



Vlaams
Parlement

stuk **1234** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 14 juli 2011 (2010-2011)

Gedachtewisseling

over de studie ‘Evaluerend onderzoek
naar de effectiviteit van de uitvoering van
het ruimtelijk beleid in Vlaanderen’ (juli 2010)

Verslag

namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur,
Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed
uitgebracht door mevrouw Valerie Taeldeman

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Bart Martens.

Vaste leden:

de heren Robrecht Bothuyne, Lode Ceyskens, de dames Tinne Rombouts, Valerie Taeldeman;
mevrouw Agnes Bruyninckx-Vandenhoudt, de heer Pieter Huybrechts, mevrouw Marleen Van den Eynde;
de dames Gwenny De Vroe, Mercedes Van Volcem;
mevrouw Michèle Hostekint, de heer Bart Martens;
mevrouw Tine Eerlingen, de heer Wilfried Vandaele;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Hermes Sanctorum.

Plaatsvervangers:

de dames Karin Brouwers, Veerle Heeren, de heren Johan Sauwens, Jan Verfaillie;
mevrouw Katleen Martens, de heren Wim Van Dijck, Wim Wienen;
de heren Karlos Callens, Dirk Van Mechelen;
de heer Philippe De Coene, mevrouw Els Robeyns;
de dames Danielle Godderis-T'Jonck, Liesbeth Homans;
de heer Boudewijn Bouckaert;
de heer Dirk Peeters.

INHOUD

1. Inleidende uiteenzetting	4
2. Vragen van de leden	12
3. Antwoorden	14
Gebruikte afkortingen	17
Bijlage: Presentatie ‘Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen’	19

De Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed hield op 27 april 2011 een gedachtewisseling met de auteurs van de studie ‘Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen’ (juli 2010). Het onderzoek werd uitgevoerd door het Instituut voor de Overheid van de K.U.Leuven, SumResearch, het departement Architectuur van de Hogeschool voor Wetenschap en Kunst (Sint-Lucas) en de Nijmegen School of Management.

1. Inleidende uiteenzetting

Situering van het onderzoek

De heer *Brecht Vandekerckhove*, SumResearch, zegt dat de onderzoekers vijf onderzoeksvragen voorgeschiedt kregen. In welke mate zijn de in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen vooropgestelde trendbreuken gerealiseerd? Is het ruimtelijke instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren? Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dat bijgedragen tot een integrerende rol van ruimtelijke ordening? Hebben andere beleidsniveaus bijgedragen tot het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen? Hoe kan het maatschappelijke draagvlak voor het ruimtelijke orderingsbeleid geoptimaliseerd worden?

Een aantal aspecten zijn gekwantificeerd, maar het grootste deel van het onderzoek is een kwalitatief onderzoek. In totaal werden ongeveer 115 personen individueel, in focusgroepen of op rondetafelconferenties gehoord.

In welke mate zijn de in het RSV vooropgestelde trendbreuken gerealiseerd?

Het RSV heeft twee grote doelstellingen: een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en Vlaanderen open en stedelijk. Die zijn vertaald in vier ruimtelijke principes: gedecentreerde bundeling, het fysische systeem als ruggengraat, poorten als motor voor ontwikkeling en infrastructuur als bindteken. Om dat alles te bereiken zijn er vier structuurbepalende componenten: stedelijk gebied, buitengebied, gebieden voor economische activiteit, lijninfrastructuur. Per structuurbepalende component zijn er doelstellingen, deeldoelstellingen, ontwikkelingsperspectieven en trendbreuken bepaald. In totaal zijn er 55 trendbreuken.

De basisdoelstellingen van het stedelijke gebied zijn: de selectieve uitbouw van de stedelijke gebieden, het gericht verweven en bundelen van functies en voorzieningen waaronder de economische activiteiten binnen de stedelijke gebieden. Daarbij gaat absolute prioriteit naar een zo goed mogelijk gebruik en beheer van de bestaande stedelijke structuur. Die doelstellingen zijn vertaald in twaalf trendbreuken die verbonden zijn aan bundelen, verweven, bereikbaarheid of leefbaarheid. De heer Vandekerckhove geeft enkele voorbeelden van trendbreuken: de 60/40-regel, de minimale woondichtheid, de verbetering van de woonvoorraad.

De 60/40-regel houdt in dat 60 percent van de woningproductie in de stedelijke gebieden gebeurt. Bij de herziening in 2003 is de omschrijving van stedelijk gebied echter veranderd. Sindsdien behoort het volledige grondgebied van een gemeente zelfs als ze slechts deels verstedelijkt is, tot het stedelijke gebied, of het volledige gebied mag althans meegerekend worden voor de berekening van de verhouding.

Volgens de oude afbakening van de stedelijke gebieden wordt er meer dan voorheen gebouwd in stedelijk gebied, maar is de 60/40-verhouding nog lang niet bereikt. Volgens de tweede definitie wordt de doelstelling bijna gehaald. De evolutie is in ieder geval positief, maar de oorspronkelijke doelstelling wordt niet gehaald. Antwerpen en Limburg halen de verhouding het minst, de andere provincies doen het iets beter. De woningen

vooral in kernen van het buitengebied bouwen, de zogenaamde koppeling in kernen, is beter gelukt, maar in de provincie Vlaams-Brabant iets minder.

Een andere trendbreuk gaat over een minimale woondichtheid van minimum 15 woningen per hectare. In de periode tussen 2003 en 2007 was de woondichtheid van nieuwe woningen in stedelijk gebied 29 en in buitengebied 17 woningen per hectare. Tussen 2007 en 2009 lagen de cijfers heel wat lager. Dat zou volgens onderzoek van het steunpunt Ruimte en Wonen te wijten zijn aan het feit dat nu het aanbod iets beperkter wordt, ook grotere percelen, die reeds langer in de reserve zaten – bijvoorbeeld diepe lintbebouwingspercelen – nu bebouwd worden en de woondichtheid dus verkleint.

Voor het stedelijke gebied concludeert de heer Vandekerckhove dat niet elke kwantitatieve doelstelling gehaald is, maar er toch een positieve evolutie is naar meer bouwen in stedelijke gebieden. Bepaalde aspecten zoals compacter bouwen, de openbare ruimte herwaarderen en koppelen in stationsomgevingen zijn vrij goed gelukt, maar andere aspecten zoals verweven en de uitbouw van een toeristische recreatieve structuur veel minder of zelfs helemaal niet. Gezien de brede waaier aan doelstellingen is de evaluatie gedifferentieerd. De doelstellingen waren zo hoog dat ze moeilijk te behalen waren, maar er zijn stappen in de juiste richting gezet.

De basisdoelstellingen van het buitengebied zijn: het behoud en waar mogelijk de versterking van het buitengebied en een bundeling van wonen en werken in de kernen van het buitengebied. Voor het buitengebied zijn er achttien doelstellingen op het vlak van natuurlijke structuur, agrarische structuur, landschap, toerisme en recreatie, gemeenschaps- en nutsvoorzieningen, waterwinning en -ontginning. Deelgoalstellingen zijn bijvoorbeeld een kwantitatieve optie voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke structuur, een gebiedsgericht ruimtelijk beleid, de erkenning en ondersteuning van de agrarische macrostructuur, agrarische bedrijvenszones.

De doelstellingen waren indrukwekkend, de resultaten minder. Heel wat aspecten zijn daarenboven niet aan bod gekomen. Het beleid voor het buitengebied is dan ook pas gestart in 2005, voordien stond de afbakening van het stedelijke gebied centraal. De onderzoekers suggereren om in een volgend ruimtelijk beleidsplan te focussen op de harde bescherming van wat echt waardevol is.

De basisdoelstelling inzake de gebieden voor economische activiteiten is: het concentreren van economische activiteiten op die plaatsen die deel uitmaken van de bestaande economische structuur van Vlaanderen. Voor deze structuurbepalende component zijn er heel wat minder trends en ontwikkelingsperspectieven bepaald. De voornaamste trends zijn de concentratie in de bestaande economische structuur en een aantal doelstellingen voor de bedrijventerreinen.

156 van de 308 Vlaamse gemeenten zijn geselecteerd als economisch knooppunt. De bijkomende bedrijventerreinen zijn voor 80 percent gelegen in economische knooppunten, de 80/20-verhouding is dus gerespecteerd. De bedrijventerreinen zijn echter in bepaalde gevallen enkel juridisch vastgelegd, de eigenlijke ontwikkeling is achterwege gebleven. Door de weinig selectieve concentratie van de economische knooppunten is de ruimtelijke concentratie van de economische activiteiten verzwakt. Het concept van de economische poorten heeft wel goed gewerkt. De onderzoekers bevelen aan dat de visie op de ruimtelijke economie, op poorten en structuren versterkt en geïntegreerd wordt.

De basisdoelstelling voor de lijninfrastructuur was het bundelen ervan. Daarvoor werden aparte perspectieven voor wegen, water, spoor, nutsleidingen geformuleerd. De onderzoekers stellen vast dat het Mobiliteitsplan Vlaanderen en het RSV vrij complementair zijn. De categorisering van de wegen was daartoe de eerste belangrijke stap. De investeringen voor de beeldkwaliteitsplannen bleven echter te lang achterwege. Het principe van

de intermodale knooppunten werkt slechts beperkt door. Volgens de onderzoekers is een meer integrale visie op de lijninfrastructuren nodig. Ze dagen de beleidsmakers uit om de optelsom te maken van alle geplande projecten.

Uit de analyse van de structuur van het RSV concludeert de spreker dat de verdeling in de vier structuurbepalende componenten en de strikte splitsing stedelijk gebied en buitengebied te weinig aansloten bij de bestaande ruimtelijke structuur. Daarenboven strookte de gewenste ruimtelijke structuur niet met de juridische ruimtelijke structuur. Zo lang bepaalde gebieden als woongebied ingekleurd staan, is het moeilijk het bouwen daar te verbieden zelfs als dat ingaat tegen de doelstellingen van het RSV.

De middelen stonden niet in verhouding tot het grote aantal trendbreuken. De fragmentatie heeft de focus op de essentie bemoeilijkt. Bij de goedkeuring van het RSV stond de strategische planning daarenboven nog in haar kinderschoenen. Het RSV is een goed plan, maar weinig praktisch. De analyse toont alleszins aan dat het een aantal positieve gevolgen heeft, maar de doelstellingen zijn niet bereikt. Vlaanderen is stedelijker maar ook minder open.

Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

Voor het stedelijke gebied zijn de instrumenten de strategische projecten, stadsvernieuwing en -renovatie; voor het buitengebied plattelandsbeleid, landinrichting, waterbeheer en strategische projecten; voor de economische activiteiten de uitwerking van het Economisch Netwerk Albertkanaal; voor de lijninfrastructuur de provinciale multimodale verkeers- en vervoersmodellen. Niet vermeld als instrumenten zijn de afbakening en de selectie, maar die komen wel elders aan bod.

De dubbele planstructuur waarbij de ruimtelijke uitvoeringsplannen gebaseerd zijn op de strategische structuurplannen, staat niet in het RSV. Dat bewijst eens te meer dat het RSV niet uitvoeringsgericht is. Het is een visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, maar zonder de nodige instrumenten.

De manier van werken waarbij het RSV gevolgd werd door provinciale structuurplannen en gemeentelijke structuurplannen en waarbij de afbakening van de natuurgebieden pas kon gebeuren na de afbakening van de stedelijke gebieden, zorgde ervoor dat het hele proces bijna vijftien jaar duurde. Anderzijds stelt geen van de geënquêteerden de dubbele planstructuur in vraag. Wel zeggen heel wat onder hen dat de capaciteitsvereisten en de planlast op de drie beleidsniveaus vrij groot zijn, vooral in gemeenten met voorheen weinig ruimtelijke dynamiek. Grote hoofdstukken van gemeentelijke structuurplannen zijn doordrukken van de plannen van het bovenliggende niveau. Dat dubbele werk vermijden zou tot een vereenvoudiging van het proces leiden. Sommige geënquêteerden vroegen zich voorts nog af of de huidige beleidsniveaus de ideale voor planning zijn. De meningen liepen echter sterk uiteen.

