

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/95366>

Please be advised that this information was generated on 2018-10-18 and may be subject to change.

# Op zoek naar draagvlak voor een nieuw ruimtelijk beleid in Vlaanderen

## *Leren van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*

Bart De Peuter\*, Wouter Bervoets\*\*, Rob van der Heijden\*\*\*, Pascal De Decker\*\*\*\* en Joris Voets† m.m.v. Brecht Vandekerckhove\*\*\*\*\* , Marie Le Roy\*\*\*\*\* , David Broeckaert\*\*\*\*\* , Patrick Maes\*\*\*\*\* en Peter Blummel\*\*\*

## 1. Inleiding

Voorliggend themanummer gaat over het nut en de noodzaak van nationale ruimtelijke ordening. Via het proces van staats hervorming in België werd ruimtelijke ordening de bevoegdheid van de gewesten waardoor van een nationale ruimtelijke ordening geen sprake meer is. In dit artikel focussen we bijgevolg op de regionale ruimtelijke ordening in Vlaanderen. In Vlaanderen is in de afgelopen ca. 15 jaar getracht een nieuw systeem van ruimtelijke planning in te voeren, waarin nadrukkelijk gestreefd werd naar visievorming en beleid op het hoogste niveau (dat is in de specifieke federale structuur van België het gewest Vlaanderen) en waarbij volgens een op papier strakke systematiek de koppeling met het lokale niveau gemaakt zou moeten en kunnen worden. Dit resulteerde in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), een begrip in Vlaanderen. Dit artikel beschrijft de totstandkoming van de regionale beleidsvisie

- 
- \* Bart De Peuter en Joris Voets zijn verbonden aan het Instituut voor de Overheid, KU Leuven
  - \*\* Wouter Bervoets was tijdens het onderzoek verbonden aan de Sint-Lucasarchitectuurschool Gent/Brussel. Momenteel is hij verbonden aan ASRO, KU Leuven.
  - \*\*\* Rob van der Heijden en Peter Blummel zijn verbonden aan de Nijmegen School of Management, Radboud Universiteit Nijmegen.
  - \*\*\*\* Pascal De Decker is verbonden aan de Sint-Lucasarchitectuurschool Gent/Brussel en de Hogeschool Gent, Departement INWE.
  - \*\*\*\*\* Brecht Vandekerckhove, Marie Le Roy, David Broeckaert en Patrick Maes zijn verbonden aan Sum-Research, Brussel.

die aan het RSV ten grondslag ligt en draagt aan de discussie bij door een analyse te maken van de succes- en faalfactoren van het RSV. De invoering van het RSV in het Vlaams Gewest leidde, samen met parallelle ontwikkelingen in het Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, tot een aangepaste positie van België in de Europese classificatie van planningssystemen. Waar België in het *EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies* (CEC, 1997) nog tot de 'Land Use regulation'-traditie werd gerekend, gekenmerkt door bestemming- en zoneringsplannen, stelde de update in het kader van het *ESPON Project 2.3.2* (Farinós Dasí, 2006; Nadin et al., 2008) in België een verschuiving vast richting een 'Comprehensive integrated approach' met meer horizontale en verticale integratie van de verschillende beleidsniveaus en sectoren.

Het RSV, decretaal bekrachtigd op 17 december 1997, geeft aan hoe de ruimtelijke ontwikkelingen in Vlaanderen bij voorkeur vorm krijgen. Het plan vertrekt vanuit het principe van duurzame ontwikkeling en de visie op de ruimte wordt kernachtig verwoord als 'Vlaanderen open en stedelijk'. Voor de concretisering van deze visie introduceerde het RSV destijds een lange reeks beoogde trendbreuken en ontwikkelingsperspectieven en een vernieuwende aanpak die steunt op een dubbele planstructuur met structuurplannen en uitvoeringsplannen en dat op drie bevoegde beleidsniveaus, te weten het Vlaams Gewest, de provincies en de gemeenten.

Sloot het RSV als poging om tot een sterkere coördinatie van ruimtelijke ordening op het niveau van Vlaanderen te komen aan bij de behoefte? Functioneerde de getrapte planstructuur als mechanisme om de visie op Vlaams niveau te laten doorwerken op de lagere beleidsniveaus? En hoe kijkt men vandaag terug op het RSV, op de vooravond van een nieuw 'Beleidsplan Ruimte Vlaanderen' (BRV) dat de Vlaamse Regering momenteel voorbereidt? Hoe evolueerde het draagvlak ten tijde van de voorbereiding en goedkeuring van het RSV gedurende de daarop volgende uitvoeringsperiode (initiële planhorizon 2007, maar nu nog steeds van kracht) en welke ontwikkelingen lagen daaraan ten grondslag?

In ruimtelijk beleid is het bereiken van beleidsdoelstellingen, meer nog dan in andere sectoren, sterk afhankelijk van de medewerking van anderen: verschillende sectoren (bijv. landbouw, verkeer, economie), verschillende bestuurslagen, private actoren, enz. Een cruciale factor voor een succesvolle coördinatie van gedrag van verschillende partijen en effectiviteit van het overkoepelende beleid is dus het draagvlak, in dit geval de al dan niet door kennis gedragen houding en gedrag ten aanzien van ruimtelijke ordening in het algemeen (Develtere, 2003) en het RSV in het bijzonder. Draagvlak is echter ook een complexe, dynamische en genuanceerde factor. Dit artikel analyseert de draagvlakevolutie voor het ruimtelijke orderingsbeleid in Vlaanderen, met het RSV als aanjager. In het geval van Vlaanderen heeft deze evolutie sterk te maken met (verschuivingen in) de opvattingen binnen de Vlaamse gemeenschap over het nut en de noodzaak van een overkoepeld beleid op niveau van Vlaanderen.

Onze analyse richt zich naar meerdere ‘loci’ van draagvlak: draagvlak bij verschillende ‘types’ actoren (o.m. politiek en administratie, sectoren, burgers, groepen en bedrijven), draagvlak in de interbestuurlijke dynamiek (met een accent op de lagere bestuursniveaus, zijnde provincies en gemeenten) en draagvlak door de tijd heen: ten tijde van de opmaak en goedkeuring van het RSV en daarna tijdens de uitvoeringsperiode van het RSV.

De basis voor deze analyse is een evaluatieonderzoek<sup>1</sup> naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen, in het bijzonder het RSV. Dit onderzoek, uitgevoerd in de eerste helft van 2010 in opdracht van de Vlaamse overheid, steunt op een kwalitatieve analyse in de vorm van literatuuronderzoek en consultatie van een brede waaier van experts via panels, focusgroepen, klankbordgroep en interviews (in totaal > 80 personen), in combinatie met een kwantitatieve analyse van een aantal trends op basis van beschikbare databestanden.

In dit artikel beginnen we met de feiten: wat was het draagvlak ten tijde van de opmaak en goedkeuring van het RSV (paragraaf 2) en de daarop volgende uitvoeringsperiode (paragraaf 3)? Vervolgens gaan we op zoek naar een aantal dieper liggende verklaringen: waarom ontwikkelde het draagvlak zich op deze manier (paragraaf 4)? De verklarende factoren zijn immers kritische succesfactoren voor de ontwikkeling van het op handen zijnde Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. We zien verklaringen in de uitvoering zelf, de praktijktoets van subsidiariteit, de mate van politieke steun voor het RSV als beleidsvisie, het eigenaarschap binnen verschillende sectoren, de consistentie van beleid binnen het domein van ruimtelijke ordening zelf en ten slotte de bredere culturele waarden in Vlaanderen. Afgesloten wordt met conclusies (paragraaf 5).

## 2. Draagvlak ten tijde van de opmaak en goedkeuring van het RSV

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen was het eerste overkoepelend plan voor de ruimtelijke ordening in Vlaanderen en was bedoeld als antwoord op de problemen waarmee de Vlaamse ruimtelijke ordening de voorgaande decennia geconfronteerd werd. Ongecontroleerde verstedelijking, met de typische lintbebouwing en de spreij-

1. Voets J., De Peuter B., Vandekerckhove, B., Broeckaert D., Le Roy M., Maes P., De Decker P., Bervoets W., van der Heijden R. & Blummel P. (2010). ‘Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen – Voorbereidend onderzoek voor het Beleidsplan Ruimte’. Brussel: Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed – Afdeling Ruimtelijke Planning, 206 p. Het rapport van dit onderzoek is beschikbaar op [www.ruimtelijkeordering.be](http://www.ruimtelijkeordering.be).

ding van functies en activiteiten in het landschap, zorgden in Vlaanderen voor een sterk bebouwd landschap waarbij de scheidingslijn tussen open en stedelijk gebied nog moeilijk te trekken was. Onder het motto *'Vlaanderen Open en Stedelijk'* trachtte het RSV hieraan een halt toe te roepen. Om de analyse van het draagvlak ten tijde van de opmaak en goedkeuring van het RSV te kunnen vatten, is een korte historische schets van het beleidsmatig voortraject en de ervaren problematiek noodzakelijk.

