



Vlaanderen
is open ruimte

Vlaamse Plattelandstoets

Een bestuurskundige verkenning

COLOFON

Uitvoerder:

Universiteit Antwerpen
Expertisecentrum voor
Maatschappelijke Bestuurskunde
Sint Jacobsstraat 2
2000 Antwerpen
www.uantwerpen.be

Uitvoerder:

Universiteit Gent
Vakgroep Bestuurskunde en
Publiek Management
Sint-Pietersnieuwstraat 33
9000 Gent
www.ugent.be

Opdrachtgever:

Vlaamse Landmaatschappij

Redactie:

Het rapport “Vlaamse Plattelandstoets – Een bestuurskundige verkenning”

is opgemaakt door volgend onderzoeksteam:

Prof. dr. Chesney Callens
Lieven Janssens
Prof. dr. Joris Voets

chesney.callens@uantwerpen.be
lieven.janssens@uantwerpen.be
joris.voets@ugent.be

Stuurgroep:

Stijn Monstrey – Kabinet Hilde Crevits - Raadgever plattelandsbeleid, landbouw, omgeving en dierenwelzijn
Dirk Van Gijseghem – VLM - Afdelingshoofd platteland- en mestbeleid
Kevin Grauwels – VLM - Diensthoofd plattelandsbeleid
Stephanie Van Opstal – VLM - Beleidsmedewerker plattelandsbeleid

Coverfoto: Maarkedal, Vlaamse Ardennen, VLM Fotoarchief, 2022

Datum Rapport: mei 2026

Managementsamenvatting

Dit rapport schetst een voorstel van de contouren en fundamenteën voor een Vlaamse Plattelandstoets (rural proofing) op maat van de specifieke Vlaamse context. In tegenstelling tot veel andere Europese landen die plattelandsbeleid inzetten tegen extreme ontvolking, wordt Vlaanderen gekenmerkt door een hoge bevolkingsdichtheid, sterke verstedelijkingsdruk en ruimtelijke versnippering. Tegelijk vertonen de Vlaamse plattelandsgebieden onderling sterk uiteenlopende socio-economische en demografische dynamieken, zoals de vergrijzing in de Westhoek, de fruitteeltcontext in Haspengouw, of de naweeën van de mijnsluitingen en grensdynamiek in Limburg. De uitdaging voor de Vlaamse toets ligt daarom niet enkel bij het vrijwaren van de open ruimte en het garanderen van de leefbaarheid, maar ook bij het erkennen van deze gebiedsspecifieke gelaagdheid. Het residentiële karakter van het Vlaamse platteland maakt bovendien dat de focus breder moet zijn dan enkel de landbouwsector, en evenzeer aandacht moet hebben voor brede welvaart, mobiliteit, basisdienstverlening en sociale cohesie.

Uit een vergelijkende analyse van zes Europese landen (Spanje, Ierland, Schotland, Finland, Frankrijk en Nederland) blijkt dat rural proofing internationaal vrijwel altijd ontworpen is als een **preventief (ex-ante) instrument** aan het begin van de beleidscyclus. De belangrijkste les uit het buitenland is echter dat zo'n toets in de praktijk al snel ontaardt in een louter bureaucratische afvinkoefening wanneer deze te laat wordt toegepast of wanneer de afdwingbaarheid ontbreekt. Om impact te genereren, stelt de nota dat een plattelandstoets steeds gekoppeld moet zijn aan reële sturingsmechanismen. Indien beleid potentieel negatief uitpakt voor het platteland, moet de overheid gestuurd worden richting mitigatie (compensatiemaatregelen), beleidsdifferentiatie (uitzonderingen op maat van getroffen gebieden) of verantwoording volgens het comply-or-explain-principe.

De nota is opgebouwd rond een modulaire structuur, waarbij verschillende pistes naast elkaar worden gelegd die elkaar niet uitsluiten en in de meeste gevallen ook gecombineerd kunnen worden. Op het strategische vlak bouwt de nota voort op het **Plattelandspact** als overkoepelend referentiekader. Het pact levert de inhoudelijke ambities en ijkpunten waaraan nieuw beleid getoetst kan worden, terwijl de plattelandstoets fungeert als het doorwerkingsmechanisme dat bewaakt of nieuw beleid deze ambities respecteert. Voor de procedurele inbedding worden twee opties uitgewerkt. De eerste optie is verankering in de bestaande **reguleringsimpactanalyse (RIA)**, waarbij de plattelandstoets wordt opgenomen in de inhoudelijke toelichting bij decreten en nota's aan de Vlaamse Regering. De tweede optie is een **ex-ante agendasetting op de strategische beleidskaders** zelf (regeerverklaring, beleidsnota's en jaarlijkse BBT's), waarbij de VLM op basis van het Plattelandspact een rollende agenda samenstelt van te toetsen beleidsthema's. Beide opties zijn complementair en kunnen gecombineerd worden.

Wat betreft de governance voorziet de nota twee mogelijke pistes. De eerste optie is een **gedistribueerde hiërarchie**, waarbij de plattelandstoets de verantwoordelijkheid blijft van elke individuele vakminister. De Vlaamse Landmaatschappij (VLM) fungeert hierbij als procesregisseur en methodologisch kenniscentrum (ondersteund door rurale ambassadeurs of aandachtsambtenaren per beleidsdomein en een Interdepartementale Werkgroep voor de meta-coördinatie). De tweede optie is een **netwerkmodel** (distributed rural proofing) met een meta-governor, maar de effectieve toetsing niet uitsluitend bij de administratie ligt, maar wordt gedistribueerd naar een breed, thematisch geclusterd ecosysteem van lokale besturen, provincies, adviesraden, LEADER-groepen en middenveldorganisaties. Beide opties zijn combineerbaar, i.e. het netwerkmodel kan voortbouwen op de hiërarchische optie, en het is mogelijk om in een eerste fase te starten met de gedistribueerde hiërarchie en geleidelijk te evolueren naar een volwaardig netwerkmodel naarmate de bestuurlijke energie en het draagvlak dit toelaten.

Om de plattelandstoets effectief en zonder onnodige administratieve overlast in Vlaanderen te integreren, schuift de nota een **getrapte methodiek** naar voren. In een eerste fase bepaalt een snelle quick scan, via een gerichte checklist, of nieuw beleid daadwerkelijk een rurale impact heeft. Voor de daaropvolgende diepgaande analyse pleit de nota voor een combinatie van drie bouwstenen, nl. een uitgediepte kwalitatieve checklist, een datagedreven Vlaamse Plattelandsindex en een gerichte consultatie van relevante stakeholders. De Plattelandsindex wordt daarbij voorgesteld als een hybride en gefaseerd instrument dat voortbouwt op bestaande Vlaamse datasets en gradueel kan worden verfijnd naarmate fijnmazige data beschikbaar komen. In een derde responsfase kiest de beleidsmaker een pakket aan sturingsmechanismen (mitigatie, differentiatie, comply-or-explain), en neemt de Vlaamse Regering de finale beslissing over het beleid. We stellen voor om met dit instrument een realistisch pilootproject op te starten waarvoor de volledige getrapte methodiek van de plattelandstoets wordt doorlopen. Als inspiratie hiervoor pasten we de methodiek in bijlage 2 al eens illustratief toe op een voorbeeld uit het welzijnsbeleid en het mobiliteitbeleid.

INHOUD

Inleiding 6

DEEL 1: Verkennende vergelijkende analyse 8

1.	Inleiding	8
2.	Synthese bevindingen	11
3.	Inzichten voor Vlaanderen	13

DEEL 2: Bestuurskundige verkenning van de Vlaamse Plattelandstoets 15

1.1	2A. Strategisch kader	16
1.	Het Plattelandspace als overkoepelend referentiekader	16
2.	Ex-ante inbedding van de plattelandstoets	17
3.	Scope van te toetsen beleidsinitiatieven	20
4.	Governance-architectuur: gedistribueerde hiërarchie versus netwerkmodel	22
1.2	2B. Getrapt methodologisch kader	27
1.2.1	Fase 1: De quick scan als snelle filter	27
1.2.2	Fase 2: De diepgaande analyse	29
1.2.3	Fase 3: De responsfase: sturingsmechanismen	35
1.2.4	Doorlooptijden en praktische haalbaarheid	38
1.3	2C. Een suggestie voor de volgende regeringsvorming	39

BIJLAGE 1: Exploratieve vergelijkende analyse: landenfiches..... 41

BIJLAGE 2: Illustratieve toepassing methodiek Vlaamse Plattelandstoets 59

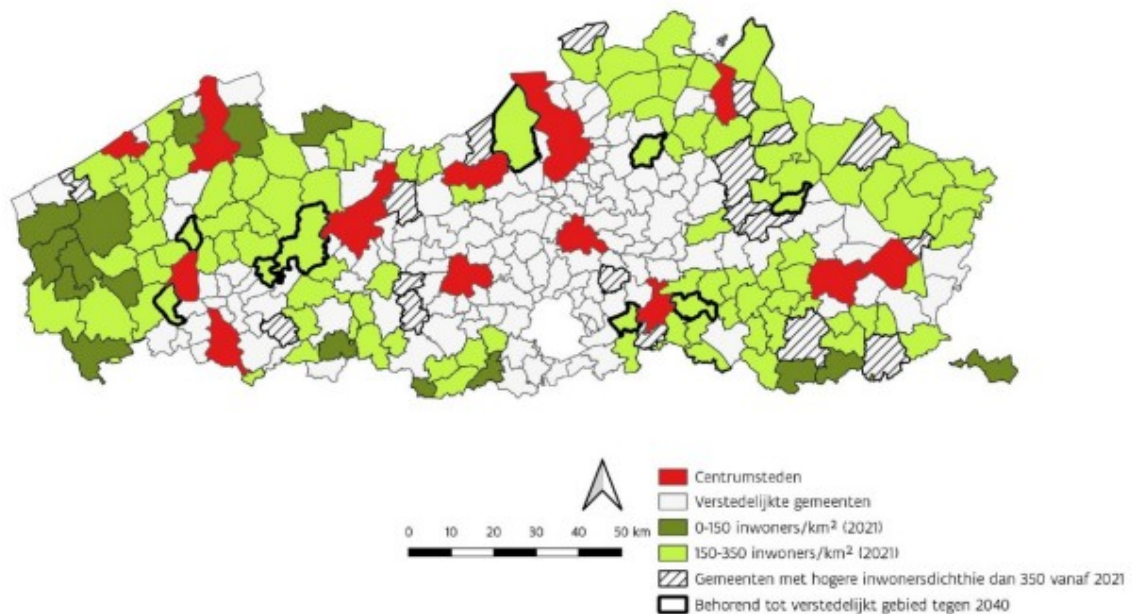
1.4	Beleidsdomein Welzijn	59
1.4.1	Testcase: Zorgzame buurten en lokale dienstencentra	60
1.4.2	Algemene meta-analyse over het volledige beleidsdomein en BBT heen	88
1.5	Beleidsdomein Mobiliteit	89
1.5.1	Fase 1: Quick scan	89

INLEIDING

In de Europese context vormt Vlaanderen, samen met Nederland, eerder een uitzondering wat betreft bevolkingsgraad en -dichtheid die een andere benadering van rural proofing vereist dan in de rest van het continent. Waar landen als Spanje, Finland, Ierland en Schotland rural proofing inzetten als middel tegen ontvolking, kampt Vlaanderen met het omgekeerde fenomeen, nl. verstedelijkingsdruk. In Spanje spreekt men bijvoorbeeld over "La España Vaciada" (het lege Spanje) en in Finland over "sparsely populated areas" met minder dan 18 inwoners per km² (in sommige regio's zelf minder dan 4 inwoners per km²). Vlaanderen daarentegen, met een gemiddelde dichtheid van circa 504 inwoners per km², kent nauwelijks gebieden die voldoen aan de internationale definitie van "afgelegen" (zie Figuur 1). De Vlaamse uitdaging is dus niet in de eerste plaats de leegloop van bepaalde delen van het land, maar eerder de verdichting en de suburbanisatie ervan (Plattelandsrapport, 2024). Zelfs in de Westhoek of Limburg stijgt de bevolking door interne en internationale migratie, zij het trager dan in de steden.

Rural proofing moet hier dus een dubbele rol vervullen. Enerzijds gaat het om het garanderen van de leefbaarheid en het voorzieningenniveau in gebieden die onder verstedelijkingsdruk staan. Anderzijds moet rural proofing oog hebben voor de uiteenlopende socio-economische en demografische dynamieken die het Vlaamse platteland kenmerken. De vergrijzing en ontgroening in de Westhoek, de specifieke uitdagingen van de fruitstreek in Haspengouw, de naweeën van de mijnsluitingen en de grensdynamiek in Limburg, of de toeristische en residentiële druk in de Kempen, vragen elk om een eigen lezing. Een Vlaamse plattelandstoets die enkel de verstedelijkingsdruk als uitgangspunt neemt, mist deze gebiedsgebonden gelaagdheid. Een gedifferentieerde benadering, waarop we verder in deze nota terugkomen bij de bespreking van de Vlaamse Plattelandsindex, is daarom volgens ons belangrijk.

Figuur 1: Bevolkingsdichtheid Vlaanderen (2021) (Plattelandsrapport, 2024)



Een tweede onderscheid tussen Vlaanderen en andere Europese landen is de ruimtelijke ordening. In Ierland, Frankrijk en Schotland bestaat er vaak een heldere fysieke grens tussen stad en platteland. Men rijdt de stad uit en komt in een dominant agrarisch of natuurlijk landschap. Vlaanderen (meer nog dan Nederland) kenmerkt zich echter door de "Nevelstad", wat staat voor een diffuus continuüm van bebouwing waarin dorpskernen, verkavelingen, industriezones en landbouwpercelen als confetti door

elkaar liggen. Dit maakt dat de klassieke OESO-definitie van wat ruraal is (< 150 inwoners/km²) voor Vlaanderen beleidsmatig vaak onbruikbaar is, omdat volgens die parameters bijna heel Vlaanderen als stedelijk of peri-urbaan zou worden geclassificeerd (Plattelandsrappport, 2024). Waar Finland werkt met enorme afstanden tussen kernen, worstelt Vlaanderen met functionele versnippering op de korte afstand. Het platteland is hier geen fysiek afgescheiden entiteit zoals in veel geografische uitgestrekte Europese landen, maar vaak eerder een specifieke belevingswaarde en ruimtelijke kwaliteit die onder druk staat van o.a. "verpaarding", "vertuining" en lintbebouwing. De Vlaamse plattelandstoets moet daarom breder kijken dan het overbruggen van fysieke afstanden. Behoud van open ruimte en dorpskarakter in een verstedelijkte context vormen één component, maar evenzeer telt de bredere leefbaarheid van het platteland zoals de toegang tot zorg, onderwijs en kinderopvang, mobiliteit en digitale connectiviteit, sociaal-economische veerkracht, en de eigenheid van de gebiedsspecifieke dynamieken die het Vlaamse platteland onderscheiden.

Wanneer we kijken naar mobiliteit en dienstverlening, verschilt de Vlaamse problematiek van bijvoorbeeld de Schotse of Finse situatie. In de Schotse Hooglanden of de Finse merengebieden is de reistijd een kwestie van meerdere uren. In Vlaanderen is de afstand tot een ziekenhuis of school in vogelvlucht zelden groot, maar is de toegankelijkheid vaak problematisch door de overbelasting van het vervoersnet. Het probleem in Vlaanderen zit hem eerder in de gedisconnecteerdheid van gebieden. De rationalisatie van bushaltes of de sluiting van geldautomaten treft de Vlaamse dorpling mogelijks hard omdat de fijnmazige verbinding wegvalt in een auto-afhankelijke omgeving. Dit leunt dichterbij de Nederlandse discussie over "Elke Regio Telt", waar de focus ligt op de verschralling van voorzieningen in de rand van de stad, dan bij de infrastructurele uitdagingen van andere Europese landen.

Tot slot verschilt de economische functie van het platteland. In grote delen van Spanje, Ierland en Frankrijk is het platteland nog sterk economisch verankerd in de landbouw of, in het geval van ontvolking, economisch inactief. Het Vlaamse platteland is daarentegen in hoge mate residentieel. Het zijn immers vaak woongebieden voor mensen die elders, in de steden of industriezones, werken, met navenant grote pendelstromen. Hoewel ook in landen als Finland, Spanje en Ierland rural proofing intussen breed wordt opgevat, is de transversale dimensie in Vlaanderen bijzonder uitgesproken. Rural proofing in Vlaanderen moet zich daarom ten volle richten op de brede welvaart van de bewoners, zoals kinderopvang, ouderenzorg, cultuur en digitale connectiviteit, en op de maatschappelijke spanningen die uit de residentiële functie voortvloeien. De sociale cohesie staat hier vaak onder druk door de instroom van nieuwe, vaak stedelijke bewoners die andere verwachtingen hebben van dienstverlening, een dynamiek die in de meer homogene rurale gemeenschappen van andere Europese landen minder speelt.

Hoewel de ruimtelijke en demografische context van Vlaanderen dus vaak verschilt van andere Europese landen, zijn de bestuurlijke mechanismen uit onze buurlanden wel vaak te vertalen naar onze context. De oorzaak van ruraal ongenoegen mag dan verschillen, het gevolg voor de burger is identiek, nl. een gevoel van afgehaakt zijn en een mogelijke verschralling van de basisdienstverlening. De manier waarop andere Europese landen hiermee omgaan, is derhalve leerrijk en vormt mee de basis van het voorgestelde beleidskader in Deel 2. Deel 1 biedt een (verkennde) kijk in hoe de rural proofing er in andere Europese regio's/landen uit ziet, met een focus op Spanje, Ierland, Schotland, Finland, Frankrijk en Nederland.

DEEL 1: VERKENNENDE VERGELIJKENDE ANALYSE

1. INLEIDING

In dit deel bekijken we hoe de plattelandstoetsen in andere Europese landen/regio's ontwikkeld zijn. We focussen op zes landen, nl. Spanje, Ierland, Schotland, Finland, Frankrijk en Nederland. Deze landen bieden een variëteit aan context, bestuurlijke maatregelen en praktische rural proofing strategieën waar we van kunnen leren voor de Vlaamse context. We bekijken telkens de context van het land, de rol van rural proofing in de beleidscyclus (ex-ante vs. ex-post), de governance en institutionele inbedding van rural proofing, de praktische methodes van de toetsing, het proces van de toetsing, en de evaluatie ervan. Tabel 1 biedt een overzicht van de rural proofing strategieën in de onderzochte landen. We synthetiseren de bevindingen uit de analyse onder de tabel. De uitgebreidere vergelijking tussen de landen (met bijbehorende verwijzingen naar de literatuur) kan teruggevonden worden in de landenfiches in bijlage.

Tabel 1: Overzicht vergelijking Europese landen

	Spanje	Ierland	Schotland	Finland	Nederland	Frankrijk
Context	"La España Vacía" (leeglopend Spanje). 90% van de bevolking woont op 30% van het landoppervlak. Doel: territoriale rechtvaardigheid.	Hoog aandeel rurale bevolking (36-37%) die bovendien groeit. Gekaderd in "Our Rural Future 2021-2025" voor gelijke dienstverlening.	98% ruraal landoppervlak met 17% bevolking. Unieke geografische en logistieke uitdagingen voor de 93 bewoonde eilanden.	Zeer dunbevolkt. 95% is ruraal. Platteland cruciaal geacht voor veiligheid, energie en bio-economie.	Zeer hoge dichtheid. Beleid focuste decennialang op agglomeratie (Randstad). Keerpunt via advies "Elke Regio Telt" (focus op Brede Welvaart).	Centralisatie rond Parijs ("Diagonale du Vide"). Ruraal verzet leidde tot protesten (Gele Hesjes). Strategie: France Ruralités.
Rol in de beleids-cyclus	Ex-ante in beleidsformulering. Formeel onderdeel van de wetgevingsprocedure (MAIN) om demografische onbalans te voorkomen.	Ex-ante in de formuleringsfase. Geïntegreerd in het bredere Cabinet Memorandum Process (Cabinet Handbook).	Ex-ante, gesplitste aanpak: wettelijk verplicht voor eilanden, vrijwillig voor vasteland maar verschuiving richting strenger beleid.	Ex-ante (MVA). Focus op proactief kansen benutten en impact van grote structuurhervormingen (zoals zorgcentralisatie) inschatten.	Ex-ante via (bredere) Regiotoets, gecombineerd met curatieve of herstellende investeringen via Regio Deals.	Ex-ante financiële toets van nieuwe regels + curatieve/defensieve correctie via lokale wetsuitzonderingen.
Governance en institutionele inbedding	Harde wetgeving (Wet 27/2022). Aangestuurd door MITECO (vice-presidentschap). Strengere regionale wetten (o.a. in Castilla-La Mancha).	Geen dwingende wet (soft power), maar regeringsrichtlijn (Cabinet Handboek). Geleid door Ministerie van Rurale Ontwikkeling (DRCD).	Harde wetgeving voor eilanden (Islands Act 2018). Vasteland is zachter verankerd via <i>Rural Delivery Plan 2026</i> .	Netwerk-governance. Aanbevelingen (soft law) gedragen door Rural Policy Council (MANE). Geen ministerieel veto-recht.	Poldermodel, versnipperd (BZK, LNV, IPO). Geen harde Plattelandstoets, maar aanscherping van bestaande (neutrale) Regiotoets in het IAK/Beleidskompas.	Agentschap ANCT en de Senaat (als "Rural Watchdog"). <i>Loi 3DS</i> laat lokale prefecten toe wetten anders toe te passen.
Methodes van toetsing	Rural Lens checklists, en bottom-up G100-methodologie (burgerinbreng). Probleem: vaak	Piloting op basis van six-way classification om rurale diversiteit mee te nemen, en	ICIA (7 fasen) voor eilanden. Rural Assessment Toolkit voor het vasteland (zoomt in op o.a.	Hybride: Harde data via YKR-systeem (250x250m GIS-rasters) + zachte data via "Distributed Rural	Toetsing via Beleidskompas. Drijft sterk op kwantitatieve en kwalitatieve Regionale	Geen checklists, maar zoning (FRR-gebieden met fiscale voordelen) en engineering (uitsturen van

	gebrek aan granulaire (gemeentelijke) data.	diepgaande data-analyses.	dienstverlenings-kost in buitengebieden).	Proofing" (Learning Cafés met burgers).	Monitor Brede Welvaart (CBS-data).	projectmanagers naar rurale gemeenten).
Processtappen	1. Diagnose via data; 2. Identificatie impact; 3. Mitigatie opnemen in het MAIN-document.	1. Voorbereiding en afbakening; 2. Data verzamelen 3. Consultatie 4. Impact-beoordeling en mitigatie.	1. Screening; 2. Scoping; 3. Consultatie (wettelijk bij eilanden); 4. Assessment; 5. Publicatie; 6. Mitigatie; 7. Herziening.	1. Screening (YKR-scan); 2. In-depth assessment (Regional Councils); 3. Mitigatie.	1. Screening (regionale spreiding?); 2. Impactanalyse via CBS-data; 3. Consultatie IPO/VNG. 4. Toetsingscommissie/kabinet.	1. Indiening bij CNEN; 2. Financiële toets 3. Advies; 4. Implementatie via lokale differentiatie (<i>Loi 3DS</i>).
Evaluatie	Vaak nog bureaucratisch formalisme (tick-box zonder echte beleidswijziging). Oprichting Rural Observatory moet monitoring verbeteren.	Leerfase: kritiek op te vrijblijvend model via Cabinet Handbook waardoor pilootprojecten zijn vormgegeven om naar een strikter model te gaan.	• Eilandenwet succesvol met jaarlijkse parlementaire controle. • Vasteland vaak bekritiseerd als te vrijblijvend ("tick-box").	Bij grote budgettaire keuzes delft platteland nog vaak onderspit. Drang naar meer formalisering. Evolutie richting "distributed rural proofing"	Aangescherpte Regiotoets nog te veel papieren tijger (geen sancties)	Rekenkamer en burgemeesters (AMRF) hekelen normeninflatie. Model is sterk in financiële compensatie geven, maar zwak in preventie.

2. SYNTHESE BEVINDINGEN

De verkennende vergelijkende analyse geeft een aantal inzichten weer die inspirerend kunnen zijn voor de Vlaamse Plattelandstoets. Op het vlak van de **context** valt op dat de invulling van rural proofing verbonden is met de geografische en demografische realiteit van een land. Aan de ene kant van het spectrum bevinden zich Spanje en Frankrijk, waar de extreme ontvolking van het binnenland (La España Vaciada en de Diagonale du Vide) rural proofing tot een urgent en politiek geladen instrument maakt om de “territoriale rechtvaardigheid” te herstellen. Landen/regio’s als Schotland en Finland kampen met vergelijkbare uitdagingen rondom extreem lage bevolkingsdichtheden en grote afstanden, wat specifieke logistieke eisen stelt aan beleid. Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich Nederland, een zeer dichtbevolkt land waar het niet zozeer gaat om een aanpak tegen de leegte van het land, maar om het balanceren van welvaart (i.e. de verschuiving van agglomeratiekracht in de Randstad naar “Brede Welvaart” in alle regio's). Ierland neemt een tussenpositie in met een substantieel en zelfs groeiend ruraal bevolkingsaantal.

Wanneer we de rol van rural proofing in de **beleidscyclus** over de zes landen heen analyseren, zien we dat rural proofing voor alle landen ontworpen is als een ex-ante instrument. In theorie fungeert het als een preventieve filter helemaal aan de voorkant van het wetgevingsproces. Het wordt zelden als een losstaand proces ingezet maar is geïntegreerd in bredere nationale afwegingskaders (zoals de MAIN in Spanje, IAK/Beleidskompas in Nederland, Cabinet Handbook in Ierland, MVA in Finland). Het doel hiervan is om het beleid nog in de vroege conceptfase te kunnen bijsturen, ver voordat onbedoelde en schadelijke neveneffecten voor rurale gebieden zich in de praktijk manifesteren. Tegelijkertijd laat de vergelijkende analyse zien dat deze ex-ante theorie onder druk staat. Omdat de toetsing in de realiteit vaak pas laat in het besluitvormingsproces wordt uitgevoerd (veel verwijzingen naar “afvinkoefening”, zie ook het stuk over evaluatie) boet het instrument in aan sturingskracht. Om de hiaten van deze preventie op te vangen, zien we dat landen noodgedwongen ook ex-post of curatieve elementen aan hun beleidscyclus toevoegen. Zo biedt het Franse model de mogelijkheid om wetten achteraf via lokale besluiten (Loi 3DS) soepeler toe te passen, en probeert Nederland de onbedoelde negatieve effecten van nationaal beleid te remediëren met specifieke regionale initiatieven via Regio Deals (dus combinatie van ex-ante Regio-toets met curatieve Regio Deals). Kortom, hoewel rural proofing voor alle landen start als een preventief instrument aan het begin van de beleidscyclus, vereist de praktijk vaak nog herstellende of defensieve ingrepen op het einde, wat de vraag doet rijzen in hoeverre deze instrumenten wel degelijk ex-ante zijn.

De institutionele inbedding en **governance** verdeelt Europa zich grofweg in twee kampen, nl. de hardere juridische verankering enerzijds en de zachtere netwerkbenadering anderzijds. Spanje en Schotland (specifiek voor de eilanden) profileren zich als koplopers in dwingend recht. Ministers en ambtenaren zijn hier wettelijk verplicht om een rurale impactanalyse uit te voeren. Ook Frankrijk hanteert een harder model, waarbij organen zoals de senaat en het agentschap ANCT optreden als politieke waakhonden, aangevuld met een mogelijkheid tot lokale wetsuitzonderingen. Daartegenover staan Finland, Ierland en Nederland. In deze landen ontbreekt een harde rurale wetgeving en leunt het systeem op soft power met regeringsrichtlijnen (e.g. Cabinet Handbook) en systemen van consultatie en consensus. Finland bestuurt via een breed samengestelde Rural Policy Council (MANE), terwijl Nederland het via het poldermodel organiseert door middel van interbestuurlijk overleg (e.g. IPO) en een geïntegreerde, maar beleidsmatige, Regiotoets.

De **methodes** waarmee de toetsing in de praktijk wordt gebracht, lopen uiteen van een sterke datagedreven rural proofing tot het gebruik van gedetailleerde checklists. Finland is koploper op het gebied van datagedreven rural proofing, waarbij het met zijn YKR-systeem beschikt over een bijzonder fijnmazig (250x250m) GIS-raster, met zeven categorieën van gebieden (van extreem ruraal tot stadskernen). Op die manier is het land in staat om op detailniveau een onderscheid te maken tussen rurale en minder rurale gebieden. Ierland probeert momenteel een soortgelijke datagedreven diepgang te bereiken door te werken met functionele gebieden in plaats van strakke bestuursgrenzen. Nederland steunt dan weer op de CBS-Monitor Brede Welvaart voor de Regiotoets, maar heeft geen aparte rurale mapping zoals Finland. Landen als Spanje, Ierland en Schotland (voor het vasteland) hanteren daarentegen variaties op de "Rural Lens", nl. methodieken die draaien om gedetailleerde checklists die beleidsmakers moeten doorlopen (Finland hanteert ook checklists boven op hun datagedreven benadering). Een uitzondering hierop is Frankrijk, waar minder gebruik wordt gemaakt van formele checklists, maar de rural proofing instrumenten eerder in de richting gaan van compensatiemaatregelen via bijvoorbeeld financiële zonering (fiscale voordelen via FRR) en het vergroten van de capaciteit van de landelijke gebieden door projectmanagers naar deze gebieden te sturen om de impact van landelijk beleid lokaal op te vangen.

Wanneer we de concrete **processtappen** van de zes landen naast elkaar leggen, valt op dat de meerderheid een vergelijkbaar trechtermodel hanteert. Dit proces bestaat doorgaans uit drie tot vier opeenvolgende fasen: 1) een initiële screening, 2) een diepgaandere impactanalyse, 3) een consultatieronde (soms ook onderdeel van de impactanalyse) en 4) de mitigatie of formele rapportage. Wat betreft de screening zien we dat in landen als Ierland, Nederland en Schotland (voor het vasteland) het de beleidsmaker is die in deze fase zelf inschat of er een specifieke rurale impact is. Als een beleidsmaker hier oordeelt dat een wet geen regionaal effect heeft, stopt de toetsing dan ook en worden de vervolgstappen overgeslagen. De impactanalyses bestaan in de meeste landen uit checklist, en in sommige uit een uitgebreidere dataverzameling via het daarvoor gebruikte GIS-systeem (zie vorige paragraaf). Wat betreft de consultatie en mitigatie zien we in Ierland, Finland en onder de Schotse eilandenwetgeving een actieve consultatie met lokale stakeholders of bewoners, terwijl de afhandeling in Spanje (via het MAIN-document) en Nederland (via de IAK-vragenlijst) vaak een meer interne, administratieve oefening is. In Frankrijk moeten nieuwe normen langs het controleorgaan CNEN passeren, dat bv. berekent wat de regels de lokale besturen gaan kosten, waarna de wet (indien nodig) via het principe van lokale differentiatie (Loi 3DS) door lokale besturen op maat kan worden toegepast.

Ondanks de uiteenlopende contexten en methodes, toont de **evaluatie** van rural proofing in al deze landen een universele valkuil aan, nl. het risico van bureaucratisch formalisme en/of een afvinkmentaliteit. Uit vrijwel alle analyses blijkt dat beleidsmakers/ambtenaren de toetsing vaak als een administratieve last zien en deze pas laat in het proces invullen zonder het beleid fundamenteel aan te passen. Het succes van rural proofing lijkt direct verbonden te zijn met de afdwingbaarheid ervan. De Schotse eilandenwet werkt bijvoorbeeld goed omdat er parlementaire sancties en monitoring aan vastzitten, terwijl de Finse, geavanceerde datamodellen in de praktijk vaak sneuvelen als er harde budgettaire keuzes gemaakt moeten worden. Om rural proofing van een papieren tijger te transformeren naar een instrument met impact, investeren vrijwel alle onderzochte landen momenteel in betere (meer granulaire) data en experimenteren ze met participatieve bottom-up methodes (zoals de G100 in Spanje en Distributed Rural Proofing in Finland) om de rurale stem letterlijk in de beleidscyclus te verankeren.

3. INZICHTEN VOOR VLAANDEREN

Op basis van de vergelijkende analyse van de zes Europese landen/regio's kunnen we een aantal waardevolle inzichten en lessen destilleren voor de specifieke Vlaamse context. We focussen ons hier op inzichten inzake de positie van rural proofing in de beleidscyclus, de governance en institutionele inbedding ervan, de gebruikte methodes en het concrete proces. In Deel 2 gaan we dieper in op deze inzichten en proberen we die te vertalen naar een eerste aanzet voor een beleidskader.

Wellicht de belangrijkste les uit nagenoeg alle onderzochte landen is dat een plattelandstoets die pas aan het einde van de beleidscyclus wordt uitgevoerd, onvermijdelijk ontaardt in een bureaucratische afvinkoefening. Voor Vlaanderen betekent dit dat de toets strikt **ex-ante** moet plaatsvinden en verankerd moet worden in bestaande dwingende structuren. We kunnen hiervoor inspiratie opdoen uit bestaande structuren zoals de huidige reguleringsimpactanalyse (RIA) in de Vlaamse en federale overheid (die ook via het Cabinet Memorandum Proccess in Ierland soortgelijk gebruikt wordt voor rural proofing), of gelijkaardige toetsen zoals de JoKER (voor jongeren) of de armoedetoets, die aan het begin van het beleidsproces (bv. memorie van toelichting) worden uitgevoerd. Echter, een veelgehoorde klacht bij de plattelandstoetsen in de onderzochte Europese landen/regio's is dat plattelandstoetsen voor een aanzienlijke administratieve last kunnen zorgen. Om dit te voorkomen is een getrapte aanpak wellicht belangrijk, met een soort trechtermodel zoals in meerdere Europese landen gebruikt wordt om ervoor te zorgen dat niet elke beleidsmaatregel een rigoureuze plattelandstoets moet doorstaan alvorens naar de volgende stap in de beleidsvoorbereiding kan gegaan worden. Een eerste screening, bijvoorbeeld in de vorm van een quick scan, waarbij met enkele korte kwaliteitsvolle vragen achterhaald wordt of een beleidsmaatregel al dan niet een potentiële rurale impact heeft, kan hier wellicht soelaas bieden. Indien de quick scan positief is, kan overgegaan worden tot een diepgaande analyse, wat dan de formele Vlaamse Plattelandstoets zou zijn.

