

Beste X,

KOEN RAEYMAEKERS | HANS LEINFELDER

Een tienstemmige mailconversatie over de wissel RSV/BRV

‘Het Structuurplan Ruimte Vlaanderen (RSV) is dood, leve het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV)’? Moeten we er zo over denken?

Nee, de aflossing van de wacht tussen het 20 jaar oude RSV en het nieuwe BRV is veeleer een kwestie van erven en vooruitkijken, van inspelen op een veranderende wereld, met respect voor een destijds geformuleerde ruimtelijke visie die vandaag nog veel van haar kracht heeft behouden. Er kan verdergebouwd worden op behaalde successen en frustrerende reality checks.

Maar zoals gezegd: de wereld van 1997 is die van 2017 niet. En daar gaat deze bijdrage over. We vroegen vijf duo's van professionals/stakeholders of ze per mail met elkaar in gesprek wilden gaan over de wissel RSV/BRV. Om de conversatie gefocust te houden, vroegen we hen telkens te reflecteren over twee nauw verwante begrippen die hen na aan het hart liggen, waarvan één begrip een hot topic vormde in het RSV (1997), en het andere inspirerend werkte voor het BRV vandaag. Wat is er in die 20 jaar veranderd? Welke bekommernissen zijn nog altijd actueel, welke lessen kunnen we trekken uit wat er gebeurde met het RSV? Wat kunnen we verwachten van het BRV?



→ Categorisering wegennet → Transit Oriented Development

1

DIRK LAUWERS
Gastprofessor UGent-
Faculteit Ingenieurs-
wetenschappen en
Architectuur-Afdeling
Mobiliteit en Ruimtelijke
Planning
Zaakvoerder Oran
consulting bvba

COR DIERCKX
Voormalig
beleidsmedewerker
Vlaamse overheid-
Departement Mobiliteit
en Openbare Werken

from: Dirk Lauwers

to: Cor Dierckx 4 januari 2017

subject: Categorisering wegennet - Transit Oriented Development

Dag Cor,

Als we nu eens begonnen met een terugblik op enkele gedeelde ervaringen? Zoals dat fameuze project waarvoor we 20 jaar geleden samen de basis hebben gelegd en dat – wat mobiliteit betreft – een kernstuk is geworden van het goedgekeurde RSV: de wegcategorisering. Eerlijk gezegd ben ik van mening dat de wegcategorisering als ruimtelijk structurerend instrument zijn beste tijd gehad heeft.

De ambitie in 1997 was met de wegcategorisering een selectieve prioriteit te geven aan ofwel de bereikbaarheid ofwel de leefbaarheid. Voor beide is de balans toch negatief? In de Europese lijstjes van luchtverontreiniging en lawaaihinder staan de stedelijke gebieden in Vlaanderen nog steeds bovenaan, vooral vanwege het autoverkeer. Op de Antwerpse snelwegen nam de filezwaarte de voorbije vier jaar toe met maar liefst 52%. Voor het onderliggende net hebben we die cijfers niet, maar dat ook in de stedelijke omgeving het net dichtslibt tijdens de almaar langer durende spits is toch evident?

Heeft dit te maken met de slechts beperkte implementatie van de wegcategorisering? Of hebben we ons toen van modus vergist? Hadden we niet meer moeten inzetten op openbaar vervoer en fietsinfrastructuren? De focus die het Witboek BRV legt op knooppuntontwikkeling is wat mij betreft in ieder geval – veel meer dan wegcategorisering – wat we vandaag nodig hebben. Een ruimtelijk beleid dat infrastructuurontwikkeling en locatiebeleid rond trein, tram en misschien ook Transit Rapid Bus faciliteert. Hoogwaardig openbaar vervoer als ruggengraat voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, zoals ook in het Manifest Mobiliteit van de VRP wordt bepleit.

Beste groeten
Dirk



from: Cor Dierckx

to: Dirk Lauwers 5 januari 2017

subject: RE: Categorisering wegennet - Transit Oriented Development

Dag Dirk,

Iets waar ik nog steeds trots op ben, is mijn bijdrage als lid van de Plangroep aan het luik 'lijninfrastructuren' van het RSV. In tegenstelling tot de indruk die bij velen leeft, gaat dat luik over meer dan alleen de categorisering van de wegen. Drie doelstellingen worden er in onderlinge samenhang vooropgesteld:

1. het versterken van alternatieven voor autoverkeer en vrachtvervoer;
2. het optimaliseren van het bestaande wegennet door categorisering;
3. het voeren van een mobiliteitsbeleid gericht op beheer van het verkeer.

Omdat het versterken van de alternatieven (stappen, fietsen, openbaar en collectief vervoer) ongetwijfeld niet volstaat om de toename van de automobilititeit af te remmen en de verkeersleefbaarheid en -veiligheid in Vlaanderen te verbeteren, werd in die tweede doelstelling gestreefd naar de optimalisering van het bestaande wegennet. Daartoe kan plaatselijk verdere afwerking noodzakelijk zijn. Die optimalisering houdt een duidelijke keuze in voor ofwel leefbaarheid, ofwel bereikbaarheid.

Wat heeft het RSV en het hierop afgestemde mobiliteitsbeleid gerealiseerd? Sinds 1997 is het aantal reizigers bij De Lijn en het spoor met respectievelijk een factor 1,5 en een factor 0,6 toegenomen. Het fietsgebruik heeft een nieuw elan gekregen. Het volume aan gemotoriseerd verkeer binnen Vlaanderen groeit amper. Maar voor vier vijfde van onze pkm (passenger kilometre, nvdr) wordt nog steeds de auto gebruikt. Er zijn stelselmatig meer verkeersluwe wegen en gebieden ingericht, waar leefbaarheid primeert op bereikbaarheid. Die talrijke, eerder kleinschalige keuzes hebben bijgedragen tot een wezenlijke verbetering van het milieu. Tussen 2000 en 2014 zijn de verkeersemisies van NOx, NMVOS en PM2,5 met respectievelijk 33, 69 en 54 procent gedaald. Ernstige hinder door verkeersgeluid is tussen 2001 en 2013 met meer dan eenderde afgenomen. Tussen 1997 en 2014 nam het aantal verkeersdoden met bijna de helft af.

Dat je de congestie in de Antwerpse regio als argumentatie voor het failliet van de wegcatégorisering gebruikt, begrijp ik niet goed. Er is daar nu net niets wezenlijks aan het hoofd- en primaire wegennet gedaan, conform de wegcatégorisering. Het bewijst wel dat de grote spoor-, stations- en traminvesteringen en de hoogwaardige fietsinfrastructuur er nog niet geleid hebben tot een tastbare modal shift. Dat de catégorisering onvoldoende effect heeft gehad, vind ik dan ook geen correcte conclusie. Catégorisering is en blijft voor mij noodzakelijk, zolang doelstelling 1 niet bereikt is.

Een zinvolle vraag blijft wel hoe we in de toekomst doortastender, sneller en efficiënter keuzes blijven maken tussen leefbaarheid en bereikbaarheid, zeker in de fors groeiende en verdichtende Antwerpse en Brusselse grootstedelijke gebieden. Kunnen we het volgende keer over het nieuwe ruimtelijk beleid hebben?

Vriendelijke groeten,
Cor

ruggengraat van ruimtelijke ontwikkeling gezien. Dat is dus erg hoopgevend, hoewel het loslaten van de infrastructurele uitbouw door het ruimtelijk beleid tot een pijnlijke verdere ontwrichting van de bereikbaarheid in Vlaanderen zou kunnen leiden.

Maar laat me eindigen met een positieve noot: de focus op de knooppuntontwikkeling die in het Witboek is geformuleerd, is wat we echt nodig hebben. Het is de sleutel tot ruimtelijke ontwikkeling geënt op hoogwaardig openbaar vervoer, spoorvervoer in het bijzonder. Als het feitelijk beleid deze mooie principes nu eens zou volgen.

Beste groeten, benieuwd of je m’n verwachtingen in het Beleidsplan deelt?

Dirk

from: Cor Dierckx

subject: RE: Categorisering wegennet - Transit Oriented Development

to: Dirk Lauwers 11 januari 2017

Dag Dirk,

Het ging me inderdaad zowel om het dagelijkse beleid als om het beleid dat men in het Witboek BRV stelt i.v.m. ‘lijninfrastructuren’ en ‘mobiliteit’.

