



KANSRIJKE KUSTBESCHERMING

De beslissingen van vandaag hebben impact op de ruimte van morgen. Dat is bij Kustvisie, de Vlaamse langetermijnvisie om de zeespiegelstijging op te vangen, niet anders. Bouwen aan kansrijke kustbescherming is bouwen aan 'collectieve intelligentie'. Het versterken van het collectieve vermogen tot handelen is daarin de cruciale stap naar een veerkrachtige toekomst.

De klimaatverandering is een feit. De bijhorende zeespiegelstijging is dat ook. We krijgen de rekening gepresenteerd van collectief menselijk handelen in de vorm van wicked issues of adaptieve uitdagingen. Uitdagingen met zoveel ongekende facetten dat sluitende oplossingen niet mogelijk zijn. Het vergt een 'half leger' aan experts – op veel terreinen, over belangen en beleidsdomeinen heen – om tot een definitie van het probleem te komen. Meer dan ooit hebben we nood aan facet-ogen: het vermogen om vanuit verschillende perspectieven te kijken en deze waarnemingen samen te brengen in een collectieve intelligentie.

De zeespiegelstijging is zo'n typisch adaptieve uitdaging. Het is onmogelijk de touwtjes tussen oorzaak en gevolg strak in de hand te houden. En laat de Belgische kust nu net een ruimte zijn waar heel wat verschillende uitdagingen, systemen en logica's samenkomen. Daarom is het belangrijk om een veelheid aan actoren aan tafel te krijgen. Enkel zo kom je tot kansrijke oplossingen die breed aanvaard en gedragen worden. Dit artikel bespreekt het gelopen cocreatief proces binnen Kustvisie en de inzichten die we opdeden bij het navigeren van de sociale complexiteit van ruimtelijke opgaven.

Wat is Kustvisie?

Het Departement Mobiliteit en Openbare Werken en het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust maakten samen met het consortium Hoogtij(d) en in cocreatie met de stakeholders een ontwerp strategisch beleidsplan op. Het consortium Hoogtij(d) bestaat uit de partners IMDC, ORG Permanent Modernity en Arcadis, in samenwerking met Common Ground, An Luyten, Connect, Econopolis en LDR Advocaten (hierna kortweg 'we'). Met het ontwerp strategisch beleidsplan bakenen we een kansrijk kustbeschermingslint af waarbinnen in de toekomst kustbeschermingsmaatregelen zullen genomen worden om de kust te beschermen tegen +1 m, +2 m en +3 m zeespiegelstijging. Kansrijkheid, of hoe we rekening houden met (toekomstige) opportuniteiten, is het leidend principe. Deze aanpak is toekomstbestendig en kan de Belgische kust en het achterland nog minstens 100 jaar beschermen.

Kustvisie bouwt voort op het Masterplan Kustveiligheid. Dat masterplan bestaat uit een reeks maatregelen om de kust tot 2050 te beschermen tegen zware stormvloed en de gevolgen van een 1000-jarige storm én houdt rekening met een

zeespiegelstijging tot 30 cm. Met Kustvisie onderzoekt de Vlaamse overheid hoe we de kust kunnen blijven beschermen tegen de verdere zeespiegelstijging op de langere termijn (vanaf 2050). De snelheid van de zeespiegelstijging wordt gemodelleerd in de IPCC-rapporten (*Intergovernmental Panel on Climate Change*). Afhankelijk van de mate waarin we de opwarming van het klimaat kunnen tegenhouden zal dit sneller of trager gaan. Het ontwerp strategisch beleidsplan bevat de adaptieve strategie waarmee we de komende 100 jaar onze kust tegen één, twee of drie meter zeespiegelstijging kunnen beschermen. Vlaanderen is daarmee een pionier in het onderzoeken van strategieën in het omgaan met zeespiegelstijging op de zeer lange termijn.

