

Visie over het omgaan met ruimtegebruik en ruimtebeslag voor 2020-2050

Een synthese¹

Stijn Oosterlynck, Guy Engelen, Els Lievois, Hans Leinfelder, Frank Moulaert, Jan Schreurs, Georges Allaert & Ann Pisman*

In 1997 werd het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV1) goedgekeurd. In dit strategisch ruimtelijke beleidsplan werden de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen voor een termijn van 10 jaar vastgelegd. Twaalf jaar later is het tijd voor een actualisering. De minister en zijn administratie hebben beslist om het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen grondig te herzien. Via een korte termijnherziening werden een aantal dringende problemen aangepakt, zodat het plan nog tot 2012 verder kan dienen. Ondertussen gaf de minister het Steunpunt Ruimte en Wonen, dat in Vlaanderen beleidsvoorbereidend onderzoek doet rond ruimtelijke ordening en woonbeleid, de opdracht om samen met zijn administratie een visienota over ruimtegebruik en ruimtebeslag uit te werken om de discussie over de herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen te voeden.

De Nota 'Visie ruimtegebruik en ruimtebeslag 2020-2050' werkt geen nieuw structuurplan uit, maar geeft een aanzet tot een discussie over de aanpak voor een ruimtelijk beleidsplan Vlaanderen met als planhorizonten 2020 en 2050 (RSV 2020-2050). Vanuit een verkenning van de nieuwe context voor dit ruimtelijk beleidsplan komen drie belangrijke uitdagingen met betrekking tot het ruimtegebruik naar voor: Hoe om te

* Stijn Oosterlynck, Els Lievois, Frank Moulaert en Jan Schreurs zijn verbonden aan de Onderzoekseenheid Planning en Ontwikkeling van de Katholieke Universiteit Leuven. Guy Engelen is verbonden aan de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek VITO. Hans Leinfelder, Georges Allaert en Ann Pisman zijn verbonden aan de Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning van de Universiteit Gent.

1. Dit artikel is een samenvatting van de nota 'Visie ruimtegebruik en ruimtebeslag 2020-2050' van het Steunpunt Ruimte en Wonen (in samenwerking met RWO). Het volledige rapport is te consulteren op: http://www4.asro.kuleuven.be/steunpuntruimteewonen/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=46&Itemid=77.

gaan met de vaak tegenstrijdige aanspraken op de ruimte van verschillende gebruikers, zoals grote transportinfrastructuren, natuurgebieden en landbouwactiviteiten? Hoe kunnen verschillende functies ruimtelijk verweven worden? Hoe kunnen we een antwoord bieden op transformatieprocessen die een langdurige impact zullen hebben op ons ruimtegebruik, zoals klimaatsverandering en ruimte- en milieubelastende consumptie en productiepatronen?

Duurzaamheid en robuustheid van ruimtegebruik staan centraal in het zoeken naar antwoorden op deze uitdagingen en in de discussie over de toekomst van het ruimtelijke beleid in Vlaanderen. Duurzaam ruimtegebruik moet concreet gemaakt worden op twee tijdshorizonten: 2020 en 2050. Een robuust ruimtelijk beleid houdt in dat de visie over hoe we tot 2020 omgaan met de ruimteclaims van uiteenlopende maatschappelijke groepen en sectoren niet tot onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen leidt. Omdat er veel onzekerheid is over de ontwikkelingen in de periode 2020-2050 moet een zo ruim mogelijke gemeenschappelijke stam van beleidskeuzes ontwikkeld worden. De beleidskeuzes voor 2020 moeten worden gemaakt binnen de duurzaamheidsvisies voor 2050. Aangezien er binnen elke sector andere visies over duurzaamheid leven, is het komen tot 'gedeelde duurzaamheidsnormen' een essentiële opgave voor het nieuwe ruimtelijk beleid. Het uiteindelijke doel is om die duurzaamheidscriteria zowel voor 2020 als 2050 uit te werken. Ze zullen gedeeltelijk via beleid opgelegd worden (bijvoorbeeld absolute gezondheidsnormen, afsluiten van bepaalde gebieden voor belastende bestemmingen omwille van het ecologisch evenwicht en het opleggen van groennormen op lokaal, supra-lokaal en Vlaams niveau), en gedeeltelijk tussen de betrokken maatschappelijke actoren onderhandeld zullen worden. Absolute normen vertalen zich ruimtelijk onder meer in 'eenduidige ruimtes', terwijl onderhandelbare normen ruimtelijk vertaald worden in het concept 'veranderingsruimtes'. We gaan hier verder dieper op in.

