

Bouwen aan institutionele capaciteit voor een nieuw Vlaams omgevingsbeleid: van RSV naar BRV

De Olde, Clemens; Boussauw, Kobe

Published in:

Meer met meer: Bijdragen aan de PlanDag 2019

Publication date:
2019

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

De Olde, C., & Boussauw, K. (2019). Bouwen aan institutionele capaciteit voor een nieuw Vlaams omgevingsbeleid: van RSV naar BRV. In G. Bouma, B. Boonstra, & E. Vanempten (editors), *Meer met meer: Bijdragen aan de PlanDag 2019* (blz. 104-115). Turnhout: Stichting Planologische Diskussiedagen.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Bouwen aan institutionele capaciteit voor een nieuw Vlaams Omgevingsbeleid: van RSV naar BRV

Clemens de Olde^{1,2} en Kobe Boussauw³

Stellingen

1. Wil invoering van beleidsplanning slagen, dan dient er gewerkt te worden aan capaciteitsopbouw
2. De nieuwe beleidsplanning kan meer doen om de burger te betrekken in planvorming
3. Trage besluitvorming en ruime uitzonderingsmogelijkheden ondermijnen nog altijd de legitimiteit van het Vlaamse ruimtelijk beleid

1 Centre for Research on Environmental and Social Change, Universiteit Antwerpen

2 IDEA Consult, Brussel

clemens.deolde@uantwerpen.be

<https://www.linkedin.com/in/clemensdeolde/>

3 Cosmopolis Centre for Urban Research, Vrije Universiteit Brussel,

kobe.boussauw@vub.be

1. Inleiding

De sleutel voor een effectief ruimtelijk beleid ligt niet enkel bij goede wetten en degelijke strategische visies, maar evengoed in de mate waarin deze gedragen en uitgevoerd worden door de betrokken partijen. Niet enkel moet dit gewaarborgd zijn op het hoogste beleidsniveau met doorwrochte beleidsdocumenten, instrumenten, wetgeving en politieke steun, maar ook op de lagere overheidsniveaus en bij marktpartijen moet de benadering gedragen en uit te voeren zijn. Voorts is ook de burger niet langer een passieve ontvanger als het gaat om ruimtelijke ontwikkeling en wordt breed gedragen maatschappelijk draagvlak van steeds groter belang. Deze condities voor effectieve beleidsuitvoering worden doorgaans aangeduid met de term “capaciteitsopbouw.”

In Vlaanderen is de vraag naar capaciteitsopbouw relevant omdat we ons bevinden in een overgangperiode waarin het systeem van structuurplanning, dat de afgelopen twee decennia courant geweest is, vervangen wordt door een nieuw systeem van beleidsplanning. Welke capaciteit heeft dit nieuwe systeem nodig? Hoe verhoudt die zich tot inspanningen die in het verleden gedaan zijn? En hoe dragen initiatieven die momenteel worden ontplooid bij aan de opbouw van capaciteit voor beleidsplanning? Dit zijn de vragen die centraal staan in deze bijdrage.

Eerst introduceren we het perspectief van institutionele capaciteitsopbouw. Aan de hand van het model van Healey (1998) kijken we naar de opbouw ten tijde van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Dan richten we onze lens op het aankomende Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) en verkennen we de initiatieven die momenteel ondernomen worden. Tot slot geven we een voorzet op welke punten wellicht nog gewerkt kan worden om capaciteit op te bouwen voor de Vlaamse beleidsplanning.

2. Capaciteitsopbouw in ruimtelijke planning

De notie van capaciteitsopbouw wint aan populariteit in de jaren '90 van de vorige eeuw. Origineel stamt ze uit de ontwikkelingsstudies, waar het begrip duidt op het opbouwen van de kennis en organisatiestructuren voor lokale gemeenschappen om het heft in handen te nemen bij het organiseren van structuren voor bijvoorbeeld drinkwatervoorziening of ziektepreventie. Het begrip verspreidt zich echter en doet ook zijn intrede in andere wetenschaps- en beleidsdomeinen, waaronder dat van ruimtelijke planning. Nog altijd verschijnen er jaarlijks meer publicaties die gebruik maken van het begrip¹.

1 Om een overzicht te krijgen van de notie van capaciteit voerden we in januari 2019 een bibliometrische analyse uit via het wetenschappelijk platform Web of Science. Hier identificeerden we papers die het bouwen van capaciteit noemen. Dit leverde 14.484 resultaten op. Deze resultaten bevatten veel vermeldingen vanuit de gezondheidswetenschappen en ontwikkelingsstudies dus we selecteerden de categorieën social sciences interdisciplinary, public administration, regional urban planning, sociology, political science, urban studies, and geography om de resultaten te behouden die relevant zijn voor ruimtelijke planning. Dit leidde tot 1.774 resultaten. Om nog verder te specificeren naar papers die capaciteitsopbouw bespreken in de context van planning werd de zoekstring “urban* OR planning” toegepast. Zo kwamen we op 469 resultaten die handmatig werden geselecteerd op relevantie. Daarnaast werd uit het totale aantal verwijzingen in deze papers de top-50 doorgenomen om de belangrijkste wetenschappelijke bronnen te identificeren die het debat voeden. Uiteindelijk werden zo 42 papers weerhouden en bestudeerd die specifiek capaciteitsopbouw in de ruimtelijke planning bespreken.