256 gemeenten of 83 percent van de gemeenten hebben ondertussen een goedgekeurd structuurplan. Volgens de gemeenten staat de planlast vaak niet in proportie tot het resultaat. Voorts varieert de kwaliteit van de gemeentelijke structuurplannen. Daarbij komt dat het planproces gestart is op een moment dat er weinig capaciteit was bij de gemeenten. Zij deden dan ook vaak beroep op studie bureaus, die door de grote vraag ook in tijdsnood kwamen. Daarom is er veel gekopieerd uit andere plannen. De structuurplannen zijn vaak lijvige documenten met heel weinig beleidsgerichte output. De ruimtelijke structuurplannen worden daarenboven vaak enkel aangewend voor het verlenen of betwisten van vergunningen. Het RSV was opgevat als een strategisch proces met cyclische planperiodes met voortdurende evaluaties en bijsturingen. Nu blijkt de huidige toestand vaak beschouwd te worden als een einddoel. Wat de structuurplanningen zeker heeft afgeremd

zijn de nieuwigheid en het gebrek aan capaciteit bij de gemeenten. Daarenboven kreeg de vereiste van rechtszekerheid de bovenhand op het strategische karakter.

Een volgende punt is de afbakening. Iedereen heeft de tijd die nodig is voor de afbakening onderschat. Het planningsproces voor de afbakening is dan ook heel complex met partners op verschillende niveaus en met een verschillende achtergrond. Daarbij komt nog dat er niet altijd een politiek niveau bereid was de beleidsverantwoordelijkheid te nemen. Eens de afbakening gebeurd was, zijn er niet altijd acties aan gekoppeld waardoor de steun voor het proces ondermijnd werd. Daarenboven strookt een strikte afbakening tussen stedelijk en buitengebied vaak niet met de realiteit. Ook is er niet altijd een verband tussen afbakening en inrichting.

De laatste stap in de procesketen zijn de uitvoeringsplannen. Bij de opmaak van de studie waren er 1440 ruimtelijke uitvoeringsplannen. Eigenlijk moesten de RUP's een stijlbreuk vormen met bijzondere plannen van aanleg in de zin dat ze flexibeler en meer uitvoeringsgericht moesten zijn. Dat is niet het geval. Ondanks de talrijke RUP's blijft het gewestplan het dominante plan, de eigenlijke basis van de ruimtelijke ordening. De aanzienlijke tijdsinvestering en de gedetailleerdheid van de RUP's worden als hinderlijk ervaren. Dat een en ander zoveel tijd vergt heeft ook te maken met de eraan gekoppelde processen zoals de milieueffectrapportering of procedures bij de Raad van State. De uitspraken van de Raad van State zijn trouwens verantwoordelijk voor het verlies van een deel van de flexibiliteit van de RUP's.

De onderzoekers stellen voor om bij de opmaak van een nieuw ruimtelijk beleidsplan niet alleen na te gaan wat de gewenste toestand is, maar ook de manier om daar te geraken vast te leggen. Bij het RSV zijn er pas nadien uitvoeringsinstrumenten vastgelegd. Heel wat van de oorspronkelijke doelstellingen zijn op de achtergrond verzeild. Allicht waren het er ook gewoon te veel. De procedure is te zwaar. De gemeentelijke structuurplannen kunnen met heel wat minder detail, hoewel ze wel noodzakelijk blijven. Ook de strikte afbakening wordt in vraag gesteld. De onderzoekers stellen voor terug te grijpen naar het oorspronkelijke idee van de zoekzones. Voorts vragen ze een tussencategorie tussen stedelijk en buitengebied en een diversificatie van de doelstellingen naargelang de schaal van het stedelijke gebied.

Aangezien het RUP geen stijlbreuk ten opzichte van het BPA heeft gerealiseerd, moet er bijgestuurd worden in het detailleringniveau en in het beperkend karakter. Het strategische karakter van de ruimtelijke planning moet opnieuw primeren, ook bij de uitvoering. Momenteel wordt het vooral gebruikt voor vergunningsaanvragen.

Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?

De heer *Bart De Peuter*, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven, zegt dat de onderzoekers de invloed van het RSV slechts onderzocht hebben voor een beperkt aantal beleidsdomeinen. Ze hebben gekozen voor domeinen met belangrijke ruimtelijke implicaties: Wonen, Landbouw, Milieu, Natuur en Bos, Economie, Mobiliteit en Openbare Werken, Toerisme en Recreatie. Allicht heeft het RSV minder of minder structurele invloed gehad op de andere beleidsdomeinen. De subsidies van cultuurcentra zijn bijvoorbeeld geënt op de hiërarchie van gemeenten uit het RSV, maar dat is een zeldzaamheid uit het cultuurbeleid.

De onderzoekers hebben omgekeerd ook nagegaan of andere sectoren bijgedragen hebben aan het RSV. Daarbij hadden ze ook aandacht voor de evoluties die de beleidsdomeinen doormaakten. Er werd het onderscheid gemaakt tussen de periode van de opmaak van het RSV en de periode van de uitvoering van het RSV. De werkwijze was inductief: de onderzoekers enquêteerden zowel personen verbonden aan de administratie als aan

middenveldorganisaties in die sectoren, echter in de hoedanigheid van expert en niet van belangenverdediger. De uitspraken zijn getoetst aan andere bronnen onder meer uit de literatuur.

Bepaalde sectoren waren alert genoeg om van meet af aan aan het RSV bij te dragen onder meer via studies en prognoses. De makers van het RSV hebben immers sterk ingezet op de wetenschappelijke onderbouwing van ruimtelijke doelstellingen. Ook aan de ruimtebalans hebben bepaalde sectoren actief meegewerkt. Dat kwam onder meer omdat ze dreigden aan ruimte in te boeten, zoals de landbouwsector. Anderzijds ontwikkelde Ruimtelijke Ordening zelf ook (delen van) sectorale visies op ruimte en ruimtegebruik, bij gebrek aan input van de desbetreffende sector of wegens het belang ervan.

Sinds de uitvoering van het RSV vanaf 1997, nam de beïnvloeding verschillende gedaanten aan. Zo heeft het RSV ervoor gezorgd dat bepaalde sectoren een reflex kregen om ruimtelijk te denken. De spreker ziet het Strategisch Plan Ruimtelijke Economie als een uiting daarvan. Ook bepaalde principes en uitgangspunten zijn opgepikt door andere sectoren, bijvoorbeeld de categorisering van de wegen en de poorten als motor van ontwikkeling. Andere concepten zijn minder verspreid zoals het bebouwde perifere landschap. Het ruimtelijke beleidsdomein heeft in het bijzonder werk gemaakt van het verspreiden van het concept verweving, maar dat is weinig opgepikt. De sector Economie nam de typologie van de bedrijventerreinen dan weer wel over, maar suggereert een opfrissing ervan. De algemene teneur is echter dat de sectoren de basisprincipes van het RSV blijvend relevant achten.

Een derde manier waarop het RSV een invloed kan hebben op andere sectoren is het instrumentarium. Niet alleen hebben de sectoren gebruikgemaakt van de RSV-instrumenten, ze hebben ook hun eigen instrumenten gekoppeld aan de ruimtelijke instrumenten. Zo zijn bijvoorbeeld de vergunningen in het Logiesdecreet gekoppeld aan de stedenbouwkundige vergunning. In bepaalde gevallen hebben sectoren ook eigen instrumenten ontwikkeld, die in een bepaalde mate de doelstellingen van het RSV onderschrijven, zoals de afbakening van natuurgebieden.

De heer De Peuter concludeert dat het RSV in verschillende dimensies en gradaties doorwerkt heeft op sectoren. De onderzoekers hebben dat gevat in een schema waarbij beleidsoverdracht naar een andere sector zich op een continuüm bevindt tussen willen en moeten (zie bijlage p. 39). Sommige sectoren hebben bepaalde taken opgelegd gekregen, bijvoorbeeld de categorisering van de wegen. Sommige sectoren zagen in de ruimteboekhouding een kans om hun eigen belangen te verdedigen en hebben dan ook vrijwillig bepaalde afbakeningen toegepast. Andere sectoren zijn stelselmatig meer interesse gaan betonen, niet zozeer om directe belangen veilig te stellen maar wel omdat ze inzagen dat een en ander ook voor hen belangrijk was. In sommige gevallen is er beleidsoverdracht door meekoppelende belangen: sectoren nemen ideeën vrijwillig over omdat ze daardoor hun eigen doelstellingen kunnen realiseren. Zo heeft het netmanagement van De Lijn sterk ingespeeld op de hiërarchie van de gemeenten en de selectie van kernen in het buitengebied, waardoor deze op het terrein werden bevestigd.

De Ruimtelijke Ordening kan een coördinerende en integrerende rol spelen als de sectoren de urgentie van bepaalde problemen erkennen. De sector zelf moet ook een ruimtelijke visie vormen. Een ander wezenlijk aspect is de status en de steun voor de sectorale beleidsplannen. De sectoren konden soms van bepaalde gegevens niet afwijken die verdere stappen bepaalden. De spreker geeft het voorbeeld van de lijninfrastructuur die er grotendeels al was bij de opmaak van het RSV. Ook de capaciteit van een sector speelt een rol, want niet alle sectoren hebben voldoende mankracht om alle vergaderingen bij te wonen. Sectoren moeten ook overtuigd zijn dat de instrumenten bruikbaar en handig zijn. Heel wat beleidsdomeinen hebben bezwaren tegen de lange duur van bepaalde processen, vooral van de uitvoering.

De Ruimtelijke Ordening kan een coördinerende rol spelen als de instrumenten getransfereerd worden naar andere sectoren, maar toch aan de doelstellingen blijven beantwoorden. Een goede mandatering is nodig voor doeltreffend overleg. Het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening zelf moet ook de ontwikkelingen in de sectoren blijven volgen.

De onderzoekers formuleren de volgende suggesties om de integrerende rol van de Ruimtelijke Ordening te versterken. In de eerste plaats kan het beleid best vertrekken van een partnerschapsmodel waarbij alle sectoren hun inbreng kunnen hebben in de visievorming. Voorts komt het erop aan bij Ruimtelijke Ordening zelf inzichten te creëren in sectorale ontwikkelingen met ruimtelijke implicaties door te investeren in kennisinfrastructuur. Het beleidsdomein kan ook best vooraf nagaan hoe concepten en instrumenten door de sectoren geïnterpreteerd worden. Een goede afstemming tussen de instrumenten van de Ruimtelijke Ordening en andere sectoren alsook structureel overleg zijn zeker nodig. Tot slot stellen de onderzoekers voor om te zoeken naar zogenaamde meekoppelende belangen, waarbij doelstellingen van een sector gekoppeld worden aan doelstellingen van de ruimtelijke ordening.

Hebben andere beleidsniveaus bijgedragen tot het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen?

De heer *Joris Voets*, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven, zegt dat de onderzoekers bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag samengewerkt hebben met de werkgroep Ruimtelijke Ordening van de VVSG. Daarnaast zijn er heel wat interviews afgenomen en is de literatuur geraadpleegd.

Het RSV gaf de provincies een nieuwe rol inzake planning. De vijf provincies hebben ondertussen een ruimtelijk structuurplan alsook een groot aantal ruimtelijke uitvoeringsplannen. De inhoud van die plannen strookt relatief goed met de voorschriften van het RSV. Dat is niet zo vreemd gezien de bindende bepalingen en de taakstellingen van het RSV. Maar toch zoeken de provincies ook naar eigen beleidsruimte en accenten. Ze kregen niet altijd de gemakkelijkste dossiers toegeschoven: weekendverblijven, campings, motorterreinen enzovoort maar ondertussen hebben de provincies een zekere expertise opgebouwd. Ze hebben de afgelopen jaren ook een zekere capaciteit opgebouwd en hebben naar eigen aanvoelen hun plaats gevonden. Nochtans zijn er uiteenlopende meningen over hun toekomstige rol. De meesten vinden dat een intermediair planningsniveau nodig is, zij het dat niet iedereen het erover eens is of dat dan subregionaal (bijvoorbeeld een stadsregio) of provinciaal moet zijn. De provincies zeggen alvast bij de planning rekening te houden met het subregionale niveau.