Kijken we naar hoe de landen/regio's de **governance en institutionele inbedding** van rural proofing aanpakken, dan kunnen we een verschil maken tussen de eerder hiërarchische modellen waarbij wetgeving top-down wordt opgelegd (bv. Spanje, Schotland voor de eilanden), en de eerder netwerkgerichte modellen (Finland als voornaamste voorbeeld) waarbij vooral gestreefd wordt naar het creëren en engageren van netwerkpartners die mee betrokken worden in de rural proofing. Dit tweede, eerder netwerkgerichte model werkt wellicht beter in een Vlaamse context (met de vele overlegstructuren en de historiek van samenwerking en overleg met stakeholders uit de civil society). In Vlaanderen zou dit betekenen dat je in plaats van een gecentraliseerde regulerende/handhavende instantie te creëren, de verantwoordelijkheid voor rural proofing decentraliseert naar adviesraden of structuren op lokaal/regionaal niveau. Een instantie zoals de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) neemt dan niet de rol van controleur op zich, maar krijgt een meta-coördinerende (zorgen dat beleidsinitiatieven op de agenda van de raden belanden, opvolging van adviezen, afstemming tussen beleidsdomeinen, etc.) en ondersteunende rol. Op die manier faciliteren ze mee het proces, reiken ze data aan en zorgen ze dat de stem van lokale besturen en het middenveld systematisch mee op de beleidstafel gelegd wordt.

Wat betreft de **methodes van rural proofing**, wordt de geschiedenis van rural proofing in Europa vaak mee bepaald door het gebruik van formele checklists. Formele checklists kunnen ook in een Vlaamse context een functie vervullen, maar de keuze tussen kwantitatieve en kwalitatieve invulling hangt af van de fase waarin ze

worden ingezet. Voor een snelle screening (cf. quick scan) zijn kwantitatieve, gedifferentieerde checklists (bijvoorbeeld met vijf puntenschalen die toelaten om de impact per type ruraal gebied in te schatten) verdedigbaar, omdat ze de doorstroming naar een diepgaandere fase vlot maken. Voor de diepgaandere analyse zelf zijn kwalitatieve checklists wellicht meer aangewezen, omdat ze ruimte laten om te argumenteren waarom een beleidsinitiatief al dan niet een disproportionele impact heeft. Beide vormen sluiten elkaar dus niet uit en zijn complementair binnen een getrapte methodiek.

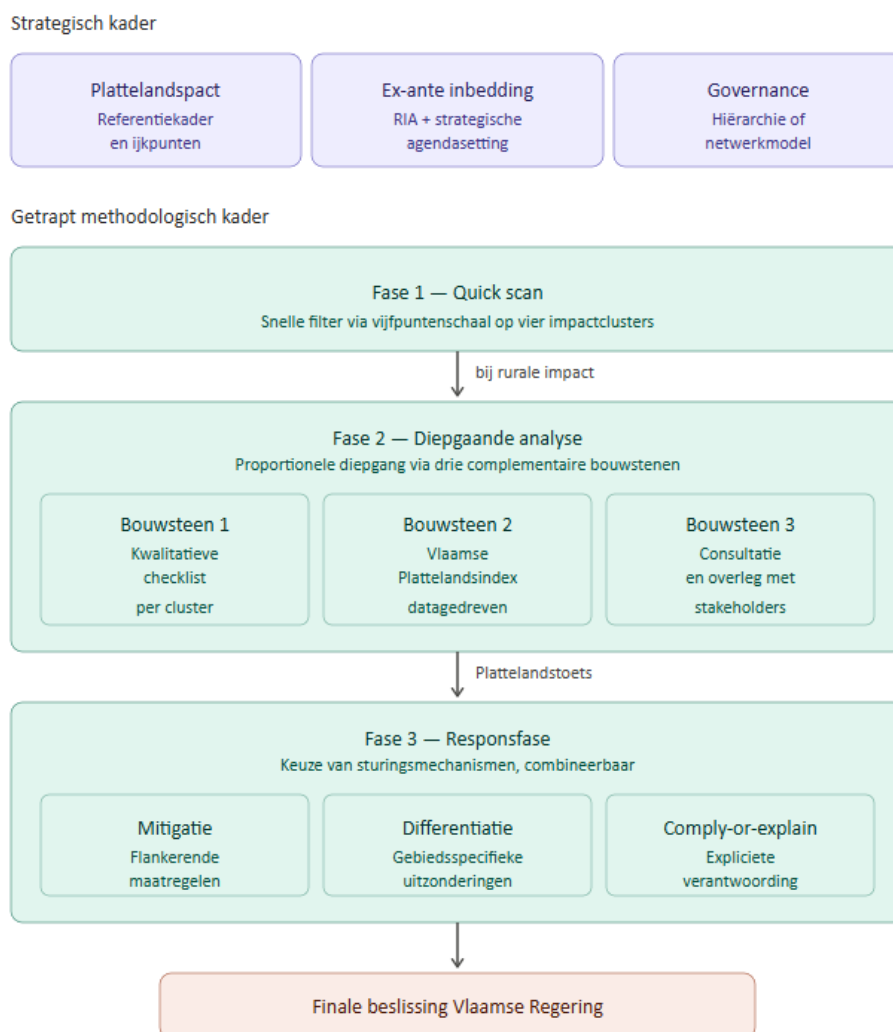
Daarnaast zien we, naast de aanpak met checklist, in landen zoals Finland en Ierland ook een meer **datagedreven aanpak** die gevoed wordt door gebruik te maken van fijnmazige rurale indexen. Er valt wellicht iets te zeggen voor een meer datagedreven benadering in de diepgaandere analyse voor de rurale impact in Vlaanderen, en in de voorbeelden van de rurale indexen die gebruikt worden in bv. Finland en Ierland. Voor een regio als Vlaanderen, die gekenmerkt is door ruimtelijke versnippering en de nevelstad, is een binaire opdeling tussen wat “stad” is en wat “platteland” is op gemeenteniveau wellicht te ongenueanceerd. Gemeentelijke gemiddeldes maskeren immers de kwetsbaarheid van afgelegen gehuchten binnen een stad, maar ook van verstedelijkte kernen binnen een plattelandsgemeente. Een fijnmaziger model is zelfs wellicht in Vlaanderen nog nuttiger dan in landen met uitgestrekte rurale gebieden zoals Finland en Ierland. Tegelijk moeten we realistisch blijven over de haalbaarheid. Een 250m-raster naar Fins voorbeeld vraagt voor Vlaanderen bijkomend onderzoek en ontwikkelwerk, en niet alle relevante data zijn vandaag beschikbaar op een dergelijk fijnmazig niveau. We werken dit, samen met een hybride en gefaseerde aanpak, verder uit in Deel 2 bij de bespreking van de Vlaamse Plattelandsindex.

Wat betreft het **proces van rural proofing** zien we in de verschillende landen grofweg drie fases: 1) screening, 2) analyse, 3) mitigatie. In de fase van screening wordt uitgemaakt of een beleidsmaatregel een disproportionele impact heeft op het platteland (bv. via een quick scan). Indien het antwoord hier positief of is, moet het beleidsvoorstel de plattelandstoets doorlopen (analysefase). De methoden die hiervoor gebruikt worden zijn uiteenlopend en afhankelijk van de institutionele inbedding. Er kan hier bijvoorbeeld met formele checklists gewerkt worden, maar ook, zoals hierboven aangegeven, met een uitgebreidere dataverzameling, of, zoals in verschillende Europese landen uitdrukkelijk gebeurt, via een consultatie van de getroffen gebieden. De fase van mitigatie betekent dat er maatregelen gezocht worden om de impact op het platteland te reduceren (bv. compensatiemaatregelen) of dat er een verantwoording (“comply or explain”) volgt waarom de maatregel toch geen disproportionele impact heeft op het platteland. Interessant voor de Vlaamse context is het voorbeeld uit Frankrijk waarbij de Loi 3DS differentiatie van beleid mogelijk maakt. Met zijn complexe rurale context is een dergelijke vorm van mitigatie wellicht ook voor Vlaanderen geschikt.

DEEL 2: BESTUURSKUNDIGE VERKENNING VAN DE VLAAMSE PLATTELANDSTOETS

Op basis van de bovenstaande analyse geven we hieronder een voorstel van hoe de Vlaamse Plattelandstoets kan uitgewerkt worden. Voor bepaalde van die voorstellen gelden meerdere opties die intern gevalideerd kunnen worden, maar het voorstel wordt wel gepresenteerd in een coherente structuur, met name een strategisch kader waarin elementen zoals het referentiekader, de ex-ante inbedding en de governance-architectuur voorkomen, en de operationele uitwerking, waarin de verschillende fases van de plattelandstoets en de methodieken zoals checklists, de Vlaamse Plattelandsindex, etc. in besproken worden. Wanneer er meerdere opties gegeven worden, geven we aan wat de voor- en nadelen ervan zijn, en wat volgens ons de beste keuze is. In figuur 2 wordt het voorstel geïllustreerd aan de hand van een overkoepelend schema.

Figuur 2: Schema voorstel Vlaamse Plattelandstoets



1.1 2A. STRATEGISCH KADER

1. Het Plattelandspact als overkoepelend referentiekader

Voor een effectieve Vlaamse Plattelandstoets is een strategisch fundament nodig dat duidelijk maakt waaraan nieuw beleid eigenlijk getoetst wordt. Zonder een dergelijk kader dreigt de toets een loutere procedurele oefening te worden, waarbij elke beleidsmaker zelf moet inschatten wat een "disproportionele" rurale impact inhoudt en op basis van welke ambities dat beoordeeld wordt. Het **Plattelandspact** kan deze rol van overkoepelend referentiekader invullen. In deze logica levert het pact de inhoudelijke ambities en ijkpunten voor het Vlaamse platteland, en fungeert de plattelandstoets als het doorwerkingsmechanisme dat bewaakt of nieuw beleid deze ambities respecteert. Hierbij is het pact het strategisch kader en de toets het geoperationaliseerde instrument. Op die manier wordt ook voorkomen dat het pact een vrijblijvende intentieverklaring blijft, terwijl de toets een oefening zonder politieke dekking wordt.

Deze rolverdeling stelt echter een aantal voorwaarden aan de verdere evolutie van het Plattelandspact. Op vandaag is het pact vooral een politieke samenwerking en visieoefening, opgebouwd rond strategische werven zoals een kwalitatieve en multifunctionele open ruimte, een levendige en aantrekkelijke woonomgeving, een innovatief economisch weefsel, en cocreatie op bestuurlijk niveau. Deze werven zijn waardevol als richtinggevend kompas, maar zijn in hun huidige formulering bewust breed en visionair van aard. Voor een toets die beleidsvoorstellen concreet moet kunnen beoordelen, is een bijkomende concretiseringslag nodig. We pleiten hierbij uitdrukkelijk niet voor een juridische verankering van het pact in regelgeving (wat de politieke haalbaarheid sterk zou bemoeilijken), maar wel voor een vertaalslag van de strategische werven naar een set toetsbare referentiewaarden. Het gaat hier om kwalitatieve, gezamenlijk onderhandelde ijkpunten die aangeven wat de ondertekenaars van het pact beschouwen als een aanvaardbaar minimumniveau, bijvoorbeeld op het vlak van basisbereikbaarheid, nabijheid van essentiële voorzieningen, veerkracht van dorpskernen of rechtszekerheid voor landbouw. Zonder dergelijke ijkpunten kan de plattelandstoets immers niet objectief nagaan of nieuw beleid de afspraken uit het pact schendt of respecteert.

We zijn ons ervan bewust dat deze concretiseringsslag een politiek gevoelige oefening is. Een mogelijke piste om de politieke haalbaarheid te verhogen is een koppeling met de Vlaamse doorbraak "gebiedsgericht werken". Die doorbraak erkent immers expliciet dat generiek beleid niet altijd even goed landt in verschillende Vlaamse gebieden en dat maatwerk nodig is. Een Plattelandspact dat gebiedsspecifieke referentiewaarden formuleert, sluit daar naadloos op aan. De koppeling biedt bovendien het voordeel dat de ambities van het pact niet in een eigen, parallelle structuur moeten worden opgehangen, maar kunnen meeliften op een traject dat al politiek gedragen is en waarvoor al bestuurlijke energie is vrijgemaakt.

Een tweede voorwaarde betreft de governance-structuur van het pact, meer bepaald in de werf rond samenwerking. Om als referentiekader voor de plattelandstoets te kunnen functioneren, moet het pact voorzien in een orgaan dat de ondertekenaars (lokale besturen, provincies, middenveld, belangenorganisaties) structureel verbindt met de Vlaamse beleidscyclus. Een dergelijk orgaan (bv. een Plattelandsnetwerk), krijgt dan twee functies. Ten eerste fungeert het als het forum waarin de toetsbare referentiewaarden gezamenlijk onderhandeld en periodiek geactualiseerd worden. Ten tweede kan het worden geconsulteerd of ingeschakeld wanneer een beleidsvoorstel een potentieel hoge rurale impact heeft. In dit verband verdient de rol van de

provincies bijzondere aandacht. Provincies zijn niet alleen medeondertekenaars van het Plattelandspact, maar beschikken ook over gebiedskennis, over een eigen indeling van plattelandsgebieden en over een directe werking met lokale besturen. Zij vormen daarmee een logisch scharnier tussen het Vlaams niveau en de lokale werkelijkheid, en kunnen zowel bijdragen aan het voeden van de referentiewaarden als aan de operationele ondersteuning van de toets (we komen hier verder op terug bij de bespreking van de Vlaamse Plattelandsindex en de consultatie-instrumenten).

Een derde element zijn de controlemechanismen waarmee het pact, via de plattelandstoets, effectief impact heeft op de beleidscyclus. Het pact zou expliciet moeten voorzien dat wanneer de plattelandstoets een negatieve impact op de pact-ambities vaststelt, de overheid verplicht is om hierop te reageren via één van de drie sturingsmechanismen die verderop in deze nota worden uitgewerkt, namelijk mitigatie (flankerende of compenserende maatregelen), differentiatie (beleidsmatige uitzonderingen op maat van getroffen gebieden) of verantwoording volgens het comply-or-explain-principe. Zo evolueert het pact van een statisch visiedocument naar een dynamisch contract dat bij elk nieuw decreet of beleidsplan opnieuw wordt geactiveerd. De plattelandstoets wordt daarmee het operationele mechanisme waarmee het pact zijn werking ontleent, en het pact levert omgekeerd de inhoudelijke legitimiteit en politieke dekking die de toets nodig heeft om meer te zijn dan een administratieve afvinkoefening.

Tot slot willen we de realiteit niet uit het oog verliezen. Een Plattelandspact dat in deze mate wordt opgewaardeerd, vraagt bestuurlijke energie, politieke wil en een bereidheid bij alle ondertekenaars om strategische visie te vertalen naar toetsbare afspraken. We houden daarom vast aan de modulaire opbouw van deze nota. Ook zonder een volledige concretisering van het pact kan de plattelandstoets worden uitgerold via de andere strategische pistes die hierna aan bod komen. In dat geval zal de toets echter moeten terugvallen op andere bronnen van inhoudelijke ijkpunten, bijvoorbeeld op bestaande sectorale beleidsplannen, op de expertise van adviesraden, of op de gebiedskennis van provincies en lokale besturen. Het Plattelandspact als overkoepelend strategisch kader blijft in die scenario's een wenselijke, maar geen strikt noodzakelijke voorwaarde.

2. Ex-ante inbedding van de plattelandstoets

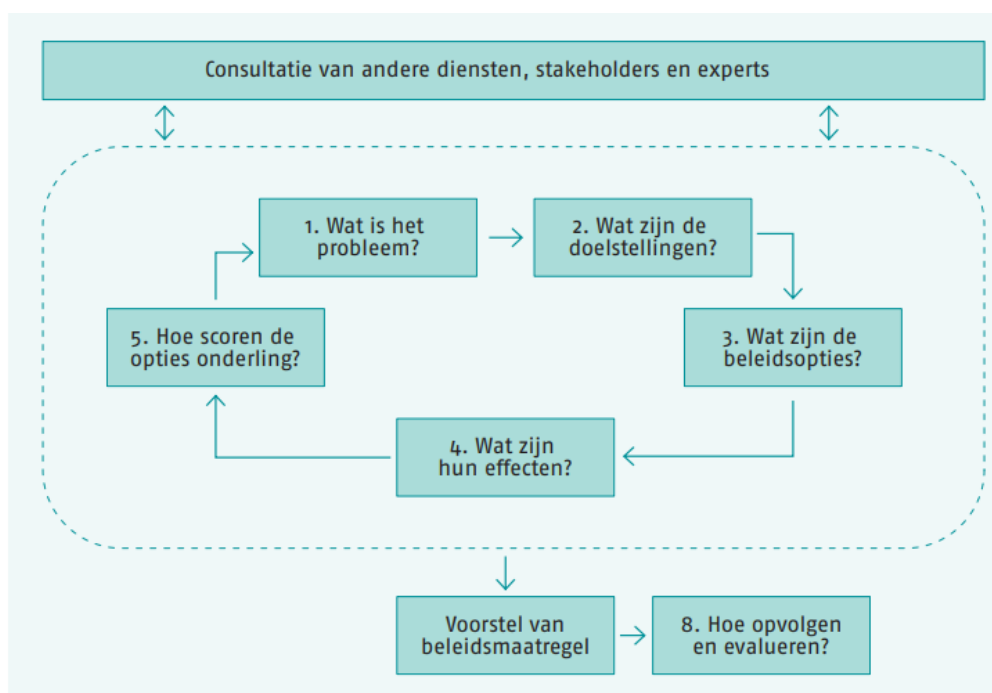
Het strategisch kader uit het Plattelandspact levert de inhoudelijke ambities, maar die ambities krijgen pas werking als ze procedureel verankerd worden in het Vlaamse wetgevingsproces. De belangrijkste les uit de vergelijkende analyse in Deel 1 is immers dat een plattelandstoets die pas aan het einde van de beleidscyclus wordt uitgevoerd, onvermijdelijk ontaardt in een bureaucratische afvinkoefening. Voor Vlaanderen betekent dit dat de toets strikt **ex ante** moet plaatsvinden. We zien hiervoor twee opties.

Optie 1 – Inbedding in reguleringsimpactanalyses (RIA)

De eerst optie gaat ervan uit dat een ex-ante inbedding van de plattelandstoets gebeurt via bestaande dwingende structuren die ambtenaren sowieso al doorlopen. De meest evidente kandidaat daarvoor is de reguleringsimpactanalyse (RIA), het geïntegreerd instrument dat bij decreet van 20 juli 2012 in het leven werd geroepen om op systematische wijze Vlaamse regelgeving tot stand te laten komen. Conform de omzendbrief VR 2019/11 is de reguleringsimpactanalyse een verplicht onderdeel geworden van de inhoudelijke toelichting

bij zowel de nota's aan de Vlaamse Regering als de memories van toelichting bij decreten. Binnen die documenten bestaat een specifieke rubriek "Maatschappelijke impact", waarin de initiatiefnemer alle relevante doelgroepen moet beschrijven die direct of indirect effecten ondervinden van de maatregel (zie figuur 3). Hier kan een plattelandstoets procedureel worden verankerd zonder dat daarvoor een volledig nieuw instrument hoeft te worden opgetuigd.

Figuur 3: Leidraad Regulatory Impact Assessment (RIA) (DKBUZA, 2012)



De inbedding in de reguleringsimpactanalyse is overigens geen nieuwe oefening. Er bestaan al waardevolle precedents van doelgroepsspecifieke toetsen die via dezelfde weg hun plaats hebben gevonden, en die de haalbaarheid van de plattelandstoets ondersteunen. Het meest uitgewerkte voorbeeld is het kind- en jongereneffectrapport, beter bekend als de JoKER, dat juridisch verankerd en procedureel ingebed is in dezelfde structuur als de reguleringsimpactanalyse. De regelgeving stelt dat voor elk ontwerp van decreet dat het belang van personen jonger dan vijftientig jaar rechtstreeks raakt, een JoKER verplicht is, waarbij de afdeling Jeugd formeel instaat voor de kwaliteitscontrole van het rapport. Een tweede waardevol referentiekader is de armoedetoets, waarbij via het Vlaams actieplan armoedebestrijding vooraf afspraken worden gemaakt over welke dossiers aan de toets worden onderworpen. Beide voorbeelden tonen aan dat een doelgroepsspecifieke toets niet als externe bijlage hoeft te functioneren, maar een integraal onderdeel kan vormen van de reguliere parlementaire en regeringsdocumenten. Voor de plattelandstoets kan bovendien een interessante parallel worden getrokken met de reeds bestaande verplichte rubriek "Impact op de lokale en provinciale besturen" binnen de nota aan de Vlaamse Regering. Die rubriek verplicht de initiatiefnemer al om de weerslag van regelgeving op de werking en de werkingsuitgaven van lokale besturen te verantwoorden. Aangezien

plattelandsgemeenten vaak over een beperktere bestuurskracht beschikken, kan de plattelandstoets op deze bestaande verplichting procedureel meeliften.

Wat de concrete inbeddingsmodaliteit betreft voor de RIA's, liggen er strategisch twee opties open, afhankelijk van de gewenste zichtbaarheid en procedurele zwaarte. Een **eerste, laagdrempelige optie** is de integratie van de plattelandstoets als verplicht aandachtspunt onder de bestaande rubriek "Maatschappelijke impact". Deze werkwijze sluit direct aan bij de huidige behandeling van de JoKER en de armoedetoets en vereist geen formele wijziging van de omzendbrief. Door de bewoners en gebruikers van het platteland expliciet als toetsingsdoelgroep op te nemen, benut de plattelandstoets de bestaande structuur zonder buitensporig administratieve last te genereren. Een **tweede, meer ingrijpende optie** is het creëren van een afzonderlijke rubriek in de memorie van toelichting, analoog aan de bestaande verplichte secties zoals "Handhaving en toezicht" of "Impact op lokale en provinciale besturen". Waar de eerste optie inzet op integratie, dwingt deze tweede optie de regelgever om de rurale impact te isoleren en expliciet te motiveren in een apart hoofdstuk. Dit verkleint het risico dat de plattelandsdimensie verwatert in een algemene beschrijving van maatschappelijke effecten, maar vereist wel een formele wijziging van de omzendbrief en dus politieke en administratieve energie.

Een variant op de inbedding in de RIA's die de moeite van het overwegen waard is, is een **gedifferentieerde aanpak** naar gelang het type gebied dat door de regelgeving geraakt wordt. Naar het voorbeeld van de Schotse Islands Act, die voor eilandgemeenschappen een wettelijke toetsingsverplichting (statutory duty) oplegt terwijl voor het rurale vasteland een lichtere mainstreaming-aanpak geldt, kan ook in Vlaanderen een **tweesporenbeleid** worden overwogen. Voor regelgeving die hoofdzakelijk gebieden raakt die volgens de Vlaamse Plattelandsindex (zie sectie 2B) als bijzonder kwetsbaar of uitgesproken ruraal worden geclassificeerd, geldt dan een verzwaarde toetsingsverplichting met een formele kwaliteitscontrole en een comply-or-explain-mechanisme (zie sectie 2B) dat het dossier kan vertragen. Voor regelgeving die het Vlaamse grondgebied breder raakt, blijft de standaardprocedure gelden zoals hierboven beschreven. Het voordeel van deze variant is dat de bestuurlijke last gericht wordt ingezet waar de risico's het grootst zijn, en dat de politieke prijs van het negeren van rurale belangen in kwetsbare gebieden hoger wordt. Het nadeel is dat de afbakening van wat als "uitgesproken ruraal" geldt politiek gevoelig is en dat de Vlaamse Plattelandsindex daarvoor afdoende robuust moet zijn. Deze variant is daarom pas haalbaar zodra de Plattelandsindex voldoende ontwikkeld is om als politiek-juridisch verdedigbare afbakening te dienen.

Optie 2 – Ex-ante agendasetting strategische beleidskaders

Waar Optie 1 de plattelandstoets dossier per dossier verankert via de reguleringsimpactanalyse, vertrekt Optie 2 vanuit een andere logica. In plaats van te wachten tot een afzonderlijk decreet of uitvoeringsbesluit op tafel ligt, grijpt de toets hier in op de strategische documenten waarin de Vlaamse Regering haar beleidskoers uitstippelt, nl. de **regeerverklaring** aan het begin van een legislatuur, de **beleidsnota's** per vakminister, en de jaarlijkse **beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT's)**. Deze documenten zijn de werkelijke agendabepalers van het Vlaamse beleid. Wanneer een geplande hervorming hier niet op de radar staat, komt zij zelden nog voor op het niveau van afzonderlijke decreten. Omgekeerd wordt wat hier wordt aangekondigd, doorgaans ook uitgevoerd. Een plattelandstoets die op dit niveau ingrijpt, werkt vroeger en met minder transactiekosten dan een toets die op elk individueel dossier meeloopt.

De kern van deze optie is dat de **Minister van Plattelandsbeleid**, ondersteund door de **VLM**, op basis van de doelstellingen en toetsbare referentiewaarden uit het Plattelandspact, de strategische documenten systematisch doorleest en een agenda van te toetsen items samenstelt. Bij de start van een legislatuur wordt de regeerverklaring onderworpen aan een quick scan. Per beleidsdomein levert dit een **shortlist** op van aangekondigde hervormingen waarvan de rurale impact verder moet worden uitgediept. Diezelfde oefening gebeurt bij de beleidsnota's van de individuele ministers, en wordt jaarlijks herhaald bij de BBT's. Op die manier ontstaat een rollende agenda die zowel het structurele meerjarenperspectief van een legislatuur dekt als de jaarlijkse bijsturingen. De agenda zelf wordt bekrachtigd door de Vlaamse Regering of de bevoegde minister, zodat er politieke dekking is voor het verdere verloop.

Deze werkwijze heeft drie voordelen. Ten eerste is ze **administratief licht**, zeker in vergelijking met een dossier-per-dossier toetsing. De VLM voert de screening uit op een beperkt aantal strategische documenten per jaar, in plaats van potentieel honderden decreten en besluiten. Ten tweede is ze **politiek-strategisch impactvol**, omdat ze precies ingrijpt op de momenten waarop de grote keuzes worden gemaakt door de Vlaamse regering. Een beleidsnota die een hervorming van het zorglandschap of een reorganisatie van openbaar vervoer aankondigt, kan op dat moment nog worden bijgestuurd, terwijl een toets op het uiteindelijke uitvoeringsbesluit vaak alleen nog marginale aanpassingen toelaat. Ten derde sluit ze ook naadloos aan bij het **Plattelandspact als strategisch kader**. De toetsbare referentiewaarden uit het pact worden immers op dit niveau rechtstreeks vergeleken met de beleidsintenties van de regering, waardoor het pact effectief zijn werking ontleent aan de toets.

De piste kent ook beperkingen. Een toets op strategische documenten vangt onvermijdelijk niet alle beleidsbeslissingen waarvan de **rurale impact pas in de uitvoeringsfase zichtbaar wordt**. Een buslijnreorganisatie die niet expliciet in een beleidsnota staat, maar die zich op operationeel niveau manifesteert, glipt dan door de mazen van het net. Deze beperking is echter geen fundamentele zwakte van optie 2, maar eerder een reden om **optie 1 en optie 2 in combinatie te zien**. Optie 2 levert de rollende agenda en de strategische bijsturing, terwijl optie 1 ervoor zorgt dat individuele decreten en (op opt-in basis) uitvoeringsbesluiten onder de toets vallen wanneer de strategische screening daartoe aanleiding geeft of wanneer de initiatiefnemer zelf signalen van rurale impact detecteert. Onze voorkeur gaat dan ook uit naar een gecombineerde aanpak, waarbij optie 2 het primaire instrument is dat de politieke en strategische sturingskracht levert, en optie 1 het sluitstuk dat garandeert dat ook op dossierniveau de rurale reflex procedureel verankerd blijft.

Tot slot vraagt optie 2 dat de VLM over voldoende capaciteit en methodologische expertise beschikt om analyses te voorzien voor de Minister bevoegd voor plattelandsbeleid zodat deze agenda-zettende functie kan vervuld worden. De quick scan op strategische documenten is kwalitatief anders dan een dossier-quick scan. Ze vergt immers politiek-bestuurlijk inzicht, kennis van de bredere beleidsdomeinen en het vermogen om uit algemene formuleringen de concrete rurale implicaties af te leiden. Dit sluit aan bij de rol die we verderop, in de bespreking van de governance-architectuur, aan de VLM toekennen als procesregisseur en methodologisch kenniscentrum.

3. Scope van te toetsen beleidsinitiatieven

De scope-vraag, i.e. welke beleidsinitiatieven uiteindelijk aan de plattelandstoets worden onderworpen, hangt nauw samen met de keuze die in sectie 2 is gemaakt tussen de twee inbeddingsopties. Bij optie 2 (ex-ante

agendasetting op strategische beleidskaders) ligt de scope grotendeels vast, nl. de regeerverklaring, de beleidsnota's en de jaarlijkse BBT's. De Minister voor Plattelandsbeleid scant, ondersteund door de VLM, deze documenten periodiek op hun rurale implicaties en stelt op basis daarvan een agenda van te toetsen beleidsthema's samen. Een bijkomende scope-keuze op dit niveau is dan ook weinig zinvol.

De vraag die in deze sectie behandeld wordt, betreft daarom uitsluitend optie 1, nl. de inbedding via de reguleringsimpactanalyse. Daar is de scope-keuze wel fundamenteel, omdat het bepaalt welke individuele dossiers de initiatiefnemer zelf aan een plattelandstoets onderwerpt. Deze keuze bepaalt in belangrijke mate hoe ambitieus en ingrijpend de toets in de Vlaamse beleidspraktijk wordt. Wanneer de twee inbeddingsopties in combinatie worden gebruikt (zoals we hierboven als voorkeur hebben geformuleerd), dan vult de scope-keuze uit deze sectie de strategische agendasetting van optie 2 aan met een dossier-per-dossier toetsing. De strategische agendasetting dekt de grote beleidskoers, terwijl de hieronder besproken scope-opties bepalen welke concrete dossiers daarnaast afzonderlijk worden getoetst.

We onderscheiden drie scope-opties die elk hun eigen logica volgen, en we werken ze hieronder uit van breed naar beperkt. Het is belangrijk te benadrukken dat geen van deze opties intrinsiek beter of slechter is. Ze beantwoorden gewoon aan een verschillende ambitie en aan een verschillend evenwicht tussen impact enerzijds en bestuurlijke werkbaarheid anderzijds:

Optie 1 – Brede scope: Een brede scope zou betekenen dat de plattelandstoets van toepassing is op alle regelgevende initiatieven van de Vlaamse overheid die via de reguleringsimpactanalyse passeren, i.e. ontwerpen van decreet, uitvoeringsbesluiten met substantiële maatschappelijke weerslag, en sectorale beleidsplannen. De redenering achter deze brede scope is dat rurale impact zich doorheen het hele beleidsweefsel kan voordoen en dat een toets die alleen op het decretale niveau werkt, onvermijdelijk een blinde vlek heeft voor de operationele beslissingen waarin het beleid uiteindelijk handen en voeten krijgt. Een buslijnreorganisatie, een wijziging in het scholenaanbod of een hervorming van publieke loketten manifesteert zich vaak pas in een uitvoeringsbesluit of in een sectoraal beleidsplan, en niet in een ontwerp van decreet. Een brede scope vangt deze beslissingen mee. Het sterke punt van deze optie is dat de toets fijnmazig en alomtegenwoordig wordt en dat geen enkel relevant dossier door de mazen van het net glipt. Het zwakke punt is uiteraard de administratieve last, aangezien deze optie potentieel duizenden dossiers per jaar kan opleveren, wat een substantiële investering vereist in opleiding van dossierbehandelaars van de betrokken administraties. Bovendien bestaat het reële risico dat de toetsing in een brede scope onder druk komt te staan om louter formeel te worden ingevuld, simpelweg omdat het volume aan dossiers de zorgvuldige individuele behandeling overstijgt.

Optie 2 – Middenpositie: Deze optie beperkt de scope tot ontwerpen van decreet en sectorale beleidsplannen, maar laat individuele uitvoeringsbesluiten in principe buiten het toepassingsgebied. Voor uitvoeringsbesluiten geldt dan een opt-in mechanisme, i.e. de bevoegde minister kan een specifiek uitvoeringsbesluit alsnog binnen scope brengen wanneer er aanwijzingen zijn van substantiële rurale impact. De redenering achter deze middenpositie is dat de toets zich richt op de niveaus waar de structurele beleidskeuzes worden gemaakt en waar bijsturing nog mogelijk is, terwijl de routinematige uitvoering van die beleidskeuzes niet telkens opnieuw wordt onderworpen aan een formele procedure. Dit komt grotendeels overeen met de logica die internationaal (bv. in Ierland en Nederland) wordt gehanteerd, en het sluit aan bij de Vlaamse traditie waarin de reguleringsimpactanalyse zelf ook op decretaal niveau zwaarder weegt dan op uitvoeringsniveau. Het sterke

punt van deze optie is dat ze de bestuurlijke last beheersbaar houdt en dat ze de toets focust op de momenten waarin een beleidsbijsturing politiek en juridisch het meest haalbaar is. Het zwakke punt is dat sommige uitvoeringsbesluiten met grote rurale impact uit beeld kunnen verdwijnen als het opt-in mechanisme niet voldoende alert wordt geactiveerd. De kwaliteit van deze optie staat of valt dus met een goede praktijk van opt-in.

Optie 3 – Beperkte scope: Deze optie beperkt de toets tot ontwerpen van decreet alleen. Individuele uitvoeringsbesluiten en sectorale beleidsplannen vallen in deze optie buiten scope, met eventueel een opt-in mechanisme voor uitzonderlijke dossiers. De redenering achter deze beperkte scope is dat de plattelandstoets op dossierniveau functioneert als een toets op de formele wetgeving, terwijl de bredere strategische sturing aan de ex-ante agendasetting van de strategische beleidskaders (optie 2, sectie 2) wordt overgelaten. Een dergelijke aanpak heeft het voordeel dat de toets zich concentreert op het niveau waar de fundamentele regelgevende keuzes worden gemaakt, dat de administratieve last bestuurlijk hanteerbaar blijft en dat de toets snel operationeel kan worden. Deze optie biedt bovendien een uitstekend startpunt om de toets in de Vlaamse beleidspraktijk te introduceren en om in de eerste werkingsjaren ervaring op te bouwen, voordat de scope eventueel wordt verbreed. Het zwakke punt is dat sectorale beleidsplannen en uitvoeringsbesluiten met substantiële rurale impact buiten beeld blijven, en dat de daadwerkelijke sturingskracht van de dossier-per-dossier toetsing afhankelijk wordt van hoe zorgvuldig de decreten zelf worden opgesteld. Wanneer een decreet bv. in algemene termen geformuleerd is, kan de toets op dat decreet inhoudelijk weinig meer doen dan vaststellen dat alles afhangt van de uitvoering, een uitvoering die vervolgens niet meer wordt getoetst. Deze beperking weegt minder zwaar wanneer optie 3 wordt gecombineerd met de strategische agendasetting van de beleidskaders, omdat de grote beleidskoers daar sowieso wordt opgepikt.