Het ontwerp strategisch beleidsplan Kustvisie legt vandaag de noodzakelijke ruimte vast die ons moet toestaan om doorheen de tijd, op een kansrijke manier, kustbeschermingsmaatregelen uit te rollen. Die vooropgestelde ruimte ligt voor de strandzones zeewaarts. Op lange tot zeer lange termijn zullen we onze kustlijn gemiddeld 100 meter zeewaarts verleggen, door de stranden te verhogen en te verbreden. Dit zal voornamelijk gebeuren door middel van zandsuppleties, met andere woorden door het aanvoeren van bijkomend zand. Voor badsteden kan er op termijn gekozen worden tussen het verhogen en verbreden van de dijk, de aanleg van een duin of een gecombineerde oplossing van dijk en duin. Dit moet ons in staat stellen om voor de bestaande duinen en dijken een zo natuurlijk mogelijke bescherming te laten groeien. Duinen zijn ecosystemen die uit zichzelf ontstaan. Dat gaat als volgt in zijn werk: Het springtij zet vruchtbaar sediment af, waar pioniersvegetatie wortelt. Is het droge strand breed genoeg dan zal de wind zand meevoeren en zal deze pioniersvegetatie het vasthouden. Het resultaat: embryonale duinen die verder kunnen ontwikkelen. We kunnen ook een handje helpen. Pilotprojecten met helmgras (onder meer in Raverszijde) tonen aan dat duinen snel kunnen aangroeien. Ze bezitten de capaciteit om mee te groeien met de stijgende zeespiegel en ons zo blijvend te beschermen tegen stormvloed. Het uiteindelijke ideaalbeeld voor de strandzones is een natuurlijke en hybride duinengordel die de hele kustlijn beschermt.

Het voorkeursalternatief geeft aan dat er vooral in de havens van Oostende, Blankenberge en Zeebrugge de komende decennia veel extra kustbeschermingsmaatregelen nodig zullen zijn. Er zullen ophogingen, sluizen en of stormvloedkeringen gebouwd worden. Specifieke inrichtingsprincipes en lokale invullingen van kustbeschermingsmaatregelen worden vandaag nog niet vastgelegd. Toekomstige generaties kunnen in hun ontwerp maximaal synergieën met andere uitdagingen zoeken. Lokale dynamieken, draagvlak, agenda's, uitdagingen en kansen zullen in de uitrol van de kustbescherming van de toekomst het podium blijven nemen. In realiteit zullen zelden twee belangen diametraal tegenover elkaar staan.

Kustvisie, een co-creatief proces

In 2017 gaf de Vlaamse regering het startschot voor Kustvisie volgens de 'procedure complexe projecten'. Ondanks de inhoudelijke voortgang die geboekt werd in de eerste jaren, bleek het begin 2021 moeilijk om vooruit te komen op procedureel vlak. Dat had enerzijds te maken met het bijzonder strategisch en lange-termijn karakter van Kustvisie. Omdat de tijdschikking dermate groot is, wordt het verhaal snel een ver-van-mijn-bed-show. Anderzijds kreeg de sociaal-ruimtelijke complexiteit van de Vlaamse kust onvoldoende aandacht in het proces. Onderzoek toont aan dat net deze sociale complexiteit de meeste vertragingen, blokkades en budgettaire problemen in complexe infrastructuurprojecten veroorzaakt. Vandaag proberen we meer dan ooit deze complexiteit in te bedden in processtructuren. We doen dit niet enkel om risico's te managen of anderen te overtuigen van ons plan of ontwerp. We zien net dat een plan of ontwerp beter en kansrijker wordt door het af te toetsen aan de visies en realiteiten van een brede groep

stakeholders.

