

***Bouwen aan interbestuurlijk partnerschap***

***Focus op het interbestuurlijke samenspel in de ruimtelijke ordening in Vlaanderen.***

***Sylvianne Van Butsele, Kathelijne Toebak, Inge Coelmont***

**Stelling:**

Ruimtelijke ordening in Vlaanderen moet haar visie uitzetten en partnerschappen smeden, met oog op een daadkrachtig en realisatiegericht beleid. Dit betekent werk maken van sterke partnerschappen en onderhandelde ontwikkelingsprogramma's. Dit betekent tevens werk maken van sterke lokale besturen en verregeande subsidiariteit. De vraag stelt zich hoe beter interbestuurlijk samenwerken, hoe verregeande subsidiariteit in de praktijk brengen en hoe bouwen aan partnerschap, in belang van alle partijen.

**Ruimte Vlaanderen, Afdeling Adviseren en Participeren Lokaal**

**Koning Albert II-laan 19 bus 12, 1210 BRUSSEL**

**[Sylvianne.vanbutsele@rwo.vlaanderen.be](mailto:Sylvianne.vanbutsele@rwo.vlaanderen.be)**

Overige gegevens

De auteurs werken voor Ruimte Vlaanderen en schreven deze paper in eigen naam.

## ***Bouwen aan interbestuurlijke partnerschappen***

### ***Focus op de interbestuurlijke evolutie in de ruimtelijke ordening in Vlaanderen.***

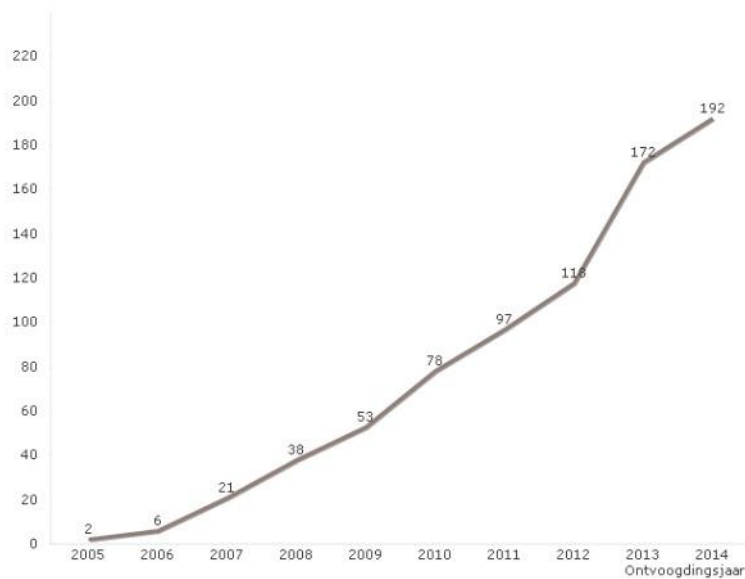
#### ***Veranderende bestuurscultuur***

We willen allen duurzame en kwalitatieve ruimtelijke projecten gerealiseerd zien op het terrein. Lang werd gedacht dat dit enkel mogelijk was door een sterke centrale sturing. De Vlaamse overheid, bevoegd voor ruimtelijke ordening, in de volksmond beter bekend als ‘Stedenbouw’, had jarenlang het laatste woord over iedere kroonlijsthoogte in elke dorpsstraat. De ‘gemachtigde ambtenaar’ besliste, de gemeente en de burger volgden. Vandaag is dergelijke autoritaire stijl niet meer denkbaar. De steeds evoluerende en beter geïnformeerde maatschappij vraagt betere samenwerking, meer transparantie en meer efficiëntie. Ze verwacht aangepaste, meer naar buiten gerichte overheidssystemen en overeenkomstige processen. Er is inmiddels een hele weg afgelegd.

Het invoeren van het subsidiariteitsbeginsel in het Decreet op de Ruimtelijke Ordening en in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen eind jaren '90 vormde een eerste mijlpaal in de decentralisering van het ruimtelijke ordeningsbeleid, zowel op planologisch als op vergunningsmatig vlak. Vanuit het principe dat hogere instanties niet doen wat door lagere instanties (beter) kan worden afgehandeld maakte de wetgeving het mogelijk dat steden en gemeenten in Vlaanderen over een ‘gemeentelijke vergunningsautonomie’ beschikken, beter gekend onder de noemer ontvoogde gemeentes. Het planologisch bestuurlijk landschap krijgt drie planniveaus: het Vlaamse, provinciale en gemeentelijke niveau, met dito planologische instrumenten en ruimtelijke opgaven. De hiërarchie was weliswaar nog strikt: de lagere planhiërarchie diende zich te schikken naar de hogere. Taakstellingen werden door de hogere overheid vooropgesteld en verantwoordelijkheden strikt gecontroleerd. De hogere overheid behield een specifiek goedkeuringstoezicht op lokale plannen.

