

Duurzaam Kustbeheer, van experiment tot noodzaak

Jan Mees & Ann-Katrien Lescauwae*

Proloog: een wijzigende perceptie van het Kustbeleid

Een vergelijking van het kustbeleid 1997-2015

De Universiteit Gent bevroeg in 1997 een 100-tal kustactoren uit verschillende lagen en sectoren en deed dit over in 2015 (Slabbinck, 2016). Voor 63% van de bevroegden blijkt er niet echt sprake van een kustbeleid. Toch ervaart men de uitdagingen als diverser en dus complexer: lag de focus voorheen op strand en duin, dan maken polders en zee nu ook integraal deel uit van het gebiedsgericht beleid voor de kust. Behalve een geografische uitbreiding is er ook duidelijk sprake van een thematische verbreding: naast milieu en natuur zijn ook sociale, economische en culturele aspecten een deel van het geheel. Een derde verruiming betreft de tijdshorizon: voor velen verlegt een langetermijnvisie zich naar een horizon in 2100. Rooskleurig wordt die visie echter niet: slechts 20% van de bevroegden beschouwt de toestand van de kust als (eerder) positief. In de top 5 van de pijnpunten in het beleid aan de kust vind je: te weinig beschermde natuur, een te grote druk op de open ruimte en een nijpend tekort aan betaalbare woningen. Ook het altijd terugkerende ‘gebrek aan een gemeenschappelijke visie’ en de ‘versnippering van bevoegdheden’ worden als problemen gezien.

1. Kustgebieden op de globale milieuagenda

De aandacht voor onze intensief gebruikte, productieve maar ook kwetsbare kustgebieden is geen nieuwkomer op de globale agenda voor milieu en ontwikkeling. Met de Verenigde Naties als trekker hernieuwden de wereldleiders in 1992 de eerdere beloftes voor de bescherming van de zeeën, oceanen en kustgebieden. Een meer geïntegreerde aanpak, zoals onderschreven in de Agenda 21 (Rio 1992), zou garantie moeten bieden voor een duurzaam beheer van kustgebieden. Deze intentieverklaring kende al snel doorvertaling in diverse VN-programma's en-instrumenten, met de bedoeling om de nodige capaciteiten uit te bouwen als opstap naar een geïntegreerd beheer van kustgebieden (GBKG, in het Engels *Integrated Coastal Zone Management* of ICZM). De Intergouvernementele Oceanografische Commissie (IOC) van UNESCO nam in 1997 *Integrated Coastal Area Management* (ICAM) aan als volwaardig programma om de lidstaten te helpen bij hun inspanningen om marien wetenschappelijke en technologische capaciteiten op te bouwen in opvolging van Agenda 21 (en ondertussen ook de recente VN Ontwikkelingsdoelstelling SDG-14 voor Oceanen).

Ook de Europese Unie liet niet op zich wachten. Met de ervaringen uit een reeks pilootprojecten rond ruimtelijke planning en bescherming van de kustlijn, schreef de Europese Commissie (EC) initieel een visie neer in vrijblijvende besluiten en charters (zie tabel 1). In 1996 pakte de EC uit met een driejarig demonstratieprogramma om - aan de hand van thematische pilootprojecten - lidstaten te overtuigen van de meerwaarde van een geïntegreerde benadering in kustgebieden. De EC gaf bij de uitvoering van dit programma meteen het voorbeeld voor

* Prof.dr. Jan Mees en dr. Ann-Katrien Lescauwae zijn allebei marien bioloog en verbonden aan het Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ), resp. als algemeen directeur en als afdelingshoofd Beleidsinformatie.

geïntegreerd werken door de samenwerking tussen de Europese directoraten-generaal Visserij, Milieu, Onderzoek & Ontwikkeling en Regio. Hieruit kwam een gedragscode voor goede praktijken voort en een modelwet voor kustbescherming (1999). Ook met de juridisch niet-bindende *'aanbeveling betreffende de uitvoering van een geïntegreerd beheer van kustgebieden in Europa'* (2002/413/EC) bleven de aanhangers van een daadkrachtig beleid rond GBKG in Europa nog behoorlijk op hun honger zitten. Maar voor de EC was deze benadering een erkenning van (1) de grote diversiteit aan ecosystemen langs de 68.000 km Europese kustlijn, (2) de nood aan een regionale benadering en (3) het belang van het EU subsidiariteitsbeginsel (EC 2006). Met de GBKG-aanbeveling streefde de EC immers in de eerste plaats naar het ontwikkelen van een breder, gemeenschappelijk kader inzake duurzaam kustbeheer in de Europese kustgebieden.

De GBKG-aanbeveling legde een breder beleidskader vast om de lidstaten te stimuleren. Ze reikte hen 8 grondbeginselen of GBKG-principes aan als richtsnoeren voor de opmaak van een gebiedsgerichte benadering (zie ook tabel 2). Want voor de Europese Commissie is GBKG geen eindpunt, maar *'een voortdurend proces, met als algemene doelstelling de verwezenlijking van duurzame ontwikkeling in de kustzone door middel van een optimaal beheer van de menselijke activiteiten in deze zone, teneinde de toestand van het kustmilieu te verbeteren en zijn diversiteit te handhaven'* (EC 1999).

Tabel 1.

Mijlpalen in het Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden, tot aan de oprichting van het Coördinatiepunt in België.