Daarom organiseerden we een voorbereidend onderzoekstraject met 90 professionele belanghebbenden. Cocreatie door middel van werkbanken stond er centraal. In dit traject namen we geen lokale bevolking mee. Zij werden vertegenwoordigd door de professionele belanghebbenden en op gezette tijdstippen geïnformeerd. Professionele stakeholders uit lokale, Vlaamse en federale overheidsdiensten, experts, academici en middenveldorganisaties kwamen samen om verschillende kustbeschermingsalternatieven te bespreken, te kneden en te verfijnen. *Joint Fact Finding* is de basismethodiek die we inzetten in werkbanken, daarbij bouwen we samen aan gedeelde en vertrouwde 'feiten'.

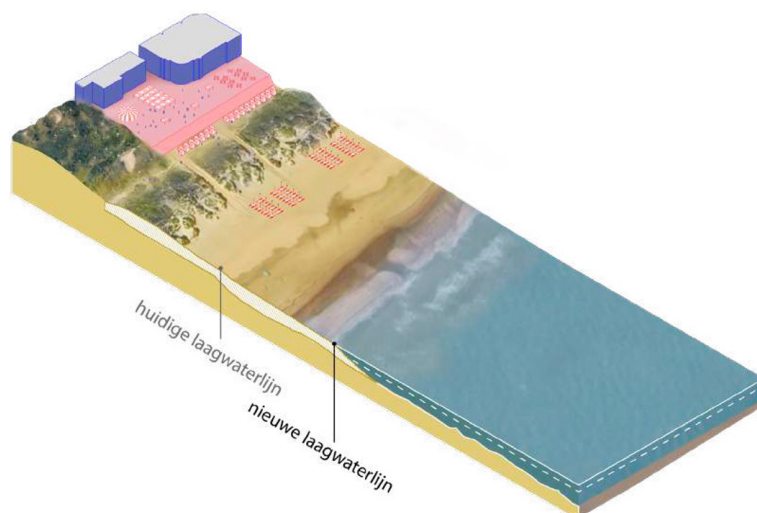
Joint Fact Finding

Joint Fact Finding is een bijzonder effectief instrument in het bouwen aan draagvlak. Samen alternatieven construeren en afwegen zorgt voor een uniek inzicht in elkaars posities, belangen en opvattingen. De methodiek is geïnspireerd op de techniek van *collaborative negotiation*. Een onderhandelingswijze waarin niet op posities maar op belangen wordt onderhandeld. Centraal staat het creëren van objectieve standaarden die losstaan van één van de perspectieven aan tafel. Wij deden dit door op onze eerste werkbank samen met de verschillende actoren het ambitiekader en bijhorende evaluatiecriteria vast te leggen.

De methodiek van *Joint Fact Finding* wordt gedragen door het geloof in een diversiteit aan denken. Iedere actor aan tafel brengt een persoonlijke toegevoegde waarde. Het expliciet inrichten van de werkbank of discussieruimte als veilige ruimte is daarom belangrijk. Omdat iedereen vanuit een eigen perspectief deelneemt aan het debat start het proces steeds met het aanbieden van één en dezelfde relevante informatie. Als we bijvoorbeeld spreken over zandsuppleties is het belangrijk dat je een notie hebt van hoe stormen en erosie het zand over de seizoenen heen transporteren. Wordt er over het hoofd gesproken en zijn deelnemers niet mee, lopen we het risico dat een actor zal zwijgen en verliezen we een perspectief aan tafel. Daarom is het wegwerken van onevenwichten in informatie een noodzakelijke eerste stap in het creëren van een veilige ruimte voor cocreatie.

Doorheen het proces van de werkbanken verbreedde de scope van Kustvisie van een onderzoek over kustverdediging, naar het inzetten van kustbeschermingsmaatregelen op een zo kansrijk mogelijke manier. Ontwerpend onderzoek stond daarbij centraal.

Figuur 1: Zone waarbinnen toekomstige kustbeschermingsmaatregelen kwaliteitsvol ingepast kunnen worden. Bron: Consortium Hoogtij(d)



Het verbeelden van mogelijke toekomstscenario's maakte zichtbaar hoe bepaalde belangen verenigd kunnen worden. Het leidend principe voor proces en product werd: hoe kunnen we maximaal ruimte laten voor toekomstige kansen en hoe kunnen we synergieën met andere uitdagingen nastreven?