Met de toenemende populariteit van het begrip en de verspreiding onder diverse wetenschappelijke (sub)domeinen ontstaan er ook varianten van capaciteitsopbouw. De meest relevante in de literatuur rond ruimtelijke en stedelijke ontwikkeling zijn die van community of civic capacity building, adaptive capacity building en institutional of governance capacity building. Deze benaderingen verschillen weliswaar wat betreft subject (wiens capaciteit), het doel (capaciteit waarvoor), en opmaak (wat wordt precies onder capaciteit verstaan) maar hebben als allen gemene deler dat ze gericht zijn op duurzame ontwikkeling (Wolfram, 2016). Het eerste perspectief richt zich voornamelijk op de capaciteit van gemeenschappen en het vermogen van personen om zich op een bepaalde manier te organiseren (Chaskin, 2001; Craig, 2007; Stone, Henig, Jones & Pierannunzi, 2001). Adaptive capacity building (Adger, 2003; Gupta et al., 2010) richt zich op de structuren die nodig zijn om te kunnen omgaan met de uitdagingen van klimaatverandering. Deze stroming is momenteel het meest dominant en kan verbonden worden met het discours rond ruimtelijke veerkracht (Davoudi et al., 2012).

In deze bijdragen oriënteren we ons echter op een derde stroming, die van institutionele of governance-capaciteitsopbouw (Healey, 1998; Innes & Booher, 2003). Deze is eind jaren '90 bekend geworden binnen het communicatieve planningsparadigma, dat zich richt op de sociale dynamieken binnen planningsprocessen (Goodspeed, 2016; Healey, 2012). Door die lens bezien treedt de wijze van samenwerking, vertrouwen tussen stakeholders en legitimiteit van ruimtelijke processen op de voorgrond. We maken specifiek gebruik van de benadering van institutionele capaciteitsopbouw van Healey (1998). Deze is weliswaar al twintig jaar geleden gepubliceerd, maar geldt nog altijd als meest geciteerde bron als het gaat om capaciteitsopbouw in de ruimtelijke planning. Daarbij stelt ze specifiek de vraag hoe samenwerking tot stand kan komen die een bepaald ruimtelijk beleid kan stimuleren. Zo sluit ze van de perspectieven in de literatuur het best aan bij de belangrijkste vraag in deze bijdrage: hoe is het gesteld met de capaciteitsopbouw rond de transitie van structuur naar beleidsplanning?

Capaciteit wordt door Healey beschreven in termen van drie kapitaalvormen: sociaal (relaties), intellectueel (kennis) en politiek (mobiliserend vermogen). De opbouw van capaciteit door collaboratieve planningspraktijken versterkt deze drie punten waardoor de uitvoering van een gedragen ruimtelijk beleid wordt gestimuleerd. De mate van institutionele capaciteit kan dan gevonden worden bij eenvoudig te observeren zaken zoals formele afspraken en netwerken tussen actoren, maar is ook afhankelijk van een bestuurscultuur die een effectieve omgang met ruimtelijke uitdagingen mogelijk maakt. Zo'n bestuurscultuur is een historisch en geografisch gesitueerd betekenisstelsel dat wordt gekenmerkt door (in)formele ontmoetingen, tegenstellingen en actieve conflicten (González & Healey, 2005, p. 2056).

Diverse auteurs die dit perspectief gebruiken reduceren het tot een casusbeschrijving en bespreking van de wijze waarin daar (al dan niet) de kapitaalvormen zijn opgebouwd (b.v. Dai & de Vries, 2018; Foo, 2015; Shucksmith, 2010). Dit doet ons inziens de benadering onvoldoende recht aan omdat Healey wijst op de onderliggende laag van bestuurscultuur, referentiekaders en culturele praktijken. Transformaties van planningsystemen dienen rekening te houden met deze bestuursculturen om conflictsituaties te voorkomen die de strategische doelen van het systeem hinderen. Als immers verzuurde relaties tussen stakeholders coördinatie en kennisopbouw in de weg staan, zullen ook zorgvuldig opgestelde regels en planning hun doel missen. González & Healey (2005) stellen dan ook dat de kans op een transformatie het grootst is als beleidsvoorstellen resoneren

met elementen van de onderliggende bestuurscultuur. Healey (1998) onderscheidt vijf communicatieve elementen van een bestuurscultuur die open staat voor samenwerking en kennisopbouw waardoor sociaal, intellectueel en politiek kapitaal kan worden gegenereerd.

De vijf elementen zijn:

1. Een integratieve verbeelding gekenmerkt door de bereidheid om over sectorale grenzen heen te werken zodat er gedeelde “thinking resources” en referentiekaders ontstaan die gecoördineerd gebiedsgericht beleid voeren.
2. Strategische samenwerking aan beleid en projecten (niet top-down) zodat inzicht in ruimtelijke kwesties ontstaan en een gevoel van eigenaarschap wordt gecultiveerd onder overheden, private partijen, belangengroepen en burgers.
3. Betrekken van een breed scala stakeholders in gemeenschappelijke leerprocessen zodat gedragen ruimtelijke initiatieven in samenspraak – en niet in onderlinge strijd – ontwikkeld kunnen worden.
4. Gebruik van ‘lokale kennis’ die door het brede scala stakeholders op verschillende manieren ingebracht, gepresenteerd en geëvalueerd wordt waarmee dialogen ontstaan tussen actoren die elkaar van nature niet altijd weten te vinden.
5. Opbouwen van relationele hulpbronnen in een rijke ‘sociale infrastructuur’ waardoor netwerken van stakeholders met elkaar in contact worden gebracht om in wederzijds vertrouwen te werken aan ruimtelijke kwesties.

Aan de hand van deze elementen kijken we naar de planningspraktijk in Vlaanderen, zowel de formele kant van het planningsstelsel, als naar de praktijken die daarbinnen (en soms daarbuiten) ontstaan. Eerst blikken we terug op de manier waarop capaciteitsopbouw in het tijdperk van de structuurplanning werd opgepakt en hoe deze praktijken werden geëvalueerd. Daarna werpen we een blik vooruit op de capaciteitsopbouw die nodig is voor beleidsplanning en plaatsen we deze naast een aantal initiatieven dat nu al plaatsvindt.

