



ADVIES

20 oktober 2011

Briefadvies betreffende de aanvraag tot hernieuwing van de definitieve erkenning van zeven regionale landschappen en de uitbreiding van het werkingsgebied van twee regionale landschappen

Mevrouw Marleen Evenepoel
Administrateur-generaal
Agentschap voor Natuur en Bos
Koning Albert II-laan 20
1000 Brussel

datum	20 oktober 2011
uw referentie	BL-GGB/RLREG/HERERK/11-07525/LS
onze referentie	01/L14/2011/1145
betreft	Briefadvies over de aanvraag tot hernieuwing van de definitieve erkenning van zeven regionale landschappen en de uitbreiding van het werkingsgebied van twee regionale landschappen

Mevrouw de administrateur-generaal,

De Minaraad ontving op 5 augustus 2011 een adviesvraag van het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) over de aanvraag voor de tweede hernieuwing van de definitieve erkenning van zeven regionale landschappen, zijnde Regionaal Landschap (RL) Dijleland, RL Haspengouw en Voeren, RL Kempen en Maasland, RL Noord-Hageland, RL Vlaamse Ardennen, RL West-Vlaamse Heuvels en RL Zenne, Zuun en Zoniën. Twee regionale landschappen (RL Dijleland en RL Noord-Hageland) vragen tegelijkertijd ook een uitbreiding van hun werkingsgebied aan.

De adviesvraag gaat uit van een adviesperiode van twee maanden, de uiterste adviesdatum wordt zodoende 5 oktober. Er werd uitstel gevraagd tot de Raadszitting van 20 oktober 2011.

De Minaraad wenst aan te geven op de hoogte te zijn van de principiële beslissingen in het Witboek 'interne staatshervorming', die het instrument van regionale landschappen aanbelangen. De Minaraad houdt echter voor het huidig advies grotendeels vast aan het bestaande kader. Er wordt dus nog geen rekening gehouden met eventuele nieuwe ontwikkelingen die zich (zullen) voordoen in het kader van dit Witboek. De Minaraad wijst evenwel op de aanbevelingen in zijn advies van 5 juli 2011¹, waarin hij beklemtoont dat er nood blijft aan een eenduidig wettelijk kader voor regionale landschappen dat eenvormig wordt toegepast door de provincies. Bovendien moet het samenwerkingsinstrument als overlegforum voldoende bestuurlijke onafhankelijkheid blijven krijgen en moet de betrokkenheid van de middenveldgroepen gegarandeerd blijven. Het RL Noord-Hageland vermeldt dit ook expliciet in haar hererkenningsdossier en ziet het als een blijvend aandachtspunt voor de toekomst.

1. Juridische situering

Regionale landschappen worden erkend door de minister bevoegd voor het leefmilieu. De procedure en de voorwaarden (criteria) voor voorlopige en definitieve erkenning zijn vastgelegd in het Besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 1998 tot vaststelling van de regels voor de voorlopige en definitieve erkenning van Regionale Landschappen ("Erkenningsbesluit"). Artikel 6, §1, van dit besluit bepaalt de adviesrol van de Minaraad. Een hernieuwing van een definitieve erkenning als regionaal landschap, na een periode van 6 jaar, kent dezelfde procedure als een aanvraag tot definitieve erkenning (art. 6, §5).

¹ Minaraad, advies van 5 juli 2011 over het 'Witboek Interne staatshervorming' (2010|40).

2. Situering adviesvraag

Bij de eerste aanvraag tot hererkenning van de regionale landschappen (RL) in 2005-2006 heeft de toenmalige bevoegde minister instructies opgesteld betreffende de samenstelling van het hererkenningsdossier en de verschillende procedurestappen. Er werd beslist om nu in grote lijnen dezelfde aanpak te hanteren. De RL moeten nu echter geen intentieverklaring meer opnemen in hun dossier, omdat verondersteld wordt dat deze weinig zal verschillen van de eerste intentieverklaring. In plaats daarvan wordt aan de RL gevraagd om te focussen op enkele strategische punten: (1) samenwerking met de partners in het samenwerkingsverband; (2) implementatie van de aanbevelingen van de Minaraad inzake "*good governance*"²; en (3) mogelijke rol van de RL bij de invulling van de instandhoudingsdoelstellingen in de speciale beschermingszones.

