

Systemecrisis

in de ruimtelijke ordening?

WOLFGANG VANDEVYVERE [JURIST / RUIMTELIJK PLANNER]



[FOTOFOTO: REPORTERS | MICK HANNES]

5 ruimte voor governance

Onder het slagwoord 'governance' komen burger en beleid in beeld. En het is ondertussen wel duidelijk geworden: de mondig geworden burger maakt het de overheid tegenwoordig niet makkelijk bij de uitvoering van allerhande plannen. Of is er meer aan de hand?

Juridisch expert Wolfgang Vandevyvere maakt in **'Systeemcrisis in de ruimtelijke ordening?'** een scherpe analyse: zijn de huidige schermutselingen tussen overheid en private partijen in onze rechtszalen niet symptomatisch voor dieperliggende onvolkomenheden in het rechtssysteem, als het op ruimtelijke planning aankomt?

Vlaams Bouwmeester Peter Swinnen eindigt in **'Een gebiedsontwikkelingsprogramma voor Vlaanderen?'** op een hoopvolle, positieve noot. Hij detecteert doorheen de buzz rond het IBA-concept een potentieel nieuw beleidsinstrument voor gebiedsgerichte ontwikkeling op territoriaal niveau. Wordt dit de nieuwe weg die ruimtelijk Vlaanderen moet gaan bewandelen? Een reeks verkenningssessies van Labo Ruimte onderzoekt momenteel de mogelijkheden.

De reacties van onze respondenten waren hier gemengd. **Mark Suykens** (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), **Joris Voets** (docent management en bestuurskunde aan de Universiteit Gent), jurist **Bernard Hubeau** (voorzitter Vlaamse Woonraad) en ruimtelijk planner **Guy Vloebergh** (Omgeving cvba) leggen in hun antwoorden elk hun eigen accenten. Maar in hun vraag naar vereenvoudiging, transparantie en een duidelijke, consequente ruimtelijke visie op beleidsniveau klinken ze toch grotendeels eensgezind.

Aan negatieve berichten over grotere ruimtelijke projecten is er geen gebrek de laatste tijd. Met de regelmaat van een klok worden vergunningen of ruimtelijke uitvoeringsplannen geschorst of vernietigd door de Raad van State. Enkele maanden geleden nog annuleerde het Grondwettelijk Hof op zijn beurt een decreet, dat bedoeld was om te verhelpen aan de verstrekkende gevolgen van een wettigheidsprobleem dat de Raad van State in één dossier had opgemerkt. 'Het zou toch niet toelaatbaar mogen zijn dat één burger op grond van procedurekwesties belangrijke projecten tegenhoudt', reageren sommige beleidsmakers. Of nog: 'Inspraak is oké, maar de slinger is te ver doorgeslagen.' Burgers of actiegroepen die naar de rechtbank stappen vinden van hun kant dan weer dat er te weinig met hun opmerkingen rekening wordt gehouden. Hier en daar maakt iemand een specifieke analyse. Dat aanbevelingen uit milieueffectrapporten te weinig vertaling vinden in de plannen, bijvoorbeeld. Maar moeten we niet breder en dieper graven, en de oorzaken en dus ook de oplossingen zoeken op een fundamenteeler niveau?

WANNEER EEN OVERHEID GEEN STERK COLLECTIEF VERHAAL PROPAGEERT OF TOT STAND KAN BRENGEN, NEMEN ACTIEGROEPEN HET OVER, MINSTENS VOOR ONDERDELEN VAN HET COLLECTIEF BELANG.

Over het individu, belangenverenigingen, de overheid en ons rechtssysteem

TE WEINIG GEDEELDE DOELSTELLINGEN

Wanneer er over ruimte geen gemeenschappelijk gedachtegoed bestaat, gaat iedereen voor de eigen agenda. Burgers denken aan hun individuele leefomgeving, belangenverenigingen verdedigen de doelen van een specifieke groep, investeerders gaan voor winst, beleidsmakers hanteren één of andere interpretatie van het algemeen belang. In een dichtbevolkte regio als Vlaanderen, met zijn sterk versnipperde ruimtelijke structuur, kan dat slechts tot een continue strijd leiden. Beslissingen zijn ook veel moeilijker te motiveren als er geen referentiekader is.

In de jaren '70 van de vorige eeuw werden de gewestplannen gemaakt op grond van de zogenaamde streekstudies. Voor de gewestplanwijzigingen die later volgden, ontbrak maar al te vaak een onderbouwing of een kader. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uit 1997 wilde daaraan verhelpen. Dat is ook in belangrijke mate gelukt. In het decennium daarna echter werd in de ruimtelijke ordening gaandeweg steeds meer nadruk gelegd op het zogenaamde rechtszekerheidsbeginsel. Met een foute invulling overigens. In de juridische doctrine staat rechtszekerheid in essentie voor kenbaarheid van de norm en duidelijkheid over de inhoud en de toepassing, los van opportuïteitsdiscussies. In de eisenpakketten van belangengroepen en in het politiek discours werd het begrip een verpakking voor patrimoniale belangen, voor economische overwegingen en sectorale aanspraken ('rechtszekerheid voor de eigenaar van een zonevreemde woning', 'de rechtszekerheid van de eigenaar van een gebouw met overtredingen', 'rechtszekerheid voor bedrijven', etc.). In die sfeer kwam een reeks afwijkings- en uitzonderingsregels tot stand die toeliet om in individuele vergunningsdossiers abstractie te maken van algemene beleidslijnen of planvoorschriften. Ook al was de toepassing van die uitzonderingsregimes in sommige gevallen verantwoord of zelfs wenselijk, door het generiek karakter van de regelingen werden gemeenschappelijke doelstellingen gewoonweg ondergraven en verloor het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen stelselmatig aan gezag.

