

De Vlaamse Ruimtelijke Ordening op nieuwe paden: een uitdaging

De jongste jaren is de ruimtelijke ordening in Vlaanderen terug in de politieke en maatschappelijke belangstelling gekomen. Diverse belangrijke initiatieven zijn op gang gebracht en hebben de geïnteresseerden in beweging - soms in beroering - gebracht.

Vooreerst is er het 'decreet houdende de ruimtelijke planning' dat op 24 juli 1996 door de Vlaamse regering goedgekeurd werd. Dit decreet maakt het gebruik mogelijk van een nieuw instrument voor de ruimtelijke ordening: het ruimtelijk structuurplan. Een ruimtelijk structuurplan wordt in dit decreet omschreven als een 'beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ruimtelijke ordening van het betrokken gebied. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen'. Er worden ruimtelijke structuurplannen voorzien op drie niveaus: Vlaanderen, de provincies en de gemeenten.

Een tweede belangrijk gegeven houdt verband met het voorgaande - namelijk de vaststelling door de Vlaamse regering op 23 september 1997 van het ruimtelijk structuurplan op het Vlaams niveau - of met andere woorden: het **Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen**. Dit structuurplan bevat, zoals elk ruimtelijk structuurplan, drie delen: een informatief deel (beschrijving van de bestaande ruimtelijke structuur; prognoses), een richtinggevend deel (de beschrijving van de gewenste ruimtelijke structuur) en een bindend deel (de bindende bepalingen). Op 19 november 1997 heeft het Vlaamse parlement, zoals decretaal voorzien, het bindend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bekrachtigd.

Het eerder aangehaalde decreet van 24 juli 1996 stelt dat de overheid niet mag afwijken van de bepalingen van het richtinggevend deel, 'tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen'.

Van de bindende bepalingen kan helemaal niet worden afgeweken door de betrokkenen. Deze betrokkenen verschillen in functie van het niveau van het plan. De bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zijn bindend voor het Vlaamse Gewest, de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de instellingen die afhangen van het Vlaamse Gewest en de besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest; zij zijn ook bindend voor de 'vennootschappen die een erkenning hebben van betrokken instellingen die afhangen van het Vlaamse Gewest'. Aan de bindende bepalingen van een provinciaal ruimtelijk structuurplan zijn gebonden: de provincie, de gemeenten in die provincie en de instellingen die ressorteren onder deze provincie en deze gemeenten. Van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zijn de bindende bepalingen bindend voor de betrokken gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren.

Bij dit alles mag niet vergeten worden dat de provincie West-Vlaanderen reeds in 1991 de opdracht gaf aan het Westvlaams Economisch Studiebureau (WES) om met het uitwerken van een **provinciaal ruimtelijk structuurplan** te starten. Dit gebeurde dus voor er sprake was van het decreet van 24 juli 1996

of van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (de voorbereiding hiervan is gestart in 1992). Het WES maakte ondertussen de voorontwerpen op voor de drie deelgebieden van de provincie : de Kustzone (de arrondissementen Brugge, Oostende en Veurne), de Zone Zuidoost (de arrondissementen Kortrijk, Roeselare en Tielt) en de Zone Zuidwest (de arrondissementen Ieper en Diksmuide). Het is de bedoeling deze voorontwerpen te integreren tot één ontwerp voor de hele provincie en dan de officiële goedkeuringsprocedure (zoals voorzien in het decreet van 24 juli 1996) te starten.

Een vierde element is nog in volle ontwikkeling. Het betreft het 'decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening' dat thans wordt voorbereid. Dit geheel nieuwe decreet zal de huidige wet op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw (wet van 29 maart 1962) vervangen en naar wij hopen ook het (ondertussen aangepast ?) decreet van 24 juli 1996 opnemen.