Ook bij de Vlaamse overheid vergde de cultuur van loslaten in navolging van het subsidiariteitsbeginsel tijd en aanpassing. Er werd gewerkt aan het inbouwen van de nodige garanties. Het decreet voorziet bijvoorbeeld strikte voorwaarden: zo kan je als lokaal bestuur pas ruimtelijke uitvoeringsplannen maken nadat je een goedgekeurd structuurplan hebt, en dien je ook in het bezit te zijn van een gediplomeerd stedenbouwkundig ambtenaar en drie databanken (het zogenaamde plannenregister, het vergunningenregister en het register onbebouwde percelen) vooraleer je autonoom kan vergunnen. Wet- en regelgeving op Vlaams niveau is zo opgesteld dat bepaalde zaken tot op het perceelsniveau geregeld zijn, denk maar aan de regeling rond de zonevreemde woningen. Via decretaal verankerde advies-, schorsings- en beroepsmogelijkheden hield de Vlaamse overheid een flinke vinger in de pap. Loslaten? Maar dan wel onder strikte voorwaarden en met de hand op de rem.

De decentraliseringsbeweging kwam uiterst traag op gang. In 2005 is uiteindelijk de eerste stad ontvoogd. De anderen volgden gestaag. De ontvoogding en het streven naar verregeande subsidiariteit impliceerde een verschuiving in de rol van de Vlaamse overheid. De relatie baseerde zich niet langer op controle van en ingrijpen op individuele dossiers maar op de resultaten die het lokaal bestuur behaalt. De ontvoogding in de ruimtelijke ordening vormde een eerste stap naar meer verantwoordelijkheid voor de lokale besturen.



**Figuur 1: Evolutie cumulatief aantal ontvoogde gemeentes – bron: Ruimte Vlaanderen april 2014.**

De economische crisis zette alles scherper. Het werd duidelijk dat we meer met minder zullen moeten gaan doen. Met het regeerakkoord en de beleidsnota werd de toon gezet. De Vlaamse Regering (2009-2014) wou slagkrachtige overheden in beslissende tijden, met meetbare efficiëntiewinsten, en in partnerschap met sterke lokale besturen. Een zelfde signaal kwam met de beleidsnota (2009) van Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport.

Een tweede belangrijke mijlpaal naar een beter bestuurlijk samenspel werd gezet met het Witboek Interne Staatshervorming (2011). Het witboek legde de basis voor de verbetering van de eigen binnenlandse organisatie. De hervorming zet in op meer bevoegdheden voor de lokale besturen en het vereenvoudigen van het intermediaire niveau. Het witboek legt de basis voor een vernieuwde kijk op de bestuursniveaus. Het geeft aan dat er werk moet gemaakt worden van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten. Er moet gestreefd worden naar een maximale lokale autonomie, waarbij alle gemeenten ontvoogd zijn. Het specifiek goedkeuringstoezicht op lokale plannen wordt vervangen door een algemeen toezicht (mogelijkheid tot schorsing). De reorganisatie van de Vlaamse overheid in de ruimtelijke ordening tot “Ruimte Vlaanderen” (2011) incorporeerde deze doelstellingen. Ruimte Vlaanderen wou door samenwerking en partnerschap werken aan een sterk ruimtelijk verhaal dat via effectieve instrumenten tot relevante resultaten leidt en organiseerde zich hierop. Een versnelde ontvoogding was aan de orde.

Waar vijf jaar geleden de Vlaamse overheid in de ruimtelijke ordening nog een bevoogdende rol aannam, is vandaag iedereen het er over eens dat elk bestuursniveau zijn eigen rol moet spelen. De toenemende gemeentelijke autonomie leidt tot maatwerk op lokaal niveau. De lokale besturen worden sterker en worden partner in de beleidsvoering. Sturing en toezicht maken plaats voor samenspel en delegatie. Het partnerschapsmodel krijgt vorm. Met geresponsabiliseerde en bestuurskrachtige lokale partners kan veel meer van het ruimtelijk ontwikkelingsbeleid gerealiseerd worden op het terrein. Zij staan actief tussen de spelers in het veld van maatschappelijke en ruimtelijke uitdagingen. De interbestuurlijke relatie is in een decennium geëvolueerd van een hiërarchische top-down relatie, met

strikte taakverdeling en toezicht, naar een meer evenwaardige relatie, met verregaande subsidiariteit en eigen verantwoordelijkheden. Het is binnen deze evolutie dat we als verschillende gelijkwaardige partners, overheden en particulieren, verantwoordelijkheden opnemen en samen aan doelstellingen werken.