Wat het eerste betreft kan ik, samen met jou, enkel vaststellen dat de beginselvastheid van het Vlaamse gewest, de meeste provincies en gemeenten te vaak zoek is. Dat geldt niet alleen voor grote dossiers zoals Uplace, ik vrees dat het ook geldt voor al de vergunningen waarbij een mobiliteitsstudie diende opgemaakt te worden. Je kan je ook afvragen waarom dergelijke studies niet systematisch worden opgemaakt voor bijvoorbeeld scholen, ziekenhuizen of stationsomgevingen. Je kan je afvragen of er in het algemeen voldoende rekening wordt gehouden met kritische mobiliteitsadviezen.

Wat de beleidsformulering in het Witboek BRV betreft, ben ik niet zo optimistisch als jij. Uit vergelijking van drie beleidsstrategieën blijkt:

1. dat geconcentreerde ruimtelijke ontwikkeling en verstedelijking in corridors een bijdrage leveren aan een betere bereikbaarheid en duurzame mobiliteit. Dat die bijdrage jammer genoeg beperkt is, werd al onderkend in het RSV. Het moet ook zorgvuldig gebeuren, want geconcentreerde ruimtelijke ontwikkeling kan plaatselijk een toename van autogebruik genereren.
2. dat een verbetering van het openbaar vervoer (OV), al dan niet in corridors, gebieden beter bereikbaar maakt (met OV) en dat dit tot meer gebruik leidt. Jammer genoeg is het extra OV-gebruik voornamelijk extra mobiliteit; slechts 10 à 20% komt van verminderd autogebruik. Het effect op congestie en op de omgeving (minder uitstoot en geluidshinder, meer verkeersveiligheid) is bijgevolg meestal beperkt. Fiets en lokaal openbaar vervoer zijn dikwijls onderling concurrentieel. Bij het ontwikkelen van gemengde fiets-OV-corridors wordt daar best rekening mee gehouden.
3. dat flankerend prijsbeleid (OV-tarieven, parkeertarieven, kilometerheffing, tankkaarten, salariswagens, fietssubsidies) het mobiliteitsgedrag erg stuurt. Lagere OV-tarieven leiden vooral tot meer OV-gebruik; kilometerheffing leidt tot een duidelijke afname van het autogebruik, vooral op het hoofdwegennet, en hoge parkeertarieven leiden tot een afname van het autogebruik in de stad.

Voor verdere onderbouwing hiervan verwijs ik graag naar de studie ‘Openbaar vervoer, ruimtelijke structuur en flankerend beleid; de effecten van beleidsstrategieën’ van het Planbureau voor de Leefomgeving. De afname van de autokilometers in de randstad door bundeling en concentratie wordt er geraamd op 1,5%; door beter openbaar vervoer op 0,5% en door flankerend beleid op 18%. Het synergetisch effect tussen beleidsstrategieën 1 en 2 blijkt nihil. Dat de effecten van deze drie beleidsstrategieën in Vlaanderen meer uitgesproken zouden zijn dan elders in Europa, durf ik sterk te betwijfelen.

Mijn advies? Geef, conform de derde doelstelling van het RSV, op korte termijn prioriteit aan het uitwerken en invoeren van een sturend ‘flankerend’ beleid en faciliteer fietsen. Behoud voorlopig de bindende bepalingen en richtinggevende kaders; laat de afstemming tussen ruimtelijke ontwikkeling en infra-beleid niet los. Werk vervolgens, conform doelstelling 1 van het RSV, een stringent ontwikkelingsbeleid uit voor de knooppunten van corridors. En zorg er dan voor dat het voorgenomen beleid effectief wordt uitgevoerd. Nu dreigen we de kar voor het paard te spannen.

Vriendelijke groeten.
Cor

from: Dirk Lauwers

subject: RE: Categorisering wegennet - Transit Oriented Development

to: Cor Dierckx 7 januari 2017

Goeiemiddag Cor,

Over het nieuwe ruimtelijk beleid? ‘Wanbeleid’, zou ik zeggen. Ik tweette onlangs n.a.v. de publicatie van het Verkeerscentrum over de toegenomen filezwaarte op de hoofdwegen in het Brusselse: ‘Wij zijn de file maar de overheid doet er door ruimtelijke wanordening een stevige schep bovenop. #Uplace #Neo #eurostadion. #Betonstop’. Of vind je dat ik met Uplace een slecht voorbeeld geef van waar de ruimtelijke ordening voor staat? Neem dan de bouw van dat nieuwe ziekenhuis in Maaseik, waar De Lijn geen reguliere bushalte wil voorzien. Een schoolvoorbeeld van wat er met onze voorzieningen aan het gebeuren is: schaalvergroting, perifere autogerichte herlocatie van activiteiten die goed ingebed lagen in stadswееfsels of dorpskernen. En het ruimtelijk beleid stond erbij en keek weg, zoals dat ook gebeurt met de verlinting van shopping en bedrijven. Gemeenten als Heist-op-den-Berg, die een moratorium op nieuwe inplantingen van handelsvestigingen langs een gewestweg bindend vastleggen in hun ruimtelijk structuurplan, zijn helaas grote uitzonderingen.

Maar allicht bedoel je niet het feitelijke beleid, maar de beleidsformulering, het Witboek BRV? Die ‘belangrijke nieuwe formele stap op weg naar het BRV, dat het RSV zal vervangen’? Ik hou mijn hart vast. Alle bestaande bindende kaders vervallen zomaar? Terug naar de gewestplannen dus? ‘Wegencategorisering’ komt er niet in voor. Ondanks mijn kritieken pleit ik er zeker niet voor om qua wegeninfrastructuurbeleid en –ontwerp terug te gaan naar de periode vóór het RSV. Hopen dat de sector de categorisering overneemt? Ook dan blijft een ruimtelijk kader nodig. In een recent advies aan de Provincie Antwerpen pleit ik met enkele UA-collega’s voor een ‘categorisering van corridors waarin de infrastructuur van de verschillende modi die aanwezig zijn of uitgebouwd dienen te worden, afgestemd worden op duurzame mobiliteitsontwikkeling. Ook dient de ruimtelijke ontwikkeling op het goed functioneren en optimaal gebruik van deze infrastructuur afgestemd te worden.’ In het Witboek is er wel degelijk sprake van corridors. Fietscorridors, vervoerscorridors (bedoeld: openbaarvervoercorridors), metropolitane corridors. Ze worden als

→ Vlaams Ecologisch Netwerk → Blauwgroene netwerken

2

GEERT DEBLUST
Hoofd Onderzoeksgroep
Ecosysteembeheer,
Instituut voor Natuur-
en Bosonderzoek

JOHAN
VAN DEN BOSCH
Projectleider Nationaal
Park Hoge Kempen

from: Geert Deblust

subject: RE: Vlaams Ecologisch Netwerk - Blauwgroene netwerken

to: Johan Van Den Bosch

7 januari 2017

Beste Johan,

Ecologische netwerken – bij de opmaak van het RSV was er veel om te doen. In verschillende landen werd er toen aan gewerkt. Wetenschappelijk onderzoek en analyse hadden duidelijk gemaakt dat de versnippering en isolatie van natuurgebieden zo ver was gevorderd dat vele soorten en levensgemeenschappen enkel een kans hadden te overleven in een netwerk van goed met elkaar verbonden habitats. In het RSV werd dan ook de afbakening van een ‘natuurlijke structuur’, bestaande uit 125.000 ha Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (samen het Vlaams Ecologisch Netwerk) en 80.000 ha natuurverwevingsgebieden, als ‘overdruk’ op de ruimtelijke bestemmingsplannen, als een centrale doelstelling opgenomen. Die natuurlijke structuur zou ook een leidraad worden voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling van het gewest. Geen geringe ambitie, maar terecht als je een duurzaam ecologisch functioneren voor ogen hebt. Het concept heeft niets aan waarde ingeboet. Door de gevolgen van klimaatverandering is een robuust en functioneel ecologisch netwerk meer dan ooit belangrijk. Voor het behoud van de biodiversiteit, maar niet in het minst ook voor het algemeen ecologisch functioneren. Omgaan met een veranderende waterhuishouding bijvoorbeeld, veronderstelt dat je vertrekt van samenhangende (landschaps)ecologische systemen en dat die een basis voor de planning vormen. Dat inzicht is nu hopelijk gemeengoed geworden en verruimt meteen het concept ‘Vlaams Ecologisch Netwerk’ (VEN): het moet nu gaan om het geven van ruimte aan de ecologische basisprocessen.