*

Binnen heel dit vernieuwingsproces van regelgeving en van instrumenten moet men ervoor zorgen dat elke overheid zich bezighoudt met die materies die geëigend zijn om op haar niveau geregeld te worden. Met andere woorden : beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau. Een beslissing op een hoger niveau is te verantwoorden als het belang en/of de reikwijdte ervan het lagere niveau duidelijk overstijgt. Een hoger niveau treedt slechts op voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door het lager niveau kunnen worden verwezenlijkt'. Dit alles is te vatten onder de term 'subsidiariteit', een principe dat vooropstaat in het denken rond structuurplanning in Vlaanderen en uitdrukkelijk aangehaald wordt in het goedgekeurde Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (zie 'Gewenste Ruimtelijke Structuur, blz. 3).

Hoewel tussen het ontwerp (juli 1996) en de definitieve versie (september 1997) een aantal positieve verschuivingen zijn te noteren, vindt men in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen nog steeds een aantal uitspraken die vragen oproepen.

Is het, binnen de idee van de subsidiariteit, logisch dat bijvoorbeeld de regionaalstedelijke gebieden (voor West-Vlaanderen : het Brugse, het Kortrijkse, het Oostendse en het Roeselaarse) afgebakend zullen worden door het Vlaamse niveau ? Is het logisch dat de regionale bedrijventerreinen in die regionaalstedelijke gebieden eveneens door het Vlaamse niveau zullen afgebakend worden ? Is het de taak van het Vlaamse niveau om 'economische knooppunten' te kiezen, met andere woorden de gemeenten te kiezen waar regionale bedrijventerreinen kunnen gerealiseerd worden ? Naar onze mening zijn dit materies die in een geest van samenwerking met de andere niveaus het best door het provinciale niveau behartigd worden. Dit staat dicht bij de concrete realiteit en is geëigend om regionale (bovengemeentelijke) materies zoals deze te behandelen.

Ook een te sterk normerend en beknottend optreden vanuit het Vlaamse niveau wordt ervaren als een miskennen van het subsidiariteitsbeginsel.

Hierbij denken wij onder meer aan de uitspraak dat de oppervlakte van lokale bedrijventerreinen moet beperkt worden tot 5 ha; dit cijfer is wel niet als een harde norm te gebruiken maar toch als richtinggevende grootheid. Ook de procedure rond de ontwikkelingsmogelijkheden van bestaande

bedrijven buiten bedrijventerreinen (meer bepaald : het zogenaamd sectoraal BPA) voldoet niet. Om vlot te kunnen inspelen op zich aandienende opportuniteiten hebben bedrijven behoefte aan een minder tijdrovende procedure die op provinciaal niveau haar beslag krijgt. Een goede ruimtelijke ordening hoeft hierdoor niet in het gedrang te komen.

Een andere beknottende houding is nog steeds (zij het in mindere mate dan in het ontwerp) herkenbaar in de zogenaamde Vlaamse Ruit (de veelhoek Antwerpen-Leuven-Brussel-Gent) die aangeduid wordt als een 'stedelijk netwerk op internationaal niveau'. Onze bezorgdheid is steeds geweest dat dit gebied geen voorrangbehandeling mag krijgen ten nadele van andere stedelijke gebieden. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zegt : 'Hoogwaardige activiteiten in andere stedelijke gebieden blijven mogelijk op het niveau van het betrokken stedelijk gebied en rekening houdend met de rol en het belang van het betrokken stedelijk gebied in Vlaanderen'. De formuleringen 'op het niveau van' en 'rol en belang' dwingt ons tot waakzaamheid. Het is niet aanvaardbaar dat dergelijke formuleringen zouden inhouden dat in die 'andere stedelijke gebieden' geen innoverende en verruimende initiatieven zouden mogen totstandkomen. Wij denken bijvoorbeeld aan het wetenschapspark te Kortrijk, Flanders Language Valley te Ieper en de headquarterzone te Brugge.

In dezelfde sfeer is ook te wijzen op een aantal uitspraken die getuigen van een tekort aan voeling met en kennis van de concrete ruimte. Zo is er de beslissing om op de relatie Ieper-Veurne een wegverbinding op secundair niveau te zien (in plaats van primair niveau). Frappanter nog is de optie om de A18 niet te verlengen van Jabbeke tot de Blauwe Toren te Brugge. Hierdoor komt men niet tot een volwaardige ontsluiting van de haven van Zeebrugge, tot de ontlasting van de expresweg door de Brugse agglomeratie en uiteindelijk ook tot de uitvoering van de kamstructuur (met randparkeerterreinen) teneinde de leefbaarheid van de badplaatsen te verhogen.

