need such development rights to get a building permit. It is the task of the government to harmonise supply and demand of development rights to guarantee correct prices.

1.6. Towards a more socio-culturally inspired spatial planning of open space in Flanders

This PhD-thesis shows that spatial planning policy in Flanders concerning open space and agriculture is mainly economically inspired. Based on the PhD-thesis of Bogaert (2004), it is possible to carefully state that this spatial planning policy is also determined by an ecologically inspired planning discourse.
Referring to the traditional pillars of sustainable development – the economic, the ecological and the socio-cultural pillar – this last dimension seems underexposed in planning processes for open spaces. This PhD-thesis shows however that this socio-cultural dimension can no longer be denied in the spatial planning policy concerning open space.

Spatial planning no longer has to concentrate on 'space' but on 'place'. Spatial planning has to get to the bottom of the qualities of and the differences between places, especially concerning their societal reality. Government has to take care that society – for instance by means of spatial design – is served with several alternative images about the future spatial development and about the societal behaviour that is connected to these images. And the people involved are the ones that consequently choose the most relevant trajectories through their actual behaviour. Fundamentally, the classical object of spatial planning – the search for the best mutual adjustment of space and society because of society – moves towards an ambition to free space for societal needs by defining a more flexible policy concerning new developments, albeit within pre-defined conditions.

This thesis ends with the idea that planning discourses of 'open space as public space', of city and countryside as 'network of activities', 'ecosystem' or 'system of places' each can contribute to a strenghtening of the socio-cultural dimension of Flemish spatial planning of open space. At the level of a region these planning discourses are a possibility to espace from the traditional allocation of functions and activities to specific zones. At the Flemish level, especially the planning discourse of open space as public space seems to contribute to the spatial planning of open space and agriculture because of the specific coherent socio-cultural program it tries to define for the open space in the Flemish urbanising spatial context.

[SUMMARY]

INLEIDING

Hoofdstuk 0.1 van deze inleiding heeft tot doel het centrale onderzoeksobject van het proefschrift – de ruimtelijke planning met betrekking tot de open ruimte en de landbouw (in een verstedelijkende samenleving) – te positioneren.
Hoofdstuk 0.2 duidt een aantal keuzes die in de loop van het doctoraatsonderzoek werden gemaakt.

De inleiding gaat nog niet in op de gevolgde onderzoeksaanpak, noch op de onderzoeksvragen waarop dit proefschrift een antwoord tracht te geven. Deze aanpak en vragen vloeien namelijk voort uit de optie om de ruimtelijke planning met betrekking tot open ruimte en landbouw te benaderen vanuit gevoerde en mogelijks te voeren 'planningsdiscoursen' over hun mogelijke ruimtelijke ontwikkeling. Aangezien de theorie over het (beleids)'discours' uitvoerig in het eerste deel van het proefschrift wordt beschreven, lijkt het aangewezen de onderzoeksaanpak en de onderzoeksvragen pas op het einde van dat deel aan bod te laten komen.

[INLEIDING]

Hoofdstuk 0.1

Positionering van ruimtelijke planning met betrekking tot open ruimte en landbouw

Dit hoofdstuk heeft tot doel het onderzoeksobject van dit proefschrift – de ruimtelijke planning met betrekking tot open ruimte en landbouw in een verstedelijkende samenleving – wetenschappelijk en beleidsmatig te positioneren.
Daartoe wordt in paragraaf 0.1.1 vooreerst 'ruimtelijke planning' als begrip geduid. Vervolgens gaat paragraaf 0.1.2 specifieker in op de ruimtelijke planning met betrekking tot open ruimte en landbouw. Dit hoofdstuk maakt abstractie van de (Vlaamse) verstedelijkende ruimtelijke context aangezien deze uitgebreider wordt toegelicht in paragraaf 3.1.3 van dit proefschrift.

0.1.1. Ruimtelijke planning, begrip met dubbele inhoud

Het Van Dale groot woordenboek der Nederlandse taal omschrijft 'beleid' als:

> *het behandelen of de wijze van behandelen van een zaak, bestuur met betrekking tot de gevolgde beginselen of gedragslijn (…) in zaken van de overheid, een overheidsovergaan enzovoort. (Geerts en Heestermans, 1995a: 306)*

Beleid is niet louter het zoeken naar aanvaardbare oplossingen voor al dan niet duidelijk omschreven problemen (zogenaamde 'problem closure' volgens Hajer (1995)). Het is ook – en misschien zelfs primair – dé constitutieve en anticiperende wijze waarop een samenleving latente sociale conflicten en kwaliteiten tracht te regelen. (Hajer, 1995; Throgmorton, 2005) Beleid houdt in dat deze latente sociale conflicten en kwaliteiten in een samenleving – lees de onderliggende maatschappelijke fenomenen – eerst moeten worden ge(her)definieerd zodat vervolgens, bij het formuleren van concrete beleidsopties, de randvoorwaarden worden gecreëerd opdat de betrokken samenleving in de meest wenselijke richting zou kunnen evolueren. Belangrijk in vorige omschrijving van beleid is de voorwaardelijke werkwoordvorm op het einde van de zin: beleid op zich realiseert of 'maakt' de veranderingen in de samenleving niet, beleid bevordert in de mate van het mogelijke dat maatschappelijke veranderingen in de gewenste richting plaatsvinden.

> *Policy-making can be analysed as a set of practices that are meant to process fragmented and contradictory statements to be able to create the sort of problems that institutions can handle and for which solutions can be found. Hence policies are not only devised to solve problems, problems also have to be devised to be able to create policies. (Hajer, 1995: 15)*

Het ruimtelijk planningsbeleid is een specifieke vorm van beleid, vooral omwille van haar specifieke aandacht voor de ruimtelijke organisatie van de samenleving.

Vermeersch (1989 en 1994) lijkt een onderscheid te maken tussen een onderzoekende en op het eerste gezicht niet onmiddellijk beleidsrelevante 'ruimtelijke planning' enerzijds en de beleidshandeling 'ruimtelijke ordening' anderzijds.

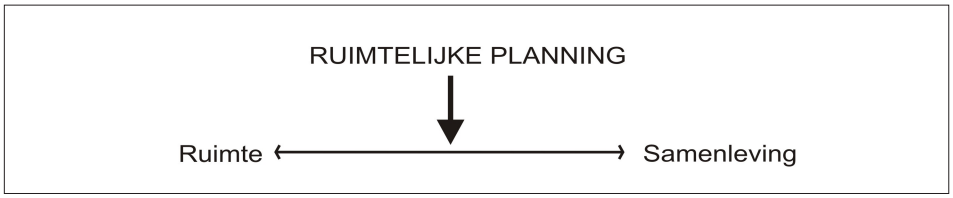
> *De ruimtelijke planning heeft als object het zoeken naar de best denkbare wederkerige aanpassing van de ruimte en de samenleving, en dit ter wille van deze samenleving. De ruimtelijke ordening daarentegen heeft als object het tot stand brengen van deze best denkbare wederkerige aanpassing. (Vermeersch, 1994: 35)* [1] [2]

De handelende dimensie van 'ruimtelijke ordening' uit zich ook in de volgende definitie van ruimtelijke ordening.

> *Het handelen van de overheid omtrent onze nederzettingspatronen door het opmaken van plannen, opstellen van voorschriften, nemen van maatregelen, uitvoeren van werken, …*[3] *(Vermeersch, 1989: 30)*

Afgaande op de indeling van het huidige decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening[4] in titels, blijkt '(ruimtelijke) planning' – in vergelijking met de hoger vermelde definities van Vermeersch – momenteel niet meer alleen een onderzoekend en/of wetenschappelijk karakter te hebben, maar evenzeer een volwaardig beleidsveld te vormen binnen het overkoepelende ruimtelijke ordeningsbeleid.

Ruimtelijke planning heeft vandaag bijgevolg een dubbele betekenis: enerzijds is het een wetenschap die zich in Vlaanderen in onderzoek, opleiding, een eigen vakvereniging, … uitdrukt; anderzijds is het een volwaardig beleidsdomein met specifieke beleidsnota's, planfiguren, regelgeving, een eigen bevoegde overheidsadministratie ... Ook in dit proefschrift zit ruimtelijke planning als het ware in deze dubbele betekenis ingebakken, in die zin dat het doctoraat de weerslag is van een wetenschappelijk onderzoek naar de beleidspraktijk van de Vlaamse ruimtelijke planning met betrekking tot open ruimte en landbouw.
De definities van 'ruimtelijke planning' en 'ruimtelijke ordening' van Vermeersch ademen een groot geloof in de maakbaarheid van de samenleving uit[5]. Naar analogie met de hoger vermelde omschrijving van de rol en de positie van beleid in relatie tot de samenleving, lijkt ook voor ruimtelijke planning een meer bescheiden omschrijving aangewezen, zoals: ruimtelijke planning beoogt via plannen, voorschriften, maatregelen en werken beleidsmatige randvoorwaarden te formuleren zodat de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, ter wille van de samenleving, mogelijk wordt gemaakt. De ruimte en de manier waarop de ruimte wordt gebruikt, zijn immers in belangrijke mate het resultaat van handelingen van individuen en groepen[6]. De overheid kan daarbij via ruimtelijke planning slechts trachten de handelingen en wensen van deze individuen en groepen in een beoogde richting te laten evolueren.



[INLEIDING]

0.1.2. Specifiek onderzoeksobject 'ruimtelijke planning met betrekking tot open ruimte en landbouw'

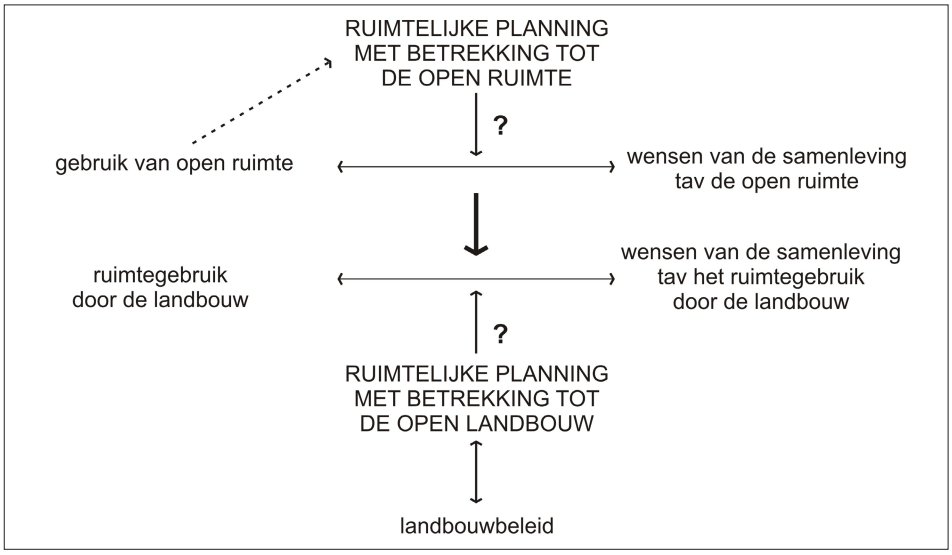
Geprojecteerd naar het specifieke onderzoeksobject van dit proefschrift – de ruimtelijke planning met betrekking tot open ruimte en landbouw – heeft de ruimtelijke planning tot doel de mogelijkheden te creëren voor de best denkbare wederkerige aanpassing van het gebruik van de open ruimte (in het bijzonder door de landbouw) enerzijds en de wensen van de samenleving ten aanzien van het gebruik van deze open ruimte (in het bijzonder door de landbouw) anderzijds.

In de formulering van de vorige zin duiden de haakjes op een specifieke verhouding – binnen de context van de ruimtelijke planning – tussen 'open ruimte' en 'landbouw'. Vanuit planningtheoretisch oogpunt primeert de ruimtelijke planning met betrekking tot de open ruimte immers op deze met betrekking tot de landbouw. In het verleden zou dergelijk uitgangspunt worden verklaard aan de hand van het gekende sector-facetbeleidsmodel waarbij ruimtevragen vanuit verschillende sectoren – waaronder landbouw, natuur, bos, recreatie, … – in het kader van het ruimtelijke facetbeleid ten opzichte van elkaar worden afgewogen[7].
Ook vandaag – misschien meer dan ooit – kan worden gesteld, zij het niet langer in termen van 'facet' en 'sector', dat de landbouw in een verstedelijkende samenleving slechts één van de (vele) ruimtegebruikers vormt in een meervoudig gebruikte open ruimte. Een thematische ruimtelijke planning met betrekking tot landbouw kan dan ook op dit moment, evenmin als in de toekomst, eenzijdig bepalend zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling van die open ruimte.

Dit planningstheoretische uitgangspunt impliceert een boven- en een ondergeschikte (driehoeks)verhouding tussen het ruimtegebruik, de verwachtingen van de samenleving ten aanzien van dit ruimtegebruik en de (hiertussen bemiddelende) ruimtelijke planning. De bovengeschikte verhouding heeft daarbij betrekking op de open ruimte. De ondergeschikte verhouding heeft op haar beurt betrekking op het ruimtegebruik door de landbouw. De afstemming – door middel van ruimtelijke planning – tussen het gebruik van de open ruimte en de verwachtingen van de samenleving over die open ruimte vormt daarbij het kader waarbinnen de (ondergeschikte) afstemming moet plaatsvinden tussen het ruimtegebruik door de landbouw en de verwachtingen van de samenleving over dit ruimtegebruik door de landbouw.

Tenslotte moet nog worden opgemerkt dat 'landbouw' ook, zoals vele andere ruimtegebruikers, over een volledig eigen beleidsdomein beschikt waarin onder meer de economische beleidsopties voor landbouw worden gedefinieerd. Ontwikkelingen in dit landbouwbeleidsdomein lijken mede bepalend te zijn of te kunnen zijn voor de ruimtelijke planning met betrekking tot de landbouw.

De dubbele driehoeksverhouding die in onderstaand schema wordt afgebeeld, vormt als het ware de rode draad doorheen dit proefschrift. Behalve in deel 1, het veeleer theoretische en methodologische deel, wordt in elk van de volgende vier delen een aantal aspecten van dit schema opgelicht.



Zo reconstrueert deel 2 van dit proefschrift vooral hoe de ruimtelijke planning in Vlaanderen in het verleden en ook vandaag heeft trachten te bemiddelen, zowel algemener met betrekking tot het gebruik van de open ruimte als meer specifiek met betrekking tot het ruimtegebruik door de landbouw. In dit deel wordt niet geanalyseerd hoe het ruimtegebruik in de open ruimte of door de landbouw is gewijzigd of hoe de verwachtingen van de samenleving ten aanzien van de open ruimte of de landbouw zijn veranderd als gevolg van de ruimtelijke planning. Daarentegen wordt er wel onderzocht of de ruimtelijke planning met betrekking tot de open ruimte en de landbouw doorheen de tijd is gewijzigd en of er gedurende die periode ook sprake is geweest van een wederzijdse beïnvloeding van de ruimtelijke planning en het landbouwbeleid.

In delen 3 en 4 van dit proefschrift wordt verkend hoe de ruimtelijke planning in de Vlaamse verstedelijkende ruimtelijke context[8] (in de toekomst) deze bemiddelende rol met betrekking tot open ruimte en landbouw verder zou kunnen opnemen.

In deel 3 worden de gevolgen voor de ruimtelijke planning met betrekking tot de open ruimte en de landbouw ingeschat wanneer drie verschillende dimensies in het gebruik van de open ruimte – min of meer op te vatten als de economische, de ecologische en de sociaal-culturele dimensie van duurzame ontwikkeling – elk om beurt worden geaccentueerd. Op die manier komen in essentie drie verschillende aspecten van het eigenlijk gebruik van de open ruimte (door de landbouw) aan bod.

Deel 4 gaat dan weer in op de gevolgen voor de ruimtelijke planning met betrekking tot de open ruimte en de landbouw, wanneer het gebruik van de open ruimte maatschappelijk veel breder wordt gepositioneerd binnen een overkoepelende sociaal-culturele uitdaging. Met dit deel wordt met andere woorden getracht één mogelijke maatschappelijke verwachting met betrekking tot het gebruik van de open ruimte extra in de verf te zetten en op haar gevolgen voor de ruimtelijke planning te verkennen.

Deel 5 tenslotte is een vrij introvert ruimtelijke planningsverhaal. Het focust in hoofdzaak op de eigen ruimtelijke planningspraktijk. Specifiek wordt er in dit deel afgetast in hoeverre het huidige planningsinstrumentarium inzetbaar is of moet worden geherinterpreteerd voor de institutionalisering van de in het derde en vierde deel besproken ruimtelijke visies op open ruimte en landbouw.

[INLEIDING]

Hoofdstuk 0.2

Duiding van aantal in dit proefschrift gemaakte keuzes

Hoofdstuk 0.2 wil van bij het begin duidelijkheid creëren over een aantal keuzes die in het kader van het doctoraatsonderzoek werden gemaakt. Aangezien ruimtelijke planning geen exacte wetenschap is, zijn deze keuzes niet altijd te objectiveren. Ze moeten dan ook in vele gevallen worden beschouwd als het type intuïtieve beslissingen dat in het leven wordt genomen ter hoogte van een tweesprong. Na het nemen van een beslissing over de te volgen weg, komt het er vervolgens op aan deze keuze niet voortdurend in twijfel te trekken maar net consequent in al haar gevolgen trachten te vatten.

0.2.1. Verruiming van landbouw naar open ruimte

De oorspronkelijke insteek voor dit doctoraatsonderzoek was de eigen intuïtieve observatie dat de manier waarop de Vlaamse ruimtelijke planning eind twintigste-begin eenentwintigste eeuw de landbouw benadert, in weinig lijkt te verschillen van de wijze waarop ze dit in de jaren 1960 deed. Tijdens de wederopbouw na de tweede wereldoorlog was een vanuit economisch oogpunt moderniserende landbouw ongetwijfeld zeer determinerend voor de algemene ontwikkeling van de open ruimte. Vandaag lijken evenwel uiteenlopende sociaal-culturele verwachtingen ten aanzien van de open ruimte steeds bepalender te worden voor de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden en –kansen van de landbouw.

> *Als sector van voedselproductie is landbouw geen zuivere plattelandszaak meer, noch is platteland een zaak van de landbouwbevolking alleen. Vanuit macro-economisch perspectief is voor Vlaanderen een eigen landbouwproductie niet eens vitaal. Bovendien zijn er vormen van voedselproductie (of biologische productie in het algemeen) die meer thuishoren in het industriële milieu dan in het klassieke landelijke milieu. Er treedt zodoende een zekere ontkoppeling in van landbouw enerzijds, van open ruimte en platteland anderzijds. (Gulinck et al., 2000: 322; zie ook VROMRaad, 2004)*[9]

Sommigen lijken in eerste instantie vrij defensief op deze sociaal-culturele verwachtingen met betrekking tot de open ruimte, en bijgevolg met betrekking tot de landbouw, te reageren.

> *(…) het lijkt alsof landbouw proefkonijn is voor duurzame ontwikkeling. Daar zijn een aantal zeer duidelijke redenen voor.*
> *Landbouw is nu eenmaal overal aanwezig en overal zichtbaar en waarneembaar (in tegenstelling bijvoorbeeld tot industrie die zich concentreert op afgebakende industrieterreinen) zodat iedereen er indirect mee in aanraking komt. (…)*

> *Omgekeerd heeft de overgrote meerderheid onder ons geen direct contact met landbouw, waardoor landbouw een vrijblijvend onderwerp is om duurzaamheidsoefeningen uit te voeren. Daar staat dan weer tegenover dat landbouw onder de vorm van voedsel overal (letterlijk) tastbaar binnenkomt en toch weer iedereen aanspreekt. (…)*
> *Het spreekt vanzelf (…) dat het onrechtvaardig is om alleen de landbouw te beladen met maatschappelijke vragen en eisen. (Reheul et al., 2001: 1-2 en 3)*

In de loop van dit doctoraatsonderzoek heeft in ieder geval een verruiming van het onderzoeksobject – van landbouw naar open ruimte – plaatsgevonden. Waar het onderzoek aanvankelijk startte vanuit een sterke focus op het (gewenste) ruimtegebruik door de Vlaamse landbouw, werd al snel duidelijk dat het onderzoek moest worden opengetrokken naar de (gewenste) rol en positie van de ganse open ruimte in verstedelijkend Vlaanderen.
Deze verschuiving in onderzoeksobject is trouwens inherent verbonden aan het hoger weergegeven schema dat centraal staat in dit proefschrift: de afstemming – door middel van ruimtelijke planning – tussen het gebruik van de open ruimte en de verwachtingen van de samenleving over die open ruimte vormt het kader waarbinnen de (ondergeschikte) afstemming moet plaatsvinden tussen het ruimtegebruik door de landbouw en de verwachtingen van de samenleving over dit ruimtegebruik door de landbouw.

> *Wat er ook van zij, de ontwikkelingen in het landbouwlandschap moeten verankerd worden in nieuw besef van duurzaamheid, lokaliteit (…), gebiedsdifferentiatie, globaliteit (…) en het geheel ondersteund door een vernieuwd denken over en sturen van het platteland, dit laatste in een aangepaste interpretatie binnen een metropolitane context. (Gulinck en Seghers, 2003: 4)*

0.2.2. Geen begrippenoorlog met betrekking tot 'open ruimte', 'buitengebied' en 'platteland'

Wetenschappelijke en politieke beschouwingen over de open ruimte gaan vaak gebukt onder de quasi-verplichting om preliminair het begrippenkader zuiver te stellen. Dit gaat gepaard met soms heroïsche pogingen om het onderscheid hard te maken tussen 'open ruimte', 'buitengebied' en 'platteland'.

De kern van de zaak lijkt daarbij echter niet zozeer te liggen bij de inhoud van deze begrippen. De belangrijkste doelstelling bij het definiëren van het begrip lijkt de intellectuele 'toe-eigening' van het begrip. Op dit moment kan worden gesteld dat 'open ruimte' vooral een objectief-wetenschappelijke inhoud wordt toegedicht, 'buitengebied' een beleidsbegrip is dat door het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in de Vlaamse ruimtelijke planning werd geïntroduceerd, en 'platteland' zowel door wetenschappers als door beleidsmakers wordt gebruikt … Alhoewel, in de Vlaamse verstedelijkende context lijken ook al deze 'zekerheden' weer te verbleken.
Terminologische discussies staan helaas in veel gevallen meer diepgaand onderzoek over en de formulering van strategischer beleid voor de open ruimte in Vlaanderen in de weg.

Om die reden wordt er in het kader van dit proefschrift bewust geopteerd om het begrip 'open ruimte' niet te definiëren in relatie tot onder meer 'buitengebied' en 'platteland'. Louter vanuit taalkundig oogpunt wordt wel getracht systematisch de term 'open ruimte' te hanteren. Bij de bespreking van beleidsdocumenten in het tweede deel van dit proefschrift zal echter consequent gebruik worden gemaakt van het begrip dat in het betrokken beleidsdocument wordt vooropgesteld.

0.2.3. Vlaanderen ter inspiratie

De ruimtelijke structuur in Vlaanderen is uniek. Onderzoekers hebben de voorbije jaren herhaaldelijk – De Meulder en collega's zelfs op zeer lyrische wijze (zie 3.1.3) – het typische Vlaamse 'stadslandschap' met de uitgestrekte linten van de karakteristieke 'alleenstaande rijwoningen' en 'fermettes' omschreven.

Uniek … en toch vertoont Vlaanderens ruimtelijke structuur morfologisch en functioneel gelijkenissen met andere gebieden in (Noord-West-)Europa – onder meer de zuidvleugel van de Nederlandse Randstad, het Ruhrgebied, de bewoonbare valleigebieden in het voor de rest vrij onherbergzame Zwitserland, het zuiden van Noorwegen, de streek rond Venetië, ...

Deze gebieden delen met Vlaanderen in de eerste plaats een steeds verdere fragmentering van de ruimte. Bovendien lijkt de open ruimte in deze regio's, zowel wat betreft het feitelijke gebruik als wat betreft de beleidsmatige perceptie, vooral te worden beschouwd als een restruimte die slechts wacht op een verdere stedelijke ontwikkeling. Een samenhangende ruimtelijke visie op de rol en de positie van deze openruimtefragmenten binnen die verstedelijkende context lijkt evenwel niet onmiddellijk de eerste politieke bezorgdheid.

De in Vlaanderen vrij alomtegenwoordige fragmentatie van de open ruimte is in zekere zin ook verwant aan de ruimtelijke problematiek in de rand van grote stedelijke agglomeraties in de Verenigde Staten van Amerika – de zogeheten 'rural-urban fringe'. Waar de rest van het noordelijke deel van het Amerikaanse continent als het ware een overschot aan open ruimte lijkt te hebben, dreigt de voor stedelingen levensnoodzakelijke open ruimte als gevolg van de uitbreiding van Amerikaanse miljoenensteden zonder meer uit de stadsrand te verdwijnen.

De beslissing om in dit proefschrift de Vlaamse ruimtelijke planning met betrekking tot de open ruimte in een tijdsperspectief – vanuit het verleden, over het heden naar de toekomst – te onderzoeken, is dan ook geen uitdrukking van academische navelstaarderij. Wel wetend dat iedere regio zijn eigen specifieke kwaliteiten en problemen kent, hoopt dit proefschrift – door de verwantschap van de Vlaamse open ruimte met deze in andere regio's – vooral te inspireren. De evaluatie van het tot nog toe gevoerde ruimtelijke planningsbeleid in Vlaanderen met betrekking tot de open ruimte zou in andere regio's kunnen leiden tot bezinning en herkenning. De verkenning van alternatieve ruimtelijke visies op de toekomstige rol en positie van de open ruimte in Vlaanderen zou in andere regio's dan weer aanleiding kunnen geven tot overweging en erkenning.

0.2.4. Verkenning van vrij 'onontgonnen' onderzoeksveld

Tot nog toe bleven de pogingen om de Vlaamse open ruimte op een innoverende wijze te benaderen in relatie tot de verstedelijkende context uiterst beperkt. Het door Gulinck benoemen van de open ruimte (in de Benelux) als 'neo-rurale ruimte' (zie 3.1.3) moet als een verdienstelijk, doch alleenstaand wetenschappelijk wapenfeit worden beschouwd.
Ook vandaag lijkt het ruimtelijke planningsbeleid dermate behept met de introverte afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur dat slechts af en toe én zeer aarzelend – zoals bij de ruimtelijke visievorming over het Parkbos Gent – een planningsverhaal over de Vlaamse open ruimte wordt opgehangen aan het stedelijke gebeuren.
Het proefschrift heeft zeker niet de pretentie om eindelijk dé enige echte waarheid over de ruimtelijke planning met betrekking tot de open ruimte en de landbouw in een (Vlaamse) verstedelijkende ruimtelijke context bloot te leggen. Het heeft daarentegen de ambitie het tot nog toe vrij 'onontgonnen' onderzoeksveld ter zake in Vlaanderen enigszins af te tasten – als een eerste snede in een jonge akker, onzeker doch hoopvol over de te verwachten opbrengst. Hiertoe wordt er in het proefschrift een aantal hypotheses met betrekking tot de rol en de positie van de open ruimte en de landbouw in een verstedelijkende samenleving geformuleerd.
Argumenten ter onderbouwing van deze hypotheses zijn afkomstig uit wetenschappelijke en gevulgariseerde literatuur uit verschillende disciplines. Gelet op het specifieke object van het doctoraatsonderzoek, werd in het kader van het onderzoek vanzelfsprekend veelvuldig literatuur met betrekking tot ruimtelijke planning geraadpleegd. Daarnaast werd echter ook inspiratie gevonden in literatuur uit de stedenbouwdiscipline wat betreft de theorievorming over publieke ruimte, uit de beleidswetenschappen wat betreft beleidsdiscoursen en –instrumentarium, en uit de landbouweconomische en –politieke wetenschappen wat betreft multifunctionele landbouw en landbouwbeleid.
Het proefschrift heeft vooral de ambitie om de bestaande inzichten uit deze verschillende disciplines samen te brengen en op een veeleer essayistische wijze te combineren en te integreren. Het proefschrift hoopt op die manier de volgende jaren de basis te kunnen vormen voor verdergaande, onder meer empirische, onderzoeksprojecten.

Omdat het object van dit doctoraatsonderzoek in de eerste plaats bestond uit de inhoud van het ruimtelijke planningsbeleid en de vertaling ervan in beleidsinstrumenten, leek het methodologisch niet direct noodzakelijk om een of meerdere gevalstudies systematisch doorheen het volledige onderzoekstraject aan te houden. Dit zou wel belangrijk zijn geweest, mocht het proefschrift tot doel hebben gehad iets te willen bewijzen of ontkennen.
Om die reden werd evenmin een voorafgaande geografische analyse van de open ruimte in Vlaanderen uitgevoerd met het oog op een voldoende representativiteit van de geselecteerde gevalstudies. Motieven die bij de keuze van gevalstudies wel de doorslag gaven, waren de beschikbaarheid van (historische) beleidsdocumenten (deel 2), de geschiktheid van de betrokken studiegebieden voor het onderzoek naar drie alternatieve invalshoeken op open ruimte (deel 3) en de relevantie van een bestaand ruimtelijk planningsinitiatief (delen 4 en 5).
Dit verklaart dan ook waarom er in het tweede, het derde en tenslotte in het vierde en vijfde deel telkens voor andere gevalstudies wordt geopteerd.

Noten

1 De Klerk (in Hendriks, 2005) maakt een gelijkaardig onderscheid tussen planologie en ruimtelijke ordening. Hij beschouwt planologie als een gedragswetenschap die de maatschappij en het planmatig ordenen van de ruimte bestudeert en die zoekt naar manieren om het ruimtelijk ordenen continu te verbeteren. Planologie reikt de handvatten aan zodat de praktijk van de ruimtelijke ordening de problemen kan oplossen.

2 De uitdrukking 'en dit ter wille van deze samenleving' moet niet zomaar worden beschouwd als een toevoeging. De ruimte is de materiële uitdrukking van maatschappelijke relaties en moet dan ook in relatie tot sociale praktijken worden begrepen. Een ruimte kan daarom enkel en alleen in haar sociale context worden onderzocht.

3 Vertaald naar de hedendaagse ruimtelijke planningsterminologie lijkt het hier beter het ruimere begrip 'ruimtelijke structuren' dan het enge begrip 'nederzettingspatronen' te lezen.

4 B.S. 8 juni 1999. Gewijzigd bij de decreten van 28 september 1999, 22 december 1999, 26 april 2000, 8 december 2000, 13 juli 2001, 1 maart 2002, 8 maart 2002, 19 juli 2002, 28 februari 2003, 4 juni 2003, 21 november 2003, 7 mei 2004, 22 april 2005, 15 juli 2005, 10 maart 2006 en 7 juli 2006. Een officieus gecoördineerde versie van het decreet en de latere wijzigingen is terug te vinden op http://www.codex.vlaanderen.be.

5 Voor uitweidingen over het geloof van de ruimtelijke planningspraktijk in de maakbaarheid van de samenleving: zie Saey, 1995a en b en 2005.

6 Dit impliceert ook dat de ruimtelijke organisatie van de samenleving in belangrijke mate mee wordt bepaald door de positie en de economische macht van die individuen en groepen binnen de samenleving. (Van der Knaap, 2002)

7 Facetten die in het sector-facetbeleidsmodel vaak als tegenhangers van het ruimtelijke facet worden gebruikt, zijn het leefmilieu, de sociaal-culturele en de economische ontwikkeling. Het sector-facetbeleidsmodel wordt in de planningstheorie niet langer gehanteerd omdat verschillende van de vroegere, sectorale beleidsdomeinen – zoals natuur, landschap, … – de voorbije decennia dermate zijn geëvolueerd dat zij momenteel veeleer als een facet dan als een sector opereren. Het onderscheid tussen sector en facet is bijgevolg niet langer houdbaar.

8 Omdat er niet onmiddellijk indicaties voorhanden zijn dat de stedelijke ontwikkeling voor onder meer residentiële en economische doeleinden de eerstvolgende jaren in Vlaanderen zal afnemen, wordt bewust gekozen om in het proefschrift te spreken over de – aan de gang zijnde – 'verstedelijkende' ruimtelijke context in plaats van over een – reeds afgeronde – 'verstedelijkte' ruimtelijke context.

9 De ontkoppeling tussen landbouw en open ruimte die Gulinck et al. vaststellen, wordt door Gray (2000) ook op het niveau van de Europese Unie waargenomen bij het definiëren van het begrip 'rural' – lees 'open ruimte' of 'platteland'. Oorspronkelijk leefde op Europees niveau eveneens de overtuiging dat het platteland werd gedetermineerd door landbouw. Kleine familiale landbouwbedrijven werden beschouwd als dé basis voor de plattelandssamenleving. Bijgevolg werd het platteland door de Europese Unie afgebakend op basis van hoofdzakelijk landbouwkenmerken: topografie, bodemkenmerken, landbouwontwikkelingspotentieel, … Vandaag wordt het platteland door de Europese Unie als minder afhankelijk van de landbouw beschouwd en benaderd als een ruimte met een meervoudigheid in ruimtegebruik en activiteiten, met zowel productie als consumptie, … Als gevolg hiervan stelt Gray ook vast dat de begrenzing van het platteland, op het niveau van de Europese Unie, steeds minder wordt bepaald door landbouwcriteria.

DEEL 1

Planningsdiscoursen als methodiek voor onderzoek van ruimtelijk planningsbeleid

We are two very good tailors and after many years of research we have invented an extraordinary method to weave a cloth so light and fine that it looks invisible. As a matter of fact it is invisible to anyone who is too stupid and incompetent to appreciate its quality.
(Hans Christian Andersen, zonder jaar)

If men define situations as real, they are real in their consequences.
(Thomas and Thomas, 1932)

Dit eerste deel bakent het onderzoeksobject van het proefschrift af. Het formuleert daarmee in zekere zin de vrijheidsgrenzen die de onderzoeker aan de lezer meegeeft – of opdringt … – en waarbinnen deze lezer zijn of haar eigen verwachtingspatroon met betrekking tot het onderzoek kan – of mag … – creëren. Eigenlijk heeft dit deel, in vergelijking met de in de inleiding toegelichte keuzes, de allure van een voor het doctoraatsonderzoek allesomvattend én determinerend keuzemoment: er wordt in dit deel immers geopteerd voor een welbepaalde onderzoeksmethodiek die repercussies heeft voor de formulering van de onderzoeksvragen die op hun beurt dan weer mee bepalend zijn voor de inhoudelijke klemtonen en de structuur van het proefschrift.

Met de keuze voor één bepaalde invalshoek, worden tegelijkertijd talrijke andere, potentiële en ongetwijfeld interessante invalshoeken voor het onderzoek uitgesloten. Zonder te willen vervallen in een defensief betoog, wordt in dit deel vooral getracht de primaire keuze voor een bepaalde onderzoeksmethodiek, vanuit de internationale wetenschappelijke literatuur, zo zinvol mogelijk te duiden.

Deze onderzoeksmethodiek – het onderzoek naar de discoursen die met betrekking tot bepaalde fenomenen binnen de samenleving worden opgebouwd, bijgesteld en vervangen – is niet nieuw. Integendeel, ze heeft in het verleden al haar diensten bewezen, in eerste instantie in het sociologisch en vervolgens in het bestuurskundig en beleidswetenschappelijk onderzoek. Het is vooral in deze laatstgenoemde, methodologische interpretatie dat de inspiratie werd gevonden om de discoursen in het Vlaamse ruimtelijke planningsbeleid ten aanzien van open ruimte en landbouw, zowel in het verleden als in het heden en de toekomst, te analyseren en te verkennen.

In het inleidende deel van dit proefschrift blijkt ruimtelijke planning in het maatschappelijk bestel zowel een wetenschappelijke als een beleidsactiviteit te zijn. Vertrekkend vanuit vooral die tweede zelfkant van de ruimtelijke planning, omschrijft hoofdstuk 1.1, op basis van literatuuronderzoek, de begrippen 'beleidsdiscours' en 'planningsdiscours'. Met de vergaarde kennis wordt vervolgens in hoofdstuk 1.2 het onderzoek afgebakend wat betreft onderzoekstraject en te beantwoorden onderzoeksvragen.

Hoofdstuk 1.1

Planningsdiscoursen als onderzoeksmethodiek

In paragraaf 1.1.1 wordt de toon gezet voor de rest van dit proefschrift. Ruimtelijke planning wordt in deze paragraaf in haar essentie gevat als het zo overtuigend mogelijk vertellen van een verhaal over de beoogde ruimtelijke ontwikkeling van de samenleving. Deze specifieke invalshoek met betrekking tot ruimtelijke planning refereert vrij direct naar de sociaal-constructivistisch geïnspireerde analyse van beleidsdiscoursen in de bestuurskunde en beleidswetenschappen. De theorievorming in deze disciplines over de creatie van inhoudelijke verhaallijnen, de vorming van discourscoalities rond een verhaallijn en de institutionalisering van een beleidsdiscours wordt gesynthetiseerd in 1.1.2. Paragraaf 1.1.3 maakt vervolgens de vertaalslag van beleidsdiscoursen naar planningsdiscoursen.

1.1.1. Ruimtelijke planning als verhaal

Ruimtelijke planning komt neer op het vertellen van een overtuigend en opbouwend verhaal over de toekomst (Throgmorton, 1992 en 2005; McMordie et al., 2005): ruimtelijke planners schrijven teksten of tekenen plannen die de stroom van toekomstige handelingen trachten te regelen, vormen of minstens veranderen[10]. Hierbij wordt niet de ruimtelijke inrichting op zich gepland, maar datgene wat het subject hieraan kan en wil doen[11]. (Zonneveld, 1991) Albrechts (2004) definieert ruimtelijke planning als een proactief, op verandering gericht en integrerend, (bij voorkeur) door de overheid geleid, maatschappelijk-ruimtelijk proces dat gericht is op de productie van visies, coherente acties en uitvoeringsgerichte maatregelen die vorm geven aan wat een plek is en wat ze zou kunnen worden.[12]

Opdat ruimtelijke plannen mensen voldoende zouden aanzetten om op een nieuwe manier in de wereld aanwezig te zijn en zich op een nieuwe manier tegenover andere mensen te gedragen, moeten ruimtelijke planners in het te schrijven of te tekenen verhaal, volgens Throgmorton (2005):

- interessante en geloofwaardige sleutelfiguren opvoeren die de toekomstige handelingen ook daadwerkelijk zullen uitvoeren;
- conflicten, crisissen, maar ook oplossingen verwerken zodat deze sleutelfiguren geneigd zullen zijn hun handelen te wijzigen;
- verschillende gezichtspunten innemen en gebruik maken van de verbeelding en het ritme van de taal om een gewenste houding ten opzichte van de bestaande situatie uit te drukken[13].

Aangezien verhalen niet uit zichzelf ontstaan, moeten ruimtelijke planners feiten, verschijnselen, fenomenen, … tot een samenhangend verhaal kneden. Dit vereist volgens McMordie et al. (2005) vaardigheden van een ruimtelijke planner die veeleer refereren aan

die van een romanschrijver of een dromer dan aan die van een wetenschapper. Planningsen historische verhalen verschillen volgens deze auteurs van wetenschappelijke verhalen, vooral omwille van hun persoonsgebonden karakter waardoor ze een essentiële rol spelen in hoe mensen zichzelf en hun verhouding tot de wereld en andere mensen identificeren. Planningsverhalen verschillen op hun beurt dan weer van historische verhalen wat betreft tijdsperspectief: ze gaan verder dan de interpretatie van feiten en bepalen zowel wat wenselijk als wat haalbaar is in de toekomst.

De constructieve handeling die vereist is voor het vertellen van een verhaal, is uiteraard selectief, doelgericht en bijgevolg politiek-normatief. Een planner opteert er immers voor om bepaalde verhalen te vertellen omdat hij of zij die belangrijk vindt. Bovendien vertelt hij of zij ze op een manier die hij of zij als juist aanvoelt. Een verhaal is bijgevolg niet noodzakelijkerwijze vals omdat het misschien feiten en woorden gebruikt en begint en eindigt op een andere manier dan de lezer zelf zou willen. Meer nog, zelfs als een verhaal foutieve feiten bevat, kan het nog steeds uitdrukking geven aan een emotionele waarheid door te onthullen waar het de planner echt om draait[14].

Het verhaal van de ruimtelijke planner staat evenwel niet op zich. Ruimtelijke plannen en maatregelen zijn slechts subplots die mee trachten het overkoepelend, meer impliciet beleidsverhaal in de gewenste richting te sturen. De visies en concepten die de ruimtelijke planner in zijn of haar verhaal hanteert, fungeren als metaforen voor de beoogde overkoepelende maatschappelijke ontwikkeling en bepalen mee de publieke perceptie ervan[15]. Omdat dit groter verhaal over de toekomstige ontwikkeling van de samenleving verschillende andere subplots bevat, is het meerlagig, complex, multidisciplinair, ... en lijkt het zich vaak enkel maar te laten vatten door multi-interpreteerbare containerbegrippen, zoals 'modernisme', 'postmodernisme', 'kapitalisme' of, recenter, 'duurzame ontwikkeling', 'ecologische modernisering', … (buzzwords volgens Arts et al., 2000) Om die reden ligt het meer voor de hand de concretere subplots, zoals de visie en het conceptuele verhaal van de ruimtelijke planner, in plaats van het overkoepelende beleidsverhaal te bestuderen.

1.1.2. Beleidsdiscoursen als invalshoek

Volgens de door het sociaal-constructivisme geïnspireerde stroming in de bestuurskunde en de beleidswetenschappen, is de werkelijkheid waarop het beleid tracht in te grijpen – de ruimte waarop het ruimtelijke planningsbeleid tracht in te grijpen – een sociale constructie.

> *Any understanding of the state of the natural or the social environment is based on representations, and always implies a set of assumptions and (implicit) social choices that are mediated through an ensemble of specific discursive practices. Dynamics of (…) politics cannot be understood without taking apart the discursive practices that guide our perception of reality. (Hajer, 1995: 17; zie ook Dryzek, 1997)*

Centrale figuur in de sociaal-constructivistische stroming is Michel Foucault. Hij hield zich vooral bezig met de vraag hoe macht en machtsstrategieën bepalend zijn voor de ontwikkeling

van kennis over de werkelijkheid. Volgens Foucault is de werkelijkheid niet, maar wordt ze gevormd door discursieve processen; er is geen werkelijkheid achter het discours want het discours vormt de werkelijkheid. Dit houdt ook in dat niet zozeer macht op zich moet worden bestudeerd, maar veeleer de manier waarop ideeën vorm krijgen in het spanningsveld tussen machtsrelaties en kennisvelden in een specifiek, aan tijd en ruimte gebonden proces. (zie Hajer, 1995; Van Assche en Jacobs, 2003; Cruickshank et al., 2004)
In dit proefschrift wordt niet uitgeweid over de oorspronkelijke beschouwingen van grondlegger Foucault – hoe waardevol ook – over discoursen. Er wordt vertrokken van de secundaire interpretatie van het begrip 'discours' in recentere wetenschappelijke literatuur over 'beleidsdiscoursen' omdat deze insteek voor een onderzoek naar het ruimtelijke planningsbeleid met betrekking tot landbouw en open ruimte voldoende wetenschappelijke basis biedt[16].

De sociaal-constructivistische stroming in de bestuurskunde en de beleids-wetenschappen wil vooral begrijpen waarom een specifieke manier om tegen een probleem aan te kijken op een bepaald moment aan belang wint en zelfs dominant kan worden terwijl andere manieren in diskrediet raken. (Goverde, 2003)
De techniek die hiervoor werd ontwikkeld, heet discoursanalyse en tracht inzicht te verwerven in de sociale en cognitieve basis van probleemconstructies: het bestudeert de wederzijdse interactie tussen enerzijds de maatschappelijke processen waarmee actoren rond bepaalde onderwerpen worden gemobiliseerd en anderzijds de specifieke ideeën en concepten die bijdragen tot een gemeenschappelijk begrip van bepaalde problemen. (Hajer, 1995) Het is immers binnen deze sociaal-cognitieve context dat er vervolgens politieke besluitvorming plaatsvindt en beleid wordt ontwikkeld. Zo behoort het volgens de discoursanalytische benadering perfect tot de mogelijkheden dat een bepaald maatschappelijk probleem helemaal geen politiek probleem wordt en dat er bijgevolg geen beleid voor wordt ontwikkeld[17].
In het dagelijkse taalgebruik wordt discours als synoniem gebruikt voor 'discussie' en wordt het vaak begrepen als een 'wijze van spreken'. Naast de beleidsdiscoursen die in dit proefschrift centraal staan, zijn er ook zeer alledaagse discoursen in de gesprekken tussen de mensen op straat of discoursen die via de media hun weg zoeken in de samenleving. Beleidsdiscoursen onderscheiden zich van deze andere discoursen door hun specifieke beleidsachtergrond en hun normatieve karakter: terwijl de andere discoursen normatieve elementen kúnnen omvatten, hébben beleidsdiscoursen in elk geval een normatief element. (Boonstra, 2004)

Hajer (1995: 44) definieert een (beleids)discours als

> *a specific ensemble of ideas, concepts and categorisations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social relations.*

Dryzek (1997:8, geciteerd in Arts et al., 2000) definieert een beleidsdiscours gelijkaardig als

> *a shared way of apprehending the world. Embedded in language, it enables those who subscribe to it to interpret bits of information and put them together into coherent stories or accounts. Each discourse rests on assumptions, judgements and contentions that provide the basic terms for analysis, debates, agreements and disagreements (…).*

Deze twee definities combineren Arts et al. (2000: 63) tot de omschrijving van beleidsdiscoursen als

> *dominant interpretative schemes, ranging from formal policy concepts to popular story lines, by which meaning is given to a policy domain.*

Hajer (1995), Van Tatenhove et al. (2000) en Boonstra (2004) herkennen drie essentiële elementen voor een (beleids)discours: de creatie van inhoudelijke verhaallijnen, het ontstaan van discourscoalities en de institutionalisering in beleidspraktijken.

- De creatie van 'inhoudelijke verhaallijnen' heeft betrekking op het specifieke geheel van ideeën, concepten en categorieën dat wordt gebruikt om betekenis te geven aan fysische en sociale relaties.
- Het begrip 'discourscoalitie' gaat daarentegen veel meer over de productie, reproductie en transformatie van ideeen, concepten en categorieën binnen een groep actoren. Dit element komt minder expliciet tot uiting in bovenstaande definitie.
- Tenslotte is er de institutionalisering in een set van beleidspraktijken die een continuïteit van het discours doorheen een bepaalde tijdsspanne garandeert.

Hierna wordt ingegaan op deze drie essentiële ingrediënten van een (beleids)discours.

a) Creatie van inhoudelijke verhaallijnen

Een inhoudelijke verhaallijn is een scheppend verhaal dat actoren in staat stelt om verschillende begrippen, categorieën en verhaallijnen uit zeer verschillende domeinen te combineren en zo betekenis te geven aan specifieke fysische en sociale verschijnselen. De belangrijkste functie van een verhaallijn is dat het eenheid suggereert in de enorme variatie aan uiteenlopende elementen die mee een discours over een bepaald probleem of een bepaalde kwaliteit determineren. (Hajer, 1995; Van Tatenhove et al., 2000; Zwanikken, 2000; Van den Broeck, 2006) Succesvolle verhaallijnen dragen met andere woorden de capaciteit in zich om gefragmenteerde informatie in een gestructureerd en betekenisvol geheel te gieten. Ze bieden conceptuele coherentie, een richting voor acties, een basis voor coalitievorming en een kader voor de verzameling en analyse van gegevens.

> *Spatial planning strategies can provide a frame of reference, language and metaphors for focusing and coordinating the actions of many stakeholders in urban regional changes. Spatial strategies do this not so much by influencing actions directly but through their capacity to 'frame' mindsets and to organize attention. (Healey et al., 1999: 340; zie ook Healey, 2006)*

Zonneveld and Faludi (1997) noemen dit 'visioning' of 'framing':

> *A way of selecting, organising, interpreting and making sense of complex reality so as to provide guideposts for knowing, analysing, persuading and acting. It is a perspective from which an amorphous, ill-defined problematic situation can be made sense of and acted upon.*

Hajer (1995) vat volgende drie karakteristieken van inhoudelijke verhaallijnen samen.

- Inhoudelijke verhaallijnen bevorderen de reductie van de discursieve complexiteit van een probleem en maken aldus een gemeenschappelijke probleemdefinitie mogelijk.
- Naarmate inhoudelijke verhaallijnen worden aanvaard en steeds meer actoren er gebruik van maken, krijgen ze een ritueel karakter en geven ze een zekere continuïteit aan het debat. Het worden stijlfiguren of zegswijzen die een welbepaalde benadering van wat een coherent probleem lijkt te zijn, aanvaardbaar maken.
- Inhoudelijke verhaallijnen laten verschillende actoren toe om hun eigen deskundigheid en ervaring te overstijgen bij het doorgronden en willen begrijpen van een bepaald verschijnsel.

Op die manier vervult een inhoudelijke verhaallijn een sleutelrol in de onderlinge positionering van actoren en structuren.

Een structurele verandering in beleid is vaak slechts mogelijk door het creëren van nieuwe inhoudelijke verhaallijnen die het bestaande begrippenkader (volledig) herordenen. In de hedendaagse, complexe bestuurlijke contexten die worden geregeerd door grote onzekerheden en door talrijke conflicten over waarden en belangen, moet het ontwikkelen van nieuwe verhaallijnen volgens Healey (2006) worden gezien als een vorm van strategische planning. Nieuwe inhoudelijke verhaallijnen worden daarbij evenveel 'ontdekt' als bewust ontwikkeld. Het bewust ontwikkelen van nieuwe verhaallijnen kan in sommige gevallen resulteren in nieuwe discoursen die overvloeien in nieuwe beleidspraktijken of die bestaande beleidspraktijken veranderen. Op andere momenten krijgen nieuwe discoursen slechts traag vorm omdat externe omstandigheden voortdurend wijzigen. Vaak ook sterven nieuwe inhoudelijke verhaallijnen een vroege dood[18].

Van der Ploeg (2001) waarschuwt bij de ontwikkeling van dergelijke nieuwe inhoudelijke verhaallijnen voor het gevaar het verleden te erg te miskennen. In traditionele samenlevingen is volgens hem het putten uit het beproefde – 'doen zoals we altijd gedaan hebben omdat het goed in zich is' – een van de voornaamste ordenende principes. Dit draagt ook bij tot de maatschappelijke cohesie en continuïteit die verleden, heden en toekomst bindt. In gemoderniseerde verbanden wordt het verleden echter opzij geschoven en vervangen door het vermogen om eigen toekomstprojecten te realiseren, door het vertrouwen in eigen kennis en kunde en door het vertrouwen dat daartoe ook de nodige verbanden met anderen kunnen worden ontwikkeld. Nieuwe mogelijkheden moeten blijkbaar verder reiken dan het inmiddels beproefde en het normatief juist geachte.

> *De maatschappij en de daarin gelokaliseerde praktijken en processen denken we ons gewoonlijk in als geordend door verhoudingen en patronen die mede wortelen in het verleden. Dit is in toenemende mate onjuist. De hedendaagse maatschappij wordt meer en meer geordend via een omweg die in eerste instantie onwaarschijnlijk lijkt: dat is via de toekomst. (Van der Ploeg, 2001: 3)*

b) Ontstaan van discourscoalities

De groei van een nieuwe verhaallijn binnen een discours mag niet worden gezien als een lineair voortschrijdend en waardenvrij proces waarin actoren worden overtuigd van het belang van een bepaald verhaal. (Hajer, 1995) Het is veeleer een strijd om de hegemonie van het ene over het andere discours tussen verschillende, onconventionele coalities van actoren, zoals wetenschappers, politici, activisten of middenveldorganisaties. Deze coalities hebben dan bovendien nog hun links naar het ruimere publiek via welbepaalde televisiezenders, kranten, tijdschriften en zelfs bekende figuren.

Discourscoalities ontwikkelen en ondersteunen elk op hun manier een eigen discours, een specifieke manier van praten en denken over beleid. Ze ontstaan wanneer voordien onafhankelijke beleidspraktijken actief met elkaar worden verbonden, met andere woorden wanneer een gemeenschappelijk discours ontstaat waarin verschillende beleidspraktijken een betekenis krijgen binnen een gemeenschappelijk politiek project.

Discourscoalities verschillen van traditionele politieke coalities of allianties door de klemtoon op de taalkundige basis van deze coalities: de inhoudelijke verhaallijnen, en niet zozeer gemeenschappelijke belangen, vormen de basis voor de coalitie. De potentiële actoren van een bepaalde discourscoalitie bevinden zich bovendien niet enkel in het politieke veld, maar ook in het wetenschappelijke, activistische of medialandschap. De actoren hoeven elkaar zelfs niet te kennen, laat staan dat ze een weldoordachte en afgesproken strategie bij de coalitievorming zouden volgen. Wat hen verenigt en wat hen politieke macht geeft, is dat ze zich groeperen rond welbepaalde inhoudelijke verhaallijnen die ze hanteren wanneer ze zich in beleidsvoorbereidende activiteiten engageren.

Het groeperen rond inhoudelijke verhaallijnen moet hier bovendien ruim worden geïnterpreteerd aangezien het goed mogelijk is dat elk van de actoren deze gemeenschappelijke verhaallijn verschillend interpreteert. Elke actor brengt bij wijze van spreken ideeën en elementen aan voor de gemeenschappelijke inhoudelijke verhaallijn die ook perfect steek houden binnen het 'eigen' discours, de 'eigen' inhoudelijke verhaallijn, waarbinnen die ideeën en elementen ontstonden. Vervolgens worden ze evenwel een element in een discours dat mee wordt gevoed door ideeën en elementen die afkomstig zijn van een heel andere groep actoren, en dat zich afspeelt binnen een context van handelingen en praktijken die niet functioneren conform de verhaallijn van het 'eigen' discours. Uiteindelijk resulteert dit in een discours met een inhoudelijke verhaallijn waarvan de kracht in de eerste plaats niet afhangt van de consistentie, verdieping, operationalisering en coherentie, maar van de multi-interpreteerbaarheid. (Hajer, 1995; Arts et al., 2000; Throgmorton, 2005)

> *Het is niet een scherpomlijnd doel van waaruit het noodzakelijk geheel van partners [de discourscoalitie] wordt afgeleid. Het is in feite precies andersom: in een aanvankelijk los georganiseerd netwerk wordt geleidelijk aan toegewerkt naar een gezamenlijk gedeelde zoekrichting (…) Daarbij vallen partners af, nieuwe partners treden toe. En ondertussen bakent de mogelijke uitweg zich steeds scherper af, wat het vertrouwen over-en-weer doet toenemen. Netwerk [Discourscoalitie] en plan consolideren zich gelijk op. Het één is geen functie van het ander. (Van der Ploeg, 2001: 37)*

Hajers benadering van de discourscoalitie focust vooral op de graad van interactie in de ontwikkeling van een bepaald discours. Zijn stelling is dat deze interactie – als taal in een actief gebruik – nieuwe betekenissen en nieuwe identiteiten kan creëren. Deze interactie kan, met andere woorden, cognitieve patronen wijzigen en nieuwe kennis en nieuwe structuren genereren. Hij noemt dit zelf de argumentative approach (Hajer, 1995: 59; zie ook Cruickshank et al., 2004). Taal wordt hierbij niet als een passief middel beschouwd om het belang van een groep actoren te vertalen in een sociale constructie, maar als een integraal deel van de werkelijkheid (zie ook Healey, 2006):

> *as a communicative practice which influences the perception of interests and preference. Interests cannot be assumed as given. Interests are intersubjectively constructed through discourse. This has important repercussions for the study of politics, since it suggests that the emergence of a new policy discourse may actually alter the individual perception of the problems and possibilities and thus create space for the formation of new, unexpected political coalitions. (Hajer, 1995: 59)*

Een nieuw beleidsdiscours wordt dan ook niet onmiddellijk als een eenheid aan ideeën geconceptualiseerd, maar groeit organisch en taalkundig gedurende jaren van discussie en debat. Soms kan het ontstaan van een nieuw beleidsdiscours maar achteraf worden vastgesteld, doch meestal zal er bij aanvang reeds een harde kern van ideeën bestaan waarop andere ideeën worden geënt om zo tot een meer of minder coherent inhoudelijk geheel te komen.

c) Institutionalisering in beleidspraktijken

Wanneer de inhoudelijke verhaallijn van een beleidsdiscours in beleidspraktijken wordt vertaald, is er sprake van institutionalisering. Dit kan gaan over de consolidering van het discours in beleid en wetgeving, waarbij regelgeving de verhaallijn die binnen het discours tot stand is gekomen, codificeert en legitimeert. Maar het kan zich bijvoorbeeld ook uitdrukken in de reorganisatie van een overheidsadministratie. (Hajer, 1995; Van der Ploeg, 2001; Bogaert en Leroy, 2004). Er wordt met andere woorden verwezen naar:

> *het ontstaan van patronen in het dagelijkse handelen van actoren, naar processen waarbij fluïde gedrag geleidelijk stolt tot structuren, en die vervolgens weer het gedrag van die actoren structureren. (Leroy et al., 2003:11)*

Wanneer dergelijke institutionalisering bovendien gepaard gaat met het fenomeen dat actoren maar geloofwaardig zijn als ze gebruik maken van de ideeën, concepten en categorieën van een bepaald discours – en er met andere woorden sprake is van de doorwerking van een discours – krijgt een discours volgens Hajer hegemonie of wordt het dominant.

Van Tatenhove and Leroy (2000), Bogaert (2004) en Boonstra (2004) zien de institutionalisering van een beleidsdiscours als een wisselwerking tussen hoger vermelde structurering enerzijds en stabilisering anderzijds. Hierbij worden de inhoud en de organisatie van beleid geproduceerd en gereproduceerd in interactie en binnen de context van langlopende processen van

maatschappelijke en politieke verandering. Structurering wordt met andere woorden gezien als een ingrediënt van institutionalisering, waarbij de doorwerking van een discours zich niet louter op het inhoudelijke, maar ook op het organisatorische vlak situeert. Daar voegen zij stabilisering aan toe als ingrediënt van institutionalisering waarmee ze het behoud van de inhoudelijke en organisatorische doorwerking op de langere termijn bevestigen.

Samengevat komt de institutionalisering van een discours in ieder geval neer op een min of meer langdurige inhoudelijke en organisatorische doorwerking van ideeën, concepten en categorieën in het beleid. Deze institutionalisering resulteert in een beleidspraktijk of -arrangement[19]:

> *het verschijnsel dat in en rondom beleid geleidelijk relatief stabiele probleemdefinities en oplossingsrichtingen ontstaan, min of meer vaste patronen van taakverdeling en interactie tussen actoren tot stand komen, vaste regels gaan gelden, enzovoort (Boonstra, 2004: 25);*
>
> *datgene wat in een bepaalde praktijk is opgebouwd, structureert de verdere ontwikkeling vn die praktijk. Daarmee ontstaan regelmatigheden, patronen van samenhang en continuïteit (Van der Ploeg, 2001: 16);*
>
> *the substantive and organisational stabilisation of a policy domain in terms of agents, rules, resources and discourse. (Van Tatenhove and Leroy, 2000: 30)*

Van Tatenhove and Leroy (2000) en Bogaert en Leroy (2004) onderscheiden vier stappen in de institutionalisering van een beleidsdiscours tot een beleidspraktijk of –arrangement (zie ook Winsemius, 1987).

- Het maatschappelijk probleem wordt geagendeerd zodat overheidsoptreden als noodzakelijk wordt aangevoeld. Een nieuwe naam voor een ministerie en/of de uitbouw van een overheidsadministratie zijn hiervan indicatoren.
- Wet- en regelgeving worden ontwikkeld en uitgevaardigd. De aanwezigheid van een eigen wetgeving is een belangrijke indicator voor een verzelfstandigend beleidsveld.
- De behoefte aan wetenschappelijke ondersteuning en overleg met betrokkenen groeit. Indicatoren voor deze fase zijn het verzamelen van gegevens en het oprichten van een wetenschappelijk instituut en adviesraden.
- Geleidelijk aan stabiliseren zowel de beleidsinhoud, beleidsstrategieën en –instrumenten als de (machts)verhoudingen en taakverdelingen tussen betrokken actoren. Voor het maatschappelijke effect van een discours maakt deze graad van organisatie van betrokken actoren trouwens veel uit want de macht van aanwezige kennis – waarop de andere drie stappen in de institutionalisering van een beleidsdiscours zich richten – komt volgens Van Assche en Jacobs (2003) meestal maar tot uiting doorheen een gestroomlijnde organisatie.

Belangrijk is deze vier stappen niet als een rechtlijnig, chronologisch proces te beschouwen. Dit zou inhouden dat de dynamiek van en de pluraliteit in institutionaliseringsprocessen grondig worden onderschat. Verschillende van deze stappen kunnen immers in meerdere of mindere mate parallel verlopen. Bovendien kan de volgorde van de stappen verschillen van deze hierboven.[20]

Institutionalisering heeft vaak ook een dominantie van het betrokken discours over nieuwe, alternatieve discoursen tot gevolg. Actoren hebben immers de neiging om steeds binnen de discipline van hetzelfde discours te handelen. Zelfs als ze proberen de dominante verhaallijn te bevragen, zullen ze hun eigen, nieuwere verhaal in de bekende termen en categorieën van het dominante discours brengen. (Hajer, 1995) Nieuwe begrippen worden telkens op een vergelijkbare manier geïncorporeerd en conflicten worden binnen oude kaders geïnterpreteerd met de steeds terugkerende roep om meer onderzoek en meer draagvlak. (Van Assche in Woestenburg, 2005a)

> *Een eenmaal ingezet beleid (hoe ongelukkig dan ook) wordt een van de zwaarstwegende argumenten om continuïteit van beleid na te streven en te bevorderen. Niet alleen omdat er belangen gemoeid zijn met het tot nu gevoerde beleid, maar vooral ook omdat het beleid zelf inmiddels een belang vertegenwoordigt. (Van der Ploeg, 2001: 295)*

> *In political reality, to argue against routinised understandings is to argue against the institutions that function on the basis of specific, structured, cognitive commitments. This does not make the discursive interaction look like a debate between clever, creative individuals, but frustrates debate in the rather dumb role-playing on the part of those whose action takes place within walls of routinised institutional structures. (Hajer, 1995: 57)*

Hoe stabiel of dominant een discours ook lijkt, het voortbestaan ervan vergt een voortdurende reproductie en re-institutionalisering van inhoud en organisatie.

> *Institutionalisation is a process of transformation in which policy arrangements are produced and reproduced in interaction, within the context of long-term processes of societal and political change. (Van Tatenhove and Leroy, 2000: 19)*

Een wijziging in beleid is slechts mogelijk wanneer er wegen worden gevonden om een dominant beleidsdiscours en het bijbehorende beleidsarrangement in vraag te stellen.
Naar analogie met de verwijzing van McMordie et al. (2005) naar Kuhns stelling dat de behoefte aan een nieuw verhaal wordt geïnitieerd door een crisis, stelt Hajer (1995) dat de creatie van een "image of damage" een belangrijke sleutel vormt in de strijd tussen discoursen om de hegemonie. Dergelijk beeld moet evenwel genoeg kracht hebben om de diep ingebedde ideeën van een dominant discours te doorbreken[21]. Verandering is volgens Albrechts (2006) slechts mogelijk als handelingen zich losmaken van concepten, structuren en ideeën die enkel en alleen voortbestaan omwille van de behoefte aan continuïteit. Het is net de discontinuïteit die verplicht om verder te kijken dan wat aanvaardbaar is.
Healey (1997, in Blowers, 2000) is voorzichtiger wanneer ze poneert dat de macht van dominante discoursen kan worden betwist via dialoog, door de kracht van een goed onderbouwd, bedachtzaam discours, via goede argumenten, door de veranderingen als gevolg van mensen die elkaar, ondanks hun verschillen en conflicten, leren begrijpen en respecteren.
Ongetwijfeld houden beide invalshoeken steek en kunnen ze naast of zelfs in strijd met elkaar bestaan.

1.1.3. Van beleidsdiscoursen naar planningsdiscoursen

a) Planningsdiscoursen

Aangezien ruimtelijke planning een specifiek beleidsdomein is, geldt wat hiervoor vermeld wordt voor beleidsdiscoursen evenzeer voor planningsdiscoursen.
Hidding et al. (1998: 10) definiëren een planningsdiscours dan ook als volgt:

> *Een min of meer samenhangend geheel van denkbeelden [over een verschijnsel, over de ruimtelijke organisatie van de samenleving] dat wordt geconstrueerd en gereconstrueerd in interactie tussen onderzoekers, planners, ontwerpers, beleidsmakers, politici en belangengroepen.*

Een planningsdiscours vertelt met andere woorden een verhaal over de ruimtelijke organisatie van de samenleving. Voor De Jong (2006) gaat een planningsdiscours over hoe maatschappelijke groepen en individuen een regio en plekken in een regio percipiëren: hoe ze kijken naar, betekenis geven aan en voelen voor hun omgeving, maar ook wat ze wensen en hopen in verband met hun toekomstige leefomgeving.

Volgens Hidding et al. (1998) bestaat dit verhaal uit drie lagen[22].

- De analytische laag beschrijft de bestaande ruimtelijke organisatie en tracht deze verklarend te interpreteren en te verkennen op potenties. Er wordt gezocht naar de drijvende krachten, de actoren en de structuren achter de ruimtelijke organisatie.
- De ordeningslaag van het planningsdiscours ontwikkelt en evalueert op een strategische manier de planconcepten voor een gewenste toekomstige ruimtelijke organisatie.
- De sturingslaag tenslotte heeft betrekking op de plan- en besluitvormingsprocessen en de beleidsinstrumenten die moeten bijdragen tot een institutionalisering van het planningsdiscours.

Zowel in de analytische als in de ordeningslaag van het planningsdiscours worden inhoudelijke verhaallijnen – in interactie met verschillende actoren en in verschillende fora – geconstrueerd tot een samenhangend geheel van denkbeelden over de huidige, respectievelijk de gewenste ruimtelijke organisatie van de samenleving. De constructie van deze inhoudelijke verhaallijnen kan daarbij worden geïnitieerd door een probleemstelling – een "image of damage" zoals de fragmentering of verrommeling van de open ruimte – of kan inspelen op kwaliteiten – een "potential future image of damage" of de dreiging van een gemiste kans.

De constituerende verhaallijnen van het planningsdiscours kunnen, maar hoeven geen ruimtelijke verhalen te zijn.
In de eerste plaats kan het overkoepelende, meer impliciete beleidsverhaal over de gewenste ontwikkeling van de samenleving elementen aanleveren voor het concretere planningsdiscours. Zo bouwt het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (Ministerie, 2004a) als product van de jaren 1990 voort op het maatschappelijk aanvaarde, meer omvattende

streven naar een 'duurzame ontwikkeling' van onze samenleving. 'Duurzame ontwikkeling' wordt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zelfs letterlijk vertaald door 'duurzame ruimtelijke ontwikkeling', gebaseerd op 'ruimtelijke draagkracht' en 'ruimtelijke kwaliteit', als uitgangshouding te formuleren. Het wordt echter pas op het niveau van de visie 'Vlaanderen, open en stedelijk', en meer nog in bijvoorbeeld het ruimtelijk principe van gedeconcentreerde bundeling, duidelijk waar het beleid concreet met de ruimtelijke organisatie van de samenleving naartoe wil[23] (zie 2.2.6.b).
Daarnaast zullen ook bestaande of zich ontwikkelende economisch, sociaal, ecologisch en cultureel geïnspireerde verhaallijnen subplots of elementen voor het planningsdiscours aanleveren.

b) Planningsdiscoursen in relatie tot ruimtelijke planconcepten

De metaforische visies en concepten van het planningsdiscours hebben de taak de verschillende inhoudelijke verhaallijnen te bundelen in een gestructureerd en betekenisvol ruimtelijk verhaal. Niet voor niets geeft een ruimtelijk planconcept voor Zonneveld (1991: 4)

> *in kernachtige vorm, via woord en ook via beeld, uitdrukking aan de wijze waarop een planactor aankijkt tegen de gewenste ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting, alsmede de aard van de interventies die noodzakelijk worden geacht.*

Vijftien jaar later laat Zonneveld in zijn definitie het organisatorische aspect van een ruimtelijk planconcept achterwege – en beperkt hij de planactor tot de overheid – en focust hij enkel op het inhoudelijke:

> *Ruimtelijke concepten geven streefbeelden van de inrichting en structuur van de ruimte. Het geeft via woord en beeld uitdrukking aan de wijze waarop een planactor, een overheid, aankijkt tegen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. (Zonneveld en Verwest, 2005: 17)*

Een ruimtelijk planconcept heeft vijf verschillende functies. (Zonneveld, 1991; zie ook Van Ark, 2005)

- De cognitieve functie van een concept ligt besloten in de samenvatting van empirische kennis, normen en waarden om betekenis te geven aan de realiteit.
- De intentionele functie drukt zich uit in de verwachtingen, wensen en noodzaak tot handelen om de kloof te overbruggen tussen de gewenste en de huidige of de verwachte situatie.
- De institutionele functie verwijst naar de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen individuen, organisaties en overheidsinstanties.
- De communicatieve functie van een concept ligt besloten in het beeld en het woord, met een belangrijke rol voor metaforen.
- De handelingsfunctie uit zich in het formuleren van een handelingskoers, instrumenten en maatregelen.

Op het eerste gezicht lijkt het wel alsof planningsdiscours en ruimtelijk planconcept – zeker in de oorspronkelijke definitie uit 1991 – hetzelfde betekenen.
Zonneveld (1991) onderscheidt evenwel enerzijds strategische, kaderstellende concepten die als primaire functie het creëren van een politiek en maatschappelijk draagvlak voor bepaalde structurerende uitgangspunten hebben, en anderzijds instrumentele concepten die rechtstreeks betrekking hebben op het feitelijke handelen. Het grote onderscheid betreft de handelingsdimensie. Deze is indirect bij strategische concepten waardoor deze soms een naijleffect kennen: dit betekent dat ze soms achterhaald zijn op het moment dat er daadwerkelijk invulling wordt aan gegeven via handelingen en praktijken.
Hieruit blijkt dat een planningsdiscours meerdere ruimtelijke planconcepten kan omvatten die samen een holistisch verhaal moeten vormen. Zonneveld (1991) zelf spreekt van een 'conceptueel complex' als een constellatie van onderling gerelateerde ruimtelijke planconcepten, met als harde kern een aantal samenhangende, elkaar ondersteunende strategische concepten. Over deze strategische concepten bestaat er in principe geen meningsverschil – misschien wel over de bijbehorende instrumentele concepten – zodat zij voor de planningsgemeenschap bepalend zijn voor de opvattingen over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de samenleving. Conceptueel complex en planningsdiscours kunnen met andere woorden wel als synoniem worden beschouwd.

c) Discourscoalities rond en institutionalisering van planningsdiscoursen

> *Een planningsgemeenschap is de totaliteit van actoren die hebben bijgedragen tot de totstandkoming van een harde kern van ruimtelijke planconcepten [het conceptueel complex of planningsdiscours] en die de aldus gevormde interpretatie- en oplossingskaders in stand houdt door het creëren van een beschermende gordel van onder meer instrumentele planconcepten. (Zonneveld, 1991: 65)*

Deze specifieke definitie van de discourscoalitie rond een planningsdiscours suggereert met 'totaliteit van actoren' dat de coalitie zich niet enkel hoeft te beperken tot ruimtelijke planners en beleidsmakers. Ook hier zullen onderling onafhankelijke – economische, sociale, ecologische, culturele en ruimtelijke – inhoudelijke verhaallijnen en beleidspraktijken door het planningsdiscours met elkaar worden verbonden binnen een gemeenschappelijk politiek project. Ruimtelijke planning en het creëren van een planningsdiscours zijn immers geen technisch-corporatistische aangelegenheden waarbij de door de expert-ruimtelijke planner geconstrueerde toekomst bepaalt wat kan en wat niet kan[24].

Omwille van de pluralistische samenstelling van de planningsgemeenschap rond een bepaald planningsdiscours is ook hier de mate van openheid in de interpretatie en implementatie van het conceptuele complex van belang. Voor Zonneveld (in Zonneveld (1991) en Zonneveld en Verwest (2005)) heerst er trouwens een spanning tussen de inclusiviteit en de starheid van ruimtelijke planconcepten. Hoe duidelijker de implicaties van een concept, hoe groter het synthetiserende vermogen en hoe sterker de resonantie binnen en het richtinggevende vermogen voor de planningsgemeenschap. Anderzijds heeft dit als gevolg dat bepaalde connotaties onmogelijk worden gemaakt en dat de meerduidigheid en de wervingskracht van concepten beperkter zijn. In ieder geval is het retorische en bijgevolg manipulatieve vermogen

van ruimtelijke beelden in planconcepten vaak zo groot dat bepaalde beleidsopvattingen de discussie gaan domineren en andere opvattingen geen of nauwelijks kansen krijgen.

> *Conceptvorming is vaak een taalstrijd, waarbij de first strike van groot belang kan zijn. (Zonneveld, 1991: 79)*

Net zoals andere beleidsdiscoursen vertalen ook bepaalde planningsdiscoursen zich na verloop van tijd in de beleidspraktijk. Dergelijke planningsdiscoursen institutionaliseren. Het discours wordt verankerd in beleidsvisies en –maatregelen, in wetgeving en, al dan niet, in een herstructurering van de taken binnen en tussen de overheidsadministraties op verschillende bestuursniveaus. Er is sprake van een dominant planningsdiscours wanneer de institutionalisering zo ver gaat dat ruimtelijke planners, beleidsmakers, individuen en organisaties, maar ook actoren binnen andere beleidsdomeinen maar geloofwaardig zijn als ze gebruik maken van de ideeën, concepten en categorieën van dat discours.

> *Kwaliteit is wat goed is en wat goed is wordt gedefinieerd binnen een werkelijkheidsdomein, een discours. (Van Assche en Jacobs, 2003: 257)*

Dergelijke dominante planningsdiscoursen worden beheerst door een gezamenlijk potentieel aan negatieve en positieve heuristieken[25] (Zonneveld, 1991).

- In het geval van positieve heuristiek zal het geïnstitutionaliseerde planningsdiscours zelf voortdurend de confrontatie aangaan met de veranderende fysische, organisatorische en bestuurlijke realiteit. Dit resulteert in een permanente herinterpretatie van de realiteit vanuit de heersende strategische planconcepten waarbij instrumentele planconcepten eventueel moeten worden herzien. Het discours krijgt gradueel, doch niet substantieel een andere betekenis omdat de grenzen van het conceptuele complex voortdurend worden verlegd.
- In het geval van negatieve heuristiek wordt dogmatisch vastgehouden aan het door de strategische planconcepten aangereikte interpretatie- en oplossingenkader. Consensus over en binnen het planningsdiscours blijft behouden en de implementatie ervan gaat door, maar mogelijke alternatieve discoursen komen niet in beeld.

De spanning in een planningsdiscours kan echter zo hoog oplopen dat de geldigheid van strategische planconcepten en deze van het volledige conceptuele complex of discours onder druk komt te staan.
Uiteindelijk is het gezamenlijk potentieel van positieve en negatieve heuristieken niet langer in staat om het voortbestaan van het discours te garanderen. Het planningsdiscours valt uiteen en er ontstaat een behoefte aan het vormen van een nieuw planningsdiscours, grotendeels opgebouwd uit nieuwe strategische ruimtelijke planconcepten, waarvoor een nieuw politiek en maatschappelijk draagvlak moet worden gecreëerd.

Een inhoudelijke en organisatorische wijziging van het ruimtelijke planningsbeleid kan trouwens ook worden gebruuskeerd door het dominante planningsdiscours en bijbehorende beleidsarrangement in vraag te stellen. Hidding et al. (1998) suggereren in dit kader het ontstaan van proto-discoursen die nog niet veel meer dan een betrekkelijk smalle basis hebben in de vorm van zeer specifieke probleemstellingen of met betrekking tot slechts een

beperkt aantal aspecten van ruimtelijke ontwikkeling van de samenleving. Rond deze proto-discoursen zouden evenwel een bredere argumentatie – lees inhoudelijke verhaallijn – en een meer omvattende institutionele setting – lees discourscoalitie – kunnen groeien, onder meer door kruisbestuiving vanuit andere (beleids)discoursen. De proto-discoursen worden dan alternatieve planningsdiscoursen die het dominante planningsdiscours zullen uitdagen.

Hoofdstuk 1.2

Afbakening van onderzoekstraject en formulering van onderzoeksvragen

Op basis van voorgaande synthese van wetenschappelijke kennis over de creatie van inhoudelijke verhaallijnen, de vorming van discourscoalities rond een verhaallijn en de institutionalisering van een planningsdiscours, wordt in 1.2.1 de totstandkoming van een planningsdiscours over open ruimte en landbouw op vereenvoudigde wijze gesynthetiseerd.

De opzet om in dit proefschrift het ruimtelijke planningsbeleid ten aanzien van de open ruimte en de landbouw in een (Vlaamse) verstedelijkende context te onderzoeken, vraagt vervolgens in paragraaf 1.2.2 om een afbakening van het onderzoekstraject en de formulering van een aantal onderzoeksvragen, gerelateerd aan de gekozen invalshoek van de planningsdiscoursen.

1.2.1. Vereenvoudigde weergave van totstandkoming van planningsdiscours over open ruimte en landbouw

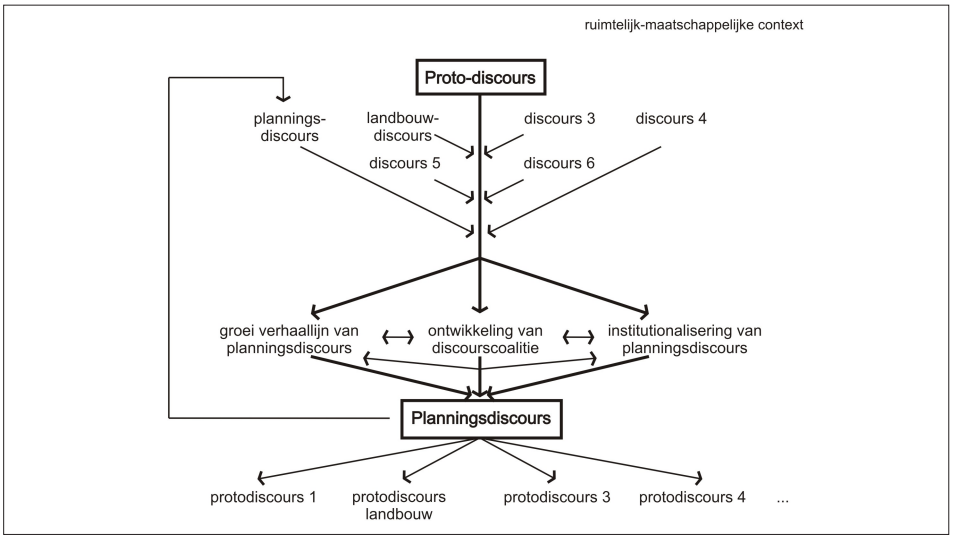
Figuur 1.1 tracht de complexe totstandkoming van een planningsdiscours over open ruimte en landbouw vereenvoudigd weer te geven. Hierdoor wordt onvermijdelijk abstractie gemaakt van de interactieve, parallelle en iteratieve wijze waarop planningsdiscoursen in werkelijkheid ontstaan.
Het is essentieel om in deze vereenvoudigde weergave de specifieke verhouding tussen open ruimte en landbouw, zoals beschreven in paragraaf 0.1.2, in gedachten te houden. Vanuit planningstheoretisch oogpunt zal het planningsdiscours over open ruimte immers steeds richting geven aan het ondergeschikte planningsdiscours over landbouw en niet omgekeerd. Wanneer in onderstaande tekst verwezen wordt naar een planningsdiscours over open ruimte en landbouw, wordt deze specifieke onderlinge verhouding impliciet verondersteld.

Om te kunnen uitgroeien tot een volwaardig alternatief planningsdiscours moet een proto-discours over open ruimte en landbouw rijpen op elk van volgende drie aspecten:
- de ontwikkeling van een scheppende inhoudelijke verhaallijn over de rol en positie van open ruimte en landbouw binnen een overkoepelend verhaal over de ruimtelijke ontwikkeling van de ganse samenleving[26];
- het ontstaan van een discourscoalitie door het groeperen van actoren die zich kunnen vinden in de inhoudelijke verhaallijn van het planningsdiscours in evolutie;
- de institutionele, inhoudelijke en organisatorische, inbedding in een beleidspraktijk met de totstandkoming van beleidsvisies, wetgeving en administratieve structuren.

Deze groei van proto-discours naar (alternatief) planningsdiscours over open ruimte en landbouw vindt evenwel niet autonoom plaats.

> *Het opbouwen en uitbouwen van ontwikkelingsmogelijkheden, het realiseren van een specifiek project waarmee wordt voortgebouwd op het al gerealiseerde, verloopt niet in isolatie. Er zijn steeds interacties met de ontwikkelingsprojecten van anderen (…) Externe ontwikkelingen worden gevolgd, geïnterpreteerd en vertaald naar het eigen handelen, naar het verdergaande op- en uitbouwen. (Van der Ploeg, 2001: 15-16)*

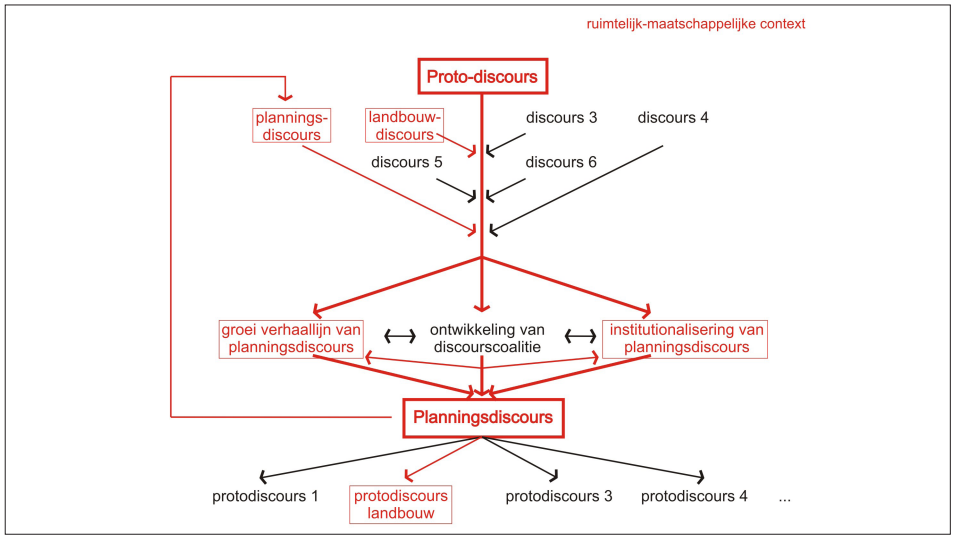
In de eerste plaats zal de feitelijke ruimtelijk-maatschappelijke situatie – of, beter nog, de contextuele perceptie van deze feitelijke situatie – de ontwikkeling van het planningsdiscours in belangrijke mate determineren.
Daarnaast zal de rijping op elk van de drie aspecten constant worden gevoed door allerlei andere discoursen, waaronder een beleidsdiscours over de toekomstige ontwikkeling van de landbouw in de samenleving – het landbouwbeleidsdiscours – en elementen uit het vigerende planningsdiscours over open ruimte en landbouw – indien dit voorhanden is. Eens het proto-discours is uitgegroeid tot een volwaardig planningsdiscours over open ruimte en landbouw, kan het, als alternatief planningsdiscours, de hegemonie van het dominante planningsdiscours in vraag stellen. Slaagt het hierin, dan wordt het alternatieve planningsdiscours op haar beurt een dominant planningsdiscours over open ruimte en landbouw en kan het bijdragen tot de rijping van proto-discoursen in andere beleidsdomeinen, waaronder bijvoorbeeld het landbouwbeleid. Op korte of langere termijn, zal het dominante planningsdiscours op haar beurt in vraag worden gesteld door nieuwe, tot alternatieve planningsdiscoursen gerijpte proto-discoursen in het ruimtelijke planningsbeleid. Het dominante planningsdiscours over open ruimte en landbouw speelt in dit groeiproces van proto-discours tot alternatief planningsdiscours trouwens eenzelfde rol als discoursen uit andere beleidsdomeinen: het levert inspiratie, in positieve of negatieve zin, voor elk van de drie rijpingsaspecten.



Figuur 1.1. **Vereenvoudigde weergave van totstandkoming van planningsdiscours over open ruimte en landbouw.**

1.2.2. Afbakening van onderzoekstraject

In figuur 1.2 wordt in de vereenvoudigde weergave van de totstandkoming van een planningsdiscours over open ruimte en landbouw het onderzoekstraject van dit proefschrift in rode kleur afgebakend.



Figuur 1.2. Afbakening van onderzoekstraject van proefschrift.

a) Onderzoek naar twee van de drie aspecten in ontwikkeling van planningsdiscoursen over open ruimte en landbouw

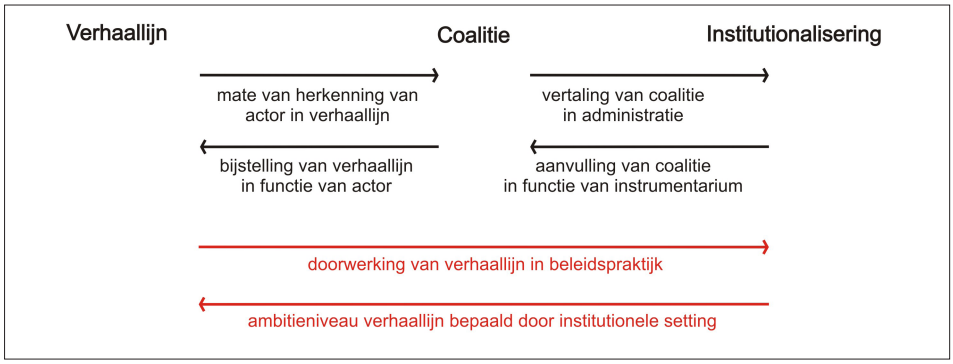
In dit proefschrift wordt ingegaan op twee van de drie aspecten in de rijping van een planningsdiscours over open ruimte en landbouw: de groei van een inhoudelijke verhaallijn en de instrumentele institutionalisering ervan. Het onderzoek naar de rol en ontwikkeling van discourscoalities in de rijping van een volwaardig planningsdiscours – om inzicht te verkrijgen in de onderlinge posities van en machtsverhoudingen tussen politici, ruimtelijke planners, middenveldorganisaties en individuele burgers – wordt hierbij bewust achterwege gelaten, onder meer om volgende drie redenen.

- De voorbije jaren werd in Vlaanderen reeds uitgebreid onderzoek in de breedte en de diepte verricht over de vorming van coalities van actoren – soms "arena's" genoemd – in politieke gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen. (zie onder meer Albrechts et al., 1999; Albrechts et al., 2003; Tubex et al., 2005) Het is niet de intentie van dit doctoraatsonderzoek om specifiek voor het ruimtelijke planningsbeleid voor de open ruimte en de landbouw op zoek te gaan naar de agendeerder, de trekker, de stuurgroep, de plangroep, de werkgroepen en eventuele ambtenarengroepen, … Dit werd trouwens door Tubex et al. (2005) reeds in een eerste, rudimentaire

versie uitgevoerd voor de recente ruimtelijke visievorming over het buitengebied in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (zie paragraaf 2.3.2). Zij analyseerden tevens aanverwante beleidsinitiatieven zoals landinrichting-, ruilverkavelings-, waterbekken-, natuurinrichtings- en regionale landschapsprojecten op de gevormde discourscoalities. Dit aspect van discoursvorming werd met andere woorden reeds grondig onderzocht in vergelijking met het inhoudelijke verhaal over de ontwikkeling van een verhaallijn binnen en de institutionalisering van een planningsdiscours.

- Daarnaast speelde een praktisch bezwaar een belangrijke rol in deze keuze. Het onderzoek naar de rol en de ontwikkeling van discourscoalities vergt namelijk een heel specifieke benadering met geëigende analysetechnieken zoals gesprekken met bevoorrechte getuigen en diepgaand onderzoek van verslagen van tussentijdse en cruciale momenten in het besluitvormingstraject. Alleen al de reconstructie van de discourscoalitie uit de jaren 1960 en 1970 die aan de basis lag van het toenmalige planningsdiscours over open ruimte en landbouw, uiteindelijk vertaald in de gewestplannen, zou niet eenvoudig zijn. Het aantal bevoorrechte getuigen die nog glashelder de toenmalige organisatiestructuur van de federale overheid – laat staan de eigenlijke machtsverhoudingen tussen de verschillende actoren – beheersen, is ongetwijfeld beperkt. Bovendien heeft er, zowel wat betreft de opmaak van de gewestplannen als wat betreft de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, geen systematische archivering van verslagen plaatsgevonden. Een analyse van de discourscoalitievorming zou met andere woorden veel hiaten vertonen.

- Een derde argument is dat de drie aspecten in de rijping van een planningsdiscours in onderlinge wisselwerking staan (figuur 1.3). De ontwikkeling van een verhaallijn betekent dat de ene actor zich meer of minder voelt aangesproken dan de andere en bijgevolg wel of niet wil deel uitmaken van de discourscoalitie. De keuzes die worden gemaakt om te komen tot de uiteindelijke verhaallijn, hebben ook implicaties voor de beleidspraktijk en de juridische en organisatorische doorwerking in de institutionele setting. Andersom worden door potentiële actoren, binnen een discourscoalitie-in-ontwikkeling, inhoudelijke elementen aangebracht die de verhaallijn kunnen bijstellen en kunnen overkoepelende, geïnstitutionaliseerde rechtsprincipes gevolgen hebben voor het uiteindelijke ambitieniveau van de verhaallijn. Ook de discourscoalities rond en de institutionalisering van een planningsdiscours zijn verweven, bijvoorbeeld in die zin dat een coalitie van overheidsactoren rond een bepaald planningsdiscours kan aanleiding geven tot een organisatorische hervorming van de overheidsadministraties. Andersom kunnen wetgevende en beleidsmatige initiatieven in het kader van de institutionalisering van een planningsdiscours resulteren in het betrekken van een bijkomende actor in de discourscoalitie omdat deze actor beschikt over de noodzakelijke beleidsinstrumenten. Door enkel te focussen op de aspecten verhaallijn en institutionalisering, moeten bijgevolg slechts twee van de zes wisselwerkingen in de rijping van een planningsdiscours worden gereconstrueerd. Dit houdt het onderzoek beheersbaar.



Figuur 1.3. **Wisselwerkingen tussen drie aspecten in totstandkoming van planningsdiscoursen.**

b) Beperking van onderzoek naar inhoudelijke verhaallijn van planningsdiscours tot ideeën en opties in beleidsdocumenten

De invalshoek voor het onderzoek naar de inhoudelijke verhaallijn van een planningsdiscours kan variëren. Ruwweg kan er een onderscheid worden gemaakt tussen onderzoek naar de vormelijke en onderzoek naar de inhoudelijke van een verhaallijn. In een veeleer vormelijke analyse van het planningsdiscours kunnen bijvoorbeeld taalkundige aspecten aan bod komen zoals de gehanteerde en al dan niet contextgebonden retoriek, woordenschat, stijl en opbouw van het discours. Deze invalshoek wordt in het kader van dit doctoraatsonderzoek niet verder ontwikkeld.
De klemtoon ligt daarentegen op de inhoudelijke analyse. Wat zijn de eigenlijke denkbeelden in de Vlaamse ruimtelijke planning over open ruimte en landbouw en waar liggen de zwaartepunten in de vertaling van deze denkbeelden in eigenlijke beleidsopties? Hoe worden open ruimte en landbouw met andere woorden in beleidsdocumenten uit de ruimtelijke planning gepercipieerd en vervolgens beleidsmatig geconcipieerd?

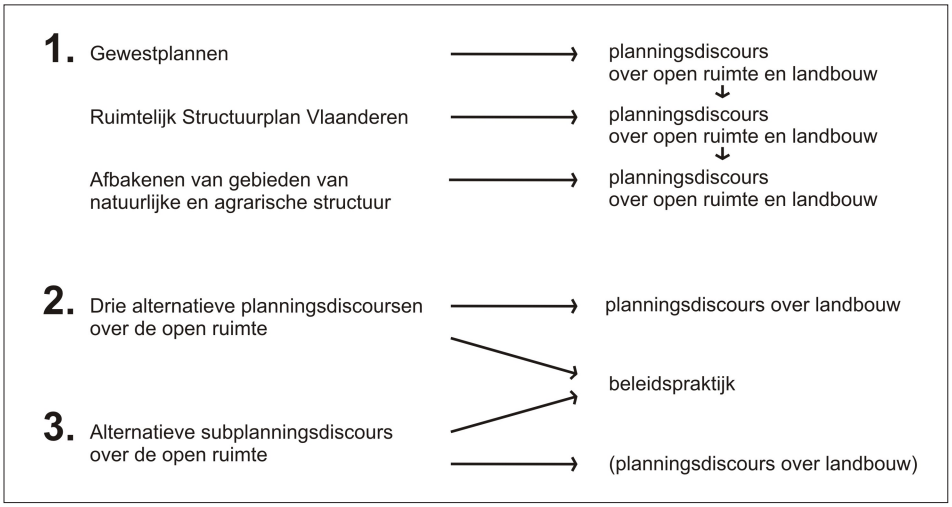
c) Beperking van onderzoek naar institutionalisering van planningsdiscours tot vertaling ervan in beleidspraktijk en wetgeving

Bij de afbakening van het onderzoekstraject wordt ook geopteerd om de beleidspraktijk en de wetgeving als elementen in de institutionalisering van een planningsdiscours te beklemtonen. Het belangrijkste motief hiervoor is dat de beleidspraktijk en de wetgeving nog steeds kunnen worden geraadpleegd in ruimtelijke plannen, beleidsdocumenten, wetten en besluiten, … Deze bronnen maken het mogelijk de institutionalisering van een planningsdiscours in het verleden op een geobjectiveerde wijze te reconstrueren.
Verder wordt geopteerd voor het onderzoeken van beleidspraktijken en wetgeving op federaal en gewestelijk niveau. Het planningsdiscours dat door deze nationale en gewestelijke beleidsinitiatieven wordt ontwikkeld, determineert immers vaak de ruimtelijke planning

van andere bestuursniveaus. Bovendien vormde en vormt de hoge graad van detaillering van de beleidspraktijk en wetgeving op federaal en gewestelijk niveau een rem op de planningsambities van de andere bestuursniveaus. Deze stran(d)den dan ook vaak slechts in een beperkte detaillering of afwijking van de plannen en regels op federaal en gewestelijk niveau.

d) Samenvatting van onderzoeksstappen

Figuur 1.4 geeft de concrete stappen in het onderzoekstraject van dit proefschrift weer.



Figuur 1.4. Stappen in onderzoekstraject.

Voor drie bepalende momenten in de geschiedenis van het Vlaamse ruimtelijke planningsbeleid met betrekking tot open ruimte en landbouw – de opmaak van de gewestplannen, de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen – wordt aan de hand van de ruimtelijke visie- en conceptvorming in elk van die planningsinitiatieven de inhoudelijke verhaallijn van het planningsdiscours over open ruimte en landbouw gereconstrueerd. Door eveneens de vertaling ervan in de beleidspraktijk – uitvoerende plannen en bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften – te onderzoeken, wordt ook inzicht verkregen in de institutionalisering van het planningsdiscours en de inhoudelijke verhaallijn. Telkens wordt het planningsdiscours ook inhoudelijk vergeleken met het in de overeenkomstige periode vigerende landbouwbeleidsdiscours.
Uit de analyse van de inhoudelijke verhaallijnen van de planningsdiscoursen die op deze drie opeenvolgende momenten met betrekking tot open ruimte en landbouw werden ontwikkeld, zal in deel 2 van dit proefschrift moeten blijken of er in de Vlaamse ruimtelijke planning sprake is van evoluties in het planningsdiscours over open ruimte en landbouw dan wel van een dominantie van één bepaald planningsdiscours.

Daarnaast wordt de impact op de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw ingeschat van drie alternatieve planningsdiscoursen enerzijds (deel 3) en één subplanningsdiscours (deel 4) over de toekomstige ontwikkeling van de open ruimte in de (Vlaamse) verstedelijkende context. Deze vier planningsdiscoursen moeten nog veeleer worden beschouwd als proto-discoursen dan als volwaardige alternatieven voor het huidige planningsdiscours. Ze worden in dit proefschrift wel als 'alternatieve' planningsdiscoursen benoemd.

Tenslotte worden in deel 5 de gevolgen van deze alternatieve planningsdiscoursen voor de institutionalisering in de ruimtelijke planningspraktijk onderzocht.

1.2.3. Onderzoeksvragen

Uit bovenstaande afbakening van het onderzoekstraject vloeien volgende vier onderzoeksvragen voort.

1. Was er tot nog toe in Vlaanderen sprake van een of meerdere dominante planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkeling van de open ruimte en over het ruimtegebruik door de landbouw?

2. Is er sprake van een wisselwerking tussen het planningsdiscours over de open ruimte en de landbouw enerzijds en het beleidsdiscours vanuit het landbouwbeleidsdomein anderzijds?

3. Kunnen alternatieve planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkeling van de open ruimte in een verstedelijkende context waardevolle insteken leveren voor het planningsdiscours over het ruimtegebruik door landbouw?

4. Houden de alternatieve planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkelingen van de open ruimte in een verstedelijkende context gevolgen in voor de huidige ruimtelijke planningspraktijk?

LANDBOUW IN VLAANDEREN[27]

De Vlaamse landbouwsector stelt in 2005 ongeveer 2 % van de totale Vlaamse actieve bevolking tewerk. De arbeidsbezetting is overwegend familiaal, doch het aandeel familiale arbeidskrachten is gevoelig afgenomen. De gemiddelde leeftijd van de bedrijfsleider bedraagt in 2004 47,8 jaar en vertoont de voorbije jaren een duidelijke stijging. Slechts 3 % van de bedrijven heeft een bedrijfsleider jonger dan 30 jaar, terwijl 7 % ouder is dan 65 jaar. Slechts 13,7 % van de bedrijven met een bedrijfsleider ouder dan 50 jaar heeft een vermoedelijke opvolger. De opvolging is vooral een probleem bij kleinere bedrijven.

Het totale areaal cultuurgrond bedraagt in 2005 629.684 ha, dit is circa 45 % van de totale oppervlakte van Vlaanderen. Het aantal landbouwbedrijven is ten opzichte van 1995 afgenomen met ongeveer 28 % tot ongeveer 34.000 eenheden in 2005. Dit is een gemiddelde daling van 3,3 % per jaar. Bijna 80 % van deze bedrijven is gespecialiseerd in een bepaalde productierichting, met rundveehouderij als de belangrijkste, gevolgd door tuinbouw en akkerbouw. De gemiddelde oppervlakte cultuurgrond per bedrijf is aanzienlijk gestegen, van 12,9 ha in 1995 naar 18,3 ha in 2005.

De globale eindproductiewaarde van de landbouw bedraagt in 2004 bijna 4.470 miljoen euro. De veeteelt is de belangrijkste sector qua omzet (60 %), vooral omwille van de varkenssector. De tuinbouw is goed voor 30 % van de omzet (groenten 50 %, niet-eetbare tuinbouwproducten 30 % en fruit 20 %). Binnen de akkerbouw zijn de aardappelen (50 %) het belangrijkste qua omzet. De landbouw heeft een aandeel van 1,3 % in de totale Vlaamse bruto toegevoegde waarde van 2004.

Met een aandeel van 15,5 % in de totale omzet van de verwerkende industrieën blijft de voedingsindustrie de derde grootste industriële sector, na de metaalverwerkende en de scheikundige industrie. De Belgische voedingsindustrie – voornamelijk bakkerijen, vleessector en drankenindustrie – is ook goed voor 15,4 % van de totale werkgelegenheid in de industrie.

De totale Belgische handel in landbouwproducten vertoont in 2004 een positieve balans van 2.304 miljoen euro, vooral omwille van de export van dierlijke producten. Landbouwproducten vertegenwoordigen respectievelijk 9,4 en 9,7 % van de import en export van de totale Belgische handel. Bijna 75 % van de geïmporteerde landbouwproducten komt uit landen van de Europese Unie, bijna 87 % van de Belgische export blijft ook binnen de Europese Unie.
Het Vlaamse aandeel in de eindproductiewaarde van de Europese Unie is groter dan het aandeel cultuuroppervlakte binnen de Europese Unie. Dit wijst op een vrij intensieve landbouw in Vlaanderen. Vooral het aandeel varkens en in mindere mate groenten, niet-eetbare tuinbouwproducten en rundvlees scoren hoger dan het gemiddelde Europese productiepatroon. Het areaal biologische landbouw bedraagt in Vlaanderen in 2004 slechts 0,5 % wat veel minder is dan het Europese gemiddelde van 3,9 %.

Noten

10 Deze zin formuleert op een andere manier – en specifiek met betrekking tot de ruimtelijke planning – de in paragraaf 0.1.1 Vermelde omschrijving dat beleid inhoudt dat de onderliggende maatschappelijke fenomenen in de samenleving eerst moeten worden ge(her)definieerd zodat vervolgens, bij het formuleren van concrete beleidsopties, de randvoorwaarden worden gecreëerd opdat de betrokken samenleving in de mate van het mogelijke in de meest wenselijke richting zou evolueren.

11 Zonneveld (1991), Hajer and Zonneveld (2000) en ook Wissink en Asbeek Brusse (2003) attenderen in dit kader op de minieme handelingsdimensie van de ruimtelijke planning: vaak zal de eigen handelingsdimensie van de planner of de beleidsmaker immers te beperkt zijn om de stroom noodzakelijke beslissingen te genereren en is beïnvloeding van derden noodzakelijk.

12 De in de tekst vermelde wetenschappelijke bronnen zijn van vrij recente datum. Wat betreft het vertellen van een overtuigend en opbouwend verhaal over de toekomstige samenleving, refereert Albrechts (2006) zelfs naar Plato's 'Republica' over de ideale stad en Thomas Mores 'Utopia' uit de zestiende eeuw.

13 Onder het ritme van de ruimtelijke planningstaal begrijpt Throgmorton onder meer statistische modellen, voorspellingen, kaarten uit een geografisch informatiesysteem, driedimensionale ontwerpen en virtuele modellen, surveys, adviescommissies, argumentatietechnieken en andere stijlfiguren die worden gebruikt om anderen te overtuigen.

14 De emotionele waarheid van een verhaal kan vaak worden ontdekt door aandachtig te luisteren naar de fouten in een verhaal.

15 Hajer (1995) illustreert hoe 'zure regen' heeft gefunctioneerd als een zinnebeeld voor de ruimere milieuproblematiek. Dergelijke emblemen zijn zeer effectieve metaforen of, preciezer nog, metoniemen. Een metoniem is een stijlfiguur waarbij in de plaats van een voorwerp een ander wordt genoemd, niet op grond van een overeenkomst zoals bij een metafoor, maar op grond van een andere betrekking die tussen beide bestaat; bijvoorbeeld door het gebruiken van het woord 'coke' wanneer er 'coca cola' wordt bedoeld of door het gebruik van 'zure regen' voor een algemene achteruitgang van de milieukwaliteit.

16 Het is in dit kader trouwens relevant te verwijzen naar de term 'vertoog', de Nederlandse tegenhanger van het van het Frans afgeleide 'discours'. Een vertoog is volgens Geerts en Heestermans (1995c) een betoog, verhandeling, met name op moreel of maatschappelijk gebied.

17 Hajer (1995) illustreert dit aan de hand van de milieuproblematiek. Zelfs als de verloedering van het milieu als een reusachtig probleem wordt beschouwd, is het mogelijk dat deze maatschappelijke milieucrisis geen politieke crisis wordt omdat het verlies aan milieukwaliteit als onvermijdbaar wordt beschouwd en er geen aanvaardbaar alternatief kan worden bedacht, of omdat bepaalde actoren de samenleving kunnen overtuigen dat de geïnstitutionaliseerde praktijken het probleem aankunnen, of omdat de overtuiging leeft dat er iets beters in de plaats komt.

18 Het succes van een (nieuwe) inhoudelijke verhaallijn hangt af van de normatieve kwaliteit ervan. De ene verhaallijn komt beter tegemoet aan de maatschappelijke verwachtingen dan de andere. Het succes wordt vaak bepaald door de logica, de transparantie, de authenticiteit, de betekenis en de legitimiteit van de verhaallijn. (McMordie et al., 2005)

19 Door de Nijmeegse school voor bestuurskunde wordt de beleidsarrangementenbenadering uitgebouwd als kritiek op de eenzijdige nadruk in recent bestuurskundig en beleidswetenschappelijk onderzoek op het strategische karakter van het handelen van actoren in sturing, netwerkvorming, coalitievorming, … Dit lijkt immers onvoldoende recht te doen aan de drie andere dimensies van een beleidsarrangement: verdeling van macht en hulpbronnen, vigerende spelregels en vigerende beleidsdiscoursen en –programma's. In zijn doctoraatsonderzoek over het Vlaams natuurbeleid stelt Bogaert (2004) bijvoorbeeld vast dat in het bestuurskundig onderzoek over het natuurbeleid onvoldoende aandacht werd besteed aan (veranderende) beleidsinhoud en probleemdefinities.

20 In zijn doctoraatsonderzoek beschrijft Bogaert (2004) nauwgezet de institutionalisering van het natuurbeleid in Vlaanderen in de periodes 1970-1989 – de beginnende institutionalisering – 1989-1995 – de periode van de Groene Hoofdstructuur – en 1995-2004 – de definitieve institutionalisering in een decreet.

21 Hajer (1995) verwijst naar het beeld van de dode bomen als gevolg van zure regen als een 'image of damage' dat sterk genoeg was om de politieke overtuiging in de jaren 1970-1980 dat de luchtverontreiniging werd teruggedrongen, te doorbreken. Hiermee verwijst hij onrechtstreeks ook naar het concept van de 'risk society' (Beck, 1992) waarin de nadruk in het beleid en de politiek wijzigt van een verdeling van baten naar een gedwongen aandacht voor de verdeling van nadelen/hinder. In de 'risk society' wordt de keerzijde van vooruitgang – de ongewilde neveneffecten en externaliteiten van de industriële maatschappij – een centrale zorg.

22 Alhoewel Faludi (2000) verwijst naar dezelfde drie lagen – de ruimtelijke structuren binnen een gebied (analytische laag), de ontwikkeling van het gebied (ordeningslaag) en de manier waarop beide moeten worden aangepakt (sturingslaag) – spreekt hij over een planningsdoctrine in plaats van over een planningsdiscours. Doctrine of leer lijkt in dit geval echter een begrip met een veel absoluter karakter dan discours.

23 Dit wordt bevestigd door Bruyninckx (2003) die stelt dat 'duurzame ontwikkeling' een sterke institutionaliseringsbias heeft. Zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven is er een sterk geloof in procedures en instituties om duurzame ontwikkeling te verankeren in het beleid. Een van de voorwaarden is volgens hen wel het concretiseren van het concept in beleidsrelevante thema's en programma's.

24 In zijn doctoraatsonderzoek over het Vlaams natuurbeleid stelt Bogaert (2004) dat het natuurontwikkelingsdiscours in het natuurbeleid wel ontsproot op de tekentafel van ecologen en landschapsarchitecten. Gelukkig dwongen op hetzelfde moment de veranderingen in het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid de landbouwsector te extensiveren en werden coalitiepartners buiten het natuurbeleidsdomein gevonden.

25 Heuristiek is de wetenschap die langs methodische weg tot ontdekkingen of uitvindingen leert komen. (Geerts en Heestermans, 1995b: 1153)

26 Het overkoepelend verhaal over de ruimtelijke ontwikkeling van de samenleving is op haar beurt slechts een subplot binnen het nog grotere verhaal over de toekomstige ontwikkeling van de samenleving;

27 Voornaamste bron voor deze 'identiteitskaart' van de landbouw in Vlaanderen is Platteau (2006).

DEEL 2

Dominante planningsdiscoursen over open ruimte en landbouw in Vlaanderen

Het gaat in ons beroep altijd over de stad, ook op het platteland. Al was het maar dat we er van af moeten blijven, van het platteland. … We moeten de steden en de kernen 'verdichten'. Dat heeft allerlei voordelen. Je sluit aan op bestaande infrastructuren en op het stedelijk leven, dat toch een stuk interessanter is dan het platteland. … Afblijven het platteland. Het platteland, dat is voor de koeien. En voor de vogeltjes … Ik roep dat al twintig jaar.
(Bob Van Reeth, in: Brouns, 2003)

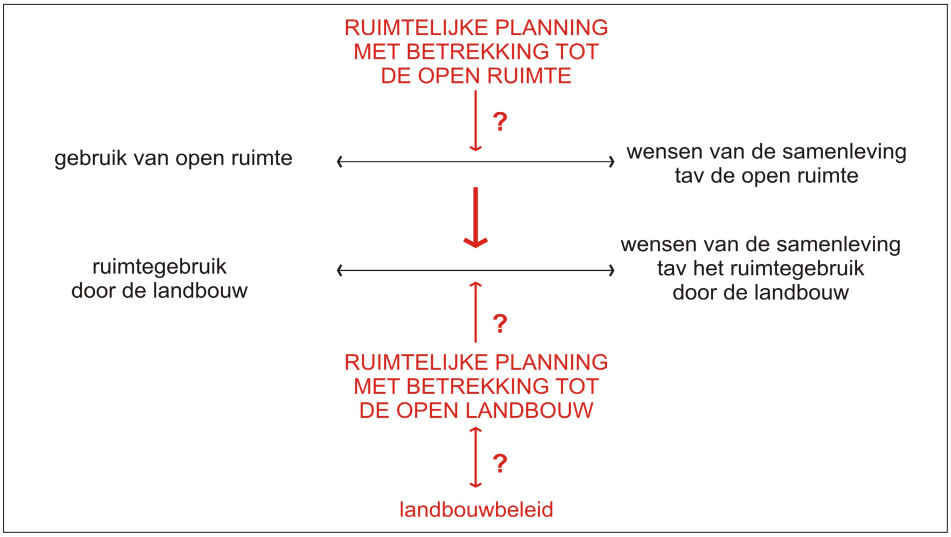
Laat de SP.A de partij van de steden zijn, en laat CD&V en VB maar strijd voeren om het platteland.
(Patrick Janssens, in: Martens, 2006)

Per saldo zijn de veranderingen die zich nu op het platteland voltrekken waarschijnlijk fundamenteler van aard dan die in de stad – en toch volhardt de stedeling in het koesteren van een romantische notie van het platteland als zinnebeeld van continuïteit en onverstoorbare traditie.
(Metz, 2002)

Wat is trouwens een Vlaamse plattelander? Iemand die op hooguit 15 kilometer woont van de stad waar hij elke dag gaat werken en winkelen. Een heleboel van die zogenaamde plattelanders zijn nauwer bij de stad betrokken dan de mensen die er wonen.
(Filip De Rynck, in: Raspoet, 2004)

In dit tweede deel wordt nagegaan hoe de ruimtelijke planning in Vlaanderen in het verleden en ook vandaag heeft getracht te bemiddelen in de ruimtelijke organisatie van de samenleving, zowel wat betreft de ontwikkeling van de open ruimte als meer specifiek wat betreft de ruimtelijke ontwikkeling van de landbouw. Daarbij wordt er niet geanalyseerd hoe het ruimtegebruik in de open ruimte of door de landbouw over de tijd werkelijk is gewijzigd of hoe de verwachtingen van de samenleving ten aanzien van de open ruimte of de landbouw zijn veranderd. Er wordt wel onderzocht of en hoe de ruimtelijke planning met betrekking tot de open ruimte en de landbouw doorheen de tijd is geëvolueerd en of er gedurende die periode ook sprake is geweest van een al dan niet wederzijdse beïnvloeding van de ruimtelijke planning en het landbouwbeleid.

In het schema uit paragraaf 0.1.2 van de inleiding worden hieronder de elementen en relaties die in dit deel zullen worden aangeraakt, rood gemarkeerd.



Concreet worden in dit tweede deel van het proefschrift de Vlaamse plannings-discoursen over open ruimte en deze over landbouw gereconstrueerd door op zoek te gaan naar de inhoudelijke verhaallijn en de institutionalisering van die verhaallijn op drie bepalende momenten in het Vlaamse ruimtelijke planningsbeleid ter zake: de opmaak van de gewestplannen, de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, en de momentele uitvoering van dit Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen via de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur[28].

De evolutie en mogelijke dominantie van inhoudelijke verhaallijnen en planningsdiscoursen over open ruimte en landbouw worden onderzocht door een chronologische analyse van alle relevante tussentijdse studies, visie- en beleidsdocumenten op federaal en gewestelijk niveau.
De institutionalisering van de planningsdiscoursen wordt dan weer benaderd op basis van de vertaling van inhoudelijke verhaallijnen in verordenende stedenbouwkundige voorschriften en/of uitvoeringsbesluiten die betrekking hebben op deze voorschriften.

Daarnaast bestrijken de opmaak van de gewestplannen, de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur een tijdspanne van vijfenveertig jaar die eveneens wordt gekenmerkt door verregaande wijzigingen in het landbouwbeleid. Zonder de veranderingen in dit landbouwbeleidsdiscours eenduidig aan een bepaalde periode te willen toewijzen, zal de reconstructie van het planningsdiscours in elk van de drie hoger vermelde planningsprocessen worden ingeleid met een korte beschrijving van het landbouwbeleidsdiscours in diezelfde periode.

Met de hierboven voorgestelde onderzoeksaanpak hoopt deel 2 met andere woorden een antwoord te bieden op de eerste twee onderzoeksvragen, namelijk:

- Was er tot nog toe in Vlaanderen sprake van een of meerdere dominante planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkeling van de open ruimte en over het ruimtegebruik door de landbouw?
- Is er sprake van een wisselwerking tussen het planningsdiscours over de open ruimte en de landbouw enerzijds en het beleidsdiscours vanuit het landbouwbeleidsdomein anderzijds?

Onderzoeksvraag 3 wordt beantwoord in delen 3 en 4; onderzoeksvraag 4 in deel 5.

Het tweede deel van dit proefschrift is als volgt gestructureerd:
Hoofdstuk 2.1 onderzoekt de evolutie in de inhoudelijke verhaallijn en de institutionalisering van het planningsdiscours over open ruimte en landbouw tijdens de totstandkoming van de gewestplannen. Hiermee wordt de periode begin jaren 1960 tot eind jaren 1970 gevat.
Hoofdstuk 2.2 beschrijft de evolutie van de inhoudelijke verhaallijn in de totstand-koming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Dit planvormingsproces behelst een periode die zich uitstrekt van begin jaren 1980 tot eind jaren 1990.
Hoofdstuk 2.3 geeft de institutionalisering van de inhoudelijke verhaallijn uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur weer. Dit proces is gestart begin 21ste eeuw.
Tenslotte beantwoordt hoofdstuk 2.4, op basis van de bevindingen uit de vorige drie hoofdstukken, de eerste twee onderzoeksvragen van dit proefschrift.

Hoofdstuk 2.1

Planningsdiscours over open ruimte en landbouw in gewestplannen (1960-1980)

Kort na de tweede wereldoorlog kennen landbouwbedrijven in Vlaanderen een hoge pluriactiviteit, zowel inzake voortgebrachte producten als wat betreft de samenstelling van hun globale huishoudelijke budget. De landbouwopbrengsten kennen duidelijk regionale verschillen, afhankelijk van regionale of zelfs lokale fysische kenmerken[29], tradities en relatief beperkte vervoersmogelijkheden[30]. Het kleinschalige gemengde landbouwbedrijf met een relatief hoge graad aan zelfvoorziening domineert. (Meert, 2003)
De jaren 1950 worden gedomineerd door de wederopbouw van het land. Tegelijkertijd tracht een op dat moment nog in de kinderschoenen staande Europese eenheidsgedachte zich, onder meer via een gemeenschappelijk landbouwbeleid, nadrukkelijker te manifesteren. Zowel deze wederopbouw als het jonge Europees landbouwbeleid werken nog duidelijk door in het landbouwbeleidsdiscours en het planningsdiscours over open ruimte en landbouw uit de periode 1960-1980.
Om het planningsdiscours over open ruimte en landbouw in deze periode te vatten, worden in paragrafen 2.1.2 tot 2.1.8 van voorliggend hoofdstuk de inhoudelijke verhaallijnen over beide aspecten, en de institutionalisering ervan, doorheen de opmaak van de gewestplannen toegelicht. In paragraaf 2.1.1 wordt ter vergelijking het landbouwbeleidsdiscours uit dezelfde periode weergegeven.

2.1.1. Landbouwbeleidsdiscours in periode 1960-1980

Het landbouwbeleidsdiscours wordt in de periode 1960-1980 volop uitgebouwd op Europees niveau in de vorm van een zeer ingrijpend gemeenschappelijk landbouwbeleid. Ook in België worden op (toen nog) federaal niveau beleidsmaatregelen getroffen om de landbouwbedrijfsvoering structureel te verbeteren.

a) Een op economische ontwikkeling gericht Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid

In de jaren 1960 draait het tien jaar eerder geconcipieerd Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid op volle toeren. Dit gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt op dat moment beschouwd als een van de speerpunten om de cohesie binnen de Europese Unie[31] te versterken. De toenmalige lidstaten geven, met dit doel voor ogen, hun soevereiniteit inzake economisch landbouwbeleid dan ook voor een groot deel op ten voordele van een geharmoniseerde regelgeving op Europees niveau.

De belangrijkste oorspronkelijke doelstelling van het Europees landbouwbeleid is het vergroten van de landbouwproductiviteit om de bevolking van voldoende voedsel te voorzien – met de voedselschaarste tijdens de tweede wereldoorlog nog vers in het geheugen. Afgeleide doelstellingen zijn het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking, het stabiliseren van de markten voor landbouwproducten en het verzekeren van redelijke prijzen voor de consumenten. (Platteau, 2006) Dit Europese beleid leidt er ook in de feiten toe dat de landbouwproductiviteit en -productie vergroten en dat, door beheersing van de kosten, de burger inderdaad aan een aanvaardbare prijs van voedsel wordt voorzien[32]. Del Mar Delgado et al. (2003) en Relaes (2003) zijn om die reden van mening dat de landbouwsector in het tijdperk na de tweede wereldoorlog haar contract met de samenleving ten volle heeft vervuld.

Hoger vermelde doelstellingen van het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid worden aanvankelijk geconcretiseerd via twee sporen. Het prijs- en inkomensbeleid moet de economische stabiliteit van en de lage inkomens binnen de landbouwsector verbeteren. Het structuurbeleid is dan weer gericht op de modernisering van de landbouwbedrijven en de bevordering van de mobiliteit van arbeidskrachten. (De Leener en Geldof, 1988; Mathijs, 2004; Platteau, 2006)
Het prijs- en inkomensbeleid garandeert vooral voor grondgebonden landbouwproducten – zoals graan, rundvlees, melk, wijn, olijfolie en suiker – een minimumprijs aan de producent[33]. Wanneer de marktprijs onder deze gegarandeerde (interventie)prijs zakt, koopt de overheid, via handelaars, de productie op, brengt ze de overschotten later op de markt of voert ze deze uit. Dit beleid is alleen werkbaar op voorwaarde dat de grenzen van de Europese Unie worden beschermd – 'geprotecteerd' – via invoerheffingen en uitvoersubsidies die beide minstens gelijk zijn aan het verschil tussen de Europese interventieprijs en de wereldmarktprijs. Daarnaast is er sprake van solidariteit tussen de lidstaten omdat elk land het beleid mee financiert ongeacht de potentiële baten van het beleid. Voor andere landbouwproducten – zoals eieren, pluimvee, groenten en fruit en varkens – bestaan lichte Europese marktordeningen waarbij de overheid nauwelijks in de productie intervenieert, maar wel beschermingsmaatregelen treft aan de buitengrens van de Europese Unie.
Het Europese structuurbeleid ondersteunt in de eerste plaats projecten die de landbouwinfrastructuur en de vermarkting van landbouwproducten verbeteren. Individuele landbouwers worden in de vorm van rente- of kapitaalsubsidies aangemoedigd om te investeren. De mobiliteit van arbeidskrachten wordt op haar beurt gestimuleerd met een vervroegde uittredingsregeling, startpremies voor jonge landbouwers en financiële ondersteuning van landbouwvoorlichting en herscholingsprogramma's. (Mathijs, 2004)

Er moet tenslotte worden opgemerkt dat er in het begin van de jaren 1970, zeer aarzelend, een gebiedsgericht aspect in het Europese landbouwbeleid wordt geïntroduceerd. Er worden 'less favoured areas' – gebieden met een natuurlijke handicap – aangeduid waar specifieke maatregelen moeten bijdragen tot het vertragen van de vlucht uit de landbouw en het platteland en tot het behoud van natuur en landschap. (Strijker, 2003; European Commission, 2004; Raad voor het landelijk gebied, 2004) In Vlaanderen kennen deze maatregelen echter weinig doorwerking.

b) Ruilverkaveling voor structurele verbetering van Vlaamse landbouw

De Europese betrachting om de landbouw via economische steunmaatregelen te moderniseren, kent in dezelfde periode in het Vlaamse (Belgische) landbouwbeleid vooral een cultuurtechnische pendant. De ambitie om de landbouw in Vlaanderen versneld te mechaniseren, met het oog op een volwaardige participatie op Europees niveau, botst immers op een extreme versnippering en slechte ontsluiting van het landbouwareaal. Deze situatie is het gevolg van een combinatie van onder meer de eeuwenlange toepassing van een gelijke erfrechtelijke verdeling tussen de kinderen, de hoge bevolkingsdruk, de historische kwantitatieve dominantie van kleine landbouwbedrijven en de aanwezigheid van een dicht afwateringsnet. Uit de landbouwtelling van 1950 blijkt het toenmalige, gemiddelde landbouwbedrijf in België 6,83 ha groot en gemiddeld meer dan zes percelen van maximum 1 ha elk te tellen. (De Jongh en Van Windekens, 2001).

Via de invoering bij wet van 'vrijwillige ruilverkaveling'[34] en 'ruilverkaveling uit kracht van wet'[35] worden twee krachtige overheidsinstrumenten geïntroduceerd waarmee het grondgebruik kan worden geoptimaliseerd met het oog op een moderne landbouwbedrijfsvoering. Het platteland wordt als het ware 'geplooid' naar de rationaliteit van de moderne landbouwbedrijfsvoering. (Janssen, 2003) Kleine, verspreide en ingesloten percelen die aan dezelfde eigenaars toebehoren, kunnen via de ruilverkaveling worden herschikt tot grotere, aaneengesloten en beter toegankelijke kavels. Landbouwers krijgen hierbij nieuwe kavels toegewezen waarvan de waarde zoveel mogelijk overeenstemt met de waarde van de kavels die ze zelf in de ruilverkaveling hebben ingebracht. Gekoppeld aan deze kavelruil worden wegen en waterlopen aangelegd en verbeterd en cultuurtechnische werken, zoals drainage van cultuurgronden, uitgevoerd. Ruilverkavelingsprojecten zijn veeleer lokale projecten met een oppervlakte van 500 tot 2.500 ha (1.500 ha is optimaal)[36]. Als economische voordelen van ruilverkaveling werden genoemd: de uitbreiding van het landbouwareaal door het verwijderen van afsluitingen, hagen en onproductieve stukken grond; de verhoging van arbeids- en bodemproductiviteit door de verbeterde inzetbaarheid van tractoren en machines; de kostenbesparing door tijdswinst als gevolg van de verkleining van de afstand tussen kavels onderling en tussen kavels en gebouwen; en het werkgelegenheidseffect als gevolg van de vraag naar werkkrachten uit de bouwsector voor de uitvoering van ruilverkavelingswerken[37].

Tot 1973 worden in het kader van ruilverkavelingsprojecten geen landschapsplannen opgemaakt. Landschapszorg wordt immers beschouwd als een van de basisfuncties van landbouw zodat steun aan de landbouw, in de vorm van ruilverkavelingsmaatregelen, automatisch het behoud en de verdere ontwikkeling van de open ruimte verzekert.
Vanaf 1974 tot het einde van de jaren 1980 maken weinig ambitieuze landschapsplannen deel uit van ruilverkavelingsprojecten. Ze blijven beperkt tot het aanplanten van schermgroen en het beschermen van uitzonderlijke natuurgebieden. Natuur en landschap worden immers gepercipieerd als vervangbare en verplaatsbare elementen[38]. (De Jongh en Van Windekens, 2001)

> *Nu de gewestplannen grotendeels van kracht zijn en hierop niet onaanzienlijke gebieden voor agrarische doeleinden zijn bestemd, is ruilverkaveling het gepaste instrument om die zones voor hun bestemming in te richten, rekening houdend met alle belangen … Als*

argument tegen de ruilverkaveling hoort men ook vaak dat deze operatie de productie van landbouwproducten opvoert waar er reeds zovele dure overschotten zijn. Dit is een drogredenering doch velen lopen erin. Het komt er voor de boer en tuinder op aan zijn productiviteit te doen stijgen, terwijl de overheid zorgt voor het algemeen beleid en het algemeen welzijn. (uit het jaarverslag 1978 van de Nationale Landmaatschappij, in De Jongh en Van Windekens, 2001: 161)

Tot het midden van de jaren 1970 staan de landbouwers ook zelf zeer sceptisch tegenover ruilverkaveling. Ze vrezen het kostenplaatje en denken dat de percelen die ze krijgen toebedeeld, van een mindere kwaliteit zijn. Daarnaast speelt een hechte, emotionele band met gronden die ze generaties lang hebben bewerkt. Doorheen de jaren neemt de steun wel toe, maar de argwaan over mogelijk favoritisme bij, de lange duur van en eventuele slordigheden in de planning en uitvoering van de ruilverkavelingen door ruilverkavelingscomités blijft bestaan. De landbouworganisaties, zoals Belgische Boerenbond en Algemeen BoerenSyndicaat, bepleiten de ruilverkaveling als een structurele tegemoetkoming naar de landbouw in relatie tot het areaalverlies door verstedelijking. (De Jongh en Van Windekens, 2001)

c) Modernisering van landbouw

Van der Ploeg (1998 en 2001) uit zeer scherpe kritiek op het in de vorige twee punten beschreven moderniseringsdiscours met betrekking tot landbouw dat sinds de jaren 1960 het landbouwbeleid domineert[39]. Hij bestempelt deze modernisering als een maatschappelijk en politiek macro-project – lees, in relatie tot deel 1, een dominant landbouwbeleidsdiscours – dat, ook vandaag nog, een reorganisatie van de landbouw beoogt volgens virtueel-theoretische modellen die in het expertsysteem – lees de discourscoalitie – in en rond de landbouw worden ontwikkeld. De modellen zijn daarbij ontkoppeld van enige contextgebonden identiteiten, hulpbronnen, projecten en actorennetwerken en gaan a priori uit van een constante, alomvattende herstructurering van de landbouw[40]. De landbouwbedrijfsvoering wordt met andere woorden tot een beheersbaar en maakbaar fenomeen gemaakt dat volgens unilineaire economische en technologische productiewetmatigheden kan worden beheerst. Het macroproject overleeft omdat overheidsadministraties en –instellingen een voortdurend groeiend geheel van regels en procedures ontwikkelen die het model legitimeren; vergaderingen, overlegcircuits, (co)financiering, procedures, kalenders, … functioneren op een manier die a priori elke mogelijke afwijking van het macroproject elimineert. (zie ook Van Dinten, 1997 en De Vlieghere, 1999)

Voor Van der Ploeg gaan de modellen uit van een 'virtuele' boer – een landbouwer die als een metafoor door het expertsysteem is ontwikkeld – terwijl een boer in essentie ternauwernood virtueel kan zijn[41]:

Een boer of tuinder zoals hij volgens aannames die vanzelfsprekend zijn binnen dit expertsysteem zou moeten zijn en zou moeten functioneren. (…) Hij oriënteert de organisatie en ontwikkeling van zijn bedrijf op de wetmatigheden van markt en technologie. (Van der Ploeg, 2001: 24 en 42)

Aangezien het handelen van een uitgebreid spectrum aan betrokken actoren – overheid, banken, agro-industrie, landbouwers en hun gezinnen, voorlichting en onderzoek, … - uiteindelijk op dit virtuele model wordt gericht, ontstaat volgens Van der Ploeg de situatie dat de echte landbouwer nagenoeg in de clandestiniteit wordt gemanoeuvreerd. Landbouwers die afwijken van het model – de kleine boer die maar niet wil verdwijnen, het niet te beteugelen vraagstuk van de overproductie, de ongrijpbaarheid van duurzame landbouw, … – worden weggecijferd uit de empirie. Deze miskenning is daarenboven algemeen aangezien het dominante moderniseringsdiscours in het landbouwbeleid ook doorwerkt door in verschillende andere beleidsdomeinen, waaronder de ruimtelijke planning.

Dat het hier wel degelijk gaat om een macro-project, blijkt voor Van der Ploeg uit de fundamentele miskenning van het feit dat de landbouw al van in de negentiende eeuw aan het moderniseren is, zij het in een voortdurend evenwicht met traditie. Het moderniseringsproject uit de jaren 1950 en 1960 is voor hem dan ook geen correctie op een te traag verlopen verleden, maar een alomvattende, noodzakelijke en onafwendbare operatie waarin de toekomst dominant wordt gemaakt over het verleden en het heden. Er wordt definitief afgerekend met de traditie, met het rurale als het consequent achterlijke.

2.1.2. Opmaak van gewestplannen

Artikel 1 van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw[42] – de zogenaamde stedenbouwwet – voorziet voor de ruimtelijke ordening in België in de opmaak van een nationaal plan, streekplannen, gewestplannen en gemeentelijke plannen. Door het ontbreken van een nationaal plan en streekplannen wordt het ruimtelijke planningsbeleid in België/Vlaanderen uiteindelijk – ook vandaag nog – in hoofdzaak door de gewestplannen ingevuld[43].

De centrale nationale overheid neemt in de jaren 1960 het initiatief tot het ontwerpen van deze gewestplannen omdat de invoering van deze verkavelingsvergunning via de stedenbouwwet had geleid tot chaotische toestanden. (Studiecentrum, 1972; Allaert et al., 1980; Vermeersch, 1989; Van den Broeck, 2005) In plaats van een maatregel om particuliere verkavelingsinitiatieven te ordenen, was de verkavelingsvergunning in vele gevallen verworden tot een officiële vrijgeleide om te verkavelen en had ze met andere woorden de verkavelingswoede in belangrijke mate aangewakkerd.

> *In plaats van actief en sturend op te treden, beperkte de overheid zich tot het opvolgen van de invulling van de open ruimte. (De Jongh en Van Windekens, 2001: 130)*

Evenmin droeg de verkavelingsvergunning substantieel bij tot een betere kwaliteit van de bebouwde omgeving omdat de overheden de toevloed aan aanvragen nauwelijks konden bolwerken. (Studiecentrum, 1972; Vermeersch, 1989) De gemeenten hadden in principe zelf in deze wildgroei kunnen ingrijpen door het opmaken van gemeentelijke plannen van aanleg, maar lieten deze mogelijkheid liggen[44]. Allaert et al. (1980) bevestigen dat deze snelle actie tot

opmaak van de gewestplannen zonder meer nodig was. Het gevolg van deze haastige reactie is evenwel dat de gewestplannen in vergelijking met de richtplannen, die op streekplanniveau een aanzet vormen voor een verantwoord dynamisch ruimtelijk beleid, eigenlijk een stap achteruit zijn.

Met het oog op het opmaken van gewestplannen, wordt het Belgische grondgebied ingedeeld in achtenveertig gewesten voor de ruimtelijke ordening[45], waarvan vijfentwintig in het Vlaamse gewest. Voor elk van die gewesten wordt een gewestplan opgemaakt. Deze gewestplannen zijn eerst bedoeld als vrijblijvende richtplannen, maar worden uiteindelijk verordenende bestemmingsplannen op een schaal 1/10.000. Vooral de landbouworganisaties en de ontluikende natuurbeweging, maar ook het beleidsdomein openbare werken, willen via de gewestplannen immers een juridische garantie voor hun werken en handelingen, op basis waarvan ze reeds langlopende discussies eindelijk kunnen beslechten en op basis waarvan ze kunnen overgaan tot onteigeningen. Ook het beleidsdomein ruimtelijke ordening zelf is vragende partij voor dergelijk juridisch kader met het oog op het afleveren van vergunningen. (Van den Broeck, 2005)

Vermeersch (1989) onderscheidt vijf fasen in de opmaak van de gewestplannen.
In de eerste fase worden, op basis van de algemene tendensen in een gewest, potentiële en feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen voorgesteld in een 'structuurplan' op schaal 1/50.000. In de tweede fase wordt de bestaande situatie vervolgens vanuit verschillende facetgebonden invalshoeken onderzocht. De opmaak van een voorontwerp van gewestplan is het voorwerp van de derde fase. Het ontwerp van gewestplan wordt opgemaakt in de vierde fase en het eigenlijke gewestplan wordt definitief vastgesteld in de vijfde fase. Het voorontwerp-, ontwerp- en definitief gewestplan worden telkens opgemaakt op schaal 1/10.000 en vervolgens verkleind naar 1/25.000. Telkens na het doorlopen van deze vijf fasen, worden in een periode van twaalf jaar (1966-1978) alle vijfentwintig gewestplannen voor het Vlaamse grondgebied bij afzonderlijke koninklijke besluiten definitief vastgesteld. Keeris (1992) spreekt ter zake van een beleidskrachttoer.

In dit hoofdstuk wordt de evolutie gereconstrueerd van de inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw doorheen de opmaak van de gewestplannen tot en met de uiteindelijke institutionalisering ervan in stedenbouwkundige voorschriften. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van het richtplan uit de jaren 1960, het structuurplan dat voorafgaat aan het voorontwerp, het voorontwerp en het ontwerp van het gewestplan en het uiteindelijke gewestplan (tabel 2.1). Aangezien het richtplan en het structuurplan als het ware verkennende documenten en eerste stappen van visievorming waren in het kader van de opmaak van de gewestplannen, zijn deze zelf nooit in de beleidspraktijk van de ruimtelijke planning geïnstitutionaliseerd. In dit proefschrift worden de inhoudelijke opties uit deze eerste documenten uitvoerig weergegeven en worden uit het voorontwerp, ontwerp en definitief gewestplan vooral de inhoudelijk relevante accentverschuivingen besproken. Naarmate er sprake is van een vastleggen van de voorbereidende visievorming in een voorontwerp-, ontwerp- en definitief gewestplan, wordt de institutionalisering van het betrokken planningsdiscours over open ruimte en landbouw echter belangrijker. In het proefschrift zullen in de eerste plaats de relevante planologische en stedenbouwkundige voorschriften worden doorgelicht.

Plan	Inhoudelijke verhaallijn	institutionalisering
richtplan	nota van richtplan	
structuurplan	nota van structuurplan	
voorontwerp gewestplan	- toelichtingsnota - opties op grafisch plan	planologische voorschriften
ontwerp gewestplan	- toelichtingsnota - opties op grafisch plan	stedenbouwkundige voorschriften uit Koninklijk Besluit 28 december 1972
gewestplan	- toelichtingsnota - opties op grafisch plan	

Tabel 2.1. **Overzicht van plannen doorheen opmaak van gewestplannen in relatie tot inhoudelijke verhaallijn en institutionalisering.**

De reconstructie van de verhaallijn en de institutionalisering ervan vindt plaats aan de hand van een analyse van vermelde plannen voor één stedenbouwkundig gewest: Het Gentse en Kanaalzone.

Een inhoudelijke analyse van de plannen voor alle vijfentwintig stedenbouwkundige gewesten is ongetwijfeld een uiterst interessant, planningshistorisch onderzoek. Omdat het onderzoek in dit tweede deel vooral gericht is op het vaststellen van de aanwezigheid van een dominant planningsdiscours over open ruimte en landbouw over de periode tussen 1960 en heden, is het echter niet onmiddellijk relevant om een vergelijkende inhoudelijke analyse van de totstandkoming van de vijfentwintig Vlaamse gewestplannen te maken. De grootste verschillen tussen de gewesten wat betreft inhoudelijke verhaallijn situeren zich bovendien op het niveau van de richt- en structuurplannen omdat de basis voor deze plannen werd gelegd in de streekstudies die voor de verschillende 'streken' werden opgemaakt door acht verschillende studiegroepen (zie ook paragraaf 2.1.3.a). Bij de uiteindelijke institutionalisering van de inhoudelijke verhaallijn in de ontwerp- en definitieve gewestplannen worden de grootste verschillen in inhoudelijke verhaallijn evenwel gestroomlijnd.
Door het gewest Het Gentse en Kanaalzone als onderzoeksgebied te selecteren, wordt bovendien zowel een verstedelijkte regio in de oostelijke invloedssfeer van Gent als een meer landelijke regio van Scheldepolders in het Oost-Vlaamse Krekengebied onderzocht.

2.1.3. Inhoudelijke verhaallijn in richtplan uit 1964

a) Positionering van richtplan

De afbakening van de achtenveertig stedenbouwkundige gewesten in België is gedeeltelijk gebaseerd op streekstudies[46] die in de jaren 1950-1960 door speciaal hiertoe opgerichte studiegroepen[47] werden opgemaakt voor twintig streken. Deze streekstudies leiden tot twintig richtplannen voor de ruimtelijke ordening en ontwikkeling. Ze omvatten een survey

en een ontwikkelingsprogramma in de vorm van een synthese van het sociaal-economisch-planologisch onderzoekswerk, een probleemstelling met betrekking tot de te verwachten evolutie van de regio, een aantal doelstellingen voor de toekomst en een reeks beleidsmaatregelen om de doelstellingen te realiseren. (Allaert et al., 1980) Deze streekstudies en richtplannen mogen worden gezien als de eerste wetenschappelijke interdisciplinaire benadering van de ruimtelijke ordening voor het ganse Belgische grondgebied. (Vermeersch, 1989) Het zijn, gelet op de uitwerking door externe studiegroepen, geen politieke documenten.

De richtplannen worden, voor alle duidelijkheid, niet opgemaakt als onderbouwing van de latere gewestplannen. Inhoudelijk werken ze met andere woorden niet rechtstreeks door in de gewestplannen. Hoe dan ook wordt het richtplan, dat van toepassing is op het stedenbouwkundige gewest Het Gentse en Kanaalzone, besproken om de inhoudelijke accenten met betrekking tot open ruimte en landbouw in de jaren 1960 te duiden.

Voor het stedenbouwkundige gewest Het Gentse en Kanaalzone is het richtplan voor het Gentse-Meetjesland, Vlaamse Ardennen, Land van Waas (Anselin et al., 1964)[48] van het Studiecentrum voor Regionale Ontwikkeling-groep prof. dr. A. Vlerick van de toenmalige Rijksuniversiteit Gent van belang. Het richtplan is gebaseerd op 52 onderzoeksrapporten over thema's zoals fysische structuur, landbouw, industrie, handel en verzorging, verkeer, vervoer en nutsvoorzieningen, bevolking, woningbouw, landschappen, sociologische structuur, administratie en aanleg van het grondgebied.

Niet onbelangrijk is de klemtoon die de toenmalige bevoegde minister, Jos De Saeger, in het voorwoord bij dit richtplan legt. Hij stelt dat hij – als minister van openbare werken – uiteraard vooral de suggesties heeft genoteerd in verband met het verkeersnet en dat het einddoel van de op te maken ruimtelijke plannen steeds moet zijn te komen tot een geordende ruimtelijke indeling van het land, als belangrijk element voor de verdere groei van de moderne sociaal-economische welvaart. Professor Vlerick van het studiecentrum van de Gentse universiteit onderstreept deze nadruk op de sociaal-economische groei van het land in zijn inleiding tot het richtplan: een ideale ruimtelijke ordening kan de ontmoeting zijn van twee fundamentele tendensen: het streven naar de productiviteitsverhogende rationalisatie enerzijds en de herwaardering van de mens als einddoel van alle ontwikkeling anderzijds.

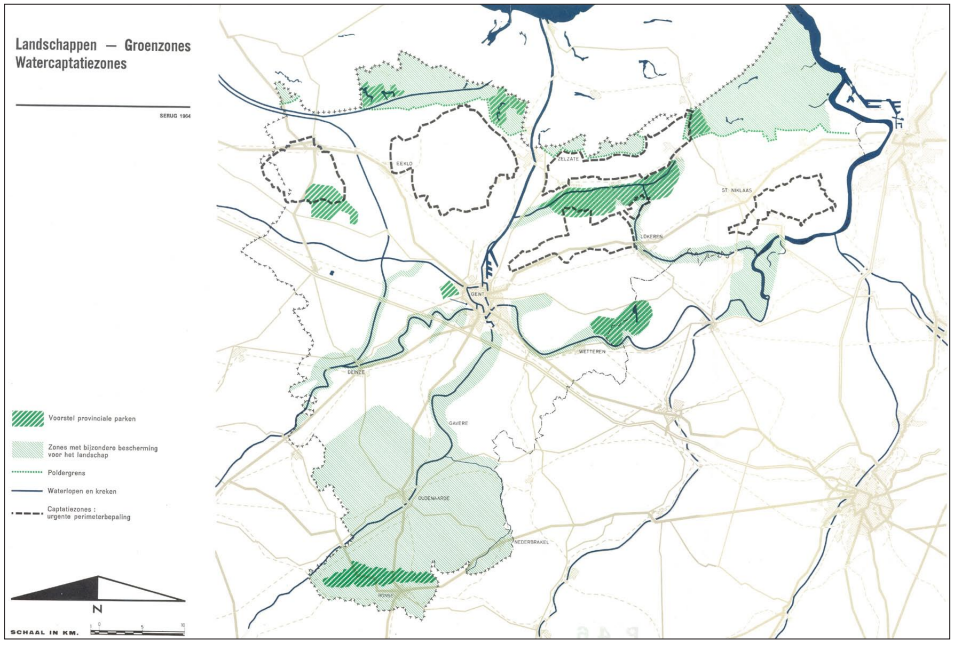
b) Inhoudelijke verhaallijn in richtplan over open ruimte

Volgens het richtplan bevindt het grootste deel van het studiegebied zich in een overgangsfase van een traditioneel-rurale naar een verstedelijkte en geïndustrialiseerde samenleving. Dit uit zich volgens het plan in de spanning tussen de gehechtheid aan het traditionele enerzijds en de eisen van een meer mobiele industriële maatschappij anderzijds. De te verwachten welvaartsstijging op het platteland moet daarom ook met een aanpassing van het cultuurpatroon en de leefgewoonten gepaard gaan.

> *Een geïntegreerd actieprogramma, dat zowel slaat op de economische rationalisatie en rendabiliteit als op het onderwijs en de opvoeding van de kinderen, de verheffing van het woonpeil en de evoluerende consumptiemogelijkheden zijn een noodzakelijke voorwaarde*

voor een harmonische welvaart in de landbouwmiddens. In die geest van vernieuwing dient de oude dorpssamenleving, waar men op zichzelf leeft, voor goed te worden afgeschreven. Het gaat erom, met behoud van de agrarische economie, de dorpse cultuur tot een stedelijke cultuur te ontwikkelen. (Anselin et al., 1964: 4.54-4.55)

In de beschrijving van de bestaande ruimtelijke toestand in het studiegebied wordt ook gewezen op de negatieve gevolgen van de sociaal-economische ontwikkeling en de verhoging van de mobiliteit: een structuurloos overgroeien van de Gentse agglomeratie door ongeordende suburbanisatie en vervorming van het bestaande nederzettingspatroon door lintbebouwing langs steenwegen en de irrationele inplanting van woningen. Als gevolg hiervan worden de maar kleine boscomplexen in het studiegebied systematisch bedreigd door residentiële verkavelingen, worden landbouwgronden versnipperd en hebben landschappen hun oorspronkelijk uitzicht geleidelijk verloren waardoor ook hun recreatieve waarde is verminderd.



Figuur 2 .1. Kaart 'Landschappen-groenzones-watercaptatiezones' uit richtplan. (Bron: Anselin et al., 1964)

In de doelstellingen van het richtplan en de daaraan gekoppelde maatregelen wordt vooral uitgebreid ingegaan op de ruimtelijke structurering van de gewenste snelle economische groei van de industrie in en om de groeipool Gent en in de vier autonome kernen Sint-Niklaas, Temse, Oudenaarde en Ronse.
Daarnaast moet in elke gemeente een perimeter worden bepaald waarbinnen in de eerstkomende vijfentwintig jaar woningbouw moet worden geconcentreerd en grondspeculatie afgeremd. Buiten deze perimeter mogen geen nieuwe woningen worden gebouwd, tenzij om welbepaalde ernstige redenen.

Op het niveau van de doelstellingen wordt, wat betreft open ruimte, tenslotte enkel nog geopteerd om de groenzones te spreiden in plaats van één groot reservaat uit te bouwen.
Wat betreft de bescherming en het herstel van het landschap worden voor het ganse studiegebied (figuur 2.1) een reeks algemene maatregelen voorgesteld, zoals:

- het instellen van een silhouetcontrole en het formuleren van richtlijnen voor de kleurtonaliteit van bebouwing;
- het uitwerken van haagvormige groenschermen als bufferzones tussen industrie en bewoning;
- het controleren van de werkelijke aanleg van groenzones op korte termijn;
- het verhogen van de aandacht voor de esthetische integratie van wegen in het landschap en de bescherming van het landschap tegen visuele reclame.

c) Inhoudelijke verhaallijn in richtplan over landbouw

In het richtplan komt tot uiting dat de structuur van de landbouwbedrijven in het studiegebied lijdt onder een overwicht van kleine bedrijfjes met een laag inkomen per arbeidseenheid, ondanks de grote productie per oppervlakte-eenheid. Gevolgen zijn een niet-optimale benutting van de productiefactoren en beperkte investeringsmogelijkheden. Daarnaast leidt prijsondersteuning van landbouwproducten tot overproductie en worden de interne sanering[49] van en de noodzakelijke productiviteitsverhoging binnen de landbouwsector vertraagd. Ruilverkavelingen in het studiegebied hebben daarentegen effectief bijgedragen tot een verbetering van de verkavelingsgraad en de oppervlakte van de landbouwpercelen.

Als een van de belangrijkste doelstellingen van de 'landbouwplanning' wordt in het richtplan de realisatie van een landbouwinkomen, vergelijkbaar met dit in andere economische sectoren, vooropgesteld. Vooral de eigen groei binnen de landbouw en de reservering van gronden voor landbouw door het voorzien van een woningbouwperimeter in elke gemeente moeten hiertoe bijdragen. Andere maatregelen zijn:

- een verbetering van de landbouwstructuur door een vermindering van het aantal kleine, 'submarginale' bedrijven door middel van uittredingsvergoedingen en ruilverkavelingen;
- een verhoging van het onderwijsniveau in landbouwmiddens door de land- en tuinbouwscholen beter bereikbaar te maken voor toekomstige landbouwers;
- een bevordering van de overgang van jonge arbeidskrachten uit de landbouw naar andere sectoren.

Het richtplan maakt, wat betreft ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw, een onderscheid tussen verkeerstechnisch goed en slecht ontsloten plattelandsgebieden. Dit onderscheid is zonder twijfel ingegeven door de prominente ambitie van het richtplan om het studiegebied deel te laten zijn van de algehele transformatie van de Vlaamse plattelandssamenleving tot een verstedelijkte samenleving (zie b).
In de goed ontsloten gebieden zijn de landbouwers, omwille van de grote immigratie van nieuwe bewoners, niet langer de dominerende stand en zal het landelijk karakter uiteindelijk het enige onderscheidend criterium met de stad vormen. In deze gebieden moet dan ook rekening worden gehouden met het verlies voor landbouwers van hun maatschappelijke

functie, met de tegenstellingen in levenswijze tussen oude en nieuwe bewoners en met de uitbreiding van stedelijke functies waarmee landbouwers zullen worden geconfronteerd. Bijzondere maatregelen zijn in deze gebieden gericht op de sociaal-culturele heroriëntering van de traditioneel introverte landbouwers en op de inschakeling van nieuwe bewoners in de lokale gemeenschap. Zo wordt onder meer voorgesteld om via een brochure voor de nieuwkomers aandacht te vragen voor de lokale autochtone sociale structuur of om – door het betrekken van oude en nieuwe bewoners in een begeleid zelfonderzoek – te komen tot een gezamenlijke bewustwording van problemen en tot een onderlinge toenadering.
Uit de slecht ontsloten gebieden trekken jonge gezinnen die buiten de landbouw een inkomen moeten zoeken, dan weer weg waardoor de landbouwgemeenschap er in belang toeneemt. In deze gebieden zal er onder meer moeten worden gewerkt aan de bewustmaking over en de aanvaarding van de noodzaak aan aanpassing van de leefgewoonten van landbouwers.

2.1.4. Inhoudelijke verhaallijn in structuurplan uit 1967

a) Positionering van structuurplan

In de eerste fase van de eigenlijke opmaak van de gewestplannen[50] worden mogelijke en vervolgens wenselijke ontwikkelingen in het betrokken stedenbouwkundig gewest voorgesteld in een structuurplan op schaal 1/50.000. De bijbehorende memorie van toelichting (Anselin en Ronsse, 1967) vat deze zeer beknopt samen[51].
Met het structuurplan wordt een analysefase, met insteken vanuit verschillende disciplines, afgerond en wordt de planningsfase aangevat. Hierbij worden de verschillende behoeften en suggesties samengebracht en gesynthetiseerd tot maatregelen met betrekking tot de economische en sociale behoeften en het verkeerswegennet in het stedenbouwkundig gewest.

> *Dat voorlopige structuurplan wordt ten onrechte "gewestplan" genoemd. Het is immers slechts een globale ruimtelijke voorstelling van economische en sociale keuzen op het niveau van het gewest, dat bij het overleg werd gebruikt precies om de nodige reacties uit te lokken. (Studiecentrum, 1972: 12)*

Het structuurplan wordt ter advies voorgelegd aan de verschillende nationale departementen die bij de ruimtelijke ordening betrokken zijn, aan de provinciale en gemeentelijke overheden en aan de openbare en private instellingen die de belangen van het betrokken gewest vertegenwoordigen. Deze adviezen worden vervolgens door de Dienst voor het Algemeen Beleid van de Ruimtelijke Ordening (DABRO) van het Ministerie van Openbare Werken onderzocht. Aan de studiegroepen/ontwerpers wordt tenslotte gevraagd de noodzakelijke wijzigingen aan het structuurplan aan te brengen. Zelfs met deze wijzigingen die tegemoetkomen aan de verzuchtingen van de geraadpleegde instanties, krijgt het structuurplan niet echt een formeel politiek statuut. De op de kaarten aangegeven gebiedsindeling is slechts een aanwijzing van een externe instantie, de studiegroep/ontwerper, die verder moet worden uitgewerkt, rekening houdend met de bestaande en juridische toestand.

b) Inhoudelijke verhaallijn in structuurplan over open ruimte

De inleidende beschouwingen van het structuurplan Het Gentse en Kanaalzone hebben louter betrekking op de economische ontwikkeling van de Gentse zeehaven en de daaraan gekoppelde ontwikkeling van het waterwegen-, wegen- en spoorwegennet[52]. Bij de bespreking van een aantal elementen van de zogenaamde 'zoning' van het stedenbouwkundig gewest wordt in het structuurplan een onderscheid gemaakt tussen grondgebonden, stuwende, afgeleid-stuwende en verzorgende elementen.
Bij de grondgebonden zoningelementen worden de voor land- en tuinbouw geschikte gronden en de potentiële groenzones en openluchtrecreatiedomeinen opgesomd. Wat betreft deze laatste groep worden vooral gebieden voorgesteld met een minder geschikte bodem die tegelijkertijd goed gesitueerd zijn ten opzichte van grote bevolkingscentra, industrie en infrastructuur[53].

c) Inhoudelijke verhaallijn in structuurplan over landbouw

De goede akker- en tuinbouwgronden worden zoveel mogelijk voor hun 'natuurlijke bestemming gereserveerd. Omdat deze gronden tot dan toe vooral buiten het bereik van de Gentse agglomeratie gelegen waren, is dit volgens het structuurplan nog enigszins eenvoudig te realiseren. Ook enkele specifieke tuinbouwgronden ten oosten van Gent zijn nog vrij gaaf gebleven. Aan de noordelijke polderzones wordt een belangrijke openluchtrecreatieve functie toegedicht, wat volgens het structuurplan verenigbaar lijkt met de landbouwbedrijfsvoering.

2.1.5. Inhoudelijke verhaallijn en institutionalisering in voorontwerp van gewestplan uit 1972

a) Positionering van voorontwerp van gewestplan

In het begin van de jaren 1970 worden contracten tussen het bevoegde federale ministerie van openbare werken en studiegroepen/ontwerpers afgesloten om de economische en sociale behoeften en de algemene maatregelen voor de ordening van het land uit de streekstudies uit de jaren 1960 te actualiseren en uit te werken in gewestplannen voor het ganse land, conform de voorschriften van de stedenbouwwet van 1962.

> *Op de grond zullen de nodige ruimten worden bepaald en gereserveerd om te voldoen aan de menselijke behoeften volgens de bijzondere plaatselijke vereisten, maar getemperd door de dwingende eisen die gesteld worden door het complementair karakter en de onderlinge afhankelijkheid van deze behoeften. (Studiecentrum, 1972: 8)*

Bij de opmaak van de voorontwerpen van gewestplannen wordt ook onmiddellijk het ambitieniveau van de gewestplannen duidelijk gemaakt.

> *Het gewestplan heeft dus voor alles tot doel, de grond te beschermen en voor bepaalde doeleinden vrij te houden. De daarin voorgeschreven maatregelen hebben slechts de ordening voor ogen, dit is de onmisbare samenhang tussen het bodemgebruik en de optimale ontwikkeling van het gewest. (Studiecentrum, 1972: 9)*

Het gewestplan heeft bovendien niet als doel te arbitreren bij botsende belangen tussen ruimtegebruikers, maar wel het samengaan van die belangen te vergemakkelijken met het oog op een harmonisch ruimtegebruik. Het gewestplan heeft een opbouwende rol: het ondersteunt vastgestelde tendensen in de gewenste ontwikkelingsrichting zonder dat er hier evenwel absolute zekerheid over bestaat.

> *Het plan stelt de ordening van het gewest in dienst van een ontwikkeling. (Studiecentrum, 1972: 10)*

Het gewestplan is, volgens de toelichting bij het voorontwerp van gewestplan, afgestemd op de te verwachten ontwikkelingen tot het jaar 1980 en beperkt zich dan ook tot het aangeven van beleidskeuzen die binnen de eerstvolgende acht jaar te verwezenlijken zijn! Hoe dan ook is het voorontwerp van gewestplan nog steeds geen volwaardig politiek document. Het blijft in de eerste plaats het werkstuk van een extern studiebureau/ontwerper.

Concreet wordt voor de opmaak van het voorontwerp van gewestplan Het Gentse en Kanaalzone een contract afgesloten met het Studiecentrum voor Regionale Ontwikkeling VZW van de Gentse universiteit dat voor het betrokken stedenbouwkundig gewest reeds auteur was van het richtplan uit 1964 en het structuurplan uit 1967. (Studiecentrum, 1972)[54] Vertrekkend van dit structuurplan worden eerst verschillende facetplannen uitgewerkt. Deze geven maximale en theoretische oplossingen weer voor de aangebrachte problemen en kwaliteiten en hebben vooral betrekking op het fysisch systeem, de woningbouw, de nijverheid, de landbouw, de te beschermen gebieden, de ruimten voor openbare voorzieningen en de verkeersinfrastructuur. De facetplannen worden onderling vergeleken en vervolgens getoetst aan de bestaande en juridische toestand. Via tussentijdse versies van structuurplannen die regelmatig worden voorgelegd aan de Dienst Algemeen Beleid voor de Ruimtelijke Ordening (DABRO) van het Ministerie van Openbare Werken, wordt uiteindelijk aanbeland bij het laatste structuurplan of voorontwerp van gewestplan op schaal 1/10.000.

b) Inhoudelijke verhaallijn in voorontwerp van gewestplan over open ruimte

Het voorontwerp van gewestplan bouwt voort op de economische ontwikkeling van Vlaanderen als primaire maatschappelijke doelstelling.

> *Met de uitbreiding van haven en industrie op de linkerscheldeoever, in de richting van de Gentse Kanaalzone en de geplande uitbreidingswerken te Zeebrugge-Brugge, kunnen de drie haven- en stedelijke gebieden naar elkaar toegroeien en meer en meer het zuidelijk krachtveld van de delta Rijn-Maas-Schelde worden. (Studiecentrum, 1972: 21)*

Deze doelstelling vormt dan ook de context waarbinnen de rest van de ruimtelijke beleidsopties in het voorontwerp van gewestplan, ook deze over de open ruimte, moet worden gesitueerd[55].

> *Het oordeelkundig behouden van open zones en aanbrengen van groen, in functie van de streek en de bevolking, kan zeer veel bijdragen tot het bekomen van een rustig werkmilieu en een geschikte woonsfeer. (Studiecentrum, 1972: 54)*

Het voorontwerp vertaalt deze laatste vaststelling onder meer in een behoefte om specifieke terreinen te reserveren voor de opvang van actieve ontspanning, ter plaatse of op beperkte afstand van de woning.

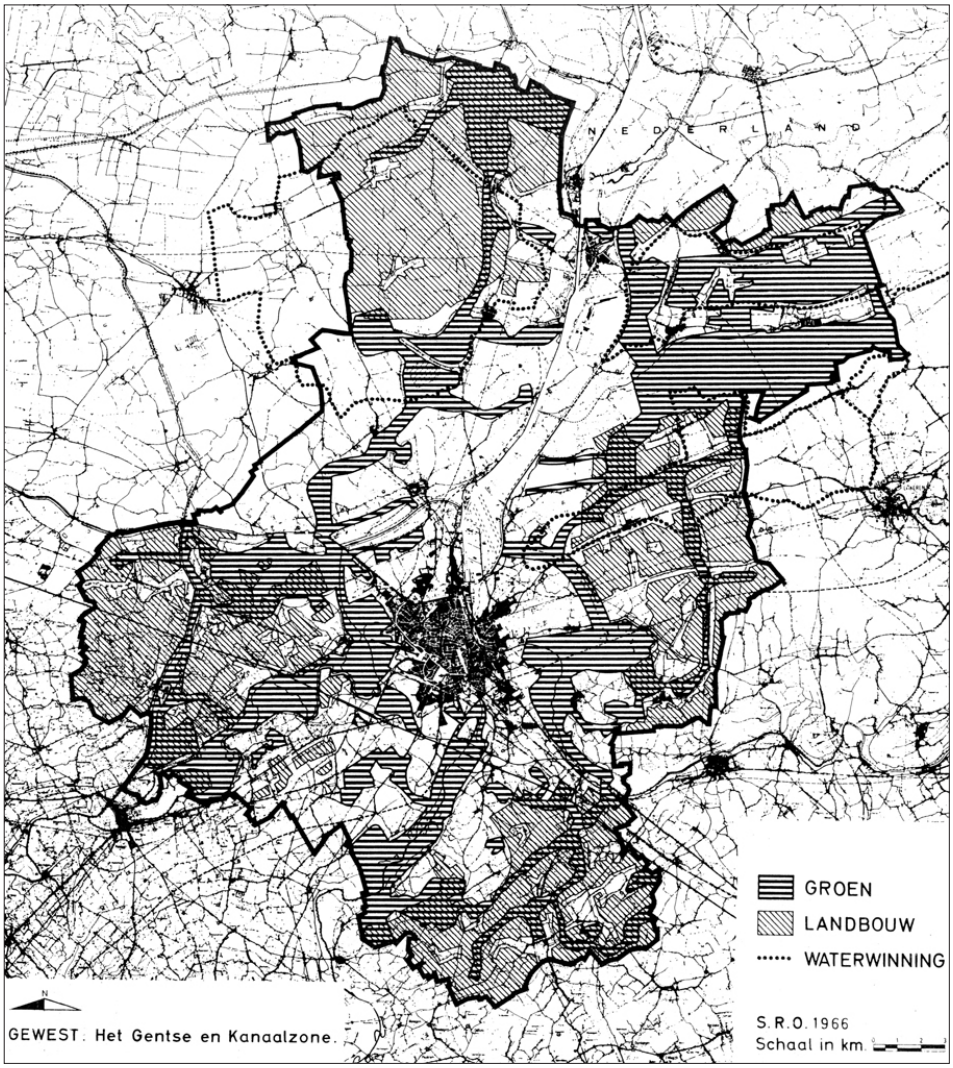
In de toelichting bij het voorontwerp wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de 'rurale landschapszone' en de 'stedelijke landschapszone'. De grens tussen beide valt daar waar het agrarisch ruimtegebruik en de landelijke bewoning in het totaalbeeld van het landschap begint te overwegen. De begrenzing van beide landschappen berust met andere woorden op een dominantie van kenmerken en niet op objectiveerbare gegevens. Zo behoren het oude stadscentrum en de negentiende-eeuwse gordel zonder twijfel tot de stedelijke landschapszone en de polderlandschappen in het noorden en de zandstreek in de rest van het stedenbouwkundig gewest tot de rurale landschapszone. Het stadsrandlandschap heeft meer een hybride karakter en de lintbebouwing langs steenwegen wordt beschouwd als een 'anomalie' in het rurale landschap.
Daarnaast wordt in de toelichting – op een geïdealiseerde wijze – op een cultuurverschil tussen de bewoners en gebruikers van beide zones gewezen:

> *De landelijke bevolking welke het landschap meer "bewoont en gebruikt", heeft een verregaande aanpassing van het cultuurlandschap aan de fysische omstandigheden teweeggebracht, terwijl de stedeling, zelden geconfronteerd met de natuurelementen en gesteund door de voor hem onbegrensde mogelijkheden der techniek, zich minder bekommert omtrent topografie, bodem en grondwater. (Studiecentrum, 1972: 27-28)*

Uit de landschappelijke analyse worden in de toelichting bij het voorontwerp van gewestplan drie conclusies getrokken voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de regio (figuur 2.2).

- De stedelijke en industriële uitbreiding moet zich naar de drogere gronden in het gewest richten. Deze zijn echter eveneens de tuinbouwgronden bij uitstek. Omwille van het belang van deze landbouwsector verdient deze bijzondere aandacht in relatie tot de verstedelijking.
- Met het oog op het behoud van de matig natte gronden voor landbouw, moeten deze worden ruilverkaveld en gedraineerd.
- Natte gronden zijn commercieel niet interessant en ideaal om als groenzones te worden ingericht.

Voor het beantwoorden van de vermoedelijke vraag naar ruimte om te recreëren, wordt in de toelichting bij het voorontwerp van gewestplan voorgesteld om vier types 'groenzones' te onderscheiden (figuren 2.3 en 2.4).



Figuur 2.2. **Zonering van groen en landbouw in voorontwerp van gewestplan Het Gentse en Kanaalzone. (Bron: Studiecentrum, 1972: 53)**

- In de agrarische zones die geen landschappelijk waardevolle elementen bevatten, zullen ook geen maatregelen worden getroffen om deze in de toekomst visueel-esthetisch te verbeteren.
- In de landschappelijk waardevolle agrarische zones blijft landbouw de hoofdactiviteit die in haar ontwikkeling niet mag worden belemmerd. Landbouw vormt er immers een geïntegreerd deel van het waardevolle in het landschap. Er wordt wel meer aandacht gevraagd voor het 'landschapsschoon' bij de inplanting, de opstelling en de architectuur (silhouet, volume, kleur)[56]. Bosstroken worden indien mogelijk behouden, uitgebreid en geherwaardeerd. Vertrekkend van de bestaande landelijke wegen wordt het toeristisch wegennetwerk voor wandelen, fietsen, paardrijden

en 'autowandelen' aangevuld voor recreatief medegebruik. Deze zones worden in het voorontwerp van gewestplan gezoneerd als 'agrarische zone met zekere beschermende maatregelen' en 'groenzone' (zie d).

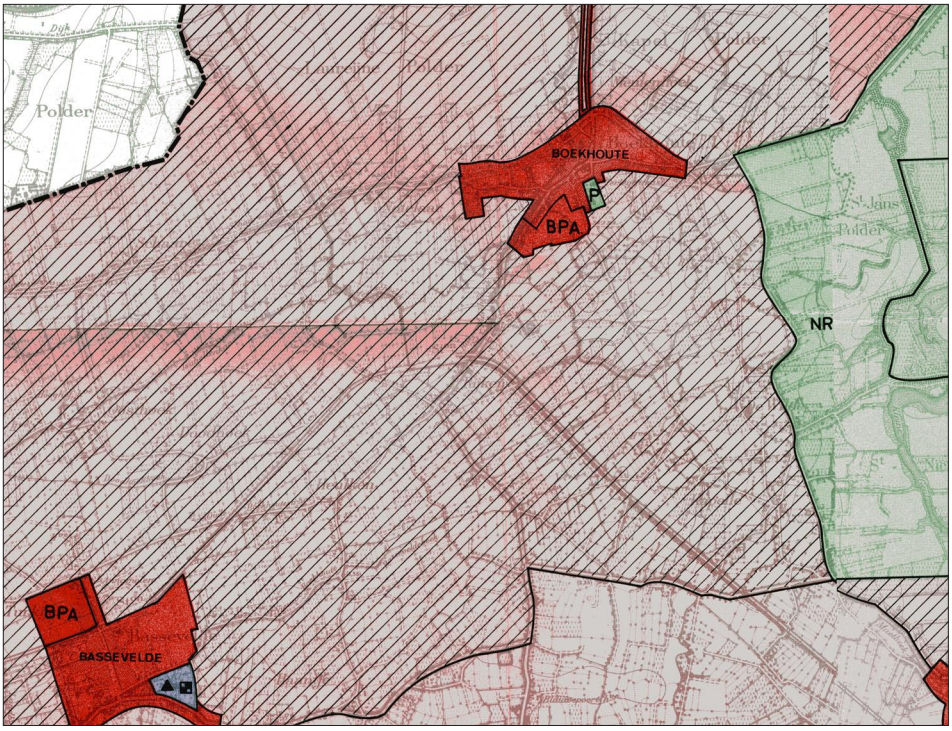
- Bepaalde, kleinere zones binnen het vorige type groenzones, vragen een bijzondere, strenge bescherming van de esthetische, wetenschappelijke, historische of sociale kwaliteiten. Deze gebieden moeten in hun bestaande toestand worden bewaard. Recreatief worden zij passief benut als 'kijkmonumenten'. Deze zones worden in het voorontwerp van gewestplan gezoneerd als 'totaal natuurgebied'.
- In het laatste type – de recreatief uitrustbare agrarische zones – kan een meer geconcentreerde vorm van actieve ontspanning, afgestemd op massabezoek, worden uitgebouwd. Landbouw houdt als ruimtegebruiker de bovenhand, maar belangrijke delen worden als recreatiegebied gereserveerd. Deze zones worden gezoneerd als 'parkzone', 'sportpark' en 'zone voor natuurrecreatie'.

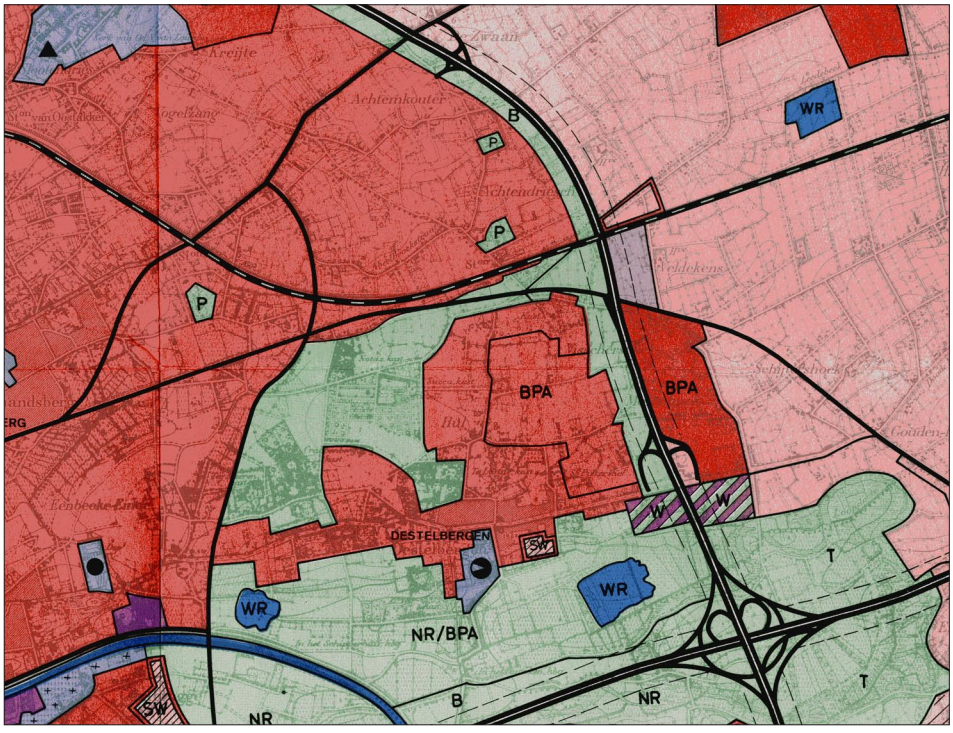
Op het kaartbeeld van het voorontwerp van gewestplan voor het noordelijke, meer landelijke onderzoeksgebied in het Oost-Vlaamse Krekengebied (figuur 2.3) valt op hoe de aanwezige dorpskernen slechts beperkte ruimtelijke uitbreidingsmogelijkheden (via bijzonder plan van aanleg) krijgen. De open ruimte krijgt, met uitzondering van het krekencomplex ten noorden van Assenede, overwegend een bestemming als agrarische zone, zowel met als zonder beschermende maatregelen ten aanzien van het landschap. Een juiste motivering voor de grens tussen de zones met of zonder beschermende maatregelen (geel met of zonder arcering) ontbreekt, maar is in essentie voor de landbouwbedrijfsvoering niet relevant aangezien de landbouw in geen van beide zones in haar ontwikkeling mag worden belemmerd. Het krekencomplex krijgt in hoofdzaak een bestemming als zone voor natuurrecreatie (groen met NR) – waar landbouw als ruimtegebruiker de bovenhand houdt. Slechts de echte, beperkte kern van het gebied wordt ingetekend als een totaal natuurgebied (groen met T) dat in haar bestaande toestand moet worden behouden.

In het meer verstedelijkte onderzoeksgebied ten oosten van Gent (figuur 2.4) overheerst ten oosten van de R4-ringweg rond Gent zuiver agrarische zone. Dit is dan ook het gebied waar zich de sierteelt voluit ruimtelijk moet kunnen ontplooien. De spanning met de verstedelijkingsdruk in het gebied is echter reeds merkbaar door het intekenen van ruim bemeten extra woongebieden (te ontwikkelen via bijzonder plan van aanleg), zij het dat deze worden gekoppeld aan de bestaande dorpskernen en gehuchten. Op sommige plaatsen is er zelfs sprake van een toename met de helft tot zelfs een verdubbeling ten opzichte van de bestaande oppervlakte aan woningen. De agrarische zones waar beschermende maatregelen ten aanzien van het landschap gelden, zijn kleiner en minder aaneengesloten dan in het noordelijke onderzoeksgebied. Verspreid worden specifieke natuurelementen (Damslootmeer) ingetekend als totaal natuurgebied. Ten westen van de R4 – dichter bij de stadsrand van Gent – wordt de open ruimte hoofdzakelijk ingetekend als zone voor natuurrecreatie.

Figuur 2.3. **Fragment uit voorontwerp gewestplan Het Gentse en Kanaalzone in Krekengebied.** ***(vorige pagina - boven)***

Figuur 2.4. **Fragment uit voorontwerp van gewestplan Het Gentse en Kanaalzone ten oosten van Gent.** ***(vorige pagina - onder)***


Polder
BOEKHOUTE
P
BPA
NR
BPA
BASSEVELDE


B
P
P
P
WR
BPA
BPA
W
W
DESTELBERGEN
SW
T
WR
WR
NR/BPA
SW
NR
B
NR
T

c) Inhoudelijke verhaallijn in voorontwerp van gewestplan over landbouw

De landbouw wordt als een economische activiteit beschouwd die vooral bijdraagt tot de werkgelegenheid in het gewest.
Globaal wordt voor de landbouw in het gewest gesteld dat de afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw – als gevolg van een noodzakelijke vermindering van kleinere, 'submarginale' landbouwbedrijven – nog onvoldoende is.
Specifiek wordt ingegaan op de ruimtelijk precaire situatie van de economisch sterke sierteeltsector ten oosten van Gent. Een groot aantal tuinbouwbedrijven ligt in deze regio immers ingesloten binnen woongebied zodat de uitbreiding maar ook de uitbating van deze bedrijven worden bemoeilijkt. Tuinbouwers verkopen hun grond als bouwgrond en hervestigen zich op grotere afstand van de agglomeratie. Andersom belet deze ruimtelijke problematiek ook een doordachte uitbreiding van het woongebied.

Bij de ruimtelijke planning van de landbouw in het voorontwerp van gewestplan worden de goede landbouwgronden zoveel mogelijk voor hun natuurlijke bestemming – dit is de landbouw – gereserveerd. Dit valt nog vrij eenvoudig te realiseren, volgens het voorontwerp, omdat, zoals reeds vermeld, de meest geschikte bodems tot dan buiten het bereik van de stedelijke agglomeratie gelegen zijn[57]. In deze zones moeten de landbouwbelangen voor voldoende lange termijn prioritair worden verzekerd zodat tot investeringen kan worden overgegaan. Er mogen geen gebouwen meer worden opgericht die vreemd zijn aan de landbouwfunctie. Verder staat een verdere structurele sanering van de landbouw centraal[58] en wordt de opmaak van een prioriteitenplan voor ruilverkaveling vooropgesteld.

Waar de landbouwbelangen verweven voorkomen met recreatieve potenties en natuurwaarden[59], zal de landbouw moeten rekening houden met een aantal esthetische voorwaarden. Recreatie en natuur mogen evenwel nooit de uitbreidingsmogelijkheden van de bestaande landbouwbedrijfsvoering beknotten.

Specifiek voor de tuinbouwsector ten oosten van Gent wordt in de toelichting gepleit voor een gestuurde herlokalisering naar 'tuinbouwzones met kassenbouw' en naar zones voor tuinbouw in open lucht. Dit wordt beschouwd als de enige mogelijkheid om de tuinbouwers op langere termijn te beschermen tegen verstedelijking. Bijkomend argument voor de glastuinbouwzones is de betere landschappelijke inpassing dan bij een gespreide hervestiging. In het voorontwerp van gewestplan worden deze zones evenwel niet afgebakend omwille van het verzet van het landbouwministerie en de Belgische Boerenbond (zie figuur 2.4).

d) Institutionalisering van inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw in planologische voorschriften van voorontwerp van gewestplan

In het voorontwerp van gewestplan Het Gentse en Kanaalzone worden planologische voorschriften voor de verschillende zones geformuleerd. Deze kunnen worden beschouwd als de voorlopers van de stedenbouwkundige voorschriften voor de (ontwerp-) gewestplannen (zie paragraaf 2.1.8).

d1) Agrarisch gebied

Agrarisch gebied is bestemd voor veeteelt, land- en tuinbouw. Tegelijkertijd omvat het ook het restgebied – de overige open ruimten – die nog geen andere planologische bescherming hebben gekregen dan het huidige gebruik.

In het agrarisch gebied zijn enkel agrarische bedrijfsgebouwen toegelaten, evenals agro-industriële bedrijven die rechtstreeks zijn gebonden aan het bodemgebruik, en de woningen van de uitbaters. Aan bestaande boerderijen mogen veranderingen worden uitgevoerd om deze geschikt te maken als woningen. Dit mag echter niet tot gevolg hebben dat er, buiten de bebouwde kavels, cultuurgrond aan het landbouwareaal wordt onttrokken.
De toelichting bij dit planologische voorschrift ademt trouwens globaal een enorme argwaan van de overheid uit wat betreft een oneigenlijk gebruik van het agrarisch gebied als gevolg van nieuwbouw of verdoken functiewijzigingen van landbouwbedrijfsgebouwen door uitbreidingen of vernieuwingen[60].

In de toelichting over wat onder agro-industriële bedrijven wordt begrepen, wordt daarentegen de deur wijd opengezet voor allerlei ontwikkelingen:

- agro-industriële bedrijven, gebonden aan het bodemgebruik, zijn intensieve veeteeltbedrijven en veredelingsbedrijven;
- para-agrarische bedrijven[61] worden eveneens toegelaten;
- toeleverings- en verwerkingsbedrijven[62] en ondernemingen voor het vervoer, de aankoop en de distributie van landbouwproducten en de verkoop van landbouwmaterieel kunnen eveneens in de agrarische zone wanneer er geen ambachtelijke industriezone is in de nabijheid;
- bedrijven met een hoofdzakelijk recreatieve functie, zoals manèges, horen in principe thuis in recreatiezones en niet in agrarisch gebied, maar uitzondering wordt gemaakt voor de reconversie van een vroeger landbouwbedrijf naar een recreatieve functie.

d2) Agrarisch gebied met zekere bijkomende bepalingen

Omwille van hun landschappelijk-esthetische waarde of de aanwezigheid van een of meer waardevolle elementen gelden bijzondere bepalingen. Alhoewel dit niet doorwerkt op het grafisch plan, wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- landschappelijk waardevolle gebieden omwille van reliëf, beplanting, …
- open ruimten van een bepaalde omvang die als ongeschonden reserve moeten worden behouden, aansluitend bij een welbepaald groenzoneringspatroon.