Het memorandum van Vlabest (2014) bevestigt dat de rol van Vlaanderen relevant is als uitzetter van bakens en als bruggenbouwer. De sleutel voor het creëren van een sterke overheid ligt volgens het memorandum voor een groot deel bij de consequente doorvertaling van het subsidiariteitsprincipe en het toebedelen van een volwaardige regisseursrol met doorzettingsmacht aan de lokale besturen. Het zijn precies die sterke autonome partners die Vlaanderen nodig heeft om haar beleidsdoelstellingen op het terrein te realiseren. Het memorandum van Vlabest adviseert tevens inzake de noodzakelijke deregulering vanwege de Vlaamse overheid om alleen eenvoudige, werkbare en flexibele kaders over te houden, die creativiteit en bottom-up initiatief mogelijk maken en zelfs stimuleren. Bouwen aan een partnerschap en bestuurskracht, in een sfeer van openheid en vertrouwen, is in het belang van alle partijen. Dit moet leiden tot een betere interbestuurlijke beleidscultuur, gericht op participatie en afstemming.

Op de vooravond van een nieuwe regering stelt Ruimte Vlaanderen zijn ambities scherp. De ruimte wordt gezien als een veld waarin vele, dikwijls conflicterende, maatschappelijke ontwikkelingen en vragen samenkomen. Dit vraagt om een nieuwe ruimtelijke governance en bevestigt het groeiproces van sturen via begeleiden en coachen naar delegatie en autonomie. Het ruimtelijke beleid dient haar regierol in het maatschappelijk speelveld waar te maken, en dit op de verschillende bestuurlijke niveaus. Doel is te streven naar bottom-up/top-down partnerschap met co-creatie en transparant bestuurlijk samenspel, als basis van een maatschappelijk gedragen besluitvorming en realisatie.

### ***Samen sterk***

Als je een stedenbouwkundige vergunning moet aanvragen doe je dat bij je gemeente. De gemeente kent de situatie het best en kan je inzake je bouwplannen de nodige info verstrekken. De lokale besturen, in het bijzonder de gemeenten, zijn in een gedecentraliseerd bestuurslandschap de belangrijkste realisator en regisseur van de ruimtelijke ordening. Zij leveren de meeste vergunningen af, zij keuren de meeste plannen. Vanuit het subsidiariteitsprincipe zijn zij het best geplaatste niveau om aan ruimtelijke ordening te doen. Ze staan er midden in, dicht bij de belanghebbenden en de maatschappelijke spelers.

Vlaanderen is sterk in het uitzetten van een visie, het schrijven van het ruimtelijk verhaal op hoger strategisch schaalniveau, vanuit een helicopterview. Om te voorkomen dat Vlaanderen een ruimtelijk beleid zou maken vanuit een ivoren toren en haar visie niet kan verankeren, is Ruimte Vlaanderen grote belanghebbende in een partnerschap. Een goede samenwerking moet maken dat er in co-creatie een gedeelde en gedragen ruimtelijke visie wordt ontwikkeld en dat alle partners zich geroepen voelen om aan de realisatie hiervan mee te werken. Inzetten op participatie en afstemming met de partners is cruciaal, zowel verticaal als horizontaal. De lokale partners staan in het veld van maatschappelijke en ruimtelijke uitdagingen en zijn hierdoor een bevoorrechte partner om het ruimtelijk verhaal waar te maken.

De huidige beleidsfilosofie, zoals geïnitieerd met het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, bevestigt deze visie. We willen af van een top-down bestuursstijl. De Vlaamse ruimtelijke

kernopdrachten, gebiedsgericht en thematisch, dienen gerealiseerd te worden in een samenspel van actoren en overheden, waarbij maximaal het bottom-up initiatief wordt gestimuleerd. Bedoeling is om verticale en horizontale coalities tot stand te brengen en gezamenlijke ruimtelijke ontwikkelingsagenda's op te maken. Het groenboek legt de basis voor een netwerkbenadering en streeft naar een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak. Gebiedsgerichte overlegprocessen dienen zich aan als nieuwe samenwerkingsvorm. Vlaanderen kan een regisserende rol opnemen, daar waar haar eigen territoriale ambities hoog liggen of daar waar de gewenste bottom-up initiatieven uitblijven. In de meeste gevallen is voor Vlaanderen een stimulerende, inspirerende en faciliterende rol weggelegd in een governance model van gelijkwaardige partners waarvan de autonome lokale besturen de belangrijkste sleutels in handen hebben. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden gaan in het realisatiegericht ruimtelijk beleid een prominente rol spelen. Nieuwe maar ook bestaande bovenlokale structuren zullen een grotere rol op vlak van streekontwikkeling en gebiedsgerichte realisatie vervullen. Een ruimere groep van belanghebbende kan betrokken worden bij beleid en bestuur. De verschillende beleidsdomeinen en actoren dienen samen te werken aan een geïntegreerd en evenwichtig programma.

De meerwaarde van dergelijk interbestuurlijk samenspel is duidelijk: ruimtelijke initiatieven zijn meer gedragen, hebben meer kans op slagen en spelen beter in op kansen en maatschappelijke noden. Efficiëntiewinsten kunnen geboekt worden op het vlak van procesarchitectuur en door schaalwinsten inherent aan samenwerkingsverbanden. Er gelden twee belangrijke randvoorwaarden opdat een dergelijk geëngageerd en realisatiegericht partnerschapsmodel kan werken: lokale bestuurskracht en slagvaardigheid.