De eerste aanzet tot een wettelijk kader voor de ruimtelijke ordening op het volledige Belgische grondgebied was de 'Organieke wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening' van 29 maart 1962. Deze wet voorzag in een hiërarchisch stelsel van plannen: een nationaal plan, streekplannen, gewestplannen, gemeentelijke algemene plannen van aanleg aangevuld met verkavelingsplannen en bouwplannen. Het stelsel was bewust hiërarchisch en centralistisch opgevat als reactie op de traditioneel sterke gemeentelijke autonomie (Van den Broeck 2005). Een nationaal plan kwam er echter nooit en op streekniveau kwam men niet verder dan het uitwerken van de streekstudies. Het waren de bouwplannen (vergunningen), de verkavelingsplannen en de gewestplannen die de werkelijkheid gingen bepalen. De mogelijkheid die de wet van 1962 bood om gemeentelijke verkavelingsvergunningen te verstrekken leidde, bij gebrek aan een wettelijk toetsingskader, tot een ware wildgroei aan verkavelingen voor nieuwe woonwijken (Lagrou 1971; Van Havre 1973; Van den Broeck 2005; Merckaert 2009).

De verkavelingsvergunningen droegen niet bij tot een betere kwaliteit van de bebouwde omgeving, hetgeen leidde tot groeiende ontevredenheid bij diverse groepen: de boeren reageerden op de versnippering van hun areaal, de vakbeweging zag de grondprijzen voor 'de kleine man' door speculatie stijgen en kwam, samen met opkomende milieubewegingen, tevens op voor de teloorgang van de open ruimte. De werkgeversorganisaties reageerden dan weer vanuit het belang van de ruimte voor havenuitbreiding, economische ontwikkelingen en voor infrastructuur (Merckaert 2009). In de periode 1965-1966 gaf minister De Saeger opdracht tot het opmaken van voorontwerpen van gewestplannen. De stap van de streekplannen, zoals voorzien in de stedenbouwwet van 1962, werd hiermee overgeslagen. Deze voorontwerp gewestplannen, die oorspronkelijk bedoeld waren als niet bindende richtplannen, werden later met een hoge graad van detaillering overgenomen in de gewestplannen die de bodembestemming vastlegden. De evolutie van het gewestplan van richtplan naar bestemmingsplan kwam er onder druk van diverse actoren die een juridische garantie wilden voor hun activiteiten. Ook de gemeentelijke administraties bevoegd voor stedenbouw vroegen naar een juridisch kader voor het verstrekken van bouw en -verkavelingsvergunningen (Merckaert 2009).

In de tweede helft van de jaren 1970 werden de gewestplannen voor heel het Vlaamse grondgebied goedgekeurd (Albrechts 1999; Merckaert 2009). Maar door de lange opmaak- en goedkeuringsperiode konden de gewestplannen geen halt toeroepen aan

de verkavelingwoede. Integendeel, de ontstane juridische verankering van de verkaveling gaf mee vorm aan de plannen, evenals het politieke cliëntelisme dat tijdens de goedkeuringsprocedure hoogtij vierde: op vragen naar bouwgrond van gemeenten en particulieren werd door politici gretig ingegaan. De nobele stedenbouwkundige intenties, visies en concepten van planners, ontwerpers en de bevoegde administratie werden zodoende door de feiten achterhaald (Lagrou 1983). De ruimtelijke planners raakten dan ook steeds meer ontgoocheld over de evolutie van hun voorontwerp gewestplannen tot juridische toelatingsplannen (Cabus 2007; Merckaert 2009). Gewestplanwijzigingen, in vakkringen bepleit om te kunnen inspelen op nieuwe ruimtebehoeften, werden door uitspraken van de Raad van State, die sterk hechtte aan de juridische bescherming, quasi onmogelijk gemaakt. Ondertussen gingen de ruimtelijke ontwikkeling schijnbaar ongehinderd op de oude voet verder.

Nog vóór de goedkeuring van alle gewestplannen werd daarom in vakkringen reeds gepleit voor een andere aanpak: een meer toekomst-, actie- en beleidsgerichte planning met een meer geïntegreerd, dynamisch, flexibel en open karakter (Van den Broeck 2005). Het pleidooi voor een nieuw planningsstelsel werd ondersteund door enkele wetenschappelijke promotieonderzoeken die in het begin van de jaren zeventig tot stand kwamen (Van Havre 1973; Albrechts 1974; Vermeersch 1976) en door de stedenbouwkundige praktijk in diezelfde periode. Verschillende ontwerpers en gemeentebesturen experimenteerden met 'structuurplanning en structuurplannen' en met 'verruimde bestemmingsplannen' zonder dat daarvoor een wettelijk kader bestond (Van den Broeck 2005). Mede hierdoor kwam met de hervorming van de Belgische staatsstructuur en de overheveling van bevoegdheden naar de gewesten in de jaren 1970 de opmaak van een regionaal plan terug op de agenda: het voornemen tot de opmaak van een ruimtelijk structuurplan voor Vlaanderen kwam vanaf 1975 in de opeenvolgende regeringsverklaringen te staan. Het zou echter tot 1992 duren vooraleer echt gestart werd met de opmaak ervan.

In 1992 gaf de Vlaamse Regering de professoren Charles Vermeersch (UGent) en Louis Albrechts (K.U.Leuven) formeel de opdracht om een Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen als beleidskader met een bruikbaar instrumentarium uit te werken. Een centraal beleidsgericht kennisinstituut voor de ruimtelijke ordening, vergelijkbaar met het Nederlandse ruimtelijk planbureau, bestond immers niet. Eind 1992 schreef een door hen geleide plangroep met wetenschappers en praktijkmensen de startnota 'Vlaanderen in Vorm – Oriëntatienota over het structuurplan Vlaanderen'. De plangroep ondernam een kritische doorlichting van bestaande studies en bronnen. Leemtes werden zo goed mogelijk opgevuld met terreinverkenning, gerichte studies of sectorale prognoses (Loeckx 1995). Het door de plangroep verzamelde materiaal werd besproken in een 'klankbordgroep', een gezelschap van deskundigen die de conflictrijke visievorming begeleidde. Met de organisatie van interkabinettenwerk-

groepen (IKW's)<sup>2</sup> werden gemandateerde medewerkers van de verschillende belangengroepen en sectoren bij het overleg over het structuurplan betrokken (Van den Broeck 2005; Merckaert 2009).

De inbreng van de verschillende sectoren varieerde sterk, maar het draagvlak indertijd om een RSV te ontwikkelen kan als relatief breed worden bestempeld: er heerste immers bij tal van actoren in het begin van de jaren 1990 een gevoel dat het ruimtelijk zo niet verder kon en dat een ruimtelijk structuurplan daar een antwoord op kon helpen bieden. Er was met andere woorden een zekere 'sense of urgency' aanwezig: *'Het RSV leidde tot een maatschappelijk debat over de wenselijkheid van allerlei initiatieven met een ruimtelijke impact... Mondjesmaat groeide bij burger en politicus het besef dat ruimtelijke kwaliteit in Vlaanderen een schaars goed is dat niet stilzwijgend kan worden opgeofferd aan het zoveelste ambitieuze nieuwe project'* (Leinfelder et al. 2009).

In het RSV werd ook een ruimtebalans opgenomen, waarin per sector een areaal werd vastgesteld. Dit blijkt een cruciaal element in het verklaren van het *draagvlak voor het RSV bij een aantal andere beleidssectoren*, want zonder deze ruimteboekhouding was het RSV volgens ingewijden nooit goedgekeurd. Het 'verdelen' van de koek – letterlijk afspraken over hoeveel hectaren elke sector zou krijgen (zie tabel 1) – was politiek noodzakelijk om bijvoorbeeld landbouw en economie over de streep te trekken (Zie ook o.a. Van den Broeck 2005; Renard 2009). Een dergelijke verdeling bood aan de betrokken sectoren niet alleen 'oppervlakte'-zekerheid, maar ook het perspectief om hun eigen invloedssfeer af te bakenen, al botste dat idee volgens sommigen diametraal met een aantal RSV-ambities zoals verweving van functies binnen eenzelfde gebied en flexibel kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen. Het draagvlak voor het RSV bij sommige spelers binnen die sectoren is dan ook te verenigen tot het draagvlak voor de ruimtebalans. De ruimtebalans heeft echter als positief effect dat het hielp om het RSV te verankeren bij een aantal sectorale actoren omdat de uitvoering ervan nodig was om hun eigen belangen te realiseren.