De bijzondere bepalingen vanuit landschap worden bij voorkeur geformuleerd in een algemeen of bijzonder gemeentelijk plan van aanleg, een gemeentelijk structuurplan of een intercommunaal recreatieplan. Globaal wordt getracht bij de afbakening van deze gebieden zo weinig mogelijk landbouwbedrijven op te nemen. Aan die landbouwbedrijven die toch worden opgenomen, kunnen alle onderhouds- en instandhoudingswerken en verbouwingen worden uitgevoerd op voorwaarde dat de nieuwe constructies aansluiten bij bestaande

gebouwen en aan het gezicht worden onttrokken door groenschermen. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan volume, materiaal, kleur en erfbeplanting. Nieuwe landbouw- of agro-industriële bedrijven zijn niet toegelaten.

d3) Groenzone

In deze zones blijft het bestaande grondgebruik voor landbouw, tuinbouw en veeteelt behouden, maar het accent wordt volledig verschoven naar natuurbehoud. Ze sluiten aan bij natuurreservaten, historische landschappen en recreatiezones.

Alle werken en bouwwerken, andere dan de normale onderhoudswerken, zijn toegelaten op voorwaarde dat ze de landschappelijke en esthetische waarde van het gebied niet aantasten. Nieuwe landbouw- of agro-industriële bedrijven zijn niet toegelaten.

2.1.6. Inhoudelijke verhaallijn in ontwerp van gewestplan uit 1974[63]

a) Positionering van ontwerp van gewestplan

Op basis van het voorontwerp van gewestplan wordt opnieuw overlegd met alle belanghebbende nationale, gewestelijke en gemeentelijke overheden en instellingen. Vooral de gemeenten worden ruim geconsulteerd. De studiegroepen/ontwerpers vervullen bij de opmaak van de ontwerpen van gewestplan geen rol meer. De ontwerpen worden voorbereid door de nationale overheid, in casu de Dienst voor het Algemeen Beleid van de Ruimtelijke Ordening (DABRO) van het Ministerie van Openbare Werken en later het Staatssecretariaat bevoegd voor de ruimtelijke ordening. (Vermeersch, 1989) Het ontwerp van gewestplan is met andere woorden een volwaardig politiek document.

b) Inhoudelijke verhaallijn in ontwerp van gewestplan over open ruimte en landbouw

In de toelichting bij het ontwerp-gewestplan Het Gentse en Kanaalzone (Ministerie, 1974) wordt inhoudelijk niets rechtstreeks over de open ruimte in het betrokken gewest vermeld. De open ruimte komt onrechtstreeks ter sprake via uitspraken over de groene ruimten en landschappen enerzijds en de landbouw anderzijds.

De groene ruimten en landschappen worden gevormd door rivier- en beekvalleien – met de Schelde- en Leievallei als hoofdelementen – enkele krekengebieden in het noorden, bestaande bossen en enkele tientallen kasteelparken. Een groot recreatiepark wordt voorzien in Wachtebeke – Puyenbroeck.

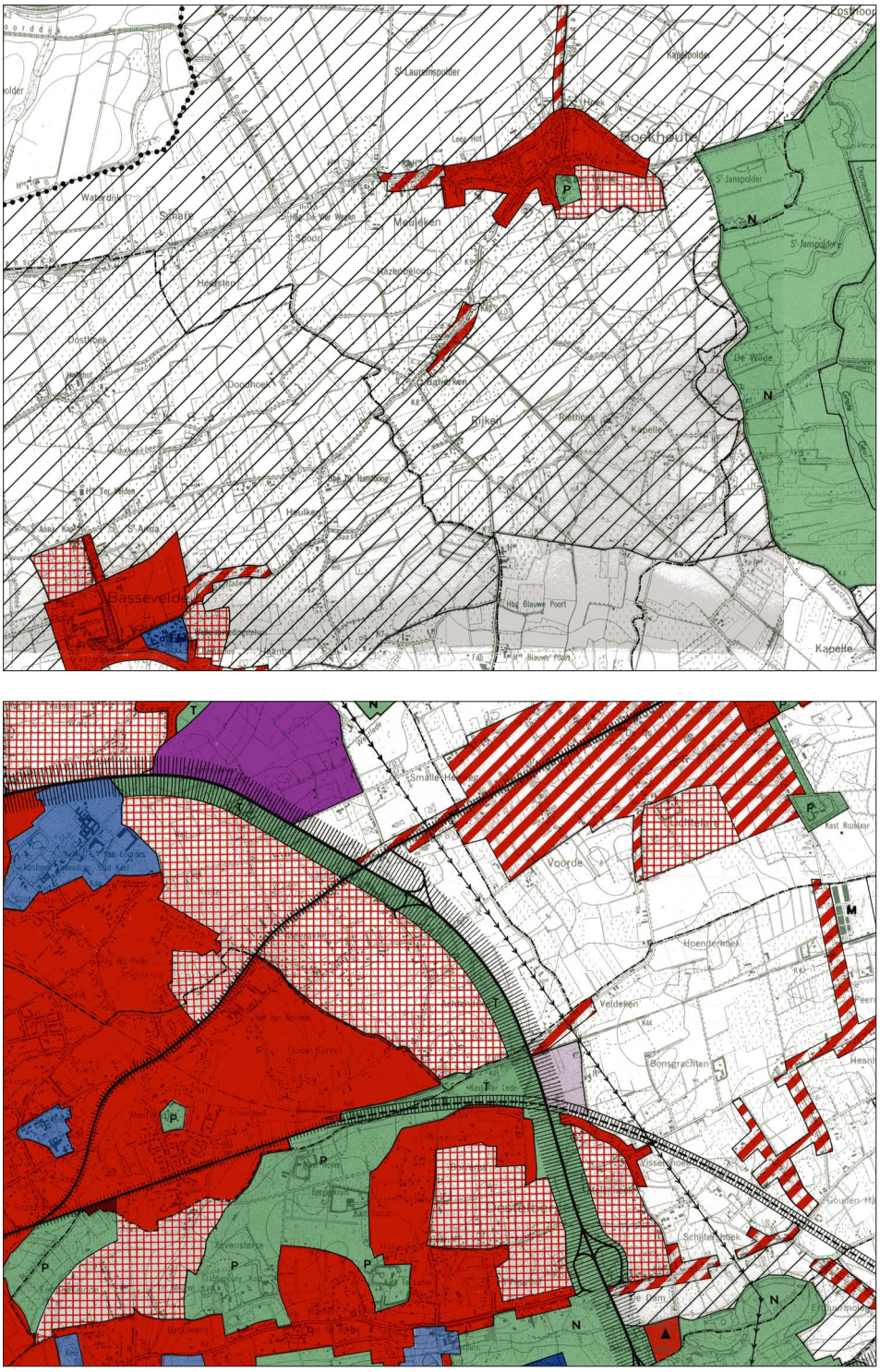
De specifieke kenmerken van de zandige bodems in het gewest, gelegen buiten de riviervalleien, hebben geresulteerd in een geconcentreerde ontwikkeling van de sierbloemteelt. Deze activiteit moet zich volgens de toelichting bij het ontwerp van gewestplan in de toekomst verder kunnen ontplooien.
Op het ontwerp van gewestplan worden evenwel nog geen agrarische zones aangeduid. Volgens de toelichting ontbreekt hiertoe een inventaris die weergeeft welke gronden – om hun structurele en/of intrinsieke waarde – ten strengste voor landbouwdoeleinden moeten worden bewaard (figuren 2.5 en 2.6).

Op het kaartbeeld van het ontwerp van gewestplan voor het noordelijke, meer landelijke onderzoeksgebied in het Oost-Vlaamse Krekengebied (figuur 2.5) is duidelijk zichtbaar hoe de residentiële groeimogelijkheden van de aanwezige dorpskernen aanzienlijk toenemen ten opzichte van het voorontwerp van gewestplan door het intekenen van aanzienlijke woonuitbreidingsgebieden en uitgestrekte, lintvormige woongebieden (met landelijk karakter). De zonering van de open ruimte verschilt, op details qua begrenzing na, in niets van deze in het voorontwerp van gewestplan. De agrarische zone wordt met andere woorden unisono en uniformo vertaald in agrarisch gebied, de agrarische zone met beschermende maatregelen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, het totaal natuurgebied in reservaatgebied en de zone voor natuurrecreatie in natuurgebied. Het ontwerp van gewestplan drukt in dit onderzoeksgebied met andere woorden grafisch vooral een bekommernis uit wat betreft de residentiële ontwikkeling. De open ruimte wordt als het ware niet behandeld.

Hetzelfde geldt in zekere zin voor het ontwerp van gewestplan voor het meer verstedelijkte onderzoeksgebied ten oosten van Gent (figuur 2.6). De grootste wijzigingen ten opzichte van het voorontwerp van gewestplan betreffen een enorme uitbreiding van de oppervlakte woon- en woonuitbreidingsgebied in de kern van Lochristi – die duidelijk als residentiële satelliet van Gent wordt gepercipieerd – en in een versnippering van de open ruimte met lintvormig woongebied met landelijk karakter. Voor de rest blijft de zonering van de open ruimte uit het voorontwerp van gewestplan nagenoeg overeind, op details en naamgeving na. De intekening van het woongebied met landelijk karakter ten zuiden van Lochristi hoeft bovendien niet als een beknotting van de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van de glastuinbouw in het gebied te worden beschouwd aangezien landbouwbedrijven worden toegelaten in deze zones.

Figuur 2.5. **Fragment uit ontwerp van gewestplan Het Gentse en Kanaalzone in Krekengebied.** ***(volgende pagina - boven)***

Figuur 2.6. **Fragment uit ontwerp van gewestplan Het Gentse en Kanaalzone ten oosten van Gent.** ***(volgende pagina - onder)***


Basseveld
Meulekens
Rijken
Doolhoek
Oosthoek
Hazebroeken
Heulken
Zoetkruier
Kapelle
Hbg Blauwe Poort
Voorde
Hoenderdonck
Veldeken
Bonsgrachten
Schuitendonck
Gouden Hil
Kast Rozenaar
Smalle Heerweg
Kevensteene
Brouwerij
P
N
M
T

2.1.7. Inhoudelijke verhaallijn in gewestplan uit 1977[64]

a) Positionering van gewestplan

Het ontwerp van gewestplan wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek. Het staatssecretariaat verwerkt de ingestuurde bezwaarschriften en de adviezen van de regionale commissie van advies en bereidt het gewestplan voor. Dit wordt uiteindelijk bij koninklijk besluit definitief vastgesteld.

b) Inhoudelijke verhaallijn in gewestplan over open ruimte en landbouw

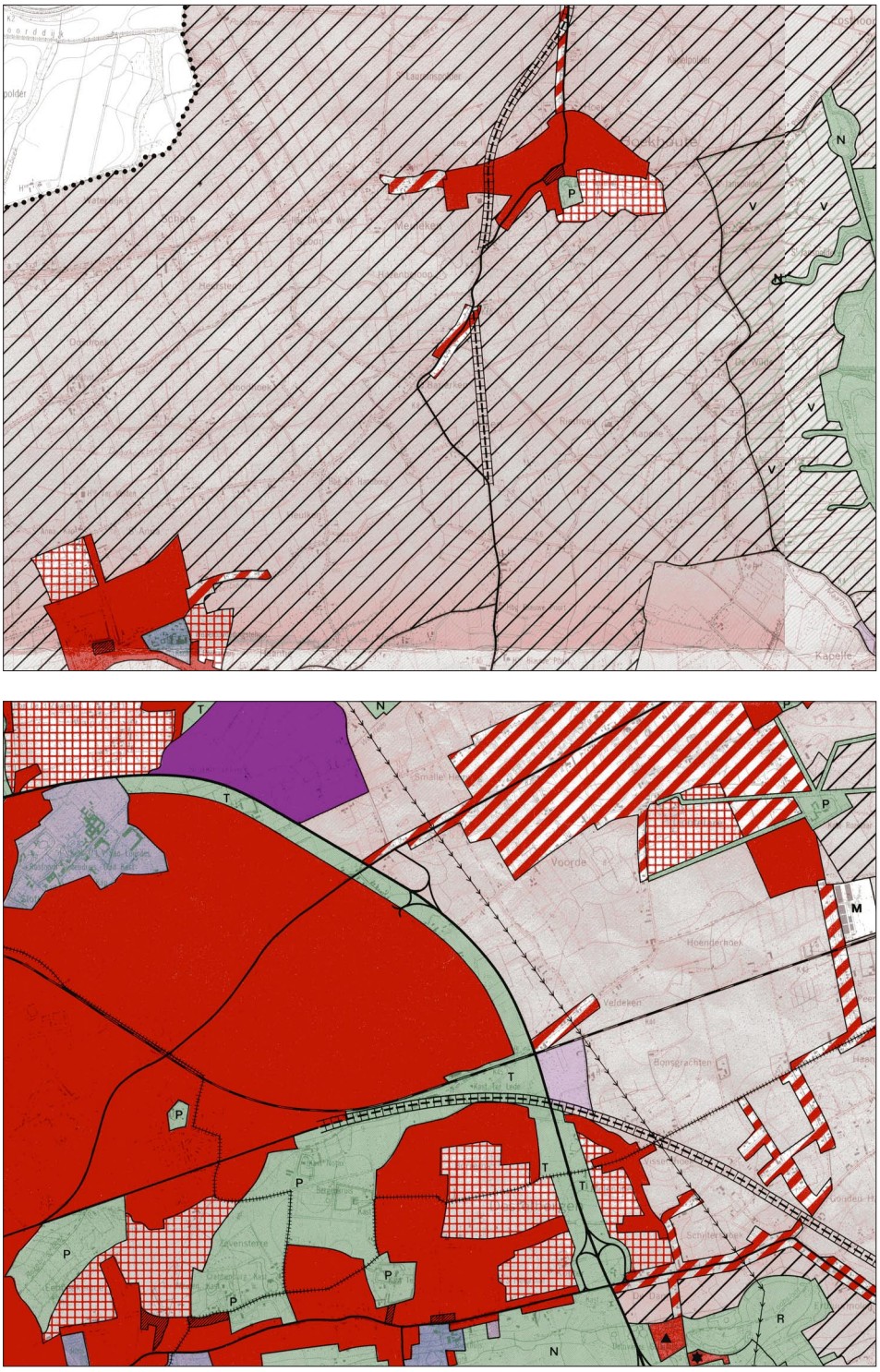
De toelichting bij het gewestplan Het Gentse en Kanaalzone (Ministerie, 1977) verschilt nagenoeg in niets van dit bij het ontwerp van gewestplan. De open ruimte komt ook hier onrechtstreeks ter sprake via identieke uitspraken over de groene ruimten en landschappen enerzijds en de landbouw anderzijds.
Over de nog op te maken inventaris van landbouwgronden die in het ontwerp van gewestplan werd aangekondigd, wordt met geen woord meer gerept. De afbakening van de agrarische gebieden op het gewestplan is eveneens vrijwel identiek aan deze op het ontwerp van gewestplan. De witte 'landelijke' gebieden van het ontwerp-gewestplan (zie paragraaf 2.1.8.b1) worden nu geel ingekleurd als agrarisch gebied, zonder enig verschil in aanpak tussen de aaneengesloten open ruimte in het noorden van het gewest (figuur 2.7) en de open ruimte binnen de invloedssfeer van de Gentse agglomeratie (figuur 2.8).

Op het grafisch plan van het gewestplan voor het Krekengebied (figuur 2.7) is enkel een beperkte uitbreiding van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied merkbaar – zonder duidelijke motivering – en wordt een groot deel van het natuurgebied omgezet naar valleigebied (geel met groene arcering en V) waar een aanvullend stedenbouwkundig voorschrift, specifiek voor het gewestplan Gentse en Kanaalzone, geldt. Er mogen in deze gebieden landbouwwerken en -handelingen worden uitgevoerd die het specifieke natuurlijk milieu van planten en dieren en de landschappelijke waarde niet schaden.

In het gebied ten oosten van Gent (figuur 2.8) neemt de oppervlakte woongebied en woongebied met landelijk karakter nog beperkt toe. Enkel ten zuiden van Lochristi wordt, schijnbaar vooral vanuit landschappelijk oogpunt, een klein deel van het agrarisch gebied uit het ontwerp-gewestplan nog gewijzigd in parkgebied (met drevenstructuur) en landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Voor de rest blijft de zonering van de open ruimte uit het ontwerp van gewestplan overeind.

Figuur 2.7. **Fragment uit gewestplan Het Gentse en Kanaalzone voor Krekengebied.** ***(volgende pagina - boven)***

Figuur 2.8. **Fragment uit gewestplan Het Gentse en Kanaalzone ten oosten van Gent.** ***(volgende pagina - onder)***


N
V
V
V
V
P
T
T
P
M
P
P
P
P
T
T
T
R
N

2.1.8. Institutionalisering van inhoudelijke verhaallijn in ontwerp van gewestplan en gewestplan

a) Positionering

De inhoudelijke verhaallijn met betrekking tot open ruimte en landbouw wordt uiteindelijk geïnstitutionaliseerd door het bestemmen van gebieden voor specifieke functies of activiteiten in het ontwerp van gewestplan of in het definitieve gewestplan. Vanaf dat tijdstip moeten alle actoren, die al dan niet deel uitmaken van de discourscoalitie die rond de inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw is geconstrueerd, zich – wat betreft hun handelingen – afstemmen op het geïnstitutionaliseerde planningsdiscours.

Het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen[65] omschrijft op welke manier – met gebruik van een in het besluit opgenomen nomenclatuur en tekencode – de (ontwerp-)gewestplannen de verschillende bestemmingen van gebieden kunnen omschrijven. Bovendien bevat het koninklijk besluit de omschrijving van de stedenbouwkundige voorschriften die aan deze bestemmingen worden gekoppeld.

De voorschriften uit het koninklijk besluit zijn zeer algemeen opgesteld en kunnen aanleiding geven tot zeer uiteenlopende interpretaties, zeker omdat de ruimtelijke situatie in bepaalde delen van Vlaanderen totaal kan verschillen van deze op andere plaatsen. Jarenlange toepassing ervan en rechtspraak erover maken het in 1997 mogelijk om de toelichting bij het koninklijk besluit officieel te coördineren in de vorm van een omzendbrief met richtlijnen die moeten worden gevolgd bij de praktische toepassing van de stedenbouwkundige voorschriften[66].

Hierna zullen de stedenbouwkundige voorschriften van relevante bestemmingen voor open ruimte en landbouw en de betrokken richtlijnen in de omzendbrieven worden weergegeven.

b) Institutionalisering in stedenbouwkundige voorschriften van inhoudelijke verhaallijn over open ruimte

b1) Landelijk gebied

Artikel 10 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 voorziet in een bestemming 'landelijk gebied' die verder wordt onderverdeeld in de bestemmingen agrarisch gebied, bosgebied en groengebied – waaronder natuurgebied, natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuurreservaat, parkgebied en bufferzone. In overdruk kan het landelijk gebied ook worden aangeduid als landschappelijk waardevol (zie b2) of met toeristische waarde (zie b3).

Op het gewestplan wordt het landelijk gebied systematisch gedifferentieerd in agrarisch, bos-, groen- of parkgebied of bufferzone; er worden geen gebieden bestemd als landelijk

gebied. In het ontwerp van gewestplan daarentegen worden bos-, groen- en parkgebieden en bufferzones daadwerkelijk bestemd, maar wordt geen agrarisch gebied ingekleurd. Grote oppervlakten hebben op het ontwerp van gewestplan een witte kleur en bijgevolg de bestemming landelijk gebied.

Het betreffende artikel uit het koninklijk besluit stelt dat – zo de agrarische gebieden, de bosgebieden of de groene ruimten niet op het plan zijn afgelijnd, zoals het agrarisch gebied op het ontwerp van gewestplan – in landelijke gebieden enkel die handelingen en werken worden toegestaan welke noodzakelijk zijn voor het behoud van de huidige bestemming.
Volgens de omzendbrief houdt deze bepaling in dat, aan de hand van de beplanting van het gebied en van de eigen ordening of aanleg ervan, moet worden nagegaan of het gebied feitelijk als agrarisch gebied, bosgebied of groengebied moet worden beschouwd. De vergunningsaanvragen moeten vervolgens worden beoordeeld op hun overeenstemming met het stedenbouwkundig voorschrift voor de betrokken bestemming.

b2) Landschappelijk waardevol gebied

Artikel 15 van het Koninklijk Besluit van 1972 voorziet in de mogelijkheid om – als een arcering in overdruk bovenop een andere bestemming – de landschappelijke waarde van gebieden in het onderliggende stedenbouwkundig voorschrift te laten doorwerken. In deze gebieden gelden beperkingen om het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen.

Volgens de omzendbrief is het in deze gebieden vooral de bedoeling het bestaande landschapskarakter zoveel mogelijk te bewaren en specifiek aandacht te besteden aan de esthetische aspecten van nieuwe inplantingen of verbouwingen: de architectuur, de aard van de gebruikte materialen, beplantingen, ... De aard of bestemming zelf van de constructie houdt dus geen rechtstreeks verband met de landschappelijke bescherming.

Daarnaast kan de aanduiding als landschappelijk waardevol gebied ook landschapsontwikkeling of -opbouw tot doel hebben.

b3) Landelijk gebied met toeristische waarde

Artikel 15 voorziet eveneens in de mogelijkheid om – als een begrenzing in overdruk bovenop een andere bestemming – de toeristische waarde te laten doorwerken. In deze gebieden is, met behoud van de landelijke bestemming, recreatieve en toeristische accomodatie toegestaan, met uitzondering van alle verblijfsaccomodatie.

Deze overdruk wordt vrijwel niet gehanteerd in de gewestplannen.

c) Institutionalisering in stedenbouwkundige voorschriften van inhoudelijke verhaallijn over landbouw

c1) Agrarisch gebied

Artikel 11 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 bestemt de agrarische gebieden voor de landbouw in de ruime zin. In principe bevatten de agrarische gebieden enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen[67], de woning van de exploitanten, verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt en para-agrarische bedrijven.

Het gebruik van de term 'landbouw in de ruime zin' wijst er volgens de omzendbrief op dat het begrip landbouw niet restrictief, maar ruim moet worden opgevat: met landbouw wordt niet enkel het bewerken van het land om er 'de veldvruchten van te plukken' bedoeld, maar ook tuinbouw, veeteelt en visteelt en 'zelfs' glastuinbouw op hydrocultuur.

Bij de beoordeling van bouwvergunningsaanvragen in agrarisch gebied komt naast het planologisch-juridische aspect ook een landbouwkundig aspect aan bod waarover advies wordt gevraagd aan het voor landbouw bevoegde beleidsdomein. Bij de beoordeling van het planologisch-juridisch aspect zijn volgens de omzendbrief overwegingen mogelijk met betrekking tot de inplanting van de inrichting, de mogelijke schending van het homogene karakter van het landbouwgebied en de eventuele versnippering van de open ruimte.
De omzendbrief stelt verder dat de mechanisering van en de ruilverkaveling voor de grondgebonden landbouw impliceren dat nieuwe bouwmogelijkheden strikt beperkt moeten blijven tot de behoeften vanuit de landbouw zelf. De algemene regel is dan ook dat er enkel bouwvergunningen worden verleend voor landbouwbedrijfsgebouwen en landbouwerswoningen[68].

Alleen accommodatie voor hoevetoerisme[69], als geïntegreerd deel van een leefbaar landbouwbedrijf, en de vestiging van para-agrarische bedrijven worden in de omzendbrief als uitzonderingen op deze algemene regel toegelaten.

Wat betreft deze para-agrarische bedrijven, geeft de omzendbrief als belangrijkste criterium aan dat de activiteit onmiddellijk moet aansluiten bij en afgestemd zijn op de landbouw. Volgende andere criteria kunnen een bijkomende indicatie geven:

- het grondgebonden karakter van het bedrijf, vergelijkbaar met agrarisch grondgebruik (schoolhoeve);
- de nauwe relatie met het landbouwproductieproces (loonwerkers);
- de onmiddellijke behandeling van landbouwproducten (inpakken, conditioneren, opslaan, koelen, drogen, roten, met uitsluiting van zuivere handel), alvorens deze voor verdere verwerking aan het agribusinesscomplex worden toevertrouwd[70].

Voor para-agrarische bedrijven is de toetsing aan de goede plaatselijke ordening misschien zelfs van groter belang dan voor zuivere landbouwbedrijven. Para-agrarische bedrijven kunnen immers op basis van de bestemming wel toelaatbaar zijn, doch omwille van hun inplanting, omvang, aard, hinderlijkheid, … niet verenigbaar zijn met de omgeving.

Bij andere bedrijven is het para-agrarisch karakter volgens de omzendbrief minder evident: zij bevinden zich op de grens van wat nog als een para-agrarisch bedrijf en wat reeds als een zuiver commercieel of industrieel bedrijf moet worden beschouwd. Volgende voorbeelden worden in de omzendbrief aangehaald[71]:

- stallen en aanhorigheden voor paardenhouderijen[72] met minstens tien paarden, waarbij de hoofdactiviteit is gericht op het fokken en/of houden van paarden en eventueel bijkomend op het africhten, opleiden en/of verhandelen ervan; als ondergeschikte nevenactiviteiten zijn toegelaten: het recreatief medegebruik door particulieren, een eenvoudige cafetaria van beperkte omvang voor de gebruikers van de paardenhouderij en een woning voor de beheerder[73];
- kennels met uitgeruste hokken voor minstens 100 dieren;
- veterinaire klinieken met stallen, gericht op de verzorging van grootvee (paarden, rundvee en varkens);
- inrichtingen met een algemeen nut, zoals schoolhoeves, proefstations en -bedrijven voor de landbouw, centra voor kunstmatige inseminatie en erkende kinderboerderijen.

Dergelijke bedrijven kunnen slechts worden toegelaten in die delen van het agrarisch gebied die vanuit landbouwkundig oogpunt reeds structureel zijn aangetast, zodat de inplanting ervan niet schaadt aan de aanwezige landbouwbedrijven

Recent heeft de Vlaamse regering met het besluit van 28 november 2003[74] een generieke regeling getroffen voor het wijzigen van de functie van bestaande agrarische bebouwing in alle agrarisch gebied op de gewestplannen. Functiewijzigingen kunnen worden toegestaan, voorzover de nieuwe functie betrekking heeft op:

- wonen, met een maximum van één eengezinswoning per gebouwencomplex;
- kantoor- of dienstenfunctie die aan het landbouwbedrijf of wonen complementair is, tot een maximum van 100 m^2 en waarbij de landbouw- of woonfunctie een grotere oppervlakte beslaat dan de complementaire functie;
- toeristisch-recreatieve verblijven die aan het landbouwbedrijf of wonen complementair zijn, tot een maximum van vier kamers of accomodaties, met uitsluiting van elke vorm van restaurant of café;
- aan de landbouw toeleverende, verwerkende en dienstverlenende activiteiten en landbouwverwante activiteiten;
- de opslag van allerhande materialen of materieel;
- een paardenhouderij, manège, dierenasiel, dierenpension, dierenartsenpraktijk, dierenkliniek, tuinaanlegbedrijf[75], kinderboerderij of instelling waar hulpbehoevenden al dan niet tijdelijk verblijven en landbouwactiviteiten of aan de landbouw verwante activiteiten uitoefenen.

De functiewijzigingen kunnen alleen worden toegelaten als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- het gaat om hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen die voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit;
- het nieuwe gebruik brengt de landbouwkundige bedrijfsvoering van de agrarische bedrijven in de omgeving niet in het gedrang;

- de bestaande erfgoedwaarde van de bebouwing blijft ongeschonden of wordt verhoogd;
- de bestaande bebouwing is bouwfysisch geschikt voor het nieuwe gebruik zonder vanuit financieel of bouwtechnisch oogpunt ingrijpende werken[76].

c2) Landschappelijk waardevol agrarisch gebied

De overdruk 'landschappelijk waardevol' komt voornamelijk voor in de agrarische gebieden. In deze landschappelijk waardevolle agrarische gebieden zijn in principe dezelfde voorschriften van toepassing als in de gewone agrarische gebieden (zie c1).
Daarnaast kunnen aan een bouwvergunning voorwaarden worden opgelegd die betrekking hebben op de landschappelijke inkleding, de gebruikte materialen, de bouwhoogte, het bouwvolume en de plaats van inplanting. De voorwaarden mogen niet van die aard zijn dat handelingen of werken die overeenstemmen met de agrarische bestemming rechtstreeks of onrechtstreeks worden verboden[77].

2.1.9. Evolutie tijdens opmaak van gewestplannen in inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw en in institutionalisering ervan

In voorliggende paragraaf wordt een tussentijds besluit geformuleerd over de evolutie in de inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw en in de institutionalisering ervan tijdens de opmaak van de gewestplannen. Hiermee wordt onderzoeksvraag 1 van dit proefschrift, of er in de Vlaamse ruimtelijke planning sprake is geweest van een dominant planningsdiscours over open ruimte en landbouw, reeds gedeeltelijk voor de periode 1960-1980 beantwoord. Het antwoord op onderzoeksvraag 2 over de wisselwerking tussen planningsdiscours en landbouwbeleidsdiscours lijkt beter aan bod te komen op het einde van het tweede deel van dit proefschrift, voor de volledige periode van 1960 tot nu.

Uit de voorgaande paragrafen over de opeenvolgende plannen die tijdens de opmaak van de gewestplannen zijn opgemaakt, blijken in die periode inhoudelijke klemtonen en beleidsmaatregelen te zijn gelegd die tot op vandaag – in dezelfde of licht gewijzigde vorm – doorwerken in het ruimtelijke planningsbeleid ten aanzien van open ruimte en landbouw in Vlaanderen:

- een onderscheid tussen de verstedelijkte en de plattelandssamenleving met de open ruimte als beleidsmatige restruimte voor stedelijke ontwikkeling;
- een uitgesproken voorkeur voor een (mono)functionele zonering van de open ruimte;
- een vrijwaren van ruimte voor een economisch te versterken landbouwsector.

Opvallend verschil met de huidige planningsbenadering van landbouw is echter de beleidsmatige openheid die vooral in het voorontwerp van gewestplan voor andere economische activiteiten in het agrarisch gebied wordt gecreëerd. Deze openheid wordt evenwel grondig teruggeschroefd in de voorschriften bij het ontwerp- en definitieve gewestplan.

a) Onderscheid tussen stedelijke en plattelandssamenleving met open ruimte als restruimte voor stedelijke ontwikkeling

De visie uit het richtplan uit 1964 om de maatschappelijke overgang van een rurale in een verstedelijkte en geïndustrialiseerde samenleving ruimtelijk te vergemakkelijken, legt onmiddellijk een duidelijke inhoudelijke klemtoon in het ruimtelijke planningsbeleid. Absolute prioriteit wordt gegeven aan een economische ontwikkeling van Vlaanderen. Dit vertaalt zich in het structuurplan uit 1967 en het voorontwerp van gewestplan uit 1972 voor het stedenbouwkundige gewest Gentse en Kanaalzone in ruimte voor de verdere ontwikkeling van de zeehaven, de aanleg van infrastructuur en de bouw van woningen in steden. De plattelandssamenleving en de landbouw moeten zich wat betreft hun ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden in deze prioritaire doelstelling inpassen. Open ruimte is volgens de toelichting bij het voorontwerp van gewestplan vooral van belang voor de recreatieve ontspanningsmogelijkheden van de actieve stedeling.

> *Bij de ontwikkeling van het wettelijk instrumentarium van de ruimtelijke planning in België, is weinig aandacht gegaan naar het landelijk gebied en de open ruimte met haar specifieke problemen. Het waren vooral overwegingen betreffende huisvesting en wederopbouw die de aanleiding vormden voor een wettelijk planningsinstrumentarium. (De Blust, 1991: 31)*

Ruimtelijk-geografisch blijkt de overgang tussen stad en platteland evenwel niet zo eenvoudig te bepalen. De toelichting bij het voorontwerp van gewestplan maakt melding van een moeilijk te definiëren grens en de in het richtplan vooropgestelde perimeter voor woningbouw vertaalt zich vanaf het voorontwerp van gewestplan in een zeer ruime begrenzing van woongebieden[78].

b) Uitgesproken voorkeur voor (mono)functionele zonering van open ruimte

De inhoudelijke verhaallijn over open ruimte wordt in de vorm van een weinigzeggend stedenbouwkundig voorschrift 'landelijk gebied' in het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 bij de (ontwerp-)gewestplannen geïnstitutionaliseerd: zo de agrarische gebieden, de bosgebieden of de groene ruimten niet op het plan zijn afgelijnd – zoals het agrarisch gebied op het ontwerp van gewestplan – worden in landelijke gebieden enkel die handelingen en werken toegestaan welke noodzakelijk zijn voor het behoud van het bestaande gebruik. Een coherente ruimtelijke visie op de ontwikkeling van de open ruimte blijkt te ontbreken: het landelijk gebied dat op het ontwerp van gewestplan is ingetekend, is de restruimte die overblijft nadat de gebieden voor stedelijke functies en voor natuur en bos zijn afgebakend.

Nochtans bevatten het richtplan uit 1964 en de toelichting bij het voorontwerp van gewestplan uit 1972 wel een (aanzet van) gedifferentieerde visie op deze open ruimte. Hierbij wordt uitgegaan van landschappelijke kwaliteiten en van de toekomstige rol en positie van verschillende gebieden in de open ruimte in relatie tot onder meer de stedelijke ontwikkeling. In het richtplan is landschap heel nadrukkelijk aanwezig als een aandachtspunt met het oog

op het vrijwaren van de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving. In de toelichting bij het voorontwerp van gewestplan worden de agrarische zones – lees de open ruimte – in vier types ingedeeld, waaronder landschappelijk aantrekkelijke 'agrarische zones met zekere beschermende maatregelen' met het oog op het bewaren van de recreatieve gebruikswaarde, 'totaal natuurgebied' met zogenaamde kijkmonumenten voor recreanten, en tenslotte 'parkzones', 'zones voor natuurrecreatie' en 'sportparken' voor actieve recreatie.

De institutionalisering van deze gedifferentieerde ruimtelijke visie op open ruimte vertaalt zich nauwelijks in planologische of stedenbouwkundige voorschriften. In het ontwerp van gewestplan en gewestplan refereert enkel het stedenbouwkundig voorschrift 'landschappelijk waardevol gebied' in overdruk boven landelijke bestemmingen naar visueel-esthetische kenmerken. Verschillen in rol en positie van openruimtegebieden in relatie tot stedelijke ontwikkeling vertalen zich nauwelijks in een louter functionele zonering op het ontwerp van gewestplan en gewestplan waarbij specifieke openruimtefuncties en -activiteiten nagenoeg exclusief worden toegewezen aan gebieden. Hiermee gaat evenwel een groot deel van de achterliggende ruimtelijke visie verloren die bij de beoordeling van concrete stedenbouwkundige vergunningsaanvragen van nut kan zijn.

c) Vrijwaren van ruimte voor economisch te versterken landbouwsector

De inhoudelijke verhaallijn over landbouw tijdens de opmaak van de gewestplannen gaat consequent uit van het economisch belang van de landbouwsector, onder meer voor de werkgelegenheid. De ruimtelijke planning moet bovendien bijdragen tot de economische versterking van de landbouw.

> *Wat goed was voor de landbouw, was goed voor het landelijk gebied. (De Blust, 1991: 32)*

Voor een structurele verbetering van de landbouwsector worden in het richtplan ruilverkavelingsprojecten en niet-ruimtelijke maatregelen vooropgesteld. De sterke tuinbouw ten oosten van Gent moet volgens de toelichtingen bij het voorontwerp-, ontwerp- en definitieve gewestplan alle ontplooiingsmogelijkheden krijgen. De optie uit het voorontwerp om de (glas)tuinbouw naar concentratiezones te herlokaliseren, wordt politiek evenwel niet gevaloriseerd. De beste akker- en tuinbouwgronden moeten volgens de toelichting bij het voorontwerp van gewestplan planmatig en voor de lange termijn worden gereserveerd voor de landbouw zodat deze probleemloos kan investeren.

Substantieel probleem bij de institutionalisering is evenwel dat deze opties moeilijk grafisch kunnen worden vertaald in het gewestplan: een inventaris van de landbouwgronden die meer of minder toekomstige ontwikkelingspotenties in zich dragen, ontbreekt. In het ontwerp van gewestplan wordt dit nog als motivering aangebracht om te verklaren waarom er nog geen agrarisch gebied is bestemd en de landbouwgronden onder de weinig zeggende koepel 'landelijk gebied' worden gevat. In het gewestplan worden dezelfde gronden zonder meer ingekleurd als agrarisch gebied, maar wordt er met geen woord meer gerept over de inventaris. Het agrarisch gebied is met andere woorden synoniem van landelijk gebied, de restruimte die overblijft nadat alle andere functies hun ruimtebehoefte hebben ingevuld (zie b).

In de planologische voorschriften bij het voorontwerp van gewestplan worden in het agrarisch gebied vele andere economische activiteiten toegelaten: agro-industriële bedrijven, para-agrarische bedrijven, toeleverende en verwerkende bedrijven, recreatieve activiteiten in vroegere landbouwgebouwen. Ook een omzetting van een landbouwwoning naar een louter residentiële woning wordt toegelaten. Deze breeddenkendheid wordt in de stedenbouwkundige voorschriften van het koninklijk besluit uit 1972 echter teruggeschroefd. Naast hoevetoerisme op een actief landbouwbedrijf, kunnen para-agrarische activiteiten slechts in agrarisch gebied wanneer ze een directe relatie hebben met de aanwezige landbouw. Voor de rest wordt het agrarisch gebied gevrijwaard voor landbouwconstructies, -werken en –handelingen.

Hoofdstuk 2.2

Planningsdiscours over open ruimte en landbouw in Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1980-2000)

Om het planningsdiscours over open ruimte en landbouw in de periode 1980-2000 te vatten, wordt in paragrafen 2.2.2 tot 2.2.8 van voorliggend hoofdstuk de inhoudelijke verhaallijn over beide aspecten doorheen de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen toegelicht. In paragraaf 2.2.1 wordt ter vergelijking het landbouwbeleidsdiscours uit dezelfde periode weergegeven.

2.2.1. Landbouwbeleidsdiscours in periode 1980-2000

a) Van exclusief landbouwbeleid naar 'gecombineerd' landbouw- en plattelandsbeleid op Europees niveau

Het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid resulteert in de jaren 1970 en het begin van de jaren 1980 tot immense productieoverschotten, onder meer in de vorm van de gekende 'boter-, graan- en rundvleesbergen' en 'melkplassen'. Het wordt in die periode duidelijk dat het Europees landbouwbeleid niet is voorzien op een situatie waarin de Europese Unie voor een aantal producten netto-uitvoerder wordt. De uitgaven voor het landbouwbeleid stijgen enorm en de internationale handelspartners aanvaarden het protectionistische prijsondersteuningsbeleid van de Europese Unie niet langer.

Dit leidt in de jaren 1980 tot een eerste reeks maatregelen om de productie in te perken: het opleggen van melkquota, het verplichten van braaklegging, de invoering van een medeverantwoordelijkheidsheffing voor overproductie in de akkerbouw. (Mathijs, 2004; Raad voor het landelijk gebied, 2004)

Het is evenwel wachten tot 1992 voor een structurele beleidshervorming onder impuls van de toenmalige bevoegde EU-commissaris MacSharry. Onder druk van de GATT[79]-onderhandelingen tijdens de Uruguayronde worden de exportsubsidies en invoerheffingen drastisch verminderd. De Europese interventieprijzen worden verlaagd en gecompenseerd door directe inkomenssteun per ha en per dier, gebaseerd op historische opbrengsten en dus gedeeltelijk ontkoppeld van de omvang van de productie. De uiteindelijke doelstelling van de hervorming is de interne Europese prijzen geleidelijk te laten evolueren in de richting van de wereldmarktprijs. Tegelijkertijd verschijnen de eerste landbouwmilieumaatregelen. (Henke and Sardone, 2003; Relaes, 2003; Mathijs, 2004; Platteau, 2006)

De rest van de jaren 1990 kent het Europees landbouwbeleid een steeds verdere verschuiving van een onvoorwaardelijke economische ondersteuning van de landbouw naar alsmaar selectievere instrumenten, die zeer expliciet worden gekoppeld aan het gedrag van de landbouwers en aan de lokale dimensie van plattelandsontwikkeling.

In 1996 doet het begrip 'plattelandsontwikkeling' haar intrede in de Verklaring van Cork naar aanleiding van verdere wijzigingen in het Europees landbouwbeleid[80]. De verklaring omvat een tienpuntenplan voor de uitbouw van lokale vaardigheden met het oog op een duurzame ontwikkeling van de Europese plattelandsgebieden. In het bijzonder worden initiatieven gesteund die zijn gebaseerd op betrokkenheid van de private sector of de lokale gemeenschap en die worden gekenmerkt door een goede integratie in de wereldmarkt. (European Commission, 1996)

1. Fundamenteel beginsel van alle plattelandsbeleid is duurzame plattelandsontwikkeling, gericht op de ommekeer van de plattelandsvlucht, de armoedebestrijding, de bevordering van werkgelegenheid en gelijke kansen, de vergroting van het welzijn, het inspelen op de toenemende verlangens naar verbeteringen op het vlak van kwaliteit, gezondheid, veiligheid, persoonlijke ontwikkeling en vrijetijdsbesteding. Het behoud en de verbetering van de kwaliteit van het platteland moet daarom worden geïntegreerd in alle takken van het Europees beleid met een billijkere verdeling van uitgaven voor en infrastructurele investeringen in onderwijs-, gezondheids- en verbindende voorzieningen tussen plattelands- en stedelijke gebieden. Een groter deel moet naar plattelandsontwikkeling en de verwezenlijking van milieudoelstellingen worden georiënteerd.
2. In alle Europese plattelandsgebieden wordt een geïntegreerde, multidisciplinaire aanpak nagestreefd met een multisectorale uitvoering en een duidelijke ruimtelijke dimensie. De aanpassing en ontwikkeling van de landbouw, de economische diversificatie op het platteland, het beheer van de natuurlijke hulpbronnen, de versterking van de milieufuncties en de bevordering van cultuur, toerisme en recreatie moeten hierbij door eenzelfde juridisch en beleidskader worden gevat.
3. Initiatieven vanuit de private sector en lokale gemeenschappen tot economische en sociale diversificatie worden ondersteund, in het bijzonder wanneer ze de potentie in zich dragen om nadien op eigen kracht voort te gaan.
4. Duurzaamheid staat centraal, met de instandhouding van de kwaliteit en de aantrekkelijkheid van de Europese plattelandslandschappen (natuurlijke hulpbronnen, biologische diversiteit en culturele identiteit).
5. Omwille van de verscheidenheid van de plattelandsgebieden in de Europese Unie, staat subsidiariteit qua aanpak centraal. De klemtoon ligt op participatie en benaderingen van onderaf met het oog op creativiteit en solidariteit.
6. De regelgeving wordt vooral voor het landbouwbeleid vereenvoudigd.
7. Per regio wordt op een coherente en transparante wijze een programma voor plattelandsontwikkeling opgemaakt.
8. Plaatselijke financiële middelen worden gestimuleerd.

9 +10. Maatregelen voor het beheer en de evaluatie van en het onderzoek naar plattelandsontwikkeling worden ontwikkeld.

In 1998 resulteert de Verklaring van Cork, bij de opmaak van Agenda 2000[81], in de introductie van een tweede pijler in het gemeenschappelijk landbouwbeleid: het plattelandsontwikkelingsbeleid. Het wordt in die periode immers steeds duidelijker dat landbouw niet alleen de leefbaarheid van het platteland kan garanderen. (Niemi and Kola, 2003) In de eerste pijler blijft de directe inkomenssteun aan landbouwers centraal staan, zij het dat de lidstaten de modaliteiten van deze inkomenssteun zelf kunnen bepalen[82]. Via de zogenaamde 'cross compliance' kunnen de lidstaten de directe inkomenssteun aan voorwaarden, zoals het voldoen aan landbouwmilieumaatregelen, onderwerpen. Ze kunnen de inkomenssteun ook plafonneren en de overschotten transfereren naar de tweede pijler ('modulatie')[83]. (Commissie 2002; Henke and Sardone, 2003)

Volgens de uiteindelijke verordening 1257/99 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL)[84], moet de steun voor plattelandsontwikkeling in de tweede pijler van het Europees landbouwbeleid verband houden met landbouwactiviteiten en de omschakeling daarvan. De steun kan betrekking hebben op:

- de verbetering van de structuur op landbouwbedrijven en de structuur voor verwerking en afzet van landbouwproducten;
- de omschakeling en heroriëntering van het landbouwproductiepotentieel, de invoering van nieuwe technologieën en de verbetering van de productkwaliteit;
- het stimuleren van de productie van niet-voedingsgewassen;
- duurzame bosontwikkeling;
- de diversificatie van bedrijvigheid die erop is gericht aanvullende of alternatieve activiteiten te ontplooien;
- de instandhouding en versterking van een levensvatbare maatschappelijke structuur in plattelandsgebieden;
- de ontwikkeling van economische bedrijvigheid en de instandhouding en het scheppen van werkgelegenheid om een betere benutting van het bestaande potentieel in plattelandsgebieden te waarborgen;
- de verbetering van arbeids- en levensomstandigheden;
- de instandhouding en bevordering van een landbouw die een hoge natuurwaarde bezit, duurzaam is en aan milieueisen voldoet;
- het wegnemen van de ongelijkheid tussen en het bevorderen van gelijke kansen voor vrouwen en mannen.

In dezelfde verordening wordt een menukaart met 22 maatregelen voorgesteld waaruit de lidstaten een eigen plattelandsontwikkelingsprogramma kunnen samenstellen[85]. Deze maatregelen omvatten onder meer volgende mogelijkheden:

- steun voor investeringen in landbouwbedrijven met het oog op de modernisering van bedrijfsgebouwen, uitrusting en beheerssystemen zodat de inkomenssituatie en de levens-, werk- en productieomstandigheden van landbouwers verbeteren; de investeringen moeten resulteren in een verlaging van productiekosten, een verbetering van productkwaliteit, milieubehoud en –verbetering, het naleven van hygiëne- en dierenwelzijnregels en de bevordering van diversificatie van landbouwactiviteiten;
- steun voor de vestiging van jonge landbouwers, een vervroegde uittredingsregeling

en opleidingen met een klemtoon op de promotie van kwaliteitsproducten en milieuvriendelijke productiemethoden;

- compenserende vergoedingen voor de hogere productiekosten en het lagere landbouwrendement voor landbouwers in probleemgebieden[86] en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied; doel van deze vergoedingen is de landbouw in stand te houden zodat het beheer van het landschap niet in het gedrang komt;
- jaarlijkse steun voor milieumaatregelen in de landbouw[87] die verder gaan dan de goede landbouwpraktijk en de wettelijke basisnormen en die worden vastgelegd in overeenkomsten voor minstens vijf jaar; de omvang van de jaarlijkse steun wordt gebaseerd op het inkomstenverlies en de extra uitgaven;
- steun voor de verwerking en afzet van landbouwproducten met het oog op de aanpassing van de productie aan marktontwikkelingen, nieuwe afzetmogelijkheden en de vraag naar producten met een hogere toegevoegde waarde;
- eenmalige en jaarlijkse steun voor de ontwikkeling van multifunctionele bossen die eigendom zijn van particulieren, verenigingen of gemeenten en steun voor de bebossing van landbouwgronden, mits de aanplanting aan de plaatselijke omstandigheden is aangepast en verenigbaar met het milieu;
- steun voor maatregelen die verband houden met landbouwactiviteiten, met de omschakeling van landbouwactiviteiten en met plattelandsactiviteiten en die buiten de werkingssfeer van de andere maatregelen vallen: grondverbetering, herverkaveling, bedrijfsverzorgingsdiensten en diensten ter ondersteuning van het bedrijfsbeheer door de landbouw, afzet van kwaliteitslandbouwproducten, dienstverlenende instanties voor de basiszorg voor de plattelandseconomie en –bevolking, dorpsvernieuwing en –ontwikkeling en de bescherming en instandhouding van het landelijk erfgoed, diversificatie van de bedrijvigheid in de landbouw en verwante activiteiten, waterbeheer in de landbouw, ontwikkeling en verbetering van de met de ontwikkeling van de landbouw samenhangende infrastructuur, bevordering van toeristische en ambachtelijke activiteiten, milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer en met verbetering van het dierenwelzijn, financiële instrumentering, …

In 1991 introduceert de Europese Commissie ook het Leader I-programma[88] met als doel projecten te ondersteunen die op zoek gaan naar innoverende oplossingen voor plattelandsproblemen, die bovendien inspelen op specifieke gebiedskenmerken en die zo als model kunnen dienen voor plattelandsgebieden elders. Leaderprojecten spelen met andere woorden in op lokale behoeften, maar worden ondersteund vanuit een transnationaal netwerk van gelijkaardige projecten. De sleutelconcepten van het Leaderprogramma zijn de ontwikkeling van zichzelf behelpende lokale groepen door mensen management- en planningsvaardigheden aan te leren, de cofinancieringvangeïntegreerdeplattelandsontwikkeling (met toerisme, ambachten en agromarketing), en een identiteitsgericht beleid om het beeld van de regio's te versterken. De aanpak van onderaf met een sterke lokale participatief-democratische inslag contrasteert zeer sterk met de hiërarchische benadering van de meeste ontwikkelingsprogramma's in het verleden. Leader is niet louter een technische inrichting van het platteland, maar een meer omvattende gemeenschapsvormende benadering, gebaseerd op een gedeelde probleemformulering en een zoeken naar gemeenschappelijke oplossingsrichtingen. (zie onder meer Murray and Greer, 1998; Shortall and Shucksmith, 1998)

b) Doorvertaling van Europees beleid naar Vlaanderen

Het plattelandsbeleid voor Vlaanderen wordt in 2000 vorm gegeven door middel van het programmeringsdocument voor plattelandsontwikkeling (PDPO) 2000-2006[89]. De keuze van welbepaalde maatregelen uit de Europese verordening voor het Vlaamse PDPO vindt evenwel plaats in de jaren die voorafgaan aan 2000 en weerspiegelen bijgevolg de Vlaamse opties met betrekking tot het landbouwbeleid in de periode van de opmaak van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Voor heel wat maatregelen wordt er gewerkt met een partiële financiering door de Vlaamse en Europese overheid, wat betekent dat de begunstigde – de landbouwer, de gemeente, de bosbouwer of andere – zelf een deel van de kosten moet dragen. Volgende maatregelen uit de Europese verordening worden in het Vlaamse programma opgenomen (Platteau, 2006):

- steun aan investeringen in de landbouw, waarbij de nadruk ligt op milieuvriendelijke investeringen en diversificatie van de activiteiten op het landbouwbedrijf;
- steun aan vestigingen in de landbouw, voornamelijk bedoeld om jonge starters aan te moedigen;
- steun voor opleidingen in de landbouw en steun voor omschakelingsplannen naar en begeleiding in biologische landbouw;
- steun voor vervroegde uittreding;
- steun aan landbouwbedrijven in probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieuvlak, in Vlaanderen specifiek gericht op kwetsbare zones natuur met een nulbemestingsnorm en het afzien van het gebruik van bestrijdingsmiddelen;
- steun aan milieumaatregelen in de landbouw, in eerste instantie in de vorm van verschillende types beheerovereenkomsten[90];
- steun voor de verbetering van de verwerking en afzet van land- en tuinbouwproducten, specifiek voor investeringen die gericht zijn op kwaliteit, milieu en hygiëne;
- steun voor bosbouw/bebossing van landbouwgronden;
- steun voor de aanpassing en de ontwikkeling van het platteland: een geïntegreerd plattelandsbeleid via provinciale plattelandsontwikkelingsplannen, de afzet van kwaliteitsproducten (hoeve- en biologische producten), de basiszorg voor de plattelandseconomie en –bevolking (bedrijfsbeheer).

De inhoudelijke klemtonen van het Vlaamse plattelandsontwikkelingsbeleid worden pas echt duidelijk op basis van de verdeling van het voor de programmaperiode 2000-2006 voorziene budget van € 484.000.000. (Platteau, 2006)

- Voor economisch gerichte maatregelen wordt 67 % van het budget voorzien: 21 % voor overgangsmaatregelen met betrekking tot het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds[91], 30 % voor investeringssteun, 7 % voor vestigingssteun en 9 % voor de ondersteuning van de afzet en verwerking van landbouwproducten.
- Milieumaatregelen nemen ongeveer 16 % van het budget in.
- De overige 15 % gaat naar ondersteunende maatregelen: 5 % naar opleiding en 9 % naar de aanpassing en ontwikkeling van het platteland.

Het is dus enkel dit laatste, zeer beperkte aandeel van het totale budget voor het Vlaams plattelandsontwikkelingsbeleid dat niet onmiddellijk is gerelateerd aan de landbouw. Er is met andere woorden slechts sprake van een zeer schuchtere poging om een specifiek beleid voor het platteland te formuleren. Het merendeel van het budget moet ervoor zorgen dat een competitieve landbouw, die wel beter inspeelt op maatschappelijke verzuchtingen, ook in de toekomst een rol kan opnemen op het platteland. (Gulinck, 2002; Verhaeghe in Anoniem, 2005a) Bovendien wordt de verantwoordelijkheid, in ieder geval inhoudelijk, doorgeschoven naar de vijf provincies die door middel van provinciale plattelandsontwikkelingsplannen het kader moeten creëren voor de ondersteuning van particuliere en gemeentelijke initiatieven ter zake.
In hun adviezen nemen de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV, 1999) en de Milieu- en Natuurraad Vlaanderen (Mina-raad, 1999 en 2000) het Vlaamse programmeringsdocument om gelijkaardige redenen ernstig op de korrel. Elk vanuit een eigen invalshoek, zijn de SERV en Mina-raad van mening dat het Vlaams programma niet meer is dan een verzameling van reeds bestaande landbouwondersteunende maatregelen, terwijl een multisectorale en gebiedsgerichte visie op de ontwikkeling van het Vlaamse platteland in relatie tot de stedelijke gebieden – ook wat betreft huisvesting, werkgelegenheid, mobiliteit, welzijn, cultuur, … – en de garanties voor een evenwicht tussen de verschillende dimensies van duurzame ontwikkeling ontbreken.

c) Ruilverkaveling-nieuwe stijl en landinrichting voor Vlaamse multifunctionele open ruimte

Parallel aan de verschuivingen in het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid in de periode 1980-2000, is er ook een duidelijke evolutie in het Vlaamse ruilverkavelingsbeleid merkbaar.

Net voor het begin van deze periode beoogt de wet van 11 augustus 1978[92] om voortaan bij ruilverkavelingen ook rekening te houden met aspecten van landschapszorg en recreatie. Zo moet er in het kader van een ruilverkavelingsproject een landschapsplan worden opgesteld en mag maximaal 2 % van de totale oppervlakte van de vroegere kavels – en niet meer dan de totale omvang van de gronden die voor de ruilverkaveling werden gebruikt voor niet-landbouwdoeleinden – worden afgenomen en aangekocht voor maatregelen van landinrichting. Van de verbreding van de ruilverkavelingsdoelstelling valt evenwel nauwelijks iets te merken op het terrein. Ten eerste worden de meeste lopende projecten nog gedurende een lange periode afgewerkt volgens de oude werkwijze. Daarnaast is er sprake van een leerproces en een mentale aanpassing, zowel bij de technici als bij de onderzoekers en besluitvormers, onder meer omwille van een gebrek aan traditie in landschapszorg in Vlaanderen. Tenslotte zijn bezuinigingen en de grote politieke invloed van de landbouworganisaties belangrijke remmende factoren in de doorwerking van de ruilverkaveling-nieuwe stijl. De ruilverkavelingen die dateren van voor 1995 blijken bijgevolg nog vooral door een landbouweconomische finaliteit te worden geïnspireerd – 80 tot 95 % van het budget gaat naar cultuurtechnische en kavelinrichtingswerken – terwijl in de projecten die dateren van na 1995, ecologische identiteit, recreatieve infrastructuur, cultureel erfgoed en landschappelijke structuur meer aandacht krijgen. (Soetewey, 1992; De Jongh en Van Windekens, 2001)

Met het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij[93] wordt – naast de ruilverkaveling die als instrument voor de inrichting van de open ruimte, in het bijzonder voor de landbouw, behouden blijft – een nieuw, volwaardig en multifunctioneel instrument voor de inrichting van de open ruimte in Vlaanderen geïntroduceerd: de landinrichting[94].

Landinrichting is het bevorderen, voorbereiden, integreren en begeleiden van maatregelen, handelingen en werken die uitgaan van de bevoegde overheden en die gericht zijn op het vrijwaren, herwaarderen en meer geschikt maken van landelijke gebieden conform hun bestemming in de ruimtelijke ordening. Het werkingsgebied van de landinrichting is dan wel beperkt tot de landelijke gebieden, recreatiegebieden, woongebieden met landelijk karakter en ontginningsgebieden op de gewestplannen ... het vormt echter een niet te onderschatten geïntegreerde, niet-gebiedsdekkende en op consensus gebaseerde benadering van de inrichting van een gebied[95]. Artikel 83 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening erkent de landinrichting trouwens als instrument voor de coördinatie van de inrichting en de projectsgewijze integrale inrichting van gebieden in uitvoering van de ruimtelijke ordening. Landinrichtingsprojecten situeren zich op een regionale schaal en behelzen gebieden met een gemiddelde grootte van 25.000 ha.

In het kader van een landinrichtingsproject worden een richtplan voor het totale gebied van het landinrichtingsproject en meerdere inrichtingsplannen voor deelprojecten binnen het projectgebied opgemaakt. (Vlaamse Landmaatschappij, 1998)
Het richtplan omvat de grote opties wat betreft de inrichting van het gebied en een overzicht van de maatregelen, handelingen en werken die nodig zijn om deze inrichting te realiseren. Het richtplan toont met andere woorden in welke richting het gebied kan worden ontwikkeld, hoe het kan evolueren en welke inrichtingsprojecten noodzakelijk zijn. De keuzes met betrekking tot de ontwikkeling van het gebied worden gebaseerd op gedetailleerd en omvattend probleem- en gebiedsverkennend onderzoek.
De in het richtplan goedgekeurde inrichtingsmaatregelen worden uitgewerkt in afzonderlijke deelprojecten waarvoor inrichtingsplannen worden opgemaakt[96]. Een inrichtingsplan bestaat daarom uit een projectbeschrijving, een uitvoeringsprogramma met aanwijzing van de belangrijkste partners voor de uitvoering, en een financieringsplan.

2.2.2. Totstandkoming van Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Ten gevolge van de tweede fase in de Belgische staatshervorming in 1980 wordt ruimtelijke ordening een bevoegdheid van de gewesten. De toenmalige Vlaamse Executieve neemt deze nieuwe taak blijkbaar ernstig op. Om de gewestplanherzieningen – die onherroepelijk op de definitieve vaststellingen van de gewestplannen uit de jaren 1970 zouden volgen – inhoudelijk onderbouwd te kunnen aanpakken, neemt ze in 1982 de opmaak van een volwaardig structuurplan voor Vlaanderen in haar beleidsverklaring op. (Vermeersch, 1994)
Hiertoe wordt een plangroep aangesteld (zie paragraaf 2.2.3). Deze levert in 1983 en 1984 twee conceptnota's af die het kader formuleren voor de ontwikkeling van het Structuurplan

Vlaanderen. Deze nota's kunnen worden beschouwd als de eerste inhoudelijke visievorming voor het latere Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. De verhaallijn in deze twee conceptnota's over open ruimte en landbouw in Vlaanderen kan voor dit hoofdstuk als een soort ijkpunt worden beschouwd.

In 1992 belast de toenmalige Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening, Theo Kelchtermans, opnieuw een externe plangroep met de opmaak van een ruimtelijk structuurplan voor Vlaanderen. Verschillende tussentijdse documenten van de plangroep en politieke vertalingen ervan resulteren in 1997 uiteindelijk in het huidige Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen[97]. De ontwikkeling van de inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw doorheen de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt hierna uitgediept door middel van een vergelijking van de tussentijdse documenten (tabel 2.2).

De institutionalisering van het planningsdiscours en de inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw vindt pas concreet plaats op het moment van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur (zie hoofdstuk 2.3).

Document	Jaar	Statuut
conceptnota's	1983 en 1984	academisch en professioneel
oriëntatienota "Vlaanderen in Vorm"	1992	politiek
concept Structuurplan Vlaandern	1993	academisch en professioneel
tussentijds document Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen	1994	academisch en professioneel
voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen	1995	politiek
Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen	1997/2003	politiek

Tabel 2.2. Overzicht van documenten doorheen totstandkoming van Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in relatie tot inhoudelijke verhaallijn.

In de periode tussen de twee eerste conceptnota's uit 1983 en 1984 en de eigenlijke totstandkoming van het huidige Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen vanaf 1992 komen nog enkele beleidsdocumenten tot stand. Deze worden in dit doctoraatsproefschrift niet geanalyseerd omdat zij uiteindelijk – en daarenboven zonder de intrinsieke waarde als allereerste ijkpunt – weinig tot niet hebben doorgewerkt in het huidige Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Zo werkt Studiegroep Mens en Ruimte, in samenwerking met de Administratie Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu, in 1985 een voorontwerp van 'Ruimtelijk Beleidsplan Vlaanderen' uit. Dezelfde studiegroep levert in 1991 een 'Actualisering Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen' af. Tenslotte is Van Naelten einde 1991 auteur van een beleidsbrief 'Naar een Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen'. (Vermeersch, 1994)
In tegenstelling tot de gewestplannen die per stedenbouwkundig gewest werden opgemaakt, formuleert het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen een visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het volledige Vlaamse gewest. Dit verklaart waarom de hiernavolgende

analyse van de inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw tijdens de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen niet langer beperkt wordt tot het gewest Het Gentse en Kanaalzone, maar betrekking heeft op gans Vlaanderen.

2.2.3. Inhoudelijke verhaallijn in conceptnota's uit 1983 en 1984

a) Positionering van conceptnota's

De twee conceptnota's voor de ontwikkeling van het Structuurplan Vlaanderen zijn opgemaakt door een plangroep, samengesteld uit academici en praktijkdeskundigen. (Albrechts et al., 1983 en 1984)[98] Deze plangroep functioneert extern aan de bevoegde administratie.

De twee conceptnota's kunnen worden getypeerd als verkennende analyses. In de eerste conceptnota komen achtereenvolgens aan bod: het doel, de inhoud en de draagwijdte van een Structuurplan Vlaanderen; de relaties van het ruimtelijk facetbeleid met het economisch en sociaal-cultureel facetbeleid enerzijds en met het vele sectorbeleid anderzijds; het beoogde samenwerkingsmodel en plannings- en besluitvormingsproces om tot het structuurplan te komen; de verschillende betrokken planniveaus. In de tweede conceptnota worden de belangrijke ruimtelijke problemen en conflicten afzonderlijk en in hun samenhang geanalyseerd[99]. Vervolgens worden uitgangspunten, doelstellingen en maatregelen voor een ruimtelijk beleid slechts zeer beknopt aangeraakt.

b) Inhoudelijke verhaallijn in conceptnota's over open ruimte

In de conceptnota's wordt het begrip 'open gebied' gehanteerd.

> *De open gebieden omvatten deze gebieden die gelegen zijn buiten de woonkernen en die een aaneengesloten geheel vormen. Waar wij verder spreken van open gebieden hebben wij het dus niet over de zeer vele (kleine) oppervlakten nagenoeg ingesloten open ruimte die nog niet bebouwd is, maar die vaak de jure en/of de facto reeds een andere bestemming hebben. (Albrechts et al., 1984: 46)*

Wat opvalt in de twee conceptnota's, is de problematiserende benadering van ruimtelijke ontwikkelingen in dit open gebied.
Zo wordt de toenmalige periode door de plangroep getypeerd als één waar economische wetmatigheden hoog in aanzien staan, met als gevolg de ontwikkeling van een economisch onverantwoord gebruik én verbruik van de (schaarse) bodem met uitwassen zoals grondspeculatie. De overheid grijpt niet in omdat ze deze ruimteconsumptie beschouwt als een teken van groei en welvaart en er, via onder meer registratierechten, zelf baat bij heeft. Het gevolg van dit alles is dat economisch georiënteerde en groeiondersteunende activiteiten

een zeer belangrijk deel van de ruimte krijgen toegewezen en dat de zwakke functies en activiteiten, die net bijdragen tot de kwaliteit van de ruimte, in de verdrukking komen.

Ontwikkelingen, zowel in het stedelijk als in het landelijk gebied, gaan volgens de conceptnota's niet langer uit van het historisch gegroeid ruimtelijk patroon, wat een belangrijke verarming en vervlakking van de ruimtelijke verscheidenheid met zich meebrengt.
Stadsvlucht resulteert bovendien in een toenemende versnippering, verarming en verschraling van het landschap en de resterende open ruimte. Omdat het aansnijden van de open ruimte niet-planmatig en onsystematisch plaatsvindt, blijven er talrijke ingesloten oppervlakten vrij van bebouwing. Deze snippers open ruimte hebben op zich niet meer de functionele kenmerken van homogene open gebieden; zelfs landbouwactiviteiten zijn er nog slechts tijdelijk, marginaal of storend. Ze worden herleid tot open gaten in een stedelijk conglomeraat, zonder waarde als stedelijke open ruimte en worden vaak aanzien als reservegebieden voor verdere stedelijke ontwikkeling.
Het probleem wordt door de plangroep samengevat als het ontbreken van een overgang en onderscheid tussen stad en platteland. In het bijzonder in de stadsgewesten kit de stedelijke bebouwing samen met deze van de omliggende woonkernen. De eigenlijke vormelijke kenmerken van gebouwen, bouwwerken en handelingen in de open ruimte gaan verloren.

De herkenbaarheid van stedelijke en landelijke structuren wordt in de conceptnota's dan ook als een van de prioritaire thema's van het Structuurplan Vlaanderen vooropgesteld. Daarbij zijn natuurbehoud, landbouw en bosbouw de belangrijkste functies van de landelijke open gebieden. Aangezien het verweven van functies en activiteiten en het multifunctionele gebruik van de ruimte in de conceptnota's als twee belangrijke, overkoepelende uitgangspunten voor een ruimtelijk beleid worden vooropgesteld, moet ook voor de open gebieden een ruimtelijke afweging resulteren in voorwaarden waarbinnen functies en activiteiten, al dan niet gezamenlijk, tot ontwikkeling kunnen komen. Deze uitdaging stelt zich zeer duidelijk in de kleine eenheden resterende open ruimte met een intense verweving van functies en activiteiten. De natuurlijke en functionele draagkracht van gebieden vormt bij de formulering van de voorwaarden de norm.
Vreemde functies in de open gebieden, zoals stedelijke vormen van recreatie, moeten volgens de conceptnota's worden afgestemd op de eigenheid en werking van het platteland en op de natuurlijke draagkracht.

De strikte (absolute), harde afbakening van de open ruimte – met het oog op het behoud of herstel ervan – wordt in de conceptnota's als een doelstelling vooropgesteld. Concreet vertaalt zich dit in een nauwgezette controle van de behoeften aan nieuwe en uitbreidingen van bestaande, hardere activiteiten en in een contingentering van bebouwing in de open gebieden.

c) Inhoudelijke verhaallijn in conceptnota's over landbouw

De primaire functie van landbouw is het voortbrengen van voldoende voedsel en niet-eetbare producten of grondstoffen, inclusief het aanleggen van voorraden.

> *Landbouw is bijgevolg een economische activiteit die als belangrijke grondgebruiker van het landelijk gebied een zeer voorname rol speelt in het preserveren van de open ruimte en in het mede bepalen van de kwaliteit van de ruimte (namelijk behouden, verminderen of verbeteren). (Albrechts et al., 1984: 50)*

De conceptnota wijst er wel op dat de hoofdzakelijk monofunctionele ontwikkeling van landbouwgebieden, onder druk van een steeds economischer rationelere landbouwbedrijfsvoering, abstractie maakt van het multifunctionele karakter (natuur, landschap, recreatie) van de open gebieden. De bestaande trend naar een ruimtelijke scheiding tussen gebieden met hetzij een primaire landbouwfunctie hetzij een primaire natuurbehoudsfunctie wordt als een mogelijk probleem gezien voor de kwaliteit van de landschappen en het natuurbehoud.
De verweving van landbouw met de andere functies van het open gebied moet daarentegen worden tegengegaan. Gebieden waarvan het zwaartepunt ligt bij de landbouwfunctie, moeten vanuit landbouwkundig oogpunt optimaal kunnen worden ingericht, mits inachtname van redelijke en algemene ruimtelijke[100] en milieurandvoorwaarden.

De conceptnota's beogen vooral rechtszekerheid en de garantie van toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw.

> *Zolang niet uitdrukkelijk bepaald is, aan de hand van een verantwoorde behoeftenstudie, waarom en wanneer deze gronden een andere bestemming dienen te krijgen, dienen deze gronden hun bestaande agrarische bestemming te behouden. Dit betekent dat het hanteren van een planningsmethodiek, waarvan het element tijd een belangrijke component is (bijvoorbeeld de structuurplanningsmethodiek) ten goede komt aan de landbouw. (Albrechts et al., 1984: 54)*

Het landbouwareaal moet bijgevolg worden behouden en selectief opgedreven. Versnippering ervan moet worden tegengegaan: bebouwing met een bestemming die niet behoort tot de vastgestelde functie van een landbouwgebied, wordt niet toegelaten[101].
Enkel in de meestal kleinschalige open ruimten binnen bebouwde gebieden, moet landbouw zich aanpassen aan de eisen van de woonomgeving. Afhankelijk van de plaatselijke situatie, kan dit beperkt blijven tot veranderingen in de wijze van bedrijfsvoering of ruimer gaan zoals de verbetering van de landschapsopbouw. Mits aanpassingen kan de landbouw in deze gebieden zelfs een permanent karakter krijgen.

2.2.4. Inhoudelijke verhaallijn in oriëntatienota "Vlaanderen in Vorm" uit 1992

a) Positionering van oriëntatienota

Met de oriëntatienota (Kelchtermans, 1992)[102] legt de toenmalige Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening, Theo Kelchtermans, als het ware de eerste steen voor het huidige Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. In zijn inleiding stelt Kelchtermans dat hij hiermee een inloopperiode van tien jaar – sinds de beleidsverklaring van de Vlaamse Executieve in 1982 – wil afsluiten. De oriëntatienota moet, gelet op de auteur ervan, worden beschouwd als een politieke nota.

De oriëntatienota verkent de belangrijkste ruimtelijke problemen, kansen en troeven (ook in Europees verband) voor Vlaanderen. Ze geeft ook een eerste aanzet van een ruimtelijke visie met een reeks doelstellingen die richting geven aan verschillende beleidsniveaus en –domeinen. De nota schetst eveneens de inhoud en draagwijdte van het structuurplan voor Vlaanderen en geeft aan volgens welke procedure en welk samenwerkingsmodel aan het plan moet worden gewerkt.

b) Inhoudelijke verhaallijn in oriëntatienota over open ruimte

In de oriëntatienota wordt het begrip 'open ruimte' gehanteerd. Dit begrip wordt evenwel niet expliciet gedefinieerd.

De aantasting van de open ruimte en het stedelijk verval worden als dominante ruimtelijke problemen aangegeven[103]: ruimte voor de uitbreiding van bestaande functies en de inplanting van nieuwe activiteiten wordt overwegend gezocht in de nog resterende open ruimte en problemen van stad en dorp worden afgewenteld op de open ruimte. De problemen stellen zich vooral in de periferie van stedelijke gebieden op de overgang naar de open ruimte. Er is op deze plaatsen enerzijds een gebrek aan stedelijke kwaliteit en samenhang en anderzijds zijn de kenmerken van de open ruimte er evenmin aanwezig.

De oriëntatienota bouwt daarom voort op de twee centrale doelstellingen die reeds in het regeerakkoord van de toenmalige Vlaamse regering waren vooropgesteld voor het ruimtelijk beleid: de bescherming en waar mogelijk de versterking en uitbreiding van de open ruimte en de herwaardering van het stedelijk weefsel. Er wordt ook opgemerkt dat deze doelstellingen elkaar ondersteunen en versterken en bovendien betrekking hebben op quasi de volledige Vlaamse ruimte. Specifiek aan de randzones van stedelijke gebieden en kernen zullen volgens de oriëntatienota functies en activiteiten moeten worden toegekend die een verantwoorde overgang naar de open ruimte garanderen. Stedelijke en landelijke elementen worden er naast elkaar ingepast.

Om de centrale doelstelling tot behoud en versterking van de open ruimte te realiseren,

stelt de oriëntatienota dat de structurerende elementen van de open ruimte, met inbegrip van de groene[104] en gele[105] hoofdstructuur, zo hard mogelijk moeten worden vastgelegd. De gewenste ruimtelijke structuur van een toekomstig structuurplan voor Vlaanderen moet volgens de oriëntatienota dan ook onder meer een afbakening van de open ruimte omvatten. Oneigenlijke bestemmingswijzigingen in de open ruimte worden onmogelijk gemaakt en het bouwen wordt er beperkt tot de functies en activiteiten van de open ruimte zelf (landbouw, natuur).
Daarnaast moeten criteria worden ontwikkeld voor de verweving van natuurlijke en antropogene elementen in landbouwgebied. In de oriëntatienota worden al enkele onverenigbaarheden met natuur en landbouw aangegeven[106].

c) Inhoudelijke verhaallijn met betrekking tot landbouw

Omwille van het beknopte karakter van de oriëntatienota worden geen specifieke problemen en doelstellingen met betrekking tot landbouw geformuleerd. Uitspraken over landbouw zijn telkens specificaties van algemenere uitspraken over open ruimte.

Zo stelt de oriëntatienota dat de toenemende verstedelijkingsdruk niet alleen een rem is op een rationele landbouwbedrijfsvoering, maar ook een verlies inhoudt aan 'sterke' open ruimte waar de landbouw optreedt als beschermer van de open ruimte. Daarom wordt volgens de oriëntatienota vanuit de landbouwsector aan de ruimtelijke ordening een stringente aanpak gevraagd voor het behoud van het eigen areaal.
Daarnaast worden mechanisering en schaalvergroting, omvorming van familiale naar bio-industriële bedrijven, scheiding van functies, bedrijfsverplaatsingen en ontwikkeling van para-agrarische bedrijven in de oriëntatienota als landbouwinterne processen beschouwd die bijdragen tot het dichtslibben en 'verstenen' van de open ruimte. Bemesting, uitspoeling, wijzigingen in waterstand, gebruik van bestrijdingsmiddelen en verlies aan ecologische infrastructuur[107] ten gevolge van landbouw betekenen een verdere achteruitgang van de ecologische waarde van waardevolle agrarische cultuurlandschappen. Boerderijen die worden omgevormd tot woningen of horecavoorzieningen, worden in de nota aangehaald als voorbeelden van een verschuiving naar een voor het agrarisch gebied oneigen bebouwing. De bestaande infrastructuur in het agrarisch gebied wordt bijgevolg oneigenlijk – dit is niet door de landbouw – gebruikt wat uiteindelijk als gevolg heeft dat intensievere landbouwactiviteiten, zoals grondloze veehouderij, worden gedwongen uit te wijken naar de nog onbebouwde open ruimte.

De oriëntatienota is ervan overtuigd dat de afbakening en motivering van de gele hoofdstructuur (agrarische hoofdstructuur) bijdraagt tot de afbakening van de open ruimte. Bij de motivering van de gele hoofdstructuur moet rekening worden gehouden met de internationale context, de specifieke context van de Vlaamse landbouw en tendensen. Er wordt wel met klem geformuleerd dat de gele hoofdstructuur zal worden afgewogen tegen een overkoepelende ruimtelijke visie[108].

2.2.5. Inhoudelijke verhaallijn in Concept Structuurplan Vlaanderen uit 1993

a) Positionering van Concept Structuurplan Vlaanderen

In 1992 wordt door minister Kelchtermans, als gevolg van de oriëntatienota 'Vlaanderen in vorm', opnieuw een plangroep, extern aan de administratie, samengesteld. Deze plangroep staat onder leiding van de academici Louis Albrechts en Charles Vermeersch en wordt de daaropvolgende jaren constant aangevuld met praktijkdeskundigen en jonge ruimtelijke planners.

De nota Concept Structuurplan Vlaanderen (Albrechts en Vermeersch, 1993)[109] is een tussentijdse consolidering van de tot dan toe ontwikkelde visie. De nota is enerzijds belangrijk voor de inhoudelijke coherentie binnen de (groeiende) plangroep en anderzijds voor de afstemming van de verwachtingen tussen de opdrachtgever (Vlaamse regering/minister) en de opdrachthouders (Albrechts en Vermeersch). Verder gebruikt de plangroep de nota als een aanzet tot een inhoudelijk-ruimtelijk kader waartegen de ruimtelijke aanspraken en visies van de verschillende beleidsdomeinen en de resultaten van de uitbestede deelprojecten worden geprojecteerd. Vermits er op het moment van de opmaak van het Concept Structuurplan Vlaanderen nog vrijwel geen resultaten beschikbaar zijn van de deelprojecten en van het overlegproces dat werd opgezet met de beleidsdomeinen, ontbreekt een kwantitatieve onderbouwing van de opties. De voorgestelde gewenste ruimtelijke structuur is het resultaat van het louter kwalitatief superponeren van infrastructuur, open ruimte en stedelijke complexen, dit evenwel zonder onderlinge afweging, verfijning en afbakening. De gewenste ruimtelijke structuur uit het Concept Structuurplan Vlaanderen is met andere woorden ver van globaal, coherent en consistent. De beleidsuitgangspunten van de oriëntatienota uit 1992 worden wel als verworvenheden beschouwd en bijgevolg in het Concept Structuurplan Vlaanderen niet meer in vraag gesteld.

b) Inhoudelijke verhaallijn in Concept Structuurplan Vlaanderen over open ruimte

Het Concept Structuurplan Vlaanderen hanteert het begrip 'open ruimte' als ruimtelijk-structurerende component en definieert het als

> *de ruimte waarin de niet-bebouwde ruimte een wezenlijk onderdeel uitmaakt en waar natuurlijke en landschappelijke elementen en samenhang bepalend zijn voor de structuur. (Albrechts en Vermeersch, 1993: 13)*

Ook elementen van bebouwing en infrastructuur die in functionele samenhang en harmonie zijn met de natuurlijke en landschappelijke elementen en hun onderlinge samenhang, maken onderdeel uit van de open ruimte. Ook grotere, in hoofdzaak niet-bebouwde gebieden met

een zekere natuurlijke en landschappelijke samenhang binnen de stedelijke en randstedelijke zones maken deel uit van de open ruimte[110.] Open ruimte, zoals gehanteerd in het Concept Structuurplan Vlaanderen, omvat bijgevolg de landelijke gebieden, maar ook belangrijke delen van randstedelijke zones en sommige open gebieden in stedelijke zones. Activiteiten met een grote ruimte-inname of met een negatieve invloed op natuurlijke en landschappelijke elementen zijn daarentegen vreemd aan de open ruimte[111].

Binnen het overkoepelende begrip 'open ruimte' onderscheidt het Concept Structuurplan Vlaanderen bovendien verschillende functionele, morfologische, ruimtelijke componenten, naargelang de gehanteerde klemtoon, invalshoek, beleidsdoelstelling: groene hoofdstructuur, gele hoofdstructuur, landelijk gebied, agrarisch gebied, natuurgebied, parkgebied, niet-bebouwde ruimte, natuur in de stedelijke sfeer, … Open ruimte met haar eigen specifieke kwaliteiten – niet-bebouwde ruimte, natuurlijke en landschappelijke elementen in onderlinge samenhang – is echter meer dan de optelsom van deze verschillende componenten.

In het Concept Structuurplan Vlaanderen worden stedelijke ontwikkeling en ontwikkeling van open ruimte in Vlaanderen voor de eerste maal expliciet gekoppeld: bij de opmaak van de gewenste ruimtelijke structuur moet worden gestreefd naar het vrijwaren van de open ruimte en het versterken van de stedelijke complexen, dit laatste door groei bij voorkeur daar te lokaliseren. Wat betreft de concrete ontwikkelingsmogelijkheden voor functies en activiteiten binnen de open ruimte zelf, blijft de plangroep in het Concept Structuurplan Vlaanderen ofwel zeer filosofisch en algemeen, ofwel heeft ze inspiratie gezocht in de Nederlandse ruimtelijke planning. Zo wordt getracht om de twee overkoepelende uitgangspunten die in het Concept Structuurplan Vlaanderen voor het Vlaams ruimtelijk beleid worden vooropgesteld – ruimtelijke draagkracht en ruimtelijke kwaliteit – ook in het beleid voor de open ruimte door te laten werken.

Ruimtelijke draagkracht wordt daarbij uitgesplitst in een landschapsecologische en een functionele draagkracht[112], waarbij prioriteit wordt gegeven aan de eerste[113]. De ruimtelijke kwaliteit van de open ruimte wordt geoperationaliseerd aan de hand van de begrippen toekomstwaarde, gebruikswaarde en belevingswaarde, rekening houdend met het ruimtelijk-ecologische, economische en sociale aspect. Elementen die in het Concept Structuurplan Vlaanderen hierbij aan bod komen, zijn de volgende:

- het behoud en herstel van de open ruimte;
- het toekennen van ruimte aan functies die eigen zijn aan de open ruimte – zoals bosbouw, natuur, grondgebonden landbouw en extensieve vormen van recreatie – in overeenstemming met de kenmerken van het fysisch systeem; laagdynamische functies met lange ontwikkelingstijd krijgen hierbij prioriteit door de realisatie van de groene hoofdstructuur en bosuitbreiding;
- het waarborgen van de aanwezigheid van voldoende economische dragers en hoogdynamische functies voor de open ruimte, onder meer door de realisatie en functionele zonering van de gele hoofdstructuur; de gebruikswaarde voor de landbouw en voor vrijwel alle andere functies zou er sterk bij gebaat zijn als er duidelijke keuzes met betrekking tot de ontwikkeling van de landbouw worden gemaakt; andere functies die gebruik maken van de open ruimte, worden toegekend aan bepaalde gebieden en zonodig beperk[114].

Het gebruik van de begrippen 'laagdynamische' en 'hoogdynamische functies' in het Concept Structuurplan Vlaanderen refereert rechtstreeks naar het cascoconcept dat in de jaren 1980 werd uitgewerkt in Nederland[115]. (zie Vissers, 1993; Sijmons, 1998b; Sijmons, 2002b)

Laagdynamische functies worden in de cascobenadering omschreven als functies met lange tot zeer lange ontwikkelingstijden, zoals natuur, extensieve vormen van landbouw, bosbouw en drinkwaterwinning. Hoogdynamische functies, zoals de meeste vormen van landbouw, recreatie, wonen en bedrijvigheid, worden daarentegen gedirigeerd door een marktwerking met een tijdsschaal die is afgestemd op korte economische afschrijvingstermijnen.

Het cascoconcept is een totaalconcept. Het werkt door in de lokalisatie – lees bestemming – van beide types functies, in de bijbehorende inrichting van gebieden, in de manier van beleid voeren en in de wijze van beheer. (De Haas, 1997) Het concept garandeert het behoud en de verdere ontwikkeling van laagdynamische, trage functies in een raamwerk (casco) dat sturend is voor de ontwikkeling van hoogdynamische, snelle functies. Binnen de gebruiksruimten of leemtes tussen het raamwerk worden aan de hoogdynamische functies immers de flexibiliteit en vrijheid geboden die nodig is om te kunnen inspelen op nieuwe wendingen[116].

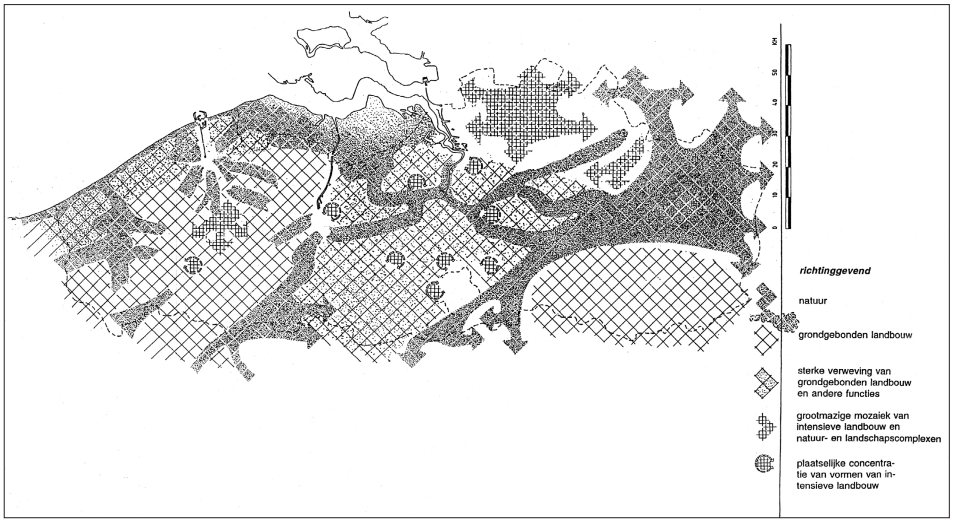
In het Concept Structuurplan Vlaanderen wordt ook reeds een eerste aanzet gegeven voor een mogelijke zonering van de Vlaamse open ruimte. Gebaseerd op de kenmerken van het fysisch systeem en de samenhang van functies en activiteiten, worden zones onderscheiden waarvoor een richtinggevende functie en een globale koers worden vooropgesteld. Deze richtinggevende functie hoeft daarom niet gebiedsdekkend of als hoofdfunctie in de volledige zone aanwezig te zijn, maar is wel richtinggevend voor de inrichting en het beheer van de zone en voor het ruimtegebruik door andere functies en activiteiten. De koersen geven met andere woorden per zone globale ontwikkelingsrichtingen weer in de vorm van randvoorwaarden (ruimtelijke draagkracht) en doelstellingen (ruimtelijke kwaliteit)[119].

Het originele koersenbeleid werd begin jaren 1990 in Nederland uitgewerkt[117] en uiteindelijk geconsolideerd in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra[118]. In dit als inspiratiebron dienende Nederlandse koersenbeleid worden vier koersen onderscheiden (Ministerie VROM, 1991):

- in de groenekoersgebieden zijn ecologische kwaliteiten richtinggevend (koers natuur in Vlaanderen);
- in de gelekoersgebieden is de ontwikkeling van agrarische productiefuncties, geconcentreerd in regionale complexen, richtinggevend (koers plaatselijke concentratie van vormen van intensieve landbouw in Vlaanderen);
- in de blauwekoersgebieden wordt gezocht naar economisch interessante combinaties van agrarische productie met recreatie en toerisme, natuur, bos, landschapsbeheer en watervoorziening (koersen grondgebonden landbouw en sterke verweving van grondgebonden landbouw en andere functies in Vlaanderen);
- en in de bruinekoersgebieden vindt ontwikkeling van (overwegend grondgebonden) landbouw plaats in een ruimtelijk mozaïekpatroon met andere functies (koers grootmazige mozaïek van intensieve landbouw en natuurcomplexen in Vlaanderen).

In het Concept Structuurplan Vlaanderen wordt het koersenbeleid uitgewerkt met nadruk op twee belangrijke dragers: natuur en landbouw. In latere fases zouden ook de andere functies en activiteiten en de doelstellingen voor het socio-economisch functioneren van de open ruimte moeten doorwerken. Vijf koersen worden onderscheiden en in eerste aanzet uitgewerkt (figuur 2.9) (zie c voor opties met betrekking tot landbouw):

- natuur richtinggevend;
- grondgebonden landbouw richtinggevend;
- sterke verweving van grondgebonden landbouw en andere functies richtinggevend;
- grootmazige mozaïek van intensieve landbouw en natuurcomplexen richtinggevend;
- plaatselijke concentratie van vormen van intensieve landbouw richtinggevend.

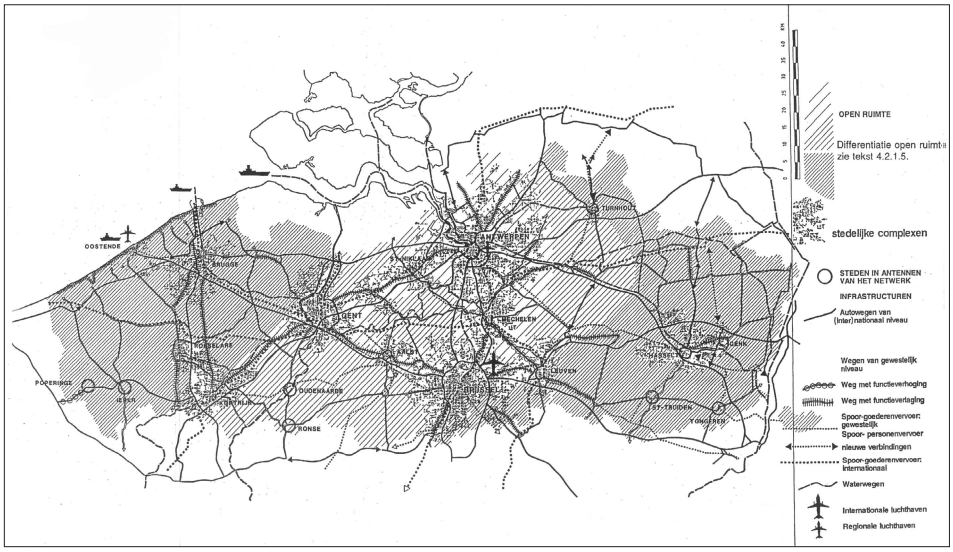


Figuur 2.9. **Vijf koersen voor natuur en landbouw in Concept Structuurplan Vlaanderen. (Bron: Albrechts en Vermeersch, 1993)**

Om een voldoende bescherming van de open ruimte te garanderen, besluit het Concept Structuurplan Vlaanderen, is het noodzakelijk te komen tot een afbakening van de open ruimte die een voldoende continuïteit kent in de tijd. De zekere bescherming die de open ruimte al heeft in de gewestplannen (landbouwgebied, natuurgebied, natuurreservaat, bosgebied, parkgebied, …), wordt bij de afbakening als minimale grens integraal overgenomen. Waar het nodig is om ook open ruimte buiten deze bestemmingen af te bakenen, moeten specifieke bijkomende uitvoeringsplannen worden opgemaakt. Bovendien moeten voor minstens alle stedelijke complexen specifieke uitvoeringsplannen worden gemaakt voor de afbakening van de open ruimte.

Dit resulteert in het Concept Structuurplan Vlaanderen in een kaart met een dichte en minder dichte arcering (figuur 2.10). In de zones met dichte arcering is een strikt behoud van open ruimte wenselijk. Het gaat dan over de grotere, aaneengesloten open ruimten

waar de koersen natuur en grondgebonden landbouw overheersen. In de zones met minder dichte arcering kan het behoud van open ruimten, net omwille van de grotere verstedelijking, net zelfs belangrijker zijn dan in het eerste type. Indien evenwel een ruimte-inname voor wonen of bedrijvigheid vanuit duurzaam oogpunt noodzakelijk zou blijken, worden deze uitbreidingen best in deze zones gelokaliseerd waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande bebouwing.



Figuur 2.10. **Differentiatie van beleid ten aanzien van open ruimte in Concept Structuurplan Vlaanderen. (Bron: Albrechts en Vermeersch, 1993)**

Zowel de afbakening als de interne zonering van de open ruimte moeten volgens het Concept Structuurplan Vlaanderen op gewestelijk niveau plaatsvinden. (Uitvoeringsgerichte) acties met betrekking tot de open ruimte zijn ook mogelijk op andere planningsniveaus, zij het binnen de randvoorwaarden die op gewestelijk niveau worden geformuleerd.

c) Inhoudelijke verhaallijn in Concept Structuurplan Vlaanderen over landbouw

De onder b vermelde casco- en koersenbenadering van de open ruimte in Vlaanderen houden ook concrete opties in voor de ruimtelijke ontwikkeling van de landbouw. Sommige extensieve vormen van landbouw worden tot de laagdynamische functies gerekend. Het grootste deel van de Vlaamse landbouwbedrijfsvoering behoort volgens het Concept Structuurplan Vlaanderen evenwel tot de hoogdynamische functies.

Voor de vijf koersen worden volgende uitspraken over landbouw gedaan.

- In de gebieden met natuur als koers staat de realisatie van de groene hoofdstructuur voorop en zijn andere functies slechts mogelijk als ze de realisatie van de groene hoofdstructuur niet hypothekeren en een vrij hoge natuurwaarde en milieukwaliteit

respecteren. Het Concept Structuurplan Vlaanderen drukt voor deze gebieden een grote terughoudendheid uit ten aanzien van een verdere intensivering van de landbouw en de uitbouw en inplanting van grondloze veehouderij en/of agro-industrie. Extensieve vormen van landbouw kunnen worden behouden en ontwikkeld als de natuurfuncties hiermee niet direct of indirect worden aangetast. Maatregelen in deze gebieden omvatten beheerovereenkomsten en het bundelen van maatregelen uit het Europees landbouwbeleid die een extensivering van de landbouw stimuleren.

- In de gebieden met grondgebonden landbouw als koers is het behoud van de open ruimte de algemene doelstelling. Grondgebonden landbouw wordt er bevorderd als economische drager. Niet-grondgebonden landbouw kan slechts op een beperkt aantal locaties, binnen strikte milieu- en landschappelijke randvoorwaarden en aansluitend bij bestaande bebouwing. Als er geen andere functies in het gebied aanwezig zijn, is de grondgebonden landbouw richtinggevend voor de ruimtelijke ontwikkeling. Als ook andere functies aanwezig zijn, vindt een ruimtelijke afweging op basis van gelijkwaardigheid plaats. Maatregelen in deze gebieden behelzen ruilverkaveling, landinrichting en natuurinrichting.
- In de gebieden met sterke verweving van grondgebonden landbouw en andere functies als koers staat het behoud van de open ruimte eveneens voorop. De verweving van functies wordt benaderd met het cascoconcept. Er is in deze gebieden een terughoudendheid ten aanzien van de uitbreiding en de inbreng van agro-industrie en grondloze veehouderij.
- In de gebieden met een grootmazige mozaïek van intensieve landbouw en natuurcomplexen als koers wordt enerzijds een strikt behoud van open ruimte in de natuurcomplexen nagestreefd en anderzijds een behoud van open ruimte met plaatselijke mogelijkheden voor de ecologisch en landschappelijk verantwoorde inplanting van bedrijven, aansluitend op bestaande bebouwing. Het cascoconcept wordt op vrij grote schaal toegepast. Intensieve landbouwbedrijfsvoering (rundvee, grondloze veehouderij) wordt geoptimaliseerd door herstructurering van bestaande bedrijven, verplaatsing of uitdoving van bedrijven, gezamenlijke milieuvoorzieningen en een stringente beheersing van uitbreidingen en nieuwe inplantingen. Maatregelen situeren zich in het domein van grondbeleid, natuurinrichting, landinrichting, ruilverkaveling en waterzuivering.
- In de gebieden met plaatselijke concentratie van vormen van intensieve landbouw als koers worden speciaal ingerichte complexen van serres, grondloze veehouderij en agro-industrie ingeplant binnen ecologische en landschappelijke randvoorwaarden. Landbouwactiviteiten met een hoge toegevoegde waarde (groenten en bloemen) worden als economische dragers van de open ruimte gelokaliseerd in de omgeving van grotere steden (Antwerpen, Brussel, Gent) en langs de tussenliggende assen. Deze gebieden zullen worden afgebakend en ingericht.

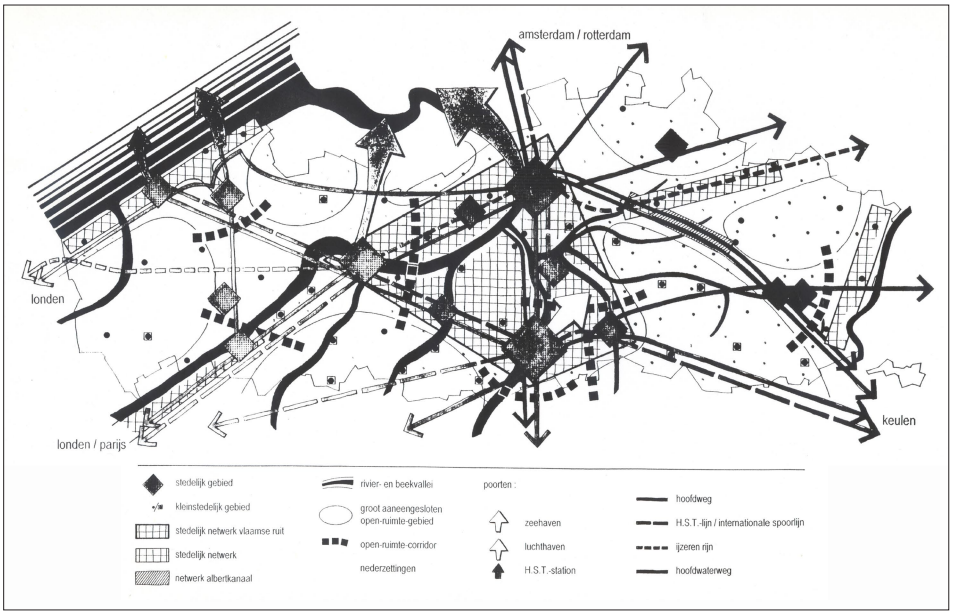
Samengevat kan worden gesteld dat landbouw in het Concept Structuurplan Vlaanderen, zonder dit evenwel expliciet te formuleren, als een economische activiteit wordt benaderd. Vooral vanuit het natuurlijk (en landschappelijk) functioneren van de open ruimte worden er evenwel talrijke randvoorwaarden en beperkingen aan de ruimtelijke ontwikkeling van de landbouw gesteld.

2.2.6. Inhoudelijke verhaallijn in tussentijds document Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uit 1994

a) Positionering van tussentijds document Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Vanaf 1994 tekenen de eerste vormelijke en inhoudelijke contouren van het definitieve Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zich af. De academische en expertenplangroep levert een tussentijds document af met een informatief, een indicatief (richtinggevend) gedeelte en een bindend gedeelte, dit laatste onder de naam 'ruimtelijke kernbeslissingen' (Albrechts en Vermeersch, 1994a en b)[120].

In de hierna volgende beschrijving van de inhoudelijke verhaallijnen in het tussentijdse document Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uit 1994 over open ruimte en landbouw wordt het informatief gedeelte niet besproken. Er is geopteerd om enkel het informatief gedeelte van het huidige Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (zie paragraaf 2.2.8) door te lichten. Dit tussentijds document bevat voor de eerste keer ook een grafisch onderdeel – de 'schematische voorstelling gewenste ruimtelijke structuur' (figuur 2.11) – waarop drie (vier) legende-eenheden refereren naar elementen in de open ruimte: rivier- en beekvalleien, grote aaneengesloten openruimtegebieden en openruimtecorridors[121] (en nauwelijks zichtbare puntjes voor nederzettingen).



Figuur 2.11. **Schematische voorstelling gewenste ruimtelijke structuur in tussentijds document Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. (Bron: Albrechts en Vermeersch, 1994a)**

b) Inhoudelijke verhaallijn in tussentijds document Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen over open ruimte

Het tussentijds document hanteert, net zoals het Concept Structuurplan Vlaanderen, het begrip 'open ruimte'.

> *De open ruimte is het gebied waarin de niet-bebouwde ruimte overweegt. Het betreft de Vlaamse ruimte exclusief de stedelijke gebieden. (Albrechts en Vermeersch, 1994a: 35)*

Identiek aan het Concept Structuurplan Vlaanderen stelt het tussentijds document de open ruimte in Vlaanderen voor als de verzameling van landelijke gebieden én meer verstedelijkte delen open ruimte aan de rand van stedelijke gebieden[122].
Nieuw is de stelling dat de ruimtelijke structuur van de open ruimte wordt bepaald door de natuurlijke en de agrarische structuur, de bosstructuur, de nederzettingsstructuur en de infrastructuur. De wisselwerking tussen deze structuren leidt tot de landschappelijke structuur. Aan de basis van deze structuren ligt het fysisch systeem – het geheel van eigenschappen, processen en onderlinge relaties van klimaat, lucht, bodem en water.
Wat betreft functies en activiteiten binnen de open ruimte wordt in het tussentijds document voor het eerst een onderscheid gemaakt tussen:

- structuurbepalende functies en activiteiten, met name natuur, landbouw, bosbouw en wonen en werken;
- andere openruimtefuncties en –activiteiten die in bepaalde gebieden van de open ruimte weliswaar hoofdfunctie kunnen zijn, maar niet als structurerend voor de open ruimte worden beschouwd; dit zijn recreatie en toerisme, gemeenschapsvoorzieningen, ontginningen en waterwinning.

Ook in 1994 wordt nog steeds het vrijwaren van de nog aanwezige open ruimte, onder andere voor landbouw en natuur, en het tegengaan van de versnippering van de open ruimte door onder meer lintbebouwing genoemd als centrale problematieken die door het ruimtelijk beleid moeten worden beantwoord. Twee basisdoelstellingen in het tussentijds document zijn dan ook:

- het streven naar een selectieve uitbouw van stedelijke gebieden – met een gericht verweven en bundelen van functies en voorzieningen; en
- het behoud, de versterking en de uitbreiding van de open ruimte.

Voor de eerste maal wordt een metaforische visie voor de ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen geformuleerd: 'Vlaanderen: open en stedelijk'. De metafoor is volgens de plangroep ontleend aan de bestaande ruimtelijke structuur, aan de maatschappelijk-economische dynamiek van de samenleving, aan de bedreigingen die negatief inwerken op de ruimtelijke structuur en aan het uitgangspunt van een duurzame (ruimtelijke) ontwikkeling. Tegelijkertijd wordt deze metafoor in het tussentijds document echter genuanceerd door te stellen dat de bestaande ruimtelijke structuur eigenlijk niet aan dit beeld beantwoordt, tenminste wanneer 'open' en 'stedelijk' als twee duidelijk van elkaar gescheiden ruimten worden opgevat. De open en de stedelijke ruimte zijn immers in Vlaanderen sterk verweven[123], onder meer door de historisch-maatschappelijke ontwikkeling. Daartegenover stelt het tussentijds document het streven naar openheid én stedelijkheid. De vervaging van de grens tussen stad

en platteland mag met andere woorden geen leidraad zijn voor een toekomstig ruimtelijk beleid. De visie 'Vlaanderen, open en stedelijk' wordt in het tussentijds document verder geconcretiseerd door het principe van de 'gedeconcentreerde bundeling' dat een selectieve concentratie van de groei van het wonen, het werken en de andere maatschappelijke functies nastreeft in de steden en de kernen van de open ruimte. Gedeconcentreerde bundeling moet ingaan tegen de ongebreidelde suburbanisatie en versnippering en zo de druk op de open ruimte verminderen[124].
Het beleid in de open ruimte is gericht op het behoud, de ontwikkeling en de verweving van de belangrijke structurerende elementen, wat volgens het tussentijds document evenwel niet betekent dat de open ruimte wordt 'bevroren'. De bestaande ruimtelijke structuur en het fysische systeem bieden een raamwerk waarbinnen dynamische activiteiten, met steeds wijzigende omgevingsvereisten, flexibel moeten kunnen functioneren. De doelstellingen van het openruimtebeleid in het tussentijdse document zijn onder meer de volgende:

- het vrijwaren van de open ruimte voor de essentiële functies landbouw, natuur, bosbouw en wonen en werken; binnen randvoorwaarden die worden gesteld vanuit deze essentiële functies, kan een dynamische ontwikkeling plaatsvinden;
- het tegengaan van versnippering van open ruimte door de groei met betrekking tot wonen en verzorgende activiteiten te concentreren in de kernen van de open ruimte[125];
- het onderling verweven van de structuurbepalende functies; de landbouw, als grootste ruimtegebruiker van de open ruimte, moet zich duurzaam kunnen ontwikkelen binnen een agrarische macrostructuur, gedifferentieerd volgens de potenties en kwaliteiten van het gebied, en verweven met de andere structuurbepalende activiteiten natuur, bosbouw en wonen en werken.

In het tussentijds document, tot in de ruimtelijke kernbeslissingen toe, wordt veel aandacht besteed aan de kwaliteitsobjectieven voor de open ruimte. Deze objectieven zijn de nog vast te stellen ruimtelijke kwaliteits- en beschermingsniveaus die noodzakelijk worden geacht voor het optimaal functioneren van de natuurlijke, agrarische en bosstructuur en het fysisch systeem. Het op gewestelijk niveau vast te stellen kwaliteits- en beschermingsniveau moet uiteindelijk worden vertaald in uitvoeringsplannen op een lager planningsniveau[126] en in normeringen op basis waarvan een aangepast vergunningenbeleid kan worden gevoerd.

c) Inhoudelijke verhaallijn in tussentijds document Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen over landbouw

Het tussentijds document benadert de landbouw in de eerste plaats vanuit haar aanzienlijke bijdrage aan het bruto regionaal product en de tewerkstelling in Vlaanderen. In de tweede plaats is de landbouw ook de grootste ruimtegebruiker en daarmee de belangrijkste actor in het open houden van de open ruimte. De ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van deze essentiële functie van de open ruimte moeten volgens het tussentijds document worden gevrijwaard door het onderkennen van een agrarische structuur als onderdeel van de open ruimte. Deze agrarische structuur is het samenhangend geheel van gebieden waar landbouw de hoofdfunctie is – daarom niet noodzakelijk gebiedsdekkend – en die het duurzaam functioneren van landbouw verzekeren. Een duurzame landbouw kan maar

overleven als er voor de sector voldoende ruimte binnen een langtermijnperspectief wordt voorbehouden waarbinnen – onder aanvaardbare ruimtelijke en milieurandvoorwaarden – de beschikbare technologieën en hulpmiddelen kunnen worden ingezet en een normaal inkomen kan worden bekomen. De zekerheid op lange termijn moet volgens het tussentijds document worden geboden door de afbakening van de gebieden van de agrarische structuur in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Omdat de agrarische structuur gemeente- en provinciegrensoverschrijdend is, moet deze afbakening bovendien plaatsvinden op gewestelijk niveau. De verweving van de landbouwfunctie met de andere essentiële functies van de open ruimte, in het bijzonder met natuur, uit zich in de vaststelling dat een gedeelte van de natuurlijke structuur[127] ook binnen de agrarische structuur valt.

Op basis van de inzichten in de ontwikkeling van de landbouw wordt 585.000 ha in het tussentijds document als bruto-landbouwnuttige oppervlakte[128] vooropgesteld, met de nodige flexibiliteit om in te kunnen spelen op wijzigingen in het Europees en nationaal landbouwbeleid. Elke bijkomende ruimtevraag voor landbouwactiviteiten, zoals voor nieuwe bedrijfsgebouwen en agrarische bedrijventerreinen, moet binnen deze bruto-landbouwnuttige oppervlakte worden gerealiseerd. Het is vreemd dat in de ruimtelijke kernbeslissingen – het bindend gedeelte – van het tussentijds document wordt verwezen naar 555.000 ha netto-landbouwnuttige oppervlakte[129], zonder enige motivering van het verschil van 30.000 ha.

Verder wordt de differentiatie van de gebieden van de agrarische structuur naar bebouwingsmogelijkheden voor landbouwdoeleinden nodig geacht om volgende redenen:

- nieuwe inplantingen van landbouwbedrijven mogen niet ten koste gaan van de leefbaarheid van bestaande bedrijven en van de bestaande agrarische structuur;
- bestaande inplantingen moeten kunnen uitbreiden;
- agrarische gebouwen die hun oorspronkelijke functie hebben verloren, moeten zoveel mogelijk een herbestemming krijgen binnen de landbouwsfeer.

De volgende differentiatie, uit te werken in provinciale uitvoeringsplannen in overleg met de gemeenten, wordt ook in de ruimtelijke kernbeslissingen vooropgesteld[130].

- 'Zones non-aedificandi met grondgebonden agrarische functie' blijven in de toekomst gevrijwaard van inplanting van nieuwe en uitbreiding van bestaande bedrijven, alhoewel er reeds bebouwing aanwezig kan zijn.
- In de 'zones met grondgebonden agrarische functie' zijn de inplanting van nieuwe en de uitbreiding van bestaande grondgebonden agrarische bedrijven in hoofdberoep toegelaten.
- In 'zones met grondloze en grondgebonden (gemengde) agrarische functie' zijn de inplanting van nieuwe agrarische bedrijven in hoofdberoep en de uitbreiding van bestaande para-agrarische en agrarische bedrijven, in hoofd- en in nevenberoep, mogelijk.

In het tussentijds document wordt op gewestelijk niveau ook een verder te differentiëren agrarische macrostructuur onderscheiden, bestaande uit regio's met overwegend grondloze veehouderij, regio's met overwegend intensief grondgebonden tuinbouw, regio's met overwegend gemengde landbouw en regio's met overwegend tuinbouw onder glas of plastiek. Deze macrostructuur moet een gericht en ondersteunend beleid mogelijk maken[131].

Om in bepaalde van deze regio's ongeordende concentraties aan agrarische bedrijven te voorkomen, wordt de mogelijkheid gecreëerd om agrarische bedrijventerreinen te ontwikkelen voor nieuwe inplantingen van grondloze agrarische bedrijven[132].

2.2.7. Inhoudelijke verhaallijn in voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen uit 1995

a) Positionering van voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen

Om de politieke besluitvorming binnen de Vlaamse regering gerichter te doen verlopen, herwerkt minister Kelchtermans in 1995 het tussentijds document van de plangroep uit 1994 tot de 'Gewenste ruimtelijke structuur, voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen'. (Kelchtermans, 1995)[133] Zoals de titel het aangeeft, betreft het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen enkel het richtinggevende gedeelte, de gewenste ruimtelijke structuur. Bij de herwerking worden duidelijke beleidsaccenten gelegd. Het document heeft dan ook een politiek karakter.

b) Inhoudelijke verhaallijn van voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen over open ruimte

De belangrijkste politieke ingreep met betrekking tot de open ruimte ten opzichte van het tussentijdse document uit 1994 is ongetwijfeld de vervanging van het begrip 'open ruimte' door het begrip 'buitengebied'[134]. Het begrip 'open ruimte' kan volgens het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen immers aanleiding geven tot begripsverwarring: gaat het over visueel open, over onbebouwd, of over het ruimtelijk begrip? Om verwarring te vermijden, wordt daarom geopteerd voor de onbeladen term 'buitengebied' als beleidscategorie. De definitie van buitengebied blijkt evenwel in niets te verschillen van deze van open ruimte in het tussentijds document uit 1994.

> *Het "buitengebied" is – op het niveau van Vlaanderen bekeken – het gebied waarin de open (onbebouwde) ruimte overweegt. (Kelchtermans, 1995: 65)*

Het buitengebied bevat, net zoals in de twee voorgaande tussentijdse documenten, zowel verstedelijkte delen aan de rand van de stedelijke gebieden als uitgesproken landelijke gebieden. De ruimtelijke structuur van het buitengebied wordt eveneens bepaald door de natuurlijke en de agrarische structuur, de bosstructuur, de nederzettingsstructuur en – toegevoegd in het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen – de infrastructuur. Ook het onderscheid tussen de structuurbepalende functies en activiteiten – natuur, landbouw, bosbouw, wonen en werken – en de andere buitengebiedfuncties blijft behouden.

Belangrijkste element is wel de voor de ruimtelijke planning relevante, beleidsmatige inhoud die in het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen aan het begrip 'buitengebied' wordt toegekend: het is het gebied waar een openruimtebeleid (!, zie voetnoot 134) wordt gevoerd.

In het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen blijven de twee basisdoelstellingen uit het tussentijds document, in licht gewijzigde vorm, behouden: een selectieve uitbouw van

stedelijke gebieden – met een gericht verweven van functies en voorzieningen waaronder economische activiteiten – en het behoud en waar mogelijk de versterking en de uitbreiding van de open ruimte en een bundeling van wonen en werken in de kernen van het buitengebied. Ook de metaforische visie 'Vlaanderen: open en stedelijk' houdt stand, zowel in de analytische als in de beleidsmatige betekenis, inclusief het principe van gedeconcentreerde bundeling (en de natuurlijke structuur als ruggengraat).

De doelstellingen van het buitengebiedbeleid zijn dezelfde als deze voor het openruimtebeleid in het tussentijds document uit 1994:

- vrijwaren van het buitengebied voor de essentiële functies landbouw, natuur, bosbouw en wonen en werken op het niveau van het buitengebied;
- tegengaan van versnippering van de open ruimte in het buitengebied door bundeling;
- groeien in de kernen van het buitengebied[135];
- versterken van de open ruimte door de inbedding van de functies natuur, landbouw en bos in goed gestructureerde gehelen; wat betreft de onderlinge verweving van deze functies wordt gesteld dat voor elke plek in uitvoeringsplannen moet worden duidelijk gemaakt welke rol deze heeft in elk van de verschillende structuren, welke functie er dus aan dat gebied wordt toegekend en of er daarnaast nog randvoorwaarden voor het functioneren van dat gebied in het kader van andere structuren nodig zijn.

De ruimtelijke en milieukwaliteitsobjectieven voor het buitengebied – die in het tussentijds document nog zeer veel aandacht kregen tot in de ruimtelijke kernbeslissingen toe – verdwijnen in het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen volledig naar de achtergrond.

c) Inhoudelijke verhaallijn in voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen over landbouw

De grote lijnen van de inhoudelijke verhaallijn uit het tussentijds document uit 1994 over de landbouw blijven overeind in het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen.

De landbouw wordt vooral benaderd vanuit haar bijdrage aan het bruto regionaal product en de tewerkstelling in Vlaanderen, en in tweede orde als grootste ruimtegebruiker en belangrijkste factor in het open houden van de open ruimte.

De afbakening van de gebieden van de agrarische structuur in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen blijft centraal staan. De verweving van de agrarische met de natuurlijke structuur wordt beperkt tot 'verwevingsgebieden'[136]. De af te bakenen bruto-landbouwnuttige oppervlakte wordt in het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen als volgt verhoogd van 585.000 ha tot 630.000 ha en als minimumbehoefte vooropgesteld voor het inspelen op de economische behoeften vanuit de landbouw[137].

- Voor de ontwikkeling van de grondgebonden landbouwsectoren (inclusief grondgebonden veehouderij) is – op basis van verwachtingen met betrekking tot evoluties in consumentengedrag, Europees beleid, prognoses inzake prijzenevolutie,

… – een netto-landbouwnuttige oppervlakte van 555.000 ha nodig. Daarnaast moet de nodige oppervlakte voor de verschuiving van de grondloze veehouderij naar meer grondgebonden productie met eigen voederwinning worden ingeschat[138].

- Naast deze bewerkbare oppervlakte is ook een bepaalde oppervlakte voor infrastructuur (boerderijen, stallen) en voor de installaties van niet-grondgebonden productietakken (serres, …) nodig.
- Naast de puur economische grondbehoefte bestaat een behoefte aan oppervlakte landbouwgrond die wordt aangewend voor niet-economische landbouwproductie (paarden, hobbyteelt, …). Deze oppervlakte zal in de toekomst steeds meer moeten worden ingeschakeld in de economische bedrijfsvoering. Het beschikbare productiepotentieel (zowel grond als gebouwen) moet echter bij voorrang worden benut voor de economische behoeften van de landbouw zelf en niet worden 'verkwanseld' aan allerhande zonevreemde activiteiten.

Binnen de gebieden van de agrarische structuur wordt in het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen dezelfde differentiatie naar agrarische bebouwingsmogelijkheden behouden en verfijnd: zones non-aedificandi met grondgebonden agrarische functie, zones met grondgebonden agrarische functie en zones met gemengde agrarische functie[139].

- Voor de zones non-aedificandi wordt nu gesteld dat er geen gebouwen in deze zone aanwezig zijn. Deze zones worden ook in de toekomst volledig vrij van bebouwing gehouden omwille van het voortbestaan van het productiepotentieel voor de grondgebonden landbouw enerzijds en de maatschappelijke behoefte aan open onbebouwde landbouwgebieden anderzijds[140].
- In de zones met grondgebonden agrarische functie worden uitsluitend nieuwe inplantingen voor grondgebonden agrarische bedrijven in hoofdberoep toegelaten. Bestaande bedrijfszetels kunnen enkel voor landbouwactiviteiten worden bestemd, zowel grondgebonden als niet-grondgebonden. Bestaande residentiële bewoning in deze zones wordt gedoogd, maar bestemmingswijzigingen naar wonen zijn niet toelaatbaar.
- In de zones met gemengde agrarische functie kan bebouwing voor zowel grondgebonden als niet-grondgebonden landbouwactiviteiten zich volwaardig nieuw ontwikkelen voor zover het economisch volwaardige bedrijven betreft. Bestaande bedrijfszetels worden bij voorrang aangewend voor landbouwactiviteiten. Agrarische nevenactiviteiten (bijberoep, niet voltijds, …) of agrarisch verwante activiteiten (hobbyteelt, manège, …) kunnen op bestaande inplantingen worden gedoogd.

De idee van een agrarische macrostructuur op gewestelijk niveau met regio's met concentratie en specialisatie van grondloze veehouderij, regio's met concentratie en specialisatie van intensief grondgebonden tuinbouw, regio's met gemengde landbouw en regio's met concentratie en specialisatie van tuinbouw onder glas of plastiek wordt in het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen opnieuw onderkend. Tenslotte blijft ook de idee van agrarische bedrijventerreinen voor nieuwe inplantingen van grondloze agrarische bedrijven overeind[141].

2.2.8. Inhoudelijke verhaallijn in Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uit 1997/2003

a) Positionering van Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Op 23 september 1997 wordt het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen definitief vastgesteld door de Vlaamse regering. Op 12 december 2003 wordt een beperkte herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen definitief vastgesteld (zie voetnoot 97). (Ministerie, 2004a) Deze beperkte herziening heeft echter geen substantiële gevolgen voor de beleidsopties met betrekking tot open ruimte en landbouw uit het oorspronkelijke Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uit 1997.
Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen vormt de coherente, overkoepelende en evenwichtige ruimtelijke visie op de ontwikkeling van Vlaanderen en is essentieel voor het afwegen en beoordelen van de ruimtevragen van de verschillende maatschappelijke activiteiten. Daarenboven wordt aan het provinciale en gemeentelijke planningsniveau en aan de andere beleidsdomeinen de broodnodige beleidszekerheid en beleidscontinuïteit gewaarborgd. (Ministerie, 2004a)[142] Voor bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de bebouwing in het buitengebied (zie c), wordt niet langer de opmaak van afwegingskaders vooropgesteld die de krijtlijnen voor provinciaal en gemeentelijk beleid moeten vastleggen … de krijtlijnen worden onmiddellijk in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zelf geformuleerd.
Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bestaat, in tegenstelling tot sommige van de voorgaande tussentijdse documenten, uit de decretaal voorgeschreven drie delen: een informatief, een richtinggevend en een bindend gedeelte. In de hierna volgende bespreking zullen elementen van de inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en landbouw uit elk van deze drie delen worden aangehaald.

b) Inhoudelijke verhaallijn in Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen over open ruimte

Volledig in de lijn van wat in het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen werd geïntroduceerd, wordt er in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen een onderscheid gemaakt tussen 'open ruimte' en 'buitengebied'. 'Open ruimte' wordt als begrip gehanteerd in het informatief gedeelte voor de beschrijving van de bestaande toestand, terwijl 'buitengebied' als begrip met een beleidsmatige betekenis in het richtinggevend gedeelte wordt gebruikt voor de formulering van de beleidsopties over de gewenste ontwikkeling van de open ruimte in Vlaanderen. Een ongelukkige redactie leidt evenwel tot nagenoeg identieke definities; de verschillen komen pas in de bijbehorende, tekstuele beschrijving tot uiting.

> *De open ruimte is – op het niveau van Vlaanderen bekeken – het gebied waar openheid primeert en waarin de niet-bebouwde ruimte overweegt. (Ministerie, 2004a: 63)*
> *Het "buitengebied" is – op het niveau van Vlaanderen bekeken – het gebied waarin de open (onbebouwde) ruimte overweegt. (Ministerie, 2004a: 379)*

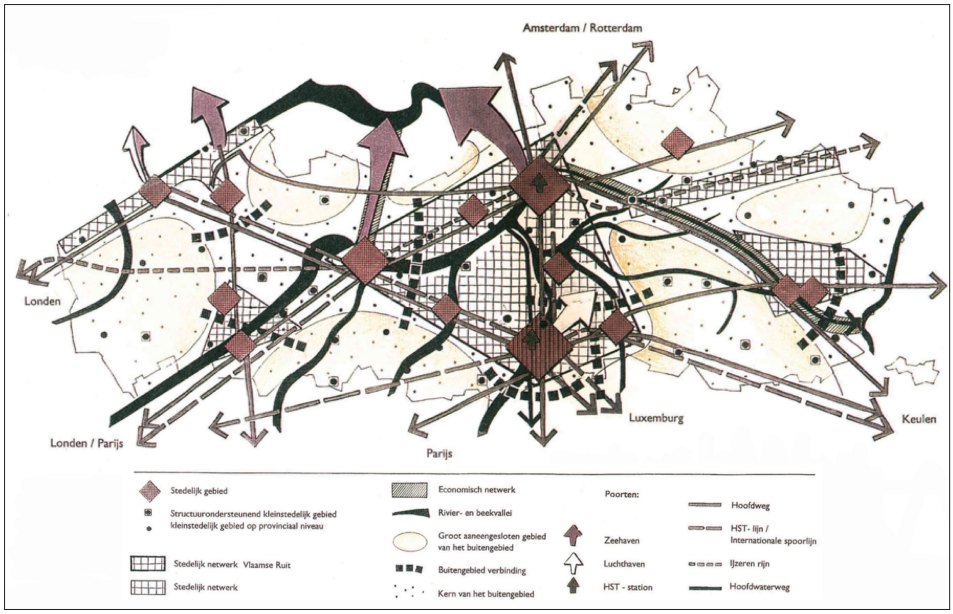
Over de open ruimte en het buitengebied wordt respectievelijk in het informatief en het richtinggevend gedeelte gesteld dat het uitgesproken ruimtelijke begrippen zijn die verwijzen naar ruimtelijke structuren[143]. Beide bevatten daarbij delen van de bebouwde ruimte en het grootste gedeelte van de niet-bebouwde ruimte.
Verder wordt, zoals voorheen, zowel voor de open ruimte als voor het buitengebied een onderscheid gemaakt tussen structuurbepalende functies en activiteiten – natuur, landbouw, bosbouw en wonen en werken – en andere functies en activiteiten. De bestaande ruimtelijke structuur van de open ruimte en het buitengebied wordt dan ook bepaald door de natuurlijke structuur, de agrarische structuur, de bosstructuur, de nederzettingsstructuur en de infrastructuur. Aan de basis van deze structuren ligt het fysisch systeem en de wisselwerking tussen deze structuren leidt tot de landschappelijke structuur.

Het belangrijkste verschil tussen 'open ruimte' en 'buitengebied' is de beleidsmatige inhoud van de onbeladen term 'buitengebied': het is het gebied waar de ruimtelijke planning een buitengebiedbeleid voert[144] dat betrekking heeft op het beleid ten aanzien van de natuurlijke structuur en de agrarische structuur, de bosstructuur, de nederzettingsstructuur en de infrastructuur. Elk van deze 'deelstructuren' van de structuurbepalende component buitengebied, met uitzondering van infrastructuur, wordt vervolgens gedetailleerder uitgewerkt in eigen doelstellingen, beleidsstrategieën en ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven.

In het informatief gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen worden de problemen en potenties met betrekking tot de open ruimte die in voorgaande, tussentijdse documenten in de opbouw van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen al ter sprake kwamen, als het ware samengevat[145].
De twee basisdoelstellingen voor het ruimtelijk beleid in Vlaanderen uit de voorgaande documenten blijven in het richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen dan ook behouden: een selectieve uitbouw van stedelijke gebieden – met een gericht verweven en bundelen van functies en voorzieningen – en het behoud en waar mogelijk de versterking – geen uitbreiding – van het buitengebied en een bundeling van wonen en werken in de kernen van het buitengebied. Ook de bestaande visie 'Vlaanderen: open en stedelijk' in haar analytische en beleidsmatige betekenis en het bijbehorende principe van gedeconcentreerde bundeling (en het principe van ruimtelijk-structurerende werking van het fysische systeem) wordt (worden) verankerd. (figuur 2.12)

Nadrukkelijker dan ooit wordt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen geponeerd dat in de stedelijke gebieden een stedelijkgebiedbeleid moet worden gevoerd, waar ontwikkeling, concentratie en verdichting de uitgangspunten zijn. Dit beleid staat tegenover het buitengebiedbeleid, waar een meer terughoudend beleid ten aanzien van onder andere het bouwen zal worden gevoerd en waar de aandacht moet gaan naar het blijvend functioneren van het wonen en werken in de kernen, de landbouw en de natuur. De vervaging van de voorheen zo duidelijke scheiding tussen 'stad' en 'platteland vraagt volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voor het buitengebied om een geëigende beleidsmatige aanpak die beleidsdomeinoverschrijdend en complementair is met de aanpak voor de stedelijke gebieden. Zelfs in de bindende bepalingen wordt gesteld dat de gebieden die niet als stedelijk gebied worden afgebakend, moeten worden beschouwd als buitengebied. Dit betekent volgens het richtinggevend gedeelte evenwel niet dat het buitengebied wordt 'bevroren': dynamische

activiteiten met steeds wijzigende omgevingsvereisten moeten op flexibele manier kunnen functioneren binnen de bestaande ruimtelijke structuur en de vereisten van het fysisch systeem, zij het op de schaal en het tempo van het buitengebied.



Figuur 2.12. Schematische weergave van ruimtelijke visie op Vlaanderen. (Bron: Ministerie, 2004a)

De doelstellingen voor het buitengebied uit vroegere documenten worden onder licht gewijzigde vorm herhaald, met toevoeging van het streven naar ruimtelijke en milieukwaliteitsobjectieven:

- het buitengebied vrijwaren voor de essentiële functies;
- het tegengaan van versnippering van het buitengebied;
- het bundelen van ontwikkeling in de kernen van het buitengebied;
- het inbedden van landbouw, natuur en bos in goed gestructureerde gehelen – ter vervanging van de vroegere, vagere doelstelling over het versterken van de open ruimte; over de verweving van natuur en landbouw blijft behouden dat, in gebieden waar deze functies duidelijk gescheiden voorkomen, uitvoeringsplannen voor elke plek moeten duidelijk maken welke rol deze heeft in elk van de verschillende structuren, welke functie er dus aan wordt toegekend en welke randvoorwaarden nodig zijn voor het functioneren van de plek in het kader van de andere structuren; in gebieden waar de functies verweven voorkomen, wordt er gesproken over 'natuurverwevingsgebieden';
- het bereiken van een gebiedsgerichte ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied;
- het afstemmen van het ruimtelijk beleid en het milieubeleid op basis van het fysisch systeem;
- het bufferen van de natuurfunctie in het buitengebied.

Voor het realiseren van de eerste, tweede en vierde doelstelling wordt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen niet langer de afbakening van het buitengebied als complement van de stedelijke gebieden vooropgesteld, maar wordt er bepaald dat de gebieden van de natuurlijke (inclusief bos-) structuur en deze van de agrarische structuur moeten worden afgebakend. De afbakening moet daarbij voor beide structuren gelijktijdig en op gelijkwaardige basis plaatsvinden[146].

c) Inhoudelijke verhaallijn in Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen over landbouw

In het informatief gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt het belang van de landbouw als structurerende functie voor de open ruimte uitvoerig aangetoond aan de hand van de omvang, ruimtelijke spreiding en structuur van de werkgelegenheid in de landbouw, de ruimtelijke spreiding en aard van de bedrijven en de cultuuroppervlakte, de mate en de ruimtelijke spreiding van de grondgebondenheid, het opvolgingspatroon, de dynamiek en de productiestructuur als onderdeel van een geïntegreerde keten.
In het richtinggevend gedeelte wordt de landbouw opnieuw – zoals in tussentijdse documenten – in eerste instantie benaderd vanuit haar bijdrage aan het bruto regionaal product en de tewerkstelling in Vlaanderen. Daarnaast wordt weerom het belang van de landbouw als grootste ruimtegebruiker en belangrijkste factor in het open houden van de open ruimte beklemtoond.

Als belangrijkste uitdaging voor het ruimtelijk beleid met betrekking tot landbouw wordt het garanderen van een minimale ruimtelijke samenhang en een minimale oppervlakte vooropgesteld. Het hoofdaccent ligt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen dan ook op het garanderen van duurzame ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw door de afbakening van de gebieden van de agrarische structuur in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen[147]. Alleen op die wijze wordt het mogelijk om een betere landbouwstructuur te bereiken in de gebieden die voor het functioneren van de landbouw in de toekomst belangrijk blijven.
Door de afbakening worden de ruimtelijke condities gecreëerd die de inzet van de sectorale landbouwbeleidsinstrumenten – de aanleg van specifieke infrastructuur, gezamenlijke waterzuivering, ruilverkaveling, … – mogelijk maken. Bovendien wordt door de afbakening voorkomen dat andere aanwezige functies, zoals de woonfunctie of nieuwe niet-agrarische functies, voorwaarden opleggen aan de landbouw of het functioneren van de landbouw op termijn kunnen bemoeilijken. Zo moet bijvoorbeeld ook hobbyland- en tuinbouw worden ontmoedigd in het agrarisch gebied door er ruimte voor te voorzien in de stedelijke landbouwgebieden en in de kernen van het buitengebied.

Uitgaande van de oppervlakte die momenteel effectief in landbouwgebruik is en de huidige agrarische bestemmingen op de plannen van aanleg, wordt er in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen vooropgesteld dat er, in functie van de ingeschatte economische behoeften, tegen 2007 750.000 ha voor de beroepslandbouw[148] moet worden afgebakend en bestemd in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dit engagement wordt bekrachtigd in de bindende bepalingen. Concreet betekent de optie een vermindering met 56.000 ha ten opzichte van de oppervlakte die in 1997 op de plannen van aanleg voor landbouw werd

bestemd. Maximaal 70.000 ha van deze oppervlakte is in natuurverwevingsgebied gesitueerd en behoort tegelijkertijd tot de natuurlijke structuur. Verder zal de overheid zich inspannen om in de gebieden van de agrarische structuur 10.000 ha bosuitbreiding te realiseren in het kader van de Europese verordening 2080/92[149].

De optie uit verschillende tussentijdse documenten om de gebieden van de agrarische structuur in functie van de agrarische bebouwingsmogelijkheden op gewestelijk niveau te differentiëren in zones non-aedificandi, zones met grondgebonden agrarische functie en zones met gemengde agrarische functie wordt verlaten. De idee van een differentiatie naar bebouwingsmogelijkheden[150] wordt wel op lokale schaal behouden omwille van de ruimtelijke en landbouwkundige voordelen:

- de ruimtelijke spreiding van gebouwen wordt beheerst;
- de leefbaarheid van landbouwbedrijven en de potenties van de agrarische structuur worden gevrijwaard;
- de inplanting van nieuwe agrarische bedrijven gaat niet ten koste van de landbouwstructuur en de leefbaarheid van bestaande bedrijven – bijvoorbeeld door de inplanting van een gebouw in een optimaal ingericht en voor grondgebonden teelten zeer geschikt gebied;
- bestaande agrarische bedrijven kunnen uitbreiden in relatie tot de externe landbouwstructuur (zodat bestaande investeringen duurzaam zijn).

Daarom wordt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bindend voorzien in de afbakening van bouwvrije zones – ook als enige vorm van differentiatie op gewestelijk niveau – en in richtinggevende ontwikkelingsperspectieven voor bebouwing in de gebieden van de agrarische structuur.
Bouwvrije zones zijn samenhangende zones die veeleer beperkt zijn in oppervlakte. Ze worden zo geselecteerd en afgebakend dat er geen bestaande bedrijfszetels worden opgenomen. Andere criteria voor de selectie en afbakening ervan zijn belangrijke kwaliteiten of mogelijkheden voor grondgebonden landbouw in een groter geheel, het aaneengesloten karakter van cultuurgronden, het ontbreken van bebouwing, het behoud van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijfsgebouwen buiten de bouwvrije zone en belangrijke landschappelijke kwaliteiten. Het beleid is er gericht op de optimalisering van de landbouwstructuur voor de grondgebonden landbouw (schaalvergroting, ruilverkaveling, …)[151]. Nieuwe bebouwing is bijgevolg niet toegelaten.
De ontwikkelingsmogelijkheden van bebouwing in de gebieden van de agrarische structuur wordt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zeer gedetailleerd uitgewerkt en niet langer doorgeschoven naar een nog op te maken afwegingskader.

- Bestaande grondgebonden of grondloze landbouwbedrijven in hoofd- of nevenberoep kunnen zich in principe uitbreiden en nieuwe bedrijven kunnen zich in principe inplanten in de gebieden van de agrarische structuur. Op dergelijke bedrijven kan een beperkte toeleverende of verwerkende activiteit voorkomen op voorwaarde dat de relatie met de landbouwactiviteit op het bedrijf substantieel is voor het voortbestaan van de toeleverende of verwerkende activiteit[152].
- Bestaande lokale bedrijven die producten toeleveren aan en verwerken uit de landbouw[153] kunnen in principe uitbreiden en nieuwe bedrijven kunnen zich inplanten op lokale bedrijventerreinen. Regionale toeleverende en verwerkende

bedrijven[154] horen in principe thuis op regionale bedrijventerreinen.

- Kleinhandelsbedrijven, zoals tuincentra, die land- en tuinbouwproducten en/of – grondstoffen verdelen zijn niet exclusief op de beroepslandbouw gericht en horen bijgevolg niet thuis in de gebieden van de agrarische structuur. Hetzelfde geldt voor bepaalde vormen van dienstverlening[155]. Zij horen thuis in de kernen van het buitengebied.
- Bepaalde toeristisch-recreatieve bedrijven kunnen dierlijke of plantaardige producten voortbrengen, zij het niet voor de markt[156]. Voor hen gelden de ontwikkelingsperspectieven voor de toeristisch-recreatieve infrastructuur en is een inplanting in de gebieden van de agrarische structuur uitgesloten.

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen stelt ook dat uit de landbouwbedrijfsvoering uitgestoten landbouw(bedrijfs)gebouwen in de gebieden van de agrarische structuur volgende nieuwe functie kunnen krijgen:

- aan de landbouw dienstverlenende bedrijven met een beperkte ruimtelijke dynamiek;
- laagdynamische recreatieve functie;
- bestendiging van het wonen los van de landbouw.
- Elke functiewijziging en de dynamiek van elke nieuwe functie moeten worden getoetst aan de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de landbouwstructuur.

Tenslotte bevestigt het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de ideeën uit voorgaande tussentijdse documenten van een gericht en ondersteunend beleid ten aanzien van de agrarische macrostructuur en van agrarische bedrijvenzones.

2.2.9. Economische onderbouwing van kwantitatieve ruimtebehoefte van landbouw in Vlaanderen

Dit proefschrift heeft vooral tot doel het ruimtelijk-kwalitatieve planningsdiscours in Vlaanderen ten aanzien van open ruimte en landbouw te doorgronden. Om die reden wordt de ruimtelijk-kwantitatieve onderbouwing van de ruimtebehoefte van landbouw doorheen de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen niet in dezelfde mate van detail geanalyseerd – laat staan getracht te verklaren – als de inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw. In deze paragraaf wordt slechts een beknopt inzicht gegeven in de inhoudelijke 'logica's' achter de vooropgestelde landbouwoppervlakten. In paragraaf 2.3.2 blijkt weliswaar dat het realiseren van deze kwantitatieve oppervlaktedoelstellingen een uiterst dominante rol speelt bij de institutionalisering via de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur.

Op het eerste gezicht lijkt de kwantitatieve ruimtebehoefte van de landbouw in het midden van de jaren 1990 gedurende drie jaar voortdurend te zijn veranderd. Van 585.000 ha bruto-landbouwnuttige oppervlakte (555.000 ha netto-landbouwnuttige oppervlakte) in het tussentijds document uit 1994, over 630.000 ha bruto-landbouwnuttige oppervlakte in het

voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen uit 1995 tot opnieuw 585.000 ha bruto-landbouwnuttige oppervlakte in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uit 1997, zij het gekoppeld aan de 750.000 ha grote behoefte aan agrarisch gebied op het gewestplan.

Drie deelprojecten liggen aan de basis van de inhoudelijke onderbouwing van de ruimtebehoefte voor landbouw. Vooral Viaene et al. (1993 en 1996) zijn determinerend voor de invalshoek. De inhoudelijke onderbouwing in deze deelprojecten vindt plaats in drie fasen.

- In de eerste fase wordt de regionale concentratie en specialisatie van achttien productierichtingen, tijdelijke braaklegging en tijdelijke bebossing binnen de totale landbouwsector onderzocht aan de hand van de 15-meitelling van het Nationaal Instituut voor de Statistiek van 1994. Deze productierichtingen worden samengebracht in twaalf agribusinesscomplexen[157] waarbij voor elk complex de economische structuur en de regionale concentratie en specialisatie worden bepaald.
- Het belang van de verschillende productierichtingen wordt voor elke Vlaamse gemeente bepaald[158]. Gemeenten met eenzelfde activiteitstype worden vervolgens samengebracht en afgebakend in homogene clusters of deelgebieden met een specifieke typologie in Vlaanderen.
- Om een visie op de landbouw in 2000 en verder te ontwikkelen, wordt eerst de interne dynamiek – aantal bedrijven, leefbaarheid van bedrijf, leeftijd van bedrijfsleiders, bedrijfsopvolging – op trends onderzocht. Daarna worden de externe factoren onderzocht die veeleer trendbreuken vormen en de productierichtingen duidelijk beïnvloeden: GATT (zie voetnoot 79) en wereldhandel, gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie, milieubeleid, en consumptie- en handelsverhoudingen in Europees perspectief.

De interne en externe ontwikkelingen met betrekking tot landbouw worden samengebracht in drie scenario's. Omdat de evolutie tot het jaar 2000 werd bepaald door het landbouwbeleid ten tijde van het onderzoek en er weinig grote veranderingen waren te verwachten, worden in het onderzoek enkel prognoses voor een trendscenario gemaakt. De ontwikkelingen in de periode 2000-2005 zijn veel onzekerder. Naast het trendscenario dat gebruikt wordt als referentiekader, worden een optimistisch en een pessimistisch scenario uitgewerkt[159].

Alhoewel de studie van Viaene et al. uit 1996 reeds ter beschikking is op het moment van de definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, wordt er voor de prognoses voor landbouw toch gebruik gemaakt van de studie van Viaene et al. uit 1993.
Omwille van de grote structurele wijzigingen in het landbouw- en milieubeleid op Europees en gewestelijk niveau, stelt het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bovendien dat het té ver doortrekken van de trend uit de periode 1980-1993 niet zinvol is. De toekomstverkenningen beperken zich dan ook tot het jaar 2000 waarbij de prognose de ontwikkelingstendensen tracht te projecteren voor de periode 1991-2000. De uitgewerkte prognose wordt als de meest waarschijnlijke voor de landbouw in Vlaanderen in het jaar 2000 beschouwd[160].
Een vergelijking van de prognoses uit de studie van Viaene et al. (1996) en deze uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is niet eenvoudig omwille van het verschil in gehanteerde tijdsschalen, respectievelijk 1995-2000 en 1991-2000 (tabel 2.3).

Agribusinesscomplex	Viaene et al. (1996)				RSV
	1995-2000	2000-2005			1991-2000
	trend	trend	optimistisch scenario	pessimistisch scenario	
niet-grondgebonden veehouderij					
- varkens	- 6	- 6	- 5	- 12	geen data
- kalveren	=	+	+3	- 5	geen data
- braadkippen	+2	+2	+8	=	+20
- leghennen	- 4	- 4	=	- 9	- 10
grondgebonden veehouderij					
- vleesrunderen	- 7	- 7	- 9	- 14	- 15
- melkvee	- 2	- 2	+2	- 4	- 4
akkerbouw					
- granen	- 2	- 2	+7	- 5	- 8
- suikerbieten	- 1	- 1	=	- 2	- 2
- aardappelen	+2	+2	+5	=	geen data
- braak	=	=	afgeschaft	+10	geen data
tuinbouw					
- groenten in open lucht	+10	+10	+14	+6	+20
- groenten onder glas	+2	+2	+8	- 4	+20
fruit	+7	+7	+12	=	+10
niet-eetbare tuinbouwproducten	+4	+4	+8	=	geen data

Tabel 2.3. **Prognoses (in %) in Viaene et al. (1996) en Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voor evolutie van agribusinesscomplexen in Vlaanderen. (Bron: eigen bewerking van Viaene et al. (1996: 379) en Ministerie (2004a: 266))**

Globaal lijkt de prognose uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen veeleer aan te sluiten bij het pessimistisch scenario uit Viaene et al. (1996), met uitzondering van de prognoses voor braadkippen en de tuinbouwagribusinesscomplexen. Wat de eerste betreft, is de impact ervan op de inschatting van de ruimtebehoefte beperkt omwille van de beperkte grondgebondenheid. Wat de tuinbouw betreft, etaleert het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen een – achteraf gezien terecht – groot geloof in de economische toekomst van de groententeelt in open lucht en onder glas. Voor een niet onbelangrijke teelt qua ruimtegebruik, de granen, lijkt de prognose in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen nauw aan te sluiten bij het pessimistisch scenario.

In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt de prognose uit de laatste kolom van tabel 2.3 vervolgens doorgerekend naar gedifferentieerde ruimtelijke aanspraken per arrondissement in 2000. Deze aanspraken zijn het resultaat van een toetsing van de prognose aan het aanbod aan ruimte, bepaald aan de hand van de bodemgeschiktheidskaarten voor ieder van de verschillende grondgebonden landbouwactiviteiten[161]. (gebaseerd op Van Orshoven et al., 1993)
De in 1991 aangegeven landbouwoppervlakte wordt in deze doorrekening beschouwd als een bovengrens. Er kan door de landbouw met andere woorden a priori geen aanspraak worden gemaakt op de open ruimte die in 1991 in gebruik was voor andere doeleinden. Uit de gerealiseerde toetsing blijkt dat er door de landbouw in het jaar 2000 geen aanspraak meer wordt gemaakt op circa 56.000 ha landbouwoppervlakte die in gebruik was in 1991. Deze oppervlakte stemt overeen met de oppervlakte waarmee het agrarisch gebied in het

richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt verminderd[162]. De netto-landbouwnuttige oppervlakte in 2007 wordt berekend door de restoppervlakte in het jaar 2000 (55.000 ha) af te trekken van de netto-landbouwnuttige oppervlakte in 1994 (circa 610.000 ha). Dit impliceert dat de restoppervlakte in 2007 wordt gelijkgesteld met de geraamde restoppervlakte van 2000. Als kwantitatief ontwikkelingsperspectief voor de landbouwsector kan bijgevolg een streefcijfer van circa 555.000 ha netto-landbouwnuttige oppervlakte worden vooropgesteld. Deze netto-landbouwnuttige oppervlakte kan vervolgens worden omgerekend naar een bruto-landbouwnuttige oppervlakte door de netto-landbouwnuttige oppervlakte te vermeerderen met de circa 30.000 ha 'andere' delen van de landbouwbedrijven[163], zoals deze bekend zijn in de 15-meitellingen van het NIS. De bruto-landbouwnuttige oppervlakte omvat dan in totaal ca. 585.000 ha. Hoe deze bruto-landbouwnuttige oppervlakte eventueel zou kunnen worden verrekend naar 750.000 ha agrarisch gebied, wordt niet uitgelegd. Dit sterkt het vermoeden dat de oppervlakte agrarisch gebied in 2007 wordt bekomen door het in mindering brengen van de 56.000 ha landbouwoppervlakte waarop de landbouw geen aanspraak meer maakt in 2000 (zie boven).

Document	Oppervlakte agrarisch gebied	Bruto-landbouwnuttige oppervlakte	andere delen landbouw-bedrijven	Netto-landbouwnuttige oppervlakte
tussentijds document 1994		585.000		555.000
voorstel ontwerp Structuurplan Vlaanderen 1995		630.000		
Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen 1997	806.000 - 56.000 750.000	585.000	30.000	601.000 - 55.000 555.000

Tabel 2.4. **Berekening van kwantitatieve ruimtebehoefte (in ha) van landbouw doorheen totstandkoming van Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.**

2.2.10. Evoluties in inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en landbouw tijdens totstandkoming van Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

In voorliggende paragraaf wordt een tussentijds besluit geformuleerd over de evolutie in de inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw tijdens de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Hiermee wordt onderzoeksvraag 1 van dit proefschrift, of er in de Vlaamse ruimtelijke planning sprake is geweest van een dominant planningsdiscours over open ruimte en landbouw, reeds gedeeltelijk voor de periode 1980-2000 beantwoord. Het antwoord op onderzoeksvraag 2 over de wisselwerking tussen planningsdiscours en landbouwbeleidsdiscours lijkt beter aan bod te komen op het einde van het tweede deel van dit proefschrift, voor de volledige periode van 1960 tot nu.

Uit de voorgaande paragrafen over de opeenvolgende documenten die de aanloop vormen naar het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, kunnen enkele opvallende constanten en fijnzinnige evoluties in inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en landbouw worden afgeleid:

- een blijvende behoefte aan feitelijk en beleidsmatig onderscheid tussen stedelijk gebied en buitengebied;
- een voortdurende zoektocht naar het meest aangewezen begrip als indicator van een onrust over de identiteit van open ruimte en buitengebied in Vlaanderen;
- een opvallend negatieve benadering van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in open ruimte en buitengebied;
- een consolideren van het beleidsmatig onderscheid tussen stedelijke gebieden en buitengebied door middel van een afbakeningslijn;
- een louter economische benadering van landbouw;
- een constante behoefte aan afbakening van het volledig landbouwareaal met een afnemende wens tot differentiatie ervan;
- een moeizame relatie tussen landbouw en natuur.

a) Blijvende behoefte aan feitelijk en beleidsmatig onderscheid tussen stedelijk gebied en buitengebied

Reeds in de eerste conceptnota uit 1983 wordt het feitelijk vervagen van de overgang en het onderscheid tussen stad en platteland in Vlaanderen als probleem geformuleerd. De herkenbaarheid van stedelijke en landelijke structuren in de ruimtelijke organisatie wordt als een prioriteit voor het ruimtelijke beleid vooropgesteld.

In 1992 wordt deze verhaallijn in de oriëntatienota 'Vlaanderen in Vorm' probleemloos heropgepikt door de bescherming en, waar mogelijk, de versterking en zelfs de uitbreiding van de open ruimte en de herwaardering van het stedelijke weefsel als doelstellingen te formuleren. Deze doelstellingen blijven een constante doorheen de volgende tussentijdse documenten en worden uiteindelijk in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, iets genuanceerder, opgevat als het behoud en, waar mogelijk, de versterking van het buitengebied – met een bundeling van wonen en werken in de kernen van het buitengebied – en de selectieve uitbouw van de stedelijke gebieden.

De behoefte aan een beleidsmatig onderscheid tussen stad en platteland wordt, sinds het tussentijds document uit 1994, zelfs zeer centraal gesteld in het ruimtelijke planningsbeleid door middel van de visie 'Vlaanderen, open en stedelijk'[164]. Alhoewel er ook onmiddellijk wordt geduid dat de feitelijke situatie in Vlaanderen zeker niet voldoet aan een beeld van duidelijk gescheiden stedelijke en open ruimten, wordt het beleidsmatig streven naar stedelijkheid en openheid voluit benadrukt. (zie ook De Roo en Thissen, 1999) In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt immers expliciet – en met het oog op het tegengaan van een verdere vervaging van het onderscheid tussen stad en platteland – een onderscheid gemaakt tussen enerzijds een stedelijkgebiedbeleid dat gericht is op ontwikkeling, concentratie en verdichting en anderzijds een terughoudend buitengebiedbeleid ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen en ten voordele van natuur, landbouw en bos. Dit streven wordt op het niveau van de ruimtelijke principes vooral belichaamd door het principe van de gedeconcentreerde bundeling van nieuwe ontwikkelingen in de stedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied.

In de bindende bepalingen wordt nadrukkelijk gesteld dat wat niet als stedelijk gebied wordt afgebakend, buitengebied is. Stedelijk gebied en buitengebied worden met andere woorden beleidsmatig duidelijk gescheiden en als mal en contramal beschouwd.

b) Voortdurende zoektocht naar het meest aangewezen begrip als indicator van onrust over identiteit van open ruimte en buitengebied in Vlaanderen

De eerste conceptnota's uit 1983 en 1984 werken met 'open gebieden' als de aaneengesloten onbebouwde oppervlakten, gelegen buiten de woonkernen. Zeer kleine oppervlakten ingesloten open ruimte behoren niet tot de open gebieden. Heel uitzonderlijk, veeleer verkeerdelijk, wordt het begrip 'open ruimte' in plaats van 'open gebied' gehanteerd.
Het begrip 'open gebied' lijkt in deze conceptnota's vooral te alluderen op uitgestrekte landbouw-, bos- en natuurgebieden met vrijwel geen bebouwingsconcentraties. Deze gebieden lijken overeen te stemmen met de grote aaneengesloten gebieden van het buitengebied die in de schematische weergave van de gewenste ruimtelijke structuur uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voorkomen (zie figuur 2.12): Westhoek en kustpolders, Vlaamse Ardennen, Haspengouw, Noorderkempen, Scheldepolders en Meetjesland/Krekengebied. Een groot deel van de open ruimte in Vlaanderen, bijvoorbeeld in de Vlaamse Ruit, die niet langer aaneengesloten maar wel cruciaal is voor het ruimtelijk functioneren van de Vlaamse samenleving, wordt hierdoor buiten beschouwing gelaten.

In de oriëntatienota 'Vlaanderen in Vorm' uit 1992 wordt, zonder veel uitleg, het begrip 'open ruimte' geïntroduceerd. In het Concept Structuurplan Vlaanderen uit 1993 en het tussentijds document uit 1994 wordt dit begrip beleidsmatig opgeladen als het gebied waar de niet-bebouwde ruimte overweegt.

In het Concept Structuurplan Vlaanderen worden natuur en landschap en hun onderlinge samenhang nog als kwalitatief bepalend voor de open ruimte beschouwd, alhoewel ook elementen van bebouwing die in samenhang met natuur en landschap voorkomen, ertoe behoren. In het tussentijds document uit 1994 wordt 'open ruimte' veel functioneler ingevuld: de open ruimte omvat de natuurlijke structuur, de agrarische structuur, de bosstructuur, de nederzettingsstructuur en de infrastructuur die gebaseerd zijn op het onderliggende fysische systeem en in onderlinge wisselwerking het landschap vormen.

Vanaf het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen uit 1995 doet het begrip 'buitengebied' haar intrede. Het wordt, onder dezelfde definitie als 'open ruimte' uit het tussentijds document uit 1994, gepresenteerd als een ruimtelijk begrip dat minder verwarrend werkt dan 'open ruimte'[165]. Het wordt vooral een rol als beleidsmatig begrip toegedicht: het is het gebied waar een buitengebiedbeleid zal worden gevoerd.
Het onderscheid tussen 'open ruimte' en 'buitengebied' wordt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen min of meer vormelijk op punt gesteld door het eerstgenoemde begrip enkel in de context van het informatief gedeelte en het andere begrip enkel in het richtinggevend gedeelte te gebruiken. Inhoudelijk blijft de omschrijving van beide begrippen gelijk aan die van open ruimte uit het tussentijds document uit 1994.

Samengevat is er doorheen de documenten een evolutie merkbaar van een kwalitatieve benadering onder de noemer 'open ruimte' naar een steeds meer functionele en kwantitatieve benadering, uiteindelijk gevat met het begrip 'buitengebied'. Deze tendens uit zich eveneens in de afnemende aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit van de open ruimte/het buitengebied.

- In het Concept Structuurplan Vlaanderen wordt uitgebreid aandacht besteed aan de operationalisering van de landschapsecologische en functionele draagkracht ten behoeve van een kwalitatieve ontwikkeling van de open ruimte.
- In het tussentijds document uit 1994 wordt aan de ruimtelijke kwaliteitsobjectieven voor de open ruimte nog steeds een prominente plaats op Vlaams niveau toegedicht.
- In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt de gebiedsgerichte ruimtelijke kwaliteit slechts summier en in zeer algemene termen behandeld op het niveau van de doelstellingen voor het buitengebied.

Bovenstaande beschrijving van de wijzigingen in begrippenkader en de verminderde aandacht voor ruimtelijke kwaliteit toont aan dat de beleidsproblematiek voor de open ruimte en het buitengebied doorheen de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen langzaam verschuift van een inrichtings- naar een allocatievraagstuk.

c) Opvallend negatieve benadering van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in open ruimte en buitengebied

In de eerste conceptnota's uit 1983 en 1984 wordt reeds de toon gezet voor de benadering van de open ruimte in Vlaanderen. De open ruimte wordt gepercipieerd als restgebied, reservegebied dat ligt te wachten op het moment dat het wordt aangesneden voor stedelijke ontwikkelingen. De ruimte, ingenomen door zwakke functies en activiteiten zoals natuur, grondgebonden landbouw en bos, wordt geconsumeerd door sterke functies en activiteiten zonder dat de overheid hierin ingrijpt. Deze perceptie wordt in de oriëntatienota 'Vlaanderen in Vorm' uit 1992 herhaald als een afwenteling van de ruimtelijke problemen uit steden en dorpen op de open ruimte. Uiteindelijk wordt in het informatief gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de sterke druk op de open ruimte als potentiële vestigingsplaats voor hardere functies en activiteiten als de belangrijkste reden voor de versnippering van aaneengesloten natuur-, landbouw- en bosgebieden aangehaald. De interne processen binnen de open ruimte en het buitengebied die eveneens bijdragen tot de versnippering en verschraling ervan, worden slechts in tweede orde vermeld. Deze perceptie dat de open ruimte en het buitengebied worden geconsumeerd door hardere, stedelijke functies sluit trouwens aan bij de opvatting dat het onderscheid tussen stad en platteland vervaagt.

In alle expert- en politieke documenten doorheen de opmaak van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen blijkt er dan ook een unanimiteit te bestaan over het beleidsmatig antwoord op deze negatieve ontwikkelingen: landbouw, natuur, bos en wonen en werken op het niveau van de open ruimte of het buitengebied zijn dé structuurbepalende functies en activiteiten en vooral voor landbouw, natuur en bos moet voldoende ruimte worden gevrijwaard dat vervolgens het raamwerk moet vormen voor meer dynamische ontwikkelingen.

In het Concept Structuurplan Vlaanderen uit 1993 wordt deze beleidsfilosofie het dichtst benaderd door te refereren naar het Nederlandse cascoconcept met laag- en hoogdynamische functies. Dit idee wordt in latere documenten niet verder uitgewerkt en er wordt evenmin een alternatieve, genuanceerde benaderingswijze voorgesteld. Ondanks de feitelijke, structuurloze aanwezigheid van allerlei stedelijke, hardere functies en activiteiten in de open ruimte en het buitengebied, wordt er in tussentijdse documenten gesproken over 'vreemde functies' (in casu stedelijke recreatie) die moeten worden afgestemd op het platteland, of over ontwikkelingen (bedrijventerreinen, shoppingcentra, …) die 'onverenigbaar' zijn met de open ruimte. In het tussentijds document uit 1994 en het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen uit 1995 wordt de opmaak van een afwegingskader aangekondigd met criteria voor bebouwing in het buitengebied. In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen worden de stringente krijtlijnen voor de ruimtelijke ontwikkeling van deze bebouwing in het richtinggevend gedeelte zelf opgenomen. Hierbij wordt klaar en duidelijk gesteld dat toeleverende en verwerkende activiteiten, kleinhandels- en dienstverlenende activiteiten en toeristisch-recreatieve functies en activiteiten – zelfs indien deze in meerdere of mindere relatie tot de landbouw staan – uit de gebieden voor landbouw worden geweerd en resoluut naar de kernen van het buitengebied worden georiënteerd.
Waar er met andere woorden in het Concept Structuurplan Vlaanderen nog een suggestie aanwezig was om natuur, landbouw, bos en andere functies en activiteiten in de open ruimte op een geïntegreerde wijze te benaderen via de cascobenadering, wordt er in latere documenten geopteerd om de virtuele of symbolische grens tussen de natuurlijke en agrarische structuur enerzijds en de nederzettingsstructuur anderzijds te hanteren als de scheidingslijn tussen laagdynamische en hoogdynamische functies en activiteiten.

d) Consolideren van beleidsmatig onderscheid tussen stedelijke gebieden en buitengebied door middel van afbakeningslijn

In de conceptnota uit 1984 wordt de absolute, harde afbakening van de open ruimte als het middel vooropgesteld om de homogeniteit van de open ruimte in Vlaanderen te behouden of te herstellen. Het overschrijden van de grenslijn om open ruimte aan te snijden voor stedelijke ontwikkelingen zal moeten worden verantwoord vanuit een aantoonbare behoefte. De idee van het afbakenen/begrenzen van de gehele open ruimte blijft overeind tot in het Concept Structuurplan Vlaanderen. In dit laatste document worden de openruimtebestemmingen op het gewestplan als een minimum vooropgesteld voor de afbakening van de open ruimte, en kunnen via gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen andere bestemmingen worden herbestemd voor een openruimtefunctie. Van zodra het begrip 'buitengebied' haar intrede doet in het ruimtelijke planningsbeleid, verdwijnt ook de ambitie om de ganse Vlaamse open ruimte af te bakenen. De afbakeningsgedachte wordt geheroriënteerd naar de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur. Inherent blijft de idee om het buitengebied te vrijwaren van meer stedelijke functies echter ook in de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur aanwezig[f166]. In de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt wel gesteld dat de gebieden die niet als stedelijk gebied worden afgebakend, als buitengebied worden beschouwd[f167]. Het buitengebied, als geheel, wordt met andere woorden niet vanuit haar eigen karakteristieken afgebakend, maar blijft over na de afbakening van de stedelijke gebieden.

Ook op dit vlak is er met andere woorden een verschuiving merkbaar van een afbakening van een ruimte, de open ruimte, met bepaalde karakteristieken – zoals natuurlijke en landschappelijke kwaliteit en de samenhang ertussen (zie paragraaf 2.2.5.b) – naar een afbakening van ruimten of deelstructuren binnen het buitengebied, bestemd voor welbepaalde functies en activiteiten. De beleidsmatige vertaling van de ruimtelijk-kwalitatieve beleidsopties uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen neemt hierdoor opnieuw de vorm aan van een functionele zonering, vrij analoog aan deze die in het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 voor de gewestplannen werd ontwikkeld.
Albrechts et al. (2003) merken hierbij op dat de maatschappelijke behoefte aan een multifunctionele open ruimte hiermee niet vanzelfsprekend wordt gediend. De afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur draagt bij, maar is daarom nog niet voldoende voor de vrijwaring van de open ruimte. Bovendien komen andere, maatschappelijk steeds belangrijker wordende rollen van de open ruimte – zoals recreatie en landschap – hiermee niet aan bod.

e) Louter economische benadering van landbouw

Landbouw wordt in al de bestudeerde tussentijdse documenten in de eerste plaats beschouwd als een economische activiteit die veel bijdraagt tot het bruto regionaal product en de tewerkstelling[168]. De toekomstige behoefte aan ruimte voor de landbouw wordt als gevolg van deze invalshoek louter op economische prognoses gebaseerd (zie paragraaf 2.2.10). (Leinfelder, 2004a, 2005a en 2005b) De inbedding van landbouw in een agrarische structuur moet het volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bovendien mogelijk maken om een betere landbouwstructuur te bereiken in de gebieden die voor het functioneren van de landbouw in de toekomst belangrijk blijven. In het tussentijds document uit 1994 wordt nog iets minder omfloerst gesteld dat de agrarische structuur het samenhangend geheel van gebieden is waar landbouw de hoofdfunctie is en waar landbouw, om duurzaam te kunnen overleven, de beschikbare technologieën en hulpmiddelen moet kunnen inzetten en een normaal inkomen moet kunnen bekomen.
Omdat de landbouw de grootste ruimtegebruiker is en blijft, zal een landbouw met voldoende ruimtelijk-economische ontwikkelingsmogelijkheden ook de belangrijkste actor zijn in het open houden van de open ruimte en het buitengebied. Deze rol van de landbouw wordt in tweede orde vermeld. Enkel in de conceptnota uit 1984 wordt expliciet op de bijdrage van landbouw aan het behoud en de versterking van de kwaliteit van de open ruimte gewezen.

Een tweede vaststelling is dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de economische activiteit landbouw daarenboven vrij eng benadert. Bij het formuleren van een positief en ondersteunend beleid voor de agrarische macrostructuur, zijn de opties voor de regio's met een regionale concentratie en specialisatie van bepaalde intensievere landbouwtakken zeer duidelijk omlijnd. Voor de regio's met grondgebonden, gemengde landbouw worden eigenlijk geen opties vooropgesteld. De toegevoegde waarde die per oppervlakte-eenheid in de eerste groep wordt gerealiseerd is inderdaad vele malen groter. Daartegenover staat evenwel dat de eerste groep hooguit 15 % van het totale landbouwareaal inneemt, terwijl het grootste deel van het landbouwareaal in Vlaanderen wordt ingenomen door de tweede groep. (Leinfelder, 2005b)

f) Constante behoefte aan afbakening van volledig landbouwareaal met afnemende wens tot differentiatie ervan

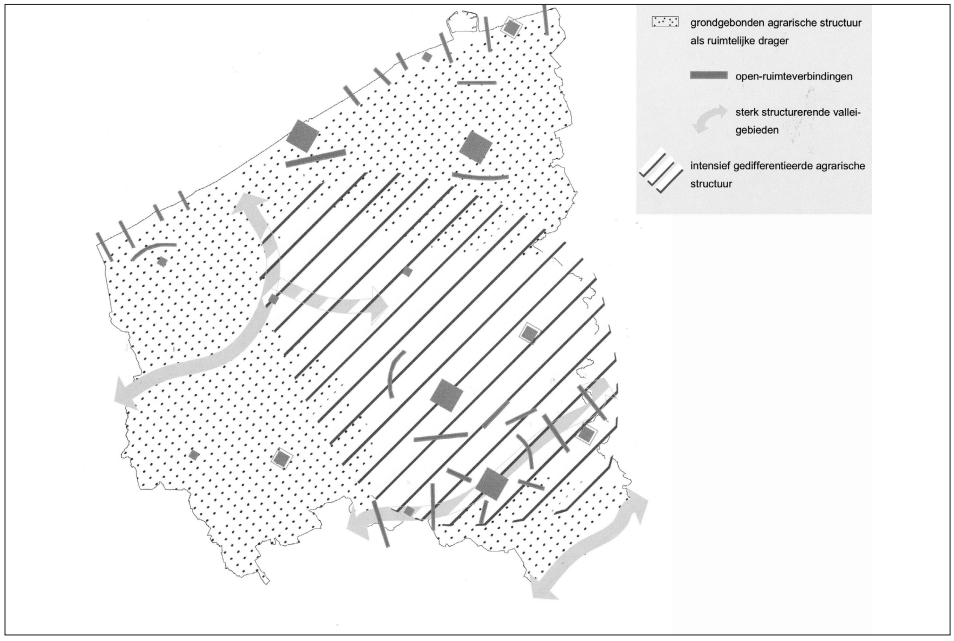
In de conceptnota uit 1984 wordt in algemene bewoordingen vooropgesteld dat het volledig landbouwareaal in Vlaanderen moet worden behouden en zelfs – weinig realistisch – selectief opgedreven. Vanaf het tussentijds document uit 1994 wordt deze optie zeer concreet gemaakt door de afbakening van de gebieden van de agrarische structuur in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen voorop te stellen als een ruimtelijke kernbeslissing/bindende bepaling. Dat de afbakening op gewestelijk niveau moet plaatsvinden, wordt gemotiveerd door het gemeente- en provinciegrensoverschrijdende karakter van de gebieden van de agrarische structuur. Waar in dit tussentijds document en in het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen nog telkens over een afbakening van de gebieden van de agrarische structuur wordt gesproken, wordt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zeer expliciet verwezen naar de gewestplanbestemming agrarisch gebied en wordt deze zeer nadrukkelijk aldus bestemd voor de beroepslandbouw. Omdat dit ook kwantitatief anders wordt benaderd – de oppervlakte agrarisch gebied is een bruto-bruto-landbouwnuttige oppervlakte, terwijl de gebieden van de agrarische structuur een bruto-landbouwnuttige oppervlakte betreft – wordt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de optie om de gebieden van de agrarische structuur af te bakenen impliciet verlaten. In de plaats ervan wordt de oppervlakte met bestemming agrarisch gebied verminderd met de oppervlakte die de landbouw volgens de prognoses in 2000/2007 niet meer nodig heeft (zie paragraaf 2.2.9).

Planningsfilosofisch betekent deze verschuiving in wat er uiteindelijk moet worden afgebakend een evolutie van een proactief naar een passief ruimtelijk beleid ten aanzien van landbouw. Een proactieve afbakening van de gebieden van de agrarische structuur zou immers moeten uitgaan van een ruimtelijke visie die duidelijk maakt in welke gebieden landbouw in de toekomst een hoofdfunctie heeft te vervullen. Door evenwel het agrarisch gebied als insteek voor de afbakening te nemen, wordt meer dan de gebieden van de agrarische structuur in de afbakening betrokken – denk maar aan verspreide woningbouw, kleine natuurelementen, wegeninfrastructuur, … – zodat een ruimtelijke visie op landbouw tekortschiet om de afbakening te motiveren. De afbakening van 750.000 ha agrarisch gebied zal als gevolg daarvan vooral plaatsvinden door de herbestemming van agrarisch gebied naar bestemmingen voor natuur, bos, recreatie en andere economische bedrijvigheid.

Verder is het opvallend hoe, doorheen de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, de intentie om de gebieden van de agrarische structuur te differentiëren zienderogen is afgenomen. (zie ook Gulinck, 1995)

Van de idee uit het Concept Structuurplan Vlaanderen uit 1993 om een Vlaamse vertaling te maken van het koersenbeleid op basis van een gebiedsgerichte vertaling van vijf koersen over de verhouding tussen landbouw en natuur, is in het tussentijds document uit 1994 niets meer terug te vinden. De intentie uit het tussentijds document om de gebieden van de agrarische structuur te differentiëren op regionaal en lokaal niveau in zones non-aedificandi, zones met gemengde landbouw en zones met grondgebonden landbouw met verschillende (agrarische) bebouwingsmogelijkheden blijft dan weer overeind tot in het voorstel van ontwerp van Structuurplan Vlaanderen uit 1995.

In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uit 1997 blijft finaal de optie over om op lokaal niveau tot een differentiatie in functie van agrarische bebouwingsmogelijkheden te komen, maar worden er niet langer krijtlijnen op gewestelijk niveau uitgezet. De indeling in drie zones maakt er plaats voor een beschrijving van de ontwikkelingsperspectieven voor bebouwing in bouwvrij agrarisch gebied, voor allerlei aan de landbouw gerelateerde activiteiten en voor functiewijzigingen van uit de landbouw uitgestoten landbouw(bedrijfs)zetels. Dit beperkte ambitieniveau op gewestelijk niveau vertaalt zich later in nietszeggende en nietsbetekenende differentiaties op provinciaal niveau (figuur 2.6).



Figuur 2.13. **Gewenste agrarische structuur in provinciaal ruimtelijk structuurplan West-Vlaanderen. (Bron: Provincie West-Vlaanderen, 2002)**

Vanaf het tussentijds document uit 1994 doet ook het begrip 'agrarische macrostructuur' haar intrede. In gebieden in Vlaanderen met een regionale specialisatie of concentratie van bepaalde landbouwactiviteiten moet een ondersteunend, positief (ruimtelijk) beleid worden gevoerd.

Buiten de zoektocht naar mogelijke agrarische bedrijvenzones voor glastuinbouw, blijkt de agrarische macrostructuur weinig door te werken in de ruimtelijke planningspraktijk. Het is bijvoorbeeld vreemd dat de door het milieubeleid geïnitieerde warme sanering van de grondloze varkens- en pluimveehouderijsector in Vlaanderen (zie Deuninck et al., 2003) niet wordt ingebed in een meer omvattend project met ook een ruimtelijke component, naar analogie met de werkwijze in de Nederlandse reconstructiewet concentratiegebieden zandgronden uit 1999-2000. Door een samenhangende aanpak van landbouw, natuur, milieu, recreatie en water in deze reconstructiegebieden worden cultuurhistorische landschappen behouden en hersteld en wordt een verbrede sociaal-economische ontwikkeling nagestreefd.

(zie onder meer Van Duinen, 1999; Daalhuizen en Janssen, 2002; Robles, 2002a; Beckers en Janssen, 2004)[169] Nederlandse provincies krijgen de opdracht om – als het ware zoals in een immens ruilverkavelingsproject – extensiverings- of krimpgebieden, verwevings- of plafondgebieden in buffers rond natuurgebieden en landbouwontwikkelings- of perspectiefgebieden te plannen en te financieren via een provinciale, privaatrechtelijke ontwikkelingsmaatschappij

Het Vlaams ruimtelijk beleid met betrekking tot landbouw beperkt zich met andere woorden bij voorkeur tot de afbakening van een ongedifferentieerd agrarisch gebied. Een eventuele opdeling van het agrarisch gebied op lokaler niveau moet gericht zijn op het differentiëren van (agrarische) bebouwingsmogelijkheden en vertrekt daarbij niet per sé van de intrinsieke kwaliteiten van de open ruimte of het buitengebied[170]. Hiermee wordt de secundaire rol van landbouw voor het behoud van de open ruimte en de kwaliteit ervan ondergewaardeerd.

Deze wens tot beperkte of geen differentiatie van het agrarisch gebied kan enerzijds vanuit strategische overwegingen zijn ingegeven. Door niet te differentiëren wordt er immers geen onderscheid gemaakt tussen waardevolle of minder waardevolle landbouwgebieden en is als het ware iedere vierkante meter landbouwgrond belangrijk. Bovendien kunnen eventuele maatschappelijke en beleidsvoorkeuren voor grondloze, gemengde en/of grondgebonden landbouw niet doorwerken in een gebiedsgericht ruimtelijk beleid ten aanzien van landbouw. Anderzijds houdt het ontbreken van dergelijke differentiatie ook in dat de inkrimping van het landbouwareaal voor stedelijke of natuurontwikkeling niet is gebaseerd op een gedifferentieerde ruimtelijke visie op landbouw. Als gevolg daarvan bestaat het gevaar dat waardevolle landbouwgronden of landbouwgronden die uiterst geschikt zijn voor een gewenst type landbouwbedrijf, verloren kunnen gaan.

g) Een moeizame relatie tussen landbouw en natuur

De twee, in oppervlakte belangrijkste ruimtegebruikers van de open ruimte en het buitengebied zijn landbouw en natuur (inclusief bos). Blijkbaar zijn de beleidsdomeinen die bevoegd zijn voor deze twee functies, beleidsmatig meer gebaat met een zo groot mogelijke ruimtelijke scheiding.

Alhoewel in de conceptnota uit 1984 wordt gewezen op de nadelen van de scheiding van deze functies, wordt in dezelfde nota ook gesteld dat de verweving van landbouw met andere functies van het open gebied moet worden tegengegaan.
De cascobenadering uit het Concept Structuurplan Vlaanderen gaat voorbij aan de discussie tussen landbouw en natuur en legt de klemtoon op laagdynamische functies, waaronder natuur en extensieve vormen van landbouw, en hoogdynamische functies met onder meer de meeste vormen van landbouw.
Uiteindelijk wordt de idee van verweving tussen natuur en landbouw in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen behouden, zij het dat dit ruimtelijk wordt beperkt tot de 'natuurverwevingsgebieden'. Waar in het tussentijds document uit 1994 de landbouw in deze gebieden nog de vorm aanneemt van een aan natuurontwikkeling bijdragende beheerslandbouw, zijn landbouw en natuur in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen er

gelijkwaardige hoofdfuncties.
Deze complexe evenwichtsoefening met betrekking tot de ruimtelijke verweving van natuur en landbouw wordt in het kader van dit proefschrift niet verder uitgewerkt. Wat zich in de realiteit dagdagelijks voordoet – de verweving van natuur en landbouw tot op perceelsniveau zoals op de ganzenweiden in de West-Vlaamse polders – leidt in ieder geval in het ruimtelijke planningsbeleid tot buitenproportionele technische discussies over het al dan niet gescheiden zoneren van de natuur- en de landbouwfunctie in ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Hoofdstuk 2.3

Planningsdiscours over open ruimte en landbouw in afbakening van gebieden van natuurlijke en agrarische structuur (2000-heden)

Om het planningsdiscours over open ruimte en landbouw in de periode sinds 2000 te vatten, worden in paragrafen 2.3.2 tot 2.3.5 van voorliggend hoofdstuk de inhoudelijke verhaallijn over beide aspecten, en de institutionalisering ervan, in de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur toegelicht. In paragraaf 2.3.1 wordt ter vergelijking het landbouwbeleidsdiscours sinds 2000 weergegeven.

2.3.1. Landbouwbeleidsdiscours sinds 2000

a) Een verschuiving, vooral in woorden, naar meer plattelandsbeleid op Europees niveau

Naar aanleiding van de halftijdse evaluatie van de uitvoering van Agenda 2000 – gekend onder de naam 'mid term review' – raken de Europese landbouwministers op 26 juni 2003 akkoord over een verdere, fundamentele hervorming van het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid – de zogenaamde Fischler-hervorming – met als centrale doelstellingen: een concurrerende, duurzame en marktgerichte landbouw en een versterking van de ontwikkeling van het platteland[171]. Het landbouwbeleid moet door middel van deze hervorming verder worden afgestemd op de wensen van de consument en tegelijkertijd moeten de landbouwers meer vrijheid krijgen om te produceren waar de markt om vraagt. Op de tweede Europese conferentie over plattelandsontwikkeling "Planting seeds for rural futures – rural policy perspectives for a wider Europe" in Salzburg in november 2003 worden de prioriteiten voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid vastgelegd. (Europese Commissie, 2003; Relaes, 2003 ; European Commission, 2004)

- Land- en bosbouw blijven een belangrijke rol spelen voor het landschap en het behoud van leefbare plattelandsgemeenschappen. Europese landbouwers moeten door de overheid worden ondersteund om hun multifunctionele rol als beheerders van het platteland en als marktgerichte producenten (verder) op te nemen. Het Europees plattelandsontwikkelingsbeleid moedigt bijgevolg het reeds lopende proces van landbouwherstructurering, de duurzame ontwikkeling van het platteland en een evenwichtige verhouding tussen stedelijke en landelijke gebieden aan.
- De ontwikkeling van het platteland mag niet langer uitsluitend op landbouw worden gebaseerd. Diversificatie binnen en buiten de landbouw is onontbeerlijk

met het oog op leefbare en duurzame plattelandsgemeenschappen. Een platteland dat leeft, is onmisbaar voor de landbouw, zoals ook de landbouw onmisbaar is voor een platteland dat leeft.

- Het behoud van de verscheidenheid van het Europees platteland en de bevordering van het dienstenaanbod van een multifunctionele landbouw worden steeds belangrijker. Daarnaast moet de handhaving van het concurrentievermogen van de landbouwsector een hoofddoel blijven.
- Het plattelandsontwikkelingsbeleid moet worden uitgevoerd op basis van een partnerschap tussen publiek- en privaatrechtelijke organisaties en burgers. Vooral lokale partnerschappen die van onderaf tot stand komen, worden ondersteund waarbij speelruimte wordt gelaten om op plaatselijk niveau nieuwe en vernieuwende benaderingen uit te proberen.

De belangrijkste elementen van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid naar aanleiding van de mid term review zijn ontkoppeling, cross-compliance en modulatie[172]. (zie onder meer European Commission, 2004; Mathijs, 2004; Ministerie, 2004b; Smets, 2006)

Door ontkoppeling wordt de steun die landbouwers ontvangen, niet langer bepaald door de omvang van de productie en kunnen landbouwers zich toeleggen op de kwaliteit van hun landbouwproductie en inspelen op de behoeften van de consumenten. Landbouwers ontvangen rechtstreekse steun in de vorm van een jaarlijkse bedrijfstoeslag die wordt berekend door de waarde van alle geactiveerde toeslagrechten binnen het bedrijf op te tellen[173]. Per Europese lidstaat wordt er bovendien voor de jaarlijkse uitkering van bedrijfstoeslagen op basis van historische referentiegegevens een nationaal plafond vastgesteld.

Om in aanmerking te komen voor de rechtstreekse steun, moesten landbouwers voordien reeds voldoen aan een aantal premievoorwaarden. Deze worden uitgebreid met een aantal randvoorwaarden (cross-compliance) met betrekking tot achttien beheerseisen die voortvloeien uit evenveel Europese richtlijnen en verordeningen met betrekking tot milieu, volksgezondheid en diergezondheid, gezondheid van planten, kennisgeving van ziekten en dierenwelzijn. Daarnaast is het in goede landbouw- en milieuconditie houden van gronden[174] eveneens een randvoorwaarde, evenals het niet scheuren van permanent grasland met het oog op het behoud van het graslandareaal van 2003.

De ingevoerde modulatie tenslotte is bedoeld om de steun aan grote landbouwbedrijven af te bouwen ten voordele van de steun voor plattelandsontwikkeling. Alle rechtstreekse (ontkoppelde en nog steeds gekoppelde) inkomenssteun wordt vanaf 2005 met een bepaald percentage verlaagd, met een vrijstelling voor de eerste 5.000 euro aan rechtstreekse betaling: 3 % in 2005, 4 % in 2006 en 5 % vanaf 2007 tot 2012 wanneer een evaluatie plaatsvindt.

In het volgend Europees programma voor plattelandsontwikkeling 2007-2013 worden drie werkvelden of assen onderscheiden. (European Commission, 2004) Op die manier wordt een strategische aanpak vooropgesteld, met een beperkt aantal sleutelkwesties en een grotere flexibiliteit op het niveau van lidstaten en regio's. Zo moet een evenwicht worden gezocht tussen de sectorale dimensie van de landbouwherstructurering en de gebiedsgerichte dimensie van de inrichting en sociaal-economische ontwikkeling van plattelandsgebieden.