De theorie m.b.t. het VEN in het RSV was mooi, de realiteit draaide anders uit. De doelen zijn niet gehaald, de afbakening werd een strijd om hectaren, het sectordenken werd niet overstegen, door gebrek aan afstemming en instrumenten werden gebieden niet met elkaar verbonden, verwevingsgebieden werden amper gerealiseerd, laat staan dat er bereidheid was om tot echte verweving te komen. Van een netwerk is er dus geen sprake. Achteraf bezien is dat niet zo verwonderlijk. Het zo noodzakelijke Vlaams Ecologisch Netwerk vroeg om een systeemdenken (en -handelen) van alle betrokkenen, terwijl ons ruimtelijk en natuurbeleid nog steeds zonering en sectorale opdeling voorstaan. Ik ben benieuwd of met het BRV hierin verandering kan komen.

*Hartelijke groet,
Geert*

from: Johan Van Den Bosch

subject: Vlaams Ecologisch Netwerk - Blauwgroene netwerken

to: Geert Deblust

11 januari 2017

Beste Geert,

Het Vlaams Ecologisch Netwerk is als concept in het BRV hernomen, dus goed nieuws: er komt een extra time. Bovendien wil het BRV het accent leggen op ontwikkelingsstrategieën voor realisatie in plaats van op afbakeningsplanologie, waar het RSV in uitblonk. Ook dat biedt perspectief, want de VEN-gebieden waar ondanks de bestemming de natuurfunctie niet gerealiseerd wordt, zijn te talrijk om van een robuust netwerk te kunnen spreken. Het voornemen in het BRV om de doelen voor de ‘Speciale Beschermingszones’ (SBZ) ingevolge de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn te halen, maakt dan weer weinig indruk. Dit had al jaren geleden moeten gebeurd zijn. Het is als een puber die, nadat hij voor de tiende keer te laat thuiskomt, ma en pa belooft zich wél aan de gemaakte afspraken te houden.

Dus wat natuur betreft: oude wijn in nieuwe zakken? Niet helemaal, want daar zijn de ‘blauwgroene netwerken’. Natuurontwikkeling koppelen aan een veerkrachtiger watersysteem is geen overbodige luxe met het oog op de klimaatverstoring. Zo kan natuur ook diep doordringen tot in de kernen van onze steden, of in de meest desolate landbouwgebieden. Het valt dan wel te hopen dat men verder gaat dan smalle oeverzones met schaamgroen. Bovendien dreigt

men een zwaar programma van medegebruik te koppelen aan deze blauwgroene aders: van sportzones tot stadslandbouw en energieproductie...

Maar het échte lichtpunt voor natuur komt toch van het doel om het ruimtebeslag in Vlaanderen tot circa 30% te beperken tegen 2040, vaak onterecht verengd tot de ‘betonstop’. Hoe je het ook draait of keert: een slinkende open ruimte is de grootste bedreiging voor natuur in Vlaanderen. Dat landbouw en natuur het in sommige gebieden maar niet met elkaar eens raken, heeft vooral te maken met de schaarse ruimte die ze met elkaar moeten delen.

*Beste groeten,
Johan Van Den Bosch*

from: Geert Deblust

subject: RE: Vlaams Ecologisch Netwerk - Blauwgroene netwerken

to: Johan Van Den Bosch

14 januari 2017

Beste Johan,

Inderdaad, het BRV erkent dat er nog werk is om tot een functioneel, samenhangend ecologisch netwerk te komen. Goed dat concrete realisaties nu via beleidsdomeinoverschrijdende programmering van planprocessen en inrichtingsprojecten, en met gebiedsgerichte investeringen, voorop zouden staan. Afwachten of de lokale samenwerking die dat allemaal moet mogelijk maken het pure sectorbelang kan overstijgen.

Het is inderdaad opvallend hoe dikwijls ‘groenblauwe netwerken’ in het BRV genoemd worden. In de bebouwde ruimte moet de groenblauwe dooradering verbeterd of, als ze nog niet bestaat, gecreëerd worden en zal ze de ‘uitdrukkelijke voorwaarde en kwaliteitseis’ voor de verdere ontwikkeling vormen. Voor concrete projecten komen er kaders met voorwaarden en gewenste dooraderingsvormen, met als doel de groenblauwe dooradering te verhogen, barrières en versnippering van de open ruimte terug te dringen, de veerkracht te verhogen en de druk op de open ruimte te verminderen.

Als dit allemaal daadwerkelijk tot een actieprogramma met effectieve instrumenten en middelen leidt (zoals in het BRV staat), kan er een enorme kwaliteitssprong worden gemaakt. Er wordt heel veel van de groenblauwe dooradering verwacht. Maar je hebt gelijk, als de nagestreefde multifunctionaliteit enkel slaat op die bestaande en nieuwe snippers groen en blauw, dan is er geen garantie dat het groenblauwe netwerk ook ecologisch iets betekent. Het gaat bij ruimtelijke ontwikkelingen dus opnieuw om samenwerking en het centraal stellen van het samenhangende ecologische en maatschappelijke systeem. De natuurverbindingsgebieden en de verwevingsgebieden van het RSV hadden dit ook als uitgangspunt; maar er is haast niets van in huis gekomen. In het BRV moeten groenblauwe dooradering en ecologische inpasbaarheid nu overal gerealiseerd worden. Ik hoop dus maar dat er uit het recente verleden lessen zijn getrokken, anders zullen we die groenblauwe dooradering enkel in de tuinen van onze luchtkastelen kunnen bewonderen.

*Hartelijke groet,
Geert*

from: Johan Van Den Bosch

subject: RE: Vlaams Ecologisch Netwerk - Blauwgroene netwerken

to: Geert Deblust

17 januari 2017

Beste Geert,

Alles staat of valt inderdaad met de maatregelenmix die in de maak is. Laten we hopen dat de architecten van het instrumentarium waarmee de mooie principes en beloften uit het Witboek BRV moeten omgezet worden in de praktijk, zich van een aantal zaken bewust zijn.

Harde functies zoals woningbouw, industrie, transport en landbouw hebben, vanuit de financiële meerwaarde die ze genereren, een hoge mate van zelfrealisatie. Omgekeerd zullen zachte functies zoals natuurbehoud, speelnatuur, bosuitbreiding,... zich niet vanzelf realiseren, het concept van ecosysteemdiensten ten spijt. De overheid heeft, omwille van het algemeen belang van de burgers die haar mandateren, de plicht wat waardevol maar weerloos is compromisloos te verdedigen. Anders blijft er straks geen spatje open ruimte en natuur meer over.

‘Anders’ is niet altijd ‘beter’. Er is best ook wel wat te leren uit ons recente ruimtelijke orderingsverleden. Sommige instrumenten zoals de financiële ondersteuning van natuurbeherende verenigingen, Natuurinrichting of Regionale Landschappen hebben zeker hun verdienste. Het is sneller en efficiënter verder te bouwen op wat er al is dan van een blanco blad te herbeginnen.

En tot slot: wil onze overheid bewijzen dat het haar ernst is met de uitgangspunten van het BRV op het vlak van natuur en het behoud van open ruimte, dan kan ze dat nu reeds bewijzen in een aantal concrete dossiers. Het actuele ruimtebeleid doet daarbij al te veel denken aan die verslaafde die zichzelf wijsmaakt dat het vandaag de laatste keer is, om er morgen écht iets aan te verhelpen. Maar morgen is dan weer het nieuwe vandaag...

*Vriendelijke groet,
Johan Van Den Bosch*

→ Stedelijk gebied → Metropolitaan kerngebied

3

PHILIPPE
VAN WESENBEECK
Diensthoofd
Dienst Stedenbouw
en Ruimtelijke
Planning - Stad Gent

KOEN VERMOESEN
Diensthoofd Vlaams
Agentschap Innovatie
& Ondernemen
Ruimtelijke Economie

from: Koen Vermoesen

subject: Stedelijk gebied - Metropolitaan kerngebied

to: Philippe Van Wesenbeeck

11 januari 2017

Beste Philippe,

Ik zou hier de aftrap willen geven met de afbakeningsprocessen van de stedelijke gebieden die ter realisatie van het RSV werden opgestart: die hadden tot gevolg dat een diverse groep stakeholders op zoek moest gaan naar ruimte om 'taakstellingen' te realiseren, in het bijzonder voor wonen en bedrijvigheid. Deze programma-aanpak binnen een gelijktijdige afweging van de 'claims' van de verschillende 'sectoren' had onder meer de grote verdienste een impuls te geven aan de aanpak van de vele stadskankers uit het verleden. Naarmate de afbakeningsprocessen vorderden, volgden ook specifieke maatregelen en instrumenten, zoals de stadsvernieuwingsprojecten en de brownfieldconvenanten. Op dat vlak is er zeker een grote continuïteit in het ruimtelijk beleid en blijft het BRV inzetten op de mogelijkheden van transformaties met het oog op een groter ruimtelijk rendement en meer ruimtelijke kwaliteit. Ook de aandacht voor de stationsomgevingen wordt voortgezet en zit nu ingebed in een ruimere knooppuntbenadering.

