

# Het structuurplan Vlaanderen : de theorie voorbij ?

Juliaan Theys  
ere-adjunct-directeur-generaal  
GOM - West-Vlaanderen

## Een nieuwe wijze van ruimtelijke planning

In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (afgekort RSV), dat door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd bij Besluit van 23 september 1997 en waarvan de bindende bepalingen werden bekrachtigd bij decreet van 17 december 1997, wordt in de inleiding aangegeven dat structuurplanning voor het Vlaamse

Gewest een nieuwe wijze is van ruimtelijke planning.

Tot voor kort bleef het begrip "structuurplan" voor velen een onnauwkeurig ingevuld begrip<sup>1</sup>.

Er kan worden gesteld dat vooral C. Vermeersch - en dit vanaf het midden van de jaren zeventig - inhoud heeft gegeven aan het begrip "structuurplanning"<sup>2</sup>.

De ambitie was duidelijk te komen tot een nieuw type van ruimtelijke planning dat in de plaats

**De grote verdienste van het RSV is dat er een aantal fundamentele krachtlijnen en basisdoelstellingen inzake ruimtelijke ordening werden uitgezet die door het Vlaamse parlement formeel werden onderschreven. De discussie over de juiste draagwijdte van sommige krachtlijnen en de concrete omzetting in de nog op te maken uitvoeringsplannen is echter niet ten gronde gevoerd en zal het genereren van verantwoorde beslissingen niet altijd op eenduidige wijze toelaten. De afstemming van planning en uitvoering zou wel eens (opnieuw) het zwakke punt kunnen worden.**



## Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

integrale versie

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap



zou komen van wat genoemd werd de "traditionele eindtoestandsplanning", met haar uit de ervaring gebleken tekorten en gebreken.

Het nieuwe type ruimtelijke planning (structuurplanning) wordt - volgens C. Vermeersch - opgevat als een structurerende, comprehensieve en continue planning, die stoelt op een exploratieve benadering met normatieve grondslag en die voorts een belangrijke plaats toekent aan de politisering van het planningsgebeuren.

De traditionele eindtoestandplanning daarentegen - zoals in de gewestplannen en gemeentelijke plannen van aanleg - bleek over het algemeen gericht te zijn op het aangeven hoe het plangebied er op een bepaald moment in de tijd (een peiljaar; voor de gewestplannen oorspronkelijk het jaar 1980) zou moeten uitzien. Belangrijk hierbij was dat de aandacht primair uitging naar het bestemmen van gronden en dat de exploratieve benadering in dit planningsgebeuren gedragen zou zijn door een trendmatig doortrekken van bestaande ontwikkelingen. Grote tekorten waren het ontbreken van continuïteit in het planningsgebeuren en van een (voldoende mate van) comprehensiveness

(het streefdoel zijnde: integratie en coördinatie van de verschillende facetten en sectoren) evenals het ontbreken van een vérgaande participatie (of vermaatschappelijking). Continuïteit in het planningsgebeuren (met inschakeling van een drietrapsplanningsproces: richtplan, structuurplan, plan van actie) laat toe beslissingen tot een zo laat mogelijk stadium uit te stellen. De traditionele eindtoestandsplanning die verloopt in de volgorde survey (onderzoek), analyse (mogelijkheden) en plan, vertoont ook het euvel te leiden tot een informatie-explosie, waarbij doelgerichtheid en tijdigheid in de verdrukking komen.

Nu het RSV is goedgekeurd kan worden nagegaan of de praktijk wezenlijk aansluit op de theorie.

In onderhavig artikel kunnen uiteraard enkel een beperkt aantal aspecten worden benaderd.

### Is alles zo nieuw ?

Of de traditionele planning noodzakelijkerwijze gebrek aan comprehensiveness moest vertonen en formeel als eindtoestandsplanning moest fungeren is voor discussie vatbaar.

Het is in elk geval duidelijk dat sommigen zich reeds jaren terug - ook reeds in de jaren vijftig - bewust waren van de noodzaak "over het muurtje" te kijken en de samenhang der maatschappelijke fenomenen te mogen te benaderen.

Het is niet omdat de gewestplannen finaal als te gedetailleerde bodembestemmingsplannen werden uitgewerkt, met - volgens R.A. Pauwels - het oogmerk te dienen voor de alledaagse praktijk en als administratief werkdocument te fungeren bij de beoordeling van bouwaanvragen, verkavelingen, gemeentelijke plannen van aanleg, dat een andere aanpak uitgesloten was<sup>3</sup>.

Dat het anders kon, werd onder meer aangetoond door de opmaak van een Gemeenschappelijk algemeen aanlegplan van het Kortrijkse gewest (GAAP), weze het dan dat het GAAP nooit formeel werd goedgekeurd. Het GAAP (gestart in 1954) kwam tot stand omdat "het duidelijk is dat de algemene aanlegplannen van 19 gemeenten en van Kortrijk-Stad niet los staan van elkaar, dat zij moeten steunen op een algemene visie, op wat ik zou durven noemen een doctrine

niet alleen van het gewest maar van een bredere streek waarvan het gewest een occasioneel deel is."<sup>4</sup>. Ook de band met de uitvoering werd toen reeds essentieel geacht. Het GAAP voorzag ook in het uitstippelen van een timing van uitvoering<sup>5</sup>.