Het RSVI blijft een belangrijk kader voor het debat over een nieuw ruimtelijk beleid. Het bewaken van bedreigde ruimtetypes zoals open ruimte, het evenwicht tussen bestemming en ruimtelijke structuur en mobiliteit/bereikbaarheid en concentratie, de principes van 'gedeconcentreerde bundeling' en 'de ruimtelijk structurerende werking van het fysisch systeem' blijven behouden, ook naar de toekomst toe. De strategische invulling van ruimtelijke ordening wordt verder gezet. Toch legt de Nota ook een aantal eigen klemtonen in het nieuwe ruimtelijk beleid: meer aandacht voor de verweving van functies, een doorgedreven focus op de samenhang tussen ruimtelijke schalen, de integratie van maatschappelijke mobilisatie in het planningsproces en het 'dynamiseren' van ruimtelijke vormen door ze te verbinden met maatschappelijke dynamiek. Hierin speelt het concept 'Veranderingsruimte' een belangrijke rol.

De Nota somt per sector de belangrijkste ontwikkelingen in het ruimtegebruik op en plaatst die binnen ecologische, economische, politieke, sociale en culturele

transformaties op verschillende ruimtelijke schalen. Een dergelijke sectorale kijk op ruimtegebruik is nuttig, maar omwille van de ruimtelijke focus van planning en de potentieel botsende duurzaamheidscriteria tussen sectoren wordt de sectorale kijk gecombineerd met een gebiedsmatige benadering die tevens rekening houdt met het samenspel tussen de verschillende ruimtelijke schalen. Daaruit wordt een reeks 'sector- en gebiedsoverstijgende' uitdagingen voor het ruimtegebruik en het nieuwe ruimtelijk beleid gedistilleerd. We sommen die uitdagingen even op: (1) omgaan met klimaatverandering en duurzame ontwikkeling; (2) antwoorden op toenemende ruimtedruk; (3) verantwoord omgaan met de centrale ligging in Noordwest-Europa; (4) ruimtelijk inspelen op internationale of Europese doelstellingen; (5) omgaan met een transformerende economie binnen de Lissabonstrategie; (6) inspelen op veranderende woonwensen van wijzigende doelgroepen binnen de maatschappij; (7) gezondheidsproblemen door onduurzame verweving; (8) streven naar ruimtelijke kwaliteit en verhoogde aandacht voor inrichting, beheer en ontwikkeling; (9) rekening houden met nieuwe patronen in vrijetijdsbesteding; en (10) het creëren van een maatschappelijke interesse voor ruimtelijke ordening.

In de Nota worden vier richtingen van antwoord op die uitdagingen geformuleerd. Een nieuw ruimtelijk beleidsplan moet mikken op een combinatie van participatie en visievorming, het ondersteunen van het planningsproces door scenario's voor het ruimtegebruik 2020-2050 en het identificeren van "veranderingsruimtes" waarin de gemengde ambities van sectoren en actoren op verschillende ruimtelijke schalen elkaar vinden in territoriale pacten.

