Trage wegen in Landschapspark Zuidrand

Om de toegang tot open land te herstellen wordt in het kader van het project Landschapspark Zuidrand van de provincie Antwerpen een netwerk van trage wegen gebruikt. Trage wegen zijn voorbeelden van gedeeld landgebruik dat voorbijgaat aan gebruiksrechten die verbonden zijn aan privaat eigendom. Het INDIGO-onderzoek verwijst hiernaar met het concept *Landed Commons*.



Het Laarzenpad - Dag van de trage weg 2016 © Saavedra

Zuidrand

Heruitvinden van commons en hun bestuur

SOFIA SAAVEDRA BRUNO [ONDERZOEKER INDIGO (PHD), KULEUVEN, ONDERZOEKSGROEP PLANNING EN ONTWIKKELING]
PIETER VAN DEN BROECK [CO-PROMOTOR INDIGO, KULEUVEN, ONDERZOEKSGROEP PLANNING EN ONTWIKKELING]
CONSTANZA PARRA [CO-PROMOTOR INDIGO, KULEUVEN, DEPARTEMENT AARD- EN OMGEVINGSWETENSCHAPPEN]
FRANK MOULAERT [CO-PROMOTOR INDIGO, KULEUVEN, ONDERZOEKSGROEP PLANNING EN ONTWIKKELING]

Het ontstaan van *Landed* Commons in een ruimtelijk en bestuurlijk versnipperde context illustreert dat dit geen herstel van *common land* inhoudt, maar dat het dankzij partnerschappen en ander dynamieken gaat om *re-commoning*. Onderhandelingen op bovenlokale schaal worden onderbouwd met onderhandelingen op kleinere schaal door stukjes trage wegen te realiseren. Op die manier wordt in Landschapspark Zuidrand stapsgewijs *re-commoning* van open ruimte gerealiseerd.

In Vlaanderen is zoals bekend sprake van suburbanisatie, fragmentatie en verlies van open ruimte. Onderzoek verricht door het Steunpunt Ruimte laat zien hoe het Vlaamse vergunningensysteem zich ten gunste van privaat eigendom ontwikkelt (Verachtert, Van den Broeck & Kuhk 2011). Bestuurspraktijken die het collectief gebruik van land trachten te stimuleren worden tegengewerkt door fragmentatie. (Van den Broeck & Verachtert 2015). Kenmerkend is ook een hybride bestuursvorm (Moulaert e.a. 2005, De Rynck, 2017). De vraag is dan ook hoe we de toegang tot open ruimte nog kunnen garanderen in een gebied dat bestuurlijk en ruimtelijk zo versnipperd is.

Landschapspark Zuidrand (LPZR) is een bovenlokaal samenwerkingsverband tussen negen gemeenten en actoren zoals natuur, landbouw, erfgoed, jacht, recreatie en toerisme. Het ultieme doel was de creatie van een regionaal landschap. In het verleden slaagde de sterk verstedelijkte Zuidrand[1] van Antwerpen er maar niet in om conform het natuurdecreet gekwalificeerd te worden als regionaal landschap. Pogingen om het verstedelijkingsproces tegen te gaan en ruimtelijke claims te verzoenen slaagden evenmin. Toen bij het kerntakendebat de provincies de bevoegdheid over grondgebonden materies kregen toegewezen, zijn deze zich vooral gaan richten op groenverbindingen en recreatief gebruik. Voor de Zuidrand was het concrete probleem dat de provincie daar geen opdracht voor had gekregen, omdat er vanuit Vlaams perspectief geen potentie voor een recreatie- en groengebied was. Toen gedeputeerde Rick Röttger in 2011 het idee lanceerde om een regionaal landschap op te richten bestond er tussen de gemeenten en de Vlaamse overheid geen overlegstructuur. Vanuit de gemeenten Aartselaar en Boechout kreeg de provincie de vraag om het stadsrandbosdossier te reactiveren. Na een overleg met departement Omgeving leek het aangewezen om via een aanvraag tot ondersteuning als strategisch project bij de Vlaamse overheid de focus op bosuitbreiding te verbreden tot een ontwikkeling van open ruimte in de Zuidrand. Het project LPZR zette in op beleefbare open ruimten waarvan niet alleen bossen, maar ook natuurelementen, landbouw, erfgoed en recreatie onderdelen zijn. Bij indiening van de aanvraag tot ondersteuning als strategisch project Open Ruimte waren de kernpartners van het LPZR: Provincie Antwerpen, gemeenten Aartselaar, Kontich, Edegem en Boechout, ANB en Kempens Landschap. Later werden ook Natuurpunt, de Boerenbond, het Algemeen Boeren Syndicaat (ABS) en de gemeenten gelegen in het werkingsgebied aan boord gehesen.