2. Capaciteitsopbouw in de Vlaamse structuurplanning

Met de invoering van de structuurplanning in de tweede helft van de jaren '90 zocht men een meer ondernemende en proactieve benadering van planning dan mogelijk was met de tot bestemmingsplannen afgegleden gewestplannen (Albrechts, 2001). Een overzicht van de doelen van de nieuwe planningsbenadering wordt gegeven in de onderstaande tabel.

Dit ging gepaard met een flinke capaciteitsopbouw ten aanzien van ruimtelijke planning. Coördinatie tussen stakeholders en het toepassen van een onderhandelingsbenadering waren centrale uitgangspunten. Vanuit het inzicht dat ruimtelijke planning in Vlaanderen op dat moment erg zwak stond werd een reeks initiatieven ontplooid die op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau de capaciteit voor planning moesten opbouwen. Middels coalitievorming, lobbyen, nieuwe concepten, metaforen en beelden probeerde men actoren te activeren om in geïntegreerde processen mee te denken over, en te werken aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Capaciteitsopbouw vond allereerst plaats door het selecteren en in de administratie inbedden van een plangroep die de structuurplanning ontwierp. Een aantal van de leden van deze plangroep waren voorheen rond structuurplanning actief aan de universiteit, en kregen op die manier de kans om binnen een stabielere omgeving hun werk verder te zetten en de eerder opgebouwde expertise te valoriseren.

Doelstellingen van de structuurplanning	
Het verder achteruitgaan van de leefomgeving een halt toe roepen;	Het veranderen van de bestaande (zeer negatieve) houding ten opzichte van planning;
Het transformeren van passieve planning naar een meer actie-georiënteerde vorm van planning;	Het voorzien van meer geschikte (ruimtelijke) instrumenten en structuren in de hevige internationale competitie;
Het introduceren van een nieuwe basishouding (duurzame ontwikkeling) en het concept van subsidiariteit;	Het geven van een acceptabel antwoord aan de ruimtevragen van de belangrijkste sectoren (huisvesting, economie en natuur);
Het introduceren van een totaal nieuwe planningsstructuur en -benadering;	Het integreren van sleutelactoren in het planningsproces;
Het bedenken en vestigen van innovatieve planningsconcepten en -strategieën (zoals gedeconcentreerde bundeling) in respons op de uitdagingen waarvoor Vlaanderen staat;	Het vestigen van een nieuwe planningscultuur;
<i>Ontleend aan Albrechts (1999). Vertaling door auteurs.</i>	

Ook werd de ontwikkeling van de structuurplanning in het werkveld gestimuleerd door het geven van een groot aantal studieopdrachten. De resultaten hiervan konden voeden de ontwikkeling van het plan en speelden tevens een strategische rol in interkabinettenwerkgroepen, waardoor ook op dit niveau de inhoud en filosofie van het plan ingang kon vinden. De plangroep organiseerde informatiebijeenkomsten en publiekspresentaties voor de professionele gemeenschap, voor steden en gemeenten, diverse administraties en KMO's. Men werkte aan draagvlak door kennisuitwisseling met de beleidssectoren en belangenorganisaties. De ideeën werden verspreid in de pers en er waren contacten met de grote vakbonden. Die laatste organiseerden op hun beurt informatiesessies voor hun achterban. De politiek werd betrokken door presentaties voor de ministerraad en middels contacten in politieke partijen. Ook vond een opfriscursus voor leerkrachten aardrijkskunde plaats en werd het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen geïntroduceerd in het curriculum in het secundair onderwijs (samenvatting o.b.v. Albrechts, 1999).

Capaciteitsopbouw vond zowel plaats door het opmaken van het structuurplan zelf (proces, visie, strategie, concepten, metaforen, kennis) als via de begeleidende wetgeving die de drie planningsniveaus instelde, en adviescommissies voor ruimtelijke ordening introduceerde op de drie bestuursniveaus. Verder werd een diploma-eis voor stedenbouwkundig ambtenaren opgelegd, en werd er een register van ruimtelijk planners ingevoerd waarin professionele planners enkel kunnen worden opgenomen als ze een erkende opleiding hebben gevolgd. De verplichting dat elke gemeente (en provincie) een structuurplan diende op te maken zorgde niet alleen voor capaciteitsopbouw bij de lokale administraties en politieke verantwoordelijken, maar ook voor kennisgroei in het veld van studie bureaus en intercommunales die deze opdrachten kregen.

De opzet van de plangroep is geslaagd te noemen. Door de invoering van de structuurplanning is de institutionele capaciteit voor ruimtelijke planning in Vlaanderen flink gegroeid. Er is een Vlaamse administratie ruimtelijke planning die niet alleen over vergunningverlening gaat, maar die strategische plannen maakt en projecten ondersteunt, er wordt aan planning gedaan op provinciaal niveau en vrijwel elke Vlaamse gemeente

heeft nu een structuurplan en één of meer stedenbouwkundige ambtenaren. Naast het ruimtelijk beleid van de Vlaamse Overheid fungeerden ook de oprichting van de Vereniging voor Ruimte en Planning in 1997 en de aanstelling van een Vlaams Bouwmeester in 1999 als capaciteitsversterkende maatregelen. In 2009 splitste het nieuwe VRP-vakblad 'Ruimte' zich af van het meer academisch georiënteerde tijdschrift 'Ruimte en Planning' (nu 'Ruimte en Maatschappij') en bood op die manier een nieuw forum voor de professionele planner in Vlaanderen. In een later stadium zijn de drie hogeschoolopleidingen in de Stedenbouw en Ruimtelijke Planning (Artesis, Sint-Lucas, Erasmushogeschool) 'ingekanteld' tot volwaardige academische masteropleidingen met daaraan gekoppeld een onderzoeksgroep (UA Antwerpen, KU Leuven Gent/Brussel, VUB). Het momentum daarvoor is wellicht geleverd door de vraag naar capaciteitsontwikkeling die ten tijde van het RSV in gang is gestoken. Ook kunnen we hier de Steunpunten Ruimte noemen, die academisch onderzoek inzake ruimtelijke ordening hebben gefinancierd vanuit de Vlaamse overheid.