De ambities van het RSV aangaande het stedelijk beleid gingen evenwel verder dan de afbakening van stedelijke gebieden. Het RSV wou ook een stedelijk netwerk en een concept als de Vlaamse Ruit uitwerken. Dit concept rond de Vlaamse Ruit wekte vooral enthousiasme binnen het afgebakende gebied, maar heeft in de praktijk niet veel uitwerking gekend.

Het BRV wil nu inzetten op de metropolitane allure die Vlaanderen zou kunnen uitstralen. De vraag is of dit metropolitaan kerngebied niet de Vlaamse Ruit 2.0 dreigt te worden. Anders gezegd: kunnen we leren uit de aanpak van het RSV, kunnen we nu ook planningsprocessen zodanig organiseren dat we op een doelmatige manier de ruimtelijke structuur en het ruimtelijk functioneren van Vlaanderen anno 2030 en later voorbereiden? We beginnen alleszins aarzelend. Zo is het alvast jammer dat er enkel een TOP Noordrand¹ is opgestart en dat daarbij niet voluit gekozen wordt voor het vormgeven van die metropolitane allure. Spoorboekloos openbaar vervoer, 'smart cities', een duidelijke visie over de internationale luchthaven, een ruimtelijke structuur met aangepaste plekken voor topvoorzieningen, het voorbereid zijn op zelfrijdende wagens ... het ontbreekt vooralsnog. Andere concepten en projecten zoals de fiets-o-strades, de groenblauwe dooradering enz. geraken wél uit de startblokken. Zal de 'operationalisering' van het BRV in de komende periode de grote uitdagingen het hoofd kunnen bieden? We kunnen alleszins vaststellen dat er ten aanzien van het RSV een aantal trendbreuken zijn die de hoop wettigen dat het planningssysteem adaptiever zal zijn.

Geen strikte tweedeling meer tussen stedelijke gebieden en buitengebied Er lijkt geen sprake meer te zijn van afbakeningsprocessen die voor een tweedeling zorgen tussen stedelijk gebied en buitengebied. Dat is positief. Ten eerste beantwoordde het idee van een buitengebied niet aan de economische realiteit. Het buitengebied is geen 'perifeer' gebied met enkel landbouw en laagdynamisch toerisme als economische motor, maar staat van oudsher in sterke interactie met het stedelijk gebied en kent wel degelijk een divers economisch ruimtegebruik. Ten tweede zorgden de taakstellingen voor wonen en bedrijvigheid er vooral voor dat de steden 'uitgebreid' moesten

worden. Die focus op taakstellingen en de zoektocht naar ruimte voor de verschillende functies en activiteiten verdrong de facto de ontwikkeling van een visie op het stedelijk functioneren. Sluipend werden bijvoorbeeld veel economische activiteiten uit de steden weggeduwd. Op dit vlak is er een kentering aan de gang en mikt het bedrijfshuisvestingsbeleid ook volop op het woon-werkweefsel en de verweving met stedelijke functies.

Afstappen van een gebiedsdekkende toewijzing van het Vlaams territorium aan de 'sectoren' Het RSV ging sterk uit van een gebiedsdekkende visie op Vlaanderen (waarbij Brussel en de grensoverschrijdende ontwikkelingen vergeten werden), met als finaliteit een billijke verdeling van de Vlaamse hectaren tussen de sectoren. Dit heeft voor lang aanslepende papieren visievormingsprocessen gezorgd. Een belangrijk pluspunt was niettemin dat de gelijktijdige en integrale afwegingen die hiervoor nodig waren wel meteen in een 'ruimtelijke' logica konden worden ingepast, terwijl we momenteel geplaagd worden door een opeenstapeling van procedures en parameters in het kader van sectorale logica's, onder meer als gevolg van de plan-MER's enz.

Het komt er dus op aan een nieuwe ruimtelijke logica te vinden die selectiever het verschil probeert te maken, maar wel krachtig genoeg is om de sectorale logica's te overstijgen zodat er ook beslissingen genomen kunnen worden. Een van de uitdagingen voor een stedelijk beleid: een *optimale mix van functies* die de steden leefbaar houden/maken en ervoor zorgen dat de daarmee gepaard gaande verwevenheid niet gehypothekeerd wordt door de sectorale logica's.

Voordelen van beleidskaders? De vraag is ook hoe we de zero-sum game van de toewijzing van hectaren aan functies kunnen overstijgen om oplossingen te vinden voor maatschappelijke uitdagingen zoals energie en klimaat, de (economische) troeven van Vlaanderen enz. die niet binnen één bestemmingscategorie zijn op te sluiten. Het BRV wil werken met de formule van 'beleidskaders' om op een goede manier de sectorale logica's ruimtelijk te vertalen en te doen passen in streefdoelen voor ruimtelijk rendement en ruimtelijke kwaliteit. Het lijkt erop dat daarbij meerdere logica's tegelijk mogelijk zijn. Zo kan bijvoorbeeld, parallel met het streven naar nieuwe ontwikkelingen in functie van de 'knooppuntwaarden', ook aandacht gaan naar functionele bedrijventerreinen die zich met het oog op bereikbaarheid en verkeersleefbaarheid beter richten naar het TEN-T², vrachtroutenetwerk enz. Die beleidskaders zijn dan niet gestoeld op afbakeningslijnen waarbinnen programma's gerealiseerd moeten worden. Het is daarom niet zo erg dat de metropolitane allure van de Vlaamse Ruit nog niet meteen helder omschreven kan worden. Hopelijk helpen experimenten als 'smart cities' om via selectieve acties het metropolitaan kerngebied binnen Vlaanderen te helpen vormgeven. De schaal zal wellicht ook variëren naargelang de problematiek. Een ruimtelijk beleid dat bijvoorbeeld wil vermijden dat kennisbedrijven zich gaan vestigen op plekken waar ze onbereikbaar zijn voor kenniswerkers en omgekeerd, zal op een aangepaste schaal moeten gebeuren.

Beste groeten,
Koen Vermoesen

2 Trans European Transport Network (https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure_en)

from: Philippe Van Wesenbeeck

subject: RE: Stedelijk gebied - Metropolitaan kerngebied

to: Koen Vermoesen

22 januari 2017

Beste Koen,

Het opzetten van een ruimtelijk beleid voor de stedelijke gebieden is wellicht een van de sterkste conceptuele dragers van het RSV. Een scherpe analyse van de ruimtelijke structuur van de regio voedt de visie om Vlaanderen ook in de toekomst (2007 was de planhorizon) open en stedelijk te houden. Vlaanderen was begin jaren '90 al sterk verstedelijkt, maar de perceptie was toen anders. In die periode verminderde de 'open ruimte' met meer dan 12 ha per dag. Het was zaak om de grotere openruimtegebieden van verdere verstedelijking te vrijwaren. De trendbreuk in het omgaan met ruimte moet komen van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, concreet gemaakt in een ruimtelijke ordening van de draagkracht. De doelstellingen zoals geformuleerd in 'Vlaanderen in Vorm - Oriëntatienota over het Structuurplan Vlaanderen' (1992) zijn helder en nog uitermate actueel:

- '... een selectieve uitbouw van stedelijke gebieden en een gericht verweven, bundelen van functies en voorzieningen zoals bv. winkelcentra, nutsvoorzieningen, ambacht,

¹ Territoriaal Ontwikkelingsprogramma voor de Brusselse Noordrand (<https://www.ruimtevlaanderen.be/topnoordrand>)

recreatie binnen het stedelijk gebied. Daarbij gaat de absolute prioriteit naar een zo goed mogelijk gebruik en beheer van de bestaande stedelijke structuur.’

- ‘... het behoud en waar mogelijk de versterking en uitbreiding van de huidige open ruimte.’
- ‘...het creëren van de ruimtelijke condities voor het verbeteren van het collectief vervoer en de organisatie van vervoersgenererende activiteiten op punten die ontsloten worden door openbaar vervoer.’