Allicht zullen de meeste gemeenten tegen het einde van het jaar een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan klaar hebben, want vanaf 1 januari 2012 zullen ze geen BPA's definitief meer kunnen vaststellen en dan zonder structuurplan geen bestemmingwijzigingen meer kunnen doorvoeren. Wat het type gemeenten betreft dat al dan niet over een structuurplan beschikt maar vooral al dan niet voldoet aan de Vlaamse voorwaarden voor ontvoogding, stellen we vast dat de groep van kleinere gemeenten oververtegenwoordigd is bij de groep niet-ontvoogde gemeenten op het moment dat de studie werd afgerond. Er is zeker geen een-op-een-relatie tussen de schaal van de gemeente en de kwaliteit van het ruimtelijke beleid – sommige voorlopers in de ruimtelijke planning waren met name kleinere gemeenten – maar de groep als geheel lijkt wel meer problemen te ervaren om een degelijk ruimtelijk beleid te voeren. Ook de uitdaging om gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren te vinden en vervolgens te houden is een grote uitdaging voor met name kleine gemeenten. De planverplichting heeft alvast een belangrijke doelstelling bereikt, namelijk dat ze de ruimtelijke reflectie op gemeentelijk niveau heeft gestimuleerd. Anderzijds is het in sommige gemeenten bij plannen op papier gebleven, zoals ook voor andere, sectorale plannen wel eens het geval is. Heel wat overheden moesten op hetzelfde moment plannen

maken. Veel provincies en gemeenten beschikten op dat moment over onvoldoende capaciteit, waardoor ze beroep deden op studiebureaus. Die waren overbevraagd en namen in sommige gevallen hun toevlucht tot knip- en plakwerk, waardoor sommige plannen voor verschillende gemeenten een soort eenheidsworst of lokale ‘planworst’ bleken te zijn. De plannen waren ook vaak zeer lijvig en heel wat gemeenten hebben de plannen te gedetailleerd gemaakt. Verklaringen zijn dat het vaak de eerste keer was dat dergelijke oefening gemaakt werd en men zich ruim wilde informeren en zich wilde wapenen tegen allerlei mogelijke ongewenste ontwikkelingen. Voorts bood het RSV niet altijd ruimte voor maatwerk of lokale oplossingen. Soms leidde het ook tot spanningen tussen het lokale, provinciale en Vlaamse niveau, temeer omdat het hogere niveau zelden flexibiliteit toestond aan lagere niveaus.

Kortom, de structuurplanning was voor de meeste gemeenten nieuw en een immense uitdaging, vooral voor de kleinere gemeenten. Er was te weinig kennis en te weinig personeel, daardoor deden ze beroep op studiebureaus en intercommunales. Een planningsproces is echter pas echt zinvol als het niet gewoon extern wordt besteld, maar door het beleidsniveau zelf actief mee wordt doorlopen. Maar het proces heeft leereffecten gehad en door de planning is de capaciteit toegenomen, maar nog niet voldoende. Nog heel wat gemeenten hebben geen stedenbouwkundige ambtenaar. Van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren houden de meesten zich volgens de ondervraagden in de eerste plaats bezig met vergunningverlening. Planning staat laag op hun prioriteitenlijstje wegens tijdgebrek. De kwaliteit van stedenbouwkundige ambtenaren is variabel, het verloop is volgens de ondervraagden groot, het loon niet altijd aangepast aan de voorwaarden. Schoolverlaters beschikken daarenboven niet altijd over de juiste competenties.

Een perfecte samenwerking tussen de bestuurslagen is een utopie, maar het is allicht mogelijk het wantrouwen te verminderen. Soms zien de hogere bestuursniveaus te veel flexibiliteit als een bedreiging van de goede ruimtelijke ordening. Planning is en blijft politiek. Het gaat vaak om gevoelige kwesties waarbij grote belangen op het spel staan. De discussies tussen partijen maar ook tussen bestuurslagen lopen soms hoog op. Het is met andere woorden belangrijk om in het beoordelen van het RSV en structuurplanning in het algemeen rekening te houden met het feit dat het gebrek aan resultaat niet zelden te wijten is aan andere factoren dan de planning en het instrumentarium zelf. Dergelijke factoren beïnvloeden de kwaliteit en uitkomst van het planningsproces, dat mag nooit uit het oog verloren worden bij de beoordeling van zin en onzin van structuurplannen en -planning. Als de politiek er niet uit geraakt, is dat dus niet zomaar te wijten aan het instrumentarium.

De ervaringen en resultaten van het planningsproces zijn zeer sterk afhankelijk van lokale factoren. Veel hangt af van de politieke interesse in ruimtelijke planning en planning in het algemeen, maar ook of er voldoende middelen voor vrijgemaakt worden. Een andere kwestie is of bij het opstellen van het RSV wel voldoende rekening is gehouden met de manier waarop de lokale besturen en de politiek in het algemeen functioneren. Daarom suggereren de onderzoekers een betere taakverdeling en een optimalere afstemming tussen de drie planningsniveaus, met subsidiariteit als uitgangspunt. Bottom-upinitiatieven moeten meer ruimte krijgen. De planning moet meer strategisch zijn in plaats van encyclopedisch. Dit kan mede door een versterking van de lokale plannings- en uitvoeringscapaciteit, via een structurele verhoging van de personeelscapaciteit en het aantrekkelijker maken van de baan van lokale stedenbouwkundig ambtenaar. Daarenboven zou het onderwijs meer op de praktijk kunnen worden afgestemd onder andere door stages. Tot slot is het allicht efficiënter om de planverplichting te differentiëren per type van gemeente.

Hoe kan het maatschappelijke draagvlak voor het ruimtelijke orderingsbeleid geoptimaliseerd worden?

De heer *Pascal De Decker*, Sint-Lucas, Hogeschool Wetenschappen en Kunst, definieert het maatschappelijke draagvlak als de goedkeuring van de gemeenschap. Het is cruci-

aal voor de effectiviteit van het beleid. Om die goedkeuring te verkrijgen, spelen de verwachtingen onder meer over welke problemen het RSV zal oplossen, een belangrijke rol. De spreker ziet een coördinatieparadox, waarbij betrokkenen graag anderen coördineren maar zelf niet graag gecoördineerd worden. Er zijn heel wat belanghebbenden – onder andere ambtenaren, politici, sectoren – waardoor het draagvlak kan verschillen. Het maatschappelijke draagvlak evolueert ook.

De onderzoekers hebben belanghebbenden ondervraagd, maar geen individuele politici of burgers, en de literatuur geraadpleegd. De geënquêteerden stonden allemaal positief ten opzichte van ruimtelijke ordening. Bij de opmaak van het RSV was de steun ruim bij de toenmalige regeringscoalitie en bij enkele sectoren zoals Landbouw en Natuur en Milieu, bij de provincies en bij de vakwereld, maar eerder zwak bij de andere politieke partijen. De aanvaarding van andere sectoren zoals Economie en Wonen was onduidelijk. Ook gemeenten aarzelden omdat ze niet goed wisten wat op hen afkwam en vreesden voor een inperking van hun vrijheid. Algemeen beseftte velen wel dat het met de ruimtelijke ordening zo niet verder kon; het ruimtelijke planningsproces liep immers niet zo vlot. En het is de ruimtebalans geweest, die een belangrijke factor werd en zo het RSV ruime steun gaf. Elke sector kreeg immers zekerheid over zijn oppervlakte.

Tijdens de uitvoering van het RSV is het draagvlak echter afgekalfd. Na 1999 zijn er immers twee partijen in de regering gekomen die tegen het plan hadden gestemd. De moeizame uitvoering van het plan was een tweede factor. Voor het provinciale niveau is de onduidelijke taakaftakening een probleem gebleven. Heel wat gemeenten beschouwden de nieuwe structuurplanning als tijdrovend, kostelijk en rigide, een verplicht nummertje met een onduidelijke finaliteit. De nadruk bleef liggen op vergunningverlening eerder dan op planning.

De sectoren reageerden gevarieerd. De openruimtesectoren steunden het RSV minder dan in het begin wegens de zeer langzame uitvoering. De andere sectoren klaagden over te weinig realisaties. Ook de sectorale administraties reageerden verdeeld. Soms namen ze de planningsprocessen over, bijvoorbeeld de categorisering van de wegen door Infrastructuur of het SPRE door Economie. Soms ook helemaal niet. Zo heeft Wonen nog geen visie op haar ruimtelijke ontwikkeling. Algemeen heeft iedereen wel meer een ruimtelijke reflex ontwikkeld.

Vandaag is er een draagvlak voor een vorm van strategisch ruimtelijk beleid, maar de rigiditeit van het instrumentarium staat ter discussie, alsook de lange doorlooptijd. Tussen de vakwereld, de planners, en de sectoren is er een groot communicatieprobleem. Voor de ruimtelijke planners is het opstellen van een plan al een realisatie op zich, voor de sectoren is enkel de uitvoering een realisatie. De sector Economie is niet geïnteresseerd in hoeveel bedrijventerreinen er gepland zijn, hij wil een bedrijventerrein waarop een bedrijf kan gevestigd worden.

Het RSV wordt vandaag gezien als een wat theoretische oefening die bij de uitvoering op enkele realiteiten gebotst is, vooreerst de juridische realiteit. Het oude stelsel weegt zeer zwaar door; het wordt nog steeds gebruikt. Elke bestemming was immers op een plan goedgekeurd, daarom was het voor de ambtenaar of politicus relatief eenvoudig om te beoordelen of een vergunning al dan niet verleend kon worden. Met een structuurplan is er een totaal ander concept dat meer argumentatie en discussie vergt.

Een andere remmende factor was de maatschappelijke realiteit. Het RSV was sterk geïnspireerd op het Nederlandse compacte stadsidee. Vlaanderen kende al vele jaren lang een andere realiteit: veel eengezinswoningen met tuin buiten de steden en een pendelcultuur. Er moet ook gewezen worden op één van de laatste zinnen van het RSV die stelt dat er een

grondbeleid moet worden gestart. Dat is nog steeds niet gebeurd. Het beleid houdt dus geen rekening met grondbezit, grondgebruik en grondprijzen. De dure gronden liggen in of nabij de stad, de goedkopere verder weg van de stad. Dat stimuleert de suburbanisatie.

Een andere belangrijke realiteit is de hang naar zekerheid bij vele spelers. Het gewestplan en het BPA gaven veel houvast. Met het RSV is er meer onzekerheid in het planningsproces geslopen.

Het RSV botst ook met de territoriale realiteit. Een van de grote opdrachten was de afbakening van stedelijke gebieden volgens een hiërarchie van centrale plaatsen, met de grote steden bovenaan en de kleine steden onderaan. Dat is mooi in theorie maar de ruimtelijke realiteit in Vlaanderen is de ‘urban sprawl’ of de nevelstad, met verregaande suburbanisatie.

Een vierde realiteit was de beperkte uitvoeringscapaciteit. Het RSV is eerst opgesteld, pas dan is nagegaan hoe het uitgevoerd kon worden. Dat heeft men al doende geleerd. Er was daarenboven geen of geen deskundig personeel en te weinig middelen. De Ruimtelijke Ordening heeft weinig eigen middelen en is daarvoor afhankelijk van anderen. Dat geeft dit beleidsdomein een relatief zwakke positie.

De vijfde remming was de politieke realiteit. Het RSV en de ordening van de ruimte zijn geen wervende politieke projecten. De resultaten op het terrein zijn daarenboven weinig zichtbaar. Door de grote maatschappelijke druk zijn de basisprincipes van het RSV vrij snel uitgehold. Het decreet Grond- en Pandenbeleid, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het handhavingsbeleid bevatten elementen die ingaan tegen de uitgangspunten van het RSV.

Een zesde realiteit kwam eerder aan bod: voor de planners waren de plannen realisaties op zich, voor de sectoren is de uitvoering wat telt.