Bron: Compendium voor Kust en Zee 2013

Jaartal	beleidsinstrument	Doelstelling/omschrijving
1973	Besluit (73) 29 van de Europese Raad	Besluit met betrekking tot de bescherming van de kustlijn
1981	Europese Kust Charter, opgesteld door de Conferentie van Perifere Maritieme Regio's in Europa	Tekent de basisprincipes uit voor een geïntegreerd beheer van kustgebieden
1982	Besluit van het EU Parlement ter ondersteuning van het Europese Kust Charter	Ondersteunt de principes zoals beschreven in het 'Kust Charter'. Zowel het Charter als het Besluit (73)29 onderlijnen de nood aan een geïntegreerde planning voor kustgebieden in Europa
1983	Europees Charter voor Regionale Ruimtelijke Planning (CEMAT)	Onderstreept de nood aan ruimtelijke planning in Europese kustgebieden
1992	Hoofdstuk 17 van Agenda 21	Aanleiding tot een specifiek Europees beleid m.b.t. GBKG. Roept de kuststaten op om GBKG-strategieën op te stellen. Hoofdstuk 10 van Agenda 21 onderstreept bovendien het belang van een geïntegreerd en duurzaam landbeheer

Jaartal	beleidsinstrument	Doelstelling/omschrijving
1992	Resolutie van de EU Raad betreffende het toekomstige beleid van de Gemeenschap m.b.t. tot de Europese kustzone (92/C 59/01)	Mede in opvolging van Agenda 21 erkent de Europese Raad de nood aan een geïntegreerde benadering in de aanpak van de uitdagingen inzake kustbeheer en spoort de Commissie aan om een voorstel op te stellen voor actie in Europa
1994	Resolutie van de EU Raad betreffende een communautaire strategie voor geïntegreerd beheer van de kustzone (94/C 135/02)	De EU verzoekt de lidstaten de bescherming van de kustzones op te voeren, via een communautaire strategie voor geïntegreerd beheer van de kustzones
1996-1999	De Europese Commissie start een Demonstratieprogramma rond duurzaam kustbeheer	Er worden 35 projecten goedgekeurd en 6 thematische studies uitgewerkt. Het Vlaams gewest voert het project 'TERRA-CZM' uit om technische informatie te verzamelen m.b.t. GBKG en om een breder debat te stimuleren.
1999	Europese raad: 'Modelwet voor Kustbescherming' (Model Law on Coastal protection)	Een voorstel voor elementen van een toekomstige modelwet voor kustbescherming
1999	Europese raad: 'Gedragscode voor goede praktijken voor kustgebieden' (Code of conduct for coastal zones)	Een voorstel voor 'goede praktijken' inzake GBKG
2000	Een voorstel aan het EU Parlement en de EU Raad voor een Europese aanbeveling inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden in Europa (COM (2000) 545)	
2000	Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden (COM (2000) 547)	Strategie voorgesteld om op Europees niveau een gezamenlijke aanpak te bevorderen inzake planning en beheer van het kustgebied
2001	Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer	I.h.k.v. het Europese 'Doelstelling 2'-programma voor kustgebieden, wordt het Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer in België opgericht
2002	Aanbeveling rond de uitvoering van een Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden (GBKG) in Europa goedgekeurd door het Europees parlement en de Europese Raad 30 mei 2002 (2002/413/EG)	

1.1 Een EU-breed kader voor lokaal maatwerk

De aanbeveling uit 2002 promootte maatwerk en spoorde de lidstaten aan om nationale GBKG-strategieën uit te rollen. Want respect voor de lokale specificiteit is een kernprincipe in de aanbeveling. *Leitmotiv* bij de opmaak en uitvoering van deze nationale strategieën was een optimale integratie van culturele, sociale en economische componenten in een langetermijnvisie die binnen de draagkracht van het lokale kust-ecosysteem blijft. De aanbeveling was dus al een vroege kiemdrager van de ‘ecosysteembenadering’ die nu wereldwijd gedragen wordt.

Maar de aanbeveling had een houdbaarheidsdatum. Het succes van dit niet-bindende instrument werd opgemeten bij een eerste geplande evaluatie in 2006: van de twintig EU-kustlidstaten beschikten negen landen - samen goed voor 64 % van de Europese kustlijn - over een nationale GBKG-strategie. Andere landen, waaronder België, besloten de lat hoger te leggen voor het afstemmen en integreren van bestaande beleidsinstrumenten. België speelde een actieve rol in de aanloop naar de aanbeveling, met name door de uitvoering van het demonstratieproject ‘Terra-CZM’ in opdracht van de EC (1996-1999). Het Terra-CZM-project stimuleerde een breed debat en legde de basis voor een duurzaam kustbeheer in België. *Take-home message* was de nood aan een structurele samenwerking en coördinatie tussen de diensten bevoegd aan de kust. Dit leidde rechtstreeks tot de oprichting van het Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer in 2001.