De eerste as van het programma is gericht op de competitiviteit van landbouw (en bosbouw), vooral omwille van het belang ervan voor het beheer van een groot deel van het Europees grondgebied door de bijdrage tot de plattelandseconomie, de voedselvoorziening en het aanbod van publieke goederen en diensten. De economische efficiëntie van de landbouw wordt vergroot via maatregelen die bijdragen tot de beperking van productiekosten, de economische groei van bedrijven, de promotie van innovatie en marktgerichtheid, de verbetering van de fysieke infrastructuur en de betere benutting van het menselijk kapitaal. Ook zal economische diversificatie worden ondersteund.
De tweede as van het programma speelt in op de belangrijkste ruimtegebruikers op het platteland – natuur/milieu, landbouw en bos. Inrichting van het platteland zal worden ondersteund zodat landbouw (en bosbouw) een positieve bijdrage levert aan het platteland. De belangrijkste maatregelen zijn milieumaatregelen (beheerovereenkomsten), landinrichting om natuur- en landschapswaarden te vrijwaren en financiële steun ter compensatie van natuurlijke handicaps of beperkingen vanuit het milieubeleid.
De derde as heeft betrekking op plattelandsontwikkeling en plaatst landbouw (en bosbouw) in een ruimere plattelandscontext. De maatregelen zijn vooral gericht op een verbetering van de omgevings- en leefkwaliteit op het platteland (toegang tot basisvoorzieningen, gezonder milieu), de promotie van economische diversificatie binnen de landbouwsector en andere plattelandsactiviteiten, het behoud van de aantrekkelijkheid van de verschillende plattelandsgebieden in Europa en hun cultureel erfgoed, en de versterking van de relaties tussen landbouw (en bosbouw) en andere lokale economische activiteiten.
Tevens beslist de Europese Commissie de Leaderaanpak uit te breiden tot alle plattelandsgebieden in Europa en het te concipiëren als een horizontale as die een of meerdere van de drie andere assen in specifieke, gebiedsgerichte projecten concretiseert.

Belangrijke kanttekening bij deze veelbelovende, inhoudelijke opties met betrekking tot het plattelandsontwikkelingsbeleid in Europa is evenwel de recente beslissing om de budgettaire middelen voor plattelandsontwikkeling[175] te verminderen. Hiermee is niet alleen de geloofwaardigheid van een vernieuwd plattelandsontwikkelingsbeleid onderuit gehaald, maar krijgen creatieve landbouwers die op zoek willen gaan naar toekomstgerichte bedrijfsoplossingen een verkeerd signaal. (Lips in Anoniem (2006a))
Bovendien wordt naar de lidstaten toe een minimale verdeling van financiële middelen vastgelegd: minstens 15 % moet worden besteed aan maatregelen uit de eerste as, minstens 25 % aan deze uit de tweede as, minstens 15 % naar de derde as en minstens 7 % naar Leaderprojecten[176]. Met de overige 45 % kunnen de lidstaten eigen accenten leggen. (Minaraad en SERV, 2005)
Ondertussen is 'landbouw' wel als post op de Europese begroting vervangen door de benaming 'bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen'. Niemi and Kola (2003), Strijker (2003) en Van Daele (2003) zijn van mening dat op die manier wordt getracht om voor de Europese belastingbetaler te verbergen dat landbouw nog steeds 45 % van de begroting opsoupeert ondanks de toenemende maatschappelijke vragen over voedselveiligheid, milieuvervuiling en verstoring van de wereldmarkt ten nadele van derdewereldlanden.

b) Doorvertaling van Europees beleid naar Vlaanderen

Uit de halftijdse evaluatie van het Vlaamse programma voor plattelandsontwikkeling 2000-2006 (Idea Consult (2003) in Platteau (2006)) blijken zowel de landbouw als de kwaliteit van het leefmilieu op het platteland onder druk te staan in Vlaanderen. De klemtoon in het geëvalueerde programmeringsdocument op economische steun aan en milieumaatregelen in de landbouw wordt dan ook als terecht beoordeeld.
Daarentegen stelt de evaluatie dat het kernprobleem van het Vlaamse platteland, de verstedelijkingsdruk, onvoldoende in het programma aan bod komt: de maatregelen uit het programmeringsdocument scoren op zich vrij goed ten opzichte van hun eigen doelstellingen, maar het programma scoort zwak inzake coherentie van beleid en duidelijke visievorming over de ontwikkeling van de landbouw en het platteland in Vlaanderen. De voornaamste reden voor dit falen is het ontbreken van een dynamisch ontwikkelingsperspectief in het programma[177].
De mid term review resulteert in Vlaanderen, in de lijn van de wijzigingen op Europees niveau, vooral in een grote mate van ontkoppeling tussen steun en productie en in cross-compliancevoorwaarden, zoals de optie dat de totale oppervlakte permanent grasland in 2003 met niet meer dan 10 % mag dalen. Kritiek van Mina-raad (2004a en 2004b) op deze wijzigingen in het Vlaams programma voor plattelandsontwikkeling heeft onder meer betrekking op het ambitieniveau van de milieumaatregelen in de landbouw. Dit ligt teveel op het niveau van de bestaande regelgeving en de codes voor goede landbouwpraktijken[178].
De voornaamste kritiek is evenwel dat de intrinsieke toekomstvisie in het programma op het Vlaamse plattelands- en plattelandsontwikkelingsbeleid zeer beperkt en weinig diepgaand is.

Met het aantreden van een nieuwe Vlaamse regering in 2004, krijgt Vlaanderen haar eerste minister voor plattelandsbeleid, Yves Leterme. Het regeerakkoord (Vlaamse regering, 2004) erkent het Vlaamse platteland in haar drievoudige functie: als kwalitatief woon- en leefgebied, als dynamisch productiegebied en als aanbieder van een aantal collectieve diensten voor de hele samenleving, zoals open ruimte, natuur, recreatie en stilte. Deze drie hoofdfuncties moeten door middel van stimulerende maatregelen harmonieus samengaan zonder dat de ene functie de andere verdrukt. In zijn beleidsbrief groepeert Leterme (2004) de inhoudelijke aandachtspunten voor het Vlaamse plattelandsbeleid dan ook volgens deze drie functies.

- In het platteland als woon- en leefruimte gaat de aandacht vooral uit naar de steeds kleiner wordende open ruimte en het verlies aan ruimtelijke kwaliteit, naar demografische fenomenen – zoals veroudering, ontgroening en wijziging van huishoudtypes –, naar het afbrokkelende sociaal netwerk voor ouderen en sociaal zwakkeren, naar de problematiek van vervoersafhankelijken en verdoken armoede, naar de woon- en zorgproblematiek en naar de dalende verkeersleefbaarheid in de kernen als gevolg van sluipverkeer en een slecht onderhouden publiek domein.
- In de werkruimte platteland krijgen de aanhoudende sanering in de landbouw en de onvoldoende gekende en benutte mogelijkheden tot verbreding van de landbouw bijzondere aandacht. Daarnaast wordt gewezen op de juridische belemmeringen voor nieuwe economische dragers en het hergebruik van leegstaande landbouwbedrijfsgebouwen voor nieuwe economische activiteiten, het stimuleren van ruraal ondernemerschap en de opbouw van deskundigheid ter zake, het watergebruik, de remmende werking van de sectorale ruimtelijke indeling en

het moeilijk samengaan van natuur en landschap met recreatie en economie.
- De uitwerking van het platteland als collectieve ruimte is veel minder concreet. Het blijft beperkt tot zeer oppervlakkige uitspraken over het belang van natuur, milieu en landschap op het platteland.

Leterme (2004) stipuleert in zijn beleidsbrief ook zeer nadrukkelijk dat het klassiek onderscheid stad- platteland in Vlaanderen verleden tijd is: het platteland is geen statisch gegeven, maar kent een sterke verbondenheid met de steden.

In het regeerakkoord en de beleidsbrief van Leterme worden voor het eerst heel nadrukkelijk allerlei beleidsinitiatieven[179] met betrekking tot het Vlaamse platteland aangekondigd, in het bijzonder de opmaak van een Vlaams plattelandsbeleidsplan als kader voor provinciale plattelandsbeleidsplannen[180]. De doelstellingen van dit Vlaamse plattelandsbeleidsplan zijn:

- het streven naar een goed ingepaste en kwaliteitsvolle duurzame land- en tuinbouw;
- de opvang van de sociale gevolgen van de veranderingen in de landbouw;
- de ondersteuning en betere integratie van economische dynamiek[181];
- de verbetering van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving in kleine kernen;
- het behoud en de versterking van de werkgelegenheid op het platteland;
- de verbreding van de plattelandseconomie;
- de instandhouding van milieu, natuur, landelijk erfgoed, landschap en open ruimte;
- de versterking en ontwikkeling van een eigen identiteit.

Eind 2006 blijkt de intentie om deze legislatuur tot een Vlaams plattelandsbeleidsplan te komen ver zoek. Het nieuw Vlaams programma voor plattelandsontwikkeling 2007-2013 wordt bijgevolg opnieuw opgemaakt zonder inbedding in een beleidsmatige toekomstvisie over het Vlaamse platteland. Mina-raad en SERV (2005) hekelen trouwens het in Vlaanderen kunstmatig gecreëerde onderscheid tussen plattelandsontwikkelingsbeleid[182] en plattelandsbeleid[183] en stellen voor om zich nadrukkelijk te richten op het door Europa gepropageerde 'beleid voor het platteland' met drie evenwaardige verticale assen en één horizontale as (zie a).

Ter illustratie van het ontbreken van toekomstvisie over het Vlaamse platteland… Naar aanleiding van de inkrimping van de middelen voor plattelandsontwikkeling op Vlaams niveau, stelt de bevoegde minister veeleer pragmatisch dan 'vernieuwend' en 'inspirerend':

> *Diegenen die nieuwe maatregelen voorstellen, zullen mij eerst moeten komen zeggen welke van de bestaande ze geschrapt willen zien. Belangrijke landbouwinstrumenten zoals het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds en de naschoolse vorming moeten gevrijwaard blijven. Voor de minder landbouwgerelateerde maatregelen zal moeten uitgekeken worden naar de budgetten van andere beleidsdomeinen. (Leterme in Anoniem (2006b))*

c) Van ruilverkaveling en landinrichting naar gereedschapskist met inrichtingsinstrumenten

De landinrichtingsprojecten liggen regelmatig onder vuur: de prioriteiten van verschillende beleidsdomeinen situeren zich vaak elders, de stapsgewijze uitvoering van het richtplan via verschillende inrichtingsplannen suggereert een onvoldoende geïntegreerde aanpak, en de Vlaamse Landmaatschappij, als verantwoordelijke Vlaamse overheidsinstelling, wordt onvoldoende als coördinator erkend door Vlaamse administraties. (De Jongh en Van Windekens, 2001) Het gevolg is dat er op zoek wordt gegaan naar een verbeterd referentiekader voor alle inrichtingsinitiatieven in het buitengebied. De evaluatie van het instrument landinrichting (Resource Analysis, 2001) geeft aan dat de positie ervan ten opzichte van andere coördinerende beleidsinstrumenten en –initiatieven met betrekking tot het ruimtegebruik in het buitengebied niet langer duidelijk is.

Als alternatief wordt een volledig vernieuwd instrument voorgesteld in de vorm van een gereedschapskist ('tool box') op het niveau van het Vlaamse gewest met de inzet van instrumenten op maat van concrete inrichtingsvraagstukken. Er wordt dus veeleer nagedacht vanuit de concrete vraagstelling van lokale of bovenlokale overheden dan, zoals voorheen, vanuit het toepassingskader van het ruilverkavelings- of landinrichtingsinstrument zelf[184]. (Vlaamse Landmaatschappij, 2002)

De basis voor de toepassing van dergelijk 'instrumentsysteem' wordt gevormd door een (vormelijk en inhoudelijk) ontwerpende selectieprocedure waarin de gewenste volgorde van modules wordt gedefinieerd om het betrokken inrichtingsvraagstuk op de meest optimale manier te benaderen. Vervolgens kunnen kavelruil, grondenbank en andere inrichtingsinstrumenten als afzonderlijk deelinstrument of als onderdeel van een instrumentenmodule worden ingezet. Ze hoeven met andere woorden niet langer te zijn ingebed in een qua oppervlakte omvangrijk en qua procesvoering complex ruilverkavelings-landinrichtings- of natuurinrichtingsproject. (Soetewey en Walpot, 2005)

2.3.2. Afbakening van gebieden van natuurlijke en agrarische structuur

Custers et al.[185] (2003) schetsen de historiek van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur.

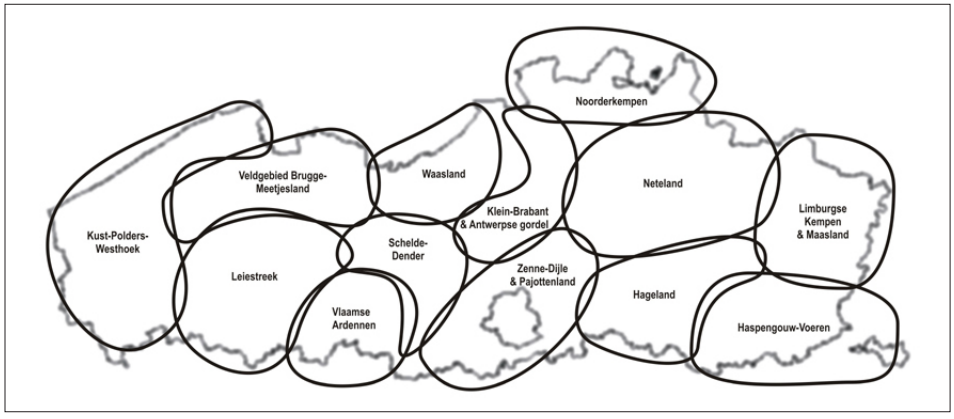
Na de definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in 1997 is het wachten tot het aantreden van een volgende Vlaamse regering medio 1999 vooraleer er op politiek vlak stappen worden ondernomen om de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur op te starten. Op ambtelijk niveau wordt reeds in 1997 een voorstel van procesaanpak uitgewerkt dat in de daaropvolgende jaren aanleiding geeft tot de opmaak van een schematische visie op de gewenste bosuitbreiding door AMINAL[186]-afdeling Bos & Groen en van een gewenste agrarische structuur tot op perceelsniveau door

AMINAL-afdeling Land. Pas in 2000 start AMINAL-afdeling Natuur, in samenwerking met het wetenschappelijke Instituut voor Natuurbehoud[187], met de opmaak van een samenhangende gewenste natuurlijke structuur, inclusief gewenste bosstructuur, in de vorm van een vrij gedetailleerde afbakening.
Eveneens in 2000 richt Vera Dua, de toenmalige Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu en landbouw, een gemengde ambtelijke werkgroep VERAF op die het afbakeningsproces moet sturen. In de werkgroep zetelen alle betrokken instanties uit het leefmilieu- en landbouwbeleidsdomein, aangevuld met de afdelingen Ruimtelijke Planning en Monumenten en Landschappen van AROHM[188]. Het politiek overleg tussen leefmilieu, landbouw en ruimtelijke ordening vindt buiten deze werkgroep plaats, met alle denkbare gevolgen voor de relaties tussen de ambtelijke en politieke besluitvorming.

De afstemming van de ruimteaanspraken van natuur (en bos) en landbouw binnen de ambtelijke werkgroep verloopt stroef. Tot begin 2002 overheersen discussies over de kwantitatieve opties in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het decreet natuurbehoud. Inhoudelijke discussies over concrete gebieden, laat staan ruimtelijk samenhangende structuren, komen nauwelijks aan bod. Bij de uitwerking van de gewenste natuurlijke structuur botsen AMINAL-afdeling Natuur en het Instituut voor Natuurbehoud voortdurend tegen een volgens hen onrealistische limiet aan van 125.000 ha af te bakenen grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling. Gebieden worden iteratief, op basis van hun actuele en potentiële ecologische waarde, aangeduid en aangepast, maar de finale optelsom komt steeds te hoog uit. Tussentijdse confrontaties van deze voorstellen met de al even gedetailleerde en ruim ingeschatte gewenste agrarische structuur maken de frustratie bij alle actoren alleen maar groter. Deze wordt nog versterkt omdat door AMINAL-afdeling Land voortdurend wordt gewezen op de beleidsintentie uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen om de gebieden van de natuurlijke structuur gelijktijdig en gelijkwaardig met de gebieden van de agrarische structuur af te bakenen.

Eind 2001 beslist de Vlaamse regering de afbakening te faseren.
In een eerste fase wordt op 18 juli 2003 binnen een eerste spoor circa 85.000 ha grote eenheden natuur en grote eenheden natuur in ontwikkeling afgebakend via de procedure die is voorzien in het decreet natuurbehoud. Het gaat hierbij om gebieden die binnen de gewenste natuur- en bosstructuur én buiten de gewenste agrarische structuur zijn gelegen[189] én die bovendien reeds een 'groene' of daarmee vergelijkbare gewestplanbestemming hebben. In de eerste fase wordt eveneens een tweede spoor opgestart dat de procedure volgt die voor de opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt voorzien in het decreet ruimtelijke ordening. Voor een beperkte oppervlakte gebieden buiten de 'groene' gewestplanbestemmingen, waarover op basis van een eenvoudige GIS-overlaytechniek[190] consensus blijkt te bestaan tussen de gewenste agrarische en de gewenste natuurlijke structuur, wordt de bestemming in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen gewijzigd naar natuurgebied. Om de gelijktijdigheid en gelijkwaardigheid met de afbakening van de gebieden van de agrarische structuur te respecteren, worden ook enkele tientallen hectaren natuurgebied op basis van de GIS-consensus herbestemd naar agrarisch gebied (zie voetnoot 192). De drang vanuit het natuurbeleidsdomein om de afbakening te versnellen en de angst voor een verdere maatschappelijke en politieke polarisering tussen natuur en landbouw doen het beleid destijds met andere woorden naar eenvoudige, geobjectiveerde beslissingsmethodes

grijpen in plaats van de complexere, normatieve ruimtelijke afwegingen. (Leinfelder, 2005a)
De resterende opdracht van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur – de grootste wat betreft betrokken oppervlakte en de moeilijkste door het ontbreken van consensus – wordt afgewenteld op de tweede fase.
Ongeveer twee jaar later, op 17 oktober 2003, beslist de Vlaamse regering om geen nieuwe procedures voor gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen meer op te starten in de eerste fase-tweede spoor, maar onmiddellijk te starten met de tweede fase. In deze tweede fase wordt door het Vlaams gewest een gebiedsgerichte en geïntegreerde ruimtelijke visie op de natuurlijke én agrarische structuur uitgewerkt in overleg met provincies en gemeenten. Hiertoe wordt Vlaanderen opgedeeld in vijftien, later bijgesteld tot dertien, buitengebiedregio's (figuur 2.14). (Cibe, 2004)



Figuur 2.14. **Indeling van Vlaanderen in dertien buitengebiedregio's voor afbakening van gebieden van natuurlijke en agrarische structuur. (Bron: Cibe, 2004)**

Volgende drie stappen worden in deze tweede fase onderscheiden in het plannings- en besluitvormingsproces. (Ministerie, 2005a)

- Voor iedere buitengebiedregio wordt door een administratieoverschrijdend projectteam een ruimtelijke visie opgemaakt.
- Gemeenten, provincies en middenveldorganisaties kunnen vervolgens, vanuit de eigen terreinkennis, ruimtelijke inzichten en beleidsdocumenten, voorstellen formuleren tot bijsturing of verfijning van de ruimtelijke visie.
- Tenslotte worden actiegebieden geselecteerd waar de ruimtelijke visie via gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt vertaald in een afbakening van gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur.

Voor twee pilootbuitengebiedregio's – Kust-Polders-Westhoek en Haspengouw-Voeren – en enkele daarna uitgewerkte buitengebiedregio's resulteert dit plannings- en besluitvormingsproces in een eindvoorstel van gewenste ruimtelijke structuur – dit is de ruimtelijke visie – en een operationeel uitvoeringsprogramma.

In het eindvoorstel van gewenste ruimtelijke structuur worden een aantal ruimtelijke beleidsdoelstellingen en – per kleinere deelruimte binnen de betrokken buitengebiedregio – ruimtelijke concepten voor de open ruimte geformuleerd. In het operationeel uitvoeringsprogramma worden vijf categorieën van acties onderscheiden die de realisatie van de ruimtelijke visie op het terrein moeten mogelijk maken. (Ministerie, 2006a)

- In bepaalde gebieden kan onmiddellijk en in overleg met de betrokken gemeenten worden gestart met de voorbereiding van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan omdat uit de uitgebrachte adviezen over het eindvoorstel van gewenste ruimtelijke structuur blijkt dat het moet mogelijk zijn om op korte termijn tot een compromis te komen voor deze gebieden.
- Over een tweede categorie gebieden is verder overleg en/of onderzoek[191] nodig vooraleer kan worden gestart met de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.
- Voor de derde categorie gebieden is de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan op korte termijn onmogelijk. Soms moeten de resultaten van nog lopende onderzoeken of planningsprocessen worden afgewacht vooraleer een onderbouwde beleidsbeslissing kan worden genomen. Dit is het geval bij bijvoorbeeld lopende ruilverkavelings- en bosuitbreidingsprojecten, afbakeningsprocessen van stedelijke gebieden of de opmaak van bekkenbeheers- of oppervlaktedelfstoffenplannen. In andere gevallen lijkt het aangewezen nog een beperkt planningsproces op te starten om overeenstemming te bereiken over de ruimtelijke visie.
- In sommige gebieden biedt de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan op korte termijn weinig meerwaarde ten opzichte van de vigerende bestemmingen op de gewestplannen of gemeentelijke plannen van aanleg. Hiervoor wordt de techniek van de herbevestiging van agrarisch gebied op het gewestplan of in de plannen van aanleg in het leven geroepen (zie paragraaf 2.3.5).
- In enkele gevallen blijken de visies van de verschillende actoren fundamenteel tegenstrijdig te zijn en kan er geen compromis worden bereikt via overleg. Voor deze gebieden moet de Vlaamse regering een beleidskeuze maken.

Voor een aantal gebieden uit de eerste categorie zijn voor de onderzochte buitengebiedregio's ondertussen reeds gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen opgemaakt en een grote oppervlakte agrarisch gebied is ondertussen herbevestigd als bestemming op het gewestplan of gemeentelijk plan van aanleg.

Document	Inhoudelijke verhaallijn	Institutionalisering
ruimtelijke visievorming	doelstellingen en concepten	
ontwerp besluit over ruimtelijke uitvoeringsplannen		stedenbouwkundige voorschriften
herbevestiging agrarisch gebied		bepalingen uit beslissing Vlaamse regering

Tabel 2.5. **Overzicht van documenten voor afbakening van gebieden van natuurlijke en agrarische structuur in relatie tot inhoudelijke verhaallijn en institutionalisering.**

In paragrafen 2.3.3 tot 2.3.5 worden de inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en/of landbouw en vooral de institutionalisering ervan onderzocht in planningsprocessen uit de tweede fase van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur[g192] (tabel 2.5). Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de in dit kader ontwikkelde ruimtelijke visies, operationele uitvoeringsprogramma's en stedenbouwkundige voorschriften.
Achtereenvolgens komen aan bod:

- de inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en landbouw in de ruimtelijke visievorming voor de tweede fase van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in twee buitengebiedregio's;
- de institutionalisering van de inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en landbouw in stedenbouwkundige voorschriften, zoals voorzien in een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering;
- de institutionalisering van de inhoudelijke verhaallijn over landbouw via de techniek van herbevestiging van agrarisch gebied zoals ingetekend op het gewestplan, voorzien in een beslissing van de Vlaamse regering.

2.3.3. Inhoudelijke verhaallijn in ruimtelijke visievorming voor tweede fase van afbakening van gebieden van natuurlijke en agrarische structuur

a) Positionering van ruimtelijke visievorming

In 2003 beslist de Vlaamse regering om de tweede fase van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur versneld op te starten. Voor dertien buitengebiedregio's in Vlaanderen moet een gebiedsgerichte en geïntegreerde ruimtelijke visie op de natuurlijke én agrarische structuur worden uitgewerkt in overleg met provincies en gemeenten. Elk van deze plannings- en besluitvormingsprocessen moet uiteindelijk resulteren in een voorstel van gewenste ruimtelijke structuur en een operationeel uitvoeringsprogramma. Voor twee pilootbuitengebiedregio's – Kust-Polders-Westhoek en Haspengouw-Voeren – en voor onder meer de buitengebiedregio's Neteland, Hageland en Brugse Veldzone-Meetjesland zijn deze beleidsdocumenten reeds ter beschikking.

De operationalisering van de ruimtelijke visie uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in het kader van het afbakeningsproces vindt met andere woorden, net zoals bij de opmaak van de gewestplannen (zie paragraaf 2.1.2), niet langer plaats op het niveau van het volledige Vlaamse gewest. Om de inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw in de afbakening enigszins te kunnen vatten, wordt geopteerd om het reeds afgewerkte voorstel van gewenste ruimtelijke structuur voor twee specifieke buitengebiedregio's weer te geven en te analyseren: de pilootbuitengebiedregio Kust-Polders-Westhoek en de buitengebiedregio Neteland. (Ministerie 2006a en b) De motivering voor de selectie van deze twee regio's is dat hiermee zowel een zeer landelijke regio in Vlaanderen als een meer verstedelijkte regio met een deelruimte[193] binnen de Vlaamse Ruit aan bod komt.

b) Inhoudelijke verhaallijn in ruimtelijke visievorming over open ruimte

De ruimtelijke visievorming over een buitengebiedregio start telkens met een beschrijving van de situering, de rol en de positie van de betrokken regio in Vlaanderen – geografisch en beleidsmatig binnen het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. In de beleidsmatige situering worden de belangrijkste beleidsopties op gewestelijk niveau voor de buitengebiedregio kort samengevat. In tegenstelling tot de concrete selecties van stedelijke gebieden en economische knooppunten en de categorisering van het wegennet op gewestelijk niveau, blijft dit wat betreft de open ruimte grotendeels beperkt tot een synthese van de beschrijving van de bestaande toestand van de natuur- en agrarische elementen uit het informatief gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. De oorzaak van deze discrepantie is het ontbreken van dergelijke concrete selecties voor de natuurlijke of agrarische structuur in het richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. (Vandevoort, 2004)

De ruimtelijke beleidsdoelstellingen, die vervolgens in algemene bewoordingen voor de ontwikkeling van de betrokken buitengebiedregio worden geformuleerd, zijn functioneel opgevat en verwijzen in de meeste gevallen naar de drie essentiële functies van het buitengebied – natuur, landbouw en bos – en het landschap. Opvallend is ook de vaste plaats die recreatie, als zogezegd andere (niet-essentiële) functie van het buitengebied, op het niveau van de beleidsdoelstellingen heeft ingenomen. Volgende beleidsdoelstellingen worden voor de buitengebiedregio's Kust-Westhoek-Polders en Neteland geformuleerd:

- vrijwaren van samenhangende landbouwgebieden voor de beroepslandbouw (identiek voor Kust-Westhoek-Polders en Neteland);
- ruimte voor natuurlijke landschapsecologische processen (Kust-Westhoek-Polders);
- behoud en versterking van de bestaande natuurcomplexen en inschakeling ervan binnen een netwerk (Neteland);
- behoud en versterking van watersystemen en valleistructuren (vrijwel identiek voor Kust-Westhoek-Polders en Neteland);
- behoud en versterking van bestaande bos- en parkstructuur (identiek voor Kust-Westhoek-Polders en Neteland);
- behoud van gave cultuurlandschappen en structurerende landschapselementen (identiek voor Kust-Westhoek-Polders en Neteland);
- toeristisch-recreatieve ontsluiting van de open ruimte (identiek voor Kust-Westhoek-Polders en Neteland).

Samengevat kan worden gesteld dat de ruimtelijke visievorming in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur op het niveau van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen uitgaat van een buitengebied dat in hoofdzaak wordt gebruikt door en moet worden bestemd voor natuur, landbouw en bos. Zelfs in de benadering van een regio zoals het Neteland, die deels binnen en in de invloedssfeer van de Vlaamse Ruit gesitueerd is, wordt abstractie gemaakt van de wisselwerking met de stedelijke context.
De beleidsdoelstelling om gave cultuurlandschappen en structurerende landschapselementen te behouden – en zo bij te dragen tot het behoud van de eigenheid en de identiteit van de streek en de versterking van ecologische of toeristisch-recreatieve kwaliteiten – zou nog enigszins kunnen alluderen op het inspelen op een specifieke, ruimtelijke conditie. Het feit

evenwel dat deze optie zowel in de landelijke buitengebiedregio Kust-Westhoek-Polders als in het Neteland identiek wordt geformuleerd, wijst evenwel op het ontbreken van enige link met de specifieke locatie en bijbehorende stad-plattelandcontext.
Hetzelfde geldt voor de beleidsdoelstelling over de toeristisch-recreatieve ontsluiting van de open ruimte. Het ruimtelijk beleid moet in beide regio's bijdragen tot de ontwikkeling van toeristisch-recreatieve netwerken door ruimte te creëren voor laagdynamische toeristisch-recreatieve herbestemmingen van bouwkundig erfgoed op maat van het landelijk gebied. Hoogdynamische toeristisch-recreatieve activiteiten worden maximaal ingepast in of aansluitend bij de kernen en stedelijke gebieden en zijn volgens de doelstelling niet gewenst in de open ruimte.

De invalshoek op open ruimte in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur kan ook worden afgeleid uit de ruimtelijke concepten die resulteren in de gewenste ruimtelijke structuur voor de verschillende deelruimten van een buitengebiedregio.
Het grootste deel van deze ruimtelijke concepten heeft betrekking op het vrijwaren van (grotere) aaneengesloten gebieden voor natuur en grondgebonden landbouw of op het vrijwaren van gebieden met een ruimtelijke verweving van beide functies. Opvallend is dat het recreatief medegebruik van de open ruimte in nagenoeg elk van deze ruimtelijke concepten terugkeert.

Het steeds terugkerende ruimtelijke concept over de ruimtelijke begrenzing van stedelijke gebieden en poorten in beide buitengebiedregio's suggereert ook in de ruimtelijke visievorming voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur een beleidsmatige scheiding tussen stedelijke en buitengebiedontwikkelingen: stedelijke gebieden en poorten worden afgebakend en begrenzen stedelijke ontwikkelingen.

- In de buitengebiedregio Kust-Polders-Westhoek wordt dit ruimtelijk concept nog verruimd met het tegengaan van versnippering van de open ruimte vanuit de kernen in het buitengebied en het stedelijk netwerk Kust.
- In de buitengebiedregio Neteland wordt in een aantal ruimtelijke concepten de koppeling gemaakt met de verstedelijkingsdruk. Grondgebonden landbouw wordt als drager beschouwd van ruimtelijk-functioneel minder samenhangende openruimtekamers: een sterk grondgebonden landbouwstructuur is een garantie voor het openhouden van het landschap, tegen de grondinname door andere functies en activiteiten en tegen de versnippering door vertuining in. Daarnaast wordt in de ruimtelijke concepten verwezen naar het belang van het vrijwaren van openruimteverbindingen door het tegengaan van nieuwe bebouwing en vertuining en door het realiseren van ecologische verbindingen. Tenslotte wordt beperkt gewezen op het belang van het vrijwaren en versterken van kleinschalige openruimtegebieden (zie voetnoot 121) door behoud, opwaardering en/of ontwikkeling van landbouw of van ecologische, cultuurhistorische of landschappelijke waarden, al dan niet met een recreatief medegebruik.
- In de nabijheid van klein- en regionaalstedelijke gebieden of in het stedelijk netwerk Kust wordt in de buitengebiedregio Kust-Polders-Westhoek vrijwel systematisch de uitbouw van randstedelijke groengebieden vooropgesteld. Deze recreatieve groenpolen met een meerwaarde voor natuur moeten zo worden geconcipieerd dat

ze een aanbod vormen dat de recreatieve druk op kwetsbare gebieden gedeeltelijk kan doen verminderen. Meestal nemen de betrokken randstedelijke groengebieden in de praktijk de vorm aan van parkbos, speelbos, recreatief groengebied.

De ruimtelijke verweving van natuur en landbouw komt regelmatig in algemene bewoordingen in de ruimtelijke concepten tot uiting. De opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen voor die verweving wordt in het operationele uitvoeringsprogramma evenwel meestal in de tweede of derde categorie van acties gesitueerd[194].

c) Inhoudelijke verhaallijn in ruimtelijke visievorming over landbouw

Op het niveau van de beleidsdoelstellingen wordt voor beide buitengebiedregio's het vrijwaren van samenhangende landbouwgebieden voor de beroepslandbouw als eerste beleidsdoelstelling vooropgesteld: enkel door het goed gestructureerde agrarisch gebied maximaal te reserveren voor grondgebonden landbouwactiviteiten, kan een economisch, sociaal en ecologisch duurzame landbouwbedrijfsvoering mogelijk zijn.

Een aantal beleidsopties voor deze samenhangende landbouwgebieden vloeit ontegensprekelijk voort uit de ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Dit is logisch aangezien de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur uitvoering geven aan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

- Het ruimtelijk beleid moet erop gericht zijn om nieuwe, niet-agrarische functies die het functioneren van de landbouw op termijn zouden kunnen belemmeren, te weren uit het agrarisch gebied. Recreatieve vormen van landbouw kunnen in structureel aangetaste landbouwgebieden die onmiddellijk aansluiten bij de woonkernen. Deze hobbylandbouwzones behoren niet tot de agrarische structuur en kunnen een betekenis hebben als lokaal openruimtegebied.
- Een differentiatie van de gebieden van de agrarische structuur in functie van bebouwingsmogelijkheden, niet in functie van teelten, beperkt zich tot de aanduiding van bouwvrije gebieden om zo het aaneengesloten karakter van cultuurgronden voor grondgebonden landbouw te behouden.
- Er wordt ruimte gelaten voor structurele bedrijfsveranderingen. Een economische diversificatie of omschakeling van landbouwbedrijven naar toeristisch-recreatieve activiteiten wordt ondersteund door een aangepast en gebiedsgericht ruimtelijk beleid. Dit komt ten goede aan het behoud en de kwalitatieve, hedendaagse ontwikkeling van het cultuurhistorisch erfgoed. De inrichting van het agrarisch gebied kan kansen bieden voor verbreding of heroriëntering van landbouwactiviteiten naar toerisme en recreatie.
- In een aantal gebieden gaat bijzondere aandacht uit naar een betere afstemming tussen de landbouwbedrijfsvoering en het fysisch systeem. Hier moet ruimte worden voorzien voor erosiebestrijding, natuurlijke waterberging en behoud en herstel van kleine landschapselementen.

Een ruimtelijk beleid voor een verweving van landbouw en natuur richt zich in de algemene beleidsdoelstellingen in de eerste plaats op lijnvormige kleine landschapselementen en is gericht op het vermijden van verdere versnippering en het mogelijk maken van herstel van deze structuren. Ook recreatief medegebruik ervan in de vorm van trage wegen moet mogelijk worden. De vertaling in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen lijkt evenwel ondergeschikt te worden aan de gebiedsgerichte inzet van instrumenten uit het uitvoeringsgerichte inrichtingsbeleid (zie paragraaf 2.3.1.c).
Daarnaast wordt in bepaalde gebieden, zoals de poldergraslanden, veeleer gestreefd naar een werkbare juridisch-planologische scheiding van natuur en landbouw door de afbakening van meer samenhangende natuur- en landbouweenheden met het oog op een technisch realiseerbaar waterpeilbeheer. Meestal blijft de verweving van natuur en landbouw hangen op het niveau van algemene uitspraken waardoor een uitvoering op korte termijn moeilijk haalbaar blijft: bosuitbreidingen mogen de bestaande functies en activiteiten 'niet in het gedrang' brengen, landbouwgebruik in de rivier- en beekvalleien moet de natuurlijke dynamiek van dit watersysteem 'respecteren'.

Wat betreft de vertaling van deze ruimtelijke beleidsdoelstellingen in concepten voor de verschillende deelruimten in de buitengebiedregio's Kust-Polders-Westhoek en Neteland, kunnen volgende belangrijkste groepen van conceptelementen worden onderscheiden.

- In alle deelruimten worden grote aaneengesloten grondgebonden landbouwgebieden als ruimtelijke dragers erkend. Om er de grondgebonden landbouw te vrijwaren, worden deze gebieden zoveel mogelijk vrijgehouden van bebouwing, in eerste instantie met het oog op de instandhouding van een kwalitatieve en weinig versnipperde landbouwstructuur. Voldoende flexibiliteit wordt geboden aan intensieve grondgebonden teelten. Nieuwe bedrijven en geherlokaliseerde bedrijven sluiten zoveel mogelijk aan bij bestaande bebouwing; bestaande bedrijven krijgen voldoende ontwikkelingsmogelijkheden.
- Ondanks de ruimtedruk door andere functies en activiteiten en ondanks de vertuining, wordt landbouw ook in ruimtelijk-functioneel minder samenhangende landbouwgebieden en openruimtekamers nog steeds erkend als ruimtelijke drager van het landschap en als garantie voor het openhouden van het landschap. Ook deze gebieden worden zoveel mogelijk vrijgehouden van bebouwing
- In talrijke gebieden wordt gestreefd naar het behoud en de ontwikkeling van een raamwerk van kleine landschapselementen en van beken als natte natuurverbindingselementen, dit in evenwicht met het aanwezige landbouwgebruik als hoofdfunctie.
- In sommige gebieden zal grondgebonden landbouw kunnen blijven functioneren, zij het binnen de randvoorwaarden die door het landschap en door een versterking van de bosstructuur worden aangegeven. Nieuwe bedrijfszetels worden er geweerd en erfbeplantingen aangemoedigd.
- In een enkel landbouwgebied – op het plateau Poperinge-Ieper – wordt een laagdynamisch toeristisch-recreatief medegebruik mogelijk gemaakt, onder meer onder de vorm van hoeve- en plattelandstoerisme.

2.3.4. Stedenbouwkundige voorschriften in ontwerp van besluit van Vlaamse regering

a) Positionering van ontwerp van besluit van Vlaamse regering

Artikel 38 van het decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 legt de verplichte inhoud van een ruimtelijk uitvoeringsplan vast. Tot deze inhoud behoren de stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer van een gebied. Conform artikel 39 § 1 van het decreet kan de Vlaamse regering de stedenbouwkundige voorschriften, met hun grafische aanduiding, vaststellen die in de ruimtelijke uitvoeringsplannen worden gebruikt, en conform artikel 39 § 3 van het decreet kan de Vlaamse regering nadere regels vaststellen met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen. In 2006 wordt in dit kader een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen voorbereid.

In het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering wordt expliciet de vergelijking gemaakt met het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen waarin een lijst was opgenomen van algemene stedenbouwkundige voorschriften en bijbehorende legende-eenheden, van toepassing op heel Vlaanderen/België (zie paragraaf 2.1.8). In de nieuwe planningsfilosofie van het decreet ruimtelijke ordening kunnen evenwel voor elk plan van gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk planningsniveau – naargelang de noden – eigen stedenbouwkundige voorschriften met verschillende graad van detail inzake bestemming, inrichting en/of beheer worden geformuleerd. Bijgevolg is een benadering met algemene bestemmingscategorieën en bijbehorende voorschriften, zoals die van het Koninklijk Besluit van 1972, niet toepasbaar op de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

In het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering worden daarentegen typebepalingen van stedenbouwkundige voorschriften opgenomen in een niet-verordenende bijlage. Deze werkwijze biedt de mogelijkheid dat de typebepalingen uit het ontwerp van besluit altijd kunnen worden aangevuld en aangepast, waarbij de uiteindelijk toepasbare voorschriften voor een bepaald gebied verordenend in het betrokken ruimtelijke uitvoeringsplan zullen worden opgenomen. In dit verordenend voorschrift kunnen deze typebepalingen met andere woorden worden aangevuld met gebiedsspecifieke bepalingen[195]. Samen vormen ze dan het verordenende stedenbouwkundige voorschrift bij het specifiek ruimtelijk uitvoeringsplan.
De typebepaling vat de bestemming van het gebied in de vorm van bepalingen over het al dan niet toegelaten zijn van bepaalde functies en activiteiten. De gebiedsspecifieke inrichtings- en beheerbepalingen zijn maatwerk op het niveau van het gebied en kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de noodzaak van een inrichtingsstudie, het instellen van een voorkooprecht, aspecten van zonevreemde constructies of overgangsbepalingen. Gebiedsspecifieke typebepalingen zijn gebiedsspecifieke bepalingen die zo vaak voor gebieden met een bepaalde bestemming gelden, dat ze nagenoeg het karakter van een typebepaling aannemen. Of ze voor een gelijkaardig gebied worden gebruikt of niet, hangt

echter af van de keuzes die in het plannings- en besluitvormingsproces worden gemaakt en kan niet standaard worden opgelegd.

Door hierna de typebepalingen van de relevante stedenbouwkundige voorschriften uit het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering weer te geven, wordt inzicht verkregen in de wijze waarop de inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw uit de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur zou kunnen worden geïnstitutionaliseerd in stedenbouwkundige voorschriften.

b) Institutionalisering van inhoudelijke verhaallijn over open ruimte in stedenbouwkundige voorschriften

b1) Afbakeningslijn stedelijk gebied

Een eerste relevante typebepaling in het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering is deze die behoort tot het stedenbouwkundig voorschrift 'afbakeningslijn stedelijk gebied': de gebieden binnen de afbakeningslijn behoren tot het stedelijk gebied. Bij de vaststelling van latere plannen[196] en bij overheidsprojecten binnen de grenslijn gelden de relevante bepalingen over stedelijke gebieden uit de ruimtelijke structuurplannen.

b2) Gemengd openruimtegebied

Binnen een gebied met als stedenbouwkundig voorschrift 'gemengd openruimtegebied' zijn, volgens de typebepaling, natuurbehoud, bosbouw, landschapszorg, landbouw en recreatie nevengeschikte functies[197]. Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor deze functies zijn toegelaten[198]. De typebepaling stelt bovendien dat het openruimtegebied in principe bouwvrij is[199]. Enkel in openruimtegebieden met een aanzienlijke oppervlakte zijn er gebouwen met een beperkte omvang (schuilplaats, bergplaats voor materiaal, …) toegelaten die noodzakelijk zijn voor het beheer van het gebied, op voorwaarde dat ze niet kunnen worden gebruikt als woonverblijf.

Voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht van het gebied niet wordt overschreden, zijn, in uitzondering op het onbebouwde karakter van het gebied, de volgende werken, handelingen en wijzigingen toegelaten:

- het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur[200], gericht op de sociale, educatieve of recreatieve functie van het gebied, met uitsluiting van elke verblijfsaccomodatie;
- het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen voorzover dat noodzakelijk is voor de kwaliteit van het leefmilieu, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijk milieu, de openbare veiligheid of de volksgezondheid;
- het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur, gericht op het gebruik van het gebied voor landbouw of hobbylandbouw[201].

b3) Gebied met overdruk natuurverweving

De typebepaling van het stedenbouwkundig voorschrift 'gebied met overdruk natuurverweving' stelt dat de functies natuurbehoud en landbouw in het betrokken gebied nevengeschikt zijn[202]. Verweving houdt in dat een duurzame instandhouding van de aanwezige natuurwaarden wordt gegarandeerd en dat elke functie kan worden behouden zonder andere functies te verdringen of door andere functies verdrongen te worden.

In het als natuurverwevingsgebied aangeduide gebied gelden volgens de typebepaling van het stedenbouwkundig voorschrift de volgende bijkomende bepalingen:

- de voor landbouw vermelde werken, handelingen en wijzigingen zijn toegelaten voor zover de natuurwaarden van het gebied in stand worden gehouden;
- het oprichten van gebouwen en gelijkaardige constructies is niet toegelaten;
- alle werken, handelingen en wijzigingen voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijke milieu en de landschapswaarden zijn toegelaten.

Verder zijn alle bepalingen uit het decreet natuurbehoud over natuurverwevingsgebieden van toepassing. Dit impliceert dat er – behalve in de groen- en ermee vergelijkbare bestemmingsgebieden op de ruimtelijke uitvoeringsplannen en plannen van aanleg – verder slechts stimulerende maatregelen ten aanzien van de eigenaars en grondgebruikers kunnen worden genomen ter bevordering van:

- een natuurgerichte bosbouw en ecologisch verantwoorde bebossing, in overeenstemming met de bepalingen van het bosdecreet[203];
- de bescherming en het beheer van de vegetatie van kleine landschapselementen, de fauna en de flora;
- het behoud van een voor de natuur gunstige waterhuishouding en het tegengaan van het risico van verdroging en van aantasting van reliëf en bodem zonder dat dit onevenredige gevolgen heeft voor de overige functies of, in groengebieden en ermee vergelijkbare bestemmingsgebieden, voor de omliggende gebieden;
- het behoud of het herstel van voor de natuur gunstige structuurkenmerken van de waterlopen;
- de totstandkoming van een verenigbaar recreatief medegebruik.

In voorkomend geval is een vastgesteld natuurrichtplan, opgemaakt in uitvoering van het decreet natuurbehoud, bepalend voor de inrichting en het beheer van het gebied. De typebepaling stelt dat dergelijk natuurrichtplan als een afwegingselement wordt gehanteerd bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor bovenvermelde werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en wijzigingen.

c) Institutionalisering van inhoudelijke verhaallijn over landbouw in stedenbouwkundige voorschriften

AG c1) Agrarisch gebied

Een gebied met stedenbouwkundig voorschrift 'agrarisch gebied' is volgens de typebepaling bestemd voor beroepslandbouw[204]. Natuurbehoud, landschapszorg en recreatief medegebruik zijn ondergeschikte functies – 'van betrekkelijk minder grote betekenis'.

Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven zijn toegelaten. Een landbouwbedrijfszetel mag daarbij alleen de noodzakelijke bedrijfsgebouwen en de woning van de exploitanten bevatten, alsook verblijfsgelegenheid en verwerkende en dienstverlenende activiteiten[205] voor zover die een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaken.

In het agrarisch gebied zijn ook aan de landbouw verwante bedrijven toegelaten voor zover hun aanwezigheid in het agrarisch gebied nuttig of nodig is voor het goed functioneren van de landbouwbedrijven in de omgeving. Die bedrijven moeten een directe en uitsluitende relatie hebben met de aanwezige landbouwbedrijven door afname of toelevering van diensten of producten. Primaire bewerking of opslag van producten kan worden toegelaten[206]. Verwerking van producten is uitgesloten, met uitzondering van mestverwerking. Verder moet er rekening worden gehouden met de schaal en de ruimtelijke impact van deze bedrijven[207]:

- de relatie met de in de omgeving aanwezige functies;
- de invloed op de omgeving wat het aantal te verwachten gebruikers of bezoekers betreft;
- de invloed op de mobiliteit en de verkeersleefbaarheid;
- de relatie met de in de omgeving van het gebied vastgelegde bestemmingen.

Voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen, zijn de volgende werken, handelingen en wijzigingen eveneens toegelaten:

- het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur[208], gericht op het al dan niet toegankelijk maken van het gebied voor educatief of recreatief medegebruik, waaronder het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor niet-gemotoriseerd verkeer (onder meer wandelen, fietsen, paardrijden, …);
- het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen;
- de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden.

In het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering worden eveneens verschillende gebiedsspecifieke typebepalingen voor agrarisch gebied weergegeven, zoals:

- een gebiedsspecifieke typebepaling over de ontwikkelingsmogelijkheden van bestaande woningen, waarbij de bepalingen uit het decreet ruimtelijke ordening over het verbouwen, herbouwen en uitbreiden van zogenaamde zonevreemde woningen worden overgenomen;
- een gebiedsspecifieke typebepaling over gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen

voor bestaande bedrijven;
- een gebiedsspecifieke typebepaling over waterbeheer[209];
- een gebiedsspecifieke typebepaling over functiewijzigingen in agrarisch gebied die het mogelijk maakt om de generieke regeling voor functiewijzigingen in agrarisch gebied uit het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 (zie paragraaf 2.1.8.c1) gebiedsgericht te differentiëren[210].

BAG c2) Bouwvrij agrarisch gebied

Een gebied met stedenbouwkundig voorschrift 'bouwvrij agrarisch gebied' is volgens de typebepaling eveneens bestemd voor beroepslandbouw. Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven zijn er toegelaten, met uitzondering van het oprichten van gebouwen en vergelijkbare constructies[211].

Net zoals in agrarisch gebied zijn werken, handelingen en wijzigingen met betrekking tot recreatief medegebruik, bestaande wegen, nutsleidingen en natuur- en landschapswaarden toegelaten voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

AB c3) Agrarische bedrijvenzone

Het gebied is bestemd voor de inplanting van agrarische bedrijven, in het bijzonder glastuinbouw. Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering zijn toegelaten[212].

P c4) Park

Voor het stedenbouwkundig voorschrift 'park' wordt in een gebiedsspecifieke typebepaling voor landbouw voorzien. In de toelichting bij het voorschrift wordt aangegeven dat landbouwactiviteiten, zij het ondergeschikt, verspreid en versnipperd in een parkgebied kunnen voorkomen en in dat geval behouden kunnen blijven. Landbouw in 'park' onderscheidt zich van een agrarisch gebied met overdruk natuurverweving omdat het aandeel van de landbouwactiviteiten in verhouding tot de totale omvang van het parkgebied vrij beperkt is en van betrekkelijk minder grote betekenis is dan de functies natuur, bos of park.

Werken, handelingen en wijzigingen die betrekking hebben op de bestaande landbouwactiviteiten zijn toegelaten, met uitzondering van het oprichten van gebouwen en gelijkaardige constructies. Uitbreiden van de landbouwactiviteiten ten koste van natuur, bos of park is evenmin toegelaten.

2.3.5. Herbevestiging van agrarisch gebied

a) Positionering van herbevestiging van agrarisch gebied

Uit de overlegprocessen in de tweede fase van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur blijkt dat er voor een groot deel van het landbouwareaal consensus bestaat over de huidige agrarische bestemming op de gewestplannen of de gemeentelijke plannen van aanleg. Voor deze gebieden is er dan ook in principe geen bestemmingswijziging nodig om uitvoering te geven aan de visie en ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

In haar beslissing van 3 juni 2005 legt de Vlaamse regering een methodiek vast om het gewestplan voor deze landbouwgebieden beleidsmatig te herbevestigen[213]. Deze werkwijze laat toe om op een snelle manier tot een tussentijdse besluitvorming over deze aaneengesloten landbouwgebieden over te gaan, voldoende rechtszekerheid te bieden aan de landbouwsector en het overlegproces met gemeenten, provincies en middenveld over de ruimtelijke visie voor deze gebieden af te ronden. Op 25 september 2006 is er op die manier reeds 192.000 ha agrarisch gebied herbevestigd. De ambitie is om op twee jaar tijd ongeveer twee derden van de beloofde 750.000 ha te herbevestigen. (Anoniem, 2005c)

Door deze techniek van herbevestiging van agrarisch gebied te analyseren, wordt inzicht verkregen in de wijze waarop de inhoudelijke verhaallijn over landbouw uit de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur wordt geïnstitutionaliseerd, zij het op een andere wijze dan via stedenbouwkundige voorschriften in ruimtelijke uitvoeringsplannen.

b) Institutionalisering van inhoudelijke verhaallijn over landbouw in herbevestiging van agrarisch gebied

In de herbevestigde agrarische gebieden krijgen de landbouwers de rechtszekerheid dat alle andere planningsinitiatieven binnen deze gebieden moeten worden getoetst aan de ruimtelijke doelstellingen voor samenhangende landbouwgebieden, de hoofdfunctie landbouw en de kwantitatieve opties hiervoor in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Door de herbevestiging wordt met andere woorden de hoofdrol van de beroepslandbouw als economische activiteit in de betrokken gebieden nogmaals onderstreept.

> *Het herbestemmen van agrarisch gebied in ruimtelijke uitvoeringsplannen [is] belangrijk omdat men de discussie met andere sectoren steeds zal kunnen voeren vanuit de wetenschap dat landbouw in dat gebied de hoofdactiviteit moet zijn. (Coussement in Anoniem, 2005d)*

Zo zullen er binnen de herbevestigde agrarische gebieden geen gewestelijke planningsinitiatieven worden genomen voor het omzetten van agrarisch gebied naar een andere bestemming,

tenzij anders bepaald in de beslissing en dit binnen de beleidsmarge die de Vlaamse regering zich ter zake toekent. Deze beleidsmarge heeft betrekking op:

- beslissingen die reeds zijn genomen door de Vlaamse regering – zoals de langetermijnvisie voor de Schelde en de actualisering van het Sigmaplan;
- ruimtelijke uitvoeringsplannen met het oog op de aanduiding van natuurverwevingsgebieden als overdruk boven herbevestigd agrarisch gebied;
- planningsinitiatieven voor de agrarische en natuurlijke structuur, mits toepassing van de algemene compensatieregel;
- planningsinitiatieven met betrekking tot historisch gegroeide bedrijven, afbakening van groot- en regionaalstedelijke gebieden, poorten op gewestelijk niveau en lijninfrastructuur, mits toepassing van de algemene compensatieregel;
- planningsinitiatieven die enkel mogelijk zijn nadat de goedkeuringsprocedures, voorzien in het decreet integraal waterbeleid, het decreet landschapszorg en het oppervlaktedelfstoffendecreet, worden doorlopen.

Indien een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan toch herbevestigd agrarisch gebied zou omzetten naar een andere bestemming, dan moet dit – als de afbakening van 750.000 ha agrarisch gebied op Vlaams niveau hiermee in het gedrang komt – elders worden gecompenseerd door de omzetting van een niet-agrarische naar een agrarische bestemming. Als de afbakening op Vlaams niveau niet in het gedrang komt, is er toch een algemene compensatieregel die erin voorziet dat de agrarische bestemming in een nog niet bevestigd gebied wordt herbevestigd of dat er voor (een deel van) de betrokken regio een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt opgemaakt voor gebieden die momenteel in gebruik zijn door de landbouw. De compensatie voor het wijzigen naar harde bestemmingen vindt bij voorkeur plaats in de harde bestemmingszones van de bestaande plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen en bij voorkeur voor gronden in landbouwgebruik.

Ook ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen op provinciaal en gemeentelijk niveau moeten de herbevestigde agrarische gebieden respecteren. Provincies en gemeenten kunnen slechts zeer beperkt planningsinitiatieven nemen binnen volgende beleidsmarge:

- de opmaak van provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen voor natuurverbindingsgebieden, ecologische infrastructuur van bovenlokaal belang, toeristisch-recreatieve infrastructuur in knooppunten of netwerken, afbakening van kleinstedelijke gebieden, bedrijventerreinen in economische knooppunten, differentiatie van het agrarisch gebied in functie van bebouwingsmogelijkheden, openruimteverbindingen, lijninfrastructuur of openbaar nut;
- de opmaak van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen voor agrarische bedrijvenzones van lokaal belang, differentiatie van het agrarisch gebied in functie van bebouwingsmogelijkheden, lokale natuur- en landschapselementen, wonen, werken, openbaar nut, toerisme en recreatie op lokaal niveau of lokale wegen.

De Vlaamse overheid zal dergelijke provinciale en gemeentelijke planningsinitiatieven met voldoende terughoudendheid beoordelen.

Binnen het herbevestigd agrarisch gebied is er ruimte voor structurele bedrijfsveranderingen, voor uitbreiding van bestaande bedrijven en voor nieuwe vestigingen buiten de bouwvrije

gebieden. De geldende regelgeving inzake stedenbouwkundige of milieuvergunningen – artikel 11 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972, maar ook alle latere nuanceringen van dit voorschrift via decreten en uitvoeringsbesluiten (zie paragraaf 2.1.8.c1) – blijft onverminderd van toepassing. Vrijgekomen landbouwbebouwing moet een zinvolle herbestemming kunnen krijgen op maat van het agrarisch gebied (wonen, gemeenschapsvoorzieningen, laagdynamische toeristisch-recreatieve activiteiten, …) zonder de landbouwbedrijfsvoering in het gebied evenwel in het gedrang te brengen.

In de herbevestigde agrarische gebieden worden compensaties voor natuur of bos in uitvoering van het decreet natuurbehoud en het bosdecreet beperkt en via stimuli en maatregelen gebundeld. De beperkingen voor de erkenning van nieuwe reservaten en de subsidiëring van aankopen van natuur-, bos- en duingebieden worden ook van toepassing voor aankopen door overheden. Door de Vlaamse overheid wordt er in de herbvestigde agrarische gebieden geen bosuitbreiding gerealiseerd.

2.3.6. Evoluties in inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en landbouw en institutionalisering ervan in kader van afbakening van gebieden van natuurlijke en agrarische structuur

In voorliggende paragraaf wordt een tussentijds besluit geformuleerd over de evolutie in de inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw en in de institutionalisering ervan bij de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur. Hiermee wordt onderzoeksvraag 1 van dit proefschrift, of er in de Vlaamse ruimtelijke planning sprake is geweest van een dominant planningsdiscours over open ruimte en landbouw, ook voor de laatste periode vanaf 2000 beantwoord. Het antwoord op onderzoeksvraag 2 over de wisselwerking tussen planningsdiscours en landbouwbeleidsdiscours lijkt beter aan bod te komen op het einde van het tweede deel van dit proefschrift, voor de volledige periode van 1960 tot nu.

De afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur geeft uitvoering aan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Als gevolg hiervan zijn de meeste van de vroeger gemaakte conclusies over de evolutie in inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en landbouw tijdens de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (zie paragraaf 2.2.10) ook van toepassing op de evolutie van de inhoudelijke verhaallijnen en de institutionalisering ervan in het kader van de afbakening. Feitelijke wijzigingen in het gebruik van de open ruimte, in het bijzonder het toenemend recreatief medegebruik, resulteren echter vooral bij de institutionalisering van de inhoudelijke verhaallijn over landbouw in stedenbouwkundige voorschriften tot beperkte nuanceringen in de regelgeving.

Volgende vaststellingen kunnen dan ook voor het ruimtelijke planningsbeleid ten aanzien van open ruimte en landbouw in de periode sinds 2000 worden gemaakt:

- de institutionalisering van het beleidsmatig onderscheid tussen stedelijk gebied en buitengebied in de vorm van een afbakeningslijn;
- een voortdurende vrees voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied, gedeeltelijk overwonnen bij de institutionalisering;
- een blijvende economische benadering van landbouw;
- de afbakening van het volledige landbouwareaal als ultiem doel.

a) Institutionalisering van beleidsmatig onderscheid tussen stedelijk gebied en buitengebied in vorm van afbakeningslijn

In de ruimtelijke visievorming in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur wordt het afbakenen van de stedelijke gebieden en de poorten[214] als ruimtelijk concept vooropgesteld om het buitengebied/de open ruimte te beschermen tegen verstedelijking. Dit concept wordt geïnstitutionaliseerd in de beleidspraktijk door het voorzien van een stedenbouwkundig voorschrift 'afbakening stedelijk gebied' in het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering over de typebepalingen van stedenbouwkundige voorschriften[215]. Een gelijkaardig voorschrift 'afbakening buitengebied' ontbreekt.

De inhoudelijke verhaallijn uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen dat het buitengebied niet vanuit haar eigen karakteristieken wordt afgebakend maar overblijft na de afbakening van de stedelijke gebieden, wordt met andere woorden door middel van het ontwerp van besluit geïnstitutionaliseerd in de planningspraktijk. Binnen het veel ruimere buitengebied worden enkel de functionele gebieden voor natuur en landbouw afgebakend.

b) Voortdurende vrees voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in buitengebied

Het in hoofdzaak vrijwaren van het buitengebied voor natuur, landbouw en bos voor verstedelijking is een centrale doelstelling in de ruimtelijke visievorming in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur. Het afbakeningsproces maakt eigenlijk in grote mate abstractie van de wisselwerking met nabijgelegen, af te bakenen stedelijke gebieden en van de processen en dynamieken binnen de stedelijke netwerken waartoe bepaalde buitengebiedregio's behoren.
Zelfs in deelruimten die tot de Vlaamse Ruit behoren, worden toeristisch-recreatieve ontwikkelingen in het buitengebied beperkt tot laagdynamische herbestemmingen van bouwkundig erfgoed aangezien hoogdynamische ontwikkelingen niet gewenst zijn in de open ruimte. Het ruimtelijk beleid in openruimteverbindingen tussen stedelijke gebieden en in kleinschalige openruimtegebieden onder verstedelijkingsdruk is in de eerste plaats gericht op het versterken van natuur, landbouw, bos en laagdynamisch recreatief medegebruik als tegenkracht tegen nieuwe bebouwing en vertuining.
Op het niveau van de doelstellingen blijft de Vlaamse ruimtelijke planning er met andere woorden van overtuigd dat het afbakenen van de stedelijke gebieden in combinatie met het planmatig voorzien van ruimte door landbouw en natuur – los van de vraagstelling of deze economisch of ecologisch duurzaam genoeg kan functioneren – voldoende garanties kan bieden om een verdere versnippering van de open ruimte tegen te gaan.

Bij de institutionalisering van de inhoudelijke verhaallijn in stedenbouwkundige voorschriften in het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering werkt deze strenge doelstelling door in de typebepalingen voor het stedenbouwkundig voorschrift 'gemengd openruimtegebied'. Natuur, landbouw, bos en recreatie zijn de hoofdfuncties in dergelijke, in principe onbebouwde gebieden waar, met het oog op een sociaal, educatief en recreatief medegebruik, kleinschalige infrastructuur kan worden toegelaten. Hoogdynamische dag- of verblijfsrecreatie, zoals permanente kampeerterreinen (bij de boer ?), worden evenwel als optie al uitgesloten, laat staan evenwichtige invullingen van dit gemengd openruimtegebied met niet-recreatieve functies en activiteiten.
In de gebiedsspecifieke typebepalingen voor agrarisch gebied wordt wel een gebiedsgerichte toepassing mogelijk gemaakt van de generieke regeling met betrekking tot functiewijzigingen van bestaande gebouwen uit het uitvoeringsbesluit van 2003. Dit moet evenwel niet zozeer worden beschouwd als een weldoordachte nuancering van het ruimtelijk planningsbeleid met het oog op een meervoudig ruimtegebruik van de open ruimte en het landbouwgebied in Vlaanderen. Het is veeleer een schuchtere poging van de ruimtelijke planning om een planningsvraagstuk terug te winnen waarover ze, door de generieke regeling in het uitvoeringsbesluit, de controle had kwijtgeraakt aan het stedenbouwkundig vergunningenbeleid.

c) Blijvende economische benadering van landbouw

In alle deelruimten van de twee onderzochte buitengebiedregio's wordt het vrijwaren van samenhangende landbouwgebieden voor de grondgebonden beroepslandbouw in de doelstellingen en ruimtelijke concepten centraal gesteld. Nieuwe niet-agrarische functies, waaronder hobbylandbouw, moeten worden geweerd en de differentiatie wordt beperkt tot de aanduiding van bouwvrij agrarisch gebied.
In sommige deelruimten wordt gesuggereerd dat er mogelijkheden moeten worden gecreëerd voor een economische diversificatie van de landbouw of voor een omschakeling van de landbouw naar toeristische en recreatieve activiteiten. De voornaamste beweegreden die hierbij wordt aangehaald, is het behoud van de hoeves als cultuurhistorisch erfgoed. Het is evenwel opvallend dat deze suggestie slechts in één deelruimte in ruimtelijke concepten wordt vertaald.
Enkel in ruimtelijk-functioneel minder samenhangende openruimtekamers komt de rol van de grondgebonden landbouw als drager van die open ruimte, duidelijk in secundaire orde, tot uiting.

De typebepalingen voor het stedenbouwkundig voorschrift 'agrarisch gebied' uit het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering verschillen nagenoeg in niets van de dertig jaar oude bepalingen van artikel 11 over 'agrarisch gebied' in het Koninklijk Besluit van 28 december 1972. Het agrarisch gebied blijft bestemd voor de beroepslandbouw; natuur, landschap en recreatief medegebruik zijn slechts ondergeschikte functies. Waar de interpretatiemarges van het oude voorschrift de jaren nadien tot stand kwamen via toepassing en rechtspraak (zie paragraaf 2.1.8.a), creëert het ontwerp van besluit onmiddellijk duidelijkheid over de mogelijkheden in agrarisch gebied tot verbreding van de landbouw in de vorm van hoevetoerisme, de verkoop van eigen producten, een maatschappelijke zorgfunctie en

educatieve activiteiten en tot inplanting van bedrijven voor de primaire bewerking of opslag van landbouwproducten. Op de keper beschouwd lijken de typebepalingen evenwel weinig nieuws toe te voegen en bijgevolg nauwelijks in te spelen op wijzigingen in de maatschappelijke perceptie van de Vlaamse open ruimte en landbouw.

d) Afbakening van volledig landbouwareaal als ultiem doel

Het voortdurend alluderen van landbouworganisaties en –administraties tijdens het afbakeningsproces op de in het Ruimtelijk Structuurplan vooropgestelde gelijktijdigheid en gelijkwaardigheid van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en deze van de agrarische structuur, krijgt een ultieme bekroning in de beslissing van de Vlaamse regering om grote oppervlakten agrarisch gebied op de gewestplannen te herbevestigen. Met deze techniek van herbevestiging wordt ongetwijfeld het grootste deel van de 750.000 ha af te bakenen agrarisch gebied gevat. (zie ook Vandevoort, 2005)

Daartegenover staat vooreerst dat er over de toekomstige bestemming van het gedeelte van het landbouwareaal dat wordt herbevestigd, weinig of helemaal geen maatschappelijke discussie bestaat. Over de resterende oppervlakte, die zal overblijven na de herbevestiging van agrarisch gebied, bestaat echter nog geen maatschappelijke en politieke consensus. Om het volledige landbouwareaal af te bakenen – het uiteindelijke doel toch – biedt deze techniek met andere woorden geen soelaas.

Verder biedt de techniek van herbevestiging van agrarisch gebied een planologisch-juridische zekerheid totdat de eerste gewestelijke, provinciale of gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen – al dan niet met compensatie – worden opgemaakt die het herbevestigde agrarisch gebied herbestemmen voor wonen of andere economische bedrijvigheid. Het feit dat deze herbevestiging plaatsvindt met een beslissing van de Vlaamse regering, maakt het enerzijds niet vatbaar voor administratieve beroepsprocedures, maar anderzijds geeft het zeer duidelijk het relatief belang van deze herbevestiging aan ten opzichte van een bij besluit van de Vlaamse regering, provincieraad of gemeenteraad vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan

Inhoudelijk wordt er met deze herbevestiging aan de stedenbouwkundige voorschriften van agrarisch gebied niets gewijzigd. Op geen enkele manier worden mogelijkheden gecreëerd om de open ruimte of het agrarisch gebied op een eigentijdse wijze in te richten zodat het als open ruimte een rol kan spelen binnen een verstedelijkende context en niet louter planologisch-juridisch moet worden gevrijwaard van verstedelijking.

> *De 'drang' om alles opnieuw af te bakenen, verlamt vandaag de ruimtelijke planning compleet. Door de afbakening van de gebieden van de agrarische structuur zo nadrukkelijk op de politieke agenda te plaatsen en alle andere ruimtelijke planningsprocessen die ruimte innemen ten koste van landbouw expliciet te koppelen aan deze afbakening van landbouwgebieden, dreigt de ruimtelijke planning in de open ruimte de facto tot stilstand te komen. (Vandevoort, 2005: 4)*

Hoofdstuk 2.4

Aanwezigheid van een dominant planningsdiscours over open ruimte en landbouw in Vlaamse ruimtelijke planning

Op het einde van het eerste deel van dit proefschrift worden vier onderzoeksvragen geformuleerd. De eerste twee van deze vragen luiden als volgt:

- Was er tot nog toe in Vlaanderen sprake van een of meerdere dominante planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkeling van de open ruimte en over het ruimtegebruik door de landbouw?

- Is er sprake van een wisselwerking tussen het planningsdiscours over de open ruimte en de landbouw enerzijds en het beleidsdiscours vanuit het landbouwbeleidsdomein anderzijds?

Deze vragen kunnen op basis van het onderzoek in dit tweede deel worden beantwoord. De analyse van de inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw en de institutionalisering ervan in de opmaak van de gewestplannen, doorheen de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en in de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur, levert hiertoe voldoende elementen aan. In paragraaf 2.4.1 wordt ingegaan op de eerste onderzoeksvraag, in paragraaf 2.4.2 op de tweede.

Onderzoeksvraag 3 – meer bepaald of alternatieve planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkeling van de open ruimte in een verstedelijkende context waardevolle insteken kunnen leveren voor het planningsdiscours over het ruimtegebruik door landbouw – wordt beantwoord in delen 3 en 4 van dit proefschrift. Onderzoeksvraag 4 – of dergelijke alternatieve planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkelingen van de open ruimte in een verstedelijkende context gevolgen inhouden voor de huidige ruimtelijke planningspraktijk – komt aan bod in deel 5.

2.4.1. Dominantie van planningsdiscours met scheiding tussen stad en platteland

a) Van een absolute hegemonie van stad over platteland …

De opmaak van de gewestplannen in de jaren 1960-1980 vindt plaats in een periode die wordt gedomineerd door een collectief maatschappelijk streven naar welvaartsgroei. Dit uit zich ook in het ruimtelijke planningsbeleid.

Zo is het richtplan voor het Gentse-Meetjesland, Vlaamse Ardennen en Land van Waas uit het begin van de jaren 1960 doordrongen van de ambitie om alle nodige ruimtelijke mogelijkheden te creëren die kunnen bijdragen tot de overkoepelende maatschappelijke doelstelling, namelijk de overgang van een traditioneel-rurale naar een verstedelijkte en geïndustrialiseerde samenleving. Ruimtelijke planning is met andere woorden slechts een van de vele middelen in een omvattend en geïntegreerd actieprogramma, maar wil zeker niet onderdoen voor de andere. Bijgevolg staat de ruimtelijke structurering van de economische ontwikkeling van de Gentse groeipool – in het richtplan en ook in het structuurplan voor het voorontwerp van gewestplan uit 1967 – centraal in de ruimtelijke visie voor de regio.
Het ruimtelijk beleid ten aanzien van de open ruimte wordt slechts in tweede orde behandeld. Het richtplan uit 1964 bevat enkele verfrissende maatregelen om de landschappelijke kwaliteit van de open ruimte te vrijwaren en te verbeteren – die in latere Vlaamse planningsinitiatieven trouwens nauwelijks nog aan bod komen. Daarnaast introduceert het richtplan al de idee om in elke gemeente de ruimte voor nieuwbouw af te bakenen met een perimeter. De afbakening ervan wordt echter in de eerste plaats bepaald door een "stedelijk-economische" behoefte: de bundeling van nieuwbouw in de eerstvolgende vijfentwintig jaar vanuit een streven om de kosten voor de aanleg van nutsvoorzieningen zo beperkt mogelijk te houden. Neveneffect van deze maatregel is dat de landbouwers door deze woningbouwperimeter de nodige bedrijfszekerheid verwerven. Dat deze uitbreidingsperimeter evenzeer zou kunnen worden ingegeven door aspiraties vanuit de open ruimte, lijkt evenwel niet aan de orde.
Vanaf de opmaak van het voorontwerp van gewestplan valt niet meer te ontkennen dat de open ruimte die ruimte is die niet langer in aanmerking komt voor de ontwikkeling van meer stedelijke functies zoals wonen, werken en recreëren. Het landelijk gebied op het voorontwerp van gewestplan is slechts een residuaire ruimte, die overblijft na aftrek van de ruimte voor andere bestemmingen en die op het grafisch plan expliciet geen eigen bestemmingskleur krijgt.
Dit wordt ook niet verbloemd, getuige het holle, nietszeggende stedenbouwkundig voorschrift dat in het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 voor de bestemming 'landelijk gebied' op de (ontwerp-)gewestplannen wordt geformuleerd. Door in de latere omzendbrief bij dit koninklijk besluit te stellen dat aan de hand van de beplanting en de ordening van het betrokken landelijk gebied moet worden nagegaan of het gebied als agrarisch gebied, bosgebied of groengebied moet worden beschouwd, wordt echt toegegeven dat er voor deze gebieden vooraf nooit een ruimtelijke visie werd uitgewerkt.

b) … naar een scheiding tussen stad en platteland

De inhoudelijke verhaallijn met betrekking tot open ruimte in de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in de periode 1980-2000 suggereert een veel evenwichtigere benadering van de ruimtelijke entiteiten 'stedelijk gebied' en 'buitengebied', als ruimtelijke beleidspendanten voor 'stad' en 'platteland'.

De onvrede met de chaotische suburbanisatie in de voorgaande periode en de onwetendheid over de ruimtelijke implicaties van de zogenaamde netwerksamenleving (zie hoofdstuk 3.1) resulteren in het formuleren van een strikt verschil tussen het stedelijkgebiedbeleid en het buitengebiedbeleid. De visie in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, 'Vlaanderen, open en stedelijk' impliceert een gedeconcentreerde bundeling van nieuwe ontwikkelingen in de stedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied en een terughoudend beleid ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied ten voordele van de ruimtelijke ontplooiing van natuur, landbouw en bos. (zie ook Cabus, 1999; Houthaeve, 1993) Chaos hoort niet thuis in de traditionele, rationele planningsbenadering. (Koninckx, 2006) Naarmate de verschillen tussen stad en platteland vervagen, groeit de behoefte om de identiteit van het platteland te behouden en te versterken: hoe meer stad en platteland verweven raken, hoe groter de roep om ze beleidsmatig van elkaar te onderscheiden. (De Roo en Thissen, 1999)

Dit planningsdiscours, waarbij stad en platteland als ruimtelijk gescheiden entiteiten worden behandeld, raakt ook geïnstitutionaliseerd door het op verordenende wijze formaliseren van een afbakeningslijn rond de stedelijke gebieden in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen[216]. Met het afbakenen van de stedelijke gebieden – en de poorten van gewestelijk niveau – wordt het buitengebied in één adem mee afgebakend. (zie Cabus, 1999 en 2001) Het institutionaliseren van een expliciete visie op de ontwikkeling van het buitengebied als ruimtelijke entiteit – laat staan in relatie tot de meer stedelijke functies en activiteiten – wordt met andere woorden in de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen niet beoogd[217].
Waar in het Concept Structuurplan Vlaanderen uit 1993 nog sprake is van een open ruimte – lees buitengebied – met specifieke natuurlijke en landschappelijke karakteristieken en de samenhang ertussen, is het buitengebied uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen louter een verzameling van op functies of activiteiten georiënteerde deelstructuren – de natuurlijke structuur, de agrarische structuur en de nederzettingsstructuur.

De afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur is ook in de tweede fase een vrij introverte oefening tussen 'buitengebiedactoren'. Zo wordt in de ruimtelijke visie voor een deelruimte binnen de verstedelijkte Vlaamse Ruit in de buitengebiedregio Neteland abstractie gemaakt van de verstrengeling van stedelijke en buitengebiedfuncties. Als er in ruimtelijke concepten wordt gealludeerd op de aanwezige verstedelijkingsdruk, dan is dit in negatieve, repressieve zin: een sterk grondgebonden landbouwstructuur moet het landschap vrijwaren van andere functies en activiteiten en vertuining. De vraag mag dan ook worden gesteld hoe lang deze aanpak, met een geïntegreerde ruimtelijke visievorming over natuur, landbouw en bos, zal stand houden in verstedelijkte en verstedelijkende regio's waar vooral andere functies en activiteiten structurerend zijn en zullen zijn voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling. In deze gebieden lijkt de benadering van de afbakening van de

gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur als een buitengebiedvraagstuk te beperkt om een bevredigend planmatig antwoord te geven. (Leinfelder, 2005a) Het probleem situeert zich echter reeds op het niveau van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen door het ontbreken van enige alternatieve visie op de open ruimte in een verstedelijkende ruimtelijke context.

c) Dominantie van planningsdiscours

Uit voorgaande twee vaststellingen kan, in antwoord op de eerste onderzoeksvraag, worden besloten dat een planningsdiscours dat stad en platteland – stedelijk gebied en buitengebied – als twee ruimtelijk-functioneel en -morfologisch te scheiden entiteiten – als tegenpolen – benadert, reeds sinds de opmaak van de gewestplannen in het begin van de jaren 1960 en tot nu toe het Vlaamse ruimtelijke planningsbeleid met betrekking tot de open ruimte domineert[218].

In de eerste helft van deze periode is dit discours nog vooral doordrongen van de superioriteit van de stad voor de economische ontwikkeling van Vlaanderen. Het platteland/buitengebied/open ruimte wordt beschouwd als restruimte, wat ook af te lezen valt uit de gewestplannen. In de tweede helft van de periode is er in de inhoudelijke verhaallijn niet langer sprake van een superioriteit van stad ten opzichte van platteland, maar worden beide met een nagenoeg tegengesteld, doch complementair beleid bedacht. Bij de institutionalisering van de verhaallijn in de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen komt echter opnieuw een zekere bias ten voordele van de stad tot uiting door de prioriteit die methodologisch en ook chronologisch aan de afbakening van de stedelijke gebieden (en zeehavengebieden) wordt gegeven. Wat belet een afbakeningslijn die vanuit een dergelijke filosofie wordt getrokken, trouwens om zich in de toekomst te blijven verleggen in de richting van het buitengebied? (Van der Sluys en Weijermans, 2001) In dit kader lijkt het tenslotte relevant om te verwijzen naar De Roo en Thissen (1999) die de interactie tussen stad en platteland symboliseren als de spanning van het touw tussen beide. Als stad en platteland ruimtelijk volledig worden gescheiden, zoals in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, dan wordt de mogelijkheid tot interactie tussen beide volgens hen belemmerd. Andersom vallen de spanning en de reden tot interactie echter weg als het verschil in identiteit tussen stad en platteland verdwijnt.

De vaststelling dat het planningsdiscours van stad en platteland als gescheiden ruimtelijke entiteiten reeds veertig jaar het ruimtelijke planningsbeleid domineert, is trouwens niet uniek voor Vlaanderen. In Groot-Brittannië hebben sociale en economische ontwikkelingen op het platteland ongetwijfeld geresulteerd in een sterke behoudsgezindheid voor het platteland. Destijds werd deze houding vooral gevoed door de aristocratie, bezeten door de vossenjacht. Nu is ze evenwel uitgekristalliseerd in een publieke eensgezindheid over de planmatige bescherming van de 'countryside'[219] die volop wordt uitgebuit door NIMBY[220]-adepten, actoren die vooral vanuit een individueel belang ageren tegen alle ontwikkelingen in hun onmiddellijke omgeving. (Holliday, 1997) Deze behoudsgezindheid heeft zich trouwens stevig geïnstitutionaliseerd in de wetgeving: de 'Agriculture Act' en 'Town and Country Planning Act'[221], beide uit 1947. (Newby, 1996) (zie ook paragraaf 4.2.1.a) Swyngedouw (in Bleumink, 2000) noemt deze sterke, in de Britse maatschappij ingebedde scheiding tussen

stad en platteland pervers omdat het een sterke ruimtelijke inperking van de ontwikkelingen op het platteland, via ruimtelijke planning, combineert met een ongebreidelde ontwikkeling van de vrije markt in de steden, met alle sociale problemen als gevolg. Op die manier wentelen volgens hem 'natuurverenigingen' de problemen af op de steden. Naar aanleiding van een reusachtige betoging van duizenden plattelandsbewoners in Londen op 1 maart 1998, merkt Mac Farlane (1998: 188) op:

> *The rural is a category of thought. The countryside is not a place, it is an idea.*

Ook Nederland deelt met Vlaanderen een streven naar het indirect openhouden van het landelijk gebied door de verdichting of inbreiding van verstedelijking. Een groot aantal Nederlandse onderzoekers en auteurs stelt eveneens vast dat dit traditionele, dichotomische[222] en statische beeld de discussies in Nederland over de relaties tussen stad en platteland blijft overheersen[223] [224].

> *De categorieën stad, land (…) zijn in de loop der jaren zo sterk geïnstitutionaliseerd en moeilijk te veranderen gebleken en hebben geleid tot een in zichzelf gekeerd discours binnen de ruimtelijke planning. (De Vries, 2004: 9)*

Op basis van de bevindingen van Overbeek (2006) naar aanleiding van de kennisuitwisseling in het kader van het Europese RURBAN[225]-project, blijkt de perceptie van de verhouding tussen stad en platteland sterk cultureel bepaald[226]. De gelijklopende antipode perceptie van stad en platteland in Vlaanderen, Groot-Brittannië en Nederland lijkt immers typisch voor de meeste Noord-West-Europese landen met een rurale traditie waarin landbouw en/of natuur centraal staan. In deze landen wordt het platteland hoog gewaardeerd als productie- en consumptieruimte en worden stad en verstedelijkingsdruk als negatief gepercipieerd. De mediterrane rurale traditie daarentegen kent een vrij negatieve benadering van het platteland zodat stad en verstedelijking als vrij positief worden gepercipieerd aangezien ze economische ontwikkeling stimuleren. In de marginalistische rurale traditie van bijvoorbeeld de Scandinavische landen is de integratie van landbouw, bosbouw en visserij met het fysisch milieu essentieel. Verstedelijking van het platteland lijkt er echter niet onmiddellijk een punt van belang.

d) Planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen

De wortels van dit planningsdiscours liggen volgens Derks (1986, in: Hidding et al. (1998)) in de negentiende eeuw en worden vooral ingegeven vanuit een economische invalshoek: omdat de industriële revolutie immers in hoofdzaak in de steden plaatsvindt, wordt de economische kloof tussen stad en platteland steeds groter en hebben beide elkaar ogenschijnlijk steeds minder nodig.

> *Vroeger was de wereld duidelijk. Het platteland was er voor de boeren en een paar zonderlingen die daar ook wilden wonen, en de stad was er voor de stedeling. Geen gemekker over en weer. Ieder kon zijn gang gaan. Die vermeende duidelijkheid hebben we gelijktijdig met de industriële revolutie laten ontstaan. De onverschilligheid van stad en*

> *land ten opzichte van elkaar ontstond toen we ongeveer een eeuw geleden zeer succesvol de exportlandbouw hebben gepromoot. De relatie met de directe omgeving deed er niet meer toe. Een consument op één of duizend kilometer, ze zijn om het even. (Timmermans et al., 2002: 13)*

Derks (1986: 504, in: Hidding et al. (1998)) citeert ter zake ook Marx die stelt dat

> *die ganze ökonomische Geschichte der Gesellschaft sich in der Bewegung dieses Gegensatzes [stad-platteland] resümiert.*

Met dit citaat van Marx is de stap naar een politieke en beleidsmatige institutionalisering van het betrokken discours snel gemaakt ... en aangezien de verdergaande industrialisering ook determinerend is voor de ontwikkeling van de twintigste-eeuwse wetenschap, raakt het discours van stad en platteland als 'tegenpolen' ook geïnstitutionaliseerd in de wetenschappen[227]. (Derks, 1986; Jonkhof and Wijermans, 2000) Sinds de jaren 1940 wordt de verwerking van data, trends en prognoses – bijvoorbeeld over demografische ontwikkelingen – wereldwijd opgesplitst in 'urban' en 'rural'. (Champion and Hugo, 2004) Gulinck and Dortmans (1997) merken hierbij trouwens op dat het meest gebruikte, onderscheidende criterium tussen stad en platteland – bevolkingsdichtheid – in essentie een stedelijk kenmerk is en dat het platteland met andere woorden opnieuw op een negatieve manier wordt gedefinieerd[228].

Gedurende de twintigste eeuw groeit het oorspronkelijk economisch onderscheid[229] tussen stad en platteland uit tot een gevoelsmatig, meerdimensionaal onderscheid. Het heeft een morfologische dimensie die zich uitdrukt in onder meer een verschil in woningtypologie[230] en woning- en bevolkingsdichtheid. Het onderscheid is ook functioneel wat zich uit in de beschrijving van de snelheid en de aard van de ontwikkelingsdynamiek in beide entiteiten. Het heeft een sociaal-culturele dimensie wanneer er wordt gerefereerd naar de gesloten landelijke dorpsgemeenschap versus het open en anonieme stedelijke leven. Ook ecologisch wordt er een onderscheid gemaakt tussen natuur in en op de bebouwde omgeving en de wilde natuur. En tenslotte kent het ook een symbolische dimensie wanneer er wordt getracht om, met het maken van een 'onderscheid' tussen beide, sociale processen in hun ruimtelijke aspecten te vatten en te sturen. (Asbeek Brusse et al., 2002)

Op beleidsvlak wordt dit planningsdiscours gestuurd door een meestal steeds strikter wordende, hiërarchische toepassing van patroonconcepten die gericht zijn op ruimtelijke structuren en historisch gegroeide patronen in het ruimtegebruik[231]. (Hidding et al., 1998) Hieronder vallen enerzijds populaire Nederlandse concepten – zoals 'compacte stad' op lokaal niveau, 'stadsgewest' op regionaal niveau en 'gebundelde deconcentratie' op nationaal niveau – die, vanuit een streven naar nabijheid, nieuwe ontwikkelingen trachten te bundelen binnen de omlijnde stad. Anderzijds zijn er de andere, veelgebruikte concepten voor het buitengebied – zoals 'restrictief beleid' en 'koersenbeleid' (zie paragraaf 2.2.5.b) – die gericht zijn op het handhaven van de bestaande ruimtelijke situatie op het platteland. Ook zij vragen evenwel om een steeds stringenter instrumentarium om in te gaan tegen de feitelijke maatschappelijke dynamiek[232].

Het beleid voor het stedelijk gebied en dit voor het buitengebied zijn met andere woorden ook in Nederland 'mal' en 'contramal'. Daarbij gaat de aandacht, net zoals in Vlaanderen, vooral uit

naar het kwantitatief tegengaan van verstedelijking via de klassieke regulerende instrumenten – door het trekken van contouren en het toekennen van woningbouwcontingenten – ten koste van het stimuleren van kwaliteit in de landelijke gebieden. (zie onder meer Verhage et al., 1996; Ministerie VROM, 2001).

> *(…) conceptueel is het concept van de compacte stad een zwaktebod. Het is vooral defensief. Het geeft geen richting aan een samenhangende ontwikkeling van stad én land. Dit concept wil vooral dingen tegen houden, wil het landelijk gebied verdedigen tegen verstedelijking. (Zonneveld, 1999: 4)*

2.4.2. Af-en-aan-relatie tussen planningsdiscours over landbouw en landbouwbeleidsdiscours

a) Geen eenduidig rechtstreeks verband tussen ruimtelijke planning en landbouwbeleid in de periode 1960-1980

In de periode 1960-1980 – de periode van de opmaak van de gewestplannen – domineren schaalvergroting en mechanisering in de landbouw. Het landbouwbeleid ademt volop een moderniseringsdiscours uit. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie stimuleert (over)productie van landbouwproducten. In Vlaanderen is het ruilverkavelingsinstrument gericht op de optimalisering van de ruimtelijke structuur van de landbouwbedrijfsvoering[233].

De inhoudelijke verhaallijn over landbouw in de tussentijdse documenten tijdens de opmaak van de gewestplannen sluit sterk aan bij dit landbouwbeleidsdiscours. Het economisch belang van de landbouwsector, onder meer voor de werkgelegenheid, staat niet ter discussie en de ruimtelijke planning moet bijdragen tot de economische versterking ervan.
Reeds in het richtplan voor het Gentse-Meetjesland, Vlaamse Ardennen en Land van Waas uit 1964 worden de marginale landbouwproductiestructuur, het lage arbeidsinkomen in de landbouw en de trage sanering binnen de landbouwsector zelf als knelpunten aangehaald. Ruilverkaveling wordt als een uiterst geschikt instrument naar voor geschoven en dit blijft ook zo tot in de toelichting bij het voorontwerp van gewestplan Het Gentse en Kanaalzone uit 1972. De beste akker- en tuinbouwgronden moeten volgens de toelichting bij het voorontwerp van gewestplan planmatig en voor de lange termijn worden gereserveerd voor de landbouw zodat deze probleemloos kan investeren.

De moderniseringsgedachte uit het landbouwbeleidsdiscours boet evenwel in belangrijke mate aan kracht in bij de institutionalisering van de inhoudelijke verhaallijn in de gewestplanzonering. De idee dat de ruimte voor de ontwikkeling van een moderne, gerationaliseerde landbouw niet zozeer vanuit een ruimtelijke visie op landbouw vertrekt maar vooral onrechtstreeks wordt bepaald door de ruimtebehoefte voor residentiële en industriële ontwikkeling, is reeds aanwezig in het richtplan uit 1964.

In het ontwerp van gewestplan Gentse en Kanaalzone wordt zelfs geen agrarisch gebied ingetekend, alhoewel het koninklijk besluit van 28 december 1972 weldegelijk in deze bestemmingscategorie voorziet. De andere subcategorieën van de overkoepelende bestemmingscategorie 'landelijk gebied' – natuur- en bosgebieden – worden wel op het ontwerp van gewestplan aangeduid. De rest van het landelijk gebied blijft wit en heeft bijgevolg niet de bestemming van 'agrarisch gebied' maar die van 'landelijk gebied'.

Vervolgens wordt in het gewestplan het niet-ingekleurde landelijk gebied uit het ontwerp van gewestplan – mits aanpassingen ten gevolge van uitbreidingen van en wijzigingen aan woon-, industrie- en recreatiegebied – uniform omgezet in geelgekleurd agrarisch gebied. Deze werkwijze kan op twee manieren worden geïnterpreteerd. Ofwel duidt ze op een ostentatief gebrek aan visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de landbouw in Vlaanderen en bijgevolg op de gewenste zonering van het agrarisch gebied. Ofwel wordt ze positiever geïnterpreteerd als een beleidsoptie om alle, niet door natuur of bosbouw geclaimde delen van het landelijke gebied maximaal te vrijwaren voor de beroepslandbouw.

De stedenbouwkundige voorschriften die bij de gewestplanbestemming agrarisch gebied horen, stemmen daarentegen wel overeen met het landbouwbeleidsdiscours uit die periode. Hoewel het koninklijk besluit van 28 december 1972 de agrarische gebieden op het eerste gezicht vaag bestemd voor de landbouw in de ruime zin, wordt in de rest van het voorschrift duidelijk dat deze ruimte voor interpretatie vooral ten goede komt aan de maximale ontplooiing van de landbouw als een economische activiteit. In agrarisch gebied zijn enkel de voor een economisch leefbare landbouwbedrijfsvoering noodzakelijke gebouwen en para-agrarische bedrijven met een zeer directe relatie met de landbouwproductie toegelaten, op voorwaarde dat ze het homogene karakter van het landbouwgebied niet schaden[234]. Ook in agrarisch gebied met een overdruk 'landschappelijk waardevol' mogen de voorwaarden niet van die aard zijn dat ze de landbouwbestemming rechtstreeks of onrechtstreeks onmogelijk maken.

b) Nauwelijks doorwerking van wijzigend Europees landbouwbeleid in Vlaamse ruimtelijke planning in periode 1980-2000

In de periode 1980-2000 wijzigt het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid fundamenteel. Door uiteindelijk te kiezen voor directe inkomenssteun in plaats van productiesteun, hoeft de landbouwer niet langer veel te produceren om een inkomen te verwerven en kan hij meer inspelen op de consumentenbehoeften met betrekking tot producten en productiewijze. In de jaren 1990 wordt een tweede pijler in het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het plattelandsbeleid, geïntroduceerd zodat de klemtoon steeds minder exclusief op het economische luik, maar ook op het sociaal-maatschappelijke en ecologische luik van een duurzame landbouwbedrijfsvoering en een duurzaam platteland komt te liggen[235].

Desondanks domineert in dezelfde periode in het planningsdiscours over landbouw nog steeds het economische moderniseringsdiscours, alhoewel de economische en maatschappelijke positie van de landbouw stelselmatig achteruitgaat. In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt de ruimtevraag van landbouw eenzijdig bepaald vanuit

een economische invalshoek waarbij een zo groot mogelijke oppervlakte via afbakening en beperkte differentiatie in ruimtelijke uitvoeringsplannen voor de beroepslandbouw wordt gevrijwaard. (Leinfelder, 2005a en 2005b) De mogelijke, ook toekomstige rol van de landbouw voor het vrijwaren van de open ruimte in verstedelijkend Vlaanderen en het verbeteren van de kwaliteit ervan wordt slechts in tweede orde vernoemd. De mogelijkheid om de differentiatie van het agrarisch gebied ook vanuit de intrinsieke kwaliteiten van de open ruimte of het buitengebied te laten vertrekken, wordt niet in overweging genomen. Ook in haar antwoord op landbouwverbreding en op nieuwe functies in vrijkomende landbouwbedrijfsgebouwen blijft het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen vooral steken in het traditionele verhaal van scheiding van stedelijke en landelijke functies. (Leinfelder, 2005b)

Keerzijde van deze vrij dogmatische benadering van landbouw als economische activiteit, die moet worden bespaard van te veel overheidsinmenging via het ruimtelijke planningsbeleid, is dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen een aantal slordigheden bevat die een institutionalisering van het planningsdiscours bemoeilijkt. Door de economisch ingeschatte inkrimping van het landbouwareaal tegen 2007 af te trekken van de huidige oppervlakte met gewestplanbestemming agrarisch gebied en geen duidelijke ruimtelijke visie op de ontwikkeling van landbouw op Vlaams niveau te formuleren, wordt in de eerste plaats een kwantitatieve – en geen kwalitatieve – beleidsmarge voor de planmatige inname van landbouwgrond voor andere functies en activiteiten gedefinieerd. Er worden nauwelijks kiemen gevormd voor een actief ruimtelijk beleid ten aanzien van landbouw. Bovendien houdt de op het eerste gezicht strategische optie om het agrarisch gebied zo weinig mogelijk te differentiëren het gevaar in dat waardevolle landbouwgronden verloren gaan.

c) Zeer schuchtere toenadering tussen landbouwbeleid en ruimtelijke planning in Vlaanderen sinds 2000

Naar aanleiding van de mid term review van de eerste fase in de hervorming van het Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2003, worden nog verregaandere wijzigingen voorgesteld. De tweede pijler rond het plattelandsbeleid wordt nog verder versterkt.

In de Vlaamse ruimtelijke planning gaat alle aandacht uit naar de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur, in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. In de ruimtelijke visies die in het kader van deze afbakening voor verschillende buitengebiedregio's worden opgemaakt, wordt het vrijwaren van samenhangende landbouwgebieden voor de beroepslandbouw als eerste beleidsdoelstelling vooropgesteld. Zo geeft de afbakening trouw uitvoering aan het economisch planningsdiscours over landbouw uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Via de typebepalingen voor het stedenbouwkundig voorschrift 'agrarisch gebied' en de techniek van de herbestemming van het agrarisch gebied op het gewestplan, wordt de inhoudelijke verhaallijn uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen geïnstitutionaliseerd. De beroepslandbouw is en blijft de hoofdbestemming van het agrarisch gebied. Met het oog op de economische leefbaarheid van het landbouwbedrijf, worden mogelijkheden gecreëerd voor verbreding, zij het beperkt tot vormen van hoevetoerisme.

Belangrijkere vaststelling is evenwel dat er gebiedsspecifieke bepalingen aan het stedenbouwkundig voorschrift 'agrarisch gebied' kunnen worden toegevoegd die functiewijzigingen van bestaande agrarische bebouwing onder voorwaarden mogelijk maken. Op het eerste gezicht lijkt er hier sprake van een heroriëntering van het planningsdiscours van een monofunctionele landbouwruimte naar een multifunctioneel platteland, zoals het ook door het Europese landbouwbeleid wordt gepropageerd.
Het formuleren van deze beleidsmatige marges in de bepalingen voor stedenbouwkundige voorschriften is voorlopig echter nog maar een schuchtere toenadering van de Vlaamse ruimtelijke planning die in de eerste plaats wordt ingegeven door ontwikkelingen in de regelgeving in de voorgaande jaren. Deze hadden immers tot gevolg dat de ruimtelijke planning voor het buitengebied langs rechts werd voorbijgestoken door het generieke stedenbouwkundig vergunningenbeleid. (Leinfelder, 2005b) De incorporatie van de generieke regels in gebiedsspecifieke bepalingen voor het stedenbouwkundig voorschrift 'agrarisch gebied' is wellicht niet meer dan een verwoede poging van de ruimtelijke planning om opnieuw vat te krijgen op de ontwikkeling van 'stedelijke' functies en activiteiten in de open ruimte en het buitengebied.

d) Geen eenduidige beïnvloeding tussen planningsdiscours over landbouw en landbouwbeleidsdiscours

Uit de voorgaande vaststellingen voor de drie onderzochte periodes over de verhouding tussen het landbouwbeleidsdiscours enerzijds en het ruimtelijk planningsdiscours over landbouw anderzijds, kan, in antwoord op de tweede onderzoeksvraag, niet zomaar worden afgeleid dat er sprake is van een constante beïnvloeding van het ene beleidsdiscours door het andere.

In de periode 1960-1980 is er op het niveau van de inhoudelijke verhaallijn van het planningsdiscours ontegensprekelijk sprake van een afstemming met het modernistische landbouwdiscours. De institutionalisering van de inhoudelijke verhaallijn in de zonering van agrarisch gebied op de gewestplannen hapert evenwel.
In de periode 1980-2000 negeert de inhoudelijke verhaallijn over landbouw in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen nagenoeg volledig de fundamentele wijzigingen in het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid. De verhaallijn blijft uitgaan van de premisse van optimale ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor de beroepslandbouw binnen de agrarische structuur. Door deze ambitie te simplistisch te projecteren op de gewestplanbestemming 'agrarisch gebied', biedt de institutionalisering van deze inhoudelijke verhaallijn echter veel minder garanties voor de beroepslandbouw dan voorzien.
De afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen tracht in grote mate uitvoering te geven aan de inhoudelijke verhaallijn uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Door – tegen wil en dank en vooral onder druk van het voortvarend stedenbouwkundig vergunningenbeleid – beleidsmatige openingen voor andere functies en activiteiten dan landbouw te creëren in de stedenbouwkundige voorschriften voor agrarisch gebied, lijkt de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voorzichtig op te schuiven naar het gewijzigde Europese landbouw- en plattelandsbeleidsdiscours dat uitgaat van een multifunctioneel platteland.

Meer dan van een eenduidige beïnvloeding van het planningsdiscours over landbouw door het (economisch) landbouwbeleidsdiscours of vice versa, is er sprake van een af-en-aan-verhouding tussen beide.

Het planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen is trouwens naadloos compatibel met dat van een landbouw die als economische activiteit voldoende ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden moet krijgen. (Van Rossem, 2001; Zonneveld en Verwest, 2005) Het platteland wordt eenvoudigweg gelijkgesteld aan landbouw en landbouw, al dan niet met financiële ondersteuning, is en blijft de economische basis voor de traditionele levenswijze op het platteland. (zie ook Newby, 1996) Omdat het gebrek aan dynamiek als belangrijkste probleem van het platteland wordt beschouwd, moet de landbouw dan ook moderniseren, alhoewel er tegelijkertijd een vrees bestaat dat er op die manier ook wel teveel dynamiek zou kunnen ontstaan. (Groote et al., 2005)

2.4.3. Van een dominant naar een tanend planningsdiscours

Na veertig jaar komt de geldigheid van het conceptuele complex van het dominante planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen echter onder druk te staan. Er is een duidelijke maatschappelijke behoefte om de beleving van de tegenstelling tussen stad en platteland om te keren: van de visie waarin de stedelijke ontwikkeling het platteland binnendringt naar een visie waarin de gehele ruimte door mensen wordt gebruikt voor hun materiële en geestelijke ontwikkeling. Per definitie moeten verstedelijkte gebieden trouwens, om te overleven, de voorraden van een ruimere omgeving aanspreken. De capaciteit om stedelijke groei te ondersteunen heeft met andere woorden altijd in de handen van het platteland gelegen. (Holliday, 1994 en 1997)

De termen 'stedelijk' en 'landelijk' liggen ondertussen wel vlot in de mond en de vingers van de planners[236]. Het merendeel van de mensen is trouwens van mening dat zij nog steeds het onderscheid tussen stad en platteland beleven. (Timmermans en Godefroy, 2004) Omdat mensen stad en platteland als reële categorieën opvatten en er vervolgens hun handelen naar richten, bestaan stad en platteland ook werkelijk. Mensen reproduceren de ruimte in hun handelen immers symbolisch aan de hand van deze twee ruimtelijke categorieën. (Asbeek Brusse et al., 2002)

Dit betekent evenwel niet dat de overheid nog in staat is deze symbolische ruimte ook fysiek en sociaal te produceren. Stad, als morfologisch verschijnsel, en stedelijkheid, als de maatschappelijke tegenhanger ervan, leggen immers in toenemende mate claims op de open ruimte. In die open ruimte verliezen landbouw en landelijkheid hun dominante invloed.

> *Deze beweging tekent zich af in twee richtingen. Langs de ene kant groeit de stad (…) steeds verder in de richting van het platteland. Tegelijk evolueert het platteland inhoudelijk in de richting van het stedelijke. Het resultaat is een diffuus geheel aan onduidelijke ruimte, vol potentiële en reële conflicten tussen sectoren en gebruikers, maar tegelijk rijk aan mogelijkheden. (Nuyttens, 2004: 2)*

Het dominante planningsdiscours lijkt in ieder geval steeds meer een onwerkbaar uitgangspunt te zijn voor het beleid omdat het niet vertrekt van een degelijke probleemstelling en bijgevolg tot ongewenste beleidsopties kan leiden: waar met een dichotome benadering van stad en platteland vanuit het beleid een scheiding wordt gesuggereerd, is verweving van stedelijke en landelijke functies immers de realiteit. (zie ook Boudry et al., 2003) Als het buitengebied beleidsmatig wordt benaderd als datgene wat overblijft als de stedelijke gebieden zijn afgebakend, stelt er zich trouwens een probleem wanneer stedelijke fenomenen zich niet langer in ruimtelijk aaneengesloten en afbakenbare fragmenten voordoen. Bovendien gaat deze benadering voorbij aan de meerdere specifieke rollen die het buitengebied kan vervullen binnen een verstedelijkende samenleving en die een onderbouwing kunnen vormen voor een afbakening vanuit het buitengebied/de open ruimte zelf.

> *Is het trekken van grenzen tussen stad en platteland, feitelijk en conceptueel, nog wel toereikend? (…) Wellicht moet de ordening van de omgeving niet worden opgevat als een juxtapositie – een schikking van dingen naast elkaar – maar als een superpositie van ruimtelijk continue systemen, die elkaar doordringen en beïnvloeden. (Kerkstra, 2004: 56)*

> *Planbeelden die steden strak onderscheiden van buitengebied doen geen recht aan de verwevenheid op het vlak van economische ontwikkeling, recreatieve patronen en voorzieningengebruik. (De Roo et al., 1999: 12)*

> *De strikte scheiding tussen stad en platteland is vervangen door een gelijktijdige aanwezigheid van beide. Het is als het ware een tussencategorie geworden op hetzelfde niveau als de twee andere en functioneert dan ook steeds meer als een onafhankelijke structuur. Het concept 'Vlaanderen, open en stedelijk' komt hier te laat, na de feiten, tenzij tabula rasa tot de mogelijkheden gaat behoren. (De Boeck, 2002a: 22)*

Er is samengevat geen vast fysisch, sociaal of cultureel repertorium meer waarmee functies en activiteiten één op één aan de predikaten 'stedelijk' dan wel 'landelijk' te koppelen zijn[237]. De concepten die het discours vormen en die de relatie tussen stad en platteland als een eendimensionale relatie beschrijven, zijn niet langer in staat de nieuwe, zogenaamde 'relationele geografie' in onze maatschappij te vatten[238]: relaties tussen plekken en activiteiten zijn uiterst complex geworden en gaan over verschillende ruimtelijke schaalniveaus heen wat betekent dat nabijheid steeds minder belangrijk wordt in de organisatie van onze samenleving.

> *Het zou niet de laatste keer zijn dat een ruimtelijk concept onderuit gehaald zou worden door een overschakeling van maatschappelijke relaties op bereikbaarheid in plaats van nabijheid. (Zonneveld en Verwest, 2005: 31)*

Het werken met twee simpele categorieën 'stad' en 'platteland' miskent elke complexe en gelaagde ruimtelijke werkelijkheid. Vasthouden aan Tönnies' traditionele typologie van Gesellschaft versus Gemeinschaft, van stad versus platteland, zou inhouden dat, op basis van statistische gegevens, in Vlaanderen alle platteland de jongste decennia heeft opgehouden te bestaan. (Bral, 1999)

> *Gebruik de woorden stad en platteland niet meer. Ga uit van vermenging en overlapping, niet van exclusieve territoria. Alleen zo laat een samenhangend stedelijk en landelijk beleid zich in de Vlaamse context ontwikkelen. (Boudry et al., 2003: 116)*

Ten opzichte van al deze kritische bedenkingen, blijken enkelen nog steeds voor het behoud – en de versterking – van het dominante discours te pleiten.

> *Het urbane is de noodzakelijke tegenhanger van het rurale. (…) Het herwaarderen van het stedelijke weefsel en het maximaal vrijwaren van de open ruimte blijven absoluut belangrijke uitgangspunten! Stad en land kunnen daarbij gebruik maken van elkaars specifieke eigenschappen. (Heyn en Hermy, 2003: 351)*

> *Het lijkt erop dat men na 2007 de planningsprincipes volledig wil omgooien en wil afstappen van het onderscheid tussen stedelijk gebied en buitengebied. Vlaanderen wordt hierbij gezien als één groot verstedelijkt gebied en als een lappendeken van functies. (…) Versnippering en vrijblijvendheid lijken nu ironisch genoeg bijna vertaald te worden als een troef voor flexibel Vlaanderen. (Op de Beeck, 2005: 15-16)*

Voor Van der Knaap (2002) lijken dergelijke pleidooien evenwel veeleer samen te hangen met de (indirecte) belangen van de auteurs zelf, de verwante beleidsmakers of de betrokken actoren die hierbij gebaat zijn, dan dat ze gebaseerd zijn op objectiveerbare criteria[239]. Newby (1996) verwijst in dit kader naar het groeiende aandeel niet-agrarische bewoners op het platteland die bovendien politiek en economisch belangrijker worden dan de landbouwbevolking. Het zijn onder meer deze 'nieuwkomers' die succesvol zijn in het sturen van beleidsmakers in de richting van het vrijwaren van de open ruimte en het tegengaan van nieuwe ontwikkelingen (zie ook paragraaf 4.2.1.a).

De Rynck (1999) is in ieder geval van mening dat Vlaanderen geen nood heeft aan een stedelijk beleid enerzijds en een plattelandsbeleid anderzijds en nog minder aan een minister voor stedenbeleid en een voor plattelandsbeleid – al dan niet als verlengstuk van de voor landbouw bevoegde minister. Zowel De Rynck (1999) als Teunissen (1999), Albrechts et al. (2003) en Overbeek and Terluin (2006) houden een pleidooi voor een meer gebiedsgerichte benadering van de open ruimte waarbij alle betrokken actoren in een openruimtegebied een visie formuleren hoe er met de ruimtedruk vanuit alle mogelijke functies en activiteiten moet worden omgegaan, hierbij voortbouwend op de in het gebied aanwezige kwaliteiten, problemen en potenties. Dit impliceert een van onderop opgebouwd, geïntegreerd, gedifferentieerd en gebiedsgericht beleid, ongeacht of het betrokken gebied met een stedelijke dan wel een landelijke problematiek wordt geconfronteerd. Openruimtegebieden bieden in die benadering complementaire diensten aan binnen een partnerschap tussen stad en platteland, in plaats van vanuit een geïsoleerd plattelandsperspectief.

> *The advantage of the new decentral view is that it presupposes a positive function of rural landscapes, based on uses and perceptions by people, which may create more opportunities to identify win-win-situations between different groups of actors. (Overbeek and Terluin, 2006: 33)*

Een van bovenaf opgelegd, uniformerend planningsdiscours, zoals het dominante tegenpolendiscours, kan in ieder geval niet langer.

Als gevolg van de druk op dit dominante planningsdiscours wordt ook het economisch getinte planningsdiscours over landbouw steeds meer bevraagd. De Vlieghere (1999) poneert zelfs, vrij polemisch, dat een veel betere ruimtelijke afweging van de ruimtelijke behoeften mogelijk zou zijn als de kunstmatige bescherming van de landbouw in Vlaanderen zou worden opgeheven: het ruimtelijke beleid in Vlaanderen wordt gegijzeld door de landbouw!

Landbouw is in ieder geval niet langer het fundament van het platteland.

> *'Het rurale' (als tegengesteld aan 'het urbane') kan omschreven worden als een samenleving waarin de agrarische sector zowel het sociale, economische als politieke leven beheerst en het ruimtegebruik bepaalt. Het buitengebied vormt in de huidige netwerksamenleving een veel complexere en sterk veranderlijke functionele en sociale ruimte waarbij de organisatie en ontwikkelingen in het buitengebied vooral worden veroorzaakt door dynamieken buiten de 'plattelandsruimte' zelf. (Albrechts et al., 2003: 271)*

Vandevoort (2005: 4) verwittigt evenwel:

> *Wie (…) nieuwe ruimtelijke concepten voor landbouw wil lanceren, zal eerst van het afbakeningsdiscours af moeten raken en een opening in het behoudsgezinde schild dat de landbouwsector vandaag draagt, moeten vinden.*

Het verband tussen hoger vermelde vaststellingen – namelijk dat zowel het dominante planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen als het economisch getinte planningsdiscours over landbouw onder druk komen te staan – en de derde onderzoeksvraag in dit doctoraatsonderzoek ligt voor de hand. Deze onderzoeksvraag luidt immers of alternatieve planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkeling van de open ruimte in een verstedelijkende ruimtelijke context ook waardevolle insteken kunnen leveren voor het planningsdiscours over het ruimtegebruik door landbouw.

In de volgende twee delen van dit proefschrift worden dan ook drie alternatieve planningsdiscoursen over de relatie tussen stad en platteland en één subplanningsdiscours over de open ruimte verkend op hun gevolgen voor de ruimtelijke ontwikkeling van de landbouw in de (Vlaamse) verstedelijkende context[240]. Het proefschrift wil op die manier elementen aanreiken om het reeds vier decennia lang dominante discours over open ruimte, en landbouw, in de Vlaamse ruimtelijke planning te bevragen … in een zoektocht naar een hedendaagse definitie van de ruimtelijk-maatschappelijke rol van landbouw in een samenleving waar er 'voedselteveel' is.

Waar de landbouw na de tweede wereldoorlog – via een verhoging van de productiviteit en productie en via een beheersing van de kosten – haar contract met de samenleving heeft nagekomen, heeft ze momenteel immers behoefte aan een nieuw contract met een samenleving wiens wensen ondertussen grondig zijn gewijzigd[241]. (Reheul et al ., 2001) Een eerste reden is dat, terwijl het belang van kwantiteit vervaagt in een samenleving zonder voedseltekort, de

vraag naar kwaliteit voortdurend toeneemt. Bovendien verschuift de klemtoon daarbij steeds meer van de intrinsieke productkwaliteit naar de kwaliteit van het productieproces. In een samenleving waar de primaire behoeften in grote mate zijn verzadigd, wordt daarnaast veel belang gehecht aan immateriële waarden en emoties die aan goederen en diensten worden gekoppeld: men koopt geen ei meer, maar een scharrelei dat in een bepaalde omgeving werd gelegd (zie voetnoot 250). Tenslotte groeit in die maatschappij de aandacht voor een aantal publieke goederen in de open ruimte: landschap, bos, natuur, water, …

> *Landbouw is de eerst gesolliciteerde om deze elementen te vrijwaren en in stand te houden want landbouw staat het dichtst bij deze ruimte. (Reheul et al., 2001: 3)*

> *Ruimtelijk is het vandaag de vraag of wij de evoluties in de landbouw kunnen verdragen. En dan gaat het niet om oppervlakte, maar om de manier waarop aan landbouw wordt gedaan. Vanuit andere belangen kan onze maatschappij dus eisen aan landbouw gaan stellen. (Van den Broeck, 1999: 57)*

> *Ik woon op dat platteland en ben trots op de stad Antwerpen. In 'uw stad' ga ik naar de film, winkel, kuier en werk ik graag. In 'mijn platteland' komen u en vele andere Antwerpenaren graag fietsen en is er nog (ook financiële) ruimte om via het maken van solidaire keuzes met de stad, de lasten waaronder de stad gebukt gaat mee te helpen dragen. Als we er als Vlaanderen op vooruit willen gaan zal die solidariteit, met respect voor de eigenheid, tussen stad en platteland moeten spelen. Ik stel voor dat u in de toekomst de tegenstelling tussen stad en platteland niet verder opklopt. Als het goed gaat met de stad kan het ook goed gaan met het platteland en omgekeerd. Als we in 2020 nog een platteland willen hebben, zal er, net als voor de steden, een langetermijnvisie nodig zijn. Ik reken erop dat SP.A zich mee in dit debat zal mengen. Ik laat die toekomst niet graag bepalen door CD&V en Vlaams Belang! (Lezersbrief in reactie op uitspraak van Patrick Janssens (zie begin van deel 2) (Anoniem, 2007))*

Noten

28 De afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur heeft zeker niet dezelfde significantie voor het ruimtelijke planningsbeleid in Vlaanderen als de gewestplannen of het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Ze representeert echter wel hoe de Vlaamse ruimtelijke planning zich op dit moment – en de eerstkomende jaren – inhoudelijk positioneert ten aanzien van ontwikkelingen in de open ruimte en de landbouw.

29 Ricardo ontwikkelde ter zake zijn theorie van differentiële grondrente. Bij verschillen in bodemgeschiktheid worden in eerste instantie alleen de beste gronden in productie genomen. Als de vraag naar landbouwproducten toeneemt en de prijs van landbouwproducten verhoogt, wordt het aantrekkelijk om ook minder productieve gronden te bewerken. Hogere prijzen voor producten leiden bijgevolg tot de ontginning van bossen en woeste gronden voor landbouwdoeleinden; lage prijzen resulteren in een stagnatie van het landbouwareaal of zelfs in de onttrekking van grond aan de landbouw. (Rienks et al., 2006)

30 Von Thünen bepaalde in het begin van de negentiende eeuw (1826) de ideale locatie voor een landbouwactiviteit in relatie tot de ligging ten opzichte van de afzetmarkt. In principe wil een landbouwer zijn of haar winst maximaliseren door een zo groot mogelijk verschil te realiseren tussen de marktprijs enerzijds en de productie- en transportkosten anderzijds. In het geval van een stad in een grote vlakte die overal even vruchtbaar is, zal de landbouwer in de nabijheid van de stad een grotere winst realiseren voor eenzelfde product omwille van de lagere transportkosten. Een grotere afstand tot de stad en bijgevolg toenemende transportkosten leiden volgens von Thünen dan ook tot een minder intensieve landbouwbedrijfsvoering. In een eerste cirkel rond de stad worden volgens deze theorie vooral consumptiemelk in grote volumes en verse tuinbouwproducten geproduceerd. Verderop ligt de klemtoon op de productie van hout (brandstof), graan, gras- en klaverzaad. In de verste cirkel wordt op een extensieve wijze vlees en boter geproduceerd. De aanwezigheid van transportinfrastructuur heeft natuurlijk een invloed op deze ordening. In de negentiende eeuw zijn het nog rivieren of steenwegen die de cirkels vervormen; vandaag zijn deze cirkels over heel Europa uitgedeind. (Daniels, 1999; Allaert, 2003; Korthals Altes, 2006; Rienks et al., 2006)

31 De Europese Unie heette toen nog Europese Economische Gemeenschap, later Europese Gemeenschap. Doorheen de tekst zal de huidige naam 'Europese Unie' worden gehanteerd.

32 Tweeverdieners in de jaren 1960 beginnen steeds meer nood te hebben aan groenten in conserven en bereide maaltijden omdat hun tijdsbudget steeds minder ruimte laat voor zelfvoorzienende huishoudelijke voedselproductie. (Meert, 2003)

33 Een prijsmanipulerend overheidsbeleid, zoals het prijs- en inkomensbeleid, is een stuk minder zichtbaar voor de burger dan een inkomensondersteunend beleid. In het laatste geval worden landbouwinkomens immers op een rechtstreekse wijze ondersteund met belastinggeld, is bijgevolg ook duidelijk zichtbaar in de begroting en is het dus meer vatbaar voor (maatschappelijke) tegenstand. Het artificieel hoog houden van de consumentenprijs door marktregulering – dit is het centrale mechanisme van het prijs- en inkomensbeleid – is daarentegen minder transparant omdat de eigenlijke kost van de landbouwsteun nauwelijks doordringt tot de consument en belastingbetaler. (Daugbjerg et al., 2003) Ook voor de landbouwers zelf verbergt deze marktregulering het feit dat zij het voorwerp uitmaken van omvangrijke inkomenstransfers vanuit de rest van de samenleving. Ze hebben de illusie dat ze in een vrije en competitieve markt opereren. (Daugbjerg, 2003)

34 Wet van 4 mei 1949 op de vrijwillige ruilverkaveling (B.S. 2 juni 1949), opgeheven en vervangen door de wet van 10 januari 1978 inzake ruilverkavelingen van landeigendommen in der minne (B.S. 9 maart 1978).

35 Wet van 25 juni 1956 op de ruilverkaveling uit kracht van wet (B.S. 9-10 juli 1956).

36 Bijna een kwart van het Vlaamse landbouwareaal is sinds de start in 1956 ruilverkaveld. (Helming et al., 2000)

37 Als sociale voordelen van ruilverkaveling werden genoemd: de toename van tijd voor ontspanning en de verbeterde onderlinge verstandhouding tussen landbouwers omdat het aantal conflicten over erfdienstbaarheden verminderde.

38 Gulinck en Segers (2003) zijn echter van mening dat de veelgehoorde uitspraak dat de oude ruilverkavelingen het Vlaamse landschap zouden hebben platgewalst, veeleer een mythe dan een stelling is. De meeste landschapsveranderingen zijn volgens hen niet zozeer het gevolg van formele, overheidsgestuurde inrichtingsprojecten, maar van particuliere ontwikkelingen en gemeentelijke initiatieven.

39 Goodman (2004) bekritiseert op zijn beurt de kritiek van Van der Ploeg op het moderniseringsdiscours. Hij merkt op dat Van der Ploeg alles, te weinig onderbouwd, in een zwart-witcontrast plaatst. Dit zette Van der Ploeg and Renting (2004) dan weer aan tot een reactie. Op deze polemiek wordt in dit proefschrift niet verder ingegaan. Laat de bedenking van Goodman gewoon een kanttekening zijn bij het lezen van Van der Ploegs verzuchtingen over de modernisering van de landbouw.

40 Deze 'race to the bottom' verloopt onvermijdelijk via de combinatie van schaalvergroting en sanering. Het resultaat op het terrein zijn steeds minder werkgelegenheid in de landbouw en steeds grotere, resterende bedrijven. Dit is echtere niet zozeer het gevolg van een oorzakelijk complex, gevormd door vigerende economische verhoudingen. Het is vooral de uitkomst van een landbouwbeleid dat gericht is op een onafwendbare structurele ontwikkeling binnen de landbouw. Hierbij wordt de afvloeiing van (kleine) landbouwbedrijven zelfs als een noodzaak gezien om ruimte te creëren voor de structurele ontwikkeling van grote bedrijven. (zie ook De Leener en Geldof, 1988; Sijmons, 1998a; Belletti et al., 2003; Janssen, 2004; Mathijs, 2004)

41 De boer kan nauwelijks virtueel zijn: landbouw begint immers met materie, modder en koeien en eindigt met materie, melk of aardappelen. (Van der Ploeg, 2001)

42 B.S. 12 april 1962.

43 Slechts 4 van de 308 Vlaamse gemeenten – Hoeilaart, Keerbergen, Lochristi en Roeselare – hebben een algemeen plan van aanleg voor hun gehele grondgebied opgemaakt. De planfiguur van het gemeentelijk bijzonder plan van aanleg werd en wordt vaker gebruikt, maar betreft veelal detailleringen van een algemenere gewestplanbestemming, zoals woongebied, of in oppervlakte beperkte afwijkingen van het gewestplan.

44 In de toelichting bij het voorontwerp van gewestplan Het Gentse en Kanaalzone wordt er aangehaald dat deze aarzeling bij gemeenten terecht en begrijpelijk is: hoe kan immers de juiste bestemming van de gebiedsdelen van een bepaalde gemeente worden vastgesteld zonder de algemene bestemming van de omringende gebieden te kennen? Verder wordt er in de toelichting gewezen op de in de stedenbouwwet van 1962 voorziene hiërarchie van plannen in combinatie met het feit dat de gemeenten wisten dat er in de jaren 1960 streekstudies waren opgemaakt. Gemeenten wachtten dan ook met de opmaak van eigen gemeentelijke plannen van aanleg op verduidelijking in gewestplannen en een ministeriële omzendbrief. (Studiecentrum, 1972)

45 Een 'gewest' bevindt zich in het kader van de ruimtelijke ordening tussen het niveau van de streek – wat in de toenmalige praktijk voor Vlaanderen overeenkwam met de provincie – en de gemeente.

46 De streekstudies worden op initiatief van de bevoegde administratie opgemaakt onder het stelsel van de besluitwet betreffende de stedenbouw van 2 december 1946. De streken van de streekstudies zijn niet dezelfde als de streken waarvoor, volgens de stedenbouwwet van 1962, streekplannen moesten worden opgemaakt.

47 Voor Vlaanderen: Stad Kortrijk, Ir. J. Demeyere, Rijksuniversiteit Gent-Studiecentrum voor Regionale Ontwikkeling, PVBA Sodegec, VZW Studiesyndicaat voor de Rupelstreek, VZW Vereniging voor het streekplan Schelde-Dijle, VZW Mens en Ruimte, KUL-Prof. R. Soetewey. (Vermeersch, 1989)

48 Deze bron vormt de basis voor de bespreking in b en c van de inhoudelijke verhaallijn in het richtplan over open ruimte en landbouw.

49 Onder interne sanering wordt begrepen dat kleine landbouwbedrijven worden overgenomen door grotere – en dus (volgens de toenmalige theorie) economisch kansrijkere – landbouwbedrijven (zie paragraaf 2.1.1.c). Dergelijke sanering wordt echter niet bevorderd door een prijsondersteuningsbeleid.

50 De richtplannen werden immers niet opgemaakt als onderbouwing van de latere gewestplannen (zie paragraaf 2.1.3.a).

51 Deze bron vormt de basis voor de bespreking in b en c van de inhoudelijke verhaallijn in het structuurplan over open ruimte en landbouw.

52 Vele van de destijds gesuggereerde projecten werden ondertussen van de politieke agenda afgevoerd: een kanaal van de kust over Zelzate naar Antwerpen, een kanaal van Rodenhuize (in de Gentse Kanaalzone) naar Temse, het ten oosten van Gent doortrekken van de Ringvaart van Melle tot de kanaalzone, een rechttrekking van de Schelde tussen Gent en Dendermonde en de aanleg van een centraal spoor doorheen Gent.

53 De aangehaalde gebieden zijn het Krekengebied van Assenede, het Burggravenstroomgebied in Evergem, het gebied van Gavergracht en Schipdonkkanaal, de Leievallei met de Drongense meersen, de vallei van de Bovenschelde, de vallei van de Zeeschelde, de Damvallei, het Moervaart-Zuidledegebied en de Molenbeekvallei in Melle-Oosterzele.

54 Deze bron vormt de basis voor de bespreking in b, c en d van de inhoudelijke verhaallijn in het voorontwerp van gewestplan over open ruimte en landbouw en de institutionalisering ervan.

55 In dit kader moet wel worden gewezen op het standpunt van het studiecentrum van de Gentse universiteit over het al dan niet ondersteunen van een verdere ontwikkeling van de lintbebouwing langsheen steenwegen. Er wordt door het studiecentrum geen bezwaar gemaakt tegen het feit dat gemeenten hun inkomen trachten te verhogen door ruimere woonzones, onder meer langs de wegen, te voorzien, maar wel tegen de anti-planologische gevolgen. Achterliggende gronden kunnen later niet meer op een volwaardige manier voor wonen worden ontwikkeld, te veel goede gronden worden onverantwoord aan de landbouw onttrokken en waardevolle landschappen worden geschaad. Het studiecentrum pleit dan ook voor een wijziging van de

fiscale en subsidiepolitiek om gemeenten aan te zetten tot een verantwoordelijk ruimtelijk planningsbeleid. Blijkbaar is de politieke wereld een andere mening toegedaan, getuige de algemene maatregelen en bepalingen bij het voorontwerp van gewestplan waarin de voorbode van de befaamde 'opvulregel' wordt geïntroduceerd.

56 Grote niet-grondgebonden glastuinbouwcomplexen moeten worden geweerd. Bij de inplanting van gashouders en silo's moet aandacht worden besteed aan panoramische zichtvelden.

57 Dit zijn de zandleem- en lemig-zandbodems in het heuvelachtige gebied tussen Bovenschelde en Benedenschelde, de kouters ten westen van Gent tussen het kanaal van Gent naar Brugge/Oostende en de Leie, en de poldergebieden in het krekengebied.

58 De toelichting bij het voorontwerp van gewestplan vermeldt reeds zeer nadrukkelijk dat het gewestplan niet actief kan optreden wat betreft de structurele sanering van de landbouw. Het kan slechts beletten dat de structuurverbetering niet onmogelijk wordt gemaakt.

59 Als voorbeeld worden de noordelijke poldergebieden in het Krekengebied aangehaald.

60 Bij nieuwe inplantingen van landbouwbedrijven moet het project tenminste één volwaardige arbeidskracht tewerkstellen en zal de bouwvergunning voor een bedrijfswoning slechts worden verleend als de werken aan het bedrijf ver genoeg zijn gevorderd, de woning op dezelfde kavel als deze van de bedrijfsgebouwen wordt opgericht en de woning een integrerend deel uitmaakt van het bedrijf. Bij vernieuwing of uitbreiding van een bestaand landbouwbedrijf moet het landbouwkarakter van deze bouwwerken duidelijk blijken uit de aanvraag.

61 Vermelde voorbeelden zijn: ondernemingen die diensten verhuren aan landbouwers, loonwerkersbedrijven die een machinepark stallen dat anders op elk bedrijf zou moeten bestaan, bedrijven voor de opslag, bewaring en behandeling van inlandse landbouwproducten (koelhuizen, drogerijen, pakstations voor fruit, graan- en vlasopslag, aardappelbewaarplaatsen).

62 Suiker-, zuivel- en conservenfabrieken en slachterijen worden als voorbeeld genoemd.

63 Ministerieel Besluit van 17 september 1974 houdende voorlopige vaststelling van het ontwerp-gewestplan Het Gentse en de Kanaalzone. (B.S. 26 oktober 1974)

64 Koninklijk Besluit van 14 september 1977 houdende vaststelling van het gewestplan Gentse en Kanaalzone. (B.S. 8 oktober 1977)

65 B.S. 10 februari 1973. Gewijzigd bij Koninklijk Besluit van 13 december 1978, bij besluiten van Vlaamse regering van 3 oktober 1984, 15 september 1993 en 29 september 1993 en bij decreten van 23 juni 1993 en 13 juli 1994.

66 Het betreft de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (B.S. 23 augustus 1997). De betrokken omzendbrief wordt in 2002 tweemaal gewijzigd. Vooral de wijzigingen als gevolg van omzendbrief RO/2002/01 van 25 januari 2002 (B.S. 14 maart 2002) – met richtlijnen voor de beoordeling van aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen of oprichten van stallingen voor weidedieren, geen betrekking hebbend op effectieve beroepslandbouwbedrijven – zijn relevant voor de institutionalisering van de inhoudelijke verhaallijn met betrekking tot landbouw.

67 Gebouwen voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts worden opgericht op ten minste 300 meter van een woongebied of op ten minste 100 meter van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100 meter geldt niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven.

68 Alhoewel de economische leefbaarheid van het landbouwbedrijf een belangrijk gegeven vormt bij de beoordeling van de werkelijke bedoeling van de aanvrager van een bouwvergunning in agrarisch gebied, is het geen determinerend criterium. (zie ook Bouckaert en De Waele, 2004)

69 Hoevetoerisme onderscheidt zich van plattelandstoerisme door de integratie van de toeristische activiteit in een leefbaar en actief landbouwbedrijf. Volgens de omzendbrief moet in de eerste plaats worden gedacht aan toeristische verblijfsgelegenheid, zoals overnachten en kamperen op een landbouwbedrijf.

70 Als voorbeeld stelt de omzendbrief dat diepvriesgroentenbedrijven als para-agrarische bedrijven moeten worden beschouwd als zij de verse groenten – afkomstig uit de streek – schoonmaken, voor bewaring bewerken, inpakken en stockeren. Wanneer van elders aangevoerde en aan de streek oneigen producten worden behandeld of wanneer streekeigen producten een tweede behandeling ondergaan, is er sprake van agro-industriële bedrijven die niet in het agrarisch gebied kunnen worden toegelaten. De vage grens tussen beide types bedrijven verklaart bijvoorbeeld de aanwezigheid van grote, agro-industriële bedrijven in het agrarisch gebied rond Roeselare (zie hoofdstuk 3.4).

71 In de omzendbrief worden ook voorbeelden gegeven van bedrijven die op basis van de criteria en de rechtspraak absoluut niet als para-agrarisch kunnen worden beschouwd: vervoersondernemingen (zelfs van dieren en landbouwproducten), intellectuele beroepen (tuinarchitecten, veeartsen, ...), manèges,

grondbewerkingsbedrijven, vleesverwerkende industrie zoals vleeswarenfabrieken en slachthuizen, industriële melkerijen, mouterijen en suikerfabrieken.

72 Stallen en andere constructies zijn maar toegelaten voor zover de paardenhouderij, in verhouding tot het aantal paarden, voldoende oppervlakte loopweiden bezit of pacht. Onder aanhorigheden van een paardenhouderij moet worden begrepen: bergingen voor voeder, materieel en onderhoud, de gebeurlijke manège, binnen- of buitenpiste, verhardingen en afsluitingen

73 Puur recreatieve activiteiten zoals restaurants, logies, verblijfsaccommodatie, feestzalen, speeltuinen, … zijn uitgesloten

74 Besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone (B.S. 10 februari 2004).

75 Hiertoe behoren de tuinaanlegbedrijven waar geen planten of bomen worden gekweekt of die minder dan ongeveer een kwart hectare nodig hebben voor het kweken van planten en bomen.

76 Het is de aanvrager, eigenaar of verwerver van een zakelijk recht op de gebouwen niet toegestaan om, gedurende een periode van tien jaar na de vergunning tot wijziging van het gebruik, dergelijke werken uit te voeren. Gedurende een periode van twee jaar voor de aanvraag van de functiewijziging mogen evenmin uit financieel of bouwtechnisch oogpunt ingrijpende werken zijn uitgevoerd.

77 Ter aanvulling of verduidelijking worden in de omzendbrief enkele aanwijzingen gegeven.
Landschapsbepalende elementen (zoals hoogstammige bomen, hagen en houtwallen) moeten zoveel mogelijk worden gespaard bij het inplanten van nieuwe constructies.
- Voor volledig nieuwe bedrijven is het aangewezen dat de bouwvergunningsaanvraag wordt vergezeld van een beplantingsplan (soort, aantal en plaats van nieuwe beplantingen en verantwoording voor vormgeving van groenscherm).
- In open gebieden worden, indien mogelijk, constructies ingeplant aan de rand of buiten het landschappelijk waardevol gebied of op een plaats waar de inplanting minder storend is.
- Bijgebouwen moeten zoveel mogelijk een eenheid vormen met het hoofdgebouw. Serres worden zoveel mogelijk in de onmiddellijke nabijheid van de andere gebouwen opgericht. Silo's worden aanvaard mits de hoogte beperkt blijft.
- Bij verbouwingswerken moet aandacht worden besteed aan het visuele aspect.
- Materialen uit de industriebouw – prefab-beton en grote dakelementen – worden in principe niet uitgesloten.

78 Niettegenstaande de in het (voor)ontwerp van gewestplan aangeduide woonzones ruim de behoeften aan bouwgronden van de gemeenten dekken, worden deze meestal toch als te eng beschouwd. Nochtans dienen te ruim voorziene bouwperimeters te worden vermeden. Zij zullen opnieuw een voor de gemeentefinanciën desastreuze wildbouw en –verkaveling in de hand werken. Daarenboven sluit dit een aantal mogelijkheden tot grondbeleid op gemeentelijk niveau uit.
De bedoeling is dat de lokale besturen zo vlug mogelijk goedkopere gronden kunnen verwerven om een politiek van bodembeleid en stabilisatie der grondprijzen te kunnen voeren. Het is duidelijk dat het verwerven van gronden voor de gemeente binnen de momenteel aangeduide perimeters moeilijk zal zijn en zal leiden tot dure onteigeningen. (Studiecentrum, 1972: 97)

79 Mondiale wereldhandelsovereenkomsten ('General Agreements on Tarifs and Trade') met drie grote principes: afbouw van de grensbescherming, afbouw van de gesubsidieerde export en afbouw van de interne marktsteun.

80 Onder meer Strijker (2003) merkt op dat de introductie van 'plattelandsontwikkeling' in het Europees landbouwbeleid in de eerste plaats is opgezet als compensatie voor de afbouw van het klassieke landbouwbeleid.

81 Agenda 2000 heeft als primair doel het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid voor te bereiden op de uitbreiding van de Europese Unie. Het wil bijgevolg de doelstellingen van het landbouwbeleid herformuleren en uitbreiden. De vernieuwde doelstellingen zijn: zorgen voor de stabilisatie van de landbouwinkomens, het vergroten van de marktgerichtheid en het concurrentievermogen van de Europese landbouw, het verbeteren van de veiligheid en de kwaliteit van levensmiddelen, het integreren van de bescherming van milieu en natuur in het landbouwbeleid, het ontwikkelen van de levensvatbaarheid van plattelandsgebieden, en het vereenvoudigen van beleid en het versterken van decentralisatie naar de lidstaten. (Platteau, 2006)

82 Daugbjerg et al. (2003) merken op dat de landbouwers zich waarschijnlijk zeer ongemakkelijk voelen bij deze tendens naar toenemende directe inkomenssteun. Zij worden, voor iedereen zichtbaar, belangrijke ontvangers van overheidssteun zodat zij steeds meer op sociale steuntrekkers beginnen te lijken (zie voetnoot 33).

83 Als compromis wordt destijds bekomen dat de modulatie enkel betrekking kan hebben op de directe inkomenssteun, terwijl de hele reeks indirecte steunmaatregelen – via prijs- en handelscontrole – ongemoeid

wordt gelaten. (Henke and Sardone, 2003)

84 PB L 160 van 26 juni 1999, p. 80-102.

85 De autonomie van de lidstaten om hun plattelandsontwikkelingsprogramma samen te stellen, leidt tot een aanzienlijke divergentie in inhoudelijke klemtonen. In Frankrijk en Vlaanderen drukt de landbouw haar stempel op het programma met een zekere marge voor milieu- en ruimere plattelandsgerichte maatregelen binnen de context van een multifunctionele landbouw. Het effect van het plattelandsontwikkelingsprogramma voor de totale plattelandsbevolking wordt met andere woorden beoogd via steunmaatregelen aan de landbouwbevolking. Het Britse programma is daarentegen minder begaan met het overleven van de landbouw en wil, via een gediversifieerde plattelandseconomie, de noodzakelijke aanvullende of alternatieve inkomensbronnen voor landbouwersfamilies genereren. Het Britse programma is dan ook veeleer een plattelandsprogramma dan een landbouwprogramma. (Goodman, 2004; Van der Sluys, 2005).

86 Onder probleemgebieden worden begrepen: berggebieden, gebieden die dreigen te worden verlaten en waar natuurbeheer noodzakelijk is, andere gebieden met specifieke handicaps waarbinnen de landbouwactiviteit noodzakelijk is om het milieu te beschermen of te verbeteren, het natuurbeheer te waarborgen of de toeristische functie in stand te houden.

87 De steun wordt verleend ter bevordering van het gebruik van landbouwgrond die verenigbaar is met
- de bescherming en de verbetering van het milieu, het landschap en de kenmerkende elementen daarvan, de natuurlijke hulpbronnen, de bodem en de genetische verscheidenheid;
- een voor het milieu gunstige extensivering van de landbouw en het beheer van niet erg intensieve graslandsystemen;
- de instandhouding van bedreigde milieuvormen met een grote natuurwaarde waar landbouw wordt beoefend;
- de toepassing van milieuplanning bij de agrarische bedrijfsvoering.

88 De afkorting 'Leader' staat voor Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale.

89 Goedkeuring door de Europese Commissie bij beschikking C(2000)2970 (def) van 6 oktober 2000 tot goedkeuring van het programmeringsdocument voor het Vlaamse gewest (België) met betrekking tot de programmeringsperiode 2000-2006, en latere wijzigingen.

90 Een beheerovereenkomst is een vrijwillig contract tussen landbouwer en (Vlaamse) overheid – in casu de Vlaamse Landmaatschappij en het beleidsdomein landbouw en visserij – waarin de landbouwer, meestal op perceelsniveau, voor een periode van vijf jaar afspraken maakt en beheermaatregelen treft voor het behalen van natuurresultaten. In ruil wordt de landbouwer hiervoor jaarlijks vergoed. Ongeveer tien procent van het Vlaamse landbouwareaal valt onder een of meerdere types beheerovereenkomsten. (Bogaert, 2001; Stieperaere, 2004; Wustenberghs et al., 2004) Volgende types beheerovereenkomsten bestaan momenteel in Vlaanderen: groenbedekking; mechanische onkruidbestrijding; vermindering van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen; instandhouding van genetische diversiteit van bedreigde lokale rassen en variëteiten; weidevogelbeheer; perceelsrandenbeheer; herstel, ontwikkeling en onderhoud van kleine landschapselementen; botanisch beheer; verminderde bemesting ten opzichte van bemestingsnorm 'kwetsbaar gebied water'; steun voor reconversie van varkenshouderij naar biologische productiewijze; omschakeling naar biologische landbouw; geïntegreerde productie van pitfruit. (Platteau, 2006)

91 Dit is de uitvoering van vastleggingen die dateren van voor de start van het Vlaamse programma voor plattelandsontwikkeling.

92 Wet tot aanvulling van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet met bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse gewest (B.S. 22 september 1978).

93 B.S. 29 december 1988. Het decreet van 22 november 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1995 (B.S. 6 februari 1996) is een aanvulling op het oprichtingsdecreet en regelt enkele organisatorische aspecten met betrekking tot de landinrichting.

94 In Vlaanderen heeft landinrichting een volledig afzonderlijke juridische onderbouw, gescheiden van ruilverkaveling. In Nederland en Duitsland is deze onderbouw meer gemeenschappelijk en kan landinrichting worden beschouwd als een meer omvattende vorm van ruilverkaveling waarin de inrichting ten behoeve van diverse openruimtefuncties wordt geïntegreerd. (Driessen, 1990; Soetewey, 1992; Van 't Land, 1994; Van den Bergh, 2003)

95 Klassiek wordt in het ruimtelijk beleid een onderscheid gemaakt tussen achtereenvolgens bestemming, inrichting en beheer. (Soetewey, 1992; Wuyts, 2005) De bestemming van een gebied komt tot stand door in de ruimtelijke planning gebieden aan te duiden en de randvoorwaarden aan te geven waarbinnen verschillende functies en activiteiten kunnen worden ontwikkeld. De inrichting maakt gebieden dan weer geschikt voor de aangewezen functies en activiteiten. Dit kan zowel vanuit één beleidsdomein – zoals de ruilverkaveling vanuit het landbouwbeleid – als op een geïntegreerde wijze via het landinrichtingsinstrumentarium worden gestuurd. Het beheer zorgt ervoor dat de ruimte duurzaam aan haar bestemming kan blijven beantwoorden

en wordt meestal vanuit diverse beleidsdomeinen gestuurd.

96 Voorbeelden van inrichtingsmaatregelen in het kader van landinrichting zijn ingrepen op het vlak van cultuurtechniek, milieuzorg, integraal waterbeheer, verkeersveiligheid, natuurontwikkeling, landschapszorg, wegenaanleg, beheer, bebossing, recreatie en recreatief medegebruik.

97 Onder het huidige Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt begrepen: de officieus gecoördineerde versie conform het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2003 houdende definitieve vaststelling van een herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, bekrachtigd, voor wat de bindende bepalingen betreft, bij decreten van respectievelijk 17 december 1997 (B.S. 21 maart 1998) en 19 maart 2004 (21 april 2004).

98 Deze bron vormt de basis voor de bespreking in b en c van de inhoudelijke verhaallijn in de conceptnota's over open ruimte en landbouw.

99 De analyse van de elementen van de bestaande ruimtelijke structuur van Vlaanderen wordt slechts als een bijlage aan de tweede conceptnota toegevoegd. Deze analyse vertoont een opvallende aandacht voor het fysisch systeem (klimaat, ondergrond, reliëf, fysisch-geografische streken, delfstoffen, lucht-, water- en bodemkwaliteit), het functioneren van de natuur (methodologie voor het opstellen van een 'natuurkaart Vlaanderen') en de historische context van het landschap. Slechts 25 van de 125 bladzijden tellende bijlage handelt over het nederzettingspatroon in Vlaanderen.

100 Het vrijwaren van gebieden voor landbouwbedrijven met een grondgebonden karakter wordt als een voorbeeld van een dergelijke ruimtelijke randvoorwaarde aangehaald.

101 Als voorbeeld wordt een manège aangehaald.

102 Deze bron vormt de basis voor de bespreking in b en c van de inhoudelijke verhaallijn in de oriëntatienota over open ruimte en landbouw.

103 Specifiek wordt gewezen op de aftakeling van de ecologische basiskwaliteit en de teloorgang van natuurgebieden, het dichtslibben van het open gebied, de lintbebouwing, de druk op de landbouwgebieden, de banalisering van het landschap, de leefbaarheid van de kleine kernen, de uitholling van de stad, het uitdijen van en het gebrek aan complementariteit tussen stedelijke gebieden.

104 De groene hoofdstructuur (Kelchtermans, 1991; De Batselier, 1993) wordt in het begin van de jaren 1990 opgemaakt als een gebiedsgerichte visie vanuit het beleidsdomein natuur. De indicatieve kaarten worden naar aanleiding van een reeks provinciale informatiedagen zo extreem bekritiseerd dat zij tijdelijk van de politieke agenda worden afgevoerd. De idee van een groene hoofdstructuur als kader voor een gebiedsgericht natuurbeleid in Vlaanderen wordt later in een afgeslankte versie onder de naam 'Vlaams Ecologisch Netwerk' geïntegreerd in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (B.S. 10 januari 1998) en in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. (zie onder meer Hooghe, 1994; De Jongh en Van Windekens, 2001; Gysels, 2001; Dua, 2002)

105 Vanuit het beleidsdomein landbouw wordt nooit een gebiedsgerichte visie geformuleerd, gelijkaardig aan de groene hoofdstructuur uit het beleidsdomein natuur. Er kan bijgevolg niet echt worden gesproken over een gele hoofdstructuur voor Vlaanderen. De beleidsmatige oefening die destijds het dichtst deze gele hoofdstructuur benaderde, is de opmaak van een gewenste agrarische structuur door de toenmalige afdeling Land van AMINAL (nu Departement Leefmilieu en Visserij) in het kader van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

106 Door het aanhalen van extreme voorbeelden – zoals regionale werkgelegenheidscentra, shoppingcentra en ambachtelijke zones – is de oriëntatienota in essentie vrij onduidelijk over deze onverenigbaarheden.

107 De ecologische infrastructuur bestaat uit de kleine landschapselementen (holle wegen, taluds, houtkanten, bomenrijen, bronnen, poelen, rietkragen, …) en de natuur in de bebouwde omgeving, met name de natuur-, bos- en parkgebieden, beek- en riviervalleien, natuurelementen (wegbermen, …) in de steden en de woonkernen. (naar Ministerie, 2004a: 544)

108 Een ander deelproject dat in de oriëntatienota wordt vooropgesteld, is de uitwerking van de morfologische structuur, waarin de spreiding en concentratie van onder meer de grondloze veehouderij zullen worden geanalyseerd.

109 Deze bron vormt de basis voor de bespreking in b en c van de inhoudelijke verhaallijn in het Concept Structuurplan Vlaanderen over open ruimte en landbouw.

110 Voor het Concept Structuurplan Vlaanderen betreft het in eerste instantie beekvalleien die in het stedelijk weefsel binnendringen.

111 In deze context worden onder meer concentraties van agro-industrie en grondloze veehouderij genoemd.

112 Het respecteren van een functionele draagkracht betekent dat er voldoende dynamiek mogelijk moet blijven voor hoogdynamische functies om ook in de toekomst (economisch) te kunnen functioneren. Anderzijds moeten ook de laagdynamische functies op een duurzame manier kunnen blijven functioneren. Functionele

draagkracht kan volgens het Concept Structuurplan Vlaanderen worden geoperationaliseerd door het expliciteren van de ruimtelijke en kwaliteitseisen die een functie of activiteit nodig heeft om, ook op langere termijn, ecologisch of economisch te kunnen functioneren.

113 Daarnaast is voor het behoud en de versterking van de open ruimte een voldoende maatschappelijk – sociaal, economisch en cultureel – draagvlak nodig. Een economisch draagvlak betekent volgens het Concept Structuurplan Vlaanderen dat de economische actoren (landbouw, bosbouw, recreatie, …) die gebruik maken van de open ruimte, ook op termijn een zodanige rendabele bedrijfsvoering moeten kunnen voeren dat het behoud van de open ruimte en de versterking van haar kwaliteiten worden ondersteund en mogelijk gemaakt.

114 Ontgronding, waterwinning, militaire activiteiten en actieve vormen van recreatie.

115 Met het cascoconcept werd, op basis van de Nederlandse theorievorming en praktijkvoorbeelden, ook in Vlaanderen geëxperimenteerd, onder meer in het Scheldevalleiproject voor de vallei van de Bovenschelde (Houthaeve en Leinfelder, 1994; Provincie Oost-Vlaanderen, 1995; Ertzinger et al., 1996) en in het kader van het ROM-project voor de Gentse Kanaalzone (WES, 1999).

116 Sijmons (2002b) merkt op dat het cascoconcept grotendeels compatibel is met postmoderne metaforen zoals 'patchwork' of 'lappendeken', maar dat het verder gaat door niet alleen de 'patches', maar ook het 'work' dat deze patches samenhoudt, te beklemtonen.

117 Het koersenbeleid wordt in de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening al terug afgevoerd omwille van de geringe doorwerking in de praktijk. Oorzaken van de beperkte beleidseffecten zijn het ontbreken van eigen uitvoeringsgerichte instrumenten op rijksniveau, de beperkte werkbaarheid op provinciaal niveau door het passieve karakter van het koersenbeleid, en de slechte koppeling met de (financiële) instrumenten van andere beleidsdomeinen. (Ministerie VROM, 2001; Van Duinhoven, 2004) Het koersenbeleid wordt volgens Kusiak (1994) evenwel verkeerdelijk begrepen als een uitvoeringsgericht beleid, terwijl het veeleer een inspiratiebron op hoofdlijnen is voor plannings- en beleidsinitiatieven die inspelen op de in een gebied aanwezige kansen en beperkingen. Hetsen en Hidding (1993) bevestigen dit door te stellen dat het koersenbeleid – refererend naar de eenkleurige koersen uit het Nederlandse beleid – de randvoorwaarden voor 'verbonting' uitzet waarbinnen actoren uit het betrokken gebied tot eigen oplossingen kunnen komen.

118 Zie Kamphuis et al. (1990) en Sijmons et al. (1990) voor meer informatie over de uitwerking van het koersenbeleid in Nederland en Ministerie VROM (1991) voor de beleidsmatige vertaling ervan in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra.

119 Voor elke koers worden uitspraken gedaan over de na te streven condities van het fysisch systeem, de beoogde ruimtelijk-landschappelijke structuur, het socio-economisch functioneren en de ontwikkelingen van de verschillende functies en activiteiten

120 Deze bron vormt de basis voor de bespreking in b en c van de inhoudelijke verhaallijn in het tussentijds document Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen over open ruimte en landbouw.

121 Een openruimtecorridor wordt in het definitieve Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uiteindelijk openruimteverbinding genoemd. Dergelijke openruimteverbinding is – op het niveau Vlaanderen – een niet of weinig bebouwde ruimte in de buurt van sterk bebouwde gebieden. Openruimteverbindingen voorkomen in de eerste plaats het aan elkaar groeien van de bebouwde gebieden en verzorgen daarnaast een verbindingsfunctie ten aanzien van de structuurbepalende elementen van het buitengebied. Op Vlaams niveau verzorgen zij de essentiële verbindingen tussen de aaneengesloten gebieden van het buitengebied. (Ministerie, 2004a) Voor een kritische bespreking van openruimteverbindingen in het ruimtelijk beleid: zie Cappon (2005 en 2006).

122 In een voetnoot wordt vermeld dat het beleid van de Europese Commissie voor de landelijke gebieden betrekking heeft op het begrip 'open ruimte', zoals het wordt ingevuld in het tussentijds document.

123 Om deze verweving van open en stedelijke ruimte in Vlaanderen te kunnen vatten, wordt in het tussentijds document teruggegrepen naar het begrip 'stedelijk conglomeraat' uit de conceptnota's van 1983 en 1984 (zie paragraaf 2.2.3.b). Waar het stadsgewest vanuit de radiaal-concentrische structuur van de oorspronkelijke stad nog een zekere logica bezit in de opbouw, is die logica in het stedelijk conglomeraat verdwenen. Het is vooral in de fragmenten van de periferie dat coherentie en consistentie ontbreken. Potentieel structurerende elementen van het stedelijk conglomeraat zijn, volgens het tussentijds document, de natuurlijke structuren en de open gebieden en de plekken waar ontwikkelingen mogelijk zijn.

124 Een ander principe uit het tussentijds document – de natuurlijke structuur als ruggengraat – lijkt in eerste instantie van groter belang voor het ruimtelijk beleid ten aanzien van de open ruimte in Vlaanderen. Dit principe stelt immers dat de open ruimte wordt gestructureerd door het samenhangend geheel van rivier- en beekvalleien, grote en aaneengesloten natuur- en boscomplexen, belangrijke agrarische gebieden, de nederzettingsstructuur en de landschappelijke structuren. De grotere aaneengesloten open ruimten zijn belangrijke structurerende componenten en de corridors tussen deze gebieden zijn essentieel voor de

continuïteit van de open ruimte. In de praktijk blijkt het principe van de gedeconcentreerde bundeling uiteindelijk meer bepalend te zijn voor concrete beleidsafwegingen met betrekking tot ontwikkelingen in de Vlaamse open ruimte.

125 Tot in de ruimtelijke kernbeslissingen van het tussentijds document wordt vooropgesteld dat een nog op te maken afwegingskader voor bebouwing in de open ruimte, zoals voor woonbebouwing, bebouwing voor bedrijfsvoering en voor gemeenschaps- en nutsvoorzieningen, moet aangeven waar en hoe in de open ruimte kan worden gebouwd.

126 In de provinciale uitvoeringsplannen moeten volgens het tussentijds document kwaliteitsobjectieven voor onder meer landschappelijke structuren, ecologische infrastructuur en integraal waterbeheer worden opgenomen.

127 In de natuurverbindings-, natuurbuffer- en natuurverwevingsgebieden is er ruimte voor beheerslandbouw. Een beperkt deel van de agrarische structuur valt bovendien binnen de randstedelijke groengbieden.

128 De bruto-landbouwnuttige oppervlakte is de door de landbouwers gebruikte en in het kader van de 15-meitelling van het NIS (Nationaal Instituut voor de Statistiek) aangegeven oppervlakte cultuurgrond, inclusief de niet-gebruikte oppervlakte cultuurgrond, de beboste oppervlakte en de overige oppervlakte (onder andere bebouwing).

129 De netto-landbouwnuttige oppervlakte beperkt zich tot de door de landbouwers gebruikte en niet-gebruikte oppervlakte cultuurgrond en de beboste oppervlakte.

130 Zowel voor de afbakening als voor de differentiatie van de gebieden van de agrarische structuur wordt de opmaak van een afwegingskader vooropgesteld.

131 Er wordt duidelijk gesteld dat de agrarische macrostructuur geen instrument is voor het vergunningenbeleid. Voorbeelden van gericht en ondersteunend beleid zijn de aanleg van specifieke infrastructuur en gezamenlijke waterzuivering en de inrichting van agrarische bedrijventerreinen.

132 Ook hier moet een nog op te maken afwegingskader duidelijkheid creëren over locatie, voorwaarden en criteria van dergelijke agrarische bedrijventerreinen.

133 Deze bron vormt de basis voor de bespreking in b en c van de inhoudelijke verhaallijn in het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen over open ruimte en landbouw.

134 Op enkele plaatsen wordt de term 'open ruimte' – waarschijnlijk ten gevolge van redactionele slordigheid – behouden. Dit werkt verwarrend: *De open ruimte – het buitengebied in Vlaanderen wordt gestructureerd door het samenhangend geheel van* … (Kelchtermans, 1995: 22) en *dit beleid* [stedelijkgebiedbeleid] *staat tegenover het "openruimtebeleid" in de andere gebieden.* (Kelchtermans, 1995: 28)

135 Het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen kondigt de opmaak van een afwegingskader aan dat duidelijkheid moet creëren over bebouwingsmogelijkheden buiten de nederzettingen. In ieder geval behoort plattelandstoerisme tot het woon- en werkweefsel van de nederzettingsstructuur en kan hoevetoerisme (in enge zin) op de structuurondersteunende landbouwbedrijven buiten de kernen en hoofddorpen ontwikkeld worden.

136 In deze gebieden is landbouw in belangrijke mate aanwezig en gewenst, maar kan, door een pleksgewijze toebedeling van functies natuur, landbouw en bos of door de aan de verweving gekoppelde randvoorwaarden, niet de volledige oppervlakte verwevingsgebied als landbouwnuttige oppervlakte worden beschouwd.

137 Zonder dat er in het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen enige duidelijke relatie wordt gelegd met de 555.000 ha netto-landbouwnuttige oppervlakte voor de grondgebonden landbouwactiviteiten (zie eerste gedachtenstreepje), wordt een zekere netto-landbouwnuttige oppervlakte van 610.000 ha vermeerderd met 35.000 ha infrastructuur of bebouwde oppervlakte. Enige verklaring ontbreekt. Zelfs dan blijft er nog een verschil van 5.000 ha met de 630.000 ha die uiteindelijk wordt vooropgesteld.

138 De behoefte aan ruimte voor de afzet van mest wordt niet beschouwd als een oppervlaktebepalende maatstaf.

139 Ook in het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen wordt, zowel voor de afbakening als voor de differentiatie van de gebieden van de agrarische structuur, de opmaak van een afwegingskader vooropgesteld.

140 Er wordt wel opgemerkt dat een evaluatie van de zones non-aedificandi, met een mogelijke verschuiving naar zones voor grondgebonden landbouw, nodig kan zijn bij belangrijke evoluties in de landbouw.

141 Een nog op te maken afwegingskader moet duidelijkheid creëren over locatie, voorwaarden en criteria voor de inplanting van agrarische bedrijventerreinen, maar het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen maakt reeds duidelijk dat op dergelijke terreinen geen agro-industriële bedrijven kunnen worden ingeplant. Ook de inplanting van para-agrarische bedrijven (loonwerker, primaire opslag, dierenkliniek, …) mag niet ten koste gaan van het functioneren van de agrarische structuur. Deze bedrijven horen in principe thuis op lokale bedrijventerreinen of in woonzones.

142 Deze bron vormt de basis voor de bespreking in b en c van de inhoudelijke verhaallijn in het Ruimtelijk

Structuurplan Vlaanderen over open ruimte en landbouw.

143 Omdat aan het begrip 'landelijk gebied' veeleer een socio-economische betekenis is verbonden, wordt er geopteerd om in de ruimtelijke planning het begrip 'open ruimte' te hanteren.

144 De gewenste ruimtelijke structuur wordt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uitgewerkt voor vier structuurbepalende componenten. Naast het buitengebied zijn dit de stedelijke gebieden en de stedelijke netwerken, de gebieden voor economische activiteiten en de lijninfrastructuur.

145 In het Vlaamse stedelijk conglomeraat met verlinting en de uitgroei van kernen tot bebouwde perifere landschappen heerst er een sterke druk op de niet-bebouwde ruimte. Het bebouwd perifeer landschap is een nederzettingsvorm waar de onbebouwde ruimte nog in belangrijke mate aanwezig is, maar een versnipperd voorkomen heeft als gevolg van een uitwaaiering van allerlei functies en activiteiten zoals wonen, verzorging, commerciële activiteiten en industrie. (Ministerie, 2004a; zie ook Loris, 2004) Elke bereikbare niet-bebouwde ruimte is een potentiële vestigingsplaats geworden. Dit leidt tot versnippering van de open ruimte als geheel, waardoor er ook steeds minder aaneengesloten openruimtegebieden voorkomen. Hoe dan ook blijven structurerende openruimtefuncties, zoals landbouw, bosbouw en natuur, in grote mate aangewezen op de open ruimte en hebben ze bovendien behoefte aan grotere samenhangende gehelen en continuïteit. Het verlies aan kwantiteit en samenhang van de open ruimte bedreigt bijgevolg in belangrijke mate het voortbestaan van deze functies.

146 De afbakening in ruimtelijke uitvoeringsplannen moet plaatsvinden op initiatief van het ruimtelijk beleidsdomein, in samenwerking met de voor natuur, landbouw en bos bevoegde overheidssectoren en in overleg met de provincies en gemeenten.

147 Alhoewel de belangrijkste inhoudelijke klemtonen voor het ruimtelijk beleid met betrekking tot landbouw worden bepaald in de bespreking van de structuurbepalende component 'buitengebied', worden er ook waarborgen voor de landbouw in stedelijke gebieden geformuleerd. Deze landbouw draagt immers bij tot het beheer van delen van het randstedelijk groen, levert een positieve bijdrage tot de stedelijke ecologie en laat recreatief medegebruik toe. Het stedelijk gebied is in de andere richting dan weer een afzetmarkt voor de landbouwproducten en biedt een hoogwaardig infrastructuurnetwerk aan. Het beperken van de wederzijdse nadelige beïnvloeding – verstedelijkingsdruk en milieuhinder – moet worden nagestreefd.
In het kader van de afbakening van de stedelijke gebieden moeten daarom mogelijkheden worden gecreëerd om enerzijds vormen van hoogtechnologische tuinbouw (glastuinbouw, sierteelt) en andere vormen van landbouw te ontwikkelen. Indien in stedelijke landbouwgebieden de ontwikkelingsperspectieven van de beroepslandbouw worden gevrijwaard, dan moeten deze als onderdeel van de agrarische structuur worden beschouwd en maken zij deel uit van de 750.000 ha agrarisch gebied als gewestplanbestemming in 2007. Anderzijds is er in stedelijke landbouwgebieden ook ruimte voor deeltijdse en/of hobbyland- en tuinbouw, kinderboerderijen, volkstuintjes, …

148 De beroepslandbouw is de beroepsmatige bedrijfsvoering, namelijk het voortbrengen (kweken) van planten en/of dieren in hoofd- of nevenberoep. (Ministerie, 2004a: 395)

149 Verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw (PB L 215 van 30 juli 1992, p. 96-99).

150 Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen poneert dat een differentiatie in functie van teelten vanuit landbouwkundig oogpunt niet nodig is: omdat omwille van moderne land- en tuinbouwtechnieken gewassen momenteel op bodems met de meest uiteenlopende kwaliteiten en geschiktheden worden geproduceerd, is de behoefte om bepaalde bodems voor bepaalde teelten te reserveren sterk afgenomen. Ook vanuit ruimtelijk oogpunt wordt deze behoefte op het niveau van Vlaanderen niet aangevoeld.

151 Bij grootschalige evoluties in de landbouw, zoals een verschuiving van akkerbouw naar melkveehouderij, kan een evaluatie van de bouwvrije zones aangewezen zijn.

152 Verkoop van hoeveproducten, bewerken van eigen producten, eigen mestverwerking en hoevetoerisme

153 Lokaal conditioneringsbedrijf voor verse producten, lokale loonwerkers, kleinschalige mestverwerking.

154 Veevoeder- en meststoffenfabrieken, slachthuizen, vleeswarenfabrieken, conservenbedrijven, groothandelsbedrijven, grootschalige mestverwerking.

155 Veeartsen, dierenklinieken, dierenasielen.

156 Kinderboerderijen, manèges, paardenrenbanen, dierentuinen, plattelandstoerisme.

157 Een agribusinesscomplex wordt gedefinieerd als een verzameling verticaal samenhangende economische activiteiten, verbonden met de productie, de verwerking en de afzet van een landbouwproduct. Inbegepen zijn de met de landbouwproductie samenhangende toeleverende en dienstverlenende bedrijven. In het agribusinesscomplex wordt de landbouwactiviteit centraal gesteld: niet-grondgebonden veehouderij met varkens, braadkippen, eieren en kalveren; grondgebonden veehouderij met melkvee en mestvee; akkerbouw met nadruk op granen, aardappelen en suikerbieten; en tuinbouw met fruit, groenten en niet-eetbare tuinbouwgewassen. (Viaene et al., 1996) Een sterke ruimtelijke concentratie is voor een agribusinesscomplex

geen noodzaak, maar kan wel agglomeratievoordelen opleveren.

158 De gemeenschappelijke vergelijkingsbasis van de twintig verschillende productierichtingen wordt gevormd door het bruto standaardsaldo, uitgaande van de basiswaarden van 1990 en de 15-meitelling van het NIS uit 1994. Het bruto saldo van een productierichting is de gemiddelde monetaire waarde van de productie na aftrek van de belangrijkste specifieke productiekosten. Het wordt een bruto standaardsaldo (BSS) genoemd wanneer het kan worden beschouwd als een gemiddelde van een gegeven streek (bijvoorbeeld Vlaanderen). (Ministerie, 2004a: 83)

159 Het optimistisch scenario schetst een beeld waarin de landbouw binnen de Europese Unie zich ten volle ontwikkelt en integreert in de wereldmarkt Hierbij wordt vooral verwacht dat de vraag naar graan op de wereldmarkt zal stijgen en de landbouw minder ondersteuning zal krijgen. Dit zal resulteren in een stijgende productie. De handelsrelaties met de Centraal- en Oost-Europese landen nemen sterk toe. Op het vlak van milieubeleid wordt een economisch haalbare mestverwerking verwacht en trekt de consumptie van de meeste producten nog wat aan.

In het pessimistisch scenario wordt de landbouw gestuurd door het gemeenschappelijk landbouwbeleid met aangescherpte productiebeperkingen en het ingrijpende milieubeleid. De Europese Unie moet de import van bulkproducten uit de Centraal- en Oost-Europese landen dulden. Mestverwerking is economisch niet haalbaar. De consumptie van verschillende producten loopt terug.

160 Voor andere prognoses, zoals een prognose die uitgaat van een sterke opkomst van energieteelten (bio-energetische prognose) of een die rekening houdt met een doelbewust afremmen van de productiviteit waardoor een grotere grondbehoefte ontstaat om de zelfde productie te behouden (extensiveringsprognose), stelt het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen dat er onvoldoende wetenschappelijke studies voorhanden zijn.

161 In de prognose wordt geen rekening gehouden met de ruimtevraag vanwege de niet-grondgebonden agribusinesscomplexen omdat hiervoor relatief weinig ruimte noodzakelijk is.

162 Hierbij moet worden opgemerkt dat de oppervlakte agrarisch gebied als gewestplanbestemming in 2007 op die manier wordt verminderd met de netto-landbouwnuttige oppervlakte waarop de landbouw volgens de prognoses in 2000 geen aanspraak meer zou maken. De oppervlakte agrarisch gebied moet echter worden beschouwd als een bruto-bruto-landbouwnuttige oppervlakte die bovenop de bruto-landbouwnuttige oppervlakte (zie voetnoot 128) uit de 15-meitelling van het Nationaal Instituut voor de Statistiek nog oppervlakte voor wegen, woningen, natuurelementen en andere niet aan de landbouw gerelateerde activiteiten en functies bevat. De omrekening van de 'af te stoten' 55.000 ha netto-landbouwnuttige oppervlakte naar een bruto-bruto-landbouwnuttige oppervlakte om de vermindering van de oppervlakte agrarisch gebied te benaderen, wordt in het kader van de berekeningen voor het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen nooit gemaakt.

163 Andere delen van landbouwbedrijven zijn permanent niet meer gebruikte oppervlakten cultuurgrond, beboste oppervlakten, oppervlakten kerstbomen en oppervlakten bedoeld voor gebouwen met erf, wegen, vijvers, lusthoven, parken, grasperken en woeste gronden.

164 De Mina-raad (1995) stelt in haar advies over het voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen dat de huidige ruimtelijke schaarste en de autonoom gegroeide ruimtelijke structuur een dynamisch, stringent en sturend ruimtelijk beleid noodzakelijk maken. Dit beleid moet op een onderbouwde manier en op basis van een gelegitimeerd gezag keuzes maken om de schaarse open ruimte effectief te 'beschermen' en het stedelijk weefsel te 'herwaarderen'.

165 Gulinck et al. (2000) noemen de introductie van het begrip 'buitengebied' trouwens een goede vondst van de ruimtelijke planners: het begrip honoreert de overblijvende openheid in Vlaanderen en dwingt tegelijkertijd tot reflectie over de allocatie van zowel stedelijke als klassiek-landelijke functies. Buitengebied is volgens hen daarmee echter nog geen vervanger voor de lange lijst termen die geen van alle kunnen worden afgeschreven en telkens andere beleidsinterpretaties vergen: open ruimte, landelijk gebied, landelijke gemeente, platteland.

166 Dit blijkt onder meer uit de algemene negatieve kritiek op de vraagstelling van De Vlieghere (1999) waarom in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de woonfunctie op 227.500 ha en de bedrijvigheid op 200.000 ha worden samengeperst, terwijl een volgens hem zwaar verlieslatende en enkel om folkloristische redenen beschermde land- en tuinbouwsector 800.000 ha krijgt toebedeeld. Opvallend is dat die kritiek (D'hondt, 1999; Grietens, 1999; Van den Broeck J., 1999) eensluidend het absoluut vrijwaren van de open ruimte in Vlaanderen als een vaststaand planningsbeginsel vooropstelt.

167 Het Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse taal definieert trouwens ook 'platteland' als *het buiten de steden gelegen land (dat minder dicht bevolkt is)*. (Geerts en Heestermans, 1995b: 2308)

168 Van Dinten (1997) merkt op dat de perceptie van productie en produceren, alsook het vermijden van mogelijke voedseltekorten, trouwens dominant is voor de landbouwsector.

169 Het Nederlandse reconstructiebeleid wordt ook bekritiseerd omwille van de hiërarchische benadering van bovenaf met generieke schema's (Daalhuizen en Janssen, 2002; Janssen, 2003), het besloten overlegproces tussen overheden en slechts enkele vertegenwoordigers van middenveldorganisaties (Beckers en Janssen, 2004), de immense en logge planningsarbeid in relatie tot de beperkte realisaties (Robles, 2003), het geloof in de maakbaarheid van de samenleving via overregulering en zonering (Beckers en Janssen, 2004; Janssen, 2003) en de aan de zonering verbonden functiescheiding tussen landbouw en natuur (Terpstra, 1999).

170 De enige uitzondering hierop is de vermelding in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen dat belangrijke landschappelijke kwaliteiten ook een criterium kunnen zijn voor de afbakening van bouwvrij agrarisch gebied (zie paragraaf 2.2.8.c).

171 Deze hervorming gaat in Vlaanderen van start vanaf 2005.

172 Hiermee geeft de Europese Unie uitvoering aan het akkoord van Doha binnen de Wereldhandelsorganisatie van november 2001, waarin Europa zich – onder druk van de Verenigde Staten van Amerika, de Cairns Group van landbouwexporterende landen en verschillende ontwikkelingslanden – engageert tot een verdere afbouw van haar steunmaatregelen. (Van Daele, 2003)

173 Om steun te ontvangen, is het met andere woorden niet langer nodig om premiegerechtigde gewassen in te zaaien, maar moet de landbouwer toeslagrechten activeren. Elk perceel grond dat wordt gebruikt voor om het even welke landbouwactiviteit, behalve voor de productie van groenten en fruit, aardappelen of blijvende teelten, kan toeslagrechten activeren. Een toeslagrecht voor een landbouwbedrijf wordt dan weer berekend door een referentiebedrag – dit is de gemiddelde jaarlijkse steun voor landbouwgrond of dieren in de referentieperiode 2000-2002 op voorwaarde dat die vanaf 2005 wordt ontkoppeld – te delen door een referentieareaal – dit is het areaal in dezelfde referentieperiode.

174 Op het vlak van bodemerosie, organische stof in de bodem, bodemstructuur, minimaal onderhoud.

175 Deze worden samengebracht in een Europees fonds voor plattelandsontwikkeling.

176 Van de Poele (2005) vreest in dit kader een te sterke klemtoon op de tweede as in plaats van op innoverende maatregelen in de derde as en stelt dan ook voor om de steun voor de tweede as te plafonneren.

177 Dit werd reeds door Mina-raad en SERV opgemerkt bij de opmaak van het PDPO 2000-2006 (zie paragraaf 2.2.1.b).

178 De codes voor goede landbouwpraktijken zijn aanbevelingen die door de Vlaamse overheid worden uitgegeven in verband met het nutriëntengebruik – inclusief bemesting, groenbedekking en erosie – bij akkerbouw, grasland en voedergewassen en vollegrondsgroenten en fruitteelt, en in verband met de wisselwerking tussen landbouw en natuur.

179 Een horizontaal begrotingsartikel voor de cofinanciering van Europese projecten inzake plattelandsbeleid; de uitwerking van een programmeringsdocument 2006-2013; een betere afstemming van subsidiestromen en bestaande regelgeving; de installatie van een interbestuurlijk plattelandsoverleg met leden van de Vlaamse regering, bevoegde provinciale gedeputeerden en lokale mandatarissen en met drie werkgroepen rond de drie hoofdfuncties van het platteland (met deskundigen, ambtenaren en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties) waarvan de werking ondertussen reeds is gewijzigd; de oprichting van een administratieve cel 'platteland' binnen de Vlaamse Landmaatschappij. (Leterme, 2004)

180 De provincie West-Vlaanderen beschikt trouwens reeds sinds 2003 over een provinciaal plattelandsbeleidsplan avant la lettre. (zie onder meer: Provincie West-Vlaanderen (2003))

181 Para-agrarische bedrijvigheid, kleine en middelgrote ondernemingen en ambachtelijke bedrijven, toerisme en dienstverlening.

182 Sectoraal landbouwbeleid ter uitvoering van het Europees plattelandsbeleid, gefinancierd vanuit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, ressorterend onder de bevoegdheid van de minister van landbouw en vertaald in het Vlaams programma voor plattelandsontwikkeling. (Mina-raad en SERV, 2005)

183 Sectoroverschrijdend, geïntegreerd beleid dat geen uitvoering geeft aan Europees beleid ter zake, gefinancierd door middel van een veelheid aan instrumenten, gestuurd door het interbestuurlijk plattelandsoverleg en ressorterend onder de bevoegdheid van de minister van plattelandsbeleid. (Mina-raad en SERV, 2005)

184 In Nederland worden reeds halverwege de jaren 1990 gelijkaardige opvattingen over gebiedsgericht maatwerk met inrichtingsinstrumenten geformuleerd. (zie onder meer Helming, 1996; Holtslag en Van der Sar, 1996; Prins, 1996; Steenhuis en De Meulenmeester, 1996).

185 Custers, Leinfelder en Vandevoort.

186 AMINAL staat voor de gewestelijke administratie bevoegd voor milieu, natuur, land- en waterbeheer. Als gevolg van de recente hervorming van de Vlaamse overheid werden de taken van deze administratie overgenomen door het departement leefmilieu, natuur en energie met bijbehorende agentschappen.

187 Als gevolg van de recente hervorming van de Vlaamse overheid werden de taken van dit instituut overgenomen door het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek.

188 AROHM staat voor de gewestelijke administratie bevoegd voor ruimtelijke ordening, huisvesting en

monumenten en landschappen. Als gevolg van de recente hervorming van de Vlaamse overheid werden de taken van deze administratie overgenomen door het departement ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed.

189 Dit zijn de zogenaamde 'consensusgebieden'.

190 GIS = geografisch informatiesysteem.

191 Bijvoorbeeld naar de impact op landbouwbedrijven, naar eigendoms- of pachtsituatie, naar mogelijkheden tot kavelruil en grondmobiliteit.

192 In het kader van de eerste fase-tweede spoor van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur zijn in 2004 en 2005 drie gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen definitief vastgesteld waarin gebieden van de agrarische structuur worden herbestemd tot agrarisch gebied, al dan niet met bijkomende specificatie (bouwvrij agrarisch gebied "Jongemansbos" te Peer, agrarisch gebied met overdruk natuurverweving "Appensvoorde" te Lovendegem, agrarisch gebied "Marke-Waterschapsbeek" te Galmaarden). Daarnaast zijn verschillende gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen definitief vastgesteld waarin onderdelen van de natuurlijke structuur worden herbestemd tot natuurgebied met specificatie van grote eenheid natuur of tot natuurverwevingsgebied.

Er is geopteerd om de ruimtelijke uitvoeringsplannen uit de eerste fase-tweede spoor niet te analyseren op hun inhoudelijke verhaallijn over open ruimte en landbouw. In de eerste plaats zou een analyse van de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen met een herbestemming in functie van natuur te weinig inzichten opleveren over de inhoudelijke verhaallijn met betrekking tot landbouw. Daarnaast houden de drie gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen met een herbestemming in functie van landbouw slechts een netto-herbestemming in van 85 ha en zijn de drie, ter zake ontwikkelde stedenbouwkundige voorschriften veeleer schuchtere, eerste pogingen die nadien hebben geresulteerd in typebepalingen van stedenbouwkundige voorschriften (zie paragraaf 2.3.4).

193 Een deelruimte is een gebied dat deel uitmaakt van een buitengebiedregio en waarbinnen een samenhangend ruimtelijk beleid wordt voorgesteld. (Ministerie, 2005a) In de buitengebiedregio Kust-Polders-Westhoek worden zes deelruimten onderscheiden, in de buitengebiedregio Neteland acht.

194 Acties in tweede categorie: verder overleg en/of onderzoek naar impact op landbouwbedrijven, eigendoms- of pachtsituatie, mogelijkheden tot kavelruil en grondmobiliteit, … vooraleer te starten met de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Acties in derde categorie: opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan op korte termijn is onmogelijk; de opstart van een beperkt planningsproces wordt gesuggereerd.

195 Sectorspecifieke aspecten, die betrekking hebben op de aan het gebied gekoppelde regelgeving uit andere beleidsdomeinen, worden in principe niet opgenomen om de stedenbouwkundige voorschriften niet te overladen. Enkel indien ze ruimtelijk relevant zijn of omdat de regelgeving oplegt dat er rekening mee moet worden gehouden in de ruimtelijke planning, worden ze opgenomen.

196 Met uitzondering van de deelgebieden waarvoor in het betrokken ruimtelijk uitvoeringsplan voor het stedelijk gebied ook voorschriften worden vastgelegd, blijven de op het ogenblik van de vaststelling van het plan bestaande bestemmings- en inrichtingsvoorschriften onverminderd van toepassing. De bestaande voorschriften kunnen later door andere voorschriften in nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplannen of bijzondere plannen van aanleg worden vervangen.

197 In de nota aan de Vlaamse regering bij het ontwerp van besluit wordt voor de gemengde openruimtegebieden gesteld dat elke nevengeschikte functie in de toelichting bij het betrokken ruimtelijke uitvoeringsplan een percentage van de totale oppervlakte moet toegewezen krijgen in functie van de verrekening in de ruimteboekhouding van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

198 De toelichting bij deze typebepaling stelt dat het aanbrengen van infrastructuur voor het beheer van het gebied als openruimtegebied mogelijk is (veekerende rasters, schuilplaatsen voor dieren die instaan voor het beheer van het gebied).

199 Vrij contradictorisch wordt evenwel in het ontwerp van besluit voorzien in gebiedsspecifieke typebepalingen voor ontwikkelingsmogelijkheden van bestaande woningen en voor functiewijzigingen van bestaande bebouwing.

200 Speeltuigen, speelbossen, speelweiden, (overdekte) picknickplaatsen, zitbanken, vuilnisbakken, beperkte sanitaire voorziening, schuilplaatsen, toegangspoortjes, wegwijzers, verbodsborden, wegafsluitingen, informatieborden, verrekijkers, knuppelpaden, vogelkijkhutten, paden voor niet-gemotoriseerd verkeer, … Infrastructuur voor hoogdynamische dag- of verblijfsrecreatie is uitgesloten (sportvelden, golfterreinen, permanente kampeervoorzieningen, …). Beperkte, uitzonderlijke en tijdelijke recreatieve activiteiten (tijdelijk gebruik als kampeer- of evenementenweide) kunnen worden toegelaten.

201 Schuilhokken, afsluitingen, …

202 Een natuurverwevingsgebied kan ook als overdruk op gebieden, bestemd voor bos of recreatie, worden

aangeduid. Hier wordt verweving beperkt tot de verweving tussen natuur en landbouw.

203 Bosdecreet van 13 juni 1990 (B.S. 28 september 1990), gewijzigd bij decreet van 17 juli 2000.

204 Onder landbouw in de ruime zin van het woord wordt volgens het ontwerp van besluit het beroepsmatig kweken van planten of dieren voor de markt (en niet voor recreatieve doeleinden) bedoeld. Daaronder vallen veeteelt, planten- en boomkwekerijen, akkerbouw, … maar ook tuinaanlegbedrijven die planten of bomen kweken of conditioneren op een minimumoppervlakte van ongeveer een kwart hectare. Tuinaanlegbedrijven die enkel machines stallen, worden niet als landbouw beschouwd.

205 Hieronder worden onder meer hoevetoerisme, verkoop van eigen producten, zorgfunctie en educatie begrepen. Verblijfsgelegenheid is toegelaten als het gesitueerd is binnen de bestaande gebouwen en ondergeschikt is aan het landbouwbedrijf. Het voorzien in verblijfsgelegenheid moet dan ook in verhouding tot de landbouwactiviteit worden bekeken. Het moet bovendien voldoen aan de specifieke regelgeving over hoevetoerisme, jeugdkampen en hoevecampings.

206 In de toelichtingsnota worden als voorbeelden genoemd: aardappelhandelaar, graantrieerinstallaties, centrale mestopslag, verkoop van meststoffen of veevoeders, koelplaatsen, silo's, drooginstallaties, vlasroterijen, loonwerkers, herstelplaatsen van tractoren, land- en tuinbouwproefbedrijven, centra voor kunstmatige inseminatie voor landbouwdieren, schoolhoeves.