Met Joint Fact Finding bouwen we aan gedeelde, vertrouwde 'feiten'

De koek wordt groter

Het formuleren van een zeewaartse oplossing past helemaal in die filosofie. Een zeewaartse oplossing maakt de koek letterlijk groter. We hebben meer ruimte om verschillende ruimteclaims te wegen. Deze oplossing genoot daarom ook de grote voorkeur bij de meeste actoren. Hierbij willen we drie kritische opmerkingen maken.

Ten eerste, een zeewaartse verschuiving getuigt van een zekere landhonger. We zouden het kunnen interpreteren als het verderzetten van het dominante paradigma waarbij de mens zich als alleenheerser boven de natuur plaatst. Dit is een legitieme kritiek. Toch wensen wij het resultaat eerder als een product van een historische ruimtelijke en politieke realiteit te beschouwen. Het is vandaag ondenkbaar om op de smalle kuststrook van Vlaanderen de globale kustbeschermingsstrategie te enten op het teruggeven van grote stukken land aan de zee. De Vlaamse overheid had daarom aan de start van het traject bepaald dat een oplossing waarbij Vlaanderen land opgeeft niet wenselijk is.

Ten tweede, om de kustlijn zeewaarts te verplaatsen is een gigantische hoeveelheid zand nodig. Eerste onderzoeken tonen dat dit zand beschikbaar zou zijn in ontginningsgebieden op de Noordzee. We moeten echter goed nadenken hoe we de zandbehoefte kunnen verkleinen. Zand is onmisbaar in zoveel toepassingen dat het in de nabije toekomst een schaars goed dreigt te worden.

Ten slotte, meer fysieke ruimte creëren, leidt niet tot een automatische verzoening van standpunten. Het gaf wel zuurstof aan het proces en maakte consensus bereiken makkelijker. We creëren immers theoretisch 'extra' ruimte die nog geen menselijke belangen dient. Niet als *terra nullius*, maar als het cultuurhistorisch

Figuur 2: deelnemers werkbanken. Bron: Consortium Hoogtij(d)



landschap van de toekomst. Deze extra ruimte stelde ons in staat om door ontwerpend onderzoek de bestaande status quo in vraag te stellen. We zullen immers niet op radicale wijze functies moeten opgeven om een zo natuurlijk mogelijke zeewering te realiseren. Het vergroten van de koek maakt daarom dat een zeewaarts oplossing veel draagvlak heeft. Het is een strategie die in veel ruimtelijke opgaven soelaas biedt. Het feit dat we in deze opgave de mogelijkheid hadden om dit zeer letterlijk te nemen, had vermoedelijk een positief effect op het zoeken naar consensus.

Een agenda voor de komende jaren

Hoewel we naar kustbescherming op de lange termijn kijken moet er nu al veel gebeuren. Daarom schreven we in co-creatie met de institutionele actoren aan een actieplan. Dat plan zet bovenal de agenda voor kustbescherming op korte termijn. Het is een richtinggevend instrument om minstens voor de komende 10 jaar aan kansrijke kustbescherming te werken. Het plan wordt tienjaarlijks herzien en zal van eerder abstracte en verkennende acties evolueren naar concrete realisaties. Het actieplan is in die zin bovenal een werkagenda waarin een aantal kritische acties voor de komende tien jaar zijn opgenomen: het ontwikkelen van een natuurontwikkelingsvisie voor het kustecosysteem, toekomstvisies voor de recreatieve havens en economische toekomstvisies voor de commerciële havens. Ook juridische kaders en stappenplannen om maatregelen verder in de tijd uit te zetten worden prioritair onderzocht. Zo zal er gekeken worden naar de levensduur van bestaande infrastructures om noodzakelijke vernieuwing op de best mogelijke tijdstippen uit te voeren. Ook een strategie en stappenplan voor zandsuppleties zal verder worden onderzocht. Hoeveel stappen nemen we best in het verleggen van de kustlijn? Welke strategie heeft het minste impact op het mariene ecosysteem? Kustvisie zal in de eerste fase vooral vragen stellen en waar mogelijk de eerste antwoorden formuleren.