Naarmate het ontwerpproces van het RSV vorderde, zagen we de keuze voor ‘stedelijkheid’ nadrukkelijker naar voren komen in de ruimtelijke visie, in het conceptuele kader, in de ontwikkelingsperspectieven en in strategische projecten. Concreet vertaalde de visie ‘Vlaanderen, open en stedelijk’ zich in vier ruimtelijke principes voor de gewenste ruimtelijke structuur: gedeconcentreerde bundeling, poorten als motor voor ontwikkeling, infrastructuur als bindteken en basis voor locatie van activiteiten, en het fysisch systeem, ruimtelijk structurerend, met een netwerk van beek- en riviervalleien en openruimteverbindingen tussen de grote aaneengesloten gebieden van het buitengebied. In de schematische weergave van de ruimtelijke visie – zeg maar de ‘gewenste ruimtelijke structuur voor Vlaanderen’ – merken we dat de ruimtelijke ontwikkeling zich vooral naar de stedelijke en economische netwerken en naar de vele stedelijke gebieden moet richten. Om die ambitie beleidsmatig operationeel te maken, is een vernieuwend begrippenkader uitgewerkt, zijn doelstellingen concreet geformuleerd, is een methodiek beschikbaar om het stedelijkgebiedbeleid ruimtelijk te kunnen situeren en de stedelijke netwerken te kunnen uitwerken, zijn ontwikkelingsperspectieven opgesomd en instrumenten aangegeven.

Om deze aanpak en inhoudelijke beleidskeuzes goed te begrijpen, is het belangrijk de ruimtelijk-maatschappelijke context te kennen waarin ze tot stand zijn gekomen (periode 1992-1997).

- De toestand van onze steden was dramatisch. Alle steden kenden een hoge selectieve stadsvlucht, het economisch draagvlak brokkelde af, gemeenschapsvoorzieningen werden ingekrompen en de sociale problematiek groeide. De middelen van het toenmalige Sociaal Impulsfonds grepen niet echt in op het stedelijk functioneren.
- De maatschappelijke onderstroom was antistedelijk en dat vertaalde zich in nagenoeg alle beleidsdomein: desinvesteringen in openbaar vervoer (mobiliteit), investeringen voor bijkomende wegen in de open ruimte (infrastructuurbeleid), ruime subsidiëring van particuliere eigendomsverwerving (woonbeleid) en ontwikkeling van bedrijventerreinen in ieder dorp of aan iedere op- en afrit (economisch beleid).
- Het gebiedsgericht denken en handelen – essentieel voor een stedelijk beleid – stond nog in de kinderschoenen. Het maatschappelijke leven organiseerde zich vanuit sectorale beleidslijnen. De eerste gebiedsgerichte stedelijke projecten zoals Stad aan de Stroom in Antwerpen, de Vaartkom in Leuven of de Voorhaven in Gent, kenden een moeizame start.
- Ambtelijk en politiek was er zowel op Vlaams als op stedelijk niveau een beperkte knowhow voorhanden. De kennisopbouw en -uitwisseling gebeurde veelal tussen middenveldactoren.
- De academische omgeving leverde vernieuwende inzichten over stedelijke ontwikkeling. De stadsgewesttheorie verdween naar de achtergrond en de netwerkbenadering maakte opgang. Het beeld van de compacte stad maakte plaats voor begrippen als stedelijk conglomeraat, fragmentatie en netwerkstad. De methodiek van het ‘afbakenen’ stond niet voor aflijning van morfologische entiteiten, maar moest de ruimte definiëren waar (gebiedsgericht) beleid werd gevoerd. Er vond ad hoc-onderzoek plaats over stedelijke netwerking (bv. project Gentse Kanaalzone, Vlaamse Ruit, samenwerking Kortrijk-Rijsel)
- Kritiek op de stedelijkgebiedbenadering in het RSV-proces kwam vooral uit de vakgemeenschap en vertrok in vele gevallen van andere doelstellingen. Zo stelde Pascal De Decker, kabinetsadviseur van de Vlaams minister voor Stedelijk Beleid, in Knack (22/1/1997) dat de ‘stad geen spons’ is waar groei van woningen en economische activiteit zomaar kan worden opgenomen. Hij miskende daarmee de doelstelling om in de stedelijke gebieden een evenwichtiger sociaaleconomisch weefsel te creëren met onder meer opnieuw een groter aandeel tweeverdieners en gezinnen met kinderen en/of economische activiteiten gericht naar hoger opgeleiden.

Kijken we nu 20 jaar later terug op de benadering van het RSV, in het bijzonder voor de stedelijke gebieden en netwerken, dan stellen we vast dat het RSV de ruimtelijke ontwikkeling van de stedelijke structuur in Vlaanderen verregaand heeft beïnvloed.

- De steden krijgen opnieuw de aandacht die ze verdienen. De antistedelijke onderstroom is enigszins omgebogen en we zagen een aantal sterke burgemeesters de leiding nemen in de stedelijke ontwikkeling. De stedelijke administraties zijn uitgebouwd om reguliere en gebiedsgerichte projecten op te nemen. Het Team Stedenbeleid van de Vlaamse overheid heeft de stedelijke ontwikkeling inhoudelijk en projectmatig een sterke boost gegeven met onder meer het Witboek, de begeleiding van de stadsvernieuwingsprojecten en de conceptsubsiëring.
- Het ruimtegebruik zakt tot in 2002 stelselmatig tot ca 6ha/per dag. Jammer genoeg valt die trend nadien stil door het loslaten van begeleidende maatregelen in het vergunningen- en planningsbeleid. Het RSV geeft immers alleen de strategische beleidslijnen aan, het operationeel maken zit in instrumenten zoals decreten, besluiten van de Vlaamse regering, omzendbrieven en richtlijnen. Vooral onze steden en de gemeenten in de afgebakende stedelijke gebieden kunnen sterk profiteren van bijkomende ruimte voor wonen en bedrijvigheid. Dit heeft ontegensprekelijk vanaf 2000 een stedelijke groei in gang gezet die de stadsvlucht – zij het nog te selectief – enigszins ombuigt.
- De tendens naar verdichting en zorgvuldig ruimtegebruik is nu erg zichtbaar in onze stedelijke gebieden. Vandaag gaat de aandacht hier vooral naar een meer gemengd aanbod aan gezinsvriendelijke woningtypes en groene publieke ruimten.
- Vooral in de groot- en regionaalstedelijke gebieden vernieuwt het economische weefsel zich en is er een trend naar een grotere verweving van woon- en economische functies. Ruimtelijke beleidslijnen verschuiven van wonen naar economische ontwikkeling. Voorbeelden: de nieuwe ‘Structuurvisie 2030 - Ruimte voor Gent’ en de onderzoeken ‘kantoren in de binnenstad, Gent 2030’, Labo XX Werk in Antwerpen en Re:work in Brussel.
- De strategische structuurplanning levert resultaten op voor de procesvoering van vele stadsvernieuwings- en stadsontwikkelingsprojecten. De strategische visie op het stedelijk gebied uit de afbakeningsprocessen creëert mee het beleidskader voor gebiedsontwikkeling en biedt zo perspectieven en rechtszekerheid voor private investeringen.

Een ruimtelijk beleid met een sterke gerichtheid op onze stedelijke gebieden en netwerken is essentieel om een duurzame ontwikkeling in een verstedelijkt Vlaanderen te realiseren. In het stedelijkgebiedbeleid van het RSV waren hiervoor alle elementen aanwezig. Hopelijk kan ook het BRV deze ambitie inlossen. De klemtoon zou daarbij kunnen liggen op reguliere beleidskaders voor de versterking van stedelijke en metropolitane voorzieningen enerzijds, en anderzijds op een gebiedsgerichte aanpak. Zo kijken we uit naar een onderbouwde visie op het ‘metropolitaan kerngebied’ waar economische motoren zoals de Gentse en Leuvense stedelijke regio mee deel van uitmaken (= Vlaamse Ruit 2.0). Meerdere strategische projecten moeten hier zorgen voor de structurele ontwikkeling van dit Vlaams metropolitaan gebied: TOP-Noordrand, clustering van wetenschapsparken met nieuwe en te vernieuwen economische zones zoals Tech Lane Ghent, projecten met (ruimtelijke) samenwerking tussen economische actoren en universiteiten zoals IMEC (Leuven) en Iminds (Gent), of de uitbouw van een dens rastervormig fiets(snel) wegennetwerk aansluitend op de knooppunten in het spoornet en de voorstadsnetten (= ‘bicycle urbanism’ op regionale schaal). Er is dus werk aan de winkel!

*Beste groeten,
Philippe Van Wesenbeeck*



→ Subsidiariteit → Gelijkwaardigheid

4

JORIS VOETS

Docent UGent -
Faculteit Economie en
Bedrijfskunde - Vakgroep
Publieke Governance,
Mangement en Financiën

PATRICK DE KLERCK

Burgemeester
Stad Blankenberge

from: Joris Voets

subject: Subsidiariteit - Gelijkwaardigheid

to: Patrick De Klerck

15 januari 2017

Geachte burgemeester / Beste Patrick,

Ter voorbereiding van onze correspondentie heb ik het RSV nog eens doorbladerd. Ik maakte me daarbij de volgende bedenkingen.