Het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) meldt in haar begeleidende brief dat er bewust voor gekozen is om het hererkenningsdossier van RL beknopt te houden. De Minaraad heeft dit in haar advies van 5 juli 2011 ook opgemerkt³. Aan de RL wordt geen toelichting gevraagd over de erkenningscriteria, omdat ze ondertussen meer dan 14 jaar erkend zijn en alle voorwaarden bij elke jaarlijkse evaluatie getoetst worden. ANB vraagt aan de Minaraad dan ook om niet in te gaan op de erkenningscriteria, maar zich te richten op de specifieke informatie die de RL in hun dossier aanreiken.

3. Eerdere adviezen

In 1999 en 2000 bracht de Minaraad een advies uit over de definitieve erkenning van de zeven RL⁴. Voor een aantal RL was dit advies (voorwaardelijk) negatief wegens de onvolledigheid en onduidelijkheid van de dossiers en het gebrek aan evaluatie door de toenmalige administratie. Op 22 november 2005 adviseerde de Minaraad over de verlenging van hun definitieve erkenning⁵. In dit advies heeft de Minaraad voornamelijk aanbevelingen geformuleerd op door de minister gestelde vragen. Er werden toen geen effectieve uitspraken gedaan over de verlenging van de erkenningen zelf, omdat dit in essentie geen voorwerp uitmaakte van de toenmalige adviesvraag. Bovendien wees de Minaraad erop dat er onvoldoende informatie beschikbaar was om zich hierover uit te spreken door de specifieke opbouw van de hererkenningsdossiers en de vaak beperkte invulling van de intentieverklaringen. De Minaraad beschouwde toen de hererkenning van de zeven regionale landschappen als een belangrijk scharniermoment om aanpassingen aan de werking van regionale landschappen door te voeren en heeft in die zin dan ook verschillende algemene aandachtspunten en aanbevelingen geformuleerd. Waar mogelijk zal de Minaraad in het advies, dat u hieronder kan terugvinden, proberen na te gaan in welke mate eerder geformuleerde opmerkingen en aanbevelingen van de Minaraad opgevolgd werden. De Minaraad probeert hierbij zoveel mogelijk de structuur van het advies van 5 juli 2011 aan te houden.

4. Terugblik en strategie initiatieven

De Minaraad stelt vast dat de RL in de voorbije zes jaar van hun erkenningsperiode heel

² Minaraad, advies van 2 september 2010 aangaande de 'evaluatie van de werking van de Regionale Landschappen in 2009' (2010|42).

³ Minaraad, 5 juli 2011, advies aangaande de hernieuwing van de definitieve erkenning van het Regionaal Landschap Houtland (2011|34)

⁴ Advies van 14 september 1999 betreffende de definitieve erkenning van het RL Kempen en Maasland, RL Noord-Hageland en RL Zenne, Zuun en Zoniën (1999|17); advies van 4 november 1999 betreffende de definitieve erkenning van het RL Dijleland, het RL West-Vlaamse Heuvels en het RL Vlaamse Ardennen (1999|24); en advies van 10 februari 2000 betreffende de definitieve erkenning van het RL Haspengouw (2000|08).

⁵ Minaraad, Advies van 22 november 2005 over verlenging van de definitieve erkenning van zeven regionale landschappen, 2005|43.

wat initiatieven ontwikkeld hebben die aansluiten bij de centrale doelstellingen van een RL. De meeste RL maken in hun dossier concreet de link tussen de doelstellingen uit hun intentieverklaring en uitgevoerde of lopende initiatieven. Op die manier tonen ze via voorbeelden aan hoe de intentieverklaring in hun werking geïmplementeerd wordt. Ze focussen hierbij voornamelijk op vernieuwende activiteiten t.o.v. de vorige erkenningsperiode. RL Noord Hageland en RL West-Vlaamse Heuvels hebben in hun dossier een tabel opgenomen met de evaluatie van hun intentieverklaring uit 2005. Hierin worden zowel organisatorische aspecten als projectinitiatieven doorgelicht. De Minaraad staat positief tegenover deze aanpak en stelt dat de tabel in die zin als voorbeeld kan dienen voor andere RL.