1.2 Een complex landschap

Ondanks de beperkte kustlijn en zeegebieden staat België model voor een kustlidstaat met een zeer complexe bevoegdheidsverdeling, in het bijzonder op het raakvlak tussen land en zee. De bevoegdheden in de kustzone zijn verspreid over de federale overheid en het Vlaams Gewest. Zo vormen de bescherming van het mariene milieu, ruimtelijke planning op zee, scheepvaart, ontginning van de zeebodem, (wind)energie (op zee), militaire activiteiten, politie- en scheepvaartcontrole, wetenschapsbeleid, en rampenbestrijding in de zeegebieden een exclusief federale bevoegdheid. Op land zijn ruimtelijke ordening, leefmilieu en natuurbehoud, havens, kustbescherming en wetenschapsbeleid dan weer exclusief materie voor het Vlaamse gewest. De territoriale bevoegdheden van het Vlaamse gewest worden zeewaarts begrensd door de basiskustlijn (GLLWS), met uitzondering van de expliciet toegekende materiële bevoegdheden op zee: zeevisserij, baggeren, beloodsing en scheepvaartbegeleiding, het ruimen van wrakken en reddingsacties op zee. De Provincie West-Vlaanderen flankiert en ondersteunt een aantal van deze territoriale en materiële bevoegdheden. In het kustgebied vergt dit bovendien een bijkomende afstemming voor dossiers waar gemeentelijke bevoegdheden gelden (lokale politie, concessies, onderhoud van stranden...). De Provincie speelt dan een belangrijke rol als bovenlokale partner, onder meer door de strategische (beleids)planning mee uit te tekenen (bv. inzake toerisme, mobiliteit, ruimtelijke planning). Voor de kust in het bijzonder houdt de gelaagdheid in het bestuur hier niet op: de RESOC's zetten in op sociaal-economische streekwerking in de kustgemeenten, er is een kustburgemeestersoverleg, en een bestuurlijk overleg van de kustgemeenten op initiatief van de provinciegouverneur. Ook de regiocommissies van de provincieraad en de intercommunales laten hun licht schijnen over bepaalde kustdossiers. Ondertussen maakte het federaal niveau werk van een hernieuwd Noordzeebeleid met de aanduiding van een minister van de Noordzee, de oprichting van de dienst Marien Milieu, de goedkeuring van een Masterplan voor de Noordzee en de aanloop naar een uitbreiding van de wetgeving voor het marien milieu. Kortom: een zeer complex en gefragmenteerd landschap van bevoegdheden en wetgeving. In het bijzonder omwille van deze versnippering zagen de meeste betrokkenen de integratie en afstemming van sectorale plannen in het kustgebied bij de evaluatie als pure noodzaak.

1.3 Een unieke 'feitelijke' samenwerking

België maakte niet alleen een goede beurt tijdens het voortraject rond duurzaam kustbeheer in Europa: in 2001- één jaar voor de inwerkingtreding van de GBKG-aanbeveling- werd al een (weliswaar informele) structuur opgericht voor een gebiedsgerichte invulling van de GBKG-aanbeveling. Het Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer spreidde haar vleugels als een project onder het 'Doelstelling 2'-programma van de EC. Het Coördinatiepunt werd niet bestuurlijk verankerd, maar gaf vanaf haar opstart de facto invulling aan integratie en afstemming van sectorale visies en plannen via een direct samenwerkingsmodel met de diverse beleidsniveaus en hun bevoegde diensten (dagelijks bestuur, bestuurlijk overleg). Als toepassingsgebied van het GBKG-beleid in België werd het kustgebied zeewaarts begrensd door de 12-mijlszone en landwaarts door de grenzen van de 10 kustgemeenten (De Panne, Koksijde, Nieuwpoort, Middelkerke, Oostende, Bredene, De Haan, Blankenberge, Brugge, Knokke-Heist) én de 9 poldergemeenten (Damme, Zuienkerke, Jabbeke, Oudenburg, Gistel, Diksmuide, Veurne, Alveringem, Lo-Reninge).

Het Coördinatiepunt ontgroeide al snel de experimentele fase. Na een gunstige evaluatie in 2006 werd het partnerschap uitgebreid: bij de formalisering van het 'GBKG protocol' in 2007 bevestigden de Provincie West-Vlaanderen, het Agentschap voor Natuur en Bos (ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie), het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust- afdeling Kust (ministerie van Mobiliteit en Openbare werken), en het Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ, departement Economie, Wetenschap en Innovatie) hun lidmaatschap in het dagelijks bestuur. Met de toetreding van de Dienst Marien Milieu in 2009 werd ook het federale niveau vertegenwoordigd (federale overheidsdienst van Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu). De provinciale overheid nam een faciliterende rol over de samenwerking op zich. Van bij de opstart trok de innovatieve benadering van het Coördinatiepunt daarom de aandacht van de Europese Commissie en de lidstaten. Want het 'Belgische experiment' toonde enerzijds een bestuurlijke uitdaging, maar bood anderzijds ook een interessante blauwdruk voor de toepassing in andere kustlidstaten met gelijkaardige complexiteit of versnippering van bevoegdheden.

1.4 Een instrument op volle koers

Met dit kernpartnerschap en de inclusieve beheersstructuren en-fora bereikte het Coördinatiepunt een uniek samenwerkingsverband van sectorale bevoegdheden en expertises (horizontale integratie). Verschillende beleidsniveaus en departementen konden er invulling geven aan een gebiedsgerichte afstemming van de bestaande doelstellingen (verticale integratie). Naast het agenderen van kust- en zeedossiers die gebaat waren bij een geïntegreerde benadering, bood het een platform voor het ondersteunen en faciliteren van programma's, projecten en dossiers die een sectoroverschrijdende benadering vergden. De focus lag op het uitvoeren van projecten op maat voor een optimale invulling van de GBKG-doelstellingen, het inzetten van indicatoren als wetenschappelijk instrument, en een hogere betrokkenheid van kustactoren via een kustforum. Ook een gezamenlijke langetermijnvisie voor de kust was één van de streefdoelen, net als een nauwere samenwerking tussen de bevoegde beleidsadministraties.

Via het protocol van 2007 gaf het Coördinatiepunt gevolg aan de aanbevelingen en de principes zoals vastgelegd in de GBKG-aanbeveling die de speerpunten vormden voor het meerjarenplan: (1) meewerken aan de implementatie van de GBKG-aanbeveling, (2) bevorderen van integratie van planning en beleid in het kustgebied en (3) draagvlak creëren voor geïntegreerd beheer van het kustgebied. In 2006 liep de Europese aanbeveling, als enig GBKG-instrument op Europees niveau, ten einde.

