

Peter Renard

Strategische planning

Zijn theorie over structuurplanning werd tien jaar geleden door de Vlaamse overheid op grote schaal verspreid in de informatiemap "Structuurplanning, een handleiding voor gemeenten". Samen met Charles Vermeersch (U Gent) en Louis Albrechts (KU Leuven) is hij één van de vaders van het huidige Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV, 1997) en één van de inspirators van het decreet Ruimtelijke Ordening (1999).

Jef Van den Broeck is ruimtelijke ontwerper en emeritus hoogleraar van de Katholieke Universiteit Leuven. Volgens hem moet Vlaanderen zich voor zijn ruimtelijk beleid spiegelen aan het eigen stedenbeleid. Dat is concreet en tastbaar. Waarmee hij meteen het cliché ontkracht dat structuurplanners alleen kicken op dikke en ontoegankelijke boeken vol wazige plannen met veel pijlen. Dat is het net niet, betoogt Van den Broeck. "Het is helemaal fout dat plandocumenten een doel op zichzelf zijn geworden. Neen, wij planners willen wat graag dat structuurplannen veel strategischer worden opgemaakt. Ze moeten niet alleen een visie weergeven maar ook vastleggen welke concrete acties nodig zijn om die visie uit te voeren. Het structuurplan mag niet louter worden gebruikt als een instrument om rechtszekerheid te creëren. Vlaanderen moet zich ook niet met alles willen bezighouden en dringend een visie op de toekomst ontwikkelen, en die omzetten in scenario's voor concrete projecten waarvoor ook het nodige geld wordt vrijgemaakt."

Het is mijn diepe hoop dat de nieuwe regering inzielt hoe belangrijk een kwaliteitsvol ruimtelijk beleid voor Vlaanderen is. De steden kunnen deze beweging mee in gang zetten, maar dan moeten ze zwaarder op het Vlaams ruimtelijk beleid willen wegen." Jef Van den Broeck over verleden en toekomst van structuurplanning.

versus rechtszekerheid

VISIE OP VLAAMS NIVEAU

"Het denken over structuurplanning is op gemeentelijk niveau begonnen, eind jaren 1960, begin jaren 1970. Toen de gewestplannen er net waren pleitte de "Vlaamse Regionale" - een verre voorloper van de VRP - op haar jaarlijks volkscongres al voor een structuurplan op Vlaams niveau. Het was een reactie op de gewestplannen van eind jaren 1970, die als bestemmingsplannen waren opgevat. Het idee werd snel opgepikt door administratie en politiek en de opmaak van een structuurplan stond van dan af in elke regeringsverklaring. In 1982 werd in opdracht van minister Paul Akkermans (staatssecretaris en minister van Ruimtelijke Ordening 1979 - 1985, CD&V) een Externe Plangroep opgericht die twee nota's moest opstellen over de aanpak en de inhoud van een structuurplan. Op dat moment traden mensen op de voorgrond die nadien een grote rol zouden spelen: Louis Albrechts, Charles Vermeersch, Rudy Verheyen, Georges Allaert, Bert Vanbelle, ikzelf. Doel was te komen tot een visie op Vlaams niveau en niet langer alleen op gemeentelijk niveau.

Vervolgens bleef het proces weer een paar jaar sudderen tot uiteindelijk Theo Kelchtermans (Vlaams minister van Ruimtelijke Ordening 1992 - 1995, CD&V) aan Louis Albrechts (KU Leuven) en Charles Vermeersch (U Gent) de opdracht gaf een structuurplan op te maken. Het was een verstandige zet om de opdracht aan universiteiten en niet aan studiebureaus te geven. De minister en vooral zijn kabinetschef Hugo Van Bever en een aantal kabinetsleden - Roger Liekens, Ingrid Vanden Berghe, Marleen Evenepoel - wilden absoluut dat er een structuurplan kwam.