De lokale bestuurlijke partners kunnen pas als volwaardige en evenwaardige partner functioneren in een gezamenlijk ruimtelijk ontwikkelingsbeleid als ze over voldoende bestuurskracht beschikken. Ruimte Vlaanderen heeft belang te blijven inzetten op de verhoging van de lokale bestuurskracht. Door te ondersteunen in professionaliteit, kennis te delen, beleidsmatig te overleggen en samenwerking te stimuleren en faciliteren. Een gedragen visie waaraan de spelers in het veld willen meewerken ontstaat enkel door te investeren in communicatie en draagvlakcreatie. Dit vraagt van Vlaanderen meer dan het louter informeren. Een ex cathedra-toelichting of publicatie op een website biedt weinig ruimte voor betrokkenheid. Het is essentieel de relevante lokale spelers zodanig te betrekken dat zij in de Vlaamse doelstellingen kunnen participeren en zelf waar mogelijk Vlaamse doelstellingen opnemen.

De lokale besturen moeten erkend worden als belangrijkste regisseur en slagvaardigheid krijgen. Beleidskaders en regelgeving moeten zo opgesteld worden dat de lokale partners in de mogelijkheid worden gesteld om hun verregaande subsidiariteit en autonomie op te nemen met het oog op een volwaardige regisseursrol. Een welslagen van deze netwerkbenadering vraagt een optimalisatie van het beschikbare instrumentarium en stimulerende tools (convenanten, oproepen, voorbeeldovereenkomsten, leidraden, voorbeeldenboeken) om de partners mee in bad te krijgen. Vlaanderen zet visie uit, programma's worden onderhandeld en agenda's vastgesteld, verantwoordelijkheden afgesproken en gedragen.

Hoe we het ook draaien of keren, om ontwikkelingen te realiseren is er geld nodig. De economie is een drijvende kracht die vaak sterker is dan de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening wordt in regels gegoten en weinig commercieel aangeboden. Gebiedsgerichte realisatie, van breed gedragen lange termijn doelstellingen, die gevormd zijn over de sectoren heen en aangepast instrumentarium zullen een antwoord moeten geven op dit aspect.

Samen sterk betekent werk maken van visie en eigen doelstellingen en deze delen. Dit betekent ook werk maken van interbestuurlijke relaties en sterke partners, met het oog op een bestuurlijke en ruimtelijke winwin.

### ***Bouwen aan partnerschap én sterke besturen***

Bouwen aan een partnerschap, in een sfeer van openheid en vertrouwen, is in het belang van alle partijen. Vlaanderen kan niet verwachten dat ze medewerking krijgt bij de realisatie van haar agenda als partners niet doordrongen zijn van de meerwaarde ervan en hun verantwoordelijkheid niet kunnen opnemen. Noch kan Vlaanderen verwachten dat een samenwerking in vertrouwen en wederzijds respect mogelijk is als ze enkel uit haar ivoren toren komt neergedaald wanneer zich een Vlaams belang aandient en zich beperkt tot informeren. De partners moeten ook hun agenda kunnen afstemmen met Ruimte Vlaanderen en de nodige steun en terugkoppeling krijgen om zo hun bestuurskracht verder te ontwikkelen. De vertrouwensband tussen Ruimte Vlaanderen en haar partners is hierbij essentieel. Een partnerschap is iets waaraan je moet bouwen en dat een wederzijds belang moet kennen.

Ruimtelijke ordening zette in 2007 met het Atrium Lerend Netwerk de nodige stappen naar een structureel partnerschap met de lokale besturen. De Vlaamse overheid Ruimtelijke Ordening merkte in het zog van het ontvoogdingsproces dat er nood was aan een begeleidende rol ten aanzien van de groeiende bevoegdheden. Het Atrium Lerend Netwerk beoogde kennisopbouw bij en kennisdeling tussen de lokale besturen. Het project introduceerde het ‘driepartijenoverleg’ (3PO) - een informele overlegvorm tussen het lokaal bestuur, de vergunningsaanvrager en Ruimte Vlaanderen, de ‘lokale en provinciale atria’ - informele ambtelijke leerplatformen tussen de drie bestuursniveaus, en ‘relatiebeheerders’ - Vlaamse ambtenaren die op vraag dossiermatige ondersteuning boden aan steden en gemeentes.