Via **scenario-ontwikkeling** kan wetenschappelijke ondersteuning geboden worden aan het omgaan met onzekerheid over toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Scenario's zijn geen voorspellingen van een toekomstige toestand van de wereld, maar vormen paden in de vorm van verhaallijnen naar mogelijke toekomstbeelden die verschillende interpretaties van de toekomst weerspiegelen. Ze verbeelden de gevolgen van contrasterende beleidskeuzes. Toekomstverkenningen plaatsen de discussie over duurzaamheid in zijn maatschappelijke context door keuzes te expliciteren over de aanvaardbaarheid van risico's, over hen die de risico's moeten dragen en over de sturende rol van de overheid hierin. Een robuust ruimtelijk beleid vereist een beleidsintentie om voor de lange termijn (2050) een gewenste toestand te definiëren en het pad ernaartoe in te vullen met tussenliggende, meer concrete doelstellingen op de middellange (2020) en kortere termijn.

Een tweede richting van antwoord is het **duurzaam omgaan met ruimtelijke transformaties**. Een belangrijke ambitie voor het RSV 2020-2050 is een 'dynamische' benadering van de ruimtelijke structuur. Deze ruimtelijke structuur is de ruimtelijke uitdrukking van het samenspel tussen gegeven en gewenste relaties tussen ruimtelijke

elementen. Aandacht gaat naar een reeks transformaties in Vlaanderen, die invulling geven aan ambities van individuen en maatschappelijke groepen, zoals biodiversiteit, gezondheid, welvaart en werkgelegenheid. Een deel van die ambities komen in de ruimte tot uiting als ruimteclaims. Aangezien verschillende veranderingsprocessen zich meestal gelijktijdig en op dezelfde plaats voordoen moet duurzame verweving van transformaties en ruimteclaims rekening houden met meerdere ruimtegebruikers, verschillende schaalniveaus (en dus niet alleen de schaal van het betrokken gebied) en met verschillende ontwikkelingssnelheden.

Transformaties zijn geen statische verschijnselen die zich afspelen binnen begrensde of te begrenzen gebieden en kunnen dus niet zomaar binnen een functionele zonerings- en ruimtebegroting gevat worden. Denken we maar aan de transformaties in 'tussen- of overgangsgebieden', zoals die tussen het stedelijk gebied en het buitengebied of het stedelijk gebied en zeehavens, of aan de interactie tussen poorten en logistieke bedrijvigheid elders (als deel van poorten). Om op een strategische manier met die ruimtelijke transformaties om te gaan, stelt de Nota voor dat de Vlaamse overheid in het ruimtelijke beleidsplan prioritaire transformaties en 'veranderingsruimten' identificeert, met een bijzondere aandacht voor transformaties waarop de Vlaamse overheid wenst te anticiperen (bv. internationaal belangrijke natuurgebieden en zeehavens) en voor ruimten met een complexe interferentie van uiteenlopende, al dan niet tegenstrijdige, transformaties en strategieën op bovenlokaal niveau (bv. stadscentra en omliggende wijken en stadsranden).

Een derde richting van antwoord is het creëren van een **maatschappelijk draagvlak** voor het ruimtelijk beleid. De naoorlogse, technocratische invulling van maakbaarheid moet ingeruild worden voor een vorm van maakbaarheid die nieuwe sociale relaties, sociale praktijken en actievormen als de kern van haar missie ziet. 'Traditionele' en 'nieuwe' stakeholders moeten samengebracht worden in een consultatieproces dat aangepast is aan de sociale diversiteit in onze samenleving en waarin goede informatie over effectief, mogelijk en gewenst ruimtegebruik in Vlaanderen in het maatschappelijk overleg actief gebruikt wordt. Stakeholders spelen een cruciale rol in het ontwikkelen en verzoenen van verschillende duurzaamheidscriteria en het verbeelden van toekomstig ruimtegebruik door scenario's.