De gewestplannen droegen initieel de kenmerken van een peiljaarplanning, het jaar 1980. Dat de realiteit anders is geweest, is voldoende bekend. Het RSV heeft het jaar 2007 als tijdshorizon, weze het dat een fasering in twee vijfjaarlijkse periodes 1997-2002 en 2002-2007 wordt vooropgezet.

Onzekerheid en onvoorzienbaarheid van de maatschappelijke ontwikkeling kreeg in de gewestplannen een (beperkte) vertaling via de introductie van onder meer reservegebieden, woonuitbreidingsgebieden en de mogelijke inhoudelijke invulling van woongebieden. De gewestplannen vastgelegd als bestemmingsplannen waren inderdaad niet gekenmerkt door expliciet aangegeven variant-mogelijkheden of alternatieven. Ook het goedgekeurde RSV is op dit vlak teleurstellend, onder meer wat de infrastructuurwerken betreft. Ten aanzien van de ontsluiting over de weg van Zeebrugge is er in het RSV een expliciete keuze, zonder dat een afgewogen motivering voor die éne keuze wordt verstrekt.

### Eindtoestandsplanning ?

Er is steeds een gespannen verhouding geweest met betrekking tot het al dan niet inherente eindtoestandskarakter van de ruimtelijke planning en ook het RSV reikt naar ons oordeel geen sluitende oplossing aan.

In het RSV wordt bodembestemming naar de later op te maken uitvoeringsplannen (thans nog gewestplannen en gemeentelijke plannen van aanleg) afgeschoven, maar blijkbaar was men in staat om op het niveau Vlaanderen met absolute zekerheid, ten behoeve van een ruimteboekhouding, aan te geven de hoegroetheid van de bestemming wonen (227.500 ha), industrie (62.000 ha; blijkbaar industrie, bouwbedrijvigheid en tertiaire sector), landbouw (750.000 ha) enzomeer. Inmiddels wordt door de Administratie bij de beoordeling van woonbehoefte studies op gemeentelijk niveau gehandeld alsof

het grondbeleid een hard feit is geworden.

Het hanteren van een ruimteboekhouding is aantrekkelijk indien men vrij nauwkeurig de behoeften kan bepalen.

Het RSV levert deze harde behoeftenramingen niet en is bij het uitwerken van de behoeftenramingen in strijd met de door de structuurplanning geambieerde exploratieve benadering met normatieve grondslag.

### Basisprognoses niet op grond van een benadering met normatieve grondslag

Frappante voorbeelden van een in genen dele normatieve benadering zijn de in het RSV in het informatieve gedeelte (deel 1B) opgenomen prognoses van de bevolking, van het aantal huishoudens (gezinnen), van de beroepsbevolking, van de werkgelegenheid en van de ruimtebehoefte voor economische activiteiten.

Het RSV kiest - wat de bevolkingsprognose betreft - voor het zogenaamde "referentiescenario" dat in 1993 door het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) samen met het Planbureau werd gepubliceerd<sup>6</sup>. In feite aanvaardt men inzake migraties op het arrondissementele vlak een doortrekken van de trend van de jaren 1988-91<sup>7</sup>, wat zeker in West-Vlaanderen voor de meeste arrondissementen vanuit "de gewenste ruimtelijke structuur" die economische en sociaal-culturele elementen incorporeert, valt af te wijzen. Dit is onder meer duidelijk voor de kustarrondissementen en ook voor de Westhoek, met het arrondissement Veurne als meest markant voorbeeld. Voor het arrondissement Veurne vooziet het referentiescenario voor de jaren 1997 tot en met 2006 een vestigingsoverschot van circa 3.650 personen. Gelet op de ruimtelijke mogelijkheden in de door het RSV als buitengebied geklasseerde kustgemeenten De Panne, Koksijde en ook Nieuwpoort (niet erkend als stedelijk gebied, wel als specifiek economisch knooppunt), de positie van de kleine stad Veurne (erkend als kleinstedelijk gebied op provinciaal niveau) en van de gemeente Alveringem (behorend tot het buitengebied) is voormelde prognose een onhoudbare zaak.

Aan onder meer het vraagstuk van de verdringing in de kustgemeenten (in feite in de gehele kustzone) van de eigen bevolking (vorming van nieuwe gezinnen die ter plaatse huisvesting ambiëren) door de zogenaamde pensioenmigranten wordt in het RSV geen aandacht geschonken. In de jaren 1992 tot en met 1996 was er in de kustgemeenten De Panne, Koksijde en Nieuwpoort in de leeftijdsgroepen van 20 à 34 jaar een vertrekoverschot van 205 personen (exclusief migratie met het buitenland en onbekend); Veurne nam hiervan 155 personen op. Tijdens dezelfde jaren was er in de kustgemeenten De Panne, Koksijde en Nieuwpoort in de leeftijdsgroepen van 50 à 69 jaar een vestigingsoverschot van 1.353 personen (exclusief buitenland en onbekend); 1.123 personen kwamen van buiten West-Vlaanderen, hoofdzakelijk uit de arrondissementen Brussel-hoofdstad, Halle-Vilvoorde, Antwerpen en Gent.