Ondanks de afwezigheid van een bindend juridisch instrument in Europa, het ontbreken van een nationale GBKG-strategie en het uitblijven van een bestuurlijke verankering van GBKG in België, slaagde een klein land met een kleine kuststrook erin om een unieke structuur op poten te zetten die in de EU erkend werd als koploper voor haar realisaties in het werkveld. De inspanningen van de Provincie West-Vlaanderen om een gebiedsgerichte werking uit te bouwen op maat van de verschillende regio's, zijn een sleutelfactor in dit succes: met de beleidsnota 'Gebiedsgerichte Werking' zette West-Vlaanderen al in 1995 koers naar een sectoroverschrijdende samenwerking en een effectieve betrokkenheid van lokale en regionale actoren.

Een andere succesfactor is zonder twijfel de inzet op een wetenschappelijk onderbouwd beleid en de constructieve samenwerking met de rijke en diverse onderzoeksexpertise op het vlak van kust en zee in Vlaanderen (Compendium voor Kust en Zee, 2015). Er is een onmiskenbare parallel tussen het duurzaam beheer van kustgebieden en de mariene wetenschappen. Want door de aard van het studiegebied is multidisciplinaire samenwerking een noodzaak. Het marien onderzoek is daardoor vaak een voorbeeld voor andere onderzoeksdisciplines en biedt een laboratorium voor samenwerkingsmodellen en-methodologieën. Beide onderzoeksgemeenschappen, voor zee en voor kust, staan voor gelijkaardige complexe uitdagingen. Ze zijn ook op elkaar aangewezen voor het zoeken naar duurzame oplossingen. Alleen door een ambitieuze koers te varen en de barrières te slopen (van discipline, praktische, culturele, financiële, juridische en politieke aard) en expertise te combineren kan die noodzakelijke sprong gemaakt worden (Verklaring van Rome 2014). Ook hier vond het Coördinatiepunt innoverende manieren om doelmatige gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden tot stand te brengen.

2. Een kleine regio als koploper in Europa

In afwachting van het herzieningsproces werd aan de lidstaten gevraagd om een nationale rapportage uit te werken over de periode 2006-2010. Ook in België werd opnieuw een grondig gereflecteerd op 10 jaar werking van het Coördinatiepunt (Belpaeme, 2011). De concrete aanbevelingen uit het eerste Belgische GBKG-rapport uit 2006 werden door de partners en kustactoren tegen het licht gehouden. De algemene teneur van deze evaluatie laat zich als volgt samenvatten:

- het Coördinatiepunt wordt bevestigd als eerste aanspreekpunt op het gebied van duurzaam kustbeheer in België en als Belgische vertegenwoordiging in internationale en Europese expertengroepen;
- haar expertise op het vlak van duurzaam kustbeheer en geïntegreerde benadering wordt unaniem erkend;
- haar rol bij het faciliteren en initiëren van processen en het uitvoeren van innoverende markante initiatieven, die tot ver buiten de grenzen als voorbeeld dienden, geniet een brede waardering.

Het rapport '10 jaar Coördinatiepunt, een kwestie van evenwicht' (Belpaeme, 2011) is een neerslag van de belangrijkste concrete realisaties en meetbare effecten van het GBKG in de Belgische kustgebieden, als follow-up van de operationele doelstellingen. Stuk voor stuk zijn deze verwezenlijkingen grondig afgetoetst aan de GBKG-basisbeginselen van de EU (zie tabel 2).

Tabel 2.

De GBKG-principes

GBKG-principe	Toelichting
Holistisch perspectief	<i>Houdt rekening met de onderlinge afhankelijkheid van en de verscheidenheid tussen de voor de kustgebieden relevante natuurlijke systemen en menselijke activiteiten.</i>
Langetermijnperspectief	<i>Houdt rekening met het voorzorgbeginsel en met de behoeften van de huidige en toekomstige generaties.</i>
Adaptief beheer	<i>Vergemakkelijkt aanpassingen die gelijke tred houden met de ontwikkeling van zowel de problemen als de kennis daarover. Een en ander impliceert de noodzaak van een solide wetenschappelijke basis m.b.t. de ontwikkeling van het kustgebied.</i>
Specifieke lokale kenmerken	<i>Kan voldoen aan de concrete behoeften van de diverse Europese kustgebieden.</i>
Werken met natuurlijke processen	<i>Maakt activiteiten op lange termijn milieuvriendelijker, sociaal meer verantwoord en economisch gezonder.</i>
Betrekken van alle belanghebbenden bij het beheersproces	<i>Kan door middel van overeenkomsten en op basis van gedeelde verantwoordelijkheid.</i>
Steun en betrokkenheid van alle betrokken bestuurslagen	<i>Legt of onderhoudt passende contacten om beleidsmaatregelen beter te coördineren. Partnerschappen met en tussen regionale en lokale autoriteiten zouden, waar dit passend is, tot stand dienen te worden gebracht.</i>
Toepassing van een combinatie van instrumenten	<i>Vergemakkelijkt samenhang tussen enerzijds de sectorale beleidsdoelstellingen onderling en anderzijds ruimtelijke ordening en het beheer.</i>