In termen van Healey's model van capaciteitsopbouw is er dus sterk gewerkt aan het genereren van sociaal, intellectueel en politiek kapitaal om ruimtelijke planning mogelijk te maken. Er zijn coalities van stakeholders gebouwd, er is gewerkt aan kennisopbouw middels professionalisering en de opbouw van een "apparaat" van planners op alle overheidsniveaus en er was (in ieder geval in de jaren '90) een politieke coalitie die achter de ontwikkeling van het nieuwe planningsstelsel stond. Op Vlaams niveau is de politieke steun voor de structuurplanning weliswaar snel weer afgenomen, maar in sommige provincies, steden en gemeenten bestaat ze wel degelijk tot op de dag van vandaag. Enkele jaren na de goedkeuring van het RSV in 1997 begonnen er hier en daar scheurtjes te komen in het model van capaciteitsopbouw in het kader van het RSV. De nieuwe opdracht om het RSV te implementeren, onder meer via de afbakingsprocessen voor de stedelijke gebieden en het buitengebied, bracht een andere dynamiek met zich mee dan die van het ontwikkelen van het RSV zelf. Op het Vlaamse niveau bracht dit nogal wat personeelsverloop met zich mee: een aantal leden van de oorspronkelijke plangroep gingen werken voor andere Vlaamse overheden of agentschappen, stadsbesturen, internationale organisaties, of universiteiten². Op het lokale niveau bleken heel wat voornamelijk kleinere gemeenten evenmin in staat om geschoolde en gemotiveerde stedenbouwkundige ambtenaren aan te werven of in dienst te houden. Het spreekt nochtans voor zich dat de ruimtelijke strategie van een gemeente staat of valt met een langetermijnperspectief, waarbij de stedenbouwkundige ambtenaar net verondersteld wordt om de brug te kunnen slaan tussen de opeenvolgende legislaturen. Vrij recent werd met het Omgevingsvergunningenbesluit (27/11/2015) de diplomaveerste voor stedenbouwkundige ambtenaren in belangrijke mate afgezwakt.

De ambitie van het RSV botste op gevestigde praktijken. Die zijn mede door de structuurplanning zijn geëvolueerd, maar tegelijk waren er ook tegenkrachten die de uitvoering hinderden. De neerslag hiervan vinden we in de evaluatie van het RSV (Voets et al., 2010). Deze stelt dat de structuurplanning heeft bijgedragen tot "de volwassenwording van de ruimtelijke planning in Vlaanderen" maar benoemt ook de minder succesvolle elementen. Zo zijn de trendbreuken die werden aangekondigd in het RSV maar beperkt gerealiseerd. Het instrumentarium heeft niet kunnen ontsnappen aan de juridisering die ook bij de gewestplanning optrad en de opmaak van het beleid kostte veel tijd waardoor het lang duurde om tot realisaties te komen. Het lukte ruimtelijke ordening dan ook niet goed

2 Dat betekent niet automatisch dat de capaciteit daarmee verdween, ze werd wellicht elders ingeschakeld.

om voldoende coördinerend op te treden tussen de andere beleidssectoren. De principes van het RSV werden soms te hiërarchisch vertaald naar lagere niveaus en onvoldoende flexibel uitgevoerd, onder andere vanwege wantrouwen tussen overheidsniveaus. De trage uitvoering vrataan het maatschappelijke draagvlak voor de structuurplanning.

Spiegelen we dit aan Healey's vijf elementen van een bestuurscultuur die capaciteitsopbouw stimuleert dan zien we dat 1) de sectorale (evenals de corporatistische) logica sterk is gebleven in de uitvoering van het RSV; 2) dit in de weg bleef staan van de (weliswaar toegenomen) samenwerking aan beleid en projecten; 3) burgerparticipatie in de structuurplanning nog vaak beperkt bleef tot het openbaar onderzoek en leerprocessen tot een beperkt aantal welwillende actoren waardoor ruimtelijke ingrepen niet noodzakelijk breed gedragen werden; 4) dat lokale kennis niet altijd voldoende werd ingebracht wat zich later soms in juridische procedures vertaalde; 5) er weliswaar netwerken groeiden, maar dat de belangen van bepaalde partijen nog altijd zwaarder konden doorwegen dan die van andere. De legitimiteit van de structuurplanning werd zo geleidelijk aan ondergraven.

De evaluatie van het RSV beveelt aan om te werken aan betere samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid, marktpartijen en civil society. Er moet meer aandacht besteed worden aan financiële en communicatieve instrumenten. Initiatief "van onderop" moet meer ruimte krijgen in een overgang van een 'eerder reactieve naar een meer proactieve, vraaggestuurde en flexibele planning' (Voets et al., 2010, p. 9). Er moet dan ook "zuiniger" gepland worden. Bij dat alles hoort een open en levendige maatschappelijke dialoog over ruimtelijke kwesties en een betere kennisinfrastructuur. Ruimtelijke ordening dient ook meer uitvoeringsgericht te worden waardoor het maatschappelijk draagvlak kan worden vergroot. De mate waarin deze aanbevelingen aansluiten bij de vijf punten die Healey formuleert voor een bestuurscultuur die capaciteitsopbouw mogelijk maakt is verrassend. Het zijn dan ook deze elementen ten grondslag liggen aan de omslag van structuurplanning naar beleidsplanning.

