



Provinciaal omgevingsbeleid: een bijdrage tot stadsregionaal beleid?

De rol van de provinciebesturen op het bovenlokale niveau

Pieterjan Schraepen, Filip De Rynck & Joris Voets



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 36 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

////////////////////////////////////

**PROVINCIAAL OMGEVINGSBELEID: EEN
BIJDRAGE TOT STADSREGIONAAL BELEID?**

10.08.2020

Pieterjan Schraepen

Filip De Rynck

Joris Voets

////////////////////////////////////

INHOUD

Inleiding 5

1 Van RSV naar BRV: planning op provinciaal niveau 6

1.1 Doorwerking van de structuurplanning 6

1.2 Provinciale beleidsplanningsambities 8

1.3 Huidige stand van beleidsplanning 9

1.4 Beleidsplanning: louter een herziening van het structuurplan? 9

1.5 Nood aan provinciaal maatwerk 10

1.6 Een gebrek aan sturingsinstrumenten 11

1.7 Organisatie en capaciteit 12

2 De deputatie als vergunningsverlener 13

2.1 Een toenemende juridisering 13

2.2 Een gebrek aan lokale instrumenten 15

3 Verhouding provinciebesturen - lokale besturen 16

3.1 De nood aan lokale ondersteuning 17

3.2 Bovenlokale afwegingen: een gemengd beeld 18

4 Verhouding provincie – Vlaanderen 19

4.1 Partnerschap: dekt de vlag de lading? 19

4.2 Nood aan Vlaamse kaders 21

4.3 Vervoerregio's: een gebrek aan coördinatie 22

5 De interne provinciale werking 23

5.1 PROCORO: een beperkte vorm van dynamiek 24

5.2 Politiek- ambtelijke verhoudingen: een troef van het provinciale niveau? 25

5.3 Lokale politieke verankering: welk mandaat voor bovenlokale keuzes? 26

Conclusie..... 26



Inleiding

In het kader van het steunpuntonderzoek over stadsregio's wegen we bestuurlijke scenario's op hun potentieel om stadsregionaal omgevingsbeleid in de praktijk te brengen. We verkennen de mogelijkheden die verschillende bestuurlijke arrangementen bieden om binnen stedelijke regio's tot bovenlokale afwegingen en keuzes te komen op het vlak van wonen, verdichting, open ruimte, mobiliteit, infrastructuur en inplanting van voorzieningen. Dit geheel noemen we omgevingskwesaties omdat ze allemaal te maken hebben met het gebruik en de inrichting van de fysieke omgeving.

Deze nota is gebaseerd op een reeks interviews met gedeputeerden, provincieambtenaren en PROCORO leden waarin we scherp stellen op de positie van de provinciebesturen en nagaan welke rol zij spelen in de huidige ontwikkelingen van het Vlaamse omgevingsbeleid en in de specifieke context waarin dat beleid zich nu bevindt.¹ We bevroegen hierbij de provinciale directeurs ruimte en gedeputeerden voor ruimtelijke ordening om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen omtrent het beleidsplanningsproces. Ook interviewden we PROCORO leden die afgevaardigd worden vanuit de VRP als (kritische) waarnemers van het provinciale beleid, waarbij we ook nagaan hoe deze discussies doorwerken in het functioneren van de PROCORO. We evalueren dus niet de PROCORO werking op zich maar gebruiken de observaties die door de leden gemaakt worden om zicht te krijgen op de mogelijkheden die de huidige provinciale werking voor bovenlokaal omgevingsbeleid biedt.

We plaatsen het provinciale beleidsplanningsproces binnen de ruimere Vlaamse context, waarbij op Vlaams niveau enkel een strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) werd goedgekeurd (2018), maar nog geen beleidskaders. Er is dus nog geen goedgekeurd BRV en dat wordt nu pas, ten vroegste, in 2021 verwacht. Dat betekent dat de kaders van het RSV nog altijd gelden, dat er intenties zijn om tot een nieuw Vlaams plan te komen, maar dat niet duidelijk is hoe dat het RSV zal vervangen. Via de zogenaamde 'Codextrein' werd wel een decretale basis (en later ook uitvoeringsregels) voorzien voor de opmaak van ruimtelijke beleidsplannen op provinciaal en lokaal niveau, waardoor de procedure voor provinciale beleidsplanning door de provincies kon worden aangevat.

We willen nagaan hoe deze nieuwe decretale basis maar ook de overgangssituatie van het Vlaams ruimtelijk beleid door de provinciebesturen wordt aangegrepen en welke beleidsprocessen dit tot gevolg heeft. Op welke manier brengen de provinciebesturen hun beleidsplanning tot dusver in de praktijk? Er is in de strategische visie van het BRV bijvoorbeeld sprake van het inzetten op partnerschappen en samenwerkingsverbanden. In het RSV hadden de provinciebesturen bepaalde taakstellingen en was er een hiërarchische verhouding met de lokale besturen. Hoe werkt dat wijzigende model door op het huidige provinciale handelen en denken? Hoe gaan de provinciebesturen daar strategisch mee om en wat leert ons dat voor de stadsregionale problematiek?

We gaan hiervoor in op de processen die momenteel doorlopen worden voor de opmaak van provinciale beleidsplannen en focussen daarbij in het bijzonder op de interacties met de lokale besturen en de Vlaamse overheid. Ook hebben we oog voor de mate waarin er reeds sprake is van bovenlokale keuzes of ambities die doorheen de beleidsplanningsprocessen tot stand komen en welke verschillen er hier eventueel waar te nemen zijn in vergelijking met het voorgaande (maar nog steeds actuele) systeem van structuurplanning. Hierbij hebben

¹ Er werden in totaal 15 interviews afgenomen, waarvan 12 mondeling en 3 schriftelijk. Het ging om semigestructureerde interviews, waarbij er gebruik werd gemaakt van een topiclijst. Deze topiclijst diende vervolgens ook als leidraad voor het thematisch coderen van de interviews via de kwalitatieve data-analyse software NVivo.



we ook aandacht voor de rol die de provinciebesturen spelen op het vlak van vergunningen en gaan we na in welke mate bovenlokale afwegingen aan de orde zijn.

Vervolgens besteden we aandacht aan de impact van beleidsplanning op de relatie met de lokale besturen. De strategische visie spreekt in dit verband over 'een minder bevoogdende rol' (p.82) die kan worden opgenomen naar gemeenten toe en over ondersteuning in functie van samenwerking². Hoe vertaalt dit zich concreet in de beleidspraktijk? Ook zijn provinciale en gemeentelijke beleidsplannen niet langer onderworpen aan een goedkeuringstoezicht, al kan de Vlaamse regering of de deputatie wel een voorbehoud maken. In welke mate beïnvloeden deze aspecten de verhouding tussen provinciebesturen en lokale besturen en welke impact heeft dit op het beleidsplanningsproces?

Als laatste gaan we na welke impact de huidige staat van het Vlaamse omgevingsbeleid heeft op de werking van de provinciebesturen en de opmaak van provinciale beleidsplannen. Er werd bijvoorbeeld een bouwshift (vroeger betonstop) aangekondigd op Vlaams niveau, maar tot op heden is er (nog) geen sprake van een (ontwerp-) BRV met operationele beleidskaders dat hier uitvoering aan geeft. Hoe gaan de provinciebesturen om met deze situatie? Wat zijn de ervaringen en inzichten van provinciale ruimtelijke professionals? Op welke wijze werkt deze huidige impasse op Vlaams niveau door tot op het provinciale niveau?

De inzichten en vaststellingen over deze interactie tussen provinciebesturen en Vlaamse overheid kunnen ook relevant zijn voor het Vlaamse beleid, omdat een onderdeel van de strategische visie van het BRV betrekking heeft op de zogenaamde gebiedscoalities. Deze deelstudie kan inzichten aanreiken over hoe zo'n bovenlokale gebiedsgerichte component van het BRV concreet gestalte kan krijgen en welke rol de provinciebesturen hierin zouden kunnen vervullen.

1 VAN RSV NAAR BRV: PLANNING OP PROVINCIAAL NIVEAU

1.1 DOORWERKING VAN DE STRUCTUURPLANNING

Provinciale ambtenaren geven aan dat het gros van de planningsprocessen die zijn voortgekomen uit de taakstelling van de structuurplannen ondertussen zijn afgerond, al zijn er hier en daar nog wel enkele (eerder operationele) processen lopende. De nog lopende processen gaan over afbakeningsprocessen van bepaalde kleinstedelijke gebieden of een kleinhandelszone die reeds gedurende lange tijd aanslepen en slechts beperkt tot uitvoering hebben geleid, vaak ook omwille van juridische complicaties.

In een interne evaluatie van het provinciaal structuurplan Limburg stelt de administratie vast dat deze kleinstedelijke afbakeningen doorgaans zeer complexe processen waren, in het bijzonder bij de gevallen waar meerdere gemeenten bij betrokken waren. Uit de evaluatie blijkt dat eens dit planningsproces op provinciaal niveau is afgerond, men vaak vertraging oploopt voor de daadwerkelijke uitvoering wanneer het initiatief niet langer bij de provincie ligt maar bij het betrokken lokaal bestuur.

² Vlaamse Regering. (2018). Strategische visie van het BRV. Brussel: Vlaamse Regering. Raadpleegbaar via: https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/Strategische_Visie_rgb.pdf, 59.



“Uiteindelijk kom je uit op een RUP, een bestemmingswijziging, maar dan verlies je als provincie een beetje het roer. Dan is het aan de gemeente om bv. de woonuitbreidingsgebieden te gaan invullen of om die bedrijventerreinen te gaan ontwikkelen die bijkomend planologisch bestemd zijn. Dan valt het soms wat stil of zit er toch een serieuze vertraging op. Dat is toch wel het geval bij veel van die processen. Men is nu bv. bezig met een uitbreiding van een bedrijventerrein waarvan het PRUP 7-8 jaar geleden is goedgekeurd. De uitvoering zit toch wel vaak een heel stuk na de planningsfase omdat er dan allerlei obstakels opduiken of omdat het draagvlak binnen de lokale politiek dan toch moeilijk blijkt te liggen.”

De vaak lange doorlooptijden van deze afbakeningsprocessen hebben ook tot gevolg dat de bijkomende woonontwikkelingen die men in het kader van dit aanbodbeleid zou voeren slechts recentelijk effectief op de markt komen en dat heel wat woonontwikkeling de afgelopen decennia buiten deze kernen plaatsvond omdat hier nog aanbod ter beschikking was. Daarnaast blijken deze bijkomende woonontwikkelingen uit deze afbakeningen van toen niet steeds aan de huidige ruimtelijke inzichten omtrent verdichting te voldoen.

