

Omgevingszorg en gebiedsgericht omgevingsbeleid

Filip De Rynck en Lieven Janssens - oktober 2024

Inhoudsopgave

1. Leeswijzer	2
a. <i>Hoe kwam deze tekst tot stand?</i>	2
b. <i>Focus van deze tekst</i>	3
c. <i>Uit het profiel van lokale besturen 2030-2040</i>	3
2. Analyse van de maatschappelijke opgave en trends in het veld	5
a. <i>De maatschappelijke opgave</i>	5
b. <i>Trends en evoluties in het veld</i>	6
Decentralisatie en/of centralisatie: een permanent debat	6
Doorwerking van gewestplannen en van het huidige beleid	7
Van geen planning over structuurplanning naar beleidsplannen, maar zonder doorwerking	7
Decentralisatie van vergunningen, ingebed in verbreed gebruik van uitzonderingen	8
Beleid voeren via vergunningen: meer individualisering	9
De kostprijs van de bouwshift	9
Capaciteit onder druk	9
Handhaving onder druk	10
3. Elementen voor de toekomstvisie	11
a. <i>Wat is de analyse van de evolutie tot op vandaag?</i>	11
Het bovenlokale niveau in de ruimtelijke ordening	11
b. <i>Wat betekent dit voor de lokaal-Vlaamse dynamiek?</i>	13
In dit model is voor provinciebesturen geen toekomst meer	14
Minder lokale besturen met meer bestuurskracht	14
Grotere lokale besturen: internaliseren van het ruimtelijke beleid	15
Sterkere lokale besturen voor sterkere bovenlokale onderhandelingen	15
4. Operationele uitwerking van het gebiedsgericht omgevingsbeleid	17
a. <i>Een set van instrumenten in de toekomstvisie</i>	17
b. <i>Uit de bijdragen voor het nieuw Vlaamse regeerakkoord (2024-2029)</i>	19
c. <i>Referentieregio's: de problematiek van de schaal</i>	19
d. <i>Regiodeals: betekenis en proces</i>	21
e. <i>Ambtelijke en politieke organisatie van de regiodeal</i>	23
f. <i>Decretale basis</i>	24
g. <i>De positie en rol van de Regionale Landschappen</i>	25
h. <i>Financiering van regiodeals</i>	26
Bronnen	27

1. Leeswijzer

a. Hoe kwam deze tekst tot stand?

Voor de “Toekomstvisie voor lokaal en binnenlands bestuur” selecteren we 11 actuele maatschappelijke opgaven om de ideeën over een bestuurlijke architectuur te inspireren en door te denken. De studie van recente **academische onderzoeksrapporten** en een reeks gesprekken voeden dit hoofdstuk. We nodigden verschillende academici en experts uit voor een inhoudelijk **seminarie over omgevingsbeleid, ruimtelijke ordening en open ruimte** (20 oktober 2022). Voor dit thema sloten aan: Peter Lacoere (HoGent), Tom Coppens (UAntwerpen) en Guy Vloebergh (UAntwerpen, ontwerp bureau OMGEVING, intendant Ventilus en voorzitter GeCoRo Antwerpen).

Voor dit hoofdstuk maken we ook gebruik van een reeks **gesprekken** over het thema:

- Gesprek met Maarten Puls, provinciegriffier Antwerpen - 3 mei 2023;
- Denkdag met bestuurlijke commissies en Raad van Bestuur van VVSG - 3 mei 2023;
- Gesprek met leidend ambtenaren VLM - 4 mei 2023;
- Gesprek met het Open Ruimte Platform - 29 juni 2023;
- Gesprek met Miranda Coppens, omgevingsmanager departement Omgeving (Vlaamse overheid) en voormalig provinciaal ambtenaar, 17 mei 2023;
- Deelname aan expertcommissie over gebiedsgericht werken en gebiedsdeals - 21 september 2023.

De **ontwerpteksten** legden we voor aan een tiental experts en stakeholders in het thema van omgevingsbeleid. We verwerkten onder meer de **feedback** van de collega's bestuurskundigen van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (KU Leuven, UGent, UAntwerpen en UHasselt), Peter Cabus (secretaris-generaal departement omgeving), Joris Voets (UGent), Peter Lacoere (HoGent), Christophe Pelgrims (afdelingshoofd departement omgeving), Guy Vloebergh (UAntwerpen), Mark Suykens (voormalig directeur VVSG), Cathy Berx (provinciegouverneur Antwerpen), Dirk Van Gijseghe, Griet Celen en Toon Denys (VLM) en VVSG (o.a. Xavier Buijs en Bert Janssens).

Na het verschijnen van het rapport en in het kader van de vervolgoopdracht werkten we vooral verder aan de uitwerking van het **gebiedsgericht omgevingsbeleid**. Dat staat nu meer centraal dan in de eerste versie van deze tekst. Over dat thema in het bijzonder hebben we de gesprekken voortgezet, met onder anderen:

- Overleg met de secretaris-generaal a.i. en de staf van het Departement Omgeving op 13 maart 2024;
- Overleg met de koepel van de Regionale Landschappen op 9 juli 2024;
- Verwerking van nieuw materiaal, onder andere: doctoraatsproefschrift van Peter Lacoere (HoGent, 2024); insteken van de Vlaamse administratie voor het Vlaamse regeerakkoord (2024-2029); het rapport over de Gemeentelijke Omgevingsambtenaar (2024); de bijdrage van Joachim Declerck in het VTOM-themanummer over de toekomstvisie (2024);
- Het rapport over de regiodeals (Idea, Atelier Romain, Schoups advocaten) (december 2023);
- Onze bijdrage en deelname in de stuurgroep, in de loop van 2024, voor het project 'Gentse Gronden', onder leiding van Hans Vandermaelen (ILVO) en zijn publicaties over publieke gronden.

b. Focus van deze tekst

We beschrijven in deze tekst de maatschappelijke opgave inzake ruimtelijke ordening als onderdeel van het omgevingsbeleid en wat dat betekent voor het **lokaal bestuur**, voor de **Vlaamse overheid** en voor de **interbestuurlijke verhoudingen**. We hebben ook aandacht voor de provinciale overheid. Uiteraard is het omgevingsbeleid veel breder dan ruimtelijke ordening: ook mobiliteit, milieuzorg, energie,... zouden hierbij aan bod moeten komen. Deels bespreken we deze thema's in andere hoofdstukken, maar we konden in het kader van dit project niet alle materies even diepgaand behandelen. In deze tekst spreken we over 'omgevingszorg in de ruime zin', waarmee we alle vermelde omgevingsgerelateerde en onderling verbonden problematieken bedoelen.

De focus ligt vooral op het probleem van **bestuurskracht bij lokale besturen en de interbestuurlijke relaties, in het bijzonder met de focus op de gebiedsgerichte benadering**. We gaan minder in op het reguliere beleid dat lokale besturen, de Vlaamse overheid en de provinciebesturen voeren, bv. wat de dagelijkse vergunningverlening betreft.

c. Uit het profiel van lokale besturen 2030-2040

Het profiel van lokale besturen (hoofdstuk 3 uit de "Toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur") bevat aparte alinea's over zowel het integrale omgevingsbeleid als het specifieke beleid inzake plannen, vergunnen en handhaven van ruimtelijke ordening.

Natuurlijk staat het omgevingsbeleid niet los van **andere beleidsdomeinen**. Dat is net de essentie van een geïntegreerd omgevingsbeleid. We leggen in de profieltekst de nadruk op het verband met natuur- en milieubeleid, landbouw, klimaat en energie, mobiliteit, waterhuishouding, bodem, een blauwgroen netwerk, open ruimte, bouwshift, onroerend erfgoed, ruimtelijke economie, recreatie en toerisme, ...

Het profiel gaat ook over de opdracht voor de lokale besturen om in **netwerken** en in de **bovenlokale structuren van gebiedsgericht omgevingsbeleid** (bv. vervoerregio, strategische projecten, blauwgroene netwerken,...) een verbindende en sturende rol op te nemen.

→ *Uit het profiel:*

Een geïntegreerd omgevingsbeleid

Het lokaal bestuur is in staat om zelfstandig een **geïntegreerd omgevingsbeleid** te voeren waarin ruimtelijke aspecten, mobiliteitsproblematieken, inplanting van zorg en voorzieningen, water- en bodembeheer, energiebeheer, milieuvraagstukken en landbouwbeleid tot integrale beslissingen en projecten rond ruimtegebruik en ruimtebeheer leiden. Het lokaal bestuur maakt duidelijke en consequente keuzes voor zijn **open ruimte** en zet in op kwalitatieve verdichting in de kernen. Het lokaal bestuur is in staat om zelf die processen aan te sturen in dialoog met maatschappelijke actoren.

Het lokaal bestuur is in staat om op een zelfstandige manier zijn **volledige publieke ruimte** (pleinen, wegen, ondergrond) kwalitatief en klimaatbestendig (groenblauw, biodivers, klimaatadaptief) te ontwerpen, in te richten, te beheren en te onderhouden volgens duidelijke richtlijnen (vademecum), inclusief de mogelijk over te dragen delen van gewestwegen en de middelen die daarbij horen.

Plannen, vergunnen en handhaven

Het lokaal bestuur beheert de **volledige cyclus van het ruimtelijke beleid**: van planning (strategisch en operationeel) tot implementatie (uitvoering, strategische projecten), van vergunningen tot de handhaving. Het lokaal bestuur heeft de deskundigheid om het ruimtelijk beleid te onderbouwen en aan te sturen, en stemt daarin ook af met besturen in de regio (bv. centrumfuncties, kleinstedelijk gebied, economische ontwikkeling, open ruimte). Het lokaal bestuur creëert zelfstandig een sterke ruimtelijke planning, met inbegrip van de monitoring van ruimtebeslag en een visie op kernversterking, verdichting en een 'niet-bouwen strategie'.

Het lokaal bestuur vergunt consequent binnen zijn strategisch beleid en heeft de **publieke verantwoordelijkheid om in de handhaving op te treden** bij niet naleving van vergunningen. Dat betekent dat een lokaal bestuur werk maakt van een correcte opvolging van de vergunningen en van terreincontroles (bv. opvolging van stedenbouwkundige lasten en verplichtingen gekoppeld aan een omgevingsvergunning).

Het lokaal bestuur realiseert als actor en als regisseur betaalbaar, toegankelijk, en kwalitatief wonen.

Het lokaal bestuur is in staat om als regisseur op de woonmarkt op te treden en heeft daartoe eigen instrumenten ter beschikking: vergunningen, verordeningen, reglementen, regulering (bv. via duurzame aanbestedingen), samenwerking met partners. Het lokaal bestuur neemt zelf een actieve planologische rol op in verband met gronden en panden (voor het sociaal objectief en de noodzaak om meer sociale woningen te realiseren) en zorgt zo voor een gevarieerd aanbod van sociale woningen. Het kan dat ook doen door zelf een **actief gronden- en pandenbeleid** te voeren.

2. Analyse van de maatschappelijke opgave en trends in het veld

a. De maatschappelijke opgave

De problematiek van het ruimtegebruik en van de kwaliteit van de ruimte in Vlaanderen staat de laatste jaren steeds hoger op de **publieke en politieke agenda**. Heel wat maatschappelijk en politiek gevoelige problematieken komen er samen, versterkt door de duurzaamheidsagenda die zich willens nillens opdringt: het beschermen van de open ruimte en de kwaliteit van waardevolle natuurgebieden; de zorg voor een gezond milieu, gezonde bodem en grotere biodiversiteit; het waterbeheer, de watervoorraad en de kwaliteit van het water; de koppeling tussen ruimte en duurzame mobiliteit; de interactie met bedrijfshuisvesting; de keuzes in het landbouwbeleid en de impact op ruimte, milieu en landschap ...