De Kustatlas, het Kustkompas en de Kustbarometer gelden als schoolvoorbeelden van instrumenten voor duurzaam kustbeheer en werden in EU-context herhaaldelijk als 'goede praktijk' uitgesteld naar andere lidstaten. De ervaring met de ontwikkeling van deze producten gaf mee vorm aan het concept en de invulling van het Compendium voor Kust en Zee (2013, 2015). De Kust Awards steken een hart onder de riem van lokale ondernemers, maar willen in hoofdzaak een houvast en stimulans bieden voor een 'duurzame impact' van kusteigen initiatieven. In samenwerking met verschillende kustactoren werd bij heel wat initiatieven concreet aandacht besteed aan lokale specificiteit bij de uitvoering. Inrichten van duingebieden, verwijderen van zonevreemde infrastructuren (bv. campings in zeebermduinen) en afbraak van permanente bebouwing en structuren (bv. in een militaire basis), inrichten van een fietsroute en wandelnetwerk langs de kust, onderzoek naar vergrijzing en leefbaarheid aan de kust, uitwerken van een traject naar een meer duurzame visserijsector (bv. Vistraject); het zijn maar enkele voorbeelden. Duurzaam kustbeheer denkt op lange termijn. Zo werd de uitbouw van strategische beleidsplannen voor de kust ondersteund, op het vlak van toerisme, visserij, kustveiligheid en ruimtelijke planning op land en ook

op zee. Bij de opmaak van deze langetermijnplannen wordt in toenemende mate samenwerking gerealiseerd met actoren uit de bedrijfswereld en het maatschappelijk middenveld. Het plan Vlaamse Baaien en het Tienpunten-programma van Natuurpunt wezen op het belang van het leggen van de relatie tussen land en zee: wat op zee gebeurt beïnvloedt het land, en omgekeerd. Deze land-zeeinteracties zijn niet makkelijk om aan te pakken in een land waar de bevoegdheden nogal verspreid zijn. Menigmaal werd er opgeroepen tot een nauwe samenwerking tussen verschillende overheden. Samenwerking met de gemeenten werd ook actief nagestreefd en gerealiseerd rond thema's als meeuwen, strandafval of speelruimte aan de kust. Het Coördinatiepunt vervulde een pioniersrol bij nieuwe initiatieven en het aanpakken van nieuwe dossiers. Het vervulde ook een voortrekkersrol in het samenwerken rond natuurlijke processen. Zo werd bij het ophogen van stranden voor kustveiligheid ook rekening gehouden met de toeristische en economische functie van het strand, met de kosten voor het onderhoud, of met de zandkeuze in functie van het strandecosysteem.

Ondanks het uitblijven van een formele verankering van GBKG als instrument, kwam België in de Europese schijnwerpers als pionier op het vlak van duurzaam kustbeheer. Een opmerkelijke realisatie, gerealiseerd door een klein team met beperkte werkingsmiddelen.



Fig. 1. *Het hinterland, de kust en de Noordzee ter hoogte van Blankenberge (VLM)*

2.1 De GBKG-principes kennen bredere ingang

Maar de impact van de inspanningen voor een verhoogde samenwerking en coördinatie gaat veel verder dan een loutere opsomming van concrete realisaties en is ook moeilijk in een kwantitatieve maat te grijpen. Vast staat wel dat de voorbije jaren, mede dankzij de inspanningen van het Coördinatiepunt én haar partners, vanuit verschillende domeinen en sectoren, een tendens te zien is naar meer integrerende visies voor de ontwikkeling van

de kustzone. Hoewel deze visies veelal een startpunt vinden in sectoraal beleid, worden ze in toenemende mate afgetoetst aan de principes van een geïntegreerd en duurzaam kustbeheer. Initiatieven en projecten als de studie Metropolaan Kustlandschap 2100 (Vlaams Bouwmeester), het Kappaplan (Natuurpunt), het Masterplan Kustveiligheid (MDK-afdeling Kust), het plan Vlaamse Baaien zoals opgenomen in het regeerakkoord van de Vlaamse regering (2009-2014), Vistraject- Duurzaamheidsraamwerk voor de Belgische visserijsector (2015), bewijzen hoe vanuit een sectorale bevoegdheid (deels) invulling kan gegeven worden aan de principes van duurzaam kustbeheer om natuur, milieu, economie en maatschappelijke doelstellingen optimaal te integreren. Verhoogde aandacht voor beeldkwaliteit, afstemming van ruimtelijke planning in de land-zee interface, werken mét de natuur bij grootschalige ingrepen, oog voor kwalitatieve jobs, enzovoort: een nieuwe gemeenschappelijke GBKG-terminologie kent alvast een bredere ingang in verschillende beleidssectoren.

3. Instrument zonder hefboom: een kritische reflectie

In 2011 werd de Europese GBKG-aanbeveling herzien. Doelstelling: een toekomstig traject voor duurzaam kustbeheer in de EU uittekenen. Via een impactanalyse en brede consultatie bij de lidstaten werden 4 opties voor de toekomst bestudeerd. De EC werkte een instrument uit voor het objectiveren van de uitkomsten van de evaluatie en het benchmarken tussen de lidstaten. Deze 'GBKG voortgangsindicatoren' (*ICZM progress indicators*) werden in België in een open raadpleging van kustactoren toegepast. De uitkomst van de toets werd de voedingsbodem voor een tweede kritische reflectie. Want samen met de waardering voor de sterke realisaties die in 10 jaar neergezet werden, legde deze evaluatie ook de vinger op een aantal duidelijke knelpunten en verzuchtingen.