In de jaren 1970 en 1980 was het beleid gevoelig geworden voor ruimtelijke ordening, al kon de motivering verschillen. Bij Luc Dhoore (staatssecretaris voor Ruimtelijke Ordening, 1973 - 1977, CD&V) en in mindere mate Theo Kelchtermans speelde ongetwijfeld hun ACW-achtergrond. De koepel van de christelijke arbeidersbeweging was in die tijd intens met ruimtelijke ordening bezig. Iemand als Paul Akkermans hoopte als vertegenwoordiger van de middenstand wellicht dat hij met een structuurplan soepeler zou kunnen inspelen op de economische dynamiek. De socialisten waren sterk voor structuurplanning gewonnen, de Boerenbond wilde zekerheid en de economische sector hoopte op meer bedrijventerreinen."

VERBETERING VAN DE KWALITEIT

"Er schuilt nogal wat schizofrenie in het structuurplan. Aan de ene kant is het een visie op de toekomst van Vlaanderen, aan de andere kant haalden de ruimtebalans en de behoefte aan rechtszekerheid het in de loop van de jaren alsnog meer van echte planning, concrete kwaliteitsvolle maatregelen in de ruimte, of stadsvernieuwing. Ik heb het over het Vlaamse niveau, want in de gemeenten liep het anders. Let wel: rechtszekerheid is nodig. Maar het drama is dat we die zekerheid in lijnen op kaarten willen omzetten en dat we dezelfde instrumenten gebruiken voor enerzijds het verzekeren van rechtszekerheid en anderzijds het verwezenlijken van duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit. Ons huidig instrumentarium is te veel gericht op controle en te weinig op kwalitatieve ontwikkeling.

Daar komt ook de neiging vandaan om plannen "volledig" te maken en over alles en nog wat gebiedsdekkende uitspraken te doen. Dat druist totaal in tegen de strategie van een structuurplan: dat is gericht op selectiviteit en op koppeling aan middelen en programma's. Ik beweer zeker niet dat we geen bestemmingsplannen nodig hebben, wel dat er een groot verschil is tussen het gebruik ervan om rechtszekerheid te geven én kwaliteit te verwezenlijken. Nu gebruiken we daar één instrumentarium voor en dat creëert verwarring. Het instrumentarium van de ruimtelijke ordening is dus spijtig genoeg geëvolueerd naar een bureaucratisch controle-instrument en is niet of onvoldoende een strategisch instrument gericht op de wezenlijke transformatie en innovatie van de ruimte.

Dat betekent niet dat structuurplanning geen positieve gevolgen heeft gehad. De kwalitatieve concepten en de grote principes, zoals "gedeconcentreerde bundeling", zijn overeind gebleven. Dat het politieke niveau in Vlaanderen op alle manieren aan die principes probeert te ontsnappen - getuige het nieuwe decreet - is een ander paar mouwen. Ook positief is dat er op de drie beleidsniveaus een ruimtelijk beleidsplan is met uitvoeringsinstrumenten. Als dat aan subsidiariteit wordt gekoppeld, is het prachtig. Helaas wordt ook die subsidiariteit dikwijls onderuit gehaald: Vlaanderen wil nog altijd te veel centraal besturen, ook als het gaat over gemeentelijke bevoegdheden. Nog positief is dat de gemeenten veel beter zijn uitgerust dan enkele jaren geleden. En omdat het verplicht was, heeft een aantal gemeenten toch over zijn ruimte nagedacht. Overigens

Jef Van den Broeck: "Wat zijn de maatschappelijke ontwikkelingen die ons ruimtegebruik beïnvloeden: vergrijzing van de bevolking, migratie en diversiteit, klimaatverandering, stadsontwikkeling, metamorfose van de open ruimte, aanleg van grote mobiliteitsinfrastructuur?"

› Wij waren met vijf man en een paardenkop. Die zijn er nu ook ‹

was ik er nooit voorstander van om de opmaak van een ruimtelijk beleidsplan, zoals het structuurplan, in een wet vast te leggen en verplicht te maken. Een gemeente die geen beleid wil voeren, doet dat toch niet, verplicht structuurplan of niet. Papier is zeer verduidelijk. Maar door de wetgeving is het aantal gemeenten dat op een goede manier met structuurplanning bezig is, wel fors toegenomen. Een aantal principes is ook doorgegroeid, al wordt de bescherming van de open ruimte en de natuur meer aangestuurd vanuit de sector landinrichting dan vanuit ruimtelijke ordening.