Ook op vlak van communicatie is er heel wat fout gelopen. Ten tijde van de goedkeuring van het RSV werden er woningen gesloopt. Behalve die negatieve aandacht heeft het RSV heel weinig publiciteit gekregen. Goede voorbeelden of strategische projecten bleven uit. Kortom, het nut van de ruimtelijke ordening werd niet duidelijk gemaakt.

Algemene aanbevelingen

Tot slot formuleren de onderzoekers de volgende algemene aanbevelingen.

Maak de opvolger van het RSV meer uitvoeringsgericht (‘uitvoering EN realisatie’). Creer meer ruimte voor vragen en initiatieven van onderuit. Blijf ambitieus maar plan ook realistisch en zuinig. Maak een gedifferentieerd format voor planning mogelijk in functie van de bestuurskracht van gemeenten. Beschouw ruimtelijke planning niet enkel als een professionele activiteit maar ook als motor van maatschappelijk debat. Verbind de meerwaarde van ruimtelijk beleid aan bepaalde maatschappelijke uitdagingen, zoals de mobiliteitsproblemen of de overstromingen. Versterk de ruimtelijke beleidscapaciteit door een verbetering van de kennisinfrastructuur.

2. Vragen van de leden

De heer *Wilfried Vandaele* ziet de versterking van de stedelijke kernen en de grotere woon-dichtheden als positieve effecten van het RSV, de verspreide economische activiteiten als negatief effect. De 5 hectareregeling voor lokale bedrijventerreinen zal daar allicht geen verbetering in brengen. De kritiek is blijkbaar ook dat het RSV te veel theoretisch is en dat de uitvoering ervan te wensen overlaat. Hoe valt de vraag om subsidiariteit te rijmen met de uitspraak dat er toch een en ander mangelt aan de uitvoering op lokaal niveau? Niet alleen zijn gemeenten niet altijd voldoende uitgerust voor de taak, planning is ook politiek gevoelig en complex.

De heer *Pieter Huybrechts* komt tot twee grote vaststellingen. In de eerste plaats zijn de doelstellingen van het RSV niet volledig gehaald, vooral de functies in het buitengebied zijn niet verweven zodat de druk op de open ruimte groot blijft. Ook de bundeling van de economische activiteiten op bedrijventerreinen is slechts beperkt geslaagd. De tweede vaststelling is dat de RUP's geen trendbreuk gerealiseerd hebben met de plannen van aanleg. Volgens de studie hebben de ruimtelijke uitvoeringsplannen door verregaande juridisering en bureaucratisering niet de bedoelde flexibiliteit gekregen. Kortom, er gaat meer aandacht naar het maken van de plannen dan naar het realiseren van de ruimtelijke doelstellingen. De plannen zijn daarenboven eerder een inventarisatie van de toestand dan een strategische visie. Concludeert de studie dat de ruimtelijke ordening grotendeels faalt omdat het instrumentarium leidt tot bureaucratie en regelneverij? Is de grote uitdaging het herontwerpen van het instrumentarium?

De heer *Marcel Logist* vraagt meer uitleg bij de onduidelijke taakafbakening van de provincies.

Mevrouw *Mercedes Van Volcem* is teleurgesteld over de toon waarop de heer Voets over de lokale overheden spreekt. Het lid vindt dat de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren zeer goed werk verrichten, zowel de planologen als de dossierbehandelaars. Als een stad of gemeente aan de vijf voorwaarden voldoet om inzake ruimtelijke ordening ontvoogd te worden, is wantrouwen ten opzichte van de lokale overheid of politici niet gerechtvaardigd. Als een stad kan beslissen om af te wijken van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, bijvoorbeeld als voorafname om het sociaal bindend objectief van het grond- en pandenbeleid te kunnen realiseren, waarom zou dat dan niet kunnen voor andere planologische initiatieven die de maatschappelijke belangen van de gemeente dienen? Het lid stoort zich vooral aan de bevoogding in de planning.

Mevrouw Van Volcem pleit in dit verband voor een nieuw evenwicht tussen politiek en administratie. Lokale politici moeten autonoom kunnen beslissen in het belang van de lokale gemeenschap. Er zijn voldoende controlemechanismen, maar het zou niet mogen dat een controlerende overheid, een ambtenaar, desondanks de lokale politieke plannen van ontvoogde gemeenten die welafgewogen zijn en democratisch beslist, kan dwarsbomen. Anders zijn lokale politieke verantwoordelijken overbodig. Ruimtelijke ordening moet bovendien dynamisch zijn en niet statisch, zoals ook al door minister Muyters werd gesteld. Hoe denken de onderzoekers daarover?

De heer *Lode Ceyssens* wijst er de heer Vandaele op dat de 5 hectareregels inzake lokale bedrijventerreinen deel uitmaakt van het regeerakkoord. Voorts wijst hij op het verschil tussen een industrieel bedrijventerrein en een ambachtelijke zone. Het is onmogelijk de kleine ambachtelijke bedrijven te herlokaliseren op grote regionale bedrijventerreinen.

Het lid attendeert op de mogelijke rechtsonzekerheid bij een grotere flexibiliteit van het planningsproces. Hij hoopt dat de onderzoekers niet pleiten voor een volledige afschaffing van de huidige afbakeningen in het kader van het RSV zonder de afspraken na te komen. Het lid krijgt voorts de indruk dat de 60/40-verhouding enkel kan worden gehaald door elke bouwvergunning in het buitengebied te weigeren. De versoepeling van het grond- en pandenbeleid inzake woonuitbreidingsgebieden zou volgens de onderzoekers mede die verhouding in het gedrang brengen. De daar geplande sociale woningen zijn volgens de heer Ceyssens in ieder geval heel wat minder in aantal dan de bijkomende woningen in stedelijke gebieden. Er zijn andere manieren om de doelstelling te halen dan elk initiatief in buitengebied te verbieden.

Volgens het lid is de correlatie tussen bestuurskracht en grootte van de gemeente niet absoluut. In de provincie Limburg geven net de grote gemeenten het slechte voorbeeld.

Tot slot beaamt de heer Ceyssens dat de ruimtelijke ordening moet vertrekken van de bestaande situatie, zoals de onderzoekers hebben gesteld.

Mevrouw *Mercedes Van Volcem* laat opmerken dat het bijna een onmogelijke opgave is om mensen naar de stad te lokken. De 60/40-verhouding zorgt voor oneerlijke concurrentie. Bouwgronden in verkavelingen in buitengebieden kosten immers slechts de helft van wat beschikbaar is in de stad. Dat zorgt ervoor dat mensen, vooral in de leeftijdscategorie tussen 25 en 40 jaar, geneigd zijn de stad te verlaten. Het lid pleit voor een 70/30-verhouding. Dat meer mensen in de stad wonen, heeft immers heel wat voordelen, zo is het ook goed voor de mobiliteit. Met meer inwoners zou een stad meer inkomsten verwerven om voorzieningen als zwembaden, culturele voorstellingen enzovoort aan te bieden. Wil de stad concurreren met het buitengebied en aantrekkelijk worden voor jonge mensen, moet ze meer mogelijkheden krijgen op gebied van wonen.

De heer *Lode Ceyssens* beaamt dat een stad geen inkomsten heeft van de pendelaars, maar het kadastrale inkomen van de panden in de steden is hoger. Per hectare zijn er meer woningen dan in het buitengebied. De kadastrale inkomsten van de steden zijn dus sowieso hoger dan van de buitengebieden.

De heer *Bart Martens* vraagt de onderzoekers hoe omgegaan moet worden met de paradox van de compacte stad: inbreidingsgericht en kernversterkend werken maar tegelijk ontpitten, meer private buitenruimte voor de gezinnen met kinderen, meer (buurt)groen in de stad. Daardoor gaat ruimte voor bijkomende wooneenheden verloren.

De heer Martens vraagt zich af of het oordeel over het grondbeleid niet te streng is. Het Grond- en Pandendecreet maakt toch werk van een activering van leegstaande percelen in woongebieden. Het sluitstuk is zelfs een activeringsheffing als bepaalde doelstellingen niet gerealiseerd worden. Wat moet daar volgens de onderzoekers nog aan verbeteren? Het systeem van planbatenvergoeding is ondertussen ook in werking.

Bij de uitvoering van de ruimtebalans hebben de zachte sectoren een serieuze achterstand. De doelafstand inzake de natuurlijke en agrarische structuur is nog groot. Hebben de onderzoekers een verklaring waarom dat afbakingsproces trager verloopt dan de afbakening van de harde sectoren, zoals bedrijventerreinen bijvoorbeeld?

Het lid wil tot slot weten in welke mate de VCRO al niet zorgt voor meer flexibiliteit bij de ruimtelijke planning. Voor lokale, strategisch belangrijke projecten die niet gepland zijn, bestaat al de mogelijkheid om het structuurplan eventueel parallel met het ruimtelijke uitvoeringsplan aan te passen.

Hoewel het theoretisch mogelijk is, bevatten ruimtelijke uitvoeringsplannen niet vaak inrichtingsaspecten, dat wordt meestal overgelaten aan een apart landinrichtingsplan, een natuurinrichtingsplan of een ruilverkaveling. In Nederland evolueert men naar integrale omgevingsplannen. Zou dat de uitvoering versnellen?

3. Antwoorden

De heer *Joris Voets* had niet de bedoeling een negatief beeld te schetsen van planning op het lokale niveau. Dat is niet de boodschap van het rapport. Hij herhaalt dat de schaal van het bestuur niet rechtstreeks samenhangt met de kwaliteit van de planning. Maar statistisch gezien, met de cijfers beschikbaar ten tijde van het onderzoek, blijkt wel een correlatie op groepsniveau. Het onderzoek ging niet uitvoerig in op de oorzaken daarvan, dit zou verder onderzocht moeten worden. Het kan een kwestie van bestuurskracht zijn maar ook van beschikbaarheid van planologen-ambtenaren, aanwezigheid van geïnteresseerde politici en dergelijke.

Wat de overlap betreft tussen bestuurslagen, illustreert de spreker de onduidelijke taakafbakening van de provincies met een voorbeeld. De provincies zijn verantwoordelijk voor de kleinhandel in kleinstedelijke gebieden, maar bepaalde linten lopen door in grootstedelijk gebied, waarvoor de Vlaamse overheid dan weer bevoegd is. Voor een goede ontwikkeling van dergelijke linten is dan een goede afstemming tussen beide niveaus nodig.

De onderzoekers hebben bij de hogere niveaus ook een bepaalde ambtelijke cultuur van wantrouwen ten opzichte van het ruimtelijke beleid van de lokale besturen vastgesteld. Het is echter de politiek die moet uitklaren in haar wetgeving welke mate van wantrouwen of vertrouwen gerechtvaardigd is. Als de lokale besturen klagen over een te wantrouwige Vlaamse overheid en te strikte of gedetailleerde regelgeving, dan zouden ze bijvoorbeeld via het Vlaams Parlement, dat daar toch een zekere slagkracht voor moet hebben en waarin toch vele lokale mandatarissen zetelen, zelf de nodige wijzigingen moeten stemmen. Maar een organisatiecultuur veranderen is heel moeilijk en niet alleen een kwestie van het wijzigen van regelgeving. Misschien zal het debat ter voorbereiding van een nieuw ruimtelijk beleidsplan hieraan kunnen verhelpen.

De heer *Brecht Vandekerckhove* beaamt dat er meer energie gegaan is naar de plannen dan naar de uitvoering. Hij weet echter niet of dat betekent dat het hele planningsinstrumentarium daarom overboord moet worden gegooid. Oorspronkelijk was flexibiliteit een onderdeel van alle ruimtelijke processen in het RSV. Dat is echter gaandeweg verdwenen. Er zijn algemeen gesproken twee manieren van ruimtelijke ordening: proactief en reactief. Momenteel is het beleid vooral reactief: het aanvaardt of verwerpt vergunningsaanvragen. Het nieuwe ruimtelijke instrumentarium van het RSV was er eerder op gericht om de gewenste ruimtelijke structuur te creëren en dus proactief te zijn. Het instrumentarium is dus niet noodzakelijk fout, ook hoe het wordt toegepast is belangrijk.