Bij de opmaak en goedkeuring van het RSV was *het partijpolitieke draagvlak* beperkt tot de toenmalige regeringscoalitie. Het decreet dat het RSV vaststelt, werd aangenomen door een kleine meerderheid: van de 116 leden van het Vlaams Parlement (op een totaal van 124) die aan de stemming deelnamen, stemden 59 leden voor (= 50,86% van de stemmende leden), onthielden 35 leden zich en stemden 22 leden tegen (Parlementaire handelingen, 19/11/1997). De toenmalige CVP-SP-coalitie stemde voor, Agalev en Vlaams Blok stemden tegen, en de Volksunie en de VLD onthielden zich. Deze te-

2. In Vlaanderen beschikt elke minister over een groep adviseurs en naaste medewerkers, een kabinet genoemd. Deze adviseurs bereiden de Vlaamse regeringsbeslissingen voor in voorafgaande overlegvergaderingen, zogenaamde interkabinettenwerkgroepen (IKW's).

genstemmen of onthoudingen tonen dat er geen ruime partijpolitieke consensus over het RSV bestond en er minstens belangrijke bezwaren leefden bij een aantal partijen ten aanzien van (bepaalde onderdelen van) het goedgekeurde beleidsdocument. De politieke partijen zijn overigens geen monolieten: hoewel de parlementsleden onder druk van partijdiscipline meestal in blok voor of tegen stemmen of zich onthouden, waren en zijn er binnen elke partij wel voor- en tegenstanders te vinden.

**TABEL 1:** Taakstellingen ruimteboekhouding.

Bestemmingscategorie	Toestand 1994 (in ha)	Begrote toestand 2007 (in ha)
Wonen	227.500	227.500
Recreatie	17.500	18.500
Natuur en reservaat	112.000	150.000
Overig groen	34.000	34.000
Bos	43.000	53.000
Landbouw	806.000	750.000
Industrie	55.000	62.000
Overige bestemmingen	57.000	57.000
Totaal	1.352.000	1.352.000

**Bron:** Ministerie van de Vlaamse gemeenschap 2004.

Over *het draagvlak bij de betrokken sectorale administraties* van de Vlaamse overheid ontstaat eveneens een gemengd beeld. Sommige administraties bleken steunend voor het RSV in zijn geheel, anderen hadden vooral oog voor de ruimtebalans, nog anderen kunnen worden beschouwd als tegenstanders of waren simpelweg afwezig in het debat. Waar met name de sectorale administraties, waarvan het beleid de open ruimte betrof (met name natuur en landbouw), 'klaar' en actief betrokken waren op het RSV, bleken sommige andere sectorale administraties (zoals economie en wonen) niet klaar of passief (zie ook Van den Broeck 2005).

Het beeld over *het draagvlak op het provinciale en gemeentelijke niveau*<sup>3</sup> bij de totstandkoming van het RSV is minder scherp. Bij de provincies was er sprake

3. Voor de verdeling van de taken over de bestuurslagen moeten we naar het RSV zelf verwijzen. De lijst van expliciete toewijzing is ellenlang, terwijl tevens heel wat bevoegdheden (bijv. toerisme) niet werden toegewezen. Ter illustratie: de afbakening van de groot- en regionale steden is Vlaamse materie, terwijl de afbakening van stedelijke gebieden van een lager hiërarchisch niveau aan de provincies werden toegewezen. Ook de categorisering van de wegen is expliciet aan ene of gene overheid toegewezen.



van een overwegend positieve houding, niet in het minst omdat de rol die ze in het RSV kregen hun regelmatig ter discussie gestelde positie als intermediair bestuursniveau kon helpen versterken<sup>4</sup>. Het draagvlak bij veel gemeenten in deze periode was daarentegen eerder beperkt. Enerzijds wilden gemeenten hun vrijheidsgraden niet ingeperkt zien en anderzijds vreesden met name de kleinere gemeenten ook een capaciteitstekort om hun planningsrol, zoals voorzien in het RSV, te kunnen spelen (zie o.m. Parlementaire handelingen, 19/11/1997; Verslag Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer, 13/11/1997).

### 3. Verticale doorwerking tijdens de uitvoering van het RSV

Om de draagvlakevolutie in beeld te brengen, vertrekken we van de verticale doorwerking van het RSV op provinciaal en gemeentelijk niveau. Noodzakelijke voorwaarde opdat deze bestuursniveaus konden bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen uit het RSV was immers de opmaak van respectievelijk provinciale en gemeentelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen. Voor de analyse van het draagvlak bij beide bestuurslagen zijn hun praktijkervaringen met dat instrumentarium dan ook een belangrijke factor.

#### 3.1 Doorwerking op het provinciaal beleidsniveau

Sinds 2004 beschikken alle vijf Vlaamse provincies over een provinciaal ruimtelijk structuurplan (PRSP) en tot op heden (David 2009; stand van zaken op 06/2009) werden ca. 170 provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen goedgekeurd. Dat alle provincies vandaag een ruimtelijk structuurplan hebben vloeit voort uit de planverplichting uit het Planningsdecreet van 24 juni 1996. Structuurplanning was echter niet voor alle provincies een nieuw verhaal: de provincie West-Vlaanderen bijvoorbeeld zag al vóór 1997 de noodzaak voor een eigen structuurplan, als kader voor wijzigingen van de gewestplannen. Los van die eerste aanzetten blijkt uit de chronologie dat de provincies 'gewacht' hebben op de Vlaamse overheid en het RSV vooraleer hun eigen structuurplanningsprocessen op te starten.

4. Ter vergelijking: in hetzelfde jaar als het RSV, keurde het Vlaams parlement op voorstel van de regering ook de eerste geïntegreerde Vlaamse woningwet – de Vlaamse wooncode – goed. Daarin kregen de provincies uitdrukkelijk geen rol omdat de makers van dat decreet in de logica van de afschaffing van de provincies werkten (in navolging van de nota 'Vlaanderen-Europa 2002' – zie Vandenbrande e.a. 1993).

Een eigen provinciaal ruimtelijk beleid ontwikkelen binnen de contouren van het RSV was in elk geval een nieuw gegeven en een grote uitdaging voor de provinciale bewindvoerders (nl. de gedeputeerden). Vóór het RSV hadden provincies immers zeer beperkte ruimtelijke ordeningsbevoegdheden, zoals het behandelen van beroepen (in vergunningsprocedures). Met de komst van het RSV kregen ze een totaal ander soort taak en een ander werkveld: er werd nu visievorming verwacht over waar wel/niet stedelijke ontwikkeling en natuurontwikkeling kon plaatsvinden, hoe de transportnetwerken zich zouden moeten ontwikkelen, enzovoort. Ook op ambtelijk vlak vormde dit een nieuw gegeven: provinciale administraties waren niet voorbereid op deze nieuwe rol en begonnen nieuw personeel aan te werven om de provinciale structuurplannen te kunnen maken.

De provincies kregen echter geen carte blanche voor hun PRSP's. Zo bepaalde de Vlaamse overheid een aantal inhoudelijke taakstellingen (Omzendbrief RO/96/06, 1997), deels opgelegd vanuit zogenoemde bindende bepalingen van het (toen ontwerp-)RSV (bijvoorbeeld, de doorrekening van de taakstelling inzake de bijkomende woongelegenheden naar de gemeenten die tot het buitengebied behoren, de selectie van de secundaire wegen,...) en deels aanbevelingen van uit te voeren werken. Provincies zelf vonden dat de eigen beleidsruimte binnen deze taakstellingen beperkt was en daarnaast ook te ad hoc ingevuld werd. Volgens de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP 2004) werden door de Vlaamse overheid met name moeilijke beleidskwesties naar het provinciale niveau doorgeschoven (zoals bv. weekendverblijven, waterzuiveringsinstallaties, golfterreinen, mestverwerking, zonevremde campings) en was er onvoldoende aandacht vanuit de Vlaamse overheid om provincies een geïntegreerd ruimtelijk beleid te laten voeren (VVP 2009).

De provincies hebben echter geleidelijk aan ook de kansen van hun ruimtelijke beleidsrol ontdekt. Zo zien ze zelf bijvoorbeeld op het vlak van toerisme en sport een meerwaarde in hun provinciale planningsrol, maar liggen andere terreinen zoals kleinhandel moeilijker (door het strikte beleidskader op Vlaams niveau).

Tijdens het onderzoek kwam ook de waarde van de dubbele planstructuur op drie beleidsniveaus aan bod. Enerzijds blijkt er vraag naar een betere en scherpere afbakening van de taakverdeling tussen de drie niveaus. Anderzijds is er een algemene appreciatie over de waarde van drie planniveaus, dus inclusief een intermediaire laag (tussen gewestelijk en gemeentelijk beleidsniveau), maar is die laag niet per definitie provinciaal, maar soms beter subregionaal (dus 'kleiner' dan de provincieschaal).

### 3.2 Doorwerking op het gemeentelijk beleidsniveau

Ook de gemeenten kregen met het RSV een planningsrol toegedicht. Het opmaken van een ruimtelijk structuurplan is daarbij een decretale opdracht. In de logica van

het RSV zijn de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen een eerste voorwaarde om de RSV-doelstellingen te laten doorwerken op lokaal vlak.

Deze voorwaarde is in belangrijke mate vervuld; vandaag beschikken 256 van de 308 Vlaamse gemeenten over een goedgekeurd gemeentelijke ruimtelijk structuurplan (GRS), procentueel is dat 83% (www.ruimtelijkeordering.be, stand van zaken op 2/7/2010). Wat gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) betreft, staat de teller op ca. 870 (David 2009; stand van zaken op 06/2009), ofwel gemiddeld 3,4 per gemeente met een ruimtelijk structuurplan. Na meer dan tien jaar RSV-uitvoering beschikt een grote meerderheid van de gemeenten dus over een eigen beleidskader voor het gemeentelijk ruimtelijke ordeningsbeleid.

