



RUIIMTELIJK STRUCTUURPLAN VLAANDEREN 2020-2050

Samenvatting visienota ruimtegebruik en ruimtebeslag 2020-2050



Colofon

Verantwoordelijke uitgever: Departement RWO

Depotnummer: D/2009/3241/381

© Departement RWO

Departement RWO

Afdeling Ruimtelijke Planning

Phoenixgebouw

Koning Albert II-laan 19 bus 11

1210 BRUSSEL

Telefoon : 02-553 83 79

Fax : 02-553 83 85

rsv.vlaanderen.be

Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen 2020–2050

**Samenvatting visienota ruimtegebruik en ruimtebeslag
2020-2050**

Inhoud

1.	Doel en uitgangspunten	7
2.	Een terugblik op het eerste RSV	9
3.	Uitdagingen voor het ruimtelijk beleid	11
	Klimaatbestendig ruimtelijk plannen	11
	Vlaanderen in Europa	11
	Werken aan kwaliteit in de ruimte	11
	Innovatie en kennis een plaats geven	11
	Antwoorden op veranderende maatschappelijke noden	12
4.	Scenario's	15
	Duurzame ruimtelijke ontwikkeling	15
	Werken met scenario's	15
	Een duurzaamheidsverkenning voor Vlaanderen	16
5.	Strategisch omgaan met veranderingsprocessen	17
	Strategisch omgaan met ruimtelijke transformaties	17
	Prioritaire 'veranderingsruimten' op Vlaams niveau	18
	Prioritaire transformaties op Vlaams niveau	19
	Ruimtelijke visie en ruimtelijk-conceptueel kader	19
6.	Een maatschappelijk draagvlak voor RSV 2020-2050	21
	Maatschappelijke veranderingen in de ruimte uitgedrukt	21
	Van fysische ruimte tot maatschappelijke verandering	22
	Rol van het maatschappelijk draagvlak ter voorbereiding van RSV 2020-2050	22
	Inhoud voor het maatschappelijk debat	23
7.	Planningsprocessen en planningsinstrumenten richten op realisatie	25
	Haperingen in de uitvoering van het RSV1	25
	Overlegprocessen	25
	Strategische ruimtelijke uitvoeringsplannen	26
	Een strategisch en maatschappelijk gedragen RSV 2020-2050	26
8.	Conclusies	27

Dit is een samenvatting van de visienota “Visie ruimtegebruik en ruimtebeslag 2020-2050”. Deze visienota kwam tot stand in het voorjaar 2009 en werd opgesteld door het Steunpunt Ruimte en Wonen, in samenwerking met het Departement RWO.

De visienota en deze samenvatting zijn te vinden op rsv.vlaanderen.be. Op deze website is ook informatie opgenomen over het planningsproces.



**Ruimtelijke
ordening**

1. Doel en uitgangspunten

De Visienota Ruimtegebruik en Ruimtebeslag 2020–2050 wil een aanzet geven voor de discussie over een nieuw ruimtelijk beleidsplan voor Vlaanderen. Het is geen nota waarin al krachtlijnen voor een nieuw ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (RSV) staan. Ze gaat wel in op de context, op uitdagingen, op denksporen en op de mogelijke aanpak voor een grondige herziening van het RSV.

In de discussie over een nieuw RSV staan duurzame ruimtelijke ontwikkeling en *robuustheid* van het beleid steeds centraal.

Het nieuwe RSV krijgt een dubbele planhorizon. Het moet de ruimtelijke ontwikkelingen begeleiden in de periode tot 2020, maar moet daarbij rekening houden met mogelijke evoluties in het perspectief van 2050. Maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen zijn moeilijk voorspelbaar, zeker op langere termijn. Beleidskeuzes moeten overeind kunnen blijven in meerdere mogelijke scenario's. Het beleid moet met andere woorden voldoende robuust zijn.

Dergelijk robuust ruimtelijk beleidskader past ook in het streven naar duurzame ruimtelijke ontwikkeling. De visie op de ruimtelijke ontwikkeling tot 2020 moet ruimtelijke evoluties vermijden die onomkeerbaar zijn en in conflict komen met mogelijke ruimtelijke of maatschappelijke veranderingen na 2020. Beleidskeuzes voor 2020 moeten worden gemaakt binnen een duurzaamheidsvisie voor 2050. Het huidige, verwachte en wenselijke ruimtegebruik goed in beeld brengen zal een belangrijke opdracht zijn ter voorbereiding van het RSV 2020-2050.

De visienota gaat op zoek naar de relevante uitdagingen voor het ruimtelijk beleid. Ze doet voorstellen om op een strategische manier om te gaan met transformaties. De ruimtelijke structuur is de uitdrukking in de ruimte van een reeks veranderingsprocessen of *transformaties*. Een RSV 2020-2050 moet daar rekening mee houden en een dynamisch ruimtelijk beleid toelaten. Een gewenste ruimtelijke structuur van Vlaanderen moet randvoorwaarden aangeven waarbinnen een diversiteit aan transformaties in de ruimte kan plaatsgrijpen. De visienota ontwikkelt daar denksporen voor.

Het ruimtegebruik en de ontwikkeling van mens en maatschappij interageren sterk. Die interactie zal grondig moeten worden onderzocht. Daarnaast is de opbouw van een maatschappelijk draagvlak voor een RSV 2020-2050 essentieel. De visienota doet daarvoor suggesties.



2. Een terugblik op het eerste RSV

Om een ruimtelijk beleid te kunnen uittekenen, is het essentieel om ruimtebehoeften in te schatten en de relevante uitdagingen te detecteren. Ook het eerste Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV1) heeft dat gedaan.

Meerdere uitdagingen waarop het eerste RSV inspeelde, hebben vandaag niets aan actualiteit ingeboet: druk op de open ruimte, verkeerscongestie, ruimtelijke versnippering, veranderingen in de economie, ... Ook een aantal doelstellingen en uitgangspunten van dit RSV1 blijven een goede basis voor het antwoord op die uitdagingen: het streven naar het behoud van open ruimte, het ruimtelijk structurerend karakter van het fysisch systeem, het principe van gedeconcentreerde bundeling, het afstemmen van ruimtelijke ontwikkelingen op de bereikbaarheid van de plek, enz. Het RSV1 biedt met andere woorden een robuuste basis om met die uitdagingen om te gaan.

De herziening van het RSV sluit aan op een historische evolutie van planning die telkens rekening houdt met de maatschappelijke vraagstukken van het moment.