Het fenomeen van pensioenmigratie en verdringing op de markt van de huisvesting is statistisch ook aantoonbaar voor de Middenkust (Middelkerke, Oostende, Bredene, De Haan) en de Oostkust (Blankenberge, Knokke-Heist), zij het verschillend naar kustgemeente.

Wat in het richtinggevend gedeelte van het RSV, op grond van de prognoses van het informatieve gedeelte (deel 1B) wordt verrekend, is voor West-Vlaanderen als geheel en naar de deelgebieden onbetwistbaar voor grondige amendering vatbaar.

Vertrekkend van de bevolkingsprognose (referentiescenario) wordt in het RSV de stap gezet naar een vooruitberekening van het aantal gezinnen en de huisvestingsbehoefte. Flagrant is opnieuw de keuze voor een lineair extrapoleren van voorbije evoluties (voorkeur voor prognose 3), afgezien van beperkte aanpassingen voor de jonge mannelijke gezinshoofden (stabiel op het niveau van het jaar 1991) en de mannelijke bevolking tussen 60 en 84 jaar (bovengrens gezincoëfficiënt 97%). Het beschikbare statistische materiaal gaf toen reeds aan dat deze vorm van extrapoleren (praktisch trendmatig) niet verantwoord zou blijken te zijn. Uit het inmiddels bijkomend beschikbaar materiaal kan worden berekend dat de methode van het RSV voor de periode 1991-1998

een overschatting van de aangroei van het aantal gezinnen oplevert van ongeveer 38% voor Vlaanderen en 31% voor West-Vlaanderen.

De raming van een aangroei van het aantal gezinnen in West-Vlaanderen in de periode 1992-2007 (in feite 1 januari 1993-1 januari 2008) van 67.308 eenheden en de daaruit afgeleide supplementaire woningbehoefte van 69.248 woongelegenheden (exclusief vakantie woningen en tweede verblijven) moet beschouwd worden als verre van accuraat en niet bruikbaar ten aanzien van de ruimtebehoefte die in het richtinggevend gedeelte (de gewenste ruimtelijke structuur) en in de bindende bepalingen wordt benaderd.

De kwantificering van 69.248 bijkomende woningen in West-Vlaanderen, opgenomen in het richtinggevend gedeelte van het RSV, is terecht-niet terug te vinden in de bindende bepalingen en moet ook in het provinciaal structuurplan niet als onbetwist maatgevend behandeld worden.

Zoals reeds aangestipt zijn ook de prognoses van de beroepsbevolking, werkgelegenheid en ruimtebehoefte voor economische activiteiten geen voorbeelden van een exploratieve benadering met normatieve inslag. De plaats ontbreekt om hierop in te gaan in al zijn facetten.

Het RSV is wel gekenmerkt door normerende bepalingen. De normerende bepalingen zijn echter in diverse gevallen onvoldoende onderbouwd.

### **Normerende (bindende) bepalingen onvoldoende onderbouwd**

Normatieve gegevens zijn in het RSV in het richtinggevend en in het bindend gedeelte ingebracht door onder meer de verhouding vast te leggen hoeveel bijkomende woningen minimaal in het stedelijk gebied moeten worden gerealiseerd en wat maximaal in het buitengebied kan worden aanvaard (respectievelijke aandelen van 67% en 33% in West-Vlaanderen). Men heeft ook gemeend voor Vlaanderen als geheel - zonder in te gaan op wezenlijke verschillen van provincie tot provincie - te kunnen stellen dat voormelde behoefte kan worden opgevangen in de totaliteit van de woongebieden van

de bestemmingsplannen.

Men aanvaardt blijkbaar verschuivingen tussen en binnen ruimtelijke uitvoeringsplannen, maar hoe een eventueel tekort in de ene provincie kan worden ondervangen door een overschot in een andere provincie blijft een open vraag.

De norm van 67% versus 33% voor West-Vlaanderen, is - voor het verloop van het RSV heeft gevolgd - duidelijk het gevolg van een jo-jo-beweging en is niet onderbouwd. De verhouding zou volgens het RSV bepaald zijn volgens de verdeling van de woningvoorraad in 1991 in de gemeenten die geheel of gedeeltelijk tot het stedelijk gebied behoren casu quo tot het buitengebied behoren. In een eerste aflijning van het stedelijk gebied (het geheel van de gemeenten die ten dele of geheel in aanmerking komen) werd voor West-Vlaanderen een aandeel voor het stedelijk gebied geregistreerd van 70%. In een volgend tussentijds rapport verdwenen de gemeenten Deerlijk en Zwevegem uit het stedelijk gebied en werd het aandeel teruggebracht op 67%. In het goedgekeurde RSV zijn Deerlijk en Zwevegem terug opgenomen en is bovendien ook nog Middelkerke toegevoegd. Blijkbaar was het niet aangewezen de norm van 67% aan te passen.

Frappant in deze context is ook de manier waarop terreincoëfficiënten worden gebruikt als maatgevend voor de ruimtebehoefte.