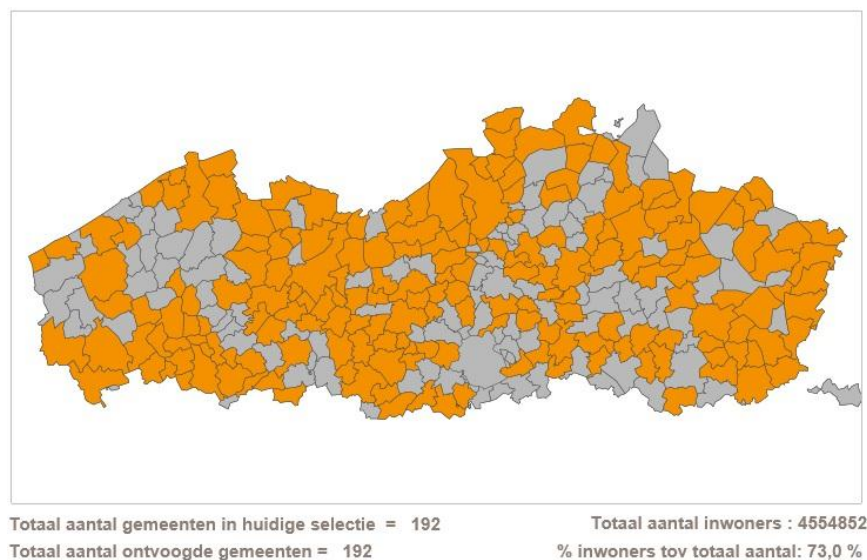
Vandaag plukt Ruimte Vlaanderen de vruchten van dit project. Ruimte Vlaanderen kent zo een cultuur van veel informeel en oplossingsgericht overleg en heeft in de loop der jaren wederzijds vertrouwen opgebouwd tussen de bestuursniveaus. Een opdracht op maat, met 308 gemeentelijke en 5 provinciale overheden. Het lerend netwerk project was een eerste stap naar een open en vertrouwensvolle overlegcultuur. Vlaanderen was niet de langer de onbereikbare en dominerende speler in het verhaal. Een succesverhaal, waar controle en opvolging plaats maken voor begeleiding en kennisdeling. De atria, zowel op provinciale als lokale schaal georganiseerd, zijn gekend in de wereld van de ruimtelijke ordening en worden maximaal als platformen voor kennisdeling ingezet. Ook de andere Vlaamse beleidsdomeinen erkennen de trekkersrol van Ruimte Vlaanderen hierin en maken gebruik van het forum om hun informatie met lokale besturen te delen en draagvlak te creëren.

In het kader van de implementatie van subsidiariteit en de focus op samen realiseren in een netwerkbenadering, is de bestaande partnerschapsvorm aan heroriëntering toe. Zo zullen partners zelf een grotere rol moeten opnemen, en zal er meer ingezet worden op aanbodgerichte intervisie enerzijds op maat van bestuurskracht en anderzijds op thematisch en gebiedsgerichte uitdagingen. De groep van lokale partners kan ruimer opgevat worden en naast de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren ook de lokale politici, middenveldorganisaties, burgergroeperingen, ontwikkelaars,... omvatten. Partnerschap kan best ook bekeken worden in functie van horizontale verbanden binnen de Vlaamse overheid en op Europees niveau.

Het is in het belang van Vlaanderen haar krachtige netwerk met lokale spelers te koesteren en verder uit te bouwen. De ervaring met proactief en oplossingsgericht overleggen en onderhandelen is een troef om de lokale partners te overtuigen deel te nemen aan de realisatie van een Vlaams beleidskader of prioritair project. De Vlaamse relatiebeheerders die in het kader van het project lerend netwerk in het leven werd geroepen, nemen een nieuwe rol op binnen het interbestuurlijk partnerschap. In het kader van een projectmatige of beleidsmatige uitdaging, spelen de relatiebeheerders als procesbeheerders en beleidsadviseurs steeds vaker de rol van onderhandelaar die lokale partners en spelers in het maatschappelijk veld proberen te betrekken en te engageren tot initiatief. Een slimme zet in dit kader is het partnerschap sterker en doelgerichter uit te bouwen, met goed georganiseerde intercommunales met streekontwikkelingsdoelstellingen. Zij kennen de belangrijke spelers in het lokale veld. Zij kunnen Ruimte Vlaanderen helpen bij het realiseren van doelstellingen op het terrein.

De atriummolen draait vlot ten gevolge van de voortdurend aanwezige behoefte aan kennis- en ervaringsuitwisseling bij de lokale besturen. Investing in de verankering van en de intervisie over het Vlaams beleid draagt onmiskenbaar bij aan gedeelde en begrepen doelstellingen. De atria zijn voor de Vlaamse ambtenaren tevens een schat aan informatie over wat betreft de problemen en uitdagingen die in het lokale veld impact hebben op Vlaamse doelstellingen. De Vlaamse beleidsvorming wordt hierdoor continu gevoed. De reguliere lokale atria zouden volledig autonoom kunnen gaan functioneren, waarbij de Vlaamse ambtenaren doelgericht, naargelang het thema of een eigen beleidsopgave, zouden deelnemen. De focus van Ruimte Vlaanderen kan dan liggen op de organisatie van uitwisselingsfora op maat, volgens de atriumformat en met lokale ambtenaren, politici of andere spelers, in functie van het toetsen of opbouwen van een beleid in wording. Zo werd eind 2012 een atrium early adopters georganiseerd om ideeën rond de vernieuwing van het planningssysteem af te toetsen en waren er begin 2013 debatavonden met lokale politici over de eerste ideeën rond het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en werd het atrium centrumsteden opgericht. Dat is de meest renderende (vanuit Vlaams oogpunt) atriumaanpak om in de toekomst het accent te leggen, waarbij partners (bv. de centrumsteden, de kustgemeenten, de beroepsverenigingen of de middenveldorganisaties) worden uitgenodigd in functie van thematische of gebiedsgerichte beleidsvragen. Het lerend netwerk groeit.