Ook de uitspraak dat de woonzones van de gewestplannen voldoende mogelijkheden bieden tot het jaar 2007, is een voorbeeld van onvoldoende terreinkennis. In tegenstelling tot andere provincies zijn de gewestplannen, die bedoeld waren om bruikbaar te zijn tot in 1980, in West-Vlaanderen rigoureus opgemaakt. Het is dan ook niet onlogisch dat zij thans verouderd geraken en zeker geen voldoende mogelijkheden bieden tot in 2007.

*

Voorgaande bedenkingen hebben betrekking op het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Maar, zoals gezegd, is er ook een nieuw decreet 'houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening' in voorbereiding. Ook hier moet ervoor gezorgd worden dat een goede subsidiariteit kan spelen : dat elk niveau zijn geëigende bevoegdheden krijgt. Zonder in detail te treden kunnen enkele aandachtspunten aangehaald worden.

Een belangrijk element in het op stapel staande decreet vormen de zogenaamde ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dit zijn plannen die moeten leiden tot de realisatie van de ruimtelijke structuurplannen. Zij worden, zoals de structuurplannen, op drie niveaus voorzien : gewest, provincie en gemeente; op elk niveau zullen normalerwijze meerdere uitvoeringsplannen gemaakt moeten worden. Zij krijgen bindende en verordenende kracht en

leveren dan ook de basis voor het al of niet verkrijgen van vergunningen. Op termijn zullen ze de bestaande gewestplannen, APA's en BPA's vervangen.

In dit verband moet men ervoor pleiten dat de provincie uitdrukkelijk betrokken wordt in de opmaak, door het Vlaamse Gewest, van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die betrekking hebben op haar grondgebied.

Een tweede punt betreft de procedure tot goedkeuring van een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan. In deze procedure is het advies van de Vlaamse regering voorzien. Dit advies heeft te maken met de overeenstemming van het ontwerp van provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en met de eventuele gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (of eventuele ontwerpen daarvan). In dit verband is het nuttig te weten in hoever een ruimtelijk uitvoeringsplan kan afwijken van een ruimtelijk structuurplan dat reeds aan vervanging toe is (maar nog niet vervangen is). Is het advies van de Vlaamse regering bindend? Is het zinvol dat een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, na zijn definitieve vaststelling door de provincieraad, nog moet goedgekeurd worden door de Vlaamse regering?

Een andere belangrijk instrument vormen de verordeningen: stedenbouwkundige verordeningen en verkavelingsverordeningen. Het gaat om een geheel van diverse voorschriften van technische aard, van financiële aard en andere. Het decreet van 24 juli 1996 zegt dat zulke verordeningen kunnen vastgesteld worden door de Vlaamse regering, door de provincieraden en door de gemeenteraden. De voorbereidende teksten van het nieuwe decreet daarentegen spreken enkel over verordeningen van de Vlaamse regering en van de gemeenteraden. Dit is op zijn minst verwarrend. Overigens, waarom zouden de provincieraden geen verordeningen kunnen vaststellen? Er zijn toch ook provinciale ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen voorzien.

*

De regelgeving en het instrumentarium van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen worden grondig veranderd. De oude - maar overigens nog steeds in voege zijnde - reglementering en instrumenten hebben, ondanks tekortkomingen in hun gebruik, duidelijk hun nut bewezen. Het nieuwe systeem, vooral gekenmerkt door het werken met structuurplannen en uitvoeringsplannen, is ontegensprekelijk complex te noemen. Het is een enorme uitdaging om dit nieuwe stelsel operationeel te maken en hierbij de drie niveaus - gewest, provincie en gemeente - harmonieus op elkaar te laten inspelen.

Hoe dan ook, de vrees lijkt gegrond dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in zijn huidige vorm een 'carcan' of keurslijf betekent voor de economische ontwikkeling. Ruimtelijke ordening is een noodzaak doch moet voldoende realiteitszin en flexibiliteit inhouden.