VANUIT VLAAMS PERSPECTIEF BESTOND HIER GEEN POTENTIE VOOR EEN RECREATIE- EN GROENGEBIED.

Trage wegen als centraal project voor LPZR

Een trage weg is 'elke weg met een openbaar karakter die in hoofdzaak bedoeld en geschikt is voor niet-gemotoriseerd verkeer'[2]. Voorbeelden zijn de kerkwegels, veldwegen, bospaden, holle wegen, jaagpaden, oude spoorwegpaden, winkelwandelstraten en steegjes. Deze gebruikersdefinitie staat als verzamelterm voor wegen die dienen voor het niet-gemotoriseerd openbaar verkeer en worden sinds 2001 door de vzw Trage Wegen geagendeerd als 'een reactie tegen motorisering, privatisering en verharding van open ruimte en gebrek aan open ruimte'[3]. Over de jaren heen

1 De Zuidrand van Antwerpen behoort met zijn 9 gemeenten en123.673 inwoners op een totaaloppervlakte van 9261 hectare en een bevolkingsdichtheid van 1820 inwoners/km² tot een van de dichtstbevolkte gebieden van België. Het percentage bebouwde oppervlakte ligt er veel hoger dan het gemiddelde voor Vlaanderen. Edegem en Mortsel zijn daarbij uitschieters met respectievelijk 50 en 48 percent bebouwde oppervlakte (zie fig. 1 en 2).

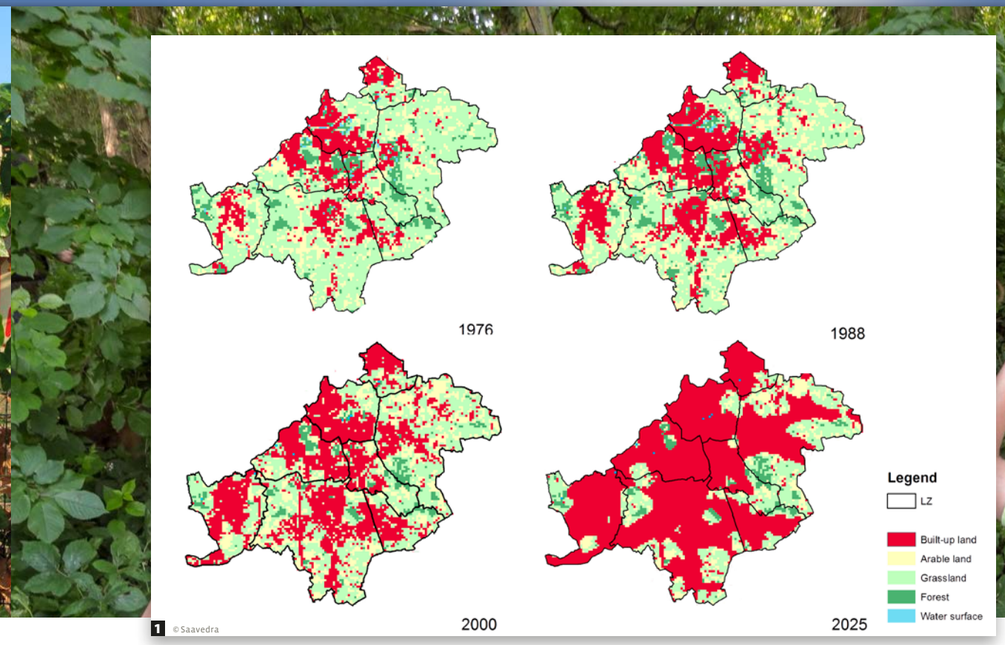
2 Maes, P. 2000. Langs trage wegen: wandel-, fiets- en ruitertochten langs groene wegen in Vlaanderen. Tielt: Lannoo.