207 De schaal van de bedrijven moet aansluiten bij de schaal van de activiteiten in de omgeving. Bedrijven met een groot hinterland horen niet thuis in het agrarisch gebied maar op een bedrijventerrein.

208 Toegangspoortjes, wegwijzers, verbodsborden, wegafsluitingen, zitbanken, picknicktafels, vuilnisbakken, informatieborden, paden, kijk- of schuilhutten, …

209 Voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen, zijn werken, handelingen en wijzigingen toegelaten die nodig of nuttig zijn voor het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden en op voorwaarde dat technieken van natuurtechnische milieubouw worden gehanteerd. Waterbeheersing wordt met andere woorden volgens de toelichting bij de gebiedsspecifieke typebepaling dan ook beschouwd als een ondergeschikte functie. De stroomgebied- en bekkenbeheersplannen worden als afwegingselement gehanteerd bij de beoordeling van vergunningsaanvragen.

210 Het lijkt weinig waarschijnlijk dat er bij de Vlaamse, provinciale of gemeentelijke overheid veel animo of politieke doortastendheid zal bestaan om in ruimtelijke uitvoeringsplannen gebiedsspecifieke bepalingen op te nemen die de generieke regeling voor functiewijzigingen in agrarisch gebied uit het besluit van de Vlaamse regering zullen beperken.

211 Volgens de toelichting bij deze typebepaling zijn volgende constructies wel toegelaten in bouwvrij agrarisch gebied omdat ze niet als gebouwen en gelijkaardige constructies worden beschouwd: schuilhokken, plastieken tunnels die tijdelijk geplaatst worden, … Serres behoren daarentegen tot de niet-toegelaten gebouwen en vergelijkbare constructies.

212 Daarnaast zijn woningen van exploitanten en gemeenschappelijke aanvullende voorzieningen voor de bedrijven van de agrarische bedrijvenzone toegelaten.

213 De werkwijze wordt verder geoperationaliseerd in de omzendbrief RO/2005/01 van 23 december 2005 betreffende de beleidsmatige herbevestiging van de gewestplannen in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (B.S. 19 januari 2006).

214 Op Vlaams niveau is een poort een plaats waar ontwikkelingen worden gestimuleerd omwille van de bestaande of potentiële positie in het internationale communicatienetwerk. Zij zijn een element van de economische structuur op internationaal niveau en kunnen internationale investeringen aantrekken. Het betreft voor Vlaanderen concreet de vier zeehavens, de internationale luchthaven van Zaventem en het (de) HST-station(s) in Antwerpen (en Brussel). (Ministerie, 2004a)

215 De techniek van het afbakenen van groot-, regionaal- en kleinstedelijke gebieden door middel van een grenslijn op een gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan is inmiddels een ingeburgerde praktijk in de Vlaamse planningspraktijk. Het opnemen van de typebepalingen voor 'afbakening stedelijk gebied' in het ontwerp van besluit is een consolidering van deze praktijk.

216 In Vlaanderen blijft het trekken van een afbakeningslijn beperkt tot de stedelijke gebieden. In Nederland wordt door elke gemeente een rode contour voorgesteld rond het bestaande bebouwde gebied en de programmatische uitbreiding ervan. Deze wordt vervolgens vastgelegd in het provinciaal streekplan. Daartegenover staat een groene contour die rond gebieden met bijzondere natuurwaarden of monumentale eenheden van grote cultuurhistorische of archeologische waarde wordt getrokken. (zie Van Bueren, 1998; Van der Velden, 2001; Vos, 2001; VROMRaad, 2001; Van der Knaap, 2002). Interessant is de parallel met de Vlaamse afbakeningslijn wat betreft de voornaamste kritieken: geen directe garantie op kwaliteit door vooral te sturen op kwantiteit, absolute nood aan flankerend inrichtings- en beheersbeleid, versnelling van

ontwikkelingen, bevordering van functiescheiding en het kritiekloos volhouden van de scheiding tussen stad en platteland.

217 Ook Cabus (1999) is van mening dat de begrenzing van de ontwikkelingsmogelijkheden in het buitengebied evenzeer moet rekening houden met de ontwikkelingspotenties in dat buitengebied. De grens tussen stedelijk gebied en buitengebied moet dan ook voldoen aan een dubbele vereiste: een vanuit het stedelijk functioneren en een vanuit het functioneren van het buitengebied.

218 Zie ook Albrechts et al., 2003.

219 Het Engelse woord 'country' is trouwens afgeleid van het Latijnse woord 'contra': het 'land' is het tegenovergestelde van de 'stad'. (Tummers en Tummers-Zuurmond, 1997; Heyn en Hermy, 2003)

220 Not in my backyard.

221 De Town and Country Planning Act voorzag onder andere zeer expliciet in een versterking van de steden door het platteland te vrijwaren voor voedselproductie. Handelingen en werken met het oog op het gebruik van het platteland door land- en bosbouw waren niet vergunningsplichtig … alles kon. (Hodge, 1997)

222 Een dichotomische methode is een wijze van determineren waarbij telkens uit twee kenmerken een keuze moet worden gemaakt. (Geerts en Heestermans, 1995a: 638)

223 Op basis van een vergelijkend onderzoek in het kader van het Europese RURBAN-project stellen Overbeek and Terluin (2006) vast dat stad en platteland in het ruimtelijke planningsbeleid van zowel Nederland als Finland, Frankrijk, Spanje en Hongarije als afzonderlijke entiteiten worden benaderd. Landbouw en natuur worden in elk van die landen als belangrijke publieke goederen beschouwd met als gevolg dat de overheid de ruimte voor deze functies moet vrijwaren van andere functies en activiteiten.

224 Zie onder meer Hidding et al. (1998); Asbeek Brusse et al. (2002); Zonneveld (2001 en 2005a); Sijmons en Van Nieuwenhuijze (2002); Zonneveld en Verwest (2005); De Vries et al. (2006); Overbeek and Terluin (2006).

225 RURBAN is het acroniem voor het Europese project "Building new relationships in rural areas under urban pressure". In het kader van het project werden in Finland, Frankrijk, Hongarije, Nederland en Spanje telkens twee studiegebieden – één in de nabijheid van een grootstad en één in een toeristische kustregio – onderzocht wat betreft de impact van verstedelijking op de open ruimte en wat betreft de mogelijkheden om landbouwers in te schakelen in het onderhoud en de kwaliteitsverbetering van het landschap. (Overbeek and Terluin, 2006)

226 Ze maakt hierbij gebruik van de vier belangrijkste rurale tradities die door Hoggart et al. (1995) binnen de EU-15 worden onderscheiden: de mediterrane rurale traditie, de rurale traditie waar landbouw centraal staat, deze waar natuur centraal staat en de marginalistische rurale traditie.

227 Vaak wordt verwezen naar Tönnies die in 1887 in de sociologische wetenschappen een onderscheid maakt tussen het te vermijden 'Gesellschaft' en na te streven 'Gemeinschaft'. Zijn benadering is vrij conservatief: het socialisme en het communisme worden als oorzaken gezien voor de dreigende verdringing van traditionele waarden. 'Gesellschaft' verwijst naar de negatieve aspecten van de stedelijke samenleving – het sociale isolement en de geringe sociale veiligheid – terwijl 'Gemeinschaft' alludeert op de positieve waarden van de landelijke samenleving – onderlinge zorg en samenhorigheid. Tönnies' ideeën lijken vandaag ook populair bij een culturele elite, die in Nederland onder meer dweept met "Hoe God verdween uit Jorwerd" (Mak, 1996) en die in politiek opzicht meer verwant is met de sociale democratie dan met het negentiende-eeuwse conservatisme. (Groote et al., 2005; Van der Knaap, 2002)

228 Tegelijk merken ze op dat de door de OESO gehanteerde norm van 150 inwoners per vierkante kilometer impliceert dat er in Vlaanderen geen sprake (meer) is van platteland.

229 Het platteland wordt vandaag steeds rijker en de stad steeds armer, terwijl dit in het verleden andersom was. Mensen die in de dienstensector in de stad werken, wonen voor een groot deel op het platteland, terwijl de stad een hoge werkloosheid en bijbehorende sociale achterstand kent. (MacFarlane, 1998; Metz, 2000)

230 Met het oxymoron van de 'alleenstaande rijwoning' op het Vlaamse platteland als uitzondering op de regel. (dixit Wil Zonneveld, 2006)

231 Soetewey en Walpot (2005) zijn van mening dat het trekken van een scherpe grens tussen stedelijk gebied en buitengebied niet beantwoordt aan de fysisch-geografische realiteit, maar veeleer nodig is voor het formuleren van een verschillend beleid (zie het bestempelen van beide termen als beleidsmatige begrippen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen). Tegelijkertijd stellen de auteurs – een beetje contradictorisch – dat net de eigenheid van componenten, materialen en gebruiksfuncties van het landelijk gebied (zoals bodem, water, landschap, landschapsecologie, landbouw, bosbouw, natuurbehoud en recreatie) maken dat de landelijke inrichting nog steeds een eigen beleid kent en tegelijk een specifieke vakdiscipline is.

232 Faaij et al. (2003) suggereren dat de Nederlandse ruimtelijke planning in een vicieuze cirkel is terechtgekomen door de oplossing voor het vermeend vol geraken van Nederland en het daaruit voortvloeiende ruimtegebrek te zoeken in het stapelen, combineren en intensiveren van functies en activiteiten in de compacte stad.

De ruimtelijke planning benadrukt hierdoor het ruimtegebrek door plekken waar het vol is, nog voller te maken.

233 Svendsen (2002) maakt een gelijkaardige observatie voor het Deense platteland waar hij in de periode 1945-1970 een conceptuele hegemonie van de landbouw – lees een dominant discours – ontwaart met begrippen zoals 'structurele veranderingen', 'de ontwikkeling', 'centralisatie', 'verticale integratie' en 'rationalisatie'.

234 Enkel voor een beperkt aantal minder evidente para-agrarische activiteiten wordt een beleidsmatige opening gecreëerd in het agrarisch gebied (zie paragraaf 2.1.8.c1).

235 Svendsen (2002) merkt op het Deense platteland vanaf 1970 een niet-landbouwhegemonie op die wordt gekenmerkt door termen zoals 'dorpsgemeenschap' en 'omgeving' en verschillende termen met voorvoegsels 'natuur' en 'sociaal' (natuurontwikkeling, sociaal welzijn, …).

236 Zonneveld (2005) wijst ter zake op het probleem dat er in het alledaagse Nederlandse taalgebruik geen termen voorhanden zijn om de tegenstelling stad-land om te vormen tot een continuüm. In de volgens hem onalledaagse taal van de ruimtelijke concepten worden reeds schuchter enkele begrippen geïntroduceerd: stadslandschap, woonlandschap, … Hij blijft zich evenwel de vraag stellen of het planningsdiscours wel kan veranderen als de alledaagse taal nog niet verrijkt is met een nieuwe woordenschat.
Gulinck en Leinfelder (2005) en Van der Knaap (2002) pleiten analoog voor een dringende verrijking van de terminologie voor landbouw, platteland, stad, landgebruik en ruimte omdat klassieke denkbeelden bij deze termen een nieuwe inhoud hebben gekregen, zodat de werkelijkheid die ermee wordt beschreven niet langer meer correspondeert met het hiervoor gebruikte beeld.

237 Zie onder meer Boomkens (1999); Schrijnen en Cuisinier (1999); Zonneveld en Verwest (2005) en Overbeek (2006).

238 Zie onder meer De Rynck (1999); Van der Knaap, (2002); Aerts (2003); Zonneveld en Verwest (2005) en Overbeek (2006).

239 Zonneveld en Verwest (2005) poneren dat in Nederland vooral de angst voor het wonen in het landelijk gebied heeft geleid tot de paradoxale beleidsbeslissing dat vooral de stadsranden de ideale vestigingsplaats vormen voor het 'landelijk wonen'. Heins (2003 en 2004) noemt dit 'pseudo-plattelandse' woonmilieus en merkt op dat deze vaak beter aan het ideaalbeeld van de burger voldoen dan het echte platteland.

240 De vierde onderzoeksvraag - of de alternatieve planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkelingen van de open ruimte in een verstedelijkende context gevolgen inhouden voor de huidige ruimtelijke planningspraktijk – komt aan bod in het vijfde deel van dit proefschrift.

241 In een gedachtenwisseling in het Vlaams Parlement merkt Relaes (in Vertriest, 2001) op dat het aantal eisen of verlangens ten aanzien van de landbouw nooit vermindert. Dit zou pas het geval zijn wanneer de economische situatie drastisch zou achteruitgaan en er met andere woorden zou worden teruggevallen op de primaire eis van voldoende voedsel.

DEEL 3

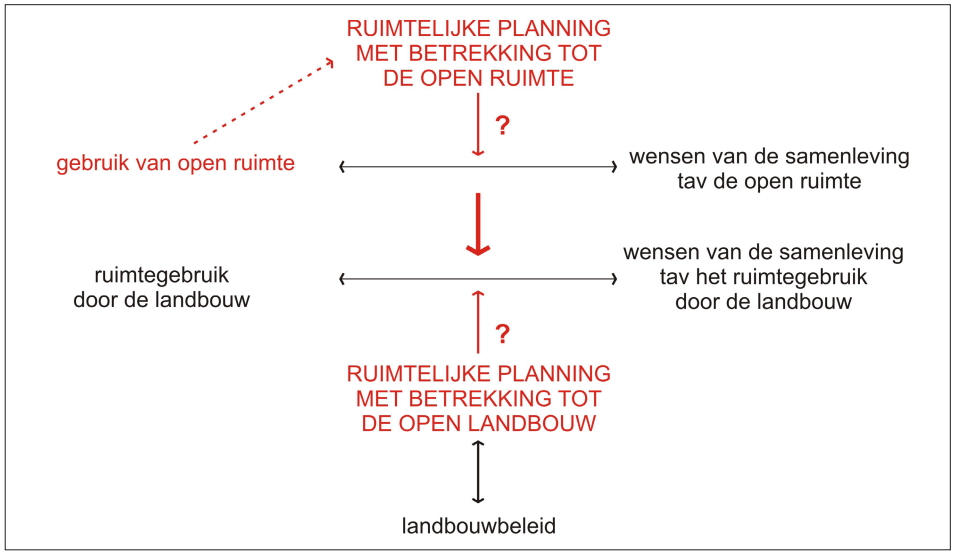
Verkenning van gevolgen van alternatieve planningsdiscoursen over open ruimte voor landbouw

It's better to search vaguely in the right direction, than exactly in the wrong direction.
(Sen, 1987)

Het wit-zwart stellen "stad ja" en "landbouw nee" kan slechts in het kader van een brede maatschappelijke discussie waar we vandaag in Vlaanderen nog niet aan toe zijn, laat staan of we er rijp voor zijn.
(Allaert, 1999)

Het vorige deel van dit proefschrift eindigt met de vaststelling dat het dominante planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen onder druk komt te staan. Ook in de dagdagelijkse realiteit gaat de stille metamorfose van het platteland (De Roo et al., 1999) onverstoorbaar voort. Meer nog, ze wordt zelfs breed maatschappelijk aanvaard. Ogenschijnlijk lijkt het stedenbouwkundig vergunningenbeleid zich gemakkelijker aan deze fysische en maatschappelijke werkelijkheid aan te passen. Het resultaat is dan ook dat het dominante ruimtelijke planningsdiscours door de feiten wordt ingehaald. (Leinfelder, 2005a)
In het eerste deel van het proefschrift wordt aangegeven dat dominante (plannings)discoursen zichzelf evenwel trachten in stand te houden. Het onderliggende mechanisme houdt immers in dat telkens opnieuw wordt teruggevallen op de inhoudelijke verhaallijn en het geïnstitutionaliseerde beleidskader van hetzelfde dominante planningsdiscours. Bovendien wordt de beleidspraktijk gedirigeerd en geregisseerd vanuit een stevige coalitie van rond dit dominante discours opererende actoren. Bijgevolg resulteert het zoeken naar alternatieven nagenoeg steeds in visies, concepten en beleidspraktijken die inhoudelijk en instrumenteel binnen het reeds bestaande discours passen. Zelden worden de uitgangspunten van het bestaande planningsdiscours – of, meer nog, het bestaansrecht van het unieke, allesoverheersende planningsdiscours – substantieel in vraag gesteld.

In dit derde deel wordt wel verkend hoe de ruimtelijke planning in de Vlaamse verstedelijkende ruimtelijke context in de toekomst op een andere manier zou kunnen bemiddelen in de ruimtelijke organisatie van de samenleving, zowel wat betreft de ontwikkeling van de open ruimte als meer specifiek wat betreft de ruimtelijke ontwikkeing van de landbouw. Daartoe worden de gevolgen voor de ruimtelijke planning van de open ruimte en de landbouw ingeschat wanneer drie verschillende dimensies in het gebruik van de open ruimte – min of meer op te vatten als de economische, de ecologische en de sociaal-culturele dimensie van duurzame ontwikkeling – elk om beurt worden geaccentueerd.
In het schema uit paragraaf 0.1.2 van de inleiding tot dit proefschrift worden hierna de elementen en relaties die in dit deel zullen worden aangeraakt, rood gemarkeerd.



Concreet worden drie alternatieve planningsdiscoursen over de relatie tussen stad en platteland verkend. Deze drie planningsdiscoursen vormen een potentieel alternatief voor het huidige, dominante planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen. Het proefschrift geeft niet zozeer aan of de alternatieve discoursen voldoende krachtig zijn of kunnen worden om het dominante discours (ooit) in vraag te stellen. Wel wordt, ter inspiratie van het ruimtelijke planningsbeleid in Vlaanderen – en in gelijkaardige verstedelijkende regio's in Noord-West-Europa – de mogelijke impact van elk van deze discoursen op de inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en landbouw verkend[242].

Met de hierboven voorgestelde onderzoeksaanpak hoopt deel 3 met andere woorden reeds gedeeltelijk een antwoord te bieden op de derde onderzoeksvraag of alternatieve planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkeling van de open ruimte in een verstedelijkende context waardevolle insteken kunnen leveren voor het planningsdiscours over het ruimtegebruik door landbouw?
In deel 4 wordt deze onderzoeksvraag nog verder uitgespit vanuit een veel bredere maatschappelijke positionering van het gebruik van de open ruimte. Onderzoeksvraag 4 wordt tenslotte beantwoord in deel 5.

Het derde deel van dit proefschrift is als volgt gestructureerd.
In hoofdstuk 3.1 worden vooreerst de huidige netwerksamenleving en de geleidelijke overgang ervan naar de droommaatschappij beknopt gepositioneerd als ruimtelijk-maatschappelijke context voor dit derde deel.
Hoofdstuk 3.2 gaat in op enkele relevante wetenschappelijke toekomstverkenningen met betrekking tot de landbouw in Noord-West-Europa. Hiermee wordt getracht, naar analogie met het tweede deel, een indicatie te geven van de hoofdrichtingen waarin het landbouwbeleidsdiscours de volgende jaren mogelijks zou kunnen evolueren.
Hoofdstuk 3.3 schetst vervolgens de methodiek van het verkennend onderzoek naar de drie alternatieve planningsdiscoursen.
In hoofdstukken 3.4, 3.5 en 3.6 worden dan de gevolgen van elk van de drie planningsdiscoursen voor de inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en landbouw in detail verkend.

Tenslotte beantwoordt hoofdstuk 3.7, op basis van de bevindingen uit de vorige vijf hoofdstukken, reeds gedeeltelijk de hierboven vermelde derde onderzoeksvraag van dit proefschrift.

Hoofdstuk 3.1

Ruimtelijk-maatschappelijke positionering van netwerksamenleving

In paragraaf 3.1.1 worden uiterst beknopt de netwerksamenleving en de door sommige auteurs gesuggereerde overgang van deze netwerksamenleving naar de droommaatschappij geduid.
Paragraaf 3.1.2 geeft vervolgens weer hoe deze netwerksamenleving zich ruimtelijk vertaalt in netwerkstedelijkheid en hoe de ruimtelijke planning grondig met dit gegeven blijkt te worstelen.
In paragrafen 3.1.3 en 3.1.4 wordt respectievelijk duidelijk gemaakt hoe de netwerkstedelijkheid zich specifiek in Vlaanderen voordoet en hoe de Vlaamse ruimtelijke planning eveneens op zoek blijft naar de terminologie en de grammatica om hiermee om te gaan.

3.1.1. Maatschappelijke positionering van netwerksamenleving[243]

Tot voor kort kwamen waardesystemen, normen en codes binnen een samenleving vooral tot stand tussen mensen die ruimte en tijd deelden. Familiebanden, religie, leeftijd, nabijheid, … waren dé elementen bij uitstek die bepalend waren voor de hiërarchische positie van individuen en groepen binnen de heersende maatschappelijke logica. Vooral nabijheid op de plek was belangrijk in de 'space of places'. (Castells, 1996; Asbeek Brusse et al., 2002)

a) Netwerksamenleving

Vandaag worden sociaal-maatschappelijke processen in belangrijke mate gereorganiseerd als gevolg van een combinatie van en een interactie tussen snelle ontwikkelingen in de informatica- en communicatietechnologie[244], de fatale crisis van het communisme, de verregaande liberalisering en deregulering binnen het kapitalisme, de terugtredende overheid en de groei van maatschappelijke bewegingen. Vermelde ontwikkelingen veroorzaken een nieuwe dominante maatschappelijke structuur – de netwerksamenleving – die wordt beheerst door een eigen logica – de netwerklogica.

> *The topology defined by networks determines that the distance (or intensity or frequency of interaction) between two points (or social positions) is shorter (or more frequent, or more intense) if both points are nodes in a network than if they do not belong to the same network. On the other hand, within a given network, flows have no distance, or the same distance, between nodes[245]. (Castells, 1996: 501)*

Culturele codes en waardesystemen worden nu dan ook steeds minder bepaald door tijd en plaats. Door de informatienetwerken zijn individuen en groepen op steeds grotere – zelfs mondiale – schaal met elkaar verbonden, worden symbolen van verschillende plaatsen en tijdperken vermengd, en zijn realiteit en virtualiteit niet meer te (onder)scheiden. Castells (1996: 214) vindt het zelfs 'not done' om te spreken over culturele codes binnen de netwerksamenleving:

> *It is a culture, indeed, but a culture of the ephemeral, a cultural of each strategic decision, a patchwork of experiences and interests, rather than a charter of rights and obligations. (…) Any attempt at crystallising the position in the network as a cultural code in a particular time and space sentences the network to obsolescence, since it becomes too rigid for the variable geometry required by informationalism.*

Daarnaast doen er zich echter binnen bestaande ruimten ook steeds vaker scheidingen van processen en scheidingen van afzonderlijke groepen in eigen ruimten voor omdat ze opereren binnen andere netwerken. (Asbeek Brusse et al., 2002) De netwerklogica impliceert dus ook nieuwe vormen van dominantie. Sommige functies, groepen en gebieden worden opgenomen in een netwerk, andere niet.

> *On the one hand, valuable segments of territories and people are linked in the global networks of value making and wealth appropriation. On the other hand, everything, and everyone, which does not have value, according to what is valued in the networks, or ceases to have value, is switched off the networks, and ultimately discarded. (Castells, 1996: 134)*

In ieder geval verliest directe aanwezigheid of nabijheid in de zogenaamde 'space of flows' – de materiële organisatie van gelijktijdige maatschappelijke praktijken als gevolg van stromen van kapitaal, informatie, technologie, organisatorische interactie, beelden, geluid en symbolen – steeds meer aan belang als logica voor sociale relaties.
Kwaliteit en gemeenschappelijkheid van doelen worden daarentegen steeds meer determinerend. Steden en regio's nemen deel aan een wereldwijde competitie waarbij, ondanks de mondialiserende economie, lokale sociaal-culturele kenmerken en kwaliteiten een steeds grotere rol spelen. Dit wordt in de literatuur de 'global-local paradox' genoemd (zie onder meer Castells, 1996; Boudry et al., 2003)

De space of flows is echter niet in de plaats gekomen van de space of places.

> *Dominant functions are organised in networks pertaining to a space of flows that links them up around the world, while fragmenting subordinate functions, and people, in the multiple space of places, mad of locales increasingly segregated and disconnected from eachother. (Castells, 1996: 507)*

Vele mensen werken dagelijks in centra waar er beslissingen worden genomen – in de 'space of flows' – maar leven en wonen nog steeds in een zeer lokale context op plekken – 'places' waarvan de vorm, de functie en de betekenis worden gedetermineerd door fysische nabijheid[246].

Plekken vervullen nog steeds een belangrijke rol binnen de samenleving, zij het minder substantieel in vergelijking met de verpletterende waarde- en machtslogica van de space of flows. Ze bieden het individu een mogelijkheid om te ontsnappen van de drukte, de stress, de complexiteit en de andere negatieve nevenverschijnselen van de space of flows. (zie onder meer De Roo en Thissen (1999) en Asbeek Brusse et al. (2002))
Plekken dragen nog steeds bij tot de identiteitsvorming van individuen[247], zij het dat deze laatste hun identiteit vandaag veeleer ontlenen uit de rollen die zij in verschillende netwerken spelen of wensen of denken te spelen, dan uit de organisatie, plek of groep waartoe zij behoren. Plekken verliezen hierdoor hun absolute betekenis; ze verkrijgen maar een maatschappelijke betekenis voor zover ze worden gebruikt en geïnterpreteerd vanuit sociale, economische en culturele netwerken op verschillende schaalniveaus. De betekenis van plekken is bovendien variabel in de tijd door het variëren van sociale netwerken in de tijd. Het gevolg van dit alles is dan ook dat het gebruik van de ruimte niet langer louter op basis van fysisch-morfologische kenmerken kan worden ingeschat[248]. (Albrechts et al., 2003)

b) Opkomst van 'droommaatschappij'

Volgens zogenaamde futurologen gaat de netwerksamenleving in welvarende landen momenteel reeds – en zeker de volgende vijftig jaar – geleidelijk over in de droommaatschappij, het ultieme type samenleving[249]. (Jensen, 1999) Gestructureerd wetenschappelijk onderzoek dat tracht te onderbouwen dat de samenleving inderdaad richting droommaatschappij evolueert, ontbreekt tot nog toe. De visie van een aantal futurologen wordt hier dan ook louter ter informatie als een mogelijke theorie-in-ontwikkeling meegegeven. Het wordt in dit doctoraatsonderzoek evenwel niet als een sleutelconcept gehanteerd.

In de droommaatschappij doet het overgrote deel van de consumenten aankopen uit emotionele, niet-materialistische overwegingen. Producten spelen in op het gevoel en de psychologische meerwaarde en niet langer op het verstand[250]. Bij het consumeren verschuift het accent steeds meer van het functionele, de materiële kenmerken van het product zelf, naar het sociaal-culturele, de emotionele betekenis voor de consument. Er is steeds meer sprake van immateriële consumptie. (zie onder meer ook Dagevos et al., 2000; Wissink en Asbeek Brusse, 2002; Van der Zande, 2004a en b)

> *De droommaatschappij is een nieuwe maatschappij waarin bedrijven, gemeenschappen en de mens als individu op basis van verhalen en niet louter op basis van gegevens en informatie zullen floreren. (Jensen, 1999: 11)*

De verklaring voor dit fenomeen vindt Weber (2002) in het van nature samengaan van behoeften en verlangens[251]. Wanneer zich een toestand van welvaart voordoet met langdurig en veralgemeend comfort, verliezen de overvloedig bevredigde behoeften het vermogen om als stimuli tot verlangen te fungeren. Om genot te beleven, moeten stimuli immers voortdurend worden hernieuwd. Omdat verlangens evenwel een intrinsiek onderdeel vormen van het mens zijn, ontstaat er een existentieel probleem bij de betrokken individuen wat 'verveling' wordt genoemd. Weber (2002) stelt dat er vier mogelijke strategieën zijn om dit probleem op te lossen:

- het kunstmatig hernieuwen van de behoeften[252];
- het leren manipuleren van de zintuiglijke waarnemingen dat een maximale stimulering wordt bereikt[253];
- het beroep doen op gespecialiseerde producenten van zintuiglijke sensaties – narren, circusartiesten en kunstenaars;
- het opzoeken van situaties met extreme en globale zintuiglijke effecten – oorlog, jacht, sport, orgie.

Het streefdoel van de moderne consumptie is met andere woorden niet zozeer om behoeften te bevredigen, maar om genot te beleven – hedonisme – gebaseerd op voortdurend nieuwe prikkels. De aankoop en het verbruik van materiële producten nemen in de droommaatschappij niet af, maar vormen slechts het topje van de ijsberg. Het individu profileert zich steeds minder aan de hand van deze producten en valt in de plaats daarvan op verhalen en gevoelens terug. Naast materiële producten winnen bijgevolg ook de maatschappelijke groepen waarmee individuen hun passie delen – sport, amusement – aan belang.

Tenslotte stelt hij dat er in een onveilige en veranderlijke wereld een behoefte bestaat aan gemoedsrust … in een stabiele wereld is er daarentegen behoefte aan nieuws en verandering. In de ambigue netwerksamenleving – met de space of flows en de space of places is er behoefte aan gemoedsrust en stabiele normen en waarden en tegelijkertijd aan verandering, variëteit en avontuur. Volgens Jensen is de markt voor gemoedsrust waarschijnlijk groter en groeit deze ook sneller. Een van de oorzaken van de verheerlijking van de romantiek van het platteland is volgens hem dat bijna tachtig procent van de mensen in de welvarende landen in de stad is opgegroeid en daar ook woont (zie ook paragraaf 4.2.1.a)

3.1.2. Ruimtelijke positionering van netwerksamenleving

a) Netwerkstedelijkheid

De maatschappelijke reorganisatie binnen de netwerksamenleving heeft vanzelfsprekend ook gevolgen voor de manier waarop de ruimte wordt gebruikt en gevormd.

> *Space is the expression of society. Since our societies are undergoing structural transformations, it is a reasonable hypothesis to suggest that new spatial forms and processes are currently emerging. (Castells, 1996: 410)*

Met het begrip 'netwerkstedelijkheid' wordt getracht het gewijzigd ruimtegebruik in de netwerksamenleving te vatten waarbij de centraliteit van plekken in hoofdzaak wordt bepaald door de positie van deze plekken in verschillende soorten netwerken. (Albrechts et al., 2003) Het is echter niet evident om een eenduidige vertaalslag te maken tussen maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds en de veranderingen in ruimtegebruik anderzijds. De ruimtelijke organisatie van de samenleving is het resultaat van een complex samenspel van het handelen

van individuele actoren (microcosmos) dat leidt tot een niet-eenduidig bepaalde ruimtelijke (macro)structuur. (Van der Knapen, 2002) Sommige ontwikkelingen geven aanleiding tot een steeds verdere ruimtelijke spreiding van activiteiten – zie de internationalisering van de economie, zichtbaar in de werking en de dominantie van multinationals – terwijl andere een ruimtelijke clustering in bepaalde stedelijke regio's tot gevolg hebben[254].
Tegenover globalisering staat blijkbaar vrij paradoxaal een lokalisering van de economie. Aan de basis van deze machtsconcentratie in bepaalde steden en stedelijke regio's ligt de blijvende noodzaak aan culturele creativiteit als een voorwaarde voor innovatie en adaptatie. (zie onder meer Albrechts, 1999; Asbeek Brusse et al., 2002; Van der Wouden, 2004) Stedelijke regio's hebben daarbij het competitieve voordeel dat ze beschikken over formele kennisinfrastructuur – in de vorm van hoog gespecialiseerde werknemers en toeleveranciers – communicatiekanalen en informele kennisuitwisseling als gevolg van de hoge ruimtelijke dichtheid en diversiteit aan individuen en bedrijven.

Omdat afstanden er in de hedendaagse samenleving omwille van de steeds groter wordende mobiliteit steeds minder toe doen, komt er steeds meer 'binnen het bereik' en vergroten de keuzemogelijkheden om samen te werken in productieprocessen, te wonen, om te consumeren, om te ontspannen, … Kwaliteit van aangeboden diensten en producten en gelijkgezindheid in sociale relaties worden in dergelijke context zeer doorslaggevend voor keuzes van individuen en bedrijven. Functionele relaties kennen als gevolg hiervan steeds meer een kris-kraspatroon.

> *Ieder individu stelt zijn eigen polycentrische stadsgewest samen waarbij de woning steeds belangrijker wordt als thuisbasis en als uitvalsbasis. Een kenmerk van de [netwerk]stedelijkheid is dat de toegenomen actieradius van het dagelijks leven gepaard gaat met een schaalverkleining. Mensen trekken zich terug in hun eigen woning van waaruit sociale netwerken worden onderhouden per auto, telefoon en computer. (Nio, 2001c: 84) (zie ook Hajer and Zonneveld, 2000)*

De stad verliest typisch stedelijke functies die zich op alternatieve, goed bereikbare locaties vestigen[255] als stedelijke fragmenten met een eigen rol, een eigen functie, een eigen architectuur. De historische hiërarchie van steden verdwijnt. Verstedelijkte gebieden lopen in elkaar over en groeien aan elkaar. Uiteindelijk ontstaat er een stedelijk conglomeraat van steden, dorpen, nieuwe landschappen, stedelijke fragmenten, stedelijke rasters, linten, lintontwikkeling, … en tussenliggende openruimtefragmenten[256].
Van der Knaap (2002) en Boudry et al. (2003) zijn evenwel van mening dat de vaststelling van een steeds verder ruimtelijke fragmentatie – trouwens een begrip met een van nature negatieve connotatie[257] – te veel wordt ingegeven door een gevoel van ongemak, als gevolg van een beoordeling vanuit het verleden met een voor die situatie relevant referentiekader.

> *Fragmentatie verwijst naar structuurloosheid van de nieuw ontstane stedelijke vorm en op de onmogelijkheid hier grip op te krijgen. (Van der Knaap, 2002: 160)*

b) Netwerkstedelijkheid en ruimtelijke planning

Voor Hajer (1996) botst de ruimtelijke planning in de confrontatie met het gegeven van de netwerkstedelijkheid op de beperkingen van haar conceptuele systematiek.

> *De moderne kapitalistische samenleving 'is' nooit maar 'wordt' altijd: zij bestaat niet in rust, enkel als proces. De ruimtelijke ordening komt daarbij de paradoxale taak toe deze permanente verandering in ruimtelijke arrangementen voor langere tijd vast te leggen. (Hajer, 1996: 5)*

Waarschijnlijk bedoelt Boelens (2005) min of meer hetzelfde als hij vaststelt dat ruimtelijke planning nog steeds overwegend opereert binnen het traditionele universeel geachte begrip van ruimte en tijd, elk bestaande uit drie dimensies van respectievelijk lengte-breedte-hoogte of gisteren-vandaag-morgen … en dat dit de reden is waarom de ruimtelijke planning er niet in slaagt om de veelzijdige dynamiek en grenzeloosheid van die andere dimensies adequaat te vatten of langdurig te binden. Hij beantwoordt dit probleem met de introductie van een nieuw begrip, 'fluviologie' als complement van 'planologie'.

> *Er is behoefte aan een nieuw Grand Project Transmoderne. (…) Ik geef daarom de voorkeur aan een nieuwe naam voor dit vakgebied en pleit voor de ontwikkeling van zoiets als een 'fluviologie', dat is de kennis van grenzeloze stromen, van de zich ontwikkelende, fysieke, virtuele en organisatorische netwerken en vooral van de daaraan ten grondslag liggende krachten en drijfveren, leidend tot een nieuwe relationele aansturing en gebruik van de ruimte in dynamische clusters van wisselende activiteiten. (…) Zoals de planologie vooral gebiedsgericht is, is de fluviologie in essentie project- of themagericht. (Boelens, 2005)*

Samengevat lijkt de ruimtelijke planning ten aanzien van 'netwerkstedelijkheid' niet zozeer de ruimtelijke werkelijkheid zelf, maar wel het menselijk handelen als uitgangspunt te moeten nemen. Door de toename van de keuzevrijheid van individuen in de netwerksamenleving, vergroot immers de variëteit aan mogelijke ruimtelijke uitkomsten van het maatschappelijk handelen. Ruimtelijke planning lijkt bijgevolg vooral aandacht te moeten besteden aan de aard van de ruimtelijke processen in plaats van uitsluitend aan de maakbaarheid van de ruimtelijke uitkomsten ervan.

> *Als het resultaat van de analyse een gefragmenteerde werkelijkheid laat zien, hoef je nog niet in de naturalistische denkfout te vervallen om dit resultaat ook onbemiddeld op te waarderen tot ontwerpoplossing. (…) Het gaat om het vinden van een evenwicht tussen het plannen van zaken die gepland moeten worden omdat ze deel uitmaken van het onvervreemdbare collectieve domein, en het geven van ruimte aan maatschappelijke en natuurlijke processen die zich laten voorspellen noch plannen. (Sijmons, 2002b: 247)*

Momenteel blijkt de ruimtelijke beleidspraktijk er in ieder geval niet in te slagen de logica's van de 'netwerkstedelijkheid' te vatten, niet wat betreft de analyse van de bestaande situatie en evenmin wat betreft de mogelijke ruimtelijke concepten voor een toekomstige ontwikkeling.

De aard van de talrijke nieuwe begrippen die als gevolg van de analyse van 'netwerkstedelijkheid' het daglicht zien – stadslandschap, nevelstad, diffuse stad, verstrooide stad, rasterstad, … – duidt er ook voor Hajer en Reijndorp (2001), Borret (2002) en Uyttenhove (2003) in ieder geval op dat niemand precies welke ruimte er precies in de maak is en dat er een niet te miskennen behoefte bestaat om de klassieke denkkaders en planningsdiscoursen over stad en stedelijkheid (en platteland en landelijkheid) te heroverwegen[258].

> *De nevelige termen (…) zeggen nauwelijks iets over de concrete ruimtelijkheid van de betreffende omgevingen. Het suggereert veeleer een nevelige kennis over de ruimte dan een reële nevelige ruimte. Wellicht schiet het conceptuele instrumentarium tekort, terwijl de gesignaleerde neveligheid van de ruimte nauwelijks een bezwaar vormt voor haar bewoners. (Loeckx en De Meulder, 2003: 274)*

Wat de conceptuele vertaling betreft, naar de toekomstige ontwikkeling van netwerkstedelijkheid toe, wordt deze vooral gevat met nieuwe, voluntaristische en narratieve begrippen zoals 'stedelijk netwerk' en 'netwerkstad'. (zie Van der Knaap, 2002; Albrechts et al., 2003) Eerstgenoemd begrip verwijst dan vooral naar de noodzakelijke beleidsnetwerkvorming tussen verschillende steden, terwijl het tweede begrip vooral de ruimtelijke fragmentatie van een stedelijk weefsel tracht te vatten. Helaas slagen ruimtelijke planners er volgens Zonneveld (2001)[259] niet in deze nieuwe begrippen ook wat betreft inhoud en operationalisering op een innoverende wijze in te vullen. Ze blijven steken in het al decennia lang dominerende planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen. Zo geeft het 'stedelijk netwerk', zoals het in de Nederlandse Vijfde nota voor de ruimtelijke ordening wordt gehanteerd, blijk van regressieve trekjes: het stedelijk netwerk wordt opgevat als een afbakenbare, begrensde structuur en er worden concepten geformuleerd met het toewijzen van ontwikkelingen aan welbepaalde plaatsen als doel[260].

Netwerkstedelijkheid, als ruimtelijke uitdrukking van de netwerksamenleving, gaat bijgevolg steeds moeilijker samen met eenduidige begrippen zoals 'stad' en 'platteland' of 'bebouwde ruimte' en 'onbebouwde ruimte'.

> *Het urbane systeem is als het ware over de leefwereld van het landelijk gebied geschoven en het landelijk gebied heeft zich ontwikkeld tot een multifunctioneel weefsel met wisselende maaswijdten met daarin gemengde stedelijke en rurale functies. (Dietvorst en Hetsen, 1996: 42)*

Deze incompatibiliteit drukt zich zelfs zeer primair uit in een reeds zeventig jaar durende statistische zoektocht naar alternatieven voor de binaire opdeling stad-platteland[261]. (Halfacree, 2004) Hierbij wordt regelmatig een continuüm tussen stad en platteland gesuggereerd dat in meer of minder tussenliggende categorieën kan worden opgesplitst (bijvoorbeeld in Blunden et al., 1998), alhoewel dergelijk continuüm nog steeds berust op een dichotomie – en zelfs in de meest extreme vorm – aangezien stad en platteland dan als de twee hypothetische uiteinden van een spectrum worden beschouwd. (zie onder meer Van der Knaap, 2002; Champion and Hugo, 2004) Een voor de hand liggend en dus veelgenoemd alternatief is een 'trichotomie' – de introductie van een derde categorie, tussen stad en platteland in[262] – wat statistisch misschien relevant kan zijn, maar beleidsmatig niet onmiddellijk baanbrekend lijkt.

De open ruimte lijkt in die netwerk-'stedelijkheid' vooral te worden beschouwd als datgene wat rest, wat niet ingenomen is door stedelijkheid – 'negatieve ruimte' die niet bewust wordt ontworpen of gepland aangezien ruimtelijke planners zich in het verleden en ook nu nog steeds vooral bezig houden met de gebouwde ruimte. (Nicol and Blake, 2000; Gulinck, 2001; De Boeck, 2002a)

3.1.3. Netwerkstedelijkheid in Vlaanderen

Nagenoeg zeventig procent van de Vlaamse bevolking woont volgens Kesteloot (2003) in een stedelijk leefcomplex[263]. Slechts tien à twaalf procent woont in kernsteden; de meederheid woont in een suburbane woonomgeving[264]. Ruw geschat leeft de helft van de Vlaamse bevolking daarbij in de invloedssfeer van een kleine stad of van een groot dorp met stedelijke kenmerken, komt slechts voor bepaalde omstandigheden in de grotere steden – opleiding, aankopen, medische ingrepen – en bouwt haar beeld van en ervaringen in de stad dan ook vooral op in een kleinstedelijke context.

> *Vlaanderen kan vanuit dit oogpunt beschouwd worden als één grote stad, maar dan gaat het wel eerder om een netwerk van vele, relatief kleine, stedelijke centra dan om een stad van wereldformaat.[265] (Kesteloot, 2003: 17)*

Netwerkstedelijkheid lijkt Vlaanderen met andere woorden als het ware op het lijf geschreven. Tal van factoren leggen sinds eeuwen geleden de basis voor de huidige kenmerkende ruimtelijke fragmentatie. (zie onder meer Van den Broeck, 2001; De Boeck, 2002b; De Meulder en Vandenbroucke, 2004):

- de uiterst gunstige bodemgesteldheid die het mogelijk maakt om vrijwel overal in Vlaanderen aan een lage kostprijs te bouwen;
- de economisch gunstige ligging van Vlaanderen in de Scheldedelta en in Europa;
- het dichte netwerk van middeleeuwse steden en dorpen waarbij kleine steden op een gemiddelde tussenafstand van 25 kilometer van elkaar zijn gelegen;
- de op individuele vrijheid ingestelde mentaliteit van de Vlamingen, wat zich onder meer uit in de vrij algemeen aanwezige droom van een eigen huis met tuin;
- de over het algemeen vlotte toegankelijkheid van het platteland door de zeer bewuste uitbouw van een dicht (buurt)spoorwegen- en steenwegennetwerk tijdens de industrialisatie in de negentiende eeuw om een concentratie van arbeiders in de steden te vermijden;
- de aanmoediging door de overheid – mede onder invloed van de kerk – van eigendomsverwerving op het platteland, waarbij het leven in kleinere steden en kernen wenselijker werd geacht met het oog op het bewaren van sociale, politieke en religieuze stabiliteit; eveneens vanuit die optiek werden subsidies, goedkope leningen en voordelige pendelabonnementen verstrekt;
- de weerbarstige houding van de bevolking ten aanzien van (enige vorm van onderdrukking door) de overheid.

In de tweede helft van de twintigste eeuw wordt deze fragmentatie nog verder in de hand gewerkt door de enorme toename van de welvaart – en de werkzekerheid – en door het overweldigende succes van de auto.

In ons omringende landen is de fordistische economische groei later ingezet of was er reeds een strikte ruimtelijke planning aanwezig om ongebreidelde bevolkingsspreiding tegen te gaan. Daardoor vindt men in België, en voornamelijk in Vlaanderen, de meest Amerikaansachtige ruimtelijke vormgeving van naoorlogse verstedelijking. (Kesteloot, 2003: 24)

Overal ontwikkelde zich een nieuwe vorm van stedelijkheid. Mondjesmaat nam moderniteit het landschap in. Het absorptievermogen van de bestaande infrastructuur werd tot het uiterste getest. Het Belgisch territorium als geheel fungeerde als onwezenlijke metropool. Alles was er wel, zowel functioneel als kwantitatief, alleen was er nergens de dichtheid of congestie de echte metropool kenmerkt. (De Meulder et al., 1999: 86)

Het resultaat – het Vlaamse territorium, in het bijzonder dat van de Vlaamse Ruit tussen Antwerpen, Gent, Brussel en Leuven – wordt – de ene keer met een verpletterend schaamtegevoel en de andere keer met een soort anarchistische trots – omschreven als de betekenisarme dan wel betekenisvolle ultieme chaos.

Buiten de agglomeraties, waar af en toe een boom laat vermoeden dat we ons op het platteland bevinden. (Braem, 1968: 7)

Om het even wat staat om het even waar en naast om het even wat. Het grootste gedeelte [van de Vlaamse Ruit] heeft een hoedanigheid tussen stad en platteland, overal zijn stad en landschap tegelijkertijd aanwezig. Het grondgebied is een lappendeken van stedelijke en landschappelijke relicten, een nevenschikking van het kunstmatige naast het schijnbaar natuurlijke. (De Boeck, 2002b: 162)

Onder en doorheen het verstedelijkte continuüm handhaaft zich toch een landelijk continuüm. Beide lagen zijn nog in zuivere vorm aanwezig: in de historische stad en op het 'echte platteland'. Maar meestal bestaan ze in overflow, als simultane projectie van twee beelden.
(…)
Soms is het stedelijke de major en kunnen we spreken van stad, stadsgewest en nevelstad. Soms primeert het rurale en gaat het eerder om een 'groene' nevel. Vaak houden beide karakters elkaar in een labiel, onvolkomen en nog onuitgesproken evenwicht. (Loeckx en De Meulder, 2003: 273 en 278)

(…) heeft het 'platteland' de verstedelijking voor een groot stuk geabsorbeerd, in een landelijke toonaard gezet. Het landelijke is immers geen passieve actor. Het heeft zijn eigen dynamiek, ontwikkelingsvormen en modernisering. (…) Overigens heeft het platteland van in het begin een heel groot deel van wat we 'verstedelijking' noemden, geassimileerd, of op zijn minst hybride woon- en leefwijzen doen ontstaan. Zo werd de archetypische rijwoning die sinds de negentiende eeuw over het land is verstrooid, op het platteland fundamenteel anders gebruikt dan in de stad. Voor- en achterkant worden omgewisseld. Men gaat langs achter binnen, naast een stoet bijgebouwen. Ernaast is een grote groententuin, maar werd ook een dubbele carport bijgebouwd. (…) Kortom, er ontstaat een hybride, een 'verlandelijkt' stedelijk woningtype. (Loeckx en De Meulder, 2003: 277[266])

> *België laat zich lezen als een veralgemening van een soort laagdynamische ontwikkeling, open en flexibel, zonder oververhitting. (Dehaene, 2003: 18-19)*

> *Bijna overal heerst er een permanente isotrope perifere conditie. Perifeer omdat grote stukken van het grondgebied geen eenduidige structuur of statuut meer hebben. Ze hangen tussen stad en platteland en lijken voortdurend vatbaar voor nakende verandering, voltooiing, transformatie. Isotroop omdat deze conditie in essentie overal hetzelfde is (…) (De Meulder et al., 1999: 91)*

Ondanks deze netwerkstedelijkheid blijft volgens Cabus (2001) uiteindelijk toch 76 % van de ruimte in Vlaanderen open. Het als kwistig aangevoelde ruimtegebruik heeft met andere woorden vooral een kwalitatieve en veel minder een kwantitatieve betekenis.

Gulinck (2001) omschrijft deze open ruimte in de Vlaamse netwerkstedelijkheid als een mozaïek van neo-rurale ruimten – dit zijn duidelijk te onderscheiden stukken land die in principe niet bebouwd zijn door constructies of door belangrijke infrastructuur en die een zekere continuïteit in de tijd hebben wat betreft dat onversteend karakter. Met het begrip 'neo-ruraliteit' wil Gulinck (in Gulinck (1995), Gulinck and Dortmans (1997) en Gulinck (2001)) 'landelijkheid' vooral op een positieve wijze definiëren en niet als datgene wat overblijft als … Neo-ruraliteit wordt daarom vooral geassocieerd met specifieke ecologische en maatschappelijke potenties, terwijl de grootte van de ruimte, de nabijheid van stedelijke karakteristieken, de visuele impact van niet-rurale elementen en politieke of economische ontwikkelingen in veel mindere mate determinerend worden[267].

> *The fragments of open space are called 'neo-rural' fields: contiguous and unbuilt geographical units at any location, that are the basic units for strategic survey of resources in metropolitan areas and as building blocks for future land use and environmental planning. (Gulinck, 2001: 1)*

3.1.4. Netwerkstedelijkheid in Vlaamse ruimtelijke planning

Het ruimtelijk beleid heeft volgens Borret (2002) de ruimtelijke fragmentatie lange tijd veronachtzaamd als een betekenisarme chaos of heeft dit moeilijk beschrijfbare verstedelijkende continuüm alleen maar van op grote hoogte en in brede termen aangesneden.
Negen jaar na het debuut van 'stedelijk netwerk' en 'bebouwd perifeer landschap' in het Vlaamse plannersjargon, blijkt er bijvoorbeeld van de in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen aangekondigde nadere uitwerking van een aantal van dergelijke gebieden weinig werk te zijn gemaakt. (zie ook Gios, 2003) Meer nog … de ruimtelijke planning blijft in de ruimtelijke fragmentatie op zoek gaan naar stedelijke gebieden, hoofddorpen en economische knooppunten waar toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen moeten worden gebundeld. Ook het stedelijke netwerk blijft een som van afgebakende stedelijke gebieden met dezelfde binaire logica stad-platteland als in de rest van Vlaanderen. Dit wijst er voor onder meer Van den Broeck P. (1999 en 2000) op dat de Vlaamse ruimtelijke planning nog steeds in belangrijke mate gelooft dat ze de overheersende (markt)mechanismen kan doorbreken en de historische hiërarchische stedelijke structuur kan herstellen.

De fragmentatie wordt omkeerbaar geacht. Afbakenen is daartoe de gekozen strategie. (Van den Broeck P., 2000: 21)

Onder meer De Meulder et al. (1999) zijn minder genuanceerd en stellen dat het conceptuele kader van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen vooral door de Nederlandse planningsdoctrine wordt geïnspireerd. Als gevolg hiervan staat de gewenste ruimtelijke structuur in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voor hen haaks op de bestaande ruimtelijke structuur en is er een grote kloof tussen de ambities van de overheid en de wensen van het grootste deel van de Vlaamse bevolking.

Toch tekenen zich ook in het ruime Vlaamse planningslandschap de eerste schuchtere stappen af in de verkenning van een nieuwe grammatica en een nieuwe woordenschat – als kiemen voor nieuwe planningsdiscoursen over de relatie tussen stad en platteland in de netwerksamenleving.
Deze eerste stappen nemen tot nog toe vooral de vorm aan van suggesties. Van den Broeck P. (2000) pleit bijvoorbeeld voor een 'fundamenteel nieuwe en spannende ruimtelijke organisatie van de spreiding in de tapijtmetropool'. Devoldere (2002) breekt op zijn beurt een lans voor een nieuwe grammatica van de post(sub)urbane stedelijkheid die ontwerpmatige interventies en zinnige discussie mogelijk maakt in het suburbane landschap. Voor Cabus (2001) moet Vlaanderen dan weer worden benaderd als één grote stad met ruimte voor 'open' en voor 'stedelijk' in plaats van als één open ruimte met een aantal stedelijke 'reservaten'. Albrechts et al. (2003) suggereren tenslotte de zwart-wittegenstelling tussen stad en platteland om te buigen in een veelkleurig palet van meervoudige openruimtegebruiksfuncties die aan belang winnen in de netwerksamenleving. De verstedelijking van Vlaanderen moet volgens hen bovendien op een positieve manier worden gestuurd en maatschappelijk zin worden gegeven.

Het zijn echter Boudry et al. (2003) die al eerste in het Witboek Stedenbeleid een nieuw woord – de 'rasterstad' – tot in het voorgeborchte van de beleidsarena kunnen tillen.

We gebruiken het begrip 'rasterstad' voor het aanduiden van een flexibele manier van kijken naar de stad, die loskomt van om het even welke grens en die vermijdt om meteen in volgens ons niet meer bruikbare stereotiepen te vervallen: stad versus platteland, stad versus rand, … We nemen de uitgezaaide stad in het verruimde stedelijke gebeid als realiteit en als kader voor nieuwe stadsbeelden. (Boudry et al., 2003: 18)

De ruimtelijke spreiding van de stad en van de stedelijke kenmerken is voor hen de typische verschijningsvorm van de stad in Vlaanderen … en het kijken naar de stad en het handelen in het stedelijk beleid moeten daar dan ook aan worden aangepast. Voor dit laatste, voor dit doel, dichten ze het begrip 'rasterstad' zowel een analytische als een actiegerichte dimensie toe die variabel – afhankelijk van de aard van de plek, van de schaal, van het thema of van het gezichtspunt – kan worden ingezet.

Rasterstad is de rastervormige samenhang tussen compacte en minder compacte, centrale en perifere, bebouwde en open, fysieke, sociale en economische stadsfragmenten en dit op meerdere schaalniveaus (eventueel tezelfdertijd): binnen de stadskernen, tussen delen van de stad en de rand, binnen een ruimer stadsgewestelijk bereik en voor een gebied waarin

> *meerdere steden optreden. Dit vergt een andere kijk op de organisatie van stedelijkheid, telkens weer in verhouding met andere delen van het raster. (Boudry et al., 2003 : 94)*

Helaas blijft ook het Witboek Stedenbeleid uiteindelijk met het begrip 'rasterstad' hangen in een weinigzeggende 'nevel'.

> *Het begrip 'rasterstad' leidt tot discussies over ordening en ontwikkeling in en van die schijnbare ruimtelijke structuurloosheid. We kunnen in- en uitzoomen, afhankelijk van het schaalniveau waarop we stad en stedelijkheid willen bestuderen, of van het proces dat we willen sturen: van het niveau van het individu of het individuele perceel tot verbindingen vanuit het raster met mondiale processen. (Boudry et al., 2003 : 96)*

De grammatica en woordenschat in ontwikkeling zijn met andere woorden tot nog toe vooral nuttig gebleken voor de beschrijving van de (on)voltooid verleden tijd. De zoektocht naar een nieuw conceptueel kader dat hiermee op een beleidsrelevante manier zou kunnen omgaan – de grammatica en woordenschat voor de toekomstige tijd – werd evenwel nog niet ingezet. Blijkbaar is de wens om de processen in de ruimte tot in het detail te beschrijven en zo een subjectief gevoel van zekerheid na te streven, nog steeds groter dan de durf om, ondanks de talrijke onzekerheden, toekomstgericht te verkennen.

Hoofdstuk 3.2

Relevante ontwikkelingsmodellen voor landbouw

Voorliggend hoofdstuk tracht relevante ontwikkelingsmodellen met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling van de landbouw in Noord-West-Europa te duiden. Hiermee wordt getracht – naar analogie met de bespreking in het tweede deel van de verschillende landbouwbeleidsdiscoursen in de drie onderzochte periodes – een indicatie te geven van de hoofdrichtingen waarin het landbouwbeleidsdiscours de volgende jaren mogelijks kan evolueren.

Paragraaf 3.2.1. schetst vooreerst de uitgangssituatie voor het toekomstig landbouwbeleid. Vervolgens worden in paragrafen 3.2.2 en 3.2.3 twee relevante ontwikkelingsmodellen voor de landbouw beschreven, respectievelijk een wereldmarktlandbouw en een multifunctionele landbouw.

3.2.1. Uitgangssituatie voor toekomstig landbouwbeleid

Het grootste deel van de landbouwbedrijven in Vlaanderen en Noord-West-Europa komt steeds meer onder druk te staan. Van der Ploeg (in Van der Ploeg (2001), Van der Ploeg, Long and Banks (2002) en Van der Ploeg and Roep (2003)) wijt dit vooral aan wat hij de 'squeeze on agriculture' noemt – de als wurgend ervaren invloed van de vigerende marktverhoudingen. Specifiek doelt hij hiermee op de steeds verdere vernauwing, sinds het begin van de jaren 1990, van de inkomensbasis van de meeste landbouwers door een afname van de opbrengsten enerzijds – onder meer als gevolg van het quotasysteem, de liberalisering van de wereldhandel, de uitbreiding van de Europese Unie en de verzadiging van de Noord-West-Europese afzetmarkt[268] – en door een blijvende toename van de kosten anderzijds – onder meer als gevolg van een stijgend gebruik van steeds duurdere externe inputs en nieuwe technologieën en van steeds weer nieuwe milieumaatregelen[269].

Zo hebben het wegvallen van prijsondersteunende maatregelen en het invoeren van directe inkomenssteun, als gevolg van de wijzigingen in het Europees landbouwbeleid, als resultaat dat in Vlaanderen vooral de grondgebonden, veelal familiale landbouwbedrijvigheid – zoals akkerbouw en rundveehouderij –, het moeilijk krijgt. Voor de niet tot weinig grondgebonden landbouwbedrijvigheid in Vlaanderen - zoals glastuinbouw en intensieve veehouderij – lijken de problemen minder groot. Ze zijn veelal reeds gewoon om te functioneren in een vrijere marktsituatie, zonder steun en bescherming door de overheid. De gevolgen van de wijzigingen in het Europees landbouwbeleid zullen voor deze bedrijven vooral onrechtstreeks merkbaar zijn wanneer grondgebonden landbouwbedrijven naar grondloze bedrijvigheid overschakelen en zo de druk op de aanwezige bedrijven vergroten. (Mathijs, 2004)

Van belang voor de ruimtelijke planning is dat vooral de niet tot weinig grondgebonden landbouwbedrijvigheid over de betere papieren lijkt te beschikken. Ze nemen in Vlaanderen echter hooguit vijftien procent van het totale landbouwareaal in. Het grootste aantal landbouwbedrijven en het grootste aandeel van de open ruimte vormen echter het slagveld van de landbouwer met gezinsbedrijf die vecht voor het behoud van zijn inkomensbasis. (Leinfelder, 2005b)

Van die laatste groep zijn er slechts enkelen die uiteindelijk succesvol meestappen in het dominante landbouwmoderniseringsdiscours. Velen komen in problematische situaties terecht en leven in ware armoede – zonder dat het hierbij a priori over 'kleine' of 'slechte' boeren gaat. (Vande Vyvere en Vanneste, 2002) Een aantal landbouwers stopt dan ook en draagt de grond over, veelal aan de moderniserende bedrijven[270].

> *De boeren die hun bedrijf duur kunnen verkopen, profiteren ervan. Maar zij die hun bedrijf willen continueren, hebben het moeilijk. Dat geldt met name voor de grondgebonden landbouw, die het toch al moeilijk heeft door het streven van de Europese Unie om de enorme subsidiestromen ernaar in te tomen. (Hemel, 2001: 5)*

Het grootste deel moet bijgevolg – zij het noodgedwongen – over de grenzen van het beproefde heen en ontwikkelt verschillende, onderling contrasterende, soms complementaire, soms concurrerende uitwegen, waarbij elke uitweg een zoeken representeert. (Van der Ploeg, 2001)

De meeste wetenschappelijke verkenningen over de toekomstige ontwikkeling van de landbouw in de Noord-West-Europese context gaan uit van een steeds meer uitgesproken tweedeling tussen exogene landbouwbedrijven die competitief zijn op de wereldmarkt en endogene bedrijven die vooral in een meer regionaal/lokaal perspectief en overwegend multifunctioneel opereren. De volgende paragrafen gaan achtereenvolgens in op beide ontwikkelingsmodellen[271]. Hierbij komt het wat betreft het ruimtegebruik in Vlaanderen belangrijkere multifunctionele model iets uitgebreider aan bod.
Aan beide modellen worden tevens de twee vormen van landbouwbedrijven gekoppeld die door het Steunpunt Duurzame Landbouw (Steunpunt, 2004 en Dessein en Nevens, 2006) in een visie op de landbouw in Vlaanderen worden gesuggereerd als mogelijke toekomstige transities voor het huidige, relatief kleinschalige gezinsbedrijf met een overwegend individuele verantwoordelijkheid.
Het is belangrijk er zich van bewust te zijn dat zwart-wit- en één-op-één-relaties tussen de twee veelgenoemde landbouwontwikkelingsmodellen en de twee landbouwbedrijfsvormen van het steunpunt en tussen de modellen en de bedrijfsvormen onderling abstractie maakt van heel wat nuances, accentverschillen en mengvormen. Van Huylenbroeck (2003) is bijvoorbeeld van mening dat multifunctionaliteit verdere specialisering van landbouwbedrijven niet uitsluit: een deel van de meerwaarde van de nieuwe functies op het bedrijf kan worden gerealiseerd door de organisatie van nieuwe transformatie- en commercialisatieprocessen in gespecialiseerde bedrijven. De ruimte ontbreekt evenwel in dit proefschrift om dit spectrum aan modellen en vormen aan bod te laten komen.

Sommige auteurs maken nog gewag van andere mogelijkheden.

Constructief is het voorstel van Reheul (1999), VROMRaad (1999) en Reheul et al. (2001) die aangeven dat bedrijven uit beide modellen zouden kunnen samenwerken – 'hermengen' – bijvoorbeeld in de vorm van lokale of ruimer opgezette coöperaties tussen kapitaalintensieve, grondloze bedrijven en akkerbouwbedrijven.
Minder rooskleurig is dan weer de visie dat de landbouw vrijwel volledig verschuift naar gebieden elders in de wereld. (Metz, 2000; Van der Ploeg, 2003; VROMRaad, 2004) Als de landbouw evenwel uit Vlaanderen verdwijnt, dan ontstaat er een probleem van een veel grotere orde dan bij het verdwijnen van bijvoorbeeld de mijnbouw. (zie ook Brussaard, 2004) De samenleving verliest met de landbouwers immers ook de beheerders van de open ruimte. De gevolgen van deze toekomsthypothese lijken zo onoverkomelijk dat de samenleving er alles aan zal moeten doen om de landbouw in stand te houden.

> *De vraag is voor mij dus niet óf we de boeren een behoorlijke bestaansgrond (!) moeten geven, maar hóe. (Brussaard, 2004: 32)*

3.2.2. Ontwikkelingsmodel wereldmarktlandbouw

Het exogeen landbouwontwikkelingsmodel vertrekt van economische principes en de logica van de markt. Problemen in de landbouwbedrijfsvoering worden afzonderlijk aangepakt met als principe de beste oplossing voor elk probleem. (Mathijs, 2004) Dit impliceert dat landbouwbedrijven die competitief zijn en willen blijven op de wereldmarkt, een voortdurende nood ervaren om in schaal te vergroten – economy of scale (zie paragraaf 2.1.1.c). Zij trachten de productie te doen stijgen door het aantal ha of het aantal dieren per arbeidskracht op te voeren. Het directe gevolg van dergelijke schaalvergroting is meestal een verhoging van de kosten door het aankopen van de nodige grond, dieren, quota, … Meestal wordt dit weggewuifd met de motivering dat de schaalvergroting nodig is opdat het bedrijf op termijn op de wereldmarkt kan concurreren. Naarmate ook de meerwaarde per eenheid eindproduct evenwel daalt als gevolg van het toegenomen aanbod aan producten, zal opnieuw de behoefte aan schaalvergroting worden aangevoeld. Van der Ploeg (2001) noemt dit een 'in zichzelf versnellend moment'.

Dit vergt op de duur niet alleen een vergroting van het bedrijf, maar tevens nieuwe technologieën om de verhouding tussen kapitaal, arbeid en andere inputs te wijzigen. In Vlaanderen en omringende landen zijn grond, arbeid en uitbreidingsmogelijkheden bovendien zo duur dat schaalvergroting in bulkproductie – graan, aardappelen, melk – nauwelijks nog competitieve voordelen op de wereldmarkt oplevert. Schaalvergroting is met andere woorden een eindig verhaal en zal in de Vlaamse ruimtelijke context nagenoeg steeds geheel of gedeeltelijk overgaan in kennis- en kapitaalintensieve specialisatie, zoals glastuinbouw, intensieve veehouderij, … Ook daar speelt evenwel het probleem dat de ontwikkelingsmogelijkheden van deze technologische en zeer vooruitstrevende gespecialiseerde landbouwbedrijfstakken door de samenleving steeds meer aan banden worden gelegd. De Nederlandse VROMRaad (1999) stelt in dit kader dat onder invloed van allerlei factoren in het algemeen de meer kapitaalintensieve en economisch sterkere landbouwbedrijfsvormen de meer extensieve zullen verdringen volgens volgende reeks:

glastuinbouw > vollegrondstuinbouw > intensieve veehouderij > grondgebonden veehouderij > akkerbouw.

De door het Steunpunt Duurzame Landbouw gesuggereerde landbouwbedrijfsvorm – als mogelijke transitie van het huidige, kleinschalige Vlaamse gezinslandbouwbedrijf – die het meest aansluit bij de idee van een op de wereldmarkt georiënteerd landbouwontwikkelingsmodel is het zogenaamde 'ketenbedrijf'. In dergelijk bedrijf worden op de verticale lijn aanlevering, primaire productie, verwerking en distributie voor een aantal verwante landbouwproductietakken gebundeld. Het betreft grote bedrijven die overeenkomsten afsluiten met individuele landbouwers die op constante basis grote, uniforme hoeveelheden product afleveren die de identiteit van het bedrijf dragen. Landbouwproductie, verwerking en levering vinden plaats op maat en volgens de gewenste kwaliteit van de (grote) klant – supermarkt, ziekenhuis, grootkeuken, … – die via eigen distributiekanalen van het ketenbedrijf zelf wordt bediend. De individuele landbouwers maken gebruik van het management, de kennis en de naam van het ketenbedrijf. De meerwaarde die door het bedrijf wordt gerealiseerd, wordt herverdeeld over de onderdelen van het bedrijf. Het ketenbedrijf wordt gekenmerkt door een integrale ketenbewaking met aandacht voor normalisatie, doelstellingen inzake duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen, principes van industriële ecologie en eco-efficiëntie, en constante innovatie. (Steunpunt, 2004 en Dessein en Nevens, 2006; zie ook Van Dinten (1997); Raad voor het Landelijk Gebied (2003) en Mathijs (2004))

3.2.3. Multifunctionele landbouw

Het endogeen landbouwontwikkelingsmodel vertrekt van ecologische en maatschappelijke principes en volgt de logica van de natuur. Problemen in de landbouwbedrijfsvoering worden geïntegreerd aangepakt met als principe: voorkomen is beter dan genezen. (Mathijs, 2004) Het gezinslandbouwbedrijf vormt in dit endogeen ontwikkelingsmodel een van de punten waar de productie van commodities – marktproducten zoals voedsel, grondstoffen voor de verwerkende nijverheid – en deze van non-commodities – voorraadfuncties in de vorm van natuur- en landschapswaarden en welzijnsfuncties in vorm van toerisme en recreatie, educatie en zorg – zich al eeuwenlang op structurele, geïntegreerde wijze verknopen. (Hagedorn, 2003) Hierdoor is het gezinsbedrijf bij uitstek een multifunctioneel bedrijf. Door de landbouwbedrijfsvoering immers in evenwicht te brengen met de omgeving, ontstonden en ontstaan nog steeds diverse landbouwbedrijfsstijlen als systematische en voortdurende pogingen om congruentie te creëren in al die domeinen waarbinnen de landbouwer en zijn gezin moeten opereren[272]. Vele bedrijfsstijlen vormen daarbij trouwens een distantiëring van het moderniseringsproject: zij zijn een uitdrukking van het enorme resistentievermogen van landbouwers, om tegen alle logica's van het moderniseringsdiscours en de marktwerking in, het eigen bedrijf voort te zetten. (Van der Ploeg et al., 1992; Van der Ploeg, 1998; Van der Ploeg, 2001; Sijmons en Van Nieuwenhuize, 2002)

> *Een goede boer organiseert de marktrelaties of commodity-relaties die hij aangaat op zo'n wijze dat ze passen in een breder raamwerk van normatieve noties en non-commodity-relaties. (Van der Ploeg, 2001: 104)*

> *The multifunctionality of agriculture can be defined as the joint production of commodities and non-commodities by the agricultural sector. Finding the right balance between the produced goods is a matter not only of agricultural policy, but also of changes in management at farm and territorial level. (Durand and Van Huylenbroeck, 2003: 1; zie ook Hagedorn, 2003)*

Dergelijke landbouwbedrijfsvoering wordt samengevat gekenmerkt door een meervoudige plooibaarheid. De natuurlijke omgeving waarmee de landbouw interageert, de samenstellende delen van het productieproces en het arbeids- en productieproces kunnen worden beïnvloed, gemodelleerd en geremodelleerd. Het zijn deze drie factoren die Van der Ploeg (in Van der Ploeg, Long and Banks (2002) en Van der Ploeg and Renting (2003)) trouwens aangrijpt om aan te geven hoe de landbouwer zijn of haar inkomensbasis opnieuw kan verruimen met activiteiten buiten de traditionele voedsel- en halffabrikatenproductie – economy of scope.

- Met 'verdieping' van de landbouwbedrijfsvoering wordt in de eerste plaats ingegrepen op de samenstellende delen van het productieproces. Om goederen te produceren die een grotere toegevoegde waarde genereren omdat ze beter inspelen op de verwachtingen van de consument, worden landbouwactiviteiten getransformeerd, uitgebreid of beter gekoppeld met activiteiten van andere actoren. Bekende voorbeelden van verdieping zijn biologische landbouw, de productie voor een nichemarkt van kwaliteits- en streekproducten en de verkorting van de keten tussen producent en consument door bijvoorbeeld thuisverkoop van zelf verwerkte producten.
- Met 'herbronning' – 'herfundering' – van de landbouwbedrijfsvoering wordt het arbeids- en productieproces aangepakt zodat productiefactoren op een andere wijze kunnen worden ingezet. Door een efficiëntere bedrijfsvoering kan bijvoorbeeld arbeid worden vrijgemaakt waarmee een extra inkomen buiten de landbouw – bijvoorbeeld door de uitwerkende partner – kan worden verworven.
- Door 'verbreding' maakt de landbouwbedrijfsvoering gebruik van de kenmerken van de natuurlijke omgeving en speelt ze in op de bereidheid van andere actoren in de samenleving om voor de aangeboden diensten te betalen. Hoevetoerisme, diversificatie naar energieproductie, nieuwe activiteiten op het bedrijf zoals zorgverlening en natuur- en landschapszorg zijn alle voorbeelden van de verbreding van de landbouw[273].

Door de combinatie van de traditionele landbouwactiviteit met verdieping, herbronning en verbreding wordt het landbouwbedrijf herschapen tot een multifunctioneel bedrijf dat een breed spectrum aan producten en diensten voor verschillende markten levert. Niet alleen verruimt het hiermee haar inkomensbasis … het bedrijf is ook 'vermaatschappelijkt' door in te spelen op de wensen en behoeften van de verstedelijkende samenleving. (zie onder meer Jongeneel and Slangen, 2003)

> *Terwijl gangbare bedrijven internationaal moeten concurreren met gebieden waar grond, arbeid en quota goedkoper en milieuregels minder streng zijn, kan multifunctionele landbouw concurrerend vermogen opbouwen door dezelfde hulpbronnen te benutten voor meer producten en diensten, die bovendien op andere, regionale markten worden afgezet. (VROMRaad, 2004: 170)*

Vooral de vele vormen van verbreding worden door anderen nog steeds gepercipieerd als een afwijking op de echte landbouwbedrijfsvoering.

> *Critici vinden dit romantisch en vermoeden dat het grootste deel van de landbouw toch zal kiezen voor schaalvergroting omdat de consument naar de prijs kijkt en onvoldoende gemotiveerd is om zich te keren tegen de kracht van de industrie en het bedrijfsleven. (VROMRaad, 2004: 170-171)*

De mogelijkheden lijken in ieder geval uiterst beperkt om verbreding te combineren met een landbouwbedrijfsvoering die gericht is op de wereldmarkt. Om verbreding als gevolg daarvan te beschouwen als de laatste reddingsboei waarmee tot stoppen gedoemde bedrijven het lijden proberen te rekken en bijgevolg de structurele modernisering van andere bedrijven in de weg staan, lijkt evenwel kort door de bocht[274]. Onderzoek toont immers aan dat vooral jonge, hoger opgeleide bedrijfsleiders van grotere landbouwbedrijven vastberaden zijn om hun bedrijf verder te zetten en bijgevolg overtuigd investeren in verbreding[275] – onder meer uitgaand van en resulterend in andere man-vrouwrelaties op het landbouwbedrijf. (zie onder meer Van der Ploeg, 2001; Oostindie et al., 2002; Van Huylenbroeck in Anoniem, 2005b)

> *In most cases, this not only means skills with respect to new farming practices and systems but also skills with respect to commercialization, promotion, organization and so on. In this respect, we can state that multifunctionality will require a shift from agricultural entrepreneurs to rural entrepreneurs. (Van Huylenbroeck, 2003: xiv)*

De door het Steunpunt Duurzame Landbouw gesuggereerde landbouwbedrijfsvorm – als mogelijke transitie van het huidige, kleinschalige Vlaamse gezinslandbouwbedrijf – die het meest aansluit bij de idee van een multifunctioneel landbouwontwikkelingsmodel is het zogenaamde 'partnerschapsbedrijf'[276]. Dit bedrijf kent een maximale invulling op de horizontale lijn van verbreding: het produceert voedsel met een uitgesproken specificiteit en lokale identiteit en doet aan natuur- en landschapsbeheer, recreatie en zorg, waterbeheer, … Het partnerschapsbedrijf groeit vanuit specifieke lokale initiatieven van partners – landbouwers, gemeenten, natuurverenigingen, consumentengroepen, andere organisaties, individuele burgers, … De individuele landbouwbedrijven blijven herkenbaar, maar de verantwoordelijkheid wordt gedragen door het collectief. (Steunpunt, 2004 en Dessein en Nevens, 2006).

Hoofdstuk 3.3

Methodiek voor verkennend onderzoek naar drie alternatieve planningsdiscoursen

Voor de omschrijving van het onderzoek naar de gevolgen van de alternatieve planningsdiscoursen, wordt bewust gekozen voor het begrip 'verkennen'. Verkenningen onderscheiden zich als vorm van toekomstgericht onderzoek van projecties en prognoses. Terwijl deze laatste twee methodes uitgaan van het doortrekken van trends uit het verleden respectievelijk zonder en met theoretische onderbouwing, spelen bij verkenningen niet zozeer gegevens over vroegere veranderingen een rol, maar vooral theoretische inzichten over mogelijke ontwikkelingen. In de meest extreme vorm van toekomstverkenningen, de speculatie, ontbreken zelfs zowel de gegevens als de theoretische onderbouwing. In verkenningen is er tevens plaats voor ontwerp, waarbij niet zozeer de wetenschappelijke onderbouwing dan wel het prikkelende beeld bij het verbeelden van de mogelijke toekomst vooropstaat. (Groen et al., 2004)
In voorliggend hoofdstuk wordt in paragraaf 3.3.2 vooral de methodiek van het onderzoeksluik over planningsdiscoursen uit het PODO II-onderzoeksproject voor Federaal Wetenschapsbeleid (zie voetnoot 242) toegelicht.
Vooraf wordt in paragraaf 3.3.1 aangegeven waar de inspiratie voor dit onderzoek naar planningsdiscoursen werd vandaan gehaald.

3.3.1. Inspiratiebron voor onderzoek naar drie alternatieve planningsdiscoursen

In hun voorstel van programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek naar de interactie en differentiatie van stad en platteland[277] onderscheiden Hidding et al. (1998) – naast het dominante planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen – vier proto-discoursen die zich slechts op een beperkt aantal aspecten van de relatie tussen stad en platteland richten. Drie van de vier alternatieve planningsdiscoursen worden in de volgende hoofdstukken verkend op hun impact op de inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en landbouw en de institutionalisering ervan in de ruimtelijke beleidspraktijk.
Het vierde alternatieve discours – stad en platteland als vastgoed – dat door Hidding et al. (1998) wordt aangebracht, benadert de ruimtelijke interactie en differentiatie van stad en platteland vanuit de werking van een (meer of minder gereguleerde) markt in eigendomsrechten. Dit planningsdiscours wordt in dit proefschrift niet verder verkend. De verdere uitwerking van dit discours door Hidding et al. suggereert namelijk, in vergelijking met de drie andere, dat het hier niet zozeer een planningsdiscours betreft maar veeleer een beschouwing over de inzet van een beperkt dan wel een omvangrijk pakket aan marktregulerende beleidsmaatregelen en -instrumenten in het kader van de institutionalisering van planningsdiscoursen. Hierop wordt uitgebreider ingegaan in het vijfde deel van dit proefschrift.

In het kader van dit doctoraatsonderzoek vinden de verkenningen van deze drie alternatieve planningsdiscoursen over de relatie tussen stad en platteland – en bijgevolg ook over de ontwikkeling van de open ruimte zelf – autonoom plaats. Ze worden met andere woorden niet vergeleken met andere, al dan niet reeds in beleid vertaalde, experimentele benaderingswijzen voor de open ruimte, zoals de lagenbenadering en het cascoconcept uit Nederland (zie 2.2.5.b). Er wordt ook niet onderzocht hoe de alternatieve discoursen kunnen inspelen op bestaande scenariobeelden over de ontwikkeling van de open ruimte en de landbouw in relatie tot bijvoorbeeld het energie- of klimaatvraagstuk. Tenslotte worden de verkenningen van de drie alternatieve discoursen evenmin geconfronteerd met het dominante tegenpolendiscours. Eigenlijk zijn de verkende alternatieve discoursen immers nog maar 'proto-discoursen' (zie 1.1.3.c) waarbij het niet zozeer van belang is of ze inhoudelijk 'beter' zijn dan het dominante discours die ze willen bevragen. De verkenningen van de alternatieve 'proto'-discoursen leveren met andere woorden in de eerste plaats inhoudelijke elementen aan die in de toekomst eventueel kunnen uitgroeien tot een bredere argumentatie, onder meer door kruisbestuiving vanuit andere beleidsdiscoursen.

De drie alternatieve planningsdiscoursen benaderen de relatie tussen stad en platteland respectievelijk als netwerk van activiteiten, als ecosysteem en als stelsel van plekken. Hidding et al. (1998) onderkennen volgende hoofdaccenten in de drie discoursen.

In principe kunnen netwerken zowel van fysieke aard – zoals een infrastructureel of een ecologisch netwerk – als van sociale aard zijn – zoals economische en beleidsnetwerken[278]. Ze kunnen zich bovendien op meerdere schaalniveaus situeren, van lokaal tot internationaal[279]. Hidding et al. (1998) leggen in het discours van stad en platteland als netwerk van activiteiten het accent op sociaal-economische netwerken. Hiermee wordt de toenemende behoefte aan uitwisseling van personen, goederen en informatie als uitgangspunt genomen voor de ruimtelijke organisatie van de (stedelijke en landelijke) samenleving (zie paragraaf 3.1.3.a). Het laten plaatsvinden van sociaal-economische interacties impliceert trouwens ook een transport- en informatietechnologisch infrastructureel netwerk[280]. Ruimtelijk laat dit discours zich dan ook vertalen in een structuur van knopen, lijnen en mazen waarbij hoge dichtheden aan sociaal-economische handelingsnetwerken in dergelijke structuur als 'stedelijk' zouden kunnen worden getypeerd, en lage dichtheden als 'landelijk'. Het toekennen in dit discours van het predikaat 'stad' of 'platteland' wordt bijgevolg in de allereerste plaats bepaald door de aard en intensiteit van de beschouwde interacties en minder door morfologische kenmerken.
In het planningsdiscours van stad en platteland als ecosysteem schikken maatschappelijke ontwikkelingen zich naar het fysisch systeem en naar natuurlijke processen. Stromen en cycli op meerdere schaalniveaus[281] vormen het uitgangspunt voor de ruimtelijke organisatie van de (stedelijke en landelijke) samenleving. Functies en activiteiten worden gepositioneerd ten opzichte van deze cycli en stromen. Hidding et al. (1998) vragen zich af of 'stad' en 'platteland' in dit discours nog zinvolle begrippen zijn.
In het planningsdiscours van stad en platteland als stelsel van plekken staan de identiteit, de sfeer, het karakteristieke van de ruimte centraal. Een ruimte is niet leeg en laat zich ook niet zomaar rationeel invullen. Elke ruimte heeft een eigen sfeer die uitnodigt tot het geven van welbepaalde betekenissen en die kansen biedt voor welbepaalde soorten gebruik. Een ruimte wordt daarmee een plek[282]. Plekken kunnen ook betekenissen hebben op verschillende

schaalniveaus, variërend van lokaal tot internationaal. De relevantie van het predikaat 'stad' of 'platteland' in dit discours is het verschil in betekenisgeving aan ruimte, al dan niet gestuurd door bewust gecreëerde beelden van landelijkheid of stedelijkheid.

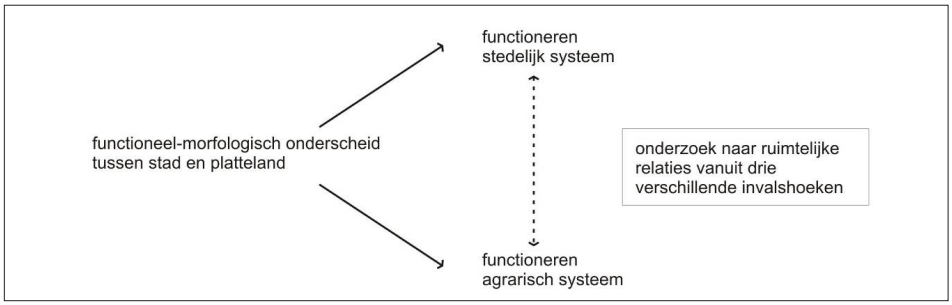
De hoofdaccenten in de benadering door Hidding et al. (1998) van het netwerken-van-activiteitendiscours, ecosysteemdiscours en stelsel-van-plekkendiscours verwijzen vrij nadrukkelijk naar de economische, de ecologische en de sociaal-culturele dimensie van duurzame ontwikkeling. In essentie verwijzen de drie discoursen ook naar de drie strategische functies die Gulinck (in Gulinck (1995) en Gulinck et al. (2000)) aan de open ruimte toekent, respectievelijk de productiefunctie, de protectie- of voorraadfunctie en de leefbaarheidsfunctie[283]. Allaert et al. (2006) durven stellen dat het zoeken naar een haalbare combinatie van de conceptuele complexen uit de verkenningen van de drie alternatieve planningsdiscoursen in eenzelfde gebied als het ware kan resulteren in een 'duurzaam' toekomstbeeld.

Een gelijkaardige, drievoudige benadering van de relatie tussen stad en platteland komt trouwens voor bij Asbeek Brusse et al. (2002). Zij onderscheiden drie onderling verbonden dimensies van ruimte: de sociale ruimte die wordt bepaald door de schaal en verspreiding van sociale (inclusief economische en technologische processen) processen; de fysieke ruimte die de mens voortdurend aan zijn eisen tracht aan te passen; en de symbolische ruimte of de manier waarop de ruimte wordt gerepresenteerd. De link met respectievelijk het netwerken-van-activiteitendiscours, het ecosysteemdiscours in combinatie met het tegenpolendiscours, en het stelsel-van-plekkendiscours ligt voor de hand.
Deze driedelige typering maakt voor Asbeek Brusse et al. (2002) duidelijk dat de absolute opvatting van ruimte die losstaat van sociale processen – lees bijvoorbeeld het tegenpolendiscours – is vervangen door een opvatting waarin ruimte wordt opgevat als het resultaat van drie onderling samenhangende dimensies. Het ruimtelijk-deterministisch denken, dat er vanuitgaat dat ruimtelijke structuren sociale interacties en handelingspatronen bepalen, is voorbij. Ruimtelijke planning moet daarentegen rekening houden met de wederzijdse samenhang tussen de fysieke ruimte enerzijds en de sociale en symbolische ruimte anderzijds en met de maatschappelijke processen die achter de fysieke en symbolische ruimte als producten schuilgaan.
Waar in het begin van de twintigste eeuw de drie dimensies nog relatief helder samenvielen, is dat echter inmiddels veel minder het geval. Vooral als gevolg van de grote schaal waarop sociaal-economische processen zich steeds meer voltrekken, valt de sociale ruimte steeds minder samen met de fysieke ruimte of met de ogenschijnlijk duidelijke en voor de hand liggende grenzen tussen stad en platteland. Maar ook in de symbolische ruimte treden, omwille van de voortgaande 'mentale verstedelijking' alom, ingrijpende veranderingen op. Bijgevolg ontstaan diverse tussenvormen tussen stad en platteland met menging van stedelijke en landelijke kenmerken.

> *Er blijken steeds meer plekken en gebieden te ontstaan die in morfologisch opzicht stedelijk aandoen (fysieke ruimte), maar de vertrouwde, institutioneel verankerde functionele of culturele kenmerken van de stad of het land missen (sociale of symbolische ruimte). (Asbeek Brusse et al., 2002: 158)*

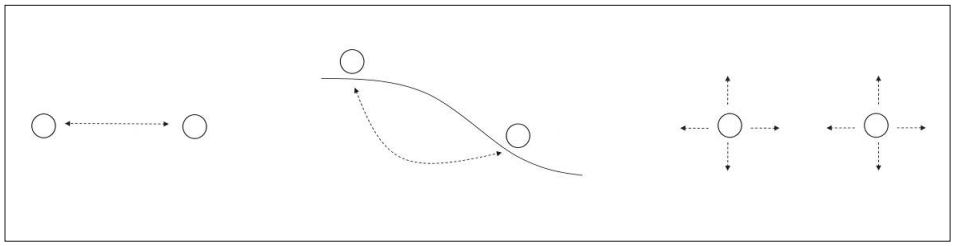
3.3.2. Methodiek[284]

In de drie alternatieve planningsdiscoursen staat niet langer het functioneel-morfologisch onderscheid tussen stad en platteland centraal, zoals dit tot nog toe het geval was in het dominante planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen. Deze benadering wordt vervangen door drie alternatieve discoursen waarin de ruimtelijke relaties tussen het stedelijk en het landelijk agrarisch systeem centraal staan[285]. Er wordt uitgegaan van de veronderstelling dat er tussen beide kansrijke maar ook conflictrijke ruimtelijke relaties kunnen bestaan. Het onderzoek naar de mogelijkheden van de drie alternatieve planningsdiscoursen gaat echter niet langer a priori uit van louter functioneel-morfologische conflicten of verschillen in kwaliteit tussen stad en platteland, maar van het detecteren en manipuleren van conflicten of verschillen in kwaliteit als gevolg van andersoortige, minder voor de hand liggende ruimtelijke relaties tussen het stedelijk en het agrarisch systeem (figuur 3.1).



Figuur 3.1. **Schematische weergave van relaties tussen stedelijk en agrarisch systeem. (Bron: Allaert et al., 2006)**

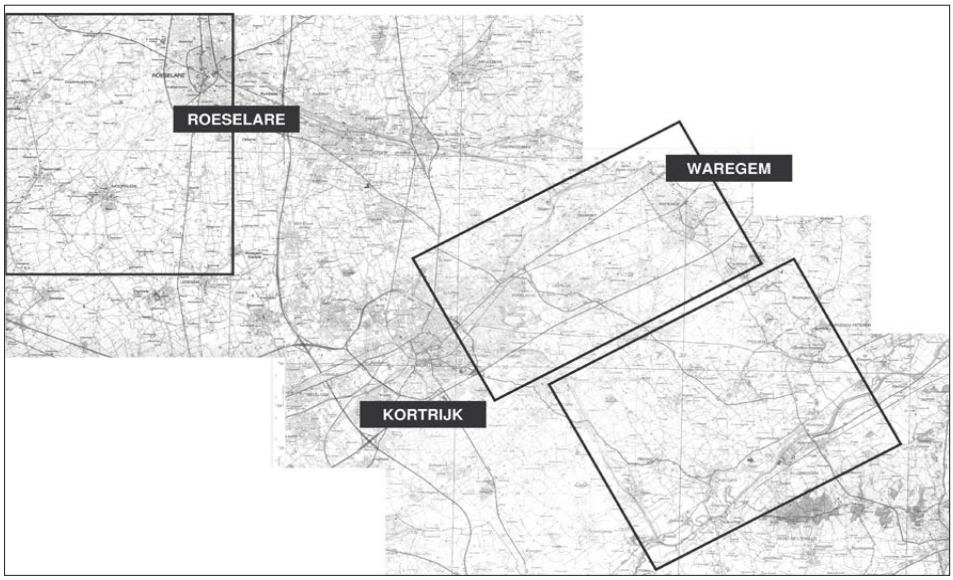
In het alternatieve discours van stad en platteland als netwerk van activiteiten worden deze ruimtelijke relaties tussen het stedelijk en het agrarisch systeem onderzocht op basis van de sociaal-economische netwerkrelaties binnen en tussen beide systemen. In het ecosysteemdiscours worden de ruimtelijke relaties tussen beide systemen benaderd, uitgaande van het hydrologisch en ecologisch functioneren van het onderliggend fysisch systeem. In het alternatieve discours van stad en platteland als stelsel van plekken worden de ruimtelijke relaties tussen het stedelijk en het agrarisch systeem dan weer afgetast vanuit het publiek functioneren van de ruimte. (figuur 3.2)



Figuur 3.2. **Schematische weergave van ruimtelijke relaties tussen stedelijk en agrarisch systeem in netwerk-van-activiteitendiscours (links), ecosysteemdiscours (midden) en stelsel-van-plekkendiscours (rechts). (Bron: Allaert et al., 2006)**

Het om beurten belichten van elk van deze specifieke ruimtelijke relaties tussen het stedelijk en agrarisch systeem resulteert in een differentiatie van de (open) ruimte op basis van achtereenvolgens verschillen in dynamiek tussen netwerken, uiteenlopende proceskarakteristieken van het fysisch systeem en het verschil in betekenis van ruimten in relatie tot het publiek functioneren ervan.

Methodologisch worden voor het onderzoeksluik uit het PODO II-project (zie voetnoot 242) naar de mogelijkheden van de drie alternatieve planningsdiscoursen twee keuzes gemaakt: het bewust concretiseren van het onderzoek door het toe te passen op enkele studiegebieden in Vlaanderen en het herhaaldelijk cyclisch doorlopen van een ontwerpend onderzoekstraject. Om het verkennend onderzoek naar de drie alternatieve planningsdiscoursen beheersbaar te houden, wordt het in eerste instantie beperkt tot drie studiegebieden in West-Vlaanderen[286]. Elk van de drie alternatieve planningsdiscoursen wordt toegepast op een ander studiegebied in West-Vlaanderen dat het meest geschikt lijkt voor het betrokken discours: het netwerk-van-activiteitendiscours op een gebied ten westen van Roeselare, het ecosysteemdiscours op een gebied in het interfluvium tussen Leie en Schelde en het stelsel-van-plekkendiscours op het gebied tussen Kortrijk en Waregem (figuur 3.3). Zowel de keuze voor deze drie studiegebieden als de koppeling van elk planningsdiscours aan een specifiek studiegebied zijn gebaseerd op de eigen rudimentaire kennis van de karakteristieken van het gebied.



Figuur 3.3. Drie West-Vlaamse studiegebieden.

Het onderzoek spitst zich toe op volgende drie studiegebieden.

- Het studiegebied ten westen van de stad Roeselare omvat delen van de gemeenten Staden, Moorslede, Hooglede en Passendale. Roeselare is de voorbije decennia uitgegroeid tot een economisch centrum in de regio. Behalve de binnenhaven aan het kanaal naar de Leie, wordt de economische centrumfunctie voor een groot

deel bepaald door een netwerk van aan de landbouw gerelateerde eenheden zoals de REO[287]-groentenveiling, de diepvriesgroenten- en veevoederindustrie, landbouwonderzoekscentra, landbouwscholen en regionale hoofdkwartieren van belangrijke landbouworganisaties. Het effect op de omringende open ruimte suggereert een hoge dynamiek in de landbouwbedrijfsvoering, vooral in de vorm van specialisatie en intensivering in vollegrondsgroententeelt en grondloze varkenshouderij.

- Het studiegebied in het interfluvium tussen Leie en Schelde situeert zich ten zuiden van de E17 en strekt zich uit over de gemeenten Zwevegem, Anzegem en Avelgem. Het is een vrij open gebied waarvan een aantal delen in het verleden omwille van de landschappelijke waarde werd beschermd. De verspreide woonkernen verschillen enorm: van zelfstandige (industriële) kernen, over residentiële woonconcentraties tot ondergeschikte en verwaarloosde dorpen. (Thissen en Linseele, 2001) Het onderlinge verschil situeert zich ook in de relatie van de dorpen en kernen met de omliggende open ruimte.
- Het studiegebied tussen de steden Kortrijk en Waregem omvat delen van het grondgebied van deze twee gemeenten, Harelbeke en Deerlijk. Het gebied maakt deel uit van de zeer dicht verstedelijkte corridor tussen de Leie en de E17-autosnelweg die zich uitstrekt van Lille tot Gent. Beide steden vormen een onderdeel van wat Dehaene and De Meulder (2003) een 'infrastructuurladder' hebben genoemd, een gefragmenteerd lineair gebied dat wordt gestructureerd door verkeersassen en industriële knooppunten. Binnen deze lineaire structuur neemt de landbouw een marginale positie in als opvulling van de gaten open ruimte. Desondanks vormen de aanwezige landbouwbedrijven in het algemeen sterke economische (en ruimtelijke) eenheden.

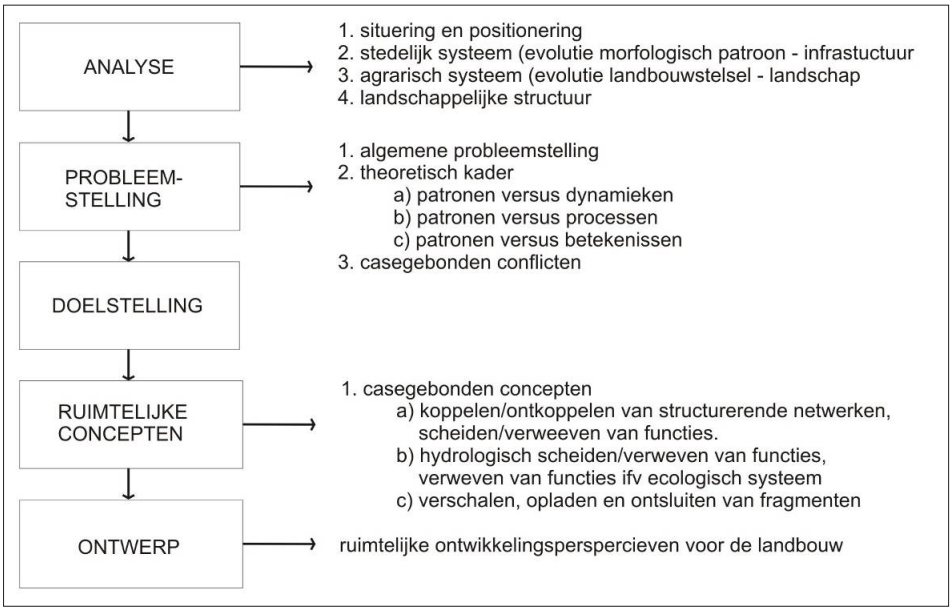
Uit deze drie gevalstudies wordt lering getrokken in de vorm van overkoepelende planningsprincipes die van toepassing blijken te zijn op elk van de drie alternatieve planningsdiscoursen.

Per studiegebied en bijbehorend planningsdiscours wordt eenzelfde cyclisch onderzoekstraject doorlopen, waarbij de opeenvolgende stappen in het traject telkens opnieuw worden herhaald en bijgesteld op basis van nieuwe informatie en nieuwe inzichten in de onderzoeksaanpak (figuur 3.4). Het werkschema is bijgevolg geen vooraf vastgelegde structuur, maar is geleidelijk gegroeid en gewijzigd in de loop van het onderzoek

In de analysefase wordt het functioneren van zowel het stedelijk als het agrarisch systeem aan de hand van een historische analyse doorgrond. Hierbij komen enerzijds de historische relatie tussen het verstedelijkingspatroon en de ontwikkeling van de verkeersinfrastructuur en anderzijds de relatie tussen de gewijzigde landbouwbedrijfsvoering en het veranderende landschap aan bod.
Uit de analysefase volgen de probleemstelling en de doelstellingenformulering. Een onderscheid wordt gemaakt tussen de algemene probleemstelling – die een alternatieve planningsbenadering introduceert die gericht is op het omgaan met dynamieken, processen en betekenissen in de ruimte – en specifiekere conflicten, per gevalstudie, tussen het stedelijk en agrarisch systeem.

Uitgaande van de specifieke, aan de gevalstudie gebonden conflicten worden vervolgens ruimtelijke concepten geformuleerd. Deze ruimtelijke concepten zijn in ieder geval discoursgebonden omdat ze vanuit een zeer specifieke invalshoek en probleemstelling worden ontwikkeld. Deze discoursgebonden concepten kunnen, mits vertaling naar de betrokken ruimtelijke context, ook worden toegepast op andere studiegebieden waarvoor hetzelfde planningsdiscours wordt ontwikkeld[288]. Het voor een bepaald discours ontwikkelde conceptueel complex wordt hier met andere woorden als een ruimtelijk ontwikkelingsmodel beschouwd dat van bovenaf op een concreet gebied kan worden toegepast. Dit staat in contrast met bijvoorbeeld een veeleer beschrijvende stedenbouwkundige benadering die van onderuit en zeer contextspecifiek de ontwikkelingslogica's in een bepaald gebied detecteert en beantwoordt.

Tenslotte worden de ruimtelijke concepten uit een bepaald planningsdiscours – of uit de combinatie van de drie alternatieve planningsdiscoursen – op hun concrete haalbaarheid verkend door het uitwerken van een illustratief ruimtelijk ontwerp voor elk van de vier studiegebieden. In dit ruimtelijk ontwerp worden voor de betrokken gevalstudie mogelijke concrete antwoorden op de gebiedsspecifieke conflicten geformuleerd en worden mogelijke ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw aangegeven. Deze ontwerpmatige verkenningen verschillen van het zogenaamde 'ontwerpmatig onderzoek' uit ontwerpende disciplines zoals architectuur en stadsontwerp. In de uitgevoerde verkenningen is het ontwerp een informatief nevenproduct van het eigenlijke onderzoek naar de gepaste schaal en de discoursgebonden concepten. Bij ontwerpmatig onderzoek daarentegen is het ontwerp zelf het doel dat zelfs zeer expliciet het onderzoek aanstuurt.



Figuur 3.4. **Schematische weergave van gehanteerde onderzoeksmethodiek. (Bron: Allaert et al., 2006)**

In hoofdstukken 3.4, 3.5 en 3.6 worden de resultaten van het onderzoek weergegeven.

Hoofdstuk 3.4

Planningsdiscours van stad en platteland als netwerk van activiteiten

In dit hoofdstuk wordt een eerste alternatief planningsdiscours over de relatie tussen stad en platteland verkend. In het discours van stad en platteland als netwerk van activiteiten worden de ruimtelijke relaties tussen het stedelijk en het agrarisch systeem onderzocht op basis van de sociaal-economische netwerkrelaties binnen en tussen beide systemen. Ook de uitdrukking van deze netwerkrelaties in de ruimte, in de vorm van een infrastructureel netwerk, wordt in de benadering meegenomen.
Het planningsdiscours van stad en platteland als netwerk van activiteiten wordt vanaf paragraaf 3.4.2 concreet verkend aan de hand van een ontwerpmatig onderzoek in het studiegebied Roeselare-West. Deze verkenning maakt gebruik van de resultaten van het PODO II-onderzoek in opdracht van Federaal Wetenschapsbeleid. (Allaert, Leinfelder et al., 2006a; zie ook Allaert, Leinfelder et al., 2006b)

3.4.1. Historische prominentie van economische netwerken tussen stad en platteland

Reeds sinds de twaalfde eeuw zorgen regionale verschillen in verstedelijkingsgraad, in omvang en koopkracht van de stedelijke bevolking en in afstand tot en bereikbaarheid van stedelijke markten voor een steeds meer divergerende verscheidenheid in de ontwikkeling van open ruimten in Europa. Elke landbouwstreek en elk individueel landbouwbedrijf moet immers inschatten op welke markten welke producten kostendekkend kunnen worden afgezet en welke ontwikkelingsruimte haalbaar is. (Borger, 1999) Open ruimten met een verhoudingsgewijs sterke marktpositie, als gevolg van de positie ten opzichte van de stad, specialiseren zich in specifieke producten, intensiveren de productie ervan, trachten constant de kwaliteit van deze producten te verbeteren en garanderen zich op die manier, zelfs bij dalende marktprijzen, van een winstmarge. Minder gunstig gelegen gebieden daarentegen verliezen als gevolg van een dalende marktprijs steeds meer van hun concurrentiepositie, schakelen over op andere marktbare producten – zoals graan, wijn, wol en zuivel – of verarmen en ontvolken[289]. Lofvers en Musch (2004) merken wel op dat zelfs in de middeleeuwen het onderscheid tussen stad en platteland visueel-morfologisch niet zo eenduidig is: op het platteland is er bijvoorbeeld een bloeiende thuisnijverheid en in de steden wordt een zekere hoeveelheid gewassen en vee geproduceerd.

Vanaf de zestiende en zeventiende eeuw wordt de invoer van (koloniale) producten steeds bepalender voor het karakter en de intensiteit van de goederenstromen in Europa. In combinatie met het opkomen van de centrale (hoofd)steden als opvallende karakteristiek van

de toenmalige absolute regimes en de industriële revolutie in de achttiende en negentiende eeuw, leidt dit tot het ontstaan van stedelijke netwerken en de uitbouw van een uitgebreid verkeerssysteem. De landbouw wordt gekenmerkt door een constante zoektocht naar nieuwe producten, efficiëntere landbouwproductiemethoden en nieuwe afzetmarkten voor haar producten. Dit proces wordt later nog versneld door het afnemend belang van administratieve grenzen en politieke handelsbelemmeringen. (Borger, 1999) Stad en platteland specialiseren zich, als gevolg van dit alles, steeds meer in verschillende richtingen. Ook op het vlak van landbouw is dit onderscheid merkbaar: het platteland wordt het exclusieve domein van de primaire voedselproductie en steden worden centra van hoogwaardige productie, maar ook van voedselverwerkende nijverheid. Paradoxaal genoeg is de dichotomie tussen stad en platteland met andere woorden net het gevolg van de verregaande economische verweving tussen stad en platteland. (Lofvers en Musch, 2004)

In de tweede helft van de twintigste eeuw stimuleert het Europees landbouwbeleid een massale productie van goedkope voedingsstoffen om hiermee in te spelen op de behoeften binnen de stedelijke markt (zie paragraaf 2.1.1). De laatste jaren lijkt de landbouw zich echter (gedwongen) te herprofileren als een verbrede activiteit die meer inhoudt dan voedselproductie alleen en tracht in te spelen op de wensen en behoeften van de stedelijke consument en recreant.

Samengevat kan worden gesteld dat de landbouw zich steeds heeft weten aan te passen aan de veranderende vragen vanuit de stedelijke samenleving. De verknoping ervan met de stad en de stedelijke infrastructuur is zelfs een van de sterke punten van de landbouw in Noord-West-Europa. (Sijmons en Feddes, 1999; Kesteloot, 2003). Een stad kan immers maar ontstaan en verder uitgroeien als landbouwers meer voedsel kunnen produceren dan ze voor hun eigen voortbestaan nodig hebben. Wanneer een groep in staat is om zich dat surplus toe te eigenen en zich zo te onttrekken aan de landbouwproductie en wanneer die groep ook in staat is dit surplus via transport fysiek te centraliseren, ontstaat een stad.

Vanhaverbeke (1999) beschouwt de huidige Vlaamse plattelandsgebieden ook vandaag als 'flankerende' gebieden van de (nabijgelegen) stedelijke centra. Met het begrip 'flankerend' wijst hij niet zozeer op de geografische nabijheid van, maar op de economische complementariteit tussen stad en platteland. Deze wederzijdse economische versterking heeft momenteel evenwel betrekking op meer dan alleen landbouw en voedsel. De relatief sterke economische prestaties van de Vlaamse plattelandsgebieden in landbouw en nieuwe economische activiteiten zijn onder meer het gevolg van de intense economische interacties met de nabijgelegen stedelijke gebieden. Omgekeerd hebben stedelijke centra voordeel van de aanwezigheid van flankerende plattelandsgebieden voor de toelevering van (al dan niet verwerkte) landbouwproducten, toeristische en recreatieve mogelijkheden, aanwezigheid van arbeidspotentieel, beschikbaarheid van ruimte die vaak niet langer beschikbaar of onbetaalbaar is in een verstedelijkte omgeving, en ontwikkeling van economische activiteiten – zoals hoogwaardige dienstverlening en hoogtechnologische bedrijvigheid – waarbij het woon- en leefklimaat voor hooggeschoold personeel belangrijk is.

Heel specifiek vindt landbouwproductie vandaag plaats in ketens of agribusinesscomplexen die sterk verweven zijn met andere – zogenaamd 'stedelijke' – economische structuren. (Teunissen, 1999; Allaert et al., 2006) Landbouw maakt immers deel uit van een economisch

netwerk met bedrijfseconomische relaties en al mag het relatief economisch belang van de landbouwsector zelf in Vlaanderen afnemen … in de agribusinesscomplexen zijn stroomopwaarts en stroomafwaarts van de landbouw andere sectoren sterk economisch afhankelijk van de landbouwproductie. (De Smedt, 2002; Kielemoes, 2003) Dergelijke economische netwerken tussen (landbouw)bedrijven zijn gericht op het op een structurele manier – dit is met een zekere regelmaat – laten toeleveren van maatwerk (op specificatie van het uitbestedende bedrijf) of catalogusproducten in de vorm van componenten, subassemblages, eindproducten of grondstoffen en/of bewerkingen en/of diensten door een ander bedrijf[290]. (Cabus en Vanhaverbeke, 2004)

Een economische ontwikkelingsstrategie moet, door het creëren van sterke economische netwerken, er dan ook voor zorgen dat het platteland en de landbouw nog meer in de nationale en internationale economie worden geïntegreerd. Hierbij zal het er vooral op aankomen succesvolle economische regio's te herkennen en te ondersteunen, ongeacht of ze als 'stedelijk' of 'landelijk' moeten worden beschouwd. (Murdoch, 2000) Zo kan een bestaande ruimtelijke concentratie van gespecialiseerde landbouwactiviteiten, omwille van de agglomeratievoordelen op vlak van schaal en – in beperktere mate – transport, de kiem vormen voor de ontwikkeling en groei van een agribusinesscomplex met toeleveranciers en afnemers[291]. (Van Berkum et al., 2003)

3.4.2. Analyse van studiegebied Roeselare-West

a) Analyse van stedelijk systeem in Roeselare-West

Het bebouwingspatroon van het studiegebied vertoont een merkwaardige ruimtelijke structuur. De dorpskernen hebben een onderlinge tussenafstand van circa vier kilometer en vormen knooppunten in een radiaal netwerk van verbindingswegen. De mazen van dit netwerk worden ingevuld door een intense nevel van verspreide boerderijen en agro-industriële vestigingen en hebben een gemiddelde grootte van 400 op 400 meter. Dit sterk gespreide bebouwingspatroon, dat de vorm aanneemt van een nevel, is het resultaat van drie opeenvolgende periodes van verstedelijking: de pre-industriële, de industriële en de post-industriële fase. (De Meulder en Dehaene, 2002)

In de pre-industriële fase wordt het nederzettingspatroon gekenmerkt door een mozaïekpatroon van kleinschalige kavelstructuren die worden ontsloten door een fijnmazig netwerk van voet- en landbouwwegen. Dit ontsluitingsnetwerk vertoont nagenoeg nergens een hiërarchische structuur. Het bebouwingspatroon is zeer diffuus en bestaat uit een dens patroon van verspreide hoeves en kleine gehuchtjes (figuur 3.5).

Vanaf de industriële revolutie wordt het mozaïekpatroon van landwegen systematisch verhard en aangevuld met een radiaal netwerk van steenwegen tussen de gehuchten. Tevens wordt een complementair netwerk van spoorwegen en buurtspoorwegen aangelegd. Op de

plaatsen waar steen- en buurtspoorwegen elkaar kruisen, verschijnen ook stationsgehuchten. Langsheen de steenwegen ontstaan vervolgens langgerekte bebouwingslinten doordat stationsgehuchten en dorpskernen geleidelijk naar elkaar toe groeien tot ze aan elkaar klitten. Het nieuwe infrastructuurnetwerk van steenwegen en (buurt)spoorwegen vormt als het ware een hiërarchische structuur die het raamwerk vormt voor de geleidelijke verstedelijking van het platteland (figuur 3.6).

In de post-industriële fase na de tweede wereldoorlog wordt het radiale steenwegennetwerk opgehangen aan een geheel nieuw orthogonaal netwerk van internationale autosnelwegen. Als gevolg hiervan wordt een verstedelijkingsstructuur geïntroduceerd, in de vorm van bedrijventerreinen en grote verkavelingen met vrijstaande eengezinswoningen. Karakteristiek voor Roeselare-West is de explosieve groei van de tussenliggende bebouwingskorrels. De oorspronkelijke fijne nevel rondom de dorpskernen groeit in enkele decennia uit tot grootschalige, geïsoleerd gelegen fragmenten (figuur 3.7). Deze evolutie is opmerkelijk en vormt het resultaat van twee tegengestelde krachtenvelden op een verschillend schaalniveau.

- Enerzijds wordt het studiegebied door het groot aantal op- en afritten van het snelwegennetwerk als het ware opgespannen tussen bovenlokale infrastructuurelementen. Wat zich op het vlak van potentiële ruimtelijke dynamiek normaal gezien in de aangrenzende zone rond een bovenlokaal infrastructuurknooppunt situeert, wordt hierdoor geografisch uitgebreid tot het volledig tussenliggend gebied.
- Anderzijds wordt op microschaal een verregaande schaalvergroting in de landbouwbedrijfsvoering doorgevoerd. De hiermee gepaard gaande, economische rationalisering van het grondgebruik resulteert evenwel in het studiegebied in een individuele schaalvergroting op kavelniveau in plaats van in een gecoördineerde groei op regionale schaal.

Samengevat is er vanuit ruimtelijk-economisch oogpunt over een tijdsspanne van twee eeuwen sprake van een inversie van de in het gebied aanwezige netwerkstructuur. In een traditionele netwerkstructuur worden de knopen gekenmerkt door een hoge ruimtelijke dynamiek, terwijl de mazen een veeleer lage ruimtelijke dynamiek kennen. In Roeselare-West kennen de mazen in het netwerk (de open ruimte) vandaag net een intense dynamiek van verspreide activiteiten, terwijl de ruimtelijke dynamiek in de knopen (kernen) veeleer beperkt is: bijna 60 % van het totaal aantal bedrijven en 45 % van het totaal aantal woningen bevindt zich buiten de dorpskernen of de ambachtelijke zones, aansluitend bij de dorpskernen. (Staden, 1998) Het ganse studiegebied moet met andere woorden veeleer als één ruim opgezette agro-industriële bedrijvenzone aan lage dichtheid worden beschouwd dan als een open landbouwgebied.

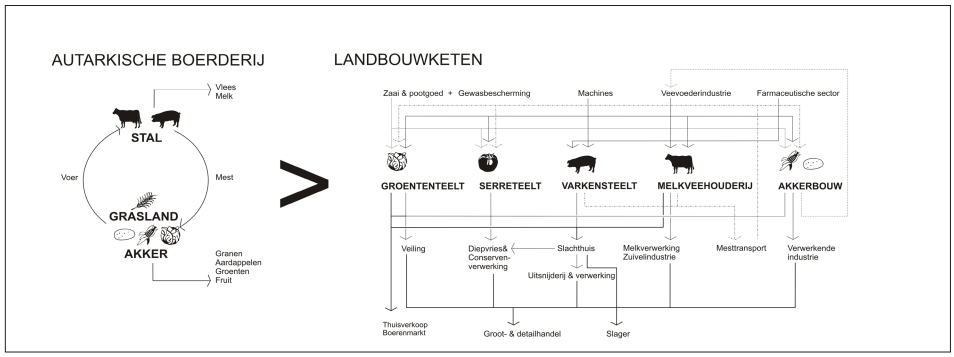
Figuur 3.5. **Bebouwingspatroon (links) en infrastructuurnetwerk (rechts) anno 1800 in Roeselare-West. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)** ***(volgende pagina - boven)***

Figuur 3.6. **Bebouwingspatroon (links) en infrastructuurnetwerk (rechts) anno 1900 in Roeselare-West. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)** ***(volgende pagina - midden)***

Figuur 3.7. **Bebouwingspatroon (links) en infrastructuurnetwerk (rechts) anno 2000 in Roeselare-West. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)** ***(volgende pagina - onder)***

b) Analyse van agrarisch systeem in Roeselare-West

De sterke verspreiding van woningen en bedrijvigheid in het studiegebied is historisch gegroeid en is karakteristiek voor de zeer vruchtbare Zandleemstreek. De verspreiding van de bebouwing kent haar oorsprong, reeds voor de industriële revolutie, in een kleinschalige, zelfvoorzienende landbouwbedrijfsvoering, ruimtelijk-functioneel sterk verweven met thuisnijverheid. De combinatie van beide activiteiten bezit destijds een enorme economische dynamiek met internationale allures[292]. De directe relatie tussen de landbouw, de ambachtelijke verwerking van die landbouwproducten thuis en tenslotte de verkoop op markten in de rijke middeleeuwse steden ligt aan de basis van dit succes.
Het kleinschalig landbouwsysteem intensiveert en specialiseert geleidelijk aan na de tweede wereldoorlog. In het studiegebied vindt deze evolutie op een doorgedreven manier plaats waarbij een deel van de kleinschalige thuisnijverheid zich ontpopt tot een grootschalige, internationaal georiënteerde agro-industrie[293] (figuur 3.8).



Figuur 3.8. **Schematische voorstelling van evolutie van agrarisch systeem in Roeselare-West. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

Het succes van de Roeselaarse regio is algemeen te danken aan de ongewone combinatie van kleinschalige en bijgevolg zeer flexibele landbouwbedrijfsvoering en de aanwezigheid van zeer intense sociaal-economische netwerken op een beperkte oppervlakte van slechts enkele tientallen vierkante kilometers. Dieperliggende oorzaken zijn de hoger vermelde, zeer vruchtbare bodemstructuur en de legendarische ondernemersvrijheid, als gevolg van een particularistische beleidsvisie[294]. Omdat ieder landbouwbedrijf, ongeacht schaal of activiteit, de vrijheid heeft om op de eigen kavel onbeperkt te groeien, ontwikkelt zich na verloop van tijd een dynamisch economisch veld met een grote interne flexibiliteit.

De spil van het gehele landbouwsysteem in Roeselare-West wordt in eerste instantie gevormd door twee aantrekkingspolen: de diepvriesgroentenindustrie en de veiling. Beide hebben een sterke impact op de landbouwbedrijfsvoering in de regio wat zich vooral manifesteert in een specialisatie in aardappel- en groententeelt. (Pattou, 1996)
In tweede instantie is de (erf)opvolgingsdruk vrij groot in vergelijking met andere regio's. Dit brengt met zich mee dat landbouwbedrijven worden opgedeeld in kleinere bedrijfjes die

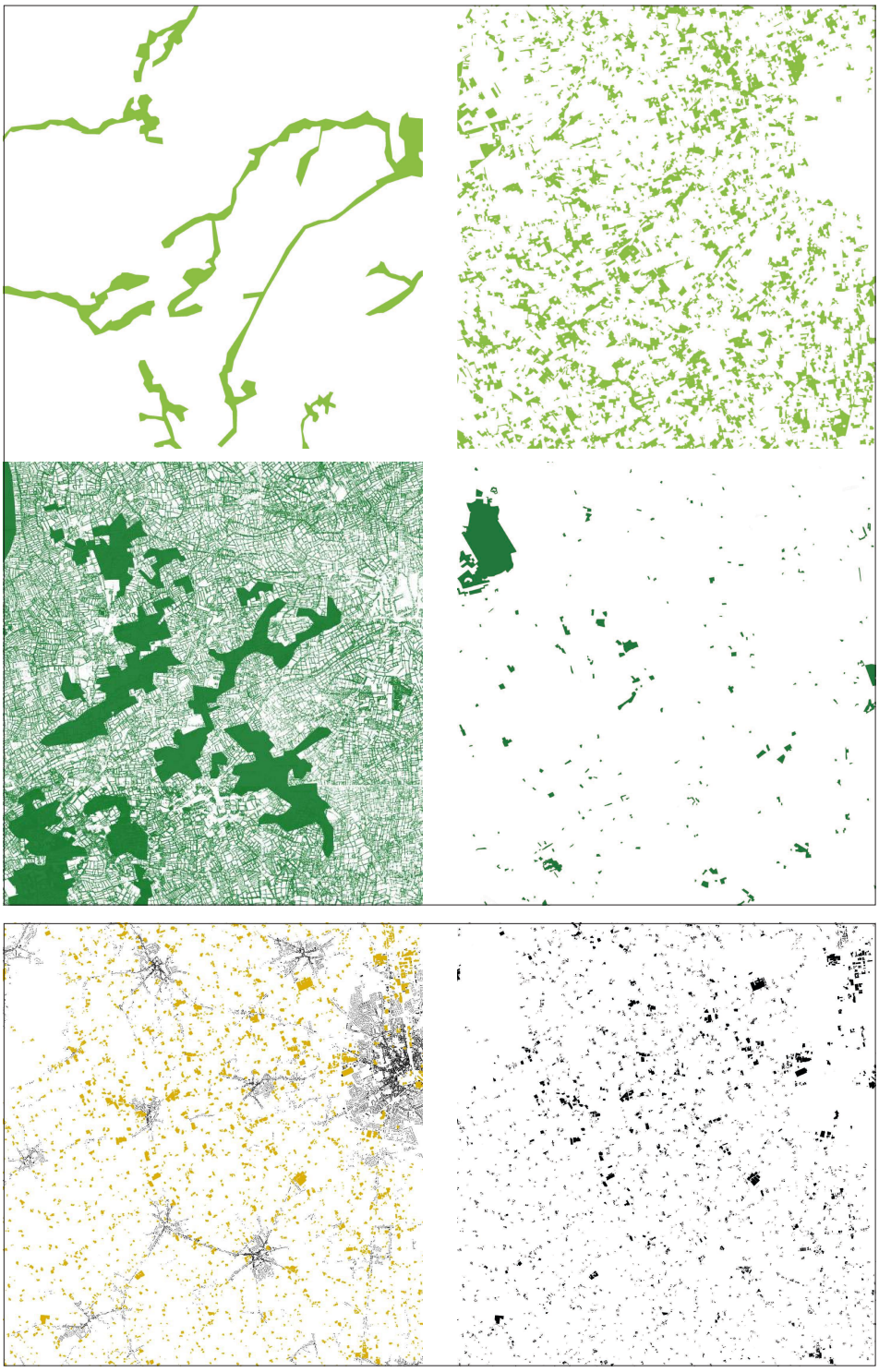
meestal moeten overschakelen op tuinbouw om leefbaar te blijven. Vaak wordt vervolgens de stap gezet naar glastuinbouw omwille van de hogere toegevoegde waarde. (Pattou, 1996) Om de economische risico's ten gevolge van één enkele teelt te drukken, kent het merendeel van de landbouwbedrijven vandaag nog een gemengde bedrijfsvoering. De overschakeling op glastuinbouw vindt meestal ook zeer geleidelijk plaats, waarbij in eerste instantie een groot deel van het areaal wordt voorbehouden voor vollegrondsgroenten. In tegenstelling tot de glastuinbouwontwikkelingen in de Antwerpse regio – waar hoveniers in het verleden overschakelden op glasgroententeelt – is de serreteelt in het Roeselaarse gegroeid uit de individuele landbouwbedrijven. (Pattou, 1996) De glasoppervlakten zijn dan ook beduidend kleiner[295] waardoor het glastuinbouwareaal in de regio Roeselare een sterk versnipperde ruimtelijke structuur kent en er nauwelijks sprake is van grootschalige serrecomplexen. De glastuinbouw in het Roeselaarse wordt bovendien gekenmerkt door een sterke grondgebondenheid, terwijl in de Antwerpse regio hoofdzakelijk geteeld wordt op substraat. Bijgevolg zal de glastuinbouw niet gebaat zijn bij een concentratie in grootschalige agrarische bedrijvenzones als de grond daar minder geschikt blijkt te zijn. (Pollet, 1996)
Tenslotte vormt de verstedelijkingsdruk een belangrijke factor in de tendens naar intensivering. De hiermee gepaarde stijging van grondprijzen noodzaakt de landbouwer tot verdere intensivering met als gevolg dat nog meer landbouwers worden gedwongen om over te schakelen op glastuinbouw. Opmerkelijk hierbij is dat de diepvriesgroentenindustrie bijna uitsluitend vollegrondsgroenten verwerkt, terwijl de glastuinbouwteelten – die kwalitatief hoogstaander zijn – via de veiling worden afgezet op de versmarkt. (Pollet, 1996)

c) Analyse van landschappelijke structuur in Roeselare-West

Het resultaat van de evoluties in het stedelijk en agrarisch systeem in Roeselare-West is een sterk verrommeld landschap waarin grootschalige diepvriesgroentenbedrijven en transportbedrijven gesitueerd zijn in een fijnmazig landschap met serres, varkensstallen en groentenbedden. Het feit dat alles op een zeer kleine oppervlakte geconcentreerd is, laat toe het studiegebied in haar totaliteit op te vatten als een diffuus bedrijvenlandschap met een lage dichtheid. Ieder individueel bedrijf kent een zeer hoge dynamiek en flexibiliteit.
Een analyse van de opgaande beplanting en graslanden in het studiegebied aan de hand van historische kaarten laat een duidelijke evolutie zien (figuur 3.9). Enerzijds is het oorspronkelijk patroon van graslanden dat sterk was verbonden met het fysisch systeem, vandaag niet meer te herkennen als gevolg van de groeiende veestapel en bijgevolg de toenemende behoefte aan grasland. Anderzijds is het fijnmazige netwerk van opgaande beplanting doorheen de tijd geheel uitgewist. Hoewel van grootschalige ruilverkavelingen in het studiegebied geen sprake is en veel landschappelijke ingrepen beperkt in omvang zijn, heeft de cumulatie van lokale ingrepen geleid tot een verregaande verschraling van het landschap als geheel[296].

Figuur 3.9. **Grasland (boven) en opgaande begroeiing (onder) anno 1800 (links) en anno 2000 (rechts) in Roeselare-West. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)** ***(volgende pagina - boven)***

Figuur 3.10. **Huidig bebouwingspatroon met bewoning en bedrijvigheid (links) en bebouwingspatroon van verspreide bedrijvigheid (rechts) in Roeselare-West. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)** ***(volgende pagina - onder)***



3.4.3. Probleemstelling in studiegebied Roeselare-West

a) Conflicterende relaties in open ruimte

De industrialisering en bijbehorende verstedelijking van het platteland heeft zich in het studiegebied zeer geleidelijk in de tijd en zeer verspreid in de ruimte voltrokken. De voornaamste oorzaak van dit proces was het ontbreken van een overkoepelend beleidsniveau dat de industrialisering ruimtelijk richting kon geven. Het doorgedreven particularisme heeft er dan ook toe geleid dat verschillende, soms onverzoenbare functies op eenzelfde plaats tot ontwikkeling kwamen en komen. Het laagste schaalniveau – dat van het individuele bedrijf – vormt immers reeds lange tijd de ruimtelijke maatstaf voor de verdere ontplooiing van activiteiten: zo vond en vindt de omschakeling van landbouw- naar industriële activiteiten op de eigen bedrijfskavel plaats, zonder dat er van bovenaf werd en wordt bijgestuurd. Deze intense verweving van functies op eenzelfde plaats leidt echter niet onmiddellijk tot problemen. Naarmate het agrarisch systeem intensiveert en specialiseert, stellen zich evenwel problemen.

Een rechtstreeks gevolg van de doorgedreven intensivering is de toename van het indirect ruimtegebruik door landbouwbedrijven. (zie ook Gordijn et al., 2003) Omdat het indirect ruimtegebruik – bijvoorbeeld in de vorm van de milieugebruiksruimte en de mobiliteitseffecten van een bedrijf – vandaag niet meer samenvalt met de kavelgrenzen van het landbouwbedrijf, doen zich substantiële ruimtelijke conflicten met naburige functies en activiteiten voor. Dit doet bijgevolg de behoefte ontstaan aan maatregelen op een hoger schaalniveau, van de schaal van de directe omgeving (zie later, voor milieuhinder) tot deze van de regio (zie later, voor transportstromen) of zelfs van de provincie (zie later, voor watertekorten). De kern van het probleem kan worden samengevat als een conflictueuze ruimtelijke afstemming van relaties tussen functies en activiteiten, met een verschil in dynamiek, intensiteit en schaalniveau. Zo wordt het agro-industrieel netwerk in het studiegebied gekenmerkt door een hoge ruimtelijke dynamiek die specifieke condities stelt aan de ruimere omgeving op het vlak van (internationaal) transport, milieuhygiënische normen en waterbevoorrading. Deze omgevingscondities zijn fundamenteel verschillend van deze die vanuit de (lokale) woonkernen aan de omgeving worden gesteld.

De huidige ruimtelijke structuur in het studiegebied biedt evenwel onvoldoende aanknopingspunten voor een conflictvrije afstemming van deze hoog- en laagdynamische netwerkrelaties. De linkse kaart in figuur 3.10 illustreert de doorgedreven ruimtelijke verweving van bewoning (zwart) en agrarische en agro-industriële bedrijvigheid (geel). Beide activiteiten kennen weliswaar sterke interne relaties, maar zijn vandaag onverzoenbaar. De rechtse kaart toont het verspreide bebouwingspatroon van de agrarische en agro-industriële bedrijvigheid. Beide kaarten tonen aan dat er behoefte is aan een bovenlokale ruimtelijke structuur die in staat is de interne relaties tussen qua ruimtelijke dynamiek gelijkaardige activiteiten te optimaliseren en tegelijk de conflicten tussen onverzoenbare activiteiten te minimaliseren.

b) Theoretische probleemstelling: patronen versus dynamieken

De klassieke analyse van verstedelijking binnen het dominante planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen gaat uit van morfologische patronen. Deze benadering houdt echter geen rekening met de achterliggende dynamiek en processen die een belangrijke impact hebben op de open ruimte en die verder gaan dan louter het visueel-morfologische aspect. (zie ook Dietvorst en Hetsen, 1996) Terwijl het oorspronkelijk stedelijk ruimtelijk programma de voorbije decennia functioneel werd gefragmenteerd in monofunctionele woon-, werk-, verkeers- en voorzieningenruimten, hergroeperen deze functies en activiteiten zich vandaag feitelijk in nieuwe vormen – woon-werk-, werk-recreatie-, recreatie-woon-, verkeers-verblijfsclusters – op de daartoe meest geëigende plekken. (Boelens, 2004) Ook het agrarisch productieproces is de voorbije eeuw functioneel gefragmenteerd in productie-, verwerkings-, toeleverings- en andere activiteiten. Vandaag vindt hier ook een hergroepering plaats, gericht op ketenvorming, op de daartoe meest geëigende plekken.

Deze functionele fragmentatie van beide systemen uit zich vandaag vooral nog in de aanwezigheid van allerlei, onderling 'vreemde' functies en activiteiten in elkaars onmiddellijke nabijheid. Tussen deze functies en activiteiten kunnen conflicterende, maar ook potentievolle relaties bestaan die de vorm aannemen van fysieke en sociaal-economische netwerken. Het klassiek visueel-morfologisch onderscheid tussen stad en platteland wordt in het netwerk-van-activiteitendiscours ingewisseld voor een analyse van de sociaal-economische netwerken over de mogelijke grenzen tussen stad en platteland heen. Daarbij worden de dynamiek en de structuur van een individueel landbouwbedrijf in eerste instantie bepaald door de relatie die het onderhoudt met de rest van de landbouwketen – zelfvermarkting, ketenverkorting, agribusinesscomplexen, … Inherent aan de werking van de landbouwketen is de uitwisseling van goederen en diensten via fysieke netwerken voor onder meer transport, water- en energiebevoorrading. Deze netwerken hebben dan ook een sterke ruimtelijk-structurerende werking op de inplanting van economische activiteiten.

De intersecties van fysieke netwerken en de intersecties van sociaal-economische netwerken zijn locaties met een hoge potentie voor vernieuwing en dynamiek of locaties waar grote spanningen kunnen optreden als gevolg van tegenstrijdige belangen. (Dietvorst en Hetsen, 1996) Zo kan het optimaliseren van de fysieke netwerkrelaties tussen het stedelijk en agrarisch systeem resulteren in gebieden – de intersecties – met een hoge potentie voor agro-industriële ontwikkelingen, maar waar, omwille van milieuhinder, een sterkere ruimtelijke scheiding tussen het stedelijk woonmilieu en het agrarisch productiemilieu gewenst is. Door het succesvol optimaliseren van de sociaal-economische netwerken tussen het stedelijk en het agrarisch systeem kunnen echter op dezelfde plaatsen gebieden ontstaan met een hoge potentie voor de ruimtelijke verweving van stedelijke woonmilieus en agrarische productiemilieus.

Deze conflicterende en potentiële relaties tussen het stedelijk en het agrarisch systeem zijn steeds gebiedsspecifiek omdat het functioneren van beide systemen ook per regio verschilt. Een netwerkstrategie, waarbij het beheer van fysieke en sociaal-economische stromen vanuit een gebiedsgerichte planningsvisie plaatsvindt, biedt evenwel mogelijkheden om doelstellingen uit het ruimtelijke planningsbeleid te verbinden aan doelstellingen uit andere beleidsdomeinen, zoals het water-, milieu- en mobiliteitsbeleid. (Teunissen, 1999)

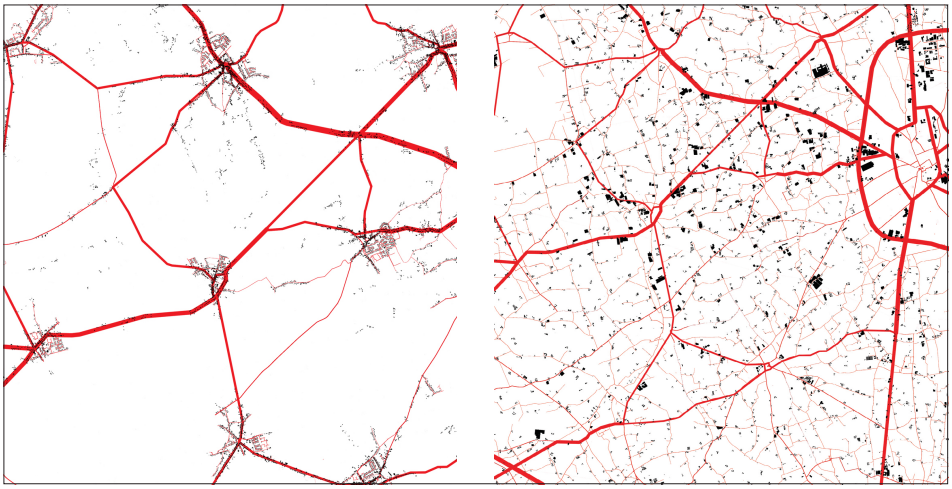
c) Gebiedsgebonden conflicten in Roeselare-West

Voor Roeselare-West zijn de conflicten concreet terug te brengen tot drie aspecten: transport, milieuhygiëne en waterbevoorrading.

c1) Gebiedsgebonden conflict met betrekking tot transport

Het traditioneel agrarisch systeem werd gekenmerkt door een logistiek netwerk van beperkte schaal en intensiteit. De actieradius van het individuele landbouwbedrijf bleef beperkt tot de handelscentra in de nabije dorpen en steden. Door de strikte toepassing van een gemengde bedrijfsvoering bleven de externe input en output beperkt. Met de intensivering van het agrarisch systeem en de stijgende input en output van producten, goederen en nutriënten, onderging ook het logistiek, sociaal-economisch netwerk een exponentiële schaalvergroting. Het huidig agrarisch systeem werkt op een internationaal schaalniveau, met de import van veevoeders en meststoffen van over zee en de export van diepvriesgroenten via de weg over gans Europa.

Het radiaal steenwegenpatroon in het studiegebied vervult in dit kader een dubbele functie: enerzijds als verbindingsweg voor lokale pendel tussen de woonkernen en het regionale stedelijke centrum Roeselare, anderzijds als voornaamste ontsluitingsstructuur voor de sterk verspreide, internationaal georiënteerde agro-industriële bedrijvigheid (figuur 3.11). De vermenging van beide stromen veroorzaakt ernstige verkeersoverlast in de woonkernen door de doortocht van zwaar vrachtverkeer en landbouwvoertuigen. Hierdoor is de (verkeers)leefbaarheid in de kernen sterk gedaald[297]. Tegelijkertijd wordt een vlot transport tussen de verschillende schakels in de landbouwketen verhinderd.



Figuur 3.11. **Verbinding van kernen via steenwegen (links) en fijnmazig landbouwnetwerk geënt op steenwegen (rechts) in Roeselare-West. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

c2) Gebiedsgebonden conflict met betrekking tot milieuhygiëne

Het traditioneel landschap in het studiegebied werd gekenmerkt door een intense verweving van bewoning en landbouwbedrijvigheid. Naarmate de landbouw intensiveerde, nam de impact ervan op de omgeving toe. Het indirect ruimtegebruik reikte veel verder dan de eigenlijke grenzen van het eigen landbouwbedrijf waardoor in het studiegebied een fundamenteel conflict ontstond tussen de milieuhinderlijke (landbouw)bedrijfsvoering en de milieugevoelige bewoning. Vandaag gaat het milieubeleid uit van een generieke normering waardoor milieubelastende functies als het ware overal in het studiegebied een plaats kunnen krijgen mits er wordt voldaan aan algemene milieunormen. Ongelijksoortige functies en activiteiten op het vlak van milieuhinder en -gevoeligheid worden naast elkaar gepositioneerd, zij het op bepaalde tussenafstanden. Dit levert in het studiegebied een ruimtelijk model met een mozaïek van milieuhinderlijke en milieugevoelige activiteiten op. Problemen ontstaan wanneer de 'milieucontour' van een hinderlijke functie (uitwaartse zonering) overlapt met de 'milieucontour' van de milieugevoelige functie (inwaartse zonering) (figuren 3.12 en 3.13). Gevolg is dat de groeimogelijkheden binnen het ruimtelijk mozaïekmodel worden beperkt: ofwel verdwijnt de milieugevoelige functie, ofwel verdwijnt de milieuhinderlijke functie. Hierdoor wordt het conflict tussen landbouwbedrijvigheid en bewoning – als gevolg van de verdergaande intensivering van de landbouw – op de spits gedreven.

Door op een gebiedsspecifieke wijze om te gaan met de milieuhinder en -gevoeligheid kan actief richting worden gegeven aan toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en kunnen onomkeerbare situaties worden voorkomen. Essentieel is het juiste schaalniveau. Noch het macroniveau met een generieke normering, noch het microniveau met een buffering op perceels- of bedrijfsniveau bieden een afdoend antwoord. Het hanteren van een middenschaal zou de mogelijkheid kunnen bieden om op een gebiedsspecifieke wijze richting te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen.

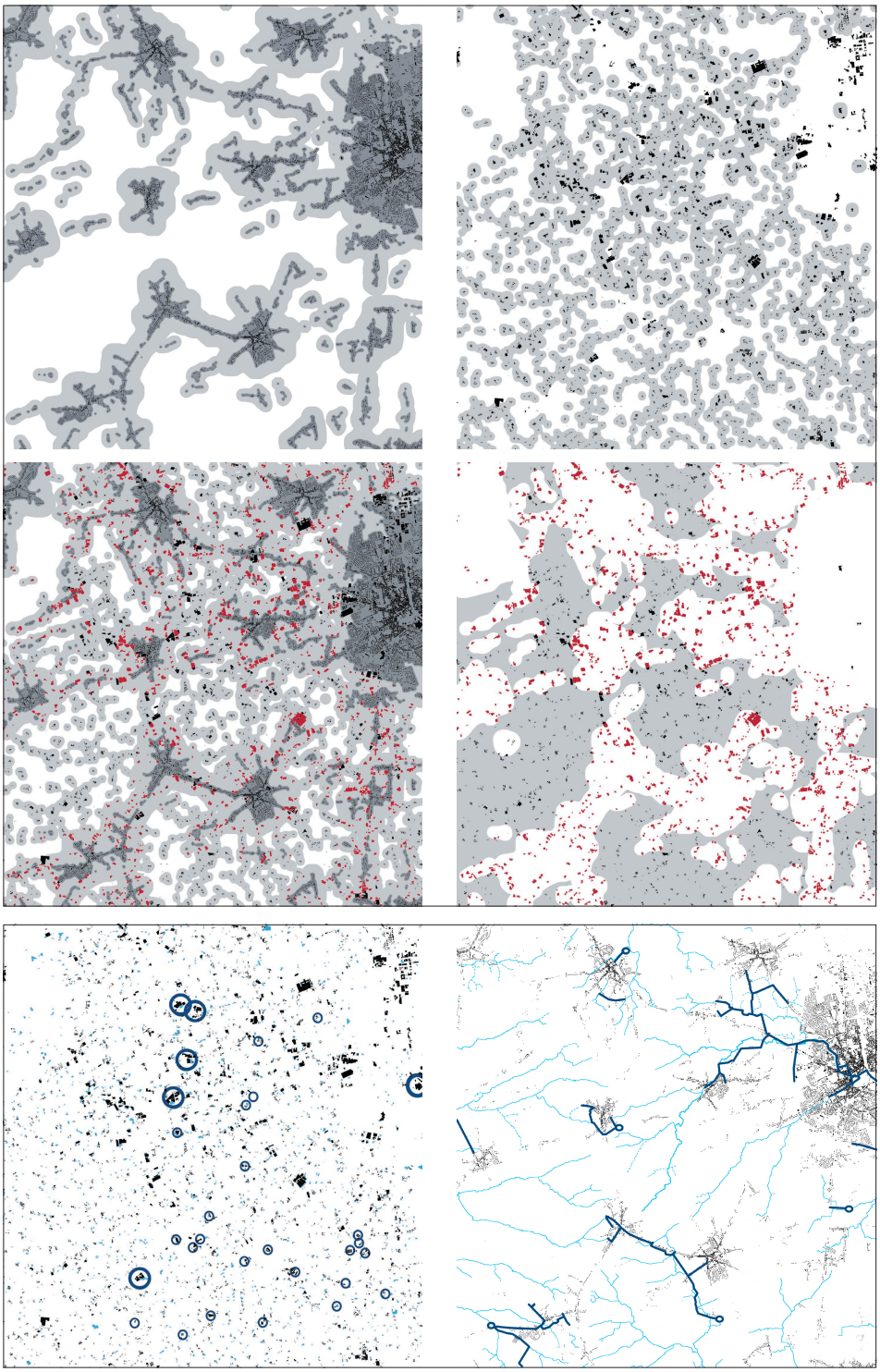
c3) Gebiedsgebonden conflict met betrekking tot waterbevoorrading

De structuur van het zeventiende-eeuwse bebouwingspatroon hing nauw samen met de beschikbaarheid van drinkwater. Ieder bedrijf putte het ondiepe grondwater uit eigen bodem, wat een zekere afstand tussen de bedrijfseenheden vereiste. Naarmate het bodemgebruik intensiveerde, werden diepere grondwaterlagen aangeboord om aan de stijgende waterbehoefte te voldoen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een scheefgroei tussen het waterverbruik en de beschikbare capaciteit van de grondwatervoorraden[298]. Gezien de ernst van de problematiek heeft de overheid beslist het vergunde debiet uit de diepste grondwaterlagen met 75 % af te bouwen tegen het jaar 2015. (GOM West-Vlaanderen, 2004) Deze beslissing heeft op lange termijn een enorme impact op de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw in het studiegebied[299].

Figuur 3.12. **Inwaartse zonering vanuit milieugevoelige functies (links) en uitwaartse zonering vanuit milieuhinderlijke functies (rechts) in Roeselare-West. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

Figuur 3.13. **Aanwezigheid van hinderlijke functies in 'milieucontour' van gevoelige functies (links) en aanzienlijke ruimte voor hinderlijke functies buiten 'milieucontour' van gevoelige functies (rechts) in Roeselare-West. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

Figuur 3.14. **Waterbevoorrading van landbouw via individuele waterbassins & pompputten (links) en waterbeheersing via collectoren en beken (rechts) in Roeselare-West. (Bron: Allaert, Leinfelder et al.,2006a)**



Aangezien het gebruik van diep grondwater niet meer mogelijk zal zijn en de mogelijkheden tot oppompen van ondiep grondwater beperkt zijn, moeten de landbouwsector en de agro-industrie verregaande oplossingen zoeken wat betreft waterbevoorrading. Voor de hand liggende technische maatregelen op bedrijfsniveau, zoals het intern hergebruik van gezuiverd proceswater of de inzet van waterbesparende maatregelen, zijn omwille van de grote investeringen financieel enkel haalbaar voor de grote diepvriesgroentenbedrijven. De individuele landbouwers zijn echter niet in staat deze investeringen te dragen en zijn daarom genoodzaakt hun water elders te halen.

Potentiële externe waterbronnen zijn waterspaarbekkens bij waterlopen, wachtbekkens in het kader van de waterbeheersing, bufferbekkens op bedrijventerreinen en bij rioolwaterzuiveringsinstallaties. Omdat een economisch efficiënte watervoorziening een onderlinge nabijheid van waterbron en landbouwbedrijf vergt, zal er een ruimtelijke afstemming moeten plaatsvinden van de potentiële waterbronnen op de waterbehoefte vanuit de landbouw (figuur 3.14). Dit veronderstelt een integrale benadering die momenteel nog ontbreekt. Planning en uitvoering van waterbeheersings- en waterzuiveringswerken door verschillende overheden volgen vandaag hun eigen ruimtelijke logica, in ieder geval zonder rekening te houden met de plaatselijke waterbehoefte vanuit de landbouw.

3.4.4. Doelstelling, principes en ruimtelijke concepten voor studiegebied Roeselare-West

a) Doelstelling

De doelstelling van het planningsdiscours van stad en platteland als netwerk van activiteiten bestaat erin de problematische afstemming tussen functies en activiteiten met een verschil in dynamiek, intensiteit en schaalniveau te verbeteren.

In het studiegebied is de sterke landbouw ontegensprekelijk de drager van de open ruimte. Een stevige economische verankering van de landbouw in een grotere keten moet dan ook in de toekomst de beste garantie vormen voor het behoud van de open ruimte.
Deze keuze sluit trouwens aan bij de visie waarin het vormen van sterke economische netwerken voor ter plaatse geproduceerde goederen als een kansvolle ontwikkelingsstrategie voor landbouwers in verstedelijkende gebieden wordt beschouwd. (Murdoch, 2000; Van der Ploeg, 2001; Allaert et al., 2006) Naar de toekomst komt het er dan ook op aan om deze economische versterking van de landbouw af te stemmen op de andere functies en activiteiten in het studiegebied

b) Principes

De problemen in Roeselare-West worden veroorzaakt omdat de inrichting van de ruimte

eenvoudigweg niet is afgestemd op de dynamiek van de activiteiten die er plaatsvinden. Uit de analyse bleek dat de (agro-)industrialisering van het platteland in het studiegebied zeer geleidelijk in de tijd en zeer verspreid in de ruimte heeft plaatsgevonden, hoofdzakelijk als gevolg van het ontbreken van een overkoepelend schaalniveau dat het proces ruimtelijk richting kon geven. De dominante particularistische visie op de ontwikkeling van de open ruimte heeft echter geleid tot de huidige problematiek van transport- en milieuhinder en watertekort.

Wat betreft de ontwikkeling van een inhoudelijke verhaallijn met betrekking tot de ruimtelijke planning van de open ruimte in het studiegebied Roeselare-West, lijkt er dan ook een behoefte te bestaan aan een ruimtelijke visie op een schaalniveau dat het midden houdt tussen de schaal van het individuele bedrijf en de schaal van de regio. Op deze 'middenschaal' kunnen complementaire ruimtelijke eenheden worden onderscheiden als samenhangende zones met specifieke ruimtelijke condities wat betreft de ruimtelijke dynamiek van functies en activiteiten.

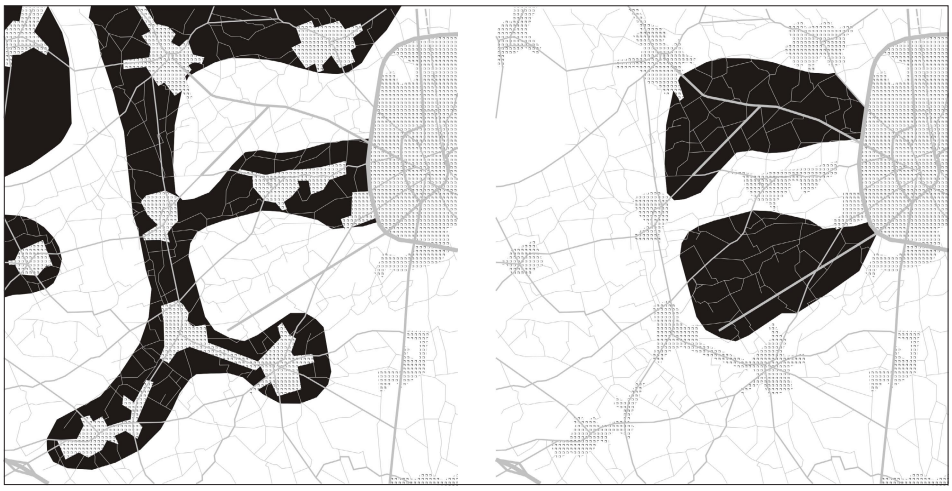
In de gevalstudie worden deze complementaire ruimtelijke eenheden op een middenschaal getypeerd als hoogdynamische (landbouw)productielandschappen en laagdynamische woonlandschappen (figuur 3.15). Deze ruimtelijke eenheden vervangen het klassiek onderscheid tussen stad en platteland, waardoor een gedifferentieerder beeld van de open ruimte ontstaat dat niet louter gebaseerd is op visueel-morfologische kenmerken, maar op verschillen in dynamiek tussen aanwezige functies en activiteiten ongeacht of ze stedelijk of landelijk van aard zijn. Het introduceren van hoogdynamische (landbouw)productielandschappen en laagdynamische woonlandschappen laat toe een gebiedsspecifieke 'verdichting' van de open ruimte na te streven. Door het gericht verhogen van de dichtheid aan agrarische en agro-industriële bedrijven in de hoogdynamische productielandschappen, kunnen delen van het studiegebied uitgroeien tot agrarische bedrijvenlandschappen en wordt het bovendien voor de overheid en de particuliere sector rendabel om te investeren in noodzakelijke nutsvoorzieningen en infrastructuren om de activiteiten in deze bedrijvenlandschappen optimaal te ondersteunen.

Het introduceren van complementaire ruimtelijke eenheden gaat tevens gepaard met een tweeledige ruimtelijke afstemming van functies: een positionele en een conditionele afstemming. (Vissers en Hazendonk, 1995). Een positionele afstemming heeft betrekking op de (externe) afstemming tussen twee complementaire ruimtelijke eenheden; een conditionele afstemming doelt op de (interne) afstemming van verschillende functies binnen éénzelfde ruimtelijke eenheid.

In de gevalstudie Roeselare-Tielt wordt de positionele afstemming tussen de hoogdynamische (landbouw)productielandschappen en de laagdynamische woonlandschappen conceptueel belichaamd (zie c) door het sturen van de dynamiek en de concentratie van functies en activiteiten via ingrepen in structurerende dragers zoals transport- en waternetwerken.

Wat betreft de conditionele afstemming binnen de twee landschapseenheden, worden deze niet zozeer op een traditionele manier beleidsmatig gezoneerd in woongebied, agrarisch gebied, industriegebied en dergelijke, maar worden de omgevingscondities binnen deze eenheden

(hoge ruimtelijke dynamiek, lage ruimtelijke dynamiek) gedefinieerd. Deze omgevingscondities worden bepaald door verwachtingen, onder meer op het vlak van transportstromen, milieubeheer en waterbeheer. Hierdoor worden combinaties en verwevingen van functies en activiteiten van het stedelijk systeem met deze van het agrarisch systeem mogelijk gemaakt, op voorwaarde evenwel dat ze voldoen aan de specifieke omgevingscondities die voor de betrokken ruimtelijke eenheid worden vooropgesteld.



Figuur 3.15. **Laagdynamische ruimtelijke eenheden (links) en hoogdynamische ruimtelijke eenheden (rechts). (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

c) Ruimtelijke concepten

In een eerste ruimtelijk concept worden de vervoersstromen in het studiegebied op basis van hun verschil in dynamiek ruimtelijk ontkoppeld (figuur 3.16). De internationaal georiënteerde, logistieke vervoersstromen van de agrarische en agro-industriële activiteiten worden ruimtelijk gescheiden van de lokale pendelstromen door voor iedere vervoersstroom een eigen infrastructureel netwerk te ontwikkelen. De lokale pendelstromen blijven hierbij grotendeels geënt op het radiaal netwerk van steenwegen, terwijl de internationale logistiek vanuit de agro-industrie wordt geënt op nieuwe structurerende dragers die tegelijkertijd een collectieve aanpak op het vlak van nutsvoorzieningen mogelijk maken. Op die manier wordt niet alleen de problematiek van verkeersoverlast in de woonkernen ten gronde aangepakt, maar wordt eveneens de hoge dynamiek van de landbouw en agro-industrie geleid door nieuwe dragers die als ontwikkelingsassen kunnen fungeren en verdere groei naar zich toe kunnen trekken.
De ruimtelijke ontkoppeling van vervoersstromen met een verschillende dynamiek wordt in het studiegebied met andere woorden gerealiseerd door de hiërarchie van het huidig vervoersnetwerk als het ware om te keren. De radiale verbindingswegen tussen de kernen worden gedegradeerd tot een lagere categorie waardoor zwaar vrachtverkeer en landbouwvoertuigen worden geweerd uit de woonkernen. Nieuwe structurerende dragers

worden toegevoegd, door de opwaardering van bestaande landbouwwegen of de aanleg van nieuwe wegen. Ze vormen ontwikkelingsassen waaraan het lokaal landbouwwegennet wordt gekoppeld. De woonkernen vormen uiteindelijk lokale knooppunten in een laagdynamisch netwerk. Bestaande agro-industriële activiteiten met een bovenlokale reikwijdte (slachterijen, diepvriesbedrijven, mestverwerkinginstallaties) worden nieuwe knooppunten in een hoogdynamisch netwerk.

Een ruimtelijke scheiding van functies in zones met een hoge en een lage milieuhindergevoeligheid maakt het mogelijk toekomstige ontwikkelingen gebiedsspecifiek te sturen. Milieubelastende activiteiten worden ruimtelijk geconcentreerd in intensiveringszones, terwijl milieugevoelige functies ruimtelijk worden geconcentreerd in extensiveringszones (figuur 3.17). De intensiveringszones worden gesitueerd in de hoogdynamische gebieden, de extensiveringszones in de laagdynamische. Hierdoor belemmeren milieubelastende en milieugevoelige functies niet langer elkaars groei. Omdat uitwaarts zonerende milieucontouren van milieubelastende activiteiten met elkaar mogen overlappen in de intensiveringszones, kan bovendien veel intensiever met de beschikbare ruimte worden omgegaan. (Anoniem, 2002)
De ruimtelijke scheiding van zones met een hoge en een lage milieuhindergevoeligheid wordt in het studiegebied gerealiseerd door de huidige inplantingslogica van activiteiten om te keren. Het huidig grondgebruik rondom de dorpskernen wordt geëxtensiveerd tot gordels met grondgebonden landbouw waardoor de dagelijkse leefomgeving van de inwoners verhoogt. Daarnaast wordt het grondgebruik in de openruimtegebieden tussen de woonkernen geïntensiveerd tot verdichte agrarische bedrijvenlandschappen.

De omgevingscondities die met deze intensivering en extensivering samenhangen, bezitten een sterke landschapsvormende kracht indien zij op het juiste schaalniveau worden aangewend. Zo kan de strikte toepassing van landschappelijke regels in de intensiveringszones, zoals het principe van buffergroen op bedrijfsniveau, bijdragen tot de uitbouw van een geheel nieuw landschappelijk raamwerk. Doordat de vormgeving van het landschap als geheel bovendien wordt gekoppeld aan een zuiver functioneel nut op bedrijfsniveau – namelijk het 'bufferen' van milieuhinder door middel van erfbeplanting – ontstaat een duurzame basis voor landschapsbouw.
Het structureel watertekort in het studiegebied kan worden aangepakt via een geïntegreerde aanpak van het waterbeheer: in eerste instantie door het afstemmen van het aanbod (potentiële waterbronnen) op de vraag (effectieve waterbehoefte), in tweede instantie door een interne afstemming van het aanbod. Hoewel er voldoende potentiële waterbronnen aanwezig zijn in het studiegebied[300], worden ze momenteel niet aangewend voor de aanvulling van de watertekorten omdat de ruimtelijke afstemming simpelweg ontbreekt: de inplanting van verschillende waterbeheersingsinitiatieven vindt plaats op basis van de eigen doelstellingen van iedere afzonderlijke initiatiefnemer[301] (figuur 3.18).

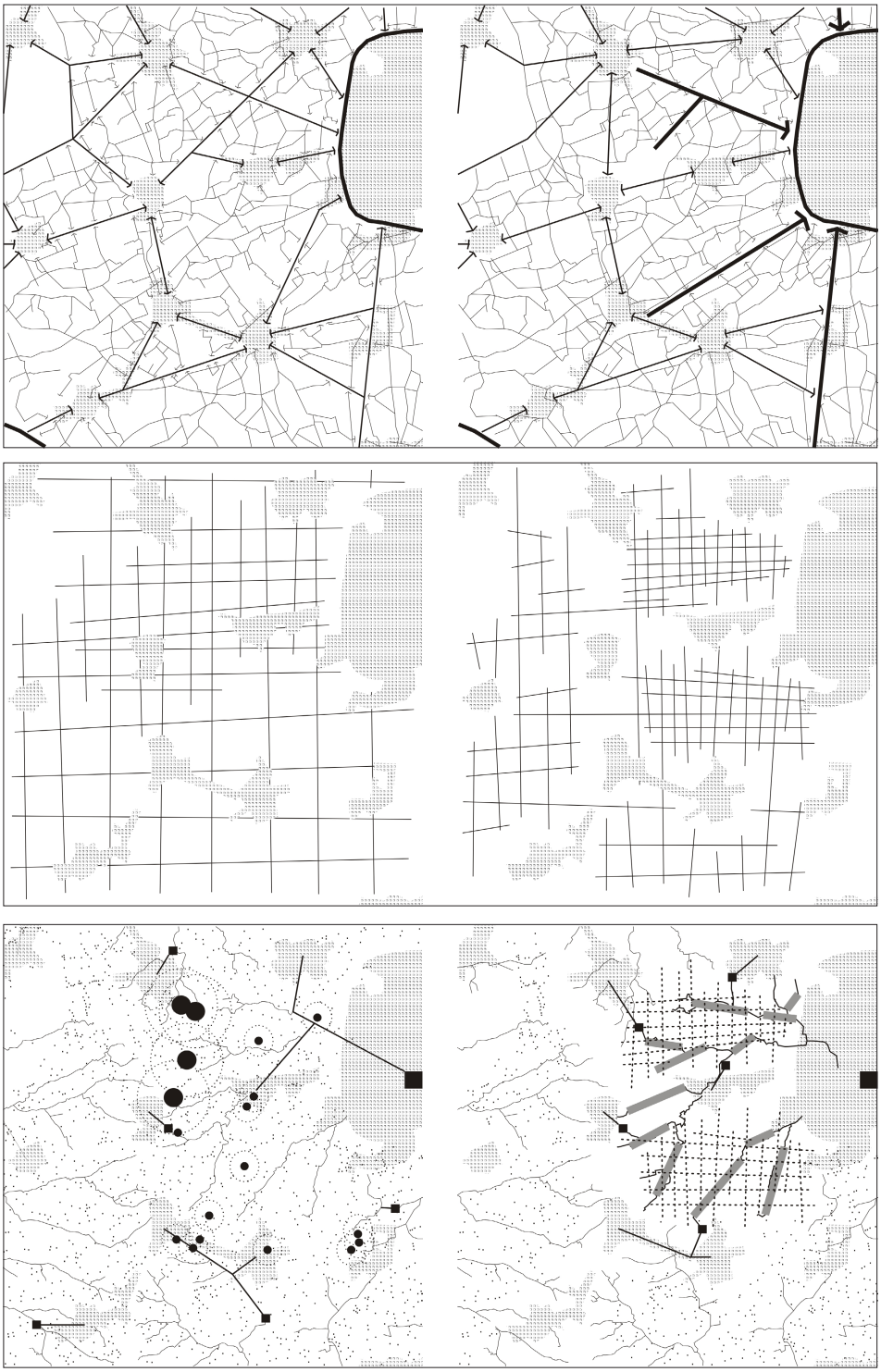
Een doordachte ruimtelijke spreiding van waterbekkens zorgt ervoor dat meer landbouwers van water kunnen worden voorzien, in tegenstelling tot een willekeurige ordening, waarbij onnodige overlappingen onvermijdelijk zullen optreden. Hoe minder overlapping optreedt tussen de actieradii van de watervoorzieningen, hoe meer watergebruikers er gebruik van kunnen maken. In deze optiek zorgt een gespreid systeem voor een efficiëntere waterbevoorrading. (De Visschere, 2005)

De ruimtelijke verweving van functies en activiteiten op basis van hun waterbalans wordt in het studiegebied gerealiseerd door beekvalleien uit te bouwen als structurerende dragers waarop de waterbekkens worden geënt. Omdat met het water uit deze beken slechts aan een deel van de waterbehoefte vanuit de landbouw kan worden voldaan, moeten ook andere waterbronnen worden ingeschakeld, zoals het gezuiverde hemel- en afvalwater uit de woonkernen. Het huidige waterzuiveringssysteem is echter gebaseerd op een gecentraliseerd model met een netwerk van rioleringen en collectoren naar een zuiveringspunt buiten het studiegebied. Het omvormen ervan tot een gedecentraliseerd systeem van kleinschalige waterzuiveringen zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de waterbevoorrading voor de landbouw. Uiteindelijk kan langsheen de waterlopen een langgerekt parelsnoer ontstaan van waterspaarbekkens, wachtbekkens en bufferbekkens met een belangrijke bijkomende ecologische en recreatieve meerwaarde op schaal van de regio.

Figuur 3.16. **Huidig vervoersnetwerk, geënt op radiale steenwegen (links), en toekomstig vervoersnetwerk, geënt op nieuwe radiale hoofdstructuren (rechts). (Bron: Allaert, Leinfelder, et al., 2006)** ***(volgende pagina - boven)***

Figuur 3.17. **Schematische voorstelling van huidige, egaal verspreide bedrijvigheid (links) en toekomstige intensiverings- en extensiveringszones (rechts). (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)** ***(volgende pagina - midden)***

Figuur 3.18. **Schematische voorstelling van de huidige watertoevoer (links) en de toekomstige verweving van verschillende waterstromen (rechts). (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)** ***(volgende pagina - onder)***



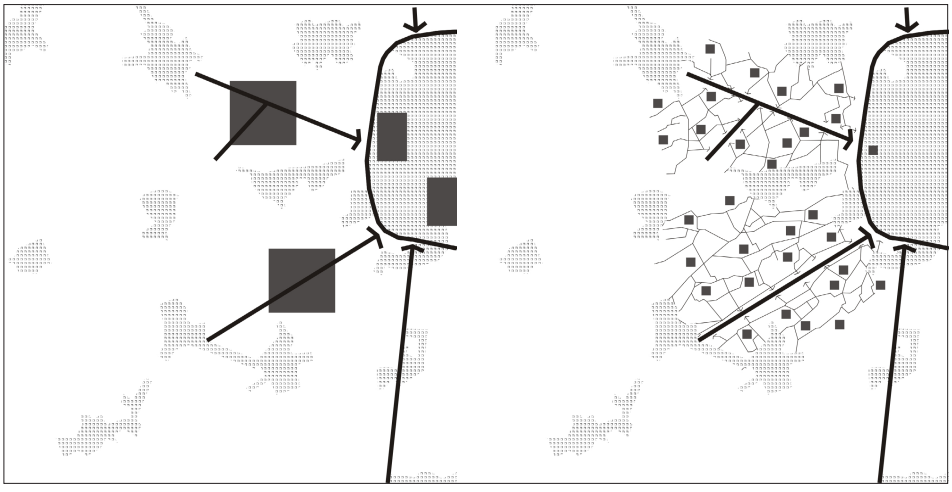
3.4.5. Ontwerpmatige verkenning van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouw in studiegebied Roeselare-West

In het synthetiserend ruimtelijk ontwerp wordt het studiegebied opgedeeld in de hoger vermelde hoogdynamische (landbouw)productielandschappen en de laagdynamische woonlandschappen (figuur 3.19). Voor ieder van deze ruimtelijke eenheden worden, op basis van de principes en ruimtelijke concepten, randvoorwaarden opgelegd aan de ruimtelijke ontwikkeling van verschillende functies en activiteiten, in het bijzonder de landbouw.

Figuur 3.19. **Ruimtelijk ontwerp voor studiegebied Roeselare-West. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

a) Hoogdynamische (landbouw)productielandschappen

De hoogdynamische productielandschappen zullen in de toekomst met onder meer milieubelastende activiteiten worden verdicht tot agrarische bedrijvenlandschappen. De ruimtelijke ontwikkeling van agrarische en agro-industriële activiteiten krijgt er prioriteit.
Het beoogde 'agrarische bedrijvenlandschap' houdt een evenwichtige combinatie in van ruimtelijke concentratie enerzijds en ruimtelijke spreiding anderzijds (figuur 3.20). Uit de analyse van het bestaand agrarisch systeem bleek in ieder geval dat een exclusieve toepassing van het spreidingsmodel – in de vorm van ongebreidelde groei op bedrijfsniveau – tot belangrijke problemen leidt. Het model van ruimtelijke concentratie in geleide vestigingen kent voordelen op het vlak van gemeenschappelijke nutsvoorzieningen[302], maar heeft evenzeer een aantal belangrijke beperkingen.
Het grote probleem is het vinden van een evenwicht tussen een efficiënte ruimtebenutting in de vooropgestelde concentratiezone en het bewaren van de uitbreidingsmogelijkheden per individueel bedrijf. (Pollet, 1996) Een tweede groot knelpunt is het fytosanitaire besmettingsgevaar via lucht en oppervlaktewater. Dit vereist een zekere tussenafstand tussen de bedrijfseenheden en verklaart waarom glastuinbouw vaak wordt verweven met grondgebonden landbouw. (Pollet, 1996) De aanleg van geleide vestigingen vergt ook zeer grote financiële inspanningen. Tenslotte is de huidige gemengde en familiale landbouwbedrijfsstructuur niet afgestemd op de specialisatie in één segment. (Pattou, 1996) De hoogdynamische gebieden laten daarom – binnen bepaalde marges – vrije ontwikkelingsmogelijkheden aan particuliere bedrijven om een ruimtelijk evenwicht te zoeken tussen spreiding en concentratie.
Elke hoogdynamische ruimtelijke eenheid wordt daarbij opgehangen aan een ontwikkelingsas waarop het omliggende landbouwwegennetwerk wordt aangetakt. Dergelijke ontwikkelingsas ontstaat door het opwaarderen van bestaande landbouw- of steenwegen of het aanleggen van nieuwe infrastructuur.



Figuur 3.20. **Schematische voorstelling van ruimtelijke concentratie (links) en 'agrarisch bedrijvenlandschap' (rechts). (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

Landschappelijk vormen de hoogdynamische ruimtelijke eenheden verdichte, deels verglaasde mozaïekstructuren. Door het dicht patroon aan opgaande beplanting hebben ze veeleer een gesloten karakter. Dit fijnmazig patroon komt tot stand door het koppelen van strikte landschappelijke erfbeplantingsregels aan de bestaande en nieuwe bedrijven. Het parelsnoer van waterbekkens langsheen de waterlopen vormt een tweede landschappelijke structuur.

b) Laagdynamische woonlandschappen

De laagdynamische woonlandschappen zijn gebieden waar de woonkwaliteit van de woonkernen prioriteit krijgt op de landbouw. Het zijn gebieden met een lage milieuhindertolerantie. Een laagdynamisch gebied is als het ware een brede gordel rondom de kernen waarin elke vorm van intensieve (landbouw)bedrijvigheid wordt geweerd. De landbouw moet zich aanpassen aan de kwaliteitscriteria die vanuit het stedelijk milieu worden opgelegd.
Bij het verdwijnen of verplaatsen van een intensieve bedrijfsactiviteit worden de vrijgekomen gronden ingenomen door een gedifferentieerde vorm van extensief landgebruik, gaande van recreatieve voorzieningen tot verbrede landbouw. Terwijl de hoogdynamische gebieden evolueren naar verdichte landschappen met een gesloten karakter, zullen in de laagdynamische gebieden net mogelijkheden worden geboden om aan schaalvergroting te doen. Hierdoor krijgt de grondgebonden veehouderij er ontwikkelingskansen die het in de hoogdynamische gebieden niet krijgt wegens de te grote ruimtedruk.

c) Ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouw

Door een differentiatie in het bodemgebruik door te voeren op basis van de hoge en lage dynamiek van gebieden wordt het met andere woorden mogelijk om bepaalde vormen van landbouw gebiedsgericht in zetten. De visueel-morfologische tweedeling van de ruimte in stad en platteland uit het tot nog toe dominante tegenpolendiscours wordt als het ware vervangen door een andere tweedeling, deze tussen hoog- en laagdynamische ruimtelijke eenheden, ongeacht of deze tot de stedelijke dan wel de landelijke ruimte behoren. Landbouw wordt evenmin exclusief toegewezen aan een van beide ruimtelijke eenheden, zoals dit in het tegenpolendiscours wel in verregaande mate gebeurt. Landbouwbedrijfsvoering die deel uitmaakt van de internationaal georiënteerde voedselproductieketen of het agribusinesscomplex kan in de hoogdynamische ruimtelijke eenheden ruimtelijk worden verweven met toeleverende en verwerkende nijverheid. Daarnaast worden de minder milieubelastende takken van de landbouwbedrijvigheid in het studiegebied ingeschakeld in de laagdynamische ruimtelijke eenheden ter vrijwaring van de woon- en leefomgeving in de woonkernen. Grondgebonden veehouderij – als bedrijf op zich of als onderdeel van een landbouwbedrijf dat hoofdzakelijk in de hoogdynamische eenheid is gesitueerd – maar ook verbrede vormen van landbouw kunnen in deze laagdynamische ruimtelijke eenheden rond de woonkernen een maatschappelijk verantwoorde plaats vinden. In tegenstelling tot de huidige, maatschappelijk steeds minder aanvaardbare uniforme druk van de hoogdynamische landbouw en bijbehorende agro-industrie op de volledige open ruimte in het studiegebied, wordt door deze differentiatie in ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw getracht de landbouw ook in de toekomst als ruimtegebruiker van deze open ruimte – economisch en maatschappelijk – te legitimeren.

Hoofdstuk 3.5

Planningsdiscours van stad en platteland als ecosysteem

In dit hoofdstuk wordt een tweede alternatief planningsdiscours over de relatie tussen stad en platteland verkend. In het discours van stad en platteland als ecosysteem worden de ruimtelijke relaties tussen het stedelijk en agrarisch systeem benaderd, uitgaande van het hydrologisch en ecologisch functioneren van het onderliggende fysische systeem.
Het planningsdiscours van stad en platteland als ecosysteem wordt concreet verkend aan de hand van een ontwerpmatig onderzoek in het interfluvium tussen Leie en Schelde ter hoogte van de woonkernen Zwevegem en Vichte (Anzegem). Deze verkenning maakt gebruik van de resultaten van het PODO II-onderzoek in opdracht van Federaal Wetenschapsbeleid. (Allaert, Leinfelder et al., 2006a)

3.5.1. Inleidende kanttekening bij moeizame relatie tussen landbouw en milieu

In het in paragraaf 2.1.1.c beschreven moderniseringsdiscours dat het landbouwbeleid de voorbije decennia heeft gedomineerd, wordt een aantal kenmerken die typisch zijn voor de industriële bedrijfsvoering - kwantiteit, standaardisering en lage prijs – kritiekloos overgenomen als uitgangspunten voor de landbouwbedrijfsvoering. Deze industriële vorm van landbouwbedrijfsvoering – gedetermineerd door markt en concurrentie – heeft bovendien als gevolg dat de voor de landbouw kenmerkende gelijktijdigheid in productie van voedsel en biomassa – 'commodities' – en van landschap en natuur – 'non-commodities' – steeds verder afneemt, met vooral een schaarste aan 'non-commodities' als gevolg. (Hagedorn, 2003) Volgens Van Dinten (1997) impliceert dit eveneens dat de mogelijkheden voor de landbouw uiterst beperkt zijn om de kosten door te rekenen die verbonden zijn aan een meer milieuvriendelijke bedrijfsvoering, als er niet tegelijkertijd een maatschappelijke discussie ontstaat over de feitelijke betekenis van deze in de industrie algemeen gebruikte organisatiemethode.

> *Juist in de landbouw komen de gevolgen van die methode van organiseren tot uitdrukking in de vorm van aantasting van de omgeving of aantasting van fundamentele vormen van leven, omdat juist de landbouw zich op het grensvlak bevindt tussen de ruimte die we hebben om een invasie te plegen op de omgeving en wat in die omgeving moet worden gerespecteerd. (Van Dinten, 1997: 16)*

Omdat landbouw zich situeert op het grensvlak van wat nog wel en nog net niet of niet meer kan, is landbouw voor Van Dinten (1997) met andere woorden een etalage die een samenleving confronteert met de grenzen van haar eigen organisatiemethodes. Daardoor lijkt

de landbouw ook vaak een brandhaard van bestuurlijke en maatschappelijke problemen.

> *Maar wezenlijker dan de economische en bestuurlijke problematiek (…), is de vraag of men erin slaagt het begrip voedsel en de emotionele waarde van een product weer een inhoud te geven die overeenkomt met de betekenis die het voor mens, dier of ecologie in het algemeen heeft. (Van Dinten, 1997: 17)*

3.5.2. Analyse van studiegebied interfluvium Leie-Schelde

a) Analyse van stedelijk systeem in interfluvium

Het bebouwingspatroon in het interfluvium is erg gedifferentieerd.
Het noordelijke, lager gelegen deel vormt een min of meer aaneengesloten verstedelijkte band van Zwevegem tot Vichte – deelgemeente van Anzegem. Deze zone is meer verstedelijkt dan het zuidelijke, hoger gelegen deel dat bestaat uit een reeks kleinere woonkernen, zoals Otegem (Zwevegem), Gijzelbrechtegem en Ingooigem (Anzegem) en Wortegem (Wortegem-Petegem), die de oost-west-georiënteerde structuur van de heuvelkam volgen.
Langs de ontsluitingswegen die dwars over de heuvelkam lopen, waaieren deze kleinere woonkernen lintvormig uit. Tussen de lager gelegen verstedelijkte band Zwevegem-Vichte en de hoger gelegen woonkernen ligt een open veld met een verspreide aanwezigheid van kleinere bebouwingskorrels in de vorm van vrijstaande boerderijen, kapelletjes op tweesprongen en fragmenten van lintbebouwing. In de totstandkoming van het bebouwingspatroon in dit studiegebied kunnen dezelfde opeenvolgende periodes van verstedelijking worden onderscheiden als in het studiegebied Roeselare-West: de pre-industriële, de industriële en de post-industriële fase. (De Meulder en Dehaene, 2002)

In de pre-industriële fase wordt het nederzettingspatroon in het interfluvium in grote lijnen gekenmerkt door twee soorten nederzettingen (figuur 3.21). De grotere stedelijke kernen aan de oevers van Leie en Schelde zijn compact van vorm en zijn ontstaan op de hoger gelegen oeverwallen langsheen de rivieren. Ze zijn bovendien gekoppeld aan de oversteekplaatsen over de rivieren. Daarnaast is er een gespreid patroon van kleine gehuchtjes, dorpen en boerderijen op de flanken van de heuvelkam, onderling verbonden via een fijnmazig netwerk van onverharde wegen. Bepalende locatiefactoren in dit gespreide nederzettingspatroon zijn de bodemkenmerken en de beschikbaarheid van water (Gysels, 1993): kernen en gehuchten komen voor ter hoogte van bronniveaus, langs beken of op plaatsen met gemakkelijk te putten grondwater.

Vanaf de industriële revolutie wordt het fijnmazig netwerk van voetwegen verhard en aangevuld met een nieuw netwerk van spoorwegen en buurtspoorwegen. Zij vormen de dragers voor de ontwikkeling van nieuwe stationsgehuchten en bebouwingslinten (figuur 3.22). De verdere verstedelijking wordt gestuurd door een netwerklogica en niet langer door de karakteristieken van het fysisch systeem. Omdat tot en met het kleinste gehucht wordt aangetakt op een dicht infrastructuurnetwerk, wordt de klassieke hiërarchie der kernen

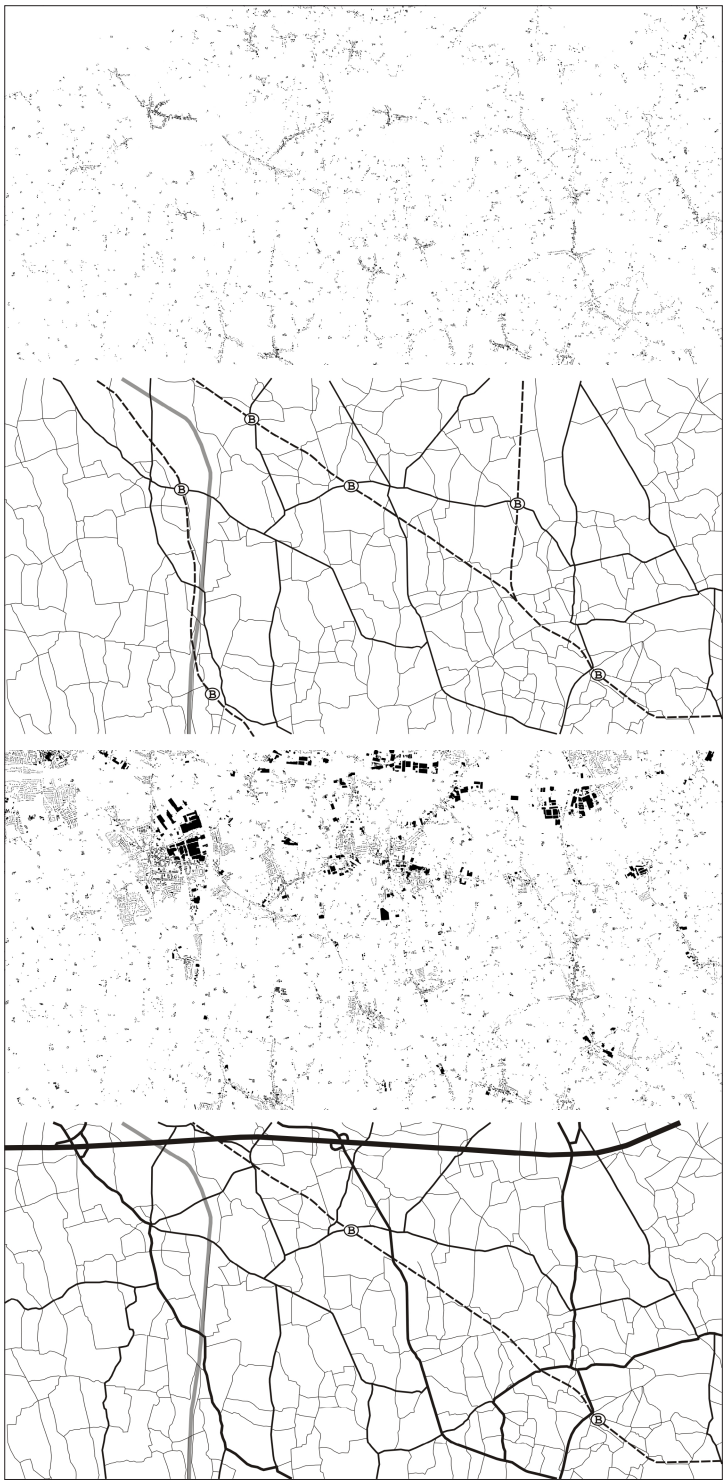
uitgehold. (De Meulder en Dehaene, 2002) Het resultaat is een gespreide en gelijkmatige aangroei van het bebouwingspatroon tot een dichte structuur met uitwaaierende linten.

Vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw treedt een schaalbreuk in het verstedelijkingsproces op (figuur 3.23). Met de aanleg van de E17-autosnelweg, met op- en afritten om de drie kilometer, wordt het gehele interfluvium interessant voor verdere verstedelijking. Via een kamvormige structuur van opgewaardeerde bestaande verbindingswegen, dwars over de heuvelrug, wordt de relatie gelegd tussen de snelweg in het noorden en de Scheldevallei in het zuiden. In eerste instantie resulteert dit in een exponentiele groei van de dorpen die direct aansluiten bij de E17. Zwevegem en Vichte groeien uit tot een aaneengesloten verstedelijkte band, parallel aan de snelweg. Verder worden de overgebleven, zeer natte gronden aan beide zijden van de E17 systematisch aangesneden voor de aanleg van bedrijventerreinen op zichtbare locaties, hoewel ze erg onderhevig zijn aan overstromingen[kq]. De kenmerkende lintbebouwing uit de industriële fase – in de gewestplannen bestendigd als woongebied met landelijk karakter – werkt de versnippering van de open ruimte verder in de hand.