Maar wat is het profiel van de gemeenten die nog niet over een goedgekeurd GRS beschikken? We bekijken dit aan de hand van de schaalgrootte van gemeenten in termen van hun aantal inwoners (zie tabel 2). Bij de 18% van de gemeenten zonder GRS zijn de kleinste gemeenten (< 10.000 inwoners) oververtegenwoordigd. Ze vormen 30% van de in totaal 308 Vlaamse gemeenten maar maken bijna de helft (48%) uit van de GRS-loze gemeenten. Voegen we daar nog eens 29% van de gemeenten zonder GRS met een inwonersaantal tussen 10.000 en 15.000 bij, dan maken gemeenten tot 15.000 inwoners 77% uit van de groep van gemeenten zonder ruimtelijk structuurplan, terwijl hun aandeel binnen het geheel van 308 gemeenten 57% bedraagt. Het ontbreken van een GRS is dus vooral een feit bij de kleinere gemeenten, want de grotere gemeenten en steden (> 15.000 inwoners) beschikken meestal wel over een goedgekeurd GRS.

**TABEL 2:** Gemeenten zonder ruimtelijk structuurplan opgesplitst naar groottecategorie (inwoners).

Groottecategorie (aantal inwoners)	Aandeel (n= 308)	Aandeel in de groep van ge- meenten zonder GRS (n =52)
< 10.000	30%	48%
10.000 – 15.000	27%	29%
15.000 – 30.000	30%	13%
> 30.000	14%	10%

Waar vanuit RSV-optiek een GRS een basisvereiste is om lokaal ruimtelijk beleid te voeren, ervaren gemeenten dit soms anders. Een GRS wordt niet zelden ervaren als een beperking van de lokale beleidsruimte: de ruimtelijke ontwikkeling wordt voor de toekomst vastgelegd en daarvoor is goedkeuring nodig van hogere overheidsniveaus, waar dat in het verleden veel minder het geval was. Sommige gemeenten zien echter ook voordelen: een GRS biedt een effectief kader om meer consistentie in lokale be-

leidsbeslissingen mogelijk te maken, waardoor het risico op ad hoc beslissingen met tegenstrijdige of onsamenvangende ruimtelijke implicaties afneemt.

Net als voor de provincies was ruimtelijke structuurplanning voor de meeste gemeenten een nieuw gegeven. Een uitgesproken positief effect van de planverplichting was dat het voor tal van lokale besturen een belangrijke prikkel was om ruimtelijk te denken op de lange termijn in een kader – het RSV – dat gemeenschappelijk was voor alle gemeenten (Buijs 2005; Van den Broeck 2006).

Waar de provincies voor hun PRSP's wachtten totdat de Vlaamse overheid klaar was, hebben gemeenten hier niet op gewacht om hun lokaal planproces op te starten en/of af te ronden. Dat was trouwens ook niet de bedoeling, conform het subsidia-riteitsbeginsel (Omzendbrief RO 97/02): gemeenten hoefden voor het uitwerken van hun visie niet te wachten op initiatieven van de hogere overheden. Inhoudelijk werd de opmaak van de eerste golf GRS'en echter wel bemoeilijkt, precies omdat afstemming met de in opmaak zijnde provinciale en gewestelijke structuurplannen wel nodig was (Buijs 2005).

De toegevoegde waarde van een GRS zoals door de Vlaamse overheid opgelegd, wordt in de praktijk vooral ervaren op het procesmatige vlak. De waardering ten aanzien van de uiteindelijk afgeleverde planningsdocumenten zelf ligt een stuk lager: vaak zijn GRS'en (te) sterk 'opgeladen' plannen, ongeacht de grootte van de gemeente. Daarmee wordt bedoeld dat in de praktijk het GRS vaak is uitgemond in een inventaris van gedetailleerde ruimtelijke bepalingen en gewenste invullingen waardoor het strategisch karakter van het GRS wordt weggedrukt of zelf uitgevlakt. Dit is direct gerelateerd aan een spanningsveld met betrekking tot de rol en het profiel van een GRS. Vanuit de decreetgever werd een strategisch kader op lokaal niveau beoogd, terwijl de gemeentelijke actoren vooral (juridische) zekerheid en stabiliteit zochten. Van vernieuwing van het ruimtelijk orderingsdenken kwam hierdoor weinig terecht. Andere auteurs maken een gelijkaardige analyse: gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen worden als zwaarlijvig en te weinig doelgericht en flexibel bestempeld, vanuit een reflex om te veel alles te willen weten en te vatten in een plan (Vermeersch 2008). Dit belemmert hun potentieel als sturingsinstrument. Ondanks hun volume is de inschatting ook dat deze plannen vaak weinigzeggend zijn, en in de eerste plaats voldoen aan vormvereisten. Vaak spreekt er uit de plandocumenten geen aandacht voor lokale ruimtelijke potenties (Vermeersch 2008).

### 3.3 De afkalving van het draagvlak

Naast de hiervoor geschetste evolutie bij provincies en gemeenten stellen we vast dat het draagvlak voor het RSV tijdens de uitvoeringsperiode bij de meeste spelers gaandeweg is afgekalfd.

Met betrekking tot *het politieke draagvlak* is de samenstelling van de regering tijdens het grootste deel van de uitvoeringsfase tot op heden van belang. De eerstvolgende Vlaamse regering na de goedkeuring van het RSV (gestart op 13 juli 1999) werd immers gevormd door een coalitie tussen VLD, SP, VU-ID en Agalev. In die nieuwe regering zat met andere woorden slechts één partij die het RSV en het bekrachtigingsdecreet had goedgekeurd, alsook twee partijen die zich onthouden hadden, en één partij die tegen had gestemd. Dit was geen gunstige uitgangspositie voor de verdere implementatie van het RSV en dit heeft ook sporen in de uitvoering nagelaten. Zo zou de toen aangetreden bevoegde liberale minister uiteindelijk tien jaar ruimtelijke ordening in zijn portefeuille hebben en derhalve zijn stempel op de uitvoering van het RSV drukken.

Zoals hiervoor al geschetst was het draagvlak in interbestuurlijke termen bij *de provincies* in de uitvoeringsfase wel aanwezig, maar zet de soms onduidelijke taakverdeling tussen Vlaanderen en provincies over wie welke RUP's kan/moet opmaken, en, door de als omslachtig en traag gepercipieerde uitvoering, dit draagvlak onder druk. Het draagvlak bij de meeste *gemeenten* lijkt eveneens gaandeweg verder verzwakt. De decretale verplichting tot opmaak van een GRS gebeurde vaak niet vanuit een positieve en vrijwillige attitude om ruimtelijk te denken maar werd vooral als een tijdrovend, duur en verplicht nummer ervaren (Vermeersch 2008; Leinfelder et al. 2009). En hoewel het ruimtelijk denken op gemeentelijk niveau, mede dankzij het RSV, versterkt is (zie ook Buijs 2005; Van den Broeck 2006), wordt het eigenlijke gebruik van de dubbele planstructuur op gemeentelijk vlak vaak als lastig en te tijdrovend omschreven. Ook de moeizame procedures om een GRS te herzien werkte dit gevoel bij tal van gemeenten in de hand.

Vanuit dat lokale perspectief wordt ook gewezen op de manier waarop de Vlaamse en provinciale overheden zich opstellen ten aanzien van de planning op gemeentelijk niveau. Hun houding wordt bestempeld als te rigide en te zeer gericht op detailniveau (bv. zelfs het juridisch gaan interpreteren van woorden en zinnen uit het informatieve gedeelte van een gemeentelijk plan). Er heerst met andere woorden een gevoel dat de hogere overheden zich niet beperkten tot de regionale (Vlaanderen) en bovenlokale (provincies) hoofdlijnen, maar zich ook te sterk roeren in de lokale uitvoering of te weinig open staan voor een lokale consensus. De toenemende complexiteit van het ruimtelijk beleid helpt het draagvlak evenmin vooruit: tal van gemeenten vinden onvoldoende gekwalificeerd personeel (of kunnen dit niet in huis houden) en de beschikbare ambtelijke capaciteit gaat prioritair naar de afhandeling van vergunningen-aanvragen (en zo ten koste van planning).

Het *maatschappelijke draagvlak* lijkt per saldo ook verzwakt door het gevoerde ruimtelijke beleid van de afgelopen jaren. Enerzijds stellen we een aantal draagvlak-versterkende factoren vast, zoals: de door het RSV geïntroduceerde versterkte focus op stedelijke concentratie, met een belangrijke rol voor de grotere steden, het grens-

zenstellend karakter van het RSV dat de verdere fragmentering van de ruimte toch in belangrijke mate lijkt te hebben vertraagd of zelfs tegengehouden, en het feit dat sommige sectoren met het RSV c.q. ruimtelijk beleid aan de slag gegaan zijn. We stellen echter vast dat, in de *totaalbalans*, die versterkende elementen het moeten afleggen tegen onder meer een aantal beleidsinitiatieven van de afgelopen jaren m.b.t. de ruimtelijke ordening die het RSV ondergraven. Dit betreft bijv. een versoepelde aansnijding van reservegebieden voor wonen (woonuitbreidingsgebieden), de gebrekkige handhaving en meer recent de woonuitbreiding via het grond- en pandendecreet dat haaks staat op de doelstellingen van het RSV. Deze (mogelijkheden tot) afwijking van het RSV kwamen de geloofwaardigheid bij tal van actoren niet ten goede. Verder vond men ook dat de feitelijke uitvoering op het terrein te sterk achterwege bleef.