3 http://www.tragewegen.be/toekomstvisie





Detailkaart landschapspark Zuidrand



1 © Saavedra

2 3

trad in de werking van de vzw een verschuiving op 'van behoud en appreciatie van bestaande trage wegen naar uitbreiding en integratie van de netwerken'[4].

Trage Wegen vzw werd op jaarlijkse basis ingehuurd om het landschapspark en de gemeenten te begeleiden in de realisatie van een aantal *quick wins*. Die zouden deel gaan uitmaken van een groter netwerk dat zou werken als een haarvatensysteem voor open ruimte. 'Snel, zichtbaar en gebaseerd op consensus' werd al gauw het operationele credo. Het conserveren en uitbreiden van dit netwerk werd het centrale project van het LPZR initiatief.

LOKALE QUICK WINS VARIËREN VAN NAAMGEVINGSPROJECTEN TOT DE CONCRETE (HER)AANLEG VAN PADEN.

Het project volgde twee sporen: lokaal en bovenlokaal[5]. Lokaal werd werk gemaakt van *quick wins* op het terrein, waar subsidie van de provincie Antwerpen voor aanleg en uitvoering werd ingezet en Trage Wegen voor de uitvoering zorgden. Deze *quick wins* variëren van naamgevingsprojecten tot de concrete (her) aanleg van paden[6]. Op het bovenlokale spoor werd gezocht naar 'verbindingen die meerwaarde bieden voor de open ruimte binnen LPZR en de beleefbaarheid daarvan'[7]. Deze 'maken het landschap toegankelijk voor recreatie en scheppen kansen voor flora en fauna'[8]. Drie focusgebieden werden aangeduid. 'Het eerste situeert zich in de open ruimte tussen Kontich en Aartselaar'.[9] (nr. 1 op fig. 2) Deze verbindingen konden echter niet op korte termijn worden opengesteld vanwege onduidelijke juridische situaties. Een tweede focusgebied, ook pilootproject[10] voor het INDIGO onderzoek, betreft de uitwerking van de verbinding tussen Hove en Lint doorheen de Luitersheide (nr. 2 op fig. 2). Op dit traject lag voorheen geen verbinding, dus moest er met alle aangelanden, eigenaars, pachters en belanghebbenden onderhandeld worden om een recht van doorgang te bekomen. Dankzij de bemiddeling vanuit LPZR met instanties zoals OCMW Antwerpen, Agentschap voor Natuur & Bos en DIW is uiteindelijk een doorgang gevonden, die door Natuurwerk vzw in samenwerking met een van de landbouwers werd ingericht en nu gebruikt kan worden. Nadat met alle aangelanden een consensus was bereikt over de exacte ligging van het pad, kon dit traject worden opengesteld. Met subsidies van de provincie en financiële steun van de twee gemeenten slaagde Kempens Landschap vzw erin de OCMW-grond aan te kopen en werd de pacht over deze gronden hernieuwd.

Het derde focusgebied richtte zich op de verbinding van Mortsel en Edegem (nr. 3 op fig. 2). Ook hier moeten we concluderen dat de verbinding niet op termijn opengesteld kan worden wegens langdurige RUP procedures.

