



VAN STRUCTUURPLANNING NAAR BELEIDSPLANNING

Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) beroert reeds enige tijd de gemoederen. In dit artikel schetsen we het kader waarin de verandering van structuurplanning naar beleidsplanning tot stand kwam. We besluiten dat Vlaanderen nood heeft aan een sterk ruimtelijk beleid om de BRV-principes ook daadwerkelijk in de praktijk te kunnen brengen.

BRV = RSV 2.0?

In 1997 kwam het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) tot stand na een stevig wetenschappelijk, maatschappelijk én politiek voortraject. Daarin stond een langetermijnvisie ('Vlaanderen open en stedelijk') met daarbij een rist taakstellingen voor gewest, provincies en gemeenten. Het RSV was het uitvloeisel van een tijdperk waarin een sterke overheid met een voldoende dwingend ruimtelijk beleid door voldoende stakeholders gedragen werd. Maar de evaluatie van het RSV in 2010 toonde een dubbel beeld. Enerzijds bleek er duidelijk een aantal positieve en gewenste effecten: bijkomende bebouwing werd meer binnen dan buiten stedelijke gebieden ontwikkeld en de ruimtelijke planningscapaciteit werd op alle bestuursniveaus versterkt. Anderzijds waren er ook de nodige beperkingen, zoals een blijvende versnippering van economische activiteiten en het juridiseren van structuurplannen in een volgens sommigen doorgeslagen streven naar rechtszekerheid.

De evaluatie situeerde zich in een periode waarin de politieke en maatschappelijke wind anders begon te waaien: er moest, in een vrije lezing van het Vlaams regeerakkoord 2009-2014, meer ruimte komen voor onder andere bedrijvigheid op lokaal niveau. Een nieuw RSV met horizon 2020-2050 moest voorbereid worden om aan nieuwe ruimtelijke uitdagingen het hoofd te bieden, met daadkracht als belangrijk codewoord. Ondertussen werd er op het

vlak van regelgeving via aanpassingen aan de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (VCRO) en via het Decreet Complexe Projecten (2015) al volop gesleuteld aan wat sommigen als 'een verregaande liberalisering' zouden omschrijven. Positiever geformuleerd kwam het beleid tegemoet aan verzuchtingen op Vlaams en lokaal niveau om oplossingen te vinden voor ruimtelijke situaties die in het generieke kader niet mogelijk waren, bijvoorbeeld doorsteeds meer rechten te geven aan allerlei zonevreedende ontwikkelingen, of om complexe ruimtelijke projecten toch te kunnen realiseren.

Vanaf 2011 werd het BRV als opvolger van het RSV voorbereid. Op 20 juli 2018 werd hiervan de strategische visie goedgekeurd. Deze heeft onder meer tot doel de bijkomende ruimte die in beslag genomen wordt voor menselijke activiteiten in Vlaanderen terug te dringen tot nul in 2040. Dit staat in de volksmond gekend als de fameuze betonstop. Daaraan gekoppeld is de vraag in hoeverre de Vlaamse overheid nog actief blijft sturen op het vlak van omgevingsbeleid. Het BRV zet veel meer dan het RSV in op projecten, op meer gebiedsgericht handelen en dus op meer maatwerk. Waar de uitgangspunten en principes van het BRV verdedigbaar lijken in de ogen van de meeste betrokkenen blijven de zogenaamde 'beleidskaders' echter uit. Die beleidskaders moeten de realisatie van de uitgangspunten en principes concretiseren en ook gekwantificeerde taakstellingen aan provincies en gemeenten

meegeven. De beleidskaders blijven echter uit wegens gebrek aan politieke consensus. Net als bij de veranderingen in de wetgeving zien sommigen hierin een verschuiving van een meer sturende Vlaamse overheid ten tijde van het RSV naar een meer terugtrekkende Vlaamse overheid die het initiatief vooral aan anderen laat.

Instrumenten en Codex > BRV

Parallel met het BRV-proces werd lustig verder gesleuteld aan wetgeving en instrumentarium. De wetgeving legt onder meer de basis voor de beleidsplanning op de drie overheidsniveaus, geeft meer vrijheid voor het vinden van 'ruimtelijk rendement' en bevat verschillende bepalingen aangaande watergevoelige gebieden en zonevreemde activiteiten. Het Instrumentendecreet biedt onder andere een juridische basis om planbaten en planschade te regelen en om verhandelbare ontwikkelingsrechten mogelijk te maken. De cruciale vraag blijft uiteindelijk wie belanghebbenden gaat compenseren voor verloren bouw mogelijkheden. De Vlaamse overheid aarzelt op dit vlak en lijkt de factuur bij de lokale besturen te leggen, die zelf echter de bal terugkaatsen.

De ontwikkeling van structuurplanning naar beleidsplanning maar ook de evolutie in de regelgeving en het instrumentarium roept tal van vragen op bij heel wat planners en stedenbouwkundigen. Een beleidsplan in pakweg het domein van cultuur of sport met daarin bijvoorbeeld ambities rond een nieuwe infrastructuur of programmatie vormen geen juridisch harde kaders die afdwingbare rechten en plichten installeren. Het ruimtelijk beleid kent sinds het RSV echter wel plannen met een belangrijke juridische betekenis en de belangen die daarmee gepaard gaan zijn vaak groot en financieel. Het blijft onduidelijk of het samenspel van plannen en vergunnen behouden blijft in het proces van beleidsplanning. De sturingsfilosofie die de afgelopen jaren vorm kreeg, vertrekt in elk geval wel van meer vrijheid voor burgers, bedrijven en lokale besturen om ruimtelijk te handelen. Critici zien hierin de teloorgang van een sterk ruimtelijk beleid waarbij het faciliteren van afzonderlijke 'gevallen' primeert op de langetermijnvisie.