Vertrekkend van het referentiescenario van de bevolkingsvooruitzichten van het NIS-Planbureau berekende het RSV vooreerst de beroepsbevolking en nadien de werkgelegenheid naar werkgemeente, met onder meer de hypothese dat de loontrekkenden konden worden toegewezen aan de werkgemeenten op basis van pendelgegevens van 1985 (!). Nadien volgde een verdeling over de economische sectoren industrie en bouw (secundaire sector) en transport, handel en diensten (tertiaire sector), met een maximale en minimale prognose.

De stap naar de ruimtebehoefte voor economische activiteiten gebeurde voor elke provincie volgens dezelfde terreincoëfficiënten, hoewel het duidelijk is dat er grote verschillen zijn in de structuur binnen enerzijds de secundaire sector en anderzijds de tertiaire sector en dat er grote verschillen zijn in

de terreincoëfficiënten naargelang de onderscheiden industrietakken en de branches in de tertiaire sector.

Bovendien acht het RSV het niet nodig de gebruikte globale terreincoëfficiënt enerzijds voor de secundaire sector en anderzijds voor de tertiaire sector op geloofwaardige wijze te onderbouwen.

Verbazend is dat het RSV zonder aarzelen een secundaire bron (Kadaster, met fiscale doeleinden) bruikbaar acht voor dergelijke belangrijke berekeningen. Het RSV blijkt er bovendien helemaal geen moeite mee te hebben om zonder motivering te kiezen tussen twee studies, opgemaakt voor de Plangroep Structuurplan Vlaanderen, die opvallend verschillende ruimte-innames hebben berekend. De ene auteur (P. Cabus) leverde een rapport af dat het ruimtegebruik in 1991 in de industrie bepaalt op 352,6 m<sup>2</sup> en in de tertiaire sector op 108,9 m<sup>2</sup><sup>8</sup>, wat een verhouding tertiair/industrie inhoudt van 1 tegenover 3,2. De andere auteur (M. Van Naelten) kwam tot een verhouding van 1 tegenover 2,5<sup>9</sup>. Gegevens van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen tonen aan dat voormelde terreincoëfficiënten beleidsmatig niet bruikbaar zijn.

Gelet op de grote **structurele** verschillen tussen de provincies, zowel voor de secundaire als voor de tertiaire sector, is het onbetwistbaar dat het gebruik van **dezelfde** terreincoëfficiënten in elk geval onverdedigbaar is.

De in het RSV in het richtinggevend gedeelte opgenomen zogenaamde ruimtebalans op het vlak van economische activiteiten, die gegevens bevat per provincie<sup>10</sup>, heeft geen afdoende onderbouwing en moet in de provinciale (en gemeentelijke) ruimtelijke structuurplannen kunnen bijgestuurd worden (ook nog om andere redenen, waarover in dit artikel niet kan worden uitgeweid). Gelet op de bekrachtiging van de bindende bepalingen moet thans onvermijdelijk wel de voor Vlaanderen als geheel vastgelegde behoefte van 10.000 ha worden gerespecteerd evenals de verdeling naar categorie en naar locatie (stedelijke gebieden en andere) van de bedrijventerreinen. De evaluatie van het RSV na vijf jaar kan eventueel tot een herziening leiden van het RSV.

Een realistische aanpak had kunnen voorkomen dat dergelijke

vaststellingen thans de toepasbaarheid van het RSV en de doorwerking naar het niveau van de provincies en de gemeenten wezenlijk hypothekeren.

### Comprehensiveness

Het moge hierbij wel duidelijk zijn dat het object van de ruimtelijke planning en de ruimtelijke ordening niet de ruimte is an sich, maar de mens. Hoewel het RSV uiteraard het accent legt op de ruimtelijke aspecten, is de uitgangshouding duurzame ruimtelijke ontwikkeling ook inherent verbonden met economische, sociaal-culturele en ecologische oogmerken in hun onderlinge samenhang<sup>11</sup>. Het gaat om de mens in relatie met de ruimte, waarbij de ruimtelijke planning randvoorwaarden formuleert waarbinnen de maatschappij optimaal tot ontwikkeling kan komen. Dat hierbij “waarden” aan bod komen ligt voor de hand.

Comprehensiveness - in de breedte - als streefdoel moet een wezenskenmerk blijven van de ruimtelijke planning, ook al is het bewustzijn van de beperkte “maakbaarheid” van de maatschappij thans wel duidelijk geworden. C. Vermeersch en R. Houthaeve stelden terecht: “Het geënt zijn op het maatschappelijk functioneren vormt aldus een eerste vereiste voor een op vermaatschappelijking georiënteerde ruimtelijke planning”<sup>12</sup>.

Het is bekend dat de ruimtelijke planning meestal betrekkelijk weinig oog heeft gehad voor de ruimtelijk-economische dynamiek in het algemeen<sup>13</sup>, en meer in het bijzonder ten aanzien van de verscheidenheid naar regio's en deelgebieden. De integraliteit van de benadering laat op dit vlak doorgaans te wensen over en dit euvel kan ook worden vastgesteld bij het RSV, hoewel het globale beeld een andere indruk kan wekken.