Figuur 3.21. **Bebouwingspatroon (boven) en infrastructuurnetwerk (onder) anno 1800 in interfluvium. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

Figuur 3.22. **Bebouwingspatroon (boven) en infrastructuurnetwerk (onder) anno 1900 in interfluvium. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)** ***(volgende pagina - boven)***

Figuur 3.23. **Bebouwingspatroon (boven) en infrastructuurnetwerk (onder) anno 2000 in interfluvium. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)** ***(volgende pagina - onder)***

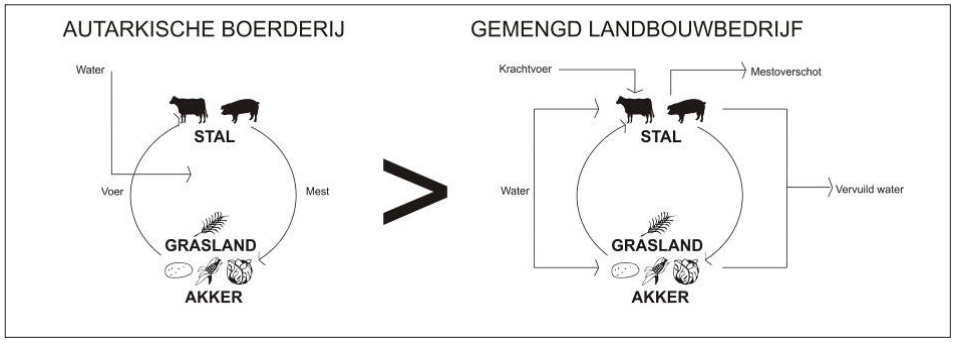


[DEEL 3] *Verkenning van gevolgen van alternatieve planningsdiscoursen over open ruimte voor landbouw*

b) Analyse van agrarisch systeem in interfluvium

Het traditioneel landbouwstelsel in de West-Vlaamse Zandleem- en Leemgebieden wordt gekenmerkt door een systeem van veldontginningen. (Verhulst, 1995) Hierbij wordt op het schaalniveau van één (autarkische) bedrijfseenheid gestreefd naar een evenwichtige en gesloten nutriëntenkringloop. Dit is mogelijk door de strikte toepassing van een gemengde bedrijfsvoering waarin het akkerbouwareaal in verhouding staat tot het aantal dieren: de akkerbouw levert het voedsel voor het vee dat op haar beurt instaat voor de broodnodige mest om de grond te verrijken. Hierdoor ontstaat een nutriëntenkringloop op microschaal wat zich bovendien vertaalt in een fijnmazig landschap. Omdat er vanuit deze vorm van bedrijfsvoering bovendien geen behoefte is aan grootschalige collectieve graslanden en woeste gronden, wordt nagenoeg het volledige gebied in cultuur gebracht.

Met de introductie van kunstmest en veevoeders wordt de nutriëntenkringloop evenwel doorbroken en wordt een eerste stap gezet naar een ontkoppeling tussen het fysisch systeem en het grondgebruik (figuur 3.24). Het areaal akkerland staat niet langer in relatie tot de grootte van de veestapel. Nutriënten worden ingevoerd in de vorm van veevoeders en kunstmest en uitgevoerd in de vorm van dierlijke mestoverschotten. Stalmest, ooit de bron van rijkdom, wordt een toenemend probleem en bedreiging voor het milieu. (Segers en Van Molle, 2004) De natuurlijke balans tussen de hoeveelheid toegevoegde nutriënten en de opnamecapaciteit van de bodem raakt volledig ontregeld en leidt tot ernstige bodem- en waterverontreiniging.



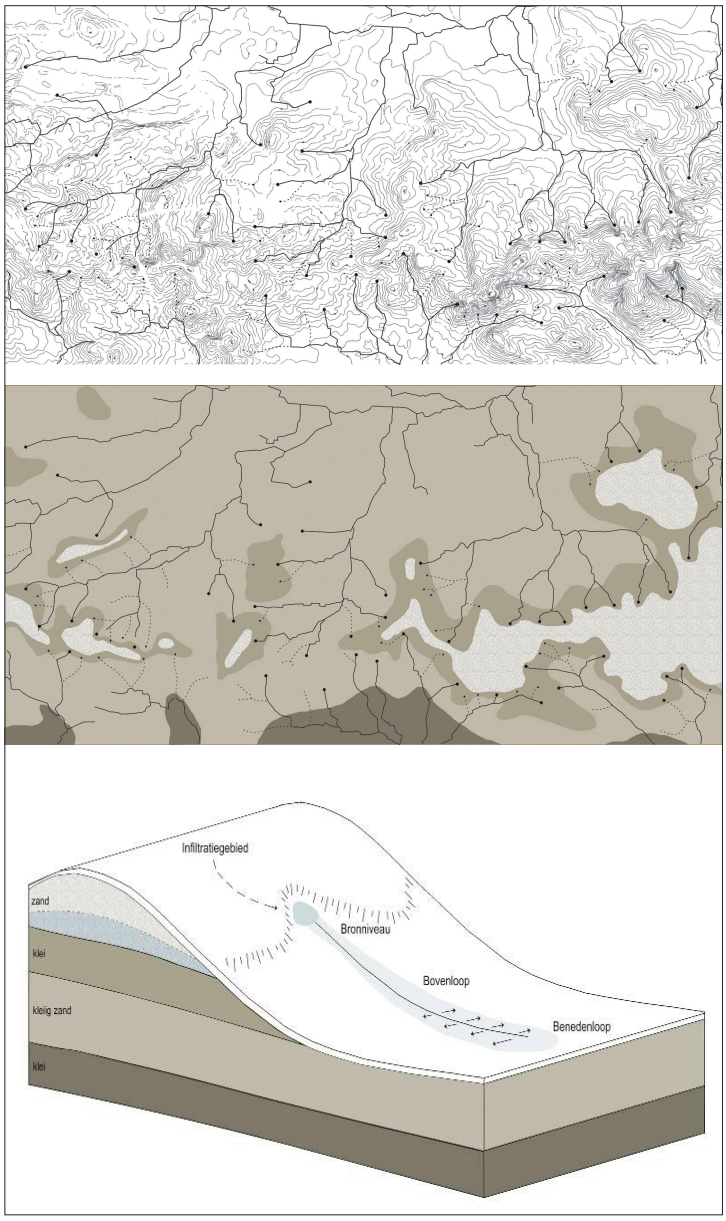
Figuur 3.24. **Schematische voorstelling van evolutie van agrarisch systeem in interfluvium. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

c) Analyse van landschappelijke structuur

In de huidige landschappelijke structuur van het studiegebied zijn de invloed van het watersysteem en de impact van het menselijk ingrijpen duidelijk merkbaar.
Het watersysteem in het interfluvium kent een karakteristieke ruimtelijke structuur die nauw samenhangt met de horizontaal opgebouwde geologische structuur in het gebied, met een afwisseling van dikke waterdoorlatende zandlagen en ondoordringbare kleilagen (figuur 3.25). Van hoog naar laag worden volgende ruimtelijke eenheden onderscheiden: infiltratiegebieden, kwelgebieden (bronniveaus) en beeklopen.

De bovenste geologische laag van de heuvelkam bestaat uit een relatief dik, waterdoorlatend zandpakket waarin een groot deel van het neerslagwater gemakkelijk infiltreert en vervolgens in de vorm van een watertafel stagneert op de onderliggende, ondoordringbare kleilaag. Naarmate de druk op de watertafel toeneemt, wordt het grondwater in horizontale richting uit de kleilaag gestuwd en ontspringen bronnen op de plaatsen waar het maaiveld de kleilagen doorsnijdt. Vervolgens wordt het water afgevoerd via het bekenstelsel.
De combinatie van waterkwaliteit en waterregime in dit watersysteem levert op haar beurt karakteristieke ecosystemen op[kr]. Het huidige landschap in het interfluvium heeft echter, door menselijke ingrepen doorheen de geschiedenis, nog maar weinig gemeen met deze kenmerken.
Het traditioneel landschap was het resultaat van een symbiose tussen het watersysteem en het autarkisch landbouwsysteem. Dit leverde een helder en leesbaar landschap op in de vorm van een kleinschalig, gesloten landschap met grotere aaneengesloten bos- en graslandfragmenten. Enkel de minder vruchtbare bodems – meestal de tertiaire kleikoppen en steile hellingen van de heuvelkam – en de drassige gronden in de brongebieden en langs de beken bleven onontgonnen.

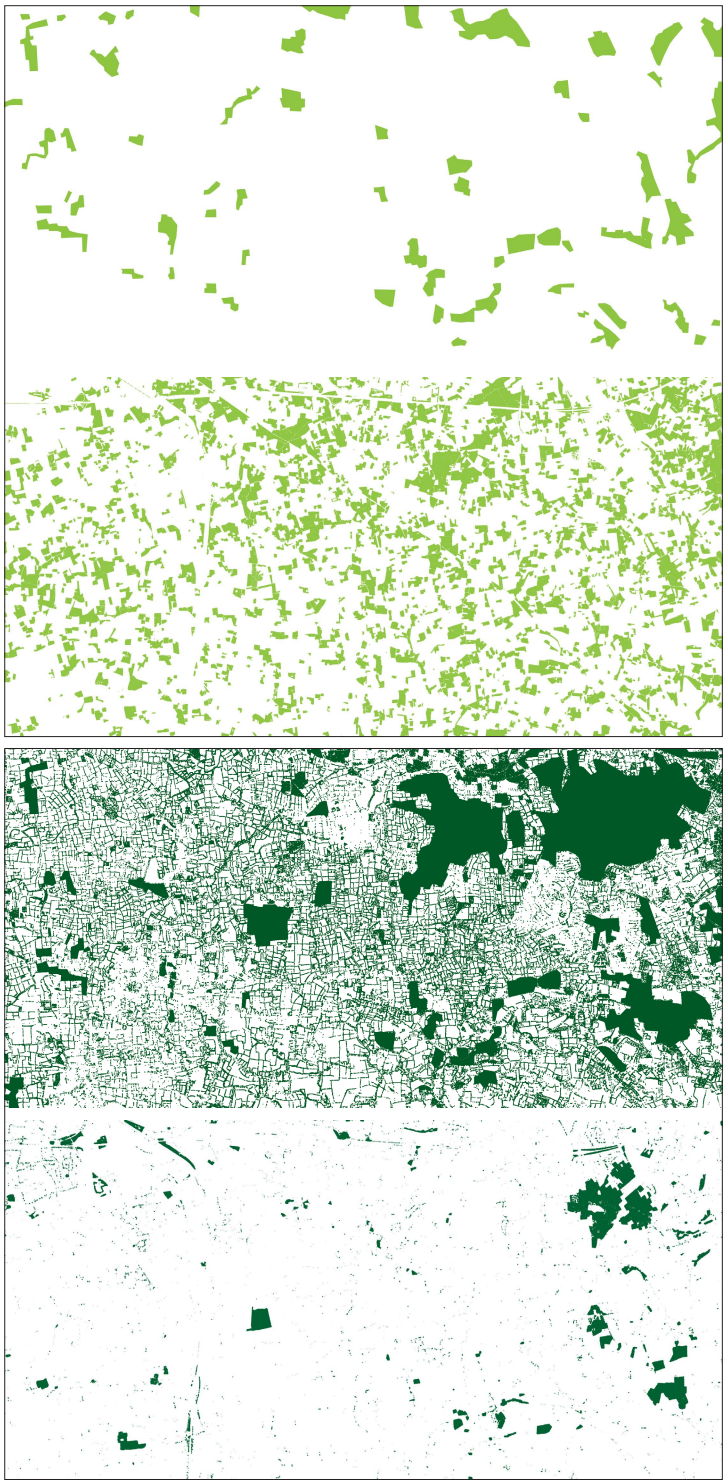
Het doorbreken van de nutriëntenkringloop leidde tot een verzadiging van de bodem met nutriënten als gevolg van overbemesting waardoor ecologische processen en natuurlijke kringlopen werden verstoord en karakteristieke habitats verdwenen. Verder wordt vanaf de jaren 1950 via ruilverkaveling het landbouwareaal uitgebreid en geoptimaliseerd. Drassige brongebieden met voorheen grasland worden drooggelegd en als akker gebruikt, grasland duikt overal op in functie van de veeteelt (figuur 3.26) en sloten en beken worden rechtgetrokken en oneffen percelen worden genivelleerd. Met het oog op de herverkaveling van landbouwpercelen worden houtkanten en schaarse bosfragmenten op de heuvelruggen systematisch gerooid waardoor het gesloten landschap evolueert naar een uitgestrekt open landschap (figuur 3.27). De logische relatie tussen de landschappelijke structuur en het watersysteem wordt aldus verbroken en het contrastrijk landschap evolueert naar een landschap van middelmaat met een egale korrelgrootte.



Figuur 3.25. **Reliëf en waterlopen (boven), geologische structuur (midden) en watersysteem (onder) in interfluvium. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

Figuur 3.26. **Grasland anno 1800 (boven) en anno 2000 (onder) in interfluvium. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)** ***(volgende pagina - boven)***

Figuur 3.27. **Opgaande begroeiing anno 1800 (boven) en anno 2000 (onder) in interfluvium. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)** ***(volgende pagina - onder)***



3.5.3. Probleemstelling in studiegebied interfluvium Leie-Schelde

a) Conflicterend ruimtegebruik in relatie tot fysisch systeem

Uit de voorgaande analyse van het stedelijk en agrarisch systeem en de landschappelijke structuur in het studiegebied blijkt dat de aanwezige ruimtegebruikers – wonen en bedrijvigheid, landbouw en natuur – nog nauwelijks zijn afgestemd op het functioneren van het onderliggend fysisch systeem. Enerzijds stelt iedere functie of activiteit andere eisen aan de omgeving of heeft ze een andere directe impact op de omgeving. Anderzijds heeft het ruimtegebruik op de ene plaats een indirecte impact op de omgevingscondities op een andere plaats. De combinatie van beide zorgt ervoor dat verschillende ruimtegebruikers elkaar belemmeren in hun ontwikkeling en dat het fysisch systeem wordt ontregeld met nefaste gevolgen op lange termijn.

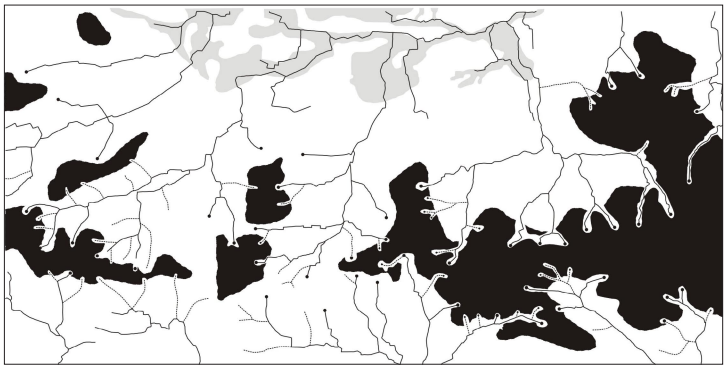
b) Theoretisch kader: patronen versus processen

Een klassieke landschapsanalyse gaat uit van het karteren van abiotische en biotische patronen in het landschap, zoals de bodemtextuur, vochtigheidsgraad, erosiegevoelige zones, spreiding van biologisch waardevolle eenheden en cultuurhistorisch waardevolle bosrelicten. Deze aanpak wordt gekenmerkt door een statisch karakter: de uiteindelijke klemtoon ligt op het beschermen van waardevolle patronen en niet op het controleren en sturen van processen die ervoor zorgen dat deze waardevolle patronen verdwijnen. Er wordt met andere woorden gekeken naar 'stilgezette' landschappen, waardoor de activiteiten van organismen en hydrologische processen in het landschap uit beeld verdwijnen.
In het alternatieve planningsdiscours van stad en platteland als ecosysteem wordt de ruimte echter niet vanuit een statisch patroondenken benaderd, maar wordt de proceskant centraal gesteld. Het landschap wordt niet langer als een momentopname beschouwd, maar als een dynamisch geheel van elkaar onderling beïnvloedende systemen. De klemtoon van dit discours ligt op het beheersen van deze systemen zodat nefaste processen voor het fysisch systeem kunnen worden bijgestuurd.

De basis van het fysisch systeem wordt gevormd door de geologische structuur waarop hydrologische en ecologische systemen zijn geënt. Beide systemen kennen een verschillende ruimtelijke logica.
Een hydrologisch systeem is een samenhangend geheel van bovengrondse en ondergrondse stromen waarbij wijzigingen in de input en de output van het systeem resulteren in een verstoring van processen. (Van Beusekom et al., 1990) Negatieve beïnvloeding van het watersysteem op de ene plaats door de input van nutriënten, drinkwateronttrekking, … genereert processen – zoals vermesting, verdroging, … – die het ruimtegebruik op andere plaatsen via het watersysteem beïnvloeden – door een afname van waterkwaliteit, een afname van kwelintensiteit, ...

Een ecologisch systeem is een samenhangend systeem bestaande uit abiotische en biotische elementen met onderlinge relaties. Het functioneren van een ecologisch systeem hangt nauw samen met het vervullen van de noodzakelijke ruimtelijke randvoorwaarden voor de uitwisseling van soorten. (Van Dorp et al., 1999) Het verbreken van deze ruimtelijke relaties door de achteruitgang van de habitatkwaliteit, het verlies aan oppervlakte en de ruimtelijke isolering van habitats is nefast voor het functioneren van het ecologisch systeem als geheel en kan worden samengevat onder de noemer 'versnippering'.
Het stedelijk en agrarisch grondgebruik heeft een belangrijke impact op het functioneren van het hydrologisch en ecologisch systeem en leidt tot de verstoring van ecologische processen door rand- en barrière-effecten. (Van Dorp et al., 1999) Ruimtelijk vertaalt dit zich in een verlies aan areaal van en onderlinge verbinding tussen habitats.

De relatie tussen het hydrologisch en ecologisch systeem wordt gelegd door middel van de hydrologische landschapsstructuur (figuur 3.28). Dit is de ordening van het landschap op basis van stromingsprocessen binnen het watersysteem. (Van Buuren, 1997) De hydrologische landschapsstructuur is met andere woorden de ruimtelijke vertaling van een optimaal functionerend watersysteem en bevat bijgevolg aanknopingspunten voor het ontwikkelen van gedifferentieerde landschappen waarin het onderliggend fysisch systeem opnieuw tot uitdrukking kan worden gebracht.



Figuur 3.28. **Hydrologische landschapsstructuur in interfluvium. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

c) Gebiedsgebonden conflicten in interfluvium

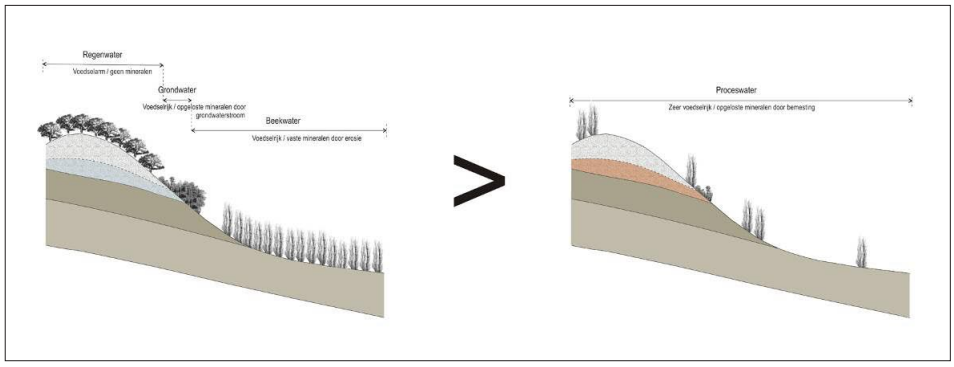
In het interfluvium is de gebrekkige ruimtelijke afstemming tussen het stedelijk en agrarisch ruimtegebruik en het onderliggend fysisch systeem terug te brengen tot twee conflictpunten als gevolg van wijzigingen in het functioneren van het hydrologisch systeem: een nivellering in de waterkwaliteit en een nivellering in het waterregime. Secundair hieraan is er de versnipperingsproblematiek met barrière- en randeffecten.

Omdat deze effecten een duidelijk proceskarakter hebben, zijn ze niet zomaar te beschrijven in termen van patronen maar van processen.

c1) Gebiedsgebonden conflict met betrekking tot waterkwaliteit

De waterkwaliteit in het interfluvium is doorheen de tijd ingrijpend gewijzigd als gevolg van agrarische en stedelijke activiteiten. De uitstoot van nutriënten door de landbouw en de lozing van vervuild water in de woonkernen heeft de voedselrijkdom van de onderdelen in het watersysteem veranderd.

Omdat het huidig ruimtegebruik door de landbouw noch gerelateerd is aan de specifieke bodemkenmerken noch aan de specifieke kenmerken van het watersysteem, ontstaan problemen zoals erosie – teeltkeuze in relatie tot bodemstructuur – en vermesting – teeltkeuze in relatie tot watersysteem. Door de toename van de hoeveelheid meegevoerde stoffen is de variatie in waterkwaliteit tussen regenwater, grondwater en beekwater vandaag genivelleerd tot een uniforme, alomtegenwoordige waterkwaliteit (figuur 3.29).
De nivellering van de waterkwaliteit door verstedelijking vindt dan weer haar oorzaak in het feit dat een deel van de woonkernen in het interfluvium (nog) niet is aangesloten op het stedelijk (afval)watersysteem en er rechtstreeks afvalwater wordt geloosd in de beeklopen, met een ernstige verontreiniging van het oppervlaktewater als gevolg. Bovendien hebben de woonkernen die wel zijn aangesloten op het stedelijk (afval)watersysteem, een gemengd rioleringsstelsel. Bij overvloedige neerslag lozen deze rioleringsstelsels via overstorten rechtstreeks ongezuiverd water in de beken.
De nivellering van de waterkwaliteit in het studiegebied heeft een belangrijke invloed op de achteruitgang van de habitatkwaliteit omdat specifieke habitats vaak nauw verbonden zijn met een specifieke waterkwaliteit.



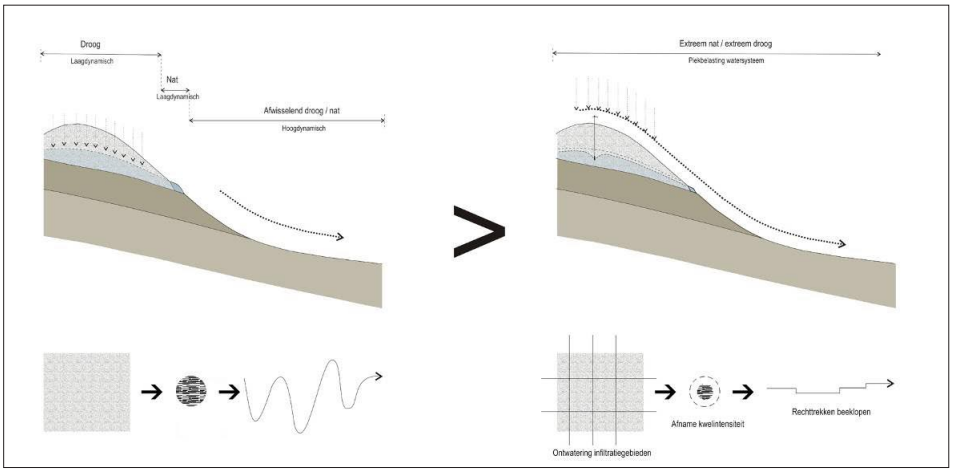
Figuur 3.29. Nivellering van waterkwaliteit. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)

c2) Gebiedsgebonden conflict met betrekking tot waterregime

Agrarische en stedelijke activiteiten hebben ook geleid tot een nivellering in het waterregime. Dit resulteert in natte periodes in piekdebieten van bron tot monding, terwijl in drogere periodes zowel brongebieden als beeklopen droogvallen (figuur 3.30).

Terwijl de teeltkeuze in het traditioneel landbouwsysteem werd bepaald door de plaatselijke beschikbaarheid van water, wordt in de tweede helft van de twintigste eeuw gestreefd naar een vrije teeltkeuze. Watertekorten worden ad hoc opgelost via technische ingrepen – zoals

het pompen van grondwater op grote diepte of de instroom van water uit het nabije kanaal Kortrijk-Bossuit. Daarnaast heeft de bodemlaag op de flanken van de heuvelkam door haar beperkte dikte weinig capaciteit voor het vasthouden van water en stelt de mechanisering van de landbouw eisen aan de draagkracht van de grond. Dit laatste leidt tot het draineren van brongebieden en waterzieke depressies waardoor de in oorsprong geschikte gronden voor het opslaan van water worden weggenivelleerd.
De toename aan verharde oppervlakte door verstedelijking maakt dat grote hoeveelheden regenwater niet meer in de bodem kunnen infiltreren. Het overtollig water wordt via de riolen versneld afgevoerd naar de waterlopen waardoor stroomopwaarts verdroging en stroomafwaarts wateroverlast ontstaat.
Ook hier heeft het proces van nivellering van het waterregime een belangrijke invloed op de achteruitgang van de habitatkwaliteit omdat specifieke habitats vaak nauw verbonden zijn met specifieke waterregimes.

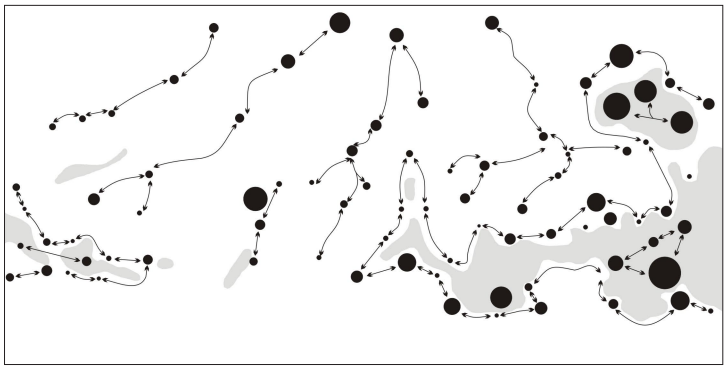


Figuur 3.30. **Nivellering van waterregime. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

c3) Gebiedsgebonden conflict met betrekking tot versnippering

Versnippering is het proces waarbij het leefgebied van een soort geleidelijk uiteenvalt in kleinere habitats die worden gescheiden door een als habitat ongeschikt terrein of een barrière (figuur 3.31).

Het barrière-effect in het interfluvium is doorheen de tijd sterk verhoogd door de intensivering van de landbouw, en het hiermee gepaard gaande verlies aan ecologische verbindingselementen, en door de toename van wegeninfrastructuur en bijbehorende lintbebouwing. Het randeffect is dan weer toegenomen als gevolg van het inkrimpen van de kritische oppervlakte van de geïsoleerde habitats, onder meer door het toegenomen (indirect) ruimtebeslag door de landbouw.



Figuur 3.31. **Versnippering van natuurwaarden in interfluvium. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

3.5.4. Doelstelling, principes en ruimtelijke concepten voor studiegebied interfluvium Leie-Schelde

a) Doelstelling

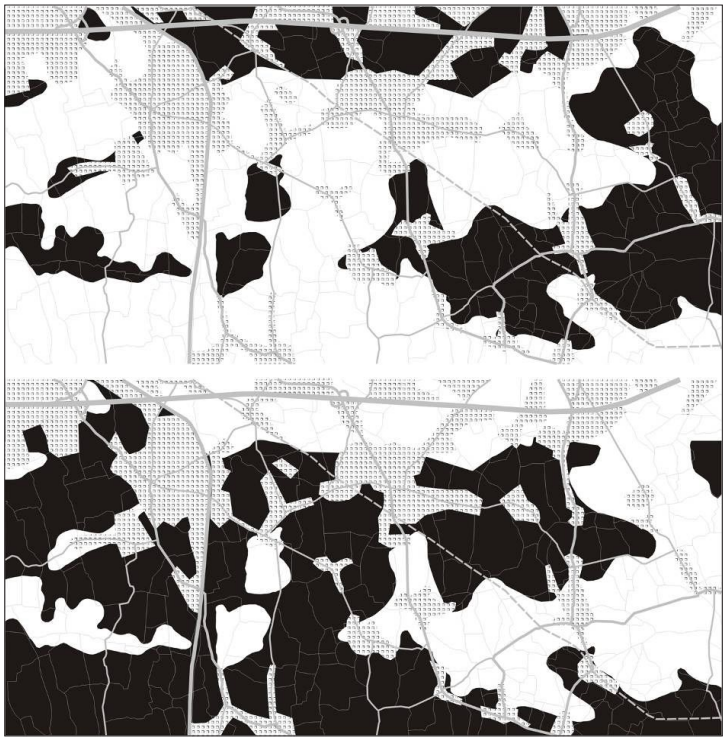
De doelstelling van het planningsdiscours van stad en platteland als ecosysteem bestaat erin het stedelijk en agrarisch ruimtegebruik beter af te stemmen op het functioneren van het onderliggend fysisch systeem. Dit vindt plaats door een reorganisatie van het ruimtegebruik op basis van hydrologische en ecologische proceskarakteristieken. De hydrologische landschapsstructuur – als ruimtelijke vertaling van deze fysische processen – vormt het aanknopingspunt voor het ontwikkelen van een robuuste landschappelijke structuur waarin perspectieven worden geboden voor aangepaste vormen van landbouw en nieuwe vormen van recreatie en wonen.

b) Principes

In het interfluvium ligt een complex geheel van processen aan de basis van de huidige milieuproblematiek en daarmee aan de achteruitgang van het landschap. Deze problematiek hangt nauw samen met het ruimtelijk functioneren van zowel hydrologische als ecologische systemen. Het beheersen van de input en de output in deze systemen maakt het mogelijk nefaste processen in de toekomst beter te beheersen.

Het functioneren van hydrologische en ecologische systemen speelt zich volgens voorgaande analyse af op het niveau van deelstroomgebieden, wat het midden houdt tussen het niveau van de beek zelf en dit van het stroomgebied van de rivier. Het lijkt dan ook aangewezen een ruimtelijke visie op het niveau van deze middenschaal te formuleren.
Ook in dit planningsdiscours kunnen complementaire ruimtelijke eenheden worden

onderscheiden als samenhangende zones met specifieke ruimtelijke condities wat betreft de input en output van en uit het hydrologisch en ecologisch systeem. In de gevalstudie worden deze complementaire ruimtelijke eenheden op een middenschaal getypeerd als kwetsbare ruimtelijke eenheden – zoals kwel- en infiltratiegebieden – en de tussengelegen, niet-kwetsbare ruimtelijke eenheden (figuur 3.32). Deze ruimtelijke eenheden vervangen het klassiek onderscheid tussen stad en platteland, waardoor een gedifferentieerder beeld van de open ruimte ontstaat dat niet louter gebaseerd is op visueel-morfologische kenmerken, maar op verschillen in proceskarakteristieken van het onderliggend fysisch systeem, ongeacht of er een stedelijke dan wel een landelijke functie of activiteit op geënt is.

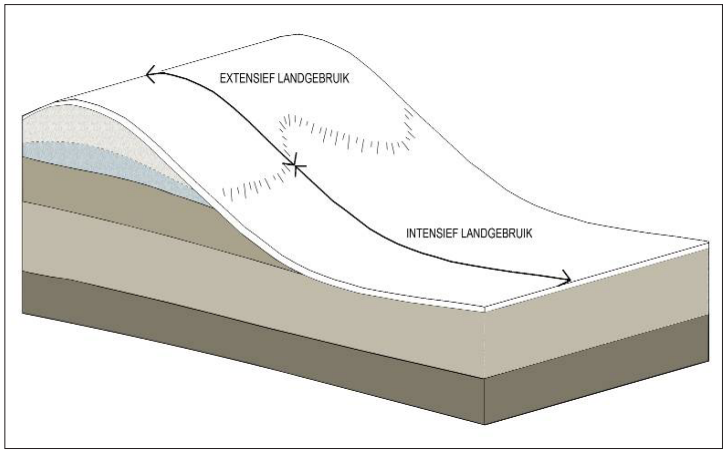


Figuur 3.32 **Kwetsbare (boven) en niet-kwetsbare (onder) ruimtelijke eenheden. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

Het introduceren van complementaire ruimtelijke eenheden gaat ook in dit planningsdiscours gepaard met een positionele en conditionele afstemming van functies en activiteiten. In het interfluvium ligt de nadruk bij de positionele afstemming van kwetsbare ten opzichte van niet-kwetsbare ruimtelijke eenheden op het beheersen van hydrologisch-landschappelijke processen en niet langer op het vastleggen van landschappelijke patronen. Wat betreft de conditionele afstemming van functies en activiteiten binnen de twee ruimtelijke eenheden, worden deze niet zozeer op een traditionele manier beleidsmatig gezoneerd in woongebied, agrarisch gebied, industriegebied en dergelijke, maar worden de omgevingscondities binnen deze eenheden (lage of hoge milieubelasting) gedefinieerd. Deze omgevingscondities worden onder meer bepaald door de positie van de ruimtelijke eenheid ten opzichte van het

hydrologisch systeem en in tweede instantie door de barrière- en randeffecteigenschappen ten opzichte van het ecologisch systeem. Hierdoor worden ruimtelijke combinaties en verwevingen van functies en activiteiten van het stedelijk systeem met deze van het agrarisch systeem mogelijk gemaakt, op voorwaarde dat deze functies en activiteiten voldoen aan de specifieke omgevingscondities die voor de ruimtelijke eenheid worden vooropgesteld.

c) Ruimtelijke concepten

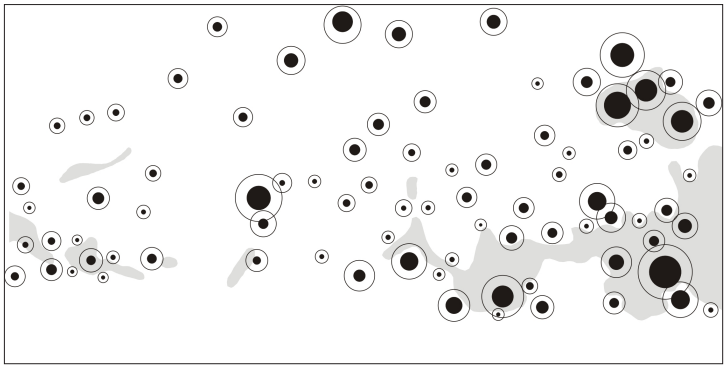


Figuur 3.33. Herordening van ruimtegebruik volgens positioneringsprincipe. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)

Wanneer zoals in dit planningsdiscours het watersysteem centraal staat, worden functies en activiteiten die verschillende eisen stellen aan de waterhuishouding, ruimtelijk gescheiden en worden functies die dezelfde eisen stellen, ruimtelijk verweven. Dit kan op drie manieren worden geconcretiseerd. (Van Beusekom et al., 1990)

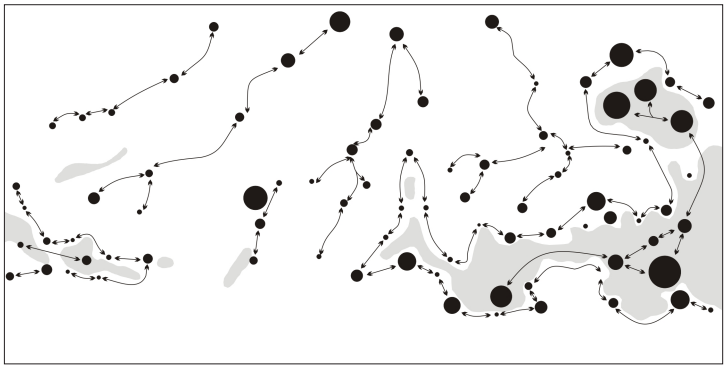
- Bij het positioneringsprincipe berust de hydrologische scheiding van conflicterende functies en activiteiten op een herschikking van het grondgebruik binnen eenzelfde stroomgebied: niet-milieubelastende functies en activiteiten worden bovenstrooms gelokaliseerd terwijl milieubelastende functies en activiteiten benedenstrooms kunnen ontwikkelen. Wederzijdse negatieve invloeden tussen functies en activiteiten worden zo beperkt of zelfs positief benut.
- Het stroomgebiedprincipe berust daarentegen op de hydrologische scheiding van conflicterende functies door een herschikking van het grondgebruik over de verschillende, naast elkaar gelegen stroomgebieden zodat de kans op wederzijdse negatieve beïnvloeding eveneens verkleint.
- De laatste mogelijkheid, het bufferprincipe, vertrekt van de hydrologische scheiding van conflicterende functies door een herschikking van het grondgebruik binnen éénzelfde stroomgebied waarbij vervuilende en niet vervuilende functies worden gescheiden door een hydrologische bufferzone met een aangepaste waterhuishoudkundige inrichting.

In de gevalstudie voor het interfluvium wordt gekozen voor de toepassing van het positioneringsprincipe (figuur 3.33). Deze keuze is ingegeven door de ruimtelijke structuur van het gebied die wordt gekenmerkt door een beperkt milieubelastend ruimtegebruik stroomopwaarts – met relatief veel natuurfragmenten op de heuvelkammen – en een meer milieubelastend ruimtegebruik stroomafwaarts – met intensieve landbouw op de heuvelflanken en een sterke verstedelijking aan de voet van de heuvelflanken. Deze gradatie wordt in de concepten bestendigd door recreatie- en waterwinningslandschappen stroomopwaarts en landbouwproductielandschappen stroomafwaarts te situeren. De habitatkwaliteit van de stroomopwaartse natuur wordt niet aangetast door het vervuilde, stroomafwaartse landbouwwater en positieve invloeden, zoals waterwinning en -retentie in de brongebieden, worden benut.



Figuur 3.34. **Verkleinen van randeffect door vergroting van functionele oppervlakte van elementen van hydrologische landschapsstructuur. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

Het randeffect op elementen van de ecologische structuur neemt af wanneer de kritische oppervlakte van verspreid gelegen fragmenten vergroot. De toepassing van dit concept in het interfluvium leidt tot het vergroten van natuurfragmenten die deel uitmaken van de hydrologische landschapsstructuur (figuur 3.34). Tegelijk wordt hiermee ruimte gecreëerd om piekafvoeren te bufferen.



Figuur 3.35. **Verkleinen van barrière-effect door verbinding van verspreid gelegen elementen van hydrologische landschapsstructuur. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

Het barrière-effect neemt af wanneer de verbinding tussen geïsoleerde fragmenten door middel van ecologische infrastructuur verbetert. De toepassing van dit concept in het interfluvium leidt tot een samenhangend raamwerk van ruimtelijke eenheden die op een gelijkaardige manier zijn ingebed in de hydrologische landschapsstructuur. De broekbossen in de brongebieden worden onderling verbonden waardoor een landschappelijke structuur tot stand wordt gebracht die parallel loopt aan de heuvelkam, terwijl de beekbegeleidende beplanting landschappelijke structuren vormt, loodrecht op de heuvelflanken.

3.5.5. Ontwerpmatige verkenning van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouw in studiegebied interfluvium Leie-Schelde

In het synthetiserend ruimtelijke ontwerp wordt het studiegebied opgedeeld in vier meer of minder kwetsbare ruimtelijke eenheden: de infiltratiegebieden, de brongebieden en de boven- en benedenlopen van de beken (figuur 3.36). Voor ieder van deze ruimtelijke eenheden worden, op basis van de principes en ruimtelijke concepten, randvoorwaarden geformuleerd voor de ruimtelijke ontwikkeling van verschillende functies en activiteiten, in het bijzonder de landbouw. Op die manier wordt een ruimtelijke structuur nagestreefd die voldoet aan de huidige eisen van de samenleving (differentiatie in natuurwaarden, recreatieve toegankelijkheid, wonen in het groen) en waarin het onderliggende fysisch systeem opnieuw tot uitdrukking kan worden gebracht.

Figuur 3.36. **Ruimtelijk ontwerp voor studiegebied interfluvium Leie-Schelde. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

a) Infiltratiegebieden

Maximale waterinfiltratie en bescherming van dieperliggende watervoerende lagen worden beoogd door middel van een aangepaste vorm van verstedelijking en een aangepaste vorm van nauwelijks milieubelastende landbouw.

In de woonkernen in de infiltratiegebieden op de heuveltoppen wordt het afvalwater niet langer via collectoren uit de infiltratiegebieden weggevoerd naar de verder stroomafwaarts gelegen waterzuiveringsinstallaties, maar ter plaatse gezuiverd en via vloeivelden geïnfiltreerd. Hierdoor wordt de watervoerende laag permanent gevoed, wat de stroomafwaarts gelegen functies en activiteiten ten goede komt. Ecologisch worden twee ingrepen voorgesteld: de uitbouw van een landschappelijk raamwerk van opgaande begroeiing langs bestaande wegen en het vergroten van de bestaande bosfragmenten en bronbossen. Het landschappelijk raamwerk verbindt de verschillende bosfragmenten en kan drager zijn van een verspreide vorm van verstedelijking met eigen waterzuivering. Randeffecten worden op die manier verminderd en er ontstaat bovendien een gedifferentieerder natuurlijk milieu met gradaties van droog naar nat.
De mazen in het raamwerk worden ingevuld met vloeivelden en weinig milieubelastende landbouwactiviteiten. In het oostelijk deel van het studiegebied is de watervoerende laag in de infiltratiegebieden voldoende dik en kunnen deze landbouwactiviteiten een grotere waterbehoefte hebben – bijvoorbeeld vormen van fruitteelt. In het westelijk deel van het studiegebied is de watervoerende laag dunner en zullen er minder waterbehoevende teelten een plaats moeten krijgen.

b) Brongebieden

Met het oog op een continue toevoer van water naar de beken worden de brongebieden uitgebouwd tot waterretentievijvers die worden gevoed in nattere periodes. Hierdoor kan de landbouw in drogere periodes uit gebiedseigen watervoorraden putten.
In de directe omgeving van de bronnen worden landbouwgronden omgevormd tot bronbossen. In een brede zone rondom de 60 meter-hoogtelijn, waarop nagenoeg alle bronnen in het studiegebied ontspringen, wordt ruimte geboden voor de ontwikkeling van nieuwe kasteeldomeinen en landgoederen met een minimale grootte van 2 à 3 ha, met een minimale bebossingsgraad en met recreatief medegebruik. Op die manier worden de wens naar wonen in het groen en de wens tot recreatie in gedifferentieerde natuurlijke milieus aangewend om ecologische verbindingszones tot stand te brengen. De robuuste bosgordel die hiermee ontstaat, biedt slechts beperkte mogelijkheden voor de landbouw.

c) Bovenlopen van beken

Op de heuvelflanken worden nieuwe ontwikkelingskansen aan de grondgebonden landbouw geboden met het oog op het vrijwaren van het landschappelijk open karakter. Opgaande beplanting beperkt zich tot beekbegeleidende beplanting. De beeklopen worden aanzienlijk verbreed en hergemeanderd zodat het zelfreinigend vermogen vergroot.

Stroomopwaarts loopt het open landschap in de brongebieden over in een robuuste bosgordel. Stroomafwaarts contrasteert het open landbouwlandschap met de verstedelijkte band Zwevegem-Vichte. De talrijke kleine gehuchtjes op de tweesprong van wegen worden puntsgewijze verdicht. Hiermee wordt het oorspronkelijk diffuus verstedelijkingspatroon nieuw leven ingeblazen.

d) Benedenlopen van beken

De zone tussen de E17 en de verstedelijkte band Zwevegem-Vichte is een uitgestrekt, van nature overstroombaar gebied. De resterende open ruimte wordt omgebouwd tot overstroombaar gebied met waterzuiverende functie. Grote delen worden omgevormd tot rietzuiveringsmoerassen die het vervuild landbouwwater van de heuvelflanken zuiveren alvorens het in de Gaverbeek terechtkomt. De landbouwers worden 'waterboeren' die bijvoorbeeld de waterbehoevende industriële bedrijven aan de overzijde van de snelweg van proceswater kunnen voorzien. Naast waterberging en -zuivering is grondgebonden veehouderij de enige landbouwtak die nog ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden heeft in deze zone.
De verstedelijkte band Zwevegem-Vichte wordt in oost-westrichting verder verdicht. Aan de noordzijde wordt deze band begrensd door de overstromingsgebieden en waterzuiveringsvelden. De zuidgrens wordt duidelijk begrensd door het open landbouwlandschap op de heuvelflanken. Ter hoogte van de beekdoorsteken wordt de verstedelijkte band plaatselijk onderbroken om kwalitatieve openbare ruimte aan het water te creëren. Deze beekdoorsteken kunnen eveneens als aanknopingspunt dienen voor de uitbouw van een stroomopwaarts gerichte recreatieve route die verder leidt langs de meanderende beeklopen, doorheen de bosgordel van landgoederen en vijvers in de brongebieden en tot in het kleinschalig mozaïeklandschap van laagstammige fruitbomen in de infiltratiegebieden.

e) Ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouw

Door een differentiatie in het bodemgebruik door te voeren op basis van de kwetsbaarheid van gebieden wordt het ook in dit alternatieve planningsdiscours van stad en platteland als ecosysteem mogelijk om bepaalde vormen van landbouw gebiedsgericht in zetten. De visueel-morfologische tweedeling van de ruimte in stad en platteland uit het dominante tegenpolendiscours wordt als het ware vervangen door een spectrum van ruimtelijke eenheden met een verschillende kwetsbaarheid van het fysisch systeem, ongeacht of deze tot de stedelijke dan wel de landelijke ruimte behoren. Landbouw wordt evenmin exclusief toegewezen aan een van de ruimtelijke eenheden, zoals dit in het tegenpolendiscours wel in verregaande mate gebeurt.
Landbouwbedrijfsvoering die weinig milieubelastend is, kan in de kwetsbare eenheden, zoals de infiltratiegebieden, worden verweven met wonen aan een zeer lage dichtheid. In minder kwetsbare gebieden kan de grondgebonden veehouderij een bijkomende rol opnemen met betrekking tot waterzuivering en –beheer. In de brongebieden lijkt de hedendaagse landbouwbedrijfsvoering moeilijker inpasbaar.
In het open landbouwlandschap ter hoogte van de bovenloop van de beken op de

heuvelflanken krijgt een grondgebonden landbouwbedrijfsvoering, bijvoorbeeld met akkerbouw, alle ontwikkelingsmogelijkheden in de ruimte tussen de beekvalleien. Hier zou de ruimtelijke structuur van het landbouwareaal via technische ingrepen verder kunnen worden geoptimaliseerd.

Opvallende vaststelling in deze ontwerpmatige verkenning is dat de landbouwactiviteit, door de koppeling van het agrarisch en het stedelijk systeem aan de karakteristieken van het fysisch systeem, een belangrijk element wordt in de hydrologische landschapsstructuur. De weinig milieubelastende landbouw draagt bij tot een waarborgen van de waterkwaliteit en het waterregime in de infiltratiegebieden. De doorgedreven grondgebonden landbouwontwikkeling op de heuvelflanken in de ruimte tussen de beken vormt een duidelijke zuidgrens voor de verstedelijkte band Zwevegem-Vichte. De waterzuiverende en waterbeherende landbouw in de benedenloop van de beken begrenst enerzijds de noordzijde van de verstedelijkte band, anderzijds kan de landbouw er omwille van het waterbeheer ook op de langere termijn een belangrijke meerwaarde vervullen naar de omliggende bedrijventerreinen.

In tegenstelling tot de huidige, maatschappelijk steeds minder aanvaardbare uniforme druk van de milieubelastende landbouw op de volledige open ruimte in het studiegebied, wordt door de voorgestelde differentiatie in ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw getracht deze ook in de toekomst als ruimtegebruiker van de open ruimte – ecologisch en maatschappelijk – te legitimeren.[ks]

Hoofdstuk 3.6.

Planningsdiscours van stad en platteland als stelsel van plekken

In dit hoofdstuk wordt een derde alternatief planningsdiscours over de relatie tussen stad en platteland verkend. In het discours van stad en platteland als stelsel van plekken worden de ruimtelijke relaties tussen het stedelijk en het agrarisch systeem onderzocht vanuit het publiek functioneren van de ruimte[kt].

Het planningsdiscours van stad en platteland als stelsel van plekken wordt vanaf paragraaf 3.6.2 concreet verkend aan de hand van een ontwerpmatig onderzoek in het studiegebied tussen Kortrijk en Waregem. Deze verkenning maakt gebruik van de resultaten van het PODO II-onderzoek in opdracht van Federaal Wetenschapsbeleid. (Allaert, Leinfelder et al., 2006a)

3.6.1. Toenemende symbolische waarde van 'stad' en 'platteland'

Uit paragraaf 3.1.2 blijkt dat 'netwerk'stedelijkheid en landelijkheid in de netwerksamenleving eigenlijk zijn losgewrikt van hun overeenkomstige geografische locaties. Beide termen zijn verstrooid geraakt, zowel over de ruimte als over diverse maatschappelijke groepen en sferen. Plekken hebben nu tegelijkertijd verschillende betekenissen voor verschillende individuen en verschillende maatschappelijke groepen die elk op hun beurt hun eigen identiteit samenstellen.

Als de fysieke en sociale dimensie van een ruimte – zoals hierboven beschreven – aan belang inboeten, neemt volgens Van der Ziel (2006) het maatschappelijk belang van symbolen toe. Dit lijkt bovendien verenigbaar met de idee van de mogelijke opkomst van een droommaatschappij (zie paragraaf 3.1.1.b).

> *De speurtocht naar het geluk vindt aldus haar bevestiging en versterking in een 'hertovering' van een eerder door toedoen van het modernisme 'onttoverde' wereld.*
> (…)
> *De categorieën 'stad' en 'platteland' zijn symbolen geworden, beter gezegd: metaforen voor een aantrekkelijke of misschien juist een verwerpelijke, gekunstelde kijk op de wereld. Stedelijkheid bijvoorbeeld is metafoor voor de laatkapitalistische levenswijze, en landelijkheid voor gemoedelijk gekeuvel rondom de dorpspomp. In het onbehagen zoeken mensen een contrapunt dat op grond van het verleden de meeste aanknopingspunten biedt voor een alternatief.*

(…)
Het platteland bestaat niet bij de gratie van objectieve criteria, maar op grond van het feit dat het overal en door iedereen als een realiteit wordt beschouwd. (Van der Ziel, 2006: 41, 41-42, 14; zie ook Van der Ploeg (1998) en Mathieu et al. (2006))

Onder meer Alexander (1998), Van der Ploeg (1998), Fleury et Guiomar (2001), Krogh and Clemetsen (2004) en Van der Ziel (2006) wijzen in dit kader vooral op een groeiende maatschappelijke behoefte in de verstedelijkende samenleving om de uiterst verdunde relatie tussen het individu of de cultuur enerzijds en de fundamentele processen van het leven en de natuur – de productie van voedsel uit de aarde, door de teelt van planten en dieren – anderzijds te herstellen. Ergens op het snijvlak van natuur en cultuur bevindt zich met andere woorden het landbouwlandschap. De resterende open ruimte heeft in dit kader dan ook een concrete betekenis en een steeds groter wordende waarde als de enige plek waar het stedelijk individu opnieuw inzicht kan verwerven in de kracht en mystiek in de natuur, het scheppend karakter van primaire productieprocessen en de technische vaardigheden die hiervoor noodzakelijk zijn – de menselijke mogelijkheden en onmogelijkheden.

De stad behoeft het platteland, juist omdat het zo anders is en tegelijkertijd met de stad deel vormt van het grote avontuur dat civilisatie heet.
(…)
Platteland en landbouw worden bezongen als paradise lost. Maar precies het feit dat dat gebeurt (en op zulk een omvangrijke en positieve receptie mag rekenen), maakt duidelijk dat beide een waarde representeren die ver uitgaat boven de onmiddellijke bewegingen in het hier-en-nu. (Van der Ploeg, 1998: 8-9)

Gelegen buiten de steden als hoogtepunten van de beschaving, staan de perifere gebieden [staat de open ruimte] voor een ruimte die de sporen van het vergeten of verdrongen collectief verleden draagt: instinct, teelt en inteelt, cycli van geboorte en dood, territoriumafbakening en –toe-eigening, plezier en libido, overleving en overschrijding, ongehoorzaamheid aan de wet, zwerven en nederzetten et cetera, hebben hier (een) plaats gevonden. De nevelstad is het onderbewustzijn van de stadsmens: men kent het niet, men speculeert erover, men ontdekt het. Het is sinds eeuwen beschouwd als een braakliggend, te koloniseren terrein zonder te beseffen dat dit gebied waar grenzen en taboes worden overschreden, de stedelijke mens eigenlijk determineert en in evenwicht houdt, materieel en geestelijk. De ontwikkeling van het posturbane veld is in zekere zin voortgekomen uit een terugkeer van de stadsmens naar de plek van de misdaad. (Uyttenhove, 2003: 40)

Probleem is evenwel dat die balans tussen cultuur en natuur ruw is verstoord, niet in de laatste plaats door de modernisering van de landbouw. Het zal er met andere woorden op aankomen dit evenwicht tussen natuur en cultuur te herstellen. Ook in de netwerksamenleving wordt daarbij van de landbouw verwacht dat ze als landbouw in de historische zin van het woord – dat is als deel van de civilisatie – opereert. (zie Van der Ploeg, 1998)

3.6.2. Analyse van studiegebied Kortrijk-Waregem

a) Analyse van stedelijk systeem in gebied Kortrijk-Waregem

Het studiegebied tussen Kortrijk en Waregem is ten gevolge van de steeds verdergaande verstedelijking vrijwel volledig 'stad' geworden, alhoewel het gebied niet bepaald beantwoordt aan het klassieke beeld van de stad. Door de eindeloze nevenschikking van zeer diverse ruimtelijke eenheden presenteert het studiegebied zich veeleer als een versnipperd stedelijk landschap, als een 'stad' met variërende dichtheden, intensiteiten en schalen. Ook hier kan de totstandkoming van het bebouwingspatroon worden omschreven aan de hand van drie opeenvolgende periodes: de pre-industriële, de industriële en de post-industriële fase. (De Meulder en Dehaene, 2002)

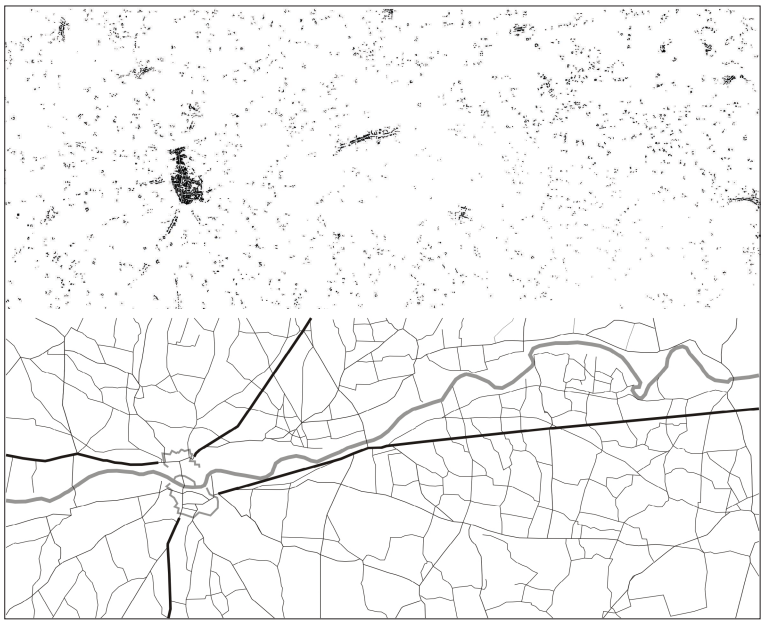
In de pre-industriële fase is de Leie de belangrijkste structurerende drager in het studiegebied. De eerste nederzettingen bevinden zich in hoofdzaak op de hoger gelegen oeverwallen langs de rivier of een van haar zijbeken. Slechts enkele groeien door hun strategische ligging uit als oversteekplaats over de Leie en door hun vlotte bereikbaarheid als handelsplaats. De omwallingen van de stad bakenen duidelijk af wat stedelijk is. De woonkernen zijn lokale handelsplaatsen op regelmatige tussenafstand. Daarnaast resulteert de combinatie van een vruchtbare bodem en een fijnmazige ontsluitingsinfrastructuur van landwegen tussen kleinschalige landbouwkavels, hoeves en buitenplaatsen, in een gefragmenteerde en vrij intensieve bezetting van het land (figuur 3.37).

Door een bewust overheidsingrepen blijft in Vlaanderen de migratie naar de stad als gevolg van de industrialisering relatief beperkt en wordt het landelijk gebied isotroop verstedelijkt. (Intercommunale Leiedal, 1982) De verstedelijking en in het bijzonder de industriële ontwikkeling hangt nauw samen met de uitbouw van een infrastructuurnetwerk van spoorwegen en buurtspoorwegen, naast het bestaande steenwegennet uit de Oostenrijkse periode. (De Meulder et al., 1999) Zo zal de parallelle ontwikkeling van weg, water en spoor in de Leie- en Mandelvallei de lijnvormige en later bandvormige agglomeratievorming versterken. Ook de inplanting van stations geeft aanleiding tot de verstedelijking van stationsgehuchten. Als resultaat vloeien de oorspronkelijk sterk geconcentreerde dorpen radiaal uit in het landschap tot ze door verdere verlinting langs infrastructuurelementen aan elkaar klitten. Samengevat kan worden gesteld dat de stad niet zozeer groeit, maar wordt uitgesmeerd over een grote oppervlakte (figuur 3.38).

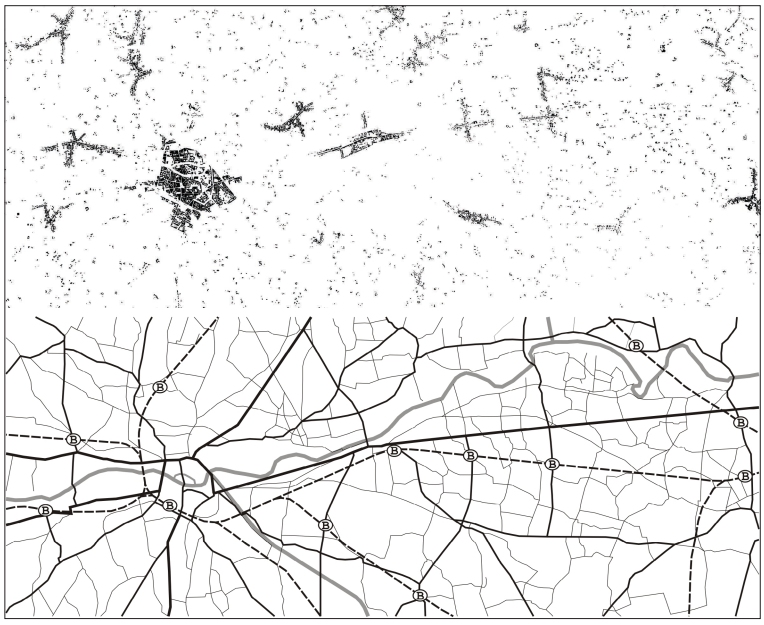
Als gevolg van de welvaartstijging na de tweede wereldoorlog neemt de behoefte aan grote en comfortabele woningen in een kwalitatieve woonomgeving toe. Omdat het woningbestand in steden en woonkernen verouderd is, staan de resterende fragmenten open ruimte onder voortdurende druk van bijkomende bebouwing. De bebouwing aan lage dichtheid in het open landschap tussen de woonkernen neemt zienderogen toe. De vlucht uit de stad wordt vergemakkelijkt door de verhoogde mobiliteit. Grote infrastructuurwerken ten voordele van de auto maken het gehele landschap vlot toegankelijk. Parallel aan de Leie, de spoorweg en de steenweg tussen Kortrijk en Gent wordt de E17 aangelegd, met haaks daarop de R8-ringweg rond Kortrijk, de R35- ringweg rond Waregem en de regionale verbindingswegen

N36 en N382. Grote, zeer toegankelijke en monofunctionele enclaves – woonverkavelingen, bedrijventerreinen, winkeldozen en recreatiedomeinen – enten zich aan lage dichtheden op deze nieuwe verkeersinfrastructuur. Maar ook op een lager schaalniveau wordt het bereikbare, open landbouwlandschap langzaam volgebouwd en verlint. (figuur 3.39)

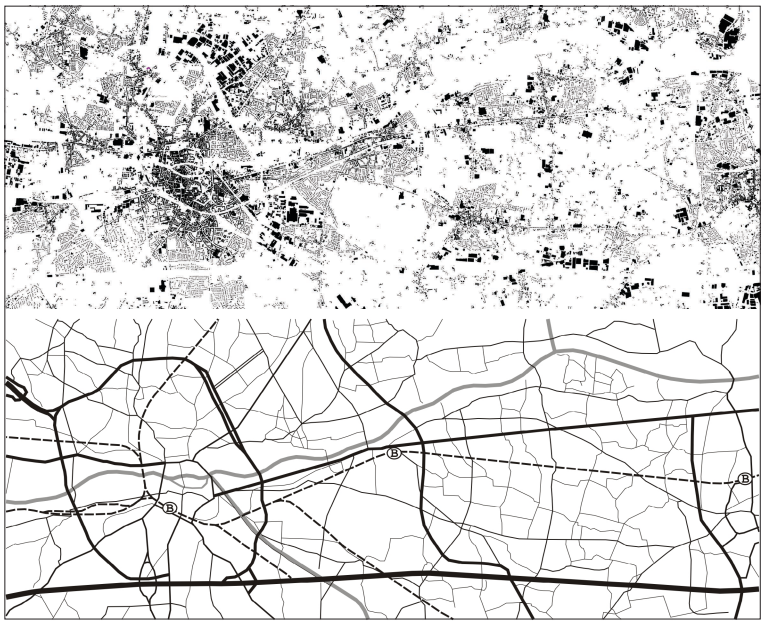
Samengevat genereert een regionaal infrastructuurnetwerk met het uitzicht van een 'ladder' (De Meulder en Dehaene, 2002) in de Kortrijkse regio een ruimtelijke dynamiek die groter is dan de interne aantrekkingskracht die van de steden en grotere kernen zelf uitgaat. Dit resulteert vandaag in een zeer versnipperd en heterogeen landschap met ruimtelijke fragmenten van verschillende grootte, schaal, dynamiek en functie. In de mazen van de infrastructuurladder zitten in het studiegebied nog steeds kleine en middelgrote fragmenten open ruimte, zoals het provinciaal recreatiedomein De Gavers en het meer centraal gelegen, versnipperd landbouwgebied.



Figuur 3.38. **Bebouwingspatroon (boven) en infrastructuurnetwerk (onder) anno 1900 in gebied Kortrijk-Waregem. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**



Figuur 3.37. **Bebouwingspatroon (boven) en infrastructuurnetwerk (onder) anno 1800 in gebied Kortrijk-Waregem. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**



Figuur 3.39. **Bebouwingspatroon (boven) en infrastructuurnetwerk (onder) anno 2000 in gebied Kortrijk-Waregem. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

b) Analyse van agrarisch systeem in gebied Kortrijk-Waregem

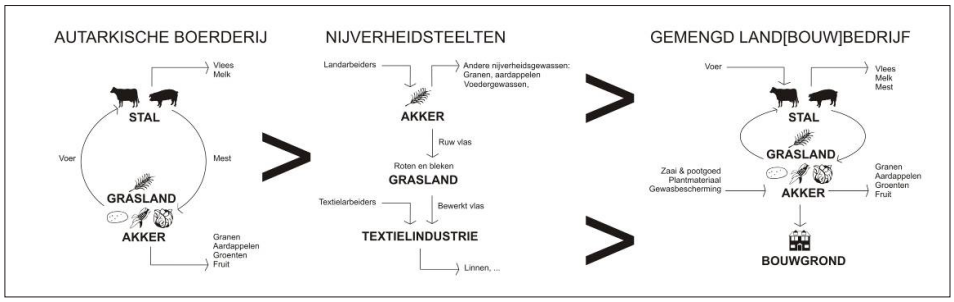
De landbouwbedrijfsvoering in de Leievallei wordt reeds vroeg mee geïntegreerd in de industrialisering van de textielsector (De Meulder en Dehaene, 2002) en schakelt geleidelijk over van de teelt van traditionele landbouwgewassen binnen het autarkische landbouwstelsel naar de grootschaligere productie van nijverheidsgewassen, zoals vlas. Dit type van nijverheidslandbouw met bijbehorende verwerkende industrie is, mede door het specifiek ruimtegebruik, bepalend voor het landbouwsysteem en het gebruik van de open ruimte in de streek rond Kortrijk en in het bijzonder in de Leievallei[ku]. Voor het telen van het vlas worden akkers aangelegd op de drogere zandruggen in de vallei en op de grote lemig-zandkouters op de valleiflanken. In de Leie zelf wordt het vlas geroot waarna het wordt uitgespreid en gedroogd op grote weilanden in de nabijheid van de rivier[kv].

Na de crisis in de vlassector schakelt de landbouw in het studiegebied over op andere extensieve nijverheidsgewassen (bieten), aardappelen en graan, in plaats van op intensievere landbouwproducten zoals groenten. De bestaande grootschalige productiemilieus voor het vlas lenen zich immers goed voor de teelt van extensieve gewassen. Keerzijde is evenwel dat dergelijke extensieve akkerbouw- en gemengde bedrijven, om economisch te overleven, een steeds groter areaal aan weinig versnipperde gronden nodig hebben.
Daartegenover staat dan weer dat de relatief hoge bevolkingsdichtheid in de Leievallei, als gevolg van de werkgelegenheid in de vlasteelt en –verwerking en aanverwante textielnijverheid, bij de inkrimping van de vlasteelt in een intensieve benutting en bebouwing van de vrijgekomen ruimte resulteert, met versnippering en verkleining van de beschikbare landbouwoppervlakte als gevolg. Dit bemoeilijkt in ieder geval in een latere fase de noodzakelijke schaalvergroting voor extensievere teelten. Bovendien zorgt de verstedelijking voor bedrijfsonzekerheid. Uiteindelijk blijken het gewestplan en de daarmee geïnduceerde verstedelijking nog de grootste impact te hebben op het ruimtegebruik door de landbouw in het studiegebied. De riant ingekleurde woongebieden op het gewestplan blijken een veel grotere bron van inkomsten te zijn voor de boeren dan de landbouw op zich. Vele landbouwers verkopen zelfs zeer vruchtbare landbouwgronden in plaats van deze nog te bewerken, aangezien ze ook bouwtechnisch de meest geschikte bouwgronden zijn. (figuur 3.40)

Ook vandaag lijkt de overwegend grondgebonden landbouwbedrijvigheid in het studiegebied steeds moeilijker te kunnen concurreren met moderne, expansieve bedrijven elders in Europa of met de sterk geïntensiveerde groententeelt in de streek rond Roeselare (zie hoofdstuk 3.4). Gevolg hiervan is de toenemende aanwezigheid van verlaten gronden die geen functie meer hebben in het landbouwproces en wachten op een nieuwe, lucratievere bestemming. Deze duidelijk zichtbare, economische zwakte van de landbouwsector maakt het mentaal ook eenvoudiger om het gebied verder te verstedelijken.

Voor de grote groep stedelingen in het sterk verstedelijkt gebied Kortrijk-Waregem is de belangrijkste functie van de resterende fragmenten open ruimte niet langer het produceren van voedsel, maar het aanbieden van rust, ruimte en recreatie. De boer handelt niet langer solitair als ruimtegebruiker van de open ruimte, maar vervult de rol van gastheer in een omgeving die inspeelt op de nood aan ontspanning en ervaringen die bij bewoners en recreanten leeft. Het landelijk gebied wordt daarmee in toenemende mate een groen en open

decor voor hedendaags wonen en vermaak. Het consumptief gebeuren is daarbij niet alleen voortdurend aan veranderingen onderhevig, de consument heeft bovendien meer tijd en middelen waardoor hij of zij kwantitatief en kwalitatief veeleisender wordt.



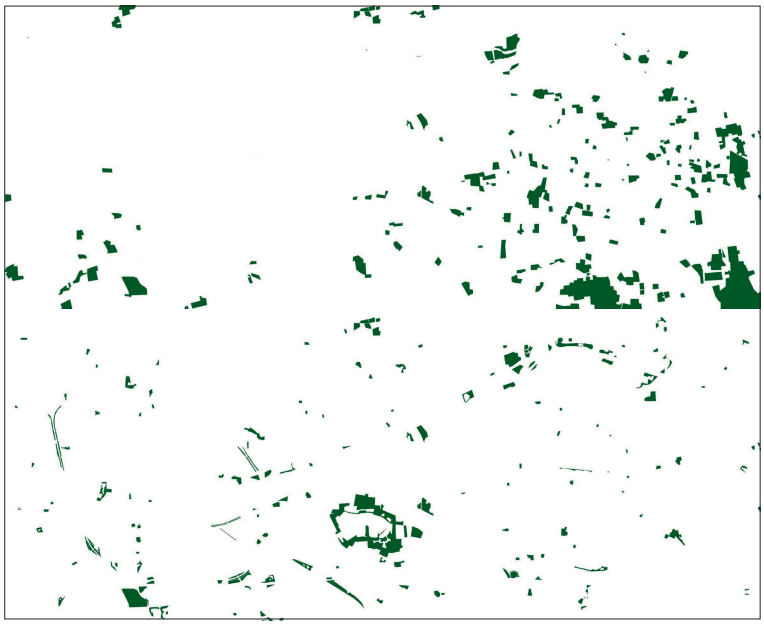
Figuur 3.40. **Schematische voorstelling van evolutie van agrarisch systeem in interfluvium. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

c) Analyse van landschappelijke structuur in gebied Kortrijk-Waregem

Het landschap in de pre-industriële fase was sterk verbonden met het fysisch systeem. De lage zandige oeverwallen in de Leievallei, evenwijdig aan de rivier, vormden immers de eerste vestigingsplaatsen voor bewoning. Vanuit Kortrijk lopen twee dergelijke zandruggen V-vormig uit naar Waregem. De ene zandrug volgt de loop van de Leie. De andere die afbuigt naar het zuiden, bevond zich destijds langs een afgesneden Leiemeander die vandaag is herleid tot een vrij nat gebied waar de Gaverbeek doorheen loopt. De lintvormige verstedelijking ten noorden (Harelbeke, Beveren-Leie en Desselgem) en ten zuiden (Deerlijk en enkele gehuchten) van dit natte gebied, volgt ook nu nog het reliëf van beide zandruggen. Op enkele openingen in de bebouwing na zijn de zandruggen vandaag bijna volledig verstedelijkt. Enkel waar de zandrug het laagst is, wordt deze doorsneden door een zijbeek. Het natte gebied tussen de twee zandruggen werd in het verleden gekenmerkt door een groot aantal ontwateringsgrachten en verspreide agrarische bebouwing. (Antrop en De Vliegher, 1994) Als gevolg van de mechanisering van de landbouw verdween de perceelsrandbegroeiing. Daarnaast nam de bebouwing ook in het natte gebied langzaam toe langs de noord-zuid-georiënteerde verbindingswegen tussen de twee bebouwingslinten op de zandruggen en de centraal gelegen spoorweg. De vallei van de Leie zelf bleef lange tijd open en onbebouwd, als gevolg van de fysische kenmerken en de rol van de graslanden voor de vlasbewerking. Na de aanleg van de dijken langs de Leie werd het meersengebied langsheen de rivier echter geleidelijk aan ontwaterd, eerst ten voordele van de landbouw, later ten voordele van woningbouw en industrie. Vandaag is de vallei tussen Kuurne en Harelbeke bijna volledig bebouwd.

Onderstaande kaarten brengen de evolutie van de graslanden en opgaande begroeiing in het studiegebied in beeld. Wat opvalt, is een algehele achteruitgang en fragmentatie van graslanden (figuur 3.41) en opgaande begroeiing (figuur 3.42).

Figuur 3.41. **Grasland anno 1800 (boven) en anno 2000 (onder) in gebied Kortrijk-Waregem. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**



Figuur 3.42. **Opgaande begroeiing anno 1800 (boven) en anno 2000 (onder) in gebied Kortrijk-Waregem. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

Samengevat is het huidige landschap in het studiegebied, door de sterk doorgedreven verstedelijking, grotendeels losgekoppeld van het onderliggend fysisch systeem. De zandruggen en de vallei zijn bijna volledig bebouwd en het tussenliggend, oorspronkelijk gesloten landbouwlandschap is gerooid en langzaamaan versnipperd door verstedelijking. Het oorspronkelijk landschap heeft veel van haar ecologische waarde verloren en er is nauwelijks nog sprake van belangrijke eenheden natuur. De oorspronkelijke landschappelijke structuur heeft plaats geruimd voor nieuwe patronen van verstedelijking met een geheel eigen landschappelijke verschijningsvorm (figuur 3.43).

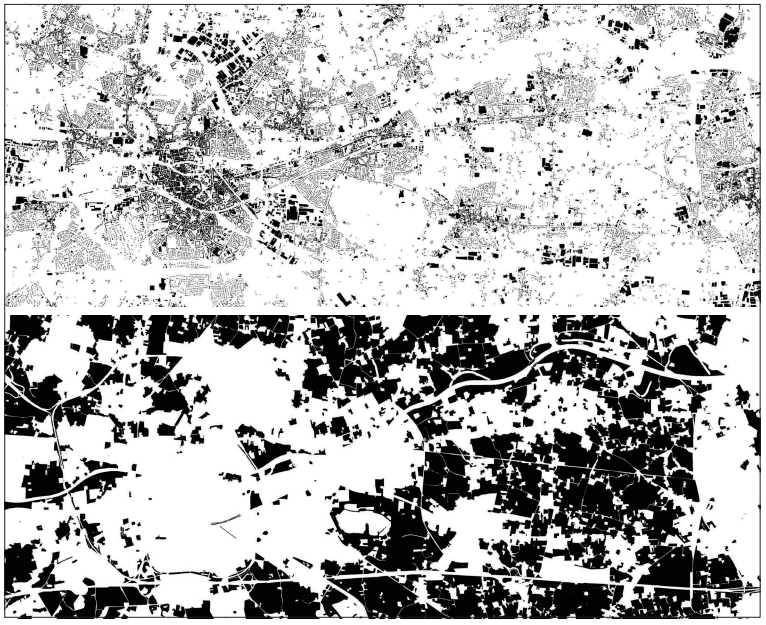
Figuur 3.43. **Schematische weergave van landschappelijke structuur anno 1800 (boven) en anno 2000 (onder) in gebied Kortrijk-Waregem. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

3.6.3. Probleemstelling in studiegebied Kortrijk-Waregem

a) Open ruimte als restruimte

De ruimtelijke ontwikkeling in het studiegebied gaat niet langer uit van de kwaliteiten van de open ruimte maar van de dwingende kracht van de verstedelijking. De aanleg van nieuwe infrastructuur, die het gehele studiegebied vlot toegankelijk maakt, fungeert duidelijk als de belangrijkste 'betekenisvolle' structurerende kracht. De open ruimte is datgene wat rest, wat nog niet is ingenomen door bebouwing, wat reserve is voor verdere verstedelijking (figuur 3.44). In die optiek wordt de waarde van de landbouwgrond bepaald door de potentiële

eindbestemming en niet door de economische gebruikswaarde, de belevingswaarde of de landschappelijke waarde van de open ruimte zelf. (Intercommunale Leiedal, 1982) De open ruimte heeft binnen dit verstedelijkt landschap trouwens geen duidelijke identiteit, betekenis of rol meer en is bijgevolg niet langer opgewassen tegen de voortdurende verstedelijkingsdruk. Mocht ze wel een identiteit, betekenis of rol hebben binnen de stedelijke context, dan zou ze structurerend kunnen werken en niet langer als restruimte worden beschouwd.



Figuur 3.44. **Bebouwingspatroon (boven) en open ruimte als restruimte (onder). (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

b) Theoretisch kader: patronen versus betekenissen

Een klassieke ruimtelijke analyse gaat vooral uit van morfologische patronen in de ruimte. Er wordt geen rekening gehouden met de sociaal-culturele of maatschappelijke betekenis van de ruimte. In het alternatieve planningsdiscours van stad en platteland als stelsel van plekken wordt in de open ruimte een extra dimensie of gelaagdheid onderscheiden: de culturele laag[kw]. Door de ruimte te analyseren wat betreft betekenisgeving en identiteitsvorming, komen andere ruimtelijke structuren naar boven dan de gekende functioneel-morfologische patronen. Het landschap wordt hierbij niet als een fysische structuur beschouwd, maar als een mentale structuur. In een dergelijke socio-culturele aanpak verschuift de klemtoon van (bebouwings)patronen naar waardevolle (mentale) landschappen met betekenisvolle plekken. Ook in de huidige netwerksamenleving zoeken gebruikers en bewoners naar plekken met betekenis, plekken met een verhaal, plekken die samenhang verschaffen aan de netwerksamenleving. Mensen hebben immers nood aan herkenbaarheid, houvast en eigenheid. Het ontbreken van een duidelijk leesbare ruimtelijk-landschappelijke structuur

maakt het echter moeilijk om aan een plek betekenis en identiteit te verlenen. In het planningsdiscours van stad en platteland als stelsel van plekken staan daarom, als een reactie op de globale trends van uniformering en versnelling, begrippen als regionale identiteit en de eigen karakteristieken en sferen van de welbepaalde plek centraal. Regionale identiteit biedt mensen en ruimtes de mogelijkheid zich van andere mensen en ruimten te onderscheiden. Het gaat er met andere woorden om de overeenkomsten en de verschillen tussen mensen en ruimten scherp te stellen.

Wanneer open ruimte restruimte wordt binnen een stedelijke context, zoals in het studiegebied, ontbreekt een duidelijke rol, betekenis of identiteit voor die open ruimte. Dit is terug te brengen tot een gebrekkige invulling van een of meer van volgende drie ruimtelijke aspecten: schaal, toegankelijkheid en dichtheid aan publiek programma.

- De doorsnijding van het studiegebied door infrastructuur en het daaraan gekoppelde talrijke voorkomen van gehuchten, woningconcentraties en lintbebouwing werken de fragmentatie van de open ruimte sterk in de hand. Het landschap is opgebouwd uit een nevenschikking van elementen van verschillende schaal, zonder significante wisselwerking tussen de elementen onderling en met de ruimere omgeving. De samenhang in het landschap en bijgevolg de leesbaarheid van de open ruimte verdwijnen. De structurerende elementen van dit versnipperde landschap zijn niet langer coherent wat betreft ruimtelijke morfologie, functioneren, visuele perceptie of betekenis.
- Door de toegenomen mobiliteit en de bijbehorende ingrepen in het infrastructuurnetwerk zijn zowel stadsrand als platteland beter toegankelijk geworden. Deze toegenomen toegankelijkheid heeft de band tussen de stad en het platteland echter daarom nog niet versterkt. Sommige gebieden, zoals stadsranden, zijn vaak té toegankelijk geworden waardoor een isotrope toestand ontstaat: tussen plekken die binnen de invloedssfeer van het infrastructuurnetwerk liggen, bestaat geen manifest verschil meer. Buiten de invloedssfeer van het netwerk geldt dan weer het tegenovergestelde: deze gebieden zijn vaak slechts in beperkte mate toegankelijk.
- De potentiële diversiteit aan betekenissen en identiteiten van een plek is recht evenredig met de hoeveelheid gebruikers van die plek, met de diversiteit aan gebruikers en met de potentiële interactie tussen deze gebruikers … met andere woorden van de programmatische potentie van de plek om publiek te trekken. Een multifunctionele plek laat een gevarieerder gebruik en daardoor een gevarieerder cliënteel toe. Daardoor neemt het aantal betekenissen toe en tegelijk ook het aantal personen dat de specifieke plek betekenisvol acht. Beperkte diversiteit en daaraan verbonden een beperkte toegankelijkheid, bijvoorbeeld door de groep gebruikers exclusief te houden, beperken de culturele betekenis van een ruimte.

c) Gebiedsgebonden conflicten in gebied Kortrijk-Waregem

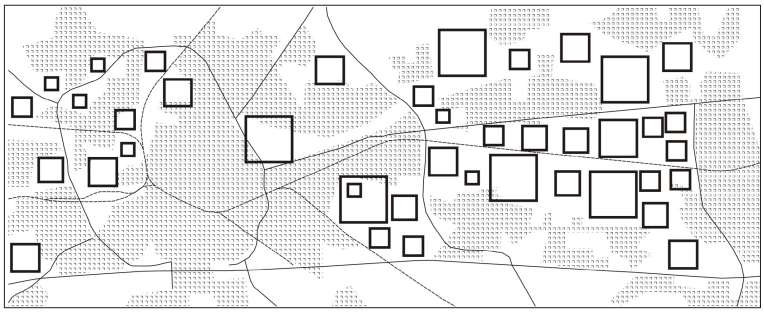
Hierna worden mogelijke problemen in het functioneren van de open ruimte tussen Kortrijk en Waregem als gevolg van een gebrekkige invulling van de schaal, de toegankelijkheid en de dichtheid aan publiek programma geduid.

c1) Gebiedsgebonden conflict met betrekking tot schaal

Uit de analyse van het stedelijk systeem en de landschappelijke structuur in het studiegebied blijkt een sterke versnippering van de open ruimte in kleine, onduidelijke fragmenten met een beperkte schaal (figuur 3.45). Bovendien ontbreken duidelijke contrastrijke grenzen en interacties tussen de verschillende fragmenten, wat verklaart waarom de herkenbaarheid van de verschillende deelruimtes en de leesbaarheid van het landschap als geheel vandaag beperkt zijn. Identificatie met specifieke plekken is voor de gebruikers van de open ruimte in het studiegebied bijgevolg moeilijk; de verschillende plekken lijken teveel op elkaar.

De versnippering van het landschap in té kleinschalige fragmenten zet bovendien het functioneren van traditionele functies en activiteiten in de open ruimte – landbouw en natuur – in deze verstedelijkende context onder druk. In een sterk versnipperde context is een economisch rendabele uitbating van de voor het gebied kenmerkende grondgebonden landbouw uitgesloten. Omdat het bebouwings- en infrastructurele patroon niet langer gebaseerd is op het fysisch systeem, resulteert dit bovendien in een sterke verstoring van de natuurlijke structuur: beken worden onderbroken of overwelfd, waardevolle landschappelijk structuren en natuureenheden worden in te kleine eenheden opgesplitst.

Om zich echter op termijn in een verstedelijkte omgeving te blijven manifesteren, moeten de openruimtefragmenten voldoende groot zijn om de kwaliteiten in zich te dragen die het tot een aangename woon- en ontspanningsruimte kunnen maken. Ten gevolge van de versnippering dreigen deze intrinsieke kwaliteiten evenwel te verdwijnen.



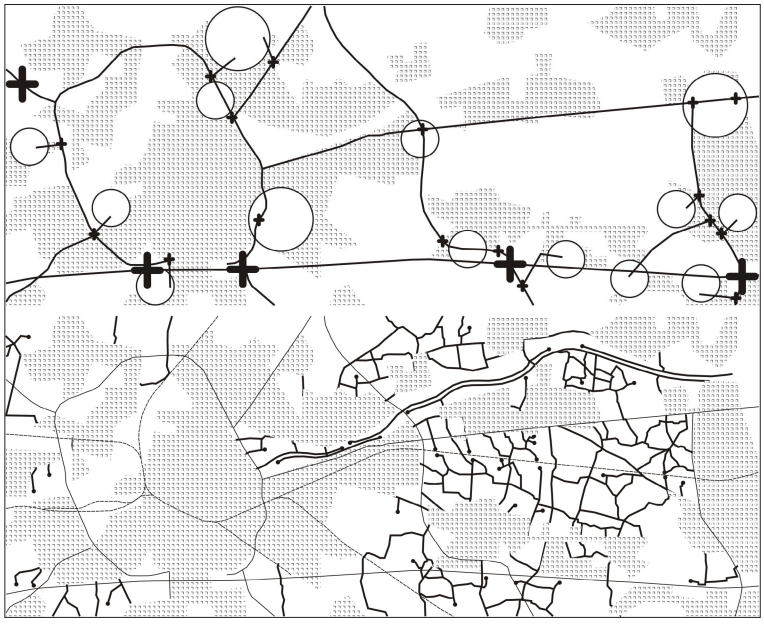
Figuur 3.45. **Fragmentatie van open ruimte in gebied Kortrijk-Waregem. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

c2) Gebiedsgebonden conflict met betrekking tot toegankelijkheid

De hoogwaardige infrastructuurladder die het studiegebied ontsluit, schakelt de open ruimte tussen Kortrijk en Waregem in het grensoverschrijdend stedelijk netwerk Lille-Kortrijk-Tournai in. Gebieden in de stadsrand en in de buurt van knooppunten binnen de infrastructuurladder zijn er overtoegankelijk geworden[kx] (figuur 3.46). Als gevolg hiervan komt de open ruimte onder druk te staan van generieke stedelijke programma's (De Meulder en Dehaene, 2002) die geen relatie hebben met de omliggende open ruimte, maar passen in de logica van de netwerksamenleving. In die logica bestaat er geen manifest verschil in betekenissen en identiteiten van plekken meer; het voornaamste is dat deze plekken binnen de invloedssfeer van het infrastructuurnetwerk liggen.

Buiten de invloedssfeer van het netwerk, bijvoorbeeld in de mazen tussen de verbindingswegen, maar ook in de onmiddellijke omgeving van de centrale spoorweg Gent-Kortrijk of langs de E17-snelweg op plaatsen waar er geen station of op- en afrit is, geldt het tegenovergestelde. Deze gebieden zijn vaak slechts in beperkt mate toegankelijk (figuur 3.46). Het fijnmazige landwegennetwerk dat vroeger voor een uniforme ontsluiting van het gehele landbouwgebied tussen Kortrijk en Waregem zorgde, is door vele ingrepen en toevoegingen grondig gewijzigd en nog slechts in beperkte mate toegankelijk. De toevoeging van de E17, de R8, de N36, de N382 en de spoorweg, met daaraan gekoppelde, op zich staande fragmenten – zoals talrijke residentiële verkavelingen en bedrijventerreinen – heeft het fijnmazig netwerk op vele plaatsen onderbroken.

Door het verdwijnen van belangrijke landgoederen, kasteeldomeinen, bruggen en overgangen en door de schaalvergroting van de grondgebonden landbouw zijn onderdelen van het fijnmazig landwegennetwerk weggeveegd. Door de geleidelijke ontwikkeling van lintbebouwing langsheen het oude landwegennetwerk, dat vroeger dienst deed voor de ontsluiting van de landbouwpercelen, ontstaat nu een omgekeerde situatie waarbij de lintbebouwing het gehele gebied erachter zowel visueel als functioneel ontoegankelijk maakt.
Tenslotte is het landwegennetwerk, zowel door privatisering als door het feit dat het zijn ontsluitingsfunctie verloren heeft, geleidelijk aan de openbaarheid onttrokken. Hoewel dit gebrek aan toegankelijkheid er tot op heden heeft voor gezorgd dat deze ruimtes open bleven, beperkt het tegelijkertijd de mogelijkheden om als betekenisvolle open ruimte te kunnen fungeren in een verstedelijkte context. De persoonlijke betrokkenheid van de gebruikers neemt misschien wel toe, maar het aantal gebruikers blijft beperkt.

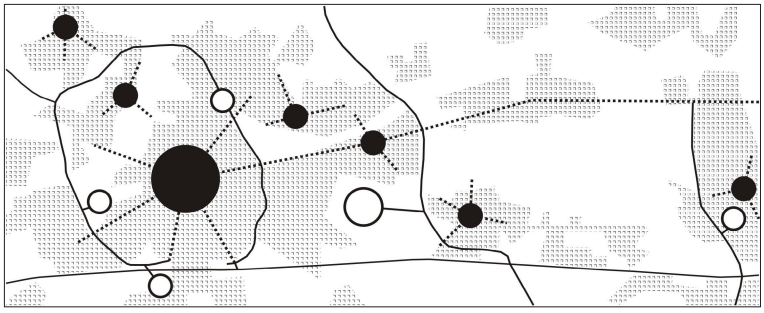


Figuur 3.46. **Overtoegankelijkheid door inschakeling in infrastructuurnetwerk (boven) en ontoegankelijkheid door verstoring van landwegennetwerk. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

c3) Gebiedsgebonden conflict met betrekking tot dichtheid aan publiek programma

De analyse van de verschillende publieke programma's en plekken[ky] toont de zwakte van de open ruimte tussen Kortrijk en Waregem aan. Het grootste deel van de plekken die ontmoeting en interactie mogelijk maken, zijn verbonden met de notie van het stedelijke en niet met die van de open ruimte.

De verschillende concentraties aan publieke programma's en plekken zijn terug te brengen tot twee categorieën die elk een eigen – maar dominant stedelijke – logica hebben (figuur 3.47). De eerste categorie publieke programma's organiseert zich rond het centrum van een woonkern en behoort tot de logica van de historische stad. De tweede categorie wordt gevormd door recreatief-commerciële programma's die zich niet in de logica van het historisch centrum laten inpassen maar bewust perifere locaties opzoeken. Bovendien passen ze door de nabijheid van bovenlokale infrastructuur perfect in de logica van de netwerksamenleving. De voorbeelden in het studiegebied variëren van steenweglinten met kleinschalige lokale functies tot clusters van grootschaligere bovenlokale programma's in de nabijheid van snel- en verbindingswegen. De 'publieke ruimte' beperkt er zich tot het netwerk zelf, de parkings en de interieurs van de winkeldozen, recreatiehallen en andere enclaves. In de openruimtefragmenten en in de kleine woonkernen ontbreken significante publieke plekken en programma's. Er zijn zeer weinig openbaar toegankelijke, (recreatieve) open ruimten. Van pleinen, parken of bossen[kz] is nauwelijks sprake en een publiek stelsel van paden ontbreekt. De programmatische invulling van de openruimtefragmenten is niet gericht op het aantrekken van gebruikers van de open ruimte en draagt niet bij tot een meervoudig gebruik of een bovenlokale uitstraling en identiteit van het gebied. De gefragmenteerde ruimtelijke structuur en de moeilijke toegankelijkheid beperken het mogelijk publiek medegebruik van de aanwezige open ruimte nog meer.



Figuur 3.47. **Concentraties aan publieke programma's en plekken. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

3.6.4. Doelstelling, principes en ruimtelijke concepten voor studiegebied Kortrijk-Waregem

a) Doelstelling

Met het behoud en de versterking van de openruimtefragementen in het studiegebied tussen Kortrijk en Waregem kan een duidelijk leesbare, ruimtelijke structuur ontstaan voor de toekomstige groei van de verstedelijking zonder dat de ruimtelijke identiteit en de leesbaarheid van het gebied nog verder in het gedrang komt. Maatschappelijk is voor deze openruimtefragmenten een belangrijke rol weggelegd in het toekomstige publiek functioneren van de sterk verstedelijkte regio. De doelstelling van het planningsdiscours van stad en platteland als stelsel van plekken bestaat erin randvoorwaarden te formuleren voor de reorganisatie van het stedelijk en agrarisch systeem waardoor betekenisloze restfragmenten in de open ruimte van binnenuit worden opgeladen en hierdoor tegengewicht bieden aan de omringende verstedelijkingsdruk.

b) Principes

Het functioneren van een openruimtefragment in het studiegebied speelt zich niet af op het niveau van het fragment zelf, maar op het schaalniveau van het grensoverschrijdende stedelijk netwerk Lille-Kortrijk-Tournai. Het schaalniveau van dit netwerk kan dan ook worden beschouwd als een 'middenschaal' tussen het fragment op zich en de ruimere regio/provincie. Hierbij kunnen ook in dit planningsdiscours complementaire ruimtelijke eenheden worden onderscheiden als samenhangende zones met specifieke ruimtelijke condities wat betreft de schaal, toegankelijkheid en dichtheid aan publiek programma. In de gevalstudie worden deze complementaire ruimtelijke eenheden op een middenschaal getypeerd als betekenisvolle ruimtelijke eenheden met een hoog publiek karakter en betekenisarme ruimtelijke eenheden met een laag publiek karakter (figuur 3.48). Deze ruimtelijke eenheden vervangen het klassiek onderscheid tussen stad en platteland waardoor een gedifferentieerder beeld van de open ruimte ontstaat dat niet louter gebaseerd is op visueel-morfologische kenmerken, maar op (potentiële) betekenissen van openruimtefragmenten.

Figuur 3.48. **Huidige betekenisarme ruimtelijke eenheden in gebied Kortrijk-Waregem. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

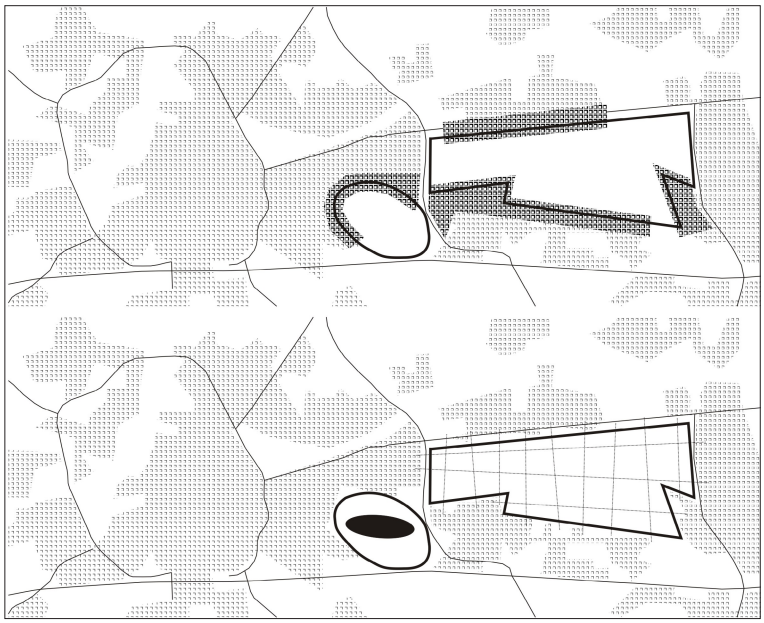
Het introduceren van complementaire ruimtelijke eenheden gaat ook bij dit planningsdiscours gepaard met een positionele en conditionele afstemming van functies en activiteiten. De nadruk bij de positionele afstemming van betekenisvolle ten opzichte van betekenisarme ruimtelijke eenheden ligt op het manipuleren van het publiek functioneren van de open ruimtes en niet langer op het bestemmen van ruimtelijk-landschappelijke patronen. Bij de conditionele afstemming wordt gestreefd naar het definiëren van omgevingscondities met betrekking tot het publiek functioneren van een ruimtelijke eenheid in plaats van het traditionele beleidsmatige zoneren van functies. De nadruk ligt met andere woorden veel meer op het formuleren van ruimtelijke randvoorwaarden waarbinnen functies en activiteiten zich voor een langere termijn in onderlinge samenhang kunnen ontwikkelen binnen eenzelfde ruimtelijke eenheid. Hierdoor worden functiecombinaties tussen het stedelijk en agrarisch systeem mogelijk gemaakt mits beide functies voldoen aan de specifieke vooropgestelde omgevingscondities van de ruimtelijke eenheid. Deze omgevingscondities worden onder meer bepaald door de ontsluitingsgraad van het gebied, de gewenste schaal van de functies en de omvang en intensiteit van het publieke programma.

c) Ruimtelijke concepten

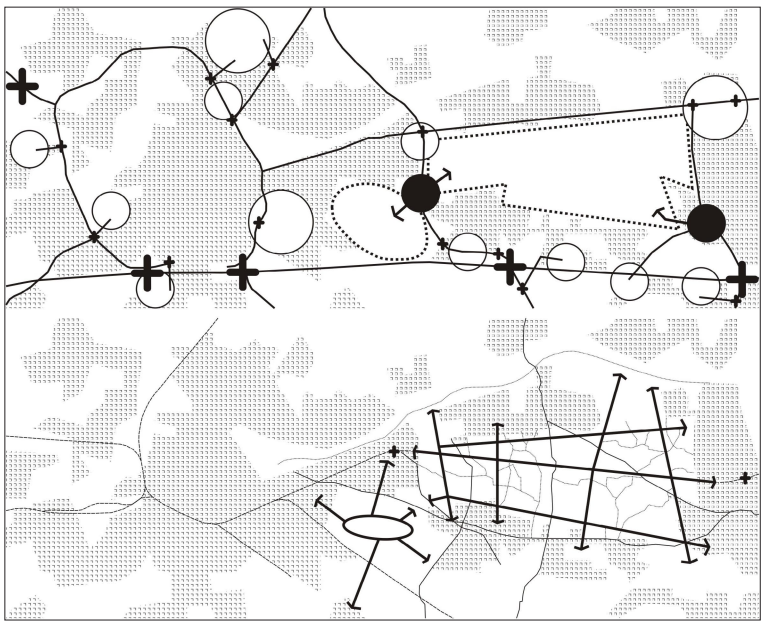
Een eerste ingreep in het tegengaan van de verdere fragmentering van de ruimte in het studiegebied is het verschalen en begrenzen van de openruimtefragmenten (figuur 3.49).
Om binnen de verstedelijkte infrastructuurladder een rol te kunnen spelen, moeten de fragmenten in de eerste plaats al voldoende groot zijn of in schaal vergroot worden door het verwijderen van elementen die de fragmentatie in de hand werken. Zo ontstaan ruimtelijke eenheden met verschillende ontwikkelingsmogelijkheden en verschillende karakteristieken. Dit vergroot het specifiek karakter van elk gebied en elke plek.

In het studiegebied tussen Kortrijk en Waregem vallen er twee ruimtelijke eenheden op het schaalniveau van het stedelijk netwerk te onderscheiden: het voormalig gesloten landbouwlandschap tussen de verstedelijkte zandruggen en het provinciaal recreatiedomein De Gavers.

Het begrenzen van deze openruimtefragmenten verhindert de verdere versnippering van het gebied. De grenzen zijn niet, zoals in het planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen, de scheidingslijn tussen stad en platteland of tussen gebieden waar wel en niet meer mag worden gebouwd. Ze drukken het onderscheid tussen deelgebieden binnen de verstedelijkte ladder op het vlak van betekenissen uit. Het introduceren van een sterk gearticuleerde grens zorgt bovendien voor duidelijke contrasten tussen verschillende ruimtelijke eenheden. Scherpe grenzen maken het makkelijker om plekken en gebieden te herkennen als specifieke, op zich staande ruimten. De nieuwe grenzen hoeven daarom geen breuklijnen te zijn, maar kunnen, als brede contactzones, de interactie tussen de verschillende gebieden versterken. Zo kunnen de bestaande bebouwingsfronten interessante plaatsen voor bijkomende residentiële ontwikkeling vormen omwille van hun kwalitatieve ligging in de contactzone met de open ruimte. Dergelijke overlappingen tussen verschillende gebruikers van de open ruimte en gebieden met verschillende ruimtelijke karakteristieken zijn veel waardevoller dan monofunctionele en besloten enclaves.



Figuur 3.49. **Begrenzen van ruimtelijke eenheden (boven) en uitwerken van contrastrijke grenszones (onder). (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

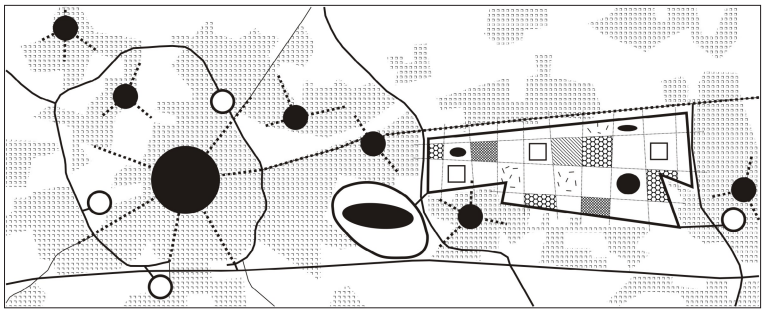


Figuur 3.50. **Inpassen van ruimtelijke eenheden in bovenlokaal infrastructuurnetwerk (boven) en verbinden van verschillende deelruimtes en programma's binnen ruimtelijke eenheden (onder). (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

Ook binnen één ruimtelijke eenheid blijven er kleinere openruimtefragmenten bestaan. Om dergelijke ruimtelijke eenheid als één geheel op schaal van het stedelijke netwerk te beschouwen, is het nodig de verschillende deelruimten erbinnen te verbinden en in te passen in het bovenlokaal netwerk (figuur 3.50).

Door aan de open ruimte een niet-hiërarchisch netwerk van paden en landwegen toe te voegen – onder meer door het herstel van oorspronkelijke verbindingen – worden de verschillende deelruimten op elkaar betrokken en ontstaat een betekenisvolle samenhang die de leesbaarheid vergroot. Tegelijkertijd vormt het paden- en landwegennetwerk de ruggengraat voor het vergroten van de toegankelijkheid, het publiek gehalte en de betekenis van de open ruimte. Dit netwerk dient daarnaast ook als verbinding met het omliggend woonweefsel, zodat de open ruimte geen op zich staande entiteit is, maar wordt ingeschakeld in het bovenlokaal woon- en ontspanningsmilieu. Door zorg te dragen voor zichten en panorama's langsheen het padennetwerk, ontvouwt het landschap zich voor de gebruiker en wordt het gebied ook visueel ontsloten. De gebruiker krijgt zo een veel duidelijker beeld van de open ruimte in het studiegebied.
Naast het toevoegen van een niet-hiërarchisch netwerk op lokaal niveau, wordt de ruimtelijke eenheid als geheel op twee plaatsen op de E17 aangetakt en wordt ze ingeschakeld in de ruimtelijke logica van het stedelijk netwerk.

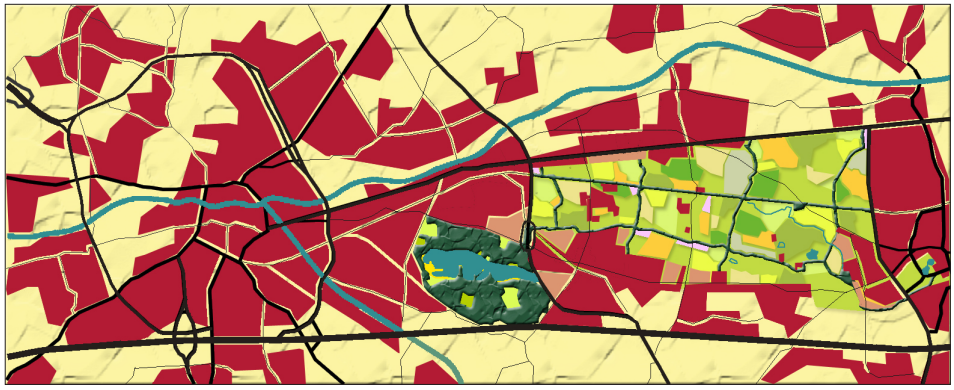
De rol van de open ruimte in het studiegebied evolueert geleidelijk van een productie- naar een consumptieruimte. Mensen zijn niet langer op zoek naar een ruimte, maar naar een plek en de eraan verbonden ervaringen of belevingen. Het is daarom essentieel om de verschillende deelruimten binnen de ruimtelijke eenheden op te laden met betekenissen en ervaringen die inspelen op de behoeften van deze consumenten. Op het schaalniveau van het stedelijk netwerk resulteert dit in een zekere vorm van thematisering van de ruimtelijke eenheden die ervoor zorgt dat er een regionale identiteit wordt ontwikkeld en die bepaalt welke activiteiten en functies in het gebied kunnen plaatsvinden zonder daarom specifieke programma's vast te leggen. Enerzijds is het belangrijk een aantal attractieve programma's toe te voegen die voor een voldoende grote stroom gebruikers kunnen zorgen en die een uitstraling kunnen hebben op regionale schaal. Dergelijke programma's fungeren als aantrekkingspolen binnen de open ruimte. In het studiegebied kan het provinciaal recreatiedomein De Gavers aldus verder worden uitgebouwd. Anderzijds heeft het gebied nood aan plekken zonder vooraf bepaald programma of identiteit. Ze zijn bijvoorbeeld tijdelijk invulbaar en laten gemakkelijk een verandering van activiteiten en betekenissen toe, aangepast aan de variërende consumentenbehoeften. Zo kan het voormalig gesloten landbouwlandschap tussen de verstedelijkte zandruggen als een soort agrarisch landschapspark zonder strikt programma worden geconcipieerd. (figuur 3.51)



Figuur 3.51. **Nieuwe thematische programmering van open ruimte. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

3.6.5. Ontwerpmatige verkenning van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouw in studiegebied Kortrijk-Waregem

In het synthetiserend ruimtelijk ontwerp wordt het studiegebied opgedeeld in twee ruimtelijke eenheden waarvan het publieke programma wordt vergroot: het voormalige gesloten landbouwlandschap als agrarisch landschapspark en het provinciaal recreatiedomein De Gavers (figuur 3.52). Beide eenheden worden opgeladen tot één grote, overkoepelende ruimtelijke eenheid – een landschapspark op het niveau van het stedelijk netwerk – die op twee plaatsen wordt aangetakt op de E17 en intern wordt voorzien van een niet-hiërarchisch netwerk van paden. Voor ieder van deze ruimtelijke eenheden worden op basis van de principes en ruimtelijke concepten randvoorwaarden opgelegd aan de ruimtelijke ontwikkeling van verschillende functies en activiteiten, in het bijzonder de landbouw.



Figuur 3.52. **Ruimtelijk ontwerp voor gebied Kortrijk-Waregem. (Bron: Allaert, Leinfelder et al., 2006a)**

a) Provinciaal recreatiedomein De Gavers

Het provinciaal recreatiedomein De Gavers wordt verder uitgebouwd tot een recreatiepool op het niveau van het stedelijk netwerk. Het openruimtefragment waar De Gavers momenteel deel van uitmaakt, wordt daarom volledig begrensd als recreatiegebied. De landbouwactiviteit die nog in het fragment aanwezig is, heroriënteert zich volledig op deze recreatieve functie. De centrale waterplas wordt als landschappelijk element verder uitgebreid in de richting van de oostelijk gelegen verbindingsweg. Het beboste karakter van de zone rond de waterplas wordt over het gehele openruimtefragment uitgebreid met open plekken voor bijkomende programma's zoals een camping, tennisvelden en sportterreinen.

Door op de kruising van de verbindingsweg en de lokale wegen tussen Harelbeke en Deerlijk een bovenlokale poort uit te bouwen – die eveneens toegang zal verlenen tot het agrarisch landschapspark in het andere openruimtefragment – wordt het domein ingeschakeld in het bovenlokaal netwerk. Deze poort kan als een reusachtige rotonde met parkeer- en portaalfaciliteiten uitgewerkt worden zodat de doorstroming van het lokaal verkeer veiliger wordt. Vanaf het domein vertrekken radiale paden naar het omliggend woonweefsel, de nabijgelegen openruimtefragmenten en het station van Harelbeke. De open ruimte krijgt het karakter van een stedelijk park op bovenlokale schaal. Rondom het park kan van deze kwaliteit gebruik worden gemaakt om een kwalitatieve woonomgeving met verhoogde bebouwingsdichtheid uit te bouwen die de randen van de open ruimte door contrastwerking verder versterkt.

b) Agrarisch landschapspark

De intern sterk gefragmenteerde ruimtelijke eenheid tussen de twee verstedelijkte linten tussen Kortrijk en Waregem krijgt een nieuwe landschappelijke structuur om de deelruimten en de deelprogramma's met elkaar te verbinden.

Verschillende bomenlanen worden in oost-westrichting – langs de centrale spoorlijn en langs de bebouwingsfronten van de verstedelijkte linten – en in noord-zuidrichting – tussen Leie en interfluvium – als royale fiets- en voetgangersverbindingen doorheen het gebied geleid. Het oude landwegennetwerk wordt zoveel mogelijk in ere hersteld en maakt de ruimtelijke eenheid opnieuw publiek toegankelijk. Dit landwegennetwerk verbindt de ruimtelijke eenheid eveneens met de stations van Harelbeke en Waregem en met de twee nieuwe poorten op de oostelijk en westelijk van het gebied gelegen verbindingswegen. De lokale wegen die doorheen de open ruimte lopen en de kleinere woonkernen met elkaar verbinden, blijven hun verbindende functie op lokaal niveau behouden en ontsluiten tegelijkertijd de nieuwe agrarisch-recreatieve functies in het gebied.

De mazen in het raamwerk worden, als een reusachtig lappendeken, ingevuld door een veelheid aan openruimtefuncties en –activiteiten, waaronder verbrede landbouw. Een dergelijke benadering creëert een gebied dat rijk is aan interagerende betekenissen wat overal andere beelden en identiteiten oproept en daardoor de noodzaak beperkt om sterk gethematiseerde en voorgeprogrammeerde enclaves te creëren die slechts aan één welbepaald belevingsfacet

appelleren. De lappendekenachtige invulling maakt het bovendien mogelijk de bestaande activiteiten en bebouwing in de open ruimte mee op te nemen in het nieuwe landschap. In de loop van de tijd kunnen de bestaande bedrijfsgebouwen bijvoorbeeld een nieuwe functie krijgen of gewoon verdwijnen.

Bijkomende woningen kunnen in duidelijk afgebakende randzones. Zij maken deel uit van het verstedelijkte weefsel, maar gaan zowel visueel als functioneel relaties aan met het lappendekenlandschap dat voor een verhoogde omgevingskwaliteit zorgt.

c) Ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouw

Door een differentiatie in het bodemgebruik door te voeren op basis van de betekenis van gebieden wordt het ook in dit alternatieve planningsdiscours van stad en platteland als stelsel van plekken mogelijk om bepaalde vormen van landbouw gebiedsgericht in zetten. De visueel-morfologische tweedeling van de ruimte in stad en platteland uit het dominante tegenpolendiscours wordt als het ware vervangen door een spectrum van ruimtelijke eenheden met een verschillende publieke betekenis, ongeacht of deze tot de stedelijke dan wel de landelijke ruimte behoren. Landbouw wordt evenmin exclusief toegewezen aan een van de ruimtelijke eenheden, zoals dit in het tegenpolendiscours wel in verregaande mate gebeurt.

Betekenisarme open ruimten dreigen in gebieden onder verstedelijkingsdruk verloren te gaan door het aansnijden van deze ruimten voor woningen, recreatie en bedrijvigheid. Het is in dergelijke ruimtelijke eenheden van belang het publiek karakter te vergroten. De aanwezige landbouw in zulke gebieden kan hier ontegensprekelijk toe bijdragen.

Een eerste belangrijk aspect is de landschappelijke vormgeving van de landbouwbedrijfsvoering. Deze moet oog hebben voor het bestaande (en potentiële) beeld en voor de identiteit van de ruimtelijke eenheid en zo de herkenbaarheid mee ondersteunen. Verder kan de landschappelijke vormgeving van de landbouw in een ruimtelijke eenheid ook bijdragen tot het realiseren van voldoende contrast met aangrenzende ruimtelijke eenheden.
Zelfs in de hedendaagse bedrijfsvoering moet er ruimte kunnen worden gecreëerd voor een herstel van een samenhangend paden- en landwegennetwerk dat bijdraagt tot de toegankelijkheid en bijgevolg het publieke karakter van de ruimtelijke eenheid.
Tenslotte kunnen vooral verbrede landbouwactiviteiten een voldoende diverse invulling van de open ruimte met een veelheid aan mogelijke betekenissen en identiteiten ondersteunen. Aandachtspunt hierbij is het vermijden van overmatige thematisering door voldoende vrijheidsgraden te laten voor het particulier initiatief van landbouwers die op die manier kunnen inspelen op veranderende behoeften van recreanten, bewoners, passanten, …

In tegenstelling tot de huidige, maatschappelijk steeds minder aanvaardbare betekenisverarming van de volledige open ruimte in het studiegebied, wordt door de voorgestelde differentiatie in ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouw getracht de landbouw ook in de toekomst als ruimtegebruiker van deze open ruimte – cultureel en maatschappelijk – te legitimeren.

Hoofdstuk 3.7

Alternatieve planningsdiscoursen voor open (rest)ruimte en onzekere landbouw

Uit de twee eerste hoofdstukken van het derde deel van dit proefschrift blijkt de ruimtelijke planning van de open ruimte en de landbouw in een (Vlaamse) verstedelijkende ruimtelijke context te moeten vertrekken van tal van onzekerheden. Deze hebben betrekking zowel op de snelle wijze waarop de netwerksamenleving zich steeds verder ontplooit – en zich op een specifieke manier in de (open) ruimte uitdrukt – als op de moeilijk in te schatten overlevingskansen van de landbouw in een door de Europese Unie en de wereldhandelsorganisatie aangestuurd marktgebeuren.

Deze onzekerheden staan in ieder geval in schril contrast met de certitudes van waaruit de ruimtelijke planning in het verleden mocht vertrekken. Alhoewel, deze zekerheden waren vooral virtueel … een sociale constructie. Zoals aangetoond in het tweede deel van dit proefschrift werden ze geconstrueerd als inhoudelijke verhaallijnen binnen een dominant planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen en een bijbehorend economisch geïnspireerd planningsdiscours over landbouw. Reeds veertig jaar lang determineren deze 'zekerheden' het ruimtelijke planningsbeleid met betrekking tot de open ruimte en de landbouw in Vlaanderen.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de ruimtelijke planning, zoekend naar een respons op de huidige onzekerheden over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de samenleving en de landbouw, in een eerste reflex opnieuw teruggrijpt naar deze vertrouwde, dominante planningsdiscoursen over open ruimte en landbouw. Het feit dat deze planningsdiscoursen ondertussen evenwel door andere beleidsdiscoursen blijken ingehaald – onder meer in het kader van het stedenbouwkundig vergunningenbeleid en het landbouw/plattelandsbeleid – doet echter de vraag rijzen of er niet vooral een behoefte bestaat aan alternatieve planningsdiscoursen die de open ruimte en landbouw op een hedendaagse manier in de samenleving en de ruimte positioneren.

3.7.1. Terugvallen op dominante planningsdiscoursen met betrekking tot open ruimte en landbouw

Het is frappant om vast te stellen dat de ruimtelijke planning terugvalt op beproefde recepten. Ze blijft vastberaden geloven in de stelling – of is het een axioma – dat een economisch sterke landbouw, naast een ecologisch optimaal functionerende natuur, de beste garantie is voor het behoud van de open ruimte, zelfs in een steeds verder verstedelijkende en zich ruimtelijk fragmenterende netwerksamenleving.

Dit uit zich in een nadrukkelijke oriëntatie op het afbakenen van 'vrijplaatsen' voor de landbouwproductietakken die economisch competitief kunnen zijn op de wereldmarkt. De agrarische macrostructuur die in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt gedefinieerd, is er vooral om de kapitaals- en kennisintensieve landbouwsectoren, zoals de concentraties van grondloze intensieve veehouderij, grondgebonden tuinbouw in open lucht en tuinbouw onder glas en plastiek in de ruimtelijke planning te profileren.
Naast de algemene opdracht tot afbakening van de gebieden van de agrarische structuur, is de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en van de provinciale ruimtelijke structuurplannen met betrekking tot landbouw in de praktijk vooral gericht op het creëren van voldoende ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor de glastuinbouw. Niet alleen moet er, om het huidige 2.000 ha grote glastuinbouwareaal te behouden, minstens 100 ha per jaar worden vernieuwd. Daarnaast zijn er per provincie 2.500 ha grote macrozones gedefinieerd waar positiever kan worden opgetreden ten aanzien van glastuinbouw. Op specifieke locaties worden bovendien glastuinbouwbedrijvenzones beoogd. (Van Oost, 2005)

Ook in Nederland grijpt de ruimtelijke planning terug naar het vertrouwde discours. De VROMRaad (2004) stelt, na een uitgebreide beschrijving van de twee mogelijke ontwikkelingsmodellen voor de landbouw, dat door de ruimtelijke planning in de eerste plaats voldoende ruimte moet worden gegarandeerd voor de grootschalige grondgebonden teelten en trefzekere locaties moeten worden aangeboden voor intensieve teelten, respectievelijk in landbouwontwikkelingsgebieden en greenports. VROMRaad (1999) en Van Eck et al. (2002) pleiten wat betreft de intensieve teelten voor de ontwikkeling van ware 'agribusinesscomplexen' of 'agroproductieparken' op strategische plaatsen op drie niveaus: sterk innovatieve parken met internationale allure op knooppunten van hoofdinfrastructuur of nabij zee- en binnenhavens, nationale complexen die groeien vanuit de huidige grote locaties en tenslotte regionale concentratiegebieden waar de huidige verspreide productie wordt gebundeld.

Een kritische succesfactor voor het welslagen van dergelijke ruimtelijke planning ten voordele van het wereldmarkt-landbouwontwikkelingsmodel – en tegelijkertijd misschien ook de verklaring voor de preferentiële behandeling ervan in de ruimtelijke planning – is een uiterst actieve overheidsrol. Het vrijwaren van unieke locaties voor deze landbouw vergt immers een precieze afbakening van bovenaf in ruimtelijke (uitvoerings)plannen, een afremmend stedenbouwkundig vergunningenbeleid in de omgeving, in vele gevallen de verwerving van de beoogde terreinen door de overheid om de ontwikkeling ook daadwerkelijk mogelijk te maken en tenslotte vaak nog investeringen in gemeenschappelijke voorzieningen en ontsluiting om de locatie zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor potentiële vestigers.

3.7.2. Twijfelen over alternatieve planningsdiscoursen met betrekking tot open ruimte en landbouw

Reheul (1999) heeft ongetwijfeld gelijk wanneer hij stelt dat het logisch lijkt dat in de beste landbouwgebieden de voorkeur beleidsmatig zou moeten blijven uitgaan naar voedselproductie,

al dan niet voor de wereldmarkt. Wanneer hij daarnaast poneert dat meer marginale gebieden kunnen heroriënteren naar nevenfuncties waar collectieve goederen kunnen primeren, lijkt hij evenwel de overgrote meerderheid aan multifunctionele landbouwbedrijven in Vlaanderen meteen te stigmatiseren. Meer nog, hij geeft hiermee tevens uiting van een nog zeer sterk economisch geïnspireerd planningsdiscours over landbouw.

Deze vaststelling geldt globaal voor de ganse ruimtelijke planningspraktijk in Vlaanderen. Even frappant als de nadrukkelijke aandacht in de ruimtelijke planning voor de wereldmarktlandbouw, is immers het absoluut ontbreken van een inhoudelijke verhaallijn over de ruimtelijke ontwikkeling van de overwegend multifunctionele landbouw in het grootste deel van de Vlaamse open ruimte. Dit is des te frappanter in het besef dat deze multifunctionele landbouw zich vooral in dat deel van de Vlaamse open ruimte situeert dat steeds verder verstedelijkt, dat enerzijds met andere woorden voortdurend onder druk staat om te worden ingenomen voor residentiële of economische doeleinden en dat anderzijds wel door uiteenlopende actoren wordt geapprecieerd omwille van haar bijdrage tot de stedelijke leefomgeving.

Zonneveld en Verwest (2005) stellen trouwens hetzelfde gebrek aan interesse vast bij de Nederlandse Nota Ruimte waarin de minder intensieve vormen van grondgebonden landbouw vrijwel niet worden genoemd.

> *Het is indicatief voor het groeiende spanningsveld (…) dat er een nieuwe ruimtelijke uiteenlegging, een compartementalisatie van Nederland wordt gehanteerd als uitweg voor de toekomst: compartementalisatie in wereldmarktlandbouwzones en andere zones voor verbrede landbouw ('parels', 'ontwikkelingsgebieden' en 'basisgebieden'). (Van der Ploeg, 2001: 422)*

> *Samengevat: veel economisch resultaat op weinig grond en weinig economisch resultaat op veel grond. Dit betekent niet dat het landbouwareaal maar moet worden opgegeven, wél dat de vrijheid ontstaat om over de toekomst van die negentig procent van het landbouwareaal van Nederland [die circa vijfentachtig procent van het landbouwareaal in Vlaanderen] na te denken zonder dat economische overwegingen allesoverheersend zijn. (VROMRaad, 2004: 200)*

Volgens Leinfelder (2005b) staat de ruimtelijke planning hier voor een dilemma. Of ze blijft resoluut kiezen voor de vertrouwde benadering die vooral ten goede zal komen van de in oppervlakte beperkte, economisch 'sterke' landbouwsectoren, maar wat geen doeltreffend beleidsmatig antwoord zal bieden op de multifunctionalisering van het overgrote deel van de open ruimte en de landbouw. Of het werpt zich in het vrij onvertrouwde verhaal van functieverweving, meervoudig ruimtegebruik en meervoudige betekenisgeving. Voor Van der Ploeg (2001) is de vertrouwde manier om ex ante aan te duiden welke de meest geschikte gebieden voor de landbouw zijn in essentie niet langer mogelijk. Dergelijke aanduiding is slechts haalbaar als er abstractie wordt gemaakt van de grote verscheidenheid aan bedrijfsstijlen en de daarin besloten veschillen aan reactiemogelijkheden, als er voorbij wordt gegaan aan de marges die worden gecreëerd door de verschillende verhoudingen tussen eigen en vreemde productiefactoren, en als er in de zee van onzekerheden aannames worden gedaan over toekomstige condities die vervolgens als vaste bakens in de analyses worden opgedrongen.

> *Er bestaan geen strikt 'technische blauwdrukken' waarmee het probleem zich laat beslechten. De ambachtelijke aard van het agrarische productieproces en het feit dat de arbeidsobjecten tot de 'levende natuur' (…) behoren, sluiten elk standaardprocédé uit. Standaardisatie kan slechts verruwing betekenen. (Van der Ploeg, 2001: 256)*

> *In this respect, we can state that multifunctionality will require a shift from agricultural entrepreneurs to rural entrepreneurs. (…) Besides personal capacities, the surrounding institutional environment will have to adapt. (Van Huylenbroeck, 2003: xiv)*

In hoofdstukken 3.4, 3.5 en 3.6 wordt een eerste poging ondernomen om de open ruimte en de landbouw vanuit alternatieve planningsdiscoursen over de relatie tussen stad en platteland te benaderen. De traditionele morfologische en functionele scheiding tussen stad en platteland uit het dominant planningsdiscours wordt hierbij expliciet achterwege gelaten. In de plaats worden dynamiek, fysisch-ecologische processen en betekenissen structurerend voor de ruimtelijke ontwikkeling.

Uit de verkenning van deze drie planningsdiscoursen blijkt, in antwoord op de derde onderzoeksvraag, dat het inderdaad niet langer opgaat om in de ruimtelijke planning ruimte toe te wijzen aan welbepaalde functies en activiteiten zoals landbouw, maar dat het er veeleer op aankomt de kwaliteiten van verschillende ruimten – wat betreft dynamiek, kwetsbaarheid, betekenis, … - te vatten in een aantal simpele maar effectieve gebiedsspecifieke, ruimtelijke omgevingscondities en spelregels volgens dewelke functies en activiteiten, waaronder de landbouw, zich vervolgens van onderaf stap voor stap kunnen ontplooien.

> *Een ruimtelijke ordening die is gebaseerd op gewenste kwaliteiten van het landelijk gebied in plaats van op functies, biedt de mogelijkheid te ontsnappen aan de 'hectare-gevechten' tussen functies en aan de hopeloze discussies tussen bijvoorbeeld 'wel of geen landbouw' en 'wel of niet bouwen'. (Van der Ploeg en Van Broekhuizen, 2001: 10)*

> *The implementation of protective zoning categories reducing the economic scopes of farmers is the reason for most of the conflicts between farmers' representatives and planning authorities. Long term planning agreements without restrictive zoning interventions are more effective in integrating farmers into open space preservation. (Meyer-Cech and Seher, 2005: 7)*

Deze invalshoek wordt trouwens bevestigd door de VROMRaad (2004) bij het formuleren van drie beleidsdoelen ten aanzien van de landbouw in haar advies 'Meerwerk' over de landbouw en de open ruimte in Nederland. Trouwens opvallend hierbij is dat deze driedeling in grote mate refereert naar de drie alternatieve planningsdiscoursen die in het derde deel van dit proefschrift worden verkend.

Een eerste doel voor het overheidsbeleid ten aanzien van landbouw is pluriformiteit omwille van de meerdere opvattingen over hoe de landbouw zich sociaal-economisch – confer netwerk-van-activiteitendiscours – kan of moet ontwikkelen. Het hoort het ruimtelijk beleid niet toe een van deze ontwikkelingsmodellen – al dan niet plekgebonden – als enig wenselijke te kiezen. Niet de overheid, maar het krachtenspel van producenten en consumenten bepaalt welke richting waar het meeste perspectieven biedt. De overheid moet experimenten op bedrijfs- en gebiedsniveau ondersteunen.

Een tweede doel heeft betrekking op een verhoging van de basismilieukwaliteit door betere productieomstandigheden voor de landbouw te koppelen aan hoge milieueisen – confer ecosysteemdiscours. Het ruimtelijk beleid moet ervoor zorgen dat de juiste landbouwbedrijven op plekken met een goede milieugebruiksruimte terechtkomen.
Een derde doel tenslotte is een levend landschap waarbij veranderingsprocessen in de landbouw zo worden begeleid dat het eindresultaat landschappelijke kwaliteit oplevert – confer stelsel-van-plekkendiscours. De culturele inzet bij de veranderingen moet zichtbaar worden gemaakt. Een specifieke taak voor het ruimtelijk beleid bestaat erin de differentiatie in landschappen te versterken en de sociaal-culturele betekenis van de open ruimte en de landbouw voor de verstedelijkende samenleving te herstellen. De Blust (1991) spreekt over 'landschappen van agrarische aanpassing'.

> *Vaak volstaan lichtvoetige, uitnodigende en inspirerende plannen die alle participanten laten zien wat 'het collectieve' voor hen kan betekenen en die tevens ruimte laten voor individuele invulling. (…) Afzonderlijke processen kunnen losjes met elkaar worden verbonden in globale plannen met verschillende planningshorizonten en op elkaar worden afgestemd daar waar ze elkaar voor de voeten dreigen te lopen. Deze relatief lichte koppeling en afstemming van plannen is (…) werkbaarder dan een ingewikkelde, volledig dichtgespijkerde 'integrale planvorming'. (VROMRaad, 2004: 229)*

In het volgende deel van dit proefschrift wordt dieper ingegaan op het door de VROMRaad laatstgenoemde beleidsdoel voor de open ruimte en de landbouw. Meer bepaald zal worden verkend welke implicaties een duidelijkere definiëring van de sociaal-culturele betekenis van de open ruimte in een verstedelijkende samenleving kan hebben voor het planningsdiscours met betrekking tot open ruimte en landbouw. Hiermee wordt de derde onderzoeksvraag van dit doctoraatsonderzoek verder beantwoord.

In het laatste, vijfde deel wordt tenslotte onderzocht wat hoger vermelde oproep tot 'lichtvoetige, uitnodigende en inspirerende plannen' tot gevolg heeft voor de huidige ruimtelijke planningspraktijk inzake open ruimte en landbouw. Hiermee wordt getracht een antwoord te geven op de vierde onderzoeksvraag.

Noten

242 In het kader van het tweede Plan voor wetenschappelijke Ondersteuning van een beleid gericht op Duurzame Ontwikkeling (PODO II) – deel 1: Duurzame productie- en consumptiepatronen – van Federaal Wetenschapsbeleid werd in de periode 2004-2006 onderzoek verricht naar de methodologische toepassing van deze drie alternatieve planningsdiscoursen en de gevolgen ervan voor het ruimtelijke planningsbeleid ten aanzien van landbouw in verstedelijkend Vlaanderen. Het onderzoek was getiteld: "Randvoorwaarden voor duurzaam agrarisch ruimtegebruik in een verstedelijkende netwerksamenleving'. (Allaert et al., 2006) De coördinatie van het volledige onderzoek berustte bij de Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning van de Universiteit Gent onder promotorschap van prof. dr. Georges Allaert. De andere onderzoekspartners waren de Onderzoeksgroep Stedenbouw en Architectuur (OSA) van de Katholieke Universiteit Leuven (prof. dr. ir. Bruno De Meulder, Kaat Boon en Liesl Vanautgaerden), de Vakgroep Landbouweconomie van de Universiteit Gent (prof. dr. ir. Guido Van Huylenbroeck, Valerie Vandermeulen en Ann Verspecht) en het Instituut voor Sociale en Economische Geografie van de Katholieke Universiteit Leuven (prof. dr. Henk Meert, prof. dr. Etienne Van Hecke, Ankatrien Boulanger en Karen Stuyck). De dagdagelijkse, inhoudelijke coördinatie van dit onderzoeksproject, en in het bijzonder van het onderzoeksluik van de Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning over planningsdiscoursen, was in handen van de auteur van dit proefschrift. David Verhoestraete en Peter Vanden Abeele werkten dit onderzoeksluik als wetenschappelijke medewerkers van de Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning mee uit.
Voorliggend proefschrift is een van de middelen om de resultaten van het onderzoek te verspreiden.

243 Over de netwerksamenleving werden reeds talrijke wetenschappelijke boeken en artikels gepleegd. Een van de bekendste basiswerken is ongetwijfeld Castells (1996). Albrechts and Mandelbaum (2005) verschaffen een actuelere kijk op het fenomeen. Dit proefschrift heeft geenszins de bedoeling om het begrip uit te diepen. 'Netwerksamenleving' wordt in dit eerste hoofdstuk louter aangeraakt als ruimtelijk-maatschappelijke context voor de uitwerking van de drie alternatieve planningsdiscoursen over de relatie tussen stad en platteland verderop in het derde deel.

244 Castells (1996) spreekt in dit kader over 'informationalism' omdat de productiesystemen binnen de samenleving worden georganiseerd rond het maximaliseren van op kennis gebaseerde productiviteit door de ontwikkeling en verspreiding van informatietechnologie en door het vervullen van de randvoorwaarden voor het gebruik ervan.

245 Uit empirisch onderzoek, beschreven in Science, kon worden afgeleid dat vandaag eender welke twee mensen in de wereld niet meer dan vijf tot zeven e-mailcontacten van elkaar verwijderd zijn. (Draulans, 2003)

246 Zie onder meer Castells (1996); Hajer en Reijndorp (2001); Ministerie VROM (2001); Arends et al. (2002); Asbeek Brusse et al. (2002); Albrechts et al. (2003) en Overbeek (2006)

247 Meert (2001: 213) wijst op de sociale polarisering die met dit fenomeen gepaard gaat: zij die de absolute vrijheid hebben om een eigen identiteit op te bouwen, trekken zich terug in comfortabele en veilig omheinde woonbuurten, zij die helemaal niet kunnen kiezen worden sociaal-ruimtelijk gedumpt in de minst leefbare buurten van de grote stad.

248 Healey and Graham (1999, in Albrechts et al. (2003)) en Duehr (2005) onderscheiden in dit kader een Euclidische en een relationele ruimte. De Euclidische ruimte is een absoluut en materieel neutraal object met een absolute newtoniaanse eenheidstijd ('clock time' volgens Castells (1996)). Deze perceptie van ruimte ligt aan de basis van het sterke geloof in de maakbaarheid van de samenleving dat typerend is voor de ruimtelijke planning: door de materiële ruimte te doorgronden en te transformeren kunnen maatschappelijke problemen worden opgelost (zie ook voetnoot 5). Daartegenover staat de relationele ruimte, zonder eenheidstijd ('timeless time' volgens Castells (1996)) en met meervoudige gelijktijdige betekenissen. De bijpassende planning van dergelijke ruimte is zeer complex. Een ruimtelijk plan is niet meer dan een beperkte interpretatie van de tijd-ruimteconstellatie door een beperkte groep gebruikers.

249 Voor Jensen is dit het vijfde type maatschappij na de jagerssamenleving, de agrarische maatschappij, de industriële maatschappij en de informatie- – lees netwerk- – samenleving. Een terugkeer naar de industriële of agrarische maatschappij is onmogelijk omdat dit zou inhouden dat het welvaartsniveau met de helft zou moeten worden verlaagd en de ondertussen behaalde technologische vooruitgang zou moeten worden 'vergeten'. Hij noemt de droommaatschappij bovendien het ultieme sociale type zolang samenlevingstypes op basis van productie en producten worden benoemd.

250 Jensen haalt het in de context van dit proefschrift relevante voorbeeld aan van scharreleieren die 50 % van het marktaandeel in Denemarken hebben veroverd. Alhoewel scharreleieren en eieren uit legbatterijen objectief kwalitatief gelijk zijn, heeft de consument een voorkeur voor het ei met het betere verhaal wat betreft dierenethiek en landelijke romantiek en is deze ook bereid hiervoor 15 tot 20 % extra te betalen. Een

ander voorbeeld is het verhaal van de ijsblokjes op de luchthaven van Kopenhagen in 1996 die uit poolijs werden gemaakt en die op die manier pure lucht – uit de periode van voor de bouw van de piramides – in drankjes brachten.

251 Zo zal de behoefte 'honger' normaal vergezeld gaan van het verlangen 'eetlust'. Er is evenwel geen automatisch verband: bepaalde verlangens beantwoorden niet aan een behoefte – het dessert na de maaltijd – en vice versa. (Weber, 2002)

252 In het voorbeeld van honger en eetlust, wordt in deze strategie de vinger in de keel gestoken.

253 De verklaring die Jensen geeft voor het toenemende belang van het verhaal/de betekenis, is dat het individu door de industrialisering van het productieproces steeds minder in dat kader zijn of haar zintuigen gebruikt en deze bijgevolg voor andere doeleinden – vermaak – kan inzetten.

254 Castells (1996) wijst op het belang van 'global cities' of 'megacities' in het functioneren van de space of flows. Sassen (1991, in Castells (1996)) toont specifiek de dominantie aan van drie 'global cities' – New York, London en Tokyo – enkele quasi global cities – zoals Parijs, Amsterdam, Brussel – en 'global city regions' zoals Sillicon Valley. Bovendien vertaalt de netwerksamenleving zich binnen elk land nog eens op zo'n manier in regionale en lokale centra dat het geheel wordt ingeschakeld in het mondiale gebeuren. *The global city is not a place, but a process. A process by which centres of production and consumption of advanced services, and their ancillary local societies, are connected in a global network, while simultaneously downplaying the linkages with their hinterlands, on the basis of information flows.* (Castells, 1996: 417)

255 Winkels in de vorm van baanwinkels en shoppingcentra, bioskopen in de vorm van cinemacomplexen, … op knooppunten van infrastructuur, op- en afrittencomplexen, …

256 Zie onder meer Albrechts (1999); Van den Broeck P. (1999); Nio (2001a); Van den Broeck (2001); Dubois-Taine (2004) en Ministerie (2004a).

257 Boudry et al. (2003) geven nog enkele andere voorbeelden van de overheersende negatieve beschrijving van de stedelijke ontwikkeling: 'ontstedelijking', 'uitzaaiing van stedelijke functies', 'ontbinding van het stedelijk weefsel'.

258 Verschillende van deze begrippen zijn voor Borret (2002) trouwens voorbeelden van oxymorons waarin het begrip stad – compact, dicht bebouwd, artefact – wordt gecombineerd met het tegengestelde – territoriaal, uitgestrekt. Het feit dat tegendelen zich samenvoegen om een geschikt begrip te smeden, is voor hem het duidelijke signaal dat de samenleving toe is aan het herformuleren van de klassieke denkkaders.
Van Blerck en Evers (1999) stellen daarentegen dat dergelijke nieuwe concepten die de positionering van stedelijk gebied en buitengebied als tegenpolen in vraag proberen te stellen, nog steeds een brug te ver zijn voor veel mensen.

259 Zonneveld wordt hierin trouwens bijgetreden door andere auteurs zoals Colenbrander (2001), Van Rossem (2001), Witsen (2001), Jonkhof et al. (2003), De Jonge en Smeets (2004). Zonneveld (2005b) stelt hetzelfde over de voorstelling van de 'netwerkstad' in de latere Nederlandse Nota Ruimte als een grote vlek, wat er voor hem op wijst dat de planners geen keuzes wilden of konden maken.

260 En dan is er nog de worsteling met het specifiek probleem hoe stedelijke netwerken of netwerksteden grafisch zouden moeten voorgesteld. Ze worden tot nog toe in hoofdzaak uitgebeeld met vertrouwde legenda – als een stelsel van bollen of als een vergrote stad – waarmee er indirect wordt gesuggereerd dat ze ruimtelijk-geografisch kunnen worden begrensd. (Van Dooren, 1999; Zonneveld en Verwest, 2005). Duehr (2005) suggereert het gebruik van drie-dimensionale computermodellen die ook tijd en alternatieve toekomstbeelden weten voor te stellen.

261 Zo werd door de Administratie Land- en Tuinbouw en het Centrum voor Landbouweconomie van de Vlaamse overheid in 2005 een uitgebreide zoektocht naar de statistische afbakening van het Vlaamse platteland uitgevoerd aan de hand van landbouwgerichte en meer algemeen sociaal-economische indicatoren. (Lenders et al., 2005) Het doel van de statistische analyse was dat de uitkomst de specificiteit van het platteland moest aantonen. Een elftal zeer uiteenlopende, bestaande benaderingen uit verschillende onderzoeken en beleidsdocumenten werden geëvalueerd. Vaststelling was dat deze benaderingen alle een binair karakter hadden – een gemeente is ruraal of urbaan – terwijl er veel gemeenten in Vlaanderen een 'tussenkarakter' hebben. Uiteindelijk bleek uit een consultatie van experten ter zake de voorkeur uit te gaan naar 'bevolkingsdichtheid' als criterium!
Hoe dan ook blijft dergelijke statistische opdeling stad-platteland bijzonder relatief omwille van de schaalafhankelijkheid. Waar de hierboven vermelde oefening op zoek gaat naar statistische maatstaven voor het Vlaamse platteland, heeft Vlaanderen immers naar Europese maatstaven (minder dan 150 inwoners/km^2) geen platteland meer. (Gulinck and Dortmans, 1997; Gulinck et al., 2000; Van der Wouden, 2005b)

262 Champion and Hugo (2004) vermelden twee internationale voorbeelden:
- de driedeling van nederzettingen aan de hand van bevolkingsaantal door de Conferentie van Europese Statistici in 1964: stedelijk (> 10.000), landelijk (< 2.000) en semi-stedelijk;

- drie graden van landelijkheid van lidstaten aan de hand van het bevolkingsaandeel in landelijke gemeenten door de OESO-werkgroep van de Raad voor Plattelandsontwikkeling: overwegend landelijk (> 50 %), landelijk (15-50 %) en stedelijk (< 15 %).

263 Een stedelijk leefcomplex is een gebied dat dominant wordt gestructureerd door suburbanisatie en pendel vanuit een van de negen Vlaamse stedelijke agglomeraties of Brussel. (Kesteloot, 2003)

264 Nog frappanter is de verhouding tussen de totale oppervlakte van het stedelijk leefcomplex en de bevolking ervan. Voor Brussel bedraagt deze verhouding 0,53 ha per inwoner, vergeleken met 0,33 voor Frankfurt, 0,22 voor Parijs, minder dan 0,2 voor Lille, Londen en het Ruhrgebied en 0,11 voor de Randstad in Nederland. Binnen Vlaanderen varieert de verhouding bovendien tussen 0,3 in Mechelen en 1,27 voor Hasselt-Genk wat een ongebreidelde suburbanisatie illustreert. Ook Brugge, Gent en Leuven hebben in verhouding tot Brussel hoge waarden. (Kesteloot, 2003)

265 Het Vlaams kleinstedelijk netwerk valt voor Kesteloot (2003) gedeeltelijk samen met de banlieue en de forensenwoonzone van de stadsgewesten.

266 Zie ook De Meulder et al.. (1999); De Boeck (2002b); De Meulder en Vandenbroucke (2004) en Mels (2006).

267 Gios (2003) noemt 'neo-ruraliteit' om die reden een denkschema dat erop gericht is een ontwikkelingsmodel te formuleren met het oog op het maximaal behoud van het onversteend substraat in een context van duurzaamheid. De centrale stelling van het denkschema is dat elke vierkante meter onversteende grond een onvervangbare toekomstwaarde heeft.

268 Door de verzadiging van de Noord-West-Europese afzetmarkt voor landbouwproducten is het immers niet langer mogelijk om de dalende prijzen per eenheid product te compenseren door een hogere productie per arbeidseenheid. (Petrus, 2005)

269 De Smedt (2002) merkt op dat externe kosten van de landbouwproductie steeds meer aan de landbouwers en niet aan de consumenten worden doorgerekend.

270 In dit kader is het relevant te wijzen op vrij mythische toekomstscenario's waarin wordt geopperd dat er de volgende decennia landbouwruimte zal vrijkomen voor andere functies en activiteiten. Op Europese schaal zal onder meer volgens Groen (2004) wellicht ruimte worden afgestoten omwille van slechte bodem- of watercondities en de perifere ligging ten opzichte van de afzetmarkten. In Noord-West-Europa zal er niet zo vlug ruimte uit de landbouw vrijkomen omdat genoemde factoren er net zeer gunstig scoren. De afname zal vooral te wijten zijn aan ruimteclaims vanuit de andere functies en activiteiten.

271 Deze paragrafen vormen een synthese van verschillende gelijklopende wetenschappelijke bronnen die gewag maken van deze tweedeling, onder meer: Gulinck and Dortmans (1997), Sijmons (1998), Sijmons en Hamhuis (1998), Reheul (1999), VROMRaad (1999), Van der Weijden en Bleumink (1999), Brinkhuijsen en De Jong (2000), Reheul et al. (2001), Van der Ploeg (2001), Van der Ploeg en Van Broekhuizen (2001), De Bruijn en Horrevoets (2002), Herngreen (2002), Van Eck et al. (2002), Hees (2003), Janssen (2003), Magiels (2003), Van der Ploeg (2003), Mathijs (2004), VROMRaad (2004), Raad voor het landelijk gebied (2005), Strijker (2005), Zonneveld en Verwest (2005)

272 Van der Ploeg (2001) wijst er ook wel op dat op directe of indirecte wijze anderen – actoren, instellingen, overheden, … – betrokken zijn bij de vormgeving van bedrijfsstijlen. Zo ontstaat een socio-technisch netwerk omdat verschillende ordeningswijzen op een specifieke wijze ineengrijpen en samen de voor de hand liggende handelingswijzen en ontwikkelingsmogelijkheden van het betrokken landbouwbedrijf definiëren. Een bedrijfsstijl is in essentie de institutionalisering van een aantal, onderling samenhangende keuzes. Zo wordt vermeden dat elke keuze een eindeloze deliberatie vereist. Het risico wordt ook vermeden dat er inconsistenties in de landbouwbedrijfsvoering sluipen. Zonder bedrijfsstijl zou verandering telkens opnieuw een potentieel bedreigende sprong zijn. Verder is een bedrijfsstijl het raamwerk om de opgedane ervaringen te ordenen, te interpreteren en te evalueren.

273 Huigen (1998) maakt, wat betreft verbreding, een onderscheid tussen 'agrarische diversificatie' en 'structurele diversificatie'. Bij de eerste vorm zijn de nieuwe activiteiten nog steeds gerelateerd aan de landbouw; bij de tweede vorm gaat het over niet aan de landbouw gerelateerde activiteiten.

274 De Nederlandse Raad voor het Landelijk Gebied (2004) vindt het in ieder geval zorgwekkend dat nog steeds wordt geredeneerd in zwart-wittermen en dat er nauwelijks beleid wordt ontwikkeld om de verschillende landbouwbedrijfsmodellen ten opzichte van elkaar te coördineren.

275 In Nederland woedt al jarenlang een polemiek over het economische belang van verbreding. Zonder te diep hierop in te gaan, worden de twee strekkingen kort weergegeven. Van der Ploeg stelt verbreding gelijk aan alle vormen en praktijken die afwijken van het model van het gespecialiseerde, voltijdse landbouwbedrijf uit het moderniseringsproject, die tegelijkertijd bedoeld zijn om het bedrijf voort te zetten en die gebruik maken van nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden in de landbouw in functie van behoeften en wensen vanuit de samenleving. Verbreding is dus een verzamelnaam voor het door hemzelf geïntroduceerde trio

verdieping-herbronning-verbreding. Volgens hem kan 6 % van de toegevoegde waarde die in de landbouw wordt gerealiseerd, worden toegeschreven aan verbreding. Bijna 40 % van de landbouwbedrijven kent een gemiddeld extra inkomen van 10.000 euro per jaar door verbreding. Het Nederlands Landbouweconomisch Instituut hanteert een veel strakkere definitie van verbreding – agrarisch natuurbeheer, recreatie en zorg, stalling en windenergieproductie – waardoor hooguit 1,5 % van de toegevoegde waarde door verbreding wordt gerealiseerd. (Raad voor het Landelijk Gebied, 2004)

Op basis van een onderzoek in de provincie West-Vlaanderen kan worden ingeschat dat ongeveer 2.000 landbouwbedrijven (18 %) in West-Vlaanderen actief bezig zijn met verbreding. Gemiddeld is op deze bedrijven 15 % van het inkomen afkomstig uit de verbreding, wat vergelijkbaar is met buitenlandse ervaringen. Achter dit cijfer schuilt heel wat variatie: op de meeste bedrijven maakt verbreding minder dan 10 % uit van het inkomen; op ongeveer 15 % van de bedrijven bedraagt dit aandeel meer dan 30 %. (Calus et al., 2005 ; Vandermeulen en Van Huylenbroeck, 2005 ; Van Huylenbroeck in Anoniem, 2005b)

Uit een onderzoek in zes Europese landen blijkt dat meer dan de helft van de beroepslandbouwbedrijven op een of andere wijze aan verbreding werkt en dat 22 % van het totale landbouwinkomen op sectorniveau afkomstig is uit verbreding. (Oostindie et al., 2002)

276 Hees (in Hees (2003) en Hees et al. (2003)) noemt dit een 'omgevingsbedrijf'. Wagemans (2005b) gebruikt dan weer de naam 'buurderij'. Hierbij maakt hij een onderscheid tussen een min of meer op zichzelf staande 'buurderij als bedrijf' in een zoveel als mogelijk aaneengesloten ruimtelijke configuratie waarbij mensen op vrijwillige basis deelnemen, en een 'buurderij, aandeel in platteland' die als een netwerkachtige, niet a priori ruimtelijke aaneengesloten organisatie functioneert die geleidelijk aan groeit door het toetreden van bestaande bedrijven. (zie ook Caalders, 2005 en Verschuur et al., 2005)

277 Onderzoek in opdracht van de Nederlandse Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek en het Nederlands Netwerk voor Onderzoek en Ontwikkeling Ruimtelijk Beleid.

278 Omwille van het niet onmiddellijk ruimtelijk karakter van beleidsnetwerken, wordt dit type sociale netwerken door Hidding et al. (1998) in het kader van dit proefschrift niet uitgewerkt. (zie trouwens Albrechts et al. (2003) voor een uitgebreid onderzoek ter zake)

279 De uiteindelijke klemtoon die in een beleidsdiscours op de ene of andere omschrijving van netwerk wordt gelegd, wordt vooral bepaald door de specifieke samenstelling van de betrokken discourscoalitie.

280 Het materieel infrastructureel netwerk is steeds een afgeleid netwerk. Het zijn immers niet de 'ruimten' zelf die een onderlinge relatie aangaan, maar de actoren – individuen, bedrijven, instellingen – die gebruik maken van de ruimten en de verbindingen ertussen. (Albrechts et al., 2003)

281 Variërend van een lokaal tot een internationaal schaalniveau, zoals de waterkringloop en de dag-nacht- en seizoensritmes in relatie tot de verspreiding van fauna en flora.

282 Hidding et al. (1998) verwijzen hier naar het onderscheid dat Harvey (1989) maakt tussen 'space' en 'place'.

283 Ypma en Van Driel (1999) maken eveneens gewag van drie functies van de open ruimte: economische productie, beheer van strategische voorraden en aantrekkelijke leefomgeving.

284 De inhoud van deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op Allaert et al. (2006) en Allaert, Leinfelder et al. (2006a).

285 Omdat de focus van het proefschrift op open ruimte en landbouw ligt, wordt de relatie tussen stad en platteland verkend aan de hand van de relatie tussen het stedelijk en het agrarisch systeem. Bovendien blijft het agrarisch systeem kwantitatief de belangrijkste ruimtegebruiker in de open ruimte en hebben opties met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling van landbouw dan ook vanzelfsprekend gevolgen voor de ontwikkeling van de open ruimte. Andere systemen die van belang kunnen zijn in de open ruimte – zoals het natuurlijk systeem – komen in het proefschrift niet prioritair aan bod.

286 In tweede instantie werden in het PODO II-onderzoek de drie planningsdiscoursen gezamenlijk toegepast op een studiegebied in het noordelijk gedeelte van het Pajottenland. Het studiegebied situeert zich net ten zuiden van de E40 en omvat delen van de gemeenten Ternat, Dilbeek en Sint-Pieters-Leeuw. Omdat in dit studiegebied een evenwichtige combinatie van de drie discoursen wordt nagestreefd, kan hier worden gesproken van een 'duurzaam' toekomstbeeld waarin een geïntegreerd antwoord wordt geboden op de specifieke problematieken die in elk van de discoursen wordt gedetecteerd.

De gevalstudie in het Pajottenland draagt weinig nieuwe elementen bij met betrekking tot de inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en landbouw ten opzichte van de uitwerking van elk van de drie alternatieve planningsdiscoursen in een verschillend West-Vlaams studiegebied. Deze gevalstudie wordt in het kader van dit proefschrift dan ook niet behandeld.

287 De veiling voor Roeselare En Omstreken is actief sinds 1942.

288 Zo werden in het PODO II-onderzoek de verschillende ruimtelijke concepten, die werden ontwikkeld voor de eerste drie gevalstudies in West-Vlaanderen, gezamenlijk toegepast in de gevalstudie Pajottenland.

289 Deze economische wisselwerking tussen stad en platteland vertaalde zich trouwens ook in de beeldvorming

van de stedelingen over het platteland. Bij agrarische hoogconjunctuur bevatten literatuur, prenten en schilderijen feestende landbouwers die slapend rijk worden. Laagconjunctuur daarentegen werd in de stadse beeldvorming verbonden aan luie en eigenzinnige boeren die ten gevolge van hun eigen verwaarlozing van land, vee en gewassen, in armoedige omstandigheden verzeilen. (Borger, 1999)

290 De 'voedselkilometer' – dit is de afstand die voedsel aflegt van productie- tot consumptieplaats – bedraagt in de Europese Unie gemiddeld 4.000 kilometer. (Stott, 1999) Er is voor de landbouw immers niet langer een absolute behoefte om dichtbij de afzetmarkt gesitueerd te zijn, zolang het logistiek systeem maar een vlotte aflevering van goederen op de juiste plaats kan garanderen. (Hajer and Zonneveld, 2000)

291 De geografische verschuivingen van de intensieve veehouderij binnen de Europese Unie zijn een goede illustratie van de structurerende werking van dergelijke economische netwerken. Traditioneel was de intensieve veehouderij gesitueerd in gebieden waar ruwvoeder overvloedig voorhanden was of over korte afstand kon worden aangevoerd. Als gevolg van de veranderingen in het Europees landbouwbeleid in relatie tot de wereldmarkt werd de prijs van het Europese graan te hoog in vergelijking met alternatieve veevoeders – zoals tapioca, soja en de overschotten uit de verwerking van grondstoffen (citruspulp, oliekoeken) – die van over zee werden aangevoerd. De intensieve veehouderij groeide uit in de buurt van zeehavens – onder andere in Vlaanderen en Nederland. Door de instorting van de Europese graanprijs worden de ingevoerde graansubstituten echter minder aantrekkelijk waardoor het belang van een ligging nabij de zee afneemt. Gecombineerd met de toenemende milieubeperkingen in Noord-West-Europa resulteert dit in een verschuiving van de intensieve veehouderij naar Oost-Europa. (Van Berkum et al., 2003)

292 Het landbouwstelsel bestond uit een gesloten, zelfvoorzienend systeem dat een nutriëntenkringloop vormde op het schaalniveau van één enkel bedrijf. De productiviteit van deze kleinschalige uitbatingen bleek uitermate hoog te zijn. Daarom bestond in de achttiende eeuw onder landbouwkundigen de overtuiging dat het geheel van individuele landbouwbedrijven productiever was dan grootschalige, rationeel opgezette landbouwproductielandschappen met slechts enkele grotere bedrijven waarbij nochtans de schaalvoordelen een hogere opbrengst zouden moeten garanderen. De lagere arbeidsproductiviteit in de kleinschalige uitbatingen werd immers gecompenseerd door een zeer hoge arbeidsinzet. Omdat bijgevolg meer inspanningen konden worden besteed aan de bewerking van het land en aan de zorg voor meststoffen, werd een hogere opbrengst bekomen. (Debaenst, 1999)

293 De landbouw en aanverwante agro-industrie in de regio Roeselare kent vandaag een enorme economische dynamiek. De regio is hét epicentrum van de diepvriesgroentenverwerkende industrie in Europa. De productie van diepvriesgroenten is goed voor bijna één derde van de Europese totaalproductie. De verwerking is in handen van een negental West-Vlaamse bedrijven die op een boogscheut van elkaar zijn verwijderd en bovendien nog eens nauwe familiebanden met elkaar onderhouden. Om hen heen ligt een landbouwruimte met talrijke toeleveranciers en dienstverleners, zoals groententelers, transportbedrijven, serrebouwers en fabrikanten in zaai- en pootgoed. De indirecte tewerkstelling in de landbouw en agro-industrie in de streek overstijgt de vijfduizend personen. (Puype, 2002)

294 De particularistische beleidsvisie komt neer op het stimuleren of gedogen van iedere vorm van particulier initiatief op de eigen kavel. De rol van de overheid is minimaal. Jarenlang wordt het gebied ontwikkeld zonder enige beperking op het eigendomsrecht of gebruiksrecht van persoonlijk grondbezit. (Intercommunale Leiedal, 1982) De enige parameter is het maximaal rendement van ieder afzonderlijk perceel. Het West-Vlaams particularisme is trouwens een sociale realiteit die vervat zit in uiteenlopende beleidsvisies.

295 Circa 6.000 tot 8.000 m² op een bedrijf van een viertal ha tegenover circa 20.000 m² in het Antwerpse.

296 In het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan West-Vlaanderen wordt het studiegebied als 'nieuw landschap' getypeerd. (Provincie West-Vlaanderen, 2002) Normaal gezien worden hieronder landschappen begrepen waarbinnen bestaande structuren door grootschalige ingrepen zijn uitgewist; in het studiegebied is dit daarentegen veeleer het resultaat van een oneindige cumulatie aan kleinschalige ingrepen.

297 Tien tot twintig procent van het aantal voertuigen op de steenwegen zijn vrachtwagens, waarvan het merendeel internationaal georiënteerd is. Veertig procent van het verkeer is daarenboven doorgaand verkeer dat geen relatie heeft met de kernen. (Staden, 1998)

298 De waterbehoefte in deze intensieve landbouwstreek is enorm. Anderzijds is de regio, als gevolg van de geologische structuur, een van de waterarmste streken van Vlaanderen. Tal van bedrijven in de regio zijn bijgevolg genoodzaakt de diepere grondwaterlagen van het Landeniaan en de Sokkel, onder de honderd meter dikke Ieperiaan-kleilaag, aan te boren. In het bijzonder de diepvriesgroentenindustrie, de textielbedrijven en de landbouwbedrijven pompen grote debieten uit deze diepste grondwaterlagen op. Deze overexploitatie heeft een weerslag op een veel ruimer gebied dan enkel de regio. Naast een kwantitatief probleem zijn de peildalingen door oxidatie van het sokkelgesteente en door verzilting desastreus voor de waterkwaliteit van de diepste grondwaterlagen. (AMINAL-afdeling Water, 2000).

299 In de regio Roeselare-Tielt neemt de landbouw 25 % van het verbruik van diep grondwater voor haar rekening,

de voedingsindustrie 20 % en de textielindustrie 37 %. Hoewel de meeste landbouwbedrijven individueel slechts een beperkt diepgrondwaterverbruik hebben (ca. 3.500 m^3/jaar), maakt de som van het verbruik van alle bedrijven de sector tot tweede grootste verbruiker, dit in tegenstelling tot de voedings- en textielindustrie die met een beperkt aantal bedrijven een zeer groot debiet oppompen: 1/3 van het waterverbruik van de voedingssector in Roeselare-Tielt is voor rekening van acht groenteverwerkende bedrijven. (GOM West-Vlaanderen, 2004)

300 Zoals waterspaarbekkens bij waterlopen, wachtbekkens in het kader van waterbeheersingswerken, bufferbekkens op bedrijventerreinen en bufferbekkens bij rioolwaterzuiveringsinstallaties.

301 Zo vindt de inplanting van rioolwaterzuiveringsinstallaties door Aquafin niet plaats op basis van de plaatselijke waterbehoefte van de landbouw, maar op basis van een geheel eigen ruimtelijke logica (bijvoorbeeld het minimaliseren van de collectorenlengte).

302 Zoals afvalwaterzuivering, aardgastoevoer en warmtekrachtkoppeling.

303 Onmiddellijk langs de E17 loopt de Gaverbeek. Deze waterloop is een belangrijke verzamelbeek voor de afwatering van het interfluvium naar de Leie. Omdat vier zijbeken op de beek aantakken, heeft deze van nature een zeer brede overstroombare zone. Nagenoeg de gehele zone tussen de verstedelijkte band Zwevegem-Vichte en de E17 is hierdoor erg vatbaar voor overstromingen.

304 De waterkwaliteit wordt bepaald door de voedselrijkdom van het water. Deze verschilt naargelang de plaats in het watersysteem. Het geïnfiltreerde neerslagwater is voedselarm en neemt tijdens het ondergrondse traject opgeloste mineralen op. Het uittredend grondwater is daardoor voedselrijker. In het bovengronds traject in beken en waterlopen neemt het water vooral vaste mineralen op die door erosie vrijkomen. Bijgevolg stijgt de voedselrijkdom stroomafwaarts naarmate de erosie en de kracht van het stromend water toenemen.

Het waterregime wordt bepaald door de dynamiek van het water. Door de lange verblijftijd in de bodem heeft de ondergrondse component van het watersysteem een lage tot zeer lage dynamiek. De bovengrondse component van het watersysteem heeft een hoge dynamiek die stroomafwaarts alsmaar toeneemt omdat een groot deel van het oppervlaktewater als gevolg van een ondoorlatende geologische structuur nauwelijks infiltreert.

De lage dynamiek van het waterregime in combinatie met het voedselarm regenwater in de infiltratiegebieden vormt de natuurlijke biotoop voor zure beuken- en eikenbossen. De lage dynamiek van het waterregime in combinatie met het relatief voedselrijk grondwater vormt in de bronniveaus de natuurlijke biotoop voor elzenbroekbossen en natte graslanden. De hoge dynamiek van het waterregime in combinatie met het voedselrijk water in de beken vormt de natuurlijke biotoop voor beekbegeleidende loofbossen en wilgenstruwelen.

305 De destijds door Tjallingii (1995) ontwikkelde ecopolisstrategie voor een ecologisch verantwoorde ontwikkeling van de stad, speelt in essentie in op de twee hiervoor verkende planningsdiscoursen – dit van stad en platteland als netwerken van activiteiten en dit van stad en platteland als ecosysteem. In de ecopolisstrategie en de daaruit afgeleide tweenetwerkenstrategie worden watersysteem en verkeersinfrastructuur gezien als de belangrijkste dragers van het ruimtegebruik. Zij vormen een geïntegreerde, robuuste economische en ecologische hoofdstructuur op verschillende schaalniveaus. Het verkeersnetwerk stuurt de ontwikkeling en verdichting van hoogdynamische economische activiteiten, intensieve landbouw, actieve recreatie en stedelijke voorzieningen aan. Het watersysteem daarentegen stuurt vooral verdunning door de laagdynamische ontwikkelingsmogelijkheden voor natuur, drinkwaterwinning en recreatief medegebruik. Het wonen, in een gradatie van rustig en groen naar compact en stedelijk, neemt een tussenpositie in. (Jonkhof, 2003 en Timmermans en Jonkhof, 2003)

306 Het vierde deel van dit proefschrift gaat zeer gedetailleerd in op de mogelijke rol van de open ruimte als publieke ruimte. In die wetenschap blijven bepaalde uitspraken over het publiek functioneren van de open ruimte in het voorliggend, derde deel bij momenten bewust oppervlakkiger.

307 West-Vlaanderen kent in de negentiende eeuw een veel groter aandeel oppervlakte met industriële gewassen dan de rest van Vlaanderen. Rond de eeuwwisseling wordt de bodem in Zuid-West-Vlaanderen voor ongeveer 15 % door nijverheidsgewassen ingenomen. (Linters, 1987) Bovenop de inname door de industriële gewassen zelf, moet eigenlijk nog rekening worden gehouden met de grondinname voor de rest van het productieproces (fabrieken en root- en bleekvelden).

308 De Leie werd om zijn specifieke rootkwaliteit de 'Golden River' genoemd. Hoewel de naam in eerste instantie was geïnspireerd door de kleur van het water als gevolg van het roten, drukt het ook uit dat de Leie de economische ruggengraat vormde van de streek en een belangrijke factor was in de welvaart van het gebied. (Linters, 1987) De aanwezigheid van bleekweiden hield de vallei lange tijd open, zelfs in de nabijheid van stedelijke centra. (De Meulder en Dehaene, 2002) Ze werden pas met de mechanisatie van de bleek- en rootactiviteiten overbodig en dus bebouwbaar.

309 In de Nederlandse Nota Ruimte (Ministerie VROM, 2004) wordt ook voorgesteld om aan de klassieke

lagenbenadering met drie lagen – het fysisch systeem of de laag van de ondergrond, het infrastructuurnetwerk of de netwerkenlaag en de occupatielaag – de culturele laag toe te voegen.

310 Het studiegebied kent een van de grootste dichtheden aan bovenlokale wegen van geheel Vlaanderen. (De Meulder en Dehaene, 2002)

311 Voor de analyse wordt geen strikt onderscheid gemaakt tussen publieke en semi-publieke ruimten. Het grootste deel van de als publieke ruimte gepercipieerde ruimten (zoals school, museum, theater, sportcomplex,…) zijn in werkelijkheid semi-publiek. Ze beperken zich tot een bepaalde doelgroep en leggen, door controle, specifieke programma's en toegangsprijzen, beperkingen op aan het gebruik van de ruimte. Toch zijn deze ruimten en plekken zeer belangrijk in het publiek functioneren en de leefkwaliteit van het woonmilieu.

312 Het arrondissement Kortrijk was reeds in de middeleeuwen een van de bosarmste regio's in Vlaanderen. Momenteel is er slechts 12 m^2 bos per inwoner. (Intercommunale Leiedal, 1982)

DEEL 4

Verkenning van alternatief subplanningsdiscours 'open ruimte als publieke ruimte'

De samenleving is pas echt vitaal als iedereen kan, mag en wil meedoen in onderling respect voor elkaar, als mensen eerst – waar mogelijk – zelf verantwoordelijkheid nemen, voor zichzelf en voor elkaar, en pas daarna iets van de overheid verwachten.
(Vlaamse regering, 2004)

Als Vlaanderen wil leren omgaan met de grote maatschappelijke evoluties van deze tijd, dan zal dat in de stad gebeuren of het zal niet gebeuren. Want alleen in de stad heb je de nodige densiteit om in te spelen op een complex fenomeen zoals bijvoorbeeld interculturaliteit.
(Filip De Rynck, in Raspoet, 2004)

Er wordt zelfs geopperd om nieuwkomers op het platteland een inburgeringscursus te laten volgen.
(VROMRaad, 2004)

Als ze weten wat die streep groen is waar ze met 120 aan voorbij razen, wordt het ook iets van henzelf.
(Metz, 2002)

Uiteindelijk gaat het er voor mij in de eerste plaats niet zozeer om welk kwalitatief beeld van mogelijke en gewenste toekomsten gerealiseerd wordt. Even belangrijk lijkt me de mate waarin het proces de samenleving (groepen, individuen, instituties) een ruimer spectrum van de eigen mogelijkheden biedt en verplicht om meer open en creatief tegen de eigen toekomst aan te kijken.
(Albrechts, 2005)

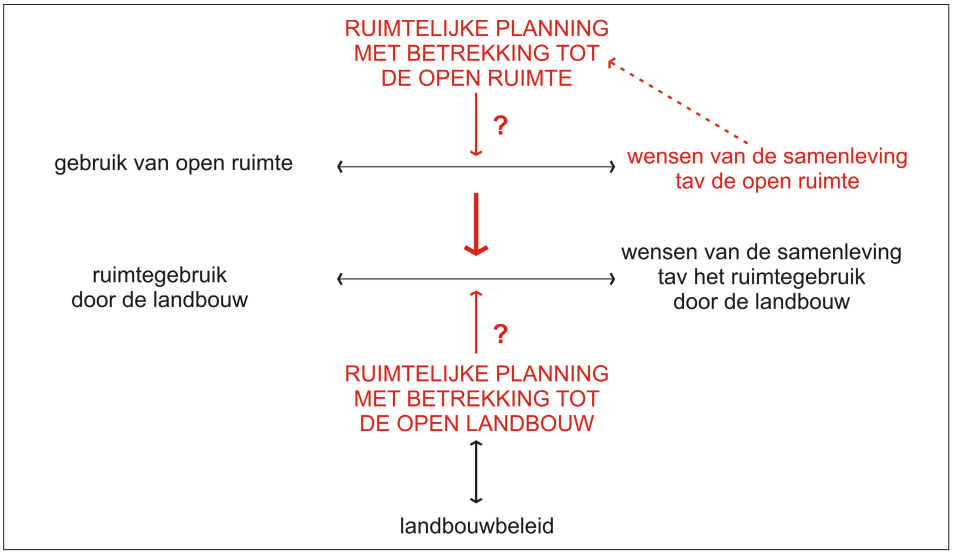
Uit het tweede deel van dit proefschrift blijkt het planningsdiscours dat stad en platteland als tegenpolen beschouwt, al veertig jaar de Vlaamse ruimtelijke planning met betrekking tot open ruimte en landbouw te domineren. Daartegenover staat dat de Vlaamse samenleving en de ruimtelijke organisatie van deze samenleving in diezelfde periode grondig zijn gewijzigd. In het derde deel wordt vervolgens verkend hoe de ruimtelijke planning in de Vlaamse verstedelijkende ruimtelijke context in de toekomst op een andere manier zou kunnen bemiddelen in deze gewijzigde ruimtelijke organisatie van de samenleving, zowel wat betreft de ontwikkeling van de open ruimte als deze van de landbouw. Hiertoe worden drie uiteenlopende alternatieve planningsdiscoursen over de relatie tussen stad en platteland op hun gevolgen voor de ruimtelijke ontwikkeling van de open ruimte en de landbouw onderzocht. 'Stedelijkheid' en 'landelijkheid' lijken in die drie planningsdiscoursen achterhaalde of niet langer hanteerbare begrippen, ofwel krijgen ze een heel andere invulling.

Het planningsdiscours van stad en platteland als netwerk van activiteiten en dit van stad en platteland als ecosysteem lijken op het eerste gezicht niet geheel vreemd aan de Vlaamse ruimtelijke planningspraktijk. Het Strategisch Plan Ruimtelijke Economie (Cabus en Vanhaverbeke, 2004) en de Groene Hoofdstructuur alias het Vlaams Ecologisch Netwerk (De Batselier, 1993; Dua, 2002) zijn iconen van respectievelijk economisch en ecologisch geïnspireerde inhoudelijke verhaallijnen over de ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen die in het verleden vanuit andere beleidsdomeinen werden geïnitieerd. De inhoudelijke verhaallijn van het planningsdiscours van stad en platteland als ecosysteem werd bovendien succesvol geïnstitutionaliseerd in het decreet natuurbehoud en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Het sociaal-cultureel geïnspireerde planningsdiscours van stad en platteland als stelsel van plekken lijkt daarentegen tot nog toe verwaarloosd te zijn geweest in de Vlaamse ruimtelijke planning. In een enge interpretatie van dit planningsdiscours – met een klemtoon op het cultureel aspect – past ongetwijfeld de inhoudelijke verhaallijn van de landschapsatlas met de aanduiding van relictzones en ankerplaatsen van traditionele landschappen[313]. (Roosens, 2001) Dit beleidsdiscours vanuit het beleidsdomein monumenten en landschappen werd bovendien geïnstitutionaliseerd via het erfgoedlandschappendecreet[314]. (Leinfelder, 2004b) Daartegenover staat evenwel het ontbreken van enige ruimere sociaal-culturele positionering van de relatie tussen stad en platteland, van open ruimte en van het ruimtegebruik door landbouw in de Vlaamse context. Ook in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen valt het op dat een overkoepelende ruimtelijke visie op het buitengebied tijdens de totstandkoming van het plan heeft plaats gemaakt voor afzonderlijke, gefragmenteerde deelvisies op de natuurlijke structuur, de agrarische structuur, de nederzettingsstructuur en het landschap. Voor het buitengebied als geheel is de enige overkoepelende ruimtelijke visie dat het overblijft als de stedelijke gebieden zijn afgebakend en dat het moet worden gevrijwaard voor natuur, landbouw en bos (zie paragraaf 2.2.9).

Dit vierde deel gaat daarom in op de gevolgen voor de ruimtelijke planning met betrekking tot de open ruimte en de landbouw wanneer het gebruik van de open ruimte maatschappelijk veel breder wordt gepositioneerd binnen een overkoepelende sociaal-culturele uitdaging voor de ruimtelijke planning. Daartoe wordt één mogelijke maatschappelijke verwachting met betrekking tot het gebruik van de open ruimte extra in de verf gezet en op haar gevolgen voor de ruimtelijke planning verkend.

In het schema uit paragraaf 0.1.2 van de inleiding tot dit proefschrift worden hierna de elementen en relaties die in dit deel zullen worden aangeraakt, rood gemarkeerd.



Concreet knoopt dit vierde deel aan bij de vaststelling in hoofdstuk 3.1 dat de 'space of places' – de plek – in de netwerksamenleving nog steeds een belangrijke maatschappelijke rol speelt naast de dominante 'space of flows' – de materiële organisatie van gelijktijdige maatschappelijke praktijken als gevolg van stromen van onder meer kapitaal, informatie en technologie. Vooral een dieper gaande verkenning van de ruimtelijke uitdagingen van de 'space of places' in relatie tot open ruimte en landbouw vanuit een overkoepelende sociaal-culturele invalshoek lijkt momenteel vrij onontgonnen terrein en uiterst relevant voor de (Vlaamse) verstedelijkende context[315]. (zie ook De Jong, 2005)

Specifiek wordt één mogelijke rol voor de open ruimte, en bijbehorend de landbouw, inhoudelijk verder uitgewerkt: open ruimte kan in een verstedelijkende samenleving – net zoals stedelijke ruimte – een rol als 'publieke ruimte' vervullen, als een plek waar sociaal-cultureel verschillende individuen en maatschappelijke groepen met elkaar worden geconfronteerd en (opnieuw) kennis kunnen nemen van elkaar[316]. Eigenlijk kan deze specifieke invalshoek voor de open ruimte min of meer worden geïnterpreteerd als een inhoudelijke verhaallijn van een subplanningsdiscours binnen het ruimere planningsdiscours van stad en platteland als stelsel van plekken uit het derde deel van dit proefschrift. Om misverstanden te voorkomen, moet er nadrukkelijk worden gewezen op het feit dat het hier gaat over de allereerste aanzet van een mogelijk alternatief planningsdiscours over de open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context. Er is ter zake dan ook helemaal nog geen sprake van enige substantiële discourscoalitie of van enige institutionalisering in de Vlaamse beleidspraktijk.
Een andere voor de hand liggende rol voor de open ruimte vanuit een sociaal-culturele invalshoek is het belang van ruimte – en bijgevolg ook open ruimte – voor de identiteitsvorming van individuen en maatschappelijke groepen. Over ruimtelijke identiteit op verschillende

schaalniveaus werd de voorbije jaren in het Nederlandse taalgebied echter reeds uitgebreid wetenschappelijk onderzoek verricht en gepubliceerd. (zie onder meer Herngreen, 2002; Kruit et al., 2004; Simon, 2004, 2005a en b) Het herkneden en gericht projecteren van deze kennis in het kader van dit proefschrift op de open ruimte zou bijgevolg weinig academische meerwaarde opleveren, vooral in vergelijking met de hierna volgende verkenning van de rol van open ruimte als publieke ruimte waarbij een a priori stedelijk concept wordt verpot naar de open ruimte. De idee van dergelijke perspectiefwissel heeft op zich al inspirerend gewerkt.

Met de hierboven voorgestelde onderzoeksaanpak hoopt deel 4 het antwoord uit deel 3 op de derde onderzoeksvraag te vervolledigen: kunnen alternatieve planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkeling van de open ruimte in een verstedelijkende context waardevolle insteken leveren voor het planningsdiscours over het ruimtegebruik door landbouw?
Onderzoeksvraag 4 wordt tenslotte beantwoord in deel 5 waarin zal worden verkend hoe de institutionalisering van de inhoudelijke verhaallijnen uit de alternatieve planningsdiscoursen in de planningspraktijk zou kunnen vorm krijgen.

De inhoudelijke verhaallijn van het subplanningsdiscours van open ruimte als publieke ruimte wordt in dit vierde deel met argumenten bevoorraad en vervolgens verkend op haar gevolgen voor de visievorming in de ruimtelijke planning. Vlaanderen en de Vlaamse open ruimte worden als insteek gehanteerd, maar de bevindingen kunnen ongetwijfeld, mits nuanceringen, naar andere verstedelijkte en verstedelijkende ruimtelijk-maatschappelijke contexten worden geprojecteerd.
Hoofdstuk 4.1 duidt vooreerst de overkoepelende sociaal-culturele en de concretere ruimtelijke uitdaging binnen de netwerksamenleving waarbinnen het nieuwe (sub) planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte moet worden gesitueerd: omgaan, in het bijzonder in de ruimte, met de toenemende diversiteit in de samenleving.
Hoofdstuk 4.2 geeft een aantal argumenten aan waarom het in hoofdzaak stedelijke concept 'publieke ruimte' in een verstedelijkende sociaal-ruimtelijke context, zoals de Vlaamse, evenzeer lijkt te mogen worden toegepast op de open ruimte.
In hoofdstuk 4.3 worden de gevolgen van het subplanningsdiscours voor de ruimtelijke visievorming op open ruimte en landbouw verkend waarbij concepten en aandachtspunten uit de diepgewortelde vormgeving van publieke ruimte in de stedelijke sfeer worden getransponeerd naar een openruimtecontext.
In hoofdstuk 4.4 wordt de concrete ruimtelijke visievorming in het kader van het gewestelijk ruimtelijk planningsinitiatief voor het aan te leggen Parkbos in het grootstedelijk gebied Gent getoetst aan de concepten en aandachtspunten uit hoofdstuk 4.3 voor de vormgeving van een open ruimte als publieke ruimte.
Hoofdstuk 4.5 tracht tenslotte het antwoord op de derde onderzoeksvraag te synthetiseren.

Hoofdstuk 4.1

Diversiteit als sociaal-culturele en ruimtelijke uitdaging

De bedoeling van hoofdstuk 4.1 is maatschappelijke 'diversiteit' binnen de huidige netwerksamenleving als overkoepelende sociaal-culturele uitdaging voor beleidsmakers te duiden. Deze globale uitdaging vormt immers de context waarbinnen het specifiek planningsdiscours van open ruimte als publieke ruimte in dit proefschrift wordt ontwikkeld.
In paragraaf 4.1.1 wordt om die reden het omgaan met diversiteit vooreerst als een meer algemeen maatschappelijk vraagstuk geformuleerd.
In paragraaf 4.1.2 wordt het evenwel teruggebracht tot haar ruimtelijke dimensie waarbij er wordt vanuitgegaan dat het zwaartepunt voor een ruimtelijk beleid dat wil inspelen op de toenemende diversiteit in de samenleving, zich vooral in de context van de 'publieke ruimte' zal situeren.
Paragraaf 4.1.3 vat tenslotte beknopt samen hoe het ruimtelijk beleid ten aanzien van publieke ruimte tot nog toe vooral een stedelijke aangelegenheid was, zij het dat de oorspronkelijke focus op openbaar toegankelijke, centrumstedelijke ruimten zich de voorbije decennia noodgedwongen heeft verruimd naar onder meer ook randstedelijke, collectieve ruimten.

4.1.1. Diversiteit als sociaal-culturele uitdaging

Voor Madanipour (2003) wordt een ontmoeting tussen individuen in de onpersoonlijke wereld van de 'space of flows' gereduceerd tot een zeer abstracte handeling met actie als belangrijkste objectief. Deze inperking van het belang van de ontmoeting draagt in belangrijke mate bij tot de algemene perceptie dat de samenleving steeds meer een verzameling vreemden is, dat de samenleving individualiseert. Tegelijkertijd neemt in diezelfde netwerksamenleving het belang van 'gemeenschappen' of 'maatschappelijke groepen' toe omwille van hun beschermende werking voor het individu tegen de onpersoonlijke wereld en de vervreemding.

Opvallend is dat het individu, bij het vormen van of toetreden tot een maatschappelijke groep, zeer bewust voor welbepaalde relaties kiest en de confrontatie met ongekozen individuen, met vreemden, vermijdt. Het individu zoekt andere individuen op met een gelijkaardige levensstijl, een gelijkaardig consumptiepatroon, een gelijkaardige interessesfeer, … en vormt hiermee een maatschappelijke groep. (Kreukels, 1999; Van der Wouden, 1999b; Dagevos et al., 2000; Nio, 2001a)

> *Cultuur heeft zich op die wijze gepostmoderniseerd: een productie van goederen op zoek naar een publiek van consumenten. De consumptiecultuur levert het expressieve domein dat het collectieve bewustzijn en de collectieve identiteit moet vervangen. (Boudry et al., 2003: 63)*

Aan die verschillende maatschappelijke groepen waartoe het individu in de netwerksamenleving tegelijkertijd behoort, ontleent het zijn of haar meervoudige identiteit. (zie onder meer Strauss and Quinn, 1997; Boudry et al., 2003) De samenleving is voor Hajer en Reijndorp (2001) dan ook verworden tot een archipel van enclaves waarbij individuen met verschillende achtergronden steeds effectievere strategieën – ook ruimtelijke – hebben ontwikkeld om de individuen die ze willen ontmoeten te ontmoeten en de individuen die ze willen mijden te mijden[317].