“De doorwerking [van de afbakeningsprocessen], dat heeft zijn tijd nodig. We hebben in onze evaluatie gezien dat de eigenlijke ontwikkeling de laatste twintig jaren gebeurd is in niet geselecteerde kernen, want daar lag nog altijd het aanbod met het gewestplan. Dus dat is nu allemaal ontwikkeld en de doorwerking van die geselecteerde kernen gebeurt vandaag pas, twintig jaar later. “

In tegenstelling tot de andere provincies werd in de provincie West-Vlaanderen nog geen procedure doorlopen in het kader van beleidsplanning en blijft het provinciaal structuurplan hier tot dusver het enige relevante beleidsdocument. Wel vond er een voorbereidend participatietraject plaats onder de noemer van ‘De Plaatsbepalers’, op basis waarvan men de beleidsplanningsprocedure wil aanvatten met als doel om een conceptnota goed te keuren voor eind 2020.

“Wij hebben een soort voortraject gehad, maar we wisten toen nog niet of dat dat de herziening van het PRS ging zijn of een beleidsplan. Er is een participatietraject geweest onder de noemer ‘De Plaatsbepalers’. We zijn nu op basis van die informatie intern de uitdagingen aan het scherpstellen, dat is een uitdaging voor West-Vlaanderen. We willen ook een beetje af van dat Vlaamse niveau en echt maatwerk voor West-Vlaanderen gaan doen.”

Ook besliste de Vlaamse regering dat men in West-Vlaanderen beroep kan doen op een reservepakket aan bedrijventerreinen uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Het provinciebestuur voert momenteel een selectieproces uit in samenspraak met de gemeenten, streekintercommunales en diverse economische actoren om mogelijke locaties voor bedrijvigheid vast te leggen en vervolgens concrete locatievoorstellen te doen aan Vlaanderen. Het provinciebestuur voert hiervoor gesprekken met gemeentebesturen en gebruikt ruimtelijke criteria die werden vastgesteld door de deputatie om geschikte zoekzones te weerhouden. Vervolgens zal de beslissing aan de deputatie voorgelegd worden om hectares in te vullen binnen deze zones en zal de uiteindelijke beslissing vervolgens door de Vlaamse regering worden genomen.

“Tot nu toe zijn wij erin geslaagd vanuit de administratie om nog geen hectares toe te wijzen. We zijn gaan luisteren bij de gemeentes om te weten welke locaties zij in gedachten hebben. We hebben altijd gezegd: wij vertrekken vanuit de potentie van de plek. We gaan onderzoeken wat de mogelijkheden zijn in de zoekzones en

////////////////////////////////////

dan is het aan de deputatie om de hectares in te vullen. En uiteindelijk is het de minister die haar zegen gaat geven voor de Vlaamse regering.”

Deze taak uitvoeren lijkt geen evidentie voor het provinciebestuur omwille van de verhoudingen die spelen met de lokale besturen en de streekintercommunales, die doorgaans sterk op dit terrein actief zijn. Daarnaast lijken ook zowat alle betrokken lokale actoren toch nog sterk de individuele mogelijkheid tot verdere economische uitbreiding te willen valoriseren, waarbij er van bovenlokale afwegingen onder lokale besturen dus weinig sprake lijkt.

“Bedrijventerreinen, dat is voor een deel de corebusiness van de intercommunales. Zij zitten hier wel wat ongemakkelijk nu het plots de provincie is die dat hier gaat bepalen.. Dat spanningsveld tussen beiden, ook een beetje een machtsspel, dat blijft nog altijd zo... Sommige gemeenten vragen hun intercommunale nu om hele nota’s op te maken voor een paar locaties die wij niet weerhouden hebben om zo te proberen dit er politiek toch nog door te krijgen... Op een paar uitzonderingen na wil iedere gemeente nog wel bijkomende bedrijventerreinen.”

“Er is veel in en rond de centrumsteden bijgekleurd dat nu op de markt komt, nu pas krijg je daar een indikking. Die afbakeningen zijn echter vaak zo uitgelopen dat het eigenlijk een soort van suburbanisatie is. Sommige steden klagen hierover want al die nieuwe bouwgronden liggen allemaal in de buurgemeenten en volgens hen zorgt dit voor concurrentie met hun reconversieprojecten.”

1.2 PROVINCIALE BELEIDSPLANNINGSAMBITIES

De provincies maakten eerder gezamenlijk een ambitienota op waarin ze als groep duidelijk maken welke rol ze willen opnemen in het provinciale ruimtelijke beleid. Hier plaatst men binnen het vernieuwde provinciale ruimtelijke beleid een bovenlokale aanpak centraal, waarbij er vanuit een gedeelde visie ruimtelijke keuzes gemaakt worden en afstemming wordt gezocht tussen bovenlokale en lokale gebiedsontwikkelingen. Men geeft aan vanuit deze visie samenwerkingsplatformen te willen faciliteren over beleidsdomein en bestuursniveaus heen. Er wordt hier gezocht naar geïntegreerde oplossingen voor de noden van een specifiek gebied en men stemt de aanpak en instrumenten af op de uitdagingen die hier spelen.

Afhankelijk van het type project somt de ambitienota volgende rollen op die de provinciebesturen kunnen opnemen binnen ruimtelijke projecten:

- 1) Een coördinerende rol die de partners en hun verschillende visies samenbrengt;
- 2) Een meer ondersteunende rol die onderbouwend ruimtelijk onderzoek aanreikt;
- 3) Een sensibiliserende rol om partners te engageren om mee na te denken over een visie;
- 4) Een trekkersrol om uitvoering te geven aan een gedragen ruimtelijke beleidsvisie.



1.3 HUIDIGE STAND VAN BELEIDSPANNING

Op de tijdslijn in bijlage geven we enkele mijlpalen in het verloop van het beleidsplanningsproces per provincie tot dusver weer. We zien hier dat alle provincies (met dus de uitzondering van West-Vlaanderen) momenteel een conceptnota hebben goedgekeurd. Deze kwamen tot stand op basis van participatieve processen en overleg met gemeentebesturen en daarover werd ook een openbaar onderzoek georganiseerd. Momenteel verwerkt men de opmerkingen die hieruit voortkwamen en wordt er studiewerk verricht met het oog op het opmaken van beleidskaders.

Voor het operationaliseren van deze beleidskaders lijkt het vooralsnog onduidelijk hoe deze concreet gestalte zullen krijgen en in hoeverre men hierin bovenlokale keuzes zal maken. Er worden hier verschillende soorten trajecten voor doorlopen.

In de provincie Antwerpen hanteert men hiervoor een aanpak met twee sporen, bestaande uit een theoretisch conceptueel luik en een testtraject in de praktijk. Dit resulteert bijvoorbeeld voor het thema bedrijvigheid in een reeks principes op conceptueel niveau voor het creëren van bijkomende bedrijvigheid die tegelijkertijd worden getest op hun implementeerbaarheid doorheen een concreet traject op vraag van een gemeente. Deze methodiek moet ervoor zorgen dat de beleidskaders die men opmaakt in de praktijk haalbaar zijn en effectief toegepast kunnen worden. Binnen andere beleidsthema's zoals bijvoorbeeld wonen lijkt het echter nog niet uitgeklaard welke rol men zal opnemen en in hoeverre er hier effectief bovenlokale keuzes zullen worden gemaakt. Ook binnen andere provincies lijken de discussies hierrond nog volop lopende en is het vooralsnog te vroeg om hier definitieve uitspraken over te doen.

“Vroeger hadden wij bevoegdheden rond wonen en de woonprogrammatie, die bevoegdheid valt weg. We weten niet goed hoe we hier verder mee om moeten gaan, rond wonen zijn we nog aan het bekijken hoe we dit verder kunnen aanpakken en welke rol de deputatie hierin wilt spelen. Dat is een moeilijke discussie.”

“De lokale besturen zijn heel benieuwd wat de provincie gaat doen en wat de rol is van de provincie. Op dit moment is dit allemaal ook nog niet uitgeklaard, de conceptnota is toch nog wat algemeen. Er staan dingen in zoals: we gaan een beleidskader voor wonen opmaken, een beleidskader voor energie. Maar wat dit allemaal concreet inhoudt, dat staat er niet in. Ook omdat we dit allemaal nog niet weten, het moet vervolgens nog uitgewerkt worden.”

1.4 BELEIDSPANNING: LOUTER EEN HERZIENING VAN HET STRUCTUURPLAN?

In de provincie Vlaams-Brabant geeft men aan dat het provinciale structuurplan op bepaalde punten gedateerd is, hetgeen een belangrijke motivering vormt voor de opmaak van een nieuw provinciaal beleidsplan. Het structuurplan levert hier namelijk problemen op in het kader van adviesverlening omdat ambtenaren adviezen moeten formuleren op basis van een plan dat niet langer aan de recentste inzichten beantwoordt.

“We hebben een structuurplan dat op bepaalde punten achterhaald is. Vandaag is onze invloed tanende omdat wij adviezen moeten formuleren als ambtenaren vanuit een document dat niet meer accuraat is. We willen met

het beleidsplan een kader scheppen dat het ons mogelijk maakt om naar de gemeenten toe logische adviezen te geven.”

De opmaak van een nieuw provinciaal beleidsplan moet er dus hoofdzakelijk voor zorgen dat het provinciebestuur gemeentelijke plannen coherent kan adviseren. Hierbij wordt dan wel de bedenking gemaakt dat dit probleem evengoed (en veel sneller) met een (gedeeltelijke) herziening van het bestaande provinciale structuurplan had kunnen verholpen worden. Ambtenaren geven aan kostbare tijd te hebben verloren met het opnieuw moeten doorlopen van een hele planningsprocedure. De meerwaarde hiervan wordt (sterk) in vraag gesteld omdat de basisconcepten en uitgangspunten van beleidsplanning en structuurplanning sterk overeenstemmen en de oorspronkelijke knelpunten van de structuurplanning hiermee niet zijn opgelost.