Het kleine territorium van Vlaanderen is door zijn specifiek historische karakter en door beleidskeuzes in het verleden **sterk versnipperd en in grote delen verstedelijkt, verhard en bebouwd**, waardoor elke aanspraak op ruimte snel conflicteert met andere aanspraken. Elke beleidskeuze raakt aan eigendommen en privaat bezit en heeft vaak grote financiële gevolgen voor mensen, bedrijven en inkomsten van lokale besturen (via de lokale belastingen). Het raakt ideologische standpunten over de historisch sterk **doorgeschoten privatisering van grond en ruimte** versus de steeds meer opkomende opvatting om grond en ruimte meer als collectieve goederen te bekijken. Dat alles maakt van omgevingszorg bij uitstek een **bijzonder gevoelig publiek en politiek thema**, waarbij de gevolgen van keuzes in het verleden vaak als een moeilijk te lichten hypotheek over actuele beleidsdiscussies hangen en voor conflicten zorgen. We zien dat bij de pogingen om tot een duurzamer systeem van mobiliteit te komen; bij de discussies over de bouwshift om open ruimte te sparen en meer en beter te verdichten; bij de discussies over stikstof en de toekomst van natuur en landbouw.

De bestuurlijke problematiek en de **verhoudingen tussen de Vlaamse en de lokale besturen maken deel uit van een omvattend politiek en maatschappelijk systeem van omgang met grond, ruimte en omgevingszorg**. Als in dat systeem eerder een neoliberale opvatting over ruimte domineert die dan ook financieel en fiscaal in dat systeem vertakt zit, dan staan individuele aanspraken op ruimtegebruik meer centraal dan wanneer we ruimte als een collectief goed in functie van het algemeen belang bekijken. Het gaat dus over meer dan de bestuurlijke organisatie. Het is niet overdreven te stellen dat het geprivatiseerde systeem in het verleden zeker domineerde en nog doorwerkt tot op dit moment, terwijl we de nood tot systeemverandering steeds meer als urgent ervaren, gevat in de noodzakelijk geachte omslag naar een meer duurzame omgevingszorg.

De Vlaamse samenleving dreigt zich door een combinatie van de historische hypotheek met een gebrek aan proactief en doortastend beleid vast te rijden op het vlak van omgevingsbeleid. We riskeren steeds meer blokkeringen, vergunningsproblemen en eventueel zelfs een vergunningsstop als gevolg van stikstof, water- en bodemdegradatie. Stikstof en PFAS zijn nu aan de orde, straks gaat het wellicht over de kwaliteit van het water (met het perspectief van de deadline voor de Europese waterrichtlijn, tegen 2027) en misschien nog meer over de degradatie van de bodemkwaliteit.

Het is in die zeer **moeizame omslag** dat zich alle maatschappelijke spanningen en politieke dilemma's voordoen. Die werken helemaal door in het hele bestuurlijke systeem, van de Vlaamse overheid tot de lokale besturen. Ze bepalen ook mee opvattingen over en de waardering van decentralisatie naar lokale besturen of over de rol van de centrale Vlaamse overheid. Belangenstructuren en machtsverhoudingen vertakken zich

rond deze bestuurlijke kwesties door het hele politieke systeem, zodat er geen scheiding is tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid. Eigenaars, landbouworganisaties, natuurorganisaties... positioneren zich in dat systeem en gebruiken hun verwevenheid met bestuurders en contacten met politici en ambtenaren.

*De centrale gedachte in deze tekst is dat beslissingen over ruimte en ruimtelijke ordening veel meer dan tot nu toe **op een geïntegreerde wijze** moeten worden genomen. De interferenties tussen ruimtegebruik, wonen, mobiliteit, water, milieuzorg, economisch gebruik... zijn zo intens, met vaak onmiddellijk zichtbare gevolgen, dat alleen vanuit de afweging van de interferenties nog beleidsbeslissingen mogelijk zijn.*

*We hebben in het Vlaamse binnenlandse bestuur sterker en beter dan nu **georganiseerde gebiedsgerichte afwegingen nodig**, op maat van de soorten plekken en gebieden. Het gaat om het lokale niveau (in de open ruimte en voor verdichte woonkernen, bv voor stadsvernieuwingsprojecten), om de ruimtes rond die lokale kernen (open ruimte, verlinting) en om een bovenlokaal gebiedsniveau. Het bovenlokale niveau steunt dan op de territoriale samenhang van soorten ruimtes, over of door het grondgebied van verschillende lokale besturen (landelijk gebied, groenblauwe zones, waardevolle landschappen, natuur- en/of landbouwgebieden ...). Die integrerende en gebiedsgerichte ambities zouden het doel moeten zijn van een sterke kaderstellende Vlaamse overheid die zichzelf beter op die integratie en op die interbestuurlijke verhoudingen moet organiseren.*

*Er liggen belangrijke verantwoordelijkheden en verwachtingen voor **sterkere lokale besturen**, maar de decentralisatie slaat nu te eenzijdig door, bij **gebrek aan Vlaamse kaderstelling** en taakstellingen en door een gebrek aan een geïntegreerde en op uitvoering gerichte organisatie en werking van de Vlaamse overheid, met de stilstand rond het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen als meest recent sprekend voorbeeld.*

In het laatste onderdeel van dit hoofdstuk werken we het concept van het gebiedsgericht omgevingsbeleid verder uit.

b. Trends en evoluties in het veld

Uit alle literatuur, onderzoeken en gesprekken halen we de voor ons doel belangrijkste hoofdlijnen.

Decentralisatie en/of centralisatie: een permanent debat

Het is hier niet de plaats voor de reconstructie van de geschiedenis van het ruimtelijke beleid: van de eerste wetgeving in 1962, over de afbakening van en de beleidskeuzes in de gewestplannen (jaren 1970 en 1980) tot de ruimtelijke structuurplanning (1999) en nu, sedert 2017, de ruimtelijke beleidsplannen (Vlaams, provinciaal en lokaal). Naast de geschiedenis van de planning, zouden we dan ook de geschiedenis van de regelgeving rond vergunningen moeten plaatsen en de evolutie van de handhaving. Planning, vergunnen, handhaven en een ondersteunend grond- & pandenbeleid: dat is de onderling samenhangende vier-eenheid in de ruimtelijke ordening.

De centrale bestuurskundige problematiek is de permanente discussie over centralisatie versus decentralisatie bij ruimtelijke ordening. **Elke stap naar decentralisatie gaat voor ons gepaard met een debat over de rol van de centrale overheid.** Binnen de beweging naar decentralisatie zijn daarom nog varianten over de verschillende mogelijke rolinvullingen van de centrale overheid als 'decentraliserende' overheid. We weten ook dat lokale besturen vaak heel verschillend omgaan met die gedecentraliseerde ruimte:

- Sommige lokale besturen zijn, vroeger en nu, vernieuwend geweest op het vlak van ruimtelijke planning en ruimtelijke projecten en ze hebben vaak mee het beleid op centraal niveau geïnspireerd. In heel wat lokale besturen is er geen ruimte (meer) voor cliëntelisme bij vergunningen. Heel wat betekent ook: nog niet in allemaal.
- Andere lokale besturen zijn evengoed niet vernieuwend en hebben vaak op zeer onoordeelkundige manier open ruimte aangesneden of zonder veel kwaliteit projecten toegestaan onder de brede noemer van 'ruimtelijke verdichting'. Ze zijn niet vies van vreemde behandelingen van vergunningen die een geloofwaardig en rechtvaardig ruimtelijk beleid aantasten. De meest uitgesproken schandalen komen in de pers, wat wel wijst op een toegenomen maatschappelijke gevoeligheid.
- In sommige lokale besturen zijn de activiteiten en de diensten voor stedenbouw en deze voor vergunningen compleet gescheiden, in andere zit dat ingebed in één geïntegreerde dienst. De interne organisatie van de lokale besturen is op dat vlak dus erg verscheiden.
- Het is die grote variatie tussen lokale besturen en lokale praktijken die steevast zorgt voor fervente voor- en tegenstanders van decentralisatie naar lokale besturen.
- En juist in die verschillen zit dan vaak de vraag of en in welke mate het wenselijk is dat de centrale overheid daarin tussenbeide komt door aangepaste uniforme regelgeving of spelregels gericht op identieke rolinvulling.

Doorwerking van gewestplannen en van het huidige beleid

Bij alle beleidsinitiatieven blijft de constante doorwerking van de gewestplannen opvallend, op basis van de eertijds gemaakte beleidskeuzes en vormen van politieke beïnvloeding en van het koninklijk besluit van 1972 dat de invulling van de bestemmingen op de gewestplannen vastlegde. De problematiek van de **woonuitbreidingsgebieden** bijvoorbeeld zit verankerd in het kader van de gewestplannen. Iedereen erkent dat de gewestplannen verouderd zijn, maar ze blijven wel het referentiepunt voor afwijkingen en van ruim geïnterpreteerde uitzonderingen. Uit onderzoek van de HoGent blijkt dat 95% van de ruimte niet van bestemming veranderd is sinds de opmaak van de gewestplannen; 1,5% is herbestemd naar open ruimte; 3,5% heeft een harde bestemming gekregen (HoGent, 2021).

Van geen planning over structuurplanning naar beleidsplannen, maar zonder doorwerking

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997) – 'open en stedelijk' – wilde een trendbreuk inluiden (Voets e.a., 2010). De structuurplanning op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau ging gepaard met de invoering van het instrument van de **ruimtelijke uitvoeringsplannen, op de 3 bestuursniveaus**. In de structuurplanning koos de Vlaamse decreetgever voor een opwaardering van de rol van de provinciebesturen die tot dan op planningsniveau afwezig waren. Binnen de structuurplanning speelden zich discussies af over afbakening van groot- en kleinstedelijke gebieden, afbakening van de agrarische en natuurlijke structuur, de categorisering van ons wegennet, enz.. Dat was gekoppeld aan moeilijke en lange discussies over ruimteboekhoudingen gebaseerd op het principe van exclusief ruimtegebruik, die minder of niet pasten binnen de filosofie van de structuurplanning en ook geen recht deden aan de feitelijke ruimtelijke verwevenheid van functies. Binnen die filosofie van de structuurplanning investeert de Vlaamse overheid in zogenoemde 'strategische projecten' (zie hieronder) op lokaal en bovenlokaal niveau.

De structuurplanning kwam vanaf het einde van de jaren 1990 onder druk en de aandacht verschoof naar **beleidsplanning die minder op hiërarchie en meer op partnerschap tussen bestuursniveaus zou gebaseerd zijn** (Codextrein 2017). De Vlaamse overheid legde de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) in 2018 vast, maar tot op de dag van vandaag, 6 jaar later, zijn er nog altijd geen bindende

beleidskaders om het BRV te realiseren. Daardoor blijven de kaders van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen gelden. Het zorgt voor een malaise en impasse op het vlak van beleidsplanning, voor onduidelijkheid over de onderlinge verhoudingen, nu de hiërarchie uit de periode van de structuurplanning op de helling staat. Lokale besturen gaan als gevolg van die complexiteit en onzekerheid maar aarzelend om met de opmaak van nieuwe ruimtelijke beleidsplannen. De kritiek op de lange duur en op de kostprijs van ruimtelijke uitvoeringsplannen neemt op lokaal niveau ondertussen toe. De kostprijs hangt vooral samen met de opmaak van de daaraan gekoppelde Milieueffectrapporten (MER's).

Het lijkt erop dat **op het Vlaamse niveau minder aandacht is voor sterke beleidskaders en meer aandacht voor ad-hoc-interventies en projectmatig beleid ten koste van de planning**. Projecten zijn concreet en uitvoeringsgericht, het belang en de effecten van planning zijn meer op de lange termijn te bekijken. De Vlaamse overheid lanceert veel projecten met ruimtelijke weerslag: tegelwippen, Blue Deal, meer bos in Vlaanderen, het stikstofakkoord, het Vlaamse klimaatadaptatieplan ... Die projecten kunnen waarde hebben en ondersteunend zijn voor initiatiefnemende lokale besturen, maar ze staan te zeer op zich en zijn te sectoraal bedacht, zonder integrerend ruimtelijk kader op het Vlaamse niveau (Pisman, 2023) en op het gebiedsniveau. Beleidskeuzes zijn te zeer opgesloten in het concept en de voorwaarden van de sectorale projectoproepen.