De activiteiten die in de erkenningsdossiers opgelijst worden, beperken zich meestal tot ad hoc voorbeelden, gekoppeld aan de intentieverklaring. Hierdoor is het moeilijk om een volledig beeld te verkrijgen van de werking van de RL in de voorbije zes jaar. Het RL West-Vlaamse Heuvels geeft in hun dossier wel een relatief volledig overzicht van de lopende acties, met telkens een korte omschrijving en een evaluatie. De Minaraad vindt deze aanpak ook positief, maar merkt op dat een concrete link met de intentieverklaring ontbreekt. Dit komt deels wel aan bod in hun evaluatietabel, zij het onrechtstreeks (zie hoger). Voor meer details verwijzen de RL naar hun respectievelijke jaarverslagen. De opname in de dossiers van een samenvattende meerjaren-overzichtstabel lijkt voor de Minaraad toch echter wel noodzakelijk voor een hererkenningsevaluatie. De Minaraad beveelt daarom aan om in toekomstige dossiers (ook) een tabel op te nemen met een volledig en duidelijk overzicht van de uitgevoerde en lopende initiatieven over de zes jaren heen in relatie tot de intentieverklaring en de doelstellingen uit het Natuurdecreet. Het is raadzaam dat de RL de opbouw van een dergelijke overzichtstabel op elkaar afstemmen, zodat onderlinge vergelijking mogelijk is.

De RL hebben in de voorbije zes jaar duidelijk inspanningen geleverd om vroeger aangehaalde zwakten en knelpunten te remediëren. Zo werd er meer tijd geïnvesteerd in de evaluatie en opvolging van projecten. Dit gebeurde o.a. via intern overleg, evaluatierondes, bevragingen en terreinmonitoring (RL Dijleland is daar een goed voorbeeld van). De RL hebben ook meer eigen initiatieven genomen en bij samenwerking met derden een duidelijkere en meer afgebakende eigen insteek geleverd. Dit was bv. voor het RL Dijleland een belangrijk knelpunt in het verleden. Andere positieve evoluties betreffen de toenemende kennis en ervaring met de regelgeving, de proactieve gebiedsgerichte werking, een breder uitgedragen natuureducatieve- en recreatieve werking en een verbetering van overlegstructuren. Er zijn echter ook aandachtspunten die blijven terugkeren, zoals de soms moeilijke zoektocht naar nieuwe projectmiddelen, de intensieve monitoring en de dure communicatie. In sommige dossiers (bv. van RL Haspengouw en Voeren en RL West-Vlaamse Heuvels) ontbreekt een overzicht van de 'blijvende aandachtspunten'.

In hun strategische positionering voor de periode 2012-2018 willen de RL binnen het samenwerkingsverband nieuwe kansen grijpen om innovatieve projecten rond draagvlak bij doelgroepen uit te breiden. Ze willen ook verder inzetten op hun sterke kernpunten: intersectoraal werken, *bottum-up* benadering, focus op 'lichtgroene' natuur, combinatie van communicatie-initiatieven en concrete acties, participatie, niet dwingend karakter en *ownership*. Om na te gaan hoe deze punten in de toekomst nog verder geoptimaliseerd kunnen worden, heeft het RL Dijleland een uitgebreide interne bevraging en een discussiedag georganiseerd. De Minaraad vindt dit een goed en noodzakelijk initiatief en raadt aan dat de andere RL ook een dergelijke evaluatiemethodiek ontwikkelen. Uit de dossiers is het onduidelijk in welke mate de andere RL hier aandacht aan besteden. De resultaten van de interne evaluatie van het RL Dijleland werden blijkbaar wel niet opgenomen in het erkenningsdossier, waardoor het evaluatiedeel van het dossier relatief algemeen blijft. De Minaraad betreurt dit,

aangezien een resultatenoverzicht een concreet en nuttig beeld geeft van verworvenheden en werkpunten.

