



# Planificació del paisatge en els pòlders històrics del “cor verd” d’Holanda: el cas de Midden-Delfland

Bas Pedroli, Stijn Koole i Rob Schröder

La zona de Delfland forma part de la conurbació metropolitana d'Holanda, una regió de la part occidental dels Països Baixos. Es tracta d'una zona de polders, és a dir, una zona on, després d'una efímera presència dels romans (Van Londen, 2006: p. 274), des de l'edat mitjana les torberes es van convertir progressivament en prats, amb uns alts nivells d'aigua subterrània, drenada amb l'ajuda de molins de vent (Curtis i Campopiano, 2014). El procés de guanyar terreny al mar, iniciat al voltant del segle x de la nostra era utilitzant canals llargs i estrets, ha donat com a resultat un paisatge amb un gran valor històric format per trams de terra baixa encerclats per dics i canals circulars. La cultura urbana que es va desenvolupar en aquesta zona entre els segles xv i xvi estava basada parcialment en la ramaderia per a producció làctia especialitzada, afavorida pels suaus i humits sòls de torba (no aptes per a conreus), tot i que es complementava amb el comerç, com, per exemple, de blat provinent dels països bàltics (Pounds, 1990: p. 247). En aquest període es van crear formatges famosos com el gouda, gràcies al predomini de prats humits.

Avui aquesta zona es troba, com la major part de la populosa regió d'Holanda, per sota del nivell del mar. I el drenatge, una obligació diària per garantir-ne la pervivència, està tan ben organitzat que els seus habitants gairebé no són conscients que es duu a terme. La gestió de l'aigua s'associa més aviat amb el manteniment d'uns nivells d'aigua subterrània adequats per a l'agricultura i per a la natura. Delfland és encara ara un paisatge relativament obert, gràcies a la reforma agrària i a les lleis que gestionen la propietat de la terra i que van impedir la construcció de noves urbanitzacions durant el segle xx. Als anys seixanta, el govern estatal va designar la zona com a espai obert i zona de separació o de tampó (*bufferzone*) entre grans ciutats i, al voltant de l'any 2000, el govern provincial la va definir com un "jardí" o "pati" de l'àrea metropolitana de Rotterdam i l'Haia (Van der Valk i Faludi, 1997; Janssen *et al.*, 2014). Està connectada amb Groene Hart (Cor Verd d'Holanda), al centre de la regió metropolitana de Randstad, que té prop de set milions d'habitants (Lambooy, 1998). Tot i ser considerat un "jardí", és un territori sotmès a una pressió important (Fazal, Geertman i Toppen, 2012).

Al voltant de l'any 2005 es van multiplicar les veus, provinents tant del municipi Midden-Delfland com de les ciutats de l'entorn, que demanaven un paisatge de qualitat. El municipi, de 49 km<sup>2</sup>, més de 18.000 habitants (2016) i 1,5 milions de visitants l'any, està situat entre les ciutats de Rotterdam, Delft i l'Haia. Aquestes peticions a favor del paisatge van coincidir amb la previsió del final de l'aplicació de les lleis que gestionen la propietat de la terra (*land consolidation laws*) i que atorgaven a la zona un estatus de protecció especial. En aquest context, l'ajuntament havia de fer front al repte de desplegar una política de paisatge ambiciosa, que inclogués la gestió de l'aigua, la protecció de la natura, la conservació del patrimoni històric i molts altres interessos locals i regionals, representats per més de 60 agents. L'objectiu d'aquest capítol és descriure el procés que va portar a la creació d'aquesta política de paisatge i les lliçons que se'n poden extreure.



Imatge 1. Als Països Baixos els molins de vent s'utilitzaven històricament sobretot per drenar aigua de les terres situades sota el nivell del mar i poder-les cultivar. A la imatge, molí de vent a Schijpluider, dins el municipi de Midden-Delfland.