Onze voorkeur gaat vooral uit naar optie 2, omwille van de volgende overwegingen. Ten eerste biedt deze optie het beste evenwicht tussen impact en werkbaarheid. Optie 1 is in theorie ambitieuzer, maar dreigt in de praktijk haar eigen ambitie te ondermijnen door de administratieve last die ze creëert. Optie 3 is werkbaar, maar betekent dat de operationele invulling van beleid (uitvoeringsbesluiten, sectorale beleidsplannen) enkel via een opt-in praktijk of via de strategische agendasetting kan worden opgepikt. Optie 2 vermijdt beide valkuilen door het zwaartepunt op het decretaal niveau en op sectorale beleidsplannen te leggen, en uitvoeringsbesluiten via een opt-in mechanisme alsnog binnen bereik te houden. Ten tweede sluit optie 2 natuurlijk aan bij de bestaande reguleringsimpactanalyse. Decreten zijn al onderworpen aan de reguleringsimpactanalyse, en de plattelandstoets kan daar zonder structurele aanpassing van de beleidscyclus op meeliften. Voor uitvoeringsbesluiten levert het opt-in mechanisme de nodige flexibiliteit zonder dat we voor elk routinedossier een nieuw procedureel kader moeten optuigen. Ten derde biedt optie 2 een evolutief perspectief, aangezien de optie toelaat om de toets in de eerste werkingsjaren te kalibreren op een hanteerbare set dossiers en om op basis van die ervaring de scope geleidelijk te verbreden of net scherper af te bakenen. Een bredere scope (optie 1) is bestuurlijk moeilijker terug te schroeven dan een middenpositie te verbreden, en de keuze voor optie 2 houdt dus ook politiek-bestuurlijk de ruimte open voor latere bijsturing.

4. Governance-architectuur: gedistribueerde hiërarchie versus netwerkmodel

De keuze voor een inbeddingsmodaliteit (sectie 2) zegt nog niets over wie de plattelandstoets in de praktijk uitvoert, wie de kwaliteit ervan bewaakt en hoe de verschillende betrokken actoren zich tot elkaar verhouden.

Dat is immers een vraag over de gepaste governance-architectuur. Uit de vergelijkende analyse in Deel 1 komen grofweg twee archetypes naar voren die elk een andere logica volgen. De eerste is een hiërarchisch gedragen model, waarin de toets de verantwoordelijkheid blijft van de reguliere vakministers en hun administraties, met een centraal kenniscentrum en een adviesraad als kwaliteitsbewakers. De tweede is een netwerkgedragen model, geïnspireerd op het concept van distributed rural proofing (Nordberg, 2020), waarin de toetsing zelf wordt uitgevoerd door een breed ecosysteem van lokale besturen, adviesraden, middenveldorganisaties en gebiedsgerichte actoren, en waarin een centrale meta-governor deze toetsing faciliteert en regisseert. Beide modellen zijn niet volledig wederzijds uitsluitend, in de zin dat elementen uit het ene model perfect kunnen worden overgenomen in het andere. Ze vertrekken echter van een verschillende grondlogica en leveren daarom ook verschillende sterktes en zwaktes op. We neigen inhoudelijk wel iets meer naar het netwerkmodel als het meest geschikt voor de Vlaamse bestuurlijke context, maar we bespreken beide opties omdat ze een verschillende mate van implementatie vragen.

1.1.1.1 Optie 1: Gedistribueerde hiërarchie

Het governance-model van een gedistribueerde hiërarchie vertrekt van het principe dat de zorg voor het platteland geen exclusieve bevoegdheid is van één minister of agentschap, maar een transversale verantwoordelijkheid van de gehele Vlaamse Regering. In deze logica blijft elke vakminister en elke administratie ten volle eigenaar van de eigen regelgeving en van de bijhorende plattelandstoets, maar voert elke entiteit de toets uit op een gelijkaardige manier en onder gelijkaardige vereisten. Het is dus niet de bedoeling dat enige andere centrale instantie het beleid van andere beleidsdomeinen overneemt of een veto stelt wanneer beleid lijkt in te gaan tegen rurale principes. De ambitie is eerder dat elke entiteit de rurale reflex in haar eigen werking integreert. Deze decentralisatie zorgt ervoor dat rurale expertise groeit binnen de verschillende beleidsdomeinen, in plaats van extern opgelegd te worden.

Binnen dit model neemt de **Vlaamse Landmaatschappij** de rol op van **procesregisseur** en methodologisch kenniscentrum. Concreet betekent dit dat de VLM verantwoordelijk is voor het actueel houden en onderhouden van de quick scan en de diepgaande checklist, voor het beheren en ontsluiten van de Vlaamse Plattelandsindex en de onderliggende GIS-data, en voor het ter beschikking stellen van opleidingen en ondersteuning aan beleidsvoorbereiders in andere administraties. Bij de ex-ante agendasetting op basis van de strategische beleidskaders (optie 2, sectie 2) voert de VLM ook zelf een strategische quick scan (zie 2B Getrapt methodologisch kader) uit om een prioritering te maken van de proofing dossiers. Om de brug te slaan tussen methodologie en dagelijkse beleidspraktijk, voorziet het model in elke relevante administratie een aanspreekpunt, hier aangeduid als een rurale ambassadeur of aandachtsambtenaar voor platteland. De term "aandachtsambtenaar" sluit aan bij een bredere praktijk in de Vlaamse administratie, waar gelijkaardige profielen al bestaan voor andere transversale thema's (bijvoorbeeld gender, armoede, integriteit of duurzaamheid). Deze ambtenaren zijn specifiek getraind om in een vroeg stadium van de besluitvorming de rurale bril op te zetten, fungeren als eerste lijn voor hun collega's bij het interpreteren van de checklist en de data uit de index, en rapporteren periodiek over de rurale dossiers die binnen hun beleidsdomein lopen.

De **kwaliteitscontrole** op de uitgevoerde toetsen moet bewaken dat de plattelandstoets in de verschillende beleidsdomeinen op een consistente en methodologisch verantwoorde manier wordt uitgevoerd. Voor de invulling van deze functie zijn meerdere pistes denkbaar, gaande van een verankering bij een bestaand

agentschap met een beleidsvoorbereidende rol, tot een verankering bij een strategische adviesraad, tot een gemengde constructie waarbij verschillende actoren complementaire deelfuncties opnemen. Welke piste het meest geschikt is, vergt verdere afweging in samenspraak met de betrokken partijen en valt buiten de scope van dit rapport. Wel kunnen een aantal criteria worden geformuleerd die als toetssteen kunnen dienen bij de verdere uitwerking. Een eerste criterium hierbij is transversaliteit, aangezien een plattelandstoets zich richt op een breed spectrum aan beleidsdomeinen die de klassieke landbouw- en open ruimte-thema's overstijgen (zoals blijkt uit de voorbeelden over Welzijn en Mobiliteit in Bijlage 2). Actoren waarvan het mandaat sterk gebonden is aan één beleidsdomein, lopen het risico dat hun bevoegdheidsgrenzen snel worden overschreden, tenzij ze kunnen steunen op een netwerk dat die breedte aanvult. Een tweede criterium is capaciteit, aangezien de kwaliteitscontrole duurzaam moet kunnen worden uitgevoerd en methodologische expertise vergt op het vlak van rurale impactanalyse, GIS-data en consultatiemethodieken. Een derde criterium is positionering, waarbij een inherente spanning bestaat tussen onafhankelijkheid (pleit voor afstand tot de beleidsvoorbereiding) en uitvoeringskracht (pleit voor nabijheid bij de beleidsvoorbereiding). Deze spanning kan deels opgelost worden door procedurele garanties of door een gedeelde verantwoordelijkheid tussen meerdere actoren. Een vierde criterium is legitimiteit, in de zin dat de kwaliteitscontroleur voldoende gezag moet hebben om bij de vakadministraties en bij de Vlaamse Regering ernstig genomen te worden. De uiteindelijke keuze van de actor of combinatie van actoren die de kwaliteitscontrole opneemt, hangt af van de bredere keuzes die binnen het governance-model worden gemaakt. In het netwerkmodel dat hieronder wordt besproken, ontstaan bijvoorbeeld bijkomende mogelijkheden om de kwaliteitscontrole gedistribueerd te organiseren.

Daarnaast voorziet dit model een rol voor een **Interdepartementale Werkgroep (IWG) Platteland**. In dit orgaan komen de rurale ambassadeurs/aandachtsambtenaren en de VLM periodiek samen, eventueel aangevuld met vertegenwoordigers van de provincies en lokale besturen. De IWG heeft twee opeenvolgende functies. In een initiële fase, tijdens de uitrol van de plattelandstoets, is de IWG vooral een strategisch voorbereidingsorgaan, dat de concrete uitwerking van de toets (kader, scope, checklists, processtappen) mee vormgeeft. Eens de toets operationeel is, verschuift het zwaartepunt naar meta-coördinatie. Waar een individuele minister misschien niet ziet dat de sluiting van een lokaal dienstencentrum samenvalt met het schrappen van een buslijn in diezelfde regio, brengt de IWG, samen met de VLM, deze verschillende sporen samen.

1.1.1.2 Optie 2: Netwerkmodel (distributed rural proofing)

De tweede optie vertrekt van een fundamenteel andere logica, die in de academische literatuur bekendstaat als distributed rural proofing (Nordberg, 2020). In een traditionele benadering wordt een plattelandstoets gezien als een administratieve taak die door een centrale overheidsdienst wordt uitgevoerd, vaak pas tegen het einde van de beleidscyclus. Nordberg (2020) stelt daartegenover dat centrale overheden doorgaans de specifieke lokale kennis en nuance missen om de impact op plattelandsgebieden correct in te schatten. De verantwoordelijkheid voor het toetsen wordt daarom gedistribueerd over een breed netwerk van actoren, waaronder lokale besturen, provincies, middenveldorganisaties, gebiedsgerichte structuren en de strategische adviesraden. In plaats van een statische checklist wordt de toets een continu proces van interactie en onderhandeling tussen de Vlaamse overheid en de lokale praktijk, waarbij signalen vanuit het platteland proactief worden opgepikt en vertaald naar beleid.

Een centraal kenmerk van dit model is de figuur van de **meta-governor**, die niet de toets zelf uitvoert, maar ervoor zorgt dat de juiste actoren op het juiste moment geactiveerd worden en dat hun inbreng correct doorstroomt naar de besluitvorming. De meta-governor houdt zich met andere woorden bezig met het functioneren en aansturen van het netwerk, niet met het inhoudelijk overnemen van de toets of het beleid. Welke actor deze rol precies opnieuw, hangt samen met een aantal criteria. Ten eerste vergt het regisseren van een breed netwerk een actor met voldoende coördinerende capaciteit en met een werkingssfeer die de verschillende beleidsdomeinen kan overstijgen. Ten tweede is er een spanningsveld tussen het opnemen van een meta-governor-rol (die per definitie onderdeel is van de beleidsformulering) en het bewaren van voldoende afstand om de inbreng van netwerkpartners onafhankelijk te kunnen synthetiseren. Deze spanning kan deels worden opgelost door een duidelijke functionele scheiding of door een gedeelde verantwoordelijkheid tussen meerdere actoren. Ten derde moet de meta-governor over voldoende methodologische expertise beschikken (rurale impactanalyse, GIS-data, consultatiemethodieken) om het netwerk inhoudelijk te kunnen voeden, of moet die expertise via samenwerking met andere partners worden ingebracht.

Om dit netwerk effectief en werkbaar te houden, moet de meta-governor volgens ons werken met een thematisch geclusterd **ecosysteem van actoren**. Het Vlaamse platteland is immers een complexe realiteit die de klassieke landbouw- en natuurthema's ver overstijgt, en een robuuste plattelandstoets vereist evenzeer de inbreng van welzijnsorganisaties, onderwijsverstrekkers, lokale ondernemersnetwerken, jeugdbewegingen, mobiliteitspartners en dies meer. Afhankelijk van het voorliggende beleidsvoorstel wordt een specifieke, ter zake deskundige cluster van actoren geactiveerd, waarna de inbreng van die cluster wordt gesynthetiseerd en aan de initiatiefnemer teruggekoppeld. Binnen dit model werkt de meta-governor systematisch samen met de andere betrokken stakeholders, die elk hun eigen thematische deelnetwerk kunnen activeren. Een dossier rond mobiliteit wordt dan bijvoorbeeld in de eerste plaats door de MORA en haar netwerk getoetst, met de meta-governor die de rurale reflex in het advies bewaakt en het eindoordeel integreert. Op die manier wordt de rol van meta-governor volwaardig ingevuld zonder dat het risico van overbevraagd te worden op thema's waar ze niet de juiste expertise heeft.

Een tweede cruciaal element van het netwerkmodel is de expliciete rol van de **lokale besturen en provincies**. De lokale besturen en de provincies hebben vanuit hun eigen plattelandsbeleid en vooral hun gebiedsgerichte kennis een belangrijke rol in deze netwerkbenadering. De provincies kunnen daarbij optreden als **regionale knooppunten** die de signalen uit de lokale besturen verzamelen en structureren voor de meta-governor, maar de lokale besturen en provincies kunnen ook zelf het initiatief nemen voor een (gebiedsgerichte) plattelandstoets (uiteraard speelt de VLM hier een coördinerende rol). Bovendien fungeren de lokale besturen en provincies als **kanaal voor het Plattelandspact**, waarvan ze (provincies) medeondertekenaars zijn. Op die manier wordt de verbinding tussen het strategische kader (het pact) en de operationele toetsing (via het netwerk) procedureel gegarandeerd.

Het netwerkmodel biedt bovendien een logische plaats voor bottom-up kanalen. Een belangrijke piste is de betrokkenheid van de Lokale Actiegroepen (LAG's) van het **LEADER-programma**. LEADER heeft als grondfilosofie net dat lokale gemeenschappen knelpunten identificeren en oplossingen aandragen die aansluiten bij hun gebiedsrealiteit. In de logica van distributed rural proofing zouden LEADER-groepen daarom structureel kunnen worden ingeschakeld om knelpunten vanuit de praktijk te signaleren, waarna het netwerk (via de meta-governor) antwoordt met mitigerende maatregelen of met agendering bij de bevoegde administratie. Dit vergt

weliswaar een taakuitbreiding van de LEADER-groepen die niet vanzelfsprekend is. Het is denkbaar dat deze uitbreiding enkel haalbaar is als ze gepaard gaat met extra ondersteuning, bijvoorbeeld via de ondersteuningscel van het Vlaams Ruraal Netwerk of via extra middelen vanuit het Plattelandspact. Dit aandachtspunt verdient verdere afstemming met de LEADER-partners zelf vooraleer er een definitief engagement wordt gevraagd.

Het netwerkmodel is aantrekkelijk omdat het beleidsmakers dwingt om de ruimtelijke realiteit onder ogen te zien door de bril van lokale actoren, en omdat het de politieke kost om plattelandsbelangen te negeren, verhoogt. Wie een signaal uit het netwerk negeert, wordt daar publiek op aangesproken. Tegelijk brengt het netwerkmodel een aantal reële risico's met zich mee die in de literatuur goed gedocumenteerd zijn en die in eerdere Vlaamse netwerkervaringen (zoals het onderzoeksplatform Platteland) ook daadwerkelijk zijn opgetreden. We bespreken de drie belangrijkste en koppelen er telkens een concrete oplossing aan.

Een **eerste risico is actormoeheid**. Netwerken die veelvuldig op dezelfde (beperkte groep) partners een beroep doen, zien hun betrokkenheid na verloop van tijd afkalven, zeker wanneer de terugkoppeling over wat met de inbreng wordt gedaan beperkt blijft. Een mogelijke oplossing hiervoor kan bestaan uit drie elementen: 1) thematische clustering van actoren zodat niet telkens dezelfde partners worden aangesproken, maar de belasting wordt verdeeld over een breder ecosysteem; 2) roterende betrokkenheid met een duidelijke bovengrens op de jaarlijkse tijdsinvestering per actor; en 3) gegarandeerde terugkoppeling, waarbij de meta-governor zich engageert om binnen een vastgelegde termijn aan de betrokken actoren te rapporteren wat met hun inbreng is gebeurd (al dan niet onder de vorm van mitigatie, differentiatie of comply-or-explain).

Een **tweede risico is het gebrek aan incentives voor externe actoren** om structureel bij te dragen. Lokale besturen, middenveldorganisaties en LEADER-groepen beschikken zelden over ruime capaciteit en zullen hun deelname enkel volhouden als er voor hen iets tegenover staat. De incentive kan niet uitsluitend inhoudelijk zijn ("u wordt gehoord"). Er moet ook een wederkerigheid ingebouwd worden. Concreet kan dit betekenen dat de Vlaamse overheid zich engageert om, bij een door het netwerk gesignaleerd knelpunt, ook daadwerkelijk antwoord te geven via mitigerende maatregelen of beleidsbijsturing. Een formele koppeling met de sturingsmechanismen (i.e. mitigatie, differentiatie, comply-or-explain) is daarom cruciaal. Het netwerk moet kunnen vertrouwen dat zijn signalen leiden tot reactie en niet louter tot de registratie ervan. Daarnaast kunnen gerichte middelen worden voorzien (bijvoorbeeld via het Plattelandspact) om de coördinatiekosten bij de netwerkpartners te compenseren.

Een **derde risico** is dat van een **slechte netwerkcoördinatie**, wat o.a. betekent dat dossiers te laat bij de juiste actoren belanden, signalen niet doorstromen omdat de routing onduidelijk is, of adviezen bij verschillende adviesraden tegenstrijdig zijn zonder dat er verzoening plaatsvindt. De oplossing hiervoor ligt in een duidelijke procesarchitectuur waarin voor elk soort dossier op voorhand is vastgelegd welke cluster van actoren wordt geactiveerd, met welke doorlooptijden, en wie eindverantwoordelijke is voor de synthese van het advies. In de typologie van Provan en Kenis (2008) correspondeert dit met een Network Administrative Organization (NAO), waarin een afzonderlijke entiteit verantwoordelijk is voor de procescoördinatie zonder zelf inhoudelijk te dicteren. De meta-governor draagt daarbij de administratieve en procedurele last, zodat de inhoudelijke partners zich kunnen concentreren op hun expertise.

Beide opties kunnen afzonderlijk functioneren, maar **de opties zijn ook combineerbaar**, i.e. netwerkoctie bouwt ook verder op de hiërarchische optie. Het is perfect mogelijk om te starten met een gedistribueerde hiërarchie (met rurale ambassadeurs, een IWG en de kwaliteitscontroleur) en dit nadien geleidelijk te laten evolueren naar een volwaardig netwerkmodel door de adviesraden, provincies, lokale besturen, LEADER-groepen en het bredere middenveld progressief in te schakelen en bv. de VLM formeel als meta-governor te positioneren. In die zin zijn de twee opties eerder te lezen als twee treden op dezelfde ladder, dan als elkaar uitsluitende alternatieven. De eerste trede vraagt vooral een goede coördinatie binnen de administratie. De tweede trede vraagt daarenboven ook een verregaande interbestuurlijke coördinatie. De politieke wenselijkheid van die tweede stap hangt af van de ambitie waarmee Vlaanderen zijn plattelandsbeleid wil aansturen en van de mate waarin de Vlaamse overheid bereid is om terugkoppeling en reactie op signalen structureel te garanderen.

1.2 2B. GETRAPPT METHODOLOGISCH KADER

De strategische keuzes uit het vorige deel leveren het kader waarin de plattelandstoets zijn werking vindt. Op het operationele niveau moet vervolgens worden uitgewerkt hoe beleidsmakers de toets in de praktijk toepassen, welke instrumenten zij daarvoor ter beschikking hebben en hoe wordt vermeden dat de toets een onevenredige administratieve last legt op dossiers waar rurale impact niet aan de orde is. De keuze voor een getrapte methodiek vormt de ruggengraat van dit operationele luik. In deze logica doorloopt elk in aanmerking komend dossier in een eerste fase een lichte screening, en enkel dossiers waarvan die screening aangeeft dat rurale impact mogelijk is, gaan door naar een diepgaande analyse. Op die manier wordt de capaciteit van de administratie, van de adviesraden en van eventuele netwerkpartners geconcentreerd op de dossiers waar de meerwaarde het grootst is.

De getrapte methodiek die we hieronder uitwerken, grijpt op twee momenten in. Op het strategische niveau voert de Vlaams minister voor plattelandsbeleid, ondersteund door de VLM, een periodieke quick scan uit op de regeerverklaring, de beleidsnota's en de jaarlijkse BBT's (zie optie 2 uit sectie 2A), waaruit een rollende agenda ontstaat van beleidsthema's die een diepgaandere toets verdienen. Op het operationele niveau doorloopt elk in aanmerking komend dossier (zie scope-afbakening in sectie 2A.3) een eigen quick scan, uitgevoerd door de dossierbehandelaar van de betrokken administratie. Dossiers die op de strategische agenda staan, stromen daarbij sowieso door naar de diepgaande analyse. Dossiers die daar niet op stonden maar in hun quick scan een rurale impact tonen, stromen op basis van de methodiek hieronder door. In wat volgt beschrijven we de operationele trechter in detail, met expliciete aandacht voor de aansluiting op de strategische agenda.

1.2.1 Fase 1: De quick scan als snelle filter

De eerste fase van de methodiek is een quick scan die de initiatiefnemer zelf invult als onderdeel van de reguleringsimpactanalyse (optie 1) of de ex-ante agendasetting (optie 2). De quick scan kent in de praktijk dus twee uitvoeringsmodaliteiten, die elkaar aanvullen. De **strategische quick scan** wordt op periodieke basis door de Vlaams minister voor plattelandsbeleid, ondersteund door de VLM, uitgevoerd op de regeerverklaring, beleidsnota's en BBT's, en resulteert in een agenda van te toetsen beleidsthema's. De **operationele quick scan** wordt per dossier door de betrokken administratie zelf ingevuld, als onderdeel van de reguleringsimpactanalyse. De methodologische logica van beide quick scans is dezelfde (zie hieronder), maar de analyse-eenheid verschilt.

Bij de strategische quick scan gaat het immers om aangekondigde hervormingen en beleidsintenties, terwijl het bij de operationele quick scan gaat om het concrete dossier zelf.

Het doel van deze fase is om binnen een beperkte tijd (een gemiddeld ingevulde quick scan zou bij wijze van richtpunt niet meer dan een half uur werk mogen kosten) vast te stellen of er redenen zijn om aan te nemen dat het voorliggende beleid een **potentieel significante impact heeft op het platteland** of op specifieke rurale gebieden. De uitkomst is niet een definitief oordeel over de impact (dat is voorbehouden aan de diepgaande analyse), maar een sortering, i.e. passeert het dossier zonder verdere actie, of gaat het door naar een grondigere beoordeling?

Om die sortering op een werkbare manier mogelijk te maken, bestaat de quick scan uit een beperkt aantal gerichte vragen, bv. geclusterd rond belangrijke impactdimensies zoals ruimtelijke weerslag (invloed op open ruimte, verharding, landschapskwaliteit), voorzieningen en basisbereikbaarheid (invloed op lokale dienstverlening, onderwijs, zorg, mobiliteit), economisch weefsel (invloed op landbouw, lokale economie, korte keten) en bestuurlijke capaciteit (invloed op de draagkracht van kleinere lokale besturen), die tevens in het Plattelandspact voorkomen. Voor elke vraag wordt **naast een antwoordschaal (bv. weinig tot veel impact) ook een korte motivering** gevraagd van een of twee zinnen. Door zelfs bij een negatief antwoord een korte motivering te vragen, wordt de initiatiefnemer gedwongen om minstens bewust stil te staan bij de vraag, en de beslissing kan tegelijk ook diepgaander geëvalueerd worden tijdens de kwaliteitscontrole (bv. door de VLM). Tegelijk blijft de totale invultijd beperkt, omdat een motivering van een of twee zinnen geen grootschalige dataverzameling vereist.

De quick scan is bewust **niet strikt binair**. Elke vraag laat een antwoord toe op een schaal van “geen impact”, “weinig impact”, “gemiddelde impact”, “grote impact”, “erg grote impact”. Deze vijfpuntschaal erkent dat veel dossiers niet netjes in de categorieën “wel” of “niet” passen, en het laat een prioritering van dossiers toe die doorstromen naar de diepgaandere analyse. De drempel voor doorstroming naar de diepgaande analyse wordt dan gelegd op een combinatie van twee criteria: 1) minstens één antwoord dat wijst op een erg grote impact, of 2) meerdere antwoorden in de categorie “gemiddelde impact” en/of “grote impact” binnen eenzelfde thematische cluster. Welke precieze drempelwaarden worden gekozen, is een kwestie van kalibratie die in de eerste werkingsjaren op basis van praktijkervaring moet worden bijgestuurd.

Een belangrijk aandachtspunt is dat de quick scan **gedifferentieerd** moet kunnen werken naargelang het type rurale gebied waarop het beleid weerslag heeft. Een verhardingsmaatregel die uniform wordt beoordeeld, doet geen recht aan het verschil tussen pakweg een verstedelijkte rand in Vlaams-Brabant, de fruitteeltregio in Haspengouw, het landbouwlandschap in de Westhoek en de bosrijke Kempen. Elk van deze gebieden heeft een eigen sociaaleconomisch profiel, een eigen demografische dynamiek en een eigen ruimtelijke gevoeligheid. De quick scan is op zich te licht om deze differentiatie zelf te operationaliseren, maar hij kan er wel naar verwijzen door de initiatiefnemer te vragen of er aanwijzingen zijn dat de impact in bepaalde type-gebieden anders uitpakt dan in andere. Wanneer die vraag positief wordt beantwoord, volgt automatisch doorstroming naar de diepgaande analyse, waar bv. de Vlaamse Plattelandsindex (zie bouwstenen 2, volgende sectie) de nodige gedifferentieerde data kan leveren.

De quick scan wordt ingevuld door de **betrokken administratie** zelf, en niet door een externe instantie. Dit houdt de drempel laag en verankert de rurale reflex binnen de vakadministratie waar het dossier vandaan komt. Wel voorzien we een lichte kwaliteitscontrole achteraf, waarbij de VLM (als methodologisch kenniscentrum) steekproefsgewijs de ingevulde quick scans nakijkt om te vermijden dat de filter systematisch te strikt of te ruim wordt ingevuld. Deze steekproefcontrole is geen blokkerende tussenstap (het dossier gaat gewoon verder in het beleidsproces) maar haar bevindingen worden wel meegenomen in de periodieke rapportage (aan Vlaamse regering), wat op termijn bijsturing van de methodiek mogelijk maakt.

1.2.2 Fase 2: De diepgaande analyse

Wanneer de quick scan positief uitvalt, gaat het dossier door naar een diepgaande analyse. Bij de strategische quick scan waarbij de Vlaams minister voor plattelandsbeleid, ondersteund door de VLM, de strategische beleidsnota's, het regeerakkoord en de BTT's controleert, stromen de weerhouden thema's rechtstreeks door naar deze fase, maar worden ze pas opgepikt wanneer de concrete uitvoering van de beleidsinitiatieven aan de orde zijn. Fase 2 is substantieel zwaarder, zowel wat de verwachte tijdsinvestering betreft als wat de kwaliteit van de onderbouwing. Tegelijk is het belangrijk om te benadrukken dat de diepgaande analyse niet automatisch een grootschalige studie hoeft te zijn. De zwaarte ervan moet in verhouding staan tot de omvang en complexiteit van het dossier, en de methodiek moet toelaten dat ook een diepgaande analyse in een redelijk tijdsbestek kan worden afgerond wanneer de materie overzichtelijk is.

De diepgaande analyse steunt op **drie bouwstenen** die complementair aan elkaar worden ingezet, nl. een kwalitatieve checklist, een datagedreven onderbouwing via de Vlaamse Plattelandsindex, en consultatie en overleg met relevante stakeholders. Deze drie bouwstenen zijn bedoeld als drie informatiebronnen die elkaar aanvullen en die samen een rijker beeld opleveren dan elk afzonderlijk zou kunnen bieden. Om de werklust van Fase 2 beheersbaar te houden, hanteren we het principe van **proportionele diepgang**. Niet elke dossier dat de quick scan passeert, vraagt om een volledige inzet van alle drie de bouwstenen. De betrokken administratie bepaalt, in overleg met de VLM als methodologisch kenniscentrum, welke bouwstenen voor het concrete dossier aangewezen zijn. Een dossier met een sterk gebiedsgebonden component vraagt typisch om alle drie de bouwstenen, terwijl een dossier met een eerder generieke rurale impact mogelijk afdoende behandeld kan worden via de checklist en een gerichte data-analyse zonder uitgebreide consultatieronde. Deze gradatie binnen Fase 2 voorkomt dat elke doorstroom uit de quick scan automatisch leidt tot het volledige instrumentarium, en houdt de werklust in verhouding tot de aard van het dossier. We bespreken de drie bouwstenen achtereenvolgens, met telkens aandacht voor hun functie in Fase 2, hun meerwaarde en hun beperkingen.

1.2.2.1 Bouwsteen 1: De kwalitatieve checklist

De eerste bouwsteen is de kwalitatieve checklist, die de vragen uit de **screeningchecklist van Fase 1 verder uitdiept** en die de initiatiefnemer dwingt om per impactdimensie een onderbouwde argumentatie te formuleren. In tegenstelling tot de screeningchecklist werkt de kwalitatieve checklist met uitgebreidere beschrijvingen waarin de initiatiefnemer moet aangeven of de maatregel een impact heeft, hoe die impact zich manifesteert in verschillende types rurale gebieden, welke aannames daarbij worden gehanteerd en welke onzekerheden resteren.

De kwalitatieve benadering heeft twee belangrijke voordelen. Ten eerste vermijdt ze dat de checklist wordt gereduceerd tot een **afvinkoefening**, omdat een leeg of generiek antwoord zichtbaar onvolledig is en bij de kwaliteitscontrole kan worden opgemerkt. Ten tweede laat ze toe om **genuanceerde antwoorden** te formuleren die ruimte bieden aan tegenvoorbeelden en aan voorwaardelijke beoordelingen. In het voorbeeld van verhardingsregels is het antwoord op de vraag "leidt de maatregel tot nieuwe verharding in open ruimte?" zelden een onvoorwaardelijk "ja" of "nee". Een verhardingsmaatregel kan perfect mogelijk blijven mits compensatie elders (door ontharding, door omzetting naar natuur, of door een ruilmechanisme), en de kwalitatieve checklist moet toelaten om dit soort voorwaardelijke antwoorden correct weer te geven. Een binair instrument zou deze nuance verbergen en het beleidsdebat verschraken.

Een belangrijk ontwerpprincipes van de kwalitatieve checklist is de inhoudelijke voeding ervan. De vragen die in de checklist worden gesteld, weerspiegelen altijd een bepaalde visie op wat wel en niet als relevante rurale impact wordt beschouwd. Om te vermijden dat deze visie willekeurig wordt, zou de checklist haar vragen moeten afleiden uit het **strategisch kader van het Plattelandspact** (en, bij afwezigheid van gekristalliseerde pact-ambities, van andere bronnen van inhoudelijke ijkpunten zoals sectorale beleidsplannen of de indicatoren van Statistiek Vlaanderen). Wanneer het Plattelandspact bijvoorbeeld stelt dat mobiliteit moet worden afgestemd op de ruimtelijke ordening en dat de verbinding tussen dorpen en steden moet worden versterkt, dan vertaalt deze ambitie zich in een concrete vraag over de impact van de maatregel op de dorpsstadverbinding. De checklist wordt op die manier het operationele instrument waarmee de strategische ambities van het pact kunnen worden getoetst in elk individueel dossier, en blijven beide in elkaars verlengde liggen. De VLM speelt hierbij een sleutelrol als methodologisch kenniscentrum dat de vertaalslag maakt en die de checklist actueel houdt in nauw overleg met de partners van het Plattelandspact. De checklist mag bijgevolg niet als een definitief document worden beschouwd. Het is immers een **levend instrument** dat periodiek wordt herzien op basis van praktijkervaringen en van evoluties in het pact.

Een tweede ontwerpprincipes bij de kwalitatieve checklist is dat ze de **bestuurlijke autonomie van lokale besturen** respecteert. De checklist toetst de impact van Vlaamse regelgeving op de mogelijkheden, kansen en randvoorwaarden waarbinnen lokale besturen hun eigen beleid voeren, maar ze oordeelt niet over de gemeentelijke beleidskeuzes zelf. Wanneer een gemeente er bijvoorbeeld voor kiest om een specifiek profiel van nieuwe inwoners aan te trekken, is dat een lokale beleidsbeslissing waarover de Vlaamse plattelandstoets geen oordeel velt. Wel toetst de checklist of het Vlaamse beleid de bestuurlijke ruimte voor dergelijke keuzes openhoudt of net inperkt. Deze afbakening is essentieel om te vermijden dat de plattelandstoets een instrument wordt waarmee Vlaanderen onbedoeld de lokale beleidsruimte uitholt.