3. Capaciteit voor beleidsplanning

Met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV), het instrumentendecreet en de codex-trein staan we nu voor een nieuwe generatie ruimtelijke plannen. Deze beleids- of omgevingsplanning die aan de grondslag ligt van het BRV legt de nadruk op het werken over beleidssectoren heen, vereenvoudiging van het instrumentarium en maatwerkoplossingen. Het doel is een betere samenwerking tussen stakeholders, weg van top-down beleid, en naar initiatief van onderop. De Vlaamse Overheid wil de gemeenten niet langer vertellen "wat ze moeten doen" (zie hiervoor ook AGORA Magazine 2019:2 Omgevingsdenken). Kritische stemmen waarschuwen hierop dat door een nadruk op bestuurlijke efficiëntie een overkoepelende visie mogelijk verloren gaat (Leinfelder, 2015)³.

Zeker is in elk geval dat er een ambitie is om tot een nieuwe werkwijze te komen en dat die, indien succesvol, een oriëntatiewissel ten opzichte van de vorige betekent. Wil het Departement Omgeving in die opzet slagen, dan dient er dus gewerkt te worden aan capaciteitsopbouw voor beleidsplanning. Hierbij zijn de drie kapitaalvormen en de vijf elementen van een bestuurscultuur ten behoeve van institutionele capaciteitsopbouw die Healey definieert nog net zo actueel als in 1998⁴. Tot slot richten we dan ook met deze

3 Een beleidstransitie met vergelijkbare doelen waarbij experts waarschuwen voor vergelijkbare valkuilen is zichtbaar rond de invoering van de Omgevingswet in Nederland.

4 Het feit dat de doelstellingen van het BRV nog altijd zo goed aansluiten bij de uitgangspunten die Healey in de jaren '90 formuleerde laat zien in hoeverre de communicatieve planningstheorie binnen gesijpeld is in het algemene planningsdiscours.

elementen in gedachten de lens op de initiatieven die momenteel ontplooid worden in de aanloop naar beleidsplanning.

Momenteel is nog niet helemaal te overzien welke effecten op institutionele capaciteit het BRV zal hebben omdat goedgekeurde beleidskaders ontbreken. Er is in deze bijdrage ook geen ruimte voor een volledige opsomming, maar we streven ernaar een globale samenvatting van initiatieven voor capaciteitsopbouw te geven⁵. We baseren ons op het Witboek BRV, de wijzigingen aan de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (VCRO) die bekend staan als de “codextrein”, het instrumentendecreet en de initiatieven die nu al worden ontplooid door het Departement Omgeving en andere partijen om beleidsplanning onder de aandacht te brengen.

Een eerste aanzet tot capaciteitsopbouw vinden we in het participatieproces rond de opmaak van het BRV. In de aanloop naar het Groenboek werd een eerste publieke consultatieronde aangekondigd door middel van een spraakmakende mediacampagne, waarbij burgers door het invullen van een enquête en het aanleveren van suggesties kans maakten op het winnen van een ballonvaart. In het proces dat de brug moest slaan tussen het Groenboek en het Witboek hebben verschillende expert-werkgroepen bijgedragen aan onderdelen van het plan. Voor deze werkgroepen werd zeer breed gerekruteerd: quasi het voltallige middenveld, en een selectie van academici, werden uitgenodigd om in een reeks van tientallen workshops en vergaderingen hun bijdrage te leveren (Boussauw & Boelens, 2015). De nieuwe concepten in het plan, zoals ruimtelijk rendement, dragen dan ook bij aan de kennisopbouw die nodig is voor het invoeren van beleidsplanning. Het is een eerste stap om die concepten breed te verspreiden in de politiek en het werkveld. Kennisopbouw wordt verder verzorgd door het Vlaams Planbureau voor Omgeving dat middels studieopdrachten het gedachtegoed van het BRV helpt verspreiden en zo onder andere de problematiek van de ruimtelijke wanorde op de publieke agenda brengt (zie bijvoorbeeld de recent gepubliceerde VITO-studie rond de kosten van het versnipperd ruimtegebruik). Dit grijpt in op activiteiten van de VRP die deze studieresultaten verder verspreidt (cf. Werelddag van de Stedenbouw, Deinze 29 november 2018). Voorts ondersteunen de door haar georganiseerde opleidingen en studiedagen de capaciteitsopbouw bij nieuwe lokale besturen (stoomcursus) en studenten ruimtelijke planning (meeloopstages met een omgevingsambtenaar). Ook de Vlaams Bouwmeester doet de laatste jaren met zijn presentaties in gemeenten, een documentaire, tentoonstelling en de Bouwmeesterscan een flinke duit in het zakje om de ambities van het BRV mee te ondersteunen⁶.

Het Departement Omgeving onderneemt nog een aantal activiteiten om de boodschap van het BRV te verspreiden en capaciteit op te bouwen. Zo organiseert men beleidsfora voor lokale besturen en omgevingsprofessionals waarin nieuw beleid en regelgeving uitgebreid worden voorgesteld. Gemeenten die voorloper willen zijn in het toepassen van beleidsplanning kunnen een pilootproject starten en subsidie aanvragen. Gemeenten worden ook begeleid in de opmaak van de lokale beleidsplannen waarbij het departement als gesprekspartner c.q. klankbord functioneert. Een FAQ deelt de resultaten van kennisopbouw tussen afdelingen van het Departement met gemeenten. Ten slotte is er structureel overleg met prioritaire stakeholders zoals de provincies, VVSG, Vlinter, VRP, NAV, VVLE, FedNot, VCB en anderen. Zo werd een webtool ruimtelijk rendement gebouwd

5 Dit overzicht is ongetwijfeld nog incompleet. We nodigen de lezers en de bezoekers van de Plandag dan ook van harte uit om ons aan te vullen.