“Bij de evaluatie van het structuurplan was de grote conclusie: we hebben te weinig ingezet op uitvoering. En het resultaat is nu dat we een nieuw systeem van beleidsplanning hebben, maar dat men helemaal niets aan de uitvoering heeft gedaan. Hoe rijm je dat met de analyse van wat er misgegaan is met het structuurplan? We hebben geen uitvoering gedaan, dus laten we een nieuw systeem creëren? .. Je had een systeem dat werkte, dat je moest updaten en dan gaan uitvoeren. Wat doet men? Men ‘kiepert het in de vuilbak’ en begint opnieuw.”

“Om ons beleidsplan nu formeel goedgekeurd te krijgen, dat gaat duren tot eind 2021, in het beste geval, dan zijn we dus 10 jaar bezig. Ondertussen heb je niets aan uitvoering kunnen doen. Wat er fout is gelopen met de structuurplannen is dat we niet aan uitvoering gewerkt hebben en we zijn dus nu al tien jaar weeral bezig met terug een visie te schrijven. En als je die goed leest, dan staat er op grote lijnen hetzelfde in als in ons structuurplan.”

“Vlaanderen had eigenlijk ook gewoon het RSV kunnen herzien en zeggen: we gaan naar een uitbreidingsstop voor wonen, eventueel nog iets beperkt voor bedrijvigheid en de bedoeling is dat het ruimtebeslag naar nul gaat. Dat had men toch perfect in een herziening van het RSV kunnen schrijven? En de taakverdeling gelaten zoals het was. Nu gaan we ook weer naar discussies gaan over wie wat doet. Dan krijg je ook getouwtrek en dat is voor niks nodig.”

1.5 NOOD AAN PROVINCIAAL MAATWERK

In sommige provincies voelt men sterk de noodzaak aan om de Vlaamse ambities van beleidsplanning op maat van de provincie door te vertalen om zo meer aansluiting met de provinciale eigenheid te vinden. Zo laat bijvoorbeeld de provincie Limburg bijkomend studiewerk uitvoeren om de VITO-kaart met knooppuntwaarden enigszins aan te passen om beter aan de situatie in Limburg tegemoet te komen en zo meer draagvlak te verwerven.

“Vlaanderen redeneert toch wel altijd heel fel vanuit de Vlaamse Ruit en vanuit de problemen en kansen die zich daar voordoen. In Limburg zitten we met nog niet zo grote mobiliteitsproblemen, zeer beperkt openbaar vervoer, maar toch met levendige kernen en veel voorzieningen.. Voor Limburg is dit knooppuntenmodel misschien niet zo toepasbaar, wij zitten niet echt in het midden van dit verhaal. We hebben de opdracht gegeven aan VITO om hier voor Limburg een specifiek verhaal rond te maken, wat voor een groot stuk gelijkloopt met het Vlaamse verhaal, maar er zijn toch een beperkt aantal wijzigingen. Met die nieuwe doorrekening gaan wij dan ook verder



in het toekennen van ontwikkelingsperspectieven... Als wij driekwart van onze provincie geen ontwikkelingskansen meer kunnen geven omdat er geen openbaar vervoer is, dat gaat gewoon niet, dit is niet realistisch. We zitten bijvoorbeeld met drie kleinstedelijke gebieden die geen station hebben, maar dit zijn wel kleinstedelijke gebieden.”

Ook in West-Vlaanderen wil men de specifieke contextfactoren die hier spelen centraal stellen in het verdere verloop van het beleidsplanningsproces en op maat werken van de uitdagingen binnen specifieke gebieden.

“We willen een beetje af van dat Vlaams niveau en echt maatwerk voor West-Vlaanderen gaan doen, wetende dat wij ten aanzien van de andere provincies eigenlijk met twee zaken zitten. Als eerste hebben wij in het verleden met de gewestplannen en dergelijke niet zo rijk rond gestrooid met bestemmingen. In bv. Antwerpen, Limburg en Oost-Vlaanderen zijn er nog veel woonzones bijgetekend, buiten onze woonzones in het zuiden, hebben wij dat eigenlijk niet.. Daarnaast zitten we ook met heel landelijke gebieden zoals de Westhoek. Moeten wij daar verdichten? Je ziet daar nu ook wel de appartementen verschijnen.. . De groene openheid van zo’n dorpje wordt nu met inbreiding ingevuld, tast dit niet de eigenheid hiervan aan? Onze rol is dus hier om gedifferentieerd maatwerk binnen de provincie te voorzien.”

1.6 EEN GEBREK AAN STURINGSINSTRUMENTEN

De nadruk die wordt gelegd op het faciliteren en coördineren van overleg lijkt sterk samen te hangen met het feit dat de provinciebesturen niet langer over duidelijke taakstellingen en bevoegdheden beschikken in het kader van de beleidsplanning om zelf beslissingen te kunnen nemen. Dit betekent dat bovenlokale afwegingen bv. op het vlak van wonen enkel door middel van overleg en draagvlakverwerving met lokale besturen tot stand kunnen komen, waarbij de uiteindelijke beslissing om zich in te schrijven in een bovenlokale visie alsnog en uiteindelijk toch altijd op het lokale niveau genomen wordt.

“Het heeft weinig zin dat wij op provinciaal niveau bijvoorbeeld gedetailleerde ambities gaan poneren als we de instrumenten niet meer hebben om ze door te voeren. Als je wilt doorwerking krijgen en invloed uitoefenen op het niveau dat wel de bevoegdheden heeft, dat is het gemeentelijke niveau. Wij proberen de gemeentes te overtuigen om zich in te schrijven in wat wij schrijven. Maar dat is geen verplichting.”

Ook de vaststelling dat lokale ruimtelijke plannen niet langer goedgekeurd worden door het provinciebestuur geeft aan dat de provincies in (nog) mindere mate dan in het kader van het RSV over sturingsinstrumenten beschikken om bovenlokale keuzes af te dwingen op het lokale niveau, waardoor het verwerven van lokaal draagvlak en het mobiliseren van andere bestuursniveaus sterk(er) aan belang wint.

“We proberen om ons beleidsplan met zoveel mogelijk actoren af te stemmen om een zo groot mogelijk draagvlak te bekomen, ook omdat we beseffen dat we vanuit Vlaanderen waarschijnlijk niet veel meer goedkeurende of schorsende bevoegdheden gaan krijgen.. Het is dus vooral belangrijk om alle partijen zoveel mogelijk mee te krijgen in de visie en hun te overtuigen van het belang, ook voor de individuele gemeente.”

“Wij proberen met ons beleidsplan een kader te scheppen en wij hopen dat de gemeenten dat kader overnemen. Maar we zijn daar niet zeker van. Dus parallel met de opmaak van het beleidsplan, starten wij met bestuurlijke overlegtafels, waarbij we de provincie ingedeeld hebben in een aantal stukken.. Dus als provincie proberen we

dat intergemeentelijk overleg inzake ruimtelijke ordening vorm te geven en we gaan proberen onze provinciale instrumenten in te zetten om intergemeentelijke akkoorden ook juridisch te verankeren.”

1.7 ORGANISATIE EN CAPACITEIT

Op het vlak van ambtelijke capaciteit zien we dat het aantal VTE's die men ter beschikking heeft voor de opmaak van de provinciale beleidsplannen niet gelijk is voor alle provincies. We geven hieronder een overzicht weer van de huidige personeelscapaciteit per provincie voor beleidsplanning. Om deze cijfers in perspectief te plaatsen geven we naast de personeelscapaciteit voor beleidsplanning ook de capaciteit van de gehele ruimtelijke planningsdienst weer, alsook de capaciteit voor omgevingsvergunningen.

Provincie	Capaciteit Beleidsplanning	Totale Planningscapaciteit	Capaciteit Omgevingsvergunningen
West-Vlaanderen	1 VTE	18 VTE	16 VTE
Oost-Vlaanderen	1,3 VTE	38 VTE ³	17,8 VTE
Antwerpen	2 VTE	10 VTE	12 VTE
Vlaams-Brabant	1 VTE	15 VTE	22 VTE
Limburg	5 VTE	13,5 VTE	7 VTE

We zien dat de provincie Limburg een 5-tal voltijdse equivalenten ter beschikking heeft voor de opmaak van hun beleidsplannen, terwijl in de provincie Vlaams-Brabant slechts één ambtenaar de opmaak van het beleidsplan combineert met nog andere taken. Naast het feit dat sommige vacatures moeilijk raken ingevuld, lijkt men hier sterker te willen inzetten op de coördinatie van strategische projecten. Het provinciale beleidsplan moet daar dan als een kader en legitimering voor dienen, maar dient hier ook voldoende vrijheidsgraden voor te bewaren.

“We hebben heel veel strategische projecten lopen, bijna heel onze provincie is hierdoor gedekt. Dus qua uitvoeringsgerichtheid zit ons beleid daar al voor een groot deel in... Wat wij nu missen, is het kader voor die strategische projecten, omdat dat niet in ons structuurplan staat. In ons structuurplan staat bijvoorbeeld niets over een strategisch project waar wij al twintig jaar mee bezig zijn. Om dat naar buiten toe te kaderen, wordt dat wel een beetje moeilijk. Met het beleidsplan willen we dat gebied erkennen als een stedelijk gebied, meer moet dat niet zijn voor ons. Onze ervaring uit die strategische projecten leert ons dat we voldoende flexibiliteit moeten hebben om in die strategische projecten ons ding te kunnen doen.”

³ Dit cijfer heeft betrekking op de volledige dienst ruimtelijke planning in Oost-Vlaanderen die ook het provinciale woonbeleid, gebiedsgerichte platformen en verschillende realisatiegerichte grondgebonden projecten bevat.



In de provincie Limburg werd ten tijde van de structuurplanning nog een extern studiebureau voor de opmaak het provinciaal structuurplan ingeschakeld omdat de provincie toen niet voldoende planningscapaciteit in huis had. Vandaag heeft men de provincie wel een provinciale planningsdienst ter beschikking en kiest men er voor om de opmaak van het provinciaal beleidsplan zelf in handen te nemen.

“Ten tijde van het structuurplan hadden wij nauwelijks een provinciale planningsdienst, dit is toen uitbesteed aan een studiebureau. Ondertussen hebben wij wel een dienst met 10 ruimtelijk planners. Nu hebben we er bewust voor gekozen om dit allemaal zelf te doen. Iedereen hier heeft een grote terreinkennis, de meeste mensen werken hier ook al jaren.. Dus we hebben gezegd: ‘we springen in het diepe’. We zijn daar niet voor opgeleid, maar beleidsplanning is voor iedereen nieuw.”