## El repte de crear un pla de desenvolupament del paisatge compartit

Els Països Baixos van ratificar el Conveni europeu del paisatge l'any 2004, però no han creat cap llei pròpia de paisatge per desplegar-lo. Ara bé, des de fa molts anys la política de paisatge, entesa com a promoció de la qualitat territorial i com a protecció de zones de gran valor, està integrada en tots els nivells de l'ordenació territorial del país. El paisatge, entès com a valor natural i cultural i com a "identitat local", és present sovint als mapes de política territorial a través de zonificacions. L'ordenació territorial del país té una llarga tradició a zonificar àrees que combinen diversos valors, com ara "zona agrícola amb valors naturals i paisatgístics". La política en relació amb la natura està organitzada amb principis sectorials. La llei neerlandesa de la natura se centra estrictament en les zones protegides i en l'aplicació de polítiques de conservació sectorials i de gestió del medi natural. La creació de reserves naturals és competència de l'administració regional i requereix un pla de gestió del medi natural per a cada reserva. Des del 2010, hi ha una clara tendència a la desregulació i la descentralització a escala nacional, que ha portat a transferir a les administracions locals i regionals moltes de les competències sobre ordenació territorial, paisatge i medi natural. Durant aquest mateix període, però, s'han retallat dràsticament les partides pressupostàries per a aquestes polítiques.

Des dels anys vuitanta del segle xx i fins al voltant del 2010, el govern estatal subvencionava parcialment l'elaboració de plans de desenvolupament del paisatge. Un pla de desenvolupament del paisatge és un instrument de planificació voluntari a disposició dels municipis. A la pràctica, és un pla d'acció sobre les mesures aplicables als espais verds a deu o quinze anys vista. L'obtenció de la subvenció estava condicionada al compliment d'uns requisits determinats, com ara la intervenció d'un arquitecte paisatgista i l'aprovació per part del govern local. Delfland va tenir accés a aquestes subvencions fins que es van abolir.

Com a pas previ a l'elaboració del pla de desenvolupament del paisatge s'havia dut a terme abans una estratègia per al conjunt de la regió de Delfland (Gebiedsvisie Midden-Delfland® 2025), en què s'identificava la zona com el "pati de Delfland" i s'abordava bàsicament la qualitat de vida i la creació d'un clima favorable per a les inversions. La visió estratègica, que

incloïa sis línies estratègiques i un full de ruta, va ser elaborada conjuntament pels municipis de la zona —sobretot per les ciutats grans—, l'organisme responsable de la gestió de l'aigua (Agència de Gestió de l'Aigua de Delfland), la província i diversos grups d'interès. Durant aquest procés, l'any 2008 el municipi es va adherir a la iniciativa CittàSlow, una xarxa internacional de municipis que té com a objectiu preservar la identitat pròpia de les regions i els seus valors històrics, la qualitat de vida, l'hospitalitat i els productes locals.

L'Ajuntament de Midden-Delfland va assumir la iniciativa en l'elaboració del pla de desenvolupament del paisatge, però va decidir no limitar el seu pla d'actuació als límits municipals i tenir en compte explícitament les relacions amb cinc municipis veïns. El resultat va ser un procés molt interactiu en el qual van intervenir tots els agents implicats, inclosos els ciutadans i els emprenedors de la zona (Schröder i Pedroli, 2014).

### **Condicions marc acordades pel Pla de desenvolupament del paisatge de Midden-Delfland**

El procés per elaborar el Pla de desenvolupament del paisatge de Midden-Delfland (Horitzó 2025) va tenir com a principals reptes algunes dinàmiques que s'estaven desenvolupant a la zona, així com projectes de futur. Es va preveure que l'agricultura orientada a la producció lletera evolucionaria seguint dues tendències diferents. D'una banda, hi hauria empreses grans (tant en terres com en edificis) que produirien llet per al mercat internacional i, de l'altra, empreses multisectorials que oferirien tant productes especialitzats com serveis al mercat regional i valors paisatgístics i naturals. Tots dos casos xoquen amb la pressió continuada dels constructors per convertir les terres agrícoles en terrenys urbanitzables, fet que alimenta l'especulació i fa pujar el valor dels terrenys, circumstància que situa els agricultors en una posició complicada a causa d'uns preus cada vegada més elevats.

Al costat d'aquestes dues tendències, hi ha una altra tendència que sembla cada vegada més plausible, i és que el paisatge de la regió passi de ser el propi d'una “zona de producció” (per als pagesos) a una “zona de

consum” de lleure d’una població cada vegada més multicultural. L’augment de la prosperitat a la regió farà que la mobilitat i les demandes de millora del nivell de vida i el benestar creixin. Així mateix, es constata que aquest paisatge “autèntic” amb un valor lúdic és un actiu important per a les ciutats de la rodalia a l’hora de competir internacionalment des d’un punt de vista econòmic.

