



DEEL 3

Omgevingsbeleid met focus op ruimtelijke ordening

Filip De Rynck (UGent)
Lieven Janssens (UAntwerpen)

Deel 3 – Omgevingsbeleid met focus op ruimtelijke ordening

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 Peter Lacoere (HoGent), Tom Coppens (UAntwerpen) en Guy Vloebergh (UAntwerpen, intendant Ventilus en voorzitter GeCoRo Antwerpen) aan.

Voor dit hoofdstuk maken we ook gebruik van een **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 diensthoofd ruimtelijke planning provincie Antwerpen, 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 Gijsegem, Griet Celen en Toon Denys (VLM) en VVSG (o.a. Xavier Buijs en Bert Janssens).

b. FOCUS VAN DEZE TEKST

We beschrijven in deze tekst de maatschappelijke opgave inzake ruimtelijke ordening 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 een vervolg op dit project zou bijvoorbeeld milieuzorg zeker een grondige behandeling verdienen.

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

We zijn **geen vakspecialisten** in deze materie maar denken de analyse door, die via gesprekken en studie van academisch onderzoek tot stand kwam. De inhoud van de tekst valt onder de verantwoordelijkheid van de twee penhouders van de toekomstvisie (Filip De Rynck en Lieven Janssens) en is verder voorwerp van debat. We pretenderen dus geenszins volledigheid noch dat dit de enige visie is op het aanpakken van de maatschappelijke opgave.

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 integraal omgevingsbeleid. We leggen in de profiel nadruk op het verband met natuur- en milieubeleid, landbouw, klimaat en energie, mobiliteit, waterhuishouding, een blauwgroen netwerk, open ruimte, bouwshift ... Het profiel gaat ook over de opdracht voor het lokaal bestuur om in **netwerken** en **bovenlokale structuren** (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, waterbeheer, 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).

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 per definitie 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 keuzes in het landbouwbeleid en de impact op ruimte en milieu...

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 en 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 wellicht 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 en ruimtelijke ordening. 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 integrale wijze** moeten worden genomen. De interferenties tussen ruimtegebruik, wonen, mobiliteit, water, milieuzorg en economisch gebruik zijn intens, met vaak onmiddellijk zichtbare gevolgen. Alleen vanuit de afweging van al die interferenties zijn nog beleidsbeslissingen mogelijk.*

*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 stadsvernieuwingprojecten), 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, groen-blauwe 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.*

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 en handhaven: dat is de onderling samenhangende drie-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.
- Het is die grote variatie tussen lokale besturen en lokale praktijken die stevast 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 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 niveaus**. 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, over de ontwikkeling van blauw-groene assen. 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, ruim 5 jaar later, zijn er nog altijd geen bindende beleidskaders om het BRV te realiseren. Daardoor blijven de kaders van de structuurplanning 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.

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 2017). 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 weggevallen. Dat lokt controversen 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 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 zonevremde woningen (minidecreet van 1984; verstrenging in minidecreten 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 zonevremde 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 codex 2009) als instrument om woonuitbreidingsgebieden aan te snijden (recent afgeschaft).
- 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 opvulregel; de vrijstellingsregelingen; de regelingen voor uitgeruste wegen; het mogen afwijken van 15 jaar oude BPA's en voor allerlei 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 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 (september 2023) 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).

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.

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 zetten grote druk op de kwaliteit van het lokale beleid. Een indicatie daarvan 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.

Dat 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.

Voor het project van het binnenlandse bestuur is dit een belangrijke tussentijdse vaststelling: Het voorstel om te werken met ruimtelijke gebiedsprogramma's, onderhandeld per regio, zoals we dat hieronder nog kort situeren, is geen origineel idee dat nu voor het eerst opduikt. Het is al lange tijd aanwezig in alle relevante Vlaamse beleidsteksten over ruimtelijk beleid. In meerdere teksten is dat voorstel al veel concreter uitgewerkt dan wij dat in dit project kunnen doen. Het prototype voor een dergelijke gebiedsgerichte werking ligt er al lang en 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.

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.

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 gaan zelden of nooit over tot bindende bepalingen op bovenlokaal niveau. Ook de werking van de provinciebesturen komt dus niet tegemoet aan die behoefte.

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 zogenoemde **complexe projecten** waarvoor omslachtige procedures 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 (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.

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 doorgeschoten decentralisatie** vast, met een te beperkte lokale bestuurskracht en een Vlaamse overheid die haar kerntaken niet goed vervult.

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.

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 moet de autonomie voor lokale besturen groot zijn (met verhoogde capaciteit en competenties), met uitzondering van lokale projecten met een sterke bovenlokale weerslag (bijvoorbeeld de inplanting van een shoppingmall).

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 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, zien we geen toekomst meer voor een politiek intermediair niveau.

Minder lokale besturen met meer bestuurskracht betekent:

- 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 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**. We waarschuwen dat dat niet kan zonder sturende beleidskaders vanuit het Vlaamse niveau die dan vervolgens leiden tot taakstellingen per regio.

Zonder die kaders en taakstellingen 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.

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 strategische projecten, blauw-groene assen...).

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.

4. Bronnen

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

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.

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.

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

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

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.