Snel na realisatie van de doorsteek door de Luitersheide (focusgebied 2) werd via combinaties van verdwenen, bestaande en nieuw te vestigen trage wegen en de aankoop van het Uylenbos van Natuurpunt ook toegewerkt naar een koppeling van het traject door de Luitersheide (Laarzenpad) met het traject door het Uylenbos naar de Lintsesteenweg. Dit proces kan gedefinieerd worden als stapsgewijze opschaling. Met vooruitzicht op aansluiting op het RUP Ganzenbol en het traject langs de Edegemse beek wordt toegewerkt naar een oost-west verbinding doorheen het hele gebied (zie fig. 2). Dit traject valt grotendeels samen met de natuurgebieden die in de reserveringstrook van de R11bis liggen.

Lessen uit de Zuidrand

- Hoewel strategische verbindingen van bovenlokaal belang op zich laten wachten, is ondertussen 80 procent van het bestaande netwerk aan trage wegen in LPZR openbaar toegankelijk (fig. 3). Het blijkt dat vooral verbindingen worden gerealiseerd waar inclusieve partnerschappen aan de basis liggen. Juridische procedures en planningsmechanismen, zoals de opname van een trage weg in de opmaak van een RUP, hebben tot veel tragere en vaak vruchteloze processen geleid.
- De totstandkoming van het netwerk illustreert hoe diverse parallelle (inter)lokale onderhandelingen en de creatie van stukjes trage weg op lokale schaal onderbouwd worden door onderhandelingen op bovenlokale schaal en omgekeerd.
- De uitbreiding van het netwerk was een prestatie, aangezien hiermee ook het aantal actoren steeg.
- Stewardship over grond en het tot stand komen van bestuursarrangementen zijn sleutels geweest in het bouwen van een netwerk van trage wegen.
- Eigendom heeft een cruciale rol gespeeld, zoals de hierboven geïllustreerde OCMW-puzzel en het zoeken naar subsidies voor verwerving van grond aantoonden. Deze provinciale subsidies kan men waarschijnlijk niet oneindig herhalen op schaal van LPZR. Het verzoenen van ruimtelijke claims zal dus onvermijdelijk blijven om de gebruiksrechten van trage wegen te kunnen regelen.
- Ook kan men vragen stellen bij de verkoop van OCMW-gronden die historisch gezien onvervreemdbaar waren. Een terugblik kan dit verduidelijken: in de middeleeuwen waren deze gronden in Hove schenkingen aan Gasthuiszusters, die zich dankzij de opbrengsten van de grond konden ontfermen over de zieken en armen in de stad. Hoewel de gronden van de Gasthuiszusters na de Franse revolutie, met de installatie van de burelen van weldadigheid, onteigend werden, gingen hun opbrengsten in Hove later toch nog naar de ziekenzorg van de Gasthuiszusters. Dit werd later ook doorgezet in de OCMW-begroting, waar de opbrengsten van de gronden boekhoudkundig ter beschikking gesteld werden van de ziekenhuizen. 'Het was een ongeschreven regel dat de kosten van OCMW-ziekenhuizen werden betaald door de gronden in Hove'[11]. Omdat er in de 19de eeuw geen rechtspersoon was voor zaken die de economie verlaten en de vzw-wetgeving pas

4 Boon, W. 2016. Vooruitblikken - Toekomstvisie Trage Wegen Vzw. Toekomstvisieworkshop Trage Wegen vzw, De Winkel-haak, January 28.