Ook in Oost-Vlaanderen kiest men ervoor om qua capaciteit sterker in beleidsplanning te investeren en komt er een verschuiving binnen het personeelsbestand om hier sterker op in te zetten.

“We zitten hier een beetje in een evolutie .. momenteel op de dienst RO zijn we nu ongeveer met een 40-tal medewerkers, op dit moment nog een beperkt aantal VTE’s op beleidsplanning, maar daar zit dus wel een shift in en er komt wel een verschuiving van het zwaartepunt richting beleid, dit was ook wel echt de wil van de huidige deputatie om hier extra in te investeren.”

2 DE DEPUTATIE ALS VERGUNNINGSVERLENER

De provinciebesturen zijn naast hun werkzaamheden in het kader van ruimtelijke beleidsplanning ook actief als vergunningsverlener, in medebewind. Het gaat om bovenlokale omgevingsvergunningen in eerste aanleg en beroepen tegen gemeentelijke vergunningsbeslissingen waarbij dossiers in hun totaliteit opnieuw beoordeeld worden door de deputatie. Deze beoordeling bestaat zowel uit een toets op basis van juridische gronden, alsook uit een opportuniteitstoets waar de deputatie verschillende maatschappelijke belangen ten opzichte van elkaar afweegt.

2.1 EEN TOENEMENDE JURIDISERING

Uit getuigenissen blijkt dat de balans tussen het afwegen van juridische aspecten en de opportuniteitstoets op het provinciale niveau toch enigszins anders ligt dan op het lokale niveau. Juridische kaders lijken in beroep op het niveau van de deputatie globaal genomen sterker de doorslag te geven. Lokale dossiers blijken soms geweigerd of vergund te worden op basis van een beperkte juridische argumentatie die bij een eventuele behandeling in beroep onvoldoende (juridisch) stand houdt en dus wordt weerlegd.

“De deputatie is altijd veel juridischer, maar dat werkt ook in de twee richtingen. Een gemeente kan al eens iets weigeren zonder veel goede argumentatie. Dat kan de deputatie niet. Soms lees ik besluiten van een gemeente, dat is dan twee lijnen voor een vergunning. Dat kunnen wij hier niet maken.”



“De deputaties zijn op bepaalde vlakken veel strenger dan de meeste gemeenten, bijvoorbeeld in de landelijke woongebieden, omdat daar een wettelijke basis in het gewestplan zit. Natuurlijk op de plekken waar er geen juridische basis is of waar de gemeente het nalaat om instrumenten uit te werken, daar kan de deputatie niet strenger zijn.”

Verder wordt er op deputatieniveau ook rekening gehouden met heel wat juridische precedentes door uitspraken van de Raad van Vergunningsbetwistingen en de Raad van State, die vervolgens ook doorwerken in het behandelen van gelijkaardige omgevingsaanvragen.

“Bij de provincie in beroep hebben wij heel veel precedentes bij de raad. Dus soms wordt er hier iets beslist door de deputatie en na twee jaar krijgen we een uitspraak die onze beslissingen tegenspreekt. Dan kunnen we niet anders dan in alle andere gelijkaardige gevallen hetzelfde doen. Bijvoorbeeld groepswooningbouw in woonuitbreidingsgebieden: de deputatie heeft dat op een gegeven moment geweigerd, dat gaat dan naar de raad en na drie jaar krijg je een uitspraak dat het wel moet. Dan kunnen we niet anders dan dat overal toelaten.”

In het verlengde daarvan lijkt er zich ook een bredere tendens af te tekenen naar een sterkere juridisering van vergunningstrajecten waarbij betrokken partijen in beroep steeds meer worden bijgestaan door juridische experts. Hierdoor winnen juridische kaders nog sterker aan belang en lijken aspecten van goede ruimtelijke ordening moeilijker stand te houden.

“Vanaf dat je dossiers op het niveau van de deputatie tilt, kom je in een juridisch kader terecht. Heel veel mensen beginnen hier advocaten te nemen, dit is al jaren de tendens. Hierdoor wordt de discussie totaal anders. Dit maakt dat de gejuridiseerde discussie voorrang heeft op de goede ruimtelijke ordening.”

Voor wat betreft het opportuniteitslук lijkt er binnen één provincie op het niveau van de deputatie recentelijk een omslag te zijn van het nemen van eerder ad-hoc beslissingen naar het aanhouden van een meer consequente lijn. In dit geval wordt er nu gevraagd aan de administratie om richtlijnen op te maken voor het behandelen van beroepen, iets wat volgens waarnemers vroeger niet aan de orde was. We beschikken echter over onvoldoende data om een echt grondige analyse van het provinciale vergunningenbeleid te maken en laten dus in het midden in welke mate deze tendens ook in andere provincies aan de orde is.

“Er is wel een zeer grote verandering gekomen in de provincie bij ons, alle ad hoc beslissingen zijn er eigenlijk wel uit, dit is sterk veranderd. Nu wil de deputatie zelfs richtlijnen hebben voor het behandelen van vergunningen in beroep en wordt dus gevraagd aan de administratie om dit op te maken. Dat is wel een hele ommezwaai. Bij de vorige legislaturen was het echt: het petje van de deputatie als vergunningsverlener in beroep was een totaal ander petje dan de uitvoerder van het provinciaal beleid. Dat stond toen echt los van elkaar. Nu zegt men wel: als we een bepaald beleid hebben, dan moet dat ook doorgevoerd worden in ons vergunningenbeleid.”

Wel blijkt het nog regelmatig voor te komen dat lokale politici in beroep bij een deputatie een andere beslissing komen bepleiten dan diegene die ze zelf in het college op lokaal niveau (mee) beslist hebben. Op die manier trachten lokale bestuurders een beslissing die lokaal moeilijk ligt alsnog door de deputatie in beroep te laten nemen.

////////////////////////////////////

“Het gebeurt vaak dat er een schepen komt die zegt: mijn collega’s waren er lokaal tegen, ik heb dit gevolgd, maar ik ga wel een keer intern met mijn goede contacten kijken of we dat hier niet kunnen veranderen. Dat is een politiek spel dat gespeeld moet worden. Dat blijft zo.”

“Ik stel ook vast dat er beslissingen doorgeschoven worden naar de deputatie of in beroep anders bepleit worden dan dat het college zelf beslist heeft.”

Tegelijkertijd is het ook wel van belang om de grootteorde van het aantal bouwberoepen in perspectief te plaatsen ten opzichte van het totale aantal lokale omgevingsvergunningen. Hieruit blijkt dan dat het om een beperkt aandeel van de lokale vergunningen gaat dat wordt aangevochten en door de deputatie opnieuw (anders) beoordeeld wordt.

“Als ik het goed voor heb, komt 5 % van de vergunningen in beroep, daarvan gaat ongeveer de helft naar de raad voor vergunningsbetwistingen... Dan ligt de beslissing – of toch de richting ervan – daar. Van de 2,5% die overblijft is het ongeveer 1% waar er hier door de deputatie anders wordt beslist dan het college. Dit zijn de cijfers zowat uit het hoofd naar grootte toe, maar we spreken dus eigenlijk over een zeer klein aandeel beslissingen die anders zijn dan de initiële gemeentelijke. En maar goed ook dat dit kan, anders is het recht op beroep toch uitgehold?”

2.2 EEN GEBREK AAN LOKALE INSTRUMENTEN

Heel wat lokale besturen lijken volgens onze provinciale respondenten te worstelen met de toenemende juridisering van ruimtelijke ordening. Zij beschikken bij vergunningsaanvragen vaak over onvoldoende juridische kaders om ongewenste ontwikkelingen tegen te kunnen houden. Sommigen lokale besturen nemen in dit verband hun toevlucht tot beleidsbeslissingen zonder verordenende basis en roepen een bouwstop af of leggen studies zoals een bouwmeesterscan als kader voor beleidsmatig gewenste ontwikkeling vast via de gemeenteraad. Deze lokale beslissingen worden echter niet steeds als legitiem erkend en houden dan ook geen stand wanneer lokale dossiers door de deputatie beoordeeld worden in beroep.

De provincie Antwerpen maakte omtrent deze praktijk een omzendbrief op waarin ze aangeeft onder welke voorwaarden zij als beroepsinstantie rekening houdt met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen bij de beoordeling van aanvragen in beroep. Naast modaliteiten rond bekendmaking, motivering, overleg en goedkeuring door de gemeenteraad vraagt deze provincie dat er een initiatief moet volgen op lokaal niveau om de beleidsmatig gewenste ontwikkeling juridisch te verankeren via een RUP of verordening, uiterlijk 3 jaar na de goedkeuring van een beleidsvisie. Ook andere provinciebesturen denken er aan om een soortgelijk besluit te nemen, al uit men tegelijkertijd ook twijfels over de duurzaamheid van deze aanpak.

“Beleidsmatig gewenste ontwikkeling, dit lijkt het nieuwe walhalla.. Als tussenstap zou dat misschien voor een aantal jaren kunnen werken. Maar je weet dat je daar niet sterk staat als dat naar de Raad van State gaat en die hebben een andere mening. In de omzendbrief staat ook eigenlijk dat de deputatie nog altijd het recht behoudt om elk dossier geval per geval te bekijken. Zelfs dus als al die voorwaarden voldaan zijn, is het nog altijd de deputatie die oordeelt of ze het al dan niet meenemen. Dus in die omzendbrief staat eigenlijk niets nieuws in. Ik heb daar geen probleem mee, maar dat is dus ook geen oplossing.”

//

Het gebrek aan juridische basis van dit soort beleidsacties lijkt dus een probleem om de beslissing ook in beroep te laten stand houden. Ook roepen deze beleidskeuzes vragen op over de implicaties en verzoenbaarheid met andere lokale plannen die wel een juridische procedure hebben doorlopen zoals bv. het structuurplan maar hier niet steeds compatibel mee zijn.

“Ik heb het volgende met een aantal gemeenten voor: zij maken een bouwmeesterscan, ze hebben dus een visie, ze laten dat goedkeuren door de gemeenteraad en ze beslissen ook dat ze dat nu gaan toepassen in hun vergunningenbeleid. Er staan wel meerdere tegenstrijdigheden in met hun geldend structuurplan, dat ze niet vervangen hebben door hun beleidsplan, want daar hebben ze twee jaar voor nodig. En dan moet jij als gemeente verwijzen in uw vergunningen naar een beleidsdocument. Je hebt twee documenten die elkaar tegenspreken. Hoe kun je dat laten standhouden? ... Er bestaan procedures en als je een andere visie hebt, dan maak je een beleidsplan op en dan vervang je het structuurplan door een beleidsplan. Maar veel gemeenten vinden dat allemaal te kostelijk.”