Aquesta possible evolució futura, exposada en tallers oberts i dinàmics, i l’adhesió del municipi a la iniciativa CittàSlow van ser clau per definir les condicions marc del Pla de desenvolupament del paisatge. Aquestes condicions són:

- Consolidar la producció lletera a la zona mentre es potencia el paisatge obert i la presència de vaques als prats, com a element definidor de les torberes. A més, cal garantir un espai per a la diversificació agrícola.



Imatge 2. Durant el procés d’elaboració del Pla de desenvolupament del paisatge de Midden-Delfland es va considerar que la presència de vaques als prats era un element definidor de la zona al qual no es podia renunciar.

- Cal millorar la qualitat ecològica i hidrològica del “jardí de l’area metropolitana” (Rotterdam – l’Haia) per convertir-lo en un element distintiu de la zona. Aquesta millora ha d’incloure un avançat sistema de retenció de l’aigua i la conservació d’obres històriques d’enginyeria civil.
- Assegurar la reciprocitat en les relacions entre la ciutat i el camp.
- Els diferents usos de la zona (agricultura, lleure, natura, habitatges) han de servir per definir els trets paisatgístics del municipi.
- Les diferents capes històriques del paisatge s’han de fer visibles en el paisatge actual.

## Procés d’elaboració del Pla de desenvolupament del paisatge

El Pla de desenvolupament del paisatge es va elaborar entre els anys 2007 i 2010 amb una metodologia que incloïa nombroses consultes als agents implicats mitjançant diferents fórmules de treball, que es detallen a la taula 1. Durant un any i mig, diversos agents van treballar en la preparació del pla: representants de les institucions, grups d’interès, ciutadans, pagesos i polítics locals, també de ciutats de la rodalia. Aquest sistema de treball va donar peu a resultats molt interessants i sovint inesperats. Un bon exemple d’això és l’adopció de la distribució dels pòlders com a àmbits territorials del Pla de desenvolupament del paisatge, una decisió que no estava prevista inicialment. Com a primera fase de la definició del marc conceptual per a la creació de principis i pautes aplicables a l’hora d’avaluar iniciatives de desenvolupament territorial en el dia a dia, la mesa de treball va elaborar un esbós preliminar, un primer esborrany del Pla de desenvolupament del paisatge. El resultat, però, va ser simplement una reflexió sobre la situació d’aquell moment i la constatació que era impossible utilitzar una fórmula de treball que anés de dalt a baix amb més de 60 agents implicats. Aleshores, es va impulsar una nova estratègia de baix a dalt partint de l’antiga distribució dels pòlders de Midden-Delfland, un sistema de treball que semblava més lògic. En aquest punt, es va decidir utilitzar les 19 unitats de pòlders —avui dia ja no hi ha sempre una gestió específica de cada pòlder, però les divisions encara són identificables al mapa— com a unitats bàsi-

ques a fi que els agents definissin la qualitat territorial i l'evolució futura. Aquests pòlders no són tan sols unitats físiques de gestió de l'aigua, sinó que són també paisatges amb una identitat pròpia a ulls dels ciutadans. També es van identificar i adoptar idees generals de l'esbós preliminar per definir l'estructura paisatgística. Així, per exemple, l'estricta zonificació entre usos agrícoles, naturals i de lleure proposada per la mesa de treball que va elaborar l'esbós preliminar va donar lloc més endavant a una visió més integrada.