Decentralisatie van vergunningen, ingebed in verbreed gebruik van uitzonderingen

Gekoppeld aan de structuurplanning koos de Vlaamse overheid voor de decentralisatie van de vergunningverlening naar de lokale besturen (decreet ruimtelijke ordening 1999). Dat gebeurde op basis van een model van **gedifferentieerde decentralisatie**. Lokale besturen konden gradueel de decentralisatie (= ontvoogding) 'verdienen' door te voldoen aan 5 kwaliteitsvoorwaarden voor planning, ambtelijke bezetting (de figuur van de omgevingsambtenaar) en inventarisering op basis van registers. Er waren grote verschillen in snelheid waarmee de lokale besturen die voorwaarden realiseerden, maar als stimulerend groeimodel voor lokale besturen was het een interessante aanpak die toont dat de wisselwerking tussen centrale en decentrale elementen kan werken.

Sinds 2014 is de diplomavooraarde voor de omgevingsambtenaar weggefallen. Dat lokt controverse uit over het gebrek aan balans tussen de ambtelijke professionaliteit en het primaat van de politiek. De **onafhankelijkheid van de gemeentelijke omgevingsambtenaar (GOA) is in de loop van de jaren afgebouwd**: het verslag van de GOA hoeft niet meer verplicht bij de beslissing over de omgevingsvergunning; GOA's hebben niet meer automatisch een statutaire aanstelling. Het is een open vraag of dat al dan niet een verklaring biedt voor de uitstroom van GOA's uit lokale besturen. Het recente rapport over de GOA's (december 2023) gaat daar dieper op in en daarop komen we hieronder terug.

Het nooddecreet van 1993 maakte een einde aan de tot dan gegroeide uitzonderingen op de vergunningverlening, maar dat decreet is later zelf ook weer stelselmatig teruggeschroefd. Het is hier niet de plaats voor een uitvoerige analyse, we beperken ons tot verwijzing naar:

- De regelingen voor zonevreemde woningen en zonevreemde bedrijven (minidecreet van 1984; verstrenging in minidreeten van 1993 en 1994 en dan weer ruime versoepeling in codex 2009).
- De gevolgen van de zogenoemde vertuining en verpaarding van landbouwgebied en/of landbouwgebonden gebouwen, waardoor het landelijke gebied een steeds meer residentieel uitzicht krijgt (90% van de vrijkomende landbouwgebouwen krijgt een niet-landbouwbestemming) (Verhoeve, 2017). De commissie voor de bouwshift stelde vast dat zonevreemde functiewijzigingen in de open ruimte de helft van het extra ruimtebeslag

vertegenwoordigen en dat is de reden waarom de commissie de realisatie van de bouwshift aan de open ruimte koppelt (en niet alleen aan het bebouwde gebied) (Commissie Bouwshift, 2021).

- Het zogenoemde PRIAK (Principieel Akkoord, 2002 dan verankerd in de Vlaamse codex 2009) als instrument om woonuitbreidingsgebieden soepeler aan te kunnen snijden (recent afgeschaft in het decreet over woonreservegebieden).
- Het beleid voor signaalgebieden (belangrijke gebieden voor de waterhuishouding): er zijn geen uitvoeringsplannen op Vlaams niveau om gebruik tegen te gaan (onder meer vanwege de planschadevergoeding).
- De afwerkingsregel; de toegenomen vrijstellingsregelingen; de versoepelde regelingen voor uitgeruste wegen; het mogen afwijken van 15 jaar oude BPA's en verkavelingen en voor allerlei zonevreemd ruimtegebruik.

Beleid voeren via vergunningen: meer individualisering

Het gevolg van de tanende belangstelling voor planning, van de decentralisatie van de vergunningen en van de invoering of ruime interpretatie van allerlei uitzonderingsbepalingen voor vergunningen in de Vlaamse decreetgeving, leidt ertoe dat lokale besturen geneigd zijn beleidskeuzes te maken via hun vergunningen, dus meer **op basis van individuele aanvragen dan vanuit collectieve afwegingen gebaseerd op planning**. Het maakt het moeilijk lokaal beleid te beoordelen en te controleren omdat het feitelijke beleid zich doorheen de stroom aan vergunningen veeleer geruisloos ontwikkelt.

Die vaststelling moeten we nuanceren omdat die praktijk sterk kan verschillen van lokaal bestuur tot lokaal bestuur. Het zet hoe dan ook andermaal de discussie over decentralisatie op scherp: zowel over de praktijken bij de lokale besturen, maar zeker ook over de rol van de Vlaamse overheid.

De kostprijs van de bouwshift

De aankondiging van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen ging gepaard met de aankondiging van de betonstop, later geherformuleerd tot bouwshift. Dat is nu voornamelijk toegespitst op een discussie over de vergoeding voor de planschade van grondeigenaars. Uiteindelijk is daar een politiek akkoord over bereikt, dat evenwel voor stevige controverse zorgde en zorgt.

De juridische vertaling daarvan krijgt vorm in het **'instrumentendecreet'**. De vergoedingen die nu voor de planschade voorzien zijn, leggen een grote financiële druk op de lokale besturen, ook al heeft de Vlaamse overheid daarvoor ook gedeeltelijke compensatie voorzien. Hoe de landcommissies, die de grondwaarden moeten schatten, met die materie zullen omgaan, is op dit moment (augustus 2024) ook nog onduidelijk.

De lange duur van de uitwerking van dit aspect van de bouwshift leidt tot onzekerheid en een toename van vergunningsaanvragen, waardoor de druk op de open ruimte eerder stijgt. De factuur schrikt lokale besturen af, waardoor zij minder geneigd zullen zijn initiatieven voor de bescherming van open ruimte te nemen (VVSG, 2022). Ook de planbatenheffing is overigens onvolmaakt en te weinig efficiënt om planschadeclaims te kunnen compenseren.

Capaciteit onder druk

Uit meerdere onderzoeken weten we dat er in veel **lokale besturen ernstige problemen zijn op het vlak van de ambtelijke capaciteit** (zie o.a. Van Haelter, 2021). In veel lokale besturen is er een te beperkte bezetting, geen duurzame bezetting doordat ambtenaren uitvallen of uitstromen. Er is grote krapte op de arbeidsmarkt voor omgevingsambtenaren.

In combinatie met de evoluties die we hierboven hebben geschetst, is daardoor **in veel lokale besturen nauwelijks ruimte voor planningsinitiatieven** en voor handhaving. Alle energie moet, deels noodgedwongen, naar vergunningen gaan, maar ook op dat vlak zijn er problemen met de tijdige behandeling en de juridische kwaliteit van de vergunningen.

In veel lokale besturen is er **geen ruimte voor specialisatie**: een beperkt aantal mensen moet alle specialismen combineren. We zien de trend waarbij intercommunales langdurig inspringen voor de reguliere dienstverlening of waarbij lokale besturen interim-managers inhuren via consultantkantoren.

In december 2023 verscheen het rapport over de GOA's dat de positie van de GOA's grondig evalueerde. De studie leerde dat de werkdruk en stijgende werkbelasting zwaar wegen op de functie. Het leidt er onder andere toe dat veel GOA's niet toekomen aan beleidswerk, maar alle tijd in het operationele werk moeten steken. Er is in meer dan de helft van de ondervraagde gemeenten een grote uitstroom van personeel en er wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van tijdelijke externe ondersteuning door intercommunale samenwerking en/of consultants. Voor beleidsplanning is het betrekken van consultants zeker nuttig omdat die expertise inbrengen en een externe kijk op de gemeente vernieuwend kan zijn. Voor het opmaken van vergunningen is afhankelijk zijn van consultants helemaal niet positief. De expertise zit dan niet in de gemeente. Die kerntaak zou een lokaal bestuur zelf moeten aankunnen. De frustratie over de jobinvulling van de GOA's lijkt groot te zijn, onder andere door die werkdruk, door de complexiteit van de regelgeving, door de druk en verwachtingen van burgers, een gebrek aan waardering en aan promotiekansen, ontoereikende verloning, krappe personeelsbezetting of slechte organisatie van de dienst. De onderzoekers besluiten dat vooral dienst- en bestuursgebonden factoren een rol spelen in de waardering van de job en dat dit indirect ook met de schaal van de besturen te maken heeft. Het is echter niet zo dat alleen de schaal een dominante rol zou spelen en dat schaalvergroting alle problemen zou oplossen. De onderzoekers bevelen een combinatie van maatregelen aan, zowel op het lokaal niveau zelf (voldoende capaciteit, organisatie van de dienst,...) als op het Vlaamse niveau (GOA rapport 2023; artikel in tijdschrift Ruimte: 62, pp 67-69).

Handhaving onder druk

Voor de handhaving zijn er parallelle bevoegdheden tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen, maar ontbreekt een duidelijke taakverdeling. Dat speelt, naast de politieke gevoeligheid, mee in de **aarzelingen van lokale besturen om correct te handhaven**. Vooral grotere lokale besturen hebben de capaciteit om de handhaving in eigen beheer te houden. Dat betekent niet dat alle grotere lokale besturen dat dan ook actief doen. Kleinere lokale besturen werken daarvoor op een aantal plaatsen samen in intercommunaal verband. Handhaving vergt ambtelijke capaciteit, maar zeker ook politieke wil.

Er is stevige kritiek op de **drempels die de Vlaamse overheid tegen actieve handhaving opwerpt**, zowel in de voorfase als in de eventuele uitvoering van handhavingsbeslissingen, onder andere door de installatie van een Hoge Raad als een extra toets (of volgens anderen eerder als een bijkomende rem). Voor een uitvoerige uitwerking, zie Coppens e.a., 2022, hoofdstuk 8.

3.Elementen voor de toekomstvisie

a. Wat is de analyse van de evolutie tot op vandaag?

De belangrijkste conclusie van deze stand van zaken is dat de **balans tussen centralisatie en decentralisatie uit evenwicht** is. Doordat sturende beleidskaders op Vlaams niveau ontbreken is de decentralisatie van planning en vergunningen te zeer doorgeschoten naar het lokale niveau. De problemen van bestuurskracht en de te kleine schaal van de 300 lokale besturen (2024) zetten grote druk op de kwaliteit van het lokale beleid en stimuleren de aantasting van de ruimte en de druk op de open ruimte. Nagenoeg alle lokale besturen bekijken alleen de eigen ruimte en voeren beleid alleen geïnspireerd vanuit die eigen ruimte. Een indicatie van het probleem van bestuurskracht is de uitbesteding van plannen en van vergunningsdossiers aan consultants. Veel lokale besturen investeren niet meer in beleidsplannen, ze voeren ad hoc beleid via de vergunningen. En die lokale besturen die wel werk willen maken van een sterk beleid krijgen onvoldoende steun omdat richtinggevende Vlaamse kaders ontbreken of door de onwerkbare en financieel onrealistische uitwerking van de bouwshift.

Het bovenlokale niveau in de ruimtelijke ordening

Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen zit nog altijd in de fase van de strategische nota van 2018. Van bij de voorbereiding stond in teksten geschreven dat er noodzaak was om te werken aan een **gebiedsgericht geïntegreerd beleid dat zou inspelen op het maatwerk** dat vereist is in de ruimtelijke ordening door de grote verscheidenheid tussen de Vlaamse subregio's. Die beleidsintentie stond in de ambtelijke documenten voor deze strategische visie; in de definitieve tekst van de strategische visie van 2018; in de beleidsnota's van de opeenvolgende ministers Schauvliege (2014 – 2019) en Demir (2019 – 2024); in het rapport van de commissie Bouwshift (2021); in een hele reeks voorbereidende ambtelijke stukken voor de uitwerking van bindende actieplannen. Aan al die soortgelijke voorstellen in die opeenvolgende beleidsdocumenten is tot nu toe geen gevolg gegeven.