1.2.2.2 Bouwsteen 2: De Vlaamse Plattelandsindex

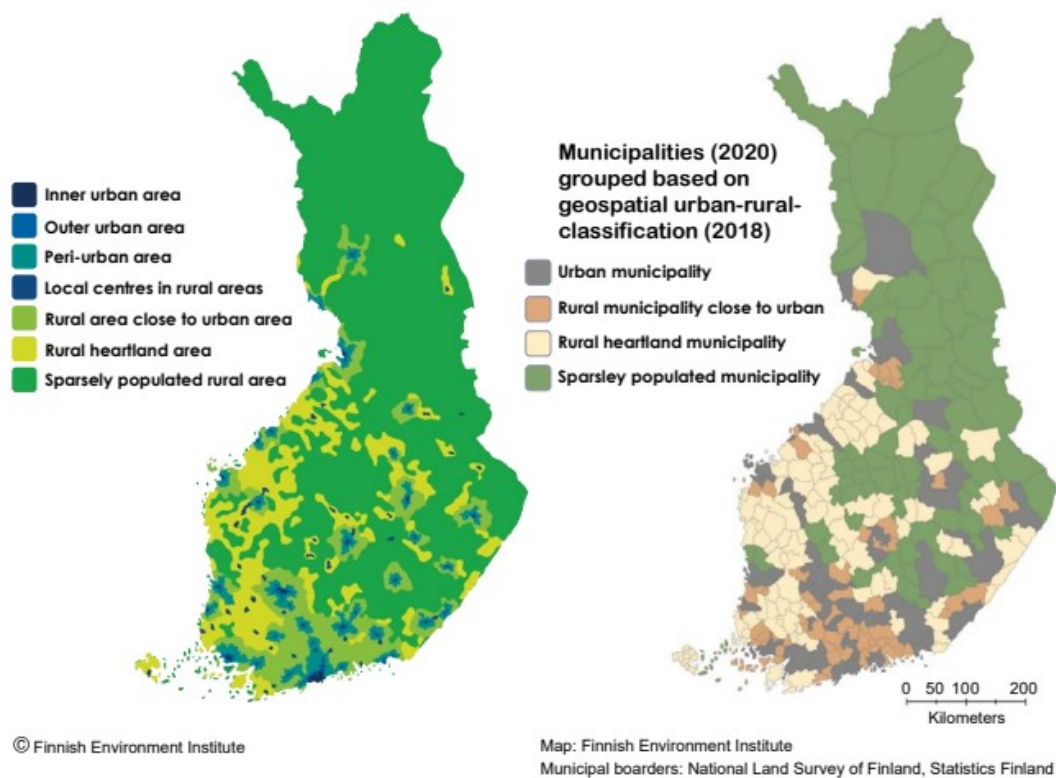
De tweede bouwsteen is de Vlaamse Plattelandsindex, een **samengesteld en gelaagd instrument** dat objectieve data over het Vlaamse grondgebied samenbrengt en beschikbaar maakt voor de diepgaande analyse. De term "index" mag hier niet te eng worden opgevat. Het gaat immers niet om één enkel cijfer dat een gebied als "ruraal" of "niet-ruraal" bestempelt, maar om een instrument dat meerdere dimensies van het Vlaamse platteland visualiseert en ontsluit. Zonder een dergelijke datagrondslag dreigt de diepgaande analyse te leunen op algemeenheden of op subjectieve inschattingen. Met een goede datagrondslag kan de beleidsmaker

daarentegen op voorhand zien welke gebieden kwetsbaar zijn voor welk type beleid, en kan de impact van voorgenomen wijzigingen gesimuleerd worden voordat ze definitief worden vastgelegd.

De noodzaak van een **gedifferentieerde index** vloeit rechtstreeks voort uit de eigenheid van het Vlaamse platteland. De fruitteeltregio in Haspengouw heeft een ander sociaaleconomisch profiel, een andere demografische dynamiek en een andere ruimtelijke gevoeligheid dan de Westhoek, die op haar beurt verschilt van de Kempen of van de verstedelijkte randgemeenten rond de grote steden. Een beleidsmaker die met één generieke lens naar Vlaanderen kijkt, mist mogelijks die belangrijke verschillen. Een analyse op gemeentelijk niveau is bovendien vaak erg ruw, omdat gemiddelden de kwetsbaarheid van afgelegen gehuchten binnen een grotere gemeente maskeren, en omgekeerd verstedelijkte kernen binnen een plattelandsgemeente uit beeld laten verdwijnen, zeker nu de recente fusies de gemiddelde gemeente in Vlaanderen groter hebben gemaakt. Een **fijnmaziger beeld** is daarom aangewezen.

Internationaal is het Finse YKR-systeem het bekendste voorbeeld, waar het grondgebied wordt opgedeeld in rasters van 250 bij 250 meter en elk raster geclassificeerd wordt in één van zeven categorieën (zie Figuur 4). Dit model is inspirerend omdat het aantoont dat een fijnmazige, datagedreven typologie op nationaal niveau haalbaar is. Tegelijk is het belangrijk om realistisch te blijven. Het overnemen van dit model voor Vlaanderen vraagt bijkomend onderzoek en ontwikkelwerk. Een Vlaamse Plattelandsindex zou immers minstens drie lagen van informatie moeten samenbrengen. Een eerste laag is **demografisch en fysiek**: bevolkingsaantal, bevolkingsdichtheid, leeftijdsstructuur, migratiestromen en kenmerken van de gebouwde omgeving. Een tweede laag is **functioneel** en gaat over de bereikbaarheid van essentiële voorzieningen, de reistijd naar kernen, pendelstromen, werkgelegenheidsprofiel en digitale connectiviteit. Een derde laag is **sociaal-economisch en kwalitatief**, nl. met indicatoren zoals verenigingsleven, ervaren leefbaarheid, sociale cohesie, ondernemerschap en landbouwstructuur. De kracht van de index ontstaat als deze drie lagen op elkaar kunnen worden gelegd en in combinatie kunnen worden bevraagd.

Figuur 4: Het Finse YKR-systeem met rasters



Hier stoten we op een centrale uitdaging, nl. dat **niet alle data bestaan op het gewenste detailniveau**. Bevolkingsgegevens en bebouwingskenmerken zijn in Vlaanderen relatief goed beschikbaar op fijnmazig niveau, onder meer via Statistiek Vlaanderen, Geopunt en het Ruimtemodel Vlaanderen van VITO. Voor functionele data zoals bereikbaarheid en pendelstromen is er al heel wat beschikbaar, al zitten daar meer hiaten in en vereist het gebruik ervan vaak bijkomende bewerkingen. Voor de derde, kwalitatieve laag zijn de data veel schaarser, en bestaan ze doorgaans alleen op gemeentelijk niveau, niet op een fijnmazig niveau. Een plattelandsindex die op alle drie de lagen gelijktijdig op een 250m-raster (of zelfs kleiner) wil werken, stuit op de grenzen van de huidige data-infrastructuur en zou bij onzorgvuldig gebruik een schijn van precisie creëren die niet door de onderliggende data wordt gedragen. Dit is risicovol en kan op termijn de geloofwaardigheid van het instrument zelf ondermijnen.

We pleiten daarom voor een **hybride en gefaseerde aanpak**. In een eerste fase start de Vlaamse Plattelandsindex met een basisversie die bouwt op wat vandaag al beschikbaar is, nl. de demografische en fysieke laag op fijnmazig niveau, aangevuld met een functionele laag op een grover niveau (statistische sector of gemeenteniveau) en met een kwalitatieve laag die voorlopig enkel op gemeentelijk niveau kan worden

gekoppeld. Deze basisversie biedt al een substantiële meerwaarde ten opzichte van de huidige binaire opdeling tussen stad en platteland, zonder de indruk te wekken dat ze meer precisie biedt dan ze in werkelijkheid kan waarmaken. In een tweede fase kan de index gaandeweg verfijnd worden naarmate nieuwe databronnen beschikbaar komen, naarmate bestaande bronnen op een fijnere schaal worden ontsloten, en naarmate modellen worden ontwikkeld die op een verantwoorde manier kunnen worden ingezet. Een belangrijk element in deze aanpak is dat we geen volledig nieuw instrument hoeven op te bouwen. De Vlaamse Plattelandsindex bouwt voort op bestaande datasets en verbindt deze in een samenhangend kader. De VLM treedt hier op als integrator, niet als bouwer van een geheel nieuw systeem, wat zowel de kostprijs als de doorlooptijd binnen redelijke perken houdt.

In fase 2 heeft de Plattelandsindex een **drievoudig gebruik**. Ten eerste dient de index als **onderbouwing van de kwalitatieve argumentatie** in de checklist. Waar de checklist vraagt hoe de maatregel uitpakt in verschillende type gebieden, kan de Plattelandsindex de objectieve basis leveren waarop die argumentatie rust. Een tweede gebruik situeert zich verder in de methodiek, namelijk bij **differentiatiebeslissingen** in Fase 3. Wanneer een beleidsmaker ervoor kiest om een uitzonderingsclausule in te bouwen voor "bijzonder kwetsbare gebieden", moet die keuze steunen op een objectieve en transparante gebiedsafbakening. De Vlaamse Plattelandsindex levert precies dat soort afbakening, en voorkomt dat differentiatie gebeurt op basis van willekeurige lijsten van gemeenten of politieke compromissen. Ten derde dient ze als **simulatietool**, waarbij de betrokken administratie voorgenomen beleidswijzigingen kan inbrengen en laten berekenen wat de impact daarvan is op de verschillende gebieden. Bij een hervorming van het scholennetwerk bijvoorbeeld kan de tool visualiseren welke gebieden een significant langere reistijd tot een basisschool krijgen, zodat de beleidsmaker op voorhand kan inschatten of mitigatie of differentiatie aangewezen is.

Een laatste aandachtspunt betreft de **competenties** van de gebruikers. Een index is maar zo goed als de gebruikers die ze raadplegen. In de huidige administratieve cultuur zijn GIS-vaardigheden en data-analyse niet gelijk verdeeld over de verschillende beleidsdomeinen. De uitrol van de Vlaamse Plattelandsindex moet daarom gepaard gaan met een traject van capaciteitsopbouw, waarin de VLM opleidingen aanbiedt aan betrokken administratie en aan de rurale ambassadeurs/aandachtsambtenaren binnen de vakadministraties, zodat ook anderen er hun weg in vinden.

1.2.2.3 Bouwsteen 3: Consultatie en overleg

De derde bouwsteen van de diepgaande analyse is **consultatie en overleg met relevante stakeholders**. Deze bouwsteen is onmisbaar omdat zowel de kwalitatieve checklist als de Plattelandsindex een belangrijke beperking delen. Beide werken immers op afstand van de concrete praktijk, en missen daardoor onvermijdelijk de nuances en de geleefde realiteit van de mensen en organisaties die de gevolgen van beleid dagelijks ondervinden. De internationale vergelijking bevestigt dit. In landen waar consultatie structureel in de toetsing is ingebouwd (Ierland, Schotland voor de eilanden, Finland met zijn Learning Cafés), ontstaan er systematisch rijkere impactbeoordelingen dan in landen waar de toets zich beperkt tot administratief-technisch werk.

Consultatie binnen de plattelandstoets dient twee doelen die conceptueel onderscheiden moeten worden, ook al lopen ze in de praktijk vaak door elkaar. Het eerste doel is een betere kwalitatieve en kwantitatieve **dataverzameling**. Door stakeholders actief te bevragen, komt ervaringskennis en lokale informatie op tafel die

niet gevangen kan worden in generieke checklists of in GIS-data, waaronder percepties, lokale dynamieken en onbedoelde neveneffecten die een beleidsmaker op afstand onmogelijk kan voorzien. In deze functie is consultatie een complementaire informatiebron. Het tweede doel is **draagvlak en legitimering**. Wanneer lokale besturen, middenveldorganisaties en burgers zich gehoord voelen in de vroege fase van de beleidsvoorbereiding, verhoogt dit de kans op een gedragen uitvoering achteraf. Beide doelen zijn waardevol en hoeven elkaar niet tegen te spreken, maar het is belangrijk om vooraf duidelijk te maken welk doel in een concreet dossier primair is, omdat dit het ontwerp van de consultatie beïnvloedt. Een consultatie voor dataverzameling kan worden georganiseerd als een gerichte bevraging van experts met specifieke kennis. Een consultatie voor draagvlak vraagt doorgaans een bredere deelname en meer aandacht voor de procedurele kwaliteit van het overleg zelf.

De manier waarop consultatie wordt georganiseerd, hangt nauw samen met de gekozen governance-architectuur uit sectie A. In een **hiërarchisch model** wordt de consultatie ad hoc georganiseerd door de bevoegde minister of administratie, die per dossier een consultatiestrategie opstelt. Deze modaliteit is flexibel en sluit goed aan bij de bestaande werking van de Vlaamse administratie, maar blijft afhankelijk van de inschatting van de betrokken administratie over wie moet worden gehoord, met het risico dat steeds dezelfde gevestigde gesprekspartners worden aangesproken terwijl minder zichtbare stemmen onder de radar blijven. In een **netwerkmodel** wordt de consultatie ingebed in een structureel ecosysteem van actoren dat door de meta-governor wordt geactiveerd. Consultatie wordt dan minder een ad-hoc-oefening en meer een continu interactieproces tussen de centrale beleidsmakers en de gedistribueerde toetsers, waarbij afhankelijk van het thema een specifieke cluster van actoren wordt aangesproken. Beide modaliteiten sluiten elkaar niet uit en kunnen worden gecombineerd. Een pragmatische startopzet is om te beginnen met de ad-hoc-modaliteit en deze geleidelijk aan te vullen met structurele netwerkcomponenten naarmate de plattelandoets haar vaste plaats vindt.

Wie daarbij moet worden geconsulteerd, hangt af van het dossier, maar we onderscheiden vier types actoren die elk hun eigen meerwaarde hebben. **Lokale besturen en provincies** zijn de meest evidente gesprekspartners, omdat ze beschikken over gebiedskennis die op Vlaams niveau vaak ontbreekt. De VVSG en het overleg met de provincies/VVP kunnen dienen als eerste aanspreekpunt, maar voor dossiers met uitgesproken gebiedsgebonden impact is het aangewezen om ook individuele besturen rechtstreeks te bevragen. **Middenveldorganisaties** zoals welzijnsorganisaties, jeugdbewegingen, lokale ondernemersnetwerken, onderwijsverstrekkers, landelijke gilden, natuurverenigingen en **streekintercommunales en andere tussenliggende structuren** vormen een tweede categorie, waarvan de kracht ligt in de gedifferentieerde expertise die zij samen vertegenwoordigen. **LEADER-groepen** (Lokale Actiegroepen) verdienen een bijzondere plaats omdat hun hele werking al is opgebouwd rond het principe dat lokale gemeenschappen knelpunten identificeren en oplossingen aandragen. Een structurele inschakeling van LEADER-groepen in de plattelandoets vraagt echter een taakuitbreiding die niet zonder meer kan worden opgelegd. Een haalbaardere piste is dat LEADER-groepen worden uitgenodigd om hun bestaande werking op dossiers met uitgesproken territoriale impact kenbaar te maken, zonder dat zij formeel nieuwe taken moeten opnemen. Een vierde categorie zijn de **adviesraden**, waar naast de SALV ook SARO, de Minaraad, de SERV en de MORA vanuit hun eigen expertise aan de beoordeling kunnen bijdragen als inhoudelijke partners.

De output van fase 2 is de vlaamse **plattelandstoets** die deel uitmaakt van de memorie van toelichting (of van een afzonderlijke rubriek, afhankelijk van de gekozen inbeddingsoptie uit sectie A 2)). Deze paragraaf beschrijft de vastgestelde impact, benoemt welke gebieden bijzonder getroffen zijn, en geeft aan welke informatiebronnen (checklist-antwoorden, data uit de Plattelandsindex, resultaten van de consultatie) de vaststellingen onderbouwen. Op basis van deze paragraaf gaat het dossier door naar de responsfase (Fase 3), waarin de beleidsmaker kiest welke sturingsmechanismen worden ingezet om de vastgestelde impact te beantwoorden.

1.2.3 Fase 3: De responsfase: sturingsmechanismen

Wanneer de diepgaande analyse is afgerond en een plattelandstoets heeft opgeleverd, breekt de derde en laatste fase van de methodiek aan. Dit is de fase waarin de beleidsmaker, geconfronteerd met de bevindingen uit de analyse, een keuze moet nemen over hoe met de vastgestelde impact wordt omgegaan. Deze responsfase bestaat uit twee tussenstappen die we chronologisch bespreken.

1. Keuze van sturingsmechanismen

De keuze voor sturingsmechanismen is de eerste stap om tot een effectieve beslissing te komen, omdat hierin beslist wordt op welke manier omgegaan zal worden met de geïdentificeerde impact uit de plattelandstoets. Deze stap laat drie mogelijke uitkomsten toe, nl. mitigatie, beleidsdifferentiatie en verantwoording volgens het comply-or-explain-principe. We bespreken ze achtereenvolgens, met aandacht voor hun toepassingsgebied en voor hun beperkingen.

- *Mitigatie*

Bij mitigatie blijft de generieke regel of beleidsmaatregel overeind, maar worden er specifieke **flankerende maatregelen** aan toegevoegd om de negatieve impact in rurale gebieden te verzachten of te compenseren. Dit is in de meeste dossiers de meest evidente oplossing, zeker wanneer het gaat om maatregelen die zich richten op dienstverlening, voorzieningen of bereikbaarheid. Een concreet voorbeeld maakt het principe meteen duidelijk. Stel dat de Vlaamse overheid beslist om fysieke VDAB-loketten in een aantal gemeenten te centraliseren vanuit efficiëntieoverwegingen. De diepgaande analyse wijst uit dat deze maatregel kwetsbare jongeren in de Westhoek disproportioneel treft, omdat zij de mogelijkheden missen om zich over grotere afstanden te verplaatsen. Mitigatie betekent in dat geval niet dat de sluiting wordt teruggedraaid, maar dat er gelijktijdig geïnvesteerd wordt in flankerende maatregelen zoals mobiele VDAB-punten of roterende spreekuren in lokale bibliotheken, specifiek in de getroffen rurale gebieden. Op die manier wordt de kern van het beleid behouden, terwijl de ongewenste neveneffecten op het platteland worden opgevangen.

De kracht van mitigatie ligt in haar pragmatisme. Ze vraagt geen herformulering van de generieke beleidsmaatregel en belemmert dus de politieke beslissing zelf niet. Haar zwakte ligt in het risico dat de mitigerende maatregelen op papier worden beloofd maar in de praktijk onvoldoende worden uitgevoerd of gefinancierd. Om dit risico te beheersen, stellen we voor dat elke mitigerende maatregel in de plattelandstoets expliciet wordt gekoppeld aan een budgettaire dekking en aan een uitvoeringstermijn, zodat de haalbaarheid ervan formeel mee wordt beoordeeld bij de kwaliteitscontrole.

- *Beleidsdifferentiatie*

Een tweede mechanisme is differentiatie, waarbij dezelfde regel of maatregel in verschillende delen van Vlaanderen **verschillend wordt toegepast**. Differentiatie gaat verder dan mitigatie omdat ze de generieke regel zelf modificeert voor specifieke gebieden. Het voorbeeld bij uitstek uit de vergelijkende analyse is het Franse model, waar de Loi 3DS lokale besturen toelaat om binnen bepaalde kaders af te wijken van de generieke regelgeving, aangepast aan de lokale realiteit. Voor Vlaanderen is een dergelijke benadering bijzonder geschikt wanneer een maatregel in stedelijk gebied en in rurale gehuchten fundamenteel verschillend zou moeten uitpakken om haar doelstelling te bereiken. Een voorbeeld is een regelgeving over bouwverdichting, die in een verstedelijkte kern andere drempelwaarden kan vereisen dan in een landelijk gehucht zonder dat de achterliggende beleidsdoelstelling (kwalitatief ruimtegebruik) wordt opgegeven. Differentiatie kan ook minder verregaand worden toegepast, bijvoorbeeld door in een decreet een uitzonderingsclausule of een aangepaste norm op te nemen voor gebieden die op basis van de Vlaamse Plattelandsindex als bijzonder kwetsbaar worden geclassificeerd. In dat geval is de differentiatie niet initiatief-afhankelijk van de lokale besturen, maar rechtstreeks ingebouwd in de Vlaamse regelgeving zelf.

Differentiatie is het krachtigste van de drie mechanismen, omdat ze toelaat om beleid op maat te snijden van de gebiedsrealiteit. Tegelijk is het ook het mechanisme met het grootste risico op onbedoelde neveneffecten. De Vlaamse ervaring met bijvoorbeeld de opeenvolgende aanpassingen aan de omgevingswetgeving toont aan hoe een goed bedoeld systeem van uitzonderingen in de praktijk kan evolueren naar een wildgroei van moeilijk beheersbare regels, waarin noch de burger, noch de administratie, noch de rechtspraak nog helder zicht heeft op wat waar geldt. Om dit risico in te dammen, moet differentiatie gepaard gaan met drie randvoorwaarden.

Een eerste randvoorwaarde is dat differentiatie enkel mogelijk is op basis van **objectieve en transparante criteria**. De Vlaamse Plattelandsindex (zie hierboven) levert hiervoor de nodige basis, omdat ze toelaat om gebieden op een uniforme en verdedigbare manier te classificeren op basis van hun rurale karakter en hun kwetsbaarheidsprofiel. Differentiatie op basis van willekeurige lijsten van gemeenten of op basis van politieke compromissen wordt hiermee vermeden. Een tweede randvoorwaarde is dat elke uitzondering periodiek moet worden herbekeken op haar blijvende noodzaak. Een uitzondering die werd ingevoerd omdat een gebied in 2026 bijzonder kwetsbaar was, hoeft dit in 2035 niet noodzakelijk nog te zijn. We stellen daarom een **automatische herzieningsclausule** voor, waarbij uitzonderingen standaard worden geëvalueerd na vijf jaar en ofwel worden bevestigd, ofwel worden aangepast, ofwel vervallen. Een derde randvoorwaarde is een **centrale monitoring** van alle lopende differentiatiebeslissingen, zodat de cumulatieve impact van uitzonderingen over beleidsdomeinen heen overzichtelijk blijft. Deze monitoring kan worden opgenomen in de schoot van de Interdepartementale Werkgroep Platteland of via de Plattelandsindex.

- *Comply-or-explain*

Het derde mechanisme is verantwoording. Wanneer de diepgaande analyse een significante rurale impact vaststelt maar de beleidsmaker oordeelt dat noch mitigatie, noch differentiatie wenselijk of haalbaar is, dan is het mogelijk om voor comply-or-explain te kiezen. In dat geval blijft de generieke regel overeind zonder flankerende of gebiedsspecifieke aanpassingen, maar moet de beleidsmaker in de plattelandstoets **uitvoerig en omstandig motiveren** waarom de vastgestelde impact in dit specifieke geval aanvaardbaar wordt geacht. De

functie van dit mechanisme is om de politieke kost van het negeren van de plattelandstoets transparant te maken. De evidente vraag bij dit mechanisme is wat dan eigenlijk "aanvaardbaar" betekent. Deze vraag laat zich niet met een absoluut criterium beantwoorden, omdat aanvaardbaarheid inherent een politieke afweging is die afhangt van het gewicht dat men aan verschillende beleidsdoelen toekent. Tegelijk willen we vermijden dat "aanvaardbaar" een leeg begrip wordt dat in de praktijk alles kan betekenen. We stellen daarom drie beoordelingscriteria voor die gezamenlijk kunnen worden meegenomen bij de beoordeling van een comply-or-explain-motivering.

Het eerste criterium is **proportionaliteit**. De vraag is hier of de rurale impact in verhouding staat tot de bredere beleidsdoelstelling die met de maatregel wordt nagestreefd. Een maatregel die voor het platteland een significante, maar voorlopige verschraling oplevert terwijl zij tegelijk een substantiële winst realiseert op een ander breed maatschappelijk doel (klimaat, volksgezondheid, sociale gelijkheid), kan proportioneel zijn. Een maatregel die een zware impact oplevert voor een beperkt bijkomend algemeen voordeel, is dat veel minder. Het tweede criterium is **omkeerbaarheid**. Rurale impact die een blijvend of moeilijk terug te draaien karakter heeft (bijvoorbeeld de definitieve sluiting van basisvoorzieningen in dorpskernen, het verlies van onroerend erfgoed, of het verdwijnen van sociaal weefsel) is veel moeilijker aanvaardbaar dan tijdelijke of omkeerbare effecten. Het derde criterium is **compensatie** elders in het bredere beleidspakket. Wanneer de beleidsmaker in andere recente dossiers reeds substantiële investeringen heeft gerealiseerd die het platteland ten goede komen, weegt dat mee in de beoordeling van een nieuwe maatregel met negatieve impact. Omgekeerd is een reeks aan opeenvolgende maatregelen die elk op zich klein lijken, maar cumulatief het platteland hebben uitgehold, een teken dat comply-or-explain als instrument niet correct is gebruikt.

De drie mechanismen kunnen in de praktijk ook **gecombineerd** worden. Het is perfect denkbaar dat een beleidsmaker voor een dossier kiest om deels te mitigeren (via flankerende maatregelen), deels te differentiëren (via een uitzonderingsclausule voor bijzonder kwetsbare gebieden) en deels te verantwoorden (voor de residuele impact die onvermijdelijk is). Het is precies in deze combinatiemogelijkheden dat de responsfase haar volwassen vorm vindt. De beleidsmaker stelt op die manier een pakket samen dat de vastgestelde impact integraal beantwoordt.

2. Nemen van de finale beslissing door de Vlaamse Regering

De laatste stap in de responsfase is de finale besluitvorming door de Vlaamse Regering. De plattelandstoets en de gekozen sturingsmechanismen vormen samen het beslissingsdossier dat aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd. Op basis daarvan neemt de Vlaamse Regering een beslissing over het voorliggende dossier. Drie uitkomsten zijn mogelijk. Een eerste mogelijke uitkomst is dat de Vlaamse Regering het **dossier goedkeurt** zoals voorgelegd, inclusief het pakket aan sturingsmechanismen dat de bevoegde minister heeft samengesteld. Dit is de te verwachten gang van zaken wanneer de gekozen sturing in verhouding staat tot de vastgestelde rurale impact. Een tweede mogelijke uitkomst is dat de Vlaamse Regering het dossier **goedkeurt mits bijsturing van het pakket aan sturingsmechanismen**. Dit kan zich voordoen wanneer de Vlaamse Regering oordeelt dat de voorgestelde mitigatie, differentiatie of comply-or-explain-motivering versterking behoeft. De minister wordt in dat geval gevraagd de keuzes aan te passen alvorens het dossier definitief wordt afgerond. Een derde mogelijke uitkomst is dat de Vlaamse Regering het dossier in zijn huidige vorm **niet aanvaardt en terugverwijst** voor een grondige herwerking. Dit zal in de praktijk eerder uitzonderlijk zijn en doet zich wellicht vooral voor wanneer de

Vlaamse Regering oordeelt dat de fundamentele rurale impact onvoldoende is aangepakt. Welke uitkomst zich ook voordoet, het beslissingsdossier (inclusief de plattelandstoets en de gekozen sturingsmechanismen) wordt mee opgenomen in de openbare dossierbehandeling. Dit garandeert de transparantie van de plattelandstoets en maakt het mogelijk dat het Vlaams Parlement, de provincies, de lokale besturen en het bredere middenveld de gemaakte afwegingen kunnen volgen en zo nodig politiek ter discussie stellen.

1.2.4 Inschatting van de doorlooptijden en praktische haalbaarheid

Een methodiek die er op papier coherent uitziet, staat of valt uiteindelijk met haar praktische haalbaarheid. Drie elementen zijn daarbij van belang. Het eerste is de **doorlooptijd**. Bij de quick scan moet deze doorlooptijd minimaal zijn, omdat de quick scan geen blokkerende tussenstap mag worden in het reguliere beleidsproces. Bij de diepgaande analyse is een langere doorlooptijd (richtinggevend enkele weken tot enkele maanden, afhankelijk van de complexiteit) aanvaardbaar, op voorwaarde dat de beleidsmaker op voorhand weet binnen welke termijnen hij de analyse moet aanleveren. Deze termijnen moeten op voorhand worden vastgelegd en opgenomen in de omzendbrief bij de reguleringsimpactanalyse. Voor de diepgaande analyse stellen we als richtpunt voor dat een gemiddeld dossier binnen vier tot zes weken doorlopen kan worden, waarbij de zwaarste dossiers (bv. structuurhervormingen met sterke gebiedsgebonden impact) tot enkele maanden kunnen vragen. Deze richtpunten moeten in de eerste werkingsjaren empirisch gekalibreerd worden op basis van de reële tijdsbesteding bij de betrokken administratie.

Een tweede element is de **capaciteitsopbouw** binnen de administratie. De ervaring met vergelijkbare toetsen (zoals de JoKER en de armoedetoets) leert dat een nieuwe toets zonder gerichte opleiding en ondersteuning van betrokken administratie in de eerste werkingsjaren sterk wisselvallig wordt ingevuld. De VLM is vanuit haar rol als methodologisch kenniscentrum de aangewezen instantie om deze opleiding aan te bieden, in samenwerking met de rurale ambassadeurs of aandachtsambtenaren binnen de verschillende beleidsdomeinen. Bovendien moet er voldoende tijd genomen worden om de Plattelandsindex te ontwikkelen en operationeel te maken en om de rurale ambassadeurs (aandachtsambtenaren) te identificeren en op te leiden. We raden hier alvast een pilootproject aan met een goed afgebakend dossier dat de hele methodiek doorloopt zodat geëvalueerd kan worden of en hoe een ruimere uitrol haalbaar is.

Een derde element is de **evalueerbaarheid** van de methodiek zelf. We stellen voor dat de quick scan en de diepgaande analyse na twee jaar praktijkervaring formeel worden geëvalueerd, op basis van criteria zoals het aantal doorgestroomde dossiers, de kwaliteit van de ingevulde motiveringen, de ervaren last bij de betrokken administratie, en de mate waarin de toets daadwerkelijk heeft geleid tot bijsturing van beleid. Deze evaluatie kan aanleiding geven tot kalibratie van de drempelwaarden, bijsturing van de checklist-inhoud of aanpassing van de doorlooptijden.

1.3 2C. EEN SUGGESTIE VOOR DE VOLGENDE REGERINGSVORMING

In de vorige hoofdstukken ontwikkelden we een tweeledig kader voor de Vlaamse Plattelandstoets. De belangrijkste les uit het internationaal-comparatieve onderzoek maar ook een belangrijk element die we zelf suggereren in het voorstel van methodiek hierboven is het ex-ante en preventief werken. Als je die redenering doortrekt, is de meest proactieve manier van werken natuurlijk om al in het proces voorafgaand aan de opmaak van een Vlaams regeerakkoord dergelijke aandachtspunten mee te nemen. Als het politiek belangrijk wordt geacht om daarin ook bv. rurale impact mee te nemen, dan is het logisch om de kern van deze Vlaamse Plattelandstoets (2026) en het Plattelandspact (2025) als een “rode draad” af te stemmen en die als richtsnoer vast te leggen.

Die bevinding wordt ook uitvoeriger beschreven in een artikel over het management van de Vlaamse regering in het Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement¹. Daarin wordt een scherpe analyse gemaakt van het proces dat nu wordt gebruikt bij Vlaamse regeringsonderhandelingen: een proces dat gebaseerd is op wantrouwen en zorgt voor een veel te uitgebreid, dichtgetimmerd document waarna er te weinig beleidsruimte is voor de regering zelf. Dat is een inefficiënte aanpak die alleen maar onwenselijke effecten genereert.

Het zou veel beter zijn om eerst generieke aandachtspunten en doelstellingen te bepalen met een coalitie en pas nadien in werkgroepen invulling te geven aan de inhoud van het regeerprogramma. Het is aan de politiek om te bepalen welke rode draden of generieke doelstellingen daarin gekozen moeten worden ... maar bv. de rurale impact en elementen uit deze Vlaamse Plattelandstoets zouden theoretisch zeker in dat rijtje kunnen thuishoren.

Hetzelfde zou je kunnen bedenken met strategische waarden en doelen die nu vaak te weinig aandacht krijgen in het proces van regeringsvorming omdat ze politiek minder aantrekkelijk, wat technischer of oncomfortabel aanvoelen. Denk bv. aan het bestuurlijke landschap, het financiële kader, doelstellingen op vlak van decentralisatie en deregulering, de organisatie van de eigen Vlaamse overheid, de manier van samenwerken en communiceren binnen de regering (bv. de organisatie van ministercomités voor strategische reflectie?), de kabinetswerking (bv. één regeringskabinet?), aspecten van deontologie en nieuwe politieke cultuur (bv. decumul en het statuut van mandatarissen?), de checks & balances en de rol van het Vlaams Parlement (bv. het inrichten van commissies volgens maatschappelijke opgaven ipv bevoegdheden en sectoren?), de visie op samenwerking met adviesraden en het middenveld, de nood aan meer integraal en transversaal beleid, enzovoort.

Als dat niet op voorhand gebeurt in een generieke, gedragen visietekst wordt het veel lastiger om daar post factum nog een visie op te ontwikkelen. Dan krijgen die belangrijke strategische elementen vaak disproportioneel weinig aandacht, ofwel blijken die ineens moeilijker te passen in de bepaalde ideeën uit werkgroepen. Nog later, in het proces van de verdeling van bevoegdheden en ministeriële portefeuilles, wordt het al helemaal lastig en worden inhoudelijke doelstellingen vermengd met de strategie en speelt de gunfactor en/of partijstrategie op dat vlak een te grote rol. Er zijn dus overtuigende argumenten om dat proces beter en

¹ Van Humbeeck, P., Van Dooren, W., De Rynck, F. en Janssens, L. (2023), 'Hoe de Vlaamse regering haar werking en kerntaken kan versterken', in: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, Brugge: Die Keure, 2023: nr. 4, p 59-79.

slimmer te organiseren. Richting de nieuwe legislatuur die in 2029 aanvat, is het alvast een overtuigende aanbeveling

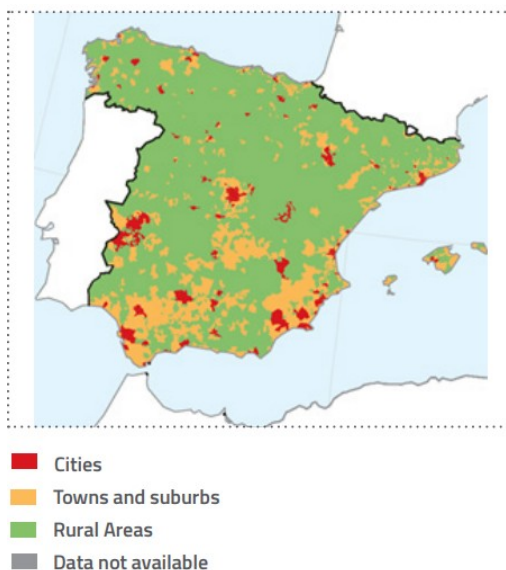
In het artikel wordt voorgesteld om zoiets eerder een regeerprogramma te noemen en geen heel uitgebreid, dichtgetimmerd regeerakkoord dat vooral als vanuit een controle- en beheersingsfilosofie is geconcipieerd.

BIJLAGE 1: EXPLORATIEVE VERGELIJKENDE ANALYSE: LANDENFICHES

Spanje:

1. Context:

De urgentie van rural proofing in Spanje komt voort uit het fenomeen van "La España Vaciada" (het lege Spanje). Hoewel Spanje met een gemiddelde bevolkingsdichtheid van ongeveer 97 inwoners per km² (Eurostat, 2024/2025) vergelijkbaar lijkt met andere Europese landen, verhult dit cijfer een extreme territoriale ongelijkheid. Naar schatting woont 90% van de bevolking op slechts 30% van het grondgebied (voornamelijk in Madrid en de kustregio's), terwijl het binnenland (goed voor 70% van de oppervlakte) slechts 10% van de Spanjaarden huisvest. Grote delen van het binnenland, zoals de Serranía Celtibérica, hebben een dichtheid van minder dan 8 inwoners per km². Rural proofing is in Spanje dan ook een politiek antwoord op de demografische uitdaging om territoriale rechtvaardigheid te herstellen en verdere ontvolking tegen te gaan.



