

Dialogmoment met lokale besturen op 1 oktober 2019 in de Krook in Gent. Philippe Van Wesenbeeck (stad Gent) leidde een panelgesprek met v.l.n.r. Leo Van Broeck (Vlaams Bouwmeester), Françoise Vermeersch (departement Omgeving), Jan Moereels (Brasschaat) en Peter Coppens (Deinze) rond vragen en nieuwe uitdagingen die leven bij lokale besturen.

# Lokale

Ter gelegenheid van 20 jaar bouwmeesterschap organiseerde het Team Vlaams Bouwmeester, in samenwerking met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en het Kenniscentrum Vlaamse Steden, op 1 oktober 2019 in de Gentse Krook een dialoog met steden en gemeenten. Aan dat dialogmoment ging een informele bevraging vooraf: met welke concrete vragen over ruimtelijke problematieken worden de Vlaamse lokale besturen geconfronteerd en wat verwachten zij van de Vlaamse overheid en de Vlaams Bouwmeester?

# verdichting

## 62 steden en gemeenten aan het woord

PIETERJAN SCHRAEPEN, FILIP DE RYNCK EN JORIS VOETS [UGENT, VAKGROEP BESTUURSKUNDE EN PUBLIEK MANAGEMENT]

**E**r kwam een brede respons: 62 steden en gemeenten reageerden op de bevraging. De respondenten waren algemeen directeurs en stedenbouwkundigen (vooral uit de grotere steden) en politici (burgemeesters en schepenen van Ruimtelijke Ordening, veelal uit kleinere gemeenten). We moeten voorzichtig zijn met conclusies, want dit was geen systematische bevraging. Maar wat kunnen we hier misschien toch uit leren?

### 1 Hulp gevraagd: kwalitatief verdichten, hoe doen we dat?

'Verdichten, inbreiden, kernversterking, we willen er allemaal aan werken, maar tegelijk zien we dat deze woorden vaak worden gebruikt om een economisch interessant verhaal te realiseren. Kernversterking oké, maar hoe kan dit kwalitatief gebeuren?'

'Hoe verdichten in landelijke kernen zonder over te gaan naar een stedelijke aanblik? De dualiteit is groot. Help ons met een realiseerbare, wettelijk onderbouwde oplossing.'

Kleiner bouwen en kwalitatief verdichten: voor heel wat besturen is het onduidelijk op welke manier de visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) lokaal gestalte kan krijgen. Hoe moeten we bijvoorbeeld de VITO-kaart met het knooppunt- en voorzieningenniveau interpreteren? Deze kaart geeft aan op welke plekken er bijkomende verdichting mogelijk is, maar het schaalniveau van de kaart is voor lokale besturen te algemeen, en de wijze van inpassing binnen het lokale weefsel blijft een open vraag. Opvallend is de vraag om ondersteuning: 'geef ons beleidskaders en bijkomende ondersteuning om ons te helpen deze principes toepasbaar te maken op het lokale niveau.'

Gemeenten worden sinds het lanceren van het concept 'betonstop' geconfronteerd met een grote toename van bouwvragen. De roep om verdichting wordt door bouwpromotoren sterk aangegrepen om heel wat projecten te initiëren. De vaagheid en het gebrek aan operationalisering van begrippen als 'verdichting' en 'kernversterking' bieden ontwikkelaars de mogelijkheid

om projecten vooral financieel in te vullen, ook al komt dat de kwaliteit niet altijd ten goede en botst dat op argwaan bij lokale ambtenaren. Men geeft aan dat de lokale besturen momenteel onvoldoende capaciteit hebben om de regisseursrol op te nemen, waardoor ze soms door projectontwikkelaars in snelheid en visie 'gepakt' worden. Dit resulteert op sommige plekken in 'anonieme appartementisering', die ten koste gaat van de lokale dorpsidentiteit en het draagvlak voor verdichtingsprojecten bij de bevolking doet afbrokkelen.

Waar gaan we verdichten en welke gebieden moeten worden gevrijwaard? Waar ligt de maximumgrens en wat zijn de noodzakelijke randvoorwaarden? Laten we ontwikkelingen nog verder toe binnen de kernen in het buitengebied? En hoeveel parkeerplaatsen voorzien we voor meergezinswoningen aan het dorpsplein? Capaciteit wordt vaak als probleem gezien, net als de vraag naar meer regelgeving. Opvallend toch dat, ondanks een overvloed aan regels, er blijkbaar steeds vraag is naar nog méér regelgeving om de onzekerheden bij bestuurders weg te werken. We laten de vraag wat daarop het goede antwoord is maar even open.

### 2 Erfgoed: vaak een struikelsteen

'Erfgoed is een erg grote problematiek. Steeds meer beschermd, en steeds minder subsidies. Hoe kunnen energie-efficiëntie en functionaliteit binnen erfgoed betaalbaar gehouden worden?'