*Het voorstel om te werken met ruimtelijke gebiedsprogramma's, onderhandeld per regio, is geen origineel idee dat nu voor het eerst opduikt of door ons wordt voorgesteld. Het is al lange tijd aanwezig in alle relevante Vlaamse beleidsteksten over ruimtelijk beleid. Het prototype voor een dergelijke **gebiedsgerichte werking** hoefden wij niet uit te vinden.*

Veel lokale besturen zijn **in eerste instantie op de eigen schaal** en beslissingen over de eigen ruimte **gericht**. Er is geen of weinig neiging bij lokale besturen om de verbanden in ruimtelijke beslissingen op een hoger bovenlokaal niveau af te wegen, tenzij het door de schaal niet anders kan of iedereen erbij wint. Overleg, als dat al plaatsgrijpt, baadt in vrijwilligheid en er zijn nauwelijks bindende afspraken, ook waar lokale besturen intenser samenwerken in intercommunaal verband, vaak in de intercommunales voor streekontwikkeling. Het opent de vraag of 'lokale' plannen niet beter meteen op bovenlokaal niveau tot stand komen, als onderdeel van het gebiedsgericht omgevingsbeleid. Binnen die bovenlokale planning zouden lokale besturen dan hun lokale plannen kunnen opmaken. Nu hopen we dat het omgekeerde gebeurt (van het lokale naar het bovenlokale), maar dat is dus niet het geval.

Er is **voor planning en vergunningen weinig intergemeentelijke samenwerking** en waar die er is, blijft die gebonden aan de beslissingen van alle gemeenten individueel. Het intercommunale instrument, gebaseerd op vrijwilligheid, komt dus niet tegemoet aan de nood tot bovenlokale en meer gebiedsgerichte bindende

afspraken. Het instrument van een intercommunale GOA wordt ook niet gebruikt: het illustreert dat lokale besturen zeker voor dit domein heel erg op hun autonomie staan.

Provinciebesturen geven wel soms impulsen tot die bovenlokale planning of tot gebiedsgerichte initiatieven, maar ook dan blijven alle gemeentebesturen autonoom en spelen de politieke verhoudingen tussen lokale en provinciale besturen. De provinciebesturen hebben wel het voortouw genomen voor de opmaak van **provinciale ruimtelijke beleidsplannen, maar dat blijft vooral bij papieren plannen**. De provinciebesturen vertalen die beleidsplannen tot nu toe ook niet in bindende bepalingen (net zoals het Vlaamse niveau). Bij een aantal Provinciale Ruimtelijke Uitvoeringsplannen gebeurt dat wel, in de ene provincie meer dan in de andere.

De provinciebesturen spelen sedert het decreet voor de omgevingsvergunningen (2017) een belangrijkere rol dan voorheen in de behandeling van vergunningen. Voor vergunningen met grote milieu-impact zijn zij de eerste behandelaar, voor omgevingsvergunningen van lokale besturen zijn zij beroepsinstantie. **Experts stellen de bestuurskracht van de provinciebesturen ter discussie voor de dossiers in eerste aanleg en hebben veel vragen over de impact van de grote verwevenheid met de lokale besturen** voor de kwaliteit van de dossiers die de provinciebesturen als beroepsinstantie behandelen. Daar is de meerwaarde van de provinciebesturen evenmin te vinden.

De aandacht voor **strategische projecten** (vanuit het Departement Omgeving) op een bovenlokale schaal is zeker positief. Die projecten brengen interessante coalities samen en leiden soms tot innovatieve vormen van planning, maar die projecten komen niet uit de sfeer van de vrijwilligheid en ze binden vooral de sectorale Vlaamse departementen niet, die dus meestal afstand houden en zich niet engageren. De vaak langdurige inspanningen op het niveau van de planning en de vaak grote energie die naar uitgebreid en langdurig overleg gaat, zijn om die redenen suboptimaal ten opzichte van de resultaten op het terrein. Hetzelfde geldt in zekere mate voor de zogenaamde **complexe projecten** waarvoor omslachtige procedures in een apart decreet voorzien zijn.

Projecten van de Vlaamse Landmaatschappij, zoals **landinrichtingsprojecten**, brengen coalities op bovenlokaal niveau samen en komen tot realisaties omdat de VLM zelf meer uitvoeringsinstrumenten en financiële middelen kan inzetten. Dat zijn in de praktijk evenzeer 'strategische projecten'.

De projecten voor stadsvernieuwing, via het fonds voor stadsvernieuwing, zijn dat ook (met een meer lokale focus en schaal), maar zij vallen dan weer buiten het blikveld van het Departement Omgeving en de verantwoordelijke minister. Nochtans zijn stadsvernieuwingsprojecten bij uitstek ingrijpende ruimtelijke operaties. De **stadsvernieuwing** is de bevoegdheid van de minister voor Binnenlandse Aangelegenheden en zit administratief ingebed in het Agentschap Binnenlands Bestuur. Ook bij stadsprojecten merken we dat vaak geen sprake is van een collectieve verantwoordelijkheid van de hele Vlaamse overheid waardoor de realisatie van dergelijke projecten vaak een zeer lange lijdensweg is doorheen Vlaamse departementen en agentschappen die niet betrokken waren bij de conceptie en de goedkeuring van stadsvernieuwingsprojecten (Vervloesem e.a., 2022).

*De tussentijdse conclusie op dit punt is dat gebiedsgericht beleid en gebiedsgerichte projecten een **geïntegreerde opstelling vereisen en een collectief engagement van de Vlaamse overheid**. Bij veel ruimtelijke projecten op lokaal en bovenlokaal niveau is dat nu een basisprobleem. De verkokerde politieke en ambtelijke werking van de Vlaamse overheid is voor de realisatie een grote hindernis. We werken het concept van de gebiedsgerichte benadering hieronder meer in detail uit.*

b. Wat betekent dit voor de lokaal-Vlaamse dynamiek?

De samenhang tussen het lokale en het Vlaamse niveau is de kern van dit project. We stellen een **te sterk doorgesloten decentralisatie** vast, met een te beperkte lokale bestuurskracht en een Vlaamse overheid die haar kerntaken niet goed vervult. Er zijn geen taakstellingen of doelstellingen op Vlaams niveau.

In zijn reflectie op de toekomstvisie formuleerde Joachim Declerck (Architecture Workroom Brussels) zijn visie op het maatschappelijk belang van gebiedsgerichte initiatieven voor omgevingsbeleid (VTOM, 2024/1, pp 37-43). Zijn bijdrage vat goed de basisfilosofie van de toekomstvisie voor het omgevingsbeleid in de ruime zin en de noodzaak van een betere, meer dynamische interactie tussen het lokale en het centrale niveau.

Declerck wijst er op dat complexe maatschappelijke opgaven zoals water, mobiliteit, duurzaamheid,... grote afhankelijkheden meebrengen tussen disciplines, bestuursniveaus, sectoren,... en dus een geïntegreerde benadering vergen. Die integratie kunnen we best plekkebonden realiseren. Hij wijst erop dat het Vlaamse omgevingsbeleid zich al langere tijd in een mist bevindt: er is het BRV, maar zonder beleidskaders. Er zijn beleidstrajecten, studies en experimenten,... maar het ontbreekt vaak aan de 'uitvoeringsgerichte dimensie'. Opgaven op het vlak van water, energie, zorg, economie, wonen of mobiliteit vergen concrete transformatieprocessen in beek- en riviervalleien, in dorpskernen, in wijken, in havengebieden of in straten. Dat moet gebeuren in samenwerking met de relevante beleidsdomeinen en met de 'energieke samenleving' van mondige en ondernemende maatschappelijke actoren (die term ontleent Declerck aan Maarten Hajer).

Op dat niveau ziet Declerck drie prototypische werkvormen verschijnen: de incubatietrajecten en -platformen (zie Open Ruimte Platform, zie Labo Ruimte); de regionale gebiedsprocessen en -programma's (zie Kleine Nete; zie T.OP Dender, zie Regionet Leuven,...) en uitvoeringsprogramma's zoals Water+Land+Schap; Vlaanderen breekt uit; proefprojecten Droogte; Stadsvernieuwingsprojecten. Het zijn allemaal prototypes waarbij de Vlaamse en lokale overheden betrokken zijn, het initiatief voor nemen of het initiatief steunen. We moeten dus geen nieuwe formules uitvinden, we moeten deze prototypes wel tot de reguliere aanpak transformeren en ze uit de soms te beperkende sectorale administratieve en politieke kokers halen.

Eerder dan een omvattend top-down beleidskader dat dan zogenaamd tot op het lokale niveau moet 'neerdalen', hebben we een kader met taken, doelstellingen en instrumenten nodig dat dit lokaal maatwerk en die lokale dynamiek aanwakkert en ondersteunt. Declerck verwijst naar de visie binnen 'Weerbaar Waterland', waarbij deze interactie tussen lokale dynamiek en centrale kaders de basisfilosofie is: 'een gestructureerd samenspel tussen centraal beleid (taakstellende doelen, wetgeving en structurele financiering), gemandateerde actoren en praktijkgerichte innovatieprogramma's', aansluitend bij de drie prototypes die we hierboven situeerden. Het is die interactie 'tussen duidelijke doelen en volgehouden investeringslogica's op centraal niveau, gemandateerde actoren en coalities (van Vlaams tot lokaal niveau) en verschillende types van uitvoeringsgerichte gebiedswerking die een grote, wervelende verbouwing binnen bereik brengt' (41). In zijn uitleiding geeft Declerck aan dat vooral water en bodem leidende principes zouden moeten zijn voor uitwerking van gebiedsprogramma's. Op het punt van de schaalkeuze komen we hieronder nog terug.

We verwachten van de Vlaamse overheid een sterkere kaderstellende rol, een betere interne organisatie en een beter collectief engagement, gericht op meer geïntegreerd beleid, een meer ondersteunende en faciliterende ingesteldheid die lokale besturen en lokale coalities concreet bijstaat bij plannen en uitvoering en Vlaamse departementen en agentschappen die zelf deel zijn van die lokale coalities en daarin ook hun verantwoordelijkheid opnemen.

Voor de balans tussen centralisatie en decentralisatie stellen we een **onderscheid** voor tussen beleid in en met betrekking op de **open ruimte** en beleid in en met betrekking op **verdichte gebieden in woonkernen**:

- Voor de open ruimte is er nood aan sterkere centrale Vlaamse beleidskaders ter bescherming van open ruimte: uitzonderingsbepalingen sluiten, bindende beleidskaders opmaken in uitvoering van het BRV (2018).
- Voor de open ruimte is een beter geïntegreerde gebiedswerking nodig die het lokale niveau overstijgt en gebiedscoalities ook beter ondersteunt, binnen Vlaamse taakstellingen en een collectief engagement van de hele Vlaamse overheid.
- De nood aan een betere regeling voor de bouwshift: beperking van inbreuken op open ruimte en betere financiële regeling voor ‘planschade’/compensaties.
- In verdicht gebied zou de beleidsruimte voor lokale besturen in verhouding groter mogen zijn, met dan wel de voorwaarden van verhoogde capaciteit en competenties, met ondersteuning van beleidskaders vanuit de Vlaamse overheid en met sterkere beperkingen voor lokale projecten met een sterke bovenlokale weerslag (bijvoorbeeld de inplanting van een shoppingcenter).