Maar vooral werd hiermee het beeld geschapen dat individuele aanspraken het centrale uitgangspunt zijn van de ruimtelijke ordening. Dat klopt natuurlijk niet: conflicterende individuele aanspraken verzoenen door normen – vaak eigendomsbeperkingen – op te leggen, en collectieve belangen waarborgen zijn

evengoed kerntaken van het ruimtelijke orderingsbeleid. In de zoektocht naar een beter evenwicht daarin, is het belangrijk om te beseffen dat het vraagstuk sterk gekoppeld is aan één van de pijlers van ons rechtssysteem, met name het grondwettelijk verankerde (individuele) eigendomsrecht. Die rechtsfiguur hoeft niet in vraag gesteld te worden, maar het is duidelijk dat ze een voedingsbodemp kan vormen voor een duale benadering, waarin burger en overheid tegenover elkaar worden gesteld. Dat wringt, omdat een overheid natuurlijk verondersteld wordt de belangen van haar burgers te behartigen, ook al zijn dat dan gedeelde belangen.

Natuurlijk zijn niet alle rechterlijke procedures tegen grotere projecten of plannen terug te voeren op individuele aanspraken. Het zijn vaak buurtcomités, burgergroeperingen of leefmilieuverenigingen die als procespartij optreden. Wanneer een overheid geen sterk collectief verhaal propageert of tot stand kan brengen, nemen actiegroepen het over, minstens voor onderdelen van het collectief belang. Leefmilieuargumenten bijvoorbeeld (fijn stof, lawaai, teloorgang van natuurwaarden, ...) worden vaak aangevoerd in procedures tegen projecten die nochtans ambiëren om eveneens collectieve doelstellingen te dienen (mobiliteit, economische ontwikkeling, ...). Als er geen eensgezindheid (meer) is over een kader dat afwegingen toelaat, wordt de discussie voor elk plan of project opnieuw gevoerd, zo nodig voor de rechtbank.

Deze diagnose moeten we vandaag durven stellen: we hebben te weinig gedeelde doelstellingen.

TE VEEL NADRUk OP HET PLANINSTRUMENT, ONTERECHE VERWACHTINGEN OMTRENT DE INHOUD

Hoe hoog de eisen zijn die onder andere de Raad van State stelt aan ruimtelijke uitvoeringsplannen, blijkt uit recente rechterlijke uitspraken. Met een beroep op het 'rechtszekerheidsbeginsel' – hier weliswaar in een correctere juridische lezing – of het 'zorgvuldigheidsbeginsel' stellen rechters de wettigheid in vraag van plannen die een onvoldoende gedetailleerde ordening bevatten, of die bijvoorbeeld geen integrale vertaling bieden van flankerende maatregelen, aanbevolen in milieueffectrapporten. Het is alsof alle heil van de voorschriften van de verordenende plannen wordt verwacht, terwijl ruimtelijke uitvoeringsplannen slechts een onderdeel zijn van een groot raderwerk. Dat bijvoorbeeld in het vergunningenbeleid ook nog een kwalitatieve verbijzondering kan gebeuren van de opties die in de plannen zijn neergeschreven, of



[FOTO: REPORTERS | THIERRY DU BOIS]

dat flankerende maatregelen het voorwerp uitmaken van andere instrumenten, lijkt niet van tel.

Ook hier is er een duidelijke band met ons rechtssysteem. Onze regio kent het zogenaamd continentaal rechtssysteem, waarin de geschreven regel centraal staat, een wettenrecht. Het verschilt daarmee van bijvoorbeeld het Angelsaksische systeem, waar meer gewicht gegeven wordt aan (rechterlijke) beslissingen in casussen als rechtsbron. Stedenbouwkundige voorschriften, als regels uitgevaardigd door de overheid, krijgen in ons rechtssysteem dus bijna vanzelfsprekend een groot belang. Neem daarbij het eigendomsrecht als centrale rechtsfiguur, en al snel ontstaat de neiging om via de voorschriften 'absolute' duidelijkheid te willen scheppen over de rechten en plichten van een eigenaar of ruimtegebruiker, en uiteraard ook van zijn of haar bureu. Ook al lezen de Raad van State en andere rechtbanken het rechtszekerheidsbeginsel op een juridisch correcte manier, ze zijn in de toepassing ervan ongetwijfeld beïnvloed door het hierboven beschreven rechtszekerheidsdiscours en het politiek-maatschappelijk beeld van wat ruimtelijke ordening betekent. Het gevolg van die nadruk op stedenbouwkundige voorschriften, is niet alleen de verabsolutering van het verordenend plan als instrument, maar ook een bijzonder statische lezing van ruimtelijke ordening, die bitter weinig rekening houdt met de continue evolutie van het ruimtelijk functioneren.