Fase	Tasca duta a terme	Període
Inici	Definició del problema, pla de treball	Gener del 2007
Contractació d'un assessor	Entrevistes	Octubre del 2006
Identificació d'idees	Consulta a ciutadans, agents i polítics en trobades en cinc llocs, també a les ciutats de la rodalia	Novembre del 2007
Escenaris d'evolució futura	Conferència amb agents, experts i polítics	Juny del 2008
Elaboració d'un primer esborrany del pla	Consulta a agents i experts en una mesa de treball	Setembre del 2008
Definició d'especificitats per les unitats del paisatge (16 pòlders)	Consulta a experts, agents, ciutadans i pagesos en meses de treball i reunions informals	Hivern del 2008-2009
Segon esborrany del pla paisatgístic, amb les especificitats dels pòlders	Conferència amb agents, experts i polítics	Abril del 2009
Publicació de l'esborrany	Participació formal, resposta als comentaris rebuts	Estiu del 2009
Publicació final del pla paisatgístic	Últims retocs als mapes i als textos	Hivern del 2009-2010
Decisió als ens locals	Aprovació per part dels ajuntaments	Primavera del 2010

Taula 1. Fases del Pla de desenvolupament del paisatge de Midden-Delfland.



## Visió i objectius

Al final del procés, es va crear un mapa de síntesi de les principals funcions del conjunt de la zona, que va servir de base per precisar les funcions de cada unitat de paisatge (en aquest cas, per a cada pòlder). Aquest mapa de síntesi mostra les principals funcions i símbols de les intervencions territorials sobre el terreny.

Els objectius del Pla de desenvolupament del paisatge tenen com a comú denominador reforçar les “qualitats bàsiques” de la zona de Midden-Delfland: espai obert, sòlid sistema de gestió de l'aigua, natura, patrimoni històric i identitat agrícola. Els objectius es tradueixen en les pautes següents:

- Reforçar el contrast entre la ciutat i el camp: mantenir les zones verdes obertes i tranquil·les.
- Millorar les relacions amb la perifèria en un sentit ampli: crear corredors ecològics amb altres espais oberts i passos per a la fauna sobre grans vies de comunicació, que són una barrera per a la circulació derivat de les activitats recreatives.
- Potenciar les relacions amb les zones més properes dels voltants: connexió amb les àrees urbanes de la rodalia mitjançant “senders verds” fins a l'interior de les ciutats i “portes” que connectin la ciutat i el camp.
- Millorar la identitat i la qualitat de les fronteres entre zones urbanes i rurals.
- Crear zones intensives de lleure a prop de la ciutat i extensives i individuals als espais més rurals.
- Protegir el paisatge obert i els ocells de prat de la zona agrícola (amb l'ajuda dels pagesos) i estimular la diversitat dels sistemes agrícoles.
- Aprofitar millor les qualitats lúdiques del paisatge i de l'aigua creant bones connexions i serveis públics. Estimular els negocis turístics privats de petita escala.

## Actuacions i mesures acordades

L'Horitzó 2025 de Midden-Delfland és un mapa d'actuacions i ofereix una visió general de les mesures i les accions previstes. A banda del mapa general, el document inclou directrius de disseny per a futurs projectes d'ordenació territorial i mapes amb xarxes (o connexions) relacionats amb l'ecologia, l'aigua, el transport públic, el senderisme, el ciclisme i l'equitació.

Aquestes actuacions es van concretar per als 19 pòlders en mapes molt detallats amb funcions (com ara agricultura, natura, aigua, lleure, edificis), fronteres (entre la ciutat i el camp) i xarxes. Aquestes concrecions pòlder per pòlder ofereixen una descripció minuciosa de la qualitat del paisatge que es pretén assolir i de les mesures i les actuacions que cal dur a terme per aconseguir-ho.

Tot seguit presentem alguns exemples d'actuacions, directrius de disseny i concrecions.

- Ocells de prat i agricultura: la principal zona d'agricultura per a la producció lletera coincideix amb l'hàbitat dels ocells de prat. Això obliga a trobar un equilibri entre l'agricultura i les actuacions de gestió del medi natural, com també amb les activitats de lleure (prohibides a la zona durant l'època d'aparellament). La província ha de compensar els pagesos pels costos de gestió del medi natural.
- Equitació: atès que les empreses especialitzades en activitats hípiques no són compatibles amb el paisatge agrícola obert, aquest tipus de negocis només es permeten en espais de lleure situats a l'àrea rururbana. En un mapa es plasma l'ampliació dels camins de ferradura amb una xarxa per a equitació situada a l'àrea rururbana.
- Zones de contacte entre la ciutat i el camp: crear connexions per a trànsit lent (vianants, bicicletes) atractives. Les zones de contacte hauran d'incloure "passadissos verds" que arribin fins a l'interior de la ciutat, panoràmiques del camp des de la ciutat, pantalles vegetals per amagar els edificis urbans visibles des del camp i "portes" com a símbol de la transició i com a centres d'informació. Aquestes transicions entre la ciutat i el camp s'han traduït en directrius de disseny.