In dit model is voor provinciebesturen geen toekomst meer

- De huidige provinciebesturen nemen soms wel interessante planningsinitiatieven en/of geven aanzetten tot een gebiedsgericht beleid, maar die initiatieven zijn in hetzelfde bedje ziek als soortgelijke initiatieven op Vlaams niveau. Vooral door de druk van de lokale besturen komt het zelden of nooit tot bindende bepalingen die de planningsinitiatieven uit de papieren sfeer en uit de sfeer van de welwillende vrijblijvendheid halen. Dat versterkt het ‘lege’ planningscircuit en leidt vooral tot een overhead van planningsdocumenten die niet verder komen dan mooie intenties op papier, vaak dubbelop met dezelfde intenties in de Vlaamse documenten.
- De deputaties hebben nu nog een rol bij vergunningen. Rond dat provinciale niveau van vergunningen ontwikkelt zich dan vaak een strategisch spel waarbij de lokale verantwoordelijkheid in een grijze zone terechtkomt. Dat is niet goed voor de democratische controle en het biedt lokale besturen te veel marge om de eigen politieke verantwoordelijkheid te ontvluchten of te maskeren.
- In een model dat steunt op sterkere en grotere lokale besturen en een sterker uitgebouwde gebiedsgerichte organisatie van de Vlaamse overheid in interactie met die sterkere lokale besturen, zien we geen toekomst meer voor een politiek intermediair niveau.

Minder lokale besturen met meer bestuurskracht

- Lokale besturen hebben een volledig uitgebouwde dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening, met ruimte voor interne specialisatie voor de volledige cyclus waarbij plannen, vergunnen en handhaven gelijkwaardig zijn uitgebouwd.
- De versterking van de bestuurskracht moet leiden tot een betere opbouw van kennis en tot betere bewaring van lokale kennis; tot duurzame uitbouw van expertise; tot een stabiele ambtelijke onderbouw als waarborg voor een langetermijnvisie en voor objectiviteit in de dossierbehandeling.
- Een aangepaste interne organisatie van het lokale bestuur voor geïntegreerde afstemming met mobiliteit, wonen, zorg, infrastructuur, water... ondersteund door de nodige capaciteit en competenties.

- We beschouwen handhaving als een plicht van lokale besturen: zij nemen democratisch gemaakte beleidskeuzes die ze vertalen in een objectief vergunningenbeleid gebaseerd op publieke controle en publieke handhaving door de lokale besturen. Dat is essentieel om de gemaakte keuzes legitiem te maken en iedereen gelijk te behandelen. Een sterk lokaal bestuur maakt beleidskeuzes en kiest ervoor om die ook consequent op te volgen en inbreuken te sanctioneren.
- Lokale besturen kunnen samenwerken voor specialisaties (ook voor handhaving), maar de kerntaken (planning, vergunnen, handhaven) moeten lokale besturen zelfstandig kunnen opnemen.
- Lokale besturen zetten in op een actief grond- en pandenbeleid: de inzet van grond en gebouwen als collectieve goederen in collectief bezit is cruciaal om de onderhandelingspositie van lokale besturen te versterken.

Grotere lokale besturen: internaliseren van het ruimtelijke beleid

In de huidige bestuurscultuur en in de huidige financiering zitten krachtige impulsen om open ruimte blijvend aan te snijden of verder te versnipperen. Wij stellen voor om die ‘drivers’ van het huidige systeem af te remmen of onmogelijk te maken. Dat vergt zeker Vlaamse beleidskaders.

De 300 lokale besturen (2024) zitten in een systeem van sterk **‘political localism’**, waarbij vooral voor ruimte (woningen, infrastructuur) lobbykanalen ontstaan die druk zetten op het Vlaamse niveau of beslissingen op dat niveau proberen te beïnvloeden. We zagen die patronen in het verleden bij de keuzes die gemaakt zijn in de gewestplannen en die cultuur is tot op de dag van vandaag dominant.

Sterkere lokale besturen betekent minder maar grotere lokale besturen. In het verleden voerden 2 of 3 lokale besturen een autonoom lokaal ruimtelijk beleid, met weinig incentives of politieke wil om over de grenzen van de eigen gemeente te kijken. Grotere lokale besturen met meer interne capaciteit en competenties moeten ertoe leiden dat zij ruimtelijke keuzes op een grotere schaal internaliseren om tot een meer territoriaal afgewogen ruimtelijk beleid te komen. Op die ruimere schaal kunnen lokale besturen beter afwegen welke kernen zij op welke manier willen verdichten, waar zij open ruimte bewaren, woonreserves en woonuitbreidingsgebieden kunnen schrappen of alsnog willen realiseren. De creatie van grotere lokale besturen moet zo ook de druk op ruimte en op de Vlaamse overheid verminderen en een sterker Vlaams beleid faciliteren.

Sterkere lokale besturen voor sterkere bovenlokale onderhandelingen

We steunen het voorstel om te werken met **gebiedsgerichte en geïntegreerde plannen en programma’s op het niveau van de Vlaamse regio’s**. Dat kan niet zonder sturende beleidskaders vanuit het Vlaamse niveau die dan vervolgens leiden tot taakstellingen per regio maar met voldoende ruimte voor de lokale dynamiek, voor het maatwerk per regio en voor voorstellen van onderuit. Zonder Vlaamse kaders en taakstellingen op hoofdlijnen dreigen gebiedsgerichte onderhandelingen stuurloos te verlopen. Pas met dergelijke kaders heeft een investering in gebiedsgerichte onderhandelingen haar grote meerwaarde. De referentieregio’s zijn voor die bovenlokale aanpak zeker geschikt (zie hieronder).

De werkbaarheid en beheersbaarheid van bovenlokale onderhandelingen wint bij minder maar sterkere lokale partners, met een **sterkere ambtelijke organisatie en professionele ondersteuning** van de verantwoordelijke politici. Dat leidt tot een sterkere onderbouw voor bovenlokale onderhandelingen met andere lokale besturen en met de Vlaamse overheid voor:

- bovenlokale kaders onderhandeld op het niveau van de referentieregio's (de uitbouw van vervoerregio's naar meer integraal omgevingsbeleid gebaseerd op de afstemming van ruimte en mobiliteit/infrastructuur)
- afstemming tussen lokaal en bovenlokaal beleid voor ruimte en voor water in het kader van referentieregio's in afstemming met de overlegverbanden voor integraal waterbeleid (waterlichamen voor oppervlaktewater en voor grondwater)
- sterkere capaciteit voor bovenlokale projectrealisatie (zie bv. de strategische projecten en de blauwgroene netwerken).

We zien dat als tijdelijke arrangementen om tussen lokale besturen, Vlaamse overheid en maatschappelijke actoren tot **onderhandelde gebiedsafspraken** te komen over het beschermen van de open ruimte, de aanpak van woonreservegebieden en van woonuitbreidingsgebieden (realisatie van de bouwshift) en de realisatie van specifieke strategische projecten, zoals de blauwgroene netwerken.

Die afspraken vergen inbedding in juridisch sluitende **uitvoeringsinstrumenten**, eventueel via aangepaste en snellere procedures voor een bovenlokaal ruimtelijk uitvoeringsplan. Er is nood aan een beter instrumentarium om die gebiedsgerichte onderhandelingen bestuurlijk, politiek en juridisch te verankeren, ook in de uitvoeringsfase.

Zowel op het niveau van de lokale besturen als op het niveau van de referentieregio's is ambtelijke versterking nodig. Een van de mogelijke pistes is de transfer van ambtenaren die nu op het Vlaamse niveau of op het provinciale niveau werken. Dat kan in verschillende permanente of tijdelijke vormen.

In punt 4 werken we die voorstellen meer in detail uit.

4. Operationele uitwerking van het gebiedsgericht omgevingsbeleid

Volgende punten komen in deze operationele uitwerking aan bod:

- We hernemen de set van instrumenten die we in de toekomstvisie voorstelden;
- We bekijken de insteek van de Vlaamse administraties voor het Regeerakkoord 2024-2029;
- We gaan in op de problematiek van de schaal;
- We nemen de conclusies van de studie over de regiodeals over;
- We vullen de studie aan met bedenkingen over de politiek-ambtelijke verhoudingen voor de regiodeals;
- We situeren het belang van een decretaal kader voor de regiodeals;
- We gaan in op het instrument van de Regionale Landschappen;
- We eindigen met een verwijzing naar de financiering van regiodeals.

a. Een set van instrumenten in de toekomstvisie

In het eindrapport van de toekomstvisie brachten we een set van instrumenten samen om het gebiedsgericht werken in Vlaanderen te kunnen uitwerken. We vatten dat samen in het overzicht hieronder.

Uit het eindrapport van de “Toekomstvisie voor het lokaal en binnenlands bestuur”

Een set van instrumenten voor het gebiedsgericht werken

De keuze voor een beter georganiseerde Vlaamse overheid op gebiedsniveau vereist de inzet van een aantal instrumenten. We beperken ons tot de hoofdlijnen.

Referentieregio's

De Vlaamse regering kan de referentieregio's als basis voor gemeenschappelijke programma's voor het omgevingsbeleid vastleggen. Dat bindt dan alle ministers die voor aspecten van het omgevingsbeleid verantwoordelijk zijn.

Taakstellingen op centraal niveau, met decentrale ruimte

De Vlaamse regering werkt met taakstellingen voor het omgevingsbeleid. De taakstellingen zijn het voorwerp van een collectieve beslissing van de Vlaamse regering. Deze taakstellingen geven aan wat de Vlaamse overheid als doelstellingen vooropstelt. Deze moeten voldoende ruimte laten voor onderhandeling, voor inbreng vanuit de lokale partners, ook in de procedure in de aanloop naar de doestellingen. Het zijn doelstellingen op een strategisch niveau. De operationele invulling is voorwerp van maatwerk in de onderhandelingen. De Vlaamse Regering legt vast hoe en op welke momenten het Vlaams parlement in het hele proces betrokken is en welke vormen van parlementaire opvolging zijn ingebouwd.

Gebiedsprogramma's

Het werken met gebiedsprogramma's voor de uitwerking van de taakstellingen vergt verankering in beleidsnota's. Het voorstel kan zijn om te werken met programma's van 5 jaar, naar analogie met de

lokale Beleids- en Beheerscyclus. De planning zou zo op de lokale legislatuur en meerjarenplanning afgestemd zijn.

Mandatering en capaciteit

Voor de generieke gebiedsprogramma's op het niveau van de referentieregio's en voor specifieke gebiedsprogramma's voor bepaalde specifieke gebieden werkt de Vlaamse Regering de mandatering uit. De Vlaamse regering duidt een collectief van ambtenaren aan, vanuit verschillende departementen en agentschappen. Ze duidt aan wie de leiding heeft. Deze groep van ambtenaren werkt binnen dat mandaat en volgens procedures van verantwoording, naar het Vlaamse parlement en de Vlaamse regering. Het mandaat houdt voldoende ruimte in voor onderhandelingen met de lokale besturen en maatschappelijke organisaties, via vormen van delegatie.

Gebiedsteams bij de gouverneurs

De Vlaamse overheid duidt teams aan van ambtenaren die werken onder de leiding van de gouverneurs. Deze teams hebben een open opdracht, staan in nauw contact met de lokale besturen en zetten die contacten om in nuttige informatie voor de Vlaamse overheid. Waar nodig en mogelijk zijn deze ambtenaren ook betrokken bij of deel van de teams die instaan voor gebiedsgerichte onderhandelingen en gebiedsprogramma's. Waar mogelijk komen provinciale ambtenaren hiervoor als eerste in aanmerking.

Selectie en statuut van ambtenaren

De rechtspositieregeling van de Vlaamse overheid voorziet in de specifieke selectie van ambtenaren met de competenties voor gebiedsgerichte onderhandelingen. De regeling omschrijft het statuut van de gebiedsgericht werkende teams van ambtenaren.

Gebiedsfondsen

De regelingen voor het Vlaamse budget maken het mogelijk om te werken met gebiedsfondsen. Dat zijn fondsen die specifieke middelen uit het Vlaamse budget bundelen aangevuld met specifieke middelen voor bepaalde gebieden. Deze gebiedsfondsen zijn gekoppeld aan de programma's, voor een termijn van vijf jaar. Binnen deze fondsen kunnen de gebiedsambtenaren onderhandelen met de lokale organisaties, ook over medefinanciering of over aanvragen voor Europese fondsen.