Het RL Kempen en Maasland heeft, in tegenstelling tot de andere RL, een nieuwe intentieverklaring uitgewerkt, gebaseerd op de intenties van de partners ter gelegenheid van het 20-jarige bestaan. Centraal hierbij staan continuïteit en creativiteit, die in het verleden geleid hebben tot het succes van het RL. De Minaraad stelt vast dat de nieuwe intentieverklaring aansluit bij de doelstellingen uit het Natuurdecreet en het Erkeningsbesluit.

5. Terugblik en strategie samenwerking

Alle RL zien de (vrijwillige) samenwerking met de diverse doelgroepen in hun werkingsgebied als een belangrijke kwaliteit van hun werking. Via samenwerking proberen ze de verschillende acties binnen hun doelstellingen maximaal te integreren. Op die manier kunnen ze de visies van de partners en overheden beter op elkaar afstemmen. De samenwerking schept ook belangrijke mogelijkheden om extra financiering aan te trekken (cf. multiplicatoreffect), hetgeen een belangrijk punt is in de intentieverklaring van veel RL (bv. RL Dijleland en RL Kempen en Maasland). Ze kiezen ook bewust voor projecten die complementair zijn met lokale initiatieven van de partners om onnodige overlap te vermijden, bv. voor acties in het kader van soortbescherming. Voor wat het luik natuurbehoud betreft, ligt de focus van RL op het beheer, het herstel, de aanleg en de ontwikkeling van kleine landschapselementen. Ze richten zich bij hun acties (voornamelijk) op gebieden buiten reservaten. De Minaraad acht dit ook noodzakelijk en vraagt dat ze dit doen in overleg met al de betrokken actoren, rekening houdend met de afstemming van taken, het efficiënt gebruik van (beperkte) middelen en de complexe uitdagingen in het buitengebied.

De RL lijken het Vlaams Overleg Regionale Landschappen zinvol te achten, ook al wordt dit zelden expliciet vermeld in de dossiers. Dit overleg kan beschouwd worden als een belangrijk forum om kennis en ervaring uit te wisselen. Het is ook een uitgelezen basis om werkingsgebiedoverschrijdende initiatieven op te starten. Dit overleg moet in de toekomst volgens de Minaraad dus best verdergezet worden. Naast het Vlaams overleg, bestaat er in de provincie Vlaams Brabant ook nog een provinciaal overleg om de onderlinge samenwerking van de provincie en de andere lokale RL te stimuleren. Het RL Dijleland onderstreept nadrukkelijk het belang van dit overleg. De Minaraad vraagt dat de andere RL ook aandacht in hun dossier besteden aan de sterkten en zwaktes van een dergelijke overkoepelend overleg. Het is echter onduidelijk in welke mate een gelijkaardig forum ook in de andere provincies bestaat.

6. Rol en taakstelling t.a.v. de instandhoudingsdoelstellingen

Elk RL gaat in zijn erkenningsdossier kort in op dit thema. Ze beperken zich hierbij meestal tot het (letterlijk) aanhalen van een uittreksel uit de nota 'Regionale landschappen en instandhoudingsdoelstellingen' van het Vlaams Overleg Regionale Landschappen (december, 2010). De meeste RL vermelden het bestaan van die nota echter niet in hun dossier. Dit geeft verkeerdelijk de indruk dat de betreffende RL slechts op eigen initiatief de weergegeven visie ontwikkeld hebben. Enkel RL Dijleland en RL Zenne, Zuun en Zoniën verwijzen expliciet naar de nota. De Minaraad vraagt dat alle RL de correcte bronvermelding aangeven. De Minaraad zal in dit advies verder niet specifiek ingaan op de mogelijke IHD-rol, omdat het onderwerp meer in zijn algemeenheid behandeld zal worden bij de jaarlijkse advisering van de werking van alle RL in 2010.