Zo waren de Stedenbouwwet van 1962 en – in uitvoering daarvan - de gewestplannen van de jaren zeventig belangrijke mijlpalen voor de ruimtelijke ordening. Ze boden een gedeeltelijk antwoord op de naoorlogse, ongebreidelde suburbanisatie. Ze spoorden samen met een stijgende interesse voor milieu en natuur en een groeiende waakzaamheid van de landbouwsector. De gewestplannen voorzagen echter nog veel ruimte-reserve voor wonen en industrie. Conflicten tussen bestemmingsplannen en vergunningsaanvragen gaven aanleiding tot afwijkingsregimes in de wetgeving. Verrommeling was het gevolg. Op planningsniveau ontbrak een overkoepelend ‘perspectief’. Dat perspectief kwam er met het eerste RSV.

Het RSV1 formuleerde een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling is het uitgangspunt. Respect voor ruimtelijke draagkracht en streven naar ruimtelijke kwaliteit zijn daar belangrijke exponenten van. Het RSV1 stelt een open en stedelijk Vlaanderen voorop. Er worden vier basisdoelstellingen geformuleerd:

- de selectieve uitbouw van de stedelijke gebieden, het gericht verweven en bundelen van functies en voorzieningen waaronder de economische activiteiten binnen de stedelijke gebieden en een zo goed mogelijk gebruik en beheer van de bestaande stedelijke structuur;
- het behoud en waar mogelijk de versterking van het buitengebied en een bundeling van wonen en werken in de kernen van het buitengebied;
- het concentreren van economische activiteiten in die plaatsen die deel uitmaken van de bestaande economische structuur van Vlaanderen;
- het optimaliseren van de bestaande verkeers- en vervoersinfrastructuur waarbij de ruimtelijke condities worden gecreëerd voor het verbeteren van het collectief vervoer en de organisatie van vervoersgenererende activiteiten op punten die ontsloten worden door openbaar vervoer.

In de besluitvorming over de uitvoering van het RSV1 ligt de klemtoon sterker op bestemmen en afbakenen van gebieden dan op inrichten en beheren, wat op zich al een vervreemding inhoudt ten opzichte van de oorspronkelijke doelstellingen van het RSV1.

Een nieuw ruimtelijk structuurplan Vlaanderen moet de ambitie hebben om een derde grote vernieuwingsbeweging te realiseren binnen de ruimtelijke planning in Vlaanderen. Het RSV 2020-2050 moet de uitdagingen van vandaag en morgen aangaan. Dat vergt een dynamische en geïntegreerde aanpak van ruimtelijke en maatschappelijke veranderingen. Daarbij moeten de instrumenten van de ruimtelijke planning herdacht worden en moet het maatschappelijk draagvlak worden vergroot.

3. Uitdagingen voor het ruimtelijk beleid

Klimaatbestendig ruimtelijk plannen

De klimaatverandering beïnvloedt het toekomstige ruimtegebruik. We moeten rekening houden met de kwetsbaarheid van natuurlijke habitats, met overstromingsrisico's, met eindige energiebronnen, enz. Om ruimtelijke ontwikkelingen klimaatbestendig te maken, moeten we op een andere manier de ruimte plannen. Ook de internationale klimaatdoelstellingen vragen ons het ruimtegebruik te herdenken en plaats te voorzien voor hernieuwbare energievoorziening en duurzame mobiliteit. Het ruimtelijk beleid moet daartoe bijdragen en randvoorwaarden leveren voor de duurzame ontwikkeling.

Vlaanderen in Europa

Het ruimtelijk beleid moet bijdragen aan Europese doelstellingen. 'Territoriale cohesie' is een hoofddoelstelling van de Europese Unie. Ze stelt dat het Europese territorium in zijn samenhang moet worden bekeken. Daarnaast is er het Europese sectorbeleid. Vlaanderen moet tal van richtlijnen uitvoeren die ook relevant zijn voor het ruimtelijk beleid: richtlijnen met betrekking tot milieu, diensten, de NATURA-2000-doelstellingen, de hervorming van het Europees landbouwbeleid en het TEN-beleid (transport, energie).

We moeten doordacht omgaan met de centrale ligging van Vlaanderen binnen het vervoersnetwerk van Noordwest-Europa. Die ligging is een grote troef, maar Vlaanderen mag geen louter 'doorvoerland' worden. Een 'slimme' logistieke ontwikkeling houdt rekening met de gevolgen van toenemend verkeer voor de fileproblematiek, voor het milieu, voor de vraag naar infrastructuur, enz. Wellicht moeten we meer inspelen op hoogwaardige, kleinere activiteiten dan op grootschalige initiatieven die het van doorvoer verkeer moeten hebben.

De centrale ligging van Vlaanderen vergt ook aandacht voor ontwikkelingen in buurregio's en voor grensoverschrijdende problematieken.

Werken aan kwaliteit in de ruimte

Van de ruimtelijke ordening wordt klassiek verwacht dat ze bestemmingen vastlegt. Maar de verhoogde eisen voor omgevingskwaliteit vragen meer aandacht voor inrichting, beheer en ontwikkeling. Meer dan vroeger is er vraag om de planning van de ruimte te koppelen aan de daadwerkelijke ontwikkeling op het terrein, kwalitatieve vormgeving en versterking van landschapswaarden.

Innovatie en kennis een plaats geven

Met de Lissabonstrategie streeft Europa naar een krachtige kenniseconomie. Zo'n ontwikkeling gaat onmiskenbaar gepaard met ruimtelijke veranderingen en gewijzigde ruimte-vragen. Ruimte van "oude" industriële activiteiten komt vrij. Dynamische sectoren zoals research, detailhandel, logistiek of kantoren vragen professionele locaties die aan specifieke vereisten voldoen.

Vlaanderen kent ook andere segmenten van een kenniseconomie die kansen op socio-culturele en ecologische duurzaamheid bieden: de sterk gespecialiseerde land- en tuinbouw, ontwikkeling van alternatieve energiebronnen, de artistieke sector, de zorgsector, het toerisme enz. Ook die bieden grote uitdagingen voor onderzoek en ontwikkeling, wellicht op een schaal die aangepast is aan onze ruimtelijke mogelijkheden.

In het mobiliteitsvraagstuk worden betrouwbaarheid en organisatorische innovatie belangrijker dan uitbreiding van de infrastructuur. Een goed locatiebeleid blijft essentieel om de bereikbaarheid van economische activiteiten te garanderen.