RUIMTELIJKE ORDENING EN HET BEDRIJFSLEVEN NOOD AAN EEN NIEUWE AANPAK

Jan Callens
adjunct-directeur-generaal GOM - West-Vlaanderen

SITUERING PROBLEMATIEK

Nu het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen vorm heeft gekregen, het Provinciale Structuurplan zich in een eindfase van bespreking bevindt en de lokale structuurplannen in voorbereiding zijn is het hoog tijd om het instrumentarium om deze plannen uit te voeren opnieuw te bekijken.

Dit instrumentarium zijn vooral de procedures en vergunningen die moeten toelaten de gewestplannen aan te passen binnen het nieuwe kader van de structuurplanning en concrete uitvoering te geven.

Vanuit het bedrijfsleven komt de vraag dat dit instrumentarium duidelijk zou zijn en efficiënt uitwerkt.

Duidelijk houdt in dat betwistingen bij de raad van state eerder een uitzondering zijn dan regel. Dit vereist een regelgeving die niet wazig is en juridisch voldoende onderbouwd. De drempel om een beroep te doen op de raad van state moet ook verhoogd worden.

Efficiënt houdt in dat het vergunningenbeleid gedecentraliseerd wordt. Het aantal instanties dat moet geraadpleegd worden moet beperkt worden en de termijnbeoordeling van beslissing vereenvoudigd.

De Vlaamse regering werkt aan een herziening van de wet op de Stedenbouw. In dit kader en vanuit de bekommernis dat 'Werk in eigen streek' en bijgevolg een bedrijfsvriendelijk klimaat een prioriteit moet blijven, heeft de GOM - West-Vlaanderen recent een aantal voorstellen naar voor gebracht. Deze voorstellen bevatten een nieuwe algemene benadering en concrete maatregelen.

VOORSTELLEN GOM - WEST-VLAANDEREN

Algemeen schema

- A) De gewestplanwijzigingen blijven het instrumentarium om regionale bedrijventerreinen te lokaliseren.
- B) Voor het vastleggen van lokale bedrijventerreinen en zonevrije bedrijfsuitbreidingen van meer dan 5 ha wordt het BPA als instrument vooropgesteld.
- C) De problematiek van zonevrije bedrijfsuitbreidingen en aanpassingen van minder dan 5 ha wordt gedelegeerd naar het provinciale niveau. (zie ook tabel 1)

Concrete maatregelen

- A) Om een dergelijke benadering mogelijk te maken zijn een aantal wetswijzigingen noodzakelijk. Deze wetswijzigingen moeten ervoor zorgen dat het instrumentarium BPA

een kortere procedure krijgt en wettelijk volledig ondersteund is. Ook moet de bevoegdheidsdelegatie naar het provinciale niveau wettelijk vastgelegd worden.

B) Wijzigingen

1) In artikels 12, 15 en 16 van de wet van 29 maart 1962 (BS 12 april 1962) houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw wordt de zinsnede : 'Het kan er desnoods van afwijken' vervangen door 'afwijkingen zijn mogelijk omwille van de onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen' (zie bijlagen 1, 2 en 3 van voormelde artikels). Deze nieuwe bepaling beantwoordt aan de bepaling van artikel 7 § 3 van het decreet houdende de ruimtelijke planning van 24 juli 1996 (BS 27 juli 1996). In dit artikel worden de voorwaarden omschreven waaronder een overheid

Tabel 1

Bestemming	Instrumentarium	Eindbeslissing
Regionale bedrijventerreinen	Gewestplanwijzigingen	Vlaams niveau
Lokale bedrijventerreinen Zonevrije bedrijfsuitbreidingen >5 ha	BPA - Verkort : 5 maanden - Rechtszeker : door aanpassing wettelijk kader (artikel 12, 15, 16 en 21 wet stedenbouw)	Vlaams niveau
Zonevrije bedrijfsuitbreidingen <5 ha	Eensluidende beslissing: - gemachtigd ambtenaar - bestendige deputatie (aanpassing artikel 79 wet stedenbouw)	Provinciaal niveau