De omgang met lokaal historisch patrimonium wordt vaak als problematisch ervaren. De herbestemming van historische gebouwen brengt lastige vragen met zich mee, die vaak het gevolg zijn van conflicterende sectorale regelgeving en interpretaties van de Vlaamse diensten. Het gaat zowel om de integratie van bestaand erfgoed binnen nieuw ervaren bouwprojecten als om vragen over hoe men ambities op vlak van kwaliteit en duurzaamheid kan verzoenen met de erfgoedwaarde en verwachtingen omtrent betaalbaarheid. De toenemende regelgeving in combinatie met het verminderen van subsidies plaatst lokale bestuurders voor conflicten. Zij geven aan dat er nood is aan instanties die proactief en meer ondersteunend met hen meedenken.





Het panorama in de tentoonstelling 'Open Oproep, 20 jaar architectuur in publieke opdracht' toont in montagelandschappen de verschillende contexten voor ruimtelijke opgaven in 'nevelstad Vlaanderen'.  
Foto's: Michiel De Cleene

### 3 Open ruimte: de achterpoort staat open

'Het openhouden van de open ruimte: dankzij de steeds soepeler wordende wetgeving (stalling weidedieren, vrijstelling houten dwarslatten,...) wordt het steeds moeilijker om de open ruimte – vaak in agrarisch gebied – intact te houden. Met welke methodieken kan het beleid hierin worden ondersteund?'

Het regelgevende kader voor de bestemming van de open ruimte in het buitengebied is een derde vraagstuk. De formulering gaat vaak gepaard met de onmacht van de lokale besturen om ontwikkelingen tegen te houden als gevolg van de liberalisering van de regelgeving voor vergunningen.

Basisrechten voor zonevreemde constructies en de conventantenbenaderingen voor op Vlaams niveau vastgestelde niet-agrarische activiteiten maken het voor lokale besturen moeilijk om hun buitengebied te beschermen tegen de toenemende druk van niet-agrarisch gebruik en de bijkomende bebouwing die hieruit voortvloeit. Er wordt melding gemaakt van zonevreemde woningen in agrarisch gebied die juridisch meer uitbreidingsmogelijkheden hebben dan een groot aantal woningen in woongebied.

Lokale besturen die de open ruimte effectief willen behouden, worden hier juridisch niet in ondersteund. Hoe lang zijn dit soort uitzonderingen nog houdbaar? Bestuurders geven aan dat er kostbare tijd verloren wordt. De Vlaamse overheid krijgt het verwijt zelf inconsistenties in te bouwen tussen de visie van het BRV en de codex ruimtelijke ordening (VCRO). Het ontbreekt hierbij in ieder geval aan een integrale en concrete aanpak, ondanks het door de Bouwmeester gestimuleerde bewustwordingsproces. Het wijzigen van deze wetgeving in een meer restrictieve zin zien lokale bestuurders als een belangrijke stap voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen van het BRV.

Maar niet alleen naar de Vlaamse overheid wordt kritisch gekeken. Uit meerdere reacties blijkt ook dat dit binnen de lokale besturen voor discussies en al dan niet verborgen menings-

verschillen zorgt. Verschillende omgevingsambtenaren wijzen op de moeilijkheid om een sterke ruimtelijke visie ook in het college te verankeren. Het consequent toepassen van zo'n visie brengt niet zelden lastige discussies met zich mee. Welke tools heeft een omgevingsambtenaar ter beschikking ten aanzien van een schepen van Ruimtelijke Ordening die zwaar inzet op eigendomsrecht en niet de noodzaak ziet van sterke ruimtelijke sturing vanuit een lokale overheid? Waar ligt de grens tussen ruimtelijke deskundigheid en de politieke legitimering voor beslissingen die de ambtenaren niet kunnen ondersteunen? Moet de rol van de omgevingsambtenaar versterkt worden? Dit is geen nieuw debat, maar de huidige decentralisatie roept het wel in alle scherpheid terug op. Sommigen, vooral ambtenaren, stellen dat het huidige gemeentelijke vergunningsbeleid in heel wat gevallen de Vlaamse ruimtelijke kakofonie eerder vergroot dan terugdringt, waarbij ambitieus beleid een dode letter blijft. Dat raakt de keuzes voor de decentralisatie zelf.

### 4 Gezocht: draagvlak voor verdichting

'Hoe verdicht wonen aanvaardbaar maken bij onze bevolking?'

'De mentaliteit moet veranderen onder de mensen: het 'NIMBY' principe speelt een te grote rol.'

Ruimtelijke ordening wordt vaak nog beperkt tot het samenspel van de basisfuncties: plannen, vergunnen en handhaven. Een vierde functie wordt echter steeds belangrijker: het communicatie- en participatieproces met de burger. Veel gemeenten worstelen met de manier waarop ze buurtbewoners in lokale verdichtingsprojecten kunnen betrekken en zoeken hiervoor ondersteuning. Welke methodieken kunnen er ontwikkeld worden om op lokaal niveau burgers beter te betrekken bij verdichtingsopgaven, om zo te komen tot gedragen oplossingen? Hoe kunnen buurtbewoners voor nieuwe ideeën omtrent ruimtelijke

transitie warm worden gemaakt? En kan verdichting een betere leefomgeving voor iedereen tot gevolg hebben?