Voor een evenwichtiger verhaal moeten we misschien elementen uit andere rechtssystemen introduceren of versterken, zoals het belang van de casus uit het Angelsaksisch rechtssysteem, of het belang van onderhandelen of mediëren uit de Scandinavische variant van het continentaal rechtssysteem – denk aan de figuur van de ombudsman, die we al kopieerden. Dat brengt ons vanzelf bij het volgende punt.

TE VEEL NADRUk OP PRODUCT OF PROCEDURE, TE WEINIG OP HET PROCES

In een systeem waarin de geschreven regel centraal staat, bestaat de neiging om al te veel nadruk te leggen op het product of de procedure, in dit geval bijvoorbeeld het ruimtelijk uitvoeringsplan waarvan de mogelijke inhoud decretaal is bepaald, of de decretaal vastgelegde stappen om zo'n ruimtelijk uitvoeringsplan vast te stellen. Het is nochtans de kwaliteit van het proces die centraal zou moeten staan. Wie is betrokken geweest in het traject van idee tot project? Zijn de nodige gegevens in rekening gebracht? Sporen de concrete keuzes wel met de vooropgestelde principes? Zijn er duidelijke spelregels om tot de beslissing te komen? De laatste jaren wordt in het ruimtelijke orderingsinstrumentarium het onderscheid tussen het verordenende plan en de vergunningsbeslissing in het individuele geval her en der verlaten. Zo kunnen bijvoorbeeld, na specifieke afweging, bepaalde werken van



[FOTO: REPORTERS]

algemeen belang met beperkte impact vergund worden zonder dat er een voorafgaande aanpassing van de plannen aan te pas komt. Die vervaging van het onderscheid tussen planwijziging en vergunning is op zich geen probleem, zolang het besluitvormingsproces maar van voldoende kwaliteit getuigt. Het is een nuttige nuance op een systeem waarin alle nadruk ligt op de regel, en de casus niet méér is dan de mechanische toepassing van de regel, met een simpel ja of nee als resultaat. Waarom zou (rechts)zekerheid niet gegarandeerd kunnen worden door de kwaliteit van een besluitvormingsprocedure in plaats van door het detail van een regel? De zekerheid van een onveranderlijke situatie is immers een illusie.

Waar moet dit nu heen?

Als problemen waarmee het ruimtelijke ordeningsbeleid zich geconfronteerd ziet inderdaad diep geworteld zitten, dan zal één enkel nieuw instrument of een nieuwe procedure, of bijvoorbeeld 'toegeven' aan de rechterlijke eis om alle aanbevelingen uit een milieueffectrapport te vertalen in stedenbouwkundige voorschriften, slechts op korte termijn soelaas bieden. Alleen een grondige aanpak op meerdere fronten heeft kans op duurzaam succes. Wat volgt zijn een aantal beknopt geformuleerde aanbevelingen.

HET BELEIDSPAN RUIMTE VLAANDEREN

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen dateert van 1997. De huidige Vlaamse regering ambieerde – net als de vorige

overigens – een grondige herziening. Een Groenboek in 2012 was een belangrijke stap, maar het Witboek voor het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen dat op stapel staat, is nog niet goedgekeurd. Dat proces mag niet stilvallen. Het beleidsplan moet de broodnodige gedeelde doelstellingen belichamen. Dat voor de totstandkoming en uitvoering van dat plan een partnerschapsmodel wordt gepropageerd is hoopgevend. Sensibilisering en informatiedoorstroming zullen daarbij van groot belang zijn.

EEN CONSISTENT EN CONSEQUENT BELEID

De beleidsplanning mag niet blijven steken in algemene principes waar niemand tegen kan zijn. Principes moeten geflankeerd worden door specifieke doelstellingen. Doelstellingen op strategisch niveau moeten verbijzonderd worden in operationele doelstellingen, en die weer in concrete acties. Daarbij moet er telkens gekozen worden, ook al betekent kiezen dan verliezen. Belangrijk is dat er een lijn zit in de trechtering van idee tot concrete actie, en dat verschillende instrumenten in dezelfde richting worden ingezet¹.

Zo houdt het bijvoorbeeld geen steek om lijnen uit te zetten in een beleidsplan en die tegelijk te laten uithollen in decretaal verankerde uitzonderingsregimes. In een consistent systeem werkt een beleidsplan door in alle instrumenten, en daartoe behoren ook onderdelen van de Codex Ruimtelijke Ordening².

¹ Zie ook het rapport van de studie naar een 'Instrumentarium voor een strategisch en realisatiegericht ruimtelijk beleid' (2012), p. 242. Het rapport is te raadplegen op www.ruimtevlaanderen.be, rubriek 'onderzoek'.

² Zie ook het rapport van het 'Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen' (2010), p. 188. Het rapport is te raadplegen op www.ruimtevlaanderen.be, rubriek 'onderzoek'.

