

Een bevraging bij 99 kustbeleidsmakers

Bart Slabbinck

onder promotorschap van prof. em. Georges Allaert (UGent); bartslabbinck@yahoo.com

“Uit wat voorligt blijkt duidelijk dat er slechts twee mogelijkheden zijn. Voortgaan zoals we nu bezig zijn hetgeen onvermijdelijk leidt tot de totale teloorgang van de Belgische kust. Ofwel opteren voor een aanpak van badplaats- en duinlandschapswaardering. Maatschappelijke moed en politieke wil zullen evenwel noodzakelijk zijn indien voor de laatste mogelijkheid wordt gekozen”.

Woorden dertig jaar geleden neergepend door wijlen professor Charles Vermeersch. Dertig jaar na datum maakt een bevraging bij 99 kustbeleidsmakers uitgevoerd aan de Universiteit Gent een stand van zaken op en vergelijkt de resultaten met een gelijkaardige analyse uit 1997. Is er sindsdien sprake van een gekenterd kustbeleid? Of werd de spreekwoordelijke kip met gouden eieren verder geslacht?

We vroegen aan 99 beleidsmakers ...

Met diepte-interviews van 40-60 minuten onderwierp de auteur, zowel in 1997 als in 2015, een groep van in totaal 99 hoofdspelers in het kustdebat aan een reeks open vragen. De groep bestond uit 19 politici, 22 ambtenaren, 27 vertegenwoordigers van de economische sector, 12 kerngetuigen uit middenveldorganisaties, 10 wetenschappers en 9 MINA-raadsleden. Op te merken is dat tevens 22 personen reeds 20 jaar of langer het kustbeleid actief opvolgen. Met de ‘kust’ wordt zowel het grondgebied van de polder- en kustgemeentes gevisieerd, als het strand, de duinen en het Belgisch deel van de Noordzee. Er werd via voornamelijk open vragen zowel gepolst naar beleidsmatige problemen als naar mogelijke oplossingen. Specifieke thema’s als klimaatverandering & kustverdediging, leefbaarheid, ruimtelijke planning en natuurbeleid passeerden de revue.

Een bredere kijk, maar geen totaalvisie

Enkele veelzeggende cijfers die meteen de toon zetten. 63% van de bevrageden vindt niet dat er sprake is van een echt kustbeleid. Slechts 23% van de bevrageden



VLIZ-Decler



■ *Sinds het Duinendecreet van 1993 is bouwen in de kustduinen niet langer toegestaan (VLIZ-Decler)*

(voornamelijk politici) vindt van wel. Gepolst naar de toestand van de kust antwoordde 46% van de bevrageden dat deze als eerder negatief te bestempelen is. Slechts 20% concludeerde “(eerder) positief”.

Wie een blik werpt op de aangekaarte problemen in 2015 krijgt volgende top vijf:

- te weinig beschermde natuur
- een te grote druk op de open ruimte
- een versnippering van bevoegdheden
- een gebrek aan één gemeenschappelijke visie
- betaalbaar wonen.

In 1997 zette het Duinendecreet uit 1993 – met een feitelijk bouwverbod dat

een halt riep aan de verdere verstedelijking van de kustlijn – nog sterk de toon in de antwoorden. In 2015 valt op dat de uitdagingen complexer of beter diverser zijn geworden. Waar in 1997 de focus lag op de kust als ‘strand en duin’, wordt de kust thans benaderd van ‘polder tot en met zee’. In 2015 duiken naast milieu- en natuurproblemen ook socio-economische uitdagingen op (bv. ontgroening & vergrijzing van de kust).

Wat wel een rode draad was in 1997 én in 2015, is het (gebrekkige) institutionele kader waarbij de bevrageden wijzen op o.m. het onvoldoende samenwerken tussen bestuursniveaus. Meermaals werd zelfs de

beeldspraak “de Brusselse kust” gehanteerd of werd gewezen op de concurrentie tussen badplaatsen, een gebrek aan visie, of het overgewicht dat toerisme/economie krijgt (t.o.v. zachte waarden). Het kustbeleid anno 2015 lijkt de perceptie te wekken vooral te focussen op het hier én nu én op harde (economische) waarden.