Subsidiariteit in ruimtelijke ordening betekent, net zoals in andere domeinen trouwens, dat het niveau dat voor bepaalde materies het meest geschikt is ook de beslissingen neemt (RSV, 2004, p. 310). Een evident principe waar niemand tegen kan zijn, natuurlijk. Maar wie is dan waarvoor bevoegd? Het RSV vertaalde dit in een taakverdeling tussen gewest, provincie en gemeente, die elk ruimtelijke structuurplannen (RSP's) en uitvoeringsplannen (RUP's) konden maken om dit in te vullen. De drie niveaus moesten samenwerken vanuit dit principe, maar de hiërarchie tussen de drie niveaus werd meteen herbevestigd: een 'lager' RSP kadert binnen het 'hoger' RSP (p. 311). De uitvoering van (delen van) een hoger RSP kon wel gedelegeerd worden naar een lager niveau; op een hoger niveau bepaalde taakstellingen op vlak van wonen, natuur of industrie moesten dan bijvoorbeeld in lagere plannen concreet gelokaliseerd worden. Verder stond er ook te lezen dat de Vlaamse overheid niet alle structuren ging uitwerken of bestemmingen ging vastleggen en er dus nog wel wat vrijheidsgraden voor provincies en gemeenten zouden overblijven.

Over dit onderdeel oordeelden we in de beleidsevaluatie van het RSV in 2010 (p. 6) nogal kritisch:

1. het RSV werkte sterk hiërarchisch door in plannen van provincies en gemeenten, die weinig vrijheid kregen of namen om de eigen RSP's en RUP's in te vullen,
2. niet zelden werd de bestaande ruimtelijke praktijk (bv. de gewestplanbestemmingen, APA's & BPA's) gewoon in RSP's en RUP's gegoten in plaats van er een echte toekomstgerichte lokale beleidsoefening van te maken,
3. er was sprake van een sterke neiging tot juridisering, controle en detaillering van de plannen, wat veraf stond van het strategisch en flexibel karakter van deze plannen zoals het RSV ze ambieerde,
4. gemaakte plannen geraakten (op alle niveaus) te weinig uitgevoerd.

Onze belangrijkste positieve boodschap op dit vlak was dat het RSV wel de capaciteit voor het voeren van ruimtelijk beleid op alle niveaus deed toenemen.

*Beste groeten,
Joris Voets*

from: Patrick De Klerck

subject: RE: Subsidiariteit - Gelijkwaardigheid

to: Joris Voets

20 januari 2017

Beste Joris,

Het is wel opvallend dat het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen niet meer spreekt over subsidiariteit, en zelfs suggereert dat dit principe wordt ingeruild voor een 'partnerschap' tussen overheden.

Ik ben van oordeel dat het BRV expliciet de subsidiariteit moet erkennen. Wat op een lager niveau kan gebeuren, wordt ook best door dat niveau aangepakt, mits het daarvoor ook de middelen krijgt. Maar een taakverdeling volgens het subsidiariteitsprincipe vereist evengoed een partnerschap. De afgelopen jaren heeft Vlaanderen hiervoor stappen gezet. Zo nam het stedelijk netwerk van de kust in het RSV een belangrijke plaats in, maar in tegenstelling tot andere stedelijke netwerken op Vlaams niveau (zoals de

Kempische As, het Limburgs Mijngebied, de regio Kortrijk), werd het niet verder uitgewerkt. Met de komst van het BRV en de territoriale ontwikkelingsprogramma's waarbij de deelgebieden terug meer aandacht krijgen, is de kust opnieuw 'hot'. De initiële studie van de Oostkust werd uitgebreid tot de volledige kustzone en de Westhoek (19 gemeenten). Het opzetten van een samenwerkingsstructuur Kustzone omvat een oplossingsgerichte benadering van ruimtelijke vraagstukken, een sterk overlegmodel en coördinatie tussen de verschillende sectoren en overheden. Het Witboek BRV vertrekt veel meer vanuit partnerschap en samenwerking dan vanuit een vooraf bepaalde duidelijke taakverdeling. Zo willen Ruimte Vlaanderen en de provincie West-Vlaanderen nauw samenwerken met gemeenten en, bij voorkeur, groepen van gemeenten om de vele uitdagingen waarmee de kust op allerlei terreinen kampt het hoofd te kunnen bieden. Coproductie van beleid over verschillende overheidsniveaus is essentieel om de kust levenskrachtig te houden. Nadeel zou kunnen zijn dat bij elk ruimtelijk initiatief telkens weer de discussie moet worden gevoerd welke overheid het initiatief neemt (en ook: 'betaalt'). Dat kan heel verlamdend werken. Ik geef een voorbeeld: het strand en de zeedijk vallen onder de Vlaamse bevoegdheid, maar de ruimtelijke planning gebeurt op provinciaal niveau (PRUP strand- en dijkconstructies), de planologie van de duinengordel is dan weer een Vlaamse bevoegdheid. Vanaf de laagwaterlijn is het marien ruimtelijk plan van de federale overheid van kracht.

Kan ik ook even in pikken op wat je zei over die sterk hiërarchische attitude in het RSV? De hiërarchische houding van Vlaanderen zit niet zozeer ingebakken in de regelgeving (die gaat immers uit van subsidiariteit, en het is ook niet meer dan logisch dat lokale besturen rekening houden met wat in Vlaamse plannen staat – anders redeneren zou geen samenhangend beleid opleveren), maar wél in hoe de Vlaamse overheid omgaat met de regelgeving: aanvankelijk legde ze zeer gedetailleerd vast hoe een lokaal structuurplan er moest uitzien, en bij de advisering over ruimtelijke uitvoeringsplannen spreekt ze zich uit over tal van details. Zoiets heeft meer te maken met een 'houding', dan met regelgeving die Vlaanderen hiertoe zou verplichten. Gelukkig is er langzaamaan een kentering voelbaar, waardoor Vlaanderen meer inzet op dialoog en zich ertoe beperkt plannen te toetsen aan de zaken die voor het gewest echt van belang zijn. De afgelopen jaren is trouwens het goedkeuringstoezicht aangepast: eerst gebeurde dit door Vlaanderen, toen door de provincies en nu door de gemeenteraad zelf, zij het dat de provincie achteraf nog kan ingrijpen. Tegen heel wat ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt geprocedeerd. Hoewel iedereen natuurlijk het recht heeft voor zijn belangen op te komen, is dat in se een spijtige ontwikkeling, omdat het creativiteit afremt en detailregelgeving stimuleert. Het is en blijft een evenwicht zoeken tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Sommige gemeenten zoeken dan ook eerder hun heil in niet-juridische documenten, zoals beeldkwaliteitsplannen. Heel wat ontwikkelaars zijn immers best bereid zich te voegen naar regels, zolang ze maar vooraf kenbaar en redelijk zijn.

Het RSV heeft de ruimtelijke planning ongetwijfeld een boost gegeven, maar ook op lokaal niveau is er heel wat werk verzet. Het is de lokale bestuurder (en niet een député of minister) die wordt aangesproken op 'miskleunen' op het terrein. Dat is de interne drive waarom gemeenten aan planning doen.

Planning wordt vertaald in vergunningsverlening. Gemeenten zijn wel gefrustreerd dat een weigering door het college in beroep door de provincie vaak wél wordt vergund. Het zou daarom een goed idee zijn als de beroepsmogelijkheid bij de provincie wordt beperkt tot die gevallen waarbij de gemeente niet tijdig besliste, een juridische fout maakte (bijvoorbeeld per abuis geen openbaar onderzoek organiseerde) of de beslissing onvoldoende motiveert.

In deze context dient zeker de 'ontvoogding' van de gemeenten aangehaald te worden. De lokale besturen zijn uiterst belangrijk bij het realiseren van de ruimtelijke ordening op het terrein. Ontvoogde gemeenten zouden zelfstandig moeten kunnen beslissen over het verlenen of weigeren van de meeste stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen, maar in de praktijk worden ze vaak teruggefloten. Ook bindende adviezen liggen sommige gemeenten op de maag... Aantoonbare lokale ruimtelijke noden kunnen niet altijd ingevuld worden wegens te weinig vrijheidsgraden.