Inmiddels zijn er 192 gemeenten ontvoogd en woont 73% van de Vlamingen in een ontvoogde gemeente. Bedoeling is om dit hoofdstuk af te sluiten en verder te gaan met sterke lokale besturen. De wijzigingen aan de Vlaamse codex ruimtelijke ordening staan op het punt om in werking te treden (mei 2014). Deze decreetswijziging schaft het specifiek goedkeuringstoezicht op plannen vanwege de hogere overheden af en zetten ook de beweging in om af te stappen van een strikte planningshiërarchie. De delegatie- en afwijkingsmogelijkheden tussen de bestuursniveaus onderling worden verruimd en versoepeld, wat nodig is om meer volgens een netwerkbenadering samen aan ruimtelijke planning te kunnen gaan doen en de nodige slagkracht te geven aan de lokale besturen.



**Figuur 2: 192 van 308 gemeentes ontvoogd - bron: Ruimte Vlaanderen, april 2014.**

In een context van autonome gemeenten op het vlak van plannen en vergunnen, wordt een doelgericht en transparant monitoringssysteem des te belangrijker. Om te weten in hoeverre beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd en wat tendensen zijn op het terrein. Daarnaast bouwt Ruimte Vlaanderen aan een bestuurskrachtmonitor als tool voor overleg, leren en groeien in bestuurskracht in brede zin. In het partnerschapsverhaal dat Ruimte Vlaanderen met de lokale besturen beoogt waarin veel van de gemeenten als partner wordt verwacht, kan dit geenszins een instrument van sturing of controle zijn. Het is met name een methode van zelfreflectie, van vergelijking met wie men vergelijkbaar kan zijn en van verbetering van lokaal én Vlaams beleid. Lokale bestuurskracht monitoren is voor Ruimte Vlaanderen geen nieuw ontvoogdingsverhaal of een verhaal van scores of benchmarking. Bestuurskrachtige lokale partners zijn, zoals meermaals aangegeven, een randvoorwaarde voor een realisatiegericht ruimtelijk ontwikkelingsbeleid. De bestuurskrachtmonitor is een tool om op het gewenste niveau te bereiken en kan op termijn overbodig worden.

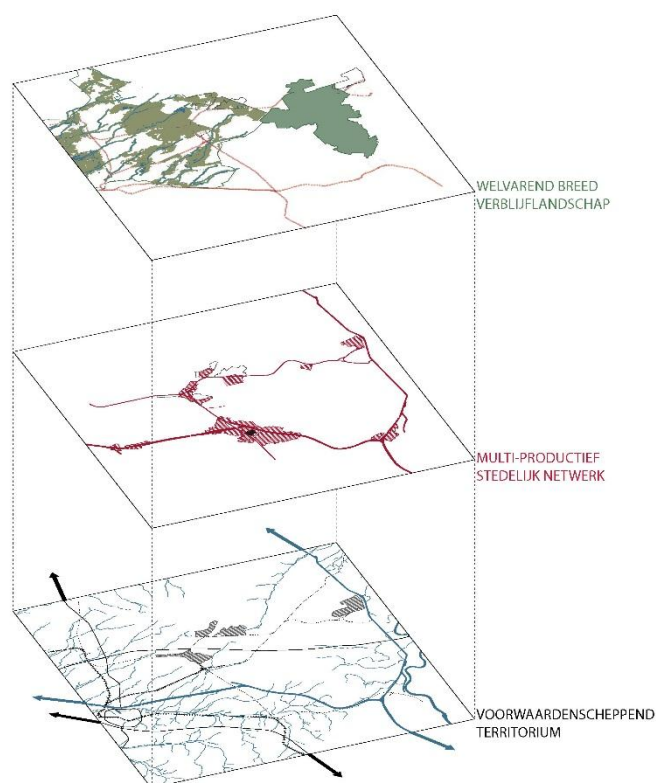
### ***Een uitgelichte case: T.OP Limburg***

Ruimte Vlaanderen opteert ervoor te werken met thematische en gebiedsgerichte beleidskaders. De meerwaarde van een beleidskader ten opzicht van het bestaande, vaak generieke, beleidsinstrumentarium is de uitdrukkelijke inzet op een gediversifieerde ontwikkeling en lokale afstemming of samenwerking.