Twaalf institutionele actoren houden verantwoordelijkheid over één of meerdere acties uit het actieplan en zijn co-auteur van het actieplan. Dit impliceert een gezamenlijke inzet. Er werd en wordt van elke mede-auteur (actiehouder) een actieve bijdrage verwacht, zowel aan het opstellen als aan het uitvoeren van het actieplan. Het cultiveren van verantwoordelijkheid en betrokkenheid is essentieel om ervoor te zorgen dat het actieplan geen dode letter blijft. Uit ervaring leren we dat dit niet werkt wanneer je het huiswerk van betrokken partijen extern definieert. Zij kennen hun eigen werkveld het best en zitten daarom best reeds aan tafel bij het bepalen van de agenda.

Het beleidsvormingsproces werd geïnitieerd via participatieve discussie, gefaciliteerd op schrijftafels. Het vertrekpunt van onze benadering was het verkrijgen van inzicht in de bestaande werking en behoeften van de actiehouders. Vervolgens formuleerden we doelstellingen en noodzakelijke acties voor de komende tien jaar. De complexiteit van deze opgave liet zich niet door de huidige, bestaande beleidsdomeinen vatten. Deze beleidsdomeinen zijn sterk thematisch verkokerd. Binnen iedere koker speelt een hele reeks eigen logica's en vanzelfsprekendheden. De uitdaging bestond erin om die zaken te (h)erkennen én over de grenzen van de kokers van elk beleidsdomein heen te kijken om een gezamenlijke consensus te bereiken.

Kritische succesfactoren

Hoe kunnen we ruimte maken voor een kust waar gewerkt en gewoond wordt, waar de natuur ruimte krijgt om zich te ontwikkelen en waar mensen op adem kunnen komen? Schrijven aan een agenda is zoeken naar manieren waarop tegenstelde en verkokerde belangen op een harmonieuze manier kunnen botsen. Ten eerste, kies doelbewust wanneer je welke actoren betreft. Iedere procedure kent zijn eigen richtlijnen inzake dialoog en inspraakmomenten. Vasthouden aan het wettelijke minimum is zelden een goed idee. Eerder dan denken in procedures is een



Figuur 3: actieplan - Bijlage van het ontwerp strategisch beleidsplan. Bron: Consortium Hoogtij(d)

denken in fases aan de orde. De werkbankleden werden betrokken voor inhoudelijke en kwalitatieve discussie ter voorbereiding van het ontwerp strategisch beleidsplan. De actiehouders of co-auteurs werden betrokken in het zetten van een agenda voor toekomstige beleidscycli. Je wil de juiste mensen op het juiste moment rond tafel. De vuistregel: wacht niet te lang, anders vergroot de kans op een georganiseerde tegenstand (in de vorm van burgerbewegingen, protestacties, maar ook parlementaire vragen, politieke recuperatie in campagnes, enzovoort). De tegenstand bepaalt dan de toon van het debat en dat maakt verzoening tussen verschillende belangen vaak moeilijker.

Ten tweede is het van belang om het proces voldoende lucht te geven. Co-creatie vraagt om een open proces, waarin voldoende bewegingsvrijheid gegarandeerd wordt. Dit is noodzakelijk om in te spelen op constructieve kritiek van stakeholders en kansen die zich onderweg voordoen. Het is vaak niet helemaal duidelijk welke gekoppelde uitdagingen het toneel zullen betreden. Maak dus ruimte voor onverwachte wendingen. Kom daarom ook niet aan tafel met een dichtgetimmerd ontwerp. Bijkomende perspectieven kunnen maar verrijkend zijn als ze niet meteen in het keurslijf van de heersende voorkeuren en opvattingen worden gestopt. Het bewaren van een open blik is een kritisch aandachtspunt voor studieteams en experts die diep in de materie zitten.