### Informatie-explosie en participatie

De informatie-explosie - gewraakt als nadeel van de traditionele planningsmethode - heeft zich in het structuurplanningsproces vanaf de aanvangsfase voorgedaan, ten gebuik van de deskundigen. Prof. A. Loeckx wees in een paar artikels op het plotse studiegeweld,

waarbij innoverend denkwerk maar ook banale compilaties ten behoeve van de Plangroep Structuurplan Vlaanderen op korte tijd werden geleverd<sup>14</sup>. Dit studiegeweld kwam tot stand zonder wezenlijke samenhang. De resultaten zijn niet beschikbaar gesteld aan derden (provincies, gemeenten, organisaties), maar worden in het RSV gebruikt, zonder aan derden de mogelijkheid te bieden een afweging te doen van de reële waarde.

De bezwaren die men heeft geuit ten aanzien van de gewestplannen wat betreft het onvoldoende integreren van alle betrokkenen bij de planvoorbereiding kunnen in grote lijnen worden herhaald wat betreft de opmaak van het RSV. Het betrekken van de sectoren is zeker niet optimaal geschied, onder meer wat betreft huisvesting.

Het informeren en raadplegen van de provincies, de gemeenten en de burger kunnen nog steeds als zoethoudertjes worden bestempeld. De bevolking is nooit wezenlijk aan haar trekken gekomen, niet in de aanvangsfase<sup>15</sup> en niet in het verder verloop. De zo belangrijk geachte “communicatiestrategie” heeft gefaald. Na de goedkeuring van het RSV kan worden vooropgezet dat - in de diverse geleidingen, inclusief het Vlaamse parlement - slechts een beperkte groep weet wat het RSV wezenlijk inhoudt (ook onder diegenen die de bindende bepalingen hebben goedgekeurd).

### Concepten als dogma's

De grote verdienste van het RSV is dat er een aantal fundamentele krachtlijnen en basisdoelstellingen inzake ruimtelijke ordening werden uitgezet die door het Vlaamse parlement formeel werden onderschreven. De discussie over de juiste draagwijdte van sommige krachtlijnen en de concrete omzetting in de nog op te maken uitvoeringsplannen is echter niet ten gronde gevoerd en zal het genereren van verantwoorde beslissingen niet altijd op eenduidige wijze toelaten. Het meest frappant lijkt de keuze voor een “selectieve” (eigen cursivering) uitbouw van de stedelijke gebieden, met de vertaling hiervan naar onder meer de Vlaamse Ruit en de stedelijke netwerken. Dat de verstedelijking van het platteland (buitengebied) krachtdadig moet worden tegengegaan, heeft

een groot maatschappelijk draagvlak verworven en hieraan mag niet worden getornd. J. Vanreusel wees er in 1995 reeds op dat het begrip “stedelijk” onvoldoende is gedefinieerd, hoewel het een cruciale rol speelt in het RSV<sup>16</sup>. Het aangeven van de intrinsieke redenen waarom de stedelijke gebieden moeten worden versterkt, is in het RSV achterwege gebleven. Het is te betreuren dat het overbodig werd geacht de redenen te stipuleren en te onderbouwen waarom het corridor-concept (van onder meer M. Van Naelten; niet als bandstad uit te werken) in het geheel niet aan bod kan komen. In Nederland acht men een beperkte stedelijke ontwikkeling langs corridors (onder meer van Amsterdam naar Antwerpen) blijkbaar wel mogelijk<sup>17</sup>.

Als Geert Bekaert in 1967 de bedenking formuleerde “de urbanisten wonen dan ook nooit of zelden in hun ideale steden. Ze ontwerpen steden voor anderen”<sup>18</sup>, dan mag nadere motivering over de in het RSV gemaakte keuzes toch wel vrij diepgaand gebeuren, zeker ten aanzien van de concrete vormen van verstedelijking.

“Gedeconcentreerde bundeling” roept vragen op over de verhouding tussen de onderscheiden stedelijke gebieden, van grootstedelijk tot het laagste niveau.

In het RSV is er een ondertoon van het beklemtonen en geprivilegieerde ondersteuning van de grootstedelijke gebieden. Grote steden kunnen ongetwijfeld wijzen op het bestaan van agglomeratievoordelen (gevarieerde arbeidsmarkt, waaier van hoogwaardige voorzieningen en andere) maar onderzoek heeft aangetoond (en de dagelijkse realiteit) dat de nadelen bij stijgende omvang van de stad snel toenemen (congestie, ruimtegebrek, aantasting woonklimaat en andere). Dat de compacte stad (of de integrale stad) op grenzen stuit is ook reeds duidelijk geworden.

“Gebundelde deconcentratie” - waar de in de realiteit voorkomende vormen van deconcentratie wezenlijk mee in beschouwing worden genomen - was tot voor kort het uitgangspunt.

C. Vermeersch onderstreepte in zijn doctoraal proefschrift de voordelen van de gebundelde deconcentratie, onder meer op het vlak van het kwalitatief gevarieerd woonmilieu en het woonwerkverkeer dat - door een

bundeling van tewerkstelling - binnen sociaal-economisch aanvaardbare afstanden blijft<sup>19</sup>.

West-Vlaanderen is het meest markante voorbeeld van een dergelijke vorm van in het beleid ondersteunende (zoals in de Westhoek) gebundelde deconcentratie.