Antwoorden op veranderende maatschappelijke noden

De vele ruimtevragers leggen een aanhoudende druk op de beperkte Vlaamse ruimte. Verweving en hergebruik van ruimte kunnen die ruimtedruk helpen kanaliseren. Op die manier vrijwaren we waardevolle open ruimten en leefbare woonomgevingen voor toekomstige generaties. Duurzame verweving betekent een aanzienlijke besparing in de kosten voor flankerende milieumaatregelen.

De ruimtelijke uitdagingen voor de open ruimte zijn zeer divers. Het volstaat niet om louter gebieden toe te wijzen aan landbouw, natuur en bos. We moeten ook omgaan met overstromingsrisico's, met de vraag naar ruimte voor hernieuwbare energiebronnen, met de belevingswaarde van landschappen, met het risico op versnippering van gebieden met natuurwaarden, met veranderende landbouwproductie.

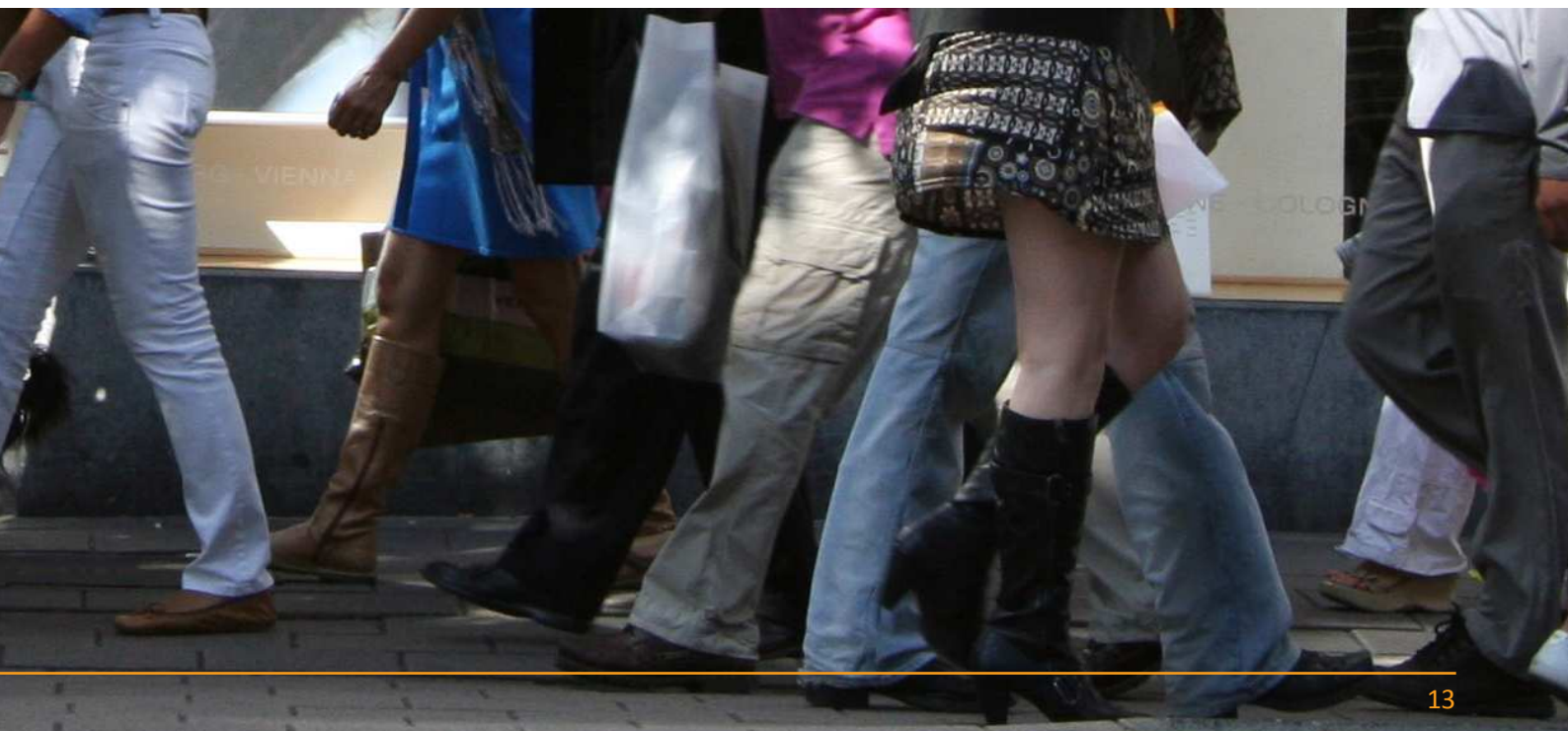
Vergrijzing, migratiebewegingen en gezinsverdunding vragen aanpassingen in het woningbestand en de woonomgevingen. Het is ook belangrijk om het beschikbaar aanbod aan bouwpercelen op de markt te krijgen om te voldoen aan de woonbehoeften.

De veranderende vrijetijdsbeleving heeft een belangrijke ruimtelijke weerslag zoals de vraag naar grootschalige voorzieningen, uitbreiding van hoeve- en plattelandstoerisme in aantrekkelijke gebieden. Ruimtelijke ordening kan ook niet voorbij gaan aan de vraag naar een gezond leefmilieu. Fijn stof en elektromagnetische straling waren tien jaar geleden nau-



welijks een thema. Samen met andere vormen van milieuhinder krijgen ze nu steeds meer aandacht van de bevolking.

Ruimtelijke vraagstukken en maatschappelijke veranderingsprocessen hangen dus sterk samen. Het is daarom erg belangrijk te bouwen aan een maatschappelijk draagvlak voor ruimtelijke ingrepen. In een maatschappij waarin burgers opkomen voor hun individuele belangen moet een nieuw ruimtelijk structuurplan Vlaanderen een overtuigend antwoord kunnen bieden op uitdagingen die iedereen aangaan.





4. Scenario's

Duurzame ruimtelijke ontwikkeling

Ruimte levert een veelheid aan directe en indirecte goederen en diensten (woon-, werk- en recreatielocaties, landbouwgewassen, regulerende functies zoals CO₂-opslag, drinkwateropvang, ...). Daarnaast heeft ze een belangrijke niet-gebruikswaarde zoals het behoud van ecosystemen, landschappen en cultureel-historisch erfgoed. De beschikbare ruimte in Vlaanderen is echter beperkt. Dat versterkt enkel het belang van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

Duurzame ontwikkeling veronderstelt een billijke verdeling van lasten en lusten binnen de huidige generatie maar ook tussen de huidige en toekomstige generaties. Naast wetenschappelijke inzichten moet er dus ook rekening gehouden worden met maatschappelijke keuzes.