Hoe het niet (ruimtelijke planning)/wel (natuur- en Noordzeebeleid) moet

De spontaan opgesomde problemen leggen bovendien een dieper gewortelde malaise bloot. Een malaise die treffend bleek als ingezoomd werd op de beleidsthema's ‘ruimtelijke ordening’ en ‘natuur’. Het beleidsdomein ‘ruimtelijke ordening (op land)’ wordt als ‘bad practice’ bestempeld en als illustratie voor de kritiek op het kustbeleid uitgespeeld. Zo evalueert slechts 5% van de bevrageden dit beleidsdomein positief. Als verklaring wijst 17% op de historische erfenis, de gebrekkige ruimtelijke planning uit het verleden die zomaar niet ongedaan kan worden gemaakt. Andere oorzaken van het falend beleid die worden aangehaald zijn een gebrek aan politiek eigenaarschap, een perceptie als zou ruimtelijke ordening façadepolitiek zijn, een papieren tijger zonder daadkracht. Voor wie het beleid sinds 1997 analyseert (een 33 malen gewijzigd wetgevend kader, een stille dood voor het Structuurplan Kustzone of de visie op de Koninklijke Baan, de afwezigheid van politieke trekkers, ...) komt dit niet als een verrassing.

De kritiek van de beleidsmakers op ruimtelijke ordening staat in schril contrast met het natuurbeleid dat door 61% als positief wordt bestempeld en door nog eens 20% als positief zij het nog ontoereikend. Deze gunstige evaluatie lijkt deels voort te vloeien uit het Duinendecreet dat wel politieke trekkers kende, dat wel slagkrachtig was (en aan de wieg stond van

o.m. ambitieuze projecten in de IJzermonding & de Zwinduinen) én dat niet uitgehold werd. Anderzijds blijkt uit de bevraging dat het succes van het Duinendecreet als keerzijde heeft dat bij politici én economische stakeholders de perceptie leeft dat er naar biodiversiteit geen uitdagingen meer zijn.

Aan te stippen is dat ook het Noordzeebeleid – zonder expliciet te zijn bevraged – spontaan door 16% van de bevrageden als good practice wordt gelauwerd. Net als bij het Duinendecreet zijn de factoren voor het succes: trekkers (“een minister van de Noordzee”), een wetgevend kader (ontbrekend in 1997, sindsdien stelselmatig uitgebouwd), een beleid met resultaten (van windmolens tot minder olieslachtoffers), ...



■ Het Noordzeebeleid wordt in de kustbevraging door bevoorrechte getuigen regelmatig naar voor geschoven als een geslaagde onderneming (VLIZ/Dewulf).

De oplossingen in een nutshell

De bevraging bevat de bouwstenen voor een “kustbeleid 2.0”. Belangrijk is bovenal dat – net als in 1997 – de resultaten als a-politiek bestempeld kunnen worden. De aangekaarte thema's waren met andere woorden geen doorslag van partijpolitieke stromingen. Verschillend t.o.v. 1997 is dat het defensieve–reactieve discours (bv. “stop bebouwing in de duinen”) ingeruild werd voor een pragmatischer–proactiever perspectief. Een “geïntegreerd kustzonebeheer” mag dan op het terrein niet ervaren worden, de ideeën zijn gemeengoed geworden en vertalen zich kustbreed, van polder tot en met zee.

Veelzeggend hierbij is dat de top vijf van de geopperde oplossingen in 2015 er als volgt uit ziet:

- een totaalvisie op de kust
- klimaatadaptatie (in bijzonder een langetermijnplan voor de kustverdediging)
- een duurzame ontwikkeling – een evenwichtige ontwikkeling
- werken aan een duurzame mobiliteit
- bestuurlijke samenwerking – integratie.

Een zoektocht naar kernkwaliteiten

Ongerept, rustgevend en karaktervol

Opvallend is tevens dat het merendeel van de bevrageden eenzelfde toetsingskader lijkt te hanteren dat niet gestoeld is op kwantiteit, wel op kwaliteit. De kust staat zowel voor bewoners als voor “binnenlanders” synoniem voor een rustgevende plaats, een alternatief voor de grijze stedelijkheid, voor het hectische hinterland. De kust fungeert als de geografische en zintuiglijke rand of grens van het (binnen)land. Of met de woorden van enkele bevrageden:



■ Transformeert de Koninklijke Baan (eindelijk) in een Koninklijk Fietspad? (BS)



■ De Belgische kust is sterk verstedelijkt en het is er vaak een drukte van jewelste. Deze aspecten kunnen ook als een opportuniteit worden beschouwd. Hier een beeld van kustbezoekers die zich scharen rond de vangsten van de Oostduinkerkse paardenvissers (VLIZ/Delva).