*Beste groeten,
Patrick*

from: Joris Voets

subject: RE: Subsidiariteit - Gelijkwaardigheid

to: Patrick De Klerck

20 januari 2017

Dag Patrick,

De omslag naar een meer gebiedsgerichte benadering, met meer aandacht voor de lokale context, lijkt inderdaad de inzet te zijn. Om dat waar te maken, zal in de feiten vaak een samenspel tussen gemeenten, provincie en Vlaamse overheid nodig zijn, soms ook met de federale overheid, zoals bij het aangehaalde voorbeeld van de kust, om nog over private actoren te zwijgen – zij zijn immers vaak de drijvende krachten voor ruimtelijke ontwikkelingen en moeten medestanders voor oplossingen blijven of worden. Meer flexibiliteit

en maatwerk zijn dan pluspunten, maar vergen voldoende interbestuurlijk vertrouwen en partnerschap, politiek leiderschap, mensen met mandaat aan de onderhandelingstafel en helderheid over de financiële en fiscale noden en gevolgen. Idealiter krijgt dat dan een neerslag in een vorm van ‘gebiedscontracten’ waartoe alle partners zich verbinden, met een aangepaste governancestructuur. Maar als de partners er in een gebiedsgericht traject niet uitraken, omdat er bijvoorbeeld te zware (her-)verdelingsvraagstukken spelen omtrent wonen, economie, natuur of landbouw, moet het ook duidelijk zijn hoe het dan verder moet en wie dan beslist. Anders lopen we het risico, vanuit Vlaams perspectief gezien, dat er te veel geblokkeerd geraakt in gebiedsgerichte processen. De beleidskaders ter uitwerking van het BRV zullen hier ook zeer bepalend zijn voor de context waarin de samenwerking vorm moet krijgen. In dat licht is het dus oppassen met het begrip ‘subsidiariteit’: voor een aantal zaken zal een rolverdeling tussen besturen mogelijk zijn, maar voor een aantal andere zal het samenspel primeren.

Het vertrouwen tussen de bestuursniveaus blijft een lastige kwestie. Het BRV is in die zin optimistisch en gelooft in meer lokale autonomie en decentralisatie. Maar historische ontsporingen in sommige gemeenten door een te grote autonomie voor gemeentebesturen spoken nog steeds door het geheugen van tal van planners. In de uitvoering van het RSV heeft dat zeker meegespeeld om de controle op de lokale besturen niet te veel te lossen. Vandaag merken we dat er in heel wat besturen zowel politiek als ambtelijk vooruitgang is. Een bestuurskrachtige gemeente verdient dan ook het nodige vertrouwen van de andere overheden. Er zijn natuurlijk nog wel colleges met een ruimtelijke visie die zich beperkt tot het maximaal verkavelen om DINK(Y)’s* aan te trekken (omdat daar nu eenmaal fiscale opbrengsten mee samenhangen) en die op het vlak van vergunnen en handhaven zeer flexibel zijn. Maar er is ook een groep die op langere termijn over leefbaarheid, duurzame ontwikkeling, mobiliteit, ruimtelijk rendement nadenkt en die investeert in ambtelijke capaciteit, die in positieve zin meer vrijheidsgraden en verdere ontvoogding vraagt en terecht vragende partij is om zelf ook de volle politieke verantwoordelijkheid voor het eigen ruimtelijk beleid te nemen en te dragen. Sommige gemeenten in die groep worstelen dan wel met capaciteitsproblemen: menig goedmenende gemeente krijgt het niet voor elkaar, bijvoorbeeld omdat ze geen gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar vindt of onvoldoende middelen of expertise heeft om dit te realiseren. Waar sterkere besturen bijvoorbeeld maximaal inzetten op beeldkwaliteitsplannen, stedenbouwkundige verordeningen, gebruik maken van het aanbod van de Vlaams Bouwmeester, verstandig vergunnen om harde handhaving achteraf te vermijden, blijft de zorg hoe het die andere gemeenten zal vergaan.

*Beste groeten,
Joris*

*Double Income, No Kids (Yet)

from: Patrick De Klerck

subject: RE: Subsidiariteit - Gelijkwaardigheid

to: Joris Voets 20 januari 2017

Dag Joris,

Het valt mij op dat het Witboek BRV (terecht!) veel aandacht besteedt aan de samenwerking tussen lokale overheden of de samenwerking tussen Vlaanderen en de gemeenten, maar daarnaast weinig aandacht heeft voor de samenwerking met de federale overheid en niet duidelijk maakt hoe de ‘intra-Vlaamse’ samenwerking zal vorm krijgen. Om het BRV op het terrein te kunnen verwezenlijken is het immers essentieel dat Vlaanderen enerzijds rekening houdt met de verschillende beleidsdomeinen en dat die domeinen anderzijds allemaal handelen in de geest van het BRV. In functie van een kwalitatieve invulling voor verdichting en ontpitting, is ook samenwerking met de private sector belangrijk. Naast evidente economische meerwaarden, moet men ook oog hebben voor omgevingsmeerwaarden, waarbij de ontwikkelaars hun inbreng kunnen hebben (aanleggen van de groeninfrastructuur naar de omgeving toe, fietsverbindingen, aanbieden van een deel van een hoog appartementsgebouw aan de ‘gemeenschap’,...) Duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit staan niet noodzakelijk haaks op private belangen, integendeel.

Wat je zorg omtrent de kleinere gemeenten betreft... Er is momenteel heel wat te doen rond de bestuurskracht van de gemeenten. In functie van schaalvoordelen, kwalitatief personeel, hedendaagse uitdagingen, kan je je inderdaad afvragen of kleine gemeenten dit nog kunnen bolwerken. Het aantal samenwerkingsovereenkomsten over zeer uiteenlopende beleidsthema’s tussen kleine en grotere gemeenten (al dan niet in clusterverband) gaat dan ook crescendo. Het bestuurlijk veld is sterk in verandering. Het is belangrijk deze HST niet te missen...

*Beste groeten,
Patrick*

→ Verdeling woonaanbod 60/40 → Vermindering ruimtebeslag

5

ROGER LIEKENS
Voormalig afdelingshoofd
Vlaamse overheid-
AROHM-Afdeling
Ruimtelijke Planning

LEO VAN BROECK
Vlaams Bouwmeester

from: Roger Liekens

subject: Verdeling woonaanbod 60/40 - Vermindering ruimtebeslag

to: Leo Van Broeck 31 december 2016

Beste Leo,

De metafoor ‘Vlaanderen, open en stedelijk’ synthetiseerde de gewenste ruimtelijke ontwikkeling die het RSV beoogde. Doelstelling was onder meer de selectieve uitbouw van stedelijke gebieden en het optimaal beheer van de bestaande stedelijke en bebouwde structuur. Ook in het buitengebied werd geopteerd voor een bundeling van wonen en werken in de kernen. Dat vrijwaart tevens mee de open ruimte. Die vooropgestelde ruimtelijke visie werd uitgewerkt in een gewenste ruimtelijke structuur en in een aantal bindende bepalingen. Kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingsperspectieven werden vastgelegd, die samen met algemene maatregelen de implementatie van deze visie faciliteerden.

Om de versterking van de stedelijke gebieden te stimuleren werd de 60/40 verhouding ingevoerd. Deze verdeling van de behoefte aan bijkomende woongelegenheden in Vlaanderen tussen stedelijk gebied en kernen in buitengebied werd bindend vastgelegd. Het behelst minimaal een consolidatie van de toestand ‘1991’ met als perspectief het jaar 2007. Dit betekent een trendbreuk met het ruimtegebruik in de jaren 80-90, toen verdere suburbanisatie, verlinting en aantasting van open ruimte via vele ad hoc-plannen en uitzonderingsbepalingen (opvulregel, minidecreet,...) in voege bleven.

Het aanbodbeleid in stedelijke gebieden kreeg gestalte via afbakeningsprocessen waarbij ook de andere kwalitatieve criteria (verdichting, bundelen functies,...) nagestreefd werden. Vanaf de goedkeuring werden, in samenspraak met de gemeenten, de provincie en belangrijke ruimteactoren, in meerdere stedelijke gebieden innoverende afbakeningsprocessen gevoerd. Dat resulteerde in consistente planningsdocumenten, gericht op inbreiding van diverse stedelijke functies, een woonaanbodbeleid als kernversterking, het bevriezen van woonuitbreidingsgebieden en een uitvoeringsprogramma dat door partners gedragen werd.

Daarnaast werd, op basis van de visie van het RSV, het aanbodbeleid in het buitengebied beperkt(er). De meeste uitzonderingsbepalingen werden afgeschaft, het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden kritisch benaderd en afwijkende plannen zelden opgemaakt. Het geheel van maatregelen leidde ertoe dat de vooropgestelde trendbreuk en de 60/40 verhouding stedelijk gebied/buitengebied behaald werd³.