Werken met scenario's

Niemand weet hoe onze ruimte en de maatschappij er over veertig jaar echt zullen uitzien. Hoe sterk is de invloed van klimaatverandering? Hoe snel stijgt de zeespiegel en hoe groot wordt de problematiek van overstromingen? Raken fossiele brandstoffen snel op en zijn er voldoende alternatieven? Hoe ziet de wereldeconomie er uit? Wordt regionaal beleid belangrijker of worden internationale beslissingsniveaus (Europa, Verenigde Naties) sterker? Zet de vergrijzing zich op langere termijn door? En wat met migratie?

De Vlaamse Regering liet in 2004 een aantal belangrijke lange termijnontwikkelingen en hun mogelijke ruimtelijk impact op Vlaanderen wetenschappelijk in beeld brengen. Het rapport gaat in op klimatologische wijzigingen, demografische evoluties, economische veranderingen, enzovoort.

Wie die evoluties bekijkt, de mate van voorspelbaarheid ervan en de uitdagingen die er mee samenhangen, komt tot de conclusie dat het zinvol is te werken aan een nieuw RSV met een dubbele planhorizon. 2050 is een zinvolle horizon om een wensbeeld te definiëren met betrekking tot de duurzame ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen. 2020 is immers slechts twee ambtstermijnen verwijderd. Rekening houdend met het wensbeeld voor 2050, is 2020 dan ook de periode waarvoor korte termijndoelen en overeenstemmende beleidsmaatregelen voorgesteld en getoetst kunnen worden.

Er is geen zekerheid over toekomstige evoluties. Maar het is wel mogelijk om er steekhoudende hypotheses over te ontwikkelen. Het is met andere woorden nuttig om de toekomst te verkennen. *Scenario's* helpen om beleidskeuzes te onderbouwen en de effecten van beleidskeuzes te verbeelden.

Bij het uitstippelen van een beleid kan de overheid mogelijke antwoorden op uitdagingen bekijken in het licht van verschillende scenario's. Per scenario kan worden nagegaan hoe de toekomstige levenskwaliteit, ruimtelijke kwaliteit, de draagkracht van ecosystemen, de maatschappelijke structuren en de economie evolueren.

Het is belangrijk om stakeholders te betrekken bij het schrijven van scenario's. Participatie is een manier om te streven naar consensus bij betrokkenen om maatschappelijke problemen aan te pakken met een langere tijdshorizon voor ogen en om los te komen van ad hoc beleidsbeslissingen.

Een duurzaamheidsverkenning voor Vlaanderen

De toetsing van scenario's aan duurzaamheidscriteria resulteert in de beoordeling en selectie van oplossingsrichtingen. De beste oplossingen zijn deze die op meerdere vlakken een positief effect hebben.

Een *duurzaamheidsverkenning* is noodzakelijk om te komen tot robuust beleid. Keuzes over het ruimtegebruik in Vlaanderen die op de kortere en middellange termijn worden gemaakt, moeten een duurzame ruimtelijke ontwikkeling in 2050 nastreven, los van het wereldbeeld dat uiteindelijk het dichtst bij de werkelijkheid zal aansluiten.

Een duurzaamheidsverkenning voor Vlaanderen doorloopt een aantal stappen:

- inventariseren van uitdagingen en doelstellingen, bijvoorbeeld voldoen aan woonbehoeften of open ruimte behouden;
- ontwikkelen van de scenario's en wereldbeelden, en daar een maatschappelijk discussie over op gang brengen;
- ruimtelijk uitwerken van scenario's, in kaart brengen en ontwerpmatig toetsen;
- evalueren en optimaliseren van scenario's op basis van gedeelde en eenduidige duurzaamheidscriteria. De drie componenten van duurzaamheid komen daarbij aan bod: de ecologische, economische en sociale component;
- formuleren van beleidsadviezen. De adviezen zijn wetenschappelijk gefundeerd en maatschappelijk gedragen en dragen bij aan een robuust ruimtelijk beleid.

Duurzaamheidsverkenningen zijn complexe wetenschappelijke instrumenten. Ze maken gebruik van modelberekeningen. Duurzaamheidsverkenningen zijn niet feilloos en moeten met dezelfde omzichtigheid en ernst worden ingezet als elk ander onderzoeksmiddel. Er moet genuanceerd worden omgesprongen met de resultaten ervan. Scenario-analyses zijn slechts een hulpmiddel om tot beleidskeuzes te komen.

5. Strategisch omgaan met veranderingsprocessen

Nadenken over maatschappelijke transformaties in Vlaanderen kan inspirerend werken voor het formuleren van een ruimtelijk beleidskader tot 2020 en 2050. De ruimtelijke structuur is immers de uitdrukking in de ruimte van allerlei transformaties. Elk van deze transformaties geeft invulling aan economische, ecologisch en socio-culturele ambities van individuen en maatschappelijke groepen. Deze ambities zijn bijvoorbeeld biodiversiteit, gezondheid, welvaart, werkgelegenheid, klimaatsbestendigheid, enz. Het zich toe-eigenen van ruimte voor al deze ambities, resulteert in ruimteclaims.

Het beleid tracht deze (al dan niet tegenstrijdige) ruimteclaims duurzaam op elkaar af te stemmen. Aangezien verschillende transformaties zich meestal gelijktijdig en op dezelfde plaats voordoen, moet een duurzame ruimtelijke verweving rekening houden met:

- de onderlinge afstemming van de verschillende transformaties en de ruimtelijke logica's die ermee samenhangen;
- de verschillende schaalniveaus waarop de transformaties zich voordoen (lokaal, boven-lokaal, Vlaams en internationaal);
- de verschillende ontwikkelingsdynamiek van transformaties (traag en snel).

Deze condities van multifunctionaliteit, schaal en tijd moeten in een gewenste ruimtelijke structuur van Vlaanderen beschreven worden. De gewenste ruimtelijke structuur moet randvoorwaarden aangeven waarbinnen de verschillende transformaties zich in de ruimte kunnen uitdrukken.

Strategisch omgaan met ruimtelijke transformaties

Transformaties doen zich niet steeds voor binnen duidelijk begrensde gebieden. Zij worden meestal niet bepaald door ruimtelijke, maar vooral door economische, ecologische, sociale en culturele ontwikkelingen of logica's. Die logica's zijn het gevolg van individuele of collectieve belangen.