Met gebiedsgerichte beleidskaders, met name de T.OP-<sup>1</sup>projecten, wil Ruimte Vlaanderen inzetten op een vorm van governance waar publieke en private actoren in horizontale verhoudingen via onderhandeling en overleg tot een gedeelde beleidsvisie komen. Van een gedeelde visie wordt overgegaan naar gedeelde acties. De aanpak is eerder strategisch dan gebiedsdekkend. De samenwerking tussen verschillende beleidsvelden en afstemming tussen top-down en bottom-up doelstellingen staat centraal. Op langere termijn wil men territoriale ‘contracten’ kunnen afsluiten. Bestaande en nieuwe instrumenten dienen synergetisch ingezet te worden met het oog op een maximaal maatschappelijk rendement.

<sup>1</sup> Territoriaal Ontwikkelings Programma





**Figuur 3: T.OP Limburg; ruimtelijke ontwikkelingsstrategieën - bron: Ruimte Vlaanderen**

Met T.OP Limburg als pilootproject wordt momenteel belangrijke ervaring opgedaan.

T.OP Limburg is een beleidstraject dat Ruimte Vlaanderen in 2013 opstartte om territoriale afstemming en win-win te realiseren tussen de geplande SALK <sup>2</sup> investeringen in Limburg. De inzet is een realisatiegericht maatschappelijk project waarin de economische en ruimtelijke structuren elkaar versterken. Daartoe worden constructieve samenwerkingen opgezet met Vlaamse, provinciale en lokale partners. Via een tiental workshops werden lokale actoren en (internationale) experts betrokken in het proces.

Om de partnerdialoog te ondersteunen en mogelijke territoriale win-winsituaties in beeld te brengen, werden vernieuwende instrumenten voor ruimtelijk beleid ingezet: ontwerp onderzoek (in kader van Labo Ruimte: samenwerkingsverband tussen Ruimte Vlaanderen en Team Vlaams Bouwmeester), geografisch onderzoek (cartografie van de territoriale samenhang en ontwikkelingspotentieel), gebiedsgericht beleidskader (vernieuwend beleidsinstrumentarium in kader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen in opmaak).

T.OP Limburg biedt eveneens een kader om de SALK-acties af te stemmen op de ruimtelijke planningsprocessen of strategische projecten die in het kader van de uitvoering van het RSV<sup>3</sup> lopen. Door een gecoördineerde aanpak kunnen deze processen programmatisch en inhoudelijk met elkaar in verband worden gebracht en worden synergie-effecten gecreëerd.

<sup>2</sup> Strategisch Actieplan Limburg in het Kwadraat

<sup>3</sup> Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Momenteel worden ruimtelijke ontwikkelingsstrategieën uitgewerkt; multiproductief stedelijk netwerk en welvend breed verblijfslandschap. De programma's beogen de realisatie van een breed gamma aan acties met tijdshorizon 2020. Voor elk programma dat men wenst te realiseren, worden partnerschappen en samenwerkingsakkoorden uitgewerkt. De samenwerkingsakkoorden leggen afspraken vast op basis van de deskundigheden en verantwoordelijkheden van de betrokken partners. Ruimte Vlaanderen gaat bewust op zoek naar allianties met noodzakelijke en relevante partijen. Voor de projectpartners worden één tot tweemaal per jaar TOP ontmoetingsruimtes georganiseerd om TOP dynamiek te realiseren, netwerking te bevorderen en om partners de mogelijkheid te geven hun resultaten te laten zien.

De processtructuur van het T.OP Limburg project benadrukt de verdere uitwerking van de subsidiariteit en gelijkwaardige samenwerkingsverbanden. Het kan gezien worden als een proeftuin voor het detecteren en opzetten van samenwerkingsverbanden. Binnen T.OP Limburg loopt dan ook een specifiek traject rond IGS<sup>4</sup>. Het kan gezien worden als een experiment om het instrument IGS scherper te stellen en het gebied te screenen op programma's waarvoor een IGS een wenselijk instrument zou zijn voor de realisatie. Dit traject zal gebaseerd zijn op bottom up strategieën, open communicatie en overleg met alle betrokken partners. Er wordt een insteek gevraagd van de partners over de wenselijke ontwikkelingen rond IGS op vlak van kader en subsidies.

T.OP Limburg leert ons dat een gebiedsgericht beleidskader de lokale autoriteiten een kader biedt om ruimtelijke ontwikkelingen integraal af te wegen en afspraken te maken over ieders gewenste ontwikkelingsrichting. Er wordt uitgegaan van het ruimere verstedelijkt netwerk waarop het dagelijks leven zich in grote mate afspeelt. De administratieve, planologische grenzen zijn hierbij een gegeven maar geen uitgangspunt. De integrale benadering van het verstedelijkt netwerk en zijn omgeving betekent een meerwaarde omdat ruimtelijke verdeelvraagstukken samenhangend kunnen worden opgelost. Zo kunnen publieke middelen efficiënter worden ingezet met maatschappelijke winst en een betere bediening van de burgers tot gevolg. Binnen deze context is het ook mogelijk om voor- en nadelen van de stedelijke ontwikkeling (sociaal, milieu, economie) op te vangen en te zorgen voor een gebalanceerde territoriale ontwikkeling.