De onderzoekers hebben het bestaande ruimtelijke beleid in termen van het RSV geëvalueerd, niet het toekomstige ruimtelijke beleid omschreven. Ze hebben geconstateerd dat de 60/40-verhouding niet gehaald werd. Door het Grond- en Pandendecreet wordt nog meer van die verhouding afgeweken. De onderzoekers pleiten vooral voor een gedifferentieerder ruimtelijk beleid, aangepast aan de schaal van verstedelijking. Nu is de scheiding tussen stedelijk en buitengebied inzake wooneenheden (25 en 15 per hectare) heel strikt, maar dat strookt niet met de werkelijkheid waar er een grote variatie in woongebieden en buitengebieden is. Kortom, het is beter te vertrekken van de huidige situatie en daarop de gewenste ruimtelijke situatie te baseren.

Wat betreft de vraag over de compacte stad: bij de afbakening van de stedelijke gebieden ontbreken de inrichtingscomponenten, zoals ook in de studie wordt vermeld. Ook in de structuurplanning is de enige richtlijn eigenlijk de 25 wooneenheden per hectare. Eigenlijk kunnen er dat veel meer zijn. Voldoende projecten bewijzen dat zelfs met een hogere woondichtheid voldoende private en collectieve buitenruimte haalbaar is.

De tragere afbakening voor de zachtere sectoren heeft allicht ook te maken met de kleinere economische en politieke macht van die sectoren. De spreker weet niet of de VCRO de flexibiliteit vergroot heeft. De codex is vooral een aanvulling van het bestaande systeem, terwijl de onderzoekers substantiëlere vragen opwerpen.

De ruimtelijke uitvoeringsplannen hebben een heel ambigu karakter. Sommige gemeenten gebruiken ze om, na een heel denkproces, de bestemming van zones te wijzigen, andere gemeenten gebruiken ze als een soort masterplan. Die onduidelijke situatie bemoeilijkt een en ander. Er is dus wel degelijk iets te zeggen voor integrale omgevingsplannen of masterplannen, aangevuld met bestemmingsplannen.

De heer *Pascal De Decker* vindt het nog te vroeg om het Grond- en Pandendecreet te beoordelen. De uitvoering staat nog niet ver genoeg.

Inzake de ontvoogding en bevoogding, laat de heer De Decker opmerken dat uit verschillende onderzoeken, ook uit dit onderzoek, de vraag rijst welke niveaus best plannen maken. Vooral het nut van gemeentelijke plannen wordt in vraag gesteld. Misschien is het beter om per stadsregio een plan te maken, dus de randgebieden inbegrepen, dat de gemeenten dan zouden uitvoeren. Dat zou het mogelijk maken om aan de stadsvlucht te remediëren.

De paradox van de compacte stad speelt zeker in grote steden waar er behoefte is aan meer groen en meer ontpitting. Tegelijk blijkt de paradox ook uit de bevolkingsbewegingen. In bijna alle steden stijgt de bevolking, toch groeit de suburbanisatie nog sterk. Kleinere gezinnen komen naar de stad, grotere gezinnen verlaten de stad. Er wordt gevreesd dat aan deze realiteit weinig te veranderen valt. Heel wat steden schrijven bovendien in hun structuurplan dat ze gezinnen met kinderen willen aantrekken maar gaan dan tegen die plannen in door voornamelijk de bouw van appartementen goed te keuren.

Bart MARTENS,
voorzitter

Valerie TAELEMAN,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

BPA	bijzonder plan van aanleg
K.U. Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
RSV	Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
RUP	ruimtelijk uitvoeringsplan
VCRO	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

BIJLAGE:

Presentatie ‘Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering
van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen’

Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Toelichting voor de
Commissie Leefmilieu en Ruimtelijke Ordening
van het Vlaams Parlement

27 april 2011



1

Inhoud

- 1. Situering van het onderzoek**
- 2. 5 Onderzoeksvragen: aanbevelingen**
- 3. Realiteiten?**
- 4. Algemene aanbevelingen**

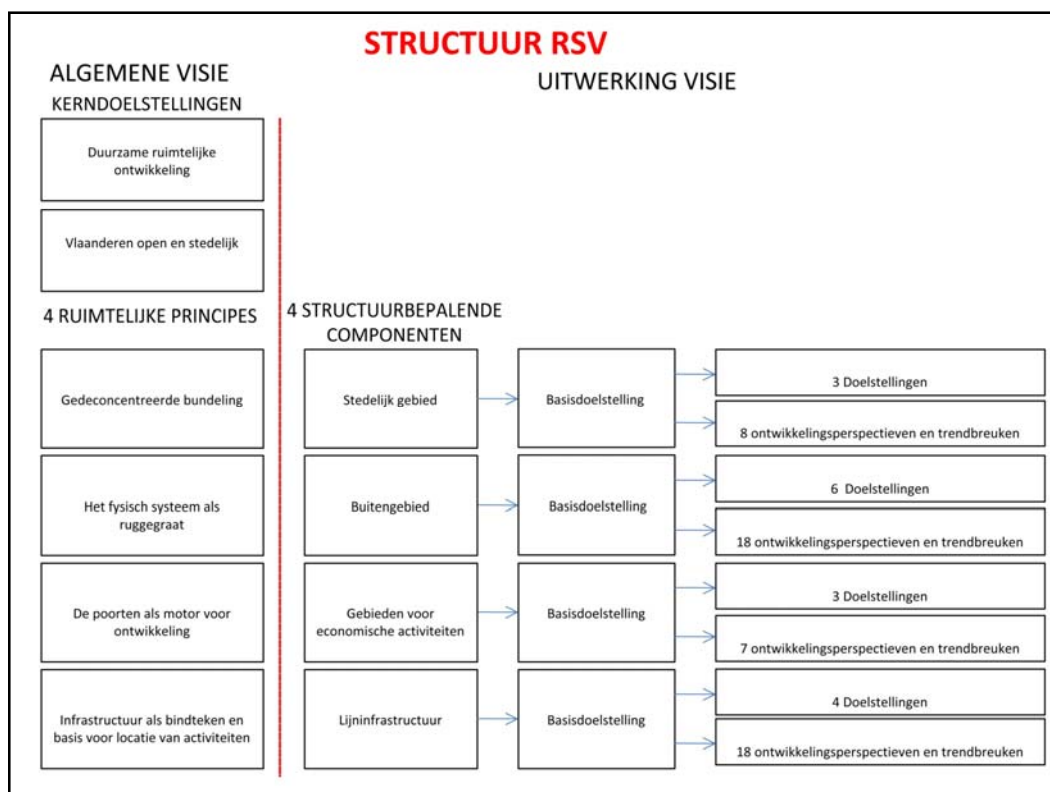


2

Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Vijf onderzoeksvragen

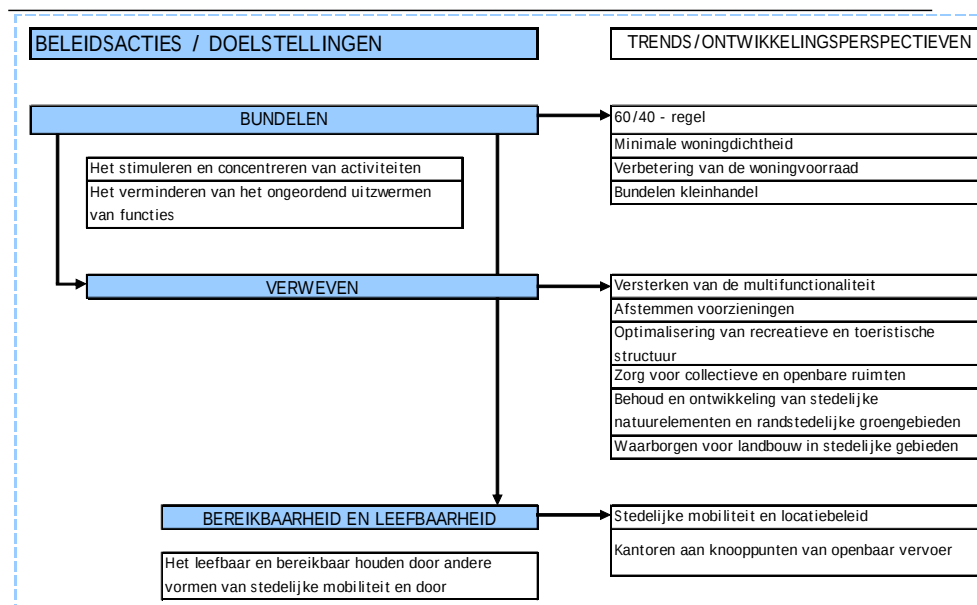
- (1) In welke mate zijn de in het RSV vooropgestelde trendbreuken gerealiseerd?
- (2) Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?
- (3) Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?
- (4) Hebben andere beleidsniveaus bijgedragen tot het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen?
- (5) Hoe kan het maatschappelijk draagvlak voor het ruimtelijke orderingsbeleid geoptimaliseerd worden?



Stedelijk gebied - **basisdoelstelling**

De selectieve uitbouw van de stedelijke gebieden, het gericht **verweven** en **bundelen** van functies en voorzieningen waaronder de economische activiteiten binnen de stedelijke gebieden; daarbij gaat absolute prioriteit naar een zo goed mogelijk gebruik en beheer van de **bestaande stedelijke structuur**

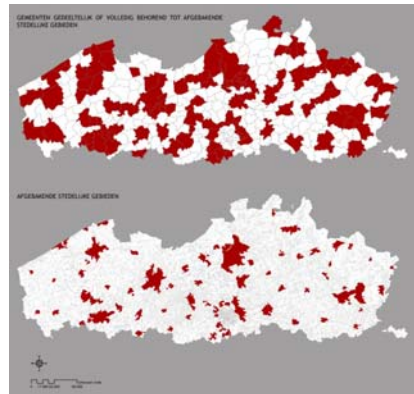
Stedelijk gebied - **Scoping en onderzoek**



Stedelijk gebied - Bundelen 60/40 regel

Definitie concentratiegebied voor de 60/40-doelstelling

- Versie RSV 1997:
60/40= na te streven verhouding tussen woningen in 'de stedelijke gebieden' en woningen in 'het buitengebied'
- Versie RSV herziening 2003
definitie herziening minder streng, want stedelijk gebied op basis van gemeenten groter in oppervlakte



Stedelijk gebied - 60/40 regel

Tabel: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens volgens hypothese van afbakening

	1991-1997	1997-2002	2002-2007	Doelstelling RSV
stedelijk gebied	27,4	39,9	48,6	60
buitengebied	72,6	60,1	51,4	40
Totaal	100	100	100	100

Bron: SVR, ARP

Tabel: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens obv gemeente-indeling RSV

	1991-1997	1997-2002	2002-2008	Doelstelling RSV
stedelijk gebied	50,2	52,6	58,3	60
buitengebied	49,8	47,4	41,7	40
totaal	100	100	100	100

Bron: SVR, ARP

Stedelijk gebied - 60/40 regel

Evolutie private huishoudens, 1997-2007, volgens (hypothese van) afbakening stedelijke gebieden, op basis van statistische sectoren

	Vlaams Gewest		Antwerpen		Vlaams-Brabant		Oost-Vlaanderen		West-Vlaanderen		Limburg	
	97-07	RSV	97-07	RSV	97-07	RSV	97-07	RSV	97-07	RSV	97-07	RSV
Stedelijk gebied	43,9	60	41,1	65	36,4	50	48,7	61	53,5	67	36,9	57
Buitengebied	56,1	40	58,9	35	63,6	50	51,3	39	46,5	33	63,1	43
kern in bg	45,6		46,8		43,6		42,1		41,4		56,9	
rest bg	10,4		12,1		20,1		9,2		5,1		6,2	