Het onderliggende probleem lijkt dus te zijn dat heel wat gemeenten aarzelen om nog sterk in klassieke planningsprocessen te investeren wegens de hoge kostprijs, de lange doorlooptijden en de soms ook onzekere uitkomst. Met instrumenten zoals de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zoekt men dan een alternatief voor deze vaak lastige juridische planningsprocedures. Tevens lijkt er een tendens om louter via vergunningstrajecten ruimtelijke projecten te gaan sturen, ook omdat de codex zeer veel mogelijkheden tot ontwikkeling biedt.

“Een van de problemen in ons planningsstelsel is dat het te lang duurt. We moeten zoveel aspecten onderzoeken allemaal en tegen dat je een bestemmingswijziging hebt doorgevoerd, ben je drie jaar bezig. Het is zodanig veel dat de kans dat je ergens een foutje gemaakt hebt ook groot is. De wetgeving zit ook niet goed in mekaar. En dan zie je dat het beleid en politici hun heil zoeken in het kortere traject van de vergunning.”

“Zolang dat je ook het vergunningenbeleid niet terugschroeft, gaat het planningsbeleid, ik overdrijf nu wat, een lege doos zijn. In gemeente X wil men een RUP opmaken voor ruimtelijke kwaliteit maar ondertussen neemt men een advocaat onder de arm om te kijken of hetgeen men voor ogen heeft niet gewoon via de codex vergund kan worden. ... Waarom zou een lokaal bestuur die kosten doen en het ingewikkeld maken? Misschien moet je nog een plan-MER opmaken en alternatieven gaan zoeken. Je vindt wel een regeltje in de codex waar je het toch nog vergund mee kunt krijgen.”

3 VERHOUDING PROVINCIEBESTUREN - LOKALE BESTUREN

Alle provinciebesturen gaan een intense dialoog aan met de lokale besturen om tot een gedragen aanpak voor provinciale beleidsplanning te komen. Deze dialoog vindt zowel bilateraal als via regionale overlegtafels plaats, waarbij we verschillende vormen van schaalafbakening en thematische verbanden aantreffen.

In het geval van de provincies Antwerpen en Limburg verschilt de schaal voor overleg met gemeenten van thema tot thema. Hier is er niet de intentie om deze gebieden overheen verschillende beleidsthema's zoals bijvoorbeeld wonen of energie te aligneren. In Limburg wordt voor de opmaak van het beleidskader wonen eerst



bilateraal met alle gemeentebesturen overlegd en daarna in groepen geënt op de regionale woningmarkten. Maar voor andere beleidskaders is het overleg met de gemeenten minder intensief en ook in andere constellaties.

“Een van onze principes is eigenheid. Het is niet meer zoals vroeger dat als je in een bepaalde groep zit, dat je je dan maar moet confirmeren. Wij gaan dus proberen regio’s af te bakenen waar je een bepaald beleid gaat voeren. Die regio’s gaan dus steeds verschillen per thema, als je met energie bezig bent gaan dit anders zijn dan als je met wonen bezig bent. Wij doen dus geen moeite om die subregio’s hetzelfde te krijgen.”

Andere provincies zoals Vlaams-Brabant lijken vooral de nadruk te leggen op de schalen waarop reeds strategische projecten lopen. Men tracht hier met beleidsplanning sterk aan te sluiten bij de vormen van bovenlokale werking en overleg die zich reeds in het werkveld manifesteren.

“Als je samenspraak wil organiseren, dan moet je uitgaan van de modellen waar gemeenten zelf mee in hun achterhoofd zitten. Als je naar de rand rond Brussel kijkt, wij hebben nu een opdeling in vier gedaan. Waarom? Omdat wij projecten hebben lopen rond het Zoniënwoud. Daar zit een stuk van de rand rond Brussel in. We hebben in de Zennevallei projecten lopen, dat is een ander stuk. In de Noordrand loopt er een project, ook een stuk. Je kunt dan nog een stuk Oostrand erbij nemen en dan hebben we alles. Dat zijn relevante modellen voor ons. De indeling moet ook in de regio zelf kunnen neerdalen.”

In de provincie Oost-Vlaanderen kiest men ervoor om het overleg met de lokale besturen te organiseren op het niveau van de arrondissementen. Hier blijken de verhoudingen ten aanzien van andere bovenlokale instanties de keuzes te bemoeilijken en tracht het provinciebestuur discussies over schaalniveaus vooralsnog buiten de deur te houden om het inhoudelijke debat niet te bezwaren.

“Wij hebben expliciet de keuze gemaakt om in deze ronde met arrondissementen te werken, omdat we daar nog geen voorafname op wilden maken. De arrondissementen zijn voor ons een oude administratieve structuur die bestaat, we weten dat dit ruimtelijk eigenlijk niet zo heel veel betekent, maar het is een structuur die we nu gewoon gebruiken om mensen bij elkaar te brengen. We hebben hier voorlopig geen keuzes willen maken, omdat hier ofwel een inhoudelijk verhaal in zit, bijvoorbeeld op het vlak van woonregio’s, waarbij je wel duidelijk ziet dat er bepaalde gebieden zijn die samenhangen. Maar tegelijkertijd zie je dat er ook discussies spelen tussen de intercommunales. Dan is het minder een inhoudelijk verhaal maar eigenlijk ook een soort van machtsstrijd, ook met de vervoerregio’s enzoverder. Dan krijgen we een besmetting van onze inhoudelijke benadering doordat er hier interbestuurlijke machtspelletjes aan worden gekoppeld. Dat is echt wel een grote handicap voor het maken van beleidsplannen.”

3.1 DE NOOD AAN LOKALE ONDERSTEUNING

De provincies betrekken niet enkel de lokale besturen in het kader van het beleidsplanningsproces, maar voorzien ook in ondersteuning en adviesverlening bij de opmaak van lokale ruimtelijke plannen. De provinciebesturen geven aan dat er op lokaal ambtelijk niveau een sterke nood leeft aan ondersteuning en zij willen door het verstrekken van juridisch advies ervoor zorgen dat deze plannen robuuste kaders vormen voor lokale vergunningsverlening.



“Op gemeentelijk niveau is er zeker bij de ambtenaren erg veel nood aan ondersteuning. Wij proberen dit ook zoveel mogelijk te bieden, we hebben bijvoorbeeld een jurist die ze steeds kunnen bellen met juridische problemen. Dat is ook een van de redenen waarom wij het adviseren van de gemeentelijke RUP’s niet hebben losgelaten.”

“Het hangt van gemeente tot gemeente af, maar de meeste gemeenten hebben niet de capaciteit om zich deze provinciale beleidsplanningsoefening eigen te maken. ik denk dat de verdeling bij ons ongeveer fiftyfifty is. Je hebt er een aantal die investeren in ruimtelijk omgevingsbeleid. Op het moment dat ze personeel apart hebben voor vergunningen en voor planning, dan weet je dat ze hierin investeren. Maar heel veel gemeenten hebben dit dus allemaal niet en dan zie je dat de studiebureaus dit eigenlijk overnemen.”

In het verleden werd deze lokale ondersteuning en adviesverlening ook vanuit de Vlaamse overheid voorzien, maar men stelt op het terrein vast dat Vlaanderen deze ondersteuning de laatste jaren sterk heeft losgelaten en enkel nog aftoetst in functie van haar eigen beleid. De afstand tot het lokale niveau lijkt hierbij te zijn vergroot.

“Een aantal jaar geleden had Vlaanderen een gemachtigd ambtenaar, daar kon de gemeente altijd bij terecht, bij de provincie maar in tweede orde. Met de ontvoogding hebben de gemeenten natuurlijk veel meer zelf bevoegdheden gekregen en Vlaanderen heeft sinds 3-4 jaar de ondersteuning van de gemeenten sterk losgelaten om zich meer te focussen op de uitvoering van haar eigen beleid, met strategische projecten enz. Bij ons zijn er toch nog zeer veel gemeenten die zeker op ambtelijk niveau hier nood aan hebben.”

“Vroeger hadden ze in Vlaanderen een provinciale indeling, dan kenden wij de mensen van het departement Omgeving. In het begin deden wij zelfs nog geen goedkeuring, dan deden zij het goedkeuringstoezicht. Nu hebben ze in Vlaanderen regio-oost en regio-west. Die mensen zijn van Limburg tot ergens in de Kempen tot in Overijse actief en hebben dus geen regiokennis meer. Ze hebben minder volk en ze hebben ook nog eens vergunningen en planning samengezet, maar zo werkt dat niet. Hun invloed is niet zo groot.”

“Wij zien dat we goeie overeenkomsten kunnen krijgen met de VMM, VLM, Natuurpunt en met allerlei partners. Maar wij vragen ons telkens af: waar zit het departement Omgeving? Je ziet of hoort ze niet meer, je krijgt geen goeie input op waar je mee bezig bent, weinig samenwerking op het terrein. Dat is toch wel iets wat zeer opvallend is de laatste 2 jaar.”

3.2 BOVENLOKALE AFWEGINGEN: EEN GEMENGD BEELD

We stelden eerder al dat het belang van overleg met lokale besturen en het verwerven van lokaal draagvlak een gevolg is van de beleidsplanningsfilosofie, waarbij er niet langer sprake is van hiërarchie en taakstellingen maar waar er wordt ingezet op partnerschappen. Dit lijkt tot gevolg te hebben dat niet langer vooraf bepaald is welke taken er lokaal dan wel bovenlokaal moeten opgenomen worden en welke rol het provinciebestuur hier juist bij speelt. We zien dat op het vlak van wonen het nog onduidelijk is welke rol het provinciebestuur via beleidsplanning zal opnemen in het maken van bovenlokale keuzes, ook omdat er hierover onder lokale besturen niet echt eensgezindheid lijkt te bestaan.



“Rond wonen zijn we nog aan het bekijken hoe we dit verder kunnen aanpakken. Dat is een moeilijke discussie. Sommige gemeenten zeggen: laat ons toch gewoon doen.. Anderzijds zijn er ook gemeenten die zeggen: wij kunnen dit eigenlijk niet zelf. Geef ons alsjeblief een kader en maak dat wij een ‘paraplu’ hebben waaronder dat we kunnen werken.. en zorg dat een hogere overheid dit afdwingt.”