“Vanaf Jabbeke verandert de lucht, het landschap ... dan beginnen de kinderen op de achterbank te djingelen”

“De zee is natuur zonder menselijk geheugen”

“De kust houdt een belofte in van ongereptheid”

Eigen aan de kust is ook het belang van het toerisme en de havens als economische spelers van formaat. Beide hebben veel welvaart gebracht maar ook dit beeld van ongereptheid helpen doorbreken. Dé “economische beleidsmaker” aan de kust bestaat niet. Bevraagden die spontaan een pleidooi pro toerisme hielden, zwegen in de regel (83%) zedig over de uitbouw van de zeehavens (en vice versa) of gaven er zelfs onverhopen kritiek op en bestempelden deze economische infrastructuur (havenkranen, strekdammen, ...) als bedreiging van weidse zichten en andere kernkwaliteiten van de kust.

Stedelijkheid als kans

Uit een detailanalyse van de ca. 11.500 ingevulde datavelden blijkt dat niet alleen het “verschillend en ongerept zijn” als kernkwaliteit van de kust naar voor treedt. Ook “stedelijkheid”, als kwalitatief samenleven, trad op de voorgrond. Deze kwaliteit typeert onze kust sinds haar toeristische ontdekking, toen rijke toeristen zich vergaapten aan de folkloristische vissers (en vice versa). Ze wordt weerspiegeld in onder meer de zeedijk en het strand als dé grootste publieke ruimte van het land. De “kuststad”, karikaturaal wel eens omschreven als een moderne Atlantikwall, is niet alleen een realiteit, maar bovenal ook een opportuniteit. Binnen deze problematiek toont zich bijvoorbeeld het verschil in mind-setting rond het thema vergrijzing.



■ Veel kans dat wie zijn ogen sluit en aan de zee denkt, een dergelijke liefelijke, rustgevende en schijnbaar ongerepte plek voor ogen houdt. Een plek ook die eigenheid uitstraalt en daardoor wezenlijk verschilt van het anonieme binnenland (VLIZ-Coppieters).

De pensioenmigratie naar zee werd in 1997 niet of nauwelijks vermeld. Vandaag ziet het gros van de bevraagden deze vergrijzing veelal pragmatisch en als realiteit tegemoet, iets waar over gewaakt dient te worden om bijvoorbeeld vereenzaming te vermijden. Vergrijzing wordt dan ook aanzien als een sociologische (en niet zozeer een demografische) uitdaging waar de kuststad een antwoord op kan bieden.

Ogenschijnlijk paradoxaal gesteld zou men uit het onderzoek zelfs een onbewust pleidooi voor een meer stedelijke kust kunnen afleiden. Daarbij wordt gedacht aan een compacte kuststad die niet verder uitwaaiert, die hierdoor zelf kansen creëert om ecologische processen een eerherstel te geven, die zich wapent tegen de klimaatveranderingen en bovenal ook mensen samenbrengt.

Naar een nieuwe “kustreflex”?

Ten aanzien van een toekomstig, evenwichtig kustbeleid is het tekenend dat er geen consensus was bij de bevraagden over welk niveau dé trekker moest vormen (of kan dit geïnterpreteerd worden als een pleidooi voor een regiobestuur?). Wat wel opdook zijn sleutels voor succes zoals onder meer het opmaken van één totaalvisie op de kust (53% bevraagden), die vervolgens ook consequent dient uitgevoerd te worden (16%), waarbij een evenwicht tussen harde en zachte waarden bewaakt dient te worden (39%) vanuit een bestuurlijke samenwerking (28%). Dit pleidooi zou omschreven kunnen worden als “een kustreflex”.