Op de vraag of doelmatige planning en beheer worden uitgevoerd in de Belgische kustzone via structuurplannen, monitoring, beschermingsstatuten en andere juridische instrumenten, kwam een unanieme bevestiging. Maar, volgens de meeste actoren werden de bestaande instrumenten niet of onvoldoende geïntegreerd. Hoewel de ingrediënten voor een volwaardig GBKG beschikbaar waren, smaakte het menu te flets: de betrokkenheid van de kustactoren en de openheid in de communicatie vanuit de bevoegde overheden en instanties scoorden zwak bij deze evaluatie. Vooral het uitblijven van een beleidsmatige verankering van GBKG-plannen en -strategieën kreeg van de meeste bevrageden een 'onvoldoende'. Veel van deze vaststellingen gelden nu nog. De schotten tussen en binnen beleidsniveaus verhinderen nog té vaak een consistent beleid. Door de recente besparingsrondes dreigen sectoren nog verder op zichzelf terug te plooiën, eerder dan de ambitieus ingezette koers van samenwerking voort te zetten. Het geïntegreerd kustzonebeleid kent geen overkoepelende beleidsvisie of wetgeving. Samenwerkingsverbanden omvatten slechts een deel van de beleidsdomeinen (zoals bijvoorbeeld de Kustwacht), of het zijn ad-hocstructuren zonder formele basis of mandaat (zoals het Coördinatiepunt). Er werd gepleit voor een 'Bestuursakkoord Kust' tussen de gemeenten, de Provincie, Vlaanderen en de federale overheid. Dit zou een eerste stap kunnen zijn in het proces naar een overkoepelende visie voor de kust. Voor sommige actoren moest het Coördinatiepunt ook een meer permanente rol met een sterker mandaat krijgen, gekoppeld aan stabiele werkingsmiddelen. Ook werd gepleit voor een sterkere samenwerking met de mariene onderzoeksgemeenschap, want de toenemende complexiteit op zee en in de kustzone leidt tot alsmatig complexere uitdagingen. Een wetenschappelijke onderbouwing van het beleid laat dan toe om rationele beslissingen te nemen en orde in de chaos te scheppen.

3.1 Het Belgisch EU-rapport: van voortrekker naar de middenmoot

Ondanks de sterke voorbeeldfunctie in de pioniersfase moest België volgens de Europese trekker van het GBKG-dossier een bank achteruit. Ook hier was de reden het uitblijven van een langetermijnstrategie en het ontbreken van een meer bindend, juridisch instrument. De aandacht voor kustbeleid zou nochtans hoog op de Europese agenda blijven staan. Na het samenleggen van de nationale rapportages was het besluit van de EC helder en vastberaden: een voortgezette inspanning was noodzakelijk voor een effectief geïntegreerd kustzonebeheer in Europa en het behalen van de internationale doelstellingen. Voortbouwend op onder meer de GBKG-aanbeveling gaf de Commissie begin 2013 goedkeuring aan een ontwerpvoorstel voor een *richtlijn tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke ordening en geïntegreerd beheer van kustgebieden* (COM (2013) 133). Het instrument omvatte onder meer een verplichting voor de opmaak van nationale GBKG-strategieën.

Maar het langverwachte GBKG instrument op Europees niveau bleef uit...

Door een gunstige politieke conjunctuur kwamen in ons land nochtans verschillende belangrijke dossiers voor kust en zee in uitvoeringsfase. De opmaak van een Marien Ruimtelijk Plan en de afstemming van het planningsproces in de land-zee-interface vergden een grondig afstemmingsproces met de beheersstructuren op land en op zee. Ook voor de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn mariene strategie, het milieubeleid op zee, was een grondige raadpleging en samenwerking tussen beleid, beheer, onderzoek en middenveld nodig. De plannen inzake kustbescherming en kustveiligheid vergden dan weer grondig vooronderzoek en publieke raadpleging. Nog meer dan voorheen drong zich een permanente en verankerde structuur op voor het regisseren van deze samenwerking, coördinatie en afstemming.

Maar, het protocol liep af in 2013 en werd met één jaar verlengd tot 2014. De partners slaagden er niet in dit te hernieuwen, waardoor het Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer de facto verdween...



Fig. 2. Logo van het Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer (2001-2014)

3.2 GBKG op vandaag

Terugblikkend kan men enkel vaststellen dat, eens het concept van GBKG goed ingeburgerd was en de samenwerking binnen het Coördinatiepunt zowel nationaal als internationaal zichtbaar, erkend en gefeliciteerd werd, een halt volgde of zelfs een stap terug werd gezet. Verschillende partners zijn de principes van GBKG gaan internaliseren- op zich ook het streefdoel en een verdienste van het Coördinatiepunt- maar zonder een uitvoe-

ring ervan te delegeren naar dat Coördinatiepunt. Door de integratie binnenshuis te houden, vanuit de eigen bevoegdheden, bleven de visies en de plannen in wezen een sectorale aangelegenheid, met een GBKG-sausje erover. Een echte sectoroverschrijdende samenwerking en coördinatie bleef en blijft echter uit. De meermaals uitgesproken nood aan formele verankering en mandaten lijkt ook verder weg dan ooit. Hoe is dit te verklaren? Wordt een afwachtende houding aangenomen ten aanzien van de stappen richting juridische verankering van een GBKG-instrument op Europees niveau? Of houden behoudsgezinde reflexen op politiek en zelfs ambtelijk niveau de vinger op de knip?