(Lorenzini & Ambrosino, 2019)

2. Rol in de beleidscyclus:

In Spanje wordt rural proofing (Mecanismo de Garantía Rural) primair toegepast als een ex-ante instrument tijdens de beleidsontwikkeling (Esparcia Pérez, 2025). Het is ontworpen om territoriale rechtvaardigheid te borgen voordat wetgeving van kracht wordt. De toetsing is formeel geïntegreerd in de Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), een verplicht memorandum dat elk wetgevingsvoorstel van de centrale overheid

vergezelt (Proposición de Ley del Mecanismo Rural de Garantía, 2025). Hoewel de nadruk ligt op preventie (het voorkomen van negatieve effecten op ontvolkte gebieden), voorzien recente wetten ook in de mogelijkheid om mitigerende maatregelen op te nemen als negatieve impact onvermijdelijk is (Proposición de Ley del Mecanismo Rural de Garantía, 2025). De cyclus is sterk gericht op demografische impact ("Reto Demográfico"), waarbij wetgeving wordt gescreend op het potentieel om de kloof tussen stad en platteland te vergroten of te verkleinen (Sánchez, 2023).

3. Governance en institutionele inbedding:

Spanje onderscheidt zich in Europa door rural proofing als een wettelijke verplichting (statutory obligation) te benaderen. Op nationaal niveau vormt Wet 27/2022 (over de institutionalisering van de evaluatie van overheidsbeleid) de juridische basis (REDR, 2024). De verantwoordelijkheid ligt bij het Ministerie voor de Ecologische Transitie en Demografische Uitdaging (MITECO), dat fungeert om door de silo's van andere ministeries heen te breken (Sánchez, 2023). Vanwege de gedecentraliseerde staatsstructuur kunnen autonome regio's strengere richtlijnen opleggen. Zo heeft Castilla-La Mancha met Wet 2/2021 een strenger model ingevoerd waarbij een demografische impactanalyse (Informe de Impacto Demográfico) verplicht is, en hebben ook Aragón en Extremadura eigen dwingende wetgeving aangenomen (Pérez Gabaldón, 2022).

4. Methodes van toetsing:

De methodologische kern is de "Rural Lens", vertaald naar checklists die beleidsmakers moeten invullen (Pazos-Vidal et al., 2021). Deze checklists toetsen op criteria zoals toegankelijkheid van diensten, impact op economische diversificatie en aanpassingsvermogen van regelgeving aan kleine schaal (om onevenredige bureaucratie voor kleine gemeenten te voorkomen). Een unieke methodologische bijdrage uit Spanje is de G100-methodologie, die ontwikkeld werd via een bottom-up proces met 100 plattelandsbewoners, en kwalitatieve toetsingsvragen heeft opgeleverd (Pazos-Vidal et al., 2021). Een groot struikelblok blijft echter de data. Veel analyses blijven hangen op provinciaal niveau (NUTS 3), wat lokale verschillen maskeert. Er wordt daarom gewerkt aan betere datasets op gemeentelijk niveau (o.a. via het GRANULAR-project) en de oprichting van een Rural Observatory om datagestuurde toetsing mogelijk te maken (REDR, 2024).

5. Proces van toetsing:

Het proces start bij het opstellen van een nieuwe wet of regeling door een vakministerie. In het verplichte MAIN-document moet een specifieke sectie over demografische impact worden opgenomen (Proposición de Ley del Mecanismo Rural de Garantía, 2025). Dit proces volgt ruwweg drie stappen: 1) Diagnose: een analyse van de huidige situatie in de getroffen gebieden op basis van demografische data, 2) Identificatie: het vaststellen of de maatregel de ongelijkheid vergroot, verkleint of neutraliseert, en 3) Mitigatie: het definiëren van compenserende maatregelen bij verwachte negatieve effecten (Esparcia Pérez, 2025). In regio's met strikte wetgeving, zoals Castilla-La Mancha, is dit gekoppeld aan een formele goedkeuring. Zonder een adequaat demografisch rapport kan de wetgeving in theorie worden geblokkeerd (REDR, 2024). Anderzijds, als het rapport er wel is maar er wordt een negatieve impact vastgesteld, dan blokkeert dit de wet niet automatisch (Sánchez, 2023).

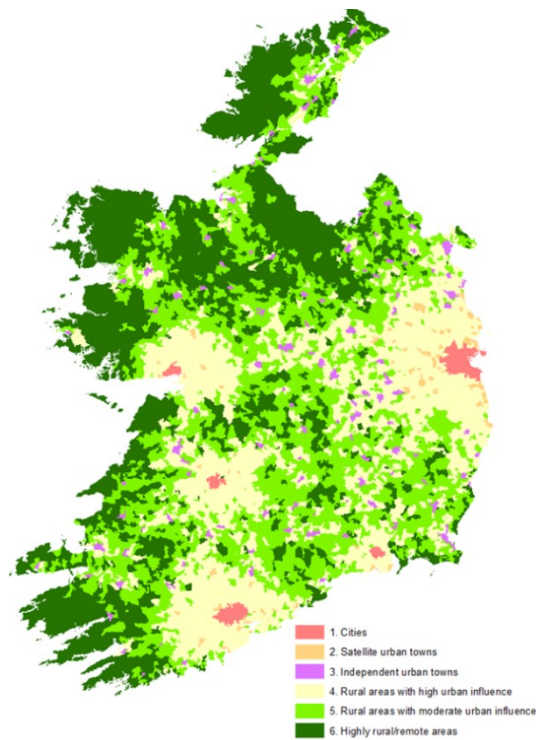
6. Evaluatie van de toets:

De evaluatie van rural proofing in Spanje toont een gemengd beeld. MITECO publiceert jaarlijkse monitoringsrapporten over de voortgang en de implementatie van de "130 Maatregelen" tegen de demografische uitdaging. Uit recente analyses (o.a. Esparcia Pérez, 2025) blijkt echter dat er een risico bestaat op bureaucratisch formalisme. Hoewel de wettelijke verplichting bestaat, worden de analyses in de MAIN-documenten in de praktijk nog te vaak afgedaan met generieke statements dat er "geen impact" is, in plaats van een grondige, datagestuurde analyse (Sánchez, 2023). De wetgeving heeft weliswaar geleid tot een groter politiek bewustzijn, maar de daadwerkelijke bijsturing van wetsteksten op basis van de toetsing blijft een aandachtspunt (Esparcia Pérez, 2025).

Ierland:

1. Context:

Ierland neemt een bijzondere positie in binnen de EU met een zeer hoog percentage plattelandsbewoners. Volgens recente definities (CSO/Wereldbank) woont ongeveer 35% van de bevolking in rurale gebieden, wat aanzienlijk hoger is dan het EU-gemiddelde. De bevolkingsdichtheid is met circa 78 inwoners per km² relatief laag (Worldometer, 2026), maar in tegenstelling tot veel andere Europese regio's groeit de Ierse plattelandsbefolking juist (met uitzondering van enkele afgelegen westelijke regio's) (Central Statistics Office, 2026). Deze demografische dynamiek vormt de achtergrond voor het nationale beleidskader "Our Rural Future 2021-2025", waarin rural proofing centraal staat om ervoor te zorgen dat deze groeiende bevolking gelijke toegang houdt tot diensten en infrastructuur (Government of Ireland, 2021).



2. Rol in de beleidscyclus

In Ierland wordt rural proofing, net als in Spanje, primair ingezet als een ex-ante instrument. Het doel is om beleidsinterventies te sturen tijdens de formuleringsfase (Government of Ireland, 2021). Het mechanisme is ontworpen om deel uit te maken van het Cabinet Memorandum Process (via Cabinet Handbook) die departementen moeten uitvoeren voordat ze een memorandum naar de regering sturen (Government of Ireland, 2025). De focus ligt op het vroegtijdig identificeren van onbedoelde neveneffecten op rurale gemeenschappen voordat beleid definitief wordt vastgesteld. In de praktijk wordt nu de overstap gemaakt van

een passieve afvinkoefening aan het einde van de rit, naar een actieve "Rural Lens" aan de start van de beleidscyclus.

3. Governance en institutionele inbedding

De politieke verantwoordelijkheid voor de Rural Lens ligt bij het Department of Rural and Community Development (DRCD) (Government of Ireland, 2021). Dit departement fungeert als aanjager en waakhond, maar de uitvoering ligt bij de individuele vakministeries. Een belangrijk onderscheid met bijvoorbeeld Noord-Ierland of bepaalde Spaanse regio's is dat rural proofing in de Republiek Ierland (nog) geen harde wettelijke verplichting (statutory obligation) is, maar een regeringsbesluit (Government of Ireland, 2025). Dit betekent dat de handhaving afhankelijk is van politieke wil en administratieve cultuur (soft power) in plaats van juridische dwang. Hoewel de uitvoering van rural proofing dus ligt bij de DRCD, is het toezicht belegd bij de Cabinet Committee on Economic Recovery and Investment (Government of Ireland, 2021, p. 9).

4. Methodes van toetsing:

De methodologie heeft recent (2024-2025) een significante update gekregen op basis van academisch advies (o.a. het rapport van Parnell & Lynch, 2023). Waar voorheen werd geleund op het Cabinet Handbook (dat vaak dode letter bleef), werden in 2023-2024 pilot-projecten uitgevoerd (bijv. bij de National Hubs Strategy en het nieuwe toerismebeleid, O'Brien, 2024) om een diepgaandere Rural Proofing Assessment Template te testen (Government of Ireland, 2025). De kern van de nieuwe methode is het gebruik van "Small Area"-data en de "six-way classification" van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CSO) om rurale gebieden beter te begrijpen (Kelly et al., 2024; Government of Ireland, 2025). De methodiek dwingt beleidsmakers om niet naar het platteland als homogeen gebied te kijken, maar onderscheid te maken tussen dorpen waarnaar gependeld wordt, toeristische kustgebieden en afgelegen agrarische zones.

5. Processtappen:

Het Ierse rural proofing-proces is gebaseerd op het theoretische raamwerk van Parnell & Lynch (2023), die expliciet pleiten voor een procesgedreven en sterk administratief model in plaats van een harde wettelijke verplichting. Zij waarschuwen dat wettelijke dwang vaak leidt tot bureaucratisch afvinkgedrag ("bureaucratic compliance") zonder echte betrokkenheid. Om de rurale geletterdheid van beleidsmakers daadwerkelijk te vergroten, structureert hun model het proces in vier opeenvolgende fasen:

- Voorbereiding en afbakening: De beleidsmaker definieert de doelen van het beleid en bepaalt allereerst of er sprake is van een ruimtelijke dimensie.
- Data verzamelen: Het structureel zoeken naar kwantitatieve en kwalitatieve data om de rurale context in kaart te brengen.
- Consultatie: Het vroegtijdig en betekenisvol in gesprek gaan met rurale belanghebbenden over het voorstel.

- Impactbeoordeling en mitigatie: De verzamelde data en feedback evalueren om het beleid vervolgens gericht aan te passen, zodat negatieve ruimtelijke effecten worden geneutraliseerd en rurale kansen worden gemaximaliseerd

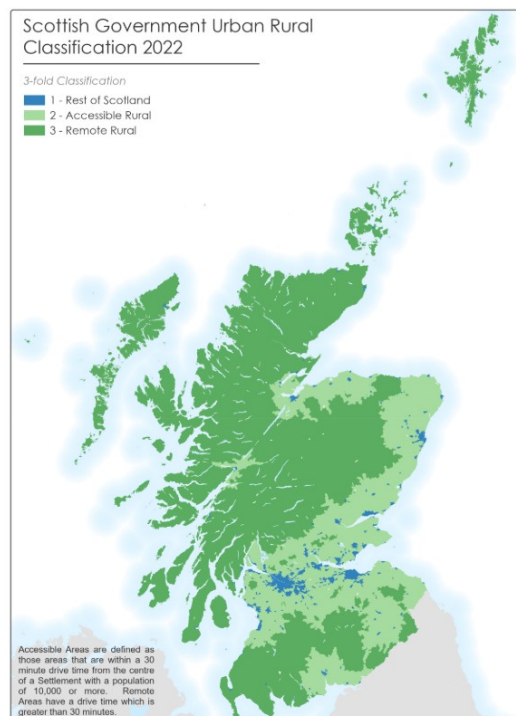
6. Evaluatie van de toets:

De meest invloedrijke evaluatie van het Ierse rural proofing instrument is het Parnell & Lynch rapport (2023) dat uitgevoerd werd in opdracht van het DRCD, en dat ook als basis diende voor de recente herzieningen. De conclusie van de auteurs was dat het vorige model (Cabinet Handbook) te vrijblijvend was en vaak werd gereduceerd tot een afvinkoefening. In een recente analyse van Social Justice Ireland (2024/2025) wordt vastgesteld dat ondanks de retoriek van Our Rural Future, de daadwerkelijke impact op armoedebestrijding en dienstverlening in landelijke gebieden achterblijft door een gebrek aan dwingende toetsing. Ze waarschuwen voor de "rural poverty trap" (rurale armoedeval door de hoge kosten van diensten en transport) en noemen het huidige systeem te reactief (Social Justice Ireland, 2024). Ook het Ierse parlement (de Oireachtas Joint Committee on Social Protection, Rural and Community Development) heeft in recente hoorzittingen (2023-2025) kritiek geuit op het gebrek aan data over de effectiviteit van de rural proofing (Oireachtas, 2025).

Schotland

1. Context:

Schotland wordt gekenmerkt door een enorme geografische disbalans. Ongeveer 98% van het landoppervlak is geclassificeerd als ruraal ("remote rural" of "accessible rural"), terwijl hier slechts 17% van de bevolking woont. De bevolkingsdichtheid in de Hooglanden (Highlands) en Eilanden (Islands) is extreem laag (vaak <10 inw/km²). Een unieke factor in Schotland is de prominente positie van de 93 bewoonde eilanden. Vanwege hun specifieke uitdagingen (hogere kosten van levensonderhoud, transportafhankelijkheid, klimaatkwetsbaarheid) is het rurale beleid in Schotland strikt opgesplitst in twee sporen, nl. een wettelijk beschermde status voor de eilanden en een algemenere beleidsaanpak voor het rurale vasteland.



2. Rol in de beleidscyclus:

Rural proofing wordt in Schotland toegepast als een ex-ante evaluatie-instrument, maar de striktheid hangt af van de locatie. Voor beleid dat effect heeft op eilandgemeenschappen is de toetsing wettelijk verankerd en moet deze plaatsvinden voordat wetgeving wordt aangenomen. Dit heet de Island Communities Impact Assessment (ICIA) (Scottish Government, 2022). Voor het rurale vasteland (mainland rural) hanteert men het principe van "Mainstreaming", wat betekent dat rurale belangen automatisch in elk beleid moeten worden meegenomen (Scottish Government, 2024). Omdat dit in het verleden vaak te vrijblijvend bleek, is dit recent aangescherpt

met nieuwe toolkits die beleidsmakers stimuleren om vroeg in de cyclus (tijdens de conceptfase) potentiële negatieve effecten te identificeren (Scottish Government, 2024).

3. Governance en institutionele inbedding:

Schotland heeft met de Islands (Scotland) Act 2018 een van de meest verregaande vormen van “place-based” wetgeving in het Verenigd Koninkrijk (Scottish Government, 2019). Het is immers een van de weinige overheden waar “island proofing” een harde wettelijke verplichting (statutory duty) is voor alle relevante overheidsinstanties (inclusief gemeenten en gezondheidsdiensten). Ministers zijn dus bij wet verplicht om rekening te houden met eilandbelangen (Scottish Government, 2022). Voor het rurale vasteland ontbreekt deze harde wettelijke vereiste echter, en ligt de verantwoordelijkheid verspreid over de verschillende betrokken ministeries (Scottish Government, 2024). Recente ontwikkelingen, zoals de Agriculture and Rural Communities Act (2024) en het Rural Delivery Plan (2026), proberen de rural proofing voor het vasteland echter dichterbij het strenge niveau van de eilanden te brengen door subsidies te koppelen aan rurale doelstellingen (Scottish Government, 2024).

4. Methodes van toetsing:

- Voor de eilanden: De ICIA-methodiek is strikt gereguleerd. Beleidsmakers moeten toetsen aan de hand van zeven fasen, nl. Screening, 2. Scoping, 3. Consultation, 4. Assessment, 5. Mitigation, 6. Publication, 7. Review (zie ook 5. Processtappen). Ze moeten bewijzen dat ze de unieke omstandigheden van eilandbewoners begrijpen door directe consultatie met hen te organiseren.
- Voor het vasteland: Hier wordt gebruikgemaakt van de nieuwe Rural Assessment Toolkit (geïntroduceerd in 2025 als onderdeel van het Rural Delivery Plan). Deze toolkit vraagt beleidsmakers om te kijken naar specifieke rurale nadelen, zoals de “delivery cost” (het is duurder om diensten te leveren) en de digitale kloof. Waar de eilanden-toets juridisch is, is de vasteland-toets zachter en gericht op beleidsaanpassing.

5. Processtappen:

Het proces voor een Island Communities Impact Assessment volgt zeven formele stappen:

- Screening: Er wordt bepaald of het beleid een “differentieel effect” heeft. Dit is een initiële beoordeling om in te schatten of de effecten op eilandbewoners waarschijnlijk verschillen van die op bewoners van het vasteland.
- Scoping: De reikwijdte van de beoordeling wordt vastgesteld. Hierbij worden de specifiek getroffen gemeenschappen (zoals specifieke eilanden of eilandengroepen) en de benodigde data gedefinieerd.

- Consultatie: Er wordt dialoog aangegaan met de relevante eilandgemeenschappen. Dit is een harde wettelijke verplichting, i.e. beleidsmakers moeten direct in overleg treden met de eilandbewoners.
- Beoordeling: De verzamelde kwalitatieve en kwantitatieve data en de feedback uit de consultatie worden geanalyseerd om de positieve en negatieve effecten van het beleid te bepalen.
- Mitigatie: Het beleid wordt aangepast om de geïdentificeerde negatieve effecten aan te pakken. Hierbij worden specifieke wijzigingen, vrijstellingen of alternatieve uitvoeringsmodellen voorgesteld.
- Publicatie: De resultaten van de ICIA moeten openbaar worden gemaakt. Deze transparantievereiste maakt publieke controle (public scrutiny) mogelijk.
- Herziening/Monitoring: Na de invoering van het beleid wordt de daadwerkelijke impact in de gaten gehouden. Dit is een doorlopende plicht om te garanderen dat de mitigerende maatregelen in de praktijk ook echt werken.

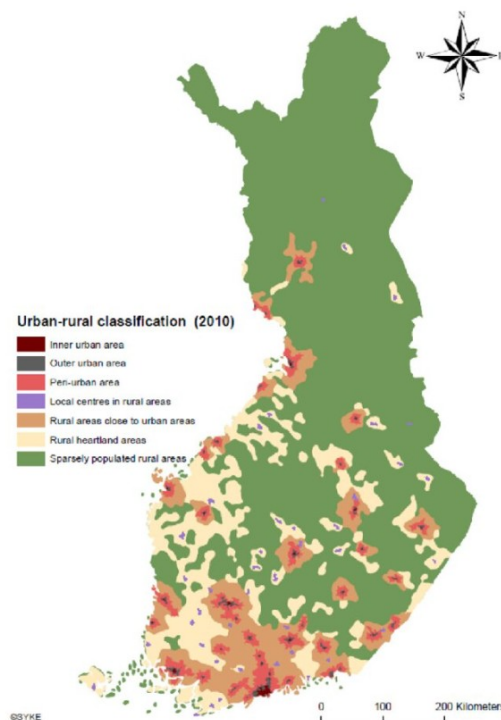
6. Evaluatie van de toetsing:

De evaluatie van de Schotse aanpak toont een groot contrast tussen de rural proofing voor de eilanden en deze voor het vasteland. Voor de eilanden ligt de rural proofing sterk ingebed. De Islands Act vereist immers een jaarlijks rapport aan het parlement over de voortgang van het National Islands Plan. De Rural Affairs and Islands Committee van het Schotse parlement speelt hierin een actieve rol als waakhond en houdt hoorzittingen over de effectiviteit van de rural proofing. Voor het rurale vasteland is de kritiek scherper. Zo bekritiseert de belangenorganisatie Scottish Land & Estates (SLE) in hun beleidsdocumenten (zoals Route 2050) het gebrek aan meetbare doelen en transparantie. Ze benadrukken dat ruraal beleid niet rigide top-down mag zijn en roepen op om doelgericht beleid en data-gedreven besluitvorming te voorzien (Scottish Land & Estates, 2025). Onderzoekers vanuit het SRUC (Scotland's Rural College) zoals Dr. Jane Atterton en de Specialist Advisory Group (SEFARI) hebben in opdracht van de overheid (2024) geëvalueerd of de nieuwe toolkits werken. Hun oordeel is dat rural proofing vaak een afvinkoefening blijft als het niet vroeg genoeg in het proces gebeurt (wanneer beleid nog slechts een schets is) (Atterton et al., 2024). In het rapport "Approaches to rural proofing: review report" (2024) erkent de Schotse overheid zelf dat de implementatie van mainstreaming uitdagend is gebleken, wat de directe aanleiding vormde voor de huidige herziening en de ontwikkeling van het nieuwe Rural Delivery Plan (Scottish Government, 2024).

Finland

1. Context:

Finland is geografisch eerder uniek in Europa. Hoewel het land qua oppervlakte groot is, woont de bevolking uiterst geconcentreerd. Ongeveer 95% van het landoppervlak wordt geclassificeerd als ruraal, maar hier woont slechts ongeveer een derde van de bevolking (ca. 1,6 miljoen mensen). De bevolkingsdichtheid is gemiddeld 18 inwoners/km², maar in regio's zoals Lapland en Kainuu daalt dit tot minder dan 4 inwoners/km². De noodzaak voor rural proofing (of MVA, Maaseutuvaikutusten arviointi), komt voort uit de dubbele realiteit van Finland (Ministry of Agriculture and Forestry of Finland, 2022). Het land is tegelijk een hoogtechnologische welvaartsstaat en een land met extreme afstanden. Het beleid richt zich daardoor niet alleen op landbouw, maar op brede plattelandspolitiek (Broad Rural Policy), waarbij het platteland wordt gezien als essentieel voor nationale veiligheid, energievoorziening en de bio-economie (Vihinen, 2009).



2. Rol in de beleidscyclus:

In Finland wordt rural proofing (MVA) ingezet als een ex-ante instrument (Ministry of Agriculture and Forestry of Finland, 2025). Het doel is om beleidsvoorstellen te toetsen op hun ruimtelijke impact voordat besluiten worden genomen. In tegenstelling tot landen die focussen op schadebeperking (defensief), probeert Finland via MVA ook kansen te identificeren (constructief) (Ministry of Agriculture and Forestry of Finland, 2025). Het instrument is echter niet wettelijk verankerd voor alle wetgeving of beleid, maar sterk gekoppeld aan

strategische overheidsprogramma's (Ministry of Agriculture and Forestry of Finland, 2025). Het wordt vaak toegepast bij grote hervormingen, zoals de recente herstructurering van de gezondheidszorg (SOTE-reform) en de hervorming van het regionale bestuur, hoewel critici stellen dat de toetsing hier vaak te weinig juridische instrumenten en sancties heeft om fundamentele wijzigingen af te dwingen.

3. Governance en institutionele inbedding

De governance van het Finse model is gebaseerd op een netwerkstructuur in plaats van harde wetgeving (zoals in Spanje of de Schotse eilanden). De centrale speler is de Rural Policy Council (MANE), een door de regering benoemd orgaan dat ministeries, belangengroepen en onderzoekers samenbrengt. MANE fungeert als de motor en waakhond van het proces. Finland hanteert een samenwerkingsgerichte aanpak met MANE als centrale actor (Mantino et al., 2023). Hoewel de nationale richtlijnen soft law zijn (i.e. aanbevelingen), zijn ze wel opgenomen in het regeringsprogramma en het National Rural Policy Programme, wat hun daadkracht versterkt (Mantino et al., 2023). Er is geen enkel ministerie met een veto-recht op basis van rural proofing, maar het systeem steunt daarentegen op consensus en de overtuigingskracht van het MANE-secretariaat binnen het Ministerie van Landbouw en Bosbouw (Mantino et al., 2023).

4. Methodes van toetsing

Finland beschikt over zeer geavanceerde data-infrastructuur voor rural proofing. In plaats van een simpele stad-platteland tweedeling, gebruikt men het YKR-systeem (Monitoring System of Spatial Structure). Dit GIS-gebaseerde systeem deelt het land in op basis van 250m x 250m rasters in zeven klassen, variërend van "binnenstad" tot "schaars bevolkt platteland" (Sparsely Populated Rural Areas) (Ministry of Agriculture and Forestry of Finland, 2025). Hierdoor kunnen beleidsmakers zeer nauwkeurig zien of een maatregel (bijv. het sluiten van scholen of politiebureaus) onevenredig hard aankomt in specifieke zones. Daarnaast gebruiken ambtenaren een door MANE ontwikkelde checklist bij beleidsvoorbereiding, waarin specifieke thema's opgenomen zijn (e.g. effect op mobiliteitsketen, impact op het vrijwilligerswerk en dorpscultuur, en toegang tot digitale diensten) (Husberg et al., 2025). Daarnaast heeft de Finse onderzoeker Kenneth Nordberg (2021) het concept van "Distributed Rural Proofing" ontwikkeld, wat een rural proofing methode is waarin lokale actoren actief betrokken worden om te beoordelen hoe centraal beleid lokaal landt en aangepast moet worden. Deze participatieve methode heeft o.a. geleid tot initiatieven zoals de Learning Cafés, waarbij beleidsmakers direct in dialoog gaan met bewoners om de impact van een wetsvoorstel te toetsen.

5. Processtappen:

- Screening (Ennakkoarviointi): De beleidsmaker checkt via een snelle scan of het voorstel territoriale gevolgen heeft (gebruikmakend van de YKR-kaart).
- In-depth assessment (Varsinainen arviointi): Kwantitatieve analyse van de effecten op diensten, bereikbaarheid en economie in de verschillende rurale zones.

- Mitigatie (Jälkiarviointi): Consultatie met de Regionale Raad (Maakuntaliitto) en lokale stakeholders.

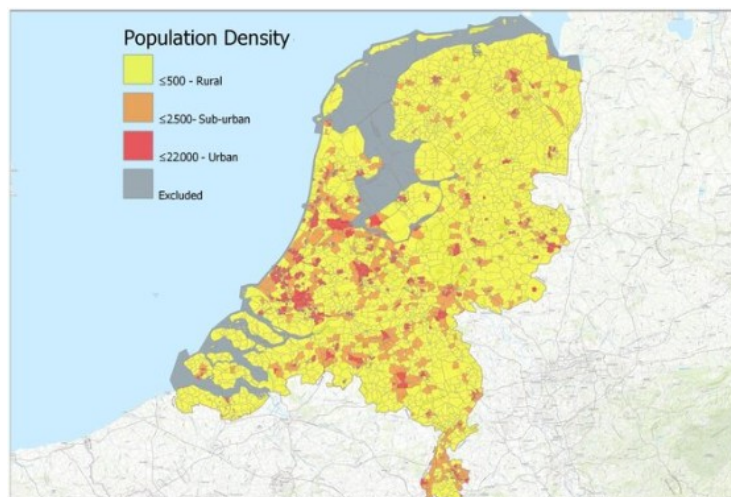
6. Evaluatie van de toetsing:

Uit internationale reviews (zoals eerdere OECD-evaluaties en recentere studies zoals het EU RUSTIK project) blijkt dat Finland excelleert in de beschikbaarheid van data (YKR), maar soms faalt in de afdwingbaarheid (Mantino et al., 2023). Rural proofing wordt door ministeries vaak gezien als een administratieve last die achteraf wordt toegevoegd. Onderzoekers zoals Kenneth Nordberg (2021) en Hilkka Vihinen (2009) wijzen er bovendien op dat ondanks de MVA-richtlijnen, het beleid de afgelopen jaren toch heeft geleid tot sterke centralisatie van diensten. Een voorbeeld hiervan is de SOTE-hervorming (gezondheids- en sociale zorg) waarbij er MVA-toetsen zijn uitgevoerd, maar kwamen deze vaak te laat in het proces om de centralisatie van ziekenhuizen nog te kunnen bijsturen, of werden ze genegeerd (Nordberg, 2021). Als reactie hierop heeft het Ministerie van Justitie in 2022 nieuwe richtlijnen geïntroduceerd om rural proofing standaard te integreren in de algemene wetgevingstoetsing (Husberg et al., 2025). De gedistribueerde vormen van rural proofing worden naar voren geschoven als potentiële oplossingen voor het te centraal trekken van de rural proofing, en worden gezien als een manier om gebiedsgerichte sociale innovatie te genereren (Nordberg, 2021).

Nederland

1. Context:

Nederland is een van de dichtstbevolkte landen van Europa (ca. 533 inw/km² in 2024), wat de perceptie over wat ruraal is compliceert. Lange tijd domineerde het economische dogma van de agglomeratiekracht: investeringen werden geconcentreerd in de Randstad (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht) onder de aanname dat de welvaart zou doorsijpelen naar de rest (RLi/ROB/RVS, 2023). Dit leidde uiteindelijk tot een groeiende kloof tussen het centrum en de periferie (de zogenaamde "krimpgebieden" en grensregio's). Het keerpunt kwam met het vernietigende rapport "Elke Regio Telt" (2023) van de drie adviesraden (ROB, Rli, RVS), die concludeerden dat beleid systematisch nadelig uitpakte voor regio's buiten de Randstad. Als reactie hierop is de focus verschoven naar "Brede Welvaart" en is het debat over een specifieke plattelandstoets in een stroomversnelling gekomen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023).



(Moraitis, Kausika, Nortier, van Sark, 2018)

2. Rol in de beleidscyclus

In Nederland vindt rural proofing plaats via de Regiotoets binnen het Integraal Afwegingskader (IAK)/Beleidskompas. Dit is primair een ex-ante instrument die ingebed is in het integrale wetgevingsproces. Ambtenaren moeten bij het schrijven van beleid (vooraf) analyseren of een maatregel differentiatie in de regio's vereist. Hoewel er een sterke politieke roep is om een specifieke plattelandstoets (o.a. via moties in de Kamer, van der Plas, 2025), heeft de regering ervoor gekozen om geen apart nieuw instrument te bouwen, maar de bestaande Regiotoets dwingender te maken. De insteek is dat via de Regiotoets ook de effecten op het platteland (en grensregio's) in beeld komen (Oostindie et al., 2024; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2024).

3. Governance en institutionele inbedding

De verantwoordelijkheid voor de Regiotoets is eerder decentraal ingericht. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) coördineert de Regiotoets en bewaakt de grondwettelijke gelijkheid tussen regio's. Het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) behartigt de specifieke belangen van het landelijk gebied, maar het zijn de afzonderlijke ministeries die instaan voor het uitvoeren van de rural proofing (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2025). Er is geen onafhankelijk orgaan met veto-recht. Wel is er het Interprovinciaal Overleg (IPO) dat fungeert als krachtige lobby om het Rijk scherp te houden. De governance leunt sterk op het poldermodel, i.e. via Regio Deals sluiten Rijk en regio partnerschappen om knelpunten die uit de toetsen komen (of die de toetsen hebben gemist) alsnog op te lossen met incidenteel geld.

4. Methodes van toetsing

De methodiek is ingebed in de IAK-vragenlijst (Beleidskompas), waarin ambtenaren moeten onderbouwen of er regionale verschillen zijn. Hierbij wordt steeds meer gebruikgemaakt van de Regionale Monitor Brede Welvaart van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), die verder kijkt dan economische cijfers (bijv. toegang tot voorzieningen, veiligheid, gezondheid) (CBS, 2025). De Regiotoets signaleert verschillen, maar verbiedt ze niet per definitie zolang ze verantwoord worden, wat in contrast staat tot bijvoorbeeld de Island Communities Impact Assessment in Schotland, die wettelijk dwingt tot mitigatie.

5. Processtappen

Het proces verloopt formeel via de lijnen van het IAK/Beleidskompas:

- Screening: De beleidsmaker checkt of een voorstel uiteenlopende effecten voor de regio's heeft. Binnen de stap "Wat zijn de gevolgen?" van dit kompas moet de beleidsmaker de effecten op verschillende groepen en regio's in kaart brengen (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2025) (Bijv: verhoogde kans op energiearmoede op het platteland, financiering op basis van leerling-leraar ratio's).
- Analyse & consultatie: Indien ja, is consultatie met koepels zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) verplicht (Code Interbestuurlijke Verhoudingen) (Code Interbestuurlijke Verhoudingen, 2023).
- Toetsing: De kwaliteitscontrole op de gemaakte afwegingen gebeurt door de juridische directies van de ministeries.
- Besluit: De ministerraad weegt de regionale effecten mee.

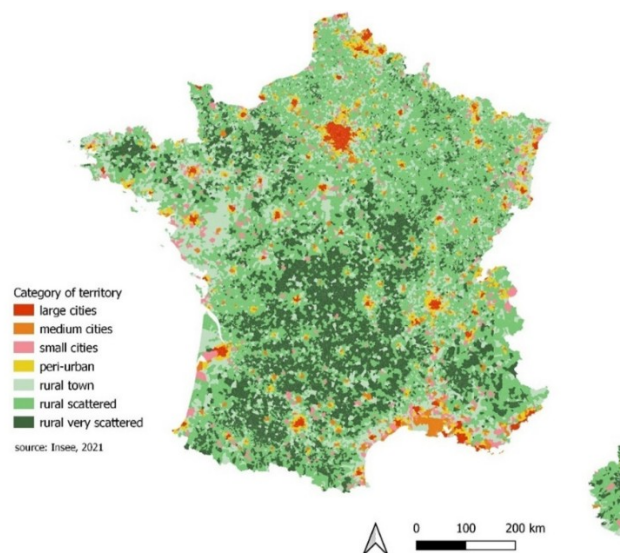
6. Evaluatie van de toetsing:

De evaluatie is momenteel kritisch. Het rapport "Elke Regio Telt" fungeerde als een meta-evaluatie die erg kritisch was voor hoe het beleid zich de afgelopen decennia gefocust heeft op de Randstad, met ernstige welvaartsgevolgen voor de plattelandsgebieden (RLi/ROB/RVS, 2023). De invoering van de aangescherpte Regiotoets is een directe reactie hierop, maar het is nog vroeg om deze volledig te evalueren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2025). Wel waarschuwen instanties zoals de Raad van State en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat instrumenten zoals de Regiotoets het risico lopen te verworden tot een vrijblijvende afvinkoefening als ze niet gepaard gaan met bindende consequenties en structurele financiering. De politieke druk (vanuit de Tweede Kamer en provincies) blijft daarom hoog om door te pakken naar een echte, dwingende plattelandstoets als blijkt dat de Regiotoets onvoldoende bescherming biedt (moties van der Plas, 2025; standpunten over rural proofing P10).