> *De netwerkstad is een narcistische samenleving zonder wezenlijk verband. (Nio, 2001b: 121)*

Door te opteren voor deze intimiteit van de maatschappelijke groep en het contact met vreemden te vermijden, vervlakt evenwel de kennis van het individu over de andere, de vreemde. Dergelijk gebrek aan kennis leidt vervolgens tot stereotypering, stigmatisering, intolerantie, gevoelens van onveiligheid, segregatie in ruimtegebruik, …[318]

Een van de belangrijkste sociaal-culturele uitdagingen in de netwerksamenleving lijkt dan ook te bestaan uit het leren omgaan met het andere, met diversiteit, met verschillen. Dit leren samenleven in 'verscheidenheid' lijkt trouwens veel realistischer dan koortsachtig te streven naar een utopisch ideaal van 'gemeenschappelijkheid' omdat dit laatste veronderstelt dat ieder individu zich moet, wil en kan aanpassen[319]. (zie onder meer Boudry et al., 2003)

> *The loss of community is perhaps the most common of (…) narratives [of loss], and struggles for the recovery of, or in defence of, 'community' are seen as among the more worthy political pursuits. The very idea of 'working with communities' has acquired a semi-religious aura which seems to have the capacity both to inspire and to polarise any group (…) In the light of processes of globalisation (…), processes which are remapping social relations and giving rise to unprecedentedly complex senses of place and belonging, earlier meanings of 'community' begin to seem naïve, if not dangerous. 'Community', the apparently unassailable icon of much radical and utopian thinking, now seems to be examined and deconstructed. (Sandercock, 1998: 190-191)*

Het hoogste (bereikbare) ideaal is volgens Colenbrander (2002) dan ook 'pluralisme' – de wil om de verschillen met de ander duidelijk te onderkennen en tegelijk voortdurend te zoeken naar de wederzijdse uitwisseling en de gedeelde basis. Lofland (1998: 238) beklemtoont, bij wat zij 'de creatie van wereldburgers' noemt, het belang van positieve tolerantie[320].

> *Positive tolerance is the capacity to put up with an other's fully recognised differences from self even under conditions of intersection and, perhaps, to do so with a mild appreciation for or enjoyment of those differences.*

Door de zintuiglijke waarneming van en de directe confrontatie met andere individuen, maatschappelijke groepen en culturele uitingen wordt kennis over de andere, over de verschillen en de gelijkenissen opgebouwd. Die andere effectief ontmoeten is daarbij zelfs niet noodzakelijk … observeren en kennis nemen van de andere volstaat reeds voor de kennisopbouw. (Sennett, 1990; Hajer en Reijndorp, 2001) Op basis van de opgedane kennis over de andere bouwt het individu vervolgens zijn of haar vertrouwensrelaties met andere individuen en maatschappelijke groepen uit.

De waarneming en confrontatie met de andere dragen eveneens bij tot de nieuwe ervaringen, verrassingen en wisselingen van perspectief en reflectie over de eigen ingesleten patronen die (levens)noodzakelijk zijn voor een samenleving om zichzelf in stand te houden. Het individu bevindt zich met andere woorden voortdurend in situaties van informeel sociaal leren[321].

Soenen (2006) wijst in dit kader op de voorkeur in de literatuur en de wetenschap om het functioneren van de samenleving vooral te benaderen vanuit de categoriale perceptie van begrensde maatschappelijke groepen. Aangezien elk individu volgens hoger vermelde auteurs zeer bewust voor welbepaalde relaties kiest en de confrontatie met de andere vermijdt, vormen volgens haar net de kleine en banale, vaak vluchtige contacten tussen individuen onderling de basis van de complexere relationele werkelijkheid in de samenleving. Die contacten vinden plaats in de vorm van zeer vluchtige of quasi-primaire interacties van enkele seconden, minuten of uren lang en betreffen een korte uitwisseling van informatie – 'hoe laat is het?' – of worden emotioneel geïnspireerd en hebben bijgevolg geen duidelijk gedefinieerde maatschappelijke doelstelling. (zie ook Lofland, 1998)
Soenen (2006) noemt deze kortstondige uitwisseling van banale informatie 'small talk'. Dergelijke small talk met onbekenden houdt geen verplichtingen in, is meer vrijblijvend en opent zo meerdere perspectieven. Omdat het een ambivalent gegeven is, is het ook aantrekkelijk: via small talk kan een individu praten met iemand met wie hij of zij anders nooit zou praten, maar tegelijkertijd is het individu van zijn of haar kant niet verplicht in te gaan op small talk die wordt geïnitieerd door anderen. Het gemeenschapsgevoel dat ontstaat op basis van small talk, is sterk contextgebonden en wordt na kortere of langere tijd ontbonden. Naast de hechte gemeenschapsvorming, gebaseerd op basis van homogeniteit van individuen, en de zwakkere, gebaseerd op basis van herkenbaarheid – tussen individuen die elkaar kennen omdat ze elkaar regelmatig tegenkomen – hecht Soenen met andere woorden in het bijzonder belang aan de gemeenschapsvorming op basis van ambivalentie die totstandkomt vanuit de vluchtige omgang met onbekenden.

> *Het gaat om een 'light' versie van gemeenschap tegenover de meer totalitaire 'dikke' versie die collectieve identiteiten vormt. (Soenen, 2006: 66)*

Boven geschetst maatschappelijk leerproces draagt bij tot de vorming van het sociaal kapitaal in een samenleving: de verzameling van maatschappelijke vertrouwensrelaties, normen en netwerken waarop mensen zich kunnen baseren om gemeenschappelijke problemen op te lossen[322]. (Madanipour, 2003) Belangrijke elementen voor de opbouw van sociaal kapitaal zijn vertrouwen, reciprociteitsrelaties en netwerken: (Dessein et al., 2004)

- vertrouwen ontstaat wanneer voldoende normen en netwerken aanwezig zijn opdat leden van de samenleving vlot en veilig acties kunnen en willen ondernemen;
- reciprociteitsrelaties zijn mechanismen waarbij individuen hulpbronnen ter beschikking stellen aan anderen met de verwachting dat deze later zullen worden gecompenseerd;
- netwerken zijn tenslotte van belang voor het ontstaan en de verspreiding van reciprociteit en vertrouwen, door de inbedding van afspraken en handelingen in een bredere structuur van persoonlijke relaties en sociale netwerken.

Willaert (2004) omschrijft sociaal kapitaal als de mate waarin individualiteit wordt ingebed in een interpersoonlijke leefwijze.

> *Social identity is a process which systematically establishes and signifies the relationship of similarity and difference between individuals, between collectivities and between individuals and collectivities. (Jenkins, 1996, in Madanipour, 2003)*

> *Sociaal leren is gekenmerkt door een compententiebenadering: het gebruik maken van het potentieel voor probleemoplossing dat in mensen en groepen aanwezig is. Nu overheerst vaak het deficitdenken: wat kunnen mensen allemaal niet en wat moeten anderen (overheid, politiek) voor hen doen? Sociaal leren steunt op het in vraag stellen van achtergronden en uitgangspunten van vertrouwde problemen. (Boudry et al., 2003 : 71)*

Elke samenleving die stopt met te investeren in de vorming van sociaal kapitaal, is gedoemd om te desintegreren aangezien de vertrouwensrelaties die essentieel zijn voor het functioneren van de maatschappij, degenereren. (Madanipour, 2003)

4.1.2. Diversiteit als ruimtelijke uitdaging

De publieke ruimte is het ruimtelijk medium bij uitstek waarvan individuen of maatschappelijke groepen gebruik maken om zich te identificeren en te onderscheiden naar andere individuen en groepen toe. De publieke ruimte is immers de centrale plaats waar het sociale en gemeenschapsgebeuren van een (of meerdere) maatschappelijke groep(en) plaatsvindt. (Madanipour, 2003) Nio (2001a) omschrijft de publieke ruimte als het podium om het in paragraaf 4.1.1 vermelde verschil in levensstijlen en consumptiepatronen vorm te geven en verder te profileren. Beslissingen over de manier waarop de publieke ruimte wordt ingericht geven andersom uitdrukking aan de manier waarop vorm wordt gegeven aan de samenleving.

a) Publieke ruimte als begrip

De ruimte wordt onder meer gestructureerd door de indeling ervan in publieke en private ruimte en hoe deze indeling de verplaatsing van mensen van de ene naar de andere plaats en de toegang van mensen tot plaatsen en activiteiten bepaalt. De manier waarop de ruimte is ingedeeld door middel van verschillende soorten en gradaties van grenzen en de relatie tussen de publieke en de private sfeer[323] zijn dan ook belangrijke indicatoren hoe een samenleving zich organiseert[324].

Hierbij is de publieke ruimte dat deel van de materiële omgeving – de ruimte – dat wordt geassocieerd met publieke betekenissen en functies. De materiële publieke ruimte maakt deel uit van en draagt bij tot de immateriële publieke sfeer. (Madanipour, 2003). Nog concreter uitgewerkt wordt publieke ruimte door diezelfde auteur als volgt omschreven:

A space can be considered public if it is controlled by the public authorities, concerns the people as a whole, is open or available to them, and is used or shared by all the members of a community. (…) places outside the boundaries of individual or small group controll[325], mediating between private spaces and used for a variety of often overlapping functional and symbolical purposes. (Madanipour, 2003: 112-113)

The public realm is the city's quintessential social territory. (Lofland, 1998: 9)

b) Publieke ruimte en ruimtelijke planning

Ruimtelijke planning wordt in hoofdzaak aangevoeld als het toewijzen van functies en activiteiten aan de ruimte. Omdat deze functies en activiteiten echter in verschillende gradaties een publiek of een privaat karakter hebben, is het toewijzen aan de ruimte ervan tegelijkertijd ook een proces waardoor – liefst op een transparante en democratische wijze – de grenzen tussen publieke en private ruimte worden gedefinieerd en geherdefinieerd.

Naar analogie met de maatschappelijke positionering van ruimtelijke planning in het eerste deel van dit proefschrift is het echter van belang de indeling in publieke en private ruimte niet te beperken tot louter materiële kenmerken[326]. De indeling van de ruimte is immers slechts een van de vele sleutels die is ingebed in en bijdraagt tot de manier waarop mensen samenleven. Naast de waarneembare verschijning van publieke en private ruimte heeft de relatie publiek-privaat met andere woorden evenzeer een economische, sociale, culturele en politieke dimensie. Al deze dimensies zijn bovendien wederzijds afhankelijk[327]. (Van der Wouden, 1999a; Madanipour, 2003)
De grens tussen publieke en private ruimte vormt trouwens de plaats van uitwisseling en communicatie tussen de publieke en private sfeer. Het afschaffen van deze grens zou een vormeloze chaos creëren, dit vooral ten nadele van de zwakkeren in de samenleving. Het is maatschappelijk dan ook veel constructiever om de grens tussen publiek en privaat te behouden, maar ter hoogte van de grens voldoende flexibiliteit in te bouwen zodat er dialoog mogelijk blijft tussen beide sferen. Anderzijds kan het ook goed zijn te weten dat het altijd mogelijk is om deze grens te hertekenen. Boomkens (1999), Van der Wouden (1999c), Farrando (2001) en Willaert (2004) noemen deze overweging over de spanning tussen privaat en publiek trouwens een absoluut kenmerk van 'stedelijkheid'[328].

Very few of us would wish to live in an undistinguishable common space. But the main point is that separation of public and private is not often, and should not be, treated as black and white distinction. (Madanipour, 2003: 66)

De kracht van de notie 'stedelijkheid' is erin gelegen dat zij enerzijds alle ruimte biedt aan de ongehinderde ontplooiing van de individuele identiteit, terwijl dat zij anderzijds de individualiteit inbedt in een open collectieve betekenissamenhang en leefwijze. (Boomkens, 1999: 70)

Het onderscheid publieke ruimte-private ruimte heeft dan ook veeleer het karakter van een schaduw, een zwakke grens (Sennett (1977) in Boomkens (1999)) dan van een dichotomie.

De grens is veeleer een doorlaatbare, maatschappelijke constructie dan een natuurlijk gegeven. Op of in die grenzen vloeien uiteenlopende sociale en culturele activiteiten in elkaar over of botsen ze.

Juridisch-planologisch en politiek worden deze grens en de dichotomie tussen privaat en publiek meestal zeer absoluut benaderd, als een manier om het individu te beschermen[329] (zie deel 5). In sommige gevallen wordt die grens tussen publiek en privaat soms zeer expliciet op het ruimtelijk plan ingetekend, in de vorm van een rooilijn – de (huidige of toekomstige) scheidingslijn tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen. (Bouckaert en De Waele, 2004).
Voor Borret (2001) is ruimtelijke planning weinig effectief als ze zich louter met het private of met het publieke bezighoudt en bijgevolg de sterke wederzijdse afhankelijkheid en contrastwerking over het hoofd ziet. In de dagdagelijkse Vlaamse ruimtelijke planningspraktijk blijkt de aandacht echter in hoofdzaak uit te gaan naar een regeling van het particuliere ruimtegebruik en wordt zelden of nooit ingegaan op modaliteiten die ervoor moeten zorgen dat de publieke ruimte ook haar publieke rol vervult.

> *Een geheel van huizen vormt dus enkel een stad wanneer de open ruimten ertussen deze publieke functies vervullen. (Farrando, 2001: 23-25)*

c) Publieke ruimte en diversiteit

Hoger werd reeds vermeld dat individuen en maatschappelijke groepen gebruik maken van de publieke ruimte om zich te identificeren en te onderscheiden. Publieke ruimte creëert bijgevolg ook de mogelijkheid om – zij het tijdelijk en beperkt – de nabijheid van andere individuen en groepen te ervaren en kennis te nemen van hun standpunten. Individuen worden in de publieke ruimte geconfronteerd met andere levensstijlen, inkomensgroepen, etnische groepen, achtergronden, voorkeuren, ideeën en gedragingen omdat de fysieke nabijheid hen gewoon met de neus op het bestaan van 'anderen' drukt. Tegelijkertijd biedt de publieke ruimte de afstandelijkheid die nodig is om het samenwonen van verschillende individuen en maatschappelijke groepen mogelijk te maken.

> *The public realm is constituted of those areas of urban settlements in which individuals in copresence tend to be personally unknown or only categorically known to one another. Put differently, the public realm is made up of those space in a city which tend to be inhabited by persons who are strangers to one another or who 'know' one another only in terms of occupational or other nonpersonal identity categories. (Lofland, 1998: 9)*

> *It is impossible for me to see the world entirely from the viewpoint of another person and I am not able to enter the private realm of strangers and experience life from their perspective. I can, however, albeit in a narrow sense, have the same perspectives as they might have in public space. I can stand where they stood and experience common space from the same perspective, even though my experience may be completely different. (Madanipour, 2003: 165)*

> *This means that I can understand how this stream of thoughts has the same fundamental structure as my own consciousness and how far the Other is like me. Sharing a present, which is common to both of us, can construct a 'pure sphere of the "We"'. (Schutz, 1962 in Madanipour, 2003: 166-167)*

> *Publiek domein [lees publieke ruimte] definiëren we als die plaatsen waar een uitwisseling tussen verschillende maatschappelijke groepen kan plaatsvinden en ook daadwerkelijk plaatsvindt.*[330] *(Hajer en Reijndorp, 2001: 11)*

Er is bijgevolg slechts sprake van publieke ruimte wanneer verschillende maatschappelijke groepen met ongelijke achtergronden en interesses een belang in die zelfde ruimte stellen en er ervaringen delen. Publieke ruimte maakt het daarenboven mogelijk om ervaringen doorheen de tijd te delen met de voorbije en de toekomstige generaties. Publieke ruimte heeft kortom een belangrijke maatschappelijke waarde door haar bijdrage in de opbouw van sociaal kapitaal binnen een samenleving.

Een van de uitdagingen is dan ook om in ieder geval de publieke ruimte toegankelijk en bruikbaar te maken voor een gevarieerde groep mensen omdat pas dan een confrontatie kan plaatsvinden met de andere. Zo wordt trouwens tegelijk ook de weerbaarheid van maatschappelijke groepen duidelijk want zij moeten immers op een of andere manier akkoord raken over het gebruik van de ruimte.
Dit leerproces is een van de essentiële ingrediënten van de menselijke samenleving. Opdat het niet zou escaleren tot een gevoel van onveiligheid, moet evenwel een absolute dominantie van de ene maatschappelijke groep over de andere worden vermeden[331].

d) Publieke ruimte en identiteit

De publieke ruimte bevat, als gevolg van dit alles, materiële objecten die uitdrukking geven aan de identiteit van individuen en maatschappelijke groepen in die ruimte. De vormgeving van de publieke ruimte met een bijbehorende programma aan objecten is immers een instrument om de ruimte zichtbaar in bezit te nemen.
De identiteit van individuen en maatschappelijke groepen zit evenwel niet vervat in de materiële objecten zelf, maar in de verhalen waarin de objecten op een of andere manier in verband worden gebracht met de individuen en groepen. Identiteit is een attribuut van een levende cultuur waarbij individuen en groepen constant er het hunne aan toevoegen. (Herngreen, 2002)

> *What begins as undifferentiated space becomes place as we get to know it better and endow it with value. (Lofland, 1998: 64)*

Gevaar daarbij is dat één specifiek verhaal gaat overheersen, waarbij het esthetisch ideaal van een bepaalde maatschappelijke groep in de vormgeving van de publieke ruimte gaat domineren. Hierdoor wordt publieke ruimte voorgeprogrammeerd en –gestructureerd en wordt publieke ruimte omgebouwd tot 'gebruikersruimte'[332] (Santens, 2004; Bonnarens, 2005). Hajer en Reijndorp (2001) spreken in dit kader van 'de-sign' – of het weghalen van

tekens en betekenissen ten voordele van één betekenis – en pleiten daarom voor 're-sign' – of het bezetten van de ruimte met een veelheid van al dan niet nieuwe betekenissen. Santens (2004) sluit hierbij aan: een ruimte moet, om als publieke ruimte te kunnen functioneren, een zinvolle leegte zijn waar alles moet kunnen en waaraan de burger, kunstenaar, politicus iets kan toevoegen door er te zijn in verscheidenheid.
Van Gassen en Van den Langenbergh (2002) maken op hun beurt gewag van het spanningsveld tussen voorgeprogrammeerd en zelforganiserend gebruik van publieke ruimte. Bij voorprogrammering wordt bewust vorm gegeven aan een bepaald gebruik van de ruimte; bij zelforganisatie wordt publieke ruimte op een andere manier gebruikt dan waarvoor ze oorspronkelijk werd geconcipieerd. Beide aspecten moeten in een ontwerp van publieke ruimte evenwichtig aanwezig zijn.

In de inleiding tot dit vierde deel van het proefschrift wordt aangegeven dat en gemotiveerd waarom er niet verder wordt ingegaan op (ruimtelijke) identiteit als sociaal-culturele uitdaging. Dit impliceert ook dat er niet wordt uitgewerkt hoe de meervoudige identiteiten van individuen en maatschappelijke groepen doorheen materiële objecten ook zichtbaar kunnen worden in de ruimte. Het volstaat hier te verwijzen naar de stelling van Herngreen (2002) dat alleen de publieke ruimte een duurzame drager kan zijn van het overgrote deel van de materiële objecten waaraan verhalen kunnen worden opgehangen die cruciaal zijn voor identiteitsvorming[333]. Wat zich niet in of direct naast de publieke ruimte bevindt of van daaruit niet waarneembaar is, kan immers geen rol spelen bij het totstandkomen van identiteit. Bovendien is er immers in de private ruimte geen enkele garantie op continuïteit in de tijd van deze materiële objecten.

4.1.3. Verval van traditionele en kiemen van nieuwe stedelijke publieke ruimte

Het debat over het maatschappelijk belang van publieke ruimte speelt zich tot nog toe hoofdzakelijk af in een stedelijke context. Opmerkelijk aan dit debat is het bestaan van, als het ware, twee 'tegengestelde' stromingen: de ene stroming is overtuigd van het versnelde verval van de 'echte' stedelijke publieke ruimte en streeft romantisch naar het herstel ervan in de oorspronkelijke toestand, de andere gaat vooral op zoek naar kiemen van nieuwe publieke ruimte in de netwerksamenleving.

a) Verval van traditionele stedelijke publieke ruimte

In het verleden werden maatschappelijke activiteiten vooral geconcentreerd in steden. De centrale publieke ruimte in steden vervulde daarbij een zeer belangrijke rol. De bekendste publieke ruimte uit het verleden is zonder twijfel de Griekse agora die tegelijkertijd werd gebruikt als marktplaats, politieke vergaderplaats, podium voor bijeenkomsten van burgers en decor voor ceremonies en spektakels[334]. (Borret, 2001; Madanipour, 2003) De agora was met andere woorden een ruimte waar economische, politieke en culturele activiteiten naast en geïntegreerd met elkaar plaatsvonden.

Door hun vergelijkbare veelzijdige karakter hebben ook stedelijke publieke ruimten uit latere periodes – onder meer in de vorm van pleinen, marktplaatsen, boulevards, parken, … – tot in de negentiende eeuw met succes kunnen voldoen aan de uiteenlopende, gelijktijdige eisen van verschillende maatschappelijke groepen en hebben ze bijgevolg ook lange tijd in die betekenis stand kunnen houden. (Van der Wouden, 1999b; Farrando, 2001)

Stedelijke publieke ruimte bestond echter niet enkel uit het plein of de agora in het centrum van de stad. Madanipour (2003) wijst in dit kader bijvoorbeeld op de 'neighbourhood' of 'buurt' als een intermediair niveau in de ruimtelijke organisatie van de samenleving waarbij de dichotome verdeling tussen publieke en private sfeer in zekere mate werd gereduceerd. Enerzijds had een 'buurt' iets semi-privaats omdat er als het ware een ruimte werd afgebakend waarbinnen buurtactoren een zeker gevoel van macht kregen en niet-buurtactoren zich buitenstaanders voelden. Buurten breidden met andere woorden de private sfeer van de woning uit naar een groter deel van de stad. Anderzijds was een 'buurt' ook een mechanisme waarmee groepen macht verwierven over individuen zodat ze konden binnendringen in de private sfeer van deze individuen. Door de veelvuldige en intensere sociale ontmoetingen tussen het beperkt aantal actoren binnen een buurt, verminderden immers de privacy en de mogelijkheid om zich voor de groep te verbergen.

Het belang van stedelijke publieke ruimte is volgens vele auteurs (zie bijvoorbeeld Sorkin, 1992; Van der Wouden, 2002; Madanipour, 2003; Willaert, 2004) de voorbije eeuw ontzettend afgenomen. In deze 'literature of loss' worden de theatrale ideaalmodellen van publieke ruimte in de authentieke, doch verloren gewaande 'goede' stad in een zwart-witcontrast geplaatst tegenover de hybride situaties in de hedendaagse stedelijkheid. (Avermaete, 2001; Borret, 2001; Bekaert, 2002; Nio, 2001a). Meest vernoemde oorzaken van dit verlies aan stedelijke publieke ruimte zijn een decentralisatie van publieke ruimte binnen de stad en een 'ontruimtelijking' van de publieke sfeer. Beide oorzaken worden hierna kort behandeld.

Omdat bepaalde activiteiten zich naar andere delen van de stad verleggen, verliezen bepaalde, ooit betekenisvolle, centrale publieke ruimten aan belang. Sommige worden zelfs vergeten. De publieke ruimten in de andere delen van de stad worden, in tegenstelling tot de centrale stedelijke publieke ruimte, echter door de functionele stadsplanning in de twintigste eeuw ontworpen voor slechts één of enkele specifieke doeleinden en spelen niet noodzakelijk een rol voor het volledige stedelijke weefsel. Deze publieke ruimten verwerven bijgevolg vrijwel nooit die mate van belang om betekenisvol te worden op het niveau van een stad en blijken ook minder goed in staat om zich aan te passen aan het verstrijken van de tijd. Als algemeen resultaat ontstaan er zowel in het stadscentrum als in andere stadsdelen lege ruimten – fysisch-ruimtelijk, functioneel en/of symbolisch leeg. (Borret, 2001; Farrando, 2001)
Vandaag hebben de verregaande decentralisatie en scheiding van functies en activiteiten in het stedelijk weefsel en de fragmentatie en specialisatie van verschillende stadsdelen er uiteindelijk toe geleid dat de symbolische en functionele samenhang in de publieke ruimte grotendeels is verdwenen. (Van der Wouden, 1999a; Nio, 2001a) Vooral door de auto en andere transporttechnologieën, is het immers voor een grote groep mensen mogelijk om buiten de stad te leven en te werken en om de centrale publieke ruimte in de stad te 'vermijden'[335].

Daarnaast hebben deze nieuwe communicatie- en transportnettechnologieën in het bijzonder de publieke sfeer 'ontruimtelijkt'. Internet heeft tot gevolg dat de politieke, economische en culturele betekenis van de publieke ruimte in belangrijke mate is verdwenen. De publieke sfeer bestaat vandaag uit een groot aantal arena's die nooit meer in tijd en ruimte (hoeven te) overlappen[336].
Het gevolg is dan ook dat de stedelijke publieke ruimte niet meer de centrale rol uit het verleden vervult. Ze verwordt tot een restruimte die voor parkeren wordt gebruikt, of, in het beste geval, wordt ze geassocieerd met een beperkt aantal functies en activiteiten, zoals toerisme, verkoop of horeca. Gebruikers van de publieke ruimte worden daarbij vooral aangesproken op hun rol als consument in plaats van op die als burger. (Nio, 2001a; Santens, 2004) De publieke ruimte wordt een monofunctionele ruimte (Van der Wouden, 1999a) die, omwille van de (economisch relevante) duidelijkheid, wordt gethematiseerd en gedisneyficeerd: welbepaalde tekens waarmee een ruimte zich onderscheidt van andere, worden in het ontwerp expliciet benadrukt[337].

> *As space is stripped of its emotional and cultural value, which is only developed through people's use through time, it is treated as a mere commodity. What the investors are interested in is a safe return of their investment.[338] (Madanipour, 2003: 215)*

De samenvattende conclusie die vaak uit voorgaande vaststellingen wordt getrokken, is dat de (centrale) stedelijke publieke ruimte steeds minder dé ontmoetings- en uitwisselingsplaats is voor verschillende maatschappelijke groepen. (Willaert, 2004; Bonnarens, 2005)

b) Kiemen van nieuwe stedelijke publieke ruimte

Dezelfde auteurs die het verval van de centrale stedelijke publieke ruimte aanklagen, redeneren niet alleen vanuit, maar pleiten ook voor het herstel van onrealistische ideaalmodellen – zoals de Griekse agora[339] – als antwoord op de individualisering en vervreemding binnen onze samenleving.

In de eerste plaats merken Borret (2001) en Nio (2001a) op dat deze auteurs volledig voorbijgaan aan de diverse vormen van uitsluiting – op basis van onder meer leeftijd, geslacht, opleiding, inkomen, etniciteit en levensstijl – waarop deze stedelijke publieke ruimte gebaseerd was om te kunnen functioneren[340].
Daarnaast stellen Hajer en Reijndorp (2001) en Nio (2001a) dat de door deze auteurs gestelde doelen – de neutrale ontmoetingsfunctie en het ideaal van het open debat voor alle maatschappelijke groepen ongeacht klasse, etniciteit en levensstijl – veeleer absolute bovengrenzen zijn om iets publieke ruimte te noemen. Het ambitieniveau is met andere woorden te hoog gegrepen. De veelheid aan ervaringen die op de agora kon worden opgedaan, was uniek en kan niet worden gesimuleerd.
Meer fundamenteel – en ongetwijfeld omwille van Hajers expertise op het vlak van beleidsdiscoursen (zie deel 1) – poneren Hajer en Reijndorp (2001), maar ook Colenbrander (2002) en Suykerbuyk (2005), dat er bij deze auteurs sprake is van een 'vastgeroest' discours over publieke ruimte. Hierdoor worden oplossingen voor essentiële problemen steeds binnen hetzelfde conceptuele kader gezocht: pleinen, parken, boulevards en straten in binnensteden

staan nog steeds model voor de stedelijke openbaarheid. Andersom biedt het conceptueel kader evenmin houvast om een antwoord te formuleren op de vraag of nieuwe, minder ideale vormen potentie hebben om uit te groeien tot publieke ruimte.
Andere auteurs gaan wel op zoek naar eigentijdse alternatieven van stedelijke publieke ruimte die soms zelfs slechts tijdelijk – naar aanleiding van een of ander evenement – totstandkomen. Publieke ruimte verdwijnt niet in de netwerksamenleving, maar krijgt bijvoorbeeld een nieuwe betekenis en komt op nieuwe plekken weer tevoorschijn[341]. (Nio, 2001b) De vraag is bijgevolg of er in de hoger vermelde archipel van enclaves binnen de samenleving nog plaatsen kunnen worden gevonden of ontwikkeld waarvoor een grote verscheidenheid aan maatschappelijke groepen interesse heeft en waar zo een kennisuitwisseling tussen deze groepen kan ontstaan. Dragen deze plekken met andere woorden meer potentie in zich voor de ontwikkeling van een intens gemengd programma aan maatschappelijke centrumfuncties dan de restanten van de centrale stedelijke publieke ruimten?

Zeer vaak wordt er in deze zoektocht naar nieuwe publieke ruimte verwezen naar heel wat plaatsen in steden die vandaag vrij toegankelijk zijn voor het publiek en bijgevolg publiek lijken, die worden gekenmerkt door een gevoel van anonimiteit en door multifunctionaliteit, maar die specifieke functionele verplichtingen en beperkingen kennen[342]. De toegang tot deze ambigue 'semi-publieke' ruimten wordt, omwille van economische overwegingen, vaak onzichtbaar doch efficiënt gevrijwaard van ongewenste bezoekers, criminaliteit, … Vele van deze ruimten worden trouwens bewust ontwikkeld en beheerd door private instanties en spelen in op de belangen en behoeften van specifieke delen van de bevolking[343] [344].

De Sola Morales (1992) en Herngreen (2002) stellen vast dat publieke ruimten steeds meer verzelfstandigen en zich onderscheiden van andere publieke ruimten zonder nog langer te zijn ingebed in een samenhangend geheel. Het beleid ten aanzien van publieke ruimte is bijgevolg niet langer gericht op omvang, kwantiteit of symboliek, maar op het onderling in verband brengen van particuliere, besloten ruimten. De Sola Morales (1992) spreekt trouwens niet langer over publieke ruimte maar over 'collectieve ruimte' en bedoelt hiermee alle plekken waar het alledaagse leven zich afspeelt, zich uitdrukt en als herinnering aanwezig is. Steeds vaker zijn deze ruimten niet openbaar of privé, maar beide tegelijkertijd – denk maar aan de commerciële activiteiten op openbaar domein en het openbaar gebruik van commerciële ruimten[345]. Nio (2001a) vindt dergelijke zienswijze in ieder geval een beter haalbare en dus zinvollere, 'verdunde' definitie van publieke ruimte.

c) Passage en parochialisering

Deze auteurs, op zoek naar kiemen van publieke ruimte, zijn het in ieder geval eens dat het zeer moeilijk is om vooraf in te schatten welke ruimte een publieke of collectieve rol kan en zal vervullen in de samenleving en welke individuen en groepen zich deze ruimte – al dan niet tijdelijk – zullen toe-eigenen. Elk individu stelt zich immers een eigen polycentrisch stadsgewest samen en creëert zo een nieuwe vorm van stedelijkheid die veeleer door beweeglijkheid dan door beweging wordt gekenmerkt. (Hajer en Reijndorp, 2001) Twee aspecten van potentiële publieke ruimte treden in deze beschrijving naar voren: passage en parochialisering. Deze worden hierna kort beschreven.

In de netwerksamenleving heeft het ruimtelijk-structurerende principe 'plaats' het gezelschap gekregen van twee andere minstens evenwaardige principes: 'mobiliteit' en 'virtualiteit'. (Van der Wouden, 2002) Vormen van publieke ruimte ontstaan dan ook spontaan op plaatsen die niet zozeer bedoeld zijn voor langdurig gebruik door bijvoorbeeld bewoners – en waar 'plaats' bepalend is – maar op plaatsen die slechts kort door passanten worden bezocht – en waar 'mobiliteit' betekenis geeft[346]. Deze ruimten worden in de eerste plaats gekenmerkt door hun – bij aanvang vaak monofunctionele – gerichtheid op doorstroming, op een snelle en comfortabele doorgeleiding van grote groepen mensen. In veel gevallen zijn ze ook niet echt publiek in de zin van vrij toegankelijk en is er een vermenging van een gedeeltelijke openbaarheid met een privaat beheer of eigendom. (Van der Wouden, 2002) Gevolg is dan ook dat er in het huidig beleid weinig tot geen aandacht wordt besteed aan de vormgeving van deze ruimten – ook wel 'niet-plaatsen' genoemd.

Daarnaast wordt de publieke ruimte geparochialiseer[347]. Dit houdt in dat openbaar toegankelijke publieke ruimte wordt ingenomen door maatschappelijke groepen of 'stedelijke stammen' (De Sola Morales, 1992) die zijn samengesteld uit individuen met een gedeelde belangstelling. Tegelijkertijd kunnen de individuen binnen een maatschappelijke groep op andere punten enorm van elkaar verschillen. Het gaat hierbij echter niet zozeer om een ruimtelijke dan wel een psychologische factor: het gaat om een 'sfeer' die een omgeving uitstraalt waardoor een 'buitenstaander' in eerste instantie niet geneigd is die ruimte te betreden[348]. (Suykerbuyk, 2005)
De publieke ruimte wordt kortom steeds meer een ruimte waarin kleine maatschappelijke groepen rondtrekken en hun plek innemen. (Hajer en Reijndorp, 2001) Positief gevolg van parochialisering is dat de levendigheid van een publieke ruimte wordt gewaarborgd door de aanwezigheid van een identificeerbare maatschappelijke groep; negatief gevolg is dat sommige groepen worden uitgesloten.

Parochialisering wordt bijgevolg vaak als een van de belangrijkste oorzaken van het verval van de stedelijke publieke ruimte als ontmoetingsplek genoemd. De vraag is echter of publieke ruimte niet altijd in mindere of meerdere mate geparochialiseerd is geweest. De parochiale sfeer is immers de overgang tussen de eigen bekende, private sfeer en de anonieme publieke sfeer en de spanning tussen beide laatstgenoemde sferen hangt juist van die overgang af. (Lofland, 1998) Als die overgang ontbreekt, is de overgang tussen publiek en privaat te bruusk.

Hajer en Reijndorp (2001) wijzen daarnaast op de paradoxale vaststelling dat individuen een publieke ruimte vaak juist als prettig ervaren als deze wordt gedomineerd door een relatief homogene groep – zij het een andere groep dan de eigen maatschappelijke groep – en als de activiteiten van deze dominante groep een variant blijken op de eigen alledaagsheid en geen 'deelnemen aan' maar 'toeschouwen van' aanmoedigen. Succesvolle publieke ruimte als plek van uitwisseling en confrontatie in de samenleving – niet als ontmoetingsplek – veronderstelt volgens hen dan ook de onderlinge nabijheid van verschillende sferen en functies en activiteiten waardoor verschillende maatschappelijke groepen hun betekenis vinden in die ruimte, veeleer dan het volledig gedeelde gebruik van een en dezelfde publieke ruimte. Sociaal-culturele diversiteit krijgt vooral een kans in een publieke ruimte die op bepaalde momenten meervoudige en incongruente betekenissen vertegenwoordigt.

> *Sleutelervaringen met gedeeld ruimtegebruik betreffen vaak het betreden van parochiale domeinen van anderen. Publiek domein [lees publieke ruimte] is dus niet zozeer een plek maar een ervaring. (Hajer en Reijndorp, 2001: 88)*

De combinatie in de ruimte van deze twee aspecten – van passage en parochialisering – vormt volgens Van der Wouden (2002) op zich nog geen nieuwe agora, maar draagt wel de potentie in zich om tot een ruimte met agorale kenmerken uit te groeien. De culturele heterogeniteit van de passanten kan immers bijdragen tot de maatschappelijk gewenste vergroting van de culturele heterogeniteit in de parochiale ruimten.

Hoofdstuk 4.2

Argumenten voor planningsdiscours 'open ruimte als publieke ruimte' in een verstedelijkende samenleving

In dit hoofdstuk wordt een aantal argumenten aangebracht die onderbouwen waarom de open ruimte in een verstedelijkende samenleving, zoals de Vlaamse, kan en mag worden beschouwd als publieke ruimte. In een context waarin nagenoeg de gehele Vlaamse ruimte 'stedelijk' is, lijkt het bij wijlen minachtende en superieure gevoel van de 'stad' als zogezegd sociaal-cultureel brandpunt in de samenleving stilaan misplaatst. Het op een sokkel plaatsen van de stad, zoals in volgend citaat uit het Witboek Stedenbeleid, mag ogenschijnlijk gepaard gaan met evenveel platitudes over vermeende gebruiken, zekerheden en 'eigen'heden op het platteland als het anti-stedelijke Vlaamse beleid, waartegen het witboek van leer trekt, er formuleert over de stad.

> *Stedelijkheid straalt ook af op mentaliteit. Leven in de compacte stad, is willens nillens leven met het en de vreemde. Dat vergt een open geeft en flexibel gedrag. Op het platteland is de bekendheid met de bewoners en gebruikers veel groter en bovendien is ze geregeld via 'gebruiken'. In de grotere stad is de onbestemdheid en de ambivalentie groter wat een aangepaste stelling vergt. (Boudry et al., 2003 : 90)*

Paragraaf 4.2.1 gaat in op een eerste sociaal-cultureel argument pro het beschouwen van open ruimte als publieke ruimte: de aanwezigheid van een grote diversiteit aan actoren en de minstens even grote diversiteit aan betekenissen die deze actoren aan de open ruimte toekennen.
Daarenboven neemt de wederzijdse vertrouwdheid van de actoren met hun bijbehorende betekenissen die ze aan de open ruimte koppelen, steeds verder af en neemt omgekeerd de vervreemding toe. Paragraaf 4.2.2 geeft weer hoe in de wetenschappelijke literatuur steeds meer een vraag naar het herstel van het sociaal kapitaal in de open ruimte kan worden vastgesteld.
Tenslotte beschrijft paragraaf 4.2.3 de steeds grotere fysisch-morfologische gelijkenis tussen de open ruimte in de Vlaamse verstedelijkende samenleving en de stedelijke publieke ruimte. De open ruimte groeit immers alsmaar verder uit tot een equivalent van de onbebouwde ruimte die nog resteert tussen de bebouwing in de steden en die een publieke functie vervult.

Volgens Technum (2001) wil een verbreding in het beleid ten aanzien van publieke ruimte zeggen dat er breed genoeg moet durven worden gekeken. In dat geval komt ook de open ruimte als publieke ruimte op de voorgrond. Op de door hemzelf gestelde vraag of die uitbreiding van de publieke ruimte tot de open ruimte wel goed is voor de stedelijkheid, antwoordt Van der Wouden (1999d) trouwens dat het samenvallen van de begrippen 'publieke ruimte' en 'stedelijkheid' steeds minder vanzelfsprekend is[349].

4.2.1. Grote diversiteit aan betekenissen van open ruimte

De open ruimte wordt tot nog toe in hoofdzaak technisch – vanuit economisch of ecologisch oogpunt – benaderd. In de context van een met een opkomende droommaatschappij gecombineerde netwerksamenleving moet deze invalshoek echter worden aangevuld en wellicht zelfs vervangen door een benadering waarin beleving, dromen, betekenissen en emoties (opnieuw) centraal staan[350]. (Van der Zande, 2004a en b)

Metz (2002) en Overbeek (2006) stellen vast dat de verdere verstedelijking resulteert in een toename van de heterogeniteit van actoren en hun bijbehorende belangen en behoeften in de open ruimte. De oorspronkelijke groep landbouwers en landarbeiders vermindert in aantal ten voordele van nieuwkomers – pendelaars, eigenaars van tweede woningen, toeristen maar bijvoorbeeld ook werklozen die worden aangetrokken door goedkopere woningen en lagere dagdagelijkse kosten. Bij de nieuwkomers neemt het belang van werkgelegenheid als locatiefactor af omdat ze dagelijks naar hun werkplaats in een of andere stedelijke omgeving pendelen, terwijl consumptieve kwaliteiten van de open ruimte en het buitengebied in belang toenemen. Onder meer De Roo en Thissen (1999), Van den Bout en Ziegler (2002) en Suykerbuyk (2005) merken op dat maatschappelijke ontsnappingsroutes uit het hectische leven van de netwerksamenleving als vanzelfsprekend – misschien té vanzelfsprekend – van de stad naar het platteland leiden. Brown et al. (1981) gebruiken een metafoor uit de biologische wetenschappen voor de overrompeling van de oorspronkelijke bewoners door nieuwe:

> *An ecological succession, whereby an existing population population is progressively replaced by another more complex, invading community. (Brown et al. (1981) in Daniels, 1999: 15)*

Deze actoren in de open ruimte verschillen echter zeer sterk wat betreft de betekenis die ze toekennen aan de open ruimte en aan de relatie tussen stad en platteland. (zie onder meer Horlings en Van Nieuwenhuijze, 2003; Groote et al., 2005) De diffuusheid van deze relatie blijkt zich volgens Van Geel (2005) trouwens ook te weerspiegelen in de omschrijving van dezelfde omgeving door uiteenlopende actoren.
Bepalend voor deze verschillen zijn de binding van de betrokken actor met het gebied – leeft hij of zij in de stad of op het platteland – de functionele band van de betrokken actor met het gebied – is hij of zij landbouwer of bewoner – en de rol van de betrokken actor in de ontwikkeling van het gebied – consument, producent, intermediërende actor of belanghebbende[351]. (Overbeek, 2006) De manier waarop individuen hun vrije tijd besteden, is minstens even bepalend voor hun identiteit als het werk dat ze doen of de dingen die ze bezitten. (Metz, 2002)
Onder meer Hemel en Van Uum (1999) en Albrechts et al. (2003) onderscheiden, naast de resterende landbouwers die de open ruimte opeisen als productieruimte, de nieuwe bewoners van de open ruimte en stedelingen die deze vooral idyllisch benaderen (zie a) en de stedelingen die de open ruimte beschouwen als recreatieparadijs vol vermaak (zie b)[352].

> *De idylle van de één is de nachtmerrie van de ander. (Mommaas in Horlings en Van Nieuwenhuijze, 2003: 25)*

De angst voor het verdwijnen van de open ruimte – opnieuw een 'narrative of loss' – komt niet alleen voor bij de landbouwers en de bewoners van het platteland, maar ook in de stad, bij de stadsbewoners. De stedeling bepaalt dan ook in toenemende mate (mee) wat er in de open ruimte zou moeten gebeuren. De open ruimte wordt als gevolg van de groeiende vrijetijdseconomie steeds meer een consumptieruimte[353].

> *De 'koude oorlog' om het publieke domein [lees de publieke ruimte] in het landelijke gebied tussen boeren enerzijds en natuur- en milieubeschermers anderzijds representeert een beperkte en verouderde visie op landelijk gebied. (Goverde, 1995: 20)*
>
> *De 'cultuur' in het 21ste-eeuwse cultuurlandschap is de cultuur van de veeleisende en verwende consument, niet meer de agrarische cultuur. (Witsen, 2001: 25)*
>
> *Het platteland is nu definitief onderdeel van de stedelijke ruimte en wordt door velen bekeken met een esthetische blik. Dit maakt dat onze omgang met de landelijke ruimte ook ingrijpend verandert. Het landelijk gebied vormt zo steeds meer een decor voor het wonen. (Janssen, 2001: 13)*

a) Open ruimte als rurale idylle

Heel wat stedelingen – of deze nu in de 'echte' stad dan wel in de verstedelijkende open ruimte resideren – sublimeren weemoedig de open ruimte tot het 'verloren paradijs' waarin waarden zoals ruimte, rust en duisternis terug te vinden zijn die verloren lijken te gaan in de 'space of flows'. (zie onder meer De Klerk, 1999a; Janssen, 2002; Feddes en De Graaf, 2003) Er is bij deze nieuwe bewoners en stedelingen duidelijk sprake van een rurale idylle en nostalgie[354] waarbij kwaliteiten – zoals de overzichtelijkheid van de samenleving, sociale herbergzaamheid, kleinschaligheid, gezondheid, authenticiteit, … – worden geprojecteerd op de plattelandssamenleving en de landbouwactiviteit[355]. (De Roo en Thissen, 1999; Groote et al., 2005)

> *The countryside as contemporary myth is pictured as a less-hurried lifestyle where people follow the seasons rather than the stock market, where they have more time for one another and exist in a more organic community where people have a place and an authentic role. The countryside has become the refuge from modernity. (Short (1991) in Halfacree, 2004: 289)*

Het zijn dan ook vooral deze nieuwe bewoners – die toegang hebben tot voorzieningen elders en wiens werkgelegenheid niet afhangt van lokale economische ontwikkeling – die, vanuit een idyllische perceptie van het platteland, alle mogelijke nieuwe ontwikkelingen afremmen – de NIMBY-ers en BANANA's[356]. In dit kader blijken ze trouwens over een grote capaciteit te beschikken om de controle over lokale overheden en verenigingen te verwerven en zo de besluitvorming met betrekking tot de open ruimte te beïnvloeden. (zie ook MacFarlane, 1998; Bosch en Veenenbos, 2004; Halfacree, 2004)
Als resultaat wordt de open ruimte, net zoals de stad, vorm gegeven in functie van de 'blik van de toerist'[357] die een idyllisch landschapsbeeld voor ogen heeft dat historisch vaak nooit heeft bestaan. (zie onder meer Hemel en Van Uum, 1999; Asbeek-Brusse et al., 2002; Van Dam, 2003)

De open ruimte wordt een symbolische ruimte, een object van beeldvorming en geen subject van waarneming. (Janssen, 2002) Ook in deze context is het risico op massaficatie en nivellering bijgevolg reëel (Kockelkoren, in Hemel, 2003), maar Mommaas (1999) spreekt dan weer over het universum van het zintuiglijk genot waarbij het individu zelfs zeer goed weet dat hem of haar een geënsceneerde ervaring wordt voorgeschoteld, maar niet zozeer geniet van het authentieke maar van het vernuft van de enscenering zelf.

> *All sorts of places (indeed almost everywhere) have come to construct themselves as objects of the tourist gaze; in other words, not as centres of production or symbols of power but as sites of pleasure. (Urry, 1990: 125)*

> *Er is ook sprake van een soort verstedelijking, die paradoxaal genoeg tot een visuele 'verplattelanding' leidt, een platteland dat er méér als een platteland uitziet dan voorheen. Stedelingen kopen landbouwbedrijven en beginnen een bedrijf dat meer op de traditionele landbouw lijkt dan het bedrijf dat er eerst was gevestigd. (Van der Wouden, 2005a: 9)*

Uit een empirisch onderzoek in Vlaanderen naar de relatie tussen de kenmerken van de landbouwbedrijfsvoering en de prijs van toeristische verblijfsgelegenheid, kan Vanslembrouck (in Vanslembrouck (2003) en Vanslembrouck and Van Huylenbroeck (2003)) vaststellen dat de productie van graan, groenten en voedergewassen zoals maïs – geografisch gerelateerd aan intensieve veehouderij – negatief wordt gewaardeerd door toeristen. Permanent grasland wordt positiever gewaardeerd. Zo gaan in Nederland zelfs stemmen op om landbouwers financieel te vergoeden of te verplichten om hun koeien 's zomers in de wei te laten om zo het landschap mooi en kleurrijk te houden. (Hees en Van der Bijl, 2000; Metz, 2002; Van Cooten, 2003) Moderne landbouwbedrijfsgebouwen worden daarentegen in de mate van het mogelijke geweerd of aan het gezicht onttrokken.

> *In feite biedt de rurale idylle een stedelijk perspectief op het platteland. (...) Landbouw speelt een belangrijke rol, maar dan als stoffeerder en beheerder van het landschap. (Van der Ziel, 2006: 28)*

Hooghe (1994) spreekt ter zake in Vlaanderen van het 'Vlasschaard'-syndroom.

b) Open ruimte als ruimte voor vermaak

Een deel van de recreanten, onder meer de jongere generatie, vindt de ruimte en de rust, de waarden die door anderen in de idyllische open ruimte worden bewierookt, net vervelend. Deze groep wil een open ruimte als groen decor voor ervaringen en vermaak – deze recreanten willen worden geprikkeld, ze willen genieten, beleven, uitproberen en willen daar gerust voor betalen als de 'belevenisopbrengst' wordt gegarandeerd. De open ruimte wordt verpakt en vermarkt en voor consumptie aangeboden[358]. (Ministerie VROM, 2001; Metz, 2002) Deze actoren consumeren volgens Hemel en Van Uum (1999) in sneltempo de open ruimte als een verlengstuk van de stedelijke openbare ruimte die al 'ten prooi' is gevallen van vermaak. Thematisering en spectacularisering zijn niet langer louter exclusieve stedelijke fenomenen.

Zelfs als we over kwaliteitsvolle natuur spreken, heeft het brede publiek er alleen maar respect voor als je ze kan consumeren. (Kuijken in Draulans, 2006)

Vooral in het tussengebied tussen stad en platteland ontstaan grootschalige clusters van vrijetijdsactiviteiten omwille van de lagere grondprijs, de beschikbare (parkeer)ruimte en de betere toegankelijkheid. Zij trekken grote en diverse doelgroepen aan. (Metz, 2002; Jansen-Verbeke, 2003) Volgens Mommaas (2000) is er bij deze ontwikkelingen bovendien sprake van 'disembedding' – het ontbreken van enige inhoudelijke relatie met de omgeving – en 're-embedding' – het uitvergroten van gebiedseigenschappen zoals 'authentieke' stedelijkheid en landelijkheid. Stad en platteland zijn hierbij niet langer realiteit, maar reëel gemaakte, geënsceneerde fantasieën.

In de Verenigde Staten specialiseren landbouwers zich trouwens in 'agritainment' of 'entertainment farming'. (Metz, 2002) Ook in Vlaanderen en Nederland verworden landbouwers op een uiterst creatieve wijze tot aanbieders van ludiek tijdverdrijf waarvan volgende bloemlezing uit de doorgenomen literatuur kan getuigen: labyrinten in maïsvelden, knuffelkoeien voor gestresseerde zakenvrouwen, ritten met woonwagen en huifkar, darteldagen in het voorjaar om naar de lammetjes te kijken, schoolkerstvieringen in de schapenstal, schapen hoeden als managementtraining, confituur maken of brood bakken als teambuildingactiviteit, restaurantserre waar rond het eetgedeelte de te verwerken groenten worden geteeld, cursus tractorrijden, moddergevechten (zie hieronder), zoeken van muntjes met een metaaldetector in een weiland, gezonde fastfood rechtstreeks van het land met de stal als ballenbak, een zichtstal met groot raam, een doe-het-zelfboerderij met fitness en aardbeien- en bloemenpluk, … (Metz, 2002; Anoniem, 2004c en d; Logemann, 2004; Van Duinhoven, 2005; Anoniem, 2006d; Van Cooten, 2006) De Regt en Kuiper (2006) merken op dat de scheidingslijn tussen de landbouwer en de andere bewoners van de open ruimte als gevolg van deze ontwikkelingen steeds vager wordt. Aan de ene zijde zijn er de landbouwers die zich met steeds meer recreatieve activiteiten bezighouden, aan de andere zijde is er het toenemend aantal burgers dat zich als 'hobbyboer' gedraagt en een stuk landbouwgrond voor schapen of paarden beheert. Het economisch belang van de paardenhouderij is in Nederland trouwens bijna zo groot als dat van de pluimveehouderij. (Metz, 2002) Het verschil wordt met andere woorden alsmaar kleiner. Het gevaar is echter reëel dat, wanneer de open ruimte te veel wordt ingericht in functie van de veronderstelde wensen van de consument, ze te voorspelbaar wordt en ze haar aantrekkingskracht verliest voor de kritischere consument. (Hajer en Reijndorp, 2001) Er zal met andere woorden naar een evenwicht moeten worden gezocht.

Beste Teun,

Het erf aanvegen, het gazon maaien en tot slot de pinken even naar een ander weiland brengen. Dat had ik in m'n hoofd voor deze zaterdagmiddag. Gewone karweitjes, niet anders dan andere zaterdagnamiddagen. Nog even genieten van rust en buitenlucht. Terwijl ik met de grasmaaier heen en weer loop – dat oude kregen loopt nog steeds af en toe vast, maar een flinke schop doet wonderen! – zie ik aan de andere kant van de weg twee groepen kerels elkaar bekogelen met koeienvlaaien.
Dit is niet waar, denk ik eerst. Na een tijdje begin ik me te realiseren dat de werkelijkheid soms even bizar is als de gekste fantasie. Het is buurman Versteegh die mij even later het

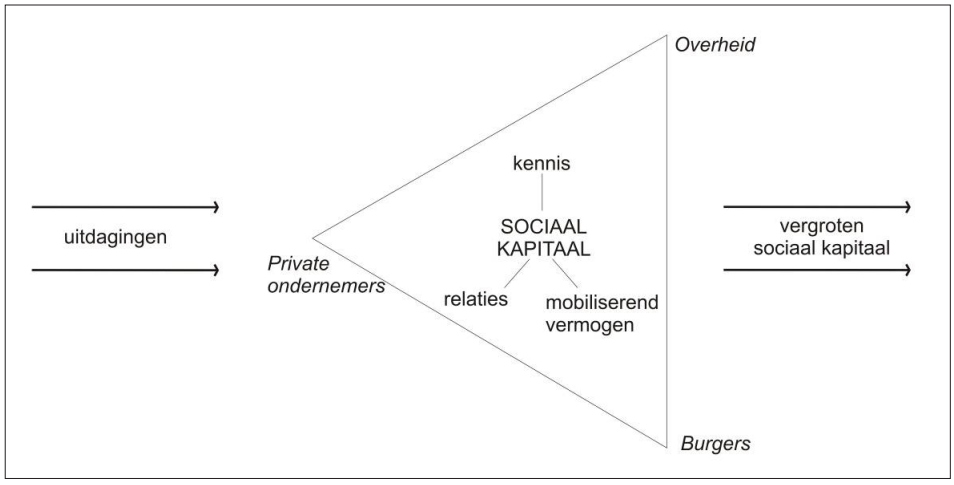
verhaal achter het vlaaienspektakel vertelt. Willem, de zoon van Klein Gunnewijk van de Hagdijk, is op zoek gegaan naar andere inkomstenbronnen. Hij heeft niks met varkens en koeien. Dat had ik trouwens al eerder begrepen. Volgens Willem zijn er manieren om sneller en vooral meer geld te verdienen. En hij is gewoon aan de slag gegaan. De gasten die aan de overkant zo lekker bezig zijn met natte en droge koeienvlaaien blijken tezamen een vrijgezellenfeestje te vieren. Degene die in het midden – de jongeheer zit inmiddels helemaal onder de drek – is de aankomende bruidegom, zijn vrienden joelen en krijsen om hem heen. Ze blijken zich allemaal kostelijk te amuseren.
Een uitstekend voorbeeld van verbreding van de agrarische bedrijfsvoering, poneert Versteegh opeens. Ik kijk hem verbijsterd aan. Versteegh spreekt over slim ondernemerschap. Dat de jonge Willem Klein Gunnewijk de historische familieboerderij inmiddels heeft omgedoopt tot Centrum voor Boerensport past volgens Versteegh precies bij de ontwikkelingen, zoals die op dit moment op het Nederlandse platteland gaande zijn. Versteegh – anders heeft deze vergaderboer altijd haast – blijkt deze zaterdagmiddag uitgebreid de tijd te nemen om mij bij te praten over de jongste nota's van gemeente, provincie en Rijk over het landelijk gebied. Ik heb daar op dat moment geen enkele behoefte aan, maar Versteegh ratelt gewoon door. Boeren moeten inspelen op de zucht naar avontuur en platte lol bij de stedeling. Dat verhaal over streekproducten is alweer passé, meent Versteegh. Het platteland is pret en degene die handig gebruikmaakt van stadse onderbuikgevoelens is een blijver. We moeten ons richten op modderkruipen en vlaaienwerpen, roept Versteegh.
We gaan er even later bij zitten. Versteegh blijkt zelf ook een idee te hebben. Of ik met hem mee wil denken. Er zit niks anders op. Versteegh overweegt iets met een wandelroute over en rond zijn bedrijf. Niet zo'n educatief pad met informatiepanelen over verbindingszones, kikkerpoelen en grazende koeien, maar een route die eigenlijk geen route is. Zijn toekomstige gasten krijgen een GPS-ontvanger mee en bepalen voor de rest hun eigen traject. Desnoods dwars door sloten, houtwallen en moerasbosjes.
En dan komt de aap uit de mouw. De lieden die straks bij Versteegh zo'n GPS-avontuur boeken – Versteegh denkt een vijftig euro per deelnemer, want "als het goedkoper is denkt de stadsbewoner dat het niks is" – komen ongetwijfeld af en toe op mijn grond terecht. Of ik zijn klanten straks niet wil weg jagen.
Terwijl zijn plannetje langzaam tot mij doordringt, komt hij al met een financieel aanbod over de brug. Versteegh biedt vijf euro voor elke bezoeker die over mijn land banjert. Ik hoef ze alleen maar te turven. Denk er maar eens over na, zegt hij. Even later is hij weg, hij moet nog naar een receptie op het gemeentehuis. Tijdens de borrel wil hij de wethouder nog even aanspreken over zijn GPS-plannetje, meldt hij bij vertrek. Die GPS-ontvangers zijn niet bepaald goedkoop, en volgens hem is er vast wel een Europees subsidieprogramma waarop hij aanspraak kan maken. Met een beetje cofinanciering van de gemeente kan hij zijn idee komend najaar in de praktijk brengen.
Beste Teun, wat moet ik hier nu weer mee? Meedoen met deze verpretting van het platteland of die stadse struiners radicaal de voet dwars zetten? Ik voel voor het laatste, maar dan krijg ik wel ruzie met Versteegh.
Geef me gauw advies!

Een hartelijke groet,
Je broer Evert
(Van Cooten, 2004)

4.2.2. Groeiende behoefte aan herstel van sociaal kapitaal in open ruimte

Uit paragraaf 3.3.1 blijkt dat de netwerksamenleving ook in de open ruimte heeft geresulteerd in een sociaal gefragmenteerde maatschappij met van elkaar vervreemde individuen en maatschappelijke groepen. De wederzijdse kennis van mekaars activiteiten, de sociale relaties tussen individuen en groepen en het mobiliserend vermogen op basis van gedeelde waarden en belangen zijn dan ook in de open ruimte uiterst beperkt geworden. Dit resulteert in wederzijds onbegrip en intolerantie[359].
Ook de plattelandssamenleving in de open ruimte ontsnapt met andere woorden niet aan de opdracht het sociaal kapitaal te herstellen en te versterken. De open ruimte en de actoren binnen deze open ruimte moeten bijgevolg worden benaderd als een lerende regio – 'a learning region'. (zie Allaert, 2003) Amdam (2006) vermeldt in dit kader de drie dimensies die volgens Healey et al. (1997) moeten worden beïnvloed om het sociaal kapitaal in een gebied te vergroten – kennis, relaties en mobiliserend vermogen – en combineert deze vervolgens met de drie grote maatschappelijke groepen die hij binnen de open ruimte onderscheidt – private ondernemers, burgers of 'civil society' en overheid (figuur 4.1). (zie ook Jansen-Verbeke, 2003)

Alleen als de actoren in de open ruimte (opnieuw) communiceren wordt het vertrouwen dat essentieel is voor de vergroting van het sociaal kapitaal, (her)opgebouwd en kunnen de actoren samen werken aan gemeenschappelijke visies, strategieën en opdrachten die een antwoord kunnen bieden op de uitdagingen die op de open ruimte afkomen[360]. Weiland moet met andere woorden 'wijland' worden; de boerderij een 'buurderij'. (Amdam, 2000; Dagevos et al., 2000; Van der Ploeg, Frouws and Renting, 2002; Wagemans, 2004)



Figuur 4.1. **Vergroting van sociaal kapitaal in open ruimte. (Eigen bewerking van Amdam, 2006)**

Specifiek pleit Reheul (1999) voor het dichten van de kloof en het groeien van wederzijds respect tussen landbouwer en niet-landbouwer, vooral via de uitwisseling van (objectieve) informatie[361]. Mogelijke kanalen die hiertoe kunnen bijdragen zijn dialooggroepen tussen landbouwers en niet-landbouwers, verenigingen – eventueel met een totaal andere finaliteit – waar beide groepen deel van uitmaken, opendeurdagen op en geleide school- en recreatieve bezoeken aan landbouwbedrijven, boerentafels waarbij een landbouwer tweemaal per jaar stedelingen uitnodigt voor een bedrijfsbezoek en een maaltijd met gesprek, voedselteams of groentenabonnementen, stadsboerderijen in de stadsrand met langdurige training in voedselproductie en weekendhobbycursussen, aanverwante dienstverlenende activiteiten zoals zaadproductie en compostverwerking, … (Garnett, 1996; Reheul, 1999; Anoniem, 2004a)

Landbouw moet bijgevolg niet langer als een vorm van industrie worden benaderd, zoals het landbouwbeleid en de ruimtelijke planning vaak nog denken, maar als een zeer ingewikkelde en genuanceerde relatie tussen mens en cultuurlandschap. (Van Rossem, 2001) Het landbouwareaal moet dan ook niet langer eenzijdig vanuit een economische invalshoek worden beschermd, maar geïntegreerd in een totaalvisie op de open ruimte. De inherente landbouweconomische (of ecologische kwaliteiten voor het natuurareaal) zijn daarbij niet de enige uitgangspunten, maar moeten worden gekoppeld aan de potentiële inbreng en het positieve engagement van landbouwers, bewoners, bezoekende recreanten, politiekers, overheden en andere economische activiteiten om van de betrokken open ruimte een plek met betekenis te maken. (Overbeek, 2006)

4.2.3. Fysisch-morfologische gelijkenissen van open ruimte met publieke ruimte

Uit paragraaf 3.1.3 blijkt dat de open ruimte in Vlaanderen steeds verder wordt versnipperd en gefragmenteerd door bebouwing en de aanleg van infrastructuur. Waar steden in het verleden zich ontwikkelden en uitbreidden in het omgevende platteland, is het platteland vandaag in grote delen van Vlaanderen terug te vinden als enclaves of eilanden open ruimte binnen een verstedelijkte, overwegend bebouwde omgeving. Tummers en Tummers-Zuurmond (1997) vatten dit samen als de 'inversie' van stad en platteland – een omkeringsproces dat zich over een lange periode uitstrekte en vaak spontaan tot stand kwam.

In die zin krijgt de open ruimte ook steeds meer fysisch-morfologisch een uiterlijk dat vergelijkbaar is met dat van de stedelijke publieke ruimte, namelijk de onbebouwde ruimte tussen de bebouwing. Waar de stedelijke publieke ruimte evenwel in hoofdzaak vanuit een doordachte visie op het ruimtelijk functioneren van de stad werd en wordt vrijgehouden van bebouwing, zijn de enclaves open ruimte daarentegen meestal een toevallig en bijgevolg vaak ongestructureerd residu na verstedelijking. Voor beide geldt evenwel dat die fysisch-morfologisch onbebouwde ruimte vorm moet worden gegeven – moet worden ingericht – zodat ze een mogelijke publieke functie in de samenleving kan vervullen.

Vereenvoudigd bestaat het huidig ruimtelijk beeld van de verstedelijkende samenleving voor Tummers en Tummers-Zuurmond (1997) uit:

- een dubbel kernensysteem met enerzijds stedelijke kernen en anderzijds nog vrij intacte openruimtekernen of belangrijke natuur- en landbouweenheden; en
- een dubbele periferie met enerzijds een vaak zwakke ruimtelijke structuur in de stadsranden met een vaak zwakke ruimtelijke structuur en anderzijds rommelig aandoende openruimtefragmenten.

In de (Vlaamse) verstedelijkende ruimtelijke context lijkt het aangewezen het voorkomen van dergelijke perifere open ruimte zeer ruim te interpreteren. Met de schematische weergave van de ruimtelijke visie op Vlaanderen (figuur 2.12) voor ogen, wordt voorgesteld om deze op Vlaams niveau gelijk te stellen aan de open ruimte buiten de grote aaneengesloten gebieden van het buitengebied en de grote riviervalleien. Deze laatste kunnen worden beschouwd als de Vlaamse versie van 'intacte openruimtekernen' met belangrijke natuur- en landbouweenheden[362].

Abstractie makend van deze 'kernen', behelst de 'perifere open ruimte' evenwel qua oppervlakte niet te verwaarlozen delen van Vlaanderen die overkoepelend conceptueel worden gevat met begrippen zoals 'stedelijk netwerk', 'bebouwd perifeer landschap', 'groot- en regionaalstedelijke gebieden', 'economisch netwerk', 'openruimteverbinding', … Het is net in die openruimtefragementen dat een mogelijke perceptie van open ruimte als publieke ruimte zich het meest nadrukkelijk zal voordoen.

> *Deze zones zijn volop in transformatie: 'ground zero' – waar alles mogelijk is, maar waar de beslissingen net des te moeilijker liggen omdat ze bruisen van potenties. Zij staan voor de nieuwe openbare ruimte [lees publieke ruimte] in een perifere context, een perifere context waaraan heel wat potenties worden toegeschreven – maar waar de mogelijkheden net liggen in de aanwezigheid van deze publiek toegankelijke, invulbare en van op alle invalswegen naar de stad aanschouwbare open ruimte. (Bonnarens, 2005: 4)*

Talrijke van deze fragmenten worden immers misschien wel vanuit beleidsstrategisch oogpunt, maar niet onmiddellijk omwille van hun ontegensprekelijke economische of ecologische waarde voor landbouw of natuur opgeëist. Ze worden bijgevolg in het kader van bijvoorbeeld de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur wel bestemd voor landbouw of natuur, doch het feitelijke gebruik, de inrichting en het beheer stemmen hier vaak niet mee overeen.
Krogh and Clemetsen (2004) noemen dit dan ook 'in-between' landschappen – landschappen die noch actief landbouwlandschap noch speciaal te beschermen natuurlandschap zijn. Hun rol lijkt op het eerste gezicht vaak ongedefinieerd waardoor de fragmenten door de beleidsmakers worden gemeden: het gaat om tussencategorieën of overgangsgebieden tussen stad en platteland die als stad noch als platteland kunnen worden gewaardeerd en bijgevolg niet echt passen binnen het denken in te onderscheiden begrippen (Hinborch, 1999; VROMRaad, 2005)[363].

> *There is clearly much scope for hybrid urban-rural or 'intermediate' spaces – urbs in rure or rus in urbe. (Halfacree, 2004: 303)*

De Amerikaan Daniels en de Britten Gallent en Halfacree verschillen evenwel van mening over de uniciteit van deze gebieden en bijgevolg over de vraag of ze al dan niet als een fase in de transitie van platteland naar stad moeten worden beschouwd. Dit wijst zonder meer op het belang van de historisch-maatschappelijke en -ruimtelijke context bij de waardering van dergelijke overgangsgebieden.

> *I prefer to describe this region as the metropolitan fringe or the rural-urban fringe, a hybrid region no longer remote and yet with a lower density of population and development than a city or suburb. (…) The rural-urban fringe is best thought of not just as a geographic area within a metropolitan region, but also as a step in the development hierarchy between rural areas and a central city. (…) It is not easy to say exactly where the suburbs end and the fringe begins, partly because many sections of fringe are in the process of turning into suburbs. (Daniels, 1999: 9-10-11)*

> *The Countryside Agency (2002) (…) considers the urban fringe to be 'that zone of transition which begins with the edge of the fully built up urban area and becomes progressively more rural whilst still remaining a clear mix of urban and rural land uses and influences before giving way to the wider countryside'. However, this definition is deficient in one particular regard; it fails to recognise the uniqueness of the urban fringe. (…) In our view then, the urban fringe is unique, in terms of both its mix of land uses and the characteristics of its landscapes. It is not merely an extension of town into country, or a transitional aberration delaying the onset of real countryside: it is that land lying between urban areas and countryside with its own separate and frequently unique charactertics. (Gallent et al., 2004 : 221 en 223)*

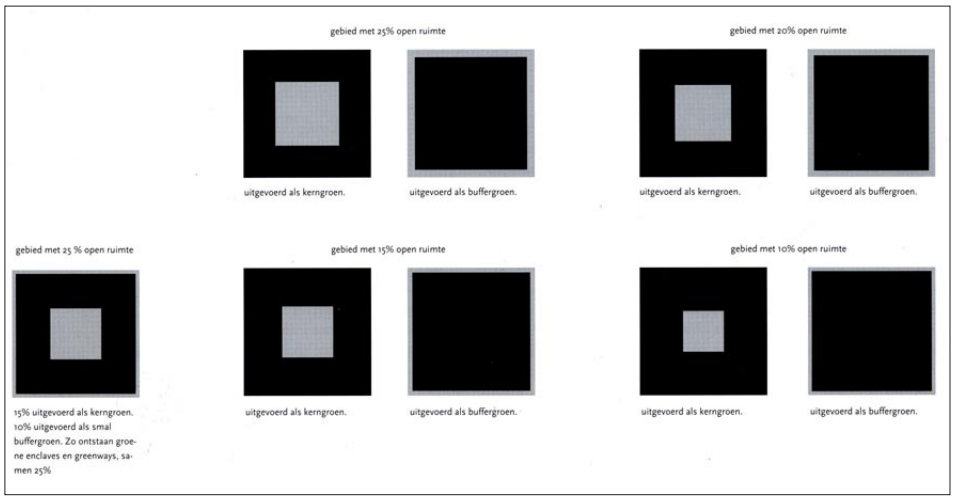
> *In-betweenness needs to be seen in a none evolutionary sense. (Halfacree, 2004: 303)*

> *Of de slordige spreiding van stedelijkheid over het buitengebied een andere soort stad in wording is, dan wel het einde van de stad betekent, valt nog niet uit te maken. (Boudry et al., 2003 : 28)*

Dit meningsverschil over het transitiekarakter van deze overgangsgebieden is evenwel niet langer relevant wanneer blijkt dat deze openruimtefragmenten essentieel zijn voor de verstedelijkende samenleving omdat ze – omwille van onder meer hun recreatieve, visueel-esthetische en betekenisgevende kwaliteiten – substantieel bijdragen tot de leefomgeving van de 'stedeling'. De afstand tussen de stedelijke kernen en de openruimtekernen is immers zo groot geworden dat een te rigide toepassing van het 'compacte stedenbouw'-concept – met een opvulling van de resterende open ruimte met bebouwing – zou inhouden dat een steeds groter wordende groep mensen in de samenleving de aanwezigheid van open ruimte in de nabijheid van de woning zou worden ontzegd[364]. (figuur 4.2)

Deze ruimtelijk-maatschappelijke kwaliteiten van de openruimtefragmenten lijken vooralsnog sporadisch aan bod te komen in planningsinitiatieven voor de open ruimte. De momentele afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur is een in zichzelf – in het buitengebied – gekeerd planningsproces waar de positionering ten opzichte van en de relatie met het stedelijke gebeuren worden vermeden (zie paragraaf 2.3.6.b). Hetzelfde geldt voor de afbakeningsprocessen van de stedelijke gebieden waar slechts sporadisch

– met andere woorden niet systematisch – en vaak uit praktische, grafische overwegingen enkele openruimtefragmenten binnen de afbakeningslijn worden opgenomen en hiermee het statuut van stedelijke open ruimte krijgen. Voor de openruimtefragmenten die net buiten de lijn liggen of die deel uitmaken van een stedelijk netwerk of een bebouwd perifeer landschap ontbreekt evenwel een globale ruimtelijke visie – bijvoorbeeld dat deze open ruimte als publieke ruimte functioneert of kan functioneren – waarbinnen de beleidsopties vervolgens gebiedsspecifiek kunnen worden gedifferentieerd. Er is met andere woorden geen enkel beleidsdomein binnen de overheid – ook niet dit van de ruimtelijke planning – dat deze kwaliteiten op een geïntegreerde wijze behartigt en er zijn ter zake evenmin instrumenten of een geïnstitutionaliseerde werkwijze voorhanden. (Daniels, 1999; Albrechts et al., 2003; Gallent et al., 2004 en 2005)



Figuur 4.2. **Verschil tussen openruimtefragmenten in verstedelijkte omgeving en open ruimte rond compacte stad. (Bron: Tummers en Tummers-Zuurmond, 1997)**

Hoofdstuk 4.3

Gevolgen van planningsdiscours 'open ruimte als publieke ruimte' voor ruimtelijke visie op open ruimte en landbouw

Voor Tummers en Tummers-Zuurmond (1997) is het cruciaal dat openruimtefragmenten in een verstedelijkende samenleving in de stedelijke structuur worden opgenomen. Wanneer dit op een systematische manier plaatsvindt, ontstaat een stelsel van open ruimten dat de schakel vormt tussen de stedelijke kernen enerzijds en de verderop liggende openruimtekernen anderzijds en komt de relatie tussen stad en platteland opnieuw onder spanning. Het openruimtefragment binnen de 'stad' vormt voor hen een grote 'trait d'union' met het 'platteland'. Hierbij verwijzen zij naar de open en groene stedenbouw in het Engeland van de achttiende eeuw die over heel Europa heeft geresulteerd in de aanleg van 'central parks' als onderdelen van een lossere landschappelijke verstedelijkingsstructuur.

> *De groene oasen, die worden uitgespaard in de drukke grote stad, genereren een sterk gevoel van 'ergens zijn', van binnen de stad te zijn, dat wordt gecombineerd met een gevoel van ontspanning en vrijheid. In de groene open ruimte is plaats voor natuur, sport en spel, dat plaatsvindt in een landschappelijk, zelfs landelijk kader. 'Rus in urbe', 'land in de stad', wordt in dit type stedenbouw het thema. (Tummers en Tummers-Zuurmond, 1997: 25)*

Andere auteurs vatten dit streven om openruimtefragmenten op te laden met een rol en betekenis in relatie tot de verstedelijking met de metafoor van een 'tuin' – als een dynamisch kunstwerk dat de geciviliseerde mens verbindt met de onzekerheid en de spontaneïteit van elementen zoals grond en levende natuur; in een tuin is er bovendien plaats voor zowel het nuttige – groenten – als het belangeloze esthetische – bloemen – wat de mens helpt het onevenwicht in het eigen bewustzijn te overwinnen. (zie onder meer Kerkstra, 2004[365])

Samengevat worden – en dit in tegenstelling tot de veeleer spontane en in de tijd uitgesponnen inversie van stad en platteland – de door de inversie ontstane openruimtefragmenten bewust een rol en identiteit toegekend in het stedelijk ruimtelijk weefsel.

> *Identity loss is one of the most silent yet important effects of land use shifts during the recent decades. Each place and element should regain a new 'land identity'. This is especially important in fragmented urbanising areas. (Gulinck, 2001: 3)*

Het ruimtegebruik in deze fragmenten wordt met het oog hierop dan ook 'ontworpen'. Het zijn niet langer restruimten, maar ruimtelijk-structurerende elementen voor verdere verstedelijking. Er vindt met andere woorden een drastische omslag in de algehele perceptie van stedelijke ruimtelijke ontwikkeling plaats: van een vrij autonoom groeiende stad die de open

ruimte stelselmatig opsoupeert naar een bewust ontworpen stedelijke agglomeratie waarin de open ruimte als een belangrijk element in de stedelijke structuur wordt behandeld.

> *In dat geval wordt de stap gemaakt van een 'morfogenese' van de agglomeratiekaart naar een vorm van 'morfogenetische manipulatie' van de agglomeratiestructuur. (Tummers en Tummers-Zuurmond, 1997: 117)*

> *Seeing the rural as an important and meaningful category within the conceptualisation of human settlement systems is not to suggest some even relatively independent rural world. If urbanisation is taken as a reasonable synonym for capitalism in its most highly evolved guise, then rural places are as 'urban' as the city. (Halfacree, 2004: 303)*

De in dit deel van het proefschrift uitgewerkte inhoudelijke verhaallijn van het planningsdiscours 'open ruimte als publieke ruimte' moet worden begrepen als één mogelijke rol die aan openruimtefragementen in een verstedelijkende omgeving kan worden toegekend.

> *Waar de planologie met zijn drang aan scheiding van functies de negatieve ruimte [lees de open ruimte] reduceert tot een element van scheiding tussen gebouwen, tussen gebouwen en infrastructuur of tussen verschillende activiteiten, kan de negatieve ruimte (…) anders worden benaderd. De eerder groen ingekleurde ruimte is niet noodzakelijk meer gekoppeld aan economische termen (…), is niet meer slechts te beschouwen als element dat beschermd dient te worden, of niet meer als uitsluitend natuurlijk, maar kan als een nieuwe collectieve ruimte gaan functioneren. (De Boeck, 2002a: 29)*

Dit planningsdiscours houdt voor alle duidelijkheid ook geen miskenning en vervanging van de bestaande stedelijke publieke ruimte in. De als publieke ruimte benaderde en vormgegeven open ruimte is immers in essentie bijkomende en geen plaatsvervangende stedelijke publieke ruimte. Voorts biedt deze strategie de mogelijkheid om op doordachte wijze een deel van het programma of de consumptie waarmee de stedelijke publieke ruimte vandaag wordt overstelpt en onaantrekkelijk gemaakt, te spreiden over een groter aanbod aan publieke ruimte. Hierdoor krijgt de traditionele stedelijke publieke ruimte opnieuw ademruimte.

4.3.1. Inversiedrieslagstelsel voor open ruimte als publieke ruimte

Op basis van hun onderzoek naar de kritische succesfactoren in de vormgeving van verschillende groene publieke ruimten in grote stedelijke agglomeraties – zoals Central Park in New York (figuur 4.3) – komen Tummers en Tummers-Zuurmond (1997) tot drie factoren – de 'drie slagen' – die zij vatten onder de koepel van het begrip 'inversiedrieslagstelsel':

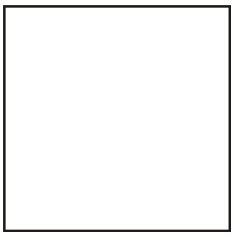
- de groene publieke ruimte is een stuk grond met een permanente status;
- de rand van de groene publieke ruimte wordt ingenomen door bebouwing;
- in de periferie van de groene publieke ruimte wordt bijzondere bebouwing – bijvoorbeeld een museum – gesitueerd.

Figuur 4.3. **Central Park in New York met Christo's kunstwerk.(Bron: http://christojeanneclaude.net op 9 januari 2007)**

Bij nader toezien lijken deze drie succesfactoren van groene publieke ruimte in grote stedelijke agglomeraties veel crucialer voor de ruimtelijke visievorming met betrekking tot bestaande openruimtefragmenten in de Vlaamse verstedelijkende ruimtelijke context dan de huidige functionele en technisch geïnspireerde afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur. (Leinfelder, 2005a en b en 2006) Het creëert ook mogelijkheden voor een heroriëntatie van de ruimtelijke planning van het huidig, veeleer regulerend en reactief type van beleid naar een flexibeler en faciliterend vormgevingsbeleid. (zie onder meer Mommaas, 2000)

De toepasbaarheid van het inversiedrieslagstelsel op de openruimtefragmenten in de Vlaamse verstedelijkende context wordt verder uitgewerkt in de volgende paragrafen van dit hoofdstuk. De klemtoon die op dit ontwikkelingsmodel wordt gelegd voor de operationalisering van 'open ruimte als publieke ruimte', vindt haar verklaring in de potentievolle premisse waarvan het model uitgaat, meer bepaald de reeds vermelde omkering van het perspectief van 'stad in platteland' naar 'platteland in stad'.
Andere bestaande modellen en concepten voor de vormgeving en inrichting van meer stedelijke publieke ruimte worden niet onderzocht op hun toepasbaarheid op de open ruimte. Wel wordt ingegaan op de bruikbaarheid – voor open ruimte als publieke ruimte – van doelstellingen voor stedelijke publieke ruimte die Technum (2001) in opdracht van de Vlaamse overheid in een 'handboek' heeft geformuleerd en van aandachtspunten voorzien. Tenslotte wordt ook de link gelegd naar de suggestie van Van der Wouden (2002) om passage en parochialisering ruimtelijk te combineren en zo de kiemen te creëren voor het ontstaan van nieuwe publieke (open) ruimte (zie paragraaf 4.1.3.c).

4.3.2. Open ruimte van voldoende oppervlakte met permanente status



De eerste slag in het inversiedrieslagstelsel bestaat erin een ruimte open te behouden waarvan de oppervlakte in verhouding staat tot het omringend stedelijk weefsel. Bovendien moet de continuïteit van de betrokken open ruimte politiek-maatschappelijk in de tijd worden gewaarborgd. Central Park in New York is qua oppervlakte in verhouding tot de bebouwde omgeving errond en heeft maatschappelijk – zelfs op mondiaal niveau – een dermate symbolische waarde dat het behoud ervan zonder twijfel is verzekerd.

a) Inhoudelijke verhaallijn over open ruimte als publieke ruimte

Bij het ontwikkelen van een ruimtelijke visie op een publieke rol voor openruimtefragmenten in een (Vlaamse) verstedelijkende omgeving kunnen deze twee uitgangspunten evenzeer worden gehanteerd.

In vrijwel alle regio's rond Vlaamse stedelijke centra biedt de bestaande ruimtelijke structuur een voortreffelijk aanknopingspunt voor deze eerste slag. Omdat de gemiddelde afstand tussen woonkernen ongeveer vijf kilometer bedraagt, resulteert de typische radiale verstedelijking langs de verbindingswegen tussen deze woonkernen in openruimtefragmenten met een oppervlakte die in verhouding staat tot de verstedelijkende omgeving. De determinerende maatvoering tussen de oppervlakte van het openruimtefragment enerzijds en de verstedelijkende omgeving anderzijds speelt zich in de Vlaamse context evenwel ook op andere schaalniveaus af. Zo is een kleiner openruimtefragment vaak in verhouding tot de nabijgelegen kleinere gehuchten en staat één landbouwperceel of staan enkele percelen in verhouding tot de typische verspreide of lintbebouwing langs landbouwwegen. In Nederland wordt het Groene Hart dan weer op een totaal ander schaalniveau als open ruimte voor de stedelingen in de omliggende steden Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam van de Randstad gepercipieerd. Een analoge 'aaneengesloten' centrale open ruimte is in Vlaanderen niet aanwezig, maar de riviervalleien van de Benedenschelde, de Rupel, de Dijle en de Nete kunnen als een openruimtenetwerk op het niveau van de Vlaamse Ruit worden beschouwd.

Het beantwoorden aan de andere succesfactor – de permanente status van het openruimtefragment – is sterk aan de context gebonden. Zo zijn er fragmenten, zelfs met een grotere schaal en samenhang zoals waterpartijen en riviervalleien, waar het fysisch onmogelijk of vrijwel onmogelijk is om te bouwen en waar de continuïteit van de open ruimte in de tijd met andere woorden quasi automatisch is verzekerd. (zie ook De Boeck, 2002b) Daarnaast kunnen openruimtefragmenten ook elementen omvatten die maatschappelijk-cultureel een dermate belangrijke waarde worden toegekend – zoals kasteelparken of belangrijke natuurgebieden of beschermde landschappen – dat de kans eveneens beperkt is dat ze verder zullen worden ingenomen door bebouwing.

Een groot deel van de openruimtefragmenten – vooral deze in landbouwgebruik – hebben evenwel niet onmiddellijk die economische, ecologische of culturele waarde dat het behoud van de open ruimte erdoor wordt verzekerd. De permanentie in de tijd van hun status als open ruimte moet met andere woorden feitelijk worden gecreëerd – door het openruimtefragment bijvoorbeeld zo in te richten dat het optimaal de rol van een publieke ruimte voor de verstedelijkende omgeving kan vervullen. De permanentie kan ook virtueel worden gerealiseerd door het normatief en voluntaristisch als open ruimte te bevestigen in ruimtelijke plannen of andere juridische instrumenten. Deze planologische of andere juridische bescherming kan natuurlijk ten allen tijde worden herroepen.

b) Publiek of collectief?

Open ruimte als publieke ruimte lijkt zich in de sporadische literatuur (zie onder meer Hemel en Van Uum, 1999; Hoekstra et al., 2002; Sijmons, 2002a) en in begeleide eindwerken van studenten (zie onder meer Nuyttens, 2004 en 2005; Bosmans, 2005) vrijwel a priori te vertalen in een toename van de recreatieve toegankelijkheid van de open ruimte voor wandelaars, fietsers en ruiters. Dit blijkt intuïtief de meest voor de hand liggende inhoudelijke verhaallijn van dit planningsdiscours. Het lijkt echter van belang het publiek karakter van open ruimte in een verstedelijkende samenleving open te trekken tot meerdere dimensies dan alleen de toegankelijkheid.

> *De opgave op het platteland is de ontwikkeling van een vorm van openbaarheid die gerelateerd is aan het alledaagse leven, niet vergroting van de doordringbaarheid per se. (…) In plaats daarvan zou de opgave voor het platteland moeten zijn de ontwikkeling van het openbare domein te koppelen aan de ontwikkeling van het platteland als bewoond en bewerkt landschap. (Lofvers en Musch, 2004: 63)*

Een volledig openbaar – in de zin van onvoorwaardelijk toegankelijk – karakter van de open ruimte lijkt bovendien op het eerste gezicht vrijwel onmogelijk te realiseren. Het grootste deel van de open ruimte is immers in handen van particuliere eigenaars, in hoofdzaak landbouwers, die geen, nauwelijks of voorwaardelijk toegang verlenen tot hun grond. Er is veeleer sprake van een in meerdere of mindere mate openbaar padennetwerk tussen private (landbouw)percelen. In een beperkt aantal gevallen – zoals bij de voorwaardelijke toegang tot landbouwbedrijven voor verblijf, bezoek of consumptie – is er, zoals ook in de stedelijke omgeving, sprake van collectieve of semi-publieke ruimte (zie paragraaf 4.1.3.b). (zie onder meer ook De Klerk, 1999b; Mels, 2006)
Waar er in Groot-Brittannië een algemeen recht bestaat om landbouwpercelen over te steken zonder het gewas te beschadigen, zijn bovendien in Vlaanderen de voorbije eeuw talrijke buurt- en voetwegen in Vlaanderen – de zogenaamde 'trage' wegen – verdwenen als gevolg van de modernisering van de landbouwbedrijfsvoering en van de privatisering van de open ruimte door een toename van de residentiële bebouwing en de bijbehorende vertuining.

> *Nieuwe types van afbakening (hekken, gesnoeide hagen, witgekalkte betonpaaltjes) doen, enkele decennia na de ontmanteling van de houtkanten en hagen, hun intrede in het landschap. (De Meulder en Vandenbroucke, 2004: 135)*

Er is bijgevolg nog nauwelijks sprake van een aaneengesloten padennetwerk dat de open ruimte openbaar maakt. Recent wordt er gepleit voor een hernieuwde openstelling van trage wegen en een herstel en vervolgens uitbreiding van het wegennetwerk tot een 'zwerfnetwerk' zodat het weer mogelijk wordt om te dwalen en te verdwalen[366 367 368]. Het ontwerp van dergelijk wegennetwerk moet daarbij worden afgestemd op de vanuit landbouwtechnisch oogpunt wenselijke grootte van percelen. Herngreen (2002) pleit daarbij voor een toevoeging van deze wegen aan de neutrale openbare ruimte, in handen van de overheid, of – in secundaire orde – voor stimuli om particuliere eigenaars te bewegen om wegen opnieuw open te stellen[369].

> *Openbaarheid en toegankelijkheid betekenen concreet een fijnmazig, openbaar toegankelijk netwerk van routes, paden en wegen die geschikt zijn voor wandelen en fietsen, met aanhangende kleine verpozingsvlakken ('domeintjes' of 'balkons') waar het pad zich verbreedt tot een rustplaats. (…) We stellen een netwerk voor dat een maaswijdte heeft van zo'n 250 m vlak bij de bebouwde kom, afnemend tot 1000 m verderop. Dit betekent gemiddeld 40 strekkende meter per ha, variërend van 20 tot 80. Als we een gemiddelde breedte van 4 m (inclusief berm) en ook ruimte reserveren voor de domeintjes, beslaat het oppervlak van het padennetwerk 2 à 3 % van het landelijk gebied. (Sijmons, Feddes en Herngreen, 2002: 210)*

Door het dichte (auto)wegennetwerk en de ver doorgedreven (residentiële) verstedelijking van het platteland is de open ruimte in Vlaanderen daarnaast quasi volledig visueel toegankelijk. Een stadsplein wordt evenmin enkel en alleen als publieke ruimte beschouwd omdat het openbaar toegankelijk is. Het is evenzeer een publieke ruimte omwille van de zichten die het toelaat vanuit de talrijke private ruimten rondom. Vertaald naar een openruimtecontext, krijgen die private ruimten de vorm van woningen, bedrijven, andere gebouwen en passerende auto's (zie paragraaf 4.3.3 voor verdere uitwerking).

Een derde publieke dimensie van de open ruimte in een verstedelijkende samenleving is dat het de plaats is waar die samenleving uitdrukking geeft aan de wijze waarop het met het fysisch systeem en de natuur omgaat. Specifiek speelt de landbouw hierbij een voorname rol.

> *In de landbouw wordt de levende natuur benut en in een doorgaand proces uiteengelegd, gerecombineerd en verrijkt. (…) In en door de wisselwerking van mens en natuur creëren mensen zich eigen grenzen. Waar men over die grenzen heen denkt te kunnen springen, komt vroeg of laat naar voren dat het materiële en zeker de levende natuur niet kan worden begrepen en behandeld als 'kneedbaar als klei'. (Van der Ploeg, 2001: 10)*

De behoefte aan dagelijks contact met natuur, landschap en landbouw in de open ruimte is eigenlijk een essentieel cultureel element dat vandaag in de vormgeving van de verstedelijking te weinig aan bod komt. Bovendien geeft de ruimtelijke structuur van de open ruimte ook weer hoe dezelfde samenleving in het verleden met deze gegevens omging.
Bij de vormgeving van de open ruimte als publieke ruimte, in het bijzonder bij het toevoegen van nieuwe elementen, moet met andere woorden bijzondere aandacht worden besteed aan het valoriseren van deze historische gelaagde, meerlagige en cultureel belangrijke context. Met valoriseren wordt het beter benutten van aanwezige mogelijkheden bedoeld door bestaande elementen in de open ruimte op een of andere manier in hun context te plaatsen, door het

herstellen, koppelen of doorbreken van verbanden. Bestaande en nieuwe contextelementen waarvan wordt verwacht dat zij een lange levensduur zullen bezitten, moeten daarbij oordeelkundig worden gesitueerd. (zie onder meer Technum, 2001)

c) Meervoudig gebruik en parochialisering

De publieke functie van een ruimte wordt bevorderd door een gemengd, meervoudig gebruik ervan te stimuleren. De sociaal-culturele opgave voor de ruimtelijke planning van een open ruimte die als publieke ruimte moet functioneren, bestaat er dan ook in een ruimtelijke mix en confrontatie van verschillende maatschappelijke groepen mogelijk te maken. Landbouwer en burger/stedeling, producent en consument – maatschappelijke groepen die elk hun eigen betekenis geven aan de open ruimte – kunnen op die manier opnieuw met elkaar in contact komen (zie paragraaf 4.1.2.c).

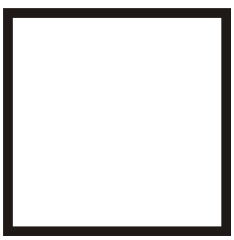
Wanneer in termen van 'open ruimte als publieke ruimte' wordt gedacht, wordt de open ruimte in hoofdzaak bezet door landbouwers. In vele gevallen functioneren de individuele landbouwers in een open ruimte als een vrij coherente maatschappelijke groep met gelijklopende interesses en verwachtingen en is er bijgevolg sprake van parochialisering van de open publieke ruimte door één enkele dominante groep. De vraag die zich dan ook stelt, is hoe andere maatschappelijke groepen kunnen worden gestimuleerd om zich eveneens delen van die monofunctionele open ruimte toe te eigenen van waaruit ze de confrontatie met de landbouwersparochie kunnen aangaan.

De meest voor de hand liggende strategie in de ruimtelijke planningspraktijk zou erin bestaan deze deelruimten te zoneren en te bestemmen voor wenselijk geachte, andere functies en activiteiten[370]. Net zomin als deze strategie wordt toegepast op stedelijke publieke ruimte – pleinen worden in het algemeen niet functioneel gezoneerd – lijkt het aangewezen om, naar analogie, in de ruimtelijke visie op een open ruimte de rol of de (landschappelijke) betekenis als publieke ruimte te beklemtonen.
Zoals een stedelijk plein wordt getypeerd als een marktplein, een stationsplein, een speelplein, een evenementenplein, … of – waarom niet – helemaal niet getypeerd en als een neutrale ruimte aangelegd en flexibel ruimte biedt voor onverwacht gebruik … zo kan evenzeer een gebiedsgerichte typologie van publieke open ruimten worden ontwikkeld en kunnen de vormgeving en inrichting, het programma aan bestaande en nieuwe contextelementen en de onderlinge koppeling van deze elementen hierop inspelen. Hajer en Reijndorp (2001) noemen dit de thematiseringsstrategie bij de vormgeving van publieke ruimte waarbij via architecturale en andere technieken sferen worden gecreëerd. Binnen een type publieke open ruimte kunnen maatschappelijke groepen die zich aangetrokken voelen tot en verenigbaar met de bijbehorende rol of (landschappelijke) betekenis, vervolgens hun deel van die publieke open ruimte 'toe-eigenen'.
Een publieke open ruimte wordt daarbij in grotere mate meervoudig gebruikt wanneer meer maatschappelijke groepen er hun betekenis in terug vinden. Hajer en Reijndorp (2001) noemen dit dan weer de comprimeringsstrategie bij de vormgeving van publieke ruimte, waarbij een aantal elementen die voor verschillende groepen betekenisvol is, dicht bij elkaar wordt geplaatst om de ervaring van publieke ruimte te genereren.

Net als bij de traditionele functionele zonering van de open ruimte zal de rol van de overheid bij het typeren van publieke open ruimten er vooral uit bestaan de publieke belangen af te wegen tegen de belangen van de verschillende maatschappelijke groepen. (Konijnenbelt, 1999) Het inbrengen van nieuwe contextelementen in de open ruimte om een gebruik als publieke ruimte te initiëren, vergt trouwens belangrijke investeringen vooraf door de overheid. Het nut van deze investeringen wordt slechts duidelijk wanneer private programma's zich aan die contextelementen beginnen te hechten[371]. (zie Herngreen, 2002) Opnieuw is de analogie met overheidsinvesteringen in de publieke ruimte treffend: de meerwaarde van deze uitgaven wordt ook vaak pas duidelijk wanneer individuen de private wand die grenst aan de heringerichte publieke ruimte, beginnen te renoveren.

Een andere (té) voor de hand liggende conclusie die uit de optie tot meervoudig ruimtegebruik van de open ruimte zou kunnen worden getrokken, is dat er in open ruimte als publieke ruimte enkel plaats is voor verbrede landbouwbedrijvigheid. Zonder twijfel creëert dit type van multifunctionele landbouwbedrijfsvoering (zie paragraaf 3.2.3) de meeste kansen om de landbouwersparochie met andere maatschappelijke groepen te confronteren. Net zoals er bij stedelijke publieke ruimte echter een blijkbare nefaste tendens bestaat tot disneyficatie en thematisering, zou een dergelijke één-op-éénrelatie tussen verbrede landbouw en publieke open ruimte leiden tot een stereotype uniformering van de momenteel nog zeer diverse openruimtefragmenten. De recreatieve betekenis van een open ruimte mag met andere woorden niet gaan domineren, maar moet zich bescheiden invoegen. (De Klerk, 1999a) Op termijn resulteert een teveel aan recreatief programma in een afgenomen aantrekkelijkheid en charme van de open ruimte en een verminderd draagvlak voor en een verminderde garantie op een permanente status als open ruimte.
Ook de internationaal georiënteerde, hoogtechnologische landbouw kan en moet dus een plaats kunnen hebben in een open ruimte die als publieke ruimte functioneert en mag niet worden 'verbannen' naar de openruimtekernen die buiten de stedelijke invloedssfeer of buiten een stedelijk netwerk gelegen zijn. (zie onder meer ook Herngreen, 2002) Door de aanwezigheid van moderne landbouwbedrijfsgebouwen in de openruimtefragmenten wordt het de consument/burger/stedeling immers duidelijk gemaakt dat de landbouw ook actief is in een wereldmarktgebeuren. Wanneer de landbouwer er bovendien in slaagt om de relatie te leggen tussen die internationale bedrijfslogica en de lokale landschappelijke context, draagt hij bij tot de realisatie van een cultureel verrassende en inspirerende publieke ruimte.

4.3.3. Bebouwde rand rond open ruimte



De tweede slag in het inversiedrieslagstelsel bestaat erin dat de rand van de groene publieke ruimte wordt ingenomen door stedelijke functies en activiteiten die ook effectief of louter visueel gebruik maken van de open ruimte. Zij vormen, ook op termijn, een belangrijke garantie voor het behoud van de open ruimte. De peperdure appartementen die uitkijken op Central Park in New York zijn een treffend voorbeeld van deze wisselwerking tussen groene publieke ruimte en bebouwde rand.

a) Inhoudelijke verhaallijn over open ruimte als publieke ruimte

Bij het ontwikkelen van een ruimtelijke visie op een publieke rol voor openruimtefragmenten in een (Vlaamse) verstedelijkende omgeving kan dit uitgangspunt van een bebouwde rand rond de publieke open ruimte worden vertaald naar bebouwing in de stadsrand, kleinere woonkernen, gehuchten en lint- en verspreide bebouwing. Wat vandaag evenwel in veel gevallen blijkt te ontbreken, is de functionele en/of visuele oriëntatie van de bebouwing naar de open ruimte toe.

De uitbreiding van de stad en van woonkernen vindt meestal plaats met de rug naar de open ruimte toe. Stedelijke groei is, contradictorisch, in essentie een introvert proces dat vooral gericht is op de stadskern en de radiale steenwegen en veel minder op de landschappelijke aantrekkelijkheid van de omliggende open ruimte. Maar ook de individuele woning in of aan de rand van de open ruimte kijkt weg van die open ruimte. De sterke gerichtheid op de eigen kavel en het gebrek aan vormgeving van de randen tussen verschillende ruimtelijke eenheden – bebouwing/open ruimte – zijn opvallende kenmerken van de Vlaamse verkavelingslogica. Privacy gaat boven ruimtelijke context. (De Meulder et al., 1999)
Ook de karakteristieke, in sé stedelijke typologie van de 'vrijstaande rijwoning' op het Vlaamse platteland (zie voetnoot 230) gaat gepaard met een rommelige achterkant die de aanwezigheid van een achterliggende open ruimte ontkent.

> *Alle rommelige Belgische achterkeukens en 'koterijen' vormen samen een ongelooflijk landschap, een onbegrijpelijke en ongrijpbare, niet-euclidische ruimte zonder perspectief of horizon. (Uyttenhove, 1997, in Mels, 2006: 51)*

En het andere voor Vlaanderen karakteristieke woningtype, de 'fermette', heeft door de centrale plaatsing op het perceel dan wel vier gevels, maar door de vertuining rondom de woning met hoge hagen of schuttingen op de kavelgrens wordt alle uitzicht op de omringende open ruimte ontnomen. (De Meulder et al., 1999) De tuin is een simulering van de omliggende open ruimte op de eigen kavel. Verschaffel (1990) neemt een iets genuanceerder standpunt in over de inbedding van de fermette in haar omgeving. In tegenstelling tot de villa – de kleinburgerlijke variant voor het buitenverblijf van de stedeling – ligt de fermette – de kleinburgerlijke variant van de boerderij – niet midden in een perfect geordende tuin die door het huis wordt beheerst, maar in een (verdwenen) landbouwlandschap dat ze niet beheerst.
Algemeen kan worden gesteld dat elke vorm van collectiviteit ontbreekt in de huidige residentiële logica in Vlaanderen. Een besloten ruimtebeleving vervangt de collectieve. Van subtiele overgangen tussen private en publieke ruimte is nauwelijks sprake, terwijl het landelijk wonen zich net onderscheidt van het stedelijk wonen door de diffusere overgang tussen privaat en publiek. Een gevolg hiervan is ook dat de (nieuwe) bewoner van de open ruimte nauwelijks wil bijdragen aan de instandhouding van de omliggende open ruimte. (Mels, 2006)

In de vestigingslogica van andere stedelijke functies en activiteiten is daarentegen steeds meer een wisselwerking met de omliggende open ruimte merkbaar. Dit geldt in de eerste plaats voor bedrijvigheid – zoals horeca- of recreatieve activiteiten – die een deel van hun inkomsten halen uit de ligging in of aan de rand van een open ruimte. Daarnaast valt het echter op dat

ook hoogtechnologische bedrijven met uitstraling, kantoren en kantoorachtigen zich steeds meer op deze locaties vestigen en de open ruimte en het landschap als setting integreren in de architecturale vormgeving van het gebouw.

Het op elkaar betrekken van open ruimte en bebouwde rand vertaalt zich in twee aandachtspunten voor de vormgeving van de contactzone tussen beide: de scheiding enerzijds en de overgang anderzijds tussen open ruimte en bebouwde rand. Hajer en Reijndorp (2001) noemen dit de koppelingsstrategie bij de vormgeving van publieke ruimte. Xaveer De Geyter Architecten (2002) vatten dit onder de strategie 'frame'. De twee aandachtspunten worden hierna uitgewerkt.

b) Aandacht voor scheiding tussen open ruimte en bebouwde rand

De bebouwde rand rond de publieke open ruimte vertoont een analogie met de bebouwing rond een stedelijke publieke ruimte. Beide zijn doorgedreven private ruimten met een buitenkant die zichtbaar is vanuit de publieke ruimte. Het is met die buitenkant dat de eigenaars aan anderen zichtbaar maken wie ze zijn en hoe ze hun verhouding zien tot de maatschappelijke context. (Hajer en Reijndorp, 2001; Herngreen, 2002) Vandaag suggereren de rommelige achterkant, de hoge hagen en de ondoorzichtige omheiningen van de bebouwde rand op dat vlak niet veel goeds. De bebouwde rand straalt een onverschilligheid uit ten aanzien van de publieke of collectieve open ruimte.

Als de open ruimte in een verstedelijkende omgeving wordt vormgegeven als publieke ruimte, dan zal er niet alleen aandacht moeten worden besteed aan de voorzijde van de bebouwde rand – dit is de zijde die naar de stedelijke publieke ruimte is gericht – maar evenzeer aan de achterzijde.
De voor de hand liggende en vaak aan de voorzijde toegepaste techniek is het juridisch definiëren van allerlei esthetiserende voorschriften omtrent materiaalkeuze, hoogte, kleurgebruik, positie op de kavel, beplantingsassortiment, … (Konijnenbelt, 1999) Deze techniek laat evenwel geen ruimte voor de meest wezenlijke culturele functie van het grensvlak tussen de publieke en de private ruimte – de expressie van het individu naar anderen toe van wie hij of zij is.

In ieder geval lijkt een gelijkwaardige aandacht voor de naar de open ruimte gekeerde zijde van de bebouwde rand op zijn plaats. Belangrijke elementen daarbij zijn de 'vensters' of 'zichten' in de buitenkant waardoor een uitzicht van de private naar de publieke ruimte en omgekeerd mogelijk wordt.

> *Het ontwerp van de grens van de openbare ruimte [lees publieke ruimte] moet de private respectievelijk de publieke wereld aan de overkant van die grens zichtbaar laten zijn. (Herngreen, 2002: 49)*

Mels (2006) trekt ook hier de parallel met de renovaties in de private ruimte als gevolg van een aantrekkelijker gemaakte stedelijke publieke ruimte. Wanneer het open binnengebied niet langer als restruimte wordt aanzien, maar als een volwaardige ruimte met een grote

aantrekkelijkheid, zal dit volgens haar aanleiding geven tot opwaardering van de omliggende lintbebouwing: woningen worden opgeknapt, slordige achterkanten worden verfraaid, nieuwe 'gevels' worden naar de open ruimte toe ontwikkeld, zichtassen doorheen de open ruimte worden beklemtoond in de tuinaanleg, …

c) Aandacht voor overgang tussen open ruimte en bebouwde rand

Momenteel beperkt de wetenschappelijke literatuur zich voor 'passageruimten' in hoofdzaak tot hoogwaardige vervoersknooppunten in een stedelijke of randstedelijke omgeving, zoals HST-stations en luchthavens. In de netwerksamenleving lijken echter ook de residentiële en economische functies en activiteiten in de stad, in de stadsrand of in woonkernen steeds meer een 'passage'-karakter te krijgen: nieuwe verkavelingen en bedrijventerreinen voor kantoren en kantoorachtigen zijn steeds minder bedoeld voor langdurig gebruik en worden slechts kort – in het geval van de woning alleen 's nachts – door 'passanten' bezocht. Vanuit woningen en bedrijven doen er zich steeds meer kris-krasrelaties voor die de vorm aannemen van een quasi-permanente aaneenschakeling van bezigheden in verschillende sferen, op verschillende plaatsen en op uiteenlopende tijdstippen. Steeds minder wordt de woning, zelfs in het weekend, of het bedrijf, zelfs op een werkdag, een plaats voor langdurig verblijf.

Ook in de open ruimte vormen woningen en bedrijven met andere woorden steeds meer ware micro-vervoersknooppunten. Woningconcentraties – stadsranden, woonkernen, gehuchten, woonlinten, verkavelingen – en bedrijfslocaties in de verstedelijkende netwerksamenleving kunnen met andere woorden, mits enige interpretatievrijheid, worden beschouwd als de equivalenten van stedelijke passageruimten in en op schaal van de open ruimte.

> *We moeten aansturen op organisch samenhangende, dit is compleet uitgeruste wooneenheden, die zich op de mooiste plaatsen in het landschap zouden inschakelen, geïsoleerd van het groot verkeer, maar in directe verbinding ermee – dus als een keten gestrekt langs de personenautowegen, niet imperialistisch de landbouw bedreigend, maar ermede in symbiose en leidend tot de opheffing van de betreurenswaardige tegenstelling tussen stad en land, met de bekende nefaste gevolgen. (Braem, 1968: 61)*

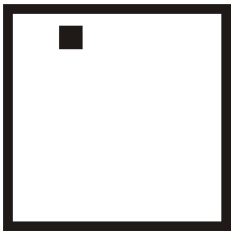
Gelet op Van der Woudens (2002) suggestie om agorale publieke ruimte te creëren door passage en parochialisering te combineren, lijken de plekken met potentie zich dan ook te situeren in de overgang tussen de open ruimte met haar overwegend plaatsgebonden functies en activiteiten en de bebouwde rand met een toenemend aantal tijdelijke functies en activiteiten. In die overgangszones worden de 'passanten', die de open ruimte gebruiken vanuit de bebouwde rand, geconfronteerd met de meer 'gewortelde' gebruikers van de open ruimte.
Het is in deze zones dat de 'ommetjesmaker' uit de bebouwde rand op een 'indian summer'-avond de loonwerker de oogst van de buurman-landbouwer ziet binnenhalen … of het is langs de buurtweg door de open ruimte dat het kind op weg naar school in een 'small talk'-conversatie te weten komt dat de doorsnee-landbouwer een zeer hechte relatie heeft met zijn koeien of dat de melk niet van de vogeltjes komt – zoals de prent op de melkverpakking suggereert …

Deze overgangszones worden dan ook best vormgegeven met een zekere herbergzaamheid en rust die uitnodigt tot verpozing, observatie en ontmoeting. Opnieuw komt hier op de eerste plaats de behoefte aan een fijnmazig wandelwegennetwerk voor grote en kleine wandelingen om de hoek kijken[372] (zie paragraaf 4.3.2.b).
Daarnaast kan de overgangszone – 'bufferzone' voor Mels (2006) – zelf als tussenruimte tussen verschillende werelden worden vormgegeven[373]. Deze hoeft daarbij zelfs niet volledig openbaar toegankelijk te zijn, maar kan worden ingevuld met semi-publieke en private functies en activiteiten die het aanknopingspunt kunnen vormen voor een gemoedelijke confrontatie tussen verschillende maatschappelijke groepen. Enkele voorbeelden zijn moestuinen van scholen, de in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen verguisde schapen- en paardenweiden, volkstuintjes, composteringsinstallaties, … (zie ook paragraaf 4.3.4).

> *In feite betekent dit een vrij fundamentele perspectiefwisseling op alle niveaus van de [ruimtelijke] organisatie (…) Het leidende principe van de stedenbouw was immers altijd scheiding waardoor verschillende werelden uit elkaar zijn getrokken. De ontwerpopgave voor het publiek domein [lees publieke ruimte] ligt niet in het door elkaar gooien, maar in het opnieuw op elkaar betrekken van die ontlede werelden, in het vormgeven van de tussenruimten. (Hajer en Reijndorp, 2001: 130)*

Mels (2006) suggereert zelfs, in navolging van Vetter (2004), een soort ruimte tussen de publieke en private sfeer – een soort ruimte voor 'gemeenschappelijk gebruik'. Het model stamt uit de tijd van 'farming societies' toen de gemeente grond ter beschikking stelde aan armen om in hun levensbehoeften te voorzien. Vandaag kan deze ruimte ook voor natuurontwikkeling of recreatie worden ingericht.

4.3.4. Perifere attractor in open ruimte



De laatste slag in het inversiedrieslagstelsel bestaat erin dat op een perifere positie in de groene publieke ruimte een bijzonder gebouw wordt ingeplant dat vervolgens de groene publieke ruimte en de bebouwde rand verenigt. Het gebouw heeft de rol van attractor: het moet de bewoners en gebruikers van de bebouwde rand aantrekken naar de groene publieke ruimte en hen aanzetten om vanuit de attractor de groene ruimte verder te verkennen. Het museum – of Christo's tijdelijk kunstwerk – in Central Park in New York speelt deze rol voortreffelijk.

Tummers en Tummers-Zuurmond (1997) stellen wel duidelijk dat de verhouding tussen de groene publieke ruimte en de perifere attractor van die aard moet zijn dat het duidelijk merkbaar is dat het bijzondere gebouw een eenmalige bepaling is geweest in de periferie.

Bij het ontwikkelen van een ruimtelijke visie op een publieke rol voor openruimtefragmenten in een (Vlaamse) verstedelijkende omgeving levert ook dit uitgangspunt interessante, vernieuwende perspectieven op. De aard en de inplanting van attractoren in een open

ruimte lijkt immers een uiterst belangrijk strategisch element om een open ruimte al dan niet volwaardig te transformeren in een publieke open ruimte. De VROMRaad (1999) opteert bijvoorbeeld om in open ruimten die onder zeer grote verstedelijkingsdruk staan, vooral dag- en openluchtrecreatieve voorzieningen toe te voegen en de ontsluiting voor fietsers en wandelaars te verbeteren. Het ambitieniveau wordt er met andere woorden bewust beperkt gehouden. In open ruimten die minder aan verstedelijking onderhevig zijn – bijvoorbeeld de openruimtekernen – moet op regionaal niveau worden nagedacht over aanpassingen aan bereikbaarheid en toegankelijkheid in functie van de gewenste toeristisch-recreatieve activiteit. Dergelijke regionale visie moet duidelijk maken aan welke open ruimten een hoog dan wel een laag ambitieniveau wat betreft hun publieke functie wordt toegekend.

Vele openruimtefragmenten in de Vlaamse verstedelijkende samenleving bezitten reeds een of andere vorm van bijzondere bebouwing: een sportterrein met bijbehorende kantine, een begraafplaats, een waterzuiveringsinstallatie, … De potentie om mensen uit de bebouwde rand aan te trekken verschilt echter van element tot element. Een eerste ingreep kan, indien gewenst, erin bestaan om de attractiviteit ervan op te waarderen tot een nieuwe, bijzondere gewaarwording. (Mels, 2006)
Daarnaast kunnen bewust nieuwe attractoren in de periferie van een open ruimte worden toegevoegd om publiek aan te trekken. Afhankelijk van het ambitieniveau voor en de schaal en de positie van het betrokken openruimtefragment kan de perifeer gesitueerde attractor verschillende vormen aannemen.

In nog vrij grote aaneengesloten openruimtefragmenten in de rand van grotere stedelijke gebieden kan een attractor de vorm aannemen van een openluchtmuseum, een golfterrein, een stadsboerderij, een bos, … De attractor moet op dit niveau als het ware worden opgevat als een zeer herkenbaar en vlot bereikbaar toeristisch-recreatief knooppunt dat enerzijds bezoekers aanzuigt, maar anderzijds ook een groot deel van een te massale recreatieve druk op de omgeving kan afhouden.
In kleinere openruimtefragmenten, in de nabijheid van een woonkern, kunnen bijvoorbeeld kinderboerderijen, picknickplaatsen langs recreatieve routes, knooppunten in fietsroutenetwerken, kunstwerken of speelbossen een rol als attractor vervullen.
Op een zeer laag schaalniveau, op het niveau van een of meerdere landbouwpercelen omgeven door verspreide of lintbebouwing, kan zelfs een naar de open ruimte gerichte zitbank bewoners uitnodigen om 's avonds uit te kijken op de open ruimte voor of na een ommetje. (Leinfelder, 2005b)

Hoofdstuk 4.4

Toetsing van ruimtelijke visie op Parkbos Gent aan planningsdiscours 'open ruimte als publieke ruimte'

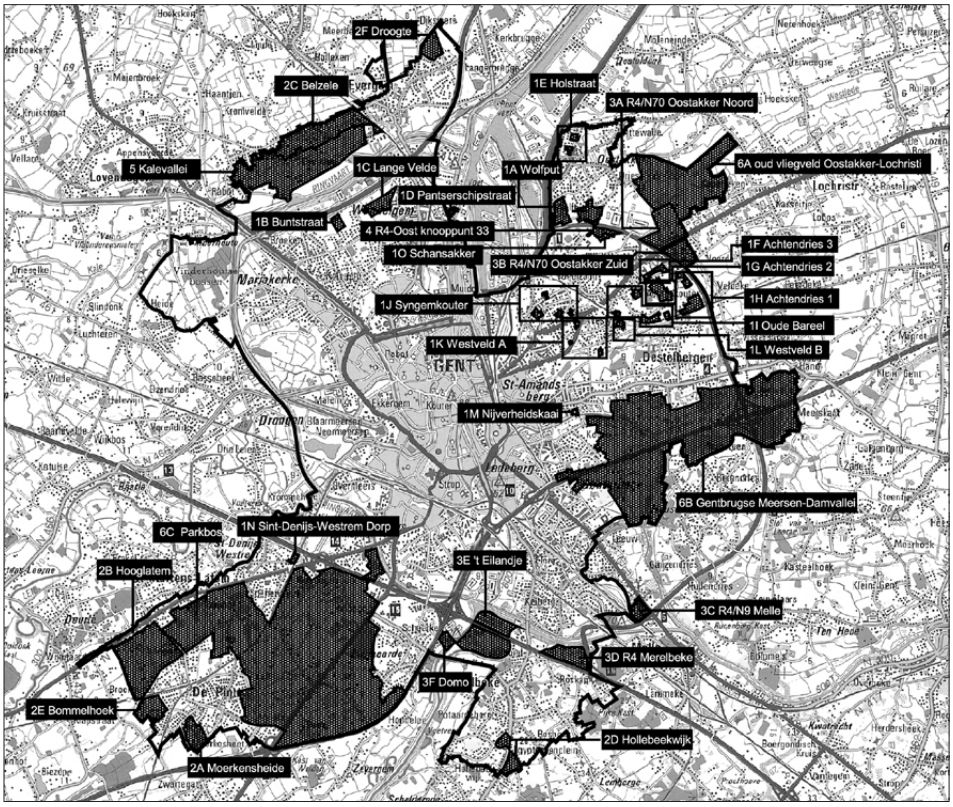
In dit hoofdstuk wordt de ruimtelijke visievorming voor het Parkbos Gent getoetst aan de concepten en aandachtspunten voor de vormgeving van een open ruimte als publieke ruimte uit het vorige hoofdstuk. Er wordt in voorliggend proefschrift met andere woorden niet geopteerd om een empirische toetsing uit te voeren van alle mogelijke gewestelijke, provinciale of gemeentelijke planningsinitiatieven in Vlaanderen wat betreft een mogelijke benadering van de open ruimte als publieke ruimte. Er is daarentegen zeer bewust gekozen om de toetsing te beperken tot de inhoudelijke verhaallijn die recent met betrekking tot het Gentse Parkbos werd opgezet.
Een eerste reden is dat het Parkbos het voorwerp uitmaakte van een ruimtelijk planningsinitiatief op gewestelijk niveau, net zoals de in het tweede deel van dit proefschrift onderzochte planningsdocumenten – de gewestplannen, het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur. Een tweede reden is dat de ruimtelijke visie op het Parkbos – in tegenstelling tot andere planningsprocessen voor open ruimten in Vlaanderen – zeer expliciet de publieke rol van het gebied in relatie tot het grootstedelijk gebied Gent als doelstelling stipuleert.

4.4.1. Situering van ruimtelijk planningsinitiatief Parkbos Gent

In het kader van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen coördineert de afdeling Ruimtelijke Planning van AROHM afbakeningsprocessen voor dertien Vlaamse groot- en regionaalstedelijke gebieden, waaronder het grootstedelijk gebied Gent. Die processen resulteren in een ruimtelijke visie op het stedelijk gebied en een actieprogramma dat de basis vormt voor de opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. (David et al., 2005) Het afbakeningsproces voor het grootstedelijk gebied Gent startte in 1999 en werd op 16 december 2005 bekroond met de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan[374]. Naast een afzonderlijk deelplan waarin de afbakeningslijn rond het grootstedelijk gebied wordt vastgelegd, bevat het ruimtelijk uitvoeringsplan ook deelplannen met het oog op het realiseren van bijkomende ruimte voor wonen en bedrijvigheid en van grootstedelijke functies en groenvoorzieningen (figuur 4.4).

Bij de start van het afbakeningsproces bestond er reeds een lokalisatiestudie[375] voor een stadsbos rond Gent (Van Elegem et al., 1997). De opzet van de studie was de doelstelling uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen om het bestaande Vlaamse bosareaal tegen 2007 met 10.000 ha uit te breiden, te concretiseren voor een van de bosarmste regio's in Vlaanderen – de regio rond Gent.

Op basis van een multi-criteria-analyse schuift de lokalisatiestudie drie locaties als het meest geschikt naar voor: de Kastelensite bij Zwijnaarde – later het Parkbos genoemd – de Gentbrugse meersen en de Vinderhoutse bossen. Omwille van de landschappelijke waarde van het gebied – een waardevol gefragmenteerd landschap van kleine bossen, kasteelparken en dreven, afgewisseld met weiden, akkers en enkele relicten van een open bulkenlandschap – stelt de lokalisatiestudie al dat de Kastelensite slechts geschikt is voor de aanleg van een stadsbos van 200 tot 300 hectare. (Van Elegem et al., 1997)



Figuur 4.4. **Afbakeningslijn en deelplannen van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan grootstedelijk gebied Gent. (Bron: Ministerie, 2005b)**

De lokalisatiestudie werkt vanaf 1999 niet alleen inhoudelijk door in het afbakeningsproces voor het grootstedelijk gebied Gent, maar ook in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplanningsproces van de Stad Gent (Gent, 2003) Beide planningsdocumenten gaan uit van vier groenpolen[376] die ervoor moeten zorgen dat de behoefte aan randstedelijk groen, op redelijke afstand en goed bereikbaar met openbaar vervoer, voor alle bewoners van het grootstedelijk gebied wordt ingevuld. Per groenpool wordt daarbij een specifiek karakter nagestreefd.

Het inpassen van de visie op de vier groenpolen uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan in de visie op het grootstedelijk gebied is trouwens cruciaal geweest voor de besluitvorming over het parkbosproject om volgende redenen. (David et al., 2005)

- De inpassing in het afbakeningsproces brengt de idee van het Parkbos, als een essentieel onderdeel van het grootstedelijk gebied, op het meest geschikte planningsniveau – het gewestelijke.
- Het parkbosproject situeert zich bovendien, net zoals de drie andere groenpolen, niet alleen op het grondgebied van de Stad Gent. Zo omvat het parkbosproject ook delen van De Pinte en Sint-Martens-Latem. Op gemeentelijk niveau zou het project bijgevolg slechts gedeeltelijk kunnen worden gerealiseerd.
- Tenslotte wordt reeds in de startfase van het afbakeningsproces duidelijk dat het gebied ten zuiden van de E40, tussen Gent en De Pinte, wordt geconfronteerd met talrijke andere ruimteclaims waaronder onder meer woonuitbreiding in Sint-Martens-Latem, kantoorprojecten en een wetenschapspark voor de Universiteit Gent.

Laatst vermelde reden heeft ertoe geleid dat er begin 2001 binnen het afbakeningsproces een specifiek ruimtelijk onderzoek, een voorstudie, wordt opgestart voor de Kastelensite. (Studiegroep Omgeving et al., 2001) De resultaten van deze voorstudie worden vervolgens als basis gebruikt voor de toelichting bij het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor het Parkbos.

4.4.2. Inhoudelijke verhaallijn over open ruimte in voorstudie[377]

De oorspronkelijke doelstelling om een nieuw stadsbos van 300 ha te realiseren, wordt opgenomen in de idee van een 1.200 ha groot 'stadslandschapspark' waarin vrijwel eenzelfde bosuitbreiding wordt nagestreefd:

> *een multifunctioneel gebied met een overwegend openruimtekarakter, in en omringd door een sterk verstedelijkt gebied. (David et al., 2005: 20)*

Omwille van de dominantie van landschappelijke elementen zoals de talrijke kasteelparken, dreven en vista's, ligt bij de vormgeving van het gebied de nadruk op de parkfunctie. Als gevolg daarvan wordt ook de moeilijk in de mond liggende term 'stadslandschapspark' gewijzigd in 'Parkbos'.

De hoofdrol als randstedelijk groengebied, verweven met stedelijke natuurelementen, ten behoeve van de zachte recreatie van stedelingen staat voorop. Wandelen, fietsen, joggen, paardrijden, trap- en speelweiden, picknicken, avonturenbos, … worden geïntegreerd in landschap en natuur. Daarnaast zijn er vele andere, niet onbelangrijke functies waarvoor in de voorstudie een bijrol wordt weggelegd op welgekozen plekken in het stadslandschapspark: duurzame en grondgebonden landbouw – met aanvullend hoevetoerisme, kinderboerderij, … – hoogwaardige kennisbedrijvigheid in het noord-westen van het gebied, ondersteunende horeca in de vier portalen, hoogwaardig wonen in de randzone met Sint-Martens-Latem en actievere recreatie ter hoogte van een bestaande manège en waterplas. De aanwezige tuinbouwactiviteiten in het gebied – dit is glastuinbouw en groententeelt – worden echter niet integreerbaar geacht.

Het Parkbos is grotendeels gelegen tussen twee belangrijke gewestwegen – de N43 Kortrijksesteenweg en de N60 Oudenaardsesteenweg/Grote Steenweg – en wordt als tussengebied vrijgemaakt van alle verkeer dat er geen bestemming heeft. Een verbeterde ontsluiting met het openbaar vervoer en een uitgebreid fiets- en wandelwegennetwerk, dat wordt verbonden met de stad Gent, moeten zorgen voor een vlotte en veilige bereikbaarheid en toegankelijkheid.

Inzake bosontwikkeling wordt in de voorstudie een vernieuwend ruimtelijk-conceptueel kader aangereikt dat voor het grootste deel in de toelichtingsnota bij het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt overgenomen (zie paragraaf 4.4.3).

Globaal komt dit vernieuwend concept erop neer dat er, omwille van de landschappelijke kwaliteiten van het gebied, niet wordt geopteerd voor bosuitbreiding in één massief geheel, maar voor een bosontwikkeling vanuit de stedelijke rand in plaats van een gebruikelijke bosuitbreiding vanuit het centrum van een gebied. Aan de rand met de bebouwing worden met andere woorden grote boscomplexen voorzien, terwijl in het centraler gelegen open en parkachtige gedeelte veeleer kleinschalige boselementen worden voorzien (figuur 4.5).

> *Het geheel resulteert in een boslandschap dat in de randen een enigszins gesloten karakter heeft en naar de kern(en) toe uitvloeit in een kleinschaliger veldboslandschap met veel kleine houtige landschapselementen. (David et al., 2005 : 20)*

In het noord-oosten van het Parkbos voorziet de voorstudie bijkomende ruimte voor een wetenschapspark van de Universiteit Gent.

4.4.3. Inhoudelijke verhaallijn over open ruimte in gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan

De toelichtingsnota bij het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van het grootstedelijk gebied Gent (Ministerie, 2005b)[378] bevestigt de rol van het Parkbos uit de voorstudie als een multifunctioneel gebied met overwegend een openruimtekarakter, in en omringd door een sterk verstedelijkt gebied. De hoofdrol als randstedelijk groengebied ten behoeve van zachte recreatie staat nog steeds voorop.

Opvallende wijziging in de inhoudelijke verhaallijn van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ten opzichte van de voorstudie is dat aan de oorspronkelijke primaire componenten van het randstedelijk groengebied – bos en stedelijke natuurelementen – landbouw, als essentieel en karakteristiek element in het Parkbos is toegevoegd. Landbouw vervult met andere woorden niet langer een bijrol. In een voetnoot wordt vermeld dat er bij de vertaling van de voorstudie naar het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nog belangrijke wijzigingen zijn doorgevoerd in functie van het garanderen van de leefbaarheid van de landbouwactiviteiten. De oppervlakte van de perimeters voor glastuinbouwbedrijven is vergroot en de oppervlakte natuurgebied is beperkt.

De bestaande landbouwbedrijven kunnen zich toekomstgericht ontwikkelen in de richting van een duurzamere landbouw in de deelgebieden waar een specifieke landschappelijke openheid wordt nagestreefd. Op die manier wordt de rentabiliteit van de landbouwbedrijven gegarandeerd. Aanvullend openen zich voor de bestaande bedrijven kansen op het vlak van hoevetoerisme en hoeveverblijfsinitiatieven, kinderboerderijen en dergelijke. (Ministerie, 2005b: 142)

De tuinbouwbedrijven in het gebied krijgen ruimtelijke ontwikkelings- en zelfs uitbreidingsmogelijkheden op voorwaarde dat de serres landschappelijk worden ingekleed naar het parkboslandschap toe. De hoogwaardige kennisbedrijvigheid, ondersteunende horecafuncties, hoogwaardig wonen, actievere recreatie en waterbeheersing blijven of worden toegevoegd als de bijrollen in het Parkbos.

Concreet bestaat het ruimtelijk-conceptueel kader voor het Parkbos in de toelichtingsnota bij het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan uit volgende elementen (figuur 4.6) die kunnen worden samengebracht tot de structuurschets uit de voorstudie[379].

- Het Parkbos heeft behoefte aan een feitelijk statuut dat in principe valt af te lezen uit het ruimtegebruik. Door de maatschappelijke erkenning van dit statuut als groenpool, is een veelkleurige invulling van het gebied mogelijk[380]. De toelichtingsnota merkt evenwel op dat klassieke elementen – hekwerk? – de grens van het park omwille van de schaal en de grootte van de groenpool niet kunnen markeren.

  De rafelige randen, de vervlechting met bebouwing en infrastructuur maken dat er een andere benaderingswijze nodig is om de aanwezigheid van een samenhangend parkbos te visualiseren. (Ministerie, 2005b: 143)

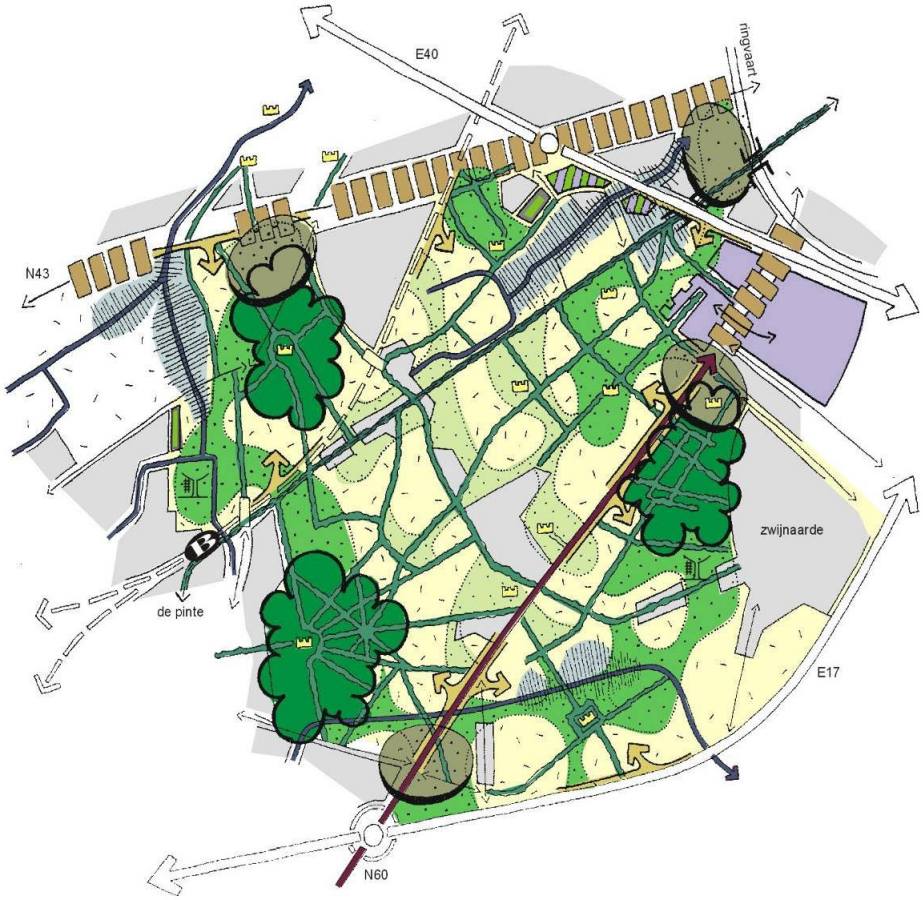
- Om die reden worden er vier portalen voorzien die op strategische plekken de aanwezigheid van het park duidelijk maken aan passanten[381]. Ze vormen tevens eenduidig vormgegeven en functioneel complementaire ontvangstruimten voor de parkbezoekers. Deze portalen liggen aan de belangrijkste infrastructuren in het gebied – E17, E40, N60 en N43 – en op de overgangen tussen deelgebieden.
- De bestaande boskernen rond twee kasteelparken worden behouden, versterkt en uitgebreid als aaneengesloten boskernen. Een derde boskern wordt ontwikkeld in een gebied dat op het einde van de achttiende eeuw nog bebost was.
- Het garanderen van de leefbaarheid van landbouwactiviteiten is een belangrijk uitgangspunt. In de boskernen moeten ook open plekken en overgangen in het bospatroon mogelijk zijn en het huidig landbouwgebruik blijft er bestaan tot op het moment van bebossing. Verder worden ruime ontwikkelingsmogelijkheden voor de aanwezige glastuinbouwbedrijven verzekerd mits landschapsinkleding met een groenscherm.
- De begrenzing van het Parkbos door N43, E40 en E17 en de doorsnijding ervan door N60 en de spoorlijn Gent-Kortrijk zijn dermate structurerend voor het gebied dat ze niet worden gecamoufleerd. Meer nog, ze vormen een eerste aanzet om tot deelgebieden in het Parkbos te komen.
- De N60 en de verlaten spoorwegbedding tussen Gent en De Pinte worden

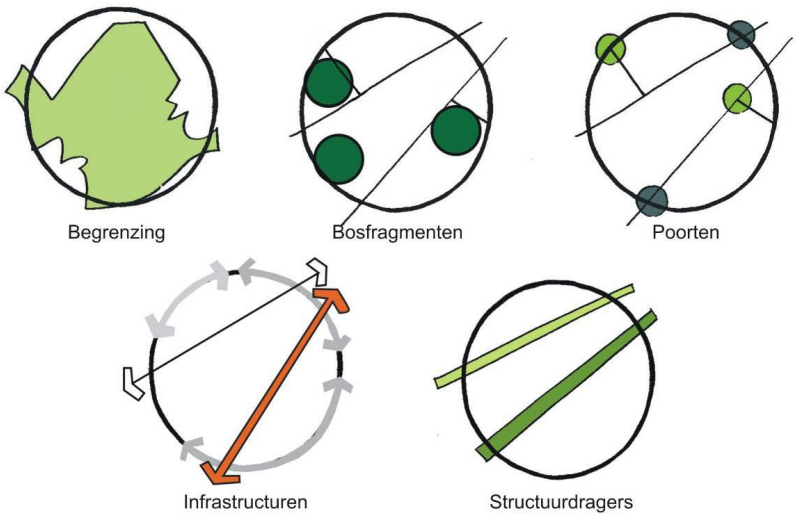
opgewaardeerd tot beeldbepalende structuurdragers. De doorsnijdende werking wordt zo een kwaliteit. N60 wordt een monumentale dreef. De verlaten spoorwegbedding wordt een langzaamverkeersas met een continue beeldbepalende dreefstructuur van Gent tot De Pinte. Een brug over of een tunnel onder de E40 en de Ringvaart is nodig om een vlotte verbinding met Gent te realiseren.

- Voor het wetenschapspark wordt een afzonderlijk conceptueel kader uitgewerkt zodat het als een kamer binnen het Parkbos zal functioneren. De continuïteit van het groene karakter vanuit het Parkbos, de visuele interactie tussen de open ruimte in het wetenschapspark en deze in het Parkbos en de integratie van de architectuur in het landschappelijke kader vormen ter zake belangrijke conceptelementen.

Figuur 4.5. **Structuurschets voor Parkbos Gent. (Bron: Studiegroep Omgeving et al., 2001)** ***(volgende pagina - boven)***

Figuur 4.6. **Ruimtelijk-conceptueel kader voor Parkbos in toelichtingsnota bij gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. (Bron: Ministerie, 2005b)** ***(volgende pagina - onder)***


E40
ringvaart
N43
zwijnaarde
de pinte
E17
N60


Begrenzing
Bosfragmenten
Poorten
Infrastructuren
Structuurdragers

4.4.4. Toetsing van inhoudelijke verhaallijn in ruimtelijk uitvoeringsplan aan planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte

Destijds weliswaar vertrokken vanuit een zeer sectorale bosuitbreidingsdoelstelling, is het planningsproces voor het Parkbos Gent finaal uitgemond in een fundamentele maatschappelijke en politieke discussie over de rol en de positie van een grote open ruimte aan de rand van een stedelijk gebied.

Omdat de afbakening voor de stedelijke gebieden – en dus indirect de afbakening van het buitengebied – tot nog toe in hoofdzaak wordt gedetermineerd door het dominante planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen, wordt dergelijk inhoudelijk debat in de meeste gevallen vrij rigoureus beslecht met het trekken van een afbakeningslijn ter hoogte van de (gewenste) rand van de stedelijke bebouwing. Hetgeen buiten de lijn ligt, wordt in de ruimtelijke visievorming over het functioneren van het betrokken stedelijk gebied niet meegenomen want het behoort eenvoudigweg tot het buitengebied en maakt bijgevolg het voorwerp uit van planningsprocessen die in dat kader worden opgezet – zoals de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur. Bovendien wordt er in dergelijke afbakeningslogica uitgegaan van de veronderstelling dat de buitengebiedfuncties en –activiteiten – landbouw, natuur, bos – zich als gevolg van deze juridisch-planologische inperking van het stedelijk gebied ruimtelijk optimaal kunnen en zullen ontplooien en zo een buffer kunnen en zullen vormen tegen verdere verstedelijking.

In het geval van het Parkbos Gent is deze logica niet toegepast. De voorstudie heeft van de verschillende 'stedelijke' ruimteclaims die op het gebied rustten, dankbaar gebruik kunnen maken om dit grote openruimtefragment ruimtelijk-conceptueel op een andere manier te benaderen. Door deze ruimteclaims bovendien in de structuurschets op een kwalitatieve manier te koppelen aan de ontwikkeling van een stadslandschapspark, inclusief 300 ha bosuitbreiding, is rond het Parkbosproject tevens een solide (discours)coalitie totstandgekomen. (zie Wackenier, 2004 en 2005) Heel frappant is dan ook dat een 1.200 ha grote open ruimte tussen Gent en twee verderop gelegen woonkernen uiteindelijk binnen de afbakeningslijn van het grootstedelijk gebied is komen te liggen! Het openruimtefragment is – vrij uniek voor de Vlaamse planningspraktijk – letterlijk opgenomen in de stedelijke structuur, net zoals Tummers en Tummers-Zuurmond (1997) bepleiten. De impliciete veronderstelling is dat de betrokken open ruimte een antwoord kan bieden aan toekomstige verstedelijkingsdruk, niet zozeer door zich buiten de verstedelijking te plaatsen maar door net deel uit te maken van de verstedelijking[382].

Een van de factoren die het succes van deze ruimtelijke visie voor het Parkbos mee zou kunnen verklaren, is dat het ontwikkelde ruimtelijk-conceptueel kader in belangrijke mate invulling lijkt te geven aan de inhoudelijke verhaallijn van het planningsdiscours 'open ruimte als publieke ruimte' uit hoofdstuk 4.3. Twee van de drie 'slagen' of kritische succesfactoren uit het inversiedrieslagstelsel voor de vormgeving van een groene publieke ruimte, zijn immers prominent aanwezig in de ruimtelijke visie die aan de basis ligt van het ruimtelijk uitvoeringsplan voor het Parkbos Gent. (Leinfelder, 2006)

a) Parkbos is voldoende groot in verhouding tot stad Gent

Met een grootte van 1.200 ha staat de open ruimte van het Parkbos zonder twijfel in een min of meer aanvaardbare verhouding tot het grootstedelijk gebied Gent met 250.000 inwoners. Door de combinatie met de drie andere groenpolen die nog in de rand van het stedelijk gebied worden voorzien, biedt het Parkbos een antwoord op het schrijnend tekort aan groene ruimte in de Gentse stedelijke omgeving – in het bijzonder de uitgestrekte negentiende-eeuwse gordel. Tegelijkertijd expliciteert deze grote omvang ook de primaire relatie van het Parkbos met het grootstedelijk gebied Gent en niet zozeer met de woonkernen van Sint-Martens-Latem of De Pinte. Hun bewoners zullen in ieder geval mee genieten van het Parkbos, maar de ruimtelijke ontwikkeling overstijgt zonder meer het niveau van deze twee kernen.

De tweede succesfactor in de eerste slag van het inversiedrieslagstelsel voor publieke open ruimte is de permanente status van de openruimtefragment. Met uitzondering van de bestaande kasteelparken die vrij klein zijn in verhouding tot de totale omvang van het Parkbos, zijn er momenteel in het gebied weinig tot geen waardevolle natuurlijke of maatschappelijk-culturele elementen aanwezig die op zich de continuïteit van de open ruimte zouden kunnen verantwoorden. Evenmin zijn de in het gebied aanwezige, hoofdzakelijk grondgebonden landbouwbedrijven en enkele glastuinbouwbedrijven op economisch vlak voldoende performant om de betrokken open ruimte op langere termijn te vrijwaren tegen uiteenlopende ruimteclaims met een hogere, directe economische opbrengst.
De status wordt op dit moment vooral virtueel beklemtoond in de vorm van een verordenende afbakeningslijn rond het Parkbos in het ruimtelijk uitvoeringsplan (zie paragraaf 5.1.1.b). De beste garantie om het gebied van het Parkbos reeds op korte termijn een maatschappelijke status als publieke open ruimte te bezorgen, lijkt evenwel het inbrengen van een aantal nieuwe contextelementen die verband houden met het Parkbos: de realisatie van een aantal fiets- en wandelwegen, de inrichting van één of meerdere portalen, een aantal (kleinere) bebossingsprojecten, ... Ook de organisatie van (culturele) manifestaties met een link naar het Parkbos kunnen de nieuwe sociaal-culturele betekenis van de betrokken open ruimte naar allerlei actoren bekendmaken. Met het oog op het vrijwaren van de betrokken open ruimte – ook op langere termijn – neemt met andere woorden de betekenis als publieke open ruimte binnen het stedelijk gebied het over van de weinig zeggende economische waarde van de landbouw ten opzichte van deze van de stedelijke functies en activiteiten.

De in oppervlakte belangrijkste gebruikers van het Parkbos zijn momenteel landbouwers en een beperkt aantal grootgrondbezitters – adel, nieuwe rijken of rechtspersonen die vaak eigenaar zijn van een kasteel in het gebied. Als gevolg hiervan zijn heel wat wandel- en fietswegen in het gebied geprivatiseerd en is een groot deel van het gebied bijgevolg zeer ontoegankelijk.
Aangezien geen andere strategieën worden vermeld, lijkt het ruimtelijk uitvoeringsplan voor de voorziene uitbreiding van toegankelijke boskernen in de eerste plaats te opteren voor de traditionele, vertrouwde werkwijze. Het initiatief om het Parkbos te realiseren, lijkt – zoals vaak bij openruimteprojecten in Vlaanderen – vooral van de overheid te (moeten) komen. Dit wordt ook feitelijk bevestigd door de integratie van rechten van voorkoop en een onteigeningsplan in het ruimtelijk uitvoeringsplan waardoor de verwerving door de overheid van grote delen van het Parkbos wordt mogelijk gemaakt. Op termijn zullen hierdoor in

principe belangrijke delen van het Parkbos in handen komen van de overheid en zal de openbare toegankelijkheid van het gebied waarschijnlijk toenemen. Strategieën of regelingen om private gronden en paden toegankelijk te maken, worden in of flankerend aan het ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig niet voorgesteld.

Tenslotte wijst het toekennen van hoofdrollen aan zachte recreatie, natuur, bos en landbouw en van bijrollen aan bedrijvigheid, hardere recreatie en wonen op een streven, althans in de toelichtingsnota, naar een meervoudig gebruik van het Parkbos. In paragraaf 4.3.2.c blijkt dat dergelijk gemengd en meervoudig ruimtegebruik een van de belangrijkste middelen is om het publiek karakter van een ruimte te bevorderen, als een plaats voor confrontatie tussen verschillende maatschappelijke groepen/parochies.
Aan de parochies die de betrokken open ruimte momenteel domineren, worden in de ruimtelijke visie op het Parkbos zacht-recreërende stedelingen, bedrijven, 'hardere' recreanten en (nieuwe) bewoners toegevoegd. De betrokken open ruimte blijft met andere woorden niet langer een artificiële vrijplaats voor de essentiële buitengebiedfuncties – landbouw, natuur en bos – maar wordt als het ware voorgesteld als een arena waarbinnen uiteenlopende functies en activiteiten – gestuurd door een in mindere of meerdere mate interveniërende overheid – in onderlinge wisselwerking de open ruimte trachten vorm te geven. De voorstellen in het conceptueel kader dat er enerzijds ook plaats is voor landbouw in de drie boskernen en dat er anderzijds in het landbouwgebied tussen de drie boskernen een mozaïek met kleine bosjes, bosschages en dreven wordt nagestreefd, lijken het streven naar een meervoudig ruimtegebruik nog meer te concretiseren, zonder dit evenwel té nadrukkelijk te lokaliseren. Enkel de ruimte voor de ontwikkeling van de bestaande glastuinbouwbedrijven wordt in de visie duidelijk monofunctioneel ingevuld. De suggestie in het ruimtelijk-conceptueel kader dat er in het Parkbos, door de versnijding door de verschillende infrastructuren, sprake is van deelgebieden met een eigen betekenis, wordt evenwel niet verder aangegrepen om binnen het Parkbos verschillende types van publieke open ruimte te definiëren.

b) Aarzelende relatie tussen Parkbos en bebouwde rand

Zoals zovele ruimtelijke planningsprocessen is ook dit van het Parkbos vrij introvert. Het planningsproces is vooral gericht op het formuleren van ruimtelijke concepten voor het projectgebied zelf. Er wordt daarbij nauwelijks gekeken naar de relatie met de omliggende gebieden. De toelichtingsnota maakt er zich eigenlijk eenvoudig vanaf door te stellen dat de bestaande rafelige rand van het Parkbos niet kan worden aangegrepen om de publieke open ruimte te markeren en brengt de vier portalen aan als bakens van het Parkbos.

Het Parkbos grenst voor het grootste deel aan bestaande woonwijken in de zuidelijke rand van Gent, Zwijnaarde, De Pinte, Sint-Martens-Latem en Sint-Denijs-Westrem. Ook in het gebied zelf is er een beperkt aantal woningconcentraties.
Al deze residentiële gebieden werden op een tijdstip geconcipieerd dat er nog geen sprake was van de aanleg van een Parkbos. Alle woningen aan de rand van het Parkbos kijken mede als gevolg hiervan weg van de open ruimte … meer nog, in de meeste gevallen is er door hagen, schuttingen of rommelige achterkanten geen sprake van een visuele relatie met de open ruimte.

In de ruimtelijke visie op het Parkbos wordt slechts zeer beperkt en bovendien vrij ambigu ingegaan op deze problematiek bij het formuleren van de bijrol voor hoogwaardig wonen in het Parkbos.

> *Hoogwaardig wonen dat de facto in of nabij het groen aanwezig is. Dit wonen impliceert aandacht voor de bestaande en toekomstgerichte woonomgevingen en –typologieën bij de afwerking van verkavelingen met stedelijke villa's en nieuwe kastelen, … De aanwezige woningen, waarvan er heel wat zonevreemd zijn, zijn integreerbaar in de groenpool mits een betere landschappelijke inpassing. (Ministerie, 2005b: 143)*

Op de invulling van enkele resterende onbebouwde kavels met een 'stedelijke villa' of 'nieuw kasteel' na, wordt er niet gesuggereerd hoe het overgrote deel van de bebouwde rand beter zou kunnen worden betrokken op het Parkbos waardoor ook lokaal de sociaal-culturele betekenis van deze publieke open ruimte zou kunnen worden opgeladen. Zo had bijvoorbeeld een groot deel van de taakstelling aan nieuwe woningen in het stedelijk gebied in De Pinte, Sint-Martens-Latem, Zwijnaarde of Sint-Denijs-Westrem kunnen worden ingevuld in een nieuw te ontwikkelen rand die qua vormgeving wel gericht was op het Parkbos, in plaats van in de voorgestelde, introverte randstedelijke verkavelingen[383]. Een andere, maatschappelijk en politiek minder verregaande optie had een regulerend en stimulerend beleid op lokaal niveau kunnen inhouden met betrekking tot de vormgeving van de achterkant van de bebouwde rand. Tenslotte had de rand van het Parkbos ook als een (semi-)publieke overgangszone kunnen zijn aangegeven voor de huisvesting van functies en activiteiten die zowel op de residentiële functie als op de vele functies en activiteiten van het Parkbos gepaard zitten (zie paragraaf 4.3.3.c).

Er zijn twee plaatsen in de bebouwde rand rond het Parkbos – in lengte in niets te vergelijken met de residentiële rand – waar de ruimtelijke visie wel een verband legt tussen het Parkbos en de bebouwde rand.

Het conceptueel kader dat voor het wetenschapspark afzonderlijk is uitgewerkt, gaat zeer nadrukkelijk in op de ligging aan de rand van het Parkbos. De vormgeving van de gebouwen en van de publieke ruimte in het wetenschapspark moet de troef van de ligging in de groene omgeving van het Parkbos nog verder beklemtonen. Als de feitelijke realisatie van het wetenschapspark daadwerkelijk in die richting gaat, zal de aanwezigheid ervan een zekere garantie inhouden voor het behoud op termijn van op zijn minst het noord-oostelijke deel van het Parkbos.
Anderzijds speelt het ruimtelijk-conceptueel kader voor het Parkbos ook in op de twee autosnelwegen die het Parkbos begrenzen, de E17 en de E40. Door het plaatsen van bakens op beide autosnelwegen worden de passanten – niet zozeer de recreant uit het stedelijk gebied Gent, maar recreanten uit andere delen van Vlaanderen en zelfs uit de buurlanden – aangezet om af te slaan en het Parkbos te bezoeken. Hierdoor wordt de confrontatie tussen maatschappelijke groepen en parochies in het Parkbos nog verscheidener en neemt de publieke rol van het Parkbos verder toe.

c) Nieuwe attractoren in Parkbos

Al dan niet bewust suggereert de ruimtelijke visie in de toelichtingsnota ook de introductie van enkele nieuwe attractoren in het Parkbos. Deze attractoren moeten de bewoners uit de bebouwde rand en het stedelijk gebied en ook de recreanten die van verder komen, aantrekken en hen aanzetten om het Parkbos verder te verkennen.

Deze rol is ongetwijfeld weggelegd voor de vier portalen die worden vormgegeven als functioneel complementaire ontvangstruimten voor het Parkbos. Zij situeren zich ook echt in de periferie van de grotere open ruimte. In sommige van deze portalen kan een horeca-functie worden ontwikkeld, in een ander portaal is het vooral de bedoeling om een bezoekerscentrum uit te bouwen. Door een bewuste vormgeving van de portalen die inspeelt op de functionele complementariteit, zal elk van hen met andere woorden ook een ander publiek uit de bebouwde rand aantrekken wat de verscheidenheid aan maatschappelijke groepen/parochies in het Parkbos kan doen toenemen.

Daarnaast beoogt de ruimtelijke visie op het Parkbos vooral een puntsgewijze ontwikkeling van attractoren. In de kastelen kunnen andere functies en activiteiten dan wonen worden ontplooid – zij het wel primair met het oog op de instandhouding van dit cultureel erfgoed. Momenteel functioneert één kasteel in het parkbosgebied reeds als seminarie- en congrescentrum en trekt het met andere woorden weer een andere maatschappelijke groep aan. Andere vormen van gebruik in de culturele, horeca- en recreatieve sfeer lijken voor de hand te liggen. Rond de bestaande manège en de waterplas zijn hardere recreatieve ontwikkelingen eveneens mogelijk. Tenslotte wordt hoevetoerisme vooropgesteld als een bijkomende inkomensbron voor de landbouwers in het gebied. Dit zijn ook attractoren, zij het op een ander schaalniveau dan bijvoorbeeld de portalen.

Gelet op het groot aantal kastelen en landbouwbedrijven in het Parkbos, bestaat er ook een risico dat er in het Parkbos op termijn teveel attractoren aanwezig zijn. In tegenstelling tot de bewust in de periferie gelokaliseerde portalen kunnen deze andere attractoren van uiteenlopende schaalniveaus bovendien lukraak in het Parkbos opduiken. Dit houdt zonder meer het gevaar in dat het gebied aan leesbaarheid verliest en/of dat de grote publieke open ruimte van het Parkbos in perceptie fragmenteert in kleinere publieke open ruimten met elk één of enkele attractoren. Het lijkt daarom aangewezen dat de overheid, bij de vormgeving van dergelijke publieke open ruimte, de inbreng van nieuwe contextelementen vanuit een weldoordachte logica zelf uitvoert of in ieder geval stuurt en niet zomaar aan de markt overlaat.

Hoofdstuk 4.5

Planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte en ruimtelijk-maatschappelijke herpositionering van landbouw

In de voorgaande hoofdstukken wordt het alternatieve (sub)planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte verkend. In het tweede deel van dit proefschrift wordt vastgesteld dat de strijd om de multifunctionaliteit in de Vlaamse open ruimte door het generiek stedenbouwkundig vergunningenbeleid met ware forfaitcijfers heeft gewonnen van de ruimtelijke planning. Het concreet opladen van de inhoudelijke verhaallijn van open ruimte als publieke ruimte – via het inversiedrieslagstelsel voor groene, publieke ruimte van Tummers en Tummers-Zuurmond – in dit vierde deel van het proefschrift lijkt de ruimtelijke planning de mogelijkheid te bieden om een deel van het 'verlies' op een creatieve manier te recupereren.
In voorliggend hoofdstuk wordt uitgeweid over de positie van landbouw in deze inhoudelijke verhaallijn. Op die manier wordt het in deel 3 aangezette antwoord op de derde onderzoeksvraag vervolledigd: kunnen alternatieve planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkeling van de open ruimte in een verstedelijkende context waardevolle insteken leveren voor het planningsdiscours over het ruimtegebruik door landbouw?
Zo omschrijft paragraaf 4.5.1 hoe het planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte de mogelijkheid biedt om het tot nog toe vooral economisch geïnspireerde planningsdiscours over landbouw te heroriënteren naar een meer sociaal-cultureel geïnspireerd discours.
Paragraaf 4.5.2 plaats dit in een ruimere maatschappelijke context. Het planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte creëert kansen om het sociaal kapitaal in de samenleving met betrekking tot landbouw vanuit een ruimtelijk-maatschappelijke invalshoek te herstellen, of beter nog, te herpositioneren.

4.5.1. Omslag van louter economisch naar sociaal-cultureel planningsdiscours over landbouw

Uit paragraaf 2.4.2 blijkt het planningsdiscours over landbouw de voorbije veertig jaar zeer economisch geïnspireerd, terwijl het landbouwbeleidsdiscours zelf daarentegen – onder invloed van een fundamenteel wijzigend Europees landbouwbeleid – erg is opgeschoven van een eenzijdig economisch-modernistisch landbouwdiscours naar een breed discours over een multifunctioneel platteland.
In die zin sluit het (sub)planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte wat betreft inhoudelijke verhaallijn in ieder geval veel beter aan bij het huidige plattelandsbeleidsdiscours. Laatstgenoemd discours beschouwt het platteland immers als een ruimte met een veelheid aan en gelijktijdigheid van betekenissen – open ruimte als economische ruimte, woon-

en leefruimte en collectieve ruimte (zie paragraaf 2.3.1.b). Deze meervoudigheid aan betekenissen blijkt in dit vierde deel nu net een van de belangrijkste basisuitgangspunten te vormen voor een ruimte om als publieke ruimte te kunnen functioneren.

Ondanks de budgetbeperkingen op korte termijn, blijft het Europees en Vlaams budget voor plattelandsbeleid de volgende jaren reusachtig groot – zeker in vergelijking met het 'minuscule' budget voor het ruimtelijk planningsbeleid. Alleen al met het oog op een grotere realisatiegraad van ruimtelijke plannen voor de open ruimte, zou het interessant zijn om het planningsdiscours over open ruimte en landbouw in de richting van het financieel sterkere plattelandsbeleidsdiscours te laten evolueren. Een planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte biedt hiertoe ontegensprekelijk mogelijkheden.

Daarnaast biedt de inhoudelijke verhaallijn van het planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte echter ook de mogelijkheid om het planningsdiscours over landbouw beter in te bedden in de actuele sociaal-culturele context van een verstedelijkende netwerksamenleving. Het a priori – of dogmatisch … – uitgaan van de idee dat er, via de ruimtelijke planning, een vanuit landbouweconomische logica's beredeneerde ruimte absoluut moet worden gevrijwaard voor de landbouw, lijkt immers stilaan achterhaald. Dit is zeker het geval nu de economisch minder competitieve landbouw in de openruimtefragmenten in grote delen van verstedelijkend Vlaanderen qua ruimtegebruik blijkt te overheersen op de economisch sterkere landbouw die gesitueerd is in enkele regionale concentraties. Het doet vreemd aan vast te stellen dat het planmatig exclusief toekennen van ruimte aan landbouw – op enkele provocerende en dus zwaar gecontesteerde uitzonderlijke tussenkomsten zoals deze van De Vlieghere (1999) na – evenwel nog steeds overheerst in het planningsdiscours over landbouw terwijl in andere beleidsdomeinen – voedselkwaliteit, dierenwelzijn, natuurbehoud, milieu- en waterkwaliteit – de maatschappelijke eisen ten aanzien van landbouw de voorbije jaren veel nadrukkelijker in het beleid werden vertaald. Het lijkt wel of de wil, of is het de inspiratie, ter zake in de ruimtelijke planning lijkt te ontbreken.

Voor de landbouw houdt dit planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte in dat de open ruimte in een verstedelijkende samenleving niet langer een – min of meer toevallig – nevenproduct is van de voedselproducerende landbouw. Landbouw wordt in dergelijke maatschappelijke context verplicht te evolueren naar een holistischere activiteit – een ware multifunctionele landbouw – die, vanuit en omwille van de voortdurende wisselwerking tussen verschillende groepen en parochies in de samenleving, eigen betekenissen in de open ruimte inbrengt en bijstelt en tegelijkertijd die betekenissen aan de open ruimte toevoegt waaraan er vanuit andere maatschappelijke groepen behoefte bestaat. Zoals eerder vermeld in dit vierde deel houdt dit hoegenaamd niet in dat de landbouw vanzelfsprekend in een nostalgische en economisch onleefbare hoek wordt gedrongen, maar dat ook de verrassingen van de uiterst gemoderniseerde landbouwbedrijfsvoering in bepaalde types publieke open ruimte een meerwaarde kan betekenen[384].
Waar de landbouwer als maatschappelijk verantwoord ondernemer dit zelf al geruime tijd aanvoelt en op verschillende plaatsen op zoek gaat naar een gepaste en tegelijkertijd economisch interessante mix van sociaal-culturele betekenissen, moet de ruimtelijke planning – in antwoord op de derde onderzoeksvraag – dringend overwegen of ze structuur en orde wil brengen in de ruimtelijke willekeur waarmee deze multifunctionalisering van de landbouw momenteel plaatsvindt.

> *In het bijzonder moet er ook over gewaakt worden dat de 'nieuwe functies' van het platteland geen paard van Troje zijn, waarbij de essentiële grondwaarden van het platteland geconsumeerd worden (…), weliswaar met interessante voorwaarden voor onder meer lokale werkgelegenheid, maar met een risico tot het zaaien van kiemen van verstedelijking. (Gulinck, 2002: 3)*

Het planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte gaat daarbij, naar analogie met de aanpak van publieke ruimte in een stedelijke context, niet zozeer uit van een toekenning van functies en activiteiten aan een bepaalde ruimte. Het is veeleer gebaseerd op een materiële vormgeving van open ruimte in functie van de mogelijke rollen en betekenissen die ze te vervullen heeft in een verstedelijkende context. Het typeren van openruimtefragmenten in Vlaanderen aan de hand van hun publieke rol in de samenleving – en het koppelen van omgevingscondities aan deze typering – biedt tegelijkertijd een houvast voor het bepalen van de wenselijkheid van ruimtelijke ontwikkelingen in de landbouw en de nodige flexibiliteit voor creatieve, van de norm afwijkende experimenten.

> *A final contradiction inherent in current forms of regulation is the way they increasingly limit the room available on farms to 'deviate'. Small experiments (experiments often start as deviation from the reigning routines) and the corresponding production of novelties become increasingly impossible. (Van der Ploeg, Frouws and Renting, 2002: 139)*

4.5.2. Open ruimte als publieke ruimte … landbouw en sociaal kapitaal

De in de vorige paragraaf vermelde perceptie van open ruimte vertrekt niet zozeer van de fysische en morfologische kenmerken van de betrokken plaats, maar veeleer van de sociaal-culturele kenmerken en potenties van de plek. Bij de vormgeving van de open ruimte en bij het definiëren van de rol van de landbouw in deze open ruimte is het dan ook van belang dat er een ruimer spectrum aan individuen en maatschappelijke groepen wordt betrokken dan de traditionele overheidsadministraties en belangenorganisaties. Het is immers een veel groter aantal individuen en maatschappelijke groepen dat uiteindelijk bepaalt in hoeverre de betrokken open ruimte een betekenis zal krijgen of niet in het dagdagelijks gebruik van die ruimte.

Dit relativeert onmiddellijk het ambitieniveau van het alternatief planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte. Het is misschien wel verleidelijk, maar gewoon 'not done' om dé open ruimte in Vlaanderen – of zelfs alle openruimtefragmenten in de Vlaamse Ruit – in één enkele plannende en ontwerpende beweging als publieke ruimte te benaderen. De sociaal-culturele omslag die nodig is om de inhoudelijke verhaallijn van dit (sub)planningsdiscours te laten evolueren tot een volwaardige, voor gans Vlaanderen geldende en door een voldoende sterke discourscoalitie gedragen verhaallijn, is daarvoor te groot. Omwille van de zeer uiteenlopende concretisering van de inhoudelijke verhaallijn als gevolg van de verscheidenheid in openruimtefragmenten én de verscheidenheid en het verschil in verwachtingspatroon van de verschillende betrokken actoren, vormen Vlaanderen, en de Vlaamse Ruit, het verkeerde schaalniveau om de inhoudelijke verhaallijn via planning en ontwerp te institutionaliseren.

De inhoudelijke verhaallijn van het planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte kan op Vlaams niveau maar de ambitie hebben om een alternatieve perceptie van open ruimte in een verstedelijkende samenleving te introduceren die vervolgens kan worden opgepikt als idee voor concretere planningsinitiatieven op gebiedsniveau. Het biedt een conceptueel alternatief voor het verstarde, door het vergunningenbeleid achterhaalde dominante planningsdiscours over stad en platteland als tegenpolen en voor het louter economisch geïnspireerde planningsdiscours over landbouw. Vandaag ontbreken dergelijke alternatieven immers in de ruimtelijke planning.

> *De afwezigheid van overtuigende, visionaire concepten heeft voor een belangrijk deel te maken met de functie van ruimtelijke plannen. Hedendaagse formele plannen hebben hetzij een functie om concreet en direct door te werken in nageschakelde besluitvorming (…), hetzij als verantwoording en motivatie van budgetten en financieringsstromen. Dit laatste heeft ertoe geleid dat thans vrijwel elk nationaal [lees gewestelijk] ruimtelijk concept bovenal een allocatieprincipe voor (…) beleidsinstrumenten is. Dit staat op gespannen voet met wat een ruimtelijk concept ook kan zijn: een (streef)beeld van de ruimtelijke organisatie en inrichting van de samenleving. (Zonneveld en Verwest, 2005: 69)*

In plaats van dé open ruimte in Vlaanderen en de Vlaamse Ruit in haar totaliteit als publieke ruimte te benaderen, lijkt de institutionalisering van het betrokken planningsdiscours zich met andere woorden vooral te zullen situeren op het niveau van gebieden of openruimtefragmenten met verschillende kernkwaliteiten en een beperkter aantal betrokken actoren[385]. Daarbij lijkt de kans dat de inhoudelijke verhaallijn in al haar dimensies wordt opgepikt, toe te nemen naarmate de grootte van het gebied of openruimtefragment afneemt. De ware essentie van het planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte is immers dat individuen en maatschappelijke groepen zich rond een publieke open ruimte opnieuw (tijdelijk) zullen samenvoegen tot nieuwe groepsconfiguraties die momenteel misschien nog niet gekend zijn. (zie onder meer Nio, 2001b) Hierbij is niet meteen bij de start geweten wat de oplossingen zullen zijn en het betekent evenmin dat één oplossing wordt opgedrongen. Meerdere alternatieve oplossingen worden opgebouwd via processen van sociaal leren. De overheid legt enkel vast wat nodig is en wat het voorwerp kan uitmaken van een democratisch debat[386].

> *Als je ervan doordrongen bent dat het landschap is gevormd (en dus ook is veranderd, versneden en verloederd) door tal van onafhankelijk van elkaar werkende processen en ad hoc besluiten, mag je niet verwachten dat met integrale planvorming, verticale beleidscoördinatie of welk ander magisch overheidsinstrument ook van de ene op de andere dag betere tijden aanbreken. Er zit maar één ding op. De strategie van de slak. Ieder afzonderlijk project bewust inzetten, ieder veranderingsproces aandacht bestuurlijk aansturen, inbedden in een open proces en liefdevol laten begeleiden door ontwerpers. Kortom, stap voor stap werken aan verbetering van de situatie. (Sijmons, 1998b: 13; zie ook Janssen, 2003)*

Het planningsdiscours van open ruimte als publieke ruimte draagt daarnaast heel wat potentie in zich om het sociaal kapitaal met betrekking tot de landbouw in een groot deel van de Vlaamse verstedelijkende open ruimte te versterken.

> *Er lijkt in Nederland [lees Vlaanderen], met haar hoge bevolkingsdichtheid en levensstandaard, geen enkele weg te vinden die oplossingen mogelijk maakt voor vormen van landbouw waar de samenleving niet achter staat. Vormen van landbouw die ecologisch duurzaam zijn en passen bij de wijze van wonen en werken van de bevolking (…), zijn alleen bereikbaar wanneer de samenleving wordt geconfronteerd met de kosten van haar eisen en de landbouwwereld rekening houdt met het feit dat de tijd dat mest niet stonk en de boer vrijelijk in zijn omgeving zijn gang kon gaan echt voorbij is. (Van Dinten, 1997: 45-46)*

De verschuiving naar een landbouw die tegemoetkomt aan de wensen vanuit de samenleving vergt wederzijds vertrouwen. Wat vandaag opvalt, is evenwel de toenemende vervreemding van de consument ten overstaan van het hele landbouwapparaat. (Magiels, 2003) Dit is zonder twijfel het gevolg van de doorgedreven modernisering van de landbouwbedrijfsvoering waardoor de burger steeds minder te doen heeft met de landbouwer en nauwelijks nog notie heeft van wat er op een landbouwbedrijf gebeurt. (Nationale Raad, 1998; Van der Ploeg, 2001; Raad voor het Landelijk Gebied, 2003)

> *Traditional harmony and responsiveness between agriculture and society has been broken and requires reinstatement. Multifunctionality is therefore argued to be the new unifying paradigm to bring post-modern agriculture in accordance with the new societal demands. (Van Huylenbroeck, 2006: 2)*

Het planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte biedt met andere woorden de individuele landbouwer of groep landbouwers in een bepaald gebied de opportuniteit om, in wisselwerking met andere individuen en maatschappelijke groepen, dit wederzijds vertrouwen op te bouwen door op een sociaal-constructieve (en -constructivistische) wijze de open ruimte en landbouw vorm te geven. Het multifunctioneel landbouwmodel lijkt in staat zich inderdaad vrij vanzelfsprekend in dit planningsdiscours te kunnen inschrijven. (zie ook De Roo et al., 1999)

> *The challenge is to get a consensus on what is expected from agriculture and then to create adapted institutions and regulations at local, territorial and regional level making the development of multifunctional farming possible. (Van Huylenbroeck, 2003: xii)*

> *The challenge to the rural community is to redefine its position in current society and its mission in the rural economy. But society too must reformulate its expectations and the demands it makes upon agriculture. Because agriculture no longer plays the central role in the development of rural areas that it once did, the legitimacy of the significant subsidies, transfers, and other support the sector receives, are questioned. On the other hand when society demands new services from farmers, it has the obligation to seek for a fair remuneration. (Durand en Van Huylenbroeck, 2003: 1)*

Het planningsdiscours van open ruimte als publieke ruimte kan samengevat, door het vergroten van de maatschappelijke waardering, mee bijdragen tot het noodzakelijke herstel van de vakliefde en de beroepsfierheid in de landbouw. (Van der Ploeg, 2001; Vande Vyvere en Vanneste, 2002; Leterme, 2004; Dessein en Nevens, 2005[387])

Noten

313 Een relictzone is een gebied met een grote dichtheid aan punt- en lijnrelicten, zichten en ankerplaatsen en zones waarin de samenhang tussen de waardevolle landschapselementen belangrijk is voor de gehele landschappelijke waardering. De landschappelijke structuren van bewoning, wegen, kavels of perceelsbeplanting van de traditionele landschappen zijn in de relictzones op een herkenbare manier bewaard gebleven. (Antrop, 2001; Tack en Van den Bremt, 2001)
Een ankerplaats is een complex van gevarieerde erfgoedelementen die een geheel of ensemble vormen dat ideaal-typische kenmerken vertoont omwille van de gaafheid of representativiteit, ofwel ruimtelijk een plaats inneemt die belangrijk is voor de zorg of het herstel van de landschappelijke omgeving (bijvoorbeeld als blikvanger). Algemeen zijn dit de meest waardevolle landschappelijke plaatsen. (Tack en Van den Bremt, 2001)
De indeling van Vlaanderen in traditionele landschappen (Antrop en Van Damme, 1995) was een eerste poging om de regionale verscheidenheid van de historisch gegroeide cultuurlandschappen in kaart te brengen in hun situatie van voor de grote veranderingen vanaf de achttiende eeuw (Franse revolutie, industriële revolutie, verkeersontsluiting, verstedelijking, globalisering van wereldeconomie). De indeling in traditionele landschappen steunt op zowel fysische en natuurlijke kenmerken (reliëf, bodemgesteldheid) als op cultuurlandschappelijke kenmerken (bewoningsvorm, landgebruik, percelering, landschapstype). (Antrop, 2001)

314 Decreet van 13 februari 2004 houdende maatregelen tot behoud van erfgoedlandschappen (B.S. 18 maart 2004).

315 Heyn en Hermy (2003) pleiten er analoog voor om ook natuur van haar voetstuk te halen en een plek te geven te midden van maatschappelijke ontwikkelingen. Natuur in sterk verstedelijkte (en verstedelijkende) gebieden kan enkel waarde bezitten in combinatie met stedelijke functies.

316 In de Vlaamse wetenschappelijke literatuur werd, behalve in de eigen of door mezelf gestuurde publicaties, slechts één letterlijke verwijzing naar de idee van publieke ruimte als open ruimte teruggevonden: *'Openruimtesnippers' hebben groot belang als 'publieke ruimte' voor de stedelijke bevolking en voor de bevolking uit de sterk verstedelijkte omgevingen.* (Albrechts et al., 2003: 275) Deze stelling wordt door de betrokken auteurs evenwel niet verder uitgewerkt.

317 Dit zet Van der Wouden (1999b) aan te stellen dat de huidige maatschappelijke diversiteit alleen de passieve blik en niet de emotionele betrokkenheid bevordert.

318 Raes (1996) waarschuwt dat de burger dreigt te worden vastgezet in de intieme sfeer en dat de ontwikkeling van een ruimere betekenisgeving wordt verhinderd. De waarden van het publieke dreigen volgens Van der Wouden (1999b) te bezwijken onder een 'tirannie van de intimiteit'. (zie ook Lofland, 1998)

319 Samenleven vindt volgens Boudry et al. (2003) steeds minder plaats op basis van een 'droit du sang' – een bloedrecht, zeden en gewoonten eigen aan een volk – maar steeds meer op basis van een 'droit du sol' – een grondrecht, wetten, regels en afspraken voor het samenleven binnen een territorium. Deze laatste manier van samenleven is door de nadruk op een reeks plaatselijke rechten en plichten beter verenigbaar met culturele verscheidenheid.

320 Dit stelt zij tegenover 'negatieve tolerantie' waarbij de verschillen met de andere worden aanvaard omdat deze eenvoudigweg niet zichtbaar is en/of omdat er geen interactie is.

321 Zie onder meer Van der Wouden (1999b); Hajer en Reijndorp (2001); Nio (2001a); Technum (2001); Hoekstra et al.. (2002) en Boudry et al. (2003).

322 Meestal wordt het begrip 'sociaal kapitaal' in een enge, praktische en utilitaristische betekenis gehanteerd – als een productiemiddel dat door sociale relaties in een samenleving of maatschappelijke groep wordt gevoed, maar waarover de individuen of groepen in de samenleving kunnen beschikken om nuttig (politiek en organisatorisch) werk te verrichten. (Madanipour, 2003; Dessein et al., 2004)

323 Publieke sfeer is het volledig spectrum aan plaatsen, mensen, media en activiteiten die de publieke dimensie van het menselijk sociaal leven vorm geven. In de publieke sfeer wordt de collectieve wil ten aanzien van de toekomst van de samenleving vorm gegeven. (Hajer en Reijndorp, 2001; Madanipour, 2003) Het heeft een complex verweven ruimtelijke, historische en culturele dimensie. (Lofland, 1998)
Publieke sfeer of publiek domein verwijzen nog vaag naar hun oorsprong in de publieke ruimte van de stad, maar worden tegenwoordig toch in hoofdzaak opgevat als (niet-ruimtelijke) samenvattende begrippen voor het geheel van publieke goederen, waarden en instituties in een maatschappij. Als publieke sfeer of domein al naar ruimte verwijst, dan is het naar een abstracte ruimte – de ruimte van de natiestaat of zelfs die van universele rechten in de wereldgemeenschap. (Van der Wouden, 1999c)

324 Lofland (1998), Borret (2001) en Madanipour (2003) merken op dat dit duale systeem van 'publiek' en

'privaat' een zekere graad van abstractie en simplificatie inhoudt om de samenleving begrijpelijk te maken en om richting te geven aan het menselijk handelen. Tegelijkertijd is er het besef dat de werkelijkheid veel complexer is dan deze tweedeling.

325 Publieke ruimte is de ruimte waar gebruik boven eigendom prevaleert. (Hoekstra et al., 2002)

326 Ook bij de vormgeving van publieke ruimte schuilt opnieuw het gevaar van een onterecht geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Ruimtelijke planning is immers enkel in staat om de ruimtelijke nabijheid van mensen te creëren en niet om de eigenlijke maatschappelijke relaties binnen een samenleving vorm te geven. (Boomkens, 1999; Kreukels, 1999; Madanipour, 2003) Relaties tussen mensen worden door meer dan alleen de ruimte vorm gegeven. Lofland (1998) is wel van mening dat de vormgeving van ruimte een impact kan hebben op de wijze waarop sociale interactie plaatsvindt, op wie interageert met wie en in zekere mate ook op de inhoud van de interactie.

327 Voortbordurend op de veel gebruikte metafoor van het stedelijk leven als theaterstuk, zijn niet de toneelvloer met de decors (publieke ruimte) of de toneelspelers (individuen en maatschappelijke groepen) op zich interessant, maar het toneelspel dat uit de combinatie van beide ontstaat. (Van der Wouden, 1999a)

328 Voor Van der Wouden (1999a) is 'stedelijkheid' de ongrijpbare resultante van de interactie tussen publieke ruimte, het gedrag van burgers, instellingen en bedrijven, en het overheidsbeleid. 'Stedelijkheid' is bovendien net zoals 'landelijkheid' een normatief begrip dat te maken heeft met de kwaliteiten die in een ruimte worden aangetroffen en gewaardeerd, en met het gebruik van die ruimte. Het schijnbaar neutraal-ruimtelijke onderscheid tussen stad en platteland wordt zo de inzet van een politiek, ethisch en esthetisch debat over de goede samenleving. (Boomkens, 1999; Van der Wouden, 1999d; Boudry et al., 2003) 'Stedelijkheid' verwijst voor Suykerbuyk (2005) niet zozeer naar de klassieke stad, maar naar een divers publiek, de confrontatie met anderen, … Er zijn voor hem dan ook evenzoveel andere termen voor mogelijk.

329 Madanipour (2003) is er van overtuigd dat de indeling van de ruimte in privaat en publiek een sociaal-filosofische sleutelkwestie is. Enerzijds is er de filosofische stroming die pleit voor een uitbreiding van de private sfeer, gekenmerkt door een verregaande individuele vrijheid en een inperking van de publieke controle. Anderzijds is er de filosofische stroming die een uitbreiding van de publieke sfeer voor ogen heeft, met een strengere en verder reikende publieke controle.

330 Hajer en Reindorp beschouwen 'publiek domein' of 'publieke ruimte' meer bepaald als een richtinggevend ideaal en als een perspectief van waaruit de openbare ruimte – dit is voor hen de ruimte die voor iedereen toegankelijk is – kan worden geanalyseerd.

331 Zie onder meer Van der Wouden (1999b); Hajer en Reijndorp (2001); Technum (2001); Madanipour (2003) en Willaert (2004).

332 Hajer en Reijndorp (2001) stellen in dit kader dat overheid, ontwerpers en ontwikkelaars mekaar hebben gevonden wat betreft de vormgeving van de stedelijke publieke ruimte. Er is volgens hen sprake van een dominant 'ontwerpdiscours' met een gemeenschappelijke behoefte om rommeligheid terug te dringen en met een nadruk op esthetiek en design. Herngreen (2002) beaamt dit: deze actoren doen er alles aan om de werkelijkheid aan te passen aan dat ene verhaal waarvan zij vinden dat het de identiteit van de betrokken ruimte het best vat – en andere, niet-passende verhaalfragmenten tegelijkertijd uit te wissen.

333 Herngreen noemt dergelijke materiële objecten 'condensatiepunten'.

334 Het Romeinse forum was daarentegen in de eerste plaats een handelsplaats, onderverdeeld in kleine winkels, en werd daarnaast ook gebruikt voor religie en justitie. (Van der Wouden, 1999b; Farrando, 2001)

335 Dit laatste wordt door Avermaete (2001) en De Cauter (2001) gevat met en uitgewerkt in het begrip 'capsularisering'. De Cauter (2001) komt zelfs tot de formulering van zeven wetten van capsularisering. De meest fundamentele ervan stelt dat de graad van capsularisering recht evenredig is met de groei van netwerken in de samenleving. De capsule is voor De Cauter de ontbrekende schakel tussen de space of flows en de space of places: mensen wonen niet in het netwerk, maar in capsules binnen verschillende netwerken. (zie ook Nio, 2001c)

336 Internet leidt tot een ervaring van pseudo-stedelijkheid: de bezoeker wordt geconfronteerd met een veelzijdig aanbod aan ervaringen alsof hij of zij zich op een plein in een drukke stad bevindt. (Van der Wouden, 1999b)

337 Metz (2002) wijst op de dubbelzinnigheid van dergelijke esthetisering van de publieke ruimte, in het bijzonder met het oog op het aantrekken van buitenlandse en binnenlandse toeristen. De stad wordt enerzijds aantrekkelijker, ook voor de bewoners, en de toerist houdt met zijn uitgaven de stad – althans de tot de verbeelding sprekende onderdelen ervan, het decor – in stand. Anderzijds dreigt door de esthetisering van de publieke ruimte de authenticiteit verloren te gaan waarmee de stad zich van een themapark onderscheidt.