De *sectorale draagvlakevolutie* is gevarieerd. Enerzijds is er sprake van draagvlakverzwakking door een te trage uitvoering (bijvoorbeeld de afbakening van natuurlijk en agrarische structuur of uitblijven van andere afbakeningen of RUP's), of een gebrek aan realisatie (bijvoorbeeld van bedrijventerreinen). Tegelijkertijd is de realisatie<sup>5</sup> van de in het RSV opgenomen ruimtebalans een blijvende draagvlakmotor in diezelfde sectoren. Het draagvlak is ook gevarieerd, omdat een aantal sectoren in termen van ruimtelijk denken of ruimtelijk beleid nog weinig of geen visie en capaciteit ontwikkeld hadden ten tijde van de opmaak en goedkeuring: dit was volgens alle betrokkenen duidelijk het geval voor de sectoren economie, toerisme & recreatie en wonen. Het gevolg daarvan was volgens betrokkenen dat sectoren die het gevoel hadden in 1997 'de boot gemist te hebben', minstens kritisch bleven staan ten opzichte van het RSV, ook in de uitvoering.

Over het draagvlak bij *de sectorale administraties* is het beeld dus minstens gemengd: er zijn zowel indicaties voor verzwakking als voor versterking. Zo zijn er indicaties dat de infrastructuuradministraties negatiever stonden in de periode vóór de goedkeuring van het RSV dan in de periode van de uitvoering zelf. Ook de sectorale administratie economie zou het RSV inmiddels wel opgepikt hebben en positiever benaderen. Het draagvlak van sectorale administraties hangt echter ook samen met welk aspect van het RSV in beeld komt: bepaalde doelstellingen, instrumenten, enz. Het hangt daarnaast ook samen met de eigen sectorale werking. Bijvoorbeeld met betrekking tot wonen signaleren sommige actoren dat de sector volop met de eigen instrumenten bezig is, maar weinig of geen aandacht besteden aan de band met het ruimtelijke.

5. Voets e.a. stelden tijdens hun onderzoek een merkwaardige spraakverwarring vast rond het begrip 'uitvoering'. Zie ook verder.

## 4. Op zoek naar verklaringen voor het afkalven van draagvlak

Zoals in voorgaande paragraaf beschreven, blijkt het draagvlak voor het RSV bij de meeste actoren er eerder op achteruit dan vooruit gegaan te zijn. Het voortgangsoptimisme dat na de goedkeuring van het RSV bestond, is vandaag dan ook grotendeels weg. Het draagvlak voor het voeren van een vorm van ruimtelijk beleid is echter niet verdwenen: alle in het onderzoek betrokken actoren beamen het belang van een strategisch ruimtelijk beleid. Ook geven zij aan dat de analyse van het RSV en de uitgangspunten op hoofdlijnen nog steeds geldig zijn. Zo wordt nadrukkelijk de vraag gearticuleerd naar een actualisering van de omgevings- en sectoranalyse, inclusief de invulling van een aantal hiaten in de koppelingen met andere beleidsdomeinen zoals bv. toerisme en recreatie, verkeer of economie. Waar er dus inhoudelijk grotendeels steun is voor een strategisch ruimtelijk beleid, roept de vorm waarin dit momenteel in Vlaanderen is gegoten en tot gelding moet komen echter steeds minder enthousiasme op.

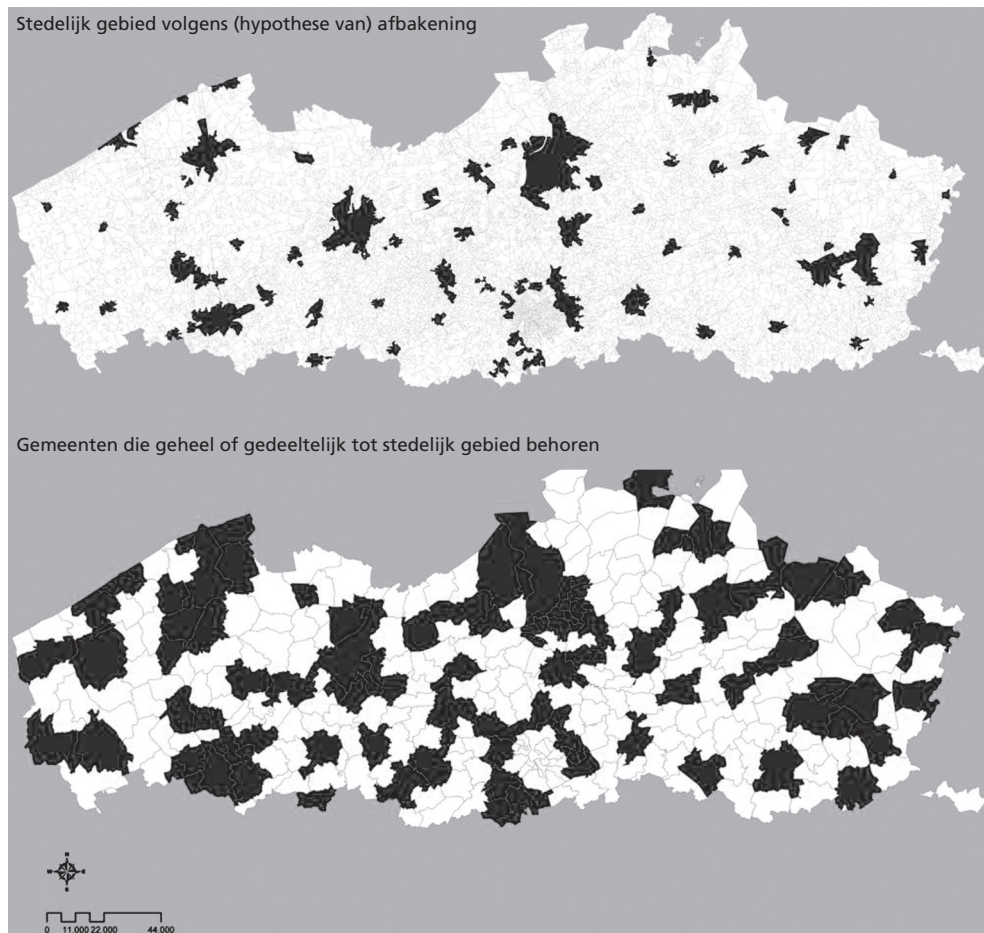
We bespreken nu een aantal dieperliggende verklaringen voor deze ontwikkeling, namelijk in de uitvoering zelf, de praktijktoets van subsidiariteit, de mate van politieke steun voor het RSV als beleidsvisie, het eigenaarschap binnen andere sectoren, de consistentie van beleid binnen het domein van ruimtelijke ordening zelf en ten slotte de bredere culturele waarden in Vlaanderen.

### 4.1 Uitvoering: what's in a name?

Een eerste en wellicht ook de belangrijkste verklaringsgrond voor het tanend draagvlak is de moeizame uitvoering en het gebrek aan fysieke realisaties in de werkelijkheid: de beleidsvoornemens worden niet echt zichtbaar. We stellen ook vast dat de ondervraagde actoren hun uitspraken over het RSV en het ruimtelijk beleid bijna automatisch koppelen aan hun perceptie van de (mate van) uitvoering.

Een belangrijke factor in de uitvoering vormt het instrumentarium. Enkele sleutelinstrumenten van het RSV, met name de afbakeningen en ruimtelijke uitvoeringsplannen, zijn op een te rigide en onvoldoende selectieve wijze ingezet (zie ook Dejonghe et al. 2002; Van den Broeck 2005; Cabus 2007; Albrechts 2008; Vermeersch 2008; Coppens 2009). Bijvoorbeeld, het idee van ruimtelijk afbakenen als contour voor bijvoorbeeld stedelijke ontwikkeling wordt niet ter discussie gesteld, maar wel de harde, juridische vertaling in de vorm van een lijn en de moeilijke aanpasbaarheid nadien. Ook de eenvoudige tweedeling buitengebied/stedelijk gebied (zie figuur 1) bleek onvoldoende om de complexiteit van onze ruimtelijke structuren te vatten. Tevens is de lange doorlooptijd van de processen bij de toepassing van deze instrumenten een bron van frustratie.



**FIGUUR 1:** Stedelijke gebieden in Vlaanderen, op basis van twee definities.

**Bron:** (1) ARP, bestand (hypothese van) afbakening stedelijk gebied op niveau van statistische sectoren, dd. 19.04.2010; (2) RSV: selectie van gemeenten die geheel of gedeeltelijk tot stedelijk gebied behoren.