De gegevens van de volkstellingen illustreren duidelijk dat het woonwerkverkeer er qua afstanden en tijdsduur opvallend beter scoort dan in elk van de andere Vlaamse provincies. Een beheerste mate van spreiding van de werkgelegenheid kan een efficiëntere benutting van de infrastructuur verzekeren en meer armslag bieden aan woonwerkverkeer met zachte vormen van verkeer. Statistische en sociaal-economische analyses tonen ook aan dat de grootstad als motor van economische ontwikkeling veeleer mythe is dan werkelijkheid, niet enkel in Vlaanderen maar ook in Nederland en elders<sup>20</sup>. Gebundelde deconcentratie zoals in West-Vlaanderen is in vergelijking met wat zich voordeed in andere Vlaamse provincies een trendbreuk en kan voorwerp zijn van een realistisch concentratiebeleid en geen spreidingsbeleid.

In Nederland heeft het ruimtelijk beleid, dat onder woorden is gebracht in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra

(VINEX; 1990), als uitgangspunt het streven naar een compacte verstedelijking. De VINEX-locaties zouden moeten voldoen aan de eis dat via dit verstedelijkingspatroon de groei van de automobilititeit wordt beteugeld. Recent onderzoek blijkt aan te geven dat de mobiliteits-effecten van de VINEX-locaties weinig overtuigend zullen zijn<sup>21</sup>.

De onmaakbaarheid en onvoorspelbaarheid van de maatschappelijke werkelijkheid zou in het RSV wel duidelijker vertaling mogen krijgen in minder normatieve elementen als die elementen - naar ik meen te hebben aangetoond - onvoldoende onderbouwing kennen.

De werkelijkheid is weerbarstiger dan de papieren planologische concepten.

### Het RSV werkbaar ?

De grote krachtlijnen van het RSV zijn - met enig voorbehoud wat betreft graden van concentratie van het stedelijk wonen - ook voor de toekomst als bouwstenen voor het ruimtelijk ordenen te handhaven, met de absolute vereiste om het beleid onder meer via een effectief grondbeleid afdwingbaar te maken. Het is door het concretiseren via prognoses en normatieve taakstellingen dat de zwakte



Jean Godecharle

van een te theoretische, werkelijkheidsvreemde benadering in het RSV naar voren treedt.

De afstemming van planning en uitvoering zou wel eens (opnieuw) het zwakke punt kunnen worden.

De "werkbaarheid" van het RSV roept heel wat vragen op. Op het provinciale vlak en niet het minst op het gemeentelijke niveau dreigt de concretisering van de ruimtelijke planning met een veelheid van knelpunten te zullen geconfronteerd worden.

Wie in de loop van de opmaak van het RSV gewacht heeft op de zogenaamde "afwegingskaders" of "handleidingen" is op zijn honger gebleven.

Aanduidingen over hiaten in het instrumentarium om de stap te zetten van taakstelling naar concrete uitvoering treden reeds op frappante wijze aan het licht bij de eerste pogingen om "stedelijke gebieden" (Mechelen, Kortrijk, Aalst) af te bakenen (nog op het niveau van het Vlaamse Gewest)<sup>22</sup>; op het gemeentelijke niveau zijn de wrijvingselementen wat betreft woonbehoeftebestudies (zowel wat vraag als reëel aanbod aangaat) legio.

De maatschappijvisie als criterium voor de ruimtelijke planning - die inspeelt op wijzigingen in de tijd - dreigt op de achtergrond te verdwijnen en de kwantitatieve ruimtebudgettering wordt het maatgevend criterium.

Een aantal punten worden - min of meer vergelijkbaar met de gewestplannen waarbij het toen ging om grenzen van bestemmingen - thans als dogma's gehanteerd, met nu vooral de normerende kwantitatieve elementen, die in feite het genereren van verantwoorde beslissingen in de weg (zullen) staan.

Het RSV heeft in zijn goedgekeurde vorm - door de Overheid bepaald - in vrij grote mate het karakter van een "uitstelplan" of een "doorschuifplan". Zoals het er nu uitziet krijgen we later een puzzel van niet gelijktijdig op elkaar afgestemde uitvoeringsplannen op verschillende niveaus (Vlaams Gewest, gemeenten en volgens het te verwachten nieuwe decreet ook de provincies).

De concrete inhoudelijke invulling hoe de stedelijke netwerken moeten functioneren en wat ze kunne betekenen op het vlak van de ruimtelijke ordening is een open vraag gebleven. Het RSV voorziet

dat de ontwikkelingsperspectieven voor de stedelijke netwerken op internationaal (Vlaamse Ruit) en Vlaams niveau (onder meer de Kust) en voor de grensoverschrijdende stedelijke netwerken (onder meer Kortrijk-Rijsel-Roubaix-Tourcoing-Moeskroen) worden uitgewerkt door het Vlaams Gewest. Hierbij is onder meer gestipuleerd dat de nadere uitwerking van de stedelijke netwerken een invulling moet blijven van het ruimtelijk principe van de gedeconcentreerde bundeling waardoor de vooropgestelde verhouding inzake woongelegenheden tussen de stedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied moet gehandhaafd blijven (RSV, blz. 353). Een antwoord hoe men onder meer het probleem van de sociale verdringing op het vlak van de huisvesting aan de Kust kan/moet opvangen en wat de mogelijkheden zijn op het vlak van huisvesting in de kustgemeenten De Panne, Koksijde, Nieuwpoort en De Haan, die tot het buitengebied behoren, is in het RSV niet (op richtinggevend noch bindende wijze) aangegeven.