Lokale bestuurders zoeken naar mogelijkheden om de impact van projectontwikkelingen op de gemeenschap eerlijker te verdelen. Men denkt hier en daar bijvoorbeeld aan het invoeren van stedenbouwkundige lasten en verkavelingstaksen, om op die manier een stukje van de meerwaarde uit projectontwikkeling te laten terugvloeien naar de gemeenschap. De lokale afweging over hoever men hierin kan gaan en welke lasten in verhouding staan tot concrete projecten roepen echter heel wat vragen op. Ook hier leidt dit voor sommigen tot een pleidooi voor betere definities en een duidelijker regelgevend kader op Vlaams niveau.

### Gebrek aan lokale bestuurskracht? Tot slot enkele voorzichtige conclusies.

Vele lokale bestuurders, althans in deze selectie, wijzen op een gebrek aan instrumenten, regelgeving en draagvlak voor een sterk lokaal beleid. We stellen vast dat men vaak naar de Vlaamse overheid, inclusief de Bouwmeester, kijkt om lokale bestuurders te helpen met heldere instructies, technische oplossingen en eventueel ook regelgevende initiatieven. De nood aan ondersteuning lijkt toch vrij hoog te zijn. Soms heeft het iets van een noodkreet: we kunnen het niet meer de baas, we weten niet wát we moeten doen en hoé we dat moeten doen. Hier en daar leidt dat zelfs tot een vorm van defaultisme: 'dit beheersen we niet meer, dit groeit ons boven het hoofd, hier stopt het.'

Opvallend is dus hoe snel deze lokale besturen naar de Vlaamse overheid kijken. Voor de problematiek van de liberalisering van de vergunningen is dat begrijpelijk, voor andere thema's zoals kwalitatieve verdichting veel minder, omdat we zouden mogen verwachten dat lokale besturen zelf in staat zijn om hiervoor een beleid te ontwikkelen. Als de Bouwmeester op al deze vragen zou willen ingaan, moet zijn staf vertienvoudigen.

Onvermijdelijk brengt dit ons bij de problematiek van de lokale bestuurskracht. Het geheel van deze opmerkingen stemt eerder sceptisch, maar het zou natuurlijk kunnen dat net de lokale besturen met de minste bestuurskracht in deze enquête de

meeste vragen hebben gesteld. Mocht dit evenwel representatief zijn voor lokale besturen in Vlaanderen, dan zijn er redenen om ons zorgen te maken. Vanop een afstand bekeken, zou bij veel vragen de reactie moeten zijn: en wat denkt u zélf? Of: wat gaat u er zélf aan doen?

Het concept bestuurskracht heeft hier zowel betrekking op de ambtelijke als op de politieke capaciteit. Het is best mogelijk dat een lokaal bestuur genoeg ambtelijke capaciteit heeft maar die niet mag inzetten omwille van politieke ambities die niet stroken met een transitie in de ruimtelijke ordening. Of dat de politieke ambities er wel zijn, maar de ambtelijke capaciteit gewoon ontbreekt. Heel vaak zal het een combinatie van beide zijn: overbezette ambtenaren, die zodanig door de dagelijkse praktijk worden opgeslorpt dat ze niet aan beleidsvorming toe komen, gecombineerd met een politiek milieu dat een grotere flexibiliteit in de vergunningen eigenlijk niet zo erg vindt.

In een wat pessimistische lezing kunnen we deze kretten om hulp zien als een voorafbeelding van de crisis in het huidige ruimtelijk orderingsbeleid. Lokale besturen weten het niet meer en de Vlaamse overheid weet het al evenmin, waardoor lokale besturen nog meer gaan twijfelen. Er lijken geen keuzes meer te worden gemaakt, waardoor men in een impasse belandt. Dat kan, bedoeld of onbedoeld, het effect zijn van het huidige beleid: níét kiezen is evenzeer een vorm van beleid. De decentralisatie van vergunningen was een duidelijke keuze, maar de reacties in deze bevraging tonen meteen aan dat zoiets nooit lukt zonder centrale kaders en vormen van ondersteuning. De naakte decentralisatie, waarin we nu verzeild zijn geraakt, toont hoe zwak de meeste lokale besturen zijn toegerust of hoe zwak de politieke wil is om op het lokale niveau een eigen, proactief ruimtelijk beleid te voeren. De lokale besturen worden dan des te afhankelijker van andere actoren, die van de huidige besluiteloosheid maximaal gebruikmaken om snel hun projecten te realiseren, zowel in de kernen als in de open ruimte. Niet iederéén vindt het gebrek aan lokale bestuurskracht een probleem.