338 Hajer en Reijndorp (2001) wijzen in dit kader op een paradox in de ruimtelijke planning. In de pogingen om steden te herwaarderen, wordt de ruimtelijke logica van de door de planners verguisde stadsrand overgenomen: de authenticiteit van de stad wordt aangepast aan en gethematiseerd en gehomogeniseerd

ten behoeve van de veronderstelde verwachtingen van nieuwe bewoners, consumenten, uitgaanspubliek en toeristen. De Sola Morales (1992) noemt de periferie trouwens het werkelijke centrum van het toekomstige leven van de steden, bevrijd van de retoriek van de formele representatie die drukt op de centrale stedelijke publieke ruimte drukt.

339 De Griekse agora is in de hedendaagse werkelijkheid enkel nog als fossiel terug te vinden. (Colenbrander, 2002)

340 De veelheid aan ervaringen op de agora was immers voorbehouden voor de Atheense elite. (Van der Wouden, 1999b)

341 Farrando (2001) merkt op dat nieuwe relaties tussen individuen en groepen, ten gevolge van gewijzigde communicatie- en transporttechnologieën, ontegensprekelijk een impact hebben op het gebruik van de publieke ruimte, maar dat ze nooit het vermogen van de publieke ruimte zullen tenietdoen om maatschappelijke groepen samen te brengen.

342 Restaurants, musea, bibliotheken, theaters, bioscopen, winkelcentra, all-in hotels, winkelwandelstraten, thema- of pretparken, universiteitscampussen, …

343 Bonnarens (2005) spreekt ter zake van 'semi-publieke' ruimte, Lofland (1998) van 'counterlocales' – als gezuiverde of gesaneerde vormen van 'locales' – en 'pseudo public space'. Het onderscheid tussen 'locales' en 'counterlocales' is niet de aan- of aanwezigheid van vreemden, maar de omvang en de aard van ongelijkheid tussen deze vreemden. In 'counterlocales' worden zowel de toegang als het gedrag geobserveerd en gecontroleerd om onaangename, vervelende of gevaarlijke interacties tussen onderling vreemden te vermijden.

344 Nio (2001a en 2002) verwijst in dit kader naar Crawfords (1999) criteria voor de ondergrens van publieke ruimte: het moet een vrij te betreden ruimte zijn die mensen zich creatief kunnen toe-eigenen, waaraan nieuwe definities kunnen worden toegekend en waar (een milde vorm van) subversie mogelijk is. Dit houdt voor Nio dan ook in dat bijvoorbeeld een winkelcentrum – met een toenemende scheiding tussen binnen en buiten – geen uitbreiding, maar een simulatie van publieke ruimte is.

345 De Sola Morales verwijst respectievelijk naar de Ramblas in Barcelona die van publieke in collectieve ruimte verandert door de vrije toeëigening ervan door particuliere activiteiten, en naar de Corte Inglès – de Spaanse versie van de Inno – als een particuliere zaak die een collectieve ruimte wordt omwille van de betekenis ervan voor de stad.

346 Vaak wordt er in dit kader in de literatuur verwezen naar knooppunten in het vervoerssysteem: vliegvelden, havens, (HST-)stations, benzinestations langs snelwegen, … Soms bevinden ze zich nog in stadscentra – bijvoorbeeld stations – maar in hoofdzaak situeren ze zich in de stadsrand of buiten de traditionele stad.

347 Lofland (1998) is de enige auteur die zich uitdrukkelijk distantieert van de mogelijke perceptie dat parochialisering zich voordoet ten koste van publieke ruimte. Private, parochiale en publieke ruimte zijn voor haar de uitdrukking in de ruimte van drie duidelijk verschillende sociale relaties – respectievelijk intieme relaties, relaties binnen een gemeenschap en relaties met vreemden of gecategoriseerde relaties – waarbij de grens tussen de drie niet altijd even scherp is. Het gaat met andere woorden volgens haar over drie verschillende ruimten en niet over drie temporele fasen in een overgang van privaat naar publiek of omgekeerd.

348 In zijn onderzoek naar de parochialisering van de woonparken/villaparken in Brasschaat ten noord-oosten van Antwerpen tracht Suykerbuyk (2005) criteria te definiëren die de subjectieve 'mentale drempel' om deze gebieden te betreden, objectiveren. Hij onderscheidt hierbij de mate van sociale controle, het aandeel groen in het gebied, het aandeel aan publieke voorzieningen, de monofunctionaliteit van de omgeving, de doorgangsfunctie doorheen het gebied, de demografie, de profilering van de buurtgemeenschap, de thematisering van de ruimte, de homogeniteit en de typologie van het ruimtegebruik.

349 Dit is de enige (kritische) bemerking in de doorgenomen literatuur over een mogelijke perceptie van open ruimte als publieke ruimte.

350 Van der Zande (2004) trekt ter zake de parallel met de dromen en romantische idealen die aan de basis lagen van de opkomst van de natuurbeschermingsbeweging in Nederland op het einde van de negentiende en in het begin van de twintigste eeuw.

351 Een gelijkaardig fenomeen doet zich blijkbaar voor in de rand van Amerikaanse steden: The rural-urban fringe is America's land-use battle ground. Here, developers, long-term landowners, quick-buck lands speculators, politicians, and realtors are matched against other long-term landowners, politicians, environmentalists, and newcomers who want to keep their new communities attractive and fiscally manageable. (Daniels, 1999: xiv)

352 Er is als het ware een parallel te trekken met de drie groepen die Boudry et al. (2003) in de stad onderscheiden:

- een relatief onsamenhangend geheel van deelgroepen die het sterkst worden bedreigd door sociale

uitsluiting in de achtergestelde buurten van de grote steden – vergelijk met de resterende landbouwers in de open ruimte;
- de beter gestelde (grotendeels) autochtone stedelingen in de betere buurten van de steden die bepalend zijn voor de stad via hun sterke vertegenwoordiging in de politiek – vergelijk met de nieuwe bewoners van het platteland;
- gebruikers van de stad die soms ver buiten de stad wonen en van de lusten genieten zonder er rechtstreeks de lasten voor te dragen – vergelijk met de stedelingen die de open ruimte idyllisch of als ruimte voor vermaak benaderen.

353 Die vrijetijdseconomie moet volgens Mommaas (in Bayer, 2002) ook niet per sé als iets negatiefs worden aangevoeld. Volgens hem is ze net een van de potentiële grote dragers van ruimtelijke kwaliteit en is ze nadrukkelijk bezig met het creëren van ruimtelijke identiteiten omdat ze drijft op een soort van culturele lading. Het voornaamste probleem is evenwel dat een hedendaagse ruimtelijke visie op de ontwikkelingen in de vrijetijdseconomie ontbreekt: er worden nog steeds begrippen uit de jaren 1950 gehanteerd waarbij recreëren inhoudelijk en binnen de overheidsstructuur wordt opgesplitst in recreatie, sport en cultuur.

354 Nostalgie is net zoals het spiegelbeeld – utopie – een indirecte manier om het ongenoegen over het heden uit te drukken. (Feddes en De Graaf, 2003)

355 Dagevos et al. (2000) vatten deze consumententrends met de termen 'back to the future' en 'downshifting'. Consumenten uit de eerste groep appelleren nostalgisch aan het (vertrouwde) verleden als de goede oude tijd en hebben vooral aandacht voor het behoud van het cultureel erfgoed en het behoud en herstel van landschappen. De tweede groep consumenten heeft vooral behoefte om uit het drukke dagdagelijkse bestaan te kunnen wegvluchten en vertaalt dit bijvoorbeeld in 'consuminderen' en 'wonen op het platteland'.

356 Build Absolutely Nothing Anywhere Near at All. (Daniels, 1999: 52)

357 Natuurpunt, de grootste natuurvereniging in Vlaanderen, is zelfs erkend als toeristische organisatie. (Gysels, 2006)

358 Naar analogie met Jensens 'droommaatschappij' of 'dream society' spreken Pine and Gilmore (1998) over de opkomst van 'beleveniseconomie' of 'experience economy'. In hun ver doorgedreven redenering stellen deze auteurs dat bedrijfsleiders hun personeel als acteurs moeten opleiden die de klant vermaken en verleiden … werk is theater. (Metz, 2002) Mommaas (in Bayer, 2002) spreekt over de 'spektakelmaatschappij'.
Dagevos et al. (2000) vatten deze consumententrends met de begrippen 'altered states' en carpe diem'. De eerste groep consumenten geniet ten volle van een (kortstondige) verandering van hun fysieke of psychische toestand zodat ze andere ervaringen opdoen dan in het alledaagse leven. Hieronder passen veeleer wilde activiteiten, virtuele ervaringen op internet en rollenspel – bijvoorbeeld wees landbouwer voor een dag. De tweede groep consumenten geniet onbeschaamd op een hedonistische wijze in themaparken of andere gedisneyficeerde omgevingen.

359 Een gelijkaardig fenomeen doet zich voor in de Amerikaanse 'rural-urban fringe'. Alhoewel praktisch elke staat in de Verenigde Staten over een right-to-farm-wetgeving beschikt die landbouwers moet beschermen tegen rechtszaken over de hinder van normale landbouwpraktijken, blijken Amerikaanse landbouwers te worden overstelpt met klachten. (Daniels, 1999)

360 Albrechts et al. (2003) en Van den Broeck (2006) stellen dat het, naast het werken aan communicatie en draagvlakvorming bij de bevolking, van groot belang is aandacht te besteden aan initiatieven die actoren en belanghebbenden voorbereiden op de rol die zij kunnen spelen in processen van visie- en strategieontwikkeling en uitvoering. Zij voegen dit als vierde spoor toe aan de reeds eerder door Van den Broeck (1987) geïntroduceerde drie sporen in strategische beleidsprocessen, zoals ruimtelijke planningsprocessen – het ontwikkelen van een langetermijnvisie (eerste spoor), het aanpakken van concrete problemen op korte termijn (tweede spoor) en communicatie en draagvlakvorming (derde spoor).

361 Reheul somt verschillende kanalen op: dialooggroepen, verenigingsleven, opendeurdagen, bedrijfsbezoeken, voedselteams, …

362 De openruimtekernen vormen steeds meer een harde 'grens' voor de stedelijke ontwikkeling omdat ze alsmaar sterker worden beschermd door Europese en Vlaamse regelgeving – bijvoorbeeld als speciale beschermingszones in het kader van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en de doorwerking ervan via het Vlaams decreet natuurbehoud. Deze openruimtegebieden functioneren bijgevolg steeds meer als een contramal die het wat betreft beleidsimpact kan opnemen tegen de verstedelijkingsmal . (Tummers en Tummers-Zuurmond, 1997; Albrechts et al., 2003)
Voor deze gebieden lijkt de huidige techniek van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur voorlopig – vanuit pragmatisch oogpunt – wellicht de meest aangewezen strategie. Op middellange tot lange termijn wordt evenwel best onderzocht hoe andere planningsdiscoursen – zoals deze uit het derde deel – ook voor deze gebieden alternatieve inhoudelijke verhaallijnen met gevolgen voor de ruimtelijke planningspraktijk kunnen aanleveren.

363 Zie onder meer Tummers en Tummers-Zuurmond (1997), Daniels (1999), Ryckewaert (2002), Albrechts et al. (2003), Gios (2003), Gallent et al. (2004 en 2005). Meyer-Cech and Seher (2005) spreken van 'Zwischenstadt' en 'Zwischenland'. Zonneveld en Verwest (2005) stootten in hun onderzoek op begrippen zoals 'stadsrandzone' en 'uitloopgebied'. Van der Sluys en Weijermans (2001) noemen dit de 'peri-urbane ruimte' – een vaak alledaagse open ruimte die hoog gewaardeerd wordt voor haar toegankelijkheid, kwaliteiten en duurzaamheid. Boudry et al. (2003) spreken over een 'derde ruimte' die zich uitspreidt tussen de steden en het 'terugwijkende' platteland.

364 Voor Tummers en Tummers-Zuurmond (1997) houdt dit een keuze in tussen het model van de centrale dispositie (compacte stad) en dit van de perifere dispositie (openruimtefragmenten). Hoe kleiner het percentage open ruimte wordt, hoe urgenter de keuze zich opdringt.

365 Opvallend is het veelvuldige gebruik door studenten van de metafoor 'tuin' voor open ruimte in de verstedelijkende Vlaamse context in het kader van de oefeningen van de opleiding GAS-ruimtelijke planning aan de Universiteit Gent.

366 Zie onder meer ook Hemel, 1997; Feddes, 1998; Herngreen, 2002; Hoekstra et al., 2002; Sijmons, 2002a; Sijmons, Feddes en Herngreen, 2002; VROMRaad 2004; Clays et al., 2005.

367 Woestenburg (2004a) maakt een onderscheid tussen de wandelaar, die een uitgestippelde route volgt, en de ommetjesmaker, die doelloos rondstruint.

368 Van Hoorick (2005) vraagt zich af waarom de toegankelijkheid van de open ruimte in Vlaanderen vandaag via het decreet natuurbehoud slechts wordt verzekerd in natuurreservaten, het Vlaams Ecologisch Netwerk en bossen. In het voorontwerp van natuurwetboek stellen Van Hoorick et al. (2005) dan ook een algemene gedoogverplichting in de open ruimte voor waarbij maximum twee procent van de oppervlakte kan worden gebruikt voor de aanleg van wandelwegen, naast een algemeen recht tot betreding van natuur en landschap – lees open ruimte – zonder nadelige beïnvloeding of schade. Dit voorstel dat naar het Britse voorbeeld neigt, wordt evenwel verderop in hun bijdrage genuanceerd door te stellen dat huis- en bedrijfskavels tot de ontoegankelijke delen behoren.

369 Een zeer drastische suggestie voor een verbetering van de toegankelijkheid van de openruimtefragmenten in de Vlaamse Ruit kwam destijds van Xaveer De Geyter Architecten (2002). Zij suggereerden om het bestaande wegengrid naar een nieuwe positie, parallel aan het bestaande grid, te kopiëren zodat de door de lintbebouwing verborgen open ruimte ontsloten, zichtbaar en beeldbepalend wordt voor publieke ervaring.

370 Bonnarens (2005) past deze strategie toe door te stellen dat door het ruimtelijk alloceren van functies en activiteiten – net door het stellen van grenzen aan uitbreidingsmogelijkheden en het erkennen van parochiale ruimten – tussen de deelruimten een fluïdum of continuüm van publieke open ruimte kan ontstaan. Hierbij maakt ze vooral abstractie van de noodzaak aan flexibiliteit en neutraliteit bij de vormgeving van publieke ruimte.

371 Duivesteijn (2005) vergelijkt de taak van de overheid in dit kader met het leggen van jassen op een grasveld waardoor dit plots simpelweg een betekenis krijgt van een voetbalveld.

372 Circa 80 procent van de Nederlanders maakt wel eens een ommetje van dertig minuten tot een uur met een actieradius van twee à vier kilometer. (Woestenburg, 2004a) Sijmons (2002a) vindt in de ommetjesmaker een andere nuttige bestemming van GPS. Via een GSM met internettoegang kan de ommetjesmaker verbinding leggen met een centrale databank om informatie op te vragen over de plek waar hij toevallig verzeild is geraakt. Deze informatie is bovendien ingesproken door andere gebruikers van die plek – bijvoorbeeld de landbouwer of een andere ommetjesmaker of een ander individu waarvoor die betrokken plek een betekenis heeft. Wanneer het dwalen begint te vervelen, laat de ommetjesmaker een routebeschrijving doorsturen.

373 Hajer en Reijndorp (2001) spreken van 'liminal spaces'.

374 Besluit van de Vlaamse regering van 16 december 2005 houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'afbakening grootstedelijk gebied Gent'. (B.S. 19 januari 2006)

375 Studie in opdracht van AMINAL-Afdeling Bos&Groen en Provincie Oost-Vlaanderen-Dienst Planning en Natuurbehoud.

376 In het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Gent en in het afbakeningsproces voor het grootstedelijk gebied treedt ook een vierde groenpool op de voorgrond – het oud vliegveld van Lochristi.

377 De inhoud van deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op David et al. (2005).

378 De inhoud van deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op deze bron en David et al. (2005).

379 De toelichtingsnota bij het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan stipuleert expliciet dat de structuurschets een informatief karakter heeft en niet als een concreet te realiseren inrichtingsplan moet worden begrepen.

380 In de toelichtingsnota bij het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt tussen haakjes gesteld dat een veelkleurige invulling van de groenpool zelfs noodzakelijk is.

381 De toelichtingsnota bij het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan spreekt in dit kader over beeldbepalende fietsbruggen over de E40 en een baken in het klaverbladcomplex van de E17 ter hoogte van De Pinte.

382 De ruimtelijke visievorming over het Parkbos Gent lijkt trouwens een soort voorbeeldfunctie te hebben gekregen voor de benadering van gelijkaardige open ruimten en openruimtefragmenten in de Vlaamse verstedelijkende context.

383 Zie onder meer Mels (2006) voor ontwerpmatige suggesties om de invulling van resterende percelen in lintbebouwing beter te betrekken op de achterliggende open ruimte.

384 Bosma (1995) maakt een in dit kader relevant onderscheid tussen het functioneel en het esthetisch model van vraag naar en aanbod van ruimte. In het functioneel model, vooral gebruikt in de ruimtelijke planning, staan de functies en activiteiten centraal en is de verschijningsvorm van de ruimte een afgeleide van de toewijzing van functies en activiteiten. In het esthetisch model, misschien relevanter in een droom- en belevenismaatschappij, staat de verschijningsvorm centraal en is de ruimtelijke ontwikkeling van functies en activiteiten hiervan een afgeleide.

385 Zie Laban (1998) voor een gelijkaardige opmerking over het Groene Hart in Nederland.

386 Er is een duidelijke analogie met het begrip 'stadsdebat' dat door Boudry et al. (2003: 151) wordt geïntroduceerd: de realisatie van een conceptueel, professioneel en interactief kader dat de wisselwerking tussen visievorming, stadsprojecten en de meningsvorming over duurzame stedelijke ontwikkeling organiseert en tot voorwerp maakt van permanente democratische bijsturing en deelname.

387 Dessein en Nevens (2005) hebben op basis van verschillende vraaggesprekken met Vlaamse landbouwers vierentwintig componenten kunnen definiëren die bijdragen tot de beroepstrots en fierheid van de landbouwer. Na het overheidshandelen wordt de afstand burger-boer hierbij als belangrijkste negatieve component aangevoeld. Aangezien er externen bij deze component betrokken zijn, kan deze echter niet alleen door de landbouwer in positieve zin worden beïnvloed.

DEEL 5

Gevolgen van alternatieve planningsdiscoursen voor ruimtelijke planning van open ruimte en landbouw

Vandaag ligt de structuurplanning vlot in de mond, maar haar inhoud en onderliggende maatschappelijke gedachte geven, gevangen door de wet van de traagheid, vaak nog uiting van het modernistische gedachtengoed. Weliswaar onder benamingen voorzien in het decreet voor ruimtelijke ordening van 1996 [lees het decreet ruimtelijke ordening uit 1999] wordt in de praktijk al te vaak het stedenbouwkundig instrumentarium toegepast voorzien in de wet van 1962 van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw. Het blijft dan ook broodnodig de inhoudelijke aspecten van structuurplanning en het onderliggende eenentwintigste eeuwse maatschappelijke gedachtengoed te verspreiden.
(Vermeersch, 2006)

Het bestemmingsplan als instrument voldoet niet voor zulke flexibele langetermijnprojecten.
(Woestenburg, 2004b)

De zaken zijn eerder streng gereguleerd, dan goed geregeld.
(Gert de Roo, in Hamers en Rutte, 2003)

Dit landschap wordt u niet langer gratis aangeboden door de landbouw.[388]
(Vrij, naar vroegere campagne van Boerenbond)

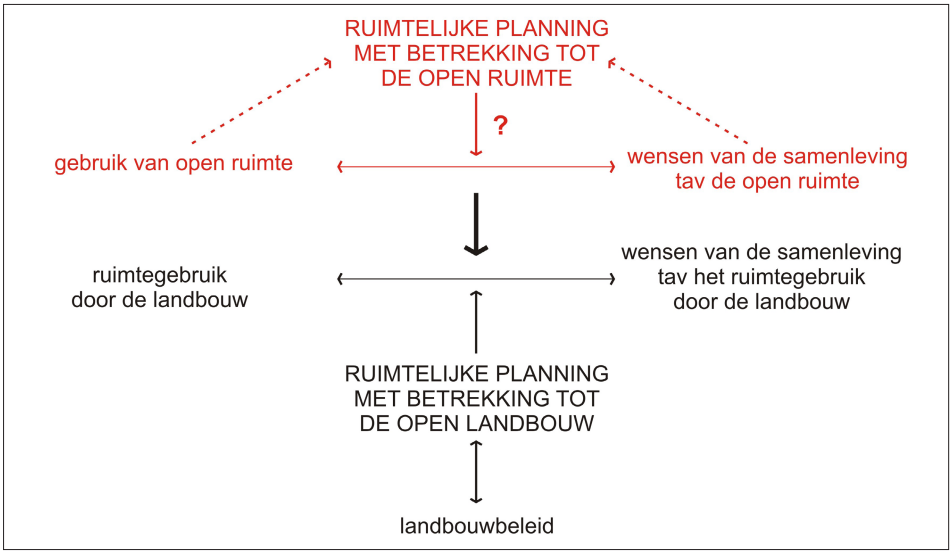
Landschap als hoeveproduct.
(Schoenmaekers, 2005)

'Huis met tuin' wordt 'huis met landschap'.
(Godefroy, 2005)

In het derde en vierde deel van dit proefschrift wordt uitgebreid ingegaan op de inhoudelijke verhaallijn van drie alternatieve planningsdiscoursen en één alternatief (sub)planningsdiscours over open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende samenleving. Daarbij komen ook de gevolgen voor het ruimtelijk planningsdiscours over landbouw aan bod.

Het vijfde deel is de neerslag van de eerste stappen in een zoektocht naar een manier waarop de inhoudelijke verhaallijn uit deze alternatieve planningsdiscoursen zou kunnen worden geïnstitutionaliseerd in de (Vlaamse) ruimtelijke planningspraktijk.

In het schema uit paragraaf 0.1.2 van de inleiding tot dit proefschrift worden hierna de elementen en relaties die in dit deel zullen worden aangeraakt, rood gemarkeerd.



De ingesteldheid waarmee dit deel is geschreven, is tegelijkertijd ambitieus en voorzichtig.
Het vijfde deel is in twee opzichten ambitieus.
In de eerste plaats wil dit deel de wijze waarop de ruimtelijke visie op open ruimte en landbouw in de huidige ruimtelijke planningspraktijk wordt geïnstitutionaliseerd, fundamenteel in vraag stellen. Hierbij wordt in dit vijfde deel niet zozeer de vrij technische en functioneel-morfologische benadering van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur geviseerd (zie paragraaf 2.3.2). Met het verkennen van alternatieve planningsdiscoursen in het derde en vierde deel worden immers voor deze afbakening reeds minstens even waardevolle en in ieder geval sociaal-cultureel beter ingebedde inhoudelijke verhaallijnen voorgesteld. Wat in dit deel daarentegen wel wordt bevraagd, is de houdbaarheidsdatum van de functionele zoneringstechniek in de ruimtelijke planning. Naar aanleiding van een analyse van de institutionalisering van de ruimtelijke visie op het Parkbos Gent in het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, wordt de vraag gesteld of deze techniek nog langer in staat is om de multifunctionaliteit van betekenissen van de open ruimte in een verstedelijkende samenleving te vatten. De ambitie is om in voorliggend deel niet alleen de traditionele functionele zoneringstechniek te bevragen, maar ook op hoofdlijnen een alternatief te schetsen.

In de tweede plaats wil dit deel komaf maken met de 'plattelandslegende' in de ruimtelijke planning dat de realisatie van ruimtelijke plannen voor de open ruimte slechts mogelijk is met overheidsmiddelen en – als gevolg van de beperkte budgetten ter zake – bijgevolg nauwelijks plaatsvindt. De projectgebonden grondenbanken die telkens opnieuw in het kader van grote infrastructuurprojecten of openruimteprojecten, zoals het Parkbos, in Vlaanderen worden opgezet, draait volledig met geld dat afkomstig is van de overheid. Terwijl in de stedelijke context – denk bijvoorbeeld aan stationsomgevingen of nieuwe voetbalstadions – of bij de aanleg van nieuwe verkeersinfrastructuur – denk aan de Liefkenshoektunnel of de Lange Wapperbrug in Antwerpen – grootse projecten worden opgezet in een samenwerkingsverband met de particuliere sector, wordt dit in een openruimtecontext bij voorbaat onmogelijk geacht. Alleen al om die reden wordt in dit deel de bruikbaarheid van twee voor Vlaanderen ongewone technieken op hoofdlijnen onderzocht: de Nederlandse techniek van 'rood voor groen' en de Amerikaanse techniek van verhandelbare ontwikkelingsrechten. In het bijzonder komen deze technieken aan bod omdat zij op het eerste gezicht ook lijken te kunnen worden verankerd in ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Het vijfde deel is tegelijk voorzichtig omdat het nog maar de eerste stappen zijn in een zoektocht waarvan de eindbestemming nog niet gekend is en omdat deze eerste stappen zich bovendien in een uitermate gejuridiseerde context situeren.
Het is opvallend hoe op verschillende van mijn lezingen, gedurende de voorbije vier jaar, op de suggesties uit dit vijfde deel steevast zeer ambigu wordt gereageerd. De potenties van het alternatief voor de functionele zonering en van vernieuwende technieken om tot een daadwerkelijke uitvoering van openruimtepojecten te komen, worden telkens volmondig beaamd, maar – evenzeer en misschien nog eerder door een publiek van ruimtelijke planners – onmiddellijk de kop in gedrukt met het blijkbaar absoluut onoverkomelijke bezwaar van verminderde 'rechtszekerheid'.

Voor een gedetailleerde behandeling van de consequenties van deze vernieuwingen in de ruimtelijke planningspraktijk is dan ook zonder meer juridische deskundigheid noodzakelijk … Niets is evenwel gevaarlijker dan een niet-jurist die beweert, door jarenlange ervaring of door jarenlang samen te leven met een juriste, over deze expertise te beschikken ... Anderzijds noopt die jarenlange ervaring ertoe niet zomaar genoegen te nemen met de uitspraak van jurist De Waele op de Praktijkdag Ruimtelijke Ordening 2006 dat de 'uitvoeringsgerichtheid' van een ruimtelijk uitvoeringsplan een relatief begrip blijft … het ruimtelijk uitvoeringsplan is volgens hem immers in de eerste plaats een ordeningsinstrument en de realisatie op het terrein is bijgevolg een zaak van inzet van andere instrumenten, acties, overleg, … (Bauwens et al., 2006) Het is aan de ruimtelijke planner om net wel nieuwe pistes te openen en deze vervolgens door juristen op hun waarde te laten onderzoeken.

In de vorige vier delen van dit proefschrift worden drie onderzoeksvragen uit dit doctoraatsonderzoek beantwoord. Was er tot nog toe in Vlaanderen sprake van een of meerdere dominante planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkeling van de open ruimte en over het ruimtegebruik door de landbouw? Is er sprake van een wisselwerking tussen het planningsdiscours over de open ruimte en de landbouw enerzijds en het beleidsdiscours vanuit het landbouwbeleidsdomein anderzijds? Kunnen alternatieve planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkeling van de open ruimte in een verstedelijkende context waardevolle

insteken leveren voor het planningsdiscours over het ruimtegebruik door landbouw?
Binnen het hierboven geschetste ambitieniveau tracht deel 5 de laatste onderzoeksvraag te beantwoorden: houden de alternatieve planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkelingen van de open ruimte in een verstedelijkende context gevolgen in voor de huidige ruimtelijke planningspraktijk?

Het vijfde deel bestaat uit drie hoofdstukken.
Hoofdstuk 5.1 schetst de contouren van een mogelijk alternatief voor de functionele zoneringstechniek in de huidige ruimtelijke planningspraktijk.
In hoofdstuk 5.2 worden op uitvoering en realisatie gerichte instrumenten onderzocht die bovendien inpasbaar lijken in ruimtelijke uitvoeringsplannen.
Hoofdstuk 5.3 tracht de bevindingen uit de andere twee hoofdstukken te synthetiseren tot een antwoord op de laatste onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 5.1

Institutionalisering van alternatieve planningsdiscoursen over open ruimte en landbouw in ruimtelijke uitvoeringsplannen

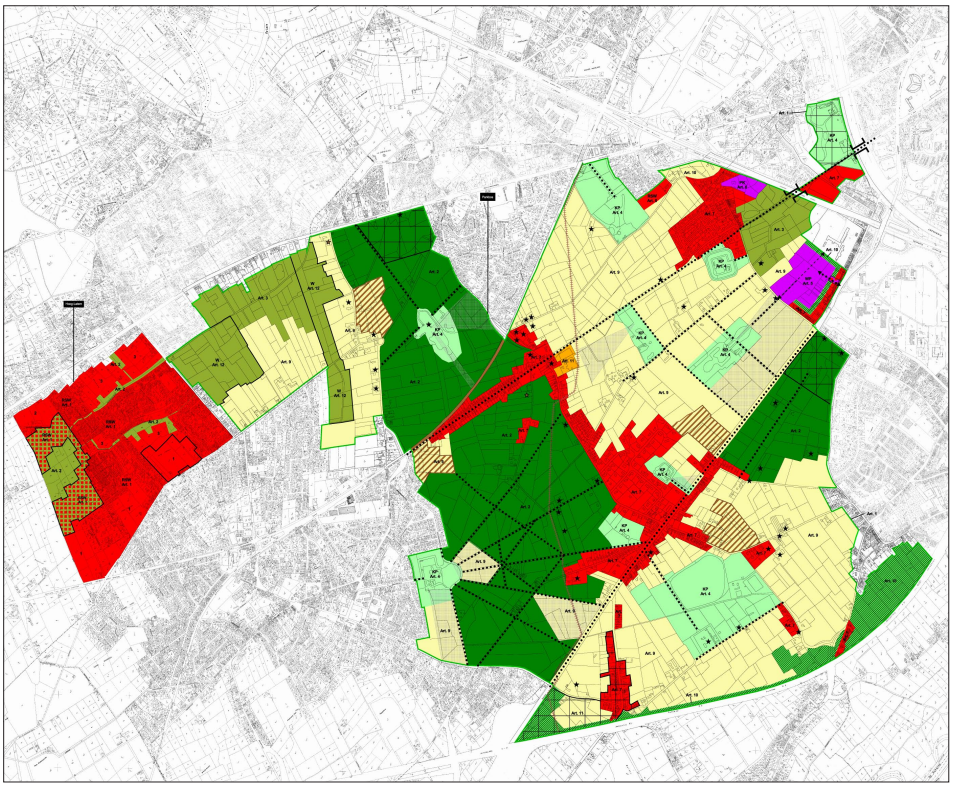
De in het derde deel verkende alternatieve planningsdiscoursen over open ruimte resulteren, wat betreft hun inhoudelijke verhaallijn, niet in een exclusieve toewijzing van functies en activiteiten, zoals landbouw, aan een bepaalde ruimte. Er worden daarentegen ruimtelijke eenheden onderscheiden die – naargelang het onderzochte planningsdiscours – worden getypeerd als hoogdynamisch of laagdynamisch, als kwetsbaar of niet-kwetsbaar en als betekenisvol of betekenisarm.
Uit het vierde deel blijkt dat het (sub)planningsdiscours van open ruimte als publieke ruimte vooral behoefte heeft aan een typering van de betrokken open ruimte/het betrokken openruimtefragment als een welbepaald soort publieke ruimte, naar analogie met de typering van stedelijke publieke ruimte als marktplein, evenementenplein, park, …

In de vier gevallen krijgt landbouw met andere woorden, net zomin als andere functies en activiteiten, een exclusief domein toegewezen. Landbouw is binnen een bepaalde ruimtelijke eenheid of binnen een bepaald type publieke open ruimte mogelijk indien de ruimtelijke ontwikkelingsbehoeften van de landbouw zich inpassen in de omgevingscondities die eigen zijn aan die eenheid of dat type publieke open ruimte.

In voorliggend hoofdstuk wordt vooreerst in paragraaf 5.1.1 de vertaling van de ruimtelijke visie op het Parkbos Gent – zijnde een open ruimte met publieke functie in de rand van het grootstedelijk gebied Gent – in het bijbehorend gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geanalyseerd. Hieruit blijkt dat de meervoudigheid van betekenissen die in dergelijke publieke open ruimte wordt beoogd, verloren gaat door de traditionele techniek van functionele zonering.
Deze vaststelling staat niet alleen. Paragraaf 5.1.2 schetst de onrust die de voorbije jaren over de functionele zonering in de ruimtelijke planningspraktijk is gegroeid en tot uiting komt in de wetenschappelijke literatuur.
Paragraaf 5.1.3 stelt tenslotte een andere invulling van het ruimtelijk uitvoeringsplan voorop – het 'strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan dat als onderdeel van een ruimer gebiedscontract de afspraken tussen actoren op hoofdlijnen tijdelijk vastlegt.

5.1.1. Institutionalisering van inhoudelijke verhaallijn over publieke open ruimte in gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor Parkbos Gent

Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van het grootstedelijk gebied Gent (zie voetnoot 374) bevat voor het deelgebied van het Parkbos een apart verordenend plan (figuur 5.1) en een aantal gebiedsspecifieke stedenbouwkundige voorschriften waarin de inhoudelijke verhaallijn over publieke open ruimte wordt geïnstitutionaliseerd.



Figuur 5.1. **Verordenend plan voor Parkbos. (Bron: Ministerie, 2005b)**

a) Institutionalisering van inhoudelijke verhaallijn in verordenend grafisch plan

Lezing van de zonering in het verordenend grafisch plan leidt tot volgende vaststellingen in relatie tot het ruimtelijk-conceptueel kader van het ruimtelijk uitvoeringsplan dat wordt uiteengezet in paragraaf 4.3.3[389].

- Het Parkbosgebied is in overdruk, boven de eigenlijke gebiedsbestemmingen, afgebakend met een – in figuur 5.1 nauwelijks zichtbare – lichtgroene lijn. De rafelige rand van het Parkbos, waarvan sprake in het ruimtelijk-conceptueel kader, komt tot uiting in de grillige vorm van de afbakeningslijn die in de eerste plaats wordt bepaald door de juridisch-planologische begrenzing van het woongebied van Zwijnaarde, De Pinte en Sint-Denijs-Westrem op het gewestplan. Ter hoogte van Hoog-Latem (Sint-Martens-Latem) – in het noord-westen van het plangebied – wordt een woonuitbreidingsgebied omgezet naar randstedelijk woongebied. De nog te bebouwen zones bevinden zich evenwel centraal in het betrokken woongebied en grenzen bijgevolg niet direct aan het Parkbos.
- De vier portalen uit de toelichtingsnota worden in het verordenend plan op de voorgestelde locaties in vierkant geblokte overdruk, boven de eigenlijke gebiedsbestemmingen, afgebakend. De fietsbrug en/of –tunnel over en/of onder de E40 en Ringvaart wordt als 'kunstwerk' op het plan aangeduid. De ruimte waarbinnen het klaverbladcomplex van de E17 ter hoogte van De Pinte moet worden vervolledigd is opgenomen in het portaal. Er kan met andere woorden ook op die plaats een baken worden opgericht dat de aandacht van de passanten kan trekken.
- De drie verder of nieuw te ontwikkelen boskernen worden tot op perceelsniveau als boskerngebied afgebakend. In het gebied tussen de drie boskerngebieden worden bestaande kasteelparken of als park te ontwikkelen terreinen ingetekend als kasteelparkgebied en wordt het gewenste drevenpatroon – met onder meer de N60, de verlaten spoorwegbedding en het historisch patroon rond Scheldevelde – als stippellijn in overdruk aangeduid. In de toelichtingsnota wordt aangegeven dat de onderlinge verbinding van de boskernen met kleinere bosjes en bosschages wenselijk wordt geacht, maar niet in het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vastgelegd.
- Het overgrote deel van het gebied tussen de drie boskernen wordt bestemd als agrarisch gebied. Rond de glastuinbouwbedrijven worden in overdruk boven het agrarisch gebied ruime perimeters voor uitbreiding ingetekend.
- In het agrarisch gebied tussen de drie boskerngebieden wordt, behalve de kasteelparkgebieden, op een zeer gedetailleerde wijze een beperkt aantal zones gereserveerd voor andere functies en activiteiten: twee natuurgebieden, enkele gebieden voor waterbeheersing, een recreatiegebied rond de bestaande manège en een bufferbosgebied langs de E17. Door hun specifieke locatie, beperkte grootte en klein aantal lijken zij niet evenwel niet direct een weerspiegeling van de mogelijke deelgebieden met verschillend karakter en betekenis binnen het Parkbos die ontstaan als gevolg van de doorsnijding door infrastructuur (zie paragraaf 4.4.3). De specifieke aanduiding in overdruk van een aantal vista's lijkt daarentegen wel te wijzen op de erkenning van een bepaalde landschappelijke kwaliteit.
- Het wetenschapspark wordt alsdusdanig bestemd in de noord-oostelijke hoek van het Parkbosgebied.

b) Institutionalisering van inhoudelijke verhaallijn in stedenbouwkundige voorschriften

b1) Groenpool Parkbos

Het door de bijbehorende lijn afgebakende gebied wordt volgens artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het verordenend plan voor het deelproject Parkbos bestemd voor bos-, landschaps- en natuurbehoud, -herstel en –ontwikkeling met mogelijkheden tot zacht recreatief medegebruik (wandelen, fietsen, paardrijden, …) en voor landbouw[390]. Hetzelfde artikel stipuleert ook:

> *In daartoe specifiek op het grafisch plan bestemde gebieden kunnen bovendien onthaalinfrastructuur, serres, hoeve- en kasteeltoerisme, laagdynamische dagrecreatie en verblijfsrecreatie voor groepen, wonen, bedrijvigheid, horeca en diensten worden toegelaten.*

In dit gebied zijn volgende bouwvergunningsplichtige werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen vergunbaar:

- deze die nodig of nuttig zijn voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijk milieu en het landschap;
- het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur gericht op het al dan niet toegankelijk maken van de groenpool voor het publiek (paden, toegangsconstructies, wegwijzers, wegafsluitingen);
- het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur gericht op natuureducatie (informatieborden, verrekijkers, vogelkijkhutten, …);
- de afbraak van bouwwerken of constructies voor zover het geen cultuurhistorisch waardevol gebouw betreft dat met een stersymbool op het grafisch plan is weergegeven.

Bovenvermelde werken, handelingen, voorzieningen en inrichtingen die betrekking hebben op een gebouw of constructie, moeten een harmonisch geheel vormen met de omgeving, rekening houdend met de eigenheid, de identiteit en in het bijzonder de landschappelijke kwaliteit van de omgeving[391]. Aanplantingen in de groenpool gebeuren met streekeigen soorten, behalve deze in de tuinen van woningen en deze in functie van de bedrijfsvoering van tuinbouw- en landbouwbedrijven[392].
Straten, fietspaden, voetwegen, parkeerterreinen, … kunnen worden geoptimaliseerd. Daarentegen kunnen in de groenpool, buiten de daartoe voorziene gebieden, enkel voetwegen, fietswegen en ruiterpaden nieuw worden aangelegd of verbreed.

Verder worden de decretale bepalingen met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling van zonevreemde woningen en zonevreemde niet-agrarische bedrijven ongewijzigd in het stedenbouwkundig voorschrift voor de groenpool Parkbos overgenomen. Het verbouwen, herbouwen en uitbreiden van bestaande zonevreemde horeca en gemeenschapsvoorzieningen is vergunbaar als er geen schaalvergroting mee gepaard gaat die onverenigbaar is met de ontwikkeling van het Parkbos als groenpool. Nieuwe horeca-ontwikkelingen buiten de specifiek daartoe voorziene gebieden is niet toegestaan.

Tenslotte worden binnen de groenpool Parkbos enkele elementen in overdruk weergegeven op het grafisch plan.

- 'Dreven' worden uitgebouwd met symmetrisch en uniform aangeplante bomen aan weerszijden van de wegzate, tenzij de plaatselijke situatie dit verhindert.
- In de als 'vista' aangeduide gebieden zijn nieuwe vergunningsplichtige constructies en de aanplanting van groenmassieven die het gezicht belemmeren of schaden, verboden[393]. Binnen het agrarisch gebied houdt deze bepaling geen beperking van teeltkeuze in. Het oprichten van afsluitingen is er vergunningsplichtig.
- 'Cultuurhistorisch waardevolle gebouwen' mogen niet worden afgebroken en/of herbouwd, tenzij het gebouw geheel of gedeeltelijk is vernield of beschadigd of tenzij het in slechte staat is.
- In de 'portalen' kan onthaalinfrastructuur in een bosrijke omgeving worden uitgebouwd. Onder onthaalinfrastructuur wordt volgens het voorschrift onder meer begrepen: parkeerterreinen en bijbehorende wegenis, fietsenstalplaatsen, infoborden, onthaalruimte met infoloket, conciërgewoning, horeca, … Bij elke vergunningsaanvraag moet een inrichtingsstudie voor de volledige zone worden gevoegd waarin de vergunningverlenende overheid wordt geïnformeerd hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al is gerealiseerd binnen het gebied en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied. Voor de portalen geldt een recht van voorkoop.
- Waar de oude spoorwegbedding tussen Gent en De Pinte, die als langzaamverkeersas zal worden uitgebouwd, de E40 en de Ringvaart kruist, wordt de constructie van een kunstwerk – tunnel of brug – mogelijk gemaakt.

b2) Boskerngebied

De gebieden die binnen de afbakeningslijn van de groenpool Parkbos zijn ingekleurd als boskerngebied, zijn bestemd voor het behoud, de bescherming, de ontwikkeling en het herstel van bos. Het huidig landbouwgebruik blijft er bestaan tot het moment van bebossing of verbossing door een overheid of op vrijwillige basis. In de boskerngebieden geldt een recht van voorkoop.

Naast de vergunningsplichtige werken die mogelijk zijn binnen de groenpool (zie b1), zijn alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen vergunbaar die nodig of nuttig zijn voor bosbouw, het plaatsen van afsluitingen op perceelsgrenzen in functie van bosbeheer en het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande wegen en nutsleidingen.

KP b3) Kasteelparkgebied

De gebieden binnen de afbakeningslijn van de groenpool die aldus zijn ingekleurd, zijn bestemd voor het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de landschappelijke, cultuurhistorische en ecologische waarde.

Het park zelf moet zodanig worden ingericht dat het zijn ecologische, landschappelijke en sociale functie blijvend kan vervullen – als privé- of openbaar park – en dat de kenmerken

van de kasteelparktuinen en de omgevende landschappen behouden blijven. Zacht recreatief medegebruik is toegelaten voor zover het de functie als kasteelpark niet schaadt.
Hierdoor zijn volgende werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen bijkomend vergunbaar: het plaatsen van afsluitingen[394]; de aanleg, verharding of vernieuwing van paden en terrassen; werken aan de waardevolle kasteelparktuinen; werken aan bestaande openbare wegen en nutsleidingen; en het vellen van hoogstammige bomen.
Bij elke vergunningsaanvraag in kasteelparkgebied moet een inrichtingsstudie voor de volledige zone worden gevoegd waarin de vergunningverlenende overheid wordt geïnformeerd hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al is gerealiseerd binnen het gebied en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied. Voor de kasteelparkgebieden geldt een recht van voorkoop.

De hoofdbestemming van de gebouwen in kasteelparkgebieden is wonen – zowel particulier als collectief – en is gericht op het behoud van de erfgoedwaarde van de gebouwen.
Een functiewijziging van gebouwen – met inbegrip van socio-culturele en horecavoorzieningen – en van landbouwbedrijfsgebouwen naar wonen, verblijfsrecreatie voor groepen en thuisverkoop van eigen producten, is mogelijk als dit bijdraagt tot de ontwikkeling van de groenpool, als de draagkracht van het gebouw en de omgeving niet wordt overschreden en als de erfgoedwaarde niet in het gedrang worden gebracht[395]. Dit moet blijken uit een reconversierapport dat bij de vergunningsaanvraag wordt gevoegd.

b4) Agrarisch gebied

Het agrarisch gebied binnen de groenpool Parkbos is bestemd voor landbouw. Natuurbehoud en landschapszorg, recreatief medegebruik en waterbeheersing zijn ondergeschikt.

Dit heeft tot gevolg dat naast de algemeen binnen de groenpool vergunbare werken en handelingen, volgende zaken eveneens vergunbaar of toegelaten zijn:

- alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van het landbouwbedrijf; naast de bedrijfsgebouwen en de bedrijfswoning, kan een landbouwbedrijfszetel ook verblijfsgelegenheid en verwerkende en dienstverlenende activiteiten bevatten voor zover ze een integrerend deel van een leefbaar landbouwbedrijf uitmaken; nieuwe landbouwbedrijven met een industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, toeleverende, dienstverlenende en landbouwverwante activiteiten zijn niet toegelaten;
- het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur gericht op recreatief medegebruik;
- het herstellen of heraanleggen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen.

Voor vergunningsplichtige werken, handelingen of wijzigingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten kan slechts een tijdelijke of voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning worden verleend.
In bestaande, eventueel leegstaande landbouwbedrijven kan wonen worden toegelaten, zonder afsplitsing van de bedrijfsgebouwen. Meergezinswoningen zijn uitgesloten.
Rond bestaande glastuinbouwbedrijven in het agrarisch gebied is een perimeter in overdruk

ingetekend waarbinnen de oppervlakte serres kan worden verdriedubbeld. Verder moet een groenscherm worden gerealiseerd als visuele buffer.

b5) Natuurgebied

Deze gebieden binnen de afbakeningslijn van de groenpool zijn bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en het landschap. Behalve deze die algemeen mogelijk zijn in de groenpool (zie b1), zijn alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen toegelaten die nuttig zijn voor de vernoemde bestemming. Verder zijn het plaatsen van afsluitingen op perceelsgrenzen in functie van natuurbeheer, waterbeheersingswerken en onderhoudswerken aan bestaande waterlopen vergunbaar. Alle reliëfwijzigingen, behalve deze in functie van bovenvermelde vergunningsplichtige werken, zijn verboden.

Landbouw, bosbouw, natuureducatie en recreatief medegebruik zijn ondergeschikte functies in natuurgebied die de hoofdfunctie niet in het gedrang mogen brengen.

In de natuurgebieden geldt eveneens een recht van voorkoop.

b6) Relevante bepalingen uit andere stedenbouwkundige voorschriften

Zonder dieper in te gaan op de resterende stedenbouwkundige voorschriften, lijken volgende bepalingen vermeldenswaard.

- In het 'gebied voor wetenschapspark' moet een inrichtingsstudie bij vergunningsaanvragen worden gevoegd die onder meer ingaat op de integratie in de groenpool en in het landschap.
- In de 'woongebieden' die binnen de groenpool Parkbos worden ingetekend – meestal is dit de bevestiging van woongebied op het gewestplan – kan de uitgebreide mix van functies en activiteiten die normaal in woongebied wordt toegelaten, voor zover ze evenwel landschappelijk en functioneel kan worden geïntegreerd in de woonomgeving en ze het draagvlak van de bosrijke omgeving niet overschrijdt.
- In dezelfde 'woongebieden' mogen geen nieuwe afzonderlijke bijgebouwen op de gebiedsgrenzen worden gerealiseerd. Verbouwen, herbouwen en uitbreiden is mogelijk op voorwaarde dat langs de perceelsgrenzen, grenzend aan een gebied met een andere bestemming dan woongebied, op het eigen terrein en op het ogenblik van de werken, een dicht bebost groenscherm wordt aangelegd dat een landschappelijke inkleding garandeert in functie van het optimaal integreren van de bebouwing en activiteiten in de omgeving. Dit groenscherm bestaat uit een streekeigen heestermassief van minimum vijf meter breed[396].
- De 'bufferbosgebieden' – onder meer voorzien langs de E17 – zijn bestemd voor multifunctionele bossen met een klemtoon op de bufferende functie. Recreatief medegebruik is er mogelijk.
- Het stedenbouwkundig voorschrift voor 'gebied voor dagrecreatie' is volledig geschreven in functie van de ontwikkeling van de bestaande manège. Ook hier moet langs de perceelsgrens, op het eigen terrein, een gelijkaardig groenscherm als dat in woongebied worden aangelegd.

c) Evaluatie van institutionalisering van inhoudelijke verhaallijn over publieke open ruimte

Bij de institutionalisering van de inhoudelijke verhaallijn over publieke open ruimte in het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt een aantal als positief geëvalueerde elementen uit de ruimtelijke visie op het Parkbos (zie paragraaf 4.4.4) concreet vastgelegd in het verordenend grafisch plan en de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften.

- Zo bezorgt het ruimtelijk uitvoeringsplan de betrokken open ruimte een – weliswaar artificiële – permanente status door de verordenende afbakening van de Groenpool Parkbos.

  Door een begrenzing van het Parkbos vast te stellen, krijgt het hierdoor een apart statuut. Het parkbosconcept is dus een patroonconcept omdat het de open ruimte in een stedelijke omgeving morfologisch herkenbaar moet houden zodat het binnen de verstedelijkte omgeving structurerend kan werken. Het begrenzen moet verhinderen dat het gebied verder zal versnipperen. (Cappon, 2006: 64)

  Bovendien wordt aan de afbakeningslijn een aantal relevante overkoepelende stedenbouwkundige voorschriften verbonden die het mogelijk maken om de betekenis van de groenpool op het terrein te expliciteren – bijvoorbeeld via een verbeterde toegankelijkheid van het gebied door een optimalisering van het padennetwerk. Deze laatste optie wordt trouwens voor de agrarische gebieden binnen het Parkbos nog eens nadrukkelijk bevestigd in het specifiek voorschrift voor deze gebieden.
- In de portalen, de kasteelparkgebieden en de landbouwbedrijven, gelegen binnen de agrarische gebieden, kunnen in de betrokken gebieden conform het ruimtelijk uitvoeringsplan functies en activiteiten worden ontplooid die tot nog toe niet vergunbaar waren omwille van de gewestplanbestemming agrarisch gebied of parkgebied. Dit opent zonder twijfel mogelijkheden voor de creatie van 'attractoren' die publiek naar het Parkbos kunnen aantrekken. Daartegenover staat de vaststelling dat de afweging of deze of gene concrete functie in portalen en gebouwen in kasteelparkgebieden aanvaardbaar is, wordt doorgeschoven naar een inrichtingsstudie en/of reconversierapport zonder dat het ruimtelijk uitvoeringsplan voldoende kwalitatieve elementen bevat om deze studies en rapporten te beoordelen.
- Door het ontbreken van een duidelijke uitspraak over de relatie tussen het Parkbos en de bebouwde rand op het niveau van de ruimtelijke visie op het Parkbos, ontbreekt dit bijgevolg ook in het verordenend grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften. Het ruimtelijk uitvoeringsplan gaat zelfs verder in tegen deze tweede slag van het inversiedragstelsel voor de vormgeving van groene publieke ruimte. Door immers in het voorschrift voor woongebied te stipuleren dat er een vijf meter brede haag op de perceelsgrens met andere bestemmingsgebieden – zoals openruimtebestemmingsgebieden – moet worden aangelegd, verhindert het ruimtelijk uitvoeringsplan in feite een visuele relatie tussen de bebouwde rand en het Parkbos!

Waar de vertaling in het ruimtelijk uitvoeringsplan echter vooral niet in slaagt, is in het institutionaliseren van de maatschappelijke rol, de (meervoudige) betekenissen en kwaliteiten van het Parkbos als publieke open ruimte. (Leinfelder, 2006)

- Ten eerste wijst het ruimtelijk uitvoeringsplan de uiteenlopende functies en activiteiten binnen het Parkbos – landbouw, natuur, bos, wonen, recreatie – toe aan zeer nauwkeurig afgebakende zones. Boskerngebieden, agrarische gebieden, kasteelparkgebieden, recreatiegebieden, … worden tot op perceelsniveau gedefinieerd. Enige flexibiliteit bij de concrete invulling van het bebossingsprogramma is bijgevolg uitgesloten. De bebossing in het Parkbosgebied zal conform het uitvoeringsplan exclusief moeten plaatsvinden in de afgebakende boskerngebieden wat impliceert dat de overheid in de meeste gevallen verplicht is om deze gronden eerst te verwerven door onteigening of via de uitoefening van recht van voorkoop. Opportuniteiten die zich aandienen om te bebossen buiten de boskerngebieden – bijvoorbeeld in agrarisch gebied – omdat er gronden te koop worden aangeboden of omdat particuliere eigenaars van gronden de wens uitdrukken om te bebossen, lijken op die manier verloren te zullen gaan of niet te worden gestimuleerd. In de stedenbouwkundige voorschriften voor het agrarisch gebied rond de boskerngebieden wordt immers met geen woord gerept over de wenselijkheid van zelfs maar kleinschalige bebossing.
- Daarnaast zit de idee van meervoudig ruimtegebruik slechts sporadisch en vaak slechts mondjesmaat vervat in de stedenbouwkundige voorschriften van de functionele bestemmingsgebieden binnen de groenpool. (zie Vandaele, 2006 voor een gelijkaardige analyse) Recreatief medegebruik – in de vorm van wandelen, fietsen en paardrijden – en natuurontwikkeling zijn de enige twee functies die een vrijgeleide krijgen in het ganse Parkbos. Behalve hoevetoerisme op actieve landbouwbedrijven worden andere toeristisch-recreatieve voorzieningen exclusief toegewezen aan de portalen (vooral horeca), de kasteelparkgebieden en het recreatiegebied (voor de bestaande manège). Enerzijds lijkt de optie om vanuit de overheid de recreatieve ontwikkelingen in de groenpool te sturen aanvaardbaar. Anderzijds wordt hiermee elke andere, eventueel gewenste ontwikkeling in de recreatieve sfeer – bijvoorbeeld in de vorm van volkstuintjes, sportterreinen of waarom zelfs niet een zeer lokaal, publiek toegankelijk golfterrein in het overgangsgebied tussen open ruimte en bebouwde rand – a priori onmogelijk gemaakt. De verschillende maatschappelijke groepen/parochies in het Parkbos worden door deze perceelsgewijze allocatie met andere woorden in een juridisch-planologisch keurslijf gedwongen dat vasthangt aan functies en activiteiten. Vooral in het verordenend plan – maar ook in de stedenbouwkundige voorschriften – overheerst de perceptie dat de (materiële elementen van de) verschillende gebruikers van het Parkbos, naar gewoonte, in mooi afgescheiden ruimten moeten worden ondergebracht. Dit staat haaks op de maatschappelijke zelforganisatie die – of lees het opbouwen van een sociaal kapitaal dat – kenmerkend is of zou moeten zijn voor de invulling van de publieke ruimte, in dit geval publieke open ruimte.

Geen gezoneerd denken meer. Een publieke ruimte wordt niet meer ontworpen voor een specifieke doelgroep of voor een op voorhand gedefinieerd gebruik. (Bonnarens, 2005: 20)

- Tenslotte ontbreekt in het ruimtelijk uitvoeringsplan ook de nodige garantie dat de invulling van de publieke open ruimte op een ruimtelijk-kwalitatieve manier plaatsvindt, rekening houdend met de bestaande contextelementen in het gebied of verstandig omgaand met nieuwe contextelementen die aan het gebied worden toegevoegd. Het ruimtelijk uitvoeringsplan gaat wel in – zij het met een uiteenlopende doelgerichtheid – op enkele bestaande contextelementen, zoals vista's, dreven en cultuurhistorisch waardevolle gebouwen. Waar de ruimtelijke visie op het Parkbos en dus ook het ruimtelijk uitvoeringsplan evenwel niet in slagen, is in het typeren van de publieke rol van verschillende plekken binnen het Parkbos – 'deelgebieden' (zie paragraaf 4.4.3) – en evenmin in het beschrijven van de manier waarop de inbreng van nieuwe contextelementen de rol van deze verschillende plekken kan expliciteren. Dergelijke kwalitatieve beschrijving van de omgevingscondities waarbinnen een functie of activiteit zich op een bepaalde plek kan ontwikkelen, staat trouwens los van een zonering van functies en activiteiten in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Deze beschrijving lijkt veeleer baat te hebben bij een zonering in deelgebieden/plekken waarvoor – vanuit het publiek functioneren van het Parkbos – randvoorwaarden worden geformuleerd waarbinnen elke functie of activiteit zich kan ontplooien op voorwaarde dat ze zich aan die randvoorwaarden houdt[397].

Samengevat is de belangrijkste kritiek op het ruimtelijk uitvoeringsplan voor het Parkbos dat het er niet in slaagt om de inhoudelijke verhaallijn van de rol van het gebied als publieke open ruimte voor het stedelijk gebied Gent in het verordenende plan en de stedenbouwkundige voorschriften uit te drukken. De oorzaak hiervan zoeken bij de inhoudelijke kwaliteit van het plan, lijkt te kort door de bocht. Vooral het vasthouden aan een traditionele zonering van functies en activiteiten, blijkt op het eerste gezicht nefast te zijn voor de doeltreffendheid waarmee de ruimtelijke planning omgaat met het kenmerkend meervoudig ruimtegebruik in een (Vlaamse) verstedelijkende context.

5.1.2. Toenemende onvrede over functionele zonering in ruimtelijke planning

De vaststellingen over de verminderde slagkracht van de ruimtelijke zonering van functies en activiteiten, naar aanleiding van de vertaling van de ruimtelijke visie op het Parkbos in het ruimtelijk uitvoeringsplan, staan niet alleen. Recent wordt de functionele zoneringstechniek ook steeds meer in de wetenschappelijke literatuur bevraagd. Dit hoofdstuk gaat in op de wortels en de lange staat van dienst van de functionele zonering in de ruimtelijke planning en op de in de literatuur geformuleerde kritieken.

a) Diepe wortels van functionele zonering in ruimtelijke planning

Het streven naar een scheiding van functies door middel van een functionele zonering van

de ruimte vindt zijn oorsprong in het ruimtelijk determinisme van de CIAM-doctrine uit de naoorlogse periode. De krachtverhoudingen in het gebruik van de ruimte moeten, volgens deze doctrine, via de ruimtelijke planning zodanig door de overheid worden beïnvloed dat de verschillende functies en activiteiten elkaar in hun ruimtelijke ontwikkeling niet belemmeren. (Sijmons, 2002b; Zonneveld en Verwest, 2005).

> *De aspiratie [van de ruimtelijke planning] is het samengaan van tegengestelde belangen mogelijk maken door het vrijhouden van gronden voor de doeleinden van de dragers van deze belangen. (…) Zij streeft naar een gestroomlijnde ruimte, een ruimte waarvan de organisatie zo weinig mogelijk weerstand oproept bij de bevolking, dit is bij de dragers van de tegengestelde belangen. (Saey, 2005: 42)*

> *De werking van iedere functie op zich, geïsoleerd van de andere functies en geïsoleerd van de totaliteit, stond centraal in deze redenering. (Albrechts et al., 1983: 72)*

Met betrekking tot de open ruimte vindt functiescheiding op twee schaalniveaus plaats.
Op het abstracte schaalniveau worden – in de mate van het mogelijke – geen nieuwe zones voor functies of activiteiten met een stedelijk karakter voorzien buiten de steden en woonconcentraties en blijft de open ruimte voorbehouden voor openruimtefuncties en –activiteiten (zie deel 2).
Ook op het niveau van de open ruimte zelf wordt de ruimte voor landbouw, natuur, bos en recreatie evenwel afzonderlijk gezoneerd. Specifiek is agrarisch gebied volgens het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 productiegebied en betekent elke andere functie of activiteit in dit gebied hinder en areaalverlies (zie paragraaf 2.1.8.c1). Deze filosofie van functiescheiding werkt momenteel trouwens nog steeds door in de voorbereiding van een gelijkaardig besluit van de Vlaamse regering over de typebepalingen voor stedenbouwkundige voorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen (zie paragraaf 2.3.4.c1).

De belangrijkste verklaring voor de lange staat van dienst van de functionele zonering is ongetwijfeld de rechtszekerheid die hiermee wordt gecreëerd[398]. Door het toewijzen van functies en activiteiten aan een tot op perceelsniveau afgebakende ruimte/bodembestemmingsgebieden in een bestemmingsplan – gewestplan, gemeentelijk plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan – wordt immers een 'waterdicht' juridisch-administratief kader gedefinieerd waarbinnen overheid en burger zich met een vrij grote mate van zekerheid elk kunnen vergewissen van hun rechten en plichten wat betreft de ruimtelijke ontwikkelingen op een bepaald perceel. Deze juridische dimensie voert momenteel ontegensprekelijk de boventoon in de ruimtelijke planningspraktijk. (Van den Broeck, 2005; Saey, 2005; Anoniem, 2006c)

Een tweede verklaring voor het succes van de functionele zonering is nauw verbonden met deze rechtszekerheid. Beleidsdomeinen die binnen de overheid de belangen van een ruimtebehoevende functie of activiteit behartigen – bijvoorbeeld de beleidsdomeinen natuur en landbouw – kunnen zich als gevolg van de functionele zonering als het ware een deel van de ruimte toe-eigenen, of toch op zijn minst (een deel van) de zeggenschap erover[399]. (zie onder meer Gallent et al., 2004; Koenraadt et al., 2004; Wagemans, 2005a) Ze onderstrepen dit door eigen wet- en regelgeving te koppelen aan deze zonering in de ruimtelijke planning.

Deze strategie werkt vervolgens op zijn beurt verstarrend voor het zoeken naar alternatieven voor functionele zonering omdat daarmee de hele batterij van gekoppelde wet- en regelgeving begint te wankelen.

> *The protective feature of public intervention has shaped over the time a kind of 'social contract', a contract by means of which society has accepted and institutionalised 'the right of farmers to be protected from income instability, particularly downward instability'. That is an institutional and political cover which farmers have translated into property rights. (…) The sum of both the implicit terms of this contract and the historical strength of private property over the land in industrialised societies, have given rise to an institutional structure that recognises the inalienable right of farmers to freely decide how to use available resources. (Ortiz-Miranda and Estruch-Guitart, 2003: 1)*

Een laatste verklaring is tenslotte dat de idee van functionele zonering naadloos past binnen de nog steeds overheersende, centraal en van bovenaf hiërarchisch gestuurde ruimtelijke planning. Zowel de totstandkoming van de gewestplannen als de – in theorie door het subsidiariteitsbeginsel aangestuurde – ruimtelijke structuurplanning en de bijbehorende afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur werden en worden geïnitieerd door het federaal of Vlaams beleidsniveau. Bij dergelijke benaderingen lijkt een generieke, functionele en passieve zonering van functies en activiteiten eenvoudiger te beheersen dan planningsinstrumenten die bijvoorbeeld de unieke, bestaande of gewenste kwaliteiten of betekenissen in gebieden trachten te vatten.

b) Steeds meer kritiek op functionele zonering

De scheiding van functies als gevolg van de zonering in ruimtelijke plannen wordt door Albrechts et al. (1983) en Boudry et al. (2003) als fundamenteel anti-stedelijk gedefinieerd. Nu nagenoeg gans Vlaanderen verstedelijkt is, lijkt de functionele zonering in de ruimtelijke planningspraktijk volgens de literatuur door de algehele multifunctionalisering van het ruimtegebruik ook in de open ruimte echt tegen zijn grenzen aan te lopen.

> *Verwonderlijk toch die volharding van de ruimtelijke planner … In de onbetwiste wetenschap dat alleen een meervoudig ruimtegebruik van de Vlaamse ruimte een antwoord kan bieden, en in de praktijk dagdagelijks reeds een antwoord biedt, op de talrijke ruimteclaims in onze verstedelijkende samenleving. Het monofunctioneel zoneren staat haaks op de werkelijkheid. Zo wordt het ruimtelijk beleid in Vlaanderen voor het zogenaamde 'platteland' nog steeds gedomineerd door een simplistische zoneringslogica voor natuur en landbouw die echter op haar intrinsieke beperkingen botst van zodra de term 'verweving' het planningsvraagstuk nog maar durft binnen te dringen. (Leinfelder, 2005c: 67)*

> *Landscape multifunctionality stands in sharp contrast to the dominantly 'single objective' planning of the past. (Selman, 2006: 15)*

> *There has been no strategic thinking on how the landscape is functioning as a whole. (Gallent et al., 2004 : 226)*

Zo negeert de ruimtelijke planning, door het toekennen van functies en activiteiten aan zones, ook in de open ruimte de ruimtelijk-structurerende werking van sociaal-economische dynamiek en ecologische processen. In het derde deel van dit proefschrift wordt in dat kader trouwens aangetoond hoe andere ruimtelijke principes - andere dan morfologische patroonprincipes – een meer geschikte basis kunnen vormen voor een netwerken-van-activiteiten- en een ecosysteemdiscours over open ruimte. Daarbij lijkt het garanderen van optimale omgevingscondities in hoog- en laagdynamische ruimtelijke eenheden, in relatie tot de economische keten- en netwerkvorming, en in kwetsbare en niet-kwetsbare ruimtelijke eenheden, als onderdelen van een hydrologische landschapsstructuur, veel relevanter dan het toewijzen van landbouw, natuur en bos aan welbepaalde zones.

Tenslotte komt een ruimtelijke planning die is gebaseerd op functionele zonering, onvoldoende tegemoet aan de verschillende betekenissen die ruimtegebruikers aan een gebied toekennen.

> *Traditional sector names of 'nature', 'agriculture', 'forestry' etcetera can still be maintained as practical labels, but not as basic functions. Given the transcending character of such issues like food production (…) or nature (…), it may be better to widen the spirits towards a more generic distinction between production, protection and human life qualities, in each part of the geographical space. (Gulinck, 2001: 2)*

De ruimtelijke planning moet in dergelijke context meer ruimte laten voor maatschappelijke zelforganisatie – de versterking van sociaal kapitaal – en bijgevolg voor onvoorspelbaarheid in planvormingsprocessen.

> *Ontwerpers [lees ruimtelijke planners] zijn opgeleid om in eindbeelden te denken en hebben een instrumentarium ontwikkeld dat in veel gevallen niet opgewassen is tegen dynamische maatschappelijke krachten. (Van den Berg, Ritsema et al., 2005: 35)*

> *Een constatering is dat in de netwerksamenleving (…) de opgave zich steeds sterker lijkt te verschuiven van de hardware naar de software en orgware kant. Dit betekent dat het bij de ruimtelijke inrichtingsopgave steeds minder om bestemmingen, functies en gestolde ruimte gaat, maar steeds meer om gebruik, regie en de organisatie daarvan. (Van Dooren, 1999: 29)*

In essentie komt het ervoor Van den Broeck (2005) op neer dat ruimtelijke planningsinstrumenten momenteel, door de té eenzijdige focus op het creëren van rechtszekerheid, voorbijgaan aan de wezenlijke doelstelling van ruimtelijke planning – het verwezenlijken van ruimtelijke kwaliteit of het zoeken naar de best denkbare wederkerige aanpassing van de ruimte en de samenleving, en dit ter wille van deze samenleving (zie paragraaf 1.1.1).

> *Deze plannen zijn geen 'strategische plannen' die door middel van concrete acties, projecten en maatregelen mikken op het ingrijpen in de werkelijkheid vanuit een visie en een doelstelling op langere termijn. (Anoniem, 2006c: 6)*

> *Ook in het project van de ruimtelijke ordening is de eerste doelverplaatsin[400] het overwicht van de functie op de bedoeling. Rechtszekerheid krijgt voorrang op het welzijn van de bevolking. (Saey, 2005: 42)*

5.1.3. Strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan over open ruimte

Uit het voorgaande blijkt dat ruimtelijke planning – ook voor de open ruimte – proactiever moet worden door zo efficiënt mogelijk in te spelen op de meest uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen die zich in de toekomst zouden kunnen voordoen. Het feit dat momenteel vaak nog niet geweten is hoe deze ontwikkelingen zich zullen voordoen en hoe ze zich in de ruimte zullen uitdrukken – bijvoorbeeld nog maar wat betreft hun locatie – maakt dat de zonering van functies en activiteiten als vertrouwde praktijk in de ruimtelijke planning echter steeds ondoeltreffender en steeds minder realisatiegericht wordt.

In Nederland is er reeds enkele jaren een gelijkaardig geïnspireerd debat aan de gang over de ruimtelijke planningspraktijk. De discussie wordt er op een zeer gepolariseerde wijze gevoerd, alsof er een keuze zal moeten worden gemaakt tussen 'toelatingsplanologie' dan wel 'ontwikkelingsplanologie'[401]. Needham (2003) definieert beide invalshoeken als volgt.

- Bij toelatingsplanologie maakt de overheid een ruimtelijk plan dat de meest gewenste ontwikkeling van het betrokken gebied weergeeft of een plan met de bestemmingen die, met het oog op een goede ruimtelijke ordening, aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend. Vervolgens wordt het initiatief aan anderen – particulieren of andere overheidsinstanties – overgelaten en passief gestuurd via het vergunningenbeleid[402]. Sterktes van toelatingsplanologie zijn de bescherming van gebieden tegen ongewenste ontwikkelingen, de duidelijke procedures en de transparante positie van de overheid. Zwaktes zijn het beperkte resultaat, de geringe flexibiliteit en het creativiteitontradende effect.
- In het geval van ontwikkelingsplanologie werkt de overheid samen met anderen aan de realisatie (en de financiering) van een plan, waardoor die anderen wellicht ook worden betrokken bij het maken van het plan. Sterke punten zijn de hoge realisatiegraad, de ruimte voor creativiteit en de deling van financiële risico's. Zwakke punten zijn het risico op een verminderde democratische werking door het uitsluiten van bepaalde actoren, de ambigue rol van de overheid en de afhankelijkheid van de goede wil van de anderen.

Needham (in Needham (2003) en Buitelaar en Needham (2005)) neemt steevast in de gepolariseerde discussie het standpunt in dat toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie niet zonder elkaar kunnen, zij het ontwikkelingsplanologie al wat meer dan toelatingsplanologie omdat verschillende actoren verschillende ideeën hebben over de ontwikkeling van een gebied. Hij stelt dan ook voor dat ontwikkelingsplanologie zich inbedt in de toelatingsplanologie

In de volgende drie paragrafen wordt gezocht hoe deze suggestie van Needham om de 'ontwikkelingsplanologie' in de 'toelatingsplanologie' in te bedden naar de Vlaamse ruimtelijke planningspraktijk toe kan worden geoperationaliseerd. De mogelijkheden worden verkend om de planfiguur van het ruimtelijk uitvoeringsplan (bestemmingsplan) te (her)kneden zodat deze op een efficiëntere en meer op realisatie gerichte manier kan inspelen op het meervoudig gebruik en de meervoudige betekenissen van de open ruimte in een verstedelijkende samenleving[403].

Achtereenvolgens worden de inhoud, de totstandkoming en het statuut van dergelijk 'strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan' voor de open ruimte verkend.

a) Inhoud van strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan voor open ruimte

Ruimtelijke planning is volgens Zonneveld (2005b) in ultieme vorm altijd gebiedsgericht van aard en ontkomt er dus niet aan te denken in termen van zonering. Zelfs wanneer in een plan de klemtoon op een tekstuele beschrijving van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling ligt, zal het gebied waarop deze beschrijving van toepassing is, op een of andere manier geografisch moeten worden omschreven. De vraag is of deze zonering evenwel nog langer – naar gewoonte – moet gericht zijn op de toewijzing van functies en activiteiten in de ruimte.

> *Misschien moet de Vlaamse ruimtelijke planning wel dringend op zoek naar een nieuwe juridisch-administratieve en uitvoeringsgerichte 'planfiguur' … bijvoorbeeld één die in staat is de visie op ruimtelijke kwaliteit, die uit een besluitvormingsproces resulteert, te verwoorden in spelregels of omgevingscondities met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit – dit is iets anders dan op functies gerichte stedenbouwkundige voorschriften. Aan die spelregels of omgevingscondities dient de samenleving – overheid/particulier – zich te houden in haar zoektocht naar de meest gepaste en vandaag misschien ongekende invulling van een gebied. Misschien zal deze planfiguur nog altijd iets weg hebben van een zonering, maar laat het alstublieft geen functionele zonering meer zijn! (Leinfelder, 2005c: 67)*

> *'Afbakening' zou nochtans een interessante strategie kunnen zijn indien ze niet vertrekt vanuit het streven naar rechtszekerheid maar veeleer gebruikt wordt om een geïntegreerd strategisch beleid te ontwerpen voor een bepaald gebied met alle betrokken actoren. (Van den Broeck, 2005: 28-29; zie ook Sijmons en Van Nieuwenhuijze, 2002)*

Gelet bijvoorbeeld op de publieke rol die het Parkbos Gent in de toekomst zou moeten vervullen, moet de zonering in een 'strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan' voor dit gebied vooral worden ingegeven door eventuele verschillen in beoogde sociaal-culturele betekenis van relevante deelgebieden binnen het Parkbos. (zie ook Cappon (2006) in voetnoot 397) Aan die zonering worden vervolgens stedenbouwkundige voorschriften verbonden die niet zozeer definiëren welke functies en activiteiten wel of niet toegelaten zijn in de verschillende deelgebieden. De voorschriften expliciteren daarentegen voor elk van de zones welke bestaande ruimtelijke contextelementen moeten worden gevrijwaard en welke de mogelijkheden zijn om nieuwe elementen toe te voegen die ertoe moeten bijdragen dat het Parkbos als geheel voor uiteenlopende maatschappelijke groepen als publieke open ruimte kan functioneren. Deze contextelementen kunnen in de praktijk misschien duidelijk gerelateerd zijn aan bepaalde functies en activiteiten, maar hoeven dit absoluut niet te zijn in de stedenbouwkundige voorschriften.

Zo worden de rol en betekenis van wat Cappon (2006) het 'centraal gelegen landschapspark' noemt, in het huidig ruimtelijk uitvoeringsplan nauwelijks gevat door de bestemming 'agrarisch gebied' en de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften. In dergelijk 'park'-landschap zijn de visueel-esthetische kenmerken van de landbouwbedrijfsvoering immers veel bepalender voor de constructie van een sociaal-culturele betekenis dan de functie of activiteit 'landbouw' zelf[404]. Het zijn dan ook vooral deze kenmerken die aan bod zouden moeten komen in het stedenbouwkundig voorschrift en in sé doet het er dan vervolgens niet toe welke functies of activiteiten zich zullen ontplooien in het deelgebied ... zolang de kenmerken of omgevingscondities maar worden nageleefd..

Deze beschouwing over het ruimtelijk uitvoeringsplan voor het Parkbos staat echter niet alleen. In de verkenning van alternatieve planningsdiscoursen over open ruimte en landbouw in het derde deel van dit proefschrift eindigt de ontwikkeling van de inhoudelijke verhaallijn voor elk van de discoursen telkens in een omschrijving van relevante ruimtelijke eenheden – respectievelijk hoogdynamische en laagdynamische ruimtelijke eenheden, kwestbare en niet-kwetsbare ruimtelijke eenheden en betekenisvolle en betekenisarme ruimtelijke eenheden. Verder worden deze eenheden in het ruimtelijk ontwerp voor elk van de onderzochte studiegebieden evenmin rechtstreeks gerelateerd aan gewenste functies of activiteiten, maar worden ze evenzeer opgeladen met omgevingscondities waaraan functies en activiteiten moeten voldoen qua dynamiek, milieu-impact of bijdrage aan het publieke karakter van een plek.

Tenslotte kan deze beschouwing nog verder worden doorgetrokken – dit is naar de ruimtelijke planning in het algemeen. Het is immers opvallend hoe de legenda en de opties die binnen een inhoudelijke verhaallijn – een ruimtelijke visie – worden ontwikkeld en geformuleerd, er in vele gevallen beter in slagen de betekenis van een plek te vatten dan de functionele bestemmingsgebieden en bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan waarin de verhaallijn achteraf wordt geïnstitutionaliseerd. Welke schat aan ruimtelijk-maatschappelijke betekenissen gaat er bijvoorbeeld niet verloren wanneer een 'openruimteverbinding' of een 'bebouwd perifeer landschap' – allebei begrippen uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen – op de vertrouwde manier worden vertaald in een mozaïek van functionele bestemmingsgebieden?

> *Public authorities and planners often claim to preserve land for agricultural purposes when in fact the real motive is preserving open space that will fulfil multiple functions. (Meyer-Cech and Seher, 2005: 1)*

Een 'strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan' voor de open ruimte zou er met andere woorden moeten in slagen om deze ruimte te zoneren in eenheden die verband houden met de beoogde maatschappelijke rol van de betrokken open ruimte. De naamgeving van deze zones geeft daarbij zoveel als mogelijk uitdrukking aan de meest relevante, gewenste kenmerken van de ruimtelijke eenheden[405]. De bestemmingscategorie 'gemengd openruimtegebied' uit het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering (zie paragraaf 2.3.4.b2) gaat met andere woorden in de goede richting door te stellen dat het over een open ruimte gaat met een menging van functies en activiteiten.

Daarnaast zouden de stedenbouwkundige voorschriften in eerste instantie de omgevingscondities of spelregels moeten omschrijven waarbinnen ontwikkelingen, werken en handelingen in de betrokken open ruimte op een ruimtelijk-kwalitatieve manier kunnen plaatsvinden[406] [407]. In de typebepaling van het bijbehorend stedenbouwkundig voorschrift voor 'gemengd openruimtegebied' ligt bijvoorbeeld nog steeds te sterk de nadruk op de gewenste functies en activiteiten. Het lijkt aangewezen deze omschrijving achterwege te laten en in de gebiedsspecifieke bepalingen de beoogde kenmerken van het specifieke openruimtegebied veel meer in de verf te zetten.

> *Om een grensverleggende vernieuwing daadwerkelijk te realiseren, zijn echter geen integrale plannen nodig, maar plannen die uitnodigend zijn en een duidelijke richting geven voor de ruimtelijke inrichting van het gebied. Deze verenigende plannen verbinden vaak tegenstrijdige behoeften met elkaar en weten het totaal wel op een hoger niveau te tillen door samenhang tussen de verschillende ruimtebehoeften aan te brengen en door een beperkt aantal thema's centraal te stellen. (Verwest et al., 2005: 5-6)*

In essentie impliceert dergelijk 'strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan' voor de open ruimte inderdaad dat de inrichting en het beheer steeds meer de eigenlijke bestemming van de ruimte zullen overschaduwen[408]. (zie ook Albrechts et al., 2003) Het was net het bestemmen van een gebied voor bepaalde functies en activiteiten dat tot op vandaag het leidend principe was en is in de ruimtelijke planning.

> *En waar er voorheen eerst werd bestemd, dan pas ingericht en daarna zorgvuldig beheerd, is die trits tegenwoordig minder vanzelfsprekend. Weliswaar lopen de formele, publiekrechtelijke lijnen nog steeds volgens de planologische leerboekjes, maar informeel is er vooral sprake van een kriskras verlopende rolverdeling waarin het beste idee, de luidste stem, de slimste PPS, het grootste geld, de eerste klap en het meeste aanzien om voorrang strijden. (Sijmons, 2002b: 244)*

De ruimtelijke planning dient zich te bezinnen of ze – door halsstarrig vast te houden aan de techniek van de 'saaie', juridisch 'waterdichte' functionele zonering – zich al dan niet uit de markt wil laten drukken. Het strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan lijkt niet anders dan gepaard te kunnen gaan met een inperking van de hooggespannen ambities ten aanzien van de ruimtelijke planning op het vlak van rechtszekerheid.

> *We denken dat (…) in het begin wel rationeel-normatieve modellen worden aangewend, maar dat deze vaak onder druk van de complexe, dynamische veldsituatie, die vol zit met onvoorzienbare factoren en machtsverhoudingen, evolueren naar een feitelijk politieke, incrementele of gemengde benadering. Dat doet zich wel voor in een officieel kader waarbij de Vlaamse overheid blijft verwachten dat de rationeel-normatieve planningscyclus wordt afgewerkt. Die spanning is voor ons een centraal gegeven. (…) Dat zorgt er ook voor dat politici en ambtenaren 'planningsmoe' worden: de ene stapel papier vervangt de andere, maar de methodes van operationalisering veranderen niet. (De Rynck en Vallet, 2003: 380 en 385)*

> *Aangezien bovendien de grondgebondenheid van activiteiten een minder bepalende factor is, wordt de overheidsinvloed via de bestemming van het grondgebied kleiner. Door de steeds complexere sociale en symbolische ruimte wordt het moeilijker de fysieke ruimte vanuit één kader te bepalen. (…) Daarom wordt er gepleit om veel meer aandacht te besteden aan de maatschappelijke dynamiek en de daarin tot uitdrukking komende ambivalente preferenties. Deze kunnen worden benut om een beperkt aantal kwalitatief hoogwaardige plaatsen te creëren. In plaats van een restrictief contourenbeleid tegen dynamiek, kan proactiever en vanuit een positieve invalshoek bij dynamiek worden aangesloten door daadwerkelijk selectief ruimtelijke kwaliteiten te ontwikkelen. (Asbeek Brusse et al., 2002: 169)*

Op het eerste gezicht lijkt het 'strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan', onder meer door de grotere klemtoon op inrichting, beheer en betekenis van ruimte, ook de landschappelijke kwaliteit meer dan in het verleden te benadrukken als determinerende factor in de ruimtelijke planning en het ruimtelijk ontwerp.

> *We have become increasingly aware that landscape contributes centrally to people's quality of life, and thus requires a more systematic and geographically comprehensive approach than simply preserving the prettiest areas for those fortunate enough to be able to gaze on them. (Selman, 2006: 1)*

> *De verstrooide stad vraagt eerder om een landschappelijke strategie dan om de klassieke ideeën over stadsuitbreiding. Verstedelijking is een landschappelijke ontwerpopgave geworden. (Sijmons, 2002c: 270)*

> *Zijn eenmaal duidelijke beschrijvingen van de verschillende cultuurlandschappen ontwikkeld, dan kan de toepassing ervan in de praktijk van de ruimtelijke ordening simpel zijn. Alles mag, zolang het de kwaliteit van het landschap niet verstoort. Het ontwerpvermogen wordt dan gericht op inpasbaarheid (een inpasbaarheid die tal van dimensies en aspecten kan betreffen).*
> *In feite wordt de agenda natuurlijk breder. Dat wat tot een versterking van het landschap (…) leidt, zal worden gestimuleerd. Dat wat een evidente degradatie van het landschap in zich draagt (…), dat wordt zoveel mogelijk gesaneerd en/of omgebouwd. Letterlijk en figuurlijk. En daartussen in: alles wat niet tot een aantasting leidt, is toegestaan. (Van der Ploeg, 1999: 5)*

> *Het is [echter] niet de taak van de overheid om het landschap mooi te maken of te bepalen wat landschappelijk mooi is en wat niet. Het is wel haar taak om het land open te leggen voor de blik die er landschap van maakt. (Sijmons, Feddes, Herngreen en Nio, 2002: 64)*

Deze prominentere rol voor landschap hangt zonder twijfel samen met de in het vierde deel geschetste sociaal-culturele uitdaging voor de ruimtelijke planning in het algemeen en voor de planning van de open ruimte in het bijzonder. Deze sociaal-culturele uitdaging is immers gewoon niet verenigbaar met een sectorale, op functiescheiding gerichte ruimtelijke planning. Een sociaal-culturele ruimtelijke planning houdt zich niet langer bezig met het neutrale en technische voorwerp 'ruimte', maar met het meerduidig subjectieve en emotionele voorwerp 'plek'. (zie ook Selman, 2006) Het streven naar een perfecte, logische ordening maakt plaats voor een analyse van aanwezige (landschappelijke) kwaliteiten op plekken en het afleiden van manieren waarop die kwaliteiten kunnen worden behouden en aangeboord.
Een planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte, of ruimer over stad en platteland als stelsel van plekken, is bijgevolg veel meer gebaat bij een holistische benadering van de open ruimte waarbij meerdere vraagstukken of kwaliteiten, in een co-productie, onderling in samenhang worden gebracht … en het is nu net het landschap dat als invalshoek zeer veel garanties biedt voor een holistische benadering van de ruimte[409]. Selman (2006) pleit in dit kader dan ook voor een 'landscape scale planning' – een ruimtelijke planning die vertrekt vanuit het landschap – die het integrerende vermogen van landschap erkent:

Potential for landscape to provide an integrative framework for wider practices of spatial planning. (Selman, 2006: 2)

Landscape planning policies have tended to be expert-driven and strongly influenced by 'polite' tastes. Top-down bureaucracies, effected through negative restraints over land use change (…) It is now abundantly clear that landscape scale planning must be a far more positive activity, and one which centrally involves stakeholders in choices and stewardships. (Selman, 2006: 180)

b) Totstandkoming van strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan voor open ruimte

Het baat niets een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken dat de sociaal-culturele betekenis van een open ruimte tracht te vatten in een zonering en in stedenbouwkundige voorschriften, wanneer deze 'geïnstitutionaliseerde betekenis' nadien in de eigenlijke samenleving hoegenaamd geen weerklank vindt. Het opmaken van een strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan voor de open ruimte vindt dan ook vanzelfsprekend plaats in overleg en in samenspraak met alle belanghebbende (toekomstige) actoren.

Wat baat afbakening als men niet vertelt hoe maatschappelijke processen, die in een andere richting gaan, moeten worden beheerst. (Saey en Van Nuffel, 1999)

Zonder te diep te willen ingaan op dit actorenverhaal – het vormen van een discourscoalitie rond de visie op de toekomstige rol en betekenis van een specifieke open ruimte – ligt het voor de hand dat dergelijk ruimtelijk uitvoeringsplan totstandkomt in een geïntegreerde en gebiedsgerichte besluitvormingscontext. (zie onder meer Van Ark en Van der Valk, 2002) De verkenning van de alternatieve planningsdiscoursen in het derde en vierde deel van dit proefschrift maakt bovendien duidelijk dat het bovendien vooral regionaal of lokaal maatwerk betreft – telkens op een project per project als relevant te detecteren 'tussenschaal'. Op deze schaal zouden de actoren bovendien het best op de hoogte moeten zijn van de kwaliteiten, problemen, kenmerken en betekenissen van de betrokken open ruimte en meestal ook bereid moeten zijn om tijdelijk of permanent de hoofden bij elkaar en de handen uit de mouwen te steken (zie ook Glasbergen, 1993; De Klerk, 1999a; Healey et al., 1999). De Rynck en Voets (2003: 23-24) en Tubex et al. (2005) noemen dit 'interorganisatorische gebiedsgerichte samenwerking' die uitdrukking krijgt in 'regionale arrangementen':

Tijdelijke en permanente samenwerkingsverbanden, formeel of informeel van aard, waarin, op basis van een probleemanalyse die betrekking heeft op een bepaald gebied, alle relevante actoren, dat wil zeggen zowel overheden als maatschappelijke organisaties, die een bijdrage kunnen leveren aan een oplossing, betrokken worden en invloed uitoefenen op de beleidsvorming en beleidsvoering. (De Rynck en Voets, 2003: 23-24)

Op Vlaams niveau kan hoogstens een generiek of beperkt gebiedsgericht beleidskader worden geformuleerd waarbij voor grotere regio's een klemtoon wordt gelegd op een of meer van de inhoudelijke verhaallijnen uit de verschillende planningsdiscoursen. Dergelijke algemene en generieke doelstellingen bieden echter geen, inefficiënte of onvoldoende

kwalitatieve oplossingen voor specifieke problemen in een bepaald gebied. (De Rynck en Voets, 2003) De finale uitwerking van het planningsdiscours en de institutionalisering ervan vinden bijgevolg zeer gebiedsspecifiek plaats – bijvoorbeeld op het regionaal niveau van het Parkbos Gent of bijvoorbeeld op het lokaal niveau van een openruimtefragment in een gemeente. (zie ook Van Duinhoven, 2000; Hajer and Zonneveld, 2000; Asbeek Brusse et al., 2002; Albrechts et al., 2003)

> *Laat ons, bij wijze van prikkelende hypothese, even veronderstellen dat een analyse van regionale arrangementen zou aantonen dat veel Vlaamse plannen papier blijven. Nog meer genuanceerd, dat de reële plannen pas in gebiedsgerichte arrangementen hun eigenlijke inhoud krijgen, omdat ze er (pas dan) geconfronteerd worden met reële maatschappelijke weerstand of potentiële draagvlakken. Op dat moment zou blijken dat regionale arrangementen het reële beleidsforum zijn en niet, zoals in het dominante beeld vaak wordt voorgehouden, alleen maar uitvoerders zijn van wat de Vlaamse overheid aan plannen heeft ontwikkeld. (De Rynck en Voets, 2003: 33)*

Waar de huidige ruimtelijke planningspraktijk zeer hiërarchisch van bovenaf normen oplegt en gelooft in de maakbaarheid en de stuurbaarheid van de samenleving, gaat deze benadering van ruimtelijke planning veeleer uit van decentrale netwerksturing, de interactie en communicatie tussen de meest betrokken publieke en private actoren, een breder – ook sociaal-cultureel – ontwikkelingsperspectief en een faciliterende overheid die de condities formuleert waarbinnen veranderingen mogelijk zijn. (Glasbergen, 1993; Albrechts et al., 2003; Faaij et al., 2003; Boonstra, 2004) Een strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan voor de open ruimte lijkt met andere woorden niet meer dan de neerslag in het ruimtelijk beleid te zijn van een zogenaamd strategisch project – mits nuancering wat betreft de premisses over de coördinatie door een publieke actor en de a priori ruimtelijke invalshoek.

> *Strategische projecten zijn complexe ruimtelijke projecten die gecoördineerd worden door publieke actoren in nauwe samenwerking met de private sector en andere semi-publieke actoren. Ze hebben een invloed op een ruimer gebied en hebben als doel door middel van gerichte ingrepen ruimtelijke, economische en socio-culturele ontwikkelingen van een buurt, een stad of een regio te veranderen. Strategische projecten trachten verschillende doelstellingen en objectieven uit verschillende beleidssectoren, ambities en doelstellingen van de private sector, bewoners en gebruikers van het gebied vanuit een ruimtelijk integratiekader te integreren. (Anoniem, 2006c: 9)*

> *Strategische planning is geen eenduidig concept, procedure of instrument: het bestaat uit een reeks concepten, procedures en instrumenten die zorgvuldig aan elke situatie moeten worden aangepast om de wenselijke resultaten. Het gaat evenzeer over procesvorming, institutioneel ontwerp en mobilisering als over de ontwikkeling van inhoudelijke concepten. (Anoniem, 2006c: 20)*

Door te vertrekken van de idee van lokaal of regionaal maatwerk wordt met andere woorden in belangrijke mate ingespeeld op het organiserend vermogen van de samenleving – de uitbouw van het regionaal of lokaal sociaal kapitaal. Dit resulteert in nieuwe coalities van actoren, visievorming rond meervoudig gebruik en meervoudige betekenissen van de

open ruimte, gebiedsgerichte operationalisering van ruimtelijke kwaliteit, financierings- en organisatorische constructies, … en ongetwijfeld in bepaalde gevallen in experimenten met nieuwsoortige, meer strategische ruimtelijke uitvoeringsplannen voor de open ruimte. (zie onder meer De Boer, 1999)

> *In a learning situation, any attempt to specify the end result in inappropriate, if for no other reason than that by definition the end state cannot be known. Rather, the plan needs to be a flexible document capable of guiding the process and of evolving alongside with it. (Faludi, 2000: 302)*

> *The preparation of a strategy is about building the capacity of community groups to take more responsibility for and to achieve greater success with their collective efforts. Community groups need to understand the nature of the exercise upon which they have embarked, to appreciate that they have an active role to play in strategy formulation, not just implementation (…) (Murray and Greer, 1998: 264)*

c) Statuut van strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan voor open ruimte

Door de nog steeds overheersende klemtoon op het zoneren van functies en activiteiten, is en blijft het doorsnee ruimtelijk uitvoeringsplan in Vlaanderen een klassiek 'blauwdruk'-plan op het einde van een planvormingsproces. Het plan drukt immers uit hoe de (centrale) overheid denkt dat de materiële ruimte er op een bepaald tijdstip in de toekomst zou moeten uitzien en geeft aan welke maatregelen moeten worden getroffen om dat eindbeeld te bereiken.

Een strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan formuleert daarentegen een veel minder afgelijnd toekomstbeeld en is veeleer een indicatief en tijdelijk referentiekader, in de loop van het planvormingsproces, op basis waarvan de besluitvorming over projecten en andere maatregelen kan worden gecoördineerd. Het heeft een informeler karakter en legt bindende afspraken tussen publieke en private actoren over de ontwikkeling van een open ruimte vast zonder dat een strak vormelijk kader vooropstaat. (Faludi, 2000; Sijmons, 2002b; Van Ark en Van der Valk, 2002). Van Ark (2005) noemt dit de beslissingsgerichte planningsbenadering[410].

> *The immediate object [of planning] is not 'society', 'social problems', 'social development', or such like. The planning object in the sense of that which planning is concerned with is the set of decisions and actions that are begin coordinated by means of a plan. We sharply distinghuish this planning object from the material object, the problems in the outside world that the plan relates to. (Faludi, 2000: 306)*

> *Planners and designers like to believe in the notion that 'plans' can change reality. From a historical point of view and from experience, we should be aware that people constitute the crucial factor in planning and that implementation is the objective. (Van den Broeck, 2006: 12)*

De visie van deze beslissingsgerichte planningsbenadering op de performantie van plannen wijkt af van de gangbare ideeën ter zake. Niet zozeer de mate waarin de resultaten op het

terrein overeenkomen met het plan is bepalend voor de performantie van het plan, maar veeleer de werking van het plan. Het is bijgevolg ook niet zo erg dat er wordt afgeweken van een plan. De effectiviteit van een strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan wordt immers vooral bepaald door de gebruikswaarde van het plan als referentiekader op het moment van besluitvorming in concrete situaties, waarbij de keuzesituatie op het moment van besluitvorming anders kan zijn dan bij het opmaken van het plan. (Van Ark, 2005)

Een strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan zal bij voorkeur bovendien slechts een onderdeel vormen van een meer omvattend gebiedscontract met wederzijdse verplichtingen tussen private en publieke partijen over de ontwikkeling van een specifieke open ruimte.

> *Gebiedscontracten zijn meerjarige contracten tussen overheden en maatschappelijke organisaties, gebaseerd op een gemeenschappelijke visie op de ontwikkeling van een gebied op het terrein van onder andere milieu, natuur, water en ruimtelijke ordening. In deze contracten dienen maatregelen en projecten meer doelgericht en in meetbare maatstaven geformuleerd te worden, in combinatie met afspraken over de bundeling van sectorale (…) middelen. (Van Ark, 2005: 1)*

Deze vrijwillige contracten trachten, via resultaatverplichtingen, de verbinding te maken tussen visievorming en uitvoering. (Van Ark, 2005) Het strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan is slechts een onderdeel van dit gebiedscontract omdat het enkel de ruimtelijke dimensie van de beslissingen vastlegt. Het contract omvat in de meeste gevallen nog vele andere elementen.

> *Gebiedscontracten blijken niet in de plaats van andere planfiguren te komen, maar zijn juist in hoge mate complementair. Gebiedscontracten vloeien voort uit bestaande planfiguren en geven inhoud aan nieuwe beleidskaders. (Van Ark, 2005: 104)*

Alhoewel de naam iets anders suggereert, zijn de afspraken in het kader van een gebiedscontract tenslotte niet echt juridisch hard te maken[411]. Van Ark (2005) relativeert dan ook de mogelijkheid om deze contracten af te rekenen op resultaten. Gebiedscontracten zijn in principe niet bedoeld om resultaten (wettelijk) af te dwingen, maar vooral om invulling te geven aan de samenwerking tussen onderling afhankelijke actoren. Het zijn relationele contractvormen waarin er vooral behoefte is aan gedrags- en arbitrageregels en toezichthouders. (zie ook Vierling, 2003) Het strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan waarin deze regels worden geformuleerd als omgevingscondities waaraan de (vergunningverlenende) overheid de mogelijke ruimtelijke ontwikkeling van functies en activiteiten moet toetsen, lijkt perfect compatibel met de idee van dergelijke relationele contracten.

Hoofdstuk 5.2

Inpassing in ruimtelijke uitvoeringsplannen van op realisatie gerichte instrumenten

Bij de institutionalisering van de inhoudelijke verhaallijn over open ruimte als publieke ruimte wordt in het ruimtelijk uitvoeringsplan voor het Parkbos Gent vooral uitgegaan van een verwerving van grond door de overheid via onteigening of recht van voorkoop. Dit is vrij karakteristiek voor de manier waarop in Vlaanderen beleidsmatig tegen de uitvoering van projecten in de open ruimte wordt aangekeken. De realisatie van de beoogde inrichting van de open ruimte lijkt maar een kans op slagen te hebben als de overheid zelf actief meespeelt op de grondmarkt.

> *De aanwezigheid van natuur en landschap wordt als vanzelfsprekend beschouwd, en als er kosten met aanleg en beheer gemoeid zijn, wordt als eerste aan de overheid gedacht. (Padt et al., 2002: 1)*

Een belangrijke reden voor deze actieve overheidsrol op de grondmarkt is het feit dat de onbebouwde grond/open ruimte in een verstedelijkende samenleving steeds schaarser en bijgevolg steeds duurder wordt. Natuur en landschap zijn hoe dan ook per definitie onrendabel. Maar ook landbouw levert te weinig op in verhouding tot de dure grond/ruimte. Volgens Van Wijmen (2004) zou de gewone landbouwer bij de huidige grondprijzen, zonder subsidie, immers de rente op zijn in de grond geïnvesteerde vermogen niet of nauwelijks kunnen terugverdienen[412]. Omwille van deze imperfecte marktwerking, acht de overheid het noodzakelijk om, met het oog op het behoud en de verbetering van de kwaliteit van de open ruimte, grond te verwerven. De rol van de overheid wordt nog actiever wanneer zij gronden verwerft en ze opneemt in een grondenbank met het oog op grondruil[413].

Deze overheersende logica uit zich tevens in het karakter van het enige instrument, dat momenteel voorzien is in het Vlaams ruimtelijk beleid, dat de uitvoering van projecten (in de open ruimte) zou kunnen stimuleren[414] – de planbatenheffing. Dit instrument is finaal gericht op het genereren van de nodige financiële middelen om de provinciale en gemeentelijke overheden in staat te stellen om onder meer ook daadwerkelijk gronden te kopen, te onteigenen en de inrichting en het beheer ervan te realiseren.

> *Een planbatenheffing is verschuldigd wanneer, op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, een perceel in aanmerking komt voor een vergunning om woningen, bedrijfsgebouwen of recreatieve inrichtingen te bouwen of een functiewijziging door te voeren of te verkavelen, waarvoor het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat plan niet in aanmerking kwam. (artikel 88§1 van decreet ruimtelijke ordening)*

In het kader van dit proefschrift wordt niet ingegaan op de modaliteiten voor de berekening en de inning van de planbaten. Interessanter zijn de bestemming en het beoogde gebruik van de planbaten. Volgens artikel 90§5 van het decreet moeten de planbaten worden gestort in een 'grondfonds'[415] (zie ook het toepasselijk uitvoeringsbesluit[416]).
Artikel 91§1 van het decreet ruimtelijke ordening stelt vervolgens dat tien procent van de in het grondfonds gestorte bedragen in het volgende kalenderjaar wordt doorgestort aan de provincies en tachtig procent aan de gemeenten. Van het gedeelte dat bestemd is voor de gemeenten, ontvangt ieder gemeente een aandeel dat evenredig is met het aandeel bos- en groengebieden en agrarische gebieden van die gemeente. De inkomsten moeten worden aangewend voor het realiseren van een goede ruimtelijke ordening, zoals bepaald in het ruimtelijk structuurplan in kwestie.
Deze laatste bepaling biedt op zich enerzijds geen enkele garantie dat de betrokken gemeenten deze inkomsten niet zullen inzetten voor de ontwikkeling van bijvoorbeeld een lokaal bedrijventerrein, een verkaveling of een nieuw sportterrein – wat ook alle verwezenlijkingen kunnen zijn in het kader van een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan – of louter voor het dekken van de kosten voor de planvorming van een openruimteproject, maar niet voor de eigenlijke realisatie zelf. Anderzijds lijkt de verdeling ten voordele van gemeenten met een groter aandeel open ruimte te suggereren dat de Vlaamse overheid deze gemeenten bewust een steuntje in de rug wil geven.
Niet onbelangrijk 'detail' is dat – zes jaar na de goedkeuring van het decreet – nog steeds een aantal uitvoeringsbesluiten ontbreekt om het systeem van planbatenheffing ook daadwerkelijk toe te passen. Ondertussen werden er – onder meer via ruimtelijke uitvoeringsplannen voor de afbakening van de stedelijke gebieden – enorme oppervlakten aan bedrijventerrein en woongebied gecreëerd zonder dat hiervoor enige planbaat werd geïnd. Een immens bedrag aan inkomsten die voor de realisatie van projecten (in de open ruimte) had kunnen worden ingezet, werd hiermee mislopen.

Naast deze markthandelingen door de overheid zelf – verwerving door aankoop of onteigening – onderscheidt Needham (2005) marktregulering, marktstimulering en marktstructurering als systemen die veel meer gericht zijn op het beïnvloeden van het gedrag van particulieren[417] op de grondmarkt.

- Bij marktregulering stuurt de overheid de handelingen in de markt in de gewenste richting via voorwaarden en verboden. Het klassiek bestemmingsplan en het ruimtelijk uitvoeringsplan zijn voor de hand liggende voorbeelden van marktregulerende instrumenten, maar er zijn ook meer innoverende instrumenten te bedenken die inzetbaar zijn bij de realisatie van openruimteprojecten (zie paragraaf 5.2.1).
- Bij marktstimulering wordt gewenst gedrag beloond met een subsidie en wordt ongewenst gedrag bestraft met een heffing. De sturing is echter minder direct dan bij marktregulerende instrumenten. De burger kan immers beslissen de heffing erbij te nemen en de overheid kan niet anders dan dit te accepteren. (zie paragraaf 5.2.2).
- Via marktstructurering tenslotte schept de overheid voorwaarden of stelt ze regels vast voor de vrijwillige interactie op de markt tussen private actoren zodat – als het ware als een soort nevenverschijnsel – de beoogde beleidsdoelen met betrekking tot de open ruimte worden gerealiseerd. Door het ontbreken van een wettelijke

basis hiertoe, wordt dit systeem in het Vlaams ruimtelijk beleid niet toegepast. (zie paragraaf 5.2.3)

> *Het multifunctionele landschap dat nu steeds meer ontstaat, komt veel minder onder invloed van de overheid tot stand, maar meer 'bottom up', van onderop. (…) De aanblik van het landschap is een gevolg van het handelen van de grondeigenaren. (Segeren en Daalhuizen, 2006: 14)*

Via dit citaat wordt ook het verband gelegd met de te onderscheiden rollen van de overheid bij het realiseren van haar hoofdtaak, namelijk het vrijwaren van het algemeen, publiek belang – ook in de open ruimte. Een versterkte marktwerking heeft ongetwijfeld het voordeel dat er beter wordt aangesloten op de vraag naar en dat er een geringer overheidsbudget vereist is voor een optimalere inrichting en beheer van de open ruimte. Daartegenover staat evenwel dat er in de open ruimte gebieden zijn die zo belangrijk zijn voor de samenleving – belangrijke natuur- of boscomplexen, economisch performante landbouwgebieden, … – dat de ruimtelijke ontwikkeling ervan niet zomaar kan worden overgelaten aan de marktwerking. Hier moet de overheid haar volle actieve verantwoordelijkheid nemen. Andere aspecten die aandacht vereisen bij marktwerking zijn de grootte van de kosten die verbonden zijn aan het tot stand brengen van de markt – de zogenaamde transactiekosten – en het steeds aanwezige risico dat bepaalde actoren of maatschappelijke groepen uit de markt worden uitgesloten. (Zachariasse en Hillebrand, 2000)

Waar de overheid deze rol momenteel nog vooral waarborgt door met grondverwerving zelf actief als uitvoerder of opdrachtgever op te treden, impliceren hoger vermelde systemen een andere overheidsrol. (zie onder meer Raad voor het Landelijk Gebied, 2006)
Bij marktregulering treedt de overheid, eveneens in een vrij vertrouwde rol, als regulator op en probeert ze via sturing het publieke belang te garanderen. Bij marktstimulering bevordert de overheid – waar private actoren zelf kunnen bijdragen aan het waarborgen van het publiek belang – de verinnerlijking van dat publiek belang. Bij marktstructurering tenslotte beheerst de overheid de markt en bevordert ze de concurrentieverhoudingen die bijdragen tot het publiek belang. Samengevat tracht de overheid volgens Wissink en Asbeek Brusse (2003) in de twee laatste systemen strategisch op een beperkt aantal kwalitatief hoogwaardige plaatsen de ontwikkelingskansen die zich aanbieden, te benutten zodat een meerwaarde wordt gecreëerd die spontaan niet zou ontstaan.
Omwille van de algemene maatschappelijke verschuiving in de verhouding overheid-particulier van hiërarchische naar netwerkachtige samenwerking, blijken de vier vermelde, mogelijke overheidsrollen in de dagdagelijkse beleidspraktijk echter steeds dichter bij elkaar te liggen en in mengvormen voor te komen.

In de volgende paragrafen worden instrumenten uit het marktstimulerende, het marktregulerende en het marktstructurerende systeem uitgediept die bruikbaar lijken voor de realisatie van openruimteprojecten in een Vlaamse verstedelijkende context. In het bijzonder wordt weergegeven hoe deze instrumenten de landbouwers – als specifieke actoren in de open ruimte – door middel van een vergoeding kunnen stimuleren om bij te dragen tot de inrichting en het beheer van de open ruimte[418]. Om voor die vergoeding in aanmerking te komen, moeten de landbouwers in principe beantwoorden aan min of

meer contractueel vastgelegde verwachtingen of resultaatverplichtingen die in een optimale situatie in gezamenlijk overleg met hen worden gedefinieerd[419].

Waar voor het marktstimulerende systeem veeleer de instrumentele modaliteiten worden beschreven, wordt voor de twee andere systemen telkens één enkel instrument diepgaand op haar merites onderzocht – het in Nederland gepropageerde instrument 'rood voor groen' en het Amerikaans systeem van 'verhandelbare ontwikkelingsrechten'. Een eerste reden om specifiek deze instrumenten nader toe te lichten, is dat ze niet alleen vormelijk integreerbaar lijken in een (strategisch) ruimtelijk uitvoeringsplan, maar dat de inbedding in dergelijk plan bovendien noodzakelijk lijkt om een optimale werking van het instrument te verzekeren. Een tweede reden is dat ze ontegensprekelijk de – tot nog toe vrij passieve – ruimtelijke planning een mogelijkheid bieden om, vanuit het eigen planningsinstrumentarium, zwaarder op de realisatie van (openruimte)projecten te wegen.

5.2.1. Marktstimulerende instrumenten voor openruimteprojecten

Via marktstimulerende instrumenten wordt gewenst particulier gedrag door de overheid beloond met een subsidie en wordt ongewenst particulier gedrag bestraft met een heffing[420].

a) Uitgangspunten voor en voorbeelden van marktstimulering

Een eerste belangrijke kanttekening bij bovenvermelde omschrijving van marktstimulering is dat ongewenst particulier gedrag zeker niet te eng mag worden omschreven als 'onjuist' gedrag. Het lijkt in dit kader zelfs aangewezen om ongewenst particulier gedrag net heel ruim te interpreteren als die handelingen die door de overheid worden toegelaten, mits er een heffing/belasting wordt betaald. Hierbij worden bij voorkeur in eerste instantie functies en activiteiten aangesproken die baat hebben bij een op een kwalitatieve manier onderhouden open ruimte. Deze baten komen immers in de meeste gevallen niet terecht bij diegenen die de inspanningen leveren om de open ruimte aantrekkelijk te houden[421]. (zie onder meer Gulinck, 1995; Bleumink, 2004a; Londo et al., 2005).

> *(…) Landschap is niet meer te beschouwen als het 'gratis' bijproduct van de landbouw. (…) Fiscaliteiten vormen daarbij een welkome aanvulling op het beleid van subsidies en grondaankopen. (Segeren en Daalhuizen, 2006: 12)*

Die 'gratis' is volgens Overbeek and Vadder (2006: 149) wel de kern van het probleem.

> *There is a lack of private rural good services and therefore a lack of possibilities for urban visitors to spend money and hence to pay additionally for the local landscape.*

Een tweede opmerking is dat de particuliere actor in zijn overwegingen altijd kan beslissen om de heffing erbij te nemen en de overheid kan niet anders dan dit te aanvaarden. De mogelijkheid tot bijsturen van ongewenst gedrag – als dit echt door de overheid wordt beoogd – is bijgevolg relatief beperkt.
Tenslotte werkt het innen van een heffing voor ongewenst particulier gedrag des te meer marktstimulerend indien deze niet zomaar aan de globale belastingsinkomsten van een overheid wordt toegevoegd, maar doelgericht en zichtbaar door de overheid wordt gebruikt om gewenst particulier gedrag in de open ruimte – bijvoorbeeld van landbouwers – te belonen. De heffing krijgt dan het karakter van een 'doelheffing'. (Padt et al., 2002)
Priemus en Louw (2003), Van der Cammen et al. (2005) en Korthals Altes (2006) spreken in dit kader onder meer over een 'ontwikkelingsbijdrage' waarbij een stedenbouwkundige vergunning afhankelijk wordt gesteld van een financiële bijdrage. Zij stellen specifiek voor dat de modaliteiten voor de inning van deze ontwikkelingsbijdrage in de stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk plan worden vastgelegd.

Over deze bijdrage moet worden opgemerkt dat ze slechts eenmalig kan worden geïnd, met name bij het verlenen van een vergunning. Aangezien een vergunning op één tijdstip wordt verleend, kan er immers ook geen enkele, realistische sanctie worden verbonden aan het niet-betalen van een heffing die doorloopt in latere jaren[422]. Een voorbeeld van dergelijke ontwikkelingsbijdrage is het inschrijven in een ruimtelijk uitvoeringsplan van een heffing op toeristisch-recreatieve of horeca-ontwikkelingen die rechtstreeks gebaat zijn bij een aantrekkelijke open ruimte[423]. Wagemans et al. (2005) observeren een uiterst beperkt enthousiasme bij de toeristisch-recreatieve actoren om financieel bij te dragen. Vanuit hun onderzoek raden zij aan om meer nadruk te leggen op het eindbeeld dan op de te financieren activiteit, te zoeken naar meer aansprekende activiteiten en producten en iets terug te geven in ruil voor de financiële bijdrage – bijvoorbeeld een boerderijbezoek als personeelsuitstap.
In vele gevallen lijkt het aangewezen om het gebied waarop het ruimtelijk uitvoeringsplan betrekking heeft, geografisch uit te breiden of a priori niet te eng te definiëren. Op die manier kan in de visievorming over de open ruimte worden overwogen om functies en activiteiten uit de bebouwde rand die baat hebben bij een kwalitatief ingerichte en beheerde open ruimte – hoogwaardige bedrijvigheid, wonen in een groene omgeving, …[424] – via de stedenbouwkundige voorschriften uit het ruimtelijk uitvoeringsplan te onderwerpen aan een heffing.

Daarnaast suggereren Priemus en Louw (2003) ook het systeem van een (forfaitaire) grondheffing of –belasting, bijvoorbeeld een openruimteheffing voor de bouw van woningen, bedrijven of infrastructuur. Deze heffingen spijzen een openruimtefonds (zie b) waarmee vervolgens de realisatie van projecten in de open ruimte wordt gefinancierd.
Het is inderdaad de vraag of de verplichting tot het betalen van een heffing per sé moet worden opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Zo zou decretaal een heffing kunnen worden verbonden aan de stedenbouwkundige vergunningverlening voor bepaalde werken en handelingen[425] uit de lijst in artikel 99§1 van het decreet ruimtelijke ordening. Deze heffing kan vervolgens expliciet worden gebruikt voor het belonen van bijvoorbeeld het gewenst beheer en onderhoud van een open ruimte door landbouwers.

In deze context kan ook worden gewezen op de uitgebreide verbouw-, herbouw- en uitbreidingsmogelijkheden en de mogelijkheden tot wijziging van functies van bestaande gebouwen en constructies in het agrarisch gebied die de voorbije jaren via het decreet en bijbehorende uitvoeringsbesluiten werden gecreëerd. Eigenaars van duizenden woningen verwierven hierdoor plotseling ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden zonder dat er door de overheid ook maar één eurocent werd geïnd om, bijvoorbeeld, particuliere actoren te belonen die zich inzetten voor de inrichting en het beheer van de open ruimte waarin het grootste deel van die (zonevreemde) woningen gelegen is[426]. Van den Berg, Hidding en Yntema (2005) observeren dat er bij de eigenaars van dergelijke woningen nauwelijks sprake is van actief beheer van de open ruimte. Ze beschikken daartoe over te weinig expertise, maar ze zijn wel bereid en geïnteresseerd om te investeren in dit beheer mits dit bijdraagt tot een verhoging van het eigen woongenot. (zie ook Van Rij, 2006) Heel concreet zou met de op die manier verworven inkomsten bijvoorbeeld de afbraak van storende gebouwen of constructies in de betrokken open ruimte kunnen worden beloond. (Padt et al., 2002)

b) Openruimtefonds

Bij de hierboven vermelde instrumenten, waarbij er in essentie telkens een middelenstroom onstaat tussen particulieren, zal de overheid in de meeste gevallen de rol op zich nemen van beheerder van een fonds waarin de heffingen worden verzameld en vervolgens verdeeld over de begunstigde particulieren. In dat geval bestaat de kans dat het onderscheid met marktregulerende instrumenten vertroebelt (zie paragraaf 5.2.1), in het bijzonder wanneer de begunstigden minder duidelijk zijn omschreven en de overheid ogenschijnlijk de finale begunstigde lijkt.

Het lijkt bij het systeem van marktstimulering dan ook van belang het fonds een duidelijke gebiedsgerichte werking toe te kennen. Zo kunnen de heffingen op 'ongewenste' functies en activiteiten worden samengebracht in een regionaal of lokaal openruimtefonds dat, op basis van een jaarprogramma, wordt benut voor het beheer – onder voorwaarden – van open ruimten in de regio of de gemeente. In het fonds kunnen ook overheidsmiddelen worden ingeschoven[427] [428].

Op lokaal niveau kan dergelijk 'fonds' echter ook volledig particulier worden georganiseerd[429]. Voordeel is in ieder geval dat een mogelijks voor Europa compromitterende rol van de overheid wordt vermeden. Belangrijk bij deze particuliere fondsen lijkt de directe, gebiedsgebonden relatie tussen herkomst en bestemming van middelen of tussen geldschieter en begunstigde[430].
Padt et al. (2002) en Floor en Salverda (2006) maken in dit kader gewag van 'community supported agriculture', een vorm van maatschappelijke zelforganisatie alias de 'buurderij, leven in bedrijf' van Wagemans (2005b) (zie paragraaf 4.2.2), waarbij burgers aandelen kopen in de geplande opbrengst van een landbouwbedrijf[431]. Eigenlijk financieren zij de betrokken landbouwer voor en delen zij ook mee in de risico's van het bedrijf. De landbouwer is bovendien verzekerd van een bepaalde afzet aan de aandeelhouders. Deze laatste kunnen trouwens ook in natura via arbeid investeren in het bedrijf wat voor stedelingen misschien een valabel alternatief kan vormen voor de lange wachtlijsten voor de

stedelijke volkstuinen. Er ontstaat met andere woorden een nieuwe rechtspersoon, met het landbouwbedrijf als zakelijk en relationeel middelpunt[432]. In een variant op dit type maken de aandeelhouders, als tegenprestatie voor hun aandelen in het bedrijf, afspraken met de landbouwer over de inrichting en het beheer van de open ruimte op het bedrijf. Dergelijke vorm van door de samenleving ondersteunde landbouw lijkt perfect toepasbaar in heel wat openruimtefragmenten in Vlaanderen waar constructieve partnerschappen kunnen ontstaan tussen de omwonenden van een aantal landbouwpercelen en de betrokken landbouwers[433]. De wederzijdse onwetendheid en het wederzijdse onbegrip zouden hiermee voor een deel kunnen worden opgeheven[434].

> *Een buurderij als een nieuw type plattelandsonderneming wordt zo primair een constructie van betrokkenen in de regio. (Wagemans, 2005b: 14)*

Dumont et al. (2002) vertalen dergelijk fonds juridisch als een privaatrechtelijk instrument waarmee de hoofdfunctie – landbouwactiviteit en de bedrijvigheid en het wonen op het erf – concreet wordt ontkoppeld van de nevenfunctie – de inrichting en het beheer van de open ruimte – van het landbouwbedrijf. De elementen op het bedrijf die bepalend zijn voor de kwaliteit van de open ruimte worden als het ware eigendom van het fonds en vormen de activa op de balans van het fonds. Het fonds krijgt bij wijze van spreken virtueel een 'recht van opstal' waarbij de grond eigendom blijft van de landbouwer en er voor het gebruik van de grond – in functie van een bijdrage van de kwaliteit van de open ruimte – een soort contract met een bepaalde tijdsduur wordt gesloten. De vergoeding die de landbouwer krijgt voor zijn prestaties is onder meer afhankelijk van de duur van het 'gebiedscontract', de complexiteit van de te leveren prestaties, de ontwikkelingsduur van de beoogde kwaliteit van de open ruimte en de multifunctionaliteit van de elementen die bijdragen tot de kwaliteit van de open ruimte – bijvoorbeeld ook de mogelijkheden tot recreatief medegebruik. De basis van het 'gebiedscontract' wordt gevormd door een projectplan – waarom niet wat de ruimtelijke aspecten betreft lokaal verzilverd in een strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan – waarin de te leveren prestaties en de werking van het fonds worden vastgelegd.

5.2.2. Marktregulerende instrumenten voor openruimteprojecten

Via marktregulerende instrumenten stuurt de overheid de particuliere handelingen in de markt door middel van voorwaarden en verboden.

Artikel 105§1 van het decreet ruimtelijke ordening voorziet al in de mogelijkheid voor de vergunningverlenende overheid om lasten op te leggen bij het verlenen van een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning. Deze lasten moeten wel in verhouding staan tot het met de vergunning te ontwikkelen project. Ze kunnen daarbij volgens het decreet de vorm aannemen van financiële waarborgen voor de uitvoering van de werken, maar kunnen evenzeer de aanleg of vernieuwing – op kosten van de vergunninghouder – van wegen, groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen en woningen inhouden[435].

Deze decretale bepaling moet zo worden geïnterpreteerd dat de lasten moeten verband houden met aspecten van (goede) ruimtelijke ordening en dat ze hoogstens betrekking kunnen hebben op bijkomende of bijkomstige en nooit op essentiële elementen van de vergunningsaanvraag. (Bouckaert en De Waele, 2004) Om de beperkte mogelijkheden van deze bepaling te duiden, is volgend standpunt van de Raad van State ter zake relevant.

> *De Raad van State oordeelde eerder dat (…) de vergunningverlenende overheid aan de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning niet de last kan verbinden om een stuk grond af te staan teneinde dit te incorporeren in de wegenis. Het private eigendomsrecht geniet immers een grondwettelijke bescherming, waaraan zonder uitdrukkelijke wettekst niet kan getornd worden. (Bouckaert en De Waele, 2004: 252)*

Nochtans zou een ruimere toepassing van deze marktregulerende bepaling de overheid in staat kunnen stellen om, bij het verlenen van een vergunning, de uitvoering van bepaalde prestaties op te leggen in de ruimere omgeving van het te vergunnen project, zelfs op percelen die niet het eigendom zijn van de vergunningaanvrager. Dergelijke toepassing houdt mogelijkheden in om, aan de vergunning van een project, maatregelen voor de inrichting en het beheer van een deel van de omringende open ruimte te verbinden.

Dergelijk verruimd systeem impliceert dat de overheid beide elementen – het project waarvoor een vergunning wordt verleend en de lasten in de vorm van verwachte prestaties – reeds vooraf op een duidelijk herkenbare en transparante wijze op elkaar betrekt. Op die manier zal een particuliere actor, bij het verwerven van de grond voor het realiseren van een bepaald project, weten dat hij of zij het project maar zal kunnen realiseren als hij of zij de uitvoering van de verwachte prestaties elders kan garanderen. Deze private actor zal in dat geval trachten de gronden, waarop de prestaties worden verwacht, te verwerven ofwel overeenkomsten met de betrokken eigenaars af te sluiten opdat de prestaties naar de overheid toe zullen worden nagekomen[436].

Het (strategisch) ruimtelijk uitvoeringsplan lijkt in dit kader het meest aangewezen beleidsdocument waarin project en prestaties duidelijk op elkaar worden betrokken. Het uitvoeringsplan maakt immers, naar gewoonte, het project juridisch-planologisch mogelijk, maar definieert tegelijkertijd grafisch en in de stedenbouwkundige voorschriften waar en welke bijkomende prestaties moeten worden geleverd. In essentie wordt dit idee trouwens reeds toegepast in Vlaamse ruimtelijke uitvoeringsplannen. Zo wordt momenteel in verschillende uitvoeringsplannen de daadwerkelijke realisatie van een bufferzone rondom een bedrijventerrein gegarandeerd door deze als voorwaarde voor het verlenen van een vergunning voor een bedrijfsgebouw in de stedenbouwkundige voorschriften op te nemen.

Een belangrijk aandachtspunt in dit systeem is dat het eigenlijk te vergunnen project voldoende aantrekkelijk moet zijn opdat de particuliere actor bereid zou zijn om de nodige inspanningen voor de bijkomende prestaties erbij te nemen. Het door de overheid mogelijk gemaakte project zal, omwille van haar uniciteit of zeldzaamheid, op de particuliere markt voldoende meerwaarde moeten opleveren om de kosten voor de extra prestaties te dekken. (zie onder meer Noorduyn, 2000) Dit impliceert naar de overheid toe dat dergelijke koppeling slechts beperkt in aantal en weloverwogen wat betreft ruimtelijke context kan worden toegepast.

Van zodra het aanbod aan dergelijke projecten te groot wordt, zal de vraag en bijgevolg de meerwaarde dalen en zal de wil om de bijkomende prestaties uit te voeren afnemen.

In Nederland wordt reeds sinds de jaren 1990, op aansturen van de rijksoverheid, geëxperimenteerd met de koppeling tussen projecten en het leveren van prestaties in de onmiddellijke omgeving. Dit systeem wordt er globaal gevat onder de noemer 'rood voor groen', waarmee er in de eerste plaats uitdrukking wordt gegeven aan de koppeling tussen het bouwen van nieuwe woningen – rode inkleuring op bestemmingsplannen – en natuurontwikkeling en bosuitbreiding in de omliggende open ruimte – groene inkleuring op bestemmingsplannen. 'Rood voor groen' wordt daarbij vooral vooropgesteld in bufferzones rond stedelijke gebieden en in verbindingszones binnen de Ecologische Hoofdstructuur[437]. Het mechanisme hoort met andere woorden niet zozeer thuis in de echte natuurgebieden of grote eenheden natuur, maar veeleer in de tussenliggende gebieden – ook tussen stad en platteland – waar het kan bijdragen tot een vrijwaring van de open ruimte op lange termijn. (zie onder meer Van Eden, 1998; Robles, 2002b)

Door het decennialang volgehouden concentratie- en compacte stedenbeleid zijn de mogelijkheden om landelijk te wonen in Nederland, in tegenstelling tot in Vlaanderen, uiterst zeldzaam. Tegelijkertijd is er een enorme toename merkbaar in de vraag naar landelijk wonen, onder meer door het groeiend aantal vroeggepensioneerden die nog actief willen genieten van de rust en de open ruimte. Deze combinatie van een groeiende vraag naar en een uiterst beperkt aanbod aan mogelijkheden om landelijk te wonen, creëert in Nederland de enorme opportuniteit om het selectief mogelijk maken van nieuwbouwprojecten te koppelen aan prestaties op het vlak van inrichting en beheer van de omliggende open ruimte.
'Rood voor groen' wordt als toepassing in het Nederlandse beleid geïntroduceerd via twee rijksnota's – het Structuurschema Groene Ruimte en de Visie Stadslandschappen. De eerste nota lanceert de mogelijkheid om nieuwe 'landgoederen' te ontwikkelen, de tweede opent mogelijkheden voor nieuwe 'buitenplaatsen'. Een landgoed wordt daarbij gedefinieerd als een complex van één nieuw woongebouw met allure, met daarbinnen maximaal twee à drie wooneenheden, en minimaal vijf hectare nieuw aan te leggen bos. Minstens negentig procent van de volledige oppervlakte moet daarbij openbaar toegankelijk worden gemaakt. Een buitenplaats is een nieuw complex van gebouwen met uiteenlopende functies – wonen, kantoren, voorzieningen – in een nieuw aan te leggen park van minstens vijf hectare. Maximaal vijf procent van de oppervlakte mag worden bebouwd, maximaal twintig procent mag stedelijke functies, waaronder tuinen, bevatten. Minstens tachtig procent van de buitenplaats moet openbaar toegankelijk zijn. (Verbeek, 1997; Robles, 2002b)
'Groen' wordt in de Nederlandse beleidscontext blijkbaar vrij eng geïnterpreteerd als bos- of parkontwikkeling. Het lijkt in het kader van dit proefschrift van belang om een ruimere benadering als 'kwalitatief ingerichte en beheerde open ruimte' voor ogen te houden. Door de last een park of bos te realiseren, gaan beide formules er ook min of meer van uit dat de private ontwikkelaar alle gronden, zowel voor de woningbouw als voor de groenontwikkeling, in handen heeft. In de literatuur werden niet onmiddellijk voorbeelden gevonden van constructies waarbij 'gebiedscontracten' werden afgesloten tussen de ontwikkelaar of eigenaar van het gebouw en de eigenaars van omliggende gronden om, tegen vergoeding, een deel van de verwachte prestaties te leveren.

De originele beleidsbegrippen 'landgoed' en 'buitenplaats' worden in de literatuur wel met verschillende varianten bedacht die al dan niet hun weg vinden naar de beleidspraktijk. Naar vorm stelt Punter (2002) bijvoorbeeld voor om hele nieuwe wijken binnen de landgoedformule aan te leggen. Naar aanpak stellen Herngreen (1999), Scheer (1999)[438] en Bosch en Veenenbos (2004) dan weer voor om de woningbouw door landbouwers zelf te laten organiseren. Ter compensatie voor hun inspanningen op het vlak van natuurontwikkeling of bosuitbreiding, kunnen zij een beperkt aantal kavels voor woningbouw op de markt brengen. Belangrijk aandachtspunt bij dergelijke variant is natuurlijk dat de overheid het engagement van de landbouwer vastlegt, vooraleer ze de woningbouw juridisch-planologisch mogelijk maakt. (zie onder meer Van der Cammen et al., 2005) Andere auteurs, zoals Van Paridon en De Groot (2004), zien in 'rood voor groen' ook een mogelijkheid om de talrijke wijzigingen van landbouwbedrijfswoningen naar een zuiver residentiële functie[439] te koppelen aan concrete inrichtings- en beheersmaatregelen in de omliggende open ruimte.

In de Vlaamse open ruimte zijn de uniciteit en de zeldzaamheid van dergelijke landelijke woonlocaties veel beperkter omwille van het nog steeds grote aanbod aan bouwmogelijkheden binnen het woongebied (met landelijk karakter) dat in de jaren 1970 op de gewestplannen is voorzien. De opportuniteit om als overheid nieuwbouwprojecten mogelijk te maken en hiervoor bijkomende prestaties in de open ruimte te vragen, is in Vlaanderen met andere woorden veel kleiner in aantal én in schaal dan in Nederland[440]. In een Vlaamse ruimtelijke context lijken sommige andere kleurcombinaties dan 'rood voor groen' zelfs meer mogelijkheden te bieden: 'oranje voor groen' – golfterrein, motorcrossterrein, … door de enorme schaarste aan juridisch-planologisch vastgelegde recreatiegebieden – 'paars voor groen' – bedrijventerrein, wetenschapspark, … – 'bruin voor groen' – ontginningsgebieden. Bij welke 'X voor groen'-formule ook, zal een Vlaamse overheid zich in ieder geval ernstig moeten bezinnen over welke gebieden vrij moeten blijven van nieuwe bebouwing en welke net een landschappelijke impuls kunnen gebruiken door middel van deze formule.

> *Jan en Mieke Duijndam gaan op hun biologische melkveebedrijf in het Zuid-Hollandse Delfgauw minder melk produceren en meer natuur. Ze zoeken daarvoor (…) naar nieuwe financiers. Een van de mogelijke geldschieters is buurman Ikea. Deze staat daar niet afkerig tegenover. Het (…) Zweedse bedrijf overlegt met de gemeente Delft over uitbreidingsplannen voor de vestiging in Delft. Een gespreksonderwerp is de landschappelijke inpassing van het gebouw dat door critici wel de 'blauw-gele blokkendoos' wordt genoemd. Wellicht dat Ikea en Duijndam in de nabije toekomst tot financiële afspraken kunnen komen. De afspraak moet ertoe leiden dat Ikea mag uitbreiden op de grond van Duijndam, mits Ikea de uitbreiding landschappelijk inpast. Duijndam op zijn beurt zal met een financiële ondersteuning van Ikea, zijn bedrijf is dan inmiddels niet groot genoeg meer om echt rendabel te kunnen werken, toch blijven doorboeren en zorgdragen voor het landschap. (Anoniem, 2004b: 5)*

5.2.3. Marktstructurerende instrumenten voor openruimteprojecten

Met marktstructurering schept de overheid voorwaarden of stelt ze regels vast voor de vrijwillige interactie tussen private actoren zodat – als het ware als een soort nevenverschijnsel – de beoogde beleidsdoelen met betrekking tot de open ruimte worden gerealiseerd. Door het ontbreken van een juridische basis wordt dit systeem niet toegepast in Vlaanderen.

In de Verenigde Staten bestaat reeds sinds de jaren 1970 het systeem van 'verhandelbare ontwikkelingsrechten'. Mits een aantal nuanceringen lijkt dit in het Angelsaskisch recht verankerde systeem enorme potenties in zich te dragen om ook in het Vlaams ruimtelijk beleid particuliere middelenstromen te genereren ten voordele van de inrichting en het beheer van een kwalitatieve open ruimte.

De twee belangrijkste juridische verschillen met het Amerikaans rechtssysteem hebben betrekking op de definitie van eigendomsrecht en op het recht om iets op een perceel te bouwen of te ontwikkelen. (Bruil et al., 2004; Janssen-Jansen and Van der Veen, 2006)
In de eerste plaats bestaat het Amerikaans eigendomsrecht uit verschillende deelrechten of ontwikkelingsrechten. Het is met andere woorden een 'bundle of rights' waarbij elk deelrecht, onafhankelijk van de grond en los van de andere deelrechten, kan worden verhandeld. Een grondeigenaar kan met andere woorden zeer uiteenlopende ontwikkelingsmogelijkheden op zijn grond op de markt te koop aanbieden: het recht op de lucht binnen het eigendom, het recht op het water, het recht op de minerale grondstoffen, het recht om het eigendom te verkopen, het recht om het eigendom over te dragen op erfgenamen, het recht om het eigendom te gebruiken en het recht om het eigendom te ontwikkelen. (Daniels, 1999) In ons rechtssysteem is het eigendomsrecht één, ondeelbaar recht[441].

Daarnaast heeft de Amerikaanse grondeigenaar een grondrecht om zijn eigendom te bebouwen of te ontwikkelen, zolang hij anderen hiermee niet schaadt. Als de overheid dit grondrecht inperkt, moet dit worden vergoed. Volgens ons publiek recht – in het bijzonder het ruimtelijke ordeningsrecht – kan een grondeigenaar in principe maar iets bouwen of ontwikkelen als ruimtelijke plannen daarin voorzien[442].

Het uitgangspunt van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten[443] – 'transferable development rights' – in de Verenigde Staten bestaat eruit dat grondeigenaars in gebieden die niet (verder) mogen ontwikkelen, financieel worden gecompenseerd door grondeigenaars in gebieden die dat wel mogen. In de gebieden die niet (verder) mogen ontwikkelen – de zogenaamde 'sending sites' – kent de overheid ontwikkelingsrechten toe aan de eigenaars. De eigenaars in de gebieden die wel mogen ontwikkelen – de zogenaamde 'receiving sites' – hebben deze rechten nodig om daadwerkelijk te bouwen of te ontwikkelen[444]. Op die manier ontstaat er een in principe particuliere markt van vraag naar en aanbod van ontwikkelingsrechten waarbij het geld dat de eigenaar uit de sending site ontvangt voor het ontwikkelingsrecht, een eenmalige vergoeding is voor de waardedaling van zijn of haar eigendom door gebruiksbeperkingen[445]. (Daniels, 1999; Bruil et al., 2004; Pruetz (2003) in Janssen-Jansen and Van der Veen, 2006)

Het betreft zodoende een systeem van verevening, waarbij grondeigenaren in de sending site hun latente ontwikkelingsruimte, dat wil zeggen wettelijk toegestane maar nog niet ingevulde ontwikkelingsruimte, op de markt kunnen inleveren. Grondeigenaren in de receiving site kunnen in een systeem van marktwerking ontwikkelingsrechten aankopen. De waardedaling van de grond in sending sites die met het inleveren van latente ontwikkelingsruimte gepaard gaat, wordt zodoende gecompenseerd. (Bruil et al., 2002: 20)

Het beperken van ontwikkelingsmogelijkheden in de sending site kan op verschillende manieren plaatsvinden. Een eerste mogelijkheid houdt in dat de overheid de ontwikkelingsmogelijkheden in het gebied op een dwingende wijze inperkt, in de meeste gevallen door een wijziging van de ruimtelijke plannen in het gebied. Daarnaast kan een grondeigenaar vrijwillig de ontwikkelingsmogelijkheden van zijn eigendom inperken en dit formaliseren in een overeenkomst met de overheid zonder dat daarbij het ruimtelijk plan wordt gewijzigd. Tenslotte kan een grondeigenaar ontwikkelingsrechten verwerven wanneer hij er zich ten aanzien van de overheid toe verbindt om, vanaf verkoop van deze rechten, zijn eigendom (in de open ruimte) op een kwalitatieve manier in te richten en te beheren.

De rol van de overheid in dit systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten situeert zich op drie terreinen.

- In de eerste plaats bakent de overheid sending en receiving sites af in ruimtelijke uitvoeringsplannen en kent ze in de stedenbouwkundige voorschriften ontwikkelingsrechten toe aan de sending sites. Wat betreft de sending sites kan ze ervoor opteren om de afbakening ervan te koppelen aan een bestemmingswijziging met een inperking van ontwikkelingsmogelijkheden als gevolg. Ze kan er echter ook voor kiezen om geen bestemmingswijziging door te voeren, maar in de voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan op te nemen dat het toekennen van ontwikkelingsrechten (aan een landbouwer) binnen de sending site afhankelijk is van het sluiten van een overeenkomst met de overheid over het beheer van de (open) ruimte. Wat betreft de receiving sites wordt er best geopteerd voor gebieden die, als gevolg van een bestemmingswijziging of van een wijziging van stedenbouwkundige voorschriften, door het ruimtelijk uitvoeringsplan bijkomende ontwikkelingsmogelijkheden hebben verworven[446].
- Bij de uitwerking van een concreet systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten voor een bepaald gebied is de verhouding tussen vraag en aanbod aan ontwikkelingsrechten uiterst belangrijk. In principe moet er een schaarste aan ontwikkelingsrechten worden gecreëerd of, anders en beter geformuleerd, moet de verwachte waarde van extra ontwikkelingsmogelijkheden in de receiving sites groter zijn dan de verwachte waarde van de inperking aan ontwikkelingsmogelijkheden in de sending sites. (Bruil et al., 2002) Een aangewezen manier om als overheid deze verhouding tussen vraag en aanbod beheersbaar te houden, is het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten toe te spitsen op een welbepaald gebied of, concreter uitgedrukt, sending sites en receiving sites op elkaar te betrekken door afbakening van deze gebieden in hetzelfde ruimtelijk uitvoeringsplan.
- Tenslotte kan de overheid de overdracht van verhandelbare ontwikkelingsrechten ook superviseren. Bij rechtstreekse overdracht van rechten tussen particulieren kan de overheid louter registreren en controleren. Daarnaast kan ze opteren voor

de oprichting van een 'rechtenbank' waarbij de overheid niet alleen registreert en controleert, maar ook actief rechten verwerft en verkoopt. Op die manier blijft ze betrokken in de ontwikkeling van de (open) ruimte en biedt ze, bijvoorbeeld bij hoger vermelde dwingende inperking van ontwikkelingsmogelijkheden, betere garanties voor een werkelijke compensatie van eigenaars in de sending site. (Bruil et al., 2002; Abbing and Peeten, 2003) De overheid kan ook de (vrijwillig) aangeboden ontwikkelingsrechten in een sending site opkopen waardoor ze de ontwikkelingsmogelijkheden in het gebied inperkt of er een kwaliteitsverbetering stimuleert. Op dat moment is er sprake van 'purchase of development rights'. (Daniels, 1999; Abbing and Peeten, 2003; Janssen-Jansen and Van der Veen, 2006)

Het systeem van de verhandelbare ontwikkelingsrechten biedt vooral interessante mogelijkheden in gebieden waar de realisatie van een bepaalde kwaliteit of een bepaald project niet zo dringend is. Aangezien de overdracht van ontwikkelingsrechten volledig afhankelijk is van de behoefte van particuliere eigenaars om ontwikkelingsrechten op de markt te brengen en van andere om ontwikkelingsrechten aan te kopen en zo ergens iets daadwerkelijk te realiseren, heeft de overheid immers weinig greep op de snelheid waarmee eigenaars in de sending sites de gewenste prestaties zullen leveren. Voor het realiseren van grote eenheden natuur in het kader van het Vlaams Ecologisch Netwerk lijkt verwerving door de overheid bijgevolg nog steeds de beste strategie. Voor grote delen van de open ruimte in verstedelijkend Vlaanderen waar vooral een kwalitatieve verbetering van inrichting en beheer moet worden nagestreefd, biedt dit systeem daarentegen wel perspectieven.

Hoofdstuk 5.3

Herontdekking van een meer op marktwerking gericht ruimtelijk uitvoeringsplan

Uit het derde en vierde deel van dit proefschrift blijkt – zowel voor de drie alternatieve planningsdiscoursen over de relatie tussen stad en platteland als voor het planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte – niet zozeer een behoefte te bestaan om in de ruimtelijke planning functies en activiteiten toe te wijzen aan gebieden binnen de open ruimte.
Veel relevanter is het onderscheid tussen ruimtelijke eenheden als gevolg van verschillen in dynamiek, milieu-impact en betekenis. De omgevingscondities die in de ruimtelijke planning met betrekking tot de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van deze eenheden worden vooropgesteld, zijn dan ook niet langer a priori functiegebonden, maar verwijzen naar de gewenste dynamiek, milieu-impact en betekenisgeving binnen een bepaald gebied. Een traditionele functionele zonering van de open ruimte in ruimtelijke uitvoeringsplannen met bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften heeft bijgevolg weinig betekenis meer.

Met het oog op de institutionalisering van deze alternatieve planningsdiscoursen over open ruimte (en landbouw) is het evenwel niet nodig een nieuwe planfiguur te creëren. In hoofdstuk 5.1 wordt daarentegen gepleit voor een 'herontdekking' van het 'strategisch' ruimtelijk uitvoeringsplan. De zonering in dergelijk strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan stelt zoveel mogelijk de beoogde maatschappelijke rol van de betrokken open ruimte centraal, zowel in de naamgeving van de bestemming als in de stedenbouwkundige voorschriften wat betreft inrichting en beheer. De naamgeving van zones is bijgevolg niet langer aan een functie of activiteit verbonden – agrarisch gebied, natuurgebied, woongebied, … – maar geeft uitdrukking aan de meest relevante ruimtelijke kenmerken van de eenheden. Verder moeten de stedenbouwkundige voorschriften de omgevingscondities omschrijven waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen binnen een zone kunnen plaatsvinden, zonder evenwel functies of activiteiten te noemen. Een omschrijving van inrichting en beheer gaat met andere woorden de eigenlijke bestemming van de ruimte overheersen.

Het strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan heeft vooral tot doel de besluitvorming over concrete projecten van publieke en private actoren te coördineren. In essentie vormt het een onderdeel van een vrijwillig, meer omvattend gebiedscontract met wederzijdse resultaatsverplichtingen tussen private en publieke actoren over de ontwikkeling van een specifieke open ruimte. Dergelijke gebiedscontracten zijn veeleer relationele contractvormen die invulling geven aan de samenwerking tussen onderling afhankelijke actoren.

Vandaag berust het initiatief om openruimteprojecten ook daadwerkelijk uit te voeren, nagenoeg volledig bij de overheid. De overheid onteigent of oefent een voorkooprecht uit, investeert in de inrichting en financiert achteraf ook nog eens het beheer. Particuliere middelen voor de inrichting en het beheer van de open ruimte worden niet of nauwelijks benut.

Buiten de ruimtelijke planning wordt reeds geëxperimenteerd met marktstimulering waarbij gewenst gedrag van particulieren financieel wordt beloond en ongewenst gedrag bestraft. Meestal neemt dergelijke marktstimulering de vorm aan van een eenmalige heffing die bijvoorbeeld bij het verlenen van een vergunning moet worden betaald aan de overheid. In veel gevallen worden die heffingen dan samengebracht in een algemeen of gebiedsgericht fonds waarmee vervolgens openruimteprojecten kunnen worden gefinancierd. Tot nog toe blijven de toepassingen in Vlaanderen van dergelijke marktstimulerende systemen echter uiterst beperkt.

Het strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan voor de open ruimte biedt evenwel mogelijkheden om op andere manieren tot nog toe onbenutte particuliere middelen aan te boren voor de medefinanciering van openruimteprojecten.
De vertrouwde marktregulering van particuliere handelingen op de grondmarkt via voorwaarden en verboden kan, bijvoorbeeld in ruimtelijke uitvoeringsplannen, worden verruimd. In het uitvoeringsplan kunnen dan lasten, in de vorm van prestaties, worden gekoppeld aan een latere vergunning. Deze prestaties kunnen bovendien ook betrekking hebben op elders gelegen gronden, bijvoorbeeld in een op een bepaalde manier in te richten en te beheren open ruimte. Voorwaarde om de particulier over de streep te trekken, is dat het te vergunnen project aantrekkelijk genoeg is om de lasten/prestaties erbij te willen nemen.
In het marktstructurerende systeem legt de overheid voorwaarden of regels vast voor de vrijwillige interactie tussen private actoren op de grondmarkt zodat – als neveneffect – beleidsdoelen worden gerealiseerd. Met de nodige nuanceringen wat betreft de vertaling naar de Vlaamse juridische context, kan het Amerikaans systeem van 'verhandelbare ontwikkelingsrechten' worden geïntegreerd in een strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan en op die manier particuliere middelenstromen genereren ten voordele van de inrichting en het beheer van de open ruimte.

De alternatieve planningsdiscoursen over de relatie tussen stad en platteland en over de rol van de open ruimte als publieke ruimte in een verstedelijkende samenleving hebben met andere woorden nood aan een andere wijze van institutionalisering in de ruimtelijke planningspraktijk dan de traditionele functionele zonering. Het ruimtelijk uitvoeringsplan moet, in antwoord op de vierde onderzoeksvraag, flexibeler worden – een 'strategisch' ruimtelijk uitvoeringsplan – dat, binnen vooraf gedefinieerde omgevingscondities, ruimte laat voor ongekende functies en functiecombinaties in de open ruimte. Het strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan maakt het tenslotte ook mogelijk om innoverende marktregulerende en marktstructurerende systemen in te zetten die particuliere middelenstromen manipuleren met het oog op het bereiken van een gewenste kwaliteit van de open ruimte.

Noten

388 De vroegere campagne van de Boerenbond klonk als volgt: dit landschap wordt u gratis aangeboden door de landbouw. De Nederlandse VROMRaad (2004) is van mening dat dergelijke stelling onvolledig is omdat ze abstractie maakt van het collectief planmatig ingrijpen door de overheid – van bovenaf – dat zich naast het bewerken van de grond door de landbouwer – van onderuit afspeelt. In de plannen komen de landbouw- en algemene belangen samen.

389 In punt b komen de inhoudelijke gevolgen van deze zonering tot uiting bij de bespreking van de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften.

390 In het gehele gebied 'Groenpool Parkbos' zijn maatregelen mogelijk voor waterbeheersing conform de praktijk van het integraal waterbeheer.

391 Hiermee worden onder meer het uiterlijk, het volume, de vorm, de kleur en het materiaal van gevels en daken, evenals hun onderlinge verhoudingen beoogd.

392 Afwijkingen zijn mogelijk mits gunstig advies van de voor bos en groen bevoegde overheidsadministratie. Voor aanplantingen in kasteelparkgebieden en dreven is een bijkomend advies nodig van de voor monumenten en landschappen bevoegde administratie.

393 In dit kader worden het aanplanten van dichte bosjes met een oppervlakte van meer dan 0,5 ha, het oprichten van vergunningsplichtige constructies van meer dan één meter boven het maaiveld, en het stapelen van producten of materialen in ieder geval verboden.

394 Het stedenbouwkundig voorschrift vermeldt een streekeigen haag of een parkmuur als mogelijkheden.

395 Het voorschrift omvat enkele algemene bepalingen met betrekking tot de werken die kunnen gebeuren met het oog op functiewijzigingen van gebouwen en landbouwbedrijfsgebouwen. Daarnaast wordt voor een aantal kasteelparkgebieden zeer specifiek bepaald welke werken al dan niet mogelijk zijn.

396 Het groenscherm wordt verplicht opgenomen in de vergunningsaanvraag en wordt ten laatste gerealiseerd in het eerstvolgende plantseizoen na de ingebruikname van het gebouw of de constructie.

397 In zijn eindwerk over openruimteverbindingen doet Cappon (2006) een poging om de karakteristieken, de randvoorwaarden (of omgevingscondities), de potentiële conflicten en de voorgestelde oplossingen voor verschillende deelgebieden/plekken in het Parkbos te definiëren. Hij onderscheidt hierbij de kasteelparken, de portalen en het recreatief netwerk, de beekvalleien en de waterrijke gebieden, de boskernen, de dynamische randzone en het centraal gelegen landschapspark. Vooral het (onbewust) gemengd gebruik van slechts twee invalshoeken – een recreatieve en een ecologische – bij het typeren van deze deelgebieden/plekken lijkt nog voor verbetering vatbaar.
In het kader van dit proefschrift wordt niet geprobeerd om deze zonering bij te stellen of over te doen. Zoals vermeld in de inleiding heeft dit vijfde deel vooral de ambitie om de traditionele functionele zonering in de ruimtelijke planning te bevragen en een alternatief te schetsen. Voor het reeds daadwerkelijk formuleren in dit proefschrift van een alternatieve zonering van het Parkbos, staat de kennis nog niet ver genoeg.

398 In de literatuur zijn er auteurs (bijvoorbeeld Needham, 2004) die van mening zijn dat bestemmingsplannen momenteel alsmaar globaler worden om de overheid zo veel mogelijk handelingsvrijheid te geven. Zij stellen dat deze bestemmingsplannen ook steeds minder rechtszekerheid bieden. Dit wordt tegengesproken door auteurs (bijvoorbeeld Spit en Fokkema, 2004 in reactie op Needham) die menen dat minder globale bestemmingsplannen een rem zijn voor de daadwerkelijke ontwikkeling van veel ruimtelijke plannen.

399 Van den Broeck (2005) spreekt in het geval van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur over de 'sectorenlijn' in plaats van over de 'planologenlijn'. (zie ook De Blust, 1991)

400 Saey (2005) stelt dat doelverplaatsingen inherent zijn aan de bureaucratische behandeling van een praktisch project – zoals het zoeken van de best wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving. Omdat in de beginfase van een project vaak uitdagende technische problemen opduiken, begint vrijwel automatisch de functie het te halen van de bedoeling; het is immers ook eenvoudiger om te oordelen of er al dan niet aan een functie wordt voldaan dan of de aspiratie al dan niet wordt waargemaakt. Doelverplaatsingen ontstaan tenslotte wanneer de bureaucratie terugvalt op routine en is omgezet in een bureaucratie in de pejoratieve betekenis.

401 Derksen (2003) maakt een onderscheid tussen een ruimtelijk beleid dat de ruimte ordent en één dat de ruimte accomodeert. Bij ruimtelijke ordening tracht de overheid via het ordenen van de ruimte de maatschappelijke idealen te verwezenlijken. Ruimtelijke ordening is dan ook een normatieve bezigheid die in de meeste gevallen van bovenaf door ruimtelijke planners wordt gelegitimeerd. (zie ook Gordijn et al., 2003) Bij verregaande ruimtelijke accomodering biedt de overheid enkel het organisatorisch kader voor de afweging van belangen en wordt de eigenlijke afweging door de betrokkenen zelf uitgevoerd. Ruimtelijke accomodering is met andere woorden een neutrale bezigheid en speelt zich van onderuit af. De vaststelling dat de overheid in de

huidige netwerksamenleving veel minder goed kan voorspellen, sturen en realiseren dan ze zelf suggereert, is volgens Derksen (2003) een voornaam argument pro ruimtelijke accomodering.

402 Toelatingsplanologie sluit met andere woorden sterk aan bij de huidige Vlaamse planningspraktijk.

403 Op basis van een uiterst beknopte analyse van de ruimtelijke planningshistoriek in Vlaanderen sinds de jaren 1960, stelt Vloebergh (in Bauwens et al., 2006) een afwisseling vast van periodes van hoogconjunctuur met periodes van laagconjunctuur. De maatschappelijke en politieke bevraging van de rol en positie van de ruimtelijke planning in de periodes van laagconjunctuur resulteert volgens zijn analyse tot nog toe telkens in substantiële innovaties in de ruimtelijke planningspraktijk. Dit doet hem geloven dat de huidige periode van laagconjunctuur – na de overweldigende introductie van de ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen in de jaren 1990 – opnieuw kan leiden tot de nodige vernieuwingen. Misschien schuilt deze innovatie vandaag echter niet zozeer in het lanceren van, opnieuw, een volledig vernieuwde planningspraktijk, maar veeleer in een inhoudelijke herbronning van het bestaande instrumentarium.

404 Behalve de aanduiding van enkele vista's en het gewenste drevenpatroon bevat het huidig ruimtelijk uitvoeringsplan nauwelijks aanwijzingen ter zake Het drevenpatroon zou bijvoorbeeld beter tot uiting kunnen komen wanneer in het agrarisch gebied geen twee meter hoge maïs wordt ingezaaid. In het stedenbouwkundig voorschrift voor het beperkt aantal vista's wordt dan wel bepaald dat er geen materiaal of producten mogen worden gestapeld … de teeltkeuze wordt er evenwel, zoals gewoonlijk, ongemoeid gelaten.

405 Naar analogie met Throgmortons (2005) perceptie van ruimtelijke planning als het vertellen van een overtuigend en opbouwend verhaal over de toekomst, spreken De Graaf en LUST (2004) in dit kader over een 'narratieve ruimtelijke planning' die wordt gekenmerkt door taal, metaforen, beeldspraken, woordkeuze in een elegante mix met beelden, kaarten en diagrammen Narratieve ruimtelijke planning doet voor hen bovendien beroep op het sociaal-cultureel kapitaal dat op een plek aanwezig is.

406 Van den Berg, Ritsema et al. (2005) suggereren de invoering van een maatschappelijke prestatienorm. Deze norm garandeert de maatschappelijk gewenste functies zonder evenwel specifiek vast te leggen waar precies wat moet komen. Actoren zijn vrij te kiezen op welke functie of op welk aspect ze willen inzetten – voorzieningen, betere milieukwaliteit, intensief ruimtegebruik, recreatieve functies of financieel zwakkere functies – en verwerven, indien deze functie of dit aspect wenselijk wordt geacht in het gebied, hiervoor punten. Kritiek op deze maatschappelijke prestatienorm is dat ook deze onder meer aan functies en activiteiten is verbonden, alhoewel een aantal van bovenvermelde aspecten ook een bredere toepassingsmogelijkheid suggereert.

407 De Zeeuw (in Anoniem, 2000) stelt dat voor hoogdynamische gebieden vooral het veranderingstraject van het gebied moet centraal staan in een soort gebiedsontwikkelingsplan dat ruimte laat voor een flexibele, procesmatige aanpak waarbij de overheid de te bereiken einddoelen slechts op hoofdlijnen vastlegt. Volgende auteurs pleiten op een min of meer gelijkaardige manier ook veeleer voor een omschrijving van te bereiken ruimtelijke kwaliteiten dan voor de traditionele toekenning van functies en activiteiten aan zones: Glasbergen, 1993; De Boer, 1999; Holliday, 1999; Velders, 1999; Van den Berg, Ritsema et al., 2005.

408 Het is de moeite waard te vermelden dat Albrechts et al. (1983) reeds in de eerste conceptnota voor het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen suggereren dat, naast de functionele draagkracht van een gebied, de natuurlijke draagkracht determinerend is voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling. Bijgevolg zijn zij van mening dat de ruimtelijke planning enerzijds de noodzakelijke kwaliteit van lucht, water, bodem voor het geheel en voor de deelgebieden moet vastleggen en anderzijds de randvoorwaarden moet omschrijven die ten aanzien van bepaalde functies moeten worden opgelegd. (zie paragraaf 2.2.3.b)

409 Zie ook Antrop (1989); Sijmons en Feddes (1999); Hajer en Reijndorp (2001); Van der Ploeg (2001) en Beckers en Janssen (2004).

410 In essentie is de beslissingsgerichte planningsbenadering een antwoord op de vaststelling van de minimale handelingsdimensie van de ruimtelijke planning in voetnoot 11.

411 Gebiedscontracten zijn in belangrijke mate ook een 'kwestie van vertrouwen' – een vorm van sociaal kapitaal. Ze vormen immers een interessante exponent van het dilemma in de ruimtelijke planning tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Met het gebiedscontract wordt gestreefd naar samenwerking tussen meerdere actoren, maar eveneens naar meer zekerheid door deze samenwerking in een contract te gieten. Contract en vertrouwen kunnen elkaar trouwens wederzijds versterken: alvorens een contract kan worden opgesteld, moet er vertrouwen tussen actoren worden gecreëerd; vervolgens zal het contract op haar beurt een vertrouwensbasis vormen voor verdere samenwerking. (Van Ark, 2005)

412 Dit verklaart ook waarom landbouwers, vaak in de nabijheid van steden, omwille van de hogere grondprijs door intensivering trachten de opbrengsten per oppervlakte-eenheid te vergroten.

413 Er is in Vlaanderen geen sprake van één centrale grondenbank. Voor elk specifiek project wordt een grondenbank opgericht die wordt gespijst met financiële middelen van de onteigenende overheidsadministratie.

Op die manier kunnen natuurlijk niet alle landbouwers meteen goede alternatieven worden aangeboden. (Bauwens in Anoniem, 2005c)

414 Andere door de overheid gecontroleerde instrumenten die hun toepassing vinden buiten het ruimtelijk beleidsdomein, worden in dit proefschrift niet uitgewerkt. Hierbij wordt gedacht aan zeer uiteenlopende, al dan niet bestaande instrumenten. Voor ontbossing bestaat er bijvoorbeeld in het bosdecreet al een regeling voor compensatie in natura of via een fonds. Daarnaast is er in sommige gebieden sprake van een zogenaamde recreatieve pay-back waarbij de overheid (of een middenveldorganisatie), via de verkoop van fiets- en wandelkaarten, ingrepen financiert die het recreatief medegebruik van de betrokken open ruimte bevorderen. In een ander voorbeeld zou een deel van de gemeentebelasting zichtbaar kunnen worden gespendeerd voor de inrichting en het beheer van een open ruimte binnen de gemeente – in het geval van het Parkbos zou 1 euro per inwoner van het stedelijk gebied jaarlijks 250.000 euro kunnen opleveren! De Nederlandse Raad voor het Landelijk Gebied (2004) haalt het voorbeeld aan van een gezamenlijk fonds waarin de gemeenten binnen de stedendriehoek Eindhoven, 's Hertogenbosch en Tilburg voor iedere burger jaarlijks 50 eurocent storten ter financiering van openruimteprojecten in het groene hart van de stedendriehoek. Een laatste suggestie is dat de Vlaamse overheid – naar analogie met haar systeem om kunst in de eigen overheidsgebouwen te stimuleren – vijf procent van de aanleg van een gewestelijke infrastructuur investeert in de open ruimte die zichtbaar is vanop deze infrastructuur.

415 Planbaten die ontstaan door een bestemmingswijziging naar een zone bestemd voor bedrijven, worden gestort in het Rubiconfonds, zoals bedoeld in het decreet van 27 juni 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2003. (zie artikel 90§5 van het decreet ruimtelijke ordening)

416 Besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 betreffende het financiële en materiële beheer van de dienst met afzonderlijk beheer "Grondfonds" (B.S. 13 mei 2000) en wijziging op 14 december 2001 (B.S. 6 februari 2002).

417 Met particulieren worden in dit proefschrift zowel individuele burgers als middenveldorganisaties met een duidelijk afgebakende territoriale werking (lokale natuurvereniging, landbouwcoöperatieve, …) bedoeld.

418 Ortiz-Miranda and Estruch (2003) wijzen in dit kader op het verschil in vergoeding van inspanningen van landbouwers om effecten op respectievelijk landschap, natuur en milieu uit hun bedrijfsvoering weg te werken. Omdat effecten op landschap en natuur traditioneel worden beschouwd als een deel van de 'property rights' van de landbouwer bij het uitoefenen van zijn activiteit, moeten inspanningen van de landbouwer ter zake door de samenleving worden vergoed. Milieueffecten worden daarentegen niet beschouwd als een deel van de 'property rights' zodat landbouwers ook niet moeten worden vergoed voor het nakomen van milieuregels.

419 Denk aan de reeds aangehaalde voorbeelden van het niet inzaaien van maïs in bepaalde gedeelten van het Parkbos Gent of aan de Nederlandse beleidswens om koeien in de wei te laten grazen. Hees et al. (2003) suggereren afspraken over het inzaaien van maximum 25 % van de open ruimte met uitzichtbelemmerende gewassen of over het gebruik van stillere en schonere landbouwmachines.

420 Gewenst particulier gedrag met betrekking tot de open ruimte moet niet altijd rechtstreeks financieel worden beloond. Het kan ook een voorwaarde zijn voor de overheid om de producten van een landbouwer te erkennen als streekproducten of de wijze van landbouwbedrijfsvoering te certifiëren. Met die kwaliteitslabels is de kans reëel dat de landbouwer zijn producten vervolgens aan een hogere prijs op de markt kan brengen. De landbouwer kan ook volledig autonoom inspelen op de door hem kwalitatief onderhouden open ruimte door toeristische en recreatieve arrangementen aan te bieden. (zie paragraaf 3.2.3)

421 In zekere zin zou de uitbreiding van glastuinbouwbedrijven in het Parkbos, gebaseerd op de ruimtelijke visie uit de voorstudie, kunnen worden beschouwd als 'onjuist' particulier gedrag. Dit moet onmiddellijk worden genuanceerd omdat de Vlaamse regering met het intekenen van de uitbreidingsperimeters in het ruimtelijk uitvoeringsplan heeft verduidelijkt dat zij deze uitbreiding inpasbaar acht. Daartegenover staat dat de eigenaars van de glastuinbouwbedrijven op generlei manier baat hebben bij de ontwikkeling van het Parkbos zodat een heffing vanuit die optiek niet kan worden verantwoord.

422 De sanctie om het voorwerp van de stedenbouwkundige vergunning te verwijderen, lijkt volkomen onevenredig met het niet-betalen van de heffing.

423 Denk aan de in het ruimtelijk uitvoeringsplan voor het Parkbos Gent voorziene horeca-ontwikkeling in de portalen, het hoevetoerisme en de toeristische verblijfsmogelijkheid in actieve landbouwbedrijven en de toeristisch-recreatieve ontwikkeling van bepaalde kastelen.

424 Denk aan toekomstige bedrijven in het wetenschapspark of aan de nieuwe bewoners van de verkaveling in Sint-Martens-Latem in de rand van het Parkbos Gent. Deze particulieren kunnen ook onrechtstreeks worden aangesproken door de eigenaar en/of projectontwikkelaar van het wetenschapspark of de verkaveling aan een heffing te onderwerpen.

425 Hierbij kan onder meer worden gedacht aan ontbossingen, het vellen van hoogstammige bomen,

aanmerkelijke reliëfwijzigingen en de aanleg van recreatieve terreinen.

426 Ook nadien, wanneer de decretale bepalingen met betrekking tot zonevreemde woningen (letterlijk) worden overgenomen in een ruimtelijk uitvoeringsplan – zoals voor het Parkbos Gent – laat de overheid de kans liggen om een deel van de door het uitvoeringsplan gecreëerde meerwaarde af te romen.

427 Voor het Parkbos zou zo een Parkbosfonds kunnen worden opgericht dat wordt gevoed met heffingen op particuliere ontwikkelingen en met middelen van de Vlaamse overheid – in het kader van de bosuitbreidingsdoelstelling op gewestelijk niveau – met middelen van de provinciale overheid – gelet op het bovenlokale belang van het Parkbos – en met middelen – een deel van de gemeentebelasting – van de betrokken gemeenten binnen het stedelijk gebied.

428 Belangrijke angel bij deze fondsconstructies blijft de bepaling in de Europese regelgeving – vanuit het oogpunt van een eerlijke concurrentie tussen landbouwers in de verschillende lidstaten – dat de vergoeding door de overheid voor dergelijke (openruimte)prestaties door landbouwers maximaal twintig procent hoger mag liggen dan de derving van opbrengsten als gevolg van deze prestaties. De participatie van de overheid in dergelijke fondsen moet met andere woorden altijd wel worden overwogen omdat deze altijd kan worden gepercipieerd als verdoken staatssteun aan landbouwers. Niet alle prestaties door landbouwers die verder gaan dan het wettelijk minimum, moeten trouwens worden betaald. Zij kunnen immers worden beschouwd als behorende tot de goede landbouwpraktijk. (Bleumink, 2004b; Dumont et al., 2004; Londo et al., 2005)

429 Ook op macro-niveau worden volledig particuliere fondsen voor openruimteprojecten ontwikkeld, bijvoorbeeld door banken in het kader van ethische spaar- en beleggingsformules. Grootschalige geldinzamelingsacties of bedrijfssponsoring voor (een welbepaalde) open ruimte behoren eveneens tot de mogelijkheden. Vaak speelt op macro-niveau niet zozeer het concrete openruimteproject, maar het ideologische of het imagomotief.

430 Dergelijke constructie kan altijd nog de onpersoonlijkere vorm aannemen van een bestemmingsrekening – een formule die momenteel trouwens door heel wat middenveldorganisaties wordt gehanteerd. Het individu, de vereniging of het bedrijf kan geld bijdragen aan een welbepaald project en krijgt daarvoor bepaalde gunsten in de plaats. Vaak neemt dergelijke gunst de vorm aan van een fiscaal attest – waarbij de overheid met andere woorden indirect haar steun betuigt aan het project. Het kan ook concreter, zoals bij groentenabonnementen.

431 In de buurt van de Nederlandse stad Deventer is er sprake van een coöperatie van burgers, landbouwers en overheden met als doel het open en leefbaar houden van de open ruimte. Burgers worden lid van de coöperatie voor 1.250 euro per jaar en krijgen in return een mooi landschap en toegang tot allerlei faciliteiten bij de landbouwer en leren deze laatste ook beter kennen. Overheden kunnen voor 25.000 euro per jaar lid worden, aangevuld met een 'landschapstientje' voor elke vierkante meter verkochte grond. (Anoniem, 2003)

432 Londo et al. (2005) spreken over een publiek-private gebiedsgerichte handelsonderneming. Zij houden met andere woorden een financiële inbreng van de overheid als mogelijkheid open, mits de beloning voor geleverde prestaties boven het (on)kostenniveau (zie voetnoot 428) wordt gefinancierd met de private middelen. Zonder winstoogmerk kan deze constructie de vorm aannemen van een stichting, vzw.

433 De variant dat een aantal particulieren een open ruimte aankopen en nadien verpachten en laten beheren door landbouwers – waarbij de pachtprijs daalt naarmate landbouwer meer prestaties levert – (Woestenburg, 2005b; Floor en Salverda, 2006) verschilt met 'community supported agriculture' omwille van de afhankelijkheidspositie van de landbouwer in deze constructie.

434 Padt et al. (2002) vermelden bijvoorbeeld eveneens de adoptie van koeien, een akkerrand, heideschapen, een hoogstamboomgaard, … door een school als mogelijkheid.

435 Zie Van der Cammen et al. (2005) voor een gelijkaardige opmerking over de lasten die in Nederland kunnen worden verbonden aan een stedenbouwkundige vergunning.

436 Nieuwenstein en Van de Klundert (2004) stellen tenslotte dat dit systeem best uitgaat van het principe 'neen, tenzij' – waarbij de private actor moet aantonen dat hij of zij een bijdrage zal leveren tot een verbetering van de kwaliteit van de open ruimte en zo in aanmerking komt voor een vergunning – dan van het principe 'ja, mits' – waarbij de overheid moet aantonen dat het initiatief onvoldoende kwaliteit waarborgt om niet in aanmerking te komen voor een als een recht aangevoelde mogelijkheid.

437 Nederlandse tegenhanger van het Vlaams Ecologisch Netwerk.

438 Scheer (1999) verwijst naar de analogie met de Japanse 'Kukaku-Seiri'-methode waarin landbouwers, al dan niet in samenwerking met de overheid of een private ontwikkelaar, een herinrichtingsproject starten met het oog op een latere stedelijke uitbreiding. Door middel van een ruilverkaveling worden de toekomstige wegen en leidingen reeds aangelegd en wordt er ruimte gecreëerd voor openbare voorzieningen – zoals scholen en groen – waarvoor de landbouwers 30 tot 40 procent van hun grond gratis ter beschikking stellen. De landbouwers profiteren uiteindelijk zelf van de waardevermeerdering van hun gronden door ze te verkopen

als bouwgrond wanneer de markt erom vraagt en kunnen in afwachting van die verkoop voortboeren.

439 Zowel Van Paridon en De Groot (2004) als Van den Berg, Hidding en Yntema (2005) merken op dat, door meerdere eengezinswoningen in een uitgestoten landbouwbedrijfszetel juridisch mogelijk te maken, deze woonformule ook toegankelijk wordt voor lagere inkomensgroepen. Dezelfde bedenking kan worden gemaakt voor de Vlaamse wetgeving.

440 De Decker (2001) stelt evenwel dat de drang naar een eigen huisje met tuintje in een rustige omgeving ook in Vlaanderen pertinent blijft naar voor komen in sporadisch gehouden enquêtes. Voor een mogelijke verklaring verwijst hij naar de vaststelling van Fillion et al. (1999) dat het verspreide verstedelijkingspatroon als het ware in de woonvoorkeuren van de inwoners is ingeprent omdat dit type van suburbaan wonen het enige is wat ze kennen en omdat voorkeuren en smaken worden geconditioneerd door wat de markt aanbiedt.

441 Het privaatrecht voorziet in de mogelijkheid van een uiterst beperkt aantal deelrechten – erfdienstbaarheid, erfpacht, recht van opstal. Deze deelrechten zijn evenwel weinig populair en er gaat bovendien weinig ontwikkelingsdynamiek van uit.

442 Eens een grondeigenaar het recht om te bouwen heeft verworven via een ruimtelijk plan, zal een later bouwverbod als gevolg van een wijziging van het plan door de overheid worden vergoed in de vorm van planschade. (zie decreet ruimtelijke ordening)

443 Janssen-Jansen and Van der Veen (2006) pleiten voor het gebruik van het begrip 'overdraagbare ontwikkelingsmogelijkheden' in plaats van 'verhandelbare ontwikkelingsrechten' omdat dit laatste teveel de nadruk legt op de verhandelbaarheid en te weinig op de overdraagbaarheid.

444 Het aankopen van ontwikkelingsrechten door een grondeigenaar in de receiving site houdt geen garantie in dat de door hem of haar gewenste ontwikkelingen ook daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd. Net zoals in ons rechtssysteem kunnen er altijd bezwaren van derden opduiken. Bij de overdracht van rechten kan dit wel als een ontbindende voorwaarde worden opgenomen waarbij de rechten terugkeren naar de verkoper. (Bruil et al., 2002)

445 In de Verenigde Staten is ruimtelijke ordening sterk gekoppeld aan maximaal toegelaten woningdichtheden. In de sending site wordt de woningdichtheid vrijwillig of door de overheid verminderd in ruil voor ontwikkelingsrechten. Deze ontwikkelingsrechten worden in de sending site dan weer verplicht gesteld voor de ontwikkeling van stedelijke functies. (Bruil et al., 2002)

446 Vertaald naar een mogelijk (strategisch) ruimtelijk uitvoeringsplan voor het Parkbos Gent, komen bijvoorbeeld de kernbossen in aanmerking voor het eerstgenoemde type sending site en het centrale landschapspark voor het tweede type. Het wetenschapspark, de kastelen en de zonevreemde woningen zouden kunnen fungeren als receiving sites. (zie ook Cappon, 2006 voor een gelijkaardige oefening)

BESLUIT

Als ik iets over het hoofd zie, dan heb ik het niet gezien, maar als ik kan antwoorden op deze vraag, dan heb ik het daardoor gezien en onvermijdelijk zie ik het dus niet meer over het hoofd. Een beetje verwant met de opdracht: "lees deze woorden niet".
(Van Bendegem, 2004)

Zo maakt iedereen zich boos over het feit dat niemand zich boos maakt over de teloorgang van het landelijk gebied.
(De Klerk, 1999)

In de inleiding van het proefschrift wordt een eigen, veeleer intuïtieve, appreciatie van de Vlaamse ruimtelijke planning met betrekking tot landbouw als aanleiding voor dit doctoraatsonderzoek aangehaald. Bondig geformuleerd komt deze vaststelling erop neer dat de manier waarop de Vlaamse ruimtelijke planning aan het einde van de twintigste en in het begin van de eenentwintigste eeuw tegen de landbouw aankijkt, op het eerste gezicht in weinig lijkt te verschillen van de wijze waarop ze dit in de jaren 1960 deed.
Dergelijke observatie moet op zich daarom niet onmiddellijk zorgen baren. Mochten de landbouwbedrijfsvoering, het landbouwbeleid en de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van de landbouw en de open ruimte in die veertig à vijftig jaar nauwelijks of niet zijn veranderd, zou een ongewijzigde ruimtelijke planning ter zake zelfs best verantwoord kunnen zijn. Omdat deze aspecten in die periode weldegelijk fundamenteel zijn gewijzigd, wekt diezelfde vaststelling evenwel een veel negatievere indruk op over de Vlaamse ruimtelijke planning met betrekking tot de landbouw en de open ruimte: een indruk van een inhoudelijk verstarde, misschien zelfs dogmatische en enigszins wereldvreemde ruimtelijke planning.
Mocht dit laatste het geval zijn, lijkt er ook niet onmiddellijk een behoefte te bestaan aan een pragmatisch, oplossingsgericht sleutelen aan bestaande planningsvisies, -methoden en –technieken. Een statische, dominante en oneigenlijke ruimtelijke planning met betrekking tot de open ruimte en de landbouw heeft op zo'n moment in eerste instantie meer baat bij een inhoudelijke perspectiefwisseling of, anders geformuleerd, bij het formuleren van vernieuwende, alternatieve langetermijnvisies die vervolgens op hun gevolgen voor de ruimtelijke planningspraktijk kunnen worden verkend.

In het tweede deel van voorliggend proefschrift wordt de hierboven beschreven negatieve indruk over de Vlaamse ruimtelijke planning met betrekking tot de open ruimte en de landbouw geëvalueerd aan de hand van een analyse van de verhaallijn op drie bepalende momenten in de ruimtelijke planning van 1960 tot nu. Het derde en vierde deel gaan dieper in op vier vernieuwende, alternatieve langetermijnvisies op de open ruimte en de landbouw in verstedelijkend Vlaanderen. Het vijfde deel verkent tenslotte de gevolgen van deze visies voor de huidige ruimtelijke planningspraktijk.

Voorliggend besluit heeft in hoofdstuk 1 vooral tot doel de belangrijkste bevindingen uit de verschillende delen en de antwoorden op de vier onderzoeksvragen van het proefschrift samen te brengen in één consistente overweging.
Tenslotte wordt het proefschrift in hoofdstuk 2 besloten met een pleidooi voor een meer sociaal-cultureel geïnspireerde ruimtelijke planning van de open ruimte in Vlaanderen. Doorheen het doctoraatsonderzoek blijkt deze sociaal-culturele dimensie immers tot nog toe uitermate onderbelicht in vergelijking met de veeleer (landbouw)economisch en/of (natuur)ecologisch geïnspireerde planningsprocessen in de open ruimte. Met uitzondering van een groeiende aandacht voor cultuurhistorisch waardevolle elementen en componenten in de open ruimte, komt de cultureel-maatschappelijke betekenis van de open ruimte in de (Vlaamse) verstedelijkende samenleving momenteel in de ruimtelijke planning nauwelijks of niet aan bod.

[BESLUIT]

Hoofdstuk 1

Beschouwingen over planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context

1.1. Onderzoek van (plannings)discoursen als methodologische invalshoek

In de inleiding van dit besluit worden de landbouwbedrijfsvoering, het landbouwbeleid en de maatschappelijke verwachtingen met betrekking tot landbouw en open ruimte vernoemd als factoren die interfereren met het ruimtelijke planningsbeleid ten aanzien van open ruimte en landbouw. Er wordt hierbij met andere woorden, vanuit pragmatisch oogpunt, abstractie gemaakt van de vele andere aspecten die in een complex interactieveld invloed kunnen uitoefenen op de ruimtelijke planning van de open ruimte en de landbouw, zoals bijvoorbeeld natuurbeheersvormen, het natuurbeleid en de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van natuur.

Omdat in het doctoraatsonderzoek de ruimtelijke planning als beleidsactiviteit centraal staat, wordt bovendien geopteerd om bij de eerder vernoemde factoren enkel te focussen op de beleidsmatige aspecten: het ruimtelijke planningsbeleid en het landbouwbeleid. Door te onderzoeken in welke mate het ruimtelijke planningsbeleid met betrekking tot de open ruimte en de landbouw heeft ingespeeld op wijzigingen in het landbouwbeleid, kan al voor een groot deel worden ingeschat of er sprake is van een inhoudelijke verstarring in de ruimtelijke planning.
De eigenlijke (economische) landbouwbedrijfsvoering en de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van de landbouw en de open ruimte behoren bijgevolg niet tot het voorwerp van dit doctoraatsonderzoek en worden dan ook niet in de diepte onderzocht. De huidige economische situatie van en toekomstverwachtingen voor de Vlaamse landbouw en de ruimtelijke uitdrukking van de netwerksamenleving worden als context meegegeven voor de uitwerking van vernieuwende, alternatieve langetermijnvisies op de toekomstige ontwikkeling van de open ruimte en de landbouw in Vlaanderen.

a) Inhoudelijke verhaallijn en institutionalisering van (beleids)discoursen

Om het ruimtelijke plannings- en landbouwbeleid als onderzoeksobject te benaderen, wordt in het doctoraatsonderzoek gekozen voor het '(beleids)discours' als invalshoek. Discoursen die met betrekking tot bepaalde fenomenen binnen de samenleving worden opgebouwd, bijgesteld en vervangen, vormen reeds langer een veld binnen het sociologisch onderzoek. Het is evenwel de latere, sociaal-constructivistische beleidswetenschappelijke interpretatie

van het (beleids)discours die als insteek in dit doctoraatsonderzoek wordt gehanteerd. De ruimtelijke werkelijkheid waarop het ruimtelijke planningsbeleid tracht in te grijpen, wordt in die interpretatie beschouwd als een sociale constructie. Bijgevolg wordt het interessant om te doorgronden waarom een specifieke manier om tegen de ruimte aan te kijken op een bepaald moment aan belang wint en zelfs dominant kan worden, terwijl andere zienswijzen in diskrediet raken.

Aan de totstandkoming van een beleidsdiscours – dit is een specifieke verzameling aan ideeën, concepten en categorieën die dienen om betekenis te geven aan fysische en sociale relaties en die worden vertaald en hervertaald in een specifieke set van beleidspraktijken – worden drie essentiële ingrediënten toegedicht: de creatie van een inhoudelijke verhaallijn, het ontstaan van een coalitie van actoren die het discours vorm geeft, en de institutionalisering in beleidspraktijken die een continuïteit van het discours in de tijd moet garanderen. In het doctoraatsonderzoek wordt de coalitievorming tussen actoren rond discoursen niet onderzocht, gelet op de talrijke recente wetenschappelijke studies in Vlaanderen over netwerking in een ruimtelijke beleidscontext. Wel wordt systematisch ingegaan op de ontwikkeling en aanpassing van de inhoudelijke verhaallijnen over landbouw en open ruimte in de ruimtelijke planning en het landbouwbeleid en op de institutionalisering van deze inhoudelijke verhaallijnen.