Toch overheerst vandaag het besef dat het gevoerde ruimtebeleid onvoldoende resulteerde in het versterken van de stedelijke concentratiegebieden en het vrijwaren van de open ruimte. Dat heeft te maken met heel wat omstandigheden die de uitwerking van de gedragen ruimtelijke visie van het RSV, die vandaag nog grotendeels in hoofdlijnen wordt onderschreven, verhinderden. Zoals daar zijn: de (te) omvangrijke planningsopdracht voor soms nieuwe (ook gemeentelijke en provinciale) planningsdiensten (structuurplannen en uitvoeringsplannen voor onder meer 13 grootsteden en regionale steden en 43 kleinstedelijke gebieden), de blijvende druk van vele gemeenten en andere partners om een groot aanbodbeleid in het buitengebied te

³ Kenniscentrum Duurzaam woonbeleid, 2006, Actualisatie van de trendbreuk in de verdeling van de behoefte aan bijkomende woongelegenheden in Vlaanderen: 1991-2205, eindrapport

mogen ontwikkelen, het stelselmatig versoepelen van de omzendbrief over het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden, het terug invoeren van uitzonderingsbepalingen die bebouwing van open ruimte toestaan, het ontbreken van een draagvlak voor het voeren van een grondbeleid. Het zijn allemaal elementen die het uitvoeren van deze 60-40 doelstelling en in bredere zin het globale opzet van het RSV hebben afgeremd.

Een nieuwe visie, die slechts marginaal afwijkt van het RSV, zal weinig bijbrengen zolang men de moed niet opbrengt om dagelijks op alle niveaus consistente beslissingen te nemen. Er is vooral nood aan een beleid en middelen om die visie uit te werken.

*Vriendelijke groeten,
Roger Liekens*

op die manier de noodzaak om ruimtelijke planningsinstrumenten voortdurend te moeten herzien. Open ruimte vaart wel bij een beschermingsmechanisme dat zich op dynamische wijze kan heroriënteren naar elke nieuwe hoek van waaruit de klappen komen. Op termijn zullen we nog verder moeten gaan; eens voorbij het nulpunt van dagelijkse toename van ons ruimtebeslag zullen we moeten inzetten op uitdoving, krimp en ontpitting, om uiteindelijk te komen tot een gezond ruimtebeslag, een florissant ecosysteem en een leefbare filevrije samenleving. Op de achtergrond van dit spanningsveld is het onvermijdelijk dat ook het paradigma van eeuwigdurende economische groei en de inzet van grond als een vorm van kapitaal grondig moeten herzien worden...

*Met vriendelijke groeten,
Leo Van Broeck
Vlaams Bouwmeester*

from: Leo Van Broeck to: Roger Liekens 21 januari 2017
subject: Verdeling woonaanbod 60/40 - Vermindering ruimtebeslag

Beste Roger,

Hieronder een proeve van antwoord op je mail.

De doelstellingen van het RSV waren lovenswaardig, de resultaten zijn echter ondermaats gebleven. Ons ruimtebeslag en de versnippering zijn blijven toenemen, de bevolkingsdichtheid binnen het ruimtebeslag is blijven dalen. De antropocentrische houding die de mens aanneemt tegenover de beschikbare ruimte werd schromelijk onderschat. Bovendien is er geredeneerd op basis van een aantal misvattingen. Verkavelen is namelijk geen authentieke vorm van landelijk wonen. Bijna overal ter wereld waar mensen op het platteland wonen gebeurt dit in compacte dorpen met hoge dichtheden. Of het nu in de Provence, Abruzzo, Toscane, Griekenland of in de schilderijen van Brueghel is: we zien dorpen met dichtheden tot ver boven de 100 woningen per hectare; dorpen die messcherp zijn afgelijnd met daarrond onaangetaste natuur en landbouw. In Vlaanderen is het ruimtelijk misverstand van de Vlaamse verkaveling echter blijven doorgroeien tot de situatie van vandaag, waarbij de grenzen van het draaglijke, het betaalbare en het ecologisch verantwoorde ver overschreden zijn. Want de natuur overleeft niet bij de gratie van zonnepanelen, passieve gebouwen of theoretische afbakeningen alleen. Boven dat alles heeft ze iets heel eenvoudigs nodig waar de mens het heel moeilijk mee heeft om het te maken: PLAATS. Het verhaal van het RSV heeft geleerd dat klassieke regels, een afbakeningslogica en mensen iets topdown opleggen blijkbaar niet zo goed werkt. Het is tijd om de mensen zodanig te motiveren dat ze de transitie zinvol vinden en zelf ook echt willen. Wat je zelf doet, doe je beter...

Een draagvlak creëer je niet zozeer met financiële straffen voor wie het fout doet, maar wel met bonussen voor wie het goed doet. Een brede waaier van financiële hefbomen kan bekeken worden en locatiegestuurd toegepast worden: btw tarieven, KI, etc. Ook de gemeentefinanciering kan dan herzien en minder afhankelijk gemaakt worden van het aantal inwoners. Op die manier kunnen gemeenten die krimpen en inzetten op de uitbouw van open ruimte, natuur en landbouw, daarvoor beloond worden.

Deze hele maatschappelijke transitie vergt ook een nieuwe visie op regelgeving, die minder defensief en meer proactief dient te worden. Alle regels die men maakt zouden in een inleidende paragraaf het primaat van de intentie moeten onderlijnen. Stel je voor dat regels bindend zouden zijn behalve wanneer je op een andere manier minstens even goed de beoogde intenties realiseert... Dat stelt uiteraard hogere eisen aan de beoordeling en vergt een soort van kwaliteitskamer in het planningsproces. Maar expliciete intenties verhogen de kans op kwaliteit en houden iedereen bij de les: 'waarom waren we nu ooit weer begonnen aan deze regelgeving?' Op die manier ontstaat een mooie synergie: topdown vastleggen welke doelen je wil bereiken, en bottom-up laten uitwerken hoe je daar geraakt. Molenbeek is namelijk Knokke niet, de lokale besturen kennen hun pappenheimers beter dan wie ook. Beleid maken doe je best centraal; het implementeren, monitoren en opwaarts rapporteren doe je best lokaal. Op die manier gaan we van een statisch regelgevend kader naar een dynamisch model van zelfsturende regelgeving dat *en-cours-de-route* zijn doelmatigheid kan behouden omdat het zich kan aanpassen aan de versnelde veranderingsprocessen die inherent zijn aan onze globale samenleving. Bovendien vermindert

from: Roger Liekens to: Leo Van Broeck 22 januari 2017
subject: Verdeling woonaanbod 60/40 - Vermindering ruimtebeslag

Beste Leo,

Gelukkig dat sommige beleidsmakers durven dromen en tegelijk werken aan een Vlaamse ruimte met een beter en gezond ruimtebeslag. Dit ideaal staat in Vlaanderen vandaag te ver af van de dagelijkse praktijk en ook van het gevoerde beleid. Hamvraag is bijgevolg hoe deze, ook door jou voorgestelde maatschappelijke transitie moet en kan verlopen.

Ook het RSV pleitte voor hogere bouwdichtheden, maar die werden vaak gerealiseerd via stereotiepe appartementsblokken die je in te veel Vlaamse kernen en lintbebouwing inmiddels aantreft. Niets verhindert dat open ruimte bewaard wordt door het schrappen van woonuitbreidingsgebieden, maar ook dit is tijdens die 20 jaar zelden gebeurd. Dit zijn enkele voorbeelden hoe een goede ruimtelijke visie slecht of niet doorwerkt in de realisatie, ook niet op gemeentelijk niveau.

Een grote trendbreuk is maar mogelijk als er voldoende draagvlak bestaat bij de stakeholders. Het betekent tevens het herdenken van ons financieel waardensysteem van gronden, terwijl het Grondwettelijk Hof recent nog stelde dat al de meerwaarden uit het verleden – dus zeker die van de gewestplannen – behouden moeten blijven of vergoed moeten worden. Dat maakt deze transitie niet evident en het zal niet zomaar weggeveegd kunnen worden met een intentieverklaring bij nieuwe regelgeving.

Laten we dit transitieproces nu stapsgewijs uitwerken en de discussies omtrent een ruimtelijke visie op Vlaams niveau, die grotendeels een kopie is van de visie van het RSV, minimaliseren. Begin aan deze transitie te werken in je dagelijks beleid en beperk bijkomende afwijkende regelgeving die je visie verder uitholt.

Dit draagvlak realiseren is een eerste en dwingende opgave.

*Veel moed!
Roger Liekens*