4. De toekomst van GBKG in België

Een geïntegreerd beheer levert niet alleen meer kwaliteit en duurzaamheid in kustgebieden. Onderzoek in opdracht van de EC wijst uit dat het bovendien kostenbesparend is, en dat investeringen in geïntegreerd kustzonebeheer op termijn zelfs maatschappelijke baten met zich meebrengen die gemiddeld een tienvoud bedragen (Firn Crichton Roberts, 2000). Het is vooral de vraag welke vorm de Europese GBKG-instrumenten zullen aannemen en of die überhaupt op Europees niveau zullen ingesteld worden voor het ondersteunen van een geïntegreerd kustzonebeheer, al dan niet in samenhang met het geïntegreerd maritiem beleid. Wel is duidelijk dat Europa pleit voor een sterke regionalisering inzake mariene aangelegenheden en het belang onderstreept van een minimum aan principes en protocollen die een standaardisatie in de benadering op Europees niveau toelaten. Hierbij gaat veel aandacht naar het verderzetten van grensoverschrijdende samenwerking en overleg inzake mariene en kustgerelateerde dossiers. Verdere onderbouwing van GBKG wordt momenteel vooral behartigd door technisch-wetenschappelijke werkgroepen binnen de EC (EU ICZM Expert Group), in de samenwerking tussen de lidstaten (JPI-Oceans), of door internationale ngo's.

4.1 De zee is blauwer bij de burens?

Sinds de inwerkingtreding van de aanbeveling- een niet-bindend beleidsinstrument- werd op het niveau van de regionale zeeën belangrijke voortgang geboekt in het uitwerken en onderschrijven van wettelijk bindende regelgeving inzake GBKG, met het ICZM Protocol onder de Barcelona Conventie voor de Middellandse Zee, de regelgeving onder HELCOM voor de Baltische zee, en de Bucharest Conventie voor de Zwarte Zee. Begin 2010 publiceerde de Commissie een voorstel voor een besluit van de Raad voor het sluiten, namens de Europese Unie, van het Protocol inzake het geïntegreerd beheer van kustgebieden bij het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu en de kustgebieden van de Middellandse Zee, beter bekend als het Verdrag van Barcelona (1976). De Europese Unie is partij bij het Verdrag van Barcelona, evenals alle EU-lidstaten die aan de Middellandse Zee grenzen. Volgens dit verdrag zijn de partijen verplicht zich in te zetten voor een GBKG, rekening houdend met de bescherming van gebieden van ecologisch en landschappelijk belang en het rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen. Het Protocol omvat doelstellingen en algemene beginselen ten behoeve van het GBKG, maar ook specifieke en juridisch bindende clausules over de economische bedrijvigheid in kustgebieden, zoals bouwwerkzaamheden, toerisme, visserij, aquacultuur en mariene activiteiten, en over instrumenten voor het GBKG (zoals milieueffectrapportages, nationale kuststrategieën en toezichtmechanismen). Het is een treffend voorbeeld van een Europa op dubbele koers: zo kan men stellen dat een verschillende benadering een concurrentiële ongelijkheid creëert tussen de Franse kustgebieden van de Middellandse Zee en deze van de Atlantische Oceaan.

De Permanente Commissie voor de Stille Zuidzee CPPS werkt sinds 1981 in het kader van het Verdrag van Lima aan een geïntegreerd kustzonebeleid langsheen de 14.000 kilometer kustlijn in de regio. De CPPS bereidt een overkoepelend kust- en zeebeleid voor dat stoelt op de nationale wetgeving van elk van de lidstaten (van het noorden van Panama tot het zuiden van Chili). Een 'procedurele' richtlijn wordt hierbij omwille van de mogelijkheden als best passende instrument beschouwd. De CPPS heeft voor het coördineren van deze taak een duidelijk politiek én technisch mandaat vanuit de lidstaten. Dit mandaat verwijst naar het trekkerschap en doet in geen enkel opzicht afbreuk aan de autoriteit en het beschikkingsrecht van de individuele lidstaten en/of de bevoegdheden van hun administraties en politieke organen. Het GBKG-instrument in de Stille Zuidzee moet in eerste instantie een kader bieden voor samenwerking, gegevensverzameling en-uitwisseling, en voorzien in een gemeenschappelijk wettelijk kader om het gebruik van de kustgebieden en oceanen te reguleren.

4.2 Toekomsttraject

Hoewel een geïntegreerd kustzonebeheer voor weinigen zichtbaar is, zijn de GBKG-principes stilaan gemeengoed geworden: van havenbesturen tot polderdorpjes krijgen ze langzaam maar zeker ingang in het sectorale beleid voor de kust. Zowat iedereen is doordrongen van de nood aan samenwerking. Het vormt de rode draad doorheen bevestigingen en evaluaties van twintig jaar gebiedsgerichte werking en vijftien jaar GBKG aan de kust. Een verantwoordelijke overheid moet als trekker aangeduid worden. Positieve ervaringen bij het aanduiden van een trekkerschap in dossiers die bij uitstek sectoren, bevoegdheden en bestuurslagen overschrijden en moeten samenbrengen in een gemeenschappelijke visie of plan- zoals ruimtelijke planning op zee- onderstrepen dit. Een consensus ontbreekt over wie dan als bevoegde instantie het mandaat moet krijgen om een bestuurlijke samenwerking en een overkoepelende kustvisie te bewerkstelligen. Interessant is dat er wel een consensus bestaat over de noodzaak aan een mandaat voor het trekkerschap. Ook over de inhoudelijke invulling van het mandaat is weinig discussie: het faciliteren en begeleiden van de opmaak van een geïntegreerde toekomstvisie voor het kustgebied in België staat het hoogst én met stip op de agenda.