We stellen ook een cruciaal spanningsveld vast op het vlak van interpretatie van wat 'uitvoering' van ruimtelijk beleid is. Tal van planningsadministraties zien uitvoering als het opleveren van structuurplannen, uitvoeringsplannen, vastleggen van bestemmingen, enz., waarbij de realisatie van bestemmingen of uitvoering van actieprogramma's dan als zaak van andere actoren wordt beschouwd. Vanuit die interpretatie wordt de uitvoering afgemeten aan het aantal structuurplannen, uitvoeringsplannen, enz. Dit past niet bij het beeld van anderen die niet het aantal plannen, maar het verwezenlijken van fysieke veranderingen in de werkelijkheid, als uitvoering zien. Vanuit deze optiek delen veel actoren een gevoel dat de vertaling van plan naar werkelijk-



heid te veel is uitgebleven, waardoor het draagvlak afkalft en de uitvoering in enge zin (in termen van plannen opmaken) op steeds minder krediet kan rekenen.

De uitvoering is ook anders gelopen dan de geest van het RSV voorzag: waar het RSV door de plangroep als een beleidsplan werd geconcipeerd, is het tijdens de uitvoering verabsoluteerd en steeds meer gehanteerd als een integraal, strikt te interpreteren en uit te voeren document: de beeldspraak van het RSV als bijbel komt regelmatig naar voor. Deze verschuiving kent een aantal oorzaken. Ten eerste is het RSV in de uitvoering sterk bureaucratisch ingevuld (zie ook Renard 2009), waardoor het een sterk rigide en administratieve vertaling kreeg. Ten tweede is het RSV ook sterk gejuridiseerd: rechtspraak van de Raad van State, die steunde op de jurisprudentie opgebouwd op basis van de oude gewestplanning, gaf aanleiding tot een strikt juridische interpretatie van met name ruimtelijke uitvoeringsplannen en leidde tot een vorm van verstarring. De hang naar (rechts-)zekerheid bij actoren heeft geleid tot een strikte koppeling met het vergunningenbeleid, een koppeling die de plangroep destijds niet voorzag.

Er is dus sprake van een wat dubbelzinnige situatie: enerzijds is er luide kritiek ten aanzien van ruimtelijke ordening en het RSV voor een veel te rigide en juridische uitvoering, maar anderzijds zijn vele critici zelf vragende partij voor zoveel mogelijk (rechts-)zekerheid en beschouwen ze bijvoorbeeld het realiseren van de ruimtebalans als een absolute prioriteit. Zekerheid is hier dus gelaagd: sectoren willen zekerheid over 'hun' grondgebied, gebruikers/eigenaars willen juridische zekerheid over 'hun' bestemming, ambtenaren willen zekerheid over 'hun' plan, zowel om te kunnen vergunnen als om te vermijden dat de flexibiliteit van een beleidsplan wordt ingeropen door actoren om het plan vervolgens te amenderen of te negeren. Er ontstaat ook een beeld dat het draagvlak heeft geleden onder een te reactieve houding vanuit de planningsadministraties op de drie niveaus: soms te weinig flexibiliteit om bepaalde problemen of kansen ruimtelijk op te lossen, omdat ze niet in het strakke keurslijf van bijvoorbeeld het structuurplan of het uitvoeringsplan passen. Tot slot blijkt dat het RSV een sterk theoretische en conceptuele oefening betrof, waarvan de concrete doorvertaling op het terrein geen evidentie was en is. Het verschil tussen bestaande en gewenste ruimtelijke structuur is immers vaak enorm.

## 4.2 De moeilijke praktijktoets van subsidiariteit<sup>6</sup>

Een tweede verklaring voor de draagvlakevolutie heeft betrekking op de randvoorwaarden voor de uitvoering (én realisatie) van het RSV, met name het capaciteits-

6. Het principe van subsidiariteit stelt dat een bepaalde bevoegdheid aan de laagst mogelijke bestuurslaag (d.w.z. zo dicht mogelijk bij de burger) wordt toevertrouwd, tenzij er redelijke argumenten zijn (bv.

vraagstuk en relaties tussen de drie bevoegde beleidsniveaus (gewest, provincie en gemeente). De noodzakelijke inspanningen en expertise om het RSV uit te voeren zijn bij de totstandkoming en goedkeuring wel expliciet erkend, en vermeld in het RSV als randvoorwaarde voor de uitvoering, maar desondanks in hun omvang schromelijk onderschat (zie ook Albrechts 2001). Er is ontegensprekelijk aan capaciteitsopbouw op de verschillende niveaus gewerkt, maar dergelijke capaciteitsopbouw vroeg tijd, waardoor er aan sommige andere doelstellingen of instrumenten pas na verloop van vaak een lange tijd voldoende aandacht besteed kon worden. De initieel voorziene uitvoeringstermijn van het RSV – tien jaar – bleek dan ook onrealistisch kort. Ook de hiërarchische cascade van de verschillende planniveaus heeft parten gespeeld als het op draagvlak aankomt. Het RSV wordt zeker op het gemeentelijk vlak frequent als een voldongen feit beschouwd. Het spanningsveld tussen wat gemeenten als lokale autonomie beschouwen en wat vanuit een bovenlokale bril als noodzakelijk of wenselijk geacht wordt, speelt hier ook mee (net zoals binnen andere sectoren): tal van gemeenten beschouwen het RSV als een ongewenste en opgelegde inperking van hun lokale autonomie (Dejonghe & Lacoere 2000). Anderzijds lag destijds een deel van de aanleiding tot de opmaak van het RSV precies in de ruimtelijke mistoestanden die volgden uit een onbedachtzaam gebruik van lokale autonomie. Het RSV maakte geen einde aan deze historisch gegroeide, wantrouwige verhouding tussen de bestuursniveaus. Bij de implementatie van het RSV uitte dit wantrouwen zich in een sterke nadruk op onzekerheidsvermijding en fixatie van afspraken op een (te) gedetailleerd niveau, waardoor het gewenste strategisch en flexibel handelen in interactie met de ontwikkelingen in de actualiteit moeizaam verloopt.

### 4.3 Te weinig politieke PR voor een integrerend en coördinerend opgevat plan

Belangrijk zijn ook de rol en houding van politieke actoren. Wat betreft het draagvlak voor het RSV in zijn geheel, stellen we vast dat voor een belangrijk deel van de uitvoeringsperiode de bevoegde regeringen (met uitzondering van de SP, die in de coalities na de goedkeuring ook geen vragende partij meer was voor de bevoegdheid ruimtelijke ordening) en de bevoegde minister niet degenen waren die het RSV hadden goedgekeurd maar wel degenen die minstens een aantal aspecten anders zagen

---

schaalvoordelen) om ze toe te wijzen aan een hogere bestuurslaag. Het RSV gaf aan elke bestuurslaag (gewest, provincie, gemeente) het instrument van de dubbele planstructuur (structuurplan en uitvoeringsplannen). Het RSV bepaalde echter ook in belangrijke mate de verantwoordelijkheden en doelstellingen voor elke bestuurslaag vanuit een hiërarchische benadering waarbij lagere bestuursniveaus zich diene in te schakelen in beleidskeuzes van hogere bestuurslagen.

dan ze in het RSV waren opgevat. De politieke verklaring omvat ook de mate waarin de uitvoering van het RSV als een electoraal aantrekkelijk project werd gezien: op het terrein omschrijft men dit als een weinig ‘sexy’ thema en verwijst men naar het element dat ruimtelijk beleid voor politici vaak ‘lastig’ is (o.m. wegens het moeilijk verzoenen van uiteenlopende ruimtelijke claims, waarvan de som steeds groter is dan de totaal beschikbare oppervlakte). In een aantal gevallen is er gebrek aan politieke durf om keuzes te maken of worden grote politieke conflicten uit de weg gegaan (bv. het uitblijven van een afbakening van een stedelijk gebied omdat de lokale politieke betrokkenen er samen niet uit komen).

Dit element wordt versterkt door een periode waarin in de media een negatieve beeldvorming is ontstaan over het ruimtelijke ordeningsbeleid: de beeldvorming over bijvoorbeeld de afbraak van een aantal illegale weekendverblijven heeft zowel bij politici als burgers een negatieve associatie met het RSV opgeleverd. Ook constateren we dat het soms uitblijven van voldoende consequent handelen van beleidsmakers bij een aantal politici en burgers kwaad bloed heeft gezet: bijvoorbeeld het maken van uitzonderingen voor zonevreemde bouwwerken en het daarna voortdurend bijstellen en wijzigen van de betrokken wetgeving.

Er is tijdens de uitvoering van het RSV onvoldoende actief gewerkt aan een positieve beeldvorming. Er is te weinig geïnvesteerd in het duiden op het maatschappelijke belang van ruimtelijke ordening en wat het RSV wilde bereiken, en in het demonstren van goede voorbeelden. Zo hebben strategische projecten als voorbeelden van hoe een realisatie er op het terrein kan uitzien, te lang op zich laten wachten. Er zijn wel tal van inspanningen gepleegd op het vlak van communicatie gedurende de uitvoeringsperiode van het RSV, maar in de beeldvorming waren deze onvoldoende gericht en onvoldoende succesvol om een draagvlak te behouden of te versterken.