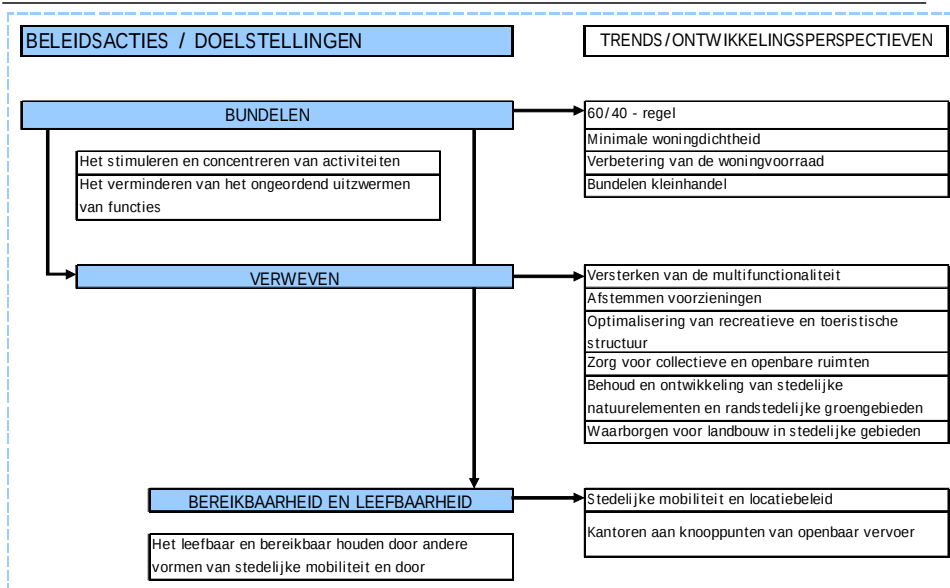
Stedelijk gebied/buitengebied - 25/15 wngn ha

Indicator woningdichtheid:

- teller: bouwvergunningen – aantal nieuwe woningen (Bron: ADSEI)
- noemer: bijkomende oppervlakte woongebied volgens bodemgebruik

	2003-2007	2007-2009
grootstedelijk	39	38
regionaalstedelijk	32	27
kleinstedelijk struct	27	19
kleinstedelijk prov	24	18
vsgb	18	18
stedelijk	29	23
buitengebied	17	13
totaal	22	18

Stedelijk gebied - **Scoping en onderzoek**



Stedelijk gebied - **conclusie**

De cijfermatige taakstellingen zijn dan misschien niet allen gehaald, er is toch een positieve evolutie naar meer bouwen in de stedelijke gebieden

Er zijn verschillende zaken sterk opgenomen, oa:

- Compacter bouwen
- Herwaardering van openbare ruimte
- stationsomgevingen (opportuniteit vanuit NMBS)

Er zijn zaken waar we het moeilijker mee hadden

- Oa Verweven

Er zijn zaken die we niet hebben opgenomen

- Oa recreatieve en toeristische structuur

Brede waaier aan doelstellingen → Gedifferentieerd beeld

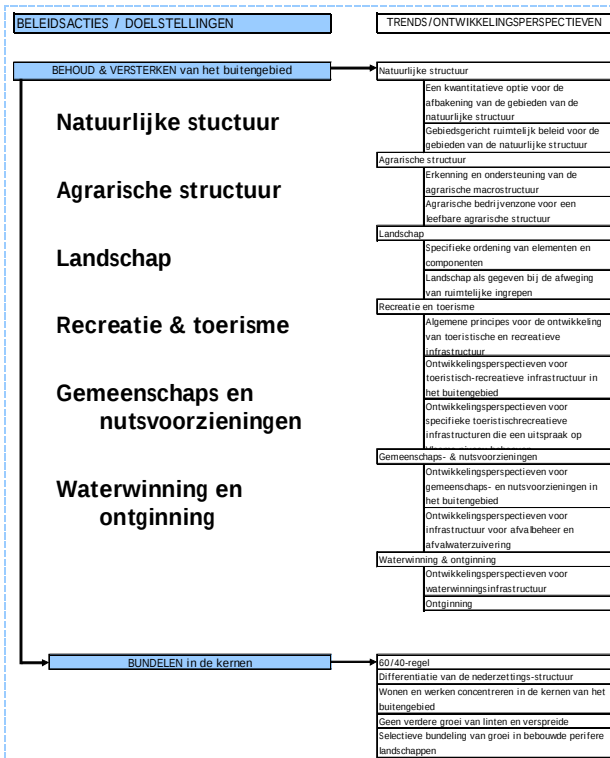
Buitengebied - **basisdoelstellingen**

Het **behoud** en waar mogelijk de **versterking** van het buitengebied en een **bundeling van wonen** en werken in de kernen van het buitengebied.

Buitengebied - **Scoping**

Behoud en versterken BG

Bundelen in de kernen



Buitengebied - vaststellingen

Natuurlijke structuur

1. een kwantitatieve optie voor de afbakening vd gebieden vd natuurlijke structuur
2. Gebiedsgericht ruimtelijk beleid voor de gebieden van de natuurlijke structuur

Agrarische structuur

3. Erkenning en ondersteuning van de agrarische macrostructuur
4. Agrarische bedrijvenzone voor een leefbare landbouw

Landschap

5. Specifieke ordening van elementen en componenten
- ...
18. Selectieve bundeling van groei in bebouwde perifere landschappen

vaststellingen

- Veel beperktere resultaten
- MAAR Pas in 2005 opgestart, het beleid heeft zich in de eerste fase geconcentreerd op de afbakening van het stedelijk gebied.

Beleidssuggestie: Gerichter met harde bescherming voor wat echt waardevol is



15

Gebieden voor economische activiteiten - Scoping en onderzoek

Het **concentreren** van economische activiteiten in die plaatsen die deel uitmaken van de bestaande economische structuur van Vlaanderen



16

Gebieden voor economische activiteiten - **Scoping en onderzoek**

BELEIDSACTIES / DOELSTELLINGEN

TRENDS/ONTWIKKELINGSPERSPECTIEVEN

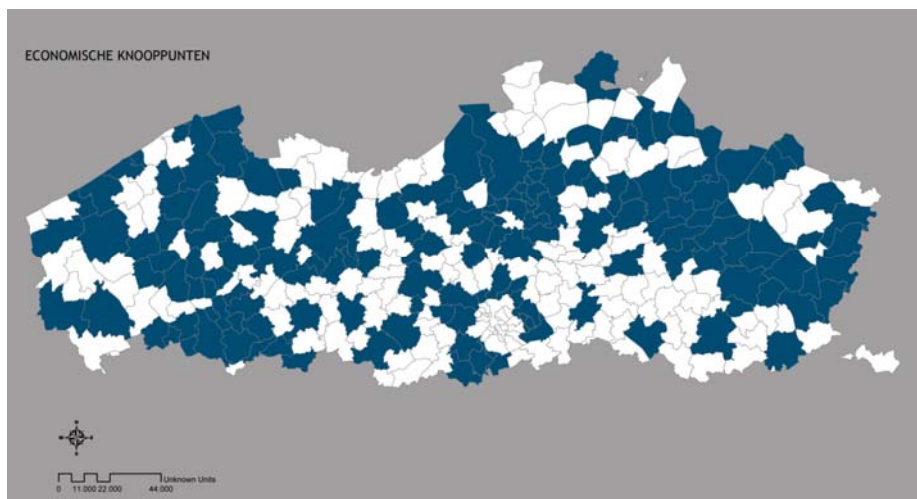
CONCENTREREN

Het bundelen van economische activiteiten in economische knooppunten
 Het ondersteunen van de economische sterkte van iedere subregio
 Het ruimtelijk beleid ondersteunen met het economisch ontwikkelingsbeleid

Concentratie van bedrijventerreinen in economische knooppunten (80/20-regel)
 Gefaseerde ontwikkeling van bedrijven-terreinen (6000 Ha bedrijventerreinen, 4000 Ha reservebedrijventerreinen)
 Differentiatie, optimale lokalisatie en kwaliteitsvolle inrichting van bedrijventerreinen
 Realisatie van bedrijventerreinen in handen van de overheid
 Ontwikkelings- en uitbreidings-mogelijkheden voor bestaande bedrijventerreinen
 Vertaling in de ruimtebalans

Poorten
 Garanderen van de ontwikkelingsmogelijkheden

Gebieden economische activiteiten - **80-85/20-15 regel**



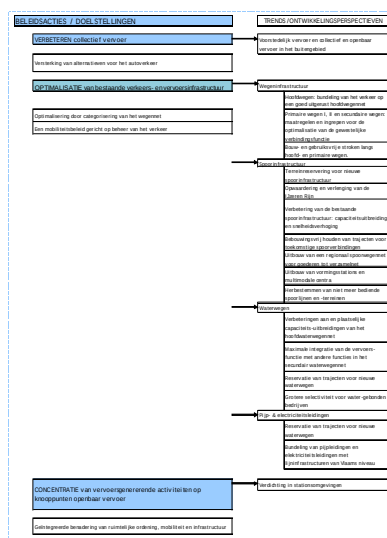
Gebieden economische activiteiten - vaststellingen

- Het RSV heeft wel geleid tot de bestemming van bedrijventerreinen (plandoelstellingen gehaald), maar niet zozeer tot effectieve ontwikkeling van bijkomende bedrijventerreinen
- Weinig selectieve selectie van de economische knooppunten heeft de ruimtelijke concentratie van economische activiteiten verzwakt
- Economische poorten hebben als concept wel goed doorgewerkt

Beleidsaanbeveling

- ➔ Visie op ruimtelijke economie, op poorten en structuren moet versterkt en geïntegreerd worden.

Lijninfrastructuur

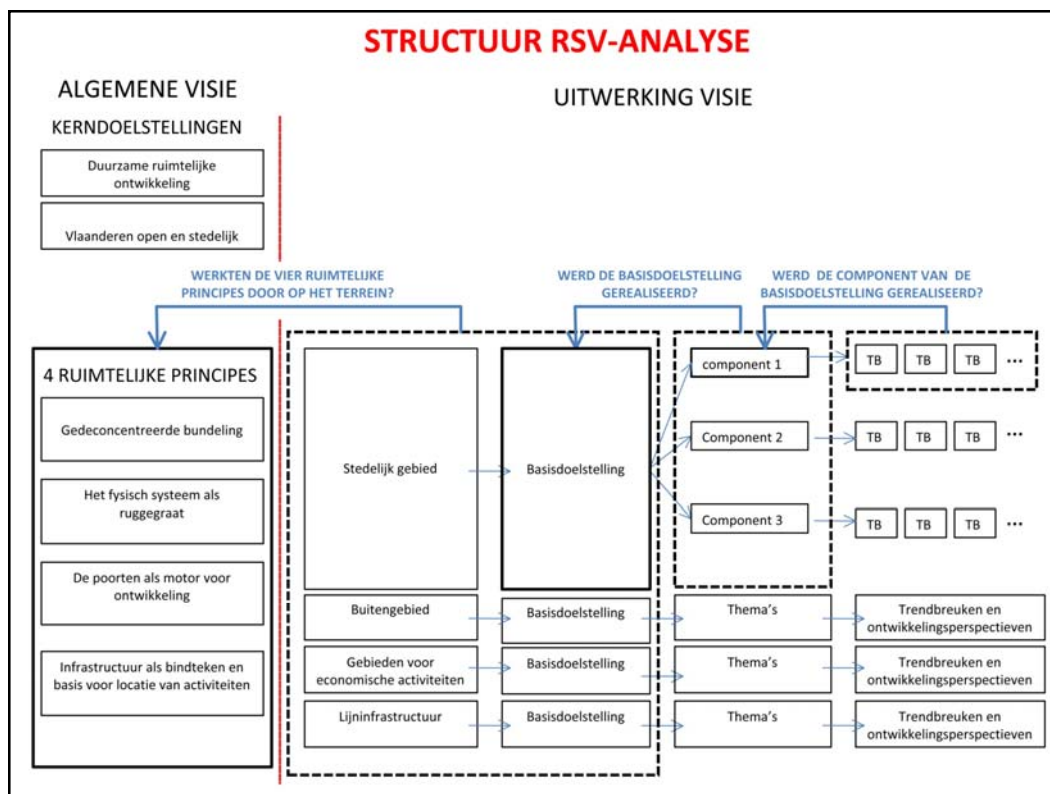


Vaststellingen

- Grote complementariteit met het Mobiliteitsplan Vlaanderen
- Categorisering van de wegen belangrijk voor de optimalisatie van de bestaande verkeers- en vervoersinfrastructuur
- De investeringen en realisaties bleven enigszins achter
- Het principe van de intermodale knooppunten werkte ook slechts beperkt door.