Binnen deze laatste groep gaat het in bepaalde gevallen om gemeenten die recent een bouwmeesterscan hebben laten uitvoeren en vervolgens vaststellen dat ze onvoldoende zijn uitgerust om deze principes in de praktijk te brengen bij het vergunningenbeleid wegens een gebrek aan juridische kaders. In deze gevallen lijkt er dus wel een draagvlak voor sterkere bovenlokale kaders te groeien. Ook gemeenten in regio's die geconfronteerd worden met een sterke toename van verdichtingsaanvragen lijken meer en meer gewonnen te zijn om vanuit een bovenlokaal perspectief in bepaalde gebieden ontwikkeling een halt toe te roepen.

“Je voelt dat op sommige plaatsen de gemeenten veel aanvragen krijgen waar ze willen weigeren maar waar ze dit eigenlijk niet kunnen. En hun bevolking die er woont, die vindt dit eigenlijk ook niet goed. Dus in die gemeenten, bv. in de rand rond Brussel, is de druk zo groot dat je merkt dat er wel veel draagvlak is om in bepaalde gebieden te gaan remmen.”

In sommige provincies heeft men wel woonprognoses laten opmaken die niet zijn opgenomen in de conceptnota's maar die men wel als leidraad hanteert bij overleg op het vlak van wonen met gemeentebesturen. Indien er een draagvlak kan gevonden worden bij lokale besturen ambieert men hier om juridische instrumenten intergemeentelijk te gaan inzetten om groei te gaan faciliteren in geselecteerde kernen en ongewenste ontwikkelingen in andere gebieden te gaan afremmen op basis van deze prognoses.

“Wij hebben een woonprognose gemaakt, deze staat niet in de conceptnota, dat is iets wat we met de gemeentebesturen bespreken. We proberen met de cijfers die wij hieruit hebben sturing te geven waar wat kan ontwikkeld worden. Wij geloven dat we intergemeentelijk een aantal woongebieden gaan moeten beschermen en dat we daar een rem moeten op zetten. In de gebieden waar we wel willen ontwikkelen, daar moeten we kunnen faciliteren. Dat vraagt juridische instrumenten en dat moet je intergemeentelijk doen. Wij kunnen dit niet als provincie. Die bevoegdheid ligt dus bij de gemeenten en wij moeten hen daarbij helpen.”

4 VERHOUDING PROVINCIE – VLAANDEREN

4.1 PARTNERSCHAP: DEKT DE VLAG DE LADING?

De keuze vanuit de Vlaamse overheid om het beleidsplanningsproces vorm te geven op basis van partnerschappen en samenspraak lijkt heel wat onduidelijkheid met zich mee te brengen. Vooral de concrete invulling van het begrip partnerschap in de relatie tussen de Vlaamse overheid en het provinciale niveau roept bij de provincies nog heel wat vragen op. Partnerschap lijkt te suggereren dat op basis van gelijkwaardigheid onderlinge afspraken mogelijk zijn, maar provinciale ambtenaren geven aan dat zij in contacten met de Vlaamse overheid deze omslag naar partnerschappen niet zo ervaren. Ook stellen ze zich de vraag of alle ruimtelijke vraagstukken wel op basis van partnerschappen kunnen worden opgenomen.



We stelden reeds vast dat de provinciebesturen vinden dat het departement Omgeving sinds enkele jaren minder aanwezig is op het terrein. Ook blijkt Vlaanderen niet aanwezig te zijn op de verschillende bestuurlijke overlegtafels die de provincies samen met groepen van lokale besturen organiseren en dat wordt als een handicap ervaren.

“Als je vanuit een samenspraakmodel werkt, wat eigenlijk zo staat in het decreet, dan is het wel superbelangrijk dat je ook samenspraak organiseert. Als een van de belangrijkste actoren op het vlak van ruimtelijke ordening, namelijk Vlaanderen, geen tijd heeft om mee aan tafel te schuiven, dan wordt het wel een beetje absurd. Daar zit dus een manco.”

4.2 NOOD AAN VLAAMSE KADERS

De verwarring rond het begrip partnerschap lijkt ook samen te hangen met de ongelijke verdeling van middelen en instrumenten voor ruimtelijk beleid tussen het Vlaamse, provinciale en lokale niveau. Het is duidelijk dat er nood zal zijn aan Vlaamse budgetten en instrumenten om het provinciaal beleidsplan in de praktijk te brengen. Men geeft aan dat er vanuit de provincies capaciteit beschikbaar is om gebiedsgerichte processen te coördineren en te trekken, zij het wel vanuit de veronderstelling dat verschillende Vlaamse departementen en agentschappen zich inspannen om hier middelen tegenover te zetten voor de daadwerkelijke uitvoering.

“Wij kunnen bepaalde thema’s in bepaalde gebieden oppakken, wij hebben daar procescapaciteit voor, maar dan is de verwachting dat men zich vanuit verschillende afdelingen in Vlaanderen inspant om daar middelen tegenover te zetten. Je kan niet van ons verwachten dat wij ook gaan bouwen en eigenaars gaan kunnen uitbetalen. Dit is onmogelijk op onze begroting.”

Hieruit blijkt dat discussies over bijvoorbeeld planschade en de (eventuele) Vlaamse beslissingen die hieromtrent worden genomen in het kader van het instrumentendecreet samenhangen met de realiseerbaarheid en het operationaliseren van bepaalde ruimtelijke keuzes die (al dan niet) binnen de provinciale beleidsplannen kunnen gemaakt worden. De nadruk die wordt gelegd op partnerschappen en het lokale initiatief neemt dus niet weg dat de belangrijkste instrumenten en budgetten zich (nog steeds) op Vlaams niveau bevinden en op dit niveau zullen moeten ingezet worden om tot realisaties te komen.

“Uiteindelijk is ruimtelijke ordening een materie die in essentie een gewestbevoegdheid is en die gedelegeerd wordt via decreten aan de provincie en de gemeenten. Vlaanderen kan dus alles, maar Vlaanderen doet het niet en kijkt dan naar de gemeenten, maar de gemeenten krijgen de middelen niet, dus je zit in een soort vicieuze cirkel.”

Verder klinkt er ook een duidelijke kritiek dat Vlaanderen zijn juridisch instrumentarium onvoldoende afstemt op de principes uit de strategische visie van het BRV. Recente hervormingen aan de codex lijken vergunningsmatig steeds meer bouwmogelijkheden met zich mee te brengen, waarbij er vooralsnog geen sprake is van het schrappen van mogelijkheden die ongewenste ontwikkeling tot gevolg hebben.

“Vlaanderen heeft zijn eigen ruiten ingegooid doordat je vergunningsmatig al van plannen zoals BPA’s kan gaan afwijken. Hierdoor kan je als eigenaar de meerwaarde al vergunningsmatig afdwingen, de gemeente kan dit niet

meer weigeren... Het is ongeveer hetzelfde met die convenant- en contractbenadering in agrarisch gebied. Ik was daar voorstander van, maar op voorwaarde dat het besluit op zonevreemde functiewijzigingen dan wel wordt afgeschaft. Maar dit gebeurt niet. Het is weer een surplus, niet ter vervanging.”

De provinciale respondenten merken op dat de procedurele bepalingen rond de opmaak van provinciale beleidsplannen de flexibiliteit en het cyclisch karakter van dit planningsproces bemoeilijken en zelfs dreigen te ondergraven. Zij vrezen dat de lange procedure voor het wijzigen van beleidskaders tot gevolg kan hebben dat beleidsmakers niet in deze wijzigingen zullen willen investeren omdat ze zo nooit kort op de bal kunnen spelen. Ook hier lijkt de juridische omkadering van de beleidsplanning (inclusief beleidskaders) niet in overeenstemming met de principes uit de strategische visie.

“Op het moment dat het uitvoeringsbesluit kwam in 2018, vielen wij achterover. Als je twee jaar procedure nodig hebt om een wijziging door te voeren aan uw beleidsplan, dan kun je er misschien maar beter niet te veel inzetten. Dat is niet flexibel ... Als je in een actieprogramma zegt ‘partner x’ en je moet twee jaar erover doen om die verwijzing te schrappen, dat heeft geen enkele zin. Er staat wel degelijk in het decreet dat beleidsplanning actiegericht moet zijn, uitvoeringsgericht. Dat gaat regelrecht in tegen het feit dat die procedure twee jaar duurt. Die twee zijn onverzoenbaar.”

“Het kan toch niet de bedoeling zijn dat wij jaren procedure gaan voeren voordat de acties in een beleidskader staan en dat we ze dan pas gaan uitvoeren?.. Zo’n beleidskader zou iets moeten zijn wat je in 6 maanden toevoegt. Wij vinden dat dit flexibel zou moeten zijn. Als je hier 2-3 jaar aan moet werken voor dat het is afgeklopt, dan is de helft van je legislatuur al om.”⁴

Het provinciebestuur Vlaams-Brabant kiest er voor om de detaillering van acties in de beleidsplannen bewust zo laag mogelijk te houden om later niet gedwongen te worden om hier wijzigingen aan te moeten doorvoeren. Ze brengen acties ter uitvoering van het beleidsplan onder in een apart klimaatactieprogramma.

“We hebben een heel actieprogramma, dat zit in het klimaatactieprogramma en dat is al goedgekeurd door deputatie voor de uitvoering. Maar daar heb ik geen twee jaar voor nodig om dat te wijzigen.. Daar staan alle acties ook van ruimtelijke ordening in die al uitvoering geven aan het beleidsplan.”

4.3 VERVOERREGIO’S: EEN GEBREK AAN COÖRDINATIE

Ten slotte zijn de provincies ook betrokken bij de werking van de vervoerregio’s. Hierbinnen lijkt het niet evident om de processen op het vlak van mobiliteitsplanning af te stemmen op de provinciale beleidsplanningsprocessen. Globaal gezien wordt er gepoogd om de beide trajecten te laten samensporen, maar het gebrek aan onderlinge afstemming van timing en procedures kan voor conflicten zorgen.