#### 4.4 Te weinig (consistent) eigenaarschap?

Cruciaal voor het RSV is ook het draagvlak binnen andere sectoren, zeker wanneer ruimtelijke ordening een integrerende en coördinerende taakstelling wordt toebedeeld. Eén van de verklaringen voor de vastgestelde draagvlakssituatie en –ontwikkeling is dat het eigenaarschap van het RSV sectoraal is blijven variëren. Met name de sector natuur en milieu lijkt zich bijvoorbeeld wel te kunnen vinden in het RSV als geheel, al raakte deze enigszins gefrustreerd in de uitvoeringsperiode. Sommige andere sectoren kijken relatief eng naar individuele onderdelen en met name de ruimtelibalans vormt hier een katalysator voor draagvlak. De realiteit is dat sectoren akkoord zijn met een beleidsplan als de voor hen belangrijkste punten erin staan, maar dit betekent niet noodzakelijk dat ze akkoord zijn met het hele plan – zoals het in al zijn facetten door de bedenkers was opgevat.

Het RSV en de uitvoering ervan zijn ook uitgehold door een aantal andere beleidsinitiatieven en -keuzes binnen ruimtelijke ordening zelf. Dergelijke afwijkingen zijn minstens deels het resultaat van de invloed van een aantal actoren die vinden dat ze hun eigen agenda binnen of door het RSV onvoldoende kunnen realiseren maar komen de samenhang van het ruimtelijk beleid volgens allen dus niet ten goede. Bij zowel het decreet grond- en pandenbeleid, de Vlaamse codex, als het handhavingsbeleid zijn veel kritische noten geplaatst, namelijk dat ze elementen bevatten die afwijken van of zelfs tegengesteld zijn aan het RSV. Verder onderzoek zou deze gesuggererde tegenstellingen of inconsistenties binnen het ruimtelijke beleid systematisch in kaart kunnen brengen, maar alleen al de kennelijk breed verspreide perceptie van dergelijke tegenstellingen holt het draagvlak uit.

## 4.5 Culturele factoren als verklaringfundament

Een onderliggende matigende factor om de draagvlaksituatie te begrijpen is tot slot de eigenheid van de Vlaamse cultuur. Een diepgaande cultuuranalyse toegepast op ruimtelijk beleid werd niet uitgevoerd maar uit internationaal vergelijkend onderzoek over nationale culturen weten we dat Belgen (zowel Vlamingen als Walen) relatief sterk onzekerheidsvermijndend zijn, relatief sterk op korte termijn denken, relatief sterk individualistisch zijn en een relatieve grote machtsafstand kennen (Hofstede 2001)<sup>7</sup>. Een hoge score op het aspect machtsafstand leidt er bijvoorbeeld toe dat er meer politiek dan strategisch wordt gedacht, dat er een relatief hoger wantrouwen tussen hogere en lagere niveaus bestaat dan in landen met een lagere machts-

7. Via uitgebreide, gestandaardiseerde vragenlijsten worden landen vergeleken op een aantal dimensies van cultuur. Dit leidt tot zogenaamde indexen, waarbij landen op basis van die indexen kunnen worden gescoord en vergeleken. Machtsafstand is in essentie de mate waarin minder machtige leden van organisaties in een land aanvaarden dat macht ongelijk verdeeld is. Hoge machtsafstand betekent het aanvaarden van grotere verschillen (bv. verschillen in loon, privileges, status) en impliceert meer centralisatie van macht en een zeer hiërarchische samenleving. Lage machtsafstand wijst op meer egalitaire samenlevingen en meer gedecentraliseerde systemen. Individualisme verwijst naar de mate waarin mensen individueel dan wel collectief denken, de mate waarin macht eerder bij het individu of bij de groep ligt. Een hoger individualisme betekent o.m. lossere banden, minder sociale cohesie, meer verantwoordelijkheid bij het individu om zelfredzaam te zijn, terwijl hoger collectivisme wijst op een sterkere cohesie, meer loyaliteit aan de groep, met sterke integratie. Onzekerheidsvermijding betreft de mate waarin de dragers van een cultuur zich bedreigd voelen door onzekere of onbekende situaties; dit gevoel drukt zich o.m. uit in stress en behoefte aan voorspelbare regels (informeel of formeel). Hoofddoel bij onzekerheidsvermijding is het reduceren van onduidelijkheid. Hoge onzekerheidsvermijding leidt tot gerichtheid op correct procesverloop en standaardisering, ongemak bij ambiguïteit en onbekende situaties. Lage onzekerheidsvermijding leidt tot gerichtheid op resultaten binnen gecalculerde risico's, het kunnen omgaan met buitengewone omstandigheden, ambiguïteit wordt dan gezien als vrijheidsgraden die gebruikt kunnen worden.

afstandsscore (Mintzberg 1989). Deze cultuurkenmerken vormen volgens ons mede een verklaringsgrond waarom draagvlak, en ruimer de RSV-uitvoering, geëvolueerd zijn zoals geschetst: het RSV wordt niet alleen beschouwd als een sterk theoretisch geïnspireerd plan, het wordt ook beschouwd als een sterk op de Nederlandse planningspraktijk gesteund plan. Internationaal cultuuronderzoek wijst echter uit dat Nederland en België wereldwijd de twee buurlanden zijn die het verst uit elkaar liggen op het vlak van cultuur (De Vries 2002). De Vries (2002) gaf dit verschil al aan in een vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland door te spreken van een gepolitiseerde en een niet-gepolitiseerde planningscultuur. We kunnen dus veronderstellen dat het RSV niet voldoende opgevat was vanuit de dominante Vlaamse cultuur. Dat was echter bewust de bedoeling van de plangroep, want het RSV wilde precies gevolgen van die cultuur op het ruimtelijk vlak keren. Typisch voorbeeld is het willen keren van de aantasting van de open ruimte door o.m. voortschrijdende verkaveling die tegemoet kwam aan de geïdealiseerde woonwens van Vlamingen: een vrijstaande woning in het buitengebied (zie daarvoor o.a. De Decker 2005; 2007). De dominante cultuur werd daarmee onderschat, want moeilijk bij te sturen en in de uitvoering sterk aanwezig gebleven, waardoor resultaten in de realiteit beperkt zijn. Desondanks lijkt het besef van de schaarste van ruimte en de zin van ruimtelijk beleid ter realisering van ruimtelijke kwaliteit degelijk in zekere mate doorgedrongen. Dit mede dank zij de totstandkoming van het RSV en het daaropvolgende pogingen daar uitvoering aan te geven.

Het oorspronkelijke idee van de plangroep van het RSV om structuurplannen als flexibele beleidsplannen te gebruiken en om bij afbakeningen vooral grote lijnen uit te zetten, botste vervolgens met de Vlaamse hang naar zekerheid en duidelijkheid. Op het vlak van beleidsplanning is door Mintzberg (1989) al aangetoond dat een hogere onzekerheidsvermijding, zoals geldt voor België en Vlaanderen, onder meer leidt tot een behoefte aan detail bij planning, dat planning aan specialisten wordt overgelaten, en dat er slechts beperkte soorten informatie als relevant beschouwd worden. Vertaald naar de uitvoeringsevolutie van het RSV en de impact op het draagvlak is hierdoor de bureaucratische en juridische vertaling ervan wellicht te verklaren. Aan de ene kant zochten beleidsmakers en ambtenaren naar zoveel mogelijk kapstokken om hun eigen werk op te steunen. Aan de andere kant wensten tal van actoren absolute zekerheid over aantallen hectaren, vaak gekoppeld aan een roep om rechtszekerheid, onder meer gerealiseerd via bestemmingen. Voorts wensen ambtenaren in dergelijke systemen (rechts-)zekere handvatten om bijvoorbeeld te kunnen vergunnen en als garantie dat bepaalde planambities niet te gemakkelijk worden gewijzigd.

Ten slotte stelt Bouckaert (2007) in landen met een hoge onzekerheidsvermijding ook vast dat er relatief veel juristen in overheidsdienst zijn, dat ambtenaren meer wantrouwen hebben in politiek en politici, en dat burgers minder vertrouwen hebben in politici en ambtenaren. Ook succesvolle institutionele hervormingen hangen meestal samen met bepaalde cultuurkenmerken. Om verandering te realiseren – wat

met het RSV duidelijk de bedoeling was – is er sterke behoefte aan een lage score op de factoren machtsafstand en onzekerheidsvermijding (Bouckaert 2007). Zoals gezegd scoort Vlaanderen echter hoog op beide cultuurkenmerken, wat kan helpen te verklaren waarom een fundamentele hervorming van het planningsstelsel in Vlaanderen via het RSV tot dusver moeilijk ingang heeft gevonden.