Het RSV1 hield nog onvoldoende rekening met dit dynamische en niet-ruimtelijk aspect van transformaties. Het RSV1 formuleerde een gebiedsdekkend ruimtelijk beleidskader. Vooral bij de uitvoering van dit RSV1 en de opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen werd gewerkt met een vrij statische toewijzing van ruimte aan ruimtegebruikers. Hierdoor werden in dezelfde beweging ook de transformaties, hoewel zeer dynamisch, toegewezen aan welomlijnde ruimten. Transformaties kunnen echter niet eenvoudig toegewezen worden aan welbepaalde gebieden. Een voorbeeld zijn de talrijke interacties tussen stedelijk gebied en buitengebied.

Een belangrijke uitdaging voor het RSV 2020-2050 is dan ook af te stappen van een gebiedsdekkende beleidsmatige indeling van Vlaanderen. Er moet daarenom een strategisch

beleidskader uitgewerkt worden dat rekening houdt met het dynamisch karakter van transformaties en meer nadruk legt op de uitvoeringsgerichtheid van de planning. Hiervoor moet het RSV 2020-2050:

- een ruimtelijke visie en een ruimtelijk-conceptueel kader formuleren die duidelijkheid scheppen over de centrale waarden van het ruimtelijke planningsbeleid;
- deze centrale waarden concretiseren in doelstellingen en ontwikkelingsperspectieven met betrekking tot de ruimtelijke uitdrukking van een beperkt aantal transformaties die als prioritair worden beschouwd op Vlaams niveau;
- die visie, dat kader en die waarden concretiseren in gebiedsspecifieke doelstellingen en ontwikkelingsperspectieven voor een beperkt aantal veranderingsruimten die als prioritair worden beschouwd op Vlaams niveau.



Prioritaire 'veranderingsruimten' op Vlaams niveau

De *veranderingsruimten* die prioritair zijn op Vlaams niveau, worden gekenmerkt door:

- transformaties die belangrijk zijn voor de Vlaamse ruimtelijke structuur (bijvoorbeeld in internationaal belangrijke natuurgebieden en de zeehavens);
- transformaties die van belang zijn op bovenlokaal niveau en waarbij er een complexe onderlinge interactie is (bijvoorbeeld in kernen en stadsranden van groot- en regionaalstedelijke gebieden waar een grote concentratie en verweving van verschillende functies voorkomt).

Om te komen tot een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van veranderingsruimten is een afweging van de verschillende ruimteclaims op een bovenlokaal (Vlaams) schaalniveau aangewezen. Belangrijker dan te trachten de Vlaamse ruimte gebiedsdekkend te benaderen, is het typeren en selecteren van een aantal veranderingsruimten en het aangeven hoe

transformaties in deze ruimten een plaats kunnen krijgen. Omwille van hun dynamiek moet de begrenzing van veranderingsruimtes ruim opgevat worden.

Net in deze veranderingsruimten moet een robuuste en duurzame ruimtelijke ontwikkeling kunnen plaatsvinden zonder op termijn de ruimtelijke kwaliteit te hypothekeren. Transformaties hebben niet vanzelfsprekend nood aan het aansnijden van ‘nieuwe’ ruimte, maar wel aan het samen gebruiken van reeds ‘gebruikte’ ruimte.

Prioritaire transformaties op Vlaams niveau

De in hoofdstuk 3 besproken ruimtelijke uitdagingen zijn het resultaat van transformaties en hun onderlinge wisselwerking. In het RSV 2020-2050 moet aangegeven worden hoe *prioritaire transformaties* zich kunnen uitdrukken in de ruimte. Dit kan omschreven worden in de vorm van ruimtelijke doelstellingen en ontwikkelingsperspectieven.

Het RSV 2020-2050 moet een eigen conceptueel kader ontwikkelen. Vanuit dit kader moet het aan niet-ruimtelijk logica's achter de transformaties een ruimtelijk karakter geven, zonder ze onmiddellijk toe te wijzen aan bepaalde gebieden of ruimten. Sommige beleidskeuzes zijn dus niet exclusief toe te wijzen aan prioritaire veranderingsruimten. Omwille van de klimaatsverandering bijvoorbeeld, kan resoluut gekozen worden om bouwen in overstromingsgebieden niet langer toe te laten.

Ruimtelijke visie en ruimtelijk-conceptueel kader

Voor het formuleren van doelstellingen en ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven voor prioritaire veranderingsruimten en voor prioritaire transformaties op Vlaams niveau, moet het RSV 2020-2050 een algemene visie op en een conceptueel kader voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen uitwerken.

Naast prioritaire veranderingsruimten zijn er ook gebieden waar zich op Vlaams niveau geen relevante veranderingsprocessen zullen voordoen. Voor deze gebieden moeten vanuit de reeds ontwikkelde visie en het conceptueel kader waarden worden geformuleerd. Vanuit deze waarden kan dan naar een duurzame ruimtelijke invulling gezocht worden voor de diverse transformaties die er voorkomen.



6. Een maatschappelijk draagvlak voor RSV 2020-2050

Ruimtelijke ontwikkelingen zijn een deel van de samenleving. De manier waarop we onze samenleving organiseren, beïnvloedt de plekken waar we wonen, werken en leven. En ook andersom. De samenhang tussen maatschappelijke veranderingen en ruimte is een belangrijk uitgangspunt bij voorbereiding van RSV 2020-2050. Een visie op de ontwikkeling van de ruimte moet daarom voldoen aan enkele voorwaarden:

- ze moet gebaseerd zijn op een grondige analyse van de relatie tussen maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke ontwikkelingen. Ruimtegebruik staat niet los van veranderingen in de maatschappij zelf. In tijden van economische of bankencrisis kan bijvoorbeeld de ontwikkeling van bedrijventerreinen vertragen. Die relaties zijn soms moeilijk vast te stellen en complex. Ze moeten grondig bestudeerd worden.
- ze moet gedragen worden door een maatschappelijk debat waarbij de deelnemers over gelijke informatie beschikken. Goede en correcte informatie is cruciaal. Dit moet dus grondig voorbereid worden. Vandaag bezetten de klassieke belangenorganisaties het middenveld. Voor een goed debat moeten ook andere spelers op het veld komen. Er moet gezocht worden naar een nieuwe geïnformeerde overlegdynamiek met oog voor individuele én voor gemeenschappelijke belangen.

In de ruimtelijke ordening is dit onontgonnen terrein waarover weinig onderzoek is gedaan. Het in beeld brengen van de ruimte zoals ze beleefd en ingebeeld wordt is zeer belangrijk voor het maken van afspraken en beleidskeuzes over de inrichting van die ruimte. Voor de boer die zijn land bewerkt ziet het landschap er anders uit dan voor de treinreiziger. Het zou dus kunnen dat de boer en de reiziger van standpunt verschillen over dat land.