Negatief is dat we de opmaak van plannen als een ultiem doel zijn gaan beschouwen. Dat heeft te maken met de drang naar controle. Wie controle wil uitoefenen, ziet het plan als een toetskader, en dan nog een toetskader voor zaken die anderen doen en niet als een middel om zelf projecten te realiseren. Dat is het niet. Het echte doel van structuurplanning is transformatie en verbetering van de kwaliteit van ruimte en steden. Structuurplannen zijn instrumenten die ertoe moeten leiden dat programma's en budgetten worden vastgelegd. Wij willen dat er strategische keuzes worden gemaakt, dat er concrete maatregelen worden genomen en dat er projecten op het terrein worden uitgevoerd. Dat is een heel andere optiek.

Er was destijds veel discussie over de rol van de provincies. Omdat de Vlaamse overheid zeer sectoraal is georganiseerd, zie ik wel een taak voor de provincies weggelegd. Er is een grote behoefte aan een bovenlokale en gebiedsgerichte werking. De Gentse kanaalzone is een goed voorbeeld van zo'n grensoverschrijdend project. Ook inzake toerisme en recreatie vind ik de provincies het beste bestuursniveau omdat zij alvast potentieel een veel meer geïntegreerd beleid kunnen uitstippelen en uitvoeren dan Vlaanderen.

CIJFERS UIT BALANS

“Inspraak en participatie vormen een inherent deel van structuurplanning. Op gemeentelijk niveau hebben de structuurplannen de participatie ongetwijfeld bevorderd

maar op Vlaams niveau heeft het structuurplan nooit een echt maatschappelijk debat op gang gebracht. Wel werd er intens samengewerkt met sectoren en belangengroepen. Maar dat had meer met de verdeling van de grond over de diverse functies dan met goede ruimtelijke ordening te maken. Voor alle duidelijkheid: de sector natuur heeft dat spel evengoed meegespeeld, want die wilde net zoals de Boerenbond of de bedrijfswereld zijn pakket hectaren veiligstellen. Het RSV is uiteindelijk goedgekeurd omdat al deze groepen hun deel kregen, maar het is nooit breed gedragen door de bevolking. Zelfs de steden zijn er nooit bij betrokken geweest.

Hoewel de verdeling van de grond de goedkeuring van het structuurplan heeft mogelijk gemaakt, twijfel ik aan de techniek van de ruimtebalans omdat we gewoon niet over de juiste cijfers beschikken. En eens we de juiste cijfers hebben, zijn we misschien nog eens vijftig jaar verder. Wat de grond van de zaak betreft, heb ik ook mijn twijfels: hebben de sectoren meer rechtszekerheid als de cijfers in de balans staan? Liggen deze hectaren op de juiste plek en hebben ze kwaliteit?

Het structuurplan moet opnieuw een strategisch karakter krijgen. Laten we nadenken waar we met Vlaanderen heen willen en mentaal de cijfers van de ruimtebalans even uit ons hoofd zetten. Wat zijn de maatschappelijke ontwikkelingen die ons ruimtegebruik beïnvloeden: vergrijzing van de bevolking, migratie en diversiteit, klimaatverandering, stadsontwikkeling, metamorfose van de open ruimte, aanleg van grote mobiliteitsinfrastructuur? Kijk bijvoorbeeld naar de consequenties van de klimaatverandering voor de Antwerpse kaaien. We moeten scenario's uitschrijven die mogelijke ontwikkelingen schetsen en de gevolgen daarvan weergeven, zodat we goed onderbouwde keuzes kunnen doen. Hiervoor is grondig en permanent onderzoek nodig.