## Conclusie

Het RSV omvatte belangrijke maatschappelijke en dus politieke keuzes, was zeer ambitieus door het opzetten van een volledig nieuw planningsstelsel dat nadrukkelijk geïnspireerd was door een hiërarchische planningsbenadering en dat zich daarmee begaf op het terrein van tal van gevestigde en tegengestelde belangen. Om de acceptatie en de doorwerking ervan te kunnen bepalen, is het begrip draagvlak gehanteerd en geanalyseerd. Het draagvlak voor dit plan verschilde en verschilt naargelang de betrokken actor en is bovendien, verschillend per actor, gewijzigd door de tijd heen.

Het was het breedst ten tijde van de aanloop naar en goedkeuring van het RSV. Maar al bij de start was het draagvlak niet overal en bij alle actoren even groot, zelfs selectief of onder voorbehoud, al dan niet ingegeven door een welbegrepen eigenbelang of doordat hen een onvertrouwde, nieuwe rol werd toebedeeld. Dat voorbehoud werd sterker tijdens de uitvoeringsperiode van het RSV tot op vandaag. Het draagvlak voor het RSV is gaandeweg zowel maatschappelijk, politiek als binnen sectoren en verschillende bestuurslagen verzwakt.

Verklaringen zijn te vinden in het verloop van de uitvoering zelf en de eigen ervaringen van de betrokken actoren, maar ook in de randvoorwaarden voor de uitvoeringspraktijk. De capaciteitsproblematiek is onvoldoende weggewerkt, met neveneffecten als gevolg die soms leidden tot evoluties die tegen de visie van het RSV zelf indruisen. De voorziene subsidiariteit heeft de praktijktest niet met onverdeeld succes doorstaan. Hetzelfde geldt voor de integrerende en coördinerende doorwerking naar andere beleidssectoren waarop werd ingezet. De conceptuele trendbreuk – ruimtelijke visievorming bij betrokken actoren – is te weinig gevolgd door verandering en realisaties in de werkelijkheid. De perceptie van dat laatste weegt zwaar door als het op draagvlak aan komt.

Te weinig politiek-bestuurlijke werving en steun voor het RSV gedurende de uitvoeringsperiode vormt een andere verklaring voor de draagvlakevolutie, evenals een gebrek aan voldoende eigenaarschap binnen andere sectoren, maar ook aan consistentie binnen het ruimtelijke ordeningsbeleid zelf.

Daar doorheen geweven zit de impact of doorwerking van een aantal culturele kenmerken van Vlaanderen, zoals een sterk individualisme en een sterke hang naar onzekerheidsvermijding.

Maar hoewel de steun voor het RSV tijdens de uitvoeringsperiode gaandeweg afgekald is, blijft er toch tot op vandaag een zeker draagvlak bestaan voor een strategisch ruimtelijk beleid. Voor een nieuw *'Beleidsplan Ruimte'* als opvolger van het RSV is het alvast belangrijk om vast te stellen dat in de ogen van de meeste onder-vraagden de omgevingsanalyse en uitgangspunten van het RSV niet allemaal opnieuw ter discussie gesteld hoeven te worden. De maatschappelijke roep is er een die vraagt om zuiniger en gericht te plannen en daarbij voldoende te streven naar effectieve veranderingen in de werkelijkheid.

## Literatuur

- Albrechts L. [1974], *Strategische factoren in de ruimtelijke stedelijke planning*, Ph. D. Thesis, Insitute for Urban and regional Planning, University of Leuven.
- Albrechts L. [1999], *Planners as catalysts and initiators of change. The new structure plan for Flanders*, In: *European Planning Studies*, 7 (1), pp. 587-603.
- Albrechts L. [2001], *Devolution, Regional governance and planning systems in Belgium*, In: *International Planning studies*, 6 (2), pp. 167-182.
- Albrechts L. [2008], *Spatial Planning as Transformative Practice?*, In: *Ruimte en Planning*, 2, pp. 10-18.
- Bouckaert G. [2007], *'Cultural characteristics from public management reforms worldwide'*. In: Schedler K. & Pröhler, I. (Eds) *Cultural aspects of public management reform. Vol 16 Research in Public Policy Analysis and Management*, Amsterdam: Elsevier/JAI, pp. 29-64.
- Buijs X. [2005], *'Er zijn er al twee, nu nog 306'*, In: *Lokaal*, 1-15 november 2005, pp. 20-22.
- Cabus P. [2007], *Vlaanderen 2030: naar een ruimtelijke strategie na het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*. In: *Ruimte en planning*, 27 (2), pp. 3-9.
- CEC – Commission of the European Communities [1997], *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Regional Development Studies. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Coppens T. [2009], *Haast u langzaam*, In: *Ruimte*, 1(2), pp. 57-59.
- David P. [2009], *Het structuurplan werkt*, In: *Ruimte*, 1 (2), pp. 20-27.
- De Decker, P. [2005], *Het gewapend beton van het 'wilde wonen' in Vlaanderen*, in: *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening* 86 (4), pp. 22-25.
- De Decker, P. [2007], *De structuren van het wilde wonen in Vlaanderen*. In: N. Vannuffel (red): *Van Christaller tot Wallerstein, Liber Amicorum Piet Saey, Zelzate: Nautilus Academic Books*, pp. 241-258.



- de Vries J. [2002], Vlaanderen en Nederland: Een gepolitiseerde versus een gedepolitiseerde planningcultuur. In: *Ruimte & Planning*, 22 (2), pp. 233-243.
- Dejonghe C. & Lacoere P. [2000], Vlaanderen en stedelijkheid: een moeilijke verhouding, In: *Ruimte & Planning*, 20(2), pp. 231-236.
- Develtere, P. [2003], *Het draagvlak voor duurzame ontwikkeling – Wat het is en zou kunnen zijn*. Antwerpen: Uitgeverij De Boeck.
- Farinós Dasi, J [2006]: *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Final Report of ESPON Project 2.3.2. Esch-sur-Alzette: ESPON Coordination Unit.
- Hofstede G. [2001], *Culture's Consequences*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Lagrou E. [1971], *Ruimtelijke Ordening...ook in België?*, Leuven: Davidsfonds.
- Lagrou E. [1983], *De gewestplannen 1962-1980: de gemiste kans*, in: *Ruimtelijke Planning*, afl. 8, Antwerpen: Van Loghum Slaterus.
- Leinfelder H. & A. Pisman [2009], *Plannen voorbij de horizon*, In: *Ruimte*, 1(2), pp. 14-19.
- Loeckx A. [1995], *De moeilijke kunst van het tweevoud*. Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen In: *Archis*, 10, pp. 48-53.
- Merckaert A. [2009], *De sociale constructie van een ruimtelijk structuurplan voor Vlaanderen*, Niet gepubliceerde Masterproef in de Stedenbouw en de Ruimtelijke planning, Antwerpen: Artesis Hogeschool.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap [2004], *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, Gecoördineerde versie, april 2004.
- Mintzberg H. [1989], *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*, New York, NY: Free Press.
- Nadin V. & D. Stead [2008], *European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning*, In: *disP-The Planning Review*, 172 (1), pp. 35-47.
- Omzendbrief RO 97/02 van 14 maart 1997 over het gemeentelijk structuurplanningsproces.
- Omzendbrief RO/96/06 van 7 januari 1997 in verband met inhoudelijke taakstellingen voor het provinciaal ruimtelijk structuurplan.
- Renard P. [2009], *Strategische planning versus rechtszekerheid*, In: *Ruimte*, 1(2), pp. 28-31.
- Van den Brande L., De Bastelier N., Kelchtermans T., Weckx H., Van den Bossche L., Sauwens J., Detiège L. & W. Demeester-De Meyer [1993], *Vlaanderen-Europa 2002*. Een project van de Vlaamse regering, Tiel: Lannoo.
- Van den Broeck J. [2005], *In de ban van ruimte en beleid: relaas van een zoektocht*. In: *Ruimte en planning*, 25(3-4), pp. 12-34.
- Van den Broeck J. [2006], *Structuurplannen: op zoek naar de strategische dimensie*, In: *Jaarboek stedenbouw en ruimtelijke planning 2002-2005*, pp. 150-155.
- Van Havre D. [1973], *De waardering van de woonomgeving*, Ph. D. thesis, Institute for Urban and regional Planning, University of Leuven.
- Vermeersch Ch. [1976], *Het niveau van de structuurplanning als integrale benadering in een dynamisch planproces*, Ph.D., Institute for Urban and Regional Planning, K.U.leuven.
- Vermeersch Ch. [2008], *Structuurplanning vandaag. Oneigenlijk gebruik en misbruik*, 93p.



Voets J., De Peuter B., Vandekerckhove B., Broeckaert D., Le Roy M., Maes P., De Decker P., Bervoets W., van der Heijden R. & P. Blummel [2010], *Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen*, Brussel: Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed – Afdeling Ruimtelijke Planning.

VVP [2004], *Sectordossier Ruimtelijke ordening, ten behoeve van de Vlaamse Minister van Ruimtelijke ordening*, juni 2004.

VVP [2009], *Sectordossier Ruimtelijke Ordening, Onderdeel van het VVP-memorandum aan de volgende Vlaamse regering*.