Frankrijk

1. Context:

Frankrijk is het grootste land van de EU qua oppervlakte en kent een extreme centralisatie rondom Parijs. Dit heeft geleid tot het fenomeen van de "Diagonale du Vide" (of beter: de diagonale des faibles densités), een strook van lage bevolkingsdichtheid die van het noordoosten naar het zuidwesten loopt. De noodzaak voor een specifiek ruraal beleid (en dus rural proofing) werd politiek geladen na de Gilets Jaunes (Gele Hesjes) crisis in 2018-2019. Dit protest ontstond in de peri-urbane en rurale gebieden als reactie op de verhoging van brandstofprijzen en het verdwijnen van publieke diensten. De Franse strategie, France Ruralités (gelanceerd in 2023), is een direct antwoord hierop (Ministères transition écologique aménagement du territoire transports, ville et logement, 2023). Het doel is zowel gelijkheid (égalité) als territoriale rechtvaardigheid (équité), waarbij erkend wordt dat het platteland (waar 21% van de bevolking woont, World Bank) specifieke differentiatie nodig heeft.



(Mougin, van Vliet & Bakker, 2024)

2. Rol in de beleidscyclus:

In Frankrijk wordt rural proofing, vaak aangeduid als de "Reflexe Rural", toegepast als een mix van ex-ante toetsing en ex-post schadebeheer (Inspection Generale de l'Administration, 2020). In tegenstelling tot een checklist voor beleidsmakers, is de toetsing sterk juridisch en financieel van aard. Het belangrijkste mechanisme vindt plaats voordat een wet wordt aangenomen, nl. via het beoordelen van de impact van nieuwe normen op de budgetten van lokale overheden (CNEN, 2024). Echter, de praktijk wijst uit dat de rurale reflex vaak pas werkt als er politiek protest is. Een recent voorbeeld van gefaalde proofing dat achteraf gecorrigeerd moest worden, is de ZAN-wetgeving (Zéro Artificialisation Nette). Deze wet om bodemverzegeling te stoppen, pakte negatief

uit voor rurale gemeenten die niet meer mochten bouwen. Na fel protest van de Senaat is de wet aangepast met een "rurale garantie" (een gegarandeerd aantal hectares om te bouwen) (Sénat, 2025).

3. Governance en institutionele inbedding:

Het Franse model is institutioneel zwaar uitgewerkt. De centrale speler is het Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT), een agentschap dat fungeert als de loketfunctie voor gemeenten en het rurale beleid coördineert. Het formele proofing-proces zelf verloopt via de Conseil National d'Évaluation des Normes (CNEN) (CNEN, 2024). Politiek gezien fungeert de Senaat (Le Sénat) als de facto rural controleur omdat senatoren gekozen worden door lokale bestuurders en dus direct de belangen van het platteland verdedigen (Sénat, 2025). Daarnaast is er de wet Loi 3DS (2022) die het principe van differentiatie legaliseert. Deze wet staat toe dat wetten anders worden toegepast in rurale gebieden dan in steden. De uitvoering ligt sterk bij de Prefecten in de departementen, die functioneren als de gedeconcentreerde territoriale vertegenwoordigers van de centrale instantie ANCT om besluitvorming dicht bij de lokale context te brengen en de middelen van programma's zoals Villages d'avenir te verdelen (Baccaïni et al., 2023).

4. Methodes van de toetsing

Frankrijk gebruikt geen checklist, maar focust meer op zoning en toetsingscapaciteit als methodes. In juli 2024 is het oude systeem van Zones de Revitalisation Rurale (ZRR) vervangen door France Ruralités Revitalisation (FRR) (Banque des Territoires, 2024). Dit is een geavanceerde vorm van targeting waarbij gebieden (in de praktijk op basis van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) worden geclassificeerd op basis van bevolkingsdichtheid (volgens het INSEE-raster) en inkomen (Feret et al., 2020). Als een gemeente in de FRR-zone valt, gelden automatisch fiscale vrijstellingen en subsidies om bedrijven en artsen aan te trekken (Service Public Entreprendre, 2026). Omdat kleine gemeenten de capaciteit vaak missen om complexe formulieren in te vullen, stuurt de staat via het programma Villages d'avenir 120 projectmanagers naar het platteland die helpen met het uitvoeren van de rural proofing en het uitvoeren van het ruraal beleid (Agence National de la Cohésion des Territoires, 2024).

5. Processtappen

- Indiening: Elk ministerie dat een nieuwe norm wil invoeren die impact heeft op lokale overheden, moet dit voorleggen aan de CNEN (CNEN, 2024).
- Financiële toets: De CNEN berekent o.a. de financiële impact. (Bijvoorbeeld verplichting tot nieuwe isolatie-eisen voor scholen kost rurale gemeenten €X miljoen) (CNEN, 2024).
- Advies: De CNEN geeft een positief of negatief advies. Hoewel dit advies niet bindend is voor het parlement, heeft het een zwaar politiek gewicht. Een negatief advies wordt vaak gebruikt door de Senaat om wetgeving te blokkeren of te amenderen (CNEN, 2024).
- Implementatie via differentiatie: Als de wet er komt, kunnen lokale besturen via de Loi 3DS besluiten om de regels soepeler toe te passen in specifieke gebieden (Baccaïni et al., 2023).

6. Evaluatie van de toetsing:

De evaluatie van het Franse model is kritisch, vooral vanuit de lokale bestuurders. De Association des Maires Ruraux de France (AMRF) publiceert regelmatig zwartboeken over de verdwijning van publieke diensten (e.g. AMRF, 2026). De CNEN publiceert jaarverslagen waarin de "inflatie van normen" wordt aangeklaagd (in 2022 kostten nieuwe normen de lokale overheden €2,5 miljard) (CNEN, 2023). Uit evaluaties van de Rekenkamer (Cour des Comptes), de Senaat, de Assemblée Nationale en de Inspectie van Financiën (IGF) blijkt dat het zoning-beleid (ZRR/FRR) weliswaar bedrijven helpt overleven, maar demografische krimp niet structureel heeft gekeerd (e.g. Sénat, 2023). De consensus lijkt te zijn dat de Franse aanpak sterk is in financiële compensatie (geld geven), maar zwak in normatieve preventie (voorkomen dat regels überhaupt nadelig zijn voor het platteland).

BIJLAGE 2: ILLUSTRATIEVE TOEPASSING METHODIEK VLAAMSE PLATTELANDSTOETS (QUICK SCAN ANALYSE)

We ontwikkelden hierboven een kader voor een Vlaamse Plattelandstoets. Het was niet mogelijk in het kader van dit beperkte traject om dat diepgaand uit te werken en operationeel te testen. Niettemin hebben we hieronder getracht om alvast het kader eens uit te proberen op een tweetal relevante, en actuele beleidsdomeinen: welzijn en mobiliteit.

Beide testcases hebben geenszins de pretentie om te gelden als een reële toetsing maar eerder als een soort methodologische test. In het eerste thema (welzijn) hebben we getracht de volledige methodiek eens toe te passen. Bij mobiliteit gebeurt dat iets meer generiek en op hoofdlijnen. In beide gevallen is het dus niet meer dan het tonen van de methodiek en geenszins een onderbouwde uitspraak over beleidsacties of beleidsdocumenten.

Zoals in DEEL 2 geschetst, hanteert de plattelandstoets een getrapte structuur van drie opeenvolgende fasen. De eerste fase is een **quick scan** die de betrokken administratie zelf invult als snelle filter. Via een beperkte set vragen, geclusterd rond vier impactdimensies (ruimtelijke weerslag, voorzieningen en basisbereikbaarheid, economisch weefsel, bestuurlijke capaciteit) en beantwoord op een vijfpuntenschaal, wordt binnen een beperkte tijdsspanne vastgesteld of een beleidsinitiatief überhaupt een significante rurale impact heeft. Dossiers die de drempel halen, stromen door naar de tweede fase.

De tweede fase is de **diepgaande analyse**. Deze steunt op drie complementaire bouwstenen: 1) een kwalitatieve checklist die de initiatiefnemer dwingt tot onderbouwde argumentatie per impactdimensie, 2) de Vlaamse Plattelandsindex die gedifferentieerde data levert over verschillende type rurale gebieden, en 3) een consultatie van relevante stakeholders. Het principe van proportionele diepgang geldt hier dan ook. Niet elk dossier vraagt immers om een volle inzet van alle drie de bouwstenen. De output van deze fase is een de plattelandstoets die de vastgestelde impact beschrijft, de bijzonder getroffen gebieden benoemt, en de onderbouwing ervan expliciteert.

De derde fase is de **responsfase**. Hier kiest de beleidsmaker de sturingsmechanismen om de vastgestelde impact te beantwoorden, i.e. mitigatie (flankerende maatregelen), differentiatie (gebiedsspecifieke uitzonderingen op de generieke regel) of comply-or-explain (expliciete motivering waarom de impact aanvaardbaar wordt geacht). Het pakket, samen met de plattelandstoets, vormt het beslissingsdossier voor de Vlaamse Regering.

1.4 BELEIDSDOMEIN WELZIJN

Deze testtoefening vormt dus een testcase van de Vlaamse Plattelandstoets zoals uitgewerkt in Deel 2. Het doel is niet om beleidsadviezen te formuleren voor het beleidsdomein Welzijn m.b.t. tot de rural proofing, maar om na te gaan of de voorgestelde methodiek werkbaar is in de praktijk, hoe elke fase er dan concreet uit ziet, en waar de methodiek tegen haar grenzen aanloopt. De bevindingen uit deze testcase voeden de verdere verfijning van de toets voor de VLM. We gebruiken beleidsinitiatieven vanuit de beleids- en begrotingstoelichting (BBT) Welzijn en Armoedebestrijding 2025-2026.

Doorheen deze testtoefening wordt elke fase uit de hierboven beschreven methodiek concreet doorlopen voor een geselecteerd deelinitiatief, en aangevuld met observaties die op methodologisch niveau terugkoppelen naar de voorgestelde keuzes in Deel 2. Onderaan dit hoofdstuk maken we nog een algemene, meta-analyse over het beleidsdomein en de volledige BBT heen.

1.4.1 Testcase: Zorgzame buurten en lokale dienstencentra

De beleidscluster "Zorgzame buurten en lokale dienstencentra" (BBT Welzijn, 2026, pp. 23-25) vormt binnen het beleidsdomein Welzijn een van de centrale werven waarin de ambitie van geïntegreerde zorg en ondersteuning op microniveau concreet wordt. Onder deze strategische doelstelling bundelt de BBT zes deelinitiatieven die elk een eigen dynamiek kennen.

- a. **Verduurzaming zorgzame buurten en lokale dienstencentra:** Zorgzame buurten zijn lokale samenwerkingsverbanden waarin professionele zorg, informele zorg en bewonersinzet elkaar versterken rond een fysieke infrastructuur, doorgaans een lokaal dienstencentrum. De beleidsambitie is om deze buurten duurzaam in te bedden in het bredere kader van geïntegreerde zorg en ondersteuning, met lokale besturen als onmisbare partner.
- b. **Het Vlaams ouderenbeleidsplan 2026-2030:** Dit beleidsplan geeft uitvoering aan het decreet op het inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen. Het plan wordt opgemaakt via een participatief traject met onder meer de Vlaamse ouderenraad, zorgorganisaties, academici en een klankbordgroep van ouderen, en stemt af met het traject ToekomstZorg.
- c. **Eenzaamheidsplan 2026-2029:** Dit plan bouwt voort op de evaluatie van het huidige plan en zet in op bewustwording, zorgzame buurten en het delen van goede praktijken, met bijzondere aandacht voor ouderen en jongeren en met een uitgesproken beleidsdomeinoverschrijdend karakter.
- d. **Versterken van gezondheidsvaardigheden:** Dit beleidsinitiatief richt zich op evidence-based gezondheidsinformatie en de bestrijding van desinformatie.
- e. **Green Deal Duurzame Zorg:** De Green Deal Duurzame Zorg loopt tot eind 2026 en focust op ecologische duurzaamheid in de zorgsectoren.
- f. **Gezondheid en welzijn in Brussel:** Hierin wordt gewerkt aan een Vlaamse visie op Nederlandstalige zorg in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

1.4.1.1 Fase 1: Quick scan

Stap 1: Pre-screeningmatrix van de zes deelinitiatieven

Voor we beginnen met de quick scan, is het belangrijk dat we de beleidsinitiatieven eerst breed screenen op toepasbaarheid voor de plattelandstoets. De plattelandstoets is immers niet voor elk initiatief even relevant. In de tabel hieronder illustreren we deze voorsortering:

Deelinitiatief	Gebiedsgebonden?	Rurale relevantie	Doorstroming naar quick scan?
Verduurzaming zorgzame buurten + lokale dienstencentra	Ja, sterk	Hoog	Ja
Ouderenbeleidsplan 2026-2030	Ja, via demografische differentiatie	Hoog	Ja
Eenzaamheidsplan 2026-2029	Gedeeltelijk	Middelmatig	Ja
Gezondheidsvaardigheden versterken	Beperkt, via digitale kloof	Laag tot middelmatig	Nee (korte motivering volstaat)
Green Deal Duurzame Zorg	Nee, sectorgericht	Laag	Nee (korte motivering volstaat)
Gezondheid en welzijn in Brussel	Buiten Vlaamse plattelandsscope	N.v.t.	Nee (buiten scope)

Motivering niet-doorgestroomde initiatieven: Gezondheidsvaardigheden richt zich op een horizontale doelstelling (evidence-based informatie, desinformatie bestrijden) zonder expliciete gebiedsgebonden werking. Eventuele rurale impact loopt via de digitale kloof en kan worden opgepikt in het thema *Digitalisering en online hulpverlening* dat apart op de testagenda staat. De Green Deal is primair een sectorale verduurzamingsagenda voor zorginstellingen zonder differentiële ruimtelijke impact. Brussel valt buiten de territoriale scope van een Vlaamse plattelandstoets.

Stap 2: Quick scan op de drie doorgestroomde deelinitiatieven

We passen hieronder per deelinitiatief de vier clusters uit Deel 2 toe (ruimtelijke weerslag, voorzieningen en basisbereikbaarheid, economisch weefsel, bestuurlijke capaciteit), aangevuld met de vraag over gebiedsdifferentiatie. We gebruiken de vijfpuntenschaal (geen impact; weinig impact; gemiddelde impact; grote impact; erg grote impact) en geven telkens een korte motivering zoals het ook in Deel 2 vermeld stond. De score en motivering zijn uiteraard puur illustratief, maar ze geven wel aan welke soorten overwegingen erin voor kunnen komen.

Quick scan A – Verduurzaming zorgzame buurten & lokale dienstencentra

Impactcriteria	Impactscore	Motivering
Ruimtelijke weerslag	Gemiddelde impact	Zorgzame buurten zijn ruimtelijk verankerde constructies rond een fysieke infrastructuur (lokale dienstencentra, ontmoetingsplekken). De verduurzaming raakt

		rechtstreeks aan dorpskernversterking. In de Vlaamse nevelstad is de dichtheid van bestaande lokale dienstencentra ongelijk verdeeld, wat betekent dat rurale buurten doorgaans minder ingebed zijn in het bestaande netwerk.
Voorzieningen en basisbereikbaarheid	Grote impact	Lokale dienstencentra zijn vaak de enige laagdrempelige welzijnsvoorziening in landelijke dorpen. Hun doorontwikkeling bepaalt in sterke mate of ouderen en kwetsbare bewoners toegang hebben tot zorg, ontmoeting en dienstverlening op wandel- of fietsafstand. Een verduurzamingsbeleid dat geen gebiedsdifferentiatie hanteert (bijvoorbeeld minimumnormen voor bezoekersaantallen of doelgroepenbereik) dreigt de kleinere rurale centra te treffen.
Economisch weefsel	Weinig impact	De directe link met landbouw of lokale economie is beperkt. Wel is er een indirect effect via werkgelegenheid en lokale tewerkstelling van zorgpersoneel, maar dit is niet typisch ruraal.
Bestuurlijke capaciteit	Grote impact	Lokale besturen zijn onmisbare partners. Kleinere plattelandsgemeenten hebben doorgaans minder ambtelijke capaciteit om complexe verduurzamingstrajecten te trekken dan centrumsteden. Als de verduurzaming gepaard gaat met nieuwe rapportage-, cofinancierings- of innovatieverplichtingen, is de kans reëel dat plattelandsgemeenten afhaken.
Gebiedsdifferentiatie	Ja	De impact pakt anders uit in de Westhoek (vergrijzend, lage dichtheid van dienstencentra), in Haspengouw (fruitteeltregio met seizoenspendelprofielen), in de Kempen/kust (toeristisch-residentiële druk) en in de verstedelijkte rand (hoge dichtheid, andere schaalproblematiek).

Quick scan B – Ouderenbeleidsplan 2026-2030

Impactcriteria	Impactscore	Motivering
----------------	-------------	------------

Ruimtelijke weerslag	Weinig tot gemiddelde impact	Een beleidsplan op Vlaams niveau heeft op zich beperkte directe ruimtelijke weerslag. De impact hangt af van de concrete acties die eruit voortvloeien (woonzorgaanbod, dagopvang, buurtgerichte initiatieven).
Voorzieningen en basisbereikbaarheid	Grote impact	Het ouderenbeleidsplan raakt aan de rurale leefbaarheid, want de vergrijzing manifesteert zich in Vlaanderen zeer ongelijk (cf. Plattelandsrapport 2024: sterke vergrijzing in Westhoek, ongelijke ontgroening). Beleidskeuzes rond ondersteuning aan huis, mobiliteit van zorg en nabijheid van ouderenvoorzieningen hebben grote gebiedsgebonden gevolgen.
Economisch weefsel	Weinig impact	Geen directe impact op lokale economie of landbouw.
Bestuurlijke capaciteit	Gemiddelde impact	Het plan wordt afgestemd met lokale besturen via het traject ToekomstZorg, wat in principe differentiatie toelaat. Risico blijft wel dat kleinere plattelandsgemeenten bij de beleidsuitvoering minder armslag hebben dan grote steden met volwaardige ouderenbeleidscoördinatoren.
Gebiedsdifferentiatie	Ja	De BBT vermeldt een klankbordgroep van ouderen en consultatie met zorgorganisaties, maar niet expliciet een gebiedsgedifferentieerde lezing. De vergrijzingsprofielen verschillen sterk per regio, en een generiek plan riskeert de specifieke rurale vergrijzingsdynamiek (lagere zorgdichtheid, grotere mantelzorgdruk door wegtrekkende kinderen) onvoldoende te vangen.

Quick scan C – Eenzaamheidsplan 2026-2029

Impactcriteria	Impactscore	Motivering
Ruimtelijke weerslag	Weinig impact	Een eenzaamheidsplan werkt primair via bewustwording, netwerken en gedeelde praktijken, en dus niet via ruimtelijke ingrepen.

Voorzieningen en basisbereikbaarheid	Gemiddelde impact	De bestrijding van eenzaamheid hangt samen met nabijheid van ontmoetingsplekken, mobiliteit en toegang tot ondersteunende voorzieningen. RURALE gebieden kennen specifieke eenzaamheidsprofielen (geïsoleerde ouderen in dunner bevolkte dorpen, mantelzorgers in landbouwsector) die een andere benadering vergen dan stedelijke eenzaamheid (anonimiteit, eenoudergezinnen in hoogbouw).
Economisch weefsel	Geen impact	Geen impact op lokale economie of landbouw
Bestuurlijke capaciteit	Weinig impact	Het plan is primair coördinerend en bewustmakend, met (wellicht) beperkte uitvoeringslast voor lokale besturen
Gebiedsdifferentiatie	Ja, maar gemiddeld	Rurale eenzaamheid verschilt kwalitatief van stedelijke eenzaamheid, maar het plan lijkt voldoende ruimte te laten voor lokale inkleuring.

Bevindingen voor de methodiek:

- **Dossierafbakening ontbreekt als initiële stap:** Ons voorstel in Deel 2 springt direct van strategische quick scan (door VLM op BBT-niveau) naar operationele quick scan (door betrokken administratie op decreetniveau). BBT-clusters bevatten echter vaak meerdere deelinitiatieven met uiteenlopende rurale relevantie. De methodiek zou dus expliciet moeten voorzien in een **pre-screeningstap die de analyse-eenheid bepaalt** voor clusters op strategisch niveau (dus vooral bij scannen van strategische beleidsdocumenten zoals BBT's).
- **Cluster "sociale cohesie" ontbreekt in de vragenset:** We benoemden vier voorbeelden van clusters (ruimtelijke weerslag, voorzieningen, economisch weefsel, bestuurlijke capaciteit) in Deel 2. Voor welzijnsdossiers is sociale cohesie echter minstens even belangrijk. De cluster economisch weefsel was in deze drie scans daarentegen weinig relevant. Hier zouden we kunnen overwegen om een modulaire checklist met vaste kernclusters aangevuld door domeinspecifieke clusters (welzijn, mobiliteit, landbouw, ruimte...) te gebruiken in plaats van de vaste clusters.
- **Drempelcriteria voor doorstroming zijn mogelijk te soepel voor beleidsplannen:** Het Eenzaamheidsplan haalt nipt de doorstromingsdrempel, terwijl het inhoudelijk relatief licht ruraal is. Als elk plan met enkele gemiddelde scores binnen één cluster doorstroomt, dreigt Fase 2 overbelast te raken. Hier best onderzoeken of de drempel moet worden aangepast naargelang het type dossier (decreet versus strategisch plan versus uitvoeringsbesluit).

- ***De vijfpuntenschaal werkt, maar motivering is belangrijker dan de score:*** In minstens twee gevallen (ouderenbeleidsplan, eenzaamheidsplan) is de score gemiddeld of weinig, maar is de motivering waarin verwezen wordt naar gebiedsdifferentiatie de eigenlijke trigger voor doorstroming. Dit bevestigt de keuze in Deel 2 om zelfs bij lage scores een motivering te vragen, maar het suggereert ook dat de **gebiedsdifferentiatievraag mogelijk een zwaarder gewicht moet krijgen** dan de andere impactvragen.
- ***Half uur per scan is realistisch voor één deelinitiatief, niet voor een cluster:*** Deze drievoudige scan vergde meer tijd dan een half uur (natuurlijk zijn we ook geen dossierspecialisten). In de realiteit betekent dit dat betrokken administratie bij beleidscusters ofwel meer tijd moeten krijgen, ofwel een strikter pre-screeningraster om snel te beslissen welk deelinitiatief de volle scan krijgt.
- ***De quick scan is sterk afhankelijk van dossierkennis die niet altijd in de BBT staat:*** Om uitspraken te kunnen doen over bestuurlijke capaciteit of sociale cohesie, moesten we terugvallen op de algemene analyse in het Plattelandsrapport 2024. Een betrokken administratie zonder plattelandsexpertise zou hier waarschijnlijk te generiek antwoorden. Dit bevestigt het belang van de **rurale ambassadeurs/ aandachtssambtenaren** uit het governance-model en van de rol van de VLM als methodologisch kenniscentrum met beschikbare referentie-informatie.

1.4.1.2 Fase 2 – Diepgaande analyse

Inleiding

De quick scan heeft in ons voorbeeld aangetoond dat het beleidsinitiatief “verduurzaming zorgzame buurten en lokale dienstencentra” op meerdere clusters mogelijks een rurale impact heeft, met (door ons geïllustreerde) hoge scores voor voorzieningen en basisbereikbaarheid en voor bestuurlijke capaciteit, en met uitgesproken gebiedsdifferentiatie. Volgens het principe van proportionele diepgang rechtvaardigt deze scoring de volledige inzet van de drie bouwstenen uit Fase 2.

Alvorens de bouwstenen te doorlopen, is een scherpere afbakening van het dossier nodig. De BBT formuleert de ambitie breed. Verduurzaming verwijst hier immers zowel naar de financieel-structurele verankering van de bestaande zorgzame buurten-projecten als naar de doorontwikkeling en versterking van lokale dienstencentra als noodzakelijke infrastructuur. Voor de volgende analyse hanteren we die dubbele lezing, met de lokale dienstencentra als ruimtelijk ankerpunt. Dit sluit aan bij de voorstellen in Deel 2, die aangeven dat de kwalitatieve checklist ruimte moet laten voor voorwaardelijke en genuanceerde antwoorden.

Bouwsteen 1 – Kwalitatieve checklist

De kwalitatieve checklist onderscheidt zich van de quick scan door drie eigenschappen. Ten eerste werkt ze met open vraagstellingen die een onderbouwde argumentatie vereisen en niet met schaalscores. Ten tweede expliciteert ze onderliggende mechanismen, niet enkel de al dan niet aanwezigheid van rurale impact. Ten derde dwingt ze tot gebiedsdifferentiatie, i.e. elk antwoord moet uitdrukkelijk aangeven hoe de impact per type ruraal

gebied uitpakt. Deze drie kenmerken maken van de checklist een beleidsinstrument in plaats van een afvinkoefening.

De vragen zijn gegroepeerd per cluster. Per cluster voorzien we telkens een basisset van drie tot vier vragen, aangevuld met een afsluitende reflectievraag over aannames en onzekerheden. Voor deze testcase werken we vier clusters uit: ruimtelijke dimensie, voorzieningen en basisbereikbaarheid, bestuurlijke capaciteit, en sociale cohesie. De cluster economisch weefsel bleek in de quick scan niet relevant voor dit dossier en wordt hier kort afgehandeld. We geven bovendien voorbeelden van mogelijke antwoorden (is dus afhankelijk van gevoerde beleid).

A. Cluster 1: Ruimtelijke dimensie en dorpskarakter

Thema	Vragen	Mogelijke antwoorden
Directe ruimtelijke ingreep	Heeft het beleidsinitiatief een directe weerslag op open ruimte, verharding, bebouwing of landschapskwaliteit? Zo ja, hoe manifesteert die weerslag zich in verschillende type rurale gebieden?	Het deelinitiatief voorziet in geen nieuwe ruimte-inname of bijkomende verharding. Zorgzame buurten en lokale dienstencentra bouwen op bestaande infrastructuur, vaak in historisch gegroeide dorpskernen. De directe ruimtelijke weerslag is bijgevolg beperkt.
Indirecte ruimtelijke dynamiek	Kan de maatregel leiden tot indirecte verschuivingen in ruimtegebruik, locatiekeuzes of vestigingspatronen? Denk aan concentratie, herschikking of verschraling van functies.	Ja. Verduurzaming impliceert doorgaans schaalvergroting of consolidering om financieel-organisatorische slagkracht te winnen. Indien de verduurzamingslogica een minimale drempel (bezoekersaantal, activiteitsvolume, personeelsbezetting) hanteert, ontstaat het risico dat kleinere dienstencentra in landelijke dorpen afvallen of gebundeld worden met centra in grotere kernen. Ruimtelijk vertaalt zich dat in functieverschuiving van het dorp naar het hoofddorp of de deelgemeente-kern, wat in de Vlaamse context een verdere uitholling van de oorspronkelijke dorpskern kan betekenen.
Dorpskarakter en ruimtelijke beleving	In welke mate raakt de maatregel aan de kwalitatieve eigenheid van rurale dorpskernen (ontmoetings-karakter,	Lokale dienstencentra fungeren in veel rurale dorpen als zwaartepunt van een dorpskern, naast de kerk, de school en de bibliotheek. Het verdwijnen of het functioneel uithollen van zo'n centrum

	sociaal weefsel rond een fysiek anker, herkenbaarheid)?	heeft een ruimtelijk effect. Het dorp verliest dan immers een van de weinige plekken waar gemeenschap zich nog fysiek en intergenerationeel manifesteert.
Aannames en onzekerheden	Welke aannames liggen onder bovenstaande antwoorden? Welke onzekerheden moeten in de beleidsafweging worden meegenomen?	Deze analyse veronderstelt dat de verduurzaming schaal- of dekkingsnormen zal bevatten. Als de verduurzaming zich beperkt tot financieel-structurele verderzetting zonder bijkomende normering, verschuift het ruimtelijk risico aanzienlijk. Een tweede aanname is dat lokale dienstencentra in rurale context effectief een dorpscentrumfunctie hebben. Dit varieert echter. In sommige rurale dorpen is het dienstencentrum relatief recent opgezet en heeft het die centrumfunctie nog niet volledig verworven. Gebiedsgerichte toetsing via consultatie is hier aangewezen.

B. Cluster 2: Voorzieningen en basisbereikbaarheid

Thema	Vragen	Mogelijke antwoorden
Kernfunctie voor kwetsbare gebruikers	Welke essentiële functie vervult de voorziening of dienstverlening in het dagelijks leven van rurale bewoners, en hoe verandert dit door de maatregel?	Het lokaal dienstencentrum vervult in landelijke dorpen een aantal functies die in stedelijk gebied door meerdere afzonderlijke actoren worden opgenomen. Het is tegelijk ontmoetingsplek, kanaal voor informele zorg, aanbieder van warme maaltijden, organisator van sociaal-culturele activiteiten, en signaleringspunt naar professionele zorg. Voor kwetsbare doelgroepen zoals alleenwonende ouderen en mantelzorgers in afgelegen dorpen is dit vaak de enige laagdrempelige welzijnsvoorziening binnen bereik.
Fysieke bereikbaarheid	Welke afstand of reistijd scheidt rurale bewoners vandaag van de	In verstedelijkte gebieden ligt een lokaal dienstencentrum doorgaans binnen

en alternatieven	dichtstbijzijnde gelijkaardige voorziening? Wat zijn de reële alternatieven (openbaar vervoer, mobiele dienstverlening, digitale varianten) en hoe haalbaar zijn die voor de doelgroep?	wandel- of fietsafstand, en zijn er bovendien meerdere alternatieve welzijnsvoorzieningen aanwezig. In uitgesproken rurale gebieden (delen van de Westhoek, Zuid-Limburg, landelijke Kempen) kan het dichtstbijzijnde dienstencentrum op 5 tot 15 kilometer liggen, wat voor de primaire doelgroep (kwetsbare ouderen zonder eigen wagen) een belangrijke drempel kan vormen. Digitale alternatieven zijn voor de primaire doelgroep slechts gedeeltelijk toegankelijk omwille van digitale geletterdheid. Mobiele dienstverlening is een potentieel alternatief maar vergt specifieke investering en is niet vanzelfsprekend ingebed in het verduurzamingsmodel.
Kwaliteit versus nabijheid	Stelt de maatregel een kwaliteitsnorm of schaalnorm voorop die implicaties heeft voor de spreiding van voorzieningen? Hoe verhoudt zich "meer kwaliteit op minder plaatsen" tot "redelijke kwaliteit op meer plaatsen" in rurale context?	De term "verduurzaming" laat ruimte voor beide richtingen. Een op efficiëntie gerichte verduurzaming legt minimumdrempels op die kwaliteitsverhoging via schaal bevorderen, maar die in rurale context leiden tot een mogelijke vershraling van het netwerk. Een op nabijheid gerichte verduurzaming erkent daarentegen dat functionele gelijkwaardigheid in rurale context andere oplossingen vergt dan in een stedelijke context.
Cumulatieve impact met ander beleid	Komt de maatregel boven op andere recente of aangekondigde beleidsingrepen die dezelfde rurale gebieden raken? Hoe stapelt deze impact zich op?	Ja, dit is een aandachtspunt. De hervorming van basisbereikbaarheid (De Lijn) heeft in dezelfde gebieden de openbaar-vervoerdekking vermindert. Hervormingen in het huisartsenlandschap en in de bankensector (geldautomaten) hebben de voorzieningen in rurale dorpen verder uitgedund. Indien de verduurzaming van dienstencentra bovendien leidt tot ruimtelijke concentratie, ontstaat een opbouwende vershraling die elk afzonderlijk

		beleidsinitiatief niet heeft beoogd, maar die samen ingrijpend is voor de effectieve leefbaarheid van landelijke dorpen.
--	--	--

C. Cluster 3: Bestuurlijke capaciteit en lokale beleidsruimte

Thema	Vragen	Mogelijke antwoorden
Implementatielast voor lokale besturen	Welke inspanning vraagt de maatregel van lokale besturen op het vlak van administratieve, financiële of personele inzet? Hoe verhoudt die inspanning zich tot de bestuurskracht van kleinere plattelandsgemeenten?	De BBT benoemt lokale besturen expliciet als "onmisbare partner". Een zorgzame buurt die duurzaam werkt, vergt coördinatie met welzijnsactoren, regie over vrijwilligerswerking, afstemming met de eerstelijnszones, en soms ook cofinanciering. Centrumsteden beschikken over een welzijnsadministratie die dit kan dragen, en vaak over een specifieke coördinator zorgzame buurten. Plattelandsgemeenten van 8.000 tot 15.000 inwoners hebben doorgaans een welzijnsambtenaar die meerdere dossiers combineert, wat de mogelijkheden van deze besturen beperkt. Indien de verduurzaming bijkomende rapportage-, monitoring- of innovatievereisten bevat, werkt dit drempelverhogend voor precies die gemeenten waar rurale zorgzame buurten het meest nodig zijn.
Cofinanciering en financiële draagkracht	Veronderstelt de maatregel een lokale financiële bijdrage? Hoe verhoudt die zich tot de fiscale draagkracht en de schaalgebonden efficiëntie van plattelandsgemeenten?	Indien de verduurzaming via cofinancieringsmodellen loopt, is de per-capita-last voor kleinere gemeenten significant hoger dan voor centrumsteden, omdat vaste coördinatiekosten over een kleinere belastingbasis worden gespreid. Dit is een bekend mechanisme dat ook bij andere welzijns- en cultuurdossiers speelt. Een generiek cofinancierings-

		model versterkt zo impliciet de bestaande ongelijkheid tussen bestuurlijk krachtige en minder krachtige gemeenten, wat in rurale context extra weegt.
Bestuurlijke autonomie en maatwerk	Laat de maatregel voldoende ruimte aan lokale besturen om binnen het Vlaamse kader eigen accenten te leggen die aansluiten bij de gebiedsspecifieke realiteit? Of dwingt de maatregel impliciet één organisatiemodel af?	De klassieke organisatievorm van een lokaal dienstencentrum is ontstaan in stedelijke en peri-stedelijke context, met een vaste locatie, minimale personele bezetting en een gestandaardiseerd activiteitenaanbod. In rurale context bestaan alternatieve vormen die functioneel even waardevol kunnen zijn, bv. samenwerking met parochiezalen, ambulante dienstverlening die roteert tussen meerdere dorpen, hybride constructies met bibliotheken, gemeenschapshuizen of landelijke gilden. Een verduurzamingsmodel dat impliciet het klassieke dienstencentrum-model als referentie hanteert, verschaalt de ruimte voor deze rurale varianten, terwijl die net beter aansluiten bij de realiteit op het terrein.
Interbestuurlijke afstemming	Vereist de maatregel afstemming met andere bestuurslagen (in casu provincies, eerstelijnszones, OCMW-welzijnsverenigingen)? Hoe robuust is die afstemming in rurale context?	Ja. Zorgzame buurten opereren op een schaal die vaak kleiner is dan een eerstelijnszone maar groter dan één gemeente. Provincies hebben in verschillende rurale streken een actieve rol in het ondersteunen van lokaal welzijnsbeleid. In rurale gebieden, waar kleinere gemeenten vaker via intergemeentelijke samenwerking werken, is deze afstemming dichter en werkbaarder dan in stedelijke context, maar ze vergt tijd. Een verduurzamingstimeline die geen rekening houdt met intergemeentelijke afstemming kan een potentieel nadeel creëren voor rurale gemeenten.