7. Aanbevelingen 'good governance'

Bij eerdere adviesverlening heeft de Minaraad een aantal opmerkingen geformuleerd ten aanzien van de samenstelling van de bestuursorganen van RL⁶. De Minaraad stelt het op prijs dat de RL inspanningen leveren om, op vraag van ANB, aan deze opmerkingen tegemoet te komen en daar ook specifiek aandacht aan besteden in hun hererkenningsdossiers. De Minaraad betreurt het echter dat het hoge aantal leden in de bestuursorganen een punt van discussie blijft bij een aantal RL. Die RL ervaren dit echter vaak niet als een probleem en wensen daarom de bestaande regeling te behouden. RL Vlaamse Ardennen meldt in haar dossier expliciet dat de raad van bestuur een afslanking van de leden niet aanvaard heeft, een reden wordt echter niet vermeld. Veranderingen in de bestuursorganen lijken bij een aantal RL politiek gevoelig te liggen⁷. In de toekomst zullen de verbeterpunten inzake 'good governance' dus wel een aandachtspunt moeten blijven om een goede, bestuurlijk onafhankelijke werking te bewaken. De man-vrouw verhoudingen in de meeste bestuursorganen zijn ook nog steeds ongelijk, maar de RL nemen zich voor om bij de volgende bestuursverkiezing op een beter evenwicht toe te zien.

8. Uitbreiding werkingsgebied

Het RL Dijleland vraagt een uitbreiding van haar werkingsgebied met drie gemeenten (Boortmeerbeek, Haacht en Hoeilaart). Hierdoor neemt de oppervlakte toe met 6.963 ha, i.e. van 37.499 ha naar 44.462 ha. De gemeente Hoeilaart behoorde tot 31 december 2009 tot het RL Zenne, Zuun en Zoniën. De reden voor de wijziging van RL is geografisch: de gemeente valt eerder binnen het stroomgebied van de Dijle. Dit wordt niet rechtstreeks vermeld in het dossier, maar valt wel af te leiden uit de bijlage (brief kandidatuur). Het RL beschrijft in haar dossier kort de impact van de vooropgestelde uitbreiding op de activiteiten en de financiële consequenties. Om de praktische werkbaarheid te garanderen, zal het RL Dijleland haar werkingsgebied opdelen in deelregio's, maar details moeten nog uitgewerkt worden. Twee van de drie gemeenten hebben reeds eerder in het verleden meegewerkt aan initiatieven van het RL, hetgeen volgens de Minaraad een goede basis vormt om de samenwerking te verstevigen.

Het RL Noord-Hageland wenst haar werkingsgebied uit te breiden met de gemeente Tremelo, waardoor de oppervlakte stijgt met 3.157 ha, van 39.370 ha naar 41.526 ha. In het dossier wordt een bondige beschrijving gegeven van de natuur- en landschapswaarden van de gemeente, die een toetreding ondersteunen. In tegenstelling tot RL Dijleland wordt dit geïllustreerd aan de hand van kaartmateriaal. In het dossier van het RL Noord-Hageland ontbreekt echter een inschatting van de impact (projectmatig, financieel). Het RL beschrijft wel hoe ze de gemeente stap voor stap zal integreren in haar bestaande werking.

De Minaraad stelt vast dat de twee RL met de voorziene uitbreiding blijven voldoen aan de voorwaarden van een werkingsgebied in het Erkenningsbesluit. Om deze reden wenst de Minaraad de vooropgestelde uitbreidingen dan ook goed te keuren. De Minaraad vraagt evenwel om bij toekomstige uitbreidingsaanvragen altijd duidelijk kaartmateriaal toe te voegen en in een apart deel de (anticipatie op de) impact van de uitbreiding concreet te schetsen.

⁶ Minaraad, 2 september 2010, advies aangaande de evaluatie van de werking van de Regionale Landschappen in 2009 (2010|42)

⁷ Cf. advies Minaraad van 5 juli 2011 aangaande de hernieuwing van de definitieve erkenning van het Regionaal Landschap Houtland (2011|34)

9. Conclusie

Op basis van de voorgelegde hererkenningsdossiers en de, op vraag van ANB, erin opgenomen informatie, ziet de Minaraad geen redenen om de RL niet te erkennen voor een nieuwe periode van zes jaar. De Minaraad geeft dus een gunstig advies, maar vraagt wel om met de hoger geformuleerde opmerkingen rekening te houden.

Het advies werd unaniem goedgekeurd.

Met de meeste hoogachting,

Marc Van den Bosch,
voorzitter Minaraad