5 Clays, S. Trage wegen in de Zuidrand van Antwerpen Declaratie van de ondersteuning 2014-2015, p 2

6 Clays, S. Trage wegen in de Zuidrand van Antwerpen Declaratie van de ondersteuning 2014-2015, p 9-12

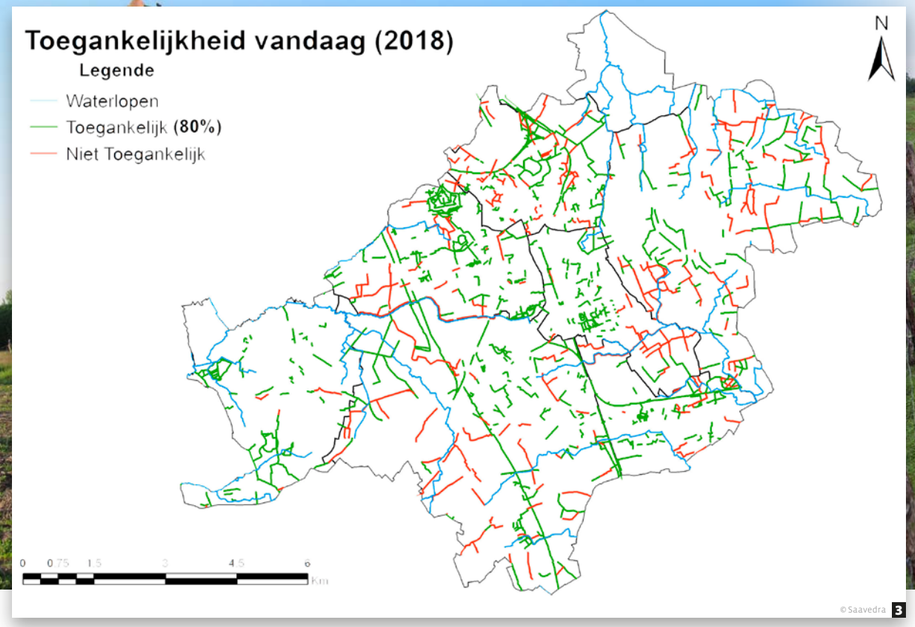
7 Clays, S. Trage wegen in de Zuidrand van Antwerpen Declaratie van de ondersteuning 2014-2015, p2

8 Clays, S. Trage wegen in de Zuidrand van Antwerpen Declaratie van de ondersteuning 2014-2015, p2

9 Clays, S. Trage wegen in de Zuidrand van Antwerpen Declaratie van de ondersteuning 2014-2015, p13

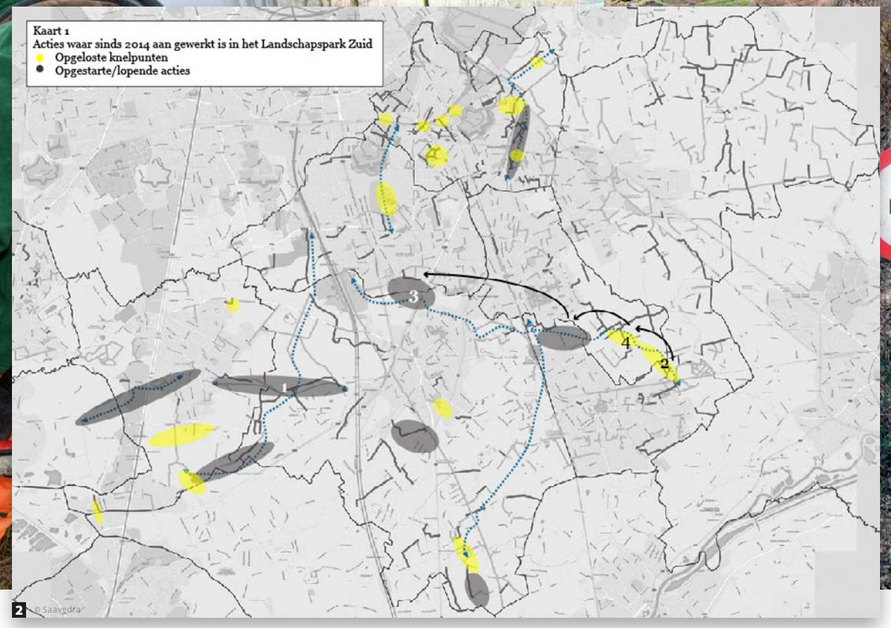
10 Saavedra Bruno, Bussels, Parra, Moulaert and Pieter van den Broeck. 2018. Reclaiming space, creating a landed commons. Negotiating access through the Hoofse Hoek.