## Aplicació del Pla de desenvolupament del paisatge de Midden-Delfland

El Pla de desenvolupament del paisatge es va concretar en plans de disseny territorial i plans d'ordenació per als municipis participants en el projecte. A més, l'associació Hof van Delfland (Pati de Delfland) va assumir l'aplicació de les mesures definides a l'Horitzó 2025 Midden-Delfland, amb un grup de coordinació format per tècnics i un equip de direcció integrat per polítics de 16 institucions. L'associació Hof van Delfland va traduir l'Horitzó 2025 en un programa d'actuacions per al període 2012-2015, que incloïa un mapa amb tots els projectes localitzats. Aquest programa estipulava algunes accions clau:

- Protegir les funcions rurals.
- Dotar l'àrea d'una identitat de marca.
- Millorar la qualitat territorial.
- Crear connexions i “portes” entre la ciutat i el camp.
- Millorar la xarxa de connexions per a activitats de lleure i les rutes de senderisme, ciclisme i navegació.

Es va designar un responsable per a cada acció i s'hi van destinar recursos materials i econòmics (procedents dels pressupostos dels agents implicats).

Per exemple, l'acció clau de qualitat territorial se centra a fer un seguiment de les pautes regionals relacionades amb la qualitat territorial de la província. A més, inclou l'organització de trobades i tallers sobre la millora de la qualitat del paisatge amb professionals de les administracions locals i administradors de terres, però també amb membres d'ONG i emprenedors. Una altra de les activitats previstes és la creació d'una aplicació que permeti als habitants de les ciutats (els principals usuaris externs d'aquesta àrea, que acumula 1,5 milions de visitants anuals) donar la seva opinió sobre la qualitat del paisatge a través de telèfons intel·ligents.

Tres anys després de la finalització del Pla de desenvolupament del paisatge, la majoria de les mesures incloses es trobaven en procés d'aplicació. S'estava creant la xarxa de connexions per a activitats de lleure al pati

de Delfland, tant en forma de canals de navegació com de senders de baixa velocitat. I també s'estava aprofundint en el concepte de les "portes" entre la ciutat i el camp. A més, sembla que les directrius de disseny s'han convertit en un instrument d'ús quotidià per als tècnics de les administracions locals.

El 2013, el municipi va comunicar al govern nacional la implementació del Pla de desenvolupament del paisatge. L'informe confirma que l'Horitzó 2025 s'ha plasmat en plans territorials formals i en el programa d'execució i inversió anomenat Pati de Delfland. A més, inclou també l'anàlisi sobre l'estat d'execució en què es troben les actuacions en relació amb els objectius del pla.

Com a valoració general, l'informe conclou que la part financera del projecte és la més problemàtica ja que, a causa de la crisi econòmica i les retallades pressupostàries, hi ha retards. Al costat positiu, la visió compartida (objectius i especificitats per pòlder) és clara, i totes les administracions implicades en el projecte caminen en la mateixa direcció. I gràcies a la col·laboració amb diversos agents privats, s'han impulsat actuacions que contribueixen positivament al paisatge d'espais oberts.

## Lliçons apreses

La participació activa de nombrosos agents és una manera efectiva de crear una visió compartida d'una iniciativa i amb una gran acceptació. Però també requereix temps, paciència, esforç, professionals experts en treball en grup i un procés de disseny amb diferents fases que permetin agafar perspectiva i també entrar en els detalls. Des de fora es pot pensar que Midden-Delfland és un municipi agrícola envoltat de ciutats molt poblades. I és cert que els pagesos són agents importants, però no ho és menys que tots els habitants de la comunitat —inclosos els pagesos— s'han de considerar membres d'una xarxa urbana, tant des d'un punt de vista físic com social i mental. En aquesta xarxa, la zona de Midden-Delfland té un paper molt concret: és un complement importantíssim de la ciutat.