Ruimtelijke planningscapaciteit?

Waar de periode van de structuurplanning en alles wat er met het RSV gepaard ging een stevige boost gaf aan de ruimtelijke capaciteit bij alle besturen in Vlaanderen, is de vraag of de nieuwe beleidsplanning zal zorgen voor verdere opbouw, stagnatie of zelfs achteruitgang van die capaciteit. De capaciteit om ruimtelijk beleid te voeren hangt samen met financiële middelen van lokale besturen, welke weer sterk afhangen van het ruimtelijk beleid. Dit zijn fundamentele drijvers van het ruimtelijk gedrag: een gemeente wint aan belang als ze meer inwoners aantrekt en wint aan fiscale inkomsten als dat hoogopgeleide en goedverdienende tweeverdieners zijn, al dan niet al met kinderen. Een gelijkaardig verhaal zien we als het gaat om economische activiteit: onze bedrijven moeten in onze gemeente kunnen blijven om zo ook in onze gemeente belasting af te dragen, in plaats van elders, wellicht op een ruimtelijk betere plek te gaan zitten. Als een gemeente dan toch durft te pleiten voor het behoud van open ruimte, dan stelt ze vast dat ze daar nauwelijks voor gecompenseerd wordt.

Het tijdsvak is er immers één van voortdurend besparen en heel wat besturen staan voor belangrijke financiële uitdagingen waardoor de capaciteit voor ruimtelijk beleid eerder lijkt te verzwakken dan te versterken. De succesvolle druk van tal van gemeenten op het Vlaamse beleid om geen universitair geschoolde stedenbouwkundig ambtenaar meer te moeten hebben, past ook in dit beeld. Dat is echter niet 'de schuld' van beleidsplanning an sich, maar eerder een uiting van een aantal ruimere ontwikkelingen en de politieke cultuur in sommige besturen waar ruimtelijk beleid onder te lijden heeft.

Een goed ruimtelijk beleid kunnen ontwikkelen is dan ook onlosmakelijk verbonden met het bestuurlijke debat in Vlaanderen:

ofwel bouwen we aan gemeenten die voldoende sterk zijn om een sterk ruimtelijk beleid te voeren en daarin autonoom op geïnformeerde wijze duurzame keuzes te maken, ofwel verschuiven we belangrijke delen van het ruimtelijk beleid naar een bovenlokaal niveau zoals sterke provincies en/of nieuwe regio's. De vraag naar voldoende capaciteit beperkt zich overigens niet tot het lokale niveau, maar gaat evenzeer over het Vlaamse niveau: in welke mate heeft de Vlaamse regering een duidelijke ruimtelijke visie waaraan ze haar korte termijn beslissingen spiegelt en waarvan ze de consequenties doordenkt? En in welke mate hebben we een sterk Departement Omgeving dat de politiek kan voeden en beslissingen kwaliteitsvol kan vertalen naar het veld? Aan de ene kant zijn er hoopgevende signalen – zie bijvoorbeeld een sterkere inzet op het monitoren van ruimtelijke ontwikkelingen en het Ruimterapport dat toch zeer veel relevante beleidsinformatie samenbrengt. Aan de andere kant is er de afgelopen jaren zoveel hervormd dat er heel wat energie verloren is gegaan aan interne organisatie-oefeningen in plaats van ingezet op inhoudelijk ruimtelijk beleid.

Ruimte opnieuw aan zet?

Vlaanderen is nu in de ban van de klimaatspijbelars en het wordt voor steeds meer mensen duidelijk, zo hopen we toch, dat een sterk ruimtelijk beleid noodzakelijk is. Een sterk ruimtelijk beleid dat het individuele belang sterker durft te beperken maar dat ook positief kadert en de winst voor burgers, bedrijven en middenveld duidelijk maakt. Niet terug naar het RSV, maar wel een BRV mét duidelijke, bindende en sturende beleidskaders en een wetgeving die functioneel is om deze samen met alle relevante partners gebiedsgericht te realiseren. Afspraken over de factuur voor beleidskeuzes uit het verleden zijn echter op korte termijn nodig om op lange termijn te kunnen besparen.

Daarom kijken we de toekomst toch met enig optimisme tegemoet. De modale Vlaming zal steeds sterker aan den lijve ondervinden dat een voldoende sterk ruimtelijk beleid nodig is. Als hij stilaan zijn gedrag aanpast en bijvoorbeeld kleiner en dichter bij openbare vervoersknooppunten wil gaan wonen, en als daarbij de gezinsverdunding het niet betaalbaar of haalbaar meer maakt om verkavelingsvilla's te blijven bevolken en renoveren, dan komt de nodige druk van onderuit op de politiek om de BRV-principes en uitgangspunten effectief in de praktijk te brengen.



Vlaanderen is nu in de ban van de klimaatspijbelars.

Foto: Greenpeace / Eric de Mildt, flickr.

Joris Voets (joris.voets@ugent.be) en **Pieterjan Schraepen** (pieterjan.schraepen@ugent.be) zijn respectievelijk hoofddocent en onderzoeker aan de Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Universiteit Gent