Gebiedscontracten

De Vlaamse Regering legt de procedure vast voor omzetting van gebiedsprogramma's in gebiedscontracten. Daarin staan de verbintenissen die de betrokken publieke en private actoren opnemen. Dat contract is juridisch bindend en kan dienen om bestuursniveaus verantwoordelijk te maken voor het niet-opvolgen van de contracten. Bij onenigheid of conflicten treedt in eerste instantie een bemiddelingscommissie op met externe experts die tot een vergelijk probeert te komen. In tweede orde komt de Raad van State aan bod.

Opvolging en monitoring

De Vlaamse Regering bepaalt de manier van opvolgen en de monitoring van gebiedsprogramma's. Dat vergt afstemming van data die nu vaak verspreid zitten bij verschillende organisaties. De monitoring is in eerste instantie bedoeld voor opvolging in de gemeenteraden en in het Vlaams parlement, steunt op een beperkte set van indicatoren en op een kwalitatieve methode van interactie en visitatie.

b. Uit de bijdragen voor het nieuw Vlaamse regeerakkoord (2024-2029)

In hun bijdrage voor het nieuw Vlaams regeerakkoord formuleerden zowel het Beleidsdomein Omgeving als het Departement Omgeving ambities m.b.t. gebiedsgericht werken, met verwijzingen naar de toekomstvisie. Het Beleidsdomein Omgeving stelt voor te werken aan 'een ambitieus gebiedsgericht meerjarenprogramma Natte Natuur', voor een geïntegreerd omgevings- en gezondheidsbeleid, voor een integrale zorg voor bodem en ondergrond 'met alle relevante entiteiten van de Vlaamse overheid, het bevorderen van groenblauwe dooradering en het creëren van ruimte voor natuur en water, door 'een sterke verbinding tussen ons ruimtebeleid, ons adaptatiebeleid en ons waterbeleid', het structureel verankeren van Waterlandschap en de grondenbank in de Blue Deal.

Bij de speerpuntacties voor de bouwshift staan vermeld: ruimte en mobiliteit verenigen in een 'vernieuwde geïntegreerde ontwikkelingsstrategie', bouwshift hand in hand met het grondbeleid. Onder de noemer 'gebiedsgerichte samenwerking' staan pleidooien voor 'een geïntegreerde aanpak', het structureel opzetten van gebiedsgerichte samenwerkingen van diverse aard, een geïntegreerde domeinbrede investeringsagenda en projectteams die entiteitsoverschrijdend zijn, met een duidelijk mandaat in een aantal vlaggenschipgebieden, met eigenaarschap bij lokale coalities. 'We voorzien heldere richtlijnen, doelstellingen, een geïntegreerde ondersteuning vanuit Vlaanderen, een solide financiële basis en een versterking van de lokale omgevingsdiensten.' Dat sluit aan bij de filosofie voor gebiedsgericht werken die we hierboven formuleerden, gebaseerd op een sterke interactie tussen het lokale en het centrale niveau, met actieve deelname en betrokkenheid van het centrale niveau in lokale coalities.

We vinden dezelfde soort insteek terug bij de inbreng van het Departement Omgeving. 'We bouwen voor de vergunningen een structurele werking met regio's uit om de omgevingsuitdagingen op een geïntegreerde manier te kunnen aanpakken'. 'Gebiedsontwikkeling wordt de katalysator om projecten te realiseren in een aantal vlaggenschipgebieden om de ruimtelijke transformatie te versnellen. Vlaanderen neemt de regie in handen en bundelt investeringen'. Ruimte en mobiliteit moeten verenigd worden. 'We engageren ons structureel en op het niveau van de referentieregio's waar we met de lokale partners de bouwshift en andere omgevingsuitdagingen doorvertalen naar prioriteiten en samenwerkingskansen. We stimuleren tegelijk met een thematische oproep Strategische Projecten Bouwshift bottom-up gebiedssamenwerkingen'. We streven naar een 'ambitieuze gebiedsgerichte Vlaamse investeringsagenda Open Ruimte' met een gebundelde inzet van mensen en middelen. We zullen vanuit het Departement 'beter gebiedsgericht werken om de diverse doelstellingen voor een gebied samen op een interbestuurlijke en geïntegreerde manier te realiseren. We bundelen daarvoor investeringen en verbinden ze met engagementen. We bieden duidelijkheid aan lokale coalities met krachtigere Vlaamse kaders. Met een structurele en Vlaanderen-brede omgevingsregio-werking creëren we met de drie bestuursniveaus een lokaal-Vlaamse gespreksruimte geënt op de referentieregio's. Met de inzet van het BRV-fonds ontwikkelen we vanuit een inhoudelijk en methodisch kader een nieuw instrument, namelijk de regiodeal.'

In de insteek van ANB vinden we verwijzingen naar de Nationale Parken en de Regionale Landschappen als voorbeelden van interbestuurlijke samenwerking. De Regionale Landschappen krijgen belangrijke opdrachten voor de realisatie van natuur in de buitengebieden en de randstedelijke omgeving. ANB wil experimenteren met gebiedsdeals als operationalisering van de regiodeals, voor een geïntegreerde gebiedsgerichte samenwerking in functie van klimaatrobuust waterbeheer, recreatieve noden, flankerend beleid, mobiliteit,...

c. Referentieregio's: de problematiek van de schaal

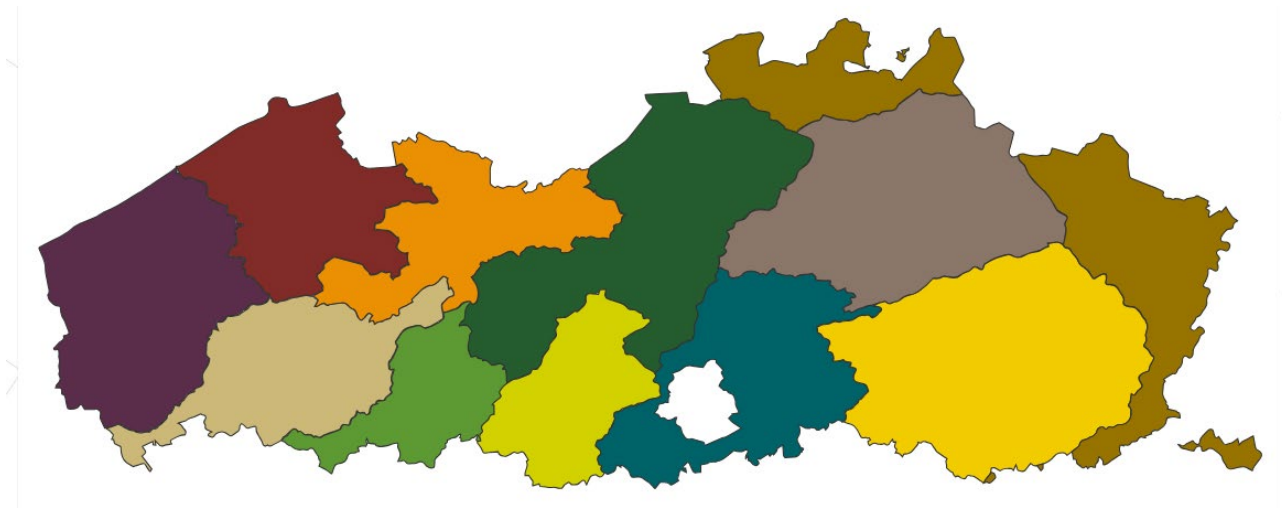
Op enkele beperkte uitzonderingen na, vallen de vervoerregio's samen met de 15 referentieregio's. Over de

evaluatie van de vervoerregio's hebben we het uitgebreid in het hoofdstuk over mobiliteit. De belangrijkste kritiek op het concept van de vervoerregio is dat mobiliteit en ruimtelijke ordening een twee-eenheid zijn en dat de vervoerregio nu beperkt blijft binnen de bevoegdheden van het Departement MOW, zelf al zijn er informele contacten met het Departement Omgeving op het ambtelijke niveau. In de recente nota's van het Beleidsdomein Omgeving wordt het pleidooi herhaald om werk te maken van deze inhoudelijke koppeling. Bij de creatie van de vervoerregio's lag er een ambtelijk voorstel op tafel om daar een gemeenschappelijk initiatief van te maken van de Departementen MOW en Omgeving. Dat voorstel heeft de politieke besluitvorming over de vervoerregio's niet overleefd.

De uitwerking van gebiedsgericht beleid op het niveau van de referentieregio's kan een belangrijke stap zijn in de uitwerking van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, gebaseerd op een betere interactie tussen lokale coalities en de Vlaamse overheid. De referentieregio's zijn gebiedsdekkend en daarom komen ze in aanmerking voor thema's die overal van toepassing zijn: de uitwerking van de bouwshift gekoppeld aan de bescherming van open ruimte en de verdichting rond knooppunten of goed gelegen plekken; programma's voor betaalbaar en sociaal wonen, gekoppeld aan zorg en voorzieningen. Regionet Leuven is een typevoorbeeld van wat we met zo'n programma bedoelen, dat zich ontwikkelt op het niveau van de referentieregio Oost – Brabant. In alle referentieregio's zijn deze thema's aan de orde, met belangrijke verschillen naargelang de kenmerken van de regio's. Uiteraard kunnen daarbij nog andere thema's aan bod komen die groeien uit de gebiedsgerichte onderhandelingen, bijvoorbeeld rond natuurontwikkeling, bosuitbreiding, landbouwgebieden, energie,... Het belangrijkste argument is dat het gaat om thema's die over heel Vlaanderen een gebiedsdekkende aanpak vergen en die dus overal een uitvoeringsgericht kader nodig hebben. Voor al die thema's uit het BRV hebben gebiedsgerichte onderhandelingen tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid in alle regio's zin.

De keuze voor de combinatie vervoerregio-referentieregio als schaal voor de omgevingsregio's is deels pragmatisch gemotiveerd, deels inhoudelijk. De afbakening is niet ideaal maar wel verdedigbaar vanuit ruimtelijk perspectief en vanuit mobiliteitsstandpunt. De beide regio's bestaan, ze komen nagenoeg overeen, dus mag het principe van continuïteit van beleid hier primeren. We kunnen niet telkens weer eerst uitvluchten zoeken in lange discussies over de 'ideale' schaal om eigenlijk te verbergen dat we gewoon geen beter beleid willen.

De betrokken administraties vinden deze regio's verantwoord en waardevol genoeg om daar op in te zetten. In zijn kritische analyse vroeg Joachim Declerck zich af of het watersysteem niet een betere schaal zou zijn om op in te zetten en ook daar zijn zeker goede inhoudelijke argumenten voor. Water en bodem zouden voor hem de leidende thema's moeten zijn voor de keuze van de schaal. Er zijn 12 stroombekkens afgebakend in Vlaanderen (zie kaart). Qua omvang tenderen de stroombekkens naar de omvang van referentieregio's en vervoerregio's, maar niet voor de concrete afbakening, die loopt vaak doorheen deze regio's.



We denken dat een intelligente combinatie van beide (stroombekkens en omgevingsregio's) mogelijk is. Op het niveau van de stroombekkens zijn zeker sterke doelstellingen nodig, op een lager schaalniveau komen we bij de noodzakelijke lokale coalities rond water. Die maken deel uit van de integrerende ambities van de omgevingsregio's. We evolueren wellicht naar een vermindering van het aantal waterbeheerders (zie de discussie over de waterschappen), waardoor de koppeling tussen ruimte en water, die hoe dan ook moet worden versterkt, wat gemakkelijker te organiseren kan zijn.