6 De vraag kan gesteld worden of deze activiteiten niet een gat opvullen dat door Departement Omgeving wordt gelaten. Wellicht is het niet in eerste instantie de taak van de Vlaams Bouwmeester of van de VRP om aan capaciteitsontwikkeling inzake ruimtelijke ordening te doen.

in samenwerking met NAV in functie van doorwerking van de beleidsprincipes in de bouwcultuur.

Op het vlak van wetgeving zorgde de “Codextrein” voor een decretale basis voor de beleidsplanning. Gemeenten en provincies kunnen aan de slag met het opmaken van beleidsplannen en doen dat ook. Ook voorziet de gewijzigde Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening nu in procedures die ruimtelijk rendement opnemen als criterium voor beoordeling van een vergunningsaanvraag. Dit ondersteunt de operationalisering van het concept uit het BRV dat de verdere ruimtelijke versnippering moet helpen tegengaan. De bijgewerkte codex kan echter niet op alomtegenwoordige lof rekenen. Zo zien Vloebergh & Coppens (2018) in de wijzigingen vooral een verruiming van uitzonderingsmaatregelen zodat gemeenten (nog) vrijer worden om het vergunningenbeleid op ad-hoc basis in te vullen. Ook dat is overigens het creëren van een zekere capaciteit bij de lokale overheden, maar dan met een andere insteek dan het ruimtelijk rendement van het BRV.

Het instrumentendecreet op zijn beurt moet ‘instrumentele capaciteit’ geven aan de gemeenten om de principes van het BRV uit te voeren. Hieronder vallen o.a. het instrument van verhandelbare ontwikkelingsrechten en een wijziging van de planschaderegeling voor ontwikkelingen op locaties die niet langer gewenst zijn. Net als bij de Codextrein zijn hier de meningen verdeeld over in hoeverre het daarin kan slagen. De verenigde adviesraden oordelen in hun advies over het voorontwerp dat het decreet de ‘hoge ambities van het BRV onvoldoende invult’ omdat het niet op alle punten aansluit bij de beleidsambities daarin (SARO, Minaraad, SERV & SALV, 2018). Dit komt ook terug in het advies van de VRP, die stelt dat de instrumenten die worden voorgesteld in het decreet niet in staat zullen zijn om de principes uit het Witboek BRV te realiseren. De VRP is echter scherper dan de raden en concludeert dat, onder meer vanwege afwijkingsmogelijkheden van toegelaten functies in convenant-contracten en de hogere planschade, het instrumentendecreet ‘de facto de vleugels van de gemeenten [om aan goede ruimtelijke ordening te doen] nog meer afknijpt’ (VRP, 2018, p. 11). Na negatief advies van de Raad van State over het (voor de goedkeuring aan het Instrumentendecreet) gekoppelde Bosdecreet laat de invoering in elk geval op zich wachten tot de volgende legislatuur.

Dit overzicht laat zien dat er in deze transitie, net als in de vorige, sterk gewerkt wordt aan het genereren van sociaal, intellectueel en politiek kapitaal om het planningskader te ondersteunen. Er worden vergelijkbare initiatieven gebruikt als ten tijde van het ontwerp en de invoering van het RSV. Informatiebijeenkomsten en participatieprocessen verspreiden de ideeën naar prioritaire partners, de (lokale) politiek en het werkveld. Studieopdrachten helpen het gedachtengoed verder verspreiden. Wettelijke ingrepen stellen de planvormen en procedures vast voor het implementeren van de nieuwe werkwijze. Maar er zijn ook een aantal verschillen met twintig jaar geleden. Op basis daarvan formuleren we een aantal observaties.

De initiatieven tot sensibilisering rond het BRV lijken allereerst minder in aantal dan die rond het RSV. Wellicht was de stap van Gewestplanning naar Structuurplanning ook groter dan de huidige. Met het RSV is er immers capaciteit opgebouwd in de vorm van een planningskader en een goed opgeleide beroepsgroep waar nu op voortgebouwd kan worden. Voorts laat het overzicht zien dat er vooral ingezet wordt op het bouwen van capaciteit bij (andere) overheden, beleidssectoren en professionals. De sensibilisering van burgers was in 2011 duidelijk prioritair, maar de eerste mediacampagne werd gevolgd door een eerder moeizaam en vooral als langzaam ervaren proces, waarbij de ambitie om

permanent te investeren in het betrekken van het brede publiek geleidelijk aan werd teruggeschroefd. Vandaag wordt deze taak eerder door de Vlaams Bouwmeester opgenomen dan door het Departement Omgeving. In de meest recente fase van het proces is het BRV eerder negatief in het nieuws gekomen, en wordt vaak uitsluitend geïdentificeerd met “de betonstop” (de Olde, 2018). Het is dan ook jammer dat de inspanningen uit 2011 niet geleid hebben tot een permanent communicatiespoor gericht op het brede publiek. Zo’n permanente campagne zou vandaag echter een andere vorm moeten krijgen dan twintig jaar geleden. Deels zijn de betrokken stakeholders gewijzigd. Het traditionele maatschappelijk middenveld (zoals de vakbonden) speelt niet zo’n sterke rol meer in de verspreiding van de nieuwe ruimtelijke beleidsvisies. Maar er zijn nieuwe doelpublieken waarbij draagvlak voor een stevig ruimtelijk beleid gevonden kan worden. Denk aan de (jonge) deelnemers aan de klimaatprotesten. In dat kader zou een lespakket en een “opfris-cursus BRV” voor leerkrachten (aardrijkskunde, biologie, maatschappelijke vorming) ook nu weer aan de orde moeten zijn.