“Wij zijn aanwezig in de verschillende vervoerregioraden, ook daar zit je wat met het verhoudingspel wat het niet altijd even gemakkelijk maakt. De bepaling dat de plannen uit de vervoerregio’s bepalend moeten zijn voor

⁴ De Memorie van Toelichting van het decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving ingediend op 4 mei 2017 stelt dat “een beleidskader een planhorizon heeft van 10-15 jaar en bevat een werkprogramma voor pakweg twee regeerperiodes.” (p.50) Uit navraag blijkt dat het juridisch niet haalbaar is om herzieningen van beleidskaders standaard soepeler te maken dan de opmaak hiervan, gezien het gelijkheidsbeginsel hiermee riskeert geschonden te worden bij een aanvechting voor het Grondwettelijk Hof. Wel is het mogelijk dat de herziening van een beleidskader in de praktijk sneller kan gebeuren, gezien de proceduretermijnen maximumtermijnen zijn.



de beleidsplannen, dat is voor ons en inhoudelijk en praktisch een zeer moeilijke zaak. In de praktijk proberen we het wel zo te plannen dat we zoveel mogelijk op hetzelfde moment door de dezelfde deur komen, zodat het inhoudelijk afgestemd geraakt, want anders gaan we volgens mij in de problemen komen hier.”

“Ik heb adviezen liggen waar ze mij zeggen dat ik in mijn beleidsplan zelfs op de kaarten de openbaar vervoerslijnen niet mag zetten, want dat is niet onze bevoegdheid. Dat is de bevoegdheid van de vervoersregio’s. Ons hoofdprincipe is de koppeling tussen wonen en openbaar vervoer, maar ik mag op mijn kaarten in mijn eigen plan de openbaar vervoerslijnen niet zetten, want dat is een bevoegdheid van de vervoersregio’s. Als je over governance spreekt, dit is wat er mis is.”

De provinciebesturen zijn binnen de vervoerregio’s vertegenwoordigd op ambtelijk niveau, met uitzondering van de provincie Limburg waar men zowel ambtelijk als politiek vertegenwoordigd is omdat de schaal van provincie en vervoerregio samenvalt. De Limburgse respondenten geven aan dat er een goede afstemming loopt met het departement MOW, waarbij er sprake is van ruimtelijke aspecten die via de provincie in het mobiliteitsplanningsproces van de vervoerregio’s worden binnengebracht.

“Wij zijn de enige vervoerregio die dezelfde begrenzing heeft als de provincie, daardoor zijn we ook decretaal opgenomen in de vervoerregioraad met zowel politieke als ambtelijke vertegenwoordiging. Wij hebben daar eigenlijk een zeer goede afstemming met MOW, zij weten dat wij bezig zijn met de opmaak van een beleidsplan. Het ruimtelijke aspect van dit vervoersplan proberen we nu dus eigenlijk vanuit onze kant aan te leveren en van hun kant is er ook wel de bereidheid om daarin mee te gaan.”

In andere provincies waar de schaal niet samenvalt stelt men vast dat er tussen de verschillende vervoerregiowerkingen binnen de provincie weinig tot geen sprake is van onderlinge coördinatie. De werking van de vervoerregioraad lijkt te variëren tussen regio’s waardoor er soms onduidelijkheid en verwarring dreigt te ontstaan. Het provinciebestuur van Antwerpen nam daarom recent het initiatief om de verschillende vervoerregio’s binnen de provincie samen te brengen met het oog op betere afstemming onderling en met het provinciebestuur.

“Je ziet dat de vervoerregio’s niet op elkaar afgestemd zijn, over hoe zij het aanpakken en hoe zij hier theoretisch en praktisch mee omgaan. Zelf hebben wij het initiatief genomen om de drie regio’s binnen de provincie Antwerpen samen te brengen, om zo die afstemming rond de netwerkbenadering op te starten en daar toch afstemming te genereren, maar dit is nog maar net opgestart. Het eigenaardige is dat de vervoerregio’s zelf hier geen initiatief hebben genomen om enerzijds onderling met elkaar en anderzijds met de provinciale beleidsplannen af te stemmen.”

5 DE INTERNE PROVINCIALE WERKING

De mate waarin de provinciebesturen tot bovenlokale keuzes kunnen komen met hun beleidsplan wordt mee bepaald door relaties met lokale besturen en de Vlaamse overheid (waar we het hierboven over hadden), maar ook door de interne werking en de dynamiek die zich binnen het provinciebestuur zelf manifesteert. In welke



mate is er hier intern sprake van een zekere slagkracht en politieke wil om tot gedragen beslissingen te komen? We trachten omtrent deze aspecten tot enkele vaststellingen te komen.

5.1 PROCORO: EEN BEPERKTE VORM VAN DYNAMIEK

De PROCORO is een instantie waarin zowel provinciale ambtenaren als vertegenwoordigers uit het ruime maatschappelijke middenveld met elkaar in discussie kunnen treden omtrent het provinciale ruimtelijke beleid. Verschillende ruimtelijke experten die betrokken zijn bij een PROCORO geven echter aan dat de huidige werking hiervan zich eerder beperkt tot de louter formele taken in het kader van adviesverlening die eerder routineus worden afgewerkt, waarbij er weinig tot geen sprake is van eigen initiatieven en vormen van maatschappelijk debat rond ruimtelijke kwesties. Dossiers worden volgens hen soms onvoldoende kritisch behandeld.

“Wanneer een PROCORO haar taak tot het strikte minimum beperkt, dan krijg je een PROCORO die over provinciale ruimtelijke plannen een advies moet geven... Maar dat is niet echt een ruimtelijk beleid ontwikkelen, eerder gewoon een decretales stap die verplicht is... Ik zie toch wel heel weinig animo om hier echt te wegen op het provinciaal beleid, al ben ik wel nog niet lang lid. Dit mis ik wat bij de ambities van sommige PROCORO’s, al hangt veel ook af van de ledensamenstelling, de kwaliteit van de leden maar ook van de voorzitter die natuurlijk een stukje kan afblokken of net kan stimuleren.”

“Ik ben altijd voorstander geweest van een PROCORO of GECORO die naast de formele taken die ze doen inzake adviesverlening ook een soort van visionaire denktank zou kunnen zijn. Dit gebeurt nu echter niet.”

“Een RUP is bijna het einde van een proces, als er hier al een proces is geweest. Beantwoorden de RUP’s die nog uit de structuurplannen volgen wel nog steeds aan de nieuwe principes uit de conceptnota? Dit soort discussies krijgen we niet wanneer deze dossiers voorkomen op de PROCORO. Hier denkt men eerder van: we hebben het altijd zo gedaan en geadviseerd, we gaan dit nu plots niet anders gaan adviseren.”

Het gebrek aan eigen initiatief binnen de PROCORO’s wordt dus zowel in verband gebracht met de ledensamenstelling als met de rol die de voorzitter hierbinnen opneemt. Binnen één PROCORO tracht een nieuwe voorzitter maatschappelijke discussies op de voorgrond te laten treden, mede vanuit de vaststelling dat er hier doorgaans weinig sprake lijkt van het effectief afstemmen en samenbrengen van maatschappelijke belangen.

“Ik heb mij bij de hernieuwing van de PROCORO als kandidaat voorzitter gesteld... Het is mijn intentie om weer grondige discussies te voeren met die PROCORO, om zo te komen tot een dynamisch iets. Dit soort van organen kan eigenlijk heel interessant zijn om die verschillende maatschappelijke belangen en wereldbeelden een beetje op elkaar af te stemmen en daarbij te komen tot iets dat werkbaar is... We hebben hier wel kansen om goeie dingen te doen, maar in de meeste gevallen doet men de zaken gewoon routineus.”

“Er is zoveel jaar geleden beslist om in de PROCORO al die instanties in te vertegenwoordigen, maar velen worden hier enkel wakker wanneer er iets over de eigen organisatie gezegd wordt. De mensen van landbouw wanneer het over agrarisch gebied gaat, de mensen van natuur als het over groen gaat.. Dit is allemaal erg verkokerd en staat langs elkaar. Hier zit dus niet echt een soort creatieve ‘melting pot’ in.”

//

Binnen de PROCORO vindt er niet enkel vertegenwoordiging vanuit allerhande middenveldorganisaties plaats, maar zijn ook de administratieve diensten van de provincie zelf vertegenwoordigd. Sommige experts stellen het nut hiervan in vraag en zien niet in waarom deze interne afstemming (deels) via de PROCORO moet gebeuren. Ook hier lijkt er een zekere mate van verkokering te spelen die de daadkracht niet ten goede komt.

“In de PROCORO zijn ook alle administraties vertegenwoordigd. Dat is een verschil met de GECORO-samenstelling en je merkt dat hier soms toch ook wel wat afstemming gebeurt tussen de verschillende diensten. De meeste dingen zijn gezien hoor, maar soms voel je dat er toch nog een aantal dingen onuitgesproken zijn.”

“De PROCORO is in de meeste gevallen nogal een stereotiep orgaan. Dit heeft vooral te maken met de samenstelling, ze bestaat voor de helft uit ambtenaren. Ik vraag me daarbij af waarom dat zij advies moeten uitbrengen over een plan dat collega’s van hen opmaakte, kunnen zij dit niet direct bespreken door samen aan tafel te zitten?”

5.2 POLITIEK- AMBTELIJKE VERHOUDINGEN: EEN TROEF VAN HET PROVINCIALE NIVEAU?

Verschillende ambtenaren geven aan dat er op provinciaal niveau sprake is van een korte lijn tussen administratie en deputatie, waarbij deelbeslissingen regelmatig worden goedgekeurd door de deputatie en men zo voldoende politiek draagvlak kan bekomen. Waarnemers zien in deze nauwe politiek-ambtelijke verhoudingen een troef van het provinciale niveau in vergelijking met het Vlaamse niveau.

“De relatie met de politiek is vrij intens bij ons, wij kunnen redelijk kort op de bal spelen. Binnen het uur heb ik de député aan de lijn, dit is een zeer makkelijke werkvorm en een van de voordelen van het provinciale niveau.”

“Vlaanderen heeft gemerkt dat een visie die door ambtenaren op papier wordt gezet niet noodzakelijk wordt goedgekeurd door iedereen. Wij proberen wel ons beleid daarin mee te krijgen, de deputatie en de provincieraad, door hen steeds deelbeslissingen te laten afkloppen. Om te vermijden dat we 2-3 jaar in onze ivoren toren werken, om dan met iets af te komen en te zeggen: keur het nu maar goed. In dat opzicht staan we natuurlijk ook wel veel korter bij die lokale besturen en hebben we toch wel veel meer zicht op wat haalbaar en realistisch is.”