De studie over de 'Groenblauwe netwerken in Vlaanderen. Leren uit de praktijk' in opdracht van het Departement Omgeving bevestigt het belang van lokaal geïntegreerd gebiedsgericht werken (Gobelinrapport nr. 3, 2020). De binnenlandse cases die in de studie als toets worden gebruikt, situeren zich allemaal binnen de schaal van de referentieregio's. Alle bouwstenen waarop de studie steunt, sluiten ook aan bij de principes die we hanteren voor het gebiedsgericht omgevingsbeleid: de noodzaak van een duurzaam beheer; het belang van sectoroverschrijdende verankering van beleidsondersteuning en instrumenten; het opzetten van een multi-stakeholderproces; het belang van multifunctionaliteit; steunen op een systeembenadering en voldoende middelen voorzien voor een snellere uitvoering. 'Een generieke 'one size fits all' oplossing die overal kan worden toegepast, bestaat dus niet, omdat de context en actoren steeds verschillend zijn. Dat vraagt om flexibiliteit, om creatieve wetgevers, om regelaars die slimme kaders bedenken om allianties te institutionaliseren. In de cases bleek een gebrek aan mandaat een van de struikelblokken, naast de versnipperde financiering en het gebrek aan structurele middelen. Deze studie over de groenblauwe netwerken sluit niet alleen inhoudelijk helemaal aan bij de voorstellen voor geïntegreerde gebiedsontwikkeling, ze toont ook aan dat de referentieregio's hiervoor als schaal zeker verdedigbaar zijn, zij het dat deze niet exclusief als enige schaal voor het waterbeheer moeten functioneren en dat specifieke lokale coalities nodig zijn binnen de referentieregio's.

d. Regiodeals: betekenis en proces

In de toekomstvisie hadden we het over de noodzaak om zogenaamde regiodeals te maken en we moesten ons toen nog beperken tot het aangeven van wat dat instrument op hoofdlijnen zou kunnen zijn. In december 2023 verscheen de studie 'Juridische en financieel-organisatorische analyse voor het instrument regiodeal in het omgevingsbeleid, uitgevoerd door een consortium van Idea, Schoups advocaten en Atelier Romain, in opdracht van het Departement Omgeving.

De studie definieert 'een beleidsvereenkomst als een door de overheid en één of meer overheden, natuurlijke en/of private (rechts) personen gesloten overeenkomst ter formulering, tenuitvoerlegging en/of

handhaving van haar beleid, waarbij zij verbintenissen kan aangaan omtrent de uitvoering van haar verordening- of beslissingsbevoegdheid' (15). De regiodeal is een overeenkomst naar burgerlijk recht en bindt dus de betrokken partijen (66). 'De regiodeal is een afdwingbare beleidsovereenkomst en geen vrijblijvend herenakkoord' (67). Er is voorts geen juridisch bezwaar tegen de deelname van private partijen (69).

De studie gaat grondig in op de juridische context van overeenkomsten tussen overheden en schetst daarvoor de kansen en de beperkingen. Een belangrijke beperking is dat de deelnemende overheden zich wel kunnen verbinden tot inspanningsverbintenissen, maar niet tot resultaatsverbintenissen. Zij kunnen bijvoorbeeld niet in een regiodeal voorschotten nemen op de uitkomsten van RUP's of van vergunningen, omdat zij dan de onpartijdigheid en de neutrale belangenafweging zouden schenden die met dergelijke instrumenten en procedures samenhangen. Zij kunnen zich wel ertoe verbinden dat zij een RUP zullen opmaken. Belangrijke vaststelling is dat ook inspanningsverbintenissen juridisch bindend zijn. Een regiodeal kan ook uitmonden in realisatieovereenkomsten, die bijvoorbeeld de Vlaamse agentschappen kunnen binden. De studie pleit ervoor dat zowel lokale coalities als de Vlaamse overheid voorstellen van regiodeals kunnen formuleren (69). Alle betrokken partijen, dus ook Vlaamse departementen en agentschappen zouden de regiodeal moeten tekenen.

De studie gaat dieper in op de 'governance' van de regiodeals, zowel in de preliminaire fase naar de opmaak van een regiodeal als voor de uitwerking ervan. De nadruk valt sterk op de noodzaak van een door de Vlaamse overheid gemandateerd intersectoraal regieteam, het belang om van bij aanvang intersectoraal te werken. De mogelijkheid wordt geopperd om eventueel met een vennootschap te werken, naar analogie van de Werkvennootschap voor infrastructuurwerken (77). Er zou met een verzoeningscommissie worden gewerkt (84). Het rapport gaat ook dieper in op de ontbinding, de juridische procedures bij niet-naleving, sanctieclausules. Interessant is ook dat de regiodeal in het rapport wordt vergeleken met het instrument van de Beleidsmatig Gewenste Ontwikkeling bij het vergunningenbeleid, een toetsingskader waarvan de overheden aangeven dat zij dat wensen te gebruiken bij hun beoordeling van vergunningen.

Het rapport pleit uitdrukkelijk voor een decretaal kader en geeft daarvoor ook al de inhoud en de mogelijke tekst van een dergelijk decreet. De auteurs werkten een voorstel van decretale tekst voor regiodeals uit en een voorstel van tekst voor de realisatieovereenkomsten. Zij pleiten voor een decreet om de omschrijving, de inhoud, het rechtskarakter, de procedure en de governance van een regiodeal te verankeren in regelgeving. Het decreet moet zeker deze elementen bevatten die de Vlaamse overheid uniform geregeld wil zien voor alle regiodeals (108).

Het rapport pleit logischerwijze voor de integratie van alle financiële middelen binnen dezelfde regiodeal, dus ook alle aparte projectsubsidies voor allerlei initiatieven (116 en een overzicht in tabel op p. 132). Het BRV -fonds is een mogelijk financieringsvehikel (130). De regiodeal steunt verder op het principe van de cofinanciering vanuit de Vlaamse overheid, uiteraard dus niet alleen vanuit het Departement Omgeving (140). Het samenbrengen van deze middelen zou ook kunnen in de schoot van de vermelde figuur van een vennootschap (141).

Strategische projecten Pilootprojecten BRV Blue Deal & ontharding <ul style="list-style-type: none"> vlaggenschipprojecten (veerkracht) natte natuur proeftuinen droogte 3.0 water-land-schap 2.0 demonstratieprojecten duurzame landbouw proeftuinen ontharding – VL breekt uit Bebossing <ul style="list-style-type: none"> meer bos voor Vlaanderen bos op stortplaatsen (OVAM) Natuur <ul style="list-style-type: none"> Vlaamse parken (nationaal park / landschapspark), projectsubsidies Natuur 2021 natuur in je buurt VAPEO 	Landbouw <ul style="list-style-type: none"> projectoproep landbouw-natuur voedsel-land-schap PDPO III Klimaat <ul style="list-style-type: none"> klimaatwijken lokale klimaatactie energie en klimaatprojecten actieplan energie efficiëntie operatie perforatie Stedenbeleid <ul style="list-style-type: none"> stadsvernieuwingsprojecten aangename leefbuurten Veerkrachtige steden na corona hittebestendige stad wijkverbeteringscontracten 	Economie <ul style="list-style-type: none"> subsidies leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten brownfieldconvenanten Europese subsidies <ul style="list-style-type: none"> interreg (2BConnect, project habitat, eurregio,...) EFRO horizon 2020 european city facility (EUCF) LIFE Andere <ul style="list-style-type: none"> summerschool oproep win-vorm
---	--	--

De studie laat de keuze voor de schaal nog open. Men bindt zich in de studie niet vooraf tot de schaal van referentieregio's, al is dat zeker een mogelijkheid, waarbij naar de toekomstvisie wordt verwezen. Het instrument kan ook meer specifiek en selectief worden aangewend (160) voor specifieke gebiedsprogramma's.

De regiodeal, zo besluit de studie, kan maar slagen als de Vlaamse overheid 'met één stem spreekt'. Dit veronderstelt inter-Vlaamse afstemming en een draagvlak op Vlaams niveau.

e. Ambtelijke en politieke organisatie van de regiodeal

De studie over de regiodeals is een belangrijke bijdrage voor de uitwerking van het gebiedsgericht omgevingsbeleid. De studie gaat in op enkele randvoorwaarden zoals de noodzaak van een ambtelijk team voor de regie van de regiodeals en de bundeling van instrumenten en financiële middelen. De studie gaat niet in op de politieke context voor deze regiodeals: de manier waarop deze dossiers worden voorbereid, ingeleid en beslist op het niveau van de regering en de kabinetten. Er mag dan een positieve evolutie zijn en een constructieve houding bij de Vlaamse departementen en agentschappen over de noodzaak tot samenwerking en integratie, uiteindelijk moet dat ook op politiek niveau worden gefaciliteerd en gelegitimeerd. Het maakt het de administraties ook soms wat te gemakkelijk om te pleiten voor meer integratie in de hoop dat dit op politiek niveau toch niet wordt gevolgd. In onze bijdrage voor VTOM over 'Hoe de Vlaamse regering haar werking en kerntaken kan versterken' (VTOM, 2023/4) hebben we daarover meer uitgewerkte voorstellen geformuleerd. We vatten ze hier kort samen.

We pleiten voor een regeerprogramma eerder dan voor een klassiek regeerakkoord, waarin alle thema's volledig worden 'uitonderhandeld', tot op het operationele niveau. Zo'n regeerakkoord maakt vooral veel zaken niet mogelijk, speelt onvoldoende in op snel wijzigende omstandigheden en nieuwe elementen en blijkt vaak toch praktisch, financieel of juridisch niet uitvoerbaar eens de onderhandelaars uit hun cocon van besloten onderhandelingen opduiken. Een regeerprogramma beperkt zich tot hoofdlijnen en doelstellingen maar laat ruimte voor aanpassing en laat vooral ruimte voor de operationele uitwerking. Het is in die ruimte dat de regiodeals zich bevinden. In een regeerprogramma moeten alleen de principes en de hoofdlijnen voor een regiodeal staan en het moet veel ruimte laten voor de uitwerking op maat van de regio's.

Een kernelement voor de verbeterde werking van de Vlaamse regering is dat zij niet alleen moet formuleren wat ze wil bereiken maar evenzeer moet formuleren welke processen daarvoor nodig zijn, gericht op meer integratie op Vlaams niveau en interactie met het lokale niveau. Voor die procesmatige aspecten is nu veel te weinig aandacht. Hoe wil de regering, in samenwerking met haar administraties, lokale besturen en middenveldorganisaties werken aan meer geïntegreerde gebiedsprogramma's? In die procesmatige

afspraken kan ruimte zijn voor de introductie van dergelijke dossiers, het aanduiden van de teams van ambtenaren, de wijze waarop de opbouw van deze dossiers wordt opgevolgd op het politieke niveau. Dergelijke kaderafspraken over de wijze van werken zijn essentieel. Tot deze proceselementen horen ook de afspraken over de samenwerking tussen de administraties en agentschappen in de opbouw van de regiodeals.

De agenda van de Vlaamse regering is nu veel te detaillistisch opgemaakt. Ons voorstel is om veel meer met delegatie te werken aan ministers of groepen van ministers en vervolgens met delegatie naar hun administraties. Die cascade van delegatie kan zeker voor de uitwerking van gebiedsprogramma's nuttig zijn en hoeft niet identiek te zijn voor alle programma's. De Vlaamse regering kan hierover procesafspraken vastleggen in een intern reglement. Ons voorstel om meer te werken met ministercomités, binnen die delegatie, sluit hierbij aan. De bespreking van de regiodeals kan in dergelijke comités behandeld worden.

De dominantie van de kabinetten is nu veel te groot en werkt de verkokering op Vlaams niveau sterk in de hand. Een redelijke afbouw van de kabinetten is noodzakelijk om ministers meer en beter met hun administraties te doen werken en om de integratie tussen de ministers en de administraties kansen te geven. Dat voorstel is vanzelfsprekend geen evidentie in de huidige Vlaamse politieke cultuur.