### ***Conclusie: Regie en loslaten***

Er is een wijziging in cultuur ingezet. Vandaag meer dan ooit wil de overheid werk maken van verregaande subsidiariteit en daadkracht. Ruimte Vlaanderen wil door samenwerking en partnerschap werken aan een sterk ruimtelijk verhaal dat via effectieve instrumenten tot relevante resultaten leidt. Realisatiegerichtheid en partnerschap zijn hierbij de sleutelwoorden. Dit vraagt om een nieuwe ruimtelijke governance en inzetten op het groeiproces van sturen via begeleiden naar delegatie en autonomie.

Dit betekent dat er werk moet gemaakt worden van sterke lokale besturen. Ruimte Vlaanderen heeft er belang bij verder in te zetten op de verhoging van de lokale bestuurskracht. Bovendien moeten de lokale partners in de mogelijkheid gesteld worden om hun verregaande subsidiariteit en autonomie op te nemen met het oog op een volwaardige regisseursrol. Verantwoordelijkheid nemen en geven.

---

<sup>4</sup> Inter Gemeentelijke Samenwerking

Anderzijds moet werk gemaakt worden van sterke partnerschappen waarbij aan de hand van verticale en horizontale coalities en aangepast instrumentarium gezamenlijke ruimtelijke ontwikkelingsagenda's kunnen opgemaakt worden met het oog op realisatie van de Vlaamse doelstellingen. Het is in het belang van Vlaanderen om haar krachtige netwerk van lokale spelers verder uit te bouwen en in te zetten in functie van samenwerken en onderhandelde ontwikkelingsagenda's.

Het T.OP Limburg project illustreert dit goed en tracht een lokale verankering en realisatie van beleidskaders na te streven in uitvoering van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Het project leert hoe de juiste partners gedetecteerd kunnen worden in een proces en hoe ze overtuigd kunnen worden om mee te werken aan een Vlaamse doelstelling. De realisatie van Vlaamse beleidskaders hangt in belangrijke mate af van lokaal initiatief en de wil bij gemeenten, al dan niet in een intergemeentelijk samenwerkingsverband, om verantwoordelijkheden op te nemen.

Ruimte Vlaanderen moet haar visie uitzetten en bruggen bouwen. Een Vlaamse overheid die het proces inspireert, waar nodig regisseert, en toevertrouwt aan het lokale bestuur als regisseur die het proces op haar beurt dan weer overlaat aan een actieve, geëngageerde speler in het maatschappelijke veld. Samen sterk.

### ***Trefwoorden:***

Partnerschap, lokale besturen, bestuurskracht, subsidiariteit, lerend netwerk, kennisdeling, governance, samenwerking, autonomie, delegatie

### ***Bronnen:***

- CABUS, P. (2011), *Vlaanderen en de gemeenten worden gelijkwaardige partners, interview in Lokaal. Brussel. 1 maart 2011.*
- INSTITUUT VOOR DE OVERHEID, KU Leuven; Departement HABE, Hogeschool Gent; IDEA Consult; OMGEVING (2012) *Intergemeentelijke samenwerking en ruimtelijke planning in Vlaanderen*
- KAATS E., OPHEIJ W., (2012) *Leren samenwerken tussen organisaties. Deventer. 2012.*
- MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, DEPARTEMENT LEEFMILIEU EN INFRASTRUCTUUR, ADMINISTRATIE RUIMTELIJKE ORDENING, HUISVESTING, MONUMENTEN EN LANDSCHAPPEN, AFDELING RUIMTELIJKE PLANNING (1997), *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Brussel.*
- MUYTERS PH, (2009) *Beleidsnota 2009-2014 RUIMTELIJKE ORDENING Een ruimtelijk beleid voor en op het ritme van de maatschappij. Ambitieuw in een moeilijke context. Brussel. November 2009.*
- PISMAN A., VERVOORT P., LORIS I. (2013) *Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking.*
- VANAUTGAERDEN L. (2013), *Rapportering Stand van Zaken aan het SALK directiecomité*
- VLAAMSE OVERHEID (2014), *Vlabest MEMORANDUM 2014-2019, bestuurlijke aanbevelingen aan de nieuwe Vlaamse Regering. Brussel. Maart 2014.*
- VLAAMSE REGERING (2012), *Groenboek: Vlaanderen in 2050, mensenmaat in een metropool. Brussel. 4 mei 2012.*
- VLAAMSE REGERING, (1999), *decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Brussel*
- VLAAMSE REGERING, (2009) *De Vlaamse Regering 2009-2014 Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving. Brussel. 15 juli 2009*
- VLAAMSE REGERING, (2011) *Witboek Interne Staatshervorming. Brussel. april 2011*
- [www.vlaanderen.be](http://www.vlaanderen.be)
- [www.ruimtelijkeordering.be](http://www.ruimtelijkeordering.be)
- [www.vlaandereninactie.be](http://www.vlaandereninactie.be)