Maatschappelijke veranderingen in de ruimte uitgedrukt

In de wisselwerking tussen maatschappij en ruimte spelen consumptiepatronen een belangrijke rol. De verschuiving in consumptiepatronen heeft vaak individualiserende kenmerken. Ruimtelijk drukt de individualisering zich bijvoorbeeld uit in het afschermen van tuinen en privatisering van de toegang tot de ruimte. Dit gedrag en ruimtegebruik verminderen op hun beurt de mogelijkheden tot communicatie en interactie. De toenemende individualisering en marktsturing van ruimtegebruik en ruimtelijk gedrag is een belangrijke uitdaging voor het ruimtelijk beleid en de planningsinstrumenten.

Ook nieuwe productiesystemen (organisatie van het arbeidsproces, just-in-time logistiek) spelen rechtstreeks en onrechtstreeks in op het ruimtegebruik, de beleving van de ruimte en de natuurlijke omgeving. Erg belangrijk in dit verband zijn afspraken en formele regels over individueel gebruik van ruimte of eigendommen. In een markteconomische context bestaat er een sterke neiging om ook ruimte te vermarkten. Grondbestemming wordt dan vooral gezien als een middel om een financiële meerwaarde te creëren. De leefkwaliteit van de ruimte wordt daardoor ondergeschikt.

Van fysieke ruimte tot maatschappelijke verandering

De bestaande fysieke ruimte beïnvloedt op haar beurt het sociale leven. Op een goed ingericht en toegankelijk plein is er spontaan contact tussen mensen. De opbouw van sommige woongebieden in Vlaanderen, met veel afgesloten individuele tuinen en beperkte aandacht voor de toegang tot publieke ruimtes, maakt ontmoetingen moeilijk. De leefomgeving van mensen bepaalt ook hun verwachtingen ten aanzien van ruimtelijke planning.

De ecologische aspecten van de fysieke ruimte krijgen nog een te beperkte plaats in het maatschappelijke debat. Milieu- en gezondheidseffecten belemmeren de capaciteit van mensen om creatief en sociaal te handelen. Positief gesteld zijn gezonde mensen, die kunnen leven in een gezonde omgeving en warme samenleving, beter in staat tot de uitbouw van een maatschappelijk project voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling en robuuste ruimtelijke planning.

Rol van het maatschappelijk draagvlak ter voorbereiding van RSV 2020-2050

Een goed inzicht krijgen in de wisselwerking tussen samenleving en ruimte, is essentieel voor een maatschappelijk draagvlak voor een RSV 2020-2050.

In een snel veranderende, complexe en pluralistische samenleving is het maatschappelijk draagvlak essentieel. De ruimte kan immers niet los gezien worden van de samenleving. Het ruimtelijk beleid dreigt haar doel voorbij te schieten als de actoren niet betrokken worden bij de voorbereiding van dit beleid en als hun kennis niet meegenomen wordt in het planningsproces. Het integreren van verschillende actoren en kennis in het proces is een van de grote uitdagingen.

De relaties tussen de verschillende planningsniveaus en hun specifieke verantwoordelijkheden blijft een belangrijke bezorgdheid. Een gedeelde visieontwikkeling en de ontwikkeling van overlegprocedures zijn dat evenzeer. Dat moet verder uitgewerkt worden.

Governance, of het benaderen van planning als een proces, is belangrijk. Dat vergt een geschikte aanpak voor inspraak en participatie. Die aanpak moet in de eerste plaats gericht zijn op probleemdefinitie en visievorming en pas dan op het onderhandelen van particuliere belangen. Anders komen ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en draagkracht te veel in verdrinking en wordt ruimtelijk beleid herleid tot boekhouding van de ruimte. Bij het opbouwen van een maatschappelijk draagvlak voor een RSV 2020-2050:

- moeten 'traditionele' en 'nieuwe' stakeholders samengebracht worden in een consultatieproces;
- moet het consultatieproces afgestemd worden op het politieke beslissingsproces waarbij parlementaire fracties en administraties van diverse beleidsdomeinen een rol spelen;
- moet het consultatieproces verruimd worden naar de ruimere maatschappij via informatiecampagnes, debatten, publicaties en andere vernieuwende methodes.

Inhoud voor het maatschappelijk debat

De wisselwerking tussen sociale en fysieke ruimte vereist dat planningsinstrumenten her gedacht worden. Ze moeten een afweging en dialoog mogelijk maken tussen verschillende maatschappelijke belangen vanuit een ruimtelijke benadering.

In het maatschappelijk debat over het RSV 2020-2050 moeten zowel procedurele aspecten aan bod komen als inzichten die een geïntegreerde ruimtelijke benadering mogelijk maken:

- basismateriaal over huidig, mogelijk en gewenst ruimtegebruik;
- een verbeelding van toekomstig ruimtegebruik en van scenario's;
- een vertaling van geïntegreerd ruimtegebruik en duurzaamheid in veranderingsruimtes;
- voorstellen voor meer realisatiegerichte instrumenten in een ruimtelijk planningsproces.



7. Planningsprocessen en plannings-instrumenten richten op realisatie

De uitvoering van het RSV 2020-2050 moet meer gericht worden op realisatie en zichtbaarheid in het dagelijkse leven. De vraag is hoe dat kan.

Haperingen in de uitvoering van het RSV1

De meeste uitvoerende opdrachten uit het RSV1, zoals de planning van stedelijke gebieden, zeehavengebieden of buitengebied, worden vandaag succesvol doorlopen. Toch zijn er ook haperingen in de uitvoering. Er zijn drie belangrijke oorzaken.

De overleg- en besluitvormingsprocessen worden vooreerst door andere beleidsdomeinen beschouwd als exclusief ruimtelijke overlegprocessen. Andere beleidsdomeinen laten na om eigen doelstellingen in de overlegprocessen te bespreken. Ze trachten daarentegen hun ambities af te dwingen via effectanalyses of via dwingende randvoorwaarden of regelgeving. Advisering tussen bestuursniveaus onderling wordt vaak geformaliseerd.

Ten tweede verwachten politiek en maatschappij dat ruimtelijke overlegprocessen louter resulteren in juridisch verordenende ruimtelijke uitvoeringsplannen. Deze verwachting hangt sterk samen met ons rechtsstelsel, waarin geschreven regels de 'rechtszekere' gebruiksmogelijkheden van onroerend goed bepalen.

Tenslotte leidt het toegenomen belang van de financiële waarde van de grond tot een politiek om de ontwikkelings- en gebruiksmogelijkheden van onroerend goed met regelgeving veilig te stellen en zelfs aanzienlijk uit te breiden. De invoering van mechanismen om waardeveranderingen van onroerend goed te compenseren, illustreert dit.