11 Interview Rik Röttger door Sofia Saavdra Bruno op 8 mei 2018



3


2



dateert van 1921, werd na de Franse revolutie alles wat collectief beheerd werd eigendom van de staat. Dit was een reactie tegen het dode-handeffect[12] dat ontstaat 'wanneer door consensus het kapitaal niemands persoonlijke eigendom is en een zekere ononderbroken ontwikkeling dient. Er zijn rechten en plichten mee gemoeid. Vermogen in de dode hand is een soort maatschappelijk eigendom'[13]. Na de invoering van de vzw-wetgeving, die de mogelijkheid biedt om verenigingen met rechtspersoonlijkheid op te richten voor onbepaalde duur, heeft men met het invoeren van patrimoniumtaks ook willen vermijden dat de staat daardoor belastinginkomsten zou verliezen. Die nieuwe rechtspersonen (zoals kloosterorden) konden immers goederen verwerven die bestemd waren om zeer lang in hun vermogen te blijven. Daardoor ontsnapten ze sindsdien aan de registratie- en successierechten waaraan ze vroeger, toen ze op anderen overgingen, werden onderworpen. Hiernaar wordt ook verwezen met het fenomeen van de dode hand.

HET LIJKT IN VLAANDEREN NIET VOOR DE HAND TE LIGGEN DAT DE OVERHEID DE TOEGANG TOT OPEN RUIMTE ZAL KUNNEN GARANDEREN.

- Het hierboven beschreven proces toont hoe trage wegen over privaat eigendom, jachtgebieden, openbare bossen, natuurgebieden, weilanden, landbouw, bedrijven en zelfs rivieren lopen. Deze stukjes weg zijn bijgevolg institutioneel ingebed in diverse juridische regelingen en worden dus geclaimd door diverse actoren.
- Het vergroten van het trage wegennetwerk vereist een grondige – en technische – kennis van bijvoorbeeld de regelgeving en praktijken ten aanzien van landbouw (Europese subsidies, fosfaatrichtlijnen, pachtwetgeving, …), de ruimtelijke vraagstukken die natuur- en bosbeschermingsprogramma's met zich meebrengen en diverse vergunningensystemen.
- In afwachting van een aanpassing van het wegendecreet is het relevant te wijzen op het belang van de herintroductie van de provincie als regionale schaal en de taakverdeling tussen de verschillende beleidsniveaus (Vlaams gewest, provincies, gemeenten).
- Ondanks het feit dat de open ruimte in dit verstedelijkte gebied op geen enkele institutionele bescherming kon rekenen, werden verschillende ruimtelijke claims met elkaar verzoend buiten de huidige institutionele kaders om.
- Ondanks de kwetsbaarheid van stapsgewijze opschaling konden toch gedeelde gebruiksrechten met een grote variëteit aan actoren en minimale wijzigingen in het eigendomsregime worden geregeld.
- *Landed* Commons vereisen een ander soort bestuur. In dit geval werd er een hybride bestuursvorm ingezet die hiërarchische relaties (Vlaamse overheid, provincie) combineerde met marktwerking en zelforganisatie door netwerken, verenigingen en andere affectieve relaties.