Wat zal er gebeuren met het platteland dat nu al volop in verandering is? Wat is de invloed van migratie of vergrijzing op onze steden? Onder meer Gent, Antwerpen en Oostende zijn aan het zoeken hoe ze energievriendelijk kunnen worden. Dat is goed, maar waarom gebeurt

Jef Van den Broeck:
“Een gemeente
die geen beleid wil
voeren, doet dat
toch niet, verplicht
structuurplan
of niet.”

dat zo versnipperd? Vlaanderen zou het wetenschappelijk onderzoek over koolstofarme steden moeten ondersteunen. Dat zijn opdrachten voor een nieuw structuurplan. Wat willen we met het openbaar vervoer: het toekomstplan 2020 van De Lijn is een interessante denkoefening. We keren terug naar 1850 toen we ook een groot spoorplan hadden - en met zeer goede resultaten. Vlaanderen moet strategisch over zijn toekomst reflecteren en langetermijnvisies ontwikkelen. Intussen mogen we geen maatregelen nemen die daar haaks op staan.”

MEER GIDS DAN CONTROLEUR

“Het is waar dat het debat over ruimtelijke ordening de voorbije jaren wat is stilgevalen. Maar vergeet niet dat wij eind jaren 1960 – begin 1970 ook maar met vijf man en een paardenkop waren. Die zijn er nu ook, maar een groot verschil is dat wij in onze tijd goede contacten met beleids mensen onderhielden. Dat heeft zich ook in het beleid vertaald. Met onze structuurplanning en onze wetgeving liepen we tien jaar geleden voorop. Maar het nieuwe Vlaamse decreet (2009) distantieert zich van planning en zeker van strategische planning. Het motto is nu rechtszekerheid en maximale vrijheid voor bedrijven en burgers. Daartegenover staat het grond- en pandenbeleid. Dat is een stap vooruit maar of het ook effectief zal zijn, weten we niet.

Het Vlaams stedenbeleid werkt wel. Dat wordt nog eens versterkt door het beleid in de steden zelf, waar vaak sterke politici actief zijn. Ons stedenbeleid is concreet en tastbaar en zo moet het ruimtelijk beleid ook zijn. We moeten op het terrein actief zijn en niet alleen plannen en ontwerpen maken. De Vlaamse overheid moet



[JEF VAN DEN BROECK, REPORTER]

ook stoppen zich met alles en nog wat te willen bezighouden maar zou zich uiterst selectief op een beperkt aantal gebieden en thema's op Vlaams niveau moeten toelagen. Vlaanderen moet een globale visie hebben, een houvast bieden voor iedereen en moet meer een gids zijn dan een controleur die alles juridisch vastlegt. Dat betekent dat Vlaanderen een selectie moet maken van projecten, waarvoor dan ook geld wordt uitgetrokken.

Er is ook veel ontwerp onderzoek van de ruimte nodig. We moeten zoeken naar karakteristieken en potenties van specifieke gebieden en plekken. Welke types van woonomgeving willen wij? Daar gaat het huidige structuurplan niet over. Dat RSV steunt ook op verouderde kennis van de nederzettingen en negeert bijvoorbeeld het feit

dat onze linten steden zijn geworden waar alles te vinden is wat een mens nodig heeft. Het RSV doet alsof lintbebouwing niet bestaat. We moeten daar wel rekening mee houden, aangezien ik er van uitga dat we die linten, lintnetwerken of nevels niet gaan afbreken. Dan moeten we die linten minstens kwalitatief verbeteren en herstructureren. Daar moet Vlaanderen werk van maken. Maar dat betekent ook dat Vlaanderen eerst een visie op de maatschappij van de toekomst moet uittekenen. Het is mijn diepe hoop dat de nieuwe Vlaamse regering een echt ruimtelijk beleid zal voeren en dat onze politici inzien hoe belangrijk een kwaliteitsvolle ruimtelijke ordening voor Vlaanderen is. En ja, misschien dat grote veranderingen zoals crisis, klimaatverandering en migratie hen aan het denken kunnen zetten. De steden kunnen deze beweging mee in gang zetten, maar dan moeten ze zwaarder op het Vlaams ruimtelijk beleid willen wegen.”