Om de voorgaande inhoudelijke en procesmatige opties effectief te realiseren moeten we nog meer de beweging maken van **planningsinstrumentarium naar planningsproces**. Er hapert vandaag één en ander bij de uitvoering van ruimtelijke planning. De besluitvormingsprocessen worden door de andere beleidsdomeinen en de samenleving beschouwd als exclusief ruimtelijke planningsprocessen. Andere beleidsdomeinen brengen hun eigen doelstellingen en ambities niet binnen in het ruimtelijk planningsproces en vertonen de neiging om hun eigen ambities in de vorm van

randvoorwaarden, via allerlei toetsen en effectevaluaties, juridisch af te dwingen van de ruimtelijke planning. Bovendien lijkt het draagvlak voor de ruimtelijke planning de voorbije jaren zodanig afgekalfd dat het stedenbouwkundige vergunningenbeleid, bedoeld om de politieke en maatschappelijke verwachting naar rechtszekerheid in te vullen, de ruimtelijke planning als evenwaardige pijler van het ruimtelijk beleid in belangrijke mate heeft verdrongen.

Om aan deze problemen te verhelpen moet de strategisch-procesmatige dimensie in de uitvoering van het RSV2020-2050 versterkt worden. De Vlaamse overheid agendeert prioritaire transformaties en 'veranderingsruimten'. Dit moet een aanzet vormen voor een meer inclusieve benadering van de ruimtelijke dimensie van de diversiteit aan ecologische, internationale, maatschappelijke, economische en politieke transformaties. Vandaag zijn ruimtelijke planningsprocessen vaak te eenzijdig gericht op het evenwichtig verdelen van de ruimte. Via communicatieve planning kunnen de verschillende geledingen van de maatschappij in overlegprocessen rond de prioritaire transformaties en veranderingsruimtes worden betrokken. De Vlaamse overheid treedt daarbij niet automatisch als 'trekker', 'regisseur' of 'eindbeslissers' op, maar schept een beleidskader waarbinnen de relevante actoren aan een gebiedsovereenkomst of territoriaal pact kunnen werken dat de inzet van eigen instrumenten, middelen en financiën voor het behalen van gedeelde ontwikkelings-doelstellingen moet regelen. Binnen de beoogde ruimtelijke planning legt een strategisch Ruimtelijk Uitvoerings Plan (RUP) de bestemmingen van bepaalde ruimtes niet meer noodzakelijk vast, maar drukt het de omgevingscondities (onder andere ruimtelijke kwaliteiten en beheersmodaliteiten) uit waarbinnen transformaties kunnen plaatsvinden. Een strategisch RUP functioneert als een indicatief referentiekader voor het maken van afspraken tussen private en publieke actoren, wordt eenmalig of meermaals opgemaakt in de loop van het planningsproces, en verschuift de bewijslast over de wenselijkheid en/of aanvaardbaarheid van een project voor een deel van de vergunningverlenende overheid naar de bouwheer. Die zal worden verplicht om omstandig te motiveren, in een voortdurend overlegproces met de overheid, hoe het project voldoet aan de omgevingscondities en aan het juridisch beter uit te werken 'algemeen belang'.

De tijd dringt. Binnen de Vlaamse overheid bestaat de ambitie om het RSV 2020-2050 in werking te laten treden in 2012. De decretaal geregelde procedure van voorlopige vaststelling van het RSV door de Vlaamse regering met inbegrip van de bekrachtiging van de bindende bepalingen van het RSV door het Vlaamse parlement neemt ongeveer 15 maanden in beslag. Samen met de voorafgaande plenaire vergadering en de interne besluitvorming binnen de Vlaamse regering over het ontwerp-RSV komt dit neer op een periode van 21 maanden. Teruggerekend start deze besluitvorming over het RSV 2020-2050 met andere woorden in het voorjaar van 2011. Rekening houdend met de normale inlooperperiode van de nieuwe Vlaamse regering, zal de opmaak van dit RSV slechts goed en wel van start gaan in januari 2010. Resteren bijgevolg een

13-tal maanden om voorbereidend onderzoek te laten uitvoeren, beleidsprioriteiten te formuleren en een maatschappelijk draagvlak te creëren. Dit is een uiterst krappe tijd om een voldragen en gedragen resultaat te ontwikkelen, maar met de Nota ligt er wel al een basis voor de aanpak van een dynamisch RSV 2020-2050.