Het proces van *re-commoning* van de open ruimte werd hiermee niet alleen ingezet, maar sluit ook nog eens heel goed aan bij onze geschiedenis 'van een zeer gevarieerd maatschappelijk veld of *civil society* waarvan belangrijke delen zijn ontstaan als commons, maar die als gevolg van complexe machtsverhoudingen in de loop van de decennia sterk verweven met de overheid en geprofessionaliseerd zijn, waardoor we ze nu veeleer met de semipublieke sfeer vereenzelvigen' (De Rynck e.a. 2017). Inmiddels 'krijgt het publieke domein in Vlaanderen vorm doorheen complexe arrangementen tussen markt, overheid en middenveld, doorheen vele beleidsdomeinen op verschillende schaalniveaus'[14]. Rekening houdend met deze hybride vorm van bestuur en de juridische hardnekkigheid met betrekking tot het eigendomsrecht (Van den Broeck e.a. 2012) lijkt het in Vlaanderen niet voor de hand te liggen dat de overheid de toegang tot open ruimte zal kunnen garanderen. Vanuit juridisch en democratisch standpunt lijkt *re-commoning* dus de enige uitweg. In de Antwerpse Zuidrand heeft dit geleid tot een bottom-up proces van stapsgewijze opschaling van het trage wegennetwerk.

Men kan zich echter afvragen of de totstandkoming van dit netwerk wel de cruciale factor voor *re-commoning* is en of het niet veeleer draait om de vermenigvuldiging van lokale *re-commoning* processen. Misschien kan een bovenlokale vereniging zoals de Streekvereniging Zuidrand hierin een rol spelen door formats aan te bieden voor overeenkomsten, hulp en logistiek bij onderhandelingen te leveren, een register bij te houden, financieringen te zoeken, een grondfonds op te richten, of aan regulering te werken. Zou men niet voor alle overheidsgronden in het gebied een voorkooprecht aan ngo's of erkende landschapsverenigingen kunnen invoeren?

Naar voorbeeld van de Nederlandse Boerenpadregeling[15] zou men vanuit de provincie agrobeheer kunnen stimuleren door stelselmatig een geldelijke regeling aan te bieden voor landbouwers die vandaag een stuk trage weg op hun land omploegen[16].

Hoewel de juridische grenzen van trage wegen voor het grootste deel vastliggen, garandeert dit nog niet hun toegankelijkheid en openbaarheid. Die hangt in grote mate af van de manier waarop de trage weg (h)erkend wordt als onderdeel van grotere netwerken. Peter-metersystemen, inschakeling van wegspotters en bewijzering van trage wegen met het logo van het LPZR (naar het voorbeeld van de GR-routes) zouden daarbij kunnen helpen. Deze case study maakt alvast duidelijk dat met een achtergrond van privaat eigendom door vele mensen aan het netwerk wordt gebouwd en dat in deze gezamenlijke inspanning een *common good* doorlopend wordt in stand gehouden, vormgegeven en uitgebreid.

12 Met inkomsten uit de dode hand worden opbrengsten bedoeld uit bezittingen van bijvoorbeeld kerkgenootschappen of charitatieve instellingen zoals armenhuizen en weeshuizen. Verhuur van gebouwen en grond leveren huurinkomsten en pacht op, spaargelden en belegd vermogen brengen rente en dividend op.

13 Van Dijk, G. Leven uit de Dode Hand.1991. Wageningen : Landbouwuniversiteit , p.4.

14 De Rynck, F., De Pauw, E. and Pauly, R., 2017. De commons: zelfregulerend of afhankelijk? Een analyse van arrangementen. Oikos, 81(1), p 21

15 In Nederland konden 'tussen 2006 en 2011 boeren, die een wandelpad over hun land openstelden in aanmerking komen voor een vergoeding van 0,4 euro per meter pad in het kader van de landelijke Boerenpadregeling. Door decentralisatie van het natuurbeleid werd de rijksregeling na 2011 stopgezet, maar van de twaalf provincies hebben er zeven besloten om de regeling voort te zetten waarbij de vergoeding per provincie kan variëren'

16 Rijk,P., Terluin, I.& Breman,B. 2016. Toegang tot wandelpaden in beheer bij boeren en andere particuliere eigenaren: buitenlandse voorbeelden, *Wageningen Economic Research*. In opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Economische zaken, in het kader van het Beleidsondersteunend Onderzoeksthema 'Maatschappelijke potenties van groen'