D. Cluster 4: Sociale cohesie en gemeenschapsleven

Thema	Vragen	Mogelijke antwoorden
Rol in lokaal sociaal weefsel	Hoe verhoudt de voorziening of de maatregel zich tot het bestaande lokale sociaal weefsel (verenigingsleven, informele netwerken, intergenerationele contacten)?	Lokale dienstencentra zijn in rurale dorpen vaak verweven met het lokale verenigingsleven via gedeelde vrijwilligers, gedeelde locaties en complementaire activiteiten. KVLV/Ferm-werkingen, Okra-kringen en landelijke gilden organiseren doorgaans in of rond het dienstencentrum. Die verwevenheid is een sterkte van rurale zorgzame buurten maar ook een potentiële kwetsbaarheid. Het verdwijnen of het verschuiven van het dienstencentrum trekt immers een stuk van het verenigingsweefsel mee. In stedelijke context is deze verwevenheid minder uitgesproken omdat het verenigingsleven diverser en minder geografisch gebonden is.
Informele zorg en mantelzorg	Welke impact heeft de maatregel op informele zorgnetwerken, mantelzorg en buurzorg? Verschilt die impact in rurale versus stedelijke context?	Informele zorg en mantelzorg dragen in een rurale context een groter aandeel van de totale zorg dan in stedelijk gebied, deels omdat professionele zorgdichtheid er lager is. Lokale dienstencentra fungeren er vaak als informele ondersteuningsplek voor mantelzorgers. Een verduurzamingsmodel dat deze functie te weinig erkent, riskeert de druk op mantelzorgers te verhogen of het dienstencentrum te reduceren tot een louter professionele zorgactor. In een stedelijke context is de verhouding professioneel/informeel anders, wat de generieke toepasbaarheid van één organisatiemodel opnieuw ter discussie stelt.

Integratie van nieuwe bewoners	Speelt de maatregel een rol in het integreren van nieuwe bewoners in rurale dorpen, en hoe verhoudt dit zich tot de spanning tussen oude en nieuwe bewoners-groepen?	Zorgzame buurten zijn potentieel een brug tussen langgevestigde en nieuwe bewoners. Een verduurzamingsmodel dat bewust inzet op intergenerationele integratie versterkt deze functie, terwijl een puur zorg-functioneel model ze laat liggen. Dit is een rurale specificiteit die in stedelijke zorgzame buurten minder prominent is.
--------------------------------	--	---

E. Afsluitende reflectievraag

Thema	Vragen	Mogelijke antwoorden
Kernboodschap voor de beleidsmaker	Wat is, op basis van bovenstaande analyse, de meest cruciale ontwerpkeuze waarvan de rurale impact van deze maatregel afhangt? Welke drie tot vijf ontwerpprincipes zouden bij de verdere uitwerking ruraal-proof moeten zijn?	De kritieke ontwerpkeuze is of de verduurzaming rurale functionele gelijkwaardigheid erkent, of impliciet stedelijk-peri-urbane schaalnormen als referentie hanteert. Uit deze keuze vloeien vier concrete ontwerpprincipes: 1) Functionele in plaats van numerieke gelijkwaardigheid: beoordeel rurale centra op hun functie in het dorp, niet op absolute bezoekersaantallen. 2) Hybride organisatievormen als volwaardige variant: erkenning van samenwerkingen met parochiezalen, bibliotheken en verenigingen, ambulante modellen, etc. 3) Cofinancieringsvariatie naar bestuurskracht: een gedifferentieerd cofinancieringsaandeel dat rekening houdt met de fiscale draagkracht en de schaal van de gemeente. 4) Bewaken van cumulatieve impact: afstemming met het mobiliteitsbeleid en

		andere hervormingen van voorzieningen die dezelfde rurale gebieden raken.
--	--	---

Bevindingen voor de methodiek:

- **De checklist is substantieel zwaarder dan de quick scan:** Een volledig uitgewerkte kwalitatieve checklist voor dit dossier beslaat bij behoorlijke onderbouwing 8 tot 12 bladzijden tekst. Dit is inherent aan het principe van onderbouwde argumentatie, maar het heeft implicaties voor de verwachte tijdsinvestering. In onze voorstellen in Deel 2 spreken we van vier tot zes weken doorlooptijd voor de diepgaande analyse. Dat is realistisch, maar veronderstelt dat de betrokken administratie toegang heeft tot ondersteuning door de VLM en de rurale ambassadeur.
- **De kwaliteit van de checklist staat of valt met de waarom-vraag:** De meerwaarde tegenover de quick scan ligt in het expliciteren van causale mechanismen. Een checklist die zou vervallen in ja/nee-antwoorden met korte toelichting, levert geen meerwaarde boven de quick scan. Dit heeft implicaties voor de VLM als methodologisch kenniscentrum. De opleidingen voor de betrokken administraties moeten namelijk nadrukkelijk trainen op causaal redeneren en op het formuleren van voorwaardelijke antwoorden.
- **De clusters zijn niet altijd goed van elkaar te scheiden:** Meerdere antwoorden in de checklist hierboven raken aan meerdere clusters tegelijk. Bijvoorbeeld: de rol van het dienstencentrum als intergenerationele ontmoetingsplek raakt aan "voorzieningen", "sociale cohesie" en "bestuurlijke autonomie". De checklist zou baat hebben bij een expliciete erkenning dat clusters gelaagd werken, en bij kruisverwijzingen tussen vragen.
- **De afsluitende reflectievraag is de brug naar Fase 3.** De gevraagde kernboodschap met ontwerpprincipes is de facto al het inhoudelijke fundament voor de keuze van sturingsmechanismen in Fase 3. Dit bevestigt de eerdere bevinding dat Fase 2 en Fase 3 in elkaar overlopen.
- **Voor welzijnsdossiers is de cluster "sociale cohesie" vaak doorslaggevend.** De checklist-vragen in deze cluster leverden de meest onderscheidende antwoorden tussen rurale en stedelijke context. Dit bevestigt de eerdere aanbeveling om de sociale cohesie-cluster op te nemen in de checklist voor welzijns- en zorggerelateerde dossiers.

Bouwsteen 2 – Vlaamse Plattelandsindex

Uitgangspunten voor het gebruik van de Plattelandsindex

De Plattelandsindex dient in Fase 2 twee functies. Ten eerste onderbouwt ze de kwalitatieve argumentatie in de checklist met objectieve, gebiedsgedifferentieerde data. Waar de checklist bv. stelt dat "kwetsbare ouderen in afgelegen dorpen" getroffen worden, moet de Plattelandsindex kunnen aantonen waar die gebieden liggen, hoeveel bewoners het betreft en hoe het huidige voorzieningennetwerk er is gespreid. Ten tweede laat ze simulatie toe, i.e. de beleidsmaker kan voorgenomen keuzes (bijvoorbeeld een minimumdrempel voor bezoekersaantallen) op de kaart leggen en zien welke gebieden onder welke drempel vallen. Omdat de Vlaamse Plattelandsindex zoals beschreven in Deel 2 nog niet operationeel is, beschrijven we hieronder welke concrete datalagen per cluster zouden kunnen worden ingezet, met expliciete aanduiding van welke data vandaag al beschikbaar zijn en welke nog ontwikkeld moeten worden. Disclaimer is hierbij wel dat we geen volledige informatie hebben over alle beschikbare datalagen. De structuur volgt de clusters van Bouwsteen 1, zodat de data rechtstreeks de kwalitatieve argumenten kunnen voeden.

A. Cluster 1: Ruimtelijke dimensie en dorpskarakter

De kwalitatieve checklist stelde dat de verduurzaming indirect ruimtelijke verschuivingen kan veroorzaken, en dat het dienstencentrum een centrale functie vervult in de dorpskern. Om deze argumenten te onderbouwen zijn drie datalagen relevant:

Datalagen	Omschrijving	Mogelijke bronnen
Morfologische kenmerken van de dorpskernen	Deze laag brengt de fysieke structuur van Vlaamse dorpen in beeld, i.e. kernaafbakening, bebouwingsdichtheid, aanwezigheid van multifunctionele kernvoorzieningen (kerk, school, bibliotheek, dienstencentrum). Deze laag moet laten zien dat bijvoorbeeld in specifieke dorpen het dienstencentrum effectief nabij de kerk of de school gesitueerd is, wat de kwalitatieve uitspraak over die centrumfunctie empirisch bevestigt	Het Ruimtemodel Vlaanderen van VITO, de Atlas van het ruimtegebruik, en de kernaafbakening in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Deze data zijn vandaag operationeel beschikbaar op fijnmazig niveau.
Historische evolutie van voorzieningenverdichting	Deze laag laat toe om per dorpskern na te gaan hoe de concentratie van welzijns-, onderwijs- en basisvoorzieningen over de afgelopen 15 tot 20 jaar is geëvolueerd. Is het dorpskarakter versterkt of verdund? Deze laag onderbouwt het argument	Deze data zijn gedeeltelijk beschikbaar via Statistiek Vlaanderen en gemeentelijke monitors, maar vragen wellicht wel samenvoeging uit verschillende bronnen.

	over eventuele cumulatieve verschralling met data	
Typologie van dorskernen naar functioneel profiel	Hier zou een vergelijkbare classificatie als het Finse YKR-systeem relevant zijn, met onderscheid tussen woondorpen, pendeldorpen, fruit- of landbouwdorpen, toeristische dorpen, etc. Deze laag verduidelijkt dat "het rurale dorp" geen enkelvoudige categorie is	Deze typologie bestaat in Vlaanderen nog niet op een uniforme manier.

B. Cluster 2: Voorzieningen en basisbereikbaarheid

De checklist stelde dat lokale dienstencentra in rurale context een unieke multifunctionele rol vervullen en dat de bereikbaarheid voor kwetsbare doelgroepen problematisch kan zijn. Volgende datalagen kunnen dit substantiëren:

Datalagen	Omschrijving	Mogelijke bronnen
Locatie en dichtheid van lokale dienstencentra	Coördinaten, capaciteit en activiteitsaanbod van alle erkende lokale dienstencentra in Vlaanderen. Als de verduurzaming een minimumdrempel van bijvoorbeeld 150 actieve bezoekers per week hanteert, laat een simulatie met deze laag en het interne activiteitenregister van het Departement Zorg toe te tonen hoeveel dienstencentra onder die drempel zakken	Wellicht beschikbaar via het Departement Zorg en op Geopunt.
Reistijdanalyses vanuit elke statistische sector	Voor elke Vlaamse statistische sector de reistijd tot het dichtstbijzijnde dienstencentrum, per modus, nl. wandelen, fiets, auto, openbaar vervoer. Dit is de belangrijkste laag om de basisbereikbaarheid te toetsen.	Technisch wellicht haalbaar via isochrone-analyses op basis van Geopunt en OpenStreetMap-data, gecombineerd met de haltedata van De Lijn. Deze analyse bestaat nog niet

		standaard, maar is wellicht wel realiseerbaar.
Demografisch profiel van de primaire doelgroep	Aantal en aandeel 75-plussers per statistische sector, met onderscheid naar alleenwonend/samenwonend. Aantal zorgbehoevenden volgens zorgbudget of VAPH-indicatoren waar beschikbaar. De combinatie van voorgaande laag en deze maakt zichtbaar hoeveel 75-plussers in Vlaanderen vandaag effectief op meer dan 30 minuten wandelafstand en meer dan 45 minuten openbaar vervoer van een dienstencentrum wonen	Beschikbaar via Statistiek Vlaanderen op niveau van statistische sector.
Dekking van alternatieven	Locatie van buurtrestaurants, seniorenwerkingen, mantelzorgondersteuning en andere complementaire voorzieningen die gedeeltelijk als alternatief kunnen fungeren.	Onduidelijk. Wellicht gefragmenteerd beschikbaar, vergt dus samenvoeging.
Voorzieningenkaart	Een samengestelde laag die per statistische sector aantoont hoe de dekking van basisvoorzieningen (huisarts, apotheek, dienstencentrum, bushalte met minimumfrequentie, geldautomaat, bibliotheek, basisschool) is geëvolueerd sinds 2015. Deze laag onderbouwt de argumentatie over cumulatieve verschraling. Als in een cluster van 80 gemeenten in zowel mobiliteit, bankinfrastructuur, huisartsdekking als welzijnsvoorzieningen een neerwaartse trend zichtbaar is, dan heeft de hervorming een andere betekenis dan op het eerste zicht lijkt.	Deze laag zal sowieso integratie van meerdere datasets vergen, maar veel van die data is wel beschikbaar.

C. Cluster 3: Bestuurlijke capaciteit en lokale beleidsruimte

De checklist stelde dat kleinere plattelandsgemeenten beperktere welzijns capaciteit hebben en dat cofinancieringsmodellen mogelijks drempelverhogend kunnen werken. Deze cluster vraagt derhalve bestuurlijke en fiscale data:

Datalagen	Omschrijving	Mogelijke bronnen
Bestuurlijke capaciteit per gemeente	Aantal VTE welzijnsambtenaren, aanwezigheid van een welzijnscoördinator, aanwezigheid van een specifieke coördinator zorgzame buurten.	Wellicht deels beschikbaar via ABB, deels via bevraging.
Fiscale draagkracht per gemeente	Inkomsten per inwoner, opbrengst aanvullende personenbelasting en onroerende voorheffing, autofinancieringsmarge. De uitspraak dat een generiek cofinancieringsmodel de bestaande ongelijkheid versterkt wordt via deze laag gesubstantieerd.	Standaard beschikbaar via ABB (BBC).
Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	Welke gemeenten werken in welke constellaties samen rond welzijn? Dit is relevant omdat intergemeentelijke samenwerking beperkte bestuurskracht kan compenseren.	Beschikbaar via ABB.
Schaalprofiel: VTE welzijn per 1.000 inwoners en per oppervlakte-eenheid	Een afgeleide indicator die in beeld brengt hoe de verhouding tussen capaciteit enerzijds en bediende populatie en bestreken gebied anderzijds varieert tussen gemeenten. Dit is een kerncijfer voor dit dossier, omdat het de combinatie van demografische en ruimtelijke schaal vat. Deze laag toont dat een welzijnsambtenaar in een plattelandsgemeente potentieel een veel groter oppervlakte moet bestrijken met dezelfde tijd, wat het	Afgeleide laag, niet standaard beschikbaar maar eenvoudig te berekenen.

	coördinatie-argument uit de checklist empirisch ondersteunt.	
--	--	--

D. Cluster 4: Sociale cohesie en gemeenschapsleven

Dit is de cluster waar de huidige data-infrastructuur het zwakst staat, maar die voor welzijnsdossiers net doorslaggevend is. De checklist stelde dat zorgzame buurten in rurale context sterk verweven zijn met verenigingsleven, informele zorg en intergenerationele contacten.

Datalagen	Omschrijving	Mogelijke bronnen
Verenigingsdichtheid per gemeente	Aantal erkende sociaal-culturele verenigingen, ouderenverenigingen (Okra, Ferm-seniorenwerking), landelijke gilden en jeugdbewegingen per 1.000 inwoners.	Wellicht deels beschikbaar via het Departement Cultuur/Welzijn, en de koepel-organisaties.
Mantelzorgindicatoren	Aantal mantelzorgpremies, aantal erkende mantelzorgers, aandeel bevolking dat volgens gezondheidsenquête mantelzorg opneemt.	Beschikbaar op gemeentelijk niveau via Statistiek Vlaanderen
Migratiedynamiek en bewonersprofiel	In- en uitstroom van bewoners per dorp of statistische sector, met onderscheid naar binnen-Vlaamse versus internationale migratie, en naar leeftijdsprofiel. Relevant voor de checklistvraag over integratie van nieuwe bewoners.	Beschikbaar via Statistiek Vlaanderen.

Bevindingen voor de methodiek:

- *De Plattelandsindex is het krachtigst waar de data vandaag al bestaan, maar de beleidsrelevantie is soms het hoogst waar de data ontbreken. Voor dit dossier zijn de bereikbaarheidsdata (Cluster 2) goed beschikbaar en bieden ze onmiddellijke meerwaarde. Tegelijk is Cluster 4 (sociale cohesie) beleidsmatig belangrijk, maar ontbreken daar de fijnmazige data. De VLM moet bij de verdere ontwikkeling van de index niet enkel kijken naar wat technisch snel realiseerbaar is, maar ook investeren in de gaten in de data die beleidsrelevant zijn.*

- *De simulatiefunctie is een meerwaarde die de huidige Vlaamse beleidsinstrumenten niet bieden. Huidige impactanalyses werken doorgaans op geaggregeerde data. De specifieke meerwaarde van de Plattelandsindex zit in het kunnen simuleren van beleidskeuzes op kaart, voor ze worden genomen.*
- *De clusterstructuur werkt, maar de beleidsrelevantie ligt in clusteroverschrijdende combinaties. Dit vraagt een GIS-platform dat lagen vlot op elkaar kan leggen en combinaties kan filteren. Een eenvoudig dashboard met aparte kaarten per cluster schiet tekort.*
- *Data-transparantie is een beleidsinstrument op zich. Door expliciet per laag aan te geven of de data vandaag bestaat, gedeeltelijk beschikbaar is, of ontbreekt, wordt de Plattelandsindex zelf een sturingsinstrument voor de investering in data-infrastructuur.*
- *Competentieopbouw is belangrijk. De combinatie van datalagen vergt GIS-vaardigheden die vandaag ongelijk verdeeld zijn over de Vlaamse administraties. De rol van de VLM als methodologisch kenniscentrum met actieve opleiding van rurale ambassadeurs, is derhalve essentieel.*

Bouwsteen 3 – Consultatie en overleg

De consultatie is het onderdeel van de diepgaande analyse dat de bouwstenen (checklist en Plattelandsindex) aanvult met ervaringskennis, lokale nuance en draagvlak. Zoals we in Deel 2 aangaven, dient ze twee doelen: 1) dataverzameling (informatie verzamelen die niet in generieke data of checklists te vatten is) en 2) draagvlak (de kans op een gedragen beleidsuitvoering verhogen). Het ontwerp van de consultatie hangt af van welk doel primair is. Voor dit dossier zijn beide doelen relevant maar niet gelijkwaardig. De dataverzamelfunctie weegt het zwaarst, omdat de kwalitatieve checklist en de Plattelandsindex precies in de clusters sociale cohesie en bestuurlijke realiteit de scherpste gaten vertonen. Hier kan consultatie informatie opleveren die anderszins niet beschikbaar is, nl. over hoe rurale dienstencentra werkelijk functioneren in de dagelijkse praktijk, welke hybride vormen er bestaan die niet in de officiële erkenningsregisters voorkomen, en hoe bewoners en lokale actoren de huidige dienstverlening ervaren. De draagvlakfunctie speelt mee op de achtergrond, omdat de verduurzaming uitdrukkelijk lokale besturen als partner aanwijst en dus sowieso een zekere mate van betrokkenheid in de beleidsontwikkeling veronderstelt. We focussen ons hieronder op vier types van actorgroepen die verrijkend kunnen zijn voor het specifieke dossier, maar andere actorgroepen (bv. LEADER groepen of specifieke adviesraden) kunnen hier uiteraard aan toegevoegd worden.

- *Actorgroep 1: Lokale besturen en OCMW-welzijnsverenigingen*

Lokale besturen zijn de meest directe gesprekspartner, omdat ze zowel de regie over zorgzame buurten voeren als de dagelijkse bestuurlijke realiteit kennen die de checklist onder Cluster 3 beschrijft. De bevraging zou zich daarom moeten richten op twee types informatie die elders niet te vinden zijn. Ten eerste gaat het over hoe plattelandsgemeenten de bestuurlijke haalbaarheid van het huidige zorgzame buurten-model ervaren, en welke drempels ze ondervinden bij de coördinatie, cofinanciering en personeelsinzet. Een tweede type informatie gaat over welke lokale organisatievormen van zorgzame buurten er bestaan in de praktijk die afwijken van het standaard dienstencentrummodel, en hoe waardevol ze die varianten achten?

De checklist stelde als hypothese dat een generiek verduurzamingsmodel de ruimte voor hybride organisatievormen verschaalt. De bevraging van lokale besturen kan deze hypothese bevestigen, nuanceren of weerleggen met concrete voorbeelden. Bijvoorbeeld, een gemeente die in de praktijk een samenwerking heeft opgezet met de dorpsbibliotheek en een Ferm-afdeling als informeel dienstencentrum, levert het bewijs dat functionele gelijkwaardigheid ook buiten het klassieke model mogelijk is. Omgekeerd kan een gemeente aangeven dat ze met de huidige erkenningsvoorwaarden geen duurzame financiering voor zo'n hybride model vindt, wat het argument voor beleidsdifferentiatie versterkt. Indien de Plattelandsindex toonde dat de bestuurscapaciteit per oppervlakte-eenheid sterk verschilt tussen gemeenten, kan een bevraging georganiseerd worden omtrent wat betekent het in de praktijk betekent als één welzijnsambtenaar zeven dorpskernen moet bedienen? Welke keuzes maakt die gemeente dan, en welke zorgzame buurten vallen als eerste weg?

Er kan hiervoor bijvoorbeeld een schriftelijke bevraging via de VVSG uitgezet worden, die gericht is op de welzijnsdiensten van een gerichte selectie van 15 tot 20 gemeenten die bewust gespreid zijn over verschillende rurale gebieden (Westhoek, Haspengouw, Kempen, Zuid-Limburg, verstedelijkte rand). De selectie steunt op de Plattelandsindex-typologie om te garanderen dat niet enkel de usual suspects worden bereikt. De bevraging bevat een aantal open vragen en zou aangevuld kunnen worden met een optioneel telefonisch verdiepingsgesprek voor gemeenten die dat wensen. De VVP (Vereniging van Vlaamse Provincies) wordt parallel bevraagd over hun bovenlokale ondersteuningsrol. Deze inbreng voedt rechtstreeks de plattelandstoets op twee punten, nl. de onderbouwing van het argument rond bestuurlijke haalbaarheid (is de drempel reëel of theoretisch?) en de inventaris van alternatieve organisatievormen die als basis kan dienen voor het sturingsmechanisme "differentiatie" in Fase 3.

- *Actorgroep 2: Koepels en sectororganisaties welzijn en ouderenzorg*

De welzijns- en ouderenzorgkoepels beschikken over een overzicht dat individuele gemeenten missen. Ze zien immers patronen over heel Vlaanderen, kennen de knelpunten die structureel terugkeren, en kunnen inschatten welke verduurzamingsmodellen in de praktijk werken en welke niet. De bevraging richt zich op de vraag hoe de huidige erkennings- en financieringsvoorwaarden voor lokale dienstencentra uitpakken in rurale versus stedelijke context, en welke aanpassingen volgens de sector nodig zijn om rurale centra duurzaam overeind te houden.

De kwalitatieve checklist stelde onder Cluster 2 de vraag naar "kwaliteit versus nabijheid", i.e. leidt verduurzaming tot minder centra van hogere kwaliteit, maar kan ze dan ook de nabijheid behouden? De koepels kunnen op basis van hun ledenpraktijk aangeven of deze spanning reëel is, en zo ja, hoe ze zich manifesteert. Zorgnet-Icuro en de VVDC (Vlaamse Vereniging van Diensten voor de Thuiszorg en de Lokale Dienstencentra) kennen de financiële marges van individuele centra en kunnen aangeven hoeveel rurale centra vandaag al onder de rendabiliteitsgrens werken. Deze informatie is van belang voor de simulatiefunctie van de Plattelandsindex. Als de sector kan aangeven dat centra met minder dan een bepaalde drempel bezoekers structureel verlieslatend zijn, levert dat een concrete parameter voor de scenario-analyse. Daarnaast kunnen de koepels inzicht geven in de verhouding tussen professionele en vrijwillige inzet in rurale centra, wat de argumentatie onder Cluster 4 (risico op ondermijning door professionalisering) empirisch onderbouwt.

De data kan verkregen worden via een gericht overleg met de directies of beleidsmedewerkers van Zorgnet-Icuro, VVDC, en het Vlaams Welzijnsverbond, eventueel aangevuld met de Vlaamse Ouderenraad. Dit kan in de vorm van een gecombineerde werksessie van een halve dag, waarbij de bevindingen uit de checklist en de Plattelandsindex als gespreksbasis worden voorgelegd. De deelnemers wordt gevraagd om de hypothesen uit de toets te toetsen aan hun praktijkervaring en om concrete gevalstudies aan te dragen die de argumentatie versterken of nuanceren. De inbreng moet dan twee concrete uitkomsten leveren, nl. een gevalideerde of bijgestuurde versie van de kwaliteit-versus-nabijheid-analyse, en een set concrete parameters (financiële drempels, personeelsnormen) die de simulatie van de Plattelandsindex kunnen voeden. Daarnaast levert de werksessie een eerste sectorgedragen lezing van welke sturingsmechanismen in Fase 3 haalbaar en wenselijk zijn.

- *Actorgroep 3: Provincies vanuit hun plattelandsbeleidsrol*

De provincies spelen een andere rol dan de lokale besturen, aangezien ze beschikken over bovenlokale gebiedskennis en in meerdere gevallen (West-Vlaanderen, Limburg, Antwerpen) eigen plattelandsprogramma's hebben die specifiek de leefbaarheid van rurale gemeenten ondersteunen. De bevraging richt zich op hun lezing van de gebiedsgebonden kwetsbaarheid, i.e. welke rurale gebieden zijn volgens de provinciale kennis het meest kwetsbaar bij een verschraving van lokale welzijnsvoorzieningen, en welke bovenlokale ondersteuningsstructuren bestaan er die de impact kunnen opvangen?

De Plattelandsindex levert fijnmazige data, maar die data missen de gebiedsnarratief die provincies wel kunnen bieden. Een reistijdanalyse toont dat een dorp op 12 km van het dichtstbijzijnde dienstencentrum ligt, maar de provincie weet dat dit dorp ook het laatste dorp is waar nog een wekelijkse markt plaatsvindt en dat er een actieve LEADER-groep werkt aan dorpskernversterking. Dit soort contextuele informatie is precies wat de checklist en de index niet kunnen vatten. Daarnaast beschikken provincies over eigen typologieën en gebiedsindelingen van hun platteland, die kunnen worden vergeleken met en eventueel geïntegreerd in de Vlaamse Plattelandsindex. Deze meta-functie van de consultatie, waarbij de bevraging ook de data-infrastructuur verrijkt, is een bijkomende meerwaarde.

Deze informatie kan verkregen worden via een bilateraal overleg met de plattelandsdiensten van de vijf Vlaamse provincies, idealiter gekoppeld aan een bestaand overlegmoment binnen het Plattelandspact om de transactiekosten laag te houden. Per provincie wordt gevraagd om twee tot drie concrete gebieden aan te duiden waar de kwetsbaarheid bij verduurzaming van dienstencentra het grootst is, met toelichting waarom. Deze gebiedsaanduidingen worden na afloop vergeleken met de output van de Plattelandsindex om te toetsen of de data-analyse en de gebiedskennis op dezelfde gebieden wijzen. De inbreng voedt dan de plattelandstoets via een verrijking van de gebiedsdifferentiatie met lokale narratieven, een validatie van de Plattelandsindex-output, en de identificatie van bestaande bovenlokale structuren die als mitigatiemechanisme kunnen dienen in Fase 3.

- *Actorgroep 4: Middenveldorganisaties en verenigingsleven*

De middenveldorganisaties vertegenwoordigen de informele schil rond de zorgzame buurten en bestaan uit het verenigingsleven, de vrijwilligerswerking, en de mantelzorgondersteuning. De bevraging richt zich op de vraag

hoe deze actoren de huidige zorgzame buurten in rurale context ervaren, in welke mate zij als partners worden betrokken, en wat een verduurzaming voor hun werking zou betekenen.

Vanuit de checklist formuleerden we onder Cluster 4 de hypothese dat professionalisering het risico draagt om de informele, vrijwillig gedragen dynamiek te verdringen. Dit is een hypothese die alleen door de betrokken organisaties zelf bevestigd of weerlegd kan worden. Ferm, Okra, landelijke gilden en lokale vrijwilligersverenigingen kennen de spanning van binnenuit. Ze ervaren immers of hun werking wordt versterkt door de professionele coördinatie van een zorgzame buurt, of dat zij precies worden verdrongen door formalisering. Daarnaast kunnen deze actoren een antwoord bieden op de checklistvraag over integratie van nieuwe bewoners. Verenigingen als Ferm en de landelijke gilden hebben een bereik in rurale dorpen dat andere welzijnsactoren missen, en zij kunnen inschatten of de zorgzame buurt als ontmoetingsplek effectief bijdraagt aan het overbruggen van de spanning tussen langgevestigde en nieuwe bewoners.

Deze informatie kan verkregen worden door bv. een focusgroep af te nemen met vertegenwoordigers van Ferm, Okra, de landelijke gilden, Samana en het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk, mogelijks aangevuld met twee tot drie lokale vrijwilligersverenigingen uit geselecteerde rurale dorpen. De selectie van lokale verenigingen kan daarbij steunen op de provinciale input uit de vorige actorgroep. De focusgroep kan daarbij gestructureerd worden rond drie kernvragen: 1) hoe ervaren jullie de samenwerking met lokale dienstencentra vandaag, 2) wat zou een verduurzamingsmodel moeten bevatten om jullie werking te versterken in plaats van te verdringen, en 3) welke rurale dorpen beschouwen jullie als meest kwetsbaar bij een verschraving van het dienstencentrumaanbod? De inbreng moet een kwalitatieve onderbouwing van de cohesie-argumentatie opleveren die de andere bouwstenen niet kunnen bieden, en concrete ontwerpprincipes voor een verduurzamingsmodel dat de informele schil respecteert. Dit voedt rechtstreeks het sturingsmechanisme "mitigatie" in Fase 3 en de plattelandstoets op het vlak van sociale cohesie.

Bevindingen voor de methodiek:

- *De consultatie is het zwaarste onderdeel van Fase 2, maar ook inhoudelijks het rijkste. De combinatie van vier actorgroepen met elk een eigen modaliteit vergt substantiële coördinatie. Tegelijk levert de consultatie de informatie die de andere bouwstenen missen, wat haar onmisbaar maakt voor dossiers met sterke gebiedsgebonden en cohesiedimensie.*
- *De grens tussen consultatie voor dataverzameling en consultatie voor draagvlak moet op voorhand worden gecommuniceerd. Actoren die worden bevraagd voor hun ervaringskennis verwachten een andere terugkoppeling dan actoren die worden betrokken voor draagvlakvorming. Het vermengen van beide doelen zonder explicitering kan leiden tot frustratie wanneer inbreng die bedoeld was om mee te beslissen, wordt behandeld als louter informatie.*
- *Het wederkerigheidsprincipe is belangrijk maar tegelijk ook moeilijk, aangezien netwerkpartners wellicht alleen blijven meedoen als er iets tegenover staat. Voor deze testcase zou dat betekenen dat de rural proofer zich engageert om aan elke bevraagde actor binnen een vastgelegde termijn terug te koppelen*

wat met hun inbreng is gebeurd. In de praktijk is dit een engagement dat gemakkelijk onder druk komt te staan bij tijdsgebrek.

- *De proportionele diepgang is ook hier belangrijk. Niet elk dossier dat Fase 2 bereikt, rechtvaardigt vier actorgroepen met elk een eigen manier van dataverzameling. Dit dossier zou dat wel kunnen verantwoorden omwille van zijn uitgesproken gebiedsgebonden en cohesiedimensie.*

1.4.1.3 Fase 3 – Responsfase

Inleiding

De diepgaande analyse in Fase 2 zou in deze oefening een plattelandstoets opleveren met drie kernmechanismen: 1) de druk op basisbereikbaarheid van welzijnsdienstverlening in landelijke dorpen, 2) het risico dat schaal- of kwaliteitsnormen afgeleid uit een stedelijk referentiekader rurale centra disproportioneel treffen, en 3) de bestuurlijke drempelwerking voor kleinere plattelandsgemeenten. Daarnaast heeft de analyse een sociale cohesiedimensie blootgelegd waarin professionalisering het informele aspect rond rurale dienstencentra kan ondermijnen. Fase 3 is het moment waarop de beleidsmaker, geconfronteerd met deze bevindingen, sturingsmechanismen selecteert. Onze voorstellen in Deel 2 voorzien drie mechanismen die afzonderlijk of in combinatie kunnen worden ingezet: mitigatie, beleidsdifferentiatie en comply-or-explain. Vervolgens neemt de Vlaamse Regering de finale beslissing. We doorlopen deze twee stappen achtereenvolgens.

Stap 1: Keuze van sturingsmechanismen

Voor deze oefening is een combinatie van de drie mechanismen wellicht het meest passend, omdat de vastgestelde impact meerdere dimensies beslaat die elk een ander type sturing vragen. We werken elk mechanisme hieronder concreet uit.

A. Mitigatie

Mitigatie betekent dat de generieke beleidsambitie (verduurzaming van zorgzame buurten) overeind blijft, maar wordt vergezeld van flankerende maatregelen die de negatieve rurale effecten opvangen. Op basis van de drie bouwstenen uit Fase 2 zijn vier concrete mitigerende maatregelen verdedigbaar:

Maatregel 1: Rurale bereikbaarheidsgarantie. Wanneer de verduurzaming leidt tot het sluiten, fuseren of afschalen van een lokaal dienstencentrum in een gebied waar de Plattelandsindex een combinatie aantoonst van hoge vergrijzingsgraad, beperkte openbaar vervoersdekking en afwezigheid van alternatieve welzijnsvoorzieningen binnen een vastgelegde reistijdnorm, zou volgens deze maatregel de initiatiefnemer gelijktijdig moeten voorzien in een alternatief kanaal van dienstverlening op nabije afstand. Dit kan de vorm aannemen van mobiele dienstverlening die op vaste dagen roteert tussen meerdere dorpen, van structurele samenwerking met een bestaande dorpsinfrastructuur (bibliotheek, gemeenschapshuis, parochiezaal), of van digitaal ondersteunde dienstverlening mits begeleiding voor digitaal minder vaardige doelgroepen. De reistijdnorm zou in dit scenario moeten worden vastgelegd op basis van de simulatiefunctie van de

Plattelandsindex, waarbij de Fase 2-analyse als vertrekpunt dient. Een werkbare richtwaarde zou kunnen zijn dat geen enkele 75-plusser in Vlaanderen op meer dan 30 minuten met het openbaar vervoer of de fiets van een welzijnsvoorziening mag wonen, maar de precieze norm is uiteindelijk een politieke keuze waar in het advies slechts voorstellen rond kunnen worden gemaakt.