Beleidsuggesties

- Er is nood aan een meer integrale visie van de verschillende lijninfrastructuren.
- We moeten de optelsom durven maken van alle projecten in planning.



OV 1: Algemene conclusies

De opdeling in vier structuurbepalende componenten en de harde opdeling stedelijk gebied en buitengebied sloot te weinig aan bij de bestaande ruimtelijke structuur

gewenste ruimtelijke structuur <-> Bestaande ruimtelijke structuur
 gewenste ruimtelijke structuur <-> juridische ruimtelijke structuur

Per structuurbepalende component vele te realiseren trendbreuken.
 Middelen waren niet in verhouding tot deze enorme waaier aan doelstellingen.
 Fragmentatie bemoeilijkte een integrale aanpak en een focus op de essentie.

Bij de goedkeuring van het RSV in 1997 stond de strategische planning nog in haar kinderschoenen. Het RSV is een beleidsvisie die weinig uitvoeringsgericht is uitgewerkt

De analyse toont alleszins aan dat een aantal positieve evoluties werden gerealiseerd.
 Vandaag is Vlaanderen **"Stedelijker, maar ook minder open"**.

Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Vijf onderzoeksvragen

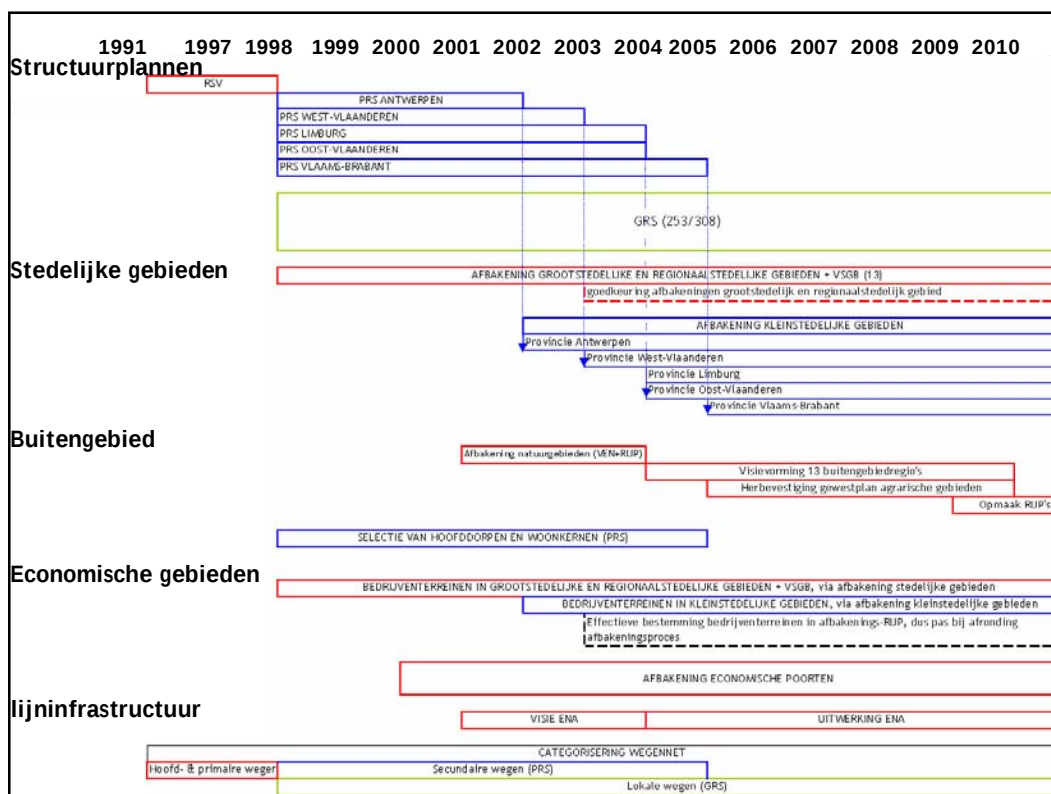
- (1) In welke mate zijn de in het RSV vooropgestelde trendbreuken gerealiseerd?
- (2) Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?
- (3) Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?
- (4) Hebben andere beleidsniveaus bijgedragen tot het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen?
- (5) Hoe kan het maatschappelijk draagvlak voor het ruimtelijke orderingsbeleid geoptimaliseerd worden?

OV 2: Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

Vermeld als 'instrument'	Vermeld in andere delen
Stedelijk gebied	
	Afbakening stedelijk gebied
	Uitwerking stedelijke netwerken
Strategische stedelijke projecten	
Stadsvernieuwing en -renovatie	
Buitengebied	
	Afbakening natuurlijke en agrarische structuren
	Afbakening bebouwd perifeer landschap
Geïntegreerd plattelandsbeleid	
Landinrichting	
Ruimtelijke ondersteuning van het integraal waterbeheer	
Maatregelen op bouwen in het buitengebied	
Strategische projecten voor het buitengebied	
Gebieden voor economische activiteiten	
Nadere uitwerking economisch netwerk Albertkanaal	
	Afbakening poorten
Lijninfrastructuur	
	Categorisering van het wegnennet
Provinciale multimodale verkeers- en vervoersmodellen	

OV 2: Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

1. Dubbele planstructuur
2. Structuurplan
3. Afbakeningen
4. Uitvoeringsplan



Dubbele planstructuur

Vaststellingen:

Consensus over dubbele planstructuur als basis van ruimtelijk beleid.

Aandachtspunten:

- De dubbele planstructuur op drie beleidsniveaus
 - planlast, capaciteit
 - dubbel werk vermijden
- vereenvoudiging van de verschillende facetten van dit proces leidt tot een vereenvoudiging van het volledige proces.
- huidige planningsniveaus de meest aangewezen?



SumResearch
Urban Consultancy



Radboud University Nijmegen



27

Structuurplanning

Tabel: Aantal goedgekeurde GRS per provincie

	Aantal goedgekeurde GRS	Aantal gemeenten	% gerealiseerd
Antwerpen	66	70	94,3
Vlaams-Brabant	43	65	66,2
Limburg	41	44	93,2
Oost-Vlaanderen	54	65	83,1
West-Vlaanderen	52	64	81,3
Totaal	256	308	83,1

Bron: www.ruimtelijkeordening.be, stand van zaken op 2/7/2010 - ARP



SumResearch
Urban Consultancy



Radboud University Nijmegen



28

Structuurplanning

Vaststellingen

- gemeenten: planlast niet in proportie tot resultaat
- variabele kwaliteit gemeentelijke structuurplannen
- verkeerdelijk gebruik RSP: te vaak aangewend voor het verlenen van vergunningen of voor het betwisten ervan
- procesmatige karakter van structuurplanning en flexibiliteit van structuurplan zijn komen te vervallen

Matigende variabelen

- Mindsetting
- probleem invullen van de positie van de stedenbouwkundig ambtenaar
- Strategisch, actiegericht karakter van structuurplanning en focus op ruimtelijke kwaliteit heeft moeten wijken voor het creëren van rechtszekerheid

Afbakening

Timing van de verschillende processen onderschat bij opmaak RSV

Het planningsproces voor de afbakening is complex.

Verschillende factoren :

- partners op verschillend niveau (gewest, provincie, gemeenten)
- Vlaamse/provinciale ambtenaren versus gemeentelijke politici
- ambtenaren met verschillende achtergrond (beleidsvoorbereiding versus uitvoeringsgericht, lokaal versus provinciaal/gewestelijk)
- Het niet nemen van politieke verantwoordelijkheden in dergelijke processen, zowel op lokaal als op bovenlokaal niveau."

Gebrek aan opvolging van de actieprogramma's heeft het draagvlak ten dele ondermijnd.

De afbakeningen botsen vaak op een realiteit, omdat onze ruimtelijke structuur als complexer wordt aanzien

De relatie tussen afbakening en inrichting ontbreekt vaak

Uitvoeringsplannen

- 400 gewestelijke RUP's
- 170 provinciale RUP's
- 870 gemeentelijke RUP's

RUP's zijn er te weinig in geslaagd zijn om de visiedocumenten tot uitvoering te brengen. We hebben de breuk/stijlverandering met het BPA niet kunnen maken

Er wordt herhaaldelijk aangegeven dat het gewestplan het dominante plan blijft, ook na het opmaken van 1440 RUP's

Tijdsroevende aspect en de hoge graad van detaillering van het RUP hinderlijk ervaren tav snel veranderende behoeften van de markt

Langlopende processen, maar vaak hebben vertragingen te maken met processen die er aangekoppeld worden (MER, Raad van State).

"juridisering" van het RUP: flexibiliteit zoals voorzien in het RUP teruggeschroefd: uitvoeringsplannen opnieuw in het vergunningensysteem gedwongen en het creëren van ruimtelijke kwaliteit meer naar de achtergrond verschoven



31

Beleidsuggesties - Algemeen Instrumentarium

Nieuw ruimtelijk beleidsplan moet ook uitvoeringsgericht worden uitgewerkt.
Niet alleen: wat willen we? OOK: Hoe komen we er?

De procesketen 'selectie - afbakening - RUP' is een zware procedure.

Duidelijke vraag om de GRS's minder gedetailleerd te maken, planologie op hoofdlijnen

De finaliteit van het afbakeningsproces met een harde bestemmingslijn wordt sterk in vraag gesteld: werken met zoekzones?

Vraag naar een categorie voor het overgangsgebied tussen stedelijk en buitengebied en om doelstellingen te diversifiëren naargelang de schaal van het (stedelijk) gebied



32

Beleidssuggesties - Algemeen Instrumentarium

De facto wordt gesteld dat de RUP's de breuk ten aanzien van de BPA's niet hebben gehaald. Er zou moeten bijgestuurd worden ten aanzien van het detailleringniveau en uitvoeringsplannen zouden minder beperkend kunnen opgesteld worden

Het strategisch karakter van de ruimtelijke planning dient opnieuw op de voorgrond geplaatst te worden. Nu weinig ingezet op de strategische en uitvoeringgerichte component

Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Vijf onderzoeksvragen

- (1) In welke mate zijn de in het RSV vooropgestelde trendbreuken gerealiseerd?
- (2) Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?
- (3) Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?
- (4) Hebben andere beleidsniveaus bijgedragen tot het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen?
- (5) Hoe kan het maatschappelijk draagvlak voor het ruimtelijke orderingsbeleid geoptimaliseerd worden?