“Op provinciaal niveau is er wel een dynamiek waarbij je kan inspelen op de deputatie .. als je een goede relatie kan onderhouden als verantwoordelijke ambtenaar met een député, dan bouw je iets op en dan zegt een député: ziet er goed uit, doe maar voort. Blijkbaar lukt zo iets wel beter op provinciaal of lokaal niveau. Op Vlaams niveau lukt dit nooit, altijd meer een gevecht tussen administraties en de minister.”



5.3 LOKALE POLITIEKE VERANKERING: WELK MANDAAT VOOR BOVENLOKALE KEUZES?

De korte afstand tussen deputatieleden en lokale besturen zorgt voor een goed zicht op de lokale praktijk en op de haalbaarheid van bepaalde keuzes, maar maakt het niet evident om als provinciebestuur tegen lokale beslissingen in te gaan. De vraag is of dit niet nog wordt versterkt door de context van beleidsplanning, waarbij we reeds stelden dat sterk de nadruk wordt gelegd op het lokale initiatief en er niet langer sprake is van een duidelijke hiërarchie en taakverdeling.

“In onze deputatie zitten ook mensen die in een gemeenteraad zitten. Die gaan niet zomaar tegen een lokale beslissing in gaan. Er is een bevoegdheidsverdeling, als de provincie die overschrijdt en je zit tegelijkertijd in een gemeenteraad, dan beseft je wel wat er gebeurt. Als politiker sta je wel stil bij wat het betekent als je als provincie iets beslist. Dat tast eventueel de bevoegdheid van de gemeente aan, subsidiariteit ook. Dat zijn belangrijke vragen die ze dan moeten beantwoorden.”

Kritische waarnemers stellen hierbij de vraag wat de provincies zelf zullen doen om hun beleidsplan in de praktijk te brengen en uit te werken omtrent de sterke tendens tot decentralisering naar de gemeenten toe op het vlak van uitvoering. Ook geeft men aan dat er tot dusver weinig sprake lijkt te zijn van echte keuzes, waarbij de vraag dan is in welke mate deze ook effectief zullen gemaakt worden in het vervolgtraject.

“Je merkt wel bij de conceptnota dat die eigenlijk vlekkeloos door de deputatie gegaan is. Ook bij de PROCORO was er unanimititeit alom.. Alles wat dat daarin staat, daar kan je eigenlijk niet echt tegen zijn. Dat ziet er wel allemaal goed uit, maar wat als er echt keuzes moeten gemaakt worden? Dan antwoordde men dat dit in het vervolgproces moet uitgemaakt worden. In die zin worden de zaken nog wat vooruitgeschoven.”

“Als de provincie zegt dat ze een beleid heeft, dan kunt je toch niet enkel naar de gemeenten kijken om dit waar te maken? Vlaanderen doet dit ook een beetje in mijn ogen. Ze hebben een strategische visie en zijn zeer benieuwd hoe gemeente X dat in de praktijk zal brengen. Maar wat doe je zelf? Wat is uw bijdrage? Alleen principes aangeven is volgens mij niet voldoende, .. Dan leg je alle last bij de gemeenten, zo gaat het niet werken.”

“De provincies mogen niet in dezelfde wolligheid blijven steken als nu toch wel het geval is met Vlaanderen. Dan krijgen wij twee beleidsniveaus die wolligheid spuien. .. Als de provincies de invulling van hun taak zien als het hanteren van dezelfde abstracte principes maar dan overgoten met een regionale saus, dan hoeft het voor mij niet.”

CONCLUSIE

Wat kunnen we leren uit deze observaties en vaststellingen over de rol die de provinciebesturen (kunnen) spelen op het vlak van bovenlokale keuzes binnen het huidige Vlaamse ruimtelijke beleid? We doen een voorzichtige aanzet tot enkele conclusies, waarbij we een slag om de arm houden omdat de provinciale beleidsplanningsprocessen nog in ontwikkeling zijn en de finale uitkomst dus nog onzeker is.



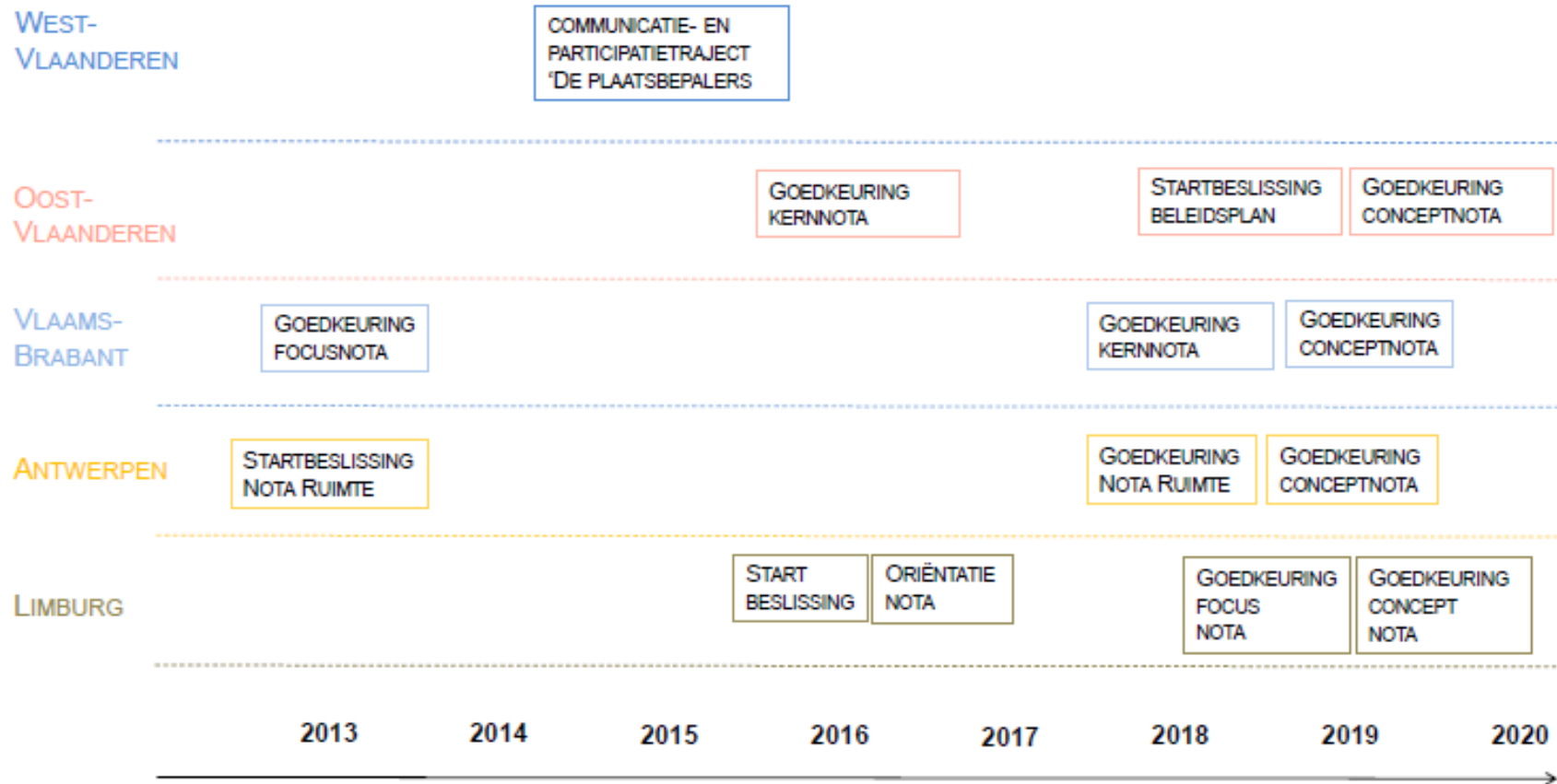
Uit dit rapport leren we dat de provinciebesturen niet in staat zijn om, zonder sterk sturend Vlaams kader, met een performant bovenlokaal beleidsplan in te gaan tegen keuzes van lokale besturen. Daarvoor is de afhankelijkheid van Vlaamse beslissingen en van werkbare instrumenten op juridisch en financieel vlak veel te groot. Het is op dit moment nog zeer onduidelijk of er wel zo'n sterk sturend Vlaams kader zal komen.

Met dezelfde relativering kijken we naar de intenties om de principes in de strategische visie van BRV op maat van regio's te vertalen om deze zo sterker aansluiting te laten vinden bij de karakteristieken van specifieke gebieden. Die intenties staan al geruime tijd verwoord in de teksten van het BRV en ze komen ook terug in het huidige regeerakkoord. Daarin drukt de Vlaamse overheid de wil uit om tot zogenaamde ruimtelijke gebiedsprogramma's te komen. De intercommunales en de provinciebesturen worden in de teksten van het BRV als belangrijke actoren genoemd, zonder vooraf en van bovenaf te bepalen wie daarbij welke rol vervult. Dat kan ook eventueel per regio verschillen. Ook hier geldt dat deze bovenlokale gebiedsprogramma's, en in de mate onderhandelingen over ontwikkelingsmogelijkheden mbt wonen daarbij zouden horen, niet zonder een sturend Vlaams kader en performante instrumenten zullen kunnen functioneren.

Bij de uitwerking van het RSV kregen de provinciebesturen bepaalde verantwoordelijkheden en taakstellingen. Die blijven tot nu toe gelden, tot ze vervangen worden door andere bepalingen in de uitwerking van het BRV, wat nog altijd niet het geval is en wat wellicht ten vroegste in 2022 eventueel doorwerking kan hebben. De huidige provinciale taken gaan ook over minder controversiële bovenlokale beleidsthema's zoals bijvoorbeeld de uitbouw van de toeristisch – recreatieve infrastructuur of de aanleg van fietsroutes. Of de provinciebesturen in het kader van de uitwerking van BRV in het algemeen en van de gebiedsprogramma's in het bijzonder nieuwe en verdergaande taken krijgen in verhouding tot het huidige takenpakket, is een politieke keuze waarover op de eerste plaats binnen de Vlaamse overheid zelf een consensus zal moeten worden gevonden. Variabele takenpakketten per gebied en per gebiedsprogramma kunnen daarbij eventueel helpen om tot een werkbaar consensus te komen. Het alternatief dat alles blijft zoals het nu is, bij gebrek aan uitwerking van het BRV en/of bij gebrek aan politieke consensus, is dan misschien nog niet eens het minst realistische scenario.



Bijlage: tijdslijn beleidsplanningsproces



////////////////////////////////////