Overlegprocessen

In het RSV 2020-2050 zal de Vlaamse overheid de meest prioritaire overlegprocessen moeten agenderen. Ze neemt hierin het initiatief maar hoeft niet in alle gevallen de trekker of eindverantwoordelijke te zijn. De Vlaamse overheid moet vooral beleidsruimte creëren voor de verschillende bestuursniveaus om samen op de problemen en kwaliteiten van de veranderingsruimten in Vlaanderen in te spelen. Tenminste ligt een belangrijke taak in het bewaken van het algemeen belang.

Vandaag zijn ruimtelijke overlegprocessen té eenzijdig gericht op het verdelen van ruimte onder ruimtegebruikers. Met de agendering wordt eveneens getracht om via een *inclusievere* benadering andere relevante doeleinden in de afweging te betrekken: klimaatbestendigheid, biodiversiteit, welvaart, werkgelegenheid, bereikbaarheid, gezondheid enz.

Om de voorgestelde acties in een veranderingsruimte te realiseren, zal de gemengde inzet nodig zijn van instrumenten, middelen en financiën van verschillende beleidsdomeinen, actoren en bestuursniveaus. Ook de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen op Vlaams niveau blijft hiervoor inzetbaar als deel van een uitvoeringsgerichte strategie. Om de verschillende engagementen kracht bij te zetten, kan gestreefd worden naar een *gebiedsovereenkomst* tussen alle betrokken actoren over de inzet van de instrumenten en middelen.

Strategische ruimtelijke uitvoeringsplannen

Herbronning is wenselijk om het huidig instrumentarium meer te richten op daadwerkelijke realisatie. Dat kan met een gebiedsovereenkomst.

De vraag is of het huidige rechtssysteem dit wel ondersteunt. Vandaag vertrekt rechtszekerheid vooral vanuit de aanspraken van een individu en minder vanuit het algemeen belang. Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn daarom sterk gericht op (mono-)functionele zonerings in functie van het bieden van rechtszekerheid. Moet er niet meer aandacht gaan naar het algemeen belang in het rechtstelsel?

Een meer *strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan* zou een actievere, meer op realisatie gerichte en selectievere invulling kunnen nastreven. Weliswaar blijft zonerings ook in de toekomst zinvol. Maar stedenbouwkundige voorschriften zouden vooral omgevingscondities kunnen beschrijven waarbinnen het ruimtegebruik van maatschappelijke activiteiten kan plaatsvinden. Een strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan wordt dan een referentiekader voor private en publieke actoren. Aanvragers van projecten binnen dergelijk strategisch ruimtelijk uitvoeringsplan, zullen moeten motiveren op welke wijze hun project voldoet aan de beschreven omgevingscondities en het 'algemeen belang' dat aan de basis van het plan ligt.

Een strategisch en maatschappelijk gedragen RSV 2020-2050

Het RSV 2020-2050 moet erin slagen te overtuigen dat het een bevredigend, kwalitatief en robuust antwoord wil en kan bieden op ruimtelijke veranderingen die zowel maatschappelijk als niet maatschappelijk gedreven zijn.

Omwille van de onzekerheden die gepaard gaan met de uitdagingen, zal het RSV 2020-2050 niet langer de volledigheid nastreven waarmee het RSV1 reageerde op het ontbreken van ruimtelijk beleid. Het loslaten van volledigheid vereist een selectieve agendering van prioritaire transformaties en prioritaire veranderingsruimten, waarvoor ook een maatschappelijke mobilisering plaatsvindt. Door deze selectiviteit moet de Vlaamse overheid beter in staat zijn om de ambities uit het RSV 2020-2050 daadwerkelijk te realiseren. Het streven naar realisatie kan ook de geloofwaardigheid van de ruimtelijke planning beter garanderen. Dit alles vereist dat het RSV 2020-2050 zelf wordt ontwikkeld vanuit een actieve betrokkenheid van de beleidsdomeinen en actoren die samen de realisatie ervan beogen.

Er is in Vlaanderen ongetwijfeld een politiek-maatschappelijk draagvlak voor kwaliteitsvolle ruimte. De opbouw van een vernieuwd maatschappelijk draagvlak voor de ruimtelijke planning in het algemeen, en voor het RSV 2020-2050 in het bijzonder, is een prioriteit. Een vernieuwde benadering van de vrijwaring van het algemeen belang zou zo'n draagvlak een flinke steun in de rug kunnen geven.

8. Conclusies

De visienota is geen nieuw RSV, maar een fundament voor de aanpak van een RSV 2020-2050.

Vlaanderen wordt de komende decennia geconfronteerd met belangrijke ruimtelijke uitdagingen. Een aantal van die uitdagingen werden in het eerste Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV1) al onderkend. Andere uitdagingen zijn nieuw, of nog prominenter aanwezig dan in 1997. Vlaanderen heeft nood aan een visie, neergelegd in een RSV 2020-2050, op hoe het kan en wil omgaan met deze ruimtelijke uitdagingen.

Bij het uitwerken van de visienota is gebleken dat de hoofdlijnen van het RSV1 een goede basis blijven voor toekomstig beleid. Een RSV 2020-2050 kan dezelfde robuuste beleidslijnen aanhouden: het behoud van open ruimte, het ruimtelijk structurerend karakter van het fysisch systeem, het principe van gedeconcentreerde bundeling, het streven naar een evenwicht tussen bereikbaarheid en concentratie. De hoofdlijnen van het RSV1 zijn immers in sterke mate gestoeld op de bestaande ruimtelijke structuur die vandaag slechts gering verschilt van de toestand in het RSV1.

Belangrijke vernieuwingen in een RSV 2020-2050 zijn het beter inspelen op maatschappelijke veranderingen en een selectiever en daardoor strategischer karakter. Daarnaast is de verbetering van de implementatie op het terrein (instrumenten, middelen, proces, enz.) van groot belang. Een RSV 2020-2050 zou sturend moeten zijn voor de inzet van instrumenten en middelen, nodig voor de implementatie. Een grondige evaluatie van het RSV1 en de manier waarop het is gehanteerd, zou daarvoor het vertrekpunt kunnen zijn.

‘Veranderingsruimten’ en de ‘ruimtelijke accommodatie van diverse maatschappelijk of niet-maatschappelijk gedreven transformaties’ zijn beloftevolle centrale begrippen voor de visievorming op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen. Bij het ontwikkelen van een ruimtelijke visie op lange termijn is bovendien een maatschappelijke dialoog essentieel. De zoektocht naar een maatschappelijk draagvlak vergroot de nood aan een inspirerend en visionair verhaal. Als onderzoeks- of communicatiemiddel bieden scenario’s en ontwerpend onderzoek goede mogelijkheden omwille van hun explorerend of verbeeldend karakter.