De ondersteuning van de Vlaamse regering zou meer dan nu op integratie en samenwerking moeten gericht zijn, door een veel meer uitgebouwde ambtelijke uitbouw op het niveau van de Kanselarij en de minister-president. Sterke ambtelijke teams op stafniveau moeten de afspraken over integratie opmaken, opvolgen, evalueren en kunnen bijsturen. Een mandaat vanuit de regering voor deze horizontaal functionerende groepen ambtenaren in hun verhoudingen met departementen en agentschappen is essentieel.

Tot slot is het belangrijk om de opvolging van de regiodeals structureel in de werking van het Vlaams parlement in te bedden. Dat kan op het niveau van commissies, los van de bevoegdheidsverdeling tussen de ministers. De inbedding in het Vlaams parlement en de koppeling met de controlerende en evaluerende rollen van het parlement is een belangrijk element om druk te blijven zetten op de regering om werk te maken van mandaten, van betere afstemming, van interactie met de lokale actoren. In de opvolging op het niveau van het Vlaams parlement is dan ook ruimte voor intense betrokkenheid van lokale besturen en van middenveldorganisaties, zodat hun ervaringen met het werken met regiodeals deel zijn van het democratische debat in het parlement over de regiodeals.

f. Decretale basis

In de toekomstvisie waren we nog aarzelend ten opzichte van de noodzaak om de gebiedsgerichte werking decretaal te verankeren. Op basis van de reacties en op basis van het advies in de studie over de regiodeals stellen we ons standpunt bij. Er is wel degelijk nood aan een decretale basis om zowel het instrument van de regiodeals als het proces en de politiek-ambtelijke inbedding om daaraan te werken structureel in de werking van de Vlaamse overheid in te bouwen. Deze systeemtransitie vergt een decretale basis en bescherming, om te vermijden dat dit al te zeer voorwerp wordt van wisselende politieke coalities of ambities van individuele ministers. Het sluit aan bij het vorige punt over de verbeterde werking van de Vlaamse regering. Het is net om die werking minder afhankelijk te maken van de politieke verhoudingen van het moment en om de procesafspraken structureler te maken, dat een decretale omkadering van de processen en procedures om tot regiodeals te komen, zo belangrijk is.

g. De positie en rol van de Regionale Landschappen



De positie en de rol van de 18 Regionale Landschappen (zie kaart) verdient bijzondere aandacht in het kader van het gebiedsgericht omgevingsbeleid.

De Regionale Landschappen waren in de beginjaren regiospecifiek: ze bestonden niet overal. Ze zijn ook voorwerp van interbestuurlijke verschuivingen: van Vlaamse initiatieven naar provinciale initiatieven en nu terug sterker ingebed in de Vlaamse overheid en regelgeving, zij het met nog belangrijke provinciale financiering en betrokkenheid. Ondertussen is het aantal Regionale Landschappen sterk toegenomen en zijn ze nagenoeg gebiedsdekkend, met uitzondering weliswaar van enkele gemeenten en steden die nu niet zijn aangesloten. Organisatorisch en op het vlak van personeel zijn de Regionale Landschappen (sterk) gegroeid. Zowel in aantal, in middelen als in opdrachten zijn de Regionale Landschappen in enkele jaren tijd dus grondig veranderd en uitgebreid. Dat maakt dat het bestuurlijke decor voor het gebiedsgericht omgevingsbeleid gewijzigd is.

In een gezamenlijke beleidsnota wijzen de Regionale Landschappen op hun gebiedsdekkend karakter, op het werken op maat van de regio's, op de integrale projecten die ze realiseren en op de steeds meer structurele samenwerking met ANB, VLM, VMM, Toerisme Vlaanderen en het Agentschap Onroerend Erfgoed die een uiting is van de gegroeide erkenning van het instrument van de Regionale Landschappen op Vlaams niveau. Ze gaan in de beleidsnota in op de werkhema's: landschapskwaliteit, natuurontwikkeling, landschapsbeheer, water, landbouwtransitie, recreatie en toerisme. Specifiek voor water verwijzen ze naar de Blue Deal en de uitbreiding van hun werking, samen met ANB, VMM en VLM, met de waterbeheerders voor de realisatie van het groenblauwe netwerk van robuuste natuur- en valleigebieden. Ze noemen zichzelf 'een regionale spelverdeler die alle belangen op elkaar afstemt' (Beleidsnota, RL, 2024). Die afstemming voor het waterbeheer verloopt in afstemming met de bekkensecretariaten en de provinciale diensten. Pijnpunten voor de werking zijn het gebrek aan een Vlaams uitvoeringsbesluit over de Regionale Landschappen, de projectgebonden financiering die nog per departement of agentschap verloopt en die meer in de richting van structurele en integrale financiering zou moeten evolueren.

Er zijn ook nu zeker nog belangrijke verschillen in de profielen en de regionale positie van de 18 Regionale Landschappen. De Regionale Landschappen in de provincie Limburg zijn over het algemeen het sterkst uitgebouwd en qua profiel het meest breed uitgewerkt en het sterkst in de regio verankerd. Ze komen daar dicht bij integrale gebiedsontwikkeling. Andere Regionale Landschappen zijn nog eerder vooral op uitvoering gerichte landschapsbeheerders. De beschikbare middelen verschillen ook nog aanzienlijk, net als de sterkte van hun binding met lokale besturen.

De groei, de uitbouw en het gebiedsdekkende karakter van de Regionale Landschappen zorgen er voor dat het landschap van de gebiedswerking in enkele jaren tijd wel grondig is veranderd. De schaal van de Regionale Landschappen komt qua omvang dicht bij de referentieregio-vervoerregio, al verschillen de

schaalafbakeningen zeker ook. In sommige referentieregio's blijven meerdere Regionale Landschappen binnen de schaal van de referentieregio's. Het bestaan, de evolutie en de schaal van de Regionale Landschappen versterken het pleidooi om gebiedsdekkende ruimtelijke programma's op de schaal van de omgevingsregio's te enten. Het valt verder te bekijken of een volledige harmonisatie op het vlak van de schalen wenselijk is, maar onoverkomelijk lijkt deze operatie alvast niet te zijn. De Regionale Landschappen zijn samenwerkingsverbanden van lokale besturen en middenveldorganisaties, soms met Vlaamse agentschappen als belangrijke partners. Dat sluit aan bij de lokale coalities waarop de gebiedsgerichte initiatieven kunnen steunen.

Ook voor het scenario van de transitie van de diensten van de provinciebesturen bekleden de Regionale Landschappen een interessante positie. Ze werden als vormen van gebiedsgericht werken vanuit de provinciebesturen ook door de provinciebesturen ondersteund, met variaties tussen de provinciebesturen. In het scenario van de afbouw van de provinciebesturen blijven de Regionale Landschappen hun rollen vervullen en kunnen zij bepaalde provinciale diensten en het betrokken personeel overnemen. Zij komen bijvoorbeeld in aanmerking om het beheer van de provinciale recreatiedomeinen op zich te nemen, zelf ook al voorbeelden van landschapsbeheer met aandacht voor waterbeheer, landbouw en recreatie. Voor recreatiedomeinen met een bovenlokaal bereik lijkt de schaal van de Regionale Landschappen evenzeer geschikt.

h. Financiering van regiodeals

De technische methode voor de financiering van de regiodeals is een gevolg van de politieke keuze voor integratie van middelen. Er zijn nu al budgetfondsen voor regiodeals voorzien: we verwijzen naar het BRV-fonds en het fonds voor gebiedsontwikkeling dat al in het Vlaams budget is opgenomen. Zij kunnen de basis vormen voor de integratie van allerlei projectmiddelen in gebiedsfondsen per regio. In overleg met het Departement Financiën en Begroting kan dat technisch worden uitgewerkt. Of daarvoor een vennootschapsformule nodig is, zoals hier en daar gesuggereerd naar analogie van de werkvennootschap, is deel van die technische afwegingen. Hoe dan ook: als de politieke wil er is om in te zetten op het gebiedsgericht omgevingsbeleid, is de manier waarop dit budgettair wordt vertaald, een zaak van technische uitvoering. De kernelementen daarvan zouden deel moeten zijn van het decretaal kader en van de procesafspraken die op het niveau van de Vlaamse regering worden vastgelegd.

Bronnen

Beleidsnota's en beleidsbrieven over ruimtelijke ordening van de ministers Schauvliege (2014 – 2019) en Demir (2019-2024).

Beleidsnota Regionale Landschappen, 2024.

Declerck, J. (2024), "Plekgebonden werken: vele kleine veranderingen voor een grote verbouwing. Reflecties op de toekomstvisie vanuit ruimtelijke opgaven en vice versa", in: VTOM 2024/1, pp 37-44.

Departement Omgeving (2018), Strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (2018) en achtergrondteksten ter voorbereiding en voor de verdere uitwerking van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

Departement Omgeving (2018), Tien jaar strategische projecten. Omgeving vol realisaties, Brussel.

Departement Omgeving (2023), GOA's een knelpuntberoep? Onderzoek naar de bezetting van de lokale omgevingsdiensten en de werkdruk van de GOA's, studie in opdracht van Departement Omgeving uitgevoerd door UGent, IDEA Consult en MONDEA.

Departement Omgeving (2020), Groenblauwe netwerken in Vlaanderen. Leren uit de praktijk. Gobelinrapport nr. 3, Brussel.

Departement Omgeving (2023), Juridische en financieel-organisatorische analyse voor het instrument regiodeal in het omgevingsbeleid, Schoups, IDEA Consult en Atelier Romain, Brussel.

Lacoere, P. (2023), Van groei naar grens. Ruimteneutraliteit en bouwshift als doelstellingen van duurzaam landgebruik, Doctoraal Proefschrift, HoGent / KULeuven.

Lacoere, P., Zurita Hurtado, O., Engelen, G., Stal, C., Paelinck, M. (2021), Ruimtebeslag en risico op bijkomende ruimtebeslag, rapport 1, Hogeschool Gent.

Pisman, A., (2023), Quo vadis? Het ruimtelijk beleid in Vlaanderen zoekt het juiste spoor. Verwijzing via nieuwsbrief Departement Omgeving.

Renard, P., Coppens, T., Vloebergh, G. (2022), Met voorbedachten rade. De sluipmoord op de open ruimte, Kritak.

Ruimte (2020), Inspire to Expire: leven na het gewestplan. Themanummer, nr 47, december 2020.

Schraepen, PJ ea, "De GOA: hoeksteen van lokaal ruimtelijk beleid", in: Tijdschrift Ruimte, 62, pp 67-69.

Taskforce Bouwshift, Bouckaert, J., Lacoere, P., Paelinck, M., Tindemans, H. (red.), december 2021.

Vandermaelen, H. (2023), Urbanising the Agroecological Reproduction of Soil Fertility, doctoraal proefschrift UGent, 2023.

Van Haelter, B., (2021), Gemeenten tussen kunnen, willen en doen. De capaciteit van lokale besturen ontleed, doctoraal proefschrift, Universiteit Gent.

Van Humbeeck, P., Van Dooren, W., De Rynck, F. en Janssens, L. (2023), "Hoe de Vlaamse regering haar werking en kerntaken kan versterken", in: VTOM, 2023, nr 4, pp 59 -78.

Verhoeve, A., Kerselaars, E. en Rogge, E. (2017), Virtueel landbouwland. Het harde verschil tussen feiten en cijfers, Ruimte 34.

Vervloesem, E., Coenegrachts, K., Ballon, P., Boudry, L., Dehaene, M., De Boek, S., De Rynck, F., Oosterlynck, S., Vanautgaerden, L. (2022), Stadsvernieuwing voor stedelijkheid: samen bouwen aan de plekken van de toekomst, Hannah Arendt Instituut in opdracht van minister Somers.

Voets, J., De Peuter, B., i.s.m. Sun Research, Hogeschool voor Wetenschap en Kunst en Radboud Universiteit Nijmegen (2010), Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Voorbereidend onderzoek voor het Beleidsplan Ruimte, studie in opdracht van de Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed.

VVSG, 2022, "Hoge vergoeding voor bouwgrondeigenaars is onbetaalbaar", Brussel.