De vraag is hoe het verder gaat. Het in herhaling vallen van het beleid zal tot eenzelfde resultaat leiden. Zo bleek recent



■ We kunnen ons maar beter tijdig aanpassen aan de klimaatwijzigingen en daarmee gepaard gaande zeespiegelstijging. Bij zware stormen, zoals de Sinterklaasstorm in december 2013, kan het water schrikwekkend hoog rijzen, zoals te zien op dit beeld van de Oostendse haven. (VLIZ/MD).

nog bij het in de prullenmand verdwijnen van de studie ‘Metropolitaan Kustlandschap 2100’, dat de ontwikkelingsmogelijkheden van de kust tot 2100 onderzocht in het kader van een veranderend klimaat en socio-economische context. Hoewel er alsnog onvoldoende draagvlak is voor de uitwerking van deze studie, toont bovenstaande bevraging dat een koerswijziging en het ontwikkelen van een kustreflex mogelijk moeten zijn.

Klimaatadaptatie als sprekend voorbeeld: elk nadeel heeft zijn voordeel

De geesten zijn t.o.v. 1997 gerijpt, al lijkt een wervende rode draad, een aanjager, nog niet gevonden of (h)erkend. Een thema als “klimaatverandering” is nochtans een mogelijk goede kandidaat. Slechts 22% van de geïnterviewden beschouwt het huidig klimaatadaptatiebeleid als afdoende. Klimaatverandering legt kortom de grenzen aan de groei bloot en demonstreert dat “werken met ecologische processen” een koerswijziging (t.o.v. de huidige ingenieursbenadering) vergt. Bovendien tonen de diverse plannen (Vlaamse

Baaien, Kappa, Caspar, ...) een opvallend gelijklopend discours. Elk van deze fora maakt de overstap van het werken vanuit de kustlijn naar een bredere visie met inbegrip van de volledige kustzone. Ook de tijdshorizon wordt naar 2100 verlegd. Tevens stapt men af van generieke recepten als “hold the line” en wordt een lans gebroken voor maatwerk. “Klimaat” duikt in 2015, t.o.v. de bevraging in 1997, op als een nieuw thema. Dit illustreert evenwel hoezeer de waan van de dag het beleid mee stuurt. Immers bij een open vraagstelling naar kustproblemen belandt “klimaat” slechts op plaats 7. Wordt expliciet gewezen op het thema dan staat klimaatverandering op nummer 1. Het viel ook op dat “een stijging van de zeespiegel” als effect breed gekend is, terwijl “overstromingen in het hinterland” door slechts 38% van de bevrageden wordt aangekaart (en dan vnl. door “binnenlanders”).

Intussen toont de bevraging dat het nieuwe discours “werken met de natuur”, in casu kustverdediging, breed is doorgedrongen én aanvaard lijkt anno 2015. Een frappant voorbeeld stelt zich rond de discussie of er duinen voor de zeedijk kunnen worden opgeworpen. Daar waar “duin voor dijk” tijdens de opmaak

van het kustveiligheidsplan nog op een njet van de kustburgemeesters botste, staat vandaag 83% van de beleidsmakers (gematigd) positief t.o.v. het idee. Ook al pleit een meerderheid voor een omzichtige benadering, het inzicht dat strandsuppleties niet de enige zaligmakende oplossing bieden lijkt hiertoe te hebben bijgedragen. Of zoals een initieel zeer kritische beleidsmaker opmerkte:

“Voor mij is “duin voor dijk” bespreekbaar. Eigenaars van zeedijkappartementen zijn geen domme mensen. Het is belangrijk om het uit te leggen. We moeten hen overtuigen met o.m. wervende beelden”.

Tot slot

De uitdaging van klimaatverandering is niet min voor de kust. Toch toont ze hoe dit soort actuele dossiers dé springplank kunnen vormen om werk te maken van een breed gedragen en toekomstgericht kustbeleid 2.0. Door de geschiedenis van de bouwstenen van het (gewenste) kustbeleid te bestuderen lijkt de stem van de beleidsmakers bevraged in 1997 en 2015 te luiden: onze kust verdient (nog) beter.



Bibliografie

- Crutzen P. & E. Stoermer (2000). The ‘Anthropocene’, Global Change NewsLetter.
- De Ruyck A., C. Ampe & R. Langhohr (2001). Management of the Belgian coast: Opinions and solutions, Journal of Coastal Conservation.
- Meadows D., J. Randers & D. Meadows (2004). Limits to Growth – The 30-Year Update, Chelsea Green Publishing Company.
- Slabbinck B. (2015). Een andere kijk op de kust, Universiteit Gent – Maritiem Instituut.
- Vermeersch C. (1986). De teloorgang van de Belgische kust, Ruimtelijke Planning 15.