Ten derde, transparantie leidt tot vertrouwen. Goede processen en goede, inhoudelijk onderbouwde dialoog zijn essentieel, maar zonder vertrouwen kom je nergens. Bouwen aan vertrouwen doen we door in te zetten op transparante communicatie en door duidelijkheid te scheppen over het te lopen proces, verwachtingen en doelstellingen. Op die manier bouwen we aan onze eigen geloofwaardigheid en investeren we in duurzame werkrelaties met betrokkenen. Ten slotte, waarborg de veilige ruimte. In de werkbank moedigen we een vrije en open discussie aan. Ieders ideeën en opmerkingen krijgen een plek. Deelnemers gaan vertrouwelijk om met opgedane kennis en verspreiden inhoud en materiaal niet buiten de werkbank. We namen hier geen beslissingen, maar werkten toe naar beleidsvoorbereidend advies.

Wie is aan zet?

Om het opgebouwde draagvlak te behouden en daarmee alle kansen te realiseren, heeft Kustvisie ook in de toekomst nood aan een eigen samenwerkingsstructuur. Een eerste structuur voor de korte termijn wordt op de bestaande kokers gebouwd en volgt de samenwerkingsstructuur van Kustvisie. Cocreatie zal centraal blijven staan. Toch moet er werk gemaakt worden van een bestuursstructuur dat richting de verre toekomst, op een gemandateerde manier, de noodzakelijke maatregelen effectief kan uitrollen. Grenzen tussen beleidsdomeinen, overheidsniveaus, agentschappen en departementen zullen sterk uitgedaagd worden. Dit proces zal bovenal tijd, ervaring en geduld nodig hebben. Een finale performante bestuursstructuur zal moeten groeien uit de ervaringen die we de komende jaren opdoen. En zelfs al staat de samenwerking straks op punt, dan nog zal het een uitdaging zijn om tot aan de effectieve realisatie van kustbeschermingsmaatregelen ook de spreekwoordelijke ruimte te maken voor complexiteit, conflict en draagvlak. De enige zekerheid die we vandaag kunnen omarmen is dat de klimaatvoorspellingen voorlopig onzeker en onvoorspelbaar blijven. Die onzekerheid vraagt om een gedurfd beleid dat een veelheid aan perspectieven en standpunten kan vertalen in kansrijke oplossingen.

Literatuurselectie

- Ansell C. & Gash A. (2007) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Departement Mobiliteit en Openbare Werken. <https://www.vlaanderen.be/kustvisie>
- Fischer, R. & Ury, W. (2011) Getting to yes. Negotiating an agreement without giving in. New York: Penguin Books.
- Hertogh M.J.C.M & Westerveld E. (2010) Playing with Complexity. Management and organisation of large infrastructure projects. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Medema J. (2019). Joint Fact Finding. Samen op zoek naar de feiten. Driebergen: WesselinkVanZijst.
- Philippe B. & Meulmeester A. (2023) Navigate - een gids voor leiders in complexe tijden. Leuven: LannooCampus.

De Vlaamse overheid – Departement Mobiliteit en Openbare Werken samen met Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust is opdrachtgever. Het proces valt onder de bevoegdheid van (het kabinet van) de Minister van Mobiliteit en Openbare Werken. Het consortium Hoogtij(d) bestaat uit de partners IMDC, ORG Permanent Modernity en Arcadis, in samenwerking met Common Ground, An Luyten, Connect, Econopolis en LDR Advocaten. Dit artikel werd geschreven door **Elke Dolfen, Jonathan De Mey & Mieke Windey** onder redactie van An Luyten en Kim Van den Eeckhout. Corresponderende auteur: Jonathan De Mey (jonathan.demey@common-ground.eu)

Bijkomende ruimte gaf het proces zuurstof en maakte consensus makkelijker