Scoping

Selectie sectoren: ruimtelijke impact/grondgebonden

- wonen
- landbouw
- milieu, natuur en bos
- economie
- mobiliteit en openbare werken
- toerisme & recreatie

Aandacht voor **wisselwerking** en **tijdsdimensie**

Inductieve verkenning van aspecten (doelstellingen, principes, instrumenten) met invloed op beleid in sectoren

Focusgroepen & interviews: selectie administraties & middenveld



SumResearch
Urban Consultancy



Radboud University Nijmegen

35

Vaststellingen

Input vanuit sectoren bij opmaak RSV: à géométrie variable

Ruimtelijke ordening ontwikkelde zelf ook (aspecten van) sectorale visies op ruimte

Doorwerking naar sectoren tijdens uitvoering RSV

- Introductie van ruimtelijk denken binnen eigen beleid
- Werken met zelfde principes en uitgangspunten
- Meestappen in gebruik van instrumenten

Conclusie: gedifferentieerd tussen en binnen sectoren: dimensies, gradaties, evolutie van doorwerking



SumResearch
Urban Consultancy

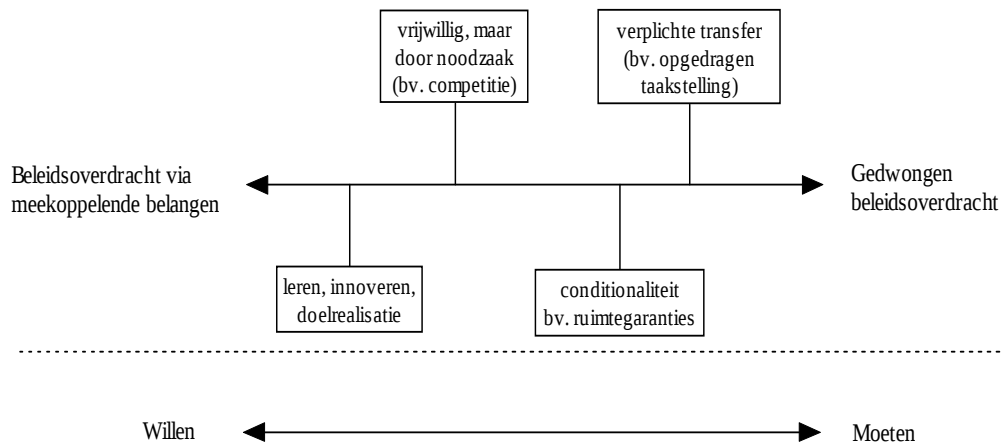


Radboud University Nijmegen

36

Verklaringen

Continuüm van beleidsoverdracht: willen vs. moeten



Verklaringen

Wanneer een coördinerende en integrerende rol vanuit RO?

- Urgentie van de problematiek erkend
- Een ruimtelijke visie binnen/door sectoren
- Draagvlak voor een eigen sectoraal beleidsplan
- Padafhankelijkheid in sectoren onderkend
- Capaciteit binnen sectoren voor (deelname in) toepassing van instrumenten
- (Gepercipieerde) werkbaarheid van instrumentarium
- Transfer vs. Imitatie van instrumenten
- Mandatering voor doeltreffend overleg
- Opvolging binnen RO van sectorontwikkelingen

Beleidsuggesties

- Vertrek vanuit een partnerschapsmodel: RO beleid én andere sectoren
- Creëer bij RO inzicht in sectorale ontwikkelingen met ruimtelijke implicaties, door te investeren in kennisinfrastructuur
- Vraag en benut input via sectorale analyses voor visievorming binnen RO beleid
- Toets proactief concepten en instrumenten af bij andere sectoren, als voorschot op doorwerking
- Organiseer afstemming tussen instrumenten binnen RO en deze binnen sectoren
- Organiseer structureel overleg
- Zoek proactief naar meekoppelende belangen

Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Vijf onderzoeksvragen

- (1) In welke mate zijn de in het RSV vooropgestelde trendbreuken gerealiseerd?
- (2) Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?
- (3) Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?
- (4) **Hebben andere beleidsniveaus bijgedragen tot het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen?**
- (5) Hoe kan het maatschappelijk draagvlak voor het ruimtelijke orderingsbeleid geoptimaliseerd worden?

Vaststellingen - Provincies

- Provincies (moesten) plannen (maken): 5 PRSP's & ca.170 PRUP's
- PRSP's 'passen' in RSV...
 - ...want inhoud deels door RSV opgelegd
 - ...verplichte taakstellingen uitgevoerd
 - ...maar ook zoeken naar eigen beleidsruimte & eigen accenten (cfr. restbevoegdheden)
- Mix van provinciale dynamiek, aftasten mogelijkheden & wachten op de Vlaamse overheid
- Smaak langzaam te pakken (leerproces), maar plaats op het speelveld ter discussie: de juiste middenvelder?

Vaststellingen - Gemeenten

- Gemeenten (moesten) plannen (maken): 256 GRSP's (=83%) & ca 870 GRUP's (3,4 per GRSP)...waar blijven de overige 52 GRSP's?
- Planverplichting heeft effecten, want...
 - ...stimuleert/forceert ruimtelijke reflectie op gemeentelijk niveau op lange(re) termijn
 - ...maar leidt soms ook tot papieren of virtuele planning, lokale 'planworst' & 'planobesitas'
- Niet altijd ruimte voor maatwerk/lokale oplossingen & spanning tss lokale, provinciale en Vlaamse niveau

Verklaringen

Lokale structuurplanning 'in den beginne':

...was nieuw: immense uitdaging (in verhouding tot schaalgrootte) en moeizaam leerproces

...te weinig kennis & personeel en veel (teveel?) studiebureaus & intercommunales aan zet

=> Gevolg: wiens plan en welk maatwerk?

Lokale & provinciale structuurplanning nu:

...algemene capaciteitstoename & leereffecten

...maar capaciteitsprobleem niet verdwenen, o.m.:

- 45/308 geen GSA, met name in kleinste lokale besturen
- Focus van lokale capaciteitsinzet (eerst vergunnen, dan pas plannen...als er tijd over blijft)
- Verloop bij RO-ambtenaren (verantwoordelijkheden vs. voorwaarden)
- V & A match? Opleiding ruimtelijke planning vs. jobvereisten

Verklaringen

Niet-uitgeklearde rollen & soms wantrouwen tussen bestuurslagen als drijfveer voor handelen – flexibiliteit vooral gezien als bedreiging

Planning = politiek: hoge gevoeligheid/grote belangen, meerderheid vs. oppositie, over bestuurslagen heen

Ervaringen & uitkomsten sterk afhankelijk van lokale factoren:

- Politieke interesse in ruimtelijke planning & beleidsplanning in het algemeen
- Koppelingen van beleidskeuzes met gemeentelijke financiën en fiscaliteit
- ...

=> Wensen van het RSV vs. grenzen van de lokale besturen: een structurele kloof?

Beleidssuggesties/aanbevelingen

- Betere taakverdeling & optimale afstemming tussen drie planningsniveaus (subsidiariteit als uitgangspunt)
- Bottom-up initiatieven meer ruimte geven
- Meer strategisch ipv encyclopedisch gaan plannen
- Lokale plannings- en uitvoeringscapaciteit versterken, bv. via
 - Structurele verhoging personeelscapaciteit
 - Aantrekkelijker maken van lokale RO-personeelsfunctie & betere match onderwijs en praktijk
- 'One size does not fit all': Planverplichting gaan differentiëren per type gemeente

Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Vijf onderzoeksvragen

- (1) In welke mate zijn de in het RSV vooropgestelde trendbreuken gerealiseerd?
- (2) Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?
- (3) Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?
- (4) Hebben andere beleidsniveaus bijgedragen tot het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen?
- (5) Hoe kan het maatschappelijk draagvlak voor het ruimtelijke orderingsbeleid geoptimaliseerd worden?

Wat is maatschappelijk draagvlak?

Maatschappelijk draagvlak=goedkeuring door de gemeenschap

- cruciaal voor de effectiviteit van het beleid
- verwachtingspatroon t.a.v. de R.O. en het RSV
- verbonden met probleemperceptie op het terrein: welke problemen gaat het R.O.-beleid oplossen?

Speelveld: coördinatie-paradox (weerbarstig)

Verschilt naargelang 'groepen'

Kan evalueren (tijdsperspectief)



SumResearch
Urban Consultancy



Radboud University Nijmegen

47

Wie bevraagd? En hoe?

Bevraagde groepen:

politiek
ambtelijk /sectoraal
maatschappelijk middenveld /sectoraal
provincies /ambtelijk
gemeentelijk / ambtelijk
geen

- individuele burgers
- Individuele politici

Literatuuronderzoek

Bevraging diverse actoren via **focusgroepen & interviews**→ 'positieve' bias?



SumResearch
Urban Consultancy



Radboud University Nijmegen

48

Vaststellingen

Draagvlak ten tijde van opmaak / goedkeuring RSV:

Breed

- bij toenmalige regeringscoalitie
- enkele sectoren (landbouw; natuur & milieu)
- Provincies
- Vakwereld

Eerder **zwak** bij andere politieke partijen (!! wegens komende coalitiewissel)

Onduidelijk bij

- bepaalde sectoren (economie; wonen);
- gemeenten (wisten niet goed wat op hen afkwam; vrees afname vrijheidsgraden)

Om mee te nemen

- consensus rond '*sense of urgency*': R.O. kon niet verder zoals het bezig was
- *ruimtebalans* (ruimtelijk pakt / oppervlaktezekerheid / gewapende vrede)
- 'erkenning' rol provincies ('*bestuursstrijd*')

Tijdens de uitvoering van het RSV: Afgekalfd



49

Vaststellingen - Elementen van afkalving

- Politiek: coalitiewissel → graduele ondergraving van het RSV → legitimiteitsprobleem
- Provincie: onduidelijke taakafbakening
- Gemeenten: tijdrovend, kostelijk, verplicht nummer, rigide, onduidelijke finaliteit , 'dikke' boek
 - vergunnen > plannen
 - twijfel over de meerwaarde
- Sectoren: gevarieerd → trage uitvoering (open ruimte), gebrek aan realisatie (economie; bossen)
- Sectorale administraties: gemengd → soms opgepikt (infra; econ), soms niet (wonen)

→ wel: positief voor het 'ruimtelijk denken'



50

Vaststellingen - Vandaag

Draagvlak voor een vorm van strategisch ruimtelijk beleid

Vooraf:

- Rigiditeit van het instrumentarium staat ter discussie
- realisatie wordt als gebrekkig ervaren → **groot communicatieprobleem**: wat R.O. onder realisatie verstaat (het maken van plannen) is geen realisatie voor de sectoren (niet echt geïnteresseerd in de grote principes)



SumResearch
Urban Consultancy



Radboud University Nijmegen

51

Vaststellingen

- ➔ RSV en uitvoering RSV botste op een aantal realiteiten (te theoretische oefening)



SumResearch
Urban Consultancy



Radboud University Nijmegen

52

Realiteiten

R1: juridische realiteit

- het oude 'stelsel' weegt zeer zwaar door (GP, BPA's, verkavelingsvergunningen) → er was geen wit blad
- niet te onderschatten: 'gebruiksgemak' van het oude stelsel

Realiteiten

R2: maatschappelijke realiteit

- woonmodel } a-/anti-stedelijk
- pendelcultuur }
- Grondbezit, -gebruik & -prijzen → nog steeds geen grondbeleid → versterkt suburbanisatie
- hang naar zekerheid bij vele spelers

Realiteiten

R3: territoriale realiteit

nevelstad vs hiërarchie van centrale plaatsen →
discussie over zin van afbakening (theoretische stad
vs functionele stad)



SumResearch
Urban Consultancy



Radboud University Nijmegen



55

Realiteiten

R4: beperkte uitvoeringscapaciteit

- nieuw → learning by doing
- personeel (aantal; deskundigheid)
 - planning vs vergunning
- financiering



SumResearch
Urban Consultancy



Radboud University Nijmegen



56

Realiteiten

R5: politieke realiteit

- RSV/RO: geen wervend politiek project
- weinig zichtbare resultaten
- maatschappelijke druk → uitholling RSV door beleidsinitiatieven binnen eigen sector (bv. decreet grond- en pandenbeleid, Vlaamse codex, handhavingsbeleid)

Realiteiten

R6: realisatie-realiteit

plan >< effectieve realisatie

Realiteiten

R7: communicatie & p.r.

- negatieve beeldvorming in de media (slopen)
- te weinig PR, geen goede voorbeelden; strategische projecten bleven uit

Algemene aanbevelingen

- (1) Maak het RSV-vervolg/de opvolger meer uitvoeringsgericht (uitvoering EN realisatie)
- (2) Creëer meer ruimte voor vragen & opportuniteiten van onderuit (proactieve planning)
- (3) Blijf ambitieus maar plan ook realistisch & zuinig
- (4) Gedifferentieerd format voor planning mogelijk maken (in functie van bestuurskracht gemeenten)
- (5) Beschouw ruimtelijke planning niet enkel als een professionele activiteit maar ook als motor van maatschappelijk debat
- (6) Meerwaarde ruimtelijk beleid linken aan probleemstelling maatschappelijke uitdagingen (aanschouwelijk maken)
- (7) Versterk de ruimtelijke beleids capaciteit door een verbetering van de kennisinfrastructuur