Het provinciebestuur wordt veelal als een goede en logische keuze beschouwd: de kust als bovenlokale ruimte met een aantal gemeenschappelijke kenmerken is een unieke West-Vlaamse aangelegenheid. De Provincie heeft twintig jaar ervaring, expertise en menselijk kapitaal opgebouwd in gebiedsgerichte werking en heeft recent een geïntegreerde streekwerking kust uitgerold. Ze heeft geen enge sectorale bevoegdheid, maar een missie om sectoroverschrijdend te werken, en ze kan de land-zeegrens overbruggen. De Provincie heeft een zwaartepunt ergens tussen de lokale gemeentebesturen en de regionale-federale overheden. De recente samenwerkings-overeenkomst met het departement Ruimte Vlaanderen in het kader van het Territoriaal OntwikkelingsProgramma (T.OP) maakt dit concreet: het T.OP kustzone brengt verschillende kust- en poldergemeenten, de Provincie West-Vlaanderen, het gewest en vele partners uit het middenveld rond de tafel om een actiegericht programma op te stellen voor de ruimtelijke ontwikkeling van de kustzone op korte en middellange termijn. Thema's zoals stedelijke reconversie, verzilting en ruimtelijke kwaliteit komen hier aan bod.

De Provincie West-Vlaanderen speelt door haar unieke 'maritieme' eigenheid en eerder neutrale positie een verbindende rol, die bestuurslagen kan samenbrengen en individuen kan enthousiasmeren rond een gebiedsgerichte visie voor de kust. Indien Vlaanderen en België in alle ernst werk willen maken van een GBKG, lijkt het geen slecht idee om hun enige kustprovincie een formeel mandaat te geven voor het trekkerschap.

Bronnen

- (1994). Tussen Land en Zee: dringend... nood aan een integraal kustzonebeheer: 10-puntenprogramma voor integraal kustzonebeheer in België. Natuurreservaten vzw/WWF: De Haan. 17 pp.
- (2000). An assesment of the socio-economic costs & benefits of Integrated Coastal Zone Management: final report to the European Commission. Firn Crichton Roberts/Graduate School of Environmental Studies University of Strathclyde: Scotland. 46 + annexes pp.
- (2001). Advies van 5 april 2001 over het geïntegreerd beheer van kustgebieden (GBKG). Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen Advies en verslagen, 2001(13). Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen: Brussel. 23 pp.
- (2006). National Belgian report on the implementation of Recommendation 2002/413/EC: Integrated Coastal Zone Managment. Coordination Centre for the Integrated Coastal Zone Management/North Sea and Oceans Steering Committee: Belgium. 40 pp.
- (2009). De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving. Vlaamse overheid, Afdeling Communicatie: Brussel. 124 pp.
- (2010). Belgian report on the implementation of the ICZM Recommendation 2002/413/EG for the period 2005-2010. European Commission: [s.l.]. 12 pp.
- (2012). Het Kappaplan in beeld: naar een natuurlijke en veilige toekomst voor onze kust. Haskoning Belgium NV: Mechelen. 12 pp.
- (2012). Metropolaan Kustlandschap 2100. Vlaamse overheid. Team Vlaams Bouwmeester: Brussel. 4 pp.
- (2014). Masterplan Vlaamse Baaien: toekomst van het kuststysteem in Vlaanderen. Departement Mobiliteit en Openbare Werken, Afdeling Maritieme Toegang: Antwerpen. 76 pp.
- (2014). Rome Declaration: Setting a vision for seas and ocean science. Delivering impact, global leadership and sustainable blue growth for Europe. Adopted on 8 October 2014 at the EurOCEAN 2014 Conference (7-9 October 2014, Rome). European Marine Board: Ostend. 8 pp
- Belpaeme, K. (ed.) (2001). Terra Coastal Zone Management: aanbevelingen voor een geïntegreerd beheer van het kustgebied. Afdeling Waterwegen Kust: Oostende. 194 pp.
- Belpaeme, K. (ed.) (2011). 10 jaar Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer: een kwestie van evenwicht. Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer: Oostende. 64 pp.
- Cliquet, A., Lambrecht, J., Maes, F. (2002). Juridische inventarisatie van de kustzone in België: studie in opdracht van de Administratie Waterwegen en Zeewezen, Afdeling Waterwegen Kust. Afdeling Waterwegen Kust: Oostende. 168 pp.
- Cliquet, A., Maes, F., Schrijvers, J. (2004). Towards integration and participation in coastal zone decision making for Belgium, in: Green, D.R. et al. (ed.) (2004). Littoral 2004: 7th International Symposium. Delivering Sustainable Coasts: Connecting Science and Policy, Aberdeen, Scotland, UK, 20th- 22nd September 2004. Proceedings volume 1. pp. 205-210
- Lescrauwaet, A.-K., Pirlet, H., Verleye, T., Mees, J., Herman, R. (ed.) (2013). Compendium voor Kust en Zee 2013: Een geïntegreerd kennisdocument over de socio-economische, ecologische en institutionele aspecten

van de kust en zee in Vlaanderen en België. Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ): Oostende. ISBN 978-90-820731-5-7. 342 pp.

- Pirllet, H., Verleye, T., Lescrauwaet, A.-K., Mees, J. (ed.) (2015). Compendium voor Kust en Zee 2015: Een geïntegreerd kennisdocument over de socio-economische, ecologische en institutionele aspecten van de kust en zee in Vlaanderen en België. Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ): Oostende. ISBN 978-94-92043-17-7. 256 pp.
- Maelfait, H., Debergh, H., Lescrauwaet, A.-K., Belpaeme, K. (ed.) (2012). Het Kustkompas: indicatoren als wegwijsers voor een duurzaam kustbeheer. Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer: Oostende. 80 pp.
- Slabbinck, B. (2016). Een bevraging bij 99 kustbeleidsmakers, in: (2016). De Grote Rede 43. De Grote Rede: Nieuws over onze Kust en Zee, 43: pp. 7-10
- Swinnen, P. (2010). Zeven memo's voor een verlichte bouwcultuur. Vlaams Bouwmeester: Brussel. ISBN 978-90 403-0308-1. 51 pp.