De kosten van mobiele dienstverlening en samenwerkingsovereenkomsten met lokale infrastructuur moeten expliciet worden begroot in het verduurzamingskader. Onze voorstellen in Deel 2 schetsten dat elke mitigerende maatregel gekoppeld moet zijn aan een budgettaire dekking en een uitvoeringstermijn. Voor deze maatregel zou dat betekenen dat het Departement Zorg bij de uitwerking van de verduurzaming een specifieke budgetlijn voorziet voor "rurale bereikbaarheidsgarantie", geraamd op basis van het aantal getroffen gebieden dat uit de Plattelandsindex-simulatie naar voren komt.

Maatregel 2: Capaciteitsondersteuning voor plattelandsgemeenten. De bestuurlijke drempelwerking die Fase 2 identificeerde, kan worden gemitigeerd door kleinere gemeenten gericht te ondersteunen bij de coördinatie van zorgzame buurten. Concreet zou dit kunnen via bovenlokale welzijnscoördinatoren die meerdere plattelandsgemeenten bedienen, gefinancierd via de eerstelijnszones of via een specifieke subsidielijn in het verduurzamingskader. Een precedent hiervoor bestaat in het programma Villages d'avenir in Frankrijk, waar de staat projectmanagers naar rurale gemeenten stuurt om de lokale capaciteit te versterken. In de Vlaamse context zou een gelijkaardige formule kunnen worden georganiseerd via de provincies, die al een bovenlokale ondersteuningsrol spelen in het plattelandsbeleid. De financiering ervan kan dan bijvoorbeeld via cofinanciering via de eerstelijnszonemiddelen of via een specifieke subsidielijn binnen het verduurzamingskader, aangevuld met provinciale middelen uit het plattelandsbeleid. De raming hangt af van het aantal gemeenten dat volgens de Plattelandsindex onder een vastgelegde bestuurscapaciteitsdrempel valt.

Maatregel 3: Bescherming van het informele karakter. De sociale cohesiedimensie uit Fase 2 vergt een specifieke flankering. Het verduurzamingsmodel zou expliciet kunnen voorzien in een erkenning van de rol van verenigingen en vrijwilligers als volwaardige partners, niet als aanvulling op professionele zorg. Concreet zou dit kunnen via een verduurzamingscriterium dat naast professionele indicatoren ook een maatstaf bevat voor de inbedding in het lokale verenigingsleven, bijvoorbeeld het aantal samenwerkingsovereenkomsten met lokale verenigingen of het aandeel activiteiten dat door vrijwilligers wordt gedragen. Dit is een zachte maatregel die geen zware budgettaire implicaties heeft, maar die in de erkennings- of subsidievoorwaarden moet worden verankerd om effectief te zijn.

Maatregel 4: Bewaken cumulatieve impact via de Interdepartementale Werkgroep. De Fase 2-analyse wees op het risico van cumulatieve verschraving door samenlopende hervormingen in mobiliteit, welzijn en bancaire dienstverlening. Dit overstijgt het individuele dossier en vergt een structureel antwoord. De mitigerende maatregel is hier dat de IWG Platteland (zoals voorzien in de voorstellen in Deel 2) dit dossier expliciet koppelt aan de lopende hervormingen in basisbereikbaarheid en aan andere welzijnshervormingen die dezelfde gebieden raken.

B. Beleidsdifferentiatie

Waar mitigatie de generieke regel intact laat en flankiert, gaat differentiatie een stap verder door de regel zelf te modificeren voor specifieke gebieden. Het is hier wel nodig om de juridische consequenties van differentiatie goed te overwegen, aangezien al snel het argument over ongelijke behandeling kan opgeworpen worden. Juridische ondersteuning hiervoor is dus noodzakelijk. Voor deze testcase zou differentiatie aangewezen kunnen zijn op twee punten (niet juridische afgetoetst):

Differentiatie 1: Gedifferentieerde erkennings- en financieringsvoorwaarden. De centrale aanbeveling uit de kwalitatieve checklist was dat het verduurzamingsmodel functionele gelijkwaardigheid moet erkennen in plaats van numerieke gelijkwaardigheid. Concreet betekent dit dat de erkenningsvoorwaarden voor lokale dienstencentra een variant zouden moeten kunnen bevatten voor centra in gebieden die op basis van de Plattelandsindex als uitgesproken ruraal worden geclassificeerd. In deze variant worden minimumdrempels voor bezoekersaantallen en activiteitsvolume vervangen door functionele criteria. Het dienstencentrum vervult een aantoonbare rol als nabije welzijnsvoorziening voor een kwetsbare doelgroep die niet binnen een redelijke reistijd een alternatief bereikt. De financiering volgt dezelfde logica, met een hogere subsidie per bezoeker of een basisbedrag per erkend centrum dat de vaste coördinatiekosten dekt ongeacht het volume. De gebieden waarvoor deze gedifferentieerde voorwaarden gelden, worden dan afgebakend op basis van een samengesteld criterium uit de Plattelandsindex, bijvoorbeeld de combinatie van vergrijzingsindex boven een vastgelegde drempel, reistijd tot dichtstbijzijnde dienstencentrum boven 20 minuten met openbaar vervoer, en bestuurscapaciteit onder een vastgelegde norm. Dit is een concrete toepassing van de randvoorwaarde uit Deel 2 dat differentiatie moet steunen op objectieve en transparante criteria. Deze differentiatie wordt dan bovendien voorzien van een automatische herzieningsclausule na vijf jaar, waarbij op basis van geactualiseerde Plattelandsindex-data wordt beoordeeld of de gebiedsafbakening nog actueel is.

Differentiatie 2: Erkenning van hybride organisatievormen als volwaardige variant. De consultatie in Fase 2 zou bijvoorbeeld concrete voorbeelden hebben opgeleverd van rurale dienstencentra die functioneren via samenwerkingsconstructies met parochiezealen, bibliotheken of landelijke gilden, of via ambulante modellen die roteren tussen meerdere dorpen. Het verduurzamingsmodel zou deze hybride vormen expliciet als volwaardige variant moeten kunnen erkennen binnen de erkenningsregelgeving, zodat ze in aanmerking komen voor dezelfde financieringsstromen als het klassieke dienstencentrum-model. Dit is geen echte uitzonderingsclausule maar eerder een verbreding van het basismodel, en vergt een aanpassing van de erkenningsregelgeving.

We waarschuwen in Deel 2 dat differentiatie kan ontaarden in een wildgroei van moeilijk beheersbare uitzonderingen. De twee hierboven voorgestelde differentiaties zijn bewust beperkt in scope (de ene raakt aan de financieringsparameters, de andere aan de erkenningsmodaliteiten) en steunen op objectieve criteria, wat het risico op willekeur beperkt. Niettemin moet de centrale monitoring van alle lopende differentiatiebeslissingen ook deze twee differentiaties opvolgen.

C. Comply-or-explain

Het comply-or-explain-mechanisme is voor deze testcase wellicht niet het primaire instrument, maar het speelt wel op één specifiek punt een rol. De Fase 2-analyse stelde dat de verduurzaming de druk op mantelzorgers in rurale context kan verhogen. Indien de beleidsmaker oordeelt dat de hierboven voorgestelde mitigatie- en differentiatiemaatregelen deze druk voldoende opvangen, is geen aanvullende actie nodig. Indien de

beleidsmaker echter oordeelt dat een bijkomende druk op mantelzorgers onvermijdelijk is (bijvoorbeeld omdat de financiële ruimte voor een volledige bereikbaarheidsgarantie ontbreekt), dan moet die keuze expliciet worden verantwoord in de plattelandstoets. Deel 2 voorziet hiervoor drie beoordelingscriteria:

- **Proportionaliteit:** De beleidsmaker motiveert dan bijvoorbeeld dat de verduurzaming een substantiële winst oplevert op het vlak van structurele inbedding van geïntegreerde zorg op microniveau, en dat deze winst in verhouding staat tot de bijkomende druk op mantelzorgers in een beperkt aantal rurale gebieden. De motivering zou dan concreet moeten aangeven om hoeveel gebieden en hoeveel personen het gaat, op basis van de Plattelandsindex-data.
- **Omkeerbaarheid:** De beleidsmaker motiveert of de impact tijdelijk of blijvend is. Indien de druk op mantelzorgers samenhangt met een overgangsfase (bijvoorbeeld de tijd die nodig is om mobiele dienstverlening op te starten), is de impact tijdelijk en dus beter aanvaardbaar dan een structureel verlies.
- **Compensatie:** De beleidsmaker motiveert of er in andere recente dossiers investeringen zijn gerealiseerd die de getroffen gebieden ten goede komen, bijvoorbeeld via het Eenzaamheidsplan of via mobiliteitsmaatregelen.

Stap 2: Finale beslissing door de Vlaamse Regering

Het beslissingsdossier dat aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd, bevat twee samenhangende documenten: de plattelandstoets uit Fase 2 en de sturingsmechanismenmix uit Stap 1.

Zoals gezegd in Deel 2, kan de Vlaamse Regering drie globale uitkomsten bepalen. In het meest waarschijnlijke scenario voor dit dossier keurt de Vlaamse Regering het dossier goed mits bijsturing van het pakket. De bevoegde minister wordt dan gevraagd om de bereikbaarheidsgarantie scherper te formuleren en om het kwaliteitskader voor hybride vormen uit te werken, alvorens het verduurzamingsbesluit definitief wordt afgerond.

Het volledige beslissingsdossier wordt opgenomen in de openbare dossierbehandeling. Dit garandeert dat het Vlaams Parlement, de burger, de provincies, de lokale besturen en het bredere middenveld de gemaakte afwegingen kunnen volgen. In het bijzonder de lokale besturen en de middenveldorganisaties die in de consultatiebouwsteen hebben bijgedragen, moeten kunnen zien wat met hun inbreng is gebeurd, als concrete invulling van het wederkerigheidsprincipe.

Bevindingen voor de methodiek:

- *De combinatie van drie mechanismen werkt, maar vergt een heldere hiërarchie. In de praktijk is mitigatie het instrument van eerste keuze, differentiatie het instrument voor structurele ongelijkheden die mitigatie niet kan oplossen, en comply-or-explain het vangnet voor eventuele bijkomende impact.*

- *Differentiatie is het krachtigste maar ook het meest controversiële mechanisme. De voorgestelde gedifferentieerde erkenningsvoorwaarden raken aan de kern van het sectorale beleid en vergen een formele wijziging van de erkenningsregelgeving. Dit maakt differentiatie beleidsmatig ingrijpender dan mitigatie, en de verwachting moet realistisch zijn dat het Departement Zorg hier meer weerstand zal ondervinden dan bij flankerende maatregelen. De koppeling aan objectieve criteria uit de Plattelandsindex is bedoeld om die weerstand te depolitiseren, maar de robuustheid van die criteria zal wellicht in de praktijk worden aangevochten.*
- *De comply-or-explain-motivering is het onderdeel waar de sterkste politieke discipline nodig is. De drie beoordelingscriteria (proportionaliteit, omkeerbaarheid, compensatie) bieden houvast, maar ze laten substantiële interpretatieruimte.*
- *De overgang van Fase 2 naar Fase 3 verloopt in de praktijk niet sequentieel. Bij het formuleren van de plattelandstoets denkt de dossierbehandelaar/betrokken administratie automatisch al in termen van sturingsmechanismen, en bij het uitwerken van de sturingsmechanismen keert men regelmatig terug naar de analyse. Een mogelijke aanpassing is om de reflectievraag aan het einde van de checklist (die de vijf ontwerpprincipes opleverde) als een tussenliggende vraag tussen Fase 2 en Fase 3 op te nemen.*
- *De hele methodiek staat of valt met de vraag of degene die een rural proofing moeten uitvoeren en uiteindelijk ook de Vlaamse Regering het hele proces en het beslissingsdossier serieus nemen. In het gunstigste geval leidt het proces tot een kwaliteitsvol dossier die een gerichte bijsturing van het verduurzamingskader veroorzaakt. In het ongunstigste geval wordt het dossier voor kennisgeving aangenomen zonder dat de sturingsmechanismen worden geactiveerd. Dit risico is niet specifiek voor de plattelandstoets maar een fundamenteel kenmerk van elk ex-ante beleidsinstrument, en het bevestigt de les uit de vergelijkende analyse dat afdwingbaarheid de kritische succesfactor is.*

1.4.2 Algemene meta-analyse over het volledige beleidsdomein en BBT heen

Vooreerst herhalen we graag de disclaimer dat de toepassing hierboven louter methodologisch van aard is, en geenszins een inhoudelijk onderbouwde beoordeling geeft.

Wel merk je dat een beleidsdomein zoals welzijn en zorg zich perfect laat lenen om het concept van de Vlaamse Plattelandstoets op uit te voeren. Veel ideeën, voorstellen, werven en projecten uit de BBT zijn uiterst geschikt om een rurale toetsing op uit te voeren.

Dat geldt niet enkel voor de doelstelling (in casu buurtgericht zorg en lokale dienstencentra) die we hier hebben geselecteerd maar dus ook voor andere doelstellingen en acties uit de BBT.

Ook in de toekomst is een dergelijk domein zeker geschikt om een dergelijke toetsing te ondergaan. Nabijheidsinfrastructuur zoals lokale dienstencentra zijn uitgesproken relevant in die context maar in de toekomst kan dat evenzeer gelden indien het gaat over de organisatie van toegankelijke en laagdrempelige welzijnszorg, geestelijke gezondheidszorg, woonzorg en ook klinische gezondheidszorg. Ook de organisatie van gezondheidspreventieve maatregelen kan daar perfect in passen.

Dat geldt zelfs voor complexe, interfederale dossiers zoals de organisatie van de ziekenhuizen en huisartsgeneeskunde. Die complexiteit zorgt nu vaak voor veel stress omwille van de complexe bevoegdheidsverdeling maar kan een heel andere dimensie krijgen als je de uitdaging bekijkt vanuit een bril van territoriale spreiding, rurale toetsing en aanwezigheid van voldoende laagdrempelige en bereikbare eerstelijnszorg voor elke wijk of buurt. Denk bijvoorbeeld aan het pilootprojecten van de brede eerstelijnspraktijken dat uitdrukkelijk in dat kader is opgezet als proeftuinen en nu interfederaal in het kader van de uitrol van het “Interfederaal Plan Geïntegreerde Zorg” een inbedding kunnen krijgen. Hetzelfde geldt ook voor het verbeteren van de werking van de eerstelijnszones en de conceptie van het zogenaamde meso-niveau dat ook interfederaal is afgesproken tussen de federale overheid en de deelstaten.

Toegankelijkheid van eerstelijnszorg, huisartsarme gebieden, zorginfrastructuur, kinderopvang, geïntegreerd breed onthaal; (GBO), wijkgericht- en buurtgerichte welzijnsaanpak, ... het zijn allemaal voorbeelden van mogelijke thema's die zich perfect toepasbaar zijn in het kader van de methode voor een Vlaamse Plattelandstoets zoals we die hierboven schetsen.

Door die voorbeelden zo op te lijsten, maakt dat ook meteen duidelijk dat het thema zich in algemeenheid hier goed toe laat lenen: zowel in het kader van de strategische agendasetting (beleidsnota's, conceptnota's en de BBT zoals die hier werd toegepast) als later in het proces op dossierniveau cf. RIA (bv. In kader van een ontwerp van decreet, sectorale beleidsplannen of uitvoeringsbesluiten).

1.5 BELEIDSDOMEIN MOBILITEIT

In deze bijkomende beknoptere illustratie verkennen we in hoeverre de BBT 2025-2026 ‘werkt’ om de rural proofing op vlak van mobiliteit uit te werken en lijsten we een aantal alternatieve bronnen op die in overweging te nemen zijn.

Uitgangsdokument: BBT 2025-2026

1.5.1 Fase 1: Quick scan

Stap 1: Pre-screeningmatrix van de beleidsvelden in de BBT 2025-2026:

In de BBT 2025-2026 staan sommige rubrieken die vanuit een rural proofing minder relevant lijken (zoals beleidsveld I rond de regionale luchthavens (waar niet meteen een specifieke plattelandcontext gemoeid lijkt) en beleidsveld V omtrent watergebonden mobiliteit en transport (waarbij waterwegen en activiteiten daaromtrent eerder functioneel vanuit bestaande waterwegen e.d. in te schatten is dan specifiek impact hebbend op het platteland), maar lijken minstens drie beleidsvelden potentieel relevant vanuit ‘rural proofing’:

1. Beleidsveld II: gemeenschappelijk vervoer waarbij de (keuzes ikv de) uitrol van de Hoppin-punten en het Comobiliteitsfonds belangrijk kunnen zijn vanuit plattelandsoogpunt
2. Beleidsveld III: algemeen mobiliteitsbeleid
3. Beleidsveld IV: weggevonden mobiliteit, waar o.a. aandacht voor wegeninfrastructuur in meer landelijke gebieden te checken is.

beleidsveld	Gebiedsgebonden?	Rurale relevantie	Doorstroming naar quick scan?
I. Luchtgebonden mobiliteit en transport	Ja, sterk	Laag	Nee
II. Gemeenschappelijk vervoer	Ja	Hoog	Ja
III. Algemeen mobiliteitsbeleid	Neen	Middelmatig	Ja

IV. Weggebo nden mobiliteit en transport	Gedeeltelijk	Hoog	Ja
IV: Watergebonden mobiliteit en transport	Gedeeltelijk	Laag	Nee

Stap 2: Quick scan op één van de drie geselecteerde beleidsvelden: II. Gemeenschappelijk Vervoer

We passen hieronder per deelinitiatief de vier clusters uit Deel 2 toe (ruimtelijke weerslag, voorzieningen en basisbereikbaarheid, economisch weefsel, bestuurlijke capaciteit), aangevuld met de vraag over gebiedsdifferentiatie. We gebruiken de vijfpuntenschaal (geen impact; weinig impact; gemiddelde impact; grote impact; erg grote impact) en geven telkens een korte motivering zoals het ook in Deel 2 vermeld stond. De score en motivering zijn uiteraard puur illustratief, maar ze geven wel aan welke soorten overwegingen erin voor kunnen komen.

Toegepast op beleidsveld II – gemeenschappelijk vervoer – ISE: investeringen gemeenschappelijk vervoer' (bundeling investeringen uit de beleidsvisie 'basisbereikbaarheid', meer bepaald investeringen in combimobiliteit en cofinanciering van de prioritaire spoorprojecten (BBT, p. 24), met concrete strategische doelstellingen:

SD 1. Investeren in betrouwbare, performante en veilige infrastructuur

SD 2. Zorgen voor een duurzame modal shift voor personenvervoer

SD 3 Versterken van het openbaar vervoer volgens de principes van basisbereikbaarheid

Impactcriteria	Impactscore	Motivering
Ruimtelijke weerslag	Weinig impact	Investering in Hoppinpunten concentreert zich vaak al rond plekken waar al vormen van (openbaar) vervoer aanwezig zijn en vergen wel investeringen en leggen wel een zeker beslag op ruimte, maar eerder proportioneel (tenzij er echt grote, andere investeringen mee gemoeid zouden zijn, bv. op vlak van spoorwegen). Impact kan groter zijn als vlot openbaar vervoer helpt om kernen te

		versterken, vervoersarmoede tegen te gaan
Voorzieningen en basisbereikbaarheid	Hoog	Bepalend op het vlak van hoeveel maar ook waar actieve Hoppinpunten aangelegd en operationeel worden (samen te lezen met ambities van de vervoerregio's en op te volgen via de 'Hoppinpuntendatabank'. Onvoldoende (sterke) Hoppinpunten kunnen negatief doorwerken op basisbereikbaarheid en bereikbaarheid voorzieningen (en vice versa)
Economisch weefsel	Gemiddelde impact	Afhankelijk van omvang van hoppinpunten en aantal gebruikers kan dit het bestaand economisch weefsel versterken (of de afwezigheid ervan dat weefsel net verzwakken) door bv. betere pendelstromen mogelijk te maken, vlottere verkeersdoorstroom te realiseren, wonen op het platteland te faciliteren (indien werken elders gebeurd) maar werken op het platteland potentieel aantrekkelijker maken (door Hoppinaanbod en -gebruik)
Bestuurlijke capaciteit	Grote impact	Afhankelijk van de omvang van hoppinpunten en benodigde investeringen om ze te realiseren en ze vervolgens ook operationeel te houden; vergt toch de nodige capaciteit van bv. gemeentelijke diensten, zoals mobiliteitsplanning, technische dienst, ... al dan niet (deels) uit te voeren/op te

		nemen door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden
Gebiedsdifferentiatie	Ja	Hoppinpunten wel als herkenbaar en uniform label in Vlaanderen, maar de precieze invulling is zeer variabel naargelang de specifieke regio, de specifieke gemeente, het specifieke punt.

Momenteel is er geen verdere 'testing' van de overige fases uitgewerkt.

Andere documenten dan BBT met oog op 'rural proofing' op vlak van mobiliteit?

De BBT zet op dit vlak wel degelijk op weg, maar omvat al bij al gelimiteerde informatie – lijkt in opmaak ook eerder technisch van aard.

Specifieke andere documenten lijken hier relevant om verder op in te zoomen of eerder als uitgangspunt te nemen. Onderstaande documenten zijn enkel verkend met oog op het vinden van relevante informatie vanuit een 'rural proofing' oogpunt, maar zijn niet verder in de diepte geanalyseerd:

Het geïntegreerd investeringsprogramma 2025-2027

Scannen van het GIP (zie <https://www.vlaanderen.be/departement-mobiliteit-en-openbare-werken/mobiliteitsinfrastructuur-in-vlaanderen/geintegreerd-investeringsprogramma-mobiliteit-en-openbare-werken>) toont dat er zeven algemene doelstellingen zijn (p. 8):

1. Een doorgedreven asset management voor performante infrastructuur
2. Grote infrastructuurprojecten voor de verschillende modi
3. Investerings in verkeersveiligheid
4. Duurzaam personenvervoer
5. Duurzaam goederenvervoer
6. Investeren in waterbeheersing
7. Investeren in onze luchthavens

We lezen ook:

"We maken daarbij keuzes voor heel Vlaanderen en volgen daarbij volgende principes:

- Economisch en maatschappelijk belang hebben de doorslag.
- Afstemmen van projecten in gebiedsprogramma's, die een hefboomeffect genereren voor een bredere regio.
- Ook regio's (VVR) kunnen wegen op het investeringsbeleid via hun advies op de doorkijk op het GIP.
- We houden maximaal rekening met de minder-hinderaanpak." (p. 8)

Met oog op 'rural proofing' bieden 'maatschappelijk belang' en 'hefboomeffect voor een bredere regio' en feit dat de VVR kunnen wegen 'via hun advies' potentiële ingangen. In de tekst staat ook te lezen dat er inspraak is vanuit het maatschappelijk middenveld, dat indirect kan impliceren dat ook actoren met oog voor landelijkheid/platteland/landelijke uitdagingen alvast een zeg hebben gehad.

Een quick scan van het bijhorende tekstdocument ('narratief GIP') levert echter slechts beperkte informatie op: voor sommige doelstellingen worden concrete projecten aangewezen, maar voor heel wat andere

doelstellingen blijft het tekstdocument eerder vaag en algemeen (dus zonder te concretiseren op vlak van bv. specifieke regio of gemeente).

Uit de quick scan blijkt ook dat het GIP zelf volop verwijst naar andere plannen die wellicht beter voorwerp van de quick scan uitmaken (zoals Actieplan verkeerslichten, Sigmaplan, Masterplan Fietsinfrastructuur, Masterplan Toegankelijkheid, TunnelPlan Vlaanderen, Masterplan Fiets, Masterplan Autosnelwegen, of waarbij uit de quick scan blijkt dat er al specifieke plannen in sommige (meer landelijke) regio's bestaan, zoals Actieplan Weerbare Westhoek, HOV Limburg, Strategisch Plan Ruimte voor Water Dendervallei). Het feit dat het GIP

In de aparte tabel met de precieze bedragen is meer informatie beschikbaar: die bevat de concrete bedragen per doelstelling en de concrete 'projectnamen' en 'locatie'. Zo kan tot op zekere hoogte geïdentificeerd worden welke investeringen zich in welke landelijk gebieden/(delen van) plattelandsgemeenten situeren.

Een indirecte mogelijkheid bestaat alvast via de MORA, waarin o.m. VVSG, VVP, Boerenbond zetelen in de Algemene Mobiliteitsraad (en nog andere actoren in de twee commissies (logistiek en personenmobiliteit). Daarom deden we ook een quick scan van "het geïntegreerd investeringsprogramma 2025-2027: een analyse" (oktober 2025, opgesteld door de MORA, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/het-geintegreerd-investeringsprogramma-2025-2027-een-analyse>). Het document toont geen letterlijke uitspraken/linken met platteland/landelijk gebied, maar laat wel identificatie toe omtrent sommige investeringsprojecten zoals 'recht naar zee' (Middelkerke), N8 Veurne-Ieper).

Vervoerregio's – regionale mobiliteitsplannen

Scannen van de regionale mobiliteitsplannen van de Vervoerregio's: die plannen worden opgemaakt met medewerking van plattelandsgemeenten, dus vraagteken of hier een 'rural proofing' op zichzelf nog zinvol is. Check kan hier ook impliceren dat bekeken wordt in hoeverre door VVR voorgestelde regionale mobiliteitsplannen door de Vlaamse overheid/Vlaamse regering onverkort worden goedgekeurd en indien niet, in hoeverre dat ten nadele (of ten voordele) van landelijke gebieden gebeurt.

Voorbeeld VVR Westhoek:

<https://www.vlaanderen.be/basisbereikbaarheid/mobiliteitsuitdagingen-regionaal-aanpakken/vervoerregios/vervoerregio-westhoek/regionaal-mobiliteitsplan-van-vervoerregio-westhoek>

Referenties

- Agence National de la Cohésion des Territoires (2024). Villages d'avenir – Lancement du Prgramme en Gironde. <https://www.gironde.gouv.fr/contenu/telechargement/72879/544408/file/DP%20Village%20d'avenir.pdf>.
- AMFR (2026). Quand l'écologie s'invente au village. <https://www.amrf.fr/2026/02/12/lamrf-publie-quand-lecologie-sinvente-au-village/>.
- Atterton, J., Philip, L., Shucksmith, M., Currie, M., Vuin, A., & Shortall, S. (2024). Informing Scotland's Rural Delivery Plan and Rural Lens: Evidence, Indicators and Evaluation.
- Baccaïni, B., Kegelart, J-J., Py, M. (2023). Évaluation de la mise en œuvre de l'Agenda rural – France Ruralités, un programme pour les territoires ruraux. https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/014699-01_rapport-publie_cle5c1ef5.pdf.
- Banque des Territoires (2024). France ruralités revitalisation : le nouveau zonage crée des tensions. <https://www.banquedesterritoires.fr/france-ruralites-revitalisation-le-nouveau-zonage-cree-des-tensions>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2025). Regionale Monitor Brede Welvaart. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/regionale-monitor-brede-welvaart>.
- CNEN (2023). Conseil national d'évaluation des normes – Rapport public d'activité 2019-2022. <https://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/inlinedocs/5fb90c3b8e8869ba85cc354067241d76/rapport-public-d-activite-du-cnen-2019-2022-vf.pdf>.
- CNEN (2024). Conseil national d'évaluation des normes – Rapport public d'activité, 2024. <https://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/inlinedocs/c2dcded29e754978550d61e0fb27b32d/pdfweb-rapport-cnen-2024.pdf>
- Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (2012). Leidraad voor de opmaak van een reguleringsimpactanalyse (RIA). <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/10181>.
- Esparcia Pérez, Javier (2025). Análisis crítico del mecanismo rural de garantía como instrumento de política pública: lecciones internacionales. Documents d'Anàlisi Geogràfica 2025, vol. 71/1 33-63.
- Féret, J. B., Berchoux, T., Requier-Desjardins, M., Abdelhakim, T., Slätmo, E., Chartier, O., & Miller, D. (2020). Framework providing definitions, operational typology and review of EU strategies for rural areas (Doctoral dissertation, CIHEAM-IAMM).
- Government of Ireland (2021). Our Rural Future – Rural Development Policy 2021-2025.

- Government of Ireland (2025). Guide to Rural Proofing for Policy Makers. Prepared by the Department of Rural and Community Development.
- Husberg, A., Muilu, T., Vihinen, H., & Voutilainen, O. (2025). Rural proofing of legislative proposals: Guidelines for law drafters for rural proofing.
- Inspection Generale de l'Administration (2020). L'évaluation des politiques partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales. <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/20018R%20-%20Evaluation%20des%20politiques%20partage%CC%81es%20-%20web.pdf>.
- Joint Committee on Social Protection, Rural and Community (2025). Review of Our Rural Future: Rural Development Policy 2021-2025. https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/joint_committee_on_social_protection_rural_and_community_development/2025-10-22/2/#:~:text=This%20meeting%20is%20to%20review,the%20future%20of%20rural%20development.
- Kelly, Elish, Seamus McGuinness And Anne Devlin (2024). Developing a Framework to Monitor Rural Development Policy in Ireland: Opportunities and Challenges. The Economic and Social Research Institute. <https://doi.org/10.26504/rs172>.
- Oostindie, Henk & Bettina Bock, Heleen Huiskamp (2024). Uitkomsten van het inventariserend onderzoek basisvoorzieningen in 3 P10-gemeenten. GRANULAR, co-funded by the European Union, <https://p-10.nl/wp-content/uploads/2025/02/Rapport-inventarisatie-basisvoorzieningen-DEF-1.pdf>.
- O'Brien, Joe (2024). Written answer to Deputy Pauline Tully about the rural proofing pilots, 10 October 2024, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/question/2024-10-10/84/>.
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (2025). Beleidskompas – Wat zijn de gevolgen van deze opties. <https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas/4-wat-zijn-de-gevolgen-van-deze-opties>.
- Mantino, Francesco, Barbara Forcina, Heidi Vironen, Liliana Fonseca, Petri Kahila (2023). Review of rural proofing instruments and experiences in European and non-European countries. RUSTIK, WP1.T1.3 (funded by the European Union).
- Ministères transition écologique aménagement du territoire transports, ville et logement (2023). France ruralités : apporter des solutions aux habitants en milieu rural. <https://www.ecologie.gouv.fr/dossiers/france-ruralites-apporter-solutions-aux-habitants-milieu-rural>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). Kabinetsreactie op het adviesrapport 'Elke regio telt!'. <https://open.overheid.nl/documenten/dbf64800-df15-4da8-81b8-8ab09c49ad4f/file>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024). Gebiedsgerichte economische perspectieven en Regionaal Economisch Beleid. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2025). Gebiedsgerichte economische perspectieven en Regionaal Economisch Beleid – Grensoverschrijdende samenwerking (GROS). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministry of Agriculture and Forestry of Finland (2022). Countryside renewing with the times – Rural policy programme 2021–2027. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/830d182f-8823-4cc0-b95b-d4e37d51ba8d/content>.
- Nordberg, K. (2021). Distributed Rural Proofing—an essential tool for the future of rural development?. *Sociologia Ruralis*, 61(1), 141-162.
- Pazos-Vidal, S., Vernis, A., & Tomey, M. (2021). Rural proofing ruralizar las leyes. Una cuestión de justicia.
- Pérez Gabaldón, Marta. 2022. «La ruralización de la legislación y las políticas públicas en España: Especial referencia al estado de la cuestión en la Comunitat Valenciana». *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.o 36, 9. https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/La%20ruralizaci%C3%B3n%20de%20la%20legislaci%C3%B3n%20y%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20en%20Espa%C3%B1a.%20Especial%20referencia%20al%20estado%20de%20la%20cuesti%C3%B3n%20en%20la%20Comunitat%20Valenciana.pdf.
- Sénat (2023). Rapport d'information n° 245 (2022-2023) - Réforme des ZRR : pour un zonage plus juste et mieux ciblé. Opgesteld door B. Delcros, F. Espagnac en R. Pointereau. https://www.senat.fr/rap/r22-245/r22-245_mono.html.
- REDR (2024). Rural citizenship speaks – Rural Proofing against the “deceived” Spain. <https://www.redr.es/resources/doc/portal/2024/04/09/25-rural-citizenship-speaks-rural-proofing-against-the-deceived-spain-eng.pdf>.
- RLi/ROB/RVS (2023). Elke Regio Telt! Een Nieuwe Aanpak van Verschillen Tussen Regio's. https://www.rli.nl/sites/default/files/rli_elke_regio_telt_nieuw_hr_def.pdf.
- Sánchez, Yolanda Gómez (2023). Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Scottish Government (2019). Place Principle: introduction. <https://www.gov.scot/publications/place-principle-introduction/>
- Scottish Government (2022). National Care Service (Scotland) Bill – Island Communities Impact Assessment. <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/impact-assessment/2022/06/national-care-service-island-communities-impact-assessment/documents/national-care-service-scotland-bill-island-communities-impact-assessment/national-care-service-scotland-bill-island-communities-impact-assessment>

[assessment/govscot%3Adocument/national-care-service-scotland-bill-island-communities-impact-assessment.pdf](#).

Scottish Government (2024). Approaches to rural proofing: a review. <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/research-and-analysis/2024/12/approaches-rural-proofing-review-report/documents/approaches-rural-proofing-review-report/approaches-rural-proofing-review-report/govscot%3Adocument/approaches-rural-proofing-review-report.pdf>

Scottish Land & Estates (2025). Route 2050 – Land and Estates for the Future – Policy Document. <https://www.scottishlandandestates.co.uk/sites/default/files/inline-files/Route2050%20Launched%202025.pdf>.

Sénat (2025). Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) relatif aux surcoûts de construction liés aux normes et aux règles de la commande publique. <https://www.senat.fr/rap/r25-120/r25-1201.pdf>.

Service Public Entreprendre (2026). Zones France ruralités revitalisation (ZFRR) et Zones France ruralités revitalisation (ZFRR+) : exonérations fiscales. <https://entreprendre.service-public.gouv.fr/vosdroits/F31139>.

Social Justice Ireland (2024). Policy Briefing – Budget Choices. https://www.socialjustice.ie/system/files/file-uploads/2024-07/Budget%20Choices%202025_Final.pdf

Van Humbeeck, P., Van Dooren, W., De Rynck, F. en Janssens, L. (2023), 'Hoe de Vlaamse regering haar werking en kerntaken kan versterken', in: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, Brugge: Die Keure, 2023: nr. 4, p 59-79.

Vihinen, Hilkka (2009). Finnish model for rural policy. Maaseudun uusi aika 2.