In de loop van de opmaak van het RSV is de zienswijze op wat behoort tot het ruimtelijk structuurplan en wat behoort tot de uitvoeringsplannen (tot op heden, vóór de goedkeuring van een nieuw decreet op de ruimtelijke ordening, zijnde de gewestplannen en de gemeentelijke plannen van aanleg) wel enigszins gewijzigd. Aanvankelijk was het nog de bedoeling (en was er blijkbaar ook de wil) om een aantal elementen hard af te bakenen (vooral de zwakke functies). In een voorontwerpnota werd zelfs een proeve uitgewerkt om stedelijke gebieden af te bakenen (onder meer voor Brugge). Omwille van praktische overwegingen(?) werden uiteindelijk een aantal "taakstellingen" verschoven naar uitvoeringsplannen op de onderscheiden niveaus. Alles wijst er op dat de confrontatie van de ruimtebehoefte naar elk van de provincies en binnen de provincies naar elk van de gemeenten en deelgebieden (stedelijke gebieden, buitengebied, specifieke economische knooppunten) een bijzonder harde dobber zal worden. De algemene geografische aanduidingen ten aanzien van bijvoorbeeld enerzijds stedelijke gebieden en anderzijds specifieke economische knooppunten vertonen bij nader inzicht niet voldoende houvast.

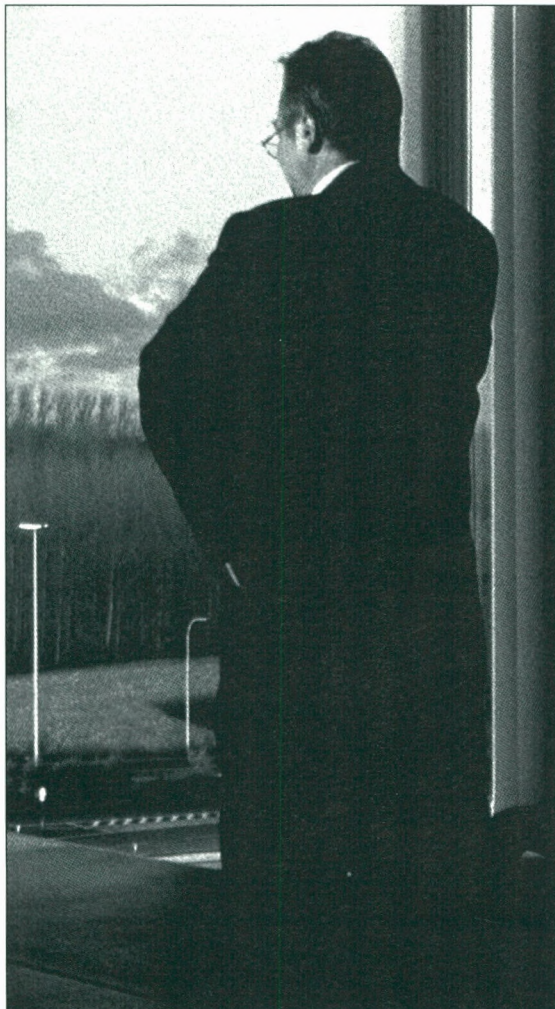
Dat de discussie over de concrete toepassing van het "subsidiariteitsbeginsel" nog verder zal worden gevoerd ligt voor de hand. De beperkingen die aan de lagere niveaus (provincies, gemeenten) worden opgelegd, stoelen nog in te sterke mate op de illusie van maximale beheersing van een planning, met centralistisch karakter.

Uiteraard moet een sturing met voldoende inhoud het planningsgebeuren op de lagere niveaus in goede banen houden. In de aanloop naar gemeentelijke structuurplannen (vóór de goedkeuring van het planningsdecreet) bleek dat de uitgangspunten van de structuurplanning, met principiële keuzes (zoals compacte stad) hoog in het vaandel werden geschreven. Bij de "vertaling" naar mogelijke uitvoeringsplannen ging de aandacht doorgaans in eerste instantie naar reeds bekende projecten die op de betrokken dienst voor stedenbouw en/of bij het college van burgemeester en schepenen op uitvoering wachtten of imagovormend werden gewaardeerd. Een nieuw (goedgekeurd, ruimtelijk) plan genereert niet ipso facto een nieuwe ruimtelijke cultuur.

In 1977 - vooraleer alle gewestplannen in Vlaanderen waren goedgekeurd - organiseerde de Vlaamse Regionale voor Stedenbouw en Huisvesting, Ontwikkeling en Ruimtelijke Ordening, een volkscongres onder de titel "Na de gewestplannen : wat nu?". Wellicht is thans een bezinning nodig over "Hoe de symbiose bereiken tussen ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen" en over "Wat na het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen ?".