El paisatge no és estàtic: és dinàmic. Sempre hi ha transformacions. Però l'objectiu no és aturar aquestes transformacions, sinó aconseguir que

siguin beneficioses per a totes les parts. Amb la iniciativa de crear un pla de desenvolupament del paisatge i dur-lo a la pràctica, els municipis de l'entorn natural estudiat i, també, les ciutats dels voltants han deixat clar que aposten per la qualitat del paisatge. I gràcies a les directrius de disseny incloses en el pla, han facilitat molt la feina diària als tècnics municipals, especialment quan han d'abordar els plans de constructors privats. Però el que és encara més important és la implicació d'aquesta aproximació: implica una invitació oberta als agents públics i privats a treballar conjuntament.

Una altra lliçó apresada és que es pot organitzar un procés participatiu amb totes les garanties per definir una política sobre el paisatge, però que els plans nacionals poden fer miques tota aquesta feina fàcilment. Just després de l'aprovació del Pla de desenvolupament del paisatge, el 2011 el govern nacional va prendre la decisió de construir una nova autopista que travessa la zona de Midden-Delfland, després de 40 anys (!) d'encès debat



Imatge 3. Treballs de construcció de l'autopista A4, que travessa la zona de Midden-Delfland. L'encaix de la infraestructura en el territori ha generat molts debats.

i malgrat l'existència d'objectius nacionals per protegir els espais oberts. L'encaix d'aquesta gran infraestructura i la compensació pels perjudicis naturals, agrícoles i de lleure d'aquest projecte són un dels grans cavalls de batalla del municipi de Midden-Delfland. Tot i això, en el debat sobre els detalls de l'autopista, el municipi va reclamar un gran fons de compensació, que ara es destina a finançar algunes parts del Pla de desenvolupament del paisatge.

La darrera lliçó apresada és segurament la més interessant des del punt de vista dels objectius d'aquesta publicació. Les xarxes i les estructures històriques presents en el paisatge (canals, camins, etc.) són encara fonts d'inspiració importants; (tot i que a vegades no siguin gaire evidents o visibles). En aquest cas, durant el procés de planificació, el sistema de gestió de l'aigua utilitzat històricament va esdevenir, de manera totalment imprevista, una de les grans fonts d'inspiració per a les intervencions futures. Des d'aquí, esperem que aquestes descobertes imprevistes siguin molt més habituals.

## Referències bibliogràfiques

- CURTIS, Daniel R.; CAMPOPIANO, Michele (2014). "Medieval land reclamation and the creation of new societies: comparing Holland and the Po Valley, c. 800-c. 1500", *Journal of Historical Geography*, vol. 44, p. 93-108.
- FAZAL, Shahab; GEERTMAN, Stan C.; TOPPEN, Fred J. (2012). "Interpretation of Trends in Land Transformations—A Case of Green Heart Region (The Netherlands)", *Natural Resources*, vol. 3, núm. 3, p. 107-117.
- JANSSEN, Joks [et al.] (2014). "Heritage planning and spatial development in the Netherlands: changing policies and perspectives", *International Journal of Heritage Studies*, vol. 20, núm. 1, p. 1-21.
- LAMBOOY, Jan G. (1998). "Polynucleation and economic development: The Randstad", *European Planning Studies*, vol. 6, núm. 4, p. 457-466.
- POUNDS, Norman J. (1990). *An Historical Geography of Europe Abridged Version*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 484.
- SCHRÖDER, Rob; PEDROLI, Bas (2014). "Baseline Report Practice case Midden-Delfland", dins Gemma García-Blanco (ed.). *LIVELAND Liveable Landscapes: a key value for sustainable territorial development. Targeted Analysis 2013/2/22*. Luxemburg: ESPON & TECNALIA Research & Innovation, p. 25.
- SLABBERS, S. [et al.] (2009). *Atlas Landschapontwikkelingsperspectief (LOP) Midden-Delfland 2025*. Midden-Delfland, p. 132.
- VAN DER VALK, Arnold; FALUDI, Andreas (1997). "The Green Heart and the dynamics of doctrine, Netherlands", *Journal of Housing and the built environment*, vol. 12, núm. 1, p. 57-75.
- VAN LONDEN, Heelen (2006). *Midden-Delfland: the Roman native landscape past and present*. Tesi doctoral presentada a la Universitat d'Amsterdam.