Daarnaast veronderstelt het ontwikkelen van een ruimtelijke visie en het uitbouwen van een maatschappelijk draagvlak, een verbetering van de implementatie. In de mate dat een RSV 2020-2050 meer effectief wil inspelen op veranderingsprocessen, moeten ook de uitvoerende instrumenten deze taak aankunnen. Partnerschappen moeten worden gericht op engagementen tot realisatie, bijvoorbeeld via gebiedsovereenkomsten. De maatschappelijke verwachtingen worden verkend ten aanzien van de grenzen van rechtszekerheid en de rol van het algemeen belang.

De totstandkoming van een RSV 2020-2050 loopt op vier verschillende sporen binnen de beleidsvoering ruimtelijke ordening:

- Vooreerst moet de continuïteit van beleidsvoering gegarandeerd worden. De overgang tussen een in uitvoering zijnde RSV1 en een RSV 2020-2050 verdient dan ook bijzondere aandacht. De werking op basis van het RSV1 bevat rijke leerstof voor het RSV 2020-2050.
- Ten tweede moet de aanpak van het RSV 2020-2050 worden ingebed in het geheel aan communicatie-initiatieven en sensibilisering op vlak van ruimtelijke ordening met het oog op een maatschappelijk draagvlak.
- Ten derde staat een project RSV 2020-2050 in relatie tot andere initiatieven voor de evaluatie, bijstelling of herziening van de beleidskaders (korte termijnherziening van het RSV, wijzigingen van de wetgeving). Het uitbouwen van verbeterde instrumenten bijvoorbeeld, vereist regelgevend werk, waarbij opnieuw overgangsmaatregelen een belangrijke rol spelen.
- Ten vierde is er voor een RSV 2020-2050 behoefte aan een duidelijke onderzoeksagenda, waarin naast onderzoek door het Steunpunt Ruimte en Wonen, ander onderzoek een plaats krijgt.

Deze sporen lopen in een continue wisselwerking, waarbij prioriteiten moeten gesteld en het ambitieniveau en de capaciteit van overheid en stakeholders op elkaar worden afgestemd. Hierin zullen beleidskeuzes gemaakt moeten worden. Als een RSV 2020-2050 in 2012 moet voorliggen, dan dringt nu de tijd.

Voor het concrete vervolgtraject voor het project 2020-2050 zal de afdeling ruimtelijke planning van het departement RWO beleidsvoorbereidende voorstellen opmaken op basis van de visienota. Dit zal de minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, toelaten een voorstel van aanpak aan de Vlaamse Regering voor te stellen.

Dit maakt het mogelijk om op korte termijn het draagvlak bij beleidsmakers en politieke besluitvormers voor een aantal centrale opties uit de visienota te verkennen.

Het gaat onder meer over volgende centrale opties uit de visienota:

- Een RSV 2020-2050 selecteert en typeert prioritaire veranderingsruimten en geeft aan hoe de transformaties binnen deze ruimten worden geaccommodeerd. Meer dan vroeger zullen ook aspecten zoals gezondheid, biodiversiteit, welvaart, werkgelegenheid, bereikbaarheid en klimaatbestendigheid in de afweging worden betrokken. Aandachtspunten voor het overleg over deze prioritaire veranderingsruimten zijn: de dynamische afbakening en invulling, partnerschappen in functie van de uitvoerende engagementen, de agendering van de ruimtelijke accommodatie van transformaties in de veranderingsruimte, het streven naar gebiedsovereenkomsten.
- Op een gelijkaardige wijze selecteert een RSV 2020-2050 'prioritaire veranderingsstrategieën' die niet onmiddellijk aan een bepaalde lokaliseerbare ruimte zijn gebonden. Voor elk van deze veranderingsstrategieën geeft het RSV 2020-2050 doelstellingen en ontwikkelingsperspectieven die de ruimtelijke condities uitdrukken. Ook hier moet worden gezocht naar partnerschappen met andere beleidsdomeinen, bestuurniveaus en met andere relevante actoren zodat de opties ook effectief kunnen doorwerken bij de realisatie van concrete projecten op het terrein.

- Het aanpakken van de twee voorgaande opties in een RSV 2020-2050 is slechts mogelijk vanuit een coherente visie en conceptueel kader voor een duurzame en kwalitatieve ruimtelijke ontwikkeling in Vlaanderen. Robuuste beleidslijnen voor 2020 moeten op een verantwoorde wijze kunnen omgaan met talrijke onzekerheden in 2050 zoals klimaatsverandering, energiegebruik en kwetsbare ruimtegebruikers.
- Een RSV 2020-2050 bevat tenslotte een effectieve strategie voor de daadwerkelijke realisatie op het terrein van ingrepen in de prioritaire veranderingsruimten en prioritaire veranderingsstrategieën. Het RSV 2020-2050 moet daarvoor de overlegprocessen agenderen. Door te werken via een partnerschap kunnen de verantwoordelijkheden voor de realisatie duidelijk worden gedefinieerd. Met het oog op effectieve realisaties op het terrein zal het huidige uitvoeringsinstrumentarium van de ruimtelijke planning worden geëvalueerd in functie van een strategische invulling. Op die manier lijkt het mogelijk om algemene en individuele belangen op een evenwichtige wijze te laten meespelen.

Bij het opbouwen van een maatschappelijk draagvlak voor een RSV 2020-2050:

- moeten ‘traditionele’ en ‘nieuwe’ stakeholders samengebracht worden in een consultatieproces;
- moet het consultatieproces afgestemd worden op het politieke beslissingsproces waarbij parlementaire fracties en administraties van diverse beleidsdomeinen een rol spelen;
- moet het consultatieproces verruimd worden naar de ruimere maatschappij via informatiecampagnes, debatten, publicaties en andere vernieuwende methodes.

Vertrekkend vanuit de centrale opties in de visienota hebben volgende onderzoeken prioriteit:

- een grondig evaluerend onderzoek naar de implementatie van het RSV1;
- een verheldering van het begrip ‘veranderingsruimte’;
- maatregelen voor het bouwen aan een maatschappelijk draagvlak.

Voor andere belangrijke onderzoeken (duurzaamheidscriteria, ruimtelijke kwaliteit, thematisch studiewerk) zal een onderzoeksagenda worden opgesteld.

Uitgave van het Departement RWO