Wat betreft het wetgevend kader komen er weliswaar instrumenten bij, maar de afstemming op de beleidsdoelstellingen laat te wensen over en er worden mogelijk een aantal nieuwe achterpoorten gecreëerd die zelfs haaks staan op die doelstellingen. Het is dan te bezien hoe provincies en gemeentes omgaan met de mogelijkheden die ze geboden wordt. Gemeenten worden door het Departement en andere actoren wel met raad, daad en subsidies ondersteund in de transitie naar beleidsplanning.

Dat grijpt in op het politiek kapitaal, oftewel de mogelijkheid tot mobilisatie. Hier ontstaat een divers beeld. Veel provincies, steden en gemeenten ontplooiën al vooruitstrevende initiatieven, waaronder diverse lokale “betonstops”, maar er zijn er ook waar business as usual primeert. Het is jammer dat de nieuwe wetgeving ook voor die laatste groep nog voldoende uitzonderingsmogelijkheden lijkt te bieden. Hopelijk moet men niet (zoals in het verleden vaker is gebeurd in de Vlaamse ruimtelijke planning) straks teruggrijpen op omzendbrieven om bepaalde negatieve effecten een halt toe te roepen waardoor maatregelen worden gecreëerd die vervolgens zelf onvoorziene negatieve gevolgen gaan hebben. We denken dan bijvoorbeeld aan de praktijken rond de PRIAKs (cf. Clits, 2017). Ook de Vlaamse politiek blijft achter, getuige het feit dat decreten niet op hun individuele merites (kunnen) worden beoordeeld, maar nog altijd gekoppeld moeten worden om ze goed-gekeurd te krijgen door de Vlaamse Regering. Nu het Bosdecreet is blijven hangen, wordt daarmee ook de goedkeuring van het Instrumentendecreet vertraagd.

Kijken we naar de vijf punten die Healey aandraagt als ingrediënten van een bestuurs-cultuur die de opbouw van institutionele capaciteit mogelijk maakt, dan zien we 1&2) duidelijk de opkomst van een integratieve verbeelding in de beleidsplanning. De nieuwe omgevingsbenadering houdt een overstijgen van sectorale werkwijzen in die zou moeten leiden tot gedeelde kaders en gecoördineerd gebiedsgericht beleid. Er is ook regelmatig overleg met de andere sectoren, maar in hoeverre die samenwerking echt standhoudt op het moment dat er politieke, juridische of financiële belangen spelen is nog onzeker. De opzet van het beleidsplan met haar beleidskaders is flexibeler dan de vroegere structuurplannen, maar ze verplicht de andere sectoren niet tot meewerken. 3) Er wordt een brede selectie stakeholders betrokken bij ruimtelijke projecten, maar 4) de inbreng van lokale (burger)kennis blijft nog achter. Daar bestaat nog steeds een risico dat protest tegen door experts bedachte plannen zich zal vertalen in juridische procedures achteraf. Daarnaast dreigen de beperkte inspanningen in termen van sensibilisering en het positioneren van ruimtelijke ordening als een maatschappelijk project waarbij eenieder een zekere verantwoordelijkheid draagt ook te leiden tot ‘burgerlijke ongehoorzaamheid’ met

‘betonversnelling’ tot gevolg. “Heb ik nog een stukje grond liggen? Snelsnel een vergunning aanvragen, want o wee als die betonstop er ooit écht zou komen!” 5) Ruimtelijke ordening lijkt dan ook nog altijd plaats te vinden in een institutionele omgeving gedomineerd door overheden en experts. Zeker tussen beleidssectoren, overheden en in de politieke arena is het wederzijds vertrouwen echter niet vanzelfsprekend. Trage besluitvorming en ruime uitzonderingsmogelijkheden bedreigen ook nog steeds de legitimiteit van het omgevingsbeleid. Daar moet aan gewerkt worden. Daarnaast mag er ook meer ruimte komen voor het betrekken van minder klassieke institutionele actoren zoals klimaatactivisten of burgerplatforms. De opzet van de beleidsplanning verhindert dit niet, maar ze kan nog meer uitnodigend werken.

5. Tot slot

Tot slot wijden we nog een paar woorden aan de aanpak van de bovenstaande analyse. Het kader van Healey is nog steeds één van de weinige dat niet alleen de concrete aspecten van institutionele capaciteit analyseert maar dat ook naar de onderliggende bestuursverhoudingen kijkt. Het heeft echter ook beperkingen. De voornaamste daarvan is dat de drie kapitaalvormen (sociaal, intellectueel en politiek) vrij abstract blijven. Zo wordt er niet erg scherp gedefinieerd wat er onder die kapitaalvormen valt en hoe zij precies bijdragen tot een operationele capaciteit voor ruimtelijke planning. Dat legt vervolgens ook beperkingen op aan een analyse die gebruik maakt van die termen. Een vervolgonderzoek zou het kader kunnen uitbreiden met een sterker geoperationaliseerde definitie van verschillende aspecten van capaciteitsopbouw zonder de onderliggende specifiek Vlaamse bestuurs- of planningscultuur uit het oog te verliezen. We denken dan concreet aan het urban transformative capacity raamwerk van Wolfram (2016) omdat dit meer gespecificeerd is en gegrond is in een brede waaier van actuele relevante wetenschappelijke literatuur.