- 1 C. Vermeersch m.m.v. R. Houthaeye, *Structuurplanning. Instrument voor het denken over en de vormgeving aan de ruimtelijke structuur*, Brugge, die Keure, 1994 blz.129.
- 2 C. Vermeersch, *De structuurplanning als type ruimtelijke planning : een geldig alternatief?*, in *Stero, Publicatie voor Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 1975, nr. 10, blz. 24-34; C. Vermeersch, *De structuurplanning als type ruimtelijke planning : een geldig alternatief*. CIAUD/ICASD, Informatiecentrum voor Architectuur, Stedenbouw en Design, Brussel, 1977, 208 blz. C. Vermeersch m.m.v. R. Houthaeye, *op. cit.*, Brugge, die Keure, 1994, 185 blz.

- 3 R.A. Pauwels, Enkele gegevens in verband met het ruimtelijk beleid, in *Stero, Publicatie voor Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 1971, nr.6, blz. 15.
- 4 J.M.L. Demeyere, Het gemeenschappelijk algemeen aanlegplan van het Kortrijkse gewest, in *Beginnelsen van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw*, Ministerie van Openbare Werken. Bestuur van de Stedebouw en van de Ruimtelijke Ordening. Belgische Federatie voor Stedebouw en Huisvesting, Ontwikkeling en Ruimtelijke Ordening, Brussel, 1963 (?), blz. 132.
- 5 J.M.L. Demeyere, Het gemeenschappelijk algemeen aanlegplan in dienst van de Westvlaamse economie, in *West-Vlaanderen Werkt*, Brugge, 1959, nr. 2, blz. 41.
- 6 NIS-Planbureau, *Bevolkingsvooruitzichten 1992-2050*, Brussel, 1993.
- 7 Inmiddels publiceerde het NIS-Federaal Planbureau nieuwe bevolkingsvooruitzichten, periode 1995-2050, echter enkel op het niveau van het Rijk en de gewesten (Vlaanderen, Wallonië, Brussel-hoofdstad). De hypothesen qua migraties wijken in vrij sterke mate af van de vroegere vooruitzichten.
- 8 *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*. Integrale versie. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1998, blz. 124.
- 9 Ibidem, blz. 254 en 280-281.
- 10 Ibidem, blz. 443.
- 11 Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Integrale versie. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1998, blz. 315.
- 12 C. Vermeersch m.m.v. R. Houthaève, *op.cit.*, blz. 100.
- 13 Vergelijk : Drs.P.P.Witsen en Dr. W. Zonneveld, Planconcepten voor stad en economie. Balkanisering in conceptenland ?, in *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 1996, nr.2, blz. 25.
- 14 A. Loeckx, De moeilijke kunst van het tweevoud. Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, in *Archis*, 1995, nr. 10, blz. 50; Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen als kader en inzet voor architectuur, in *Jaarboek architectuur Vlaanderen 1994-95*, blz. 29.
- 15 Vergelijk : Fr. D'hondt en G. Quackelbeen, Het structuurplan Vlaanderen : trendbreuk of alibi ?, in *Planologisch Nieuws*, 1993, nr. 3, blz. 193.
- 16 J. Vanreusel, Het structuurplan Vlaanderen : gewikt en afgewogen. Studiedag Vlaamse Federatie voor Planologie, 20 december 1995, blz. 2 (gestencilde tekst).
- 17 *Kiezen, niet slalommen*. Toespraak van Minister van VROM tijdens de Nationale Geografendagen op 19 november 1998 te Utrecht, blz. 7.
- 18 Geert Bekaert, *Verzamelde opstellen. Los in de ruimte*, Brugge, die Keure, 1986, blz. 151.
- 19 C. Vermeersch, *op.cit.*, 1977, blz. 145. Zie ook C. Vermeersch, Ruimtelijke ordening in de verdrukking, in *Het ingenieursblad*, mei 1987, blz. 313.
- 20 Zie onder meer: J.G. Lambooy en W.J.J. Manshanden, De mythe van de grote stad als motor van de economie, in *Economisch-Statistische Berichten*, 28 oktober 1992, blz. 1045-1049; W.J.J. Manshanden, C. van der Vegt, J.G. Lambooy, Wat is er aan de hand in de grote steden?, in *Economisch-Statistische Berichten*, 28 mei 1997, blz. 436-438.
- 21 H. Priemus, VINEX-locaties in Nederland : succes of mislukking, in *Planologisch Nieuws*, 1998, nr. 1, blz. 42.
- 22 J. Vanreusel wees er op dat de definiëring en afbakening van stedelijke gebieden de achilleshiel van het RSV kan worden. J. Vanreusel, *op.cit.*, blz. 8.



Ons land is niet rijk aan grondstoffen. Maar wat we wel hebben, is gezond verstand. En daar doen ondernemers van hier het al jaren mee.

Of hoe een klein land door zijn ondernemers een grote rol speelt op de wereldmarkt. Ze doen dat met een flinke dosis creativiteit, zin voor initiatief en heel wat durf. En met een duwtje in de rug van een financiële partner. Een partner zoals KBC Bank & Verzekering. Want ondernemers van hier, daar hebben we het voor.

<http://www.kbc.be>



KBC BANK & VERZEKERING VERENIGT  
DE KREDIETBANK, ABB-VERZEKERINGEN EN CERA BANK.

**We hebben het voor u.**