Aangezien het een specifiek type beleid is, kent ruimtelijke planning specifieke beleidsdiscoursen die 'planningsdiscoursen' worden genoemd: min of meer samenhangende gehelen van denkbeelden over de ruimtelijke organisatie van de samenleving die worden geconstrueerd en gereconstrueerd in interactie tussen onderzoekers, planners, ontwerpers, beleidsmakers, politici, belangengroepen, …
De inhoudelijke verhaallijn van dergelijk planningsdiscours vereenvoudigt de complexiteit van de ruimtelijke werkelijkheid en maakt aldus een gemeenschappelijke probleemdefinitie mogelijk. Ze laat actoren toe om hun eigen deskundigheid te overstijgen bij het doorgronden en willen begrijpen van een bepaald ruimtelijk fenomeen. In de ruimtelijke planning worden hiertoe vooral gewerkt met conceptuele complexen. Deze geven – via woord en beeld – een streefbeeld van de inrichting en de structuur van de ruimte weer en drukken hiermee de visie van een of meerdere actoren op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van een deel van de ruimte uit.
Net zoals andere beleidsdiscoursen vertalen bepaalde planningsdiscoursen zich na verloop van tijd in een beleidspraktijk zodat de ideeën, concepten en categorieën gedurende langere tijd inhoudelijk en organisatorisch doorwerken. Hiertoe worden er beleidsvisies en –maatregelen gepubliceerd, wordt er wetgeving gemaakt, wordt de overheidsadministratie gereorganiseerd, … Wanneer dergelijke institutionalisering bovendien gepaard gaat met het fenomeen dat actoren slechts geloofwaardig zijn als ze gebruik maken van de inhoudelijke verhaallijn van het betrokken planningsdiscours, is er sprake van een hegemonie of dominantie van dat discours. Een wijziging in beleid is in zo'n geval slechts mogelijk wanneer er wegen worden gevonden om het dominante planningsdiscours in vraag te stellen. Vaak houdt dit de lancering in van een krachtig 'image of damage' die maatschappelijk weerklank vindt … in het context van dit proefschrift zou dit de 'hopeloze verrommeling van de open ruimte' kunnen zijn. De geldigheid van concepten binnen het dominant discours kan dan zodanig onder druk te komen staan dat daarmee het volledig discours onder druk komt te staan.

[BESLUIT]

b) Basis voor beantwoorden van onderzoeksvragen

De invalshoek van het planningsdiscours – in het bijzonder de inhoudelijke verhaallijn binnen een planningsdiscours en de institutionalisering ervan – is in het doctoraatsonderzoek zeer bruikbaar en zinvol gebleken. Door vier concretere onderzoeksvragen met betrekking tot planningsdiscoursen over open ruimte en landbouw te formuleren, is het mogelijk geweest tegemoet te komen aan de eigenlijke doelstelling van dit doctoraatsonderzoek, zoals weergegeven in voorgaande inleiding.

In de eerste plaats heeft de idee van het 'planningsdiscours' een consistent onderzoekskader geboden om op een systematische wijze de historische evolutie van het Vlaamse ruimtelijke planningsbeleid met betrekking tot de open ruimte en de landbouw te analyseren. Door de inhoudelijke verhaallijn en de institutionalisering van deze verhaallijn in het eerste deel van dit proefschrift te verkennen op drie bepalende tijdstippen in de Vlaamse ruimtelijke planning – de opmaak van de gewestplannen (1960-1980), de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1980-2000) en de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur (2000-heden) – is het mogelijk gebleken de (eerste) onderzoeksvraag of er in Vlaanderen sprake is geweest en is van een dominant planningsdiscours met betrekking tot open ruimte en landbouw, te beantwoorden.

Omdat het 'planningsdiscours' niet meer is dan een specifiek beleidsdiscours, worden de inhoudelijke verhaallijn en de institutionalisering van het planningsdiscours over open ruimte en landbouw, eveneens in het eerste deel van dit proefschrift, geconfronteerd met deze van een ander beleidsdomein, met name het landbouwbeleid. Op basis van deze confrontatie is het antwoord op de (tweede) onderzoeksvraag geformuleerd, namelijk of er sprake is geweest van een wederzijdse beïnvloeding van het ruimtelijk planningsbeleid en het landbouwbeleid.

In delen 3 en 4 van het proefschrift worden alternatieve inhoudelijke verhaallijnen over de open ruimte verkend. Deze verhaallijnen zetten zich a priori af tegen de verhaallijn van het huidige planningsdiscours. Alleen op die manier kan worden voorkomen dat verkenningen over de toekomstige ontwikkeling van de Vlaamse open ruimte en landbouw worden gevat binnen het conceptueel complex en de geïnstitutionaliseerde beleidspraktijken van het vigerende planningsdiscours. Als resultaat van deze verkenningen kan een antwoord worden gegeven op de (derde) onderzoeksvraag, meer bepaald of alternatieve planningsdiscoursen over de open ruimte in de Vlaamse verstedelijkende context waardevolle insteken kunnen leveren voor de ruimtelijke planning van de landbouw.

Tenslotte wordt in het vijfde deel vooral ingegaan op de (laatste) onderzoeksvraag. Gelet op de prominente beleidsinvalshoek in dit proefschrift, wordt uitgeweid over de gevolgen van de alternatieve planningsdiscoursen uit delen 3 en 4 voor de huidige ruimtelijke planningspraktijk in Vlaanderen. Dit houdt in dat in het antwoord op deze onderzoeksvraag vooral de relatie tussen de vernieuwende inhoudelijke verhaallijnen over open ruimte en de institutionalisering ervan aan bod is gekomen.

1.2. Dominantie van planningsdiscours over stad en platteland als tegenpolen

De Vlaamse ruimtelijke planning met betrekking tot de open ruimte en de landbouw kent drie belangrijke momenten.
Het eerste moment situeert zich in de periode 1960-1980 en behelst de opmaak van de gewestplannen waarin volgende tussentijdse documenten kunnen worden onderscheiden: een richtplan in het midden van de jaren 1960, een richtinggevend structuurplan op het einde van de jaren 1960 en de trits voorontwerp-, ontwerp- en definitief gewestplan uit de jaren 1970. In de gewestplannen wordt voor de eerste maal voor elk perceel in Vlaanderen een bodembestemming – dit is de toewijzing van een functie of activiteit aan het betrokken perceel – juridisch-planologisch vastgelegd.
Het tweede belangrijke moment strekt zich uit van het begin van de jaren 1980 tot het einde van de jaren 1990. In die periode komt immers het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in verschillende stappen tot stand. Bijna dertig jaar na de start van de opmaak van de gewestplannen wordt de visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen geactualiseerd, als onderdeel van een ruimere – ook decretale – vernieuwing van het ruimtelijk beleid. Begin jaren 1980 worden door een expertengroep twee conceptnota's geformuleerd. De draad wordt pas echt opnieuw opgepikt begin jaren 1990 met de aanstelling van een externe plangroep die er, in nauwe wisselwerking met de politieke besluitvormers, in slaagt om in 1997 een eerste Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen af te leveren dat wordt aanvaard door Vlaamse regering en parlement.
Het is wachten tot 2000 vooraleer de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wat betreft de buitengebiedcomponent echt van start gaat. De afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, politiek gekoppeld aan de uitvoering van het decreet natuurbehoud, wordt echter een moeizame en zeer technische aangelegenheid. Om het afbakeningsproces op gang te krijgen en te houden, blijken herhaaldelijk pragmatische keuzes te worden gemaakt die een niet te onderschatten impact hebben op de planningsperceptie van de open ruimte en de landbouw.

Als kinderen van hun tijd – de periode waarin de wederopbouw na de tweede wereldoorlog langzaam uitbolt en de economische groei in de jaren 1960-begin jaren 1970 nauwelijks tegen grenzen aanbotst – ademen ook de gewestplannen een grenzeloos geloof in de economische en residentiële ontwikkeling van Vlaanderen uit. Ruimtelijke planning is één middel in een omvattend en geïntegreerd actieprogramma om de Vlaamse plattelandssamenleving te 'beschaven'. In de gewestplannen wordt dan ook primair in ruimte voorzien voor wonen en industriële bedrijvigheid; de open ruimte komt slechts in tweede orde aan bod.
De open ruimte op de gewestplannen – het 'landelijk gebied' – is dan ook de restruimte die overblijft nadat de gebieden voor wonen en industrie zijn ingekleurd. Het landelijk gebied krijgt in het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen zelfs letterlijk geen eigen bestemmingskleur. Op het eerste gezicht lijkt dit ook logisch aangezien de gewestplanzonering functioneel wordt geïnspireerd en in principe niet – zoals bij 'landelijk gebied' – verwijst naar een ruimte met bepaalde kenmerken. Het is evenwel minder vanzelfsprekend wanneer blijkt dat in essentie de volledige open ruimte in het ontwerp-gewestplan – op enkele grotere natuurcomplexen

na – wordt ingetekend als landelijk gebied waarbij het stedenbouwkundig voorschrift stelt dat de eigenlijke bestemming moet worden afgeleid uit het huidig bodemgebruik.
In de overgang van ontwerp- naar definitief gewestplan blijkt op haar beurt de landbouw voor te gaan op alle andere functies en activiteiten in de open ruimte. Aangezien landbouw – via de productie van goedkoop voedsel en van grondstoffen voor de verwerkende industrie – kan bijdragen tot de verdere economische ontwikkeling van Vlaanderen, staat de toewijzing van een groot deel van de open ruimte aan de landbouw immers buiten kijf. Niet alleen worden de grotere natuurcomplexen uit het ontwerp van gewestplan behoorlijk in grootte beperkt … de enorme oppervlakte landelijk gebied wordt unichromo met het geel van agrarisch gebied ingekleurd.

Ook het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen weerspiegelt een maatschappelijke bezorgdheid. Ditmaal lijkt deze minder geïnspireerd door economische groei. Een groeiende onvrede over de verrommeling van de Vlaamse ruimte resulteert in een complementair en tegelijkertijd tegengesteld stedelijkgebiedbeleid en buitengebiedbeleid. Nieuwe ontwikkelingen worden geconcentreerd in de stedelijke gebieden en de kernen, terwijl in de open ruimte/het buitengebied een terughoudend beleid wordt gevoerd ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen. Landbouw, natuur en bos krijgen er volop ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden.
Deze gescheiden ontwikkeling van stedelijk gebied en buitengebied wordt bekroond met een ambitieuze planningsopdracht op gewestelijk niveau. De beleidsoptie in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen om landbouw, natuur en bos voortaan als dé structuurbepalende functies en activiteiten van de open ruimte te beschouwen, moet in principe tegen 2007 worden geïnstitutionaliseerd door middel van de afbakening van ruimte voor 125.000 ha grote eenheden natuur (in ontwikkeling), 750.000 ha agrarisch gebied en 10.000 ha ecologisch verantwoorde bosuitbreiding in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Bij de Vlaamse overheid leeft met andere woorden de overtuiging dat deze juridisch-planologische afbakening van exclusieve ruimte voor landbouw, natuur en bos voor eens en voor altijd de dagdagelijkse, feitelijke suburbanisatie en multifunctionalisering van de open ruimte een halt zal toeroepen … het geloof in de maakbaarheid van de samenleving ten voeten uit!
Door stedelijk gebied en buitengebied op gelijke hoogte te plaatsen, lijkt het Ruimtelijk Structuurplan op het eerste gezicht neutraal. In de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen blijken de stedelijke gebieden en de poorten (zeehavens) evenwel prioriteit te krijgen, zodat in essentie het buitengebied – als een van de vier structuurbepalende ruimtelijke componenten van Vlaanderen – als het negatief wordt afgebakend. Een echte visie op een specifieke rol en positie van de open ruimte/het buitengebied in de Vlaamse verstedelijkende samenleving ontbreekt, zowel in het structuurplan zelf als in de daaropvolgende afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur. Deze laatste verwordt dan ook tot een vrij introverte oefening tussen 'buitengebiedactoren'. Als er al een relatie wordt gelegd met de stedelijke ruimtelijke dynamiek, dan is het in de eerste plaats een defensieve reflex: in de ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt monofunctioneel agrarisch gebied ingetekend als buffer tegen verdere verstedelijking. Alsof een functionele bestemming met bijbehorende verbodsbepalingen in de stedenbouwkundige voorschriften maatschappelijke processen kunnen vatten … Niet alleen ontbreekt in Vlaanderen nog steeds een omvattend en performant handhavingsbeleid om deze juridisch-planologische virtuele werkelijkheid waar te maken, de hiervoor beschreven ruimtelijke planningsstrategie wordt bovendien uitgehold door de generieke mogelijkheden tot functiewijzigingen die in het stedenbouwkundig vergunningenbeleid worden gecreëerd.

Antwoord op onderzoeksvraag 1

Was er tot nog toe in Vlaanderen sprake van een of meerdere dominante planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkeling van de open ruimte en over het ruimtegebruik door de landbouw?

Uit de inhoudelijke analyse van veertien documenten – beleidsdocumenten, plannen en uitvoeringsbesluiten – uit deze drie periodes blijkt de Vlaamse ruimtelijke planning al veertig jaar lang stad en platteland – stad en open ruimte – beleidsmatig als twee afzonderlijke entiteiten – als tegenpolen – te bejegenen. Waar er bij de opmaak van de gewestplannen in de verhouding stad-platteland zelfs sprake is van een stedelijke superioriteit, wordt de scheiding tussen beide, vanaf de voorbereiding van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, neutraler benaderd.

1.3. Beperkte afstemming tussen planningsdiscours over landbouw en landbouwbeleidsdiscours

Het dominant planningsdiscours dat stad en platteland als tegenpolen beschouwt, vertaalt zich in een vrij modernistisch planningsdiscours over landbouw. Het benadert landbouw daarbij prioritair als een economische activiteit die maximale ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden moet krijgen.

In de vorige paragraaf wordt reeds weergegeven hoe het grootste deel van de open ruimte in de gewestplannen uiteindelijk wordt ingekleurd als agrarisch gebied. Deze rechtlijnige omzetting van landelijk gebied in agrarisch gebied zou kunnen worden geïnterpreteerd als de uitdrukking van een totaal gebrek aan visie op de ruimtelijke ontwikkeling van de landbouw in Vlaanderen. In combinatie met het bijbehorend stedenbouwkundig voorschrift voor agrarisch gebied in het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 , lijkt deze keuze ook te wijzen op de voorkeur die in het ruimtelijk beleid wordt gegeven aan een maximale economische ontplooiing van de landbouw in de open ruimte. Andere activiteiten die in het agrarisch gebied worden toegelaten, hebben een zeer directe relatie met de landbouwproductie.

In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt de ruimtelijke ontwikkeling van landbouw eenzijdig benaderd vanuit een economische invalshoek. Zo zijn er de weinig transparante prognoses die de kwantitatieve ruimtebehoefte van landbouw vanuit nagenoeg zuivere economische landbouwlogica's trachten te begroten. Er is niet alleen de optie om de volledige 750.000 ha agrarisch gebied op gewestelijk niveau te garanderen voor de beroepslandbouw via afbakening in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Deze oppervlakte wordt bovendien vrijwel niet gedifferentieerd opdat de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw niet zouden worden beperkt. In een differentiatie van het agrarisch gebied vanuit de intrinsieke kwaliteiten van een open ruimte, al dan niet in relatie tot de verstedelijking in de regio, of vanuit de tendens tot verbreding van de landbouwbedrijfsvoering wordt met andere woorden niet voorzien. Keerzijde van dit uiterst beperkte, kwalitatieve ambitieniveau met betrekking tot de landbouw in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, is dat de naar

de toekomst toe economisch waardevolle landbouwgebieden in Vlaanderen evenmin worden geëxpliciteerd en dat er geen enkele juridisch-planologische aanwijzing voorhanden is die stelt dat het behoud van deze gebieden essentieel is.

Bij de institutionalisering van deze inhoudelijke verhaallijn over landbouw in de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur wordt niet afgeweken van de optie om het agrarisch gebied zo weinig mogelijk te differentiëren. De in dit kader ontwikkelde techniek van de herbevestiging van tienduizenden hectaren agrarisch gebied van het gewestplan geeft expliciet uitdrukking aan de beleidsambitie om vooral de rechtszekerheid voor de beroepslandbouwer veilig te stellen. Voor de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die in de toekomst voor agrarisch gebied zullen worden opgemaakt, herbevestigt de typebepaling voor agrarisch gebied, uit een uitvoeringsbesluit in opmaak, ook de eenzijdige gerichtheid van het agrarisch gebied op de beroepslandbouw. In hetzelfde uitvoeringsbesluit worden wel enkele bepalingen rond functiewijzigingen voorgesteld die eventueel gebiedsspecifiek in welbepaalde delen van het agrarisch gebied aan de typebepaling kunnen worden toegevoegd. Dit lijkt op het eerste gezicht een mogelijkheid om toch een ruimtelijke differentiatie in het agrarisch gebied door te voeren, in het bijzonder wat betreft de ontwikkeling van de open ruimte en de landbouw in relatie tot de verstedelijkende ruimtelijke context. Ten eerste kan, naar analogie met de destijds als gebiedsgericht in te zetten bepalingen met betrekking tot zonevreemde woningen, de vraag worden gesteld of deze gebiedsgerichte bepalingen over functiewijzigingen niet spoedig een generiek in plaats van een gebiedsgericht karakter zullen krijgen. Daarnaast moet de mogelijkheid om deze gebiedsspecifieke bepalingen op te nemen in de stedenbouwkundige voorschriften, vooral worden gezien als een verwoede poging van de Vlaamse ruimtelijke planning om opnieuw vat te krijgen op de ontwikkeling van 'stedelijke' functies en activiteiten in de open ruimte. Stedenbouwkundige vergunningen voor dergelijke functiewijzigingen werden immers enkele jaren geleden reeds generiek mogelijk gemaakt via een uitvoeringsbesluit bij het decreet ruimtelijke ordening.

Antwoord op onderzoeksvraag 2

Is er sprake van een wisselwerking tussen het planningsdiscours over de open ruimte en de landbouw enerzijds en het beleidsdiscours vanuit het landbouwbeleidsdomein anderzijds?

Op de onderzoeksvraag of dit planningsdiscours met betrekking tot landbouw werd en wordt beïnvloed door het discours binnen het landbouwbeleidsdomein of omgekeerd, moet uiterst genuanceerd worden geantwoord. Er is immers niet echt sprake van een eenduidige beïnvloeding. Terwijl het landbouwdiscours grondig is gewijzigd naar een plattelandsbeleidsdiscours, is het huidige planningsdiscours over landbouw nog steeds, zoals veertig jaar geleden, in hoofdzaak economisch geïnspireerd.

In de jaren 1960 en 1970 is er duidelijk sprake van een elkaar versterkende wisselwerking tussen beide discoursen. Het streven naar het behoud van de open ruimte gaat hand in hand met de maximale, economische ontwikkeling van de landbouw zoals die op dat moment ook wordt beoogd door het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Dat landbouwbeleid is de voorbije vijfentwintig jaar qua filosofie evenwel fundamenteel gewijzigd met een toenemende aandacht voor niet-economische aspecten van de landbouw en niet-landbouwgebonden aspecten van het platteland. Dit kan, zoals hierboven wordt beschreven, echter niet worden gezegd over het planningsdiscours met betrekking tot landbouw in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Dit planningsdiscours is in eerste orde economisch getint. In de periode 1980-2000 is er met andere woorden nauwelijks sprake van een afstemming tussen beide beleidsdiscoursen. Het planningsdiscours is gewoon het verlengstuk van dat uit de periode 1960-1980 en sluit de ogen voor de cruciale wijzigingen in het landbouwbeleid op Europees niveau. Hierdoor wordt niet alleen de mogelijkheid gemist om de landbouw en open ruimte in een ruimer en voor Vlaanderen essentieel verstedelijkingsverhaal te positioneren. Daarnaast verhindert het ongetwijfeld vele landbouwers om optimaal in te spelen op de nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden die in het kader van het gewijzigde landbouwbeleid worden gepropageerd.
Aangezien de afbakening uitvoering geeft aan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, werkt dit gebrek aan afstemming ook door in de institutionalisering van het planningsdiscours. De afbakening van de gebieden van de agrarische structuur houdt met andere woorden nauwelijks rekening met het Europees landbouw- en plattelandsbeleid, confer de typebepalingen voor de stedenbouwkundige voorschriften voor agrarisch gebied. Door hun generieke aard zullen de eerder vermelde schuchtere beleidsmatige openingen naar andere dan landbouwgebonden functies en activiteiten in de voorschriften tenslotte vooral resulteren in een willekeurige en op sommige plekken ongewenste multifunctionalisering van de open ruimte. Op andere plekken zullen dan weer, door het ontbreken van een doordachte ruimtelijke visie op de open ruimte en door het ontbreken van de nodige stimuli, kansen worden gemist.

1.4. Landbouw ‘revisited’ in alternatieve planningsdiscoursen over open ruimte

Na veertig jaar blijkt de geldigheid van het dominante planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen onder druk te komen staan. Alhoewel de termen ‘stedelijk’ en ‘landelijk’ vlot in de volksmond en in de vingers van de planners liggen, blijken zij niet langer een solide referentiekader voor de typering van functies en activiteiten. Relaties tussen plekken en activiteiten zijn in onze netwerksamenleving uiterst complex geworden en gaan over verschillende schaalniveaus heen … Twee simpele categorieën ‘stad’ en ‘platteland’ miskennen deze complexiteit en gelaagdheid gewoon.
De ruimtelijke planning lijkt ten aanzien van de ‘netwerkstedelijkheid’ – dit is de ruimtelijke uitdrukking van de netwerksamenleving waarbij de centraliteit van plekken vooral wordt bepaald door de positie van deze plekken in verschillende soorten netwerken – niet zozeer de ruimtelijke werkelijkheid zelf, maar het menselijk handelen als uitgangspunt te moeten nemen. Ruimtelijke planning moet vooral aandacht besteden aan de aard van de maatschappelijke en natuurlijke processen in plaats van uitsluitend aan de maakbaarheid van de ruimtelijke uitkomst van deze processen.

[BESLUIT]

Het is bovendien treffend hoe de ruimtelijke planning er bovendien maar niet in blijkt te slagen om de open ruimte binnen de 'netwerkstedelijkheid' een duidelijke rol en positie binnen een groter ruimtelijk-maatschappelijk geheel toe te meten. De open ruimte lijkt – in het verlengde van het decennia-oude planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen – in hoofdzaak nog steeds te worden beschouwd als datgene wat rest, datgene wat niet ingenomen is door stedelijkheid, datgene wat niet bewust is ontworpen. Gulinck is een van de weinigen die in het Vlaamse ruimtelijke planningsdebat de open ruimte positief tracht te omschrijven als 'neo-rurale ruimte' – onbebouwde ruimte met specifieke ecologische en maatschappelijke potenties en met een zekere continuïteit in de tijd wat betreft onversteend karakter. Door de dominantie van het tegenpolendiscours beperkt de Vlaamse ruimtelijke planning zich voor de rest echter tot vaststellingen en suggesties. Ook de verdienstelijke lancering van het begrip 'rasterstad' in het Witboek Stedenbeleid van de Vlaamse overheid blijft haperen in de operationalisering naar de toekomst toe zodat de beleidsmatige relevantie van deze invalshoek voor de ruimtelijke planning, in het bijzonder van de Vlaamse open ruimte en de landbouw, beperkt blijft.

Daarnaast gaan de meeste wetenschappelijke verkenningen over de toekomstige ontwikkeling van de landbouw uit van een vereenvoudigde tweedeling tussen landbouwbedrijven die produceren voor de wereldmarkt en meer 'vermaatschappelijkte' multifunctionele landbouwbedrijven. In het eerste ontwikkelingsmodel lijkt er vooral plaats voor ketenbedrijven waarin landbouwproductie, verwerking en distributie centraal worden gestroomlijnd. Integrale ketenbewaking staat er centraal. Ruimtelijk neemt dit type bedrijven ruwgeschat circa vijftien procent van het Vlaamse landbouwareaal in. In het tweede ontwikkelingsmodel zoekt de landbouwer in een partnerschap met andere actoren naar een combinatie van de landbouwproductie met andere maatschappelijk relevante activiteiten zoals natuur- en landschapsbeheer, recreatie en zorg, waterbeheer, … Met deze verbreding – en verdieping en herbronning – van de landbouwbedrijfsvoering slaagt de landbouwer er niet alleen in de inkomensbasis te verruimen, maar verwerft zijn bedrijf opnieuw een maatschappelijke rol en positie door in te spelen op wensen en behoeften vanuit de verstedelijkende samenleving. Alhoewel dit type landbouwbedrijven ongeveer 85 % van het Vlaamse landbouwareaal inneemt, is het verwonderlijk dat de ruimtelijke planning tot nog toe vooral aandacht blijkt te hebben voor de performante wereldmarktbedrijven.

a) Drie alternatieve planningsdiscoursen over relaties tussen stad en platteland

Geïnspireerd door het Nederlands programmavoorstel voor fundamenteel-strategisch onderzoek naar de interactie en differentiatie van stad en platteland van Hidding, Needham en Wisserhof, worden in het proefschrift drie alternatieve planningsdiscoursen over de relatie tussen stad en platteland verkend.
Deze discoursen zetten zich qua inhoudelijke verhaallijn a priori af tegen het dominante planningsdiscours van stad en platteland als tegenpolen en trachten op die manier innoverende ideeën aan te reiken voor de ontwikkeling van de open ruimte en de landbouw. In de drie planningsdiscoursen – stad en platteland als netwerk van activiteiten, stad en platteland als ecosysteem en stad en platteland als stelsel van plekken – worden met andere woorden niet langer ruimtelijk-morfologische verschillen in stedelijke en agrarische

patronen als uitgangspunt genomen voor het bepalen van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van functies en activiteiten. Zoals eerder in dit besluit wordt gesuggereerd, zijn de drie discoursen een poging om de ruimtelijke planning beter te doen aansluiten bij de relationele werkelijkheid van de netwerksamenleving door maatschappelijke en natuurlijke processen in de ruimte te laten primeren op morfologie. In het netwerken-van-activiteitendiscours staan sociaal-economische netwerkrelaties tussen het stedelijke en het agrarische systeem centraal; in het ecosysteemdiscours worden de ruimtelijke relaties tussen beide systemen benaderd, uitgaande van het hydrologisch en ecologisch functioneren van het onderliggend fysisch systeem; en in het stelsel-van-plekkendiscours worden de ruimtelijke relaties afgetast vanuit het publiek functioneren van de ruimte.

Elk van de planningsdiscoursen wordt in het kader van het doctoraatsonderzoek toegepast op een ander, voor het betrokken discours als geschikt ervaren studiegebied in Zuid-West-Vlaanderen. Telkens wordt hierbij eenzelfde cyclisch onderzoekstraject doorlopen. Vanuit een aan het desbetreffende discours verbonden invalshoek wordt vooreerst de ruimtelijke historiek van het stedelijk systeem, het agrarisch systeem en het landschap in het betrokken studiegebied geanalyseerd. Dit resulteert in een algemene en een meer gebiedsspecifieke probleemstelling die op haar beurt aanleiding geeft tot de formulering van doelstellingen voor de ruimtelijke planning. Vervolgens worden vanuit het betrokken discours ruimtelijke concepten geformuleerd die op hun concrete haalbaarheid worden getoetst in een ruimtelijk ontwerp voor het studiegebied. Uit het ontwerp kunnen tenslotte de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw binnen het planningsdiscours worden afgeleid.

Door in elk van de discoursen de relaties tussen stedelijk en agrarisch systeem telkens vanuit een andere invalshoek te belichten, wordt de (open) ruimte niet langer gedifferentieerd op basis van louter morfologische kenmerken – bebouwd versus niet-bebouwd of stedelijke functies versus openruimtefuncties – zoals dit het geval was in het tegenpolendiscours. Bij de verkenning van elk van de planningsdiscoursen blijkt er bovendien een behoefte te bestaan om een ruimtelijke visie te formuleren op een schaalniveau dat het midden houdt tussen de schaal van het individueel perceel (landbouwbedrijf) en dat van de regio. Het is ook op die middenschaal dat nieuwe of alternatieve complementaire ruimtelijke eenheden worden onderscheiden. In het netwerk-van-activiteitendiscours is er zo sprake van hoog- en laagdynamische ruimtelijke eenheden, in het ecosysteemdiscours van kwetsbare en niet-kwetsbare eenheden en in het stelsel-van-plekkendiscours van betekenisvolle en betekenisarme ruimtelijke eenheden.
De introductie van deze ruimtelijke eenheden gaat gepaard met een tweevoudige ruimtelijke planning. Binnen de eenheden is er sprake van een conditionele afstemming van functies en activiteiten; tussen de eenheden gaat het dan weer vooral over een positionele afstemming. Vooral bij de conditionele afstemming komt het er op aan de omgevingscondities binnen de (complementaire) ruimtelijke eenheden – qua ontwikkelingsdynamiek, impact op het fysisch systeem en betekenisgeving aan de ruimte – zuiver te stellen. Deze omgevingscondities vormen vervolgens het kader waarbinnen functies en activiteiten zich ruimtelijk kunnen ontplooien.

[BESLUIT]

b) Planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte

Het planningsdiscours van stad en platteland als netwerk van activiteiten en dit van stad en platteland als ecosysteem lijken op het eerste gezicht niet geheel vreemd aan de Vlaamse ruimtelijke planningspraktijk. Vooral vanuit andere beleidsdomeinen worden immers regelmatig – en somtijds juridisch harde – impulsen gegeven richting ruimtelijke planning om sociaal-economische en ecologische overwegingen mee te nemen in de ruimtelijke visievorming. Dit kan evenwel niet worden gezegd van het sociaal-cultureel geïnspireerde planningsdiscours van stad en platteland als stelsel van plekken. Behalve de groeiende impact van de cultuurhistorische dimensie van het landschap op de ruimtelijke planning, ontbreekt enige ruimere sociaal-culturele positionering van open ruimte en landbouw in de Vlaamse verstedelijkende context. Daarom wordt in voorliggend proefschrift één mogelijke rol verder uitgewerkt als een subplanningsdiscours binnen het ruimere planningsdiscours van stad en platteland als stelsel van plekken: open ruimte kan in een verstedelijkende samenleving een rol als publieke ruimte vervullen.
Deze inhoudelijke verhaallijn 'open ruimte als publieke ruimte' wordt geïnspireerd door een van de belangrijkste sociaal-culturele uitdagingen in de huidige netwerksamenleving: het leren omgaan met het andere, met diversiteit, met verschillen. Dit pluralistisch streven wordt trouwens steeds meer als een realistischer perspectief naar voor geschoven dan het koortsachtig ambiëren van het utopische ideaal 'gemeenschappelijkheid'. Het houdt immers ook niet noodzakelijk in dat individuen of maatschappelijke groepen elkaar ontmoeten … observeren en kennis nemen van de andere volstaat reeds voor het verwerven van kennis over elkaars gebruiken. Deze kennis is vervolgens essentieel voor de uitbouw van vertrouwensrelaties, van levensnoodzakelijk sociaal kapitaal binnen de samenleving.
De publieke ruimte is het ruimtelijk medium dat door individuen en maatschappelijke groepen wordt gebruikt om zich te identificeren en te onderscheiden van andere individuen en groepen. Het is bijgevolg ook de ruimte waar de confrontaties met de andere plaatsvinden. Veel meer dan door het toewijzen van functies en activiteiten aan plekken, grijpt ruimtelijke planning vaak onbewust in het functioneren van de samenleving in door het (indirect) bepalen van de grens en de interferentiemogelijkheden tussen de private (individuele of groeps)sfeer en de publieke sfeer. Een van de belangrijke uitdagingen voor de ruimtelijke planning bestaat erin de publieke ruimte toegankelijk en bruikbaar te maken voor een gevarieerde groep mensen omdat pas dan maatschappelijke confrontaties kunnen plaatsvinden.

Tot voor kort situeerde de publieke ruimte zich vooral op een centraalstedelijke locatie. Deze centrale stedelijke publieke ruimte lijkt binnen de netwerksamenleving haar prominente rol als ontmoetings- en uitwisselingsplaats te verliezen. Verschillende auteurs wijzen echter op eigentijdse varianten van stedelijke publieke ruimte waarbij wordt gekeken naar veeleer ambigue semi-publieke of collectieve ruimten in steden – vooral in de stadsranden – die worden gekenmerkt door eigenschappen van publieke ruimte zoals anonimiteit en multifunctionaliteit: winkelcentra, pretparken, universiteitscampussen, … Opvallend hierbij is dat twee aspecten, bij voorkeur in combinatie, steeds belangrijker worden voor het functioneren van een publieke ruimte: passage en parochialisering. Publieke ruimte lijkt immers in de mobiele netwerksamenleving steeds meer te ontstaan op plaatsen die slechts kortstondig door passanten worden bezocht. Bovendien wordt de publieke ruimte in toenemende mate ingenomen door maatschappelijke groepen (parochies) die zijn samengesteld uit individuen

met een (tijdelijk) gedeelde belangstelling. Een optimale graad van parochialisering lijkt een bepalende succesfactor te zijn opdat een publieke ruimte kan bijdragen tot de uitbouw van sociaal kapitaal in de samenleving.
In een context waarin nagenoeg de gehele Vlaamse ruimte 'stedelijk' is, lijken ook de openruimtefragmenten een rol als publieke ruimte te kunnen vervullen. Argumenten pro zijn de toenemende diversiteit aan betekenissen die in de netwerksamenleving en al dan niet opkomende droommaatschappij aan de open ruimte worden toegekend – gaande van een open ruimte als 'rurale idylle' tot een open ruimte voor pret en vermaak. Daarnaast vallen eveneens het groeiend wederzijds onbegrip en de toenemende intolerantie op tussen actoren in de open ruimte – tussen landbouwers en nieuwe bewoners, tussen landbouwers en recreanten, tussen nieuwe bewoners en recreanten, … Tenslotte lijken de openruimtefragmenten ook fysisch-morfologisch steeds meer op stedelijke publieke ruimte – als de onbebouwde ruimte tussen de bebouwing. Deze fragmenten moeten echter niet langer als een fase in de transitie van open ruimte naar bebouwde ruimte worden benaderd. Vanuit het besef dat ze essentieel zijn voor de ruimtelijk-maatschappelijke leefkwaliteit in de verstedelijkende samenleving, wordt de vraag naar een geïntegreerde beleidsmatige benadering van de open ruimte in relatie tot het stedelijk functioneren steeds nadrukkelijker.

De drie factoren die volgens Tummers en Tummers-Zuurmond essentieel zijn voor de vormgeving van groene publieke ruimten (parken) in grote stedelijke agglomeraties, lijken evenzeer toepasbaar op de ruimtelijke visievorming op deze openruimtefragmenten in de Vlaamse verstedelijkende ruimtelijke context.
Een openruimtefragment moet in de eerste plaats over een voldoende oppervlakte beschikken in relatie tot het omringend stedelijk weefsel. Deze verhouding kan op verschillende schaalniveaus doorwerken, zelfs tot op het niveau van enkele landbouwpercelen met omringende lintbebouwing. Bovendien moet de continuïteit van de open ruimte politiek-maatschappelijk in de tijd worden gewaarborgd. Dit kan politiek tijdelijk juridisch-planologisch worden verzekerd, maar een permanente status wordt vooral gecreëerd door ervoor te zorgen dat de open ruimte optimaal de rol van een publieke ruimte voor de verstedelijkende omgeving vervult. Een volledig openbaar toegankelijke open ruimte lijkt daarbij vrijwel onmogelijk te realiseren door het overwicht van particulier eigendom. De open ruimte zal vooral publiek moeten worden gemaakt door het realiseren van een aaneengesloten, toegankelijk padennetwerk, door een optimale visuele toegankelijkheid en door het expliciteren van de rol van de open ruimte als de plaats waar de samenleving uitdrukking geeft aan de wijze waarop ze met het fysisch systeem en de natuur omgaat. Verder moet het bevorderen van de noodzakelijke parochialisering van publieke open ruimte niet unisono worden vertaald naar een allocatie van functies en activiteiten. Dergelijke strategie wordt immers evenmin toegepast op een stedelijke publieke ruimte. De publieke open ruimte zal, naar analogie met deze in de stedelijke context, veel meer gebaat zijn bij een typering van het publiek karakter in de vorm van omgevingscondities, die vervolgens bepalend moeten zijn voor de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van (parochiale) functies en activiteiten.
In de tweede plaats wordt de rand van een open ruimte best ingenomen door stedelijke functies en activiteiten die ook effectief of louter visueel gebruik maken van die open ruimte. Zij vormen, ook op termijn, de beste garantie voor het behoud van de open ruimte. Vandaag is de wisselwerking tussen de meeste woningen en de omringende open ruimte in Vlaanderen nihil. Van subtiele overgangen tussen private en publieke ruimte is nauwelijks

sprake. Een gevolg hiervan is dat de bewoner van de open ruimte zich niet betrokken voelt bij die open ruimte. Deze vaststelling resulteert in een pleidooi voor een toename van de aandacht voor de scheiding en de overgang tussen open ruimte en bebouwde rand. Wanneer in een netwerksamenleving woningen, mits enige interpretatievrijheid, ook steeds meer de allure krijgen van een passageruimte bieden zich immers in de overgang tussen bebouwde rand en open ruimte mogelijkheden om passage en parochialisering te combineren en zo tot agorale publieke ruimte te komen. Het is immers in deze zone dat de 'ommetjesmaker' uit de bebouwde rand wordt geconfronteerd met de oogstende buurman-landbouwer.
Tenslotte worden de open ruimte en de bebouwde rand door de inplanting van een bijzonder gebouw op een perifere positie in de open ruimte met elkaar verenigd. Het gebouw heeft de rol van attractor: het moet bewoners en gebruikers van de bebouwde rand aantrekken naar de open ruimte en hen aanzetten om deze verder te verkennen. Aan de Vlaamse open ruimte kunnen evenzeer bewust attractoren worden toegevoegd. Deze kunnen verschillende vormen en schalen aannemen: van een openluchtmuseum of een golfterrein in een grote open ruimte tot een kinderboerderij of een picknickplaats in een kleiner openruimtefragment of een zitbank aan de rand van enkele landbouwpercelen, omgeven door verspreide of lintbebouwing.

De ruimtelijke visie die voor het Parkbos ten zuiden van Gent is ontwikkeld, is een van de weinige in Vlaanderen die een open ruimte ophangt aan een verstedelijkende ruimtelijke context. De concretisering van de beleidsambitie om een 1.200 ha groot landschapspark – een multifunctioneel gebied met een overwegend openruimtekarakter in en omringd door sterk verstedelijkt gebied – te realiseren, geeft trouwens in grote mate invulling aan het planningsdiscours 'open ruimte als publieke ruimte'. Uit de ruimtelijke visie in de toelichtingsnota bij het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor het Parkbos, blijkt er in het planningsproces duidelijk sprake te zijn van een streven naar een voldoende grote open ruimte in verhouding tot het stedelijk gebied, naar hoofdrollen en bijrollen voor uiteenlopende ruimtegebruikers/parochies, naar een toegenomen openbaarheid van de open ruimte via verwerving van grond door de overheid en naar de komst van nieuwe attractoren in het Parkbos in de vorm van vier portalen/poorten tot het bos en puntsgewijze ontwikkelingsmogelijkheden in kastelen. Waaraan de ruimtelijke visie evenwel onvoldoende aandacht besteedt, is de overgang tussen de open ruimte van het Parkbos en de omliggende bebouwde ruimte. Kansen worden gemist om een wisselwerking tussen beide te verwezenlijken; de inbedding van de publieke open ruimte in het stedelijk gebeuren hapert met andere woorden nog.

Antwoord op onderzoeksvraag 3

Kunnen alternatieve planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkeling van de open ruimte in een verstedelijkende context waardevolle insteken leveren voor het planningsdiscours over het ruimtegebruik door landbouw?

De verkenning van drie alternatieve planningsdiscoursen over de open ruimte in de Vlaamse verstedelijkende context maakt met andere woorden duidelijk dat de ruimtelijke planning in essentie geen ruimte meer hoeft te vrijwaren voor landbouw of andere openruimtefuncties en –activiteiten. Bij dergelijke allocatie van functies en activiteiten komen aspecten van

dynamiek, kwetsbaarheid, betekenisgeving, … immers nauwelijks tot uiting. Het is van groter belang de gewenste kwaliteiten van de open ruimte – in termen zoals dynamiek, impact op fysisch systeem en betekenisgeving – als omgevingscondities binnen een ruimtelijke eenheid te bepalen. Landbouw, natuur, bos, …, maar ook ongekende functies en activiteiten of (ongekende) combinaties van functies en activiteiten kunnen zich dan binnen dergelijke ruimtelijke eenheid ontwikkelen op voorwaarde dat ze voldoen aan de omgevingscondities die voor de eenheid worden vooropgesteld.

De relevantie van het subplanningsdiscours 'open ruimte als publieke ruimte' is dat het de Vlaamse landbouw niet langer probeert te legitimeren vanuit een economische invalshoek, maar dat het de landbouw de mogelijkheid aanreikt om zich een sociaal-culturele betekenis binnen de verstedelijkende netwerksamenleving te zoeken. Hierbij moet in de ruimtelijke planning niet zozeer ruimte voor landbouw worden gevrijwaard, maar moet de rol van de betrokken open ruimte als publieke ruimte worden getypeerd en vertaald in omgevingscondities waarbinnen functies en activiteiten, waaronder landbouw, zich ruimtelijk kunnen ontplooien.

1.5. Naar een 'strategisch' ruimtelijk uitvoeringsplan voor open ruimte

Bij de vertaling van de veelbelovende ruimtelijke visie voor het Parkbos Gent in het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, wordt het duidelijk dat de huidige functionele zoneringstechniek in de ruimtelijke planning niet in staat is de maatschappelijke rol en de meervoudige betekenissen en kwaliteiten van het Parkbos als publieke ruimte te vatten. Slechts een beperkt aantal van de positief geëvalueerde elementen uit de ruimtelijke visie wordt daadwerkelijk juridisch-planologisch vertaald. Wat echter vooral opvalt in het ruimtelijk uitvoeringsplan, is dat ruimtegebruikers/actoren quasi exclusief worden toegewezen aan tot op perceelsniveau afgebakende zones binnen het Parkbos. Verder ontbreken garanties voor een ruimtelijk-kwalitatieve invulling van de ruimte door een overdreven nadruk op de bestemming in plaats van inrichtings- en beheerscondities. Samengevat komt het ruimtelijk uitvoeringsplan onvoldoende tegemoet aan de flexibiliteit, de meervoudigheid in ruimtegebruik en de contextualiteit die essentiële ingrediënten zijn opdat een open ruimte kan uitgroeien tot een publieke ruimte.

De (mono)functionele zonering in ruimtelijke uitvoeringsplannen heeft reeds een lange staat van dienst en kadert binnen een historisch politiek-maatschappelijk streven naar een ruimtelijke scheiding van functies en activiteiten. Het succes van deze zonering ligt in de eerste plaats in de rechtszekerheid die ermee wordt gecreëerd. Daarnaast sluit het aan bij de sectoraal verkokerde administratieve overheidsstructuur omdat elk beleidsdomein zich als het ware via de functionele zonering de zeggenschap over een deel van de ruimte kan toe-eigenen. Tenslotte past de functionele zonering ook binnen het traditionele plaatje van een hiërarchisch gestuurde, centraal geregelde ruimtelijke planning – zelfs als deze in theorie volgens het subsidiariteitsbeginsel werkt.

[BESLUIT]

Alhoewel een eventueel verminderde rechtszekerheid nog een onoverkomelijk euvel lijkt, wordt de functionele zoneringstechniek in de ruimtelijke planning steeds meer in vraag gesteld. Hiervoor wordt reeds aan de hand van het ruimtelijk uitvoeringsplan voor het Parkbos Gent aangetoond dat het subplanningsdiscours van open ruimte als publieke ruimte moeilijk compatibel lijkt met functionele zonering. In 1.4.a blijkt bovendien dat de drie alternatieve planningsdiscoursen over de relatie tussen stad en platteland niet resulteren in functioneel – door functies en activiteiten – geïnspireerde entiteiten, maar in ruimtelijke eenheden die worden ingegeven door verschillen in dynamiek, milieu-impact en betekenis. De omgevingscondities die met betrekking tot de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van deze eenheden worden vooropgesteld en opgehangen aan de kwalitatieve verschillen tussen eenheden, zijn dan ook evenmin functiegebonden en lijken bijgevolg geen baat te hebben bij een vertaling in stedenbouwkundige voorschriften die horen bij een functionele zonering.

Op basis van deze vaststellingen wordt in dit proefschrift gepleit voor een 'herontdekking' van het ruimtelijk uitvoeringsplan – als een 'strategisch' ruimtelijk uitvoeringsplan. De toevoeging 'strategisch' wijst daarbij op een actievere, meer op realisatie gerichte en selectievere invulling van het uitvoeringsplan in plaats van de passieve en alles in een functionele zonering vattende vorm vandaag.

Dit strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan gaat, voor alle duidelijkheid, nog steeds uit van zonering omdat ruimtelijke planning in ultimo gebiedsgericht is. Bij de zonering staat evenwel niet langer de bestemming van delen van het gebied voor een of meerdere functies of activiteiten centraal, maar de zonering in eenheden die zoveel mogelijk verband houden met de beoogde (maatschappelijke) rol van de betrokken open ruimte. De naamgeving van de zones is bijgevolg niet langer aan een functie of activiteit verbonden – agrarisch gebied, natuurgebied, woongebied, … – maar tracht zoveel mogelijk uitdrukking te geven aan de meest relevante ruimtelijke kenmerken van de eenheden – onder meer wat betreft dynamiek, kwetsbaarheid, betekenis, … Daarnaast moeten de stedenbouwkundige voorschriften bij deze zones/eenheden de omgevingscondities omschrijven waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen kunnen plaatsvinden, zonder de functies of activiteiten bij naam te noemen. Een omschrijving van inrichting en beheer gaan met andere woorden de eigenlijke bestemming van de ruimte overheersen. Landschap als holistisch integratiekader bij uitstek wint ongetwijfeld aan belang in dergelijke strategische ruimtelijke uitvoeringsplannen.
Omdat het een veel minder duidelijk afgelijnd toekomstbeeld formuleert dan de huidige ruimtelijke uitvoeringsplannen, bevinden de ambities van het strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan zich ook op een realistischer niveau. Het strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden beschouwd als een veeleer indicatief en tijdelijk referentiekader voor private en publieke actoren, eenmalig of meermaals opgemaakt in de loop van het planvormingsproces, op basis waarvan de besluitvorming over concrete projecten en maatregelen kan worden gecoördineerd – zelfs indien de keuzesituatie op het moment van de besluitvorming anders is dan bij het opmaken van het plan. Bovendien vormt het strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan best een onderdeel – met betrekking tot de ruimtelijke dimensies – van een vrijwillig, meer omvattend gebiedscontract met wederzijdse resultaatverplichtingen tussen private en publieke actoren over de ontwikkeling van een specifieke open ruimte. Dergelijke gebiedscontracten zijn niet echt juridisch hard te maken, maar hebben veeleer een relationele contractvorm – een pact – die invulling geeft aan de samenwerking tussen onderling afhankelijke actoren.

Momenteel beperkt de actie- en realisatiegerichtheid van ruimtelijke uitvoeringsplannen voor open ruimten zich vooral tot het voorzien in mogelijkheden tot onteigening en recht van voorkoop door de overheid. De realisatie van de inrichting en het beheer van de open ruimte wordt met andere woorden nagenoeg exclusief aan de overheid toegewezen. Nochtans zijn er, behalve dit optreden van de overheid zelf op de grondmarkt, andere systemen denkbaar die tot nog toe ongerepte particuliere middelen beschikbaar kunnen maken voor de medefinanciering van openruimteprojecten. Via marktstimulering, marktregulering en marktstructurering stuurt de overheid de particuliere grondmarkt in die zin aan. Vooral bij de marktregulerende en –structurerende systemen lijkt een integratie van marktsturende instrumenten in het 'strategisch' ruimtelijk uitvoeringsplan voor de hand te liggen.

Marktstimulering is waarschijnlijk het meest gekende systeem: de overheid beloont gewenst particulier gedrag met een subsidie en bestraft ongewenst gedrag met een heffing. Ongewenst gedrag moet ruim worden geïnterpreteerd als alle handelingen die door de overheid kunnen worden toegelaten mits er door de particulier een heffing wordt betaald. Meestal heeft dergelijke heffing de vorm van een 'ontwikkelingsbijdrage' die eenmalig – bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning – moet worden betaald. Meestal spijzen deze bijdragen een openruimtefonds waarmee de realisatie van projecten in de open ruimte wordt gefinancierd. De toepassingsmogelijkheden zijn zeer divers. In de Vlaamse context lijken de voorbije jaren heel wat particuliere eigenaars – bijvoorbeeld van zonevreemde woningen in de open ruimte – plots ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden te hebben verworven zonder hiervoor ooit iets te hebben moeten betalen, ook niet met het oog op de inrichting en het beheer van de omliggende open ruimte.

Bij marktregulering stuurt de overheid particuliere handelingen op de markt via voorwaarden en verboden. Dit is trouwens in essentie altijd de kernbezigheid geweest van ruimtelijke planning. In het kader van een (strategisch) ruimtelijk uitvoeringsplan kan deze marktregulering evenwel verder worden uitgebreid door – bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning – lasten op te leggen in de vorm van prestaties die niet alleen betrekking hebben op het voorwerp van de vergunning maar ook op elders gelegen gronden. De private actor zal trachten deze gronden te verwerven of overeenkomsten met de betrokken eigenaars af te sluiten zodat de prestaties naar de overheid toe worden nagekomen. Omdat de private actor moet kunnen worden overtuigd deze last erbij te nemen, moet het te vergunnen project door haar uniciteit en zeldzaamheid financieel aantrekkelijk genoeg zijn om de kosten voor de extra prestaties te dekken. De koppeling tussen vergunning en lasten moet door de overheid dan ook beperkt en weloverwogen worden toegepast. Het marktreguleringssysteem lijkt vooral toepasbaar in de context van woningbouw ('rood voor groen'), recreatieve ontwikkelingen, hoogwaardige bedrijvigheid of andere hoogdynamische activiteiten in of aan de rand van een landschappelijk aantrekkelijke open ruimte.

Tenslotte is er het marktstructurerende systeem waarbij de overheid voorwaarden of regels vaststelt voor de vrijwillige interactie tussen private actoren zodat – als neveneffect – beleidsdoelen worden gerealiseerd. Het Amerikaans systeem van 'verhandelbare ontwikkelingsrechten' is het bekendste voorbeeld ter zake. Met de nodige nuanceringen wat betreft de vertaling naar de Vlaamse juridische context, lijkt dit instrument als onderdeel van een 'strategisch' ruimtelijk uitvoeringsplan perspectieven te openen voor het genereren van particuliere middelenstromen ten voordele van de inrichting en het beheer van de open ruimte, vooral open ruimte – zoals in grote delen van Vlaanderen buiten het Vlaams Ecologisch Netwerk – waar de realisatie van een bepaalde kwaliteit of een project niet

uitermate dringend is. In het ruimtelijk uitvoeringsplan kan de overheid zogenaamde 'sending sites' afbakenen waar een beperking van de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden geldt of waar het op een gewenste manier inrichten en beheren van het gebied wordt nagestreefd. Aan de particuliere actoren in deze sending sites worden vervolgens via het ruimtelijk uitvoeringsplan ontwikkelingsrechten toegekend die zij op een markt voor verhandelbare ontwikkelingsrechten kunnen verkopen aan particuliere actoren uit receiving sites, eveneens afgebakend in het uitvoeringsplan, die over dergelijk ontwikkelingsrecht moeten beschikken vooraleer zij een vergunning kunnen krijgen voor bepaalde werken en handelingen. Het is aan de overheid om in dergelijk systeem vraag naar en aanbod van ontwikkelingsrechten op elkaar af te stemmen om een juiste prijszetting te realiseren. Verder kan de overheid via een 'rechtenbank' de overdracht van ontwikkelingsrechten superviseren en, indien nodig, kan zij zelf rechten opkopen waardoor ze ontwikkelingsmogelijkheden inperkt of een kwaliteitsverbetering stimuleert.

Antwoord op onderzoeksvraag 4

Houden de alternatieve planningsdiscoursen over de toekomstige ontwikkelingen van de open ruimte in een verstedelijkende context gevolgen in voor de huidige ruimtelijke planningspraktijk?

Samengevat lijken de alternatieve planningsdiscoursen over stad en platteland en over de rol van de open ruimte (als publieke ruimte) in een verstedelijkende samenleving nood te hebben aan een andere wijze van institutionalisering in de ruimtelijke planningspraktijk dan de traditionele functionele zonering. Er is vooral behoefte aan een flexibelere vorm van ruimtelijk uitvoeringsplan – een 'strategisch' ruimtelijk uitvoeringsplan – dat, mits de beoogde omgevingscondities in de betrokken open ruimte worden gerespecteerd, ruimte laat voor ongekende functies en functiecombinaties. De open ruimte wordt met andere woorden niet langer gevrijwaard voor een bepaalde functie of activiteit. Vooral de maatschappelijke rol en positie van de betrokken open ruimte worden doorslaggevend voor de naamgeving van en de stedenbouwkundige voorschriften voor de zone in het 'strategisch' ruimtelijk uitvoeringsplan. Dergelijke flexibelere voorschriften maken het ook mogelijk om voor de Vlaamse planningspraktijk innoverende marktregulerende en marktstructurerende systemen in te zetten die particuliere middelenstromen manipuleren met het oog op het bereiken van een gewenste inrichting en beheer van de open ruimte.

1.6. Kiemen voor verder onderzoek

De algemene inleiding van het proefschrift is vrij duidelijk wat betreft het ambitieniveau ervan (zie 0.2.4). Het heeft vooral de ambitie om de bestaande inzichten uit verschillende disciplines samen te brengen en op een veeleer essayistische wijze te combineren en te integrere. Het hoopt hiermee de volgende jaren de basis te kunnen vormen voor verdergaande, onder meer empirische, onderzoeksprojecten. Het algemene besluit van het proefschrift lijkt dan ook de geschikte plaats om een aantal, voor de hand liggende onderzoekssporen kort aan te stippen.

Voor verder wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot ruimtelijke planning (in Vlaanderen) reikt het proefschrift verschillende elementen aan.
Inhoudelijk, wat betreft de ruimtelijke planning met betrekking tot open ruimte en landbouw, lijkt een confrontatie van de alternatieve planningsdiscoursen met scenariobeelden voor de open ruimte en de landbouw in relatie tot bijvoorbeeld het klimaat- en energievraagstuk uiterst relevant. Ook de potentiële positie van landschap – als holistisch referentiekader bij uitstek voor een ruimtelijke planning die uitgaat van omgevingscondities in plaats van een toewijzing van functies en activiteiten aan welbepaalde zones – verdient nader onderzoek.
Veeleer juridisch van aard zijn vraagstellingen wat betreft het mogelijke wettelijke statuut van meer strategische ruimtelijke uitvoeringsplannen. Hieraan zal ongetwijfeld een rechtsfilosofische discussie zijn verbonden over wat onder rechtszekerheid in de ruimtelijke planning moet worden begrepen.

Beleidswetenschappelijk kunnen in de eerste plaats, rekening houdend met hiaten in de beschikbare informatie, de rol en ontwikkeling van de discourscoalitie in de rijping van het dominante planningsdiscours worden onderzocht om inzicht te verkrijgen in de onderlinge posities van en machtsverhoudingen tussen politici, ruimtelijke planners, middenveldorganisaties en individuele burgers. Daarnaast kan vanuit deze discipline worden nagedacht over mogelijke strategieën om een discourscoalitie te ontwikkelen voor het planningsdiscours van 'open ruimte als publieke ruimte'.

Meer stedenbouwkundig van aard is dan weer het onderzoek naar de toepasbaarheid op de open ruimte(fragmenten) van andere modellen en concepten voor de vormgeving en inrichting van stedelijke publieke ruimte. In het proefschrift werd dit onderzoek beperkt tot een verkenning van de mogelijkheden van het inversiedrieslagstelsel van Tummers en Tummers-Zuurmond. Ook de alternatieve financieringsmechanismen voor de inrichting en het beheer van open ruimtegebieden in een verstedelijkende context, onder meer door de betrokken landbouwers, vragen ongetwijfeld diepgaander (landbouw)economisch onderzoek.

Tenslotte zou in plaats van een inhoudelijke analyse van de planningsdiscoursen over open ruimte en landbouw bij de opmaak van de gewestplannen, de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de uitvoering ervan, een vormelijke analyse naar bijvoorbeeld taalkundige aspecten kunnen worden uitgevoerd. Hierbij kunnen bevindingen over de gehanteerde retoriek, woordenschat, stijl en opbouw van het discours de inhoudelijke analyse van de planningsdiscoursen kunnen bevestigen of nuanceren.

[BESLUIT]

Hoofdstuk 2

Naar een meer sociaal-cultureel geïnspireerde ruimtelijke planning van open ruimte in Vlaanderen

Uit het tweede deel van dit proefschrift blijkt de ruimtelijke planning in Vlaanderen met betrekking tot de open ruimte en de landbouw in hoofdzaak economisch te zijn geïnspireerd. Het planningsdiscours over landbouw gaat de voorbije veertig jaar vooral uit van een vrijwaring van zoveel mogelijk ruimte voor de beroepslandbouw als economische activiteit. Dit staat in scherp contrast met de vanuit Europa aangestuurde wijzigingen in het landbouwbeleidsdiscours.

Alhoewel het niet het voorwerp uitmaakt van dit doctoraatsonderzoek, mag – op basis van het doctoraat van Bogaert (2004) – met de nodige omzichtigheid worden gesteld dat de ruimtelijke planning in Vlaanderen met betrekking tot de open ruimte daarnaast vooral wordt gedetermineerd door een ecologisch getint planningsdiscours. Dit is ongetwijfeld het resultaat van de, sinds het begin van de jaren 1970, steeds verdergaande institutionalisering van het natuurbeleidsdiscours en de doorwerking ervan in andere beleidsdiscoursen, zoals dat van de ruimtelijke planning.

Refererend naar de traditionele drie pijlers van duurzame ontwikkeling – de economische, de ecologische en de sociaal-culturele – blijkt deze laatste dimensie tot nog toe zonder meer onderbelicht in planningsprocessen voor de open ruimte. De cultureel-maatschappelijke betekenis van de open ruimte in de (Vlaamse) verstedelijkende samenleving komt momenteel in de ruimtelijke planning nauwelijks of niet aan bod. Dit proefschrift toont evenwel aan dat deze sociaal-culturele dimensie niet langer in de ruimtelijke planning van de open ruimte kan worden ontkend.

> *Het feit dat ook de meest algemene noties op het gebied van de ruimtelijke ordening, de noties 'stad' en 'land' [lees 'platteland'] (…) zelf onderwerp van discussie zijn geworden en voortdurend van betekenis lijken te veranderen, bewijst dat het debat over verstedelijking en ruimtelijke ordening meer dan voorheen een fundamenteel karakter heeft gekregen. Het strekt zich uit tot onze leefwijze en cultuur als geheel. (Boomkens, 1999: 63)*

Het ligt trouwens volledig in het verlengde van deze beschouwingen als Hajer (1996) en Gordijn et al. (2003) stellen dat dergelijke grotere waardering van de sociaal-culturele dimensie in de ruimtelijke planning een algemene heroverweging van de betrokken beleidspraktijk vergt[447].

Volgens Hajer moet de ruimtelijke planning zich niet langer concentreren op de ruimte – 'space' – maar op de plaats of plek – 'place'. Eerder in dit proefschrift wordt trouwens reeds gesteld dat 'ruimte' een lege, rationele, technische categorie is die is ontstaan binnen het Verlichtingsdenken (zie voetnoot 248).

Gevolg van deze perceptie is dat de (open) ruimte en het gebruik van de (open) ruimte door de samenleving perfect maakbaar worden geacht: voor ruimtelijke problemen worden generieke eenduidige oplossingen, volgens algemeen geldende logische ordeningsprincipes, bedacht. In het proefschrift wordt eveneens herhaaldelijk beschreven hoe 'plaats' of 'plek' daarentegen geen leeg, rationeel of technisch begrip is (zie onder meer paragraaf 3.6.1). Een ruimtelijke planning die zich bezighoudt met de 'plaats' moet – in overleg tussen betrokken private en publieke actoren – veel meer de kwaliteiten van en de verschillen tussen plaatsen, vooral wat betreft hun maatschappelijke werkelijkheid, doorgronden. De overheid moet er daarbij vooral voor zorgen dat de samenleving – onder meer door middel van ruimtelijk ontwerp – verschillende alternatieve beelden met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling en bijbehorende maatschappelijke handelingstrajecten wordt aangereikt. En het zijn de betrokkenen zelf die vervolgens in hun handelingen de meest aangewezen trajecten selecteren.

Fundamenteel zou in dit kader kunnen worden gesteld dat het klassieke object van de ruimtelijke planning – het zoeken naar de best wederkerige aanpassing van de ruimte en de samenleving, en dit ter wille van de samenleving – verschuift naar een streven om ruimte vrij te maken voor maatschappelijke belangen door een soepeler beleid ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken, zij het binnen vooraf bepaalde omgevingscondities. (zie ook onder meer VROMRaad, 2004)

> *Modernisering wordt (…) vooral opgevat als een bouwopgave (…) planologen zijn weliswaar experts van de fysiek-ruimtelijke indeling maar zij worden onvoldoende opgeleid om 'plaatsen' te begrijpen, om sferen te creëren, om nieuwe sociale samenhangen tot ontwikkeling te brengen. (…) verschuift de aandacht van analyses van de functionaliteit van quasi a-culturele 'ruimten' naar die van ruimte als een stelsel van 'plaatsen'. Centraal staat daarbij de wijze waarop plaatsen verbonden zijn met culturele identiteiten, met levensstijlen, met bepaalde sociale en ecologische samenhangen, als ook hoe nieuwe ruimtelijke ingrepen (…) sociale verbanden beïnvloeden. (Hajer, 1996: 6)*

Met deze sociaal-culturele dimensie wordt samengevat een volledig nieuwe categorie van gegevens en waarden toegevoegd aan de (Vlaamse) ruimtelijke planning met betrekking tot open ruimte en landbouw.

Dit proefschrift wordt beëindigd met de idee dat de planningsdiscoursen van 'open ruimte als publieke ruimte' of van stad en platteland als 'netwerk van activiteiten', 'ecosysteem' of 'stelsel van plekken' ieder op hun manier kunnen bijdragen tot een versterking van de sociaal-culturele dimensie van de Vlaamse ruimtelijke planning van de open ruimte. Op het niveau van een concreet gebied bieden deze planningsdiscoursen in de eerste plaats een mogelijkheid om te ontsnappen aan de vertrouwde toewijzing van particuliere, overwegend functie- of activiteitgebonden handelingen aan de ruimte. In essentie vatten de discoursen immers, elk vanuit hun eigen specifieke invalshoek, een collectieve orde wat betreft het functioneren van de samenleving in de open ruimte. Deze orde wordt voor ieder van de discoursen uitgedrukt in een inhoudelijke verhaallijn over het meervoudig gebruik van de open ruimte door verschillende functies en activiteiten waaronder landbouw. Op Vlaams niveau lijkt vooral het planningsdiscours van open ruimte als publieke ruimte een bijdrage

te kunnen leveren aan de ruimtelijke planning van de open ruimte en de landbouw omdat het, op een heel eigen manier, een coherente sociaal-culturele betekenis tracht te geven aan een ruimtelijk programma voor de open ruimte in de Vlaamse verstedelijkende ruimtelijke context.

Dit planningsdiscours over open ruimte als publieke ruimte lijkt op het eerste gezicht misschien de indruk vaag en ietwat naïef te zijn. Tijdens het laatste weekend van januari 2007, midden in de eindspurt van dit proefschrift, lanceert de SP.A toevallig haar nieuwe beginselverklaring. Op bladzijde 9 van deze beginselverklaring valt letterlijk te lezen:

> *In de steden zowel als in het buitengebied is er nood aan kwaliteitsvolle "publieke" ruimte waar mensen kunnen recreëren, ontspannen en elkaar ontmoeten. De overheid sluit een pact af met natuurverenigingen, landbouwers en andere gebruikers en private eigenaars die hiertoe willen bijdragen. De afwijzende houding van een deel van de landbouwsector is een uitzichtloos achterhoedegevecht waaraan we niet mogen toegeven. (SP.A, 2007: 9)*

Als een van de grotere politieke partijen deze inhoudelijke verhaallijn hiermee nog maar voorzichtig op de politieke agenda plaatst, is de eerste steen voor een alternatief planningsdiscours over de open ruimte in Vlaanderen misschien wel gelegd …

En de boer? Hij ploegde voort!

Noten

447 Op basis van voorliggend doctoraatsonderzoek kan onvoldoende worden verantwoord of dit pleidooi voor het volwaardig betrekken van een ruim opgevatte sociaal-culturele dimensie in de Vlaamse ruimtelijke planning van de open ruimte tout court kan en mag worden geëxtrapoleerd naar de volledige Vlaamse ruimtelijke planning.

[BESLUIT]

BIBLIOGRAFIE

Abbing, H. and Peeten, R. (2003). Growth management, an exploratory study on growth management in the urban fringe of the Netherlands and the State of Michigan. Thesis land use planning, Wageningen University, Wageningen.

Aerts, J. (2003). Atlas Zuidelijk West-Vlaanderen, ploegen door het Vlaams landschap. Ruimte & Planning, 23 (2), p. 138-141.

Albrechts, L. (1999). Ordening onder druk. Rooilijn, 32(5), p. 249-254.

Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. Environment and planning B, 31 (5), p. 743-758.

Albrechts, L. (2005). Back to the future. Ruimte & Planning, 25 (3-4), p. 58.

Albrechts, L. (2006). Dynamic visioning: a catalyst for change? Bijdrage op 2nd World Planning Schools Congress "Planning for diversity and multiplicity: a new agenda for the world planning community". Global Planning Education Association Network, Mexico City, 12-16 juli 2006.

Albrechts, L., Allaert, G., Vanbelle, B., Van den Broeck, J., Verheyen, R. en Vermeersch, C. (1983). Kader voor de ontwikkeling van het Structuurplan Vlaanderen, conceptnota nummer 1. Studie in opdracht van Ministerie van het Vlaamse Gewest-Administratie Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu. AROL, Brussel.

Albrechts, L., Allaert, G., Vanbelle, B., Van den Broeck, J., Verheyen, R. en Vermeersch, C. (1984). Kader voor de ontwikkeling van het Structuurplan Vlaanderen, conceptnota nummer 2, voorlopige omschrijving van ruimtebepalende elementen en van de belangrijke ruimtelijke problemen op Vlaams niveau. Studie in opdracht van Ministerie van het Vlaamse Gewest-Administratie Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu. AROL, Brussel.

Albrechts, L. and Mandelbaum, S. (2005). The network society: a new context for planning? Routlegde, London.

Albrechts, L., Van den Broeck, J., Verachtert, K., Leroy, P. en Van Tatenhove, J. (1999). Geïntegreerd gebiedsgericht beleid, een methodiek. Studie in opdracht van Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting. AMINAL, Brussel.

Albrechts, L., Van den Broeck, J., Verachtert, K. en Coppens, T. (2003). Netwerken en netwerking als uitdaging voor de ruimtelijke planning, opstellen van een theoretisch onderbouwd algemeen bruikbaar kader voor het verschijnsel netwerking in functie van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Studie in opdracht van Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-Afdeling Ruimtelijke Planning. AROHM-Afdeling Ruimtelijke Planning. Brussel.

Albrechts, L. en Vermeersch, C. (1993). Concept Structuurplan Vlaanderen, gewenste ruimtelijke structuur, verdiepingsrapport, verslag aan de stuurgroep. Studie in opdracht van het Vlaamse gewest, Vlaams minister van openbare werken, ruimtelijke ordening en binnenlandse aangelegenheden, Brussel.

Albrechts, L. en Vermeersch, C. (1994a). Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, gewenste ruimtelijke structuur – indicatief gedeelte, tweede druk – 10 november 1994. Studie in opdracht van het Vlaamse gewest, Vlaams minister van openbare werken, ruimtelijke ordening en binnenlandse aangelegenheden, Brussel.

Albrechts, L. en Vermeersch, C. (1994b). Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, ruimtelijke kernbeslissingen – bindend gedeelte, tweede druk – 10 november 1994. Studie in opdracht van het Vlaamse gewest, Vlaams minister van openbare werken, ruimtelijke ordening en binnenlandse aangelegenheden, Brussel.
Alexander, D. (1998). Town versus country – planning a better balance? Town & Country Planning, 67 (5), p. 189-190.

Allaert, G. (1999). De roep naar een democratische en marktgerichte ruimtelijke ordening. Planologisch Nieuws, 19 (1), p. 61-63.

Allaert, G. (2003). Wegwijs in ruimtelijke economie, doorkijk naar planning en management van ruimte. Academia Press, Gent.

Allaert, G., Anselin, M., Van Handenhoven, M. en Verberk, W. (1980). Gemeentelijke structuurplannen in België, stand van zaken en standpunten. Stedenbouw en Volkshuisvesting, 61 (zonder nummer), p. 651-656.

Allaert, G. , De Meulder, B. Van Huylenbroeck, G., Van Hecke, E. en Meert, H. (2006). Randvoorwaarden voor duurzaam agrarisch ruimtegebruik in een verstedelijkende netwerksamenleving. Eindrapport. Studie in opdracht van Federaal Wetenschapsbeleid, Brussel.

Allaert, G., Leinfelder, H., Vanden Abeele, P. en Verhoestraete, D. (2006a). Randvoorwaarden voor duurzaam agrarisch ruimtegebruik in een verstedelijkende netwerksamenleving. Bijlage III. Alternatieve planningsdiscoursen over de relatie tussen stad en platteland, casestudies. Studie in opdracht van Federaal Wetenschapsbeleid, Brussel.

Allaert, G., Leinfelder, H., Vanden Abeele, P. en Verhoestraete, D. (2006b). Hoe boeren agrarische ondernemers werden, naar een ruimtelijke planning van agro-industriële landschappen op maat van aanwezige dynamieken. Ruimte & Planning, 26 (4), p. 10-23.

Amdam, J. (2000). Confidence building in local planning and development. Some experience form Norway. European Planning Studies, 8 (5), p. 581-600.

Amdam, J. (2006). Communicative planning in rural areas. Bijdrage op 2nd World Planning Schools Congress "Planning for diversity and multiplicity: a new agenda for the world planning community". Global Planning Education Association Network, Mexico City, 12-16 juli 2006.

AMINAL-afdeling Water (2000). Herstelprogramma voor de sokkel, ontwerp. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-AMINAL-Afdeling Water, Brussel.

Andersen, H.C. (zonder datum). The emperor's new clothes.

Anoniem (2000). Bouwen voor overmorgen, Friso De Zeeuw over rood voor groen en publiek-private samenwerking. Landwerk, 1 (5), p. 20-25.

Anoniem (2002). Planologische kengetallen. Band 4. Kluwer, Alphen aan den Rijn.

Anoniem (2003). Coöperatie Stadteland zoekt stedelijk geld voor open platteland. Landwerk, 4 (5), p. 24-25.

Anoniem (2004a). Met 100 rond de boerentafel. GeVILT, september 2004, Vlaams Informatiecentrum over Land- en Tuinbouw, Brussel. (www.vilt.be)

Anoniem (2004b). Samen komen we er wel uit. Landwerk, 5 (3), p. 4-5.

Anoniem (2004c). Carpe Diem gidst stedelingen door Bachten-de-Kupe. GeVILT, oktober 2004, Vlaams Informatiecentrum over Land- en Tuinbouw, Brussel. (www.vilt.be)

Anoniem (2004d). Boerderij als kuuroor voor teambuilding. GeVILT, november 2004, Vlaams Informatiecentrum over Land- en Tuinbouw, Brussel. (www.vilt.be)

Anoniem (2005a). "Vlaams plattelandsbeleid kiest pragmatische aanpak". GeVILT, juni 2005, Vlaams Informatiecentrum over Land- en Tuinbouw, Brussel (www.vilt.be).

Anoniem (2005b). Diversificatie geeft plattelandseconomie flinke opkikker. GeVILT, juni 2005, Vlaams Informatiecentrum over Land- en Tuinbouw, Brussel (www.vilt.be).

Anoniem (2005c). "Grondbanken kampen met gebrek aan grond". GeVILT, september 2005, Vlaams Informatiecentrum over Land- en Tuinbouw, Brussel (www.vilt.be).

Anoniem (2005d). "Zelfs rechtszekerheid in verwevingsgebieden". GeVILT, december 2005, Vlaams Informatiecentrum over Land- en Tuinbouw, Brussel (www.vilt.be).

[BIBLIOGRAFIE]

Anoniem (2006a). "Hoe geloofwaardig is het plattelandsbeleid nog?" GeVILT, januari 2006, Vlaams Informatiecentrum over Land- en Tuinbouw, Brussel (www.vilt.be).

Anoniem (2006b). "Inkomensverschil tussen bedrijven is te groot". GeVILT, januari 2006, Vlaams Informatiecentrum over Land- en Tuinbouw, Brussel (www.vilt.be).

Anoniem (2006c). Spatial planning to strategic projects, voortgangsrapport gebruikers april 2006. Strategisch Basisonderzoek in Vlaanderen. Studie in opdracht van IWT-Vlaanderen. Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.

Anoniem (2006d). Behoefte aan meer landbouw in Almere. Almere Vandaag, 10 oktober 2006. gevonden op www.almere.vandaag.nl/nieuws/almere/article1001093.ece?service =print op 13 oktober 2006.

Anoniem (2007). Patrick Janssens. Knack, 37 (3), p. 104.

Anselin, M., Brasseur, R., Buyst, A., De Waele, A., De Winne, L., Dhooghe, J., Maton, J., Van Merhaege, W. en Van Naelten, M. (1964). Richtplan voor ruimtelijke ordening en ontwikkeling van de gewesten Het Gentse-Meetjesland, Vlaamse Ardennen, Land van Waas. Ministerie van openbare werken-Bestuur van de stedenbouw en ruimtelijke ordening, Brussel.

Anselin, M. en Ronsse, W. (1967). Gewest Het Gentse en Kanaalzone, ontwerp structuurplan, memorie van toelichting.

Antrop, M. (1989). Het landschap meervoudig bekeken. Monografieën Stichting Leefmilieu. DNB/ Uitgeverij Pelckmans, Kapellen.

Antrop, M. (2001). De landschapsatlas … methode, p. 21-43. In: Roosens, I. (red.) (2001). Nieuwe impulsen voor de landschapszorg; de landschapsatlas, baken voor een verruimd beleid. M&L cahier 5. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-Afdeling Monumenten en Landschappen, Brussel.

Antrop, M. en De Vliegher, B. (2002). Vijf jaar 'Het andere landschap'. Universiteit Gent, Gent.

Antrop, M. en Van Damme, S. (1995). Landschapszorg in Vlaanderen: onderzoek naar criteria en wenselijkheden voor een ruimtelijk beleid met betrekking tot cultuurhistorische en esthetische waarden van de landschappen in Vlaanderen. Eindrapport. Studie in opdracht van AROHM-Afdeling Monumenten en Landschappen. Universiteit Gent, Gent.

Arends, R., Boersma, J. en Tap, J. (2002). Bestemming stad, over de maakbaarheid van de Hollandse stedelijkheid. Blauwe Kamer, nummer 3, p. 48-51.

Arts, B. Van Tatenhove, J. and Leroy, P. (2000). Policy arrangements, p. 53-69. In: Van Tatenhove, J., Arts, B. and Leroy, P. (eds.). Political modernisation and the environment, the renewal of environmental policy arrangements. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Asbeek Brusse, W., Van Dalen, H. en Wissink, B. (2002). Stad en land in een nieuwe geografie, maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek. Voorstudie en achtergrond nummer 112 van Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Avermaete, T. (2001). Capsulaire plekken, analyse en therapie van de openbare ruimte. Oase, nummer 54, p. 36-49.

Bauwens, M., De Waele, T., Vandevyvere, W. en Vloebergh, G. (2006). Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Bijdrage op praktijkdag ruimtelijke ordening "Over ruimte plannen en uitvoeren". Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw-Die Keure, Turnhout, 16 november 2006.

Bayer, M. (2002). Hans Mommaas: Planologie heeft geen antwoord op spektakelmaatschappij. ROM-magazine, 20 (5), p. 32-35.

Beck, U. (1992). Risk society, towards a new modernity. Sage Publications, London.

Beckers, T. en Janssen, J. (2004). Het afwezige landschap, ontwerpen aan de reconstructie zandgronden. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 85 (1), p. 58-61.

Bekaert, G. (2002). Het hiernamaals van de stad, p. 9-18. In: Xaveer De Geyter Architecten. After-sprawl, onderzoek naar de hedendaagse stad. Nai Uitgevers/deSingel, Rotterdam/Antwerpen.

Belletti, G., Brunori, G., Marescotti, A. and Rossi, A. (2003). Multifunctionality and rural development: a multilevel approach, p. 55-80. In: Van Huylenbroeck, G. and Durand, G. (eds.). Multifunctional agriculture, a new paradigm for European agriculture and rural development. Ashgate, Aldershot-Hampshire.

Bleumink, H. (2000). Platbroeken in de polder, economisch geograaf Erik Swyngedouw over de Vijfde Nota. Landwerk, 1 (6), p. 34-38.

Bleumink, H. (2004a). Meervoudig grondgebruik: kathedraal of luchtkasteel? Resultaten praktijkproject Winterswijk vallen tegen. Landwerk, 5 (1), p. 24-31.

Bleumink, H. (2004b). Blauwe diensten: 'Leuker kunnen we het niet maken. Wel makkelijker.' Landwerk, 5 (2), p. 14-18.

Blowers, A. (2000). Ecological and political modernisation, the challenge for planning. Town Planning Review, 71 (4), p. 371-393.

Blunden, J., Pryce, W. and Dreyer, P. (1998). The classification of rural areas in the European context: an exploration of a typology using neural network applications. Regional Studies, 32 (2), p. 149-160.

Boelens, L. (2004). Sturen door netwerken, voor reclustering van ruimtelijk beleid. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 85 (2), p. 48-57.

Boelens, L. (2005). Fluviologie, een nieuwe benadering van ruimtelijke ordening. Inaugurale oratie als buitengewoon hoogleraar aan Universiteit Utrecht, 13 januari 2005.

Bogaert, D. (2004). Natuurbeleid in Vlaanderen, natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen? Instituut voor Natuurbehoud, Brussel.

Bogaert, D. en Leroy, P. (2004). Het Vlaamse natuurbeleid, de institutionalisering van een beleidsveld. Landschap, 21 (4), p. 185-197.

Bogaert, G. (2001). Beheersovereenkomsten, p. 218-221. In: Instituut voor Natuurbehoud (red.). Natuurrapport 2001, toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling 18. Instituut voor Natuurbehoud, Brussel.

Bonnarens, E. (2005). Perceptie van de open ruimte rond Aalst als nieuwe vorm van sociale condensator. Niet gepubliceerd eindwerk in de GAS-ruimtelijke planning. Universiteit Gent, Gent.

Boomkens, R. (1999). 'Van de grote stad ging een onbestemde dreiging uit', hoe grootstedelijk is Nederland?, p. 63-80. In: Van der Wouden, R. (red.). De stad op straat, de openbare ruimte in perspectief. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Boonstra, F. (2004). Laveren tussen regio's en regels, verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noord-West Friesland, de Graafschap en Zuid-West Salland. Koninklijke Van Gorcum, Assen.

Borger, G. (1999). Cultuur en leefbaarheid, een essay over de bijdrage van de cultuurhistorie aan de ruimtelijke ordening van Nederland. In: VROMRaad. De schoonheid van het platteland, vier essays over de kwaliteit van het Nederlandse cultuurlandschap. Achtergrondstudie 006. VROMRaad, Den Haag.

Borret, K. (2001). Over domeinen, het publieke, het private en het collectieve. Oase, nummer 54, p. 50-61.

[BIBLIOGRAFIE]

Borret, K. (2002). Nevelstad-spotting: analyses vanuit concreet-ruimtelijke invalshoek. Ruimte & Planning, 22 (3), p. 244.

Bosch, J. en Veenenbos, H. (2004). Nieuwe erven voor varkenshouders en kleiboeren. Oase, nummer 63, p. 78-87.

Bosma, N. (1995). Op zoek naar een landelijke idylle, over het advies 'Plattelandstoerisme' van de Raad voor de Openluchtrecreatie. Landinrichting, 35 (4), p. 10-12.

Bosmans, D. (2005). Onderzoek naar de toepassing van inrichtingsprincipes voor publieke ruimte op de open ruimte in een verstedelijkende omgeving: toepassing op de zuidrand van Antwerpen. Niet gepubliceerd eindwerk in de GAS-ruimtelijke planning. Universiteit Gent, Gent.

Bouckaert, B. en De Waele, T. (2004). Ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse gewest. Collectie Publiek Recht. Uitgeverij Vanden Broele, Brugge.

Boudry, L., Cabus, P., Corijn, E., De Rynck, F., Kesteloot, C. en Loeckx, A. (red.) (2003). De eeuw van de stad, over stadsrepublieken en rastersteden. Witboek. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Project Stedenbeleid, Brussel.

Braem, R. (1968). Het lelijkste land ter wereld. Davidsfonds, Leuven.

Bral, L. (1999). Stad en platteland: nog een wereld van verschil?, p. 59-66. In: De Roo, N., De Rynck, F. en Vandelannoote, S. (red.). De stille metamorfose van het Vlaamse platteland. Die Keure, Brugge.

Brems, H. (red.). (1998). Herman de Coninck. De gedichten. De Arbeiderspers, Amsterdam-Antwerpen.

Brinkhuijsen, M. en De Jonge, J. (2000). Landstad Deventer: op zoek naar ankers voor verandering. Supplement bij Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 81 (4), p. 17-23.

Brouns, J. (2003). Het platteland is voor koeien. Weekend Knack bij Knack, 33 (10), p. 20-26.

Brown, J., Philips, R. and Roberts, N. (1981). Land markets at the urban fringe. Journal of the American Planning Association, 47 (1), p. 131-145.

Bruil, D., Backus, G., Van Bavel, M. en Van der Hamsvoort, C. (2004). Verhandelbare ontwikkelingsrechten in Limburg, rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten. Rapport 4.04.06. Landbouweconomisch Instituut, Den Haag.

Brussaard, L. (2004). De liefde tot het land, reactie op de Westhoff lezing 2004 van André van der Zande, p. 29-34. In: Van den Heuvel, P. (red.). Tussen onland en verwonderland. Nijmegen University Press, Nijmegen.

Bruyninckx, H. (2003). Bijdrage op hoorzitting "Institutionele verankering van duurzame ontwikkeling in Vlaanderen". Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, Brussel, 24 januari 2003.

Buitelaar, E. en Needham, B. (2005). De retoriek voorbij. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 86 (1), p. 62-65.

Caalders, J. (2005). Een aandeel in de toekomst van het platteland, een ontwerp voor een buurderij. Rapport nummer 05.2.115. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag.

Cabus, P. (1999). Een regionaal economisch beleid voor landelijke gebieden. Zin of onzin van 'eigen kracht eerst'?, p. 69-100. In: De Roo, N., De Rynck, F. en Vandelannoote, S. (red.). De stille metamorfose van het Vlaamse platteland. Die Keure, Brugge.

Cabus, P. (2001). Nood aan een nieuw stedelijk model? De compacte stad onder vuur. Ruimte & Planning, 21 (1), p. 2-8.

Cabus, P. en Vanhaverbeke, W. (2004). Strategisch plan ruimtelijke economie. Eindrapport: ruimte en

economie in Vlaanderen. Studie in opdracht van Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid en E-government. Academia Press, Gent.

Calus, M., Van de Velde, L. en Van Huylenbroeck, G. (red.) (2005). Ruimte voor verbreding, landbouwverbreding gewikt en gewogen. Provincie West-Vlaanderen, Brugge.

Cappon, R. (2005). Ruimtelijke analyse van de geselecteerde openruimteverbindingen in de sterk verstedelijkte Leieband in Zuid-West-Vlaanderen. Doorkijk naar ontwikkeling en planning van openruimteverbindingen. Niet-gepubliceerde eindverhandeling in de geografie. Universiteit Gent, Gent.

Cappon, R. (2006). Concepten voor openruimteverbidingen. Verkennend onderzoek naar alternatieve en meer flexibele instrumenten. Niet-gepubliceerde eindverhandeling in de GAS-ruimtelijke planning. Universiteit Gent, Gent.

Castells, M. (1996). The information age: economy, society and culture. Volume I: the rise of the network society. Blackwell Publishers, Oxford.

Champion, T. and Hugo, G. (2004). Introduction: moving beyond the urban-rural dichotomy, p. 3-24. In: Champion, T. and Hugo, G. (eds.). New forms of urbanisation, beyond the urban-rural dichotomy. Ashgate, Aldershot.

Cibe-centrum voor overheidscommunicatie (2004). Leidraad voor de opmaak van een ruimtelijke visie op landbouw, natuur en bos, regio Kust-Polders-Westhoek. Nota in opdracht van Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-AROHM-Afdeling Ruimtelijke Planning. AROHM, Brussel.

Clays, S., Lauwaert, I. en Verdonckt, F. (2005). Wegwijzer trage wegen, praktische tips, voorbeelden en informatie. VZW Trage Wegen, Schaarbeek.

Colenbrander, B. (2001). Het stedelijk netwerk als ontwerpopgave, de crux van de nota. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 82 (2), p. 23-27.

Colenbrander, B. (2002). Pluralistische idealen, de openbare ruimte als culturele opgave. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 83 (3), p. 40-45.

Countryside Agency (2002). The state and potential of agriculture in the urban fringe. Project Brief. Countryside Agency, Cheltenham.

Crawford, M. (1999). Blurring the boundaries: public space and private life. In: Chase, J. (ed.). Everyday urbanism. The Monacelli Press, New York.

Cruickshank, J., Lysgård, H., Magnussen, M. and Mydland, T. (2004). Competing discourses of the rural Norway. Bijdrage op XI World Congress of Rural Sociology "Globalisation, risks and resistance in rural economies and societies". International Rural Sociology Association, Trondheim, 25-30 juli 2004.

Custers, S., Leinfelder, H. en Vandevoort, C. (2003). Afbakening van natuur en landbouw in Vlaanderen : een nauwe trechter en een lelijke mozaïek. In: Schrijnen, P. (red.). De cultuur van het bestuur, over Nederlandse trechters en Vlaamse mozaïeken, discussiebijdragen. Stichting Planologische Discussiedagen, Delft.

Daalhuizen, F. en Janssen, L. (2002). Het varkensland herschapen. Rooilijn, 35 (4), p. 190-196.

Dagevos, J., Luttik, J., Overbeek, M. en Buijs, A. (2000). Tussen nu en straks, trends en hun effecten op de groene ruimte. Rapport 4.00.05. Landbouweconomisch Instituut, Den Haag.

Daniels, T. (1999). When city and country collide, managing growth in the metropolitan fringe. Island Press, Washington.

Daugbjerg, C. (2003). Policy feedback and paradigm shift in EU agricultural policy: the effects of the MacSharry reform. Journal of European Public Policy, 10 (3), p. 421-437.

[BIBLIOGRAFIE]

Daugbjerg, C., Tranter, R., Jones, P., Little, J., Costa, L., Knapp, T., Sottomayer, M. and Swinbank, A. (2003). Market illusions in the CAP? The visibility of agricultural subsidies and farmers' perceived dependence on them in Germany, Portugal and the UK. Bijdrage op 80th EAAE seminar "New policies and institutions for European agriculture". European Association of Agricultural Economists, Gent, 24-26 september 2003.

David, P., Vanhaeren, R. en Vloebergh, G. (2005). Planningshistoriek van het Parkbosproject, p. 7-28. In: Allaert, G. en Leinfelder, H.. (eds.). Parkbos Gent, over visievorming en beleidsnetwerking. Academia Press, Gent.

Debaenst, B. (1999). Historische stront op Vlaamse grond, een inleidende studie in de historische faecologie. Niet-gepubliceerde eindverhandeling in de geschiedenis. Universiteit Gent, Gent.

De Batselier, N. (1993). De groene hoofdstructuur. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-AMINAL-Dienst Natuurbescherming, Brussel.

De Blust, G. (1991). Open ruimte, herwaardering van de open ruimte door evenwichtige verweving van functies en activiteiten. Fundamenten 3. Koning Boudewijnstichting, Brussel.

De Boeck, L. (2002a). After-sprawl, p. 19-32. In: Xaveer De Geyter Architecten. After-sprawl, onderzoek naar de hedendaagse stad. Nai Uitgevers/deSingel, Rotterdam/Antwerpen.

De Boeck, L. (2002b). Vlaamse Ruit, p. 161-163. In: Xaveer De Geyter Architecten. After-sprawl, onderzoek naar de hedendaagse stad. Nai Uitgevers/deSingel, Rotterdam/ Antwerpen.

De Boer, T. (1999). High Five, het landelijk gebied in de Vijfde Nota, verleiden tot vitaliteit en verscheidenheid High Five. Supplement bij Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 80 (6), p. 9-12.

De Bruijn, P. en Horrevoets, M. (2002). Offensief in het buitengebied. ROM-magazine, 20 (3), p. 36-38.

De Cauter, L. (2001). De capsule en het netwerk, aantekeningen voor een algemene theorie. Oase, nummer 54, p. 122-134.

De Decker, P. (2001). Dient de Vlaamse gaai het RSV te lezen? Over duurzaamheid, sociale bijziendheid en eenheidsdenken in de ruimtelijke planning. Ruimte & Planning, 21 (1), p. 73-105.

De Graaf, J. en LUST (2004). Wat is cultureel kapitaal 'ons' waard? Veldwerk als methode. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 85 (4), p. 50-55.

De Haas, W. (1997). Landinrichting: herijking of vernieuwing? Landinrichting, 37 (1), p. 37-40.

Dehaene, M. (2003). Op zoek naar speelruimte in een dichtgetimmerd planningslandschap. 'Learning from Belgium'. Ruimte in debat, 1 (6), p. 17-19.

Dehaene, M. and De Meulder, B. (2003). Hybrid figures in the dispersed city, towards a retroactive urbanism for the Flemish urban landscape. A+U Architecture and Urbanism, nummer 393, p. 126-135.

De Jong, M. (2005). Designs on the region, seeking for new perspectives and principles on regional spatial planning and development. Bijdrage op AESOP-congres "The dream of a greater Europe". Association of European Schools of Planning, Wenen, 13-17 juli 2005.

De Jong, M. (2006). Imaginations for regional design, seeking for new concepts, visions and strategies for regional developments. Bijdrage op 2nd World Planning Schools Congress "Planning for diversity and multiplicity: a new agenda for the world planning community". Global Planning Education Association Network, Mexico City, 12-16 juli 2006.

De Jonge, J. en Smeets, P. (2004). De sleutel en het slot. Ruimte in debat, 2 (2), p. 10-13.

De Jongh, G. en Van Windekens, P. (2001). Van kleine landeigendom tot Vlaamse Landmaatschappij, vijfenzestig jaar werking op het Vlaamse platteland, 1935-2001. Studie in opdracht van Vlaamse Landmaatschappij. Vlaamse Landmaatschappij, Brussel.

De Klerk, L. (1999a). Ruimte voor rust en rijkdom, de culturele betekenis van het landelijk gebied. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 80 (4), p. 16-20.

De Klerk, L. (1999b). Rust en rijkdom, een sociaal-wetenschappelijk perspectief op de culturele betekenis van het landelijk gebied. In: VROMRaad. De schoonheid van het platteland, vier essays over de kwaliteit van het Nederlandse cultuurlandschap, Achtergrondstudie 006. VROMRaad, Den Haag.

De Leener, J.P. en Geldof, J. (1988). Landbouw en milieu: sociaal-economische achtergronden, p. 9-17. In: Goeteyn, L. (red.). Landbouw & milieu: naar een duurzame landbouw? Bond Beter Leefmilieu, Brussel.

Del Mar Delgado, M., Ramos, E., Gallardo, R. and Ramos, F. (2003). Multifunctionality and rural development: a necessary convergence, p. 19-36. In: Van Huylenbroeck, G. and Durand, G. (eds.). Multifunctional agriculture, a new paradigm for European agriculture and rural development. Ashgate, Aldershot-Hampshire.

De Meulder, B. en Dehaene, M. (2002). Fascikel 1: Atlas Zuidelijk-West-Vlaanderen. Anno'02, Kortrijk.

De Meulder, B., Schreurs, J., Cock, A. en Notteboom, B. (1999). Sleutelen aan het Belgische stadslandschap. Oase, nummer 52, p. 78-112.

De Meulder, B. en Vandenbroucke, T. (2004). Het Leie-Schelde-interfluvium: theater van de bricolage. Oase, nummer 63, p. 110-139.

De Regt, W. en Kuiper, R. (2006). Kleinschalige landbouw biedt kansen voor landschap. Landwerk, 7 (3), p. 17-21.

Derks, H. (1986). Stad en land, markt en oikos. Doctoraatsproefschrift, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Derksen, W. (2003). Het einde van de ruimtelijke ordening. Ruimte in debat, 1 (1), p. 2-11.

De Roo, N., De Rynck, F. en Vandelannoote, S. (1999). Inleiding, p. 9-16. In: De Roo, N., De Rynck, F. en Vandelannoote, S. (red.). De stille metamorfose van het Vlaamse platteland. Die Keure, Brugge.

De Roo, N. en Thissen, F. (1999). Nieuwe beelden van het Vlaamse platteland, p. 17-41. In: De Roo, N., De Rynck, F. en Vandelannoote, S. (red.). De stille metamorfose van het Vlaamse platteland. Die Keure, Brugge.

De Rynck, F. (1999). Opvolging en aanknopingspunten voor het beleid, p. 151-161. In: De Roo, N., De Rynck, F. en Vandelannoote, S. (red.). De stille metamorfose van het Vlaamse platteland. Die Keure, Brugge.

De Rynck, F. en Vallet, N. (2003). Stedelijke netwerksturing, bestuurlijk beleid van stadsbesturen, p. 365-392. In: Schets, L. (eindred.). De eeuw van de stad, over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Project Stedenbeleid, Brussel.

De Rynck, F. en Voets, J. (2003). Spoor bestuurlijke relaties: interorganisatorische gebiedsgerichte samenwerking, p. 19-38. In: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. Tussen bestuurskunde en bestuurspraktijk, bijdragen voor duurzaam besturen in Vlaanderen. Die Keure, Brugge.

De Smedt, A. (2002). Onderzoek naar de toepasbaarheid van duurzaamheidsindicatoren voor de beoordeling van landbouwsystemen. Niet gepubliceerd eindwerk in de bio-ingenieurswetenschappen. Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.

De Sola Morales, M. (1992). Openbare en collectieve ruimte, de verstedelijking van het privé-domein als nieuwe uitdaging. Oase, nummer 33, p. 3-8.

Dessein, J., Nevens, F., Mathijs, E. en Van Huylenbroeck, G. (2004). Sociale aspecten van duurzame landbouw in Vlaanderen, een verkennende analyse. Publicatie 8. Steunpunt Duurzame Landbouw, Melle-Gontrode.

[BIBLIOGRAFIE]

Dessein, J. en Nevens, F. (2005). Triestig en blij: beroepstrots bij Vlaamse land- en tuinbouwers. Publicatie 21. Steunpunt Duurzame Landbouw, Melle-Gontrode.

Dessein, J. en Nevens, F. (2006). Erven van de toekomst, over duurzame landbouw in Vlaanderen. Steunpunt duurzame landbouw, Melle-Gontrode.

Deuninck, J., Lauwers, L., Lenders, S. and Van Huylenbroeck, G. (2004). Institutional analysis of the Flemish buyout regulation for pig holdings, p. 349-360. In: Van Huylenbroeck, G., Verbeke, W. and Lauwers, L. (eds.). Role of institutions in rural policies and agricultural markets. Elsevier, Amsterdam.

De Visschere, T. (2005). Ruimtelijke aspecten van een duurzaam watergebruik door de landbouw en de agro-industrie in de regio Roeselare-Tielt. Niet-gepubliceerde eindverhandeling in de GAS-ruimtelijke planning. Universiteit Gent, Gent.

De Vlieghere, M. (1999). Vlaanderen gegijzeld door de ruimtelijke ordening. Planologisch Nieuws, 19 (1), p. 53-55.

Devoldere, S. (2002). Nieuwstedelijke referentiepunten in het (post)suburbane landschap. Ruimte & Planning, 22 (3), p. 245-260.

De Vries, A., Van Amsterdam, H. en Thorborg, H. (2006). Indelen en afbakenen, ruimtelijke typologieën in het ruimtelijk beleid. Nai Uitgevers en Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam en Den Haag.

De Vries, J. (2004). Private ruimtelijke strategieën. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 85 (3), p. 6-9.

D'hondt, F. (1999). Vlaanderen gegijzeld door de ruimtelijke ordening? Een repliek. Planologisch Nieuws, 19 (1), p. 59-60.

Dietvorst, A. en Hetsen, H. (1996). Landelijke gebieden en economische ontwikkeling: een netwerkbenadering. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 77 (2), p. 39-45.

Draulans, D. (2006). 'Natuur zorgt voor welzijn'. Knack, 35 (12), p. 46-50.

Driessen, P. (1990). Landinrichting gewogen, de plaats van de milieu-, natuur- en landschapsbelangen in het landinrichtingsbeleid. Kerkebosch, Zeist.

Dryzek (1997). The politics of the earth, environmental discourses. Oxford University Press, Oxford.

Dua, V. (2002). Vlaanderen natuurlijk, wegwijs in het VEN. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting, Brussel.

Dubois-Taine, G. (2004). European cities, insights on outskirts, synthesis. COST Action C10.

Duehr, S. (2005). The visualisation of network space in planning policy in Europe. Bijdrage op AESOP-congres "The dream of a greater Europe". Association of European Schools of Planning, Wenen, 13-17 juli 2005.

Duivesteijn, A. (2005). Vitruvius, waer bestu bleven? Op zoek naar nieuw en krachtig publiek opdrachtgeverschap. Ruimte in debat, 3 (5), p. 2-13.

Dumont, R., Bade, T., De Putter, P. en Liesting, M. (2004). De landbouw: van primaire naar tertiaire sector. Landwerk, 5 (3), p. 28-31.

Durand, G. and Van Huylenbroeck, G. (2003). Multifunctionality and rural development: a general framework, p. 1-16. In: Van Huylenbroeck, G. and Durand, G. (eds.). Multifunctional agriculture, a new paradigm for European agriculture and rural development. Ashgate, Aldershot-Hampshire.

Ertzinger, G., Houthaeve, R. en Leinfelder, H. (1996). Het ruimtelijk beleidsplan voor de vallei van de Bovenschelde, p. 115-136. In: Allaert, G. en Houthaeve, R. (eds.). Ruimtelijke plannen op regionaal niveau. Regionale studie nummer 2. Academia Press, Gent.

European Commission (1996). The Cork Declaration: rural Europe-future perspectives. Cork, 7-9 november 1996.

European Commission (2004). New perspectives for EU rural development, fact sheet. Office for official publications of the European Communities, Luxembourg.

Europese Commissie (2003). Conclusies van de 2e Europese conferentie over plattelandsontwikkeling in Salzburg. Memo/03/236. Europese Commissie, Brussel.

Faaij, F., Niemans, J. en Verdonk, H. (2003). Ruimtelijke ordening in vicieuze cirkel beland. ROM-magazine, 21 (3), p. 30-31.

Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. Planning Practice & Research, 15 (4), p. 299-318.

Farrando, J. (2001). Publieke ruimten, waarom?, p. 22-57. In: Technum nv. Publieke ruimte, een andere aanpak. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-Afdeling Gesubsidieerde Infrastructuur, Brussel.

Feddes, F. (2001). De vele ankers van intensief en meervoudig ruimtegebruik. NovaTerra, 1 (1), p. 8-15.

Feddes, F. en De Graaf, J. (2003). 'En ook weemoedigheid, die niemand kan verklaren.' Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 84 (3), p. 8-11.

Fillion, P., Bunting, T. and Warriner, K. (1999). The entrenchment of urban dispersion: residential preferences and location patterns in the dispersed city. Urban Studies, 36 (8), p. 1317-1347.

Fleury, A. et Guiomar, X. (2001). Quels projets, quelles fonctions pour l'agriculture périurbaine de l'Ile-de-France? Bijdrage op Europees symposium «Open space functions under urban pressure». Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Gent, 19-21 september 2001.

Floor, L. en Salverda, I. (2006). Zelforganisatie in het landelijke gebied, signalen uit de praktijk. Wageningen Universiteit en Research Centrum, Wageningen.

Gallent, N., Shoard, M., Andersson, J., Oades, R. and Tudor, C. (2004). England's urban fringes: multi-functionality and planning. Local Environment, 9 (3), p. 217-233.

Gallent, N., Bianconi, M. and Andersson, J. (2005). Planning on the edge: England's rural-urban fringe and the spatial planning agenda. Bijdrage op AESOP-congres "The dream of a greater Europe". Association of European Schools of Planning, Wenen, 13-17 juli 2005.

Garnett, T. (1996). Harvesting the cities. Town & Country Planning, 65 (10), p. 264-266.

Geerts, G. en Heestermans, H. (red.) (1995a). Van Dale, groot woordenboek der Nederlandse taal, deel A-I. Van Dale Lexicografie, Utrecht/Antwerpen.

Geerts, G. en Heestermans, H. (red.) (1995b). Van Dale, groot woordenboek der Nederlandse taal, deel J-R. Van Dale Lexicografie, Utrecht/Antwerpen.

Geerts, G. en Heestermans, H. (red.) (1995c). Van Dale, groot woordenboek der Nederlandse taal, deel S-Z. Van Dale Lexicografie, Utrecht/Antwerpen.

Gent (2003). Gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Stad Gent, Gent.

Gios, L. (2003). De strategische betekenis van 'neo-rurale' ruimten. Niet gepubliceerd eindwerk in de GGS-stedenbouw en ruimtelijke ordening. Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.

Glasbergen, P. (1993). Naar een nieuwe vorm van sturing bij omgevingsvraagstukken. Landinrichting, 33 (8), p. 11-16.

Godefroy, P. (2005). Lezing in lezingenreeks Nederlandschap. GeLand-Universiteit Gent-Hogeschool Gent, Gent, 24 maart 2005.

[BIBLIOGRAFIE]

GOM West-Vlaanderen (2004). Rationeel waterbeheer in de groentenproducerende en groentenverwerkende industrie in Roeselare-Tielt, ontwerp eindrapport. GOM West-Vlaanderen, Brugge.

Goodman, D. (2004). Rural Europe redux? Reflections on alternative agro-food networks and paradigm change. Sociologia Ruralis, 44 (1), p. 3-16.

Gordijn, H., Derksen, W., Groen, J., Palsdottir, H., Piek, M., Pieterse, N. en Snellen, D. (2003). De ongekende ruimte verkend. Nai Uitgevers en Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam en Den Haag.

Goverde, H. (1995). Macht om het maaiveld, een 'koude oorlog' politicologisch beschouwd. Inaugurale rede. Landbouwuniversiteit Wageningen, Wageningen.

Goverde, H. (2003). Wereld van beleid en wereld van alledag, strijd om territorialiteit, het reëel bestaande experiment, p. 35-38. In: Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster en Raad Landelijk Gebied (eds.). Op weg naar een volgende generatie gebiedsgericht beleid, het ontwerpen van een experiment. Publicatie naar aanleiding van werkconferentie op 8 mei 2003. RLG-publicatie 03/7. Raad Landelijk Gebied, Amersfoort.

Gray, J. (2000). The common agricultural policy and the re-invention of the rural in the European Community. Sociologia Ruralis, 40 (1), p. 30-52.

Grietens, E. (1999). De Vlieghere gaat niet op. Planologisch Nieuws, 19 (1), p. 64-66.

Groen, J. (2004). De landbouw op slot. Ruimte in debat, 2 (2), p. 2-7.

Groen, J., Koomen, E., Piek, M., Ritsema Van Eck, J. en Tisma, A. (2004). Scenario's in kaart, model- en ontwerpbenaderingen voor toekomstig ruimtegebruik. Nai en Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam en Den Haag.

Groote, P, Haartsen, T. en Huigen, P. (2005). Rurale gebieden in Europa, sociale constructies en beeldvorming. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 86 (1), p. 10-19.

Gulinck, H. (1995). Landelijke gebieden, deelstudie in het kader van de Tweede Benelux Structuurschets, in opdracht van de Benelux Economische Unie. Interne publicatie nummer 36. Katholieke Universiteit Leuven, Instituut voor Land- en Waterbeheer, Leuven.

Gulinck, H. (2001). Concepts for multifunctionality in the Flemish "park city 2050". Bijdrage op Europees symposium "Open space functions under urban pressure". Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Gent, 19-21 september 2001.

Gulinck, H. (2002). Standpunten van de Stichting Plattelandsbeleid. Bijdrage op studiedag "Mid-term evaluatie ProgrammeringsDocument PlattelandsOntwikkeling (2000-2006)". Stichting Plattelandsbeleid VZW, Brussel, 25 oktober 2002.

Gulinck, H. and Dortmans, C. (1997). Neo-rurality: the Benelux as a workshop for new ideas about threatened rural areas. Built Environment, 23 (1), p. 37-46.

Gulinck, H. en Leinfelder, H. (2005). Drama in de delta, nieuwe richtingen voor landbouwbeleid? Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 86 (1), p. 50-51.

Gulinck, H. en Segers, Y. (2003). Landschap in versnelling. Landbouw en landschap na WOII. Bijdrage op studiedag "Landschap in evolutie. Aspecten van de relatie landbouw, landschap en landgebruik in België en Nederland, 19de en 20ste eeuw". Interfacultair Centrum voor Agrarische Geschiedenis (ICAG)-Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 28 mei 2003.

Gulinck, H., Verstrynge, J., Bollen, B., Beyers, F., Van der Veken, K., Leinfelder, H. en Van der Sluys, P. (2000). Landbouw en platteland: nieuwe beelden, nieuwe kansen. Ruimte & Planning, 20 (4), p. 322-328.

Gysels, H. (1993). De landschappen van Vlaanderen en Zuidelijk Nederland. Garant, Leuven-Apeldoorn.

Gysels, J. (2001). Van Groene Hoofdstructuur tot Vlaams Ecologisch Netwerk, een verhaal zonder happy end? Natuur.blad, 1 (0), p. 14-17.

Gysels, J. (2006). Van prikkeldraad tot knuppelpad, recreatief medegebruik in natuur en bos. Natuur. blad, 5 (1), p. 14-17.

Hagedorn, K. (2003). Rethinking the theory of agricultural change in an institution of sustainability perspective, p. 33-56. In: Van Huylenbroeck, G., Verbeke, W., Lauwers, L., Vanslembrouck, I. en D'Haese, M. (eds.). Importance of policies and institutions for agriculture, Liber Amicorum Prof. dr. ir. Laurent Martens. Academia Press, Gent.

Hajer, M. (1995). The politics of environmental discourse, ecological modernisation and the policy process. Clarendon Press, Oxford.

Hajer, M. (1996). Heterotopia Nederland of wat Bunnik mist, de cultuurpolitieke opgave voor de ruimtelijke ordening. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 77 (6), p. 4-10.

Hajer, M. en Reijndorp, A. (2001). Op zoek naar nieuw publiek domein, analyse en strategie. Nai Uitgevers, Rotterdam.

Hajer, M. and Zonneveld, W. (2000). Spatial planning in the network society – rethinking the principles of planning in the Netherlands. European Planning Studies, 8 (3), p. 337-355.

Halfacree, K. (2004). Rethinking 'rurality', p. 255-304. In: Champion, T. and Hugo, G. (eds.). New forms of urbanisation, beyond the urban-rural dichotomy, Ashgate, Aldershot.

Hamers, D. en Rutte, R. (2003). Verborgen land : probleem of kans? Ruimte in debat, 1 (6), p. 2-13.

Harvey, D. (1989). The condition of postmodernity, an enquiry into the origins of cultural change. Blackwell Publishers, Oxford.

Healey, P. (1997). Collaborative planning: shaping places in fragmented societies. Macmillan, London.

Healey, P. (2006). Urban complexity and spatial strategies, towards a relational planning for our times. Routledge, London.

Healey, P., Khakee, A, Motte, A. and Needham, B. (eds.) (1997). Making strategic spatial plans. Innovation in Europe. UCL Press, London.

Healey, P., Khakee, A., Motte, A. and Needham, B. (1999). European development in strategic spatial planning. European Planning Studies, 7 (3), p. 339-355.

Hees, E. (2003). Het traditionele agrarische gezinsbedrijf verdwijnt, tussen ketenbedrijf en omgevingsbedrijf. Landwerk, 4 (5), p. 12-19.

Hees, E., Ros, J., Westhoek, H., Van der Weijden, W. en Hin, C. (2003). Duurzame landbouw 2030 in drie organisatievormen, beelden voor de toekomst. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.

Hees, E. en Van der Bijl, G. (2000). Ruimte voor duurzame landbouw, het boerenbedrijf na de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. ROM-magazine, 18 (9), p. 10-13.

Heins, S. (2003). Landelijk wonen, droom of werkelijkheid? Rooilijn, 36 (5), p. 249-253.

Heins, S. (2004). Ruraal wonen in Nederland, een analyse van vraag, aanbod en effecten. Ruimte & Planning, 24 (1), p. 47-66.

Helming, G. (1996). Landinrichting in de 21ste eeuw. Landinrichting, 36 (8), p. 18-19.

Helming, J., Van Bruchem, C., Geertjes, K., Van Leeuwen, M., Veenendaal, P. Van Gijseghem, D. en Overloop, S. (2000). Landbouw, p. 169-200. In: Van Steertegem, M. (eindred.). MIRA-S 2000, milieu- en natuurrapport Vlaanderen: scenario's. Garant, Leuven-Apeldoorn.

[BIBLIOGRAFIE]

Hemel, Z. (1997). Open ruimte openen, nieuwe opgave. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 78 (3), p. 22-26.

Hemel, Z. (2001). Platteland=wit gebied? Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 82 (1), p. 5-6.

Hemel, Z. (2003). Ingebouwde geschiedenis, gesprek over weemoed in architectuur en stedenbouw. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 84 (3), p. 12-21.

Hemel, Z. en Van Uum, E. (1999). Open ruimte wordt openbare ruimte, p. 81-94. In: Van der Wouden, R. (red.). De stad op straat, de openbare ruimte in perspectief. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Hendriks, M. (2005). Wie zijn de eigenaren van het Nederlandse platteland? Grondeigenaren in soorten en maten. Landwerk, 6 (6), p. 17-23.

Henke, R. and Sardone, R. (2003). The reorientation process of the CAP support: modulation of direct payments. Bijdrage op 80th EAAE seminar "New policies and institutions for European agriculture". European Association of Agricultural Economists, Gent, 24-26 september 2003.

Herngreen, R. (1999). Stad in Land in Stad: het rode platteland. Supplement bij Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 80 (3), p. 7-14.

Herngreen, R. (2002). De 8e transformatie, over planning en regionale identiteit. Blauwe Kamer en Blauwdruk, Wageningen.

Hetsen, H. en Hidding, M. (1993). Actuele ruimtelijke strategieën voor landelijke gebieden. Landinrichting, 33 (8), p. 6-10.

Heyn, M. en Hermy, M. (2003). Een groen-blauw netwerk als drager van een duurzame stadsontwikkeling en een stedelijk natuurbeleid, p. 341-362. In: Schets, L. (eindred.). De eeuw van de stad, over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Project Stedenbeleid, Brussel.

Hidding, M., Needham, D. en Wisserhof, J. (1998). Stad en land, een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek. Studie in opdracht van Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek en Netwerk voor Onderzoek en Ontwikkeling Ruimtelijk Beleid. NRLO-rapport nummer 98/17. Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Den Haag.

Hinborch, E. (1999). Stad en land: onwennige partners, p. 41-51. In: Planologische Discussiebijdragen 1999, thema "Stad/Land", deel I. Stichting Planologische Discussiedagen, Delft.

Hodge, I. (1997). The conservation of the countryside. Town & Country Planning, 66 (5), p. 133-135.

Hoekstra, J., Sijmons, D. en Feddes, F. (2002). Hear, hear, de vele ankers van intensief en meervoudig ruimtegebruik, p. 159-172. In: Feddes, F. (red.). Landkaartmos en andere beschouwingen over landschap. Uitgeverij 0I0, Rotterdam.

Holliday, J. (1994). The new urban realm. Town & Country Planning, 63 (10), p. 259-261.

Holliday, J. (1997). Seeing the country whole. Town & Country Planning, 66 (7/8), p. 200-201.

Holliday, J. (1999). Why not a rural renaissance ? Town & Country Planning, 68 (4), p. 128-130.

Holtslag, B. en Van der Sar, L. (1996). Landinrichting: breed en flexibel, naar een gebiedsgerichte instrumentenkoffer. Landinrichting, 36 (8), p. 28-31.
Hooghe, M. (1994). De groene vervuiler. Standaard Uitgeverij, Antwerpen.

Horlings, H. en Van Nieuwenhuijze, L. (2003). Enkele bespiegelingen, p. 25-30. In: Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster en Raad voor het Landelijk Gebied. Op weg naar een volgende generatie gebiedsgericht beleid, het ontwerpen van een experiment. Publicatie naar aanleiding van werkconferentie op 8 mei 2003. RLG-publicatie 03/7. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.

Houthaeve, R. (1993). Duurzame ruimtelijke ontwikkeling van landelijke gebieden in de globale visie- en conceptvorming voor een Structuurplan Vlaanderen. De Aardrijkskunde, 17 (1-2), p. 71-89.

Houthaeve, R. en Leinfelder, H. (1994). Reflecties op de ruimtelijke planning in het landelijk gebied vanuit een gebiedsgeoriënteerde toepassing op de vallei van de Bovenschelde, p. 257-266. In: Planologische discussiebijdragen 1994. Stichting Planologische Discussiedagen, Delft.

Huigen, P. (1998). Mist, mest en mak. Rooilijn, 31 (6), p. 266-272.

Idea Consult (2003). Mid term evaluatie van het Vlaamse Programma voor Plattelandsontwikkeling. Idea Consult in samenwerking met Universiteit Gent-Afdeling Landbouweconomie en –Laboratorium voor Bosbouw, Belconsulting en Centrum voor Landbouweconomie, Brussel.

Intercommunale Leiedal (1982). Landschap, open ruimte en groenvoorzieningen in het arrondissement Kortrijk, voorstel van beleidsstrategie.

Jansen-Verbeke, M. (2003). Toerisme, recreatie en vrije tijd in de stad, p. 113-142. In: Schets, L. (eindred.). De eeuw van de stad, over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Project Stedenbeleid, Brussel.

Janssen, J. (2001). Het dorp herzien, nieuwe vormen van verstedelijking in het landelijk gebied. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 82 (1), p. 13-18.

Janssen, J. (2002). Nostalgisch landschap: planning tussen musealisering en modernisering. Oase, nummer 60, p. 76-101.

Janssen, J. (2003). Drukte op het erf, de ontluikende metamorfose van het platteland. De Architect, 34 (11), p. 22-31.

Janssen, J. (2004). Gedwongen afscheid, over de opkomst van de superboer. Oase, nummer 63, p. 32-61.

Janssen-Jansen, L. and Van der Veen, M. (2006). Money from the market? Possibilities for TDR-like instruments in Dutch planning system. Bijdrage op 2nd World Planning Schools Congress "Planning for diversity and multiplicity: a new agenda for the world planning community". Global Planning Education Association Network, Mexico City, 12-16 juli 2006.

Jenkins, R. (1996). Social identity. Routledge, London.

Jensen, R. (1999). De droommaatschappij, van informatie naar verbeelding. Elmar, Rijswijk.

Jongeneel, R. and Slangen, L. (2003). Multifunctionality in agriculture and the contestable public domain: theory and evidence from the Netherlands. Poster op 80th EAAE seminar "New policies and institutions for European agriculture". European Association of Agricultural Economists, Gent, 24-26 september 2003.

Jonkhof, J. (2003). Introductie, p. 10-19. In: Aalbers, C. en Jonkhof, J. (red.). Plannen met principes, S2N, de Strategie van de Twee Netwerken revisited. Aeneas, Boxtel.

Jonkhof, J., Aalbers, C. en Timmermans, W. (2003). Merites en opgaven voor de toekomst, p. 100-112. In: Aalbers, C. en Jonkhof, J. (red.). Plannen met principes, S2N, de Strategie van de Twee Netwerken revisited. Aeneas, Boxtel.

Jonkhof, J. and Wijermans, M. (2000). Reflections on urban-rural relationship, a bird's eye view contribution to the urban-rural debate. Alterra-rapport nummer 119. Alterra, Wageningen.

Kamphuis, H., Dauvellier, P., Groen, J., Jacobs, H. en Wijchers, G. (1990). Platteland op weg naar 2015, achtergronden van de koersbepaling landelijke gebieden in de Vierde nota Extra. Rijksplanologische dienst, Den Haag.

Keeris, H. (1992). De economische ruimte en de ruimtelijke ordening, p. 537-584. In: Denis, J. (ed.). Geografie van België. Gemeentekrediet, Brussel.

[BIBLIOGRAFIE]

Kelchtermans, T. (1991). De groene hoofdstructuur van Vlaanderen, richtnota. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting, Brussel.

Kelchtermans, T. (1992). Vlaanderen in vorm, oriëntatienota over het Structuurplan Vlaanderen. Vlaams minister van openbare werken, ruimtelijke ordening en binnenlandse aangelegenheden, Brussel.

Kelchtermans, T. (1995). De gewenste ruimtelijke structuur in Vlaanderen, voorstel van ontwerp Structuurplan Vlaanderen. Vlaams minister van openbare werken, ruimtelijke ordening en binnenlandse aangelegenheden, Brussel.

Kerkstra, K. (2004). De wereld een tuin, naar een postagrarisch cultuurlandschap. Blauwe Kamer, nummer 1, p. 54-57.

Kesteloot, C. (2003). Verstedelijking in Vlaanderen: problemen, kansen en uitdagingen voor het beleid in de 21e eeuw, p. 15-39. In: Schets, L. (eindred.). De eeuw van de stad, over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Project Stedenbeleid, Brussel.

Kielemoes, J. (2003). Werken aan een groenere landbouw in de praktijk, instrumenten nader bekeken. Bijdrage op studiedag "Landbouw en milieu: duurzaam op weg?". Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 24 oktober 2003.

Koenraadt, R., Metselaar, G. en Kloezen, W. (2004). Financiering van gebiedsgerichte projecten: een kwestie van een lange adem. Landwerk, 5 (5), p. 14-16.

Konijnenbelt, W. (1999). Van wie is de openbare ruimte? Bestuurlijk-juridische aspecten van beheer en gebruik van openbare ruimten in de stad, p. 95-103. In: Van der Wouden, R. (red.). De stad op straat, de openbare ruimte in perspectief. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Koninckx, A. (2006). De persoonlijke ruimte van het regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk. Niet gepubliceerd eindwerk in de opleiding master in stedenbouw en ruimtelijke planning. Hogeschool Antwerpen, Antwerpen.

Korthals Altes, W. (2006). Taxation of open space to prevent urban sprawl: why is this simple remedy hardly ever used? Bijdrage op 2nd World Planning Schools Congress "Planning for diversity and multiplicity: a new agenda for the world planning community". Global Planning Education Association Network, Mexico City, 12-16 juli 2006.

Kreukels, A. (1999). Instituties en de stedelijke openbare ruimte, p. 149-158. In: Van der Wouden, R. (red.). De stad op straat, de openbare ruimte in perspectief. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Krogh, E. and Clemetsen, M. (2004). Cultural landscaping – creating a desired identity? Bijdrage op XI World Congress of Rural Sociology "Globalisation, risks and resistance in rural economies and societies". International Rural Sociology Association, Trondheim, 25-30 juli 2004.

Kruit, J., Salverda, I. en Hendriks, K. (2004). Regionale identiteit van natuur en landschap, een verkenning van een containerbegrip en de bruikbaarheid als sturingsinstrument. Alterra-rapport 1014. Alterra, Wageningen.

Kusiak, L. (1994). 'Het ruimtelijke beleid is géén circulairebeleid', de 'koersen' van de Vinex voor het landelijke gebied. ROM-magazine, 12 (12), p. 28-31.

Laban, P. (1998). De onbenutte toeristisch-recreatieve potenties van het Groene Hart. Rooilijn, 31 (6), p. 298-302.

Leinfelder, H. (2004a). Switch of scope on spatial development perspectives for agriculture in urbanised and urbanising regions. Bijdrage op XI World Congress of Rural Sociology "Globalisation, risks and resistance in rural economies and societies". International Rural Sociology Association, Trondheim, 25-30 juli 2004.

Leinfelder, H. (2004b). Verankering van erfgoed in het ruimtelijk beleid. Ruimte en Planning, 24 (2), p. 13-32.

Leinfelder, H. (2005a). Wordt het Parkbos de Gentse "Groenplaats"? Naar een alternatieve ruimtelijke perceptie van het buitengebied in de Vlaamse verstedelijkende samenleving, p. 41-58. In : Allaert, G. en Leinfelder, H. (2005) (eds.). Parkbos Gent, over visievorming en beleidsnetwerking. Academia Press, Gent.

Leinfelder, H. (2005b). "Op een eenzaam veld zult ge een rund tegenkomen …", naar een alternatieve ruimtelijk-conceptuele benadering van het buitengebied in verstedelijkend Vlaanderen en Nederland, p. 277-287. In: Schrijnen, P. (red.). Het zichtbare Europa, gebundelde papers Plandag 2005. Stichting Planologische Diskussiedagen, Delft.

Leinfelder, H. (2005c). Heel Vlaanderen zult gij zoneren. Ruimte & Planning, 25 (3-4), p. 67

Leinfelder, H. (2006). "Planning" of alternative public space through conversion of rural areas in urbanising contexts, case Park Forest Ghent. Bijdrage op 2nd World Planning Schools Congress "Planning for diversity and multiplicity: a new agenda for the world planning community". Global Planning Education Association Network, Mexico City, 12-16 juli 2006.

Lenders, S., Lauwers, L., Vervloet, D. en Kerselaers, E. (2005). Afbakening van het Vlaamse platteland, een statistische analyse. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Land- en Tuinbouw en Centrum voor Landbouweconomie, Brussel en Merelbeke.

Leroy, T., Loots, I. en Leroy, P. (2003). Onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen, deelopdracht 'Methodiek voor de evaluatie van beleid inzake maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen'. Universiteit Antwerpen, Antwerpen.

Lesage, F. (2006). Het beste moet nog komen. Friedl' Lesage en Uitgeverij Van Halewyck, Leuven.

Leterme, Y. (2004). Beleidsnota landbouw, zeevisserij en plattelandsbeleid. Minister-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van landbouw, zeevisserij en plattelandsbeleid, Brussel.

Linters, A. (1987). De vlasvallei en haar kanalen, van Kortrijk naar Zwevegem en Izegem. VVV Industrieel Erfgoed, Kortrijk.

Loeckx, A. en De Meulder, B. (2003). Wonen op zoek naar stedelijkheid, dichtheid en duurzaamheid. Debatten, realiteiten, perspectieven, p. 273-304. In: Schets, L. (eindred.). De eeuw van de stad, over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Project Stedenbeleid, Brussel.

Lofland, L. (1998). The public realm, exploring the city's quintessential social territory. Aldine De Gruyter, New York.

Lofvers, W. en Musch, M. (2004). Het platteland. Oase, nummer 63, p. 2-9.

Logemann, A. (2004). Boer Bos en de darteldagen op de buurderij. Landwerk, 5 (5), p. 21-23.

Londo, M., De Graaf, H. en De Kuijer, O. (2005). Publiek vergoeden, privaat belonen: een publiek-private handelsonderneming als spil voor een veelzijdig kleurrijk landelijk gebied. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Utrecht.

Loris, I. (2004). Visie en concepten voor het bebouwd perifeer landschap ten zuiden van Brussel. Ruimte en Planning, 24 (4), p. 80-98.
MacFarlane, R. (1998). What – or who – is rural Britain ? Town & Country Planning, 67 (5), p. 184-188.

Madanipour, A. (2003). Public and private spaces of the city. Routledge, London.

Magiels, G. (2003). Dierlijke productie en consumptie in Vlaanderen in 2020, toekomstscenario's. Koning Boudewijnstichting, Brussel.

Mak, G. (1996). Hoe God verdween uit Jorwerd, een Nederlands dorp in de twintigste eeuw. Olympus.

[BIBLIOGRAFIE]

Martens, P. (2006). 'Een burgemeester moet een beetje kameleon zijn'. Knack, 36 (51), p. 18-22.

Mathieu, N., De Lafond, V., Gana, A. and Hucy, W. (2006). France, p. 79-110. In: Overbeek, G. and Terluin, I. (eds.). Rural areas under urban pressure, case studies of rural-urban relationships across Europe. Rapport 7.06.01. Landbouweconomisch Instituut, Wageningen.

Mathijs, E. (2004). De nieuwe landbouw. Acco, Leuven/Voorburg.

McMordie, M., Stein, S. and Harper, T. (2005). Telling stories. Bijdrage op AESOP-congres "The dream of a greater Europe". Association of European Schools of Planning, Wenen, 13-17 juli 2005.

Meert, H. (2001). Op zoek naar de meerwaarde van de stad voor vernieuwende maatschappelijke projecten, even tegen de schenen schoppen? Ruimte & Planning, 21 (3), p. 212-216.

Meert, H. (2003). Wie construeert het nieuwe Vlaams consumptieplatteland? Ruimte & Planning, 23 (2), p. 80-86.

Mels, K. (2006). Open ruimte als publiek domein, toepassing op verlint Vlaanderen. Niet gepubliceerd eindwerk in de GAS-ruimtelijke planning. Universiteit Gent, Gent.

Metz, T. (2000). Planologische proeftuin in Overijssel, Landstad Deventer: ruim baan voor vrijdenkers. Supplement bij Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 81 (4), p. 3-8.

Metz, T. (2002). Pret! Leisure en landschap. Nai Uitgevers, Rotterdam.

Meyer-Cech, K. and Seher, W. (2005). Periurban agriculture – rural planning affairs at the urban fringe. Bijdrage op AESOP-congres "The dream of a greater Europe". Association of European Schools of Planning, Wenen, 13-17 juli 2005.

Mina-raad (1995). Advies van 26 oktober 1995 betreffende de gewenste ruimtelijke structuur. Milieu- en natuurraad van Vlaanderen, Brussel.

Mina-raad (1999). Advies van 9 december 1999 over het Programma Plattelandsontwikkeling Vlaanderen 2000-2006 (in toepassing van de EU-verordening 1257/99). Milieu- en natuurraad van Vlaanderen, Brussel.

Mina-raad (2000). Advies van 9 maart 2000 over het Programma Plattelandsontwikkeling Vlaanderen 2000-2006 (in toepassing van de EU-verordening 1257/99). Milieu- en natuurraad van Vlaanderen, Brussel.

Mina-raad (2004a). Advies van 26 februari 2005 over het Vlaams programmeringsdocument voor plattelandsontwikkeling, periode 2000-2006, grote wijzigingen 2004. Milieu- en natuurraad van Vlaanderen, Brussel.

Mina-raad (2004b). Briefadvies van 3 juni 2004 over het Vlaams programmeringsdocument voor plattelandsontwikkeling, periode 2000-2006, 2e grote wijzigingen 2004. Milieu- en natuurraad van Vlaanderen, Brussel.

Mina-raad en SERV (2005). Advies aan de Vlaamse administratie van 24 maart 2005 inzake een duurzame strategie voor plattelandsontwikkeling. Milieu- en natuurraad van Vlaanderen en Sociaal-economische raad van Vlaanderen, Brussel

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2004a). Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, gecoördineerde versie (april 2004). Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-Afdeling Ruimtelijke Planning, Brussel.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2004b). Mid-term review: de hervorming van het Gemeenschappelijk Europees Landbouwbeleid en de bedrijfstoeslagregeling. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-ALT-Afdeling Beheer en Kwaliteit Landbouwproductie, Brussel.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2005a). Ruimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos, regio Kust-Polders-Westhoek, gewenste ruimtelijke structuur en programma voor uitvoering. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-AROHM-Afdeling Ruimtelijke Planning, Brussel.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2005b). Gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan afbakening grootstedelijk gebied Gent, bijlage 3a: toelichtingsnota. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-Afdeling Ruimtelijke Planning, Brussel.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2006a). Ruimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos, regio Kust-Polders-Westhoek, operationeel uitvoeringsprogramma. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-AROHM-Afdeling Ruimtelijke Planning, Brussel.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2006b). Ruimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos, regio Neteland, gewenste ruimtelijke structuur. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-AROHM-Afdeling Ruimtelijke Planning, Brussel.

Ministerie van Openbare Werken (1974). Ontwerp-gewestplan Gentse en Kanaalzone. Ministerie van Openbare Werken, Staatssecretariaat voor streekeconomie, ruimtelijke ordening en huisvesting, Brussel.

Ministerie van Openbare Werken (1977). Gewestplan Gentse en Kanaalzone. Ministerie van Openbare Werken, Staatssecretariaat voor streekeconomie, Bestuur van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, Brussel.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (1991). Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra. Ministerie VROM, Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2001). Ruimte maken, ruimte delen, Vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000/2020. Ministerie VROM, Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2004). Nota Ruimte. Ministerie VROM, Den Haag.

Mommaas, H. (1999). Het fatale spektakel, de leefomgeving als decor. Archis, nummer 10, p. 36-41.

Mommaas, H. (2000). De culturalisering van stad en land, van ruimtelijke ordening naar ruimtelijke vormgeving. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 81 (5), p. 7-13.

Murdoch, J. (2000). Networks, a new paradigm of rural development? Journal of Rural Studies, 16 (4), p. 407-419.

Murray, M. and Greer, J. (1998). Strategic planning for multicommunity rural developments: insights from Northern Ireland. European Planning Studies, 6 (3), p. 255-269.

Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (1998). Een maatschappelijk perspectief voor de landbouw, kennis- en innovatieopgaven voor de toekomst. NRLO-rapport nummer 98/1. Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Den Haag.

Needham, B. (2003). Onmisbare toelatingsplanologie. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 84 (2), p. 39-43.

Needham, B. (2004). Doe maar streng! Overheidsregels en de werking van de grondmarkt. Ruimte in debat, 2 (6), p. 2-7.

Needham, B. (2005). Een andere marktwerking, een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijk beleid. Nai Uitgevers en Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam en Den Haag.

Newby, H. (1996). Social change in rural England. Town & Country Planning, 65 (2), p. 46-49.
Nicol, C. and Blake, R. (2000). Classification and use of open space in the context of increasing urban capacity. Planning Practice & Research, 15 (3), p. 193-210.

Niemi, J. and Kola, J. (2003). Renationalisation of the CAP – permitting better targeting of aid on regional or local needs and priorities? Bijdrage op 80th EAAE seminar "New policies and institutions for European agriculture". European Association of Agricultural Economists, Gent, 24-26 september 2003.

[BIBLIOGRAFIE]

Nieuwenstein, A. en Van de Klundert, B. (2004). Is het landelijk gebied vogelvrij? ROM-magazine, 22 (11), p. 14-19.

Nio, I. (2001a). Publieke ruimte in de netwerkstad, p. 22-57. In: Technum nv. Publieke ruimte, een andere aanpak. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-Afdeling Gesubsidieerde Infrastructuur, Brussel.

Nio, I. (2001b). Paradoxen van de netwerkstad. Oase, nummer 53, p. 112-125.

Nio, I. (2001c). Hybride stedelijkheid. Rooilijn, 34 (2), p. 83-89.

Nio, I. (2002). Openbare ruimte: bedreigingen en kansen, redactioneel. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 83 (3), p. 8-11.

Noorduyn, L. (2000). Woningen in het buitengebied leveren nu eenmaal fors geld op. Landwerk, 1 (4), p. 20-23.

Nuyttens, B. (2004). Adoptie van open ruimte, nieuwe modellen voor het verzoenen van platteland en stad. Niet gepubliceerd eindwerk in de GAS-ruimtelijke planning. Universiteit Gent, Gent.

Nuyttens, B. (2005). Adoptie van platteland door stad, p. 59-71. In: Allaert, G. en Leinfelder, H. (2005) (eds.). Parkbos Gent, over visievorming en beleidsnetwerking. Academia Press, Gent.

Oostindie, H., Van der Ploeg, J.D. and Renting, H. (2002). Farmers's experiences with and views on rural development practices and processes: outcomes of a transnational European survey, p. 214-230. In: Van der Ploeg, J.D., Long, A. and Banks, J. (eds.). Living countrysides, rural development processes in Europe: the state of the art. Elsevier, Doetinchem.

Op de Beeck, A. (2005). Ruimtelijke ordening in Vlaanderen: tussen droom en daad? Natuur.blad, 4 (1), p. 14-17.

Ortiz-Miranda, D. and Estruch-Guitart, V. (2003). The role of agro-environmental measures in the definition of property rights. Bijdrage op 80th EAAE seminar "New policies and institutions for European agriculture". European Association of Agricultural Economists, Gent, 24-26 september 2003.

Overbeek, G. (2006). Theoretical and methodological framework, p. 27-46. In: Overbeek, G. and Terluin, I. (eds.). Rural areas under urban pressure, case studies of rural-urban relationships across Europe. Rapport 7.06.01. Landbouweconomisch Instituut, Wageningen.

Overbeek, G. and Terluin, I. (2006). Introduction, p. 21-26. In: Overbeek, G. and Terluin, I. (eds.). Rural areas under urban pressure, case studies of rural-urban relationships across Europe. Rapport 7.06.01. Landbouweconomisch Instituut, Wageningen.

Overbeek, G. and Vadder, J. (2006). The Netherlands, p. 138-169. In: Overbeek, G. and Terluin, I. (eds.). Rural areas under urban pressure, case studies of rural-urban relationships across Europe. Rapport 7.06.01. Landbouweconomisch Instituut, Wageningen.

Padt, F., Kloen, H., Verschuur, G. en Joldersma, R. (2002). Investeringsvormen voor natuur- en landschapsbeheer, Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.

Pattou, M. (1996). Groenten en varkens als alternatieven. Landbouwleven 12 januari 1996, p. 5-6.

Petrus, P. (2005). Gebrek aan nuance. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 86 (3), p. 61-62.
Pine, J. and Gilmore, J. (1998). The experience economy, work is theatre & every business a stage. Harvard Business School Press, Harvard.

Platteau, J. (red.) (2006). Landbouwrapport 2005. Vlaamse overheid-Departement Landbouw en Visserij, Brussel.

Pollet, S. (1996). De ruimtelijke ontwikkeling van de serreteelt in de streek van Roeselare, een planologische benadering. Niet-gepubliceerde eindverhandeling in de GAS-ruimtelijke planning.

Universiteit Gent, Gent.

Priemus, H. en Louw, E. (2003). Kostenverhaal en planbatenafroming. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 84 (3), p. 58-61.

Prins, J. (1996). Het gebied centraal bij landinrichting. Landinrichting, 36 (8), p. 24-27.

Provincie Oost-Vlaanderen (1995). Het Scheldevalleiproject, beleidsplan. Provincie Oost-Vlaanderen-Afdeling milieuplanning en natuurbehoud, Gent.

Provincie West-Vlaanderen (2002). Provinciaal ruimtelijk structuurplan West-Vlaanderen. Provincie West-Vlaanderen, Brugge.

Provincie West-Vlaanderen (2003). Navigatieplan voor een vitaal West-Vlaams platteland. Samenvatting van de beleidsnota, goedgekeurd door de provincieraad van West-Vlaanderen in september 2003. Provincie West-Vlaanderen, Brugge.

Pruetz, R. (2003). Beyond takings and givings: saving natural areas, farmland and historical landmarks with transfer of development rights and density transfer changes. Arje Press, Marina Del Rey.

Punter, H. (2002). Heerlijk wonen in Skoatterwâld, plannen, planten, bouwen – en wachten. ROM-magazine, 20 (10), p. 36-41.

Puype, J. (2002). De ridders van de West-Vlaamse tafel: kroniek van succesvol ondernemen. Van Halewijck, Leuven.

Raad voor het Landelijk Gebied (2003). De boer in de keten: boeienkoning of teamspeler? Advies over de positie van primaire producenten in agroketens. Publicatie RLG 03/06. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.

Raad voor het Landelijk Gebied (2004). Meerwaarde. Advies over de landbouw en het landelijk gebied in Europees perspectief. Publicatie RLG 04/4. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.

Raad voor het Landelijk Gebied (2005). Uitgangspunten voor een visie op de toekomst van de landbouw, bouwsteen voor de landbouwvisie van LNV.

Raad voor het Landelijk Gebied (2006). Van zorgen naar borgen. Publicatie RLG 06/5. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.

Raes, K. (1996). Burgerschap, openbaarheid en onveiligheid, pleidooi voor een herwaardering van de anonieme cultuur van de openbare ruimte. Ruimtelijke Planning, katern 3, p. 33-67.

Raspoet, E. (2004). 'Vlaanderen worstelt met zijn stedelijkheid'. De Morgen/Zeno, 13 november 2004.

Reheul, D. (1999). Een duurzame ecologische en agrarische ontwikkeling van het Vlaamse platteland, p. 137-149. In: De Roo, N., De Rynck, F. en Vandelannoote, S. (red.). De stille metamorfose van het Vlaamse platteland. Die Keure, Brugge.

Reheul, D., Mathijs, E. en Relaes, J. (2001). Elementen voor een toekomstvisie met betrekking tot een duurzame land- en tuinbouw in Vlaanderen. Tekst opgesteld in het kader van het door Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw opgestart strategisch project duurzame landbouw.

Relaes, J. (2003). Duurzame landbouw: waarom kan het niet zo snel? Bijdrage op studiedag "Landbouw en milieu: duurzaam op weg?". Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 24 oktober 2003.
Resource Analysis (2001). Procesanalyse ter verbetering van het instrument landinrichting. Eindrapport. Studie in kader van MINA-plan II (actie 133). Resource Analysis, Antwerpen.

Rienks, W., Hermans, C., Olde Loohuis, R. en Van Eck, W. (2006). Landbouw op de Europese kaart. Alterra, Wageningen.

Robles, M. (2002a). Ruimte voor huizen, en huizen, en huizen … ROM-magazine, 20 (7/8), p. 8-10.

[BIBLIOGRAFIE]

Robles, M. (2002b). Nieuwe landgoederen: klasse en stijl in het buitengebied. ROM-magazine, 20 (10), p. 21-23.

Robles, M. (2003). Opnieuw een muis gebaard? De glorieus ingezette reconstructie dreigt te verzanden. ROM-magazine, 21 (6), p. 8-9.

Roosens, I. (red.) (2001). Nieuwe impulsen voor de landschapszorg; de landschapsatlas, baken voor een verruimd beleid. M&L cahier 5. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-Afdeling Monumenten en Landschappen, Brussel.

Ryckewaert, M. (2002). Woonpatronen in de nevelstad. Ruimte & Planning, 22 (3), p. 261-271.

Saey, P. (1995a). Omtrent de maakbaarheid van de samenleving door ruimtelijke planning. Planologisch Nieuws, 15 (2), p. 159-167.

Saey, P. (1995b). Omtrent de maakbaarheid van de samenleving door ruimtelijke planning. Planologisch Nieuws, 15 (4), p. 279-299.

Saey, P. (2005). Macht in de theorie van de planning, van zelfperceptie naar aporie en hoe het anders kan. Ruimte & Planning, 25 (3-4), p. 35-57.

Saey, P. en Van Nuffel, N. (1999). Regionale woningmarkten als subversief amendement op het Tienen-Landen paradigma, p. 77-84. In: Planologische Discussiebijdragen 1999, thema "Stad/Land", deel I. Stichting Planologische Discussiedagen, Delft.

Sandercock, L. (1998). Towards Cosmopolis, planning for multicultural cities. John Wiley & Sons, Chichester.

Santens, M. (2004). Zinvolle leegte, de publieke ruimte is een democratisch recht. Blauwe Kamer, 13 (4), p. 76-77.

Scheer, J. (1999). De voorfinanciering van woonlandschappen, p. 519-528. In: Planologische Discussiebijdragen 1999, thema "Stad/Land", deel II. Stichting Planologische Discussiedagen, Delft.

Schoenmaekers, L. (2005). Landbouw en het regionaal landschap. In: Leinfelder, H., Van Gijseghem, D., Wauters, E. en Van Malderen, K. (eds.). Ruimtelijke planning voor landbouw. Syllabus van studiedag op 17 mei 2005. KVIV-Technologisch Instituut Land, Natuur en Water, Antwerpen.

Schrijnen, P. en Cuisinier, M. (1999). Stad/Land: het discours van stad en land. Katern bij Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 80 (5), p. 8-11.

Schutz, A. (1962). Collected papers I: the problem of social reality. Martinus Nijhoff, Den Haag.
Segeren, A. en Daalhuizen, F. (2006). Wie maakt het landschap mooier? Een pleidooi voor landschapsbeleid via fiscaliteiten. Ruimte in Debat, 4 (1), p. 12-20.

Segers, Y. en Van Molle, L. (2004). Leven van het land, boeren in België 1750-2000. Davidsfonds, Leuven.

Selman, P. (2006). Planning at the landscape scale. Routledge, London.

Sen, A. (1987). On ethics and economics. Basil Blackwell, London.

Sennett, R. (1977). The fall of public man. Faber & Faber, Boston/London.
Sennett, R. (1990). The conscience of the eye, the design and social life of cities. Faber & Faber, Boston/London.

SERV (1999). Advies van 8 december 1999 over het Programma Plattelandsontwikkeling Vlaanderen (periode 2000-2006). Sociaal-economische raad van Vlaanderen, Brussel.

Short, J. (1991). Imagined country. Routledge, London.

Shortall, S. and Shucksmith, M. (1998). Integrated rural development: issues arising from the Scottish experience. European Planning Studies, 6 (1), p. 73-88.

Sijmons, D. (1998a). Uitgewerkt en afgedaan? De relatie tussen landbouw, ruimtelijke planning en ontwerp. Essay in opdracht van Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek. Rapport nummer 97/40. Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Den Haag.

Sijmons, D. (1998b). De programmagids, p. 11-22. In: Sijmons, D. (red.). = Landschap. Architectura + Natura, Amsterdam.

Sijmons, D. (2002a). Landschap als levend kunstwerk, voorstellen in een nationaal museum, p. 21-32. In: Feddes, F. (red.) Landkaartmos en andere beschouwingen over landschap. Uitgeverij 0I0, Rotterdam.

Sijmons, D. (2002b). Voldongen fictie, de potenties van het regionaal ontwerp, p. 241-252. In: Feddes, F. (red.). Landkaartmos en andere beschouwingen over landschap. Uitgeverij 0I0, Rotterdam.

Sijmons, D. (2002c). Landkaartmos, of: de mateloosheid van de landschapsarchitect, p. 261-286. In: Feddes, F. (red.) Landkaartmos en andere beschouwingen over landschap. Uitgeverij 0I0, Rotterdam.

Sijmons, D. en Feddes, F. (1999). Gezicht op Den Haag, essay over "het culturele criterium" van het landschap in opdracht van de VROMRaad, een bijdrage vanuit het ontwerpperspectief. In: VROMRaad. De schoonheid van het platteland, vier essays over de kwaliteit van het Nederlandse cultuurlandschap. Achtergrondstudie 006. VROMRaad, Den Haag.

Sijmons, D., Feddes, F. en Herngreen, R. (2002). Landschap met beleid, de collectieve opgaven in het buitengebied, p. 205-236. In: Feddes, F. (red.). Landkaartmos en andere beschouwingen over landschap. Uitgeverij 0I0, Rotterdam.

Sijmons, D., Feddes, F., Herngreen, R. en Nio, I. (2002). Op reis door cultuur en landschap, een ruimtelijke begripsverkenning, p. 41-84. In: Feddes, F. (red.). Landkaartmos en andere beschouwingen over landschap. Uitgeverij 0I0, Rotterdam.

Sijmons, D. en Hamhuis, D. (1998). Uitgewerkt en afgedaan?, p. 55-86. In: Sijmons, D. (red.) = Landschap. Architectura + Natura, Amsterdam.

Sijmons, D., Herngreen, G., Kwakernaak, C., Van Nieuwenhuijze, L., Philippa, M. en Van Zadelhoff, F. (1990). Multiplex, "een bouwsteen voor zonering van de landelijke ruimte". Studie in opdracht van Rijksplanologische Dienst. Rijksplanologische Dienst, Den Haag.

Sijmons, D. en Van Nieuwenhuijze, L. (2002). In aqua scribis, contouren tussen stad en land, p. 173-196. In: Feddes, F. (red.). Landkaartmos en andere beschouwingen over landschap. Uitgeverij 0I0, Rotterdam.

Simon, C. (2004). Ruimte voor identiteit, de productie en reproductie van streekidentiteiten in Nederland. Proefschrift ter verkrijging van het doctoraat in de ruimtelijke wetenschappen. Rijksuniversiteit Groningen-Faculteit der ruimtelijke wetenschappen, Groningen.

Simon, C. (2005a). Streekidentiteiten: modeproducten bij uitstek. Ruimte in Debat, 3 (1), p. 2-9.

Simon, C. (2005b). Noordoostpolder of Noordelijk Flevoland? Rooilijn, 38 (3), p. 109-115.

Smets, D. (2006). Landbouw, p. 378-387. In: Bral, L. (coörd.). Vlaamse Regionale Indicatoren 2006. Studiedienst van de Vlaamse regering, Brussel.
Soenen, R. (2006). Het kleine ontmoeten, over het sociale karakter van de stad. Garant, Antwerpen.

Soetewey, J. (1992). Ruilverkaveling in Vlaanderen, een toelichting bij de nieuwe aanpak. Vlaamse Landmaatschappij en Wolters Kluwer, Brussel.

Soetewey, J. en Walpot, O. (2005). Van landinrichting naar (een nieuwe) landelijke inrichting. Ruimte & Planning, 25 (2), p. 23-31.

[BIBLIOGRAFIE]

Sorkin, M. (ed.) (1992). Variations on a theme park, the new American city and the end of public space. Hill & Wang, New York.

SP.A. (2007). Beginselverklaring. SP.A, Brussel.

Spit, T. en Fokkema, M. (2004). Strenge heelmeesters maken ook stinkende wonden. Ruimte in debat, 2 (6), p. 10-12.

Staden (1998). Gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

Steenhuis, G. en De Meulenmeester, W. (1996). DIALOOG: duet van landinrichting en communicatie. Landinrichting, 36 (7), p. 5-8.

Steunpunt Duurzame Landbouw (2004). Op grond van morgen, visie op landbouw in Vlaanderen anno 2030. Steunpunt Duurzame Landbouw, Melle-Gontrode.

Stieperaere, M. (2004). Natuur- en milieubeleid reloaded: beheerovereenkomsten als gevalstudie. Bijdrage op studiedag "De boer als producent van natuur en als landschapsbeheerder: agrarisch natuurbeheer, mogelijkheden en beperkingen". Koninklijke Vlaamse Ingenieursvereniging, Melle, 22 april 2004.

Stott, M. (1999). Farming futures. Town & Country Planning, 68 (6), p. 179.

Strauss, C. and Quinn, N. (1997). A cognitive theory of cultural meaning. Cambridge University Press, Cambridge.

Strijker, D. (2003). Brussel en het Nederlandse platteland, p. 25-31. In: Boekema, F. en Van Brussel, J. (red.). Theoretische en empirische aspecten van plattelandsvernieuwing. Shaker Publishing, Maastricht.

Strijker, D. (2005). Onbeschermd landbouwbeleid. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening. 86 (1), p. 26-30.

Studiecentrum voor regionale ontwikkeling VZW-Universiteit Gent (1972). Voorontwerp van gewestplan Het Gentse en Kanaalzone. Ministerie van Openbare Werken-Hoofdbestuur van de Stedenbouw en de Ruimtelijke Ordening-Dienst Algemeen Beleid van de Ruimtelijke Ordening, Brussel.

Studiegroep Omgeving, Econnection en Buck Consultants International (2001). Voorstudie voor het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor bosontwikkeling en bedrijvigheid tussen Gent en De Pinte. Studie in opdracht van AROHM-Afdeling Ruimtelijke Planning. Studiegroep Omgeving, Mortsel.

Suykerbuyk, F. (2005). Structurering van de hedendaagse stad, met cases Brasschaat en Kapellen. Niet gepubliceerd eindwerk in de GGS-stedenbouw en ruimtelijke ordening. Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.

Svendsen, G. (2002). Conceptual hegemonies in rural Denmark 1945-2002. Ruimte & Planning, 22 (4), p. 355-359.

Tack, G. en Van den Bremt, P. (2001). De landschapsatlas … resultaten, p. 44-62. In: Roosens, I. (red.) (2001). Nieuwe impulsen voor de landschapszorg; de landschapsatlas, baken voor een verruimd beleid. M&L cahier 5. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-Afdeling Monumenten en Landschappen, Brussel.

Technum nv (2001). Publieke ruimte, een andere aanpak. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-Afdeling Gesubsidieerde Infrastructuur, Brussel.

Terpstra, P. (1999). Reconstructie van de varkensgebieden. Rooilijn, 32 (8), p. 378-384.

Teunissen, A. (1999). Nieuwe concepten voor regionale planning van stad en land, p. 85-94. In: Planologische Discussiebijdragen 1999, thema "Stad/Land", deel I. Stichting Planologische Discussiedagen, Delft.

Thissen, F. en Linseele, W. (2001). Leefbaarheid op het Vlaamse platteland vanuit het perspectief van jonge bewoners, verslag van een onderzoek in de dorpen tussen Leie en Schelde. Provincie West-Vlaanderen, Brugge.

Thomas, W. and Thomas, D. (1932). The child in America: behaviour problems and programs. Alfred Knopf, New York.

Throgmorton, J. (1992). Planning as persuasive storytelling about the future: negotiating an electric power rate settlement in Illinois. Journal of planning education and research, 12 (1), p. 17-31.

Throgmorton, J. (2005). The magistrate's position: planners in the empire's story. Bijdrage op AESOP-congres "The dream of a greater Europe". Association of European Schools of Planning, Wenen, 13-17 juli 2005.

Timmermans, M. en Godefroy, P. (2004). Particulier platteland. Oase, nummer 63, p. 88-97.

Timmermans, W. en Jonkhof, J. (2003). De sleutelbegrippen, p. 20-29. In: Aalbers, C. en Jonkhof, J. (red.). Plannen met principes, S2N, de Strategie van de Twee Netwerken revisited. Aeneas, Boxtel.

Timmermans, W., Jonkhof, J. en Kolkman, G. (2002). Landelijk gebied: van productie naar consumptie. ROM-magazine, 20 (3), p. 12-16.

Tjallingii, S. (1995). Ecopolis strategies for ecologically sound urban development. Backhuys Publishers, Leiden.

Tubex, S., Voets, J. en De Rynck, F. (2005). Een beschrijvende analyse van ruimtelijk-ecologische en socio-economische arrangementen in Vlaanderen. Rapport D/2005/10106/005. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven.

Tummers, L. en Tummers-Zuurmond, J. (1997). Het land in de stad, de stedenbouw van de grote agglomeratie. Uitgeverij THOTH, Bussum.

Urry, J. (1990). The tourist gaze, leisure and travel in contemporary societies. Sage, London.

Uyttenhove, P. (1997). De Belgische achterkeuken, Archis, nummer 2, p. 8-15.

Uyttenhove, P. (2003). Een 'redelijke agenda', redeneren en ageren in het posturbane veld. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 84 (5), p. 39-41.

Van Ark, R. (2005). Planning, contract en commitment, naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning. Eburon, Delft.

Van Ark, R. en Van der Valk, A. (2002). Flexibele afsprakenkaders voor een meervoudige groene ruimte. ROM-magazine, 20 (12), p. 28-29.

Van Assche, K. en Jacobs, M. (2003). Kwaliteit als crisisproduct. Rooilijn, 36 (5), p. 254-258.

Van Bendegem, J.P. (2004). 'Dat we iets over het hoofd kunnen zien'. Knack, 34 (16), p. 49.

Van Berkum, S., Backus, G. and Van Tongeren, F. (2003). Consequences of policy developments for the location of intensive livestock farming in the EU. Bijdrage op 80th EAAE seminar "New policies and institutions for European agriculture". European Association of Agricultural Economists, Gent, 24-26 september 2003.

Van Beusekom, C., Farjon, J., Foekema, F., Lammers, B., De Molenaar, J. en Zeeman, W. (1990). Handboek grondwaterbeheer voor natuur, bos en landschap. SDU Uitgeverij, 's Gravenhage.

Van Blerck, H. en Evers, F. (1999). High Five, een nota met een culturele dimensie of een nota als cultuurdaad? Supplement bij Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 80 (6), p. 5-8.

Van Bueren, E. (1998). De contourenbenadering als instrument ter bevordering van ruimtelijke kwaliteit. Planologisch Nieuws, 18 (4), p. 300-308.

[BIBLIOGRAFIE]

Van Buuren, M. (1997). Landschapsplanning en watersystemen in de zandgebieden van Nederland. Landbouwuniversiteit Wageningen, Wageningen.

Van Cooten, A. (2003). Concurreren op de wereldmarkt met een groot en intensief melkveebedrijf. Landwerk, 4 (5), p. 7-8.

Van Cooten, A. (2004). Beste Teun. Landwerk, 5 (3), p. 9.

Van Cooten, A. (2006). Beste Teun. Landwerk, 7 (3), p. 9.

Van Daele, I. (2003). Gezond boerenverstand. Knack, 33 (27), p. 32-35.

Vandaele, W. (2006). De zin van de zebra. Ruimte & Planning, 26 (1), p. 34-46.

Van Dam, F. (2003). Langs het tuinpad van mijn vader, beelden van het Nederlandse platteland. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 84 (1), p. 70-73.

Van den Berg, L., Hidding, M. en Yntema, U. (2005). Ultragroen wonen. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 86 (1), p. 52-54.

Van den Berg, R., Ritsema, A., Kompier, V. en Vinke, J. (2005). [Not done], ontwerpen aan het ongeplande. NovaTerra, 5 (4), p. 34-38.

Van den Bergh, S. (2003). Ruilverkaveling in Nederland ca. 1890-1985. Bijdrage op studiedag "Landschap in evolutie. Aspecten van de relatie landbouw, landschap en landgebruik in België en Nederland, 19de en 20ste eeuw". Interfacultair Centrum voor Agrarische Geschiedenis (ICAG)-Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 28 mei 2003.

Van den Bout, J. en Ziegler, F. (2002). Landelijk wonen, ofwel het landschap bewoond. Oase, nummer 60, p. 62-75.

Van den Broeck, J. (1987). Structuurplanning in de praktijk: werken op drie sporen. Ruimtelijke Planning, nummer 19, p. 53-120.

Van den Broeck, J. (1999). Gegijzeld door onkunde. Planologisch Nieuws, 19 (1), p. 56-58.

Van den Broeck, J. (2001). Central Belgium: a 'Park City'?: a policy based on de-concentrated clustering. Bijdrage op internationale workshop "New approaches to land management for sustainable urban regions". University of Tokyo, Tokyo, 29-31 oktober 2001.

Van den Broeck, J. (2005). In de ban van ruimte en beleid, relaas van een zoektocht. Ruimte en Planning, 25 (3-4), p. 12-34.

Van den Broeck, J. (2006). The Localising Agenda 21 Program, a 'trialogue' between visioning, action and co-production. Bijdrage op 2nd World Planning Schools Congress "Planning for diversity and multiplicity: a new agenda for the world planning community". Global Planning Education Association Network, Mexico City, 12-16 juli 2006.

Van den Broeck, P. (1999). Omgaan met fragmentatie in het ruimtelijk structuurplan provincie Antwerpen, p. 109-118. In: Planologische Discussiebijdragen 1999, thema "Stad/Land", deel I. Stichting Planologische Discussiedagen, Delft.

Van den Broeck, P. (2000). Omgaan met fragmentatie, een strategie voor het gebied rond Antwerpen. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 81 (2), p. 21-25.

Van de Poele, L. (2005). Inleiding EC beleid. Bijdrage op workshop "Naar een geïntegreerde en regiospecifieke invulling van het plattelandsbeleid in Vlaanderen". Netwerk Platteland vzw, Brussel, 20 april 2005.

Van der Cammen, H., De Gier, T. en Needham, B. (2005). Het slingerpad naar een financiële heffing op landelijk wonen. ROM-magazine, 23 (9), p. 28-31.

Van der Knaap, G. (2002). Stedelijke bewegingsruimte, over veranderingen in stad en land. Voorstudie en achtergrond nummer 113 van Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Vandermeulen, V. en Van Huylenbroeck, G. (2005). Ontwikkelingsstrategieën voor een multifunctionele landbouw in peri-urbane gebieden, 19 p. In: Leinfelder, H., Van Gijseghem, D., Wauters, E. en Van Malderen, K. (eds.). Ruimtelijke planning voor landbouw. Syllabus van studiedag op 17 mei 2005. KVIV-Technologisch Instituut Land, Natuur en Water, Antwerpen.

Van der Ploeg, J.D. (1998). Over continuïteit en verandering: de constantes van agrarische ontwikkeling. Essay in opdracht van Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek. NRLO-rapport nummer 97/42. Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Den Haag.

Van der Ploeg, J.D. (1999). Stad in Land in Stad: meer dan hier en daar een parel. Supplement bij Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 80 (3), p. 5.

Van der Ploeg, J.D. (2001). De virtuele boer. Koninklijke Van Gorcum, Assen.

Van der Ploeg, J.D. (2003). De contouren van een belofte: plattelandsontwikkeling in Nederland, p. 5-24. In: Boekema, F. en Van Brussel, J. (red.). Theoretische en empirische aspecten van plattelandsvernieuwing. Shaker Publishing, Maastricht.

Van der Ploeg, J.D., Frouws, J. and Renting, H. (2002). Self-regulation as new response to over-regulation, p. 136-146. In: Van der Ploeg, J.D., Long, A. and Banks, J. (eds.). Living countrysides, rural development processes in Europe: the state of the art. Elsevier, Doetinchem.

Van der Ploeg, J.D., Long, A. and Banks, J. (2002). Rural development: the state of the art, p. 8-17. In: Van der Ploeg, J.D., Long, A. and Banks, J. (eds.). Living countrysides, rural development processes in Europe: the state of the art. Elsevier, Doetinchem.

Van der Ploeg, J.D., Miedema, S., Roep, D., Van Broekhuizen, R. en De Bruin, R. (1992). Boer bliuwe, blinder …! Bedrijfsstijlen, ondernemersschap en toekomstperspectieven. Landbouwuniversiteit Wageningen, Wageningen.

Van der Ploeg, J.D. and Renting, H. (2004). Behind the 'redux': a rejoinder to David Goodman. Sociologia Ruralis, 44 (2), p. 233-242.

Van der Ploeg, J.D. and Roep, D. (2003). Multifunctionality and rural development: the actual situation in Europe, p. 37-53. In: Van Huylenbroeck, G. and Durand, G. (eds.). Multifunctional agriculture, a new paradigm for European agriculture and rural development, Ashgate, Aldershot-Hampshire.

Van der Ploeg, J.D. en Van Broekhuizen, R. (2001). De teloorgang van het platteland, een dringend probleem. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 82 (1), p. 7-12.

Van der Sluys, P. (2005). Mid-term evaluatie PDPO 2000-2006. Bijdrage op workshop "Naar een geïntegreerde en regiospecifieke invulling van het plattelandsbeleid in Vlaanderen". Netwerk Platteland vzw, Brussel, 20 april 2005.

Van der Sluys, P. en Wijermans, M. (2001). Duurzame open ruimte in Noord-West-Europa, een succesverhaal over de transnationale samenwerking in Europa in het kader van het Interreg II C-programma. Ruimte & Planning, 21 (2), p. 185-198.

Van der Velden, B. (2001). Ruimte voor contouren? Contouren als opmaat voor ruimtelijke kwaliteit. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 82 (2), p. 46-49.

Van der Weijden, W. en Bleumink, H. (1999). Multifunctionele landbouw: een verkenning. ROM-magazine, 17 (10), p. 14-17.

Van der Wouden, R. (1999a). De openbare ruimte als probleem?, p. 9-16. In: Van der Wouden, R. (red.). De stad op straat, de openbare ruimte in perspectief. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

[BIBLIOGRAFIE]

Van der Wouden, R. (1999b). Gestalten van stedelijkheid, een verkenning van veranderingen in de openbare ruimte, p. 17-37. In: Van der Wouden, R. (red.). De stad op straat, de openbare ruimte in perspectief. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Van der Wouden, R. (1999c). De ruimte van de burger, p. 105-126. In: Van der Wouden, R. (red.). De stad op straat, de openbare ruimte in perspectief. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Van der Wouden, R. (1999d). De openbare ruimte in ogenschouw: enkele conclusies, p. 159-171. In: Van der Wouden, R. (red.). De stad op straat, de openbare ruimte in perspectief. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Van der Wouden, R. (2002). Meervoudig ruimtegebruik als culturele opgave, ontwikkelingen in de openbare ruimte. NovaTerra, 2 (2), p. 35-39.

Van der Wouden, R. (2004). Mondialisering, identiteit en ruimtelijk beleid. Ruimte in debat, 2 (3), p. 2-15.

Van der Wouden, R. (2005a). V/h Platteland, redactioneel. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 86 (1), p. 6-9.

Van der Wouden, R. (2005b). Europees platteland tussen marginalisering en verstedelijking. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 86 (1), p. 20-23.

Van der Zande, A. (2004a). Over passie voor natuur en landschap, p. 9-28. In: Van den Heuvel, P. (red.). Tussen onland en verwonderland. Nijmegen University Press, Nijmegen.

Van der Zande, A. (2004b). Over passie voor natuur en landschap, tussen onland en verwonderland. Landwerk, 5 (2), p. 37-42.

Van der Ziel, T. (2006). Leven zonder drukte, wat stedelingen waarderen in het platteland. Sociaal en cultureel planbureau, Den Haag.

Vandevoort, C. (2004). Landbouw, natuur en bos op kaart. Lokaal voor gemeente & OCMW, nummer 14, p. 26-27.

Vandevoort, C. (2005). Aanpak van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur. In: Leinfelder, H., Van Gijseghem, D., Wauters, E. en Van Malderen, K. (eds.). Ruimtelijke planning voor landbouw. Syllabus van studiedag op 17 mei 2005. KVIV-Technologisch Instituut Land, Natuur en Water, Antwerpen.

Vande Vyvere, A. en Vanneste, A. (2002). Als boeren overleven wordt… Koning Boudewijnstichting, Brussel.

Van Dinten, W. (1997). Landbouw en samenleving: etalage van maatschappelijke vraagstukken, essay voor de verkenning 'veranderende relaties tussen landbouw en maatschappij op weg naar 2015'. NRLO-rapport nummer 97/41. Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Den Haag.

Van Dooren, N. (1999). High Five, 'Gij zult netwerken', ontwerpatelier over 'netwerksteden in de netwerksamenleving'. Supplement bij Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 80 (6), p. 24-29.

Van Dorp, D., Canters, K., Klakhoven, J. en Laan, P. (1999). Landschapsecologie, natuur en landschap in een veranderende samenleving. Uitgeverij Boom, Amsterdam.

Van Duinen, L. (1999). Ruimtelijke gevolgen van de reconstructiewet. Rooilijn, 32 (1), p. 35-40.

Van Duinhoven, G. (2000). Ruimtelijke kwaliteit: wie het weet, mag het zeggen. Landwerk, 1 (2), p. 20-22.

Van Duinhoven, G. (2004). De vergeelde koersen. Landwerk, 5 (2), p. 26-28.

Van Duinhoven, G. (2005). Boer zoekt idee. Landwerk, 6 (3), p. 5-6.

Van Eck, W., Van den Ham, A., Reinhard, A., Leopold, R. en De Poel, K. (2002). Ruimte voor landbouw, uitwerking van vier ontwikkelingsrichtingen. Studie in opdracht van Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Rijksplanologische Dienst. Alterra-rapport nummer 530. Alterra, Wageningen.

Van Eden, H. (1998). Friso de Zeeuw: De 'groene ambities' van een projectontwikkelaar, wolf in schaapskleren of ongekust doornroosje? Landinrichting, 38 (8), p. 21-23.

Van Elegem, B., Embo, T., Kerkhove, G. en Houthaeve, R. (1997). Studie van de bebossingsmogelijkheden en de afbakening van een regionaal bos en een stadsbos in de regio Gent: een zoektocht naar het stadsbos. Provincie Oost-Vlaanderen, Gent.

Van Gassen, B. en Van den Langenbergh, S. (2002). Vruchtbare ontmoeting of onoverbrugbare kloof? Zelforganisatie en voorprogrammering van de publieke ruimte. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 83 (3), p. 49-52.

Van Geel, H. (2005). Nieuwe stedelijkheid en subjectieve beleving. Lezing op Werelddag van de Stedenbouw "Ruimte aan de toekomst: Vlaanderen 2027". Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning, Oostende, 8 november 2005.

Vanhaverbeke, W. (1999). De symbiose tussen plattelandsgebieden en stedelijke centra in Vlaanderen, p. 103-134. In: De Roo, N., De Rynck, F. en Vandelannoote, S. (red.). De stille metamorfose van het Vlaamse platteland. Die Keure, Brugge.

Van Hoorick, G. (2005). Voorontwerp van decreet houdende het Vlaams Natuurwetboek, algemene toelichting. Bijdrage op studiedag "Voorontwerp van decreet houdende het Vlaams Natuurwetboek". Centrum voor Milieurecht-Universiteit Gent, Gent, 23 februari 2005.

Van Hoorick, G., Clicquet, A., Dekimpe, L. en Eerens, V. (2005). Voorontwerp van Vlaams natuurwetboek, voorontwerp van decreet betreffende de natuur, de landschappen, de bossen, en de wilde flora en fauna. Intersentia, Antwerpen-Oxford.

Van Huylenbroeck, G. (2003). Preface, p. xii-xv. In: Van Huylenbroeck, G. and Durand, G. (eds.). Multifunctional agriculture, a new paradigm for European agriculture and rural development. Ashgate, Aldershot-Hampshire.

Van Huylenbroeck, G. (2006). Multifunctionality or the role of agriculture in the rural future. Bijdrage op congres "The rural citizen: governance, culture and wellbeing in the 21th century". University of Plymouth, Plymouth, april 2006.

Van Oost, I. (2005). Actieplan glastuinbouw, vestiging glastuinbouw stimuleren met een driesporenbeleid, 12 p. In: Leinfelder, H., Van Gijseghem, D., Wauters, E. en Van Malderen, K. (eds.). Ruimtelijke planning voor landbouw. Syllabus van studiedag op 17 mei 2005. KVIV-Technologisch Instituut Land, Natuur en Water, Antwerpen.

Van Orshoven, J., Grillet, A., Van der Velden, M. en Feyen, J. (1993). Naar een structuurschema landbouw voor het Vlaams gewest. Interne publicatie nummer 24. Katholieke Universiteit Leuven, Instituut voor Land- en Waterbeheer, Leuven.

Van Paridon, R. en De Groot, K. (2004). Het tuinenrijk. Oase, nummer 63, p. 98-109.

Van Rij, E. (2006). Institutions for metropolitan green areas, institutional tactics in light of property rights, transaction cost and club theory. Bijdrage op 2nd World Planning Schools Congress "Planning for diversity and multiplicity: a new agenda for the world planning community". Global Planning Education Association Network, Mexico City, 12-16 juli 2006.

Van Rossem, V. (2001). De ontbrekende vijfde functie, het raakvlak tussen netwerkstad en cultuurhistorisch besef. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 82 (2), p. 38-41.

Vanslembrouck, I. (2003). Provision of landscape amenities by farmers, p. 207-221. In: Van Huylenbroeck, G., Verbeke, W., Lauwers, L., Vanslembrouck, I. en D'Haese, M. (eds.). Importance

of policies and institutions for agriculture, Liber Amicorum Prof. dr. ir. Laurent Martens. Academia Press, Gent.

Vanslembrouck, I. and Van Huylenbroeck, G. (2003). The demand for landscape amenities by rural tourists, p. 83-99. In: Van Huylenbroeck, G. and Durand, G. (eds.). Multifunctional agriculture, a new paradigm for European agriculture and rural development, Ashgate, Aldershot-Hampshire.

Van Tatenhove, J., Arts, B. and Leroy, P. (2000). Introduction, p. 1-15. In: Van Tatenhove, J., Arts, B. and Leroy, P. (eds.). Political modernisation and the environment, the renewal of environmental policy arrangements. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Van Tatenhove, J. and Leroy, P. (2000). The institutionalisation of environmental politics, p. 17-33. In: Van Tatenhove, J., Arts, B. and Leroy, P. (eds.). Political modernisation and the environment, the renewal of environmental policy arrangements. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Van 't Land, H. (1994). Basisinrichting voor de land- en tuinbouw, de basis voor draagvlak en behoud van het landinrichtingsinstrument. Landinrichting, 34 (7), p. 5-8.

Van Wijmen, P. (2004). Rood versus groen in de marktwerking. Ruimte in debat, 2 (6), p. 20.

Velders, C. (1999). Kwaliteit en ruimtelijk maatwerk nodig in het landelijk gebied, adviezen van Raad voor het Landelijk Gebied en VROM-Raad voor 5e Nota RO. ROM-magazine, 17 (11), p. 2-4.

Verbeek, C. (1997). Landgoederen en buitenplaatsen nieuwe stijl. Rooilijn, 30 (1), p. 37-42.

Verhage, R., Zwanikken, T. en Mastop, H. (1996). Restrictief beleid: hinken op twee gedachten. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 77 (3), p. 17-21.

Verhulst, A. (1995). Landschap en landbouw in middeleeuws Vlaanderen. Gemeentekrediet, Brussel.

Vermeersch, C. (1989). Ruimtelijke planning. In: Senelle, R. (hoofdred.). Ruimtelijke Ordening en Stedebouw. Die Keure, Brugge.

Vermeersch, C. (1994). Structuurplanning, instrument voor het denken over en de vormgeving aan de ruimtelijke structuur. Die Keure, Brugge.

Vermeersch, C. (2006). A+, 33 (200), p. VIII.

Verschaffel, B. (1990). De verpulverde stad, over het wonen en de logica van het netwerk. In: A.A.V.V. (red.). De beschikbare ruimte, reflectie over bouwen. Lannoo, Tielt.

Verschuur, G., De Kroon, P., Stijkel, A., Tideman, S. en Monrobey, H. (2005). Het leven in bedrijf, een ontwerp voor een buurderij. Rapport nummer 05.2.114. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag.

Vertriest, I. (2001). Gedachtenwisseling over het document "Elementen voor een toekomstvisie met betrekking tot een duurzame land- en tuinbouw in Vlaanderen". Verslag namens de Commissie voor Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme van het Vlaams Parlement, 9 november 2001, stuk 925 (2001-2002) – nr. 1.

Verwest, F., Dammers, E. en Staffhorst, B. (2005). Ontwikkelingsplanologie: voorbij het poldermodel. Ruimte in debat, 3 (2), p. 2-9.

Vetter, I. (2004). Verslag workshop 'Playgrounds Hoogvliet'. Stichting Kunst en Openbare Ruimte, Amsterdam.

Viaene, J., De Craene, A. en Devolder, V. (1993). Landbouw en ruimte in Vlaanderen. Studie in opdracht van Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-AMINAL-Afdeling Land. Universiteit Gent-Vakgroep Landbouweconomie, Gent.

Viaene, J., Goossens, E. en Michiels, J. (1996). Afbakening en differentiatie van de agrarische gebieden

in Vlaanderen. Studie in opdracht van Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-AMINAL-Afdeling Land. Universiteit Gent-Vakgroep Landbouweconomie, Gent.

Vierling, W. (2003). Verslag van studiemiddag "Van plan naar ontwikkeling, handvatten voor een succesvolle toepassing van ontwikkelingsplanologie in het landelijk gebied". NIROV-Netwerk Landelijk Gebied, Nijmegen, 15 mei 2003.

Vissers, J. (1993). Het casco-concept: bron van verwarring en inspiratie. Landinrichting, 33 (7), p. 27-31.

Vissers, J. en Van Hazendonk, N. (1995). Verweving van nutsfuncties en natuurfuncties. IKC Natuurbeheer, Wageningen.

Vlaamse Landmaatschappij (1998). Landinrichting, integrale bescherming en inrichting van de open ruimte. Vlaamse Landmaatschappij, Brussel.

Vlaamse Landmaatschappij (2002). Nieuwsbrief landinrichting nummer 1. Vlaamse Landmaatschappij, Brussel.

Vlaamse regering (2004). Regeerakkoord 2004: vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. Vlaamse overheid, Brussel.

Vos, A. (2001). Contouren als garantie op kleurechtheid? Rooilijn, 34 (4), p. 172-177.

VROMRaad (1999). Sterk en mooi platteland, advies over strategieën voor de landelijke gebieden. VROMRaad, Den Haag.

VROMRaad (2001). Kwaliteit in ontwikkeling, interimadvies van 20 april 2001 over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, VROMRaad, Den Haag.

VROMRaad (2004). 'Meerwerk', advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief, VROMRaad, Den Haag.

VROMRaad (2005). Ambtelijk commentaar van het secretariaat van de VROMRaad van 3 februari 2005 op het Actieprogramma Ruimte en Cultuur. VROMRaad, Den Haag.

Wackenier, L. (2004). Planvormingsproces van het Parkbos Gent: inhoudelijk traject en mogelijke verklaringsgronden. Niet gepubliceerd eindwerk in de GAS-ruimtelijke planning. Universiteit Gent, Gent.

Wackenier, L. (2005). Van stadsbosidee naar parkbosconcept, p. 29-40. In: Allaert, G. en Leinfelder, H. (2005) (eds.). Parkbos Gent, over visievorming en beleidsnetwerking. Academia Press, Gent.

Wagemans, M. (2004). Van boerderij naar buurderij, op zoek naar een nieuwe organisatievorm op het platteland. Rapport nummer 04.2.073. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag.

Wagemans, M. (2005a). Op zoek naar ontwerpprincipes voor een nieuw systeem van verantwoordelijkheden op het platteland, een essay over bestuurlijke vernieuwing. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag.

Wagemans, M. (2005b). Ontwerpen voor nieuwe plattelandsbedrijven, een introductie van twee ontwerpen voor buurderijen. Rapport nummer 05.2.113. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag.

Wagemans, P., Hagens, J. en Van Cleef, R. (2005). Zoektocht naar privaat geld voor natuur valt niet altijd mee. Landwerk, 6 (2), p. 9-12.

Weber, D. (2002). Consumptiecultuur revisited, Colin Campbells theorie van het modern hedonisme, p. 21-42. In: Segers, Y., Loyen, R., Dejongh, G. en Buyst, E. (red.). Op weg naar een consumptiemaatschappij, over het gebruik van voeding, kleding en luxegoederen in België en Nederland (19e-20e eeuw). Aksant, Amsterdam.

[BIBLIOGRAFIE]

WES in samenwerking met Bosch en Slabbers en Ertzinger, G. (1999). ROM-project Gentse Kanaalzone, uitvoeringsproject landschapsopbouw-opmaak landschapsconcepten en inrichtingsconcepten, eindrapport. Studie in opdracht van Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-AROHM-Afdeling Ruimtelijke Planning. WES, Brugge.

Willaert, D. (2004). Een pleidooi voor tegenspraak! Over het herwaarderen van de publieke ruimte in het Vlaamse stedenbeleid. Ruimte en Planning, 24 (2), p. 3-12.

Winsemius, P. (1987). Gast in eigen huis, beschouwingen over milieumanagement. Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.

Wissink, B. en Asbeek Brusse, W. (2003). Ruimtelijke ordening in een nieuwe geografie, een herbezinning. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 84 (2), p. 10-21.

Witsen, P. (2001). Harde guldens en zachte grenzen, acht nota's, één Nederland (deel 2). Blauwe Kamer, nummer 3, p. 16-21.

Woestenburg, M. (2004a). Komt de ommetjesmaker in opstand? Landwerk, 5 (6), p. 5-7.

Woestenburg, M. (2004b). Flexibele organisatie is de motor achter De Blauwe Stad, ontwikkelingsplanologie avant la lettre. Landwerk, 5 (6), p. 12-17.

Woestenburg, M. (2005a). 'Nederlandse planningscultuur vergelijkt appels met citroenen'. Landwerk, 6 (1), p. 42-45.

Woestenburg, M. (2005b). Boeren en burgers samen in een landfonds. Landwerk, 6 (6), p. 33.

Wustenberghs, H., De Haes, E., Lauwers, L., Lenders, S., Platteau, J., Van Gijseghem, D., Verstraeten, G. en Overloop, S. (2004). Landbouw, p. 103-114. In: Van Steertegem, M. (eindred.). MIRA-T 2004, milieu- en natuurrapport Vlaanderen: thema's. Lannoo campus, Heverlee-Leuven.

Wuyts, B. (2005). Ervaringen met landelijke inrichting. In: Leinfelder, H., Van Gijseghem, D., Wauters, E. en Van Malderen, K. (eds.). Ruimtelijke planning voor landbouw. Syllabus van studiedag "Landbouw en ruimtelijke planning" op 17 mei 2005. Koninklijke Vlaamse Ingenieursvereniging, Antwerpen.

Xaveer De Geyter Architecten (2002). After-sprawl, onderzoek naar de hedendaagse stad. Nai Uitgevers/deSingel, Rotterdam/Antwerpen.

Ypma, K. en Van Driel, D. (1999). Behoefte aan multifunctionele landbouw ruimtelijk verkend. Landinrichting, 39 (1), p. 6-11.

Zachariasse, V. en Hillebrand, H. (2000). Boerenorganisaties als regisseur van de dynamische eenheid stad en ommeland. Landwerk, 1 (3), p. 16-20.

Zonneveld, W. (1991). Conceptvorming in de ruimtelijke planning, patronen en processen. Planologische Studies 9A. Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Zonneveld, W. (1999). Stad/Land: visie op verstedelijking aan vernieuwing toe. Katern bij Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 80 (5), p. 4-5.

Zonneveld, W. (2001). Een fraaie maar rommelige nota, het begin van het debat. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 82(2), p. 42-45.

Zonneveld, W. (2005a). Veranderende beelden van landelijkheid. Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 86 (1), p. 40-43.

Zonneveld, W. (2005b). Weinig conceptuele vernieuwing: over de nieuwe 'Nota Ruimte' in Nederland. Ruimte & Planning, 25 (2), p. 32-48.

Zonneveld, W. (2006). Tussen droom en retoriek. Bijdrage in lezingenreeks "Gent Morgen". Stadsmuseum Gent en Universiteit Gent-Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning, Gent, 21 november 2006.

Zonneveld, W. and Faludi, A. (1997). Vanishing borders: the second Benelux Structural outline. Built environment, 23 (1).

Zonneveld, W. en Verwest, F. (2005). Tussen droom en retoriek, de conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning. Nai Uitgevers en Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam en Den Haag.

Zwanikken, T. (2000). Ruimte als voorraad. Rooilijn, 33 (4), p. 160-166.

[BIBLIOGRAFIE]