De ervaring met de structuurplanning laat zien dat, de kritische evaluatie ten spijt, er wel degelijk een aanzienlijke capaciteit voor ruimtelijke ordening in Vlaanderen is opgebouwd. Maar een bestuurscultuur verander je niet van de ene dag op de andere. Dat lukte niet met het RSV en dat zal het BRV ook niet teweegbrengen. Het is een proces van lange adem, kleine stapjes vooruit en soms een aantal stappen terug. Daarom is het belangrijk inzicht te krijgen in de initiatieven die ondernomen kunnen worden om de aanstaande beleidsplanning te implementeren zodat er gewerkt kan worden aan het permanent ontwikkelen van institutionele capaciteit als onlosmakelijk onderdeel van een nieuw omgevingsbeleid.

Referenties

- Adger, W. N. (2003).** Social Capital, Collective Action, and Adaptation to Climate Change. *Economic Geography*, 79(4), 387-404. doi:doi:10.1111/j.1944-8287.2003.tb00220.x
- Albrechts, L. (1999).** Planners as catalysts and initiators of change. *The new structure plan for Flanders. European Planning Studies*, 7(5), 587-603. doi:10.1080/09654319908720540
- Albrechts, L. (2001).** From Traditional Land Use Planning to Strategic Spatial Planning: The Case of Flanders. In L. Albrechts, J. Alden & A. da Rosa Pires (Eds.), *The Changing Institutional Landscape of Planning* (pp. 83-108). Aldershot: Ashgate.
- Boussauw, K., & Boelens, L. (2015).** Fuzzy tales for hard blueprints: The selective coproduction of the Spatial Policy Plan for Flanders (Belgium). *Environment and Planning C*, 33(6), 1376-1393.
- Chaskin, R. J. (2001).** Building Community Capacity: A Definitional Framework and Case Studies from a Comprehensive Community Initiative. *Urban Affairs Review*, 36(3), 291-323. doi:10.1177/10780870122184876
- Clits, C. (2017).** PRIAK's: Een achterpoortje dat dicht moet. *Ruimte*, 33, 65-69.

- Craig, G. (2007).** Community capacity-building: Something old, something new . . . ? *Critical Social Policy*, 27(3), 335-359. doi:10.1177/0261018307078846
- Dai, G. & de Vries, J. (2018).** Place Making in Shanghai Hongqiao Business District: An Institutional Capacity Perspective. *Urban Policy and Research*, 36(1), 97-113. doi:10.1080/08111146.2017.1294536
- Davoudi, S., Shaw, K., Haider, L. J., Quinlan, A. E., Peterson, G. D., Wilkinson, C., . . . Davoudi, S. (2012).** Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? *Planning Theory & Practice*, 13(2), 299-333. doi:10.1080/14649357.2012.677124
- de Olde, C. (2018).** Betonstop: van metafoor tot werkelijkheid? *AGORA Magazine voor sociaalruimtelijke vraagstukken*, 34(4), 42-44.
- Foo, R. (2015).** Barriers to building institutional capacity in the Malaysian housing development sector. *International Journal of Housing Policy*, 15(4), 436-460. doi:10.1080/14616718.2015.1057428
- González, S. & Healey, P. (2005).** A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity. *Urban Studies*, 42(11), 2055-2069. doi:10.1080/00420980500279778
- Goodspeed, R. (2016).** The Death and Life of Collaborative Planning Theory. *Urban Planning*, 1(4), 1-5.
- Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., van den Brink, M., Jong, P., . . . Bergsma, E. (2010).** The Adaptive Capacity Wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. *Environmental Science & Policy*, 13(6), 459-471. doi:https://doi.org/10.1016/j.envsci.2010.05.006
- Healey, P. (1998).** Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 30(9), 1531-1546. doi:10.1068/a301531
- Healey, P. (2012).** Communicative Planning: Practices, Concepts, and Rhetorics. In B. Sanyal, L. Vale & C. Rosan (Eds.), *Planning Ideas that Matter* (pp. 333-357). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (2003).** The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity. IURD Working Paper Series. UC Berkeley: Institute of Urban and Regional Development.
- Leinfelder, H. (2015).** 'Gevallen'-planning en hoe moeilijk het is om daden in gedachten te vertalen. In G. Bouma & E. Vanempen (Eds.), *Ruimte Maken: Gebundelde papers en bijlagen PlanDag 2015* (pp. 133-142). Antwerpen/Amsterdam: VRP/BNSP.
- SARO, Minaraad, SERV & SALV. (2018).** Advies van 14 maart 2018 over het Instrumentendecreet. Brussel.
- Shucksmith, M. (2010).** Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts. *Sociologia Ruralis*, 50(1), 1-14. doi:10.1111/j.1467-9523.2009.00497.x
- Stone, C. N., Henig, J. R., Jones, B. D. & Pierannunzi, C. (2001).** Building Civic Capacity: The Politics of Reforming Urban Schools. Lawrence, KS: The University Press of Kansas.
- Vloebergh, G. & Coppens, T. (2018).** De rechtsonzekerheid van de uitzonderingsplanologie. *Ruimte & Maatschappij*, 10(2), 6-14.
- Voets, J., De Peuter, B., Vandekerckhove, B., Broeckaert, D., Le Roy, M., Maes, P., . . . Blummel, P. (2010).** Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Retrieved from Leuven: KU Leuven, SumResearch, Hogeschool voor Wetenschap en Kunst Sint-Lucas, Radboud Universiteit Nijmegen
- VRP. (2018).** VRP-advies over het ontwerp van Instrumentendecreet. Antwerpen: Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning.
- Wolfram, M. (2016).** Conceptualizing urban transformative capacity: A framework for research and policy. *Cities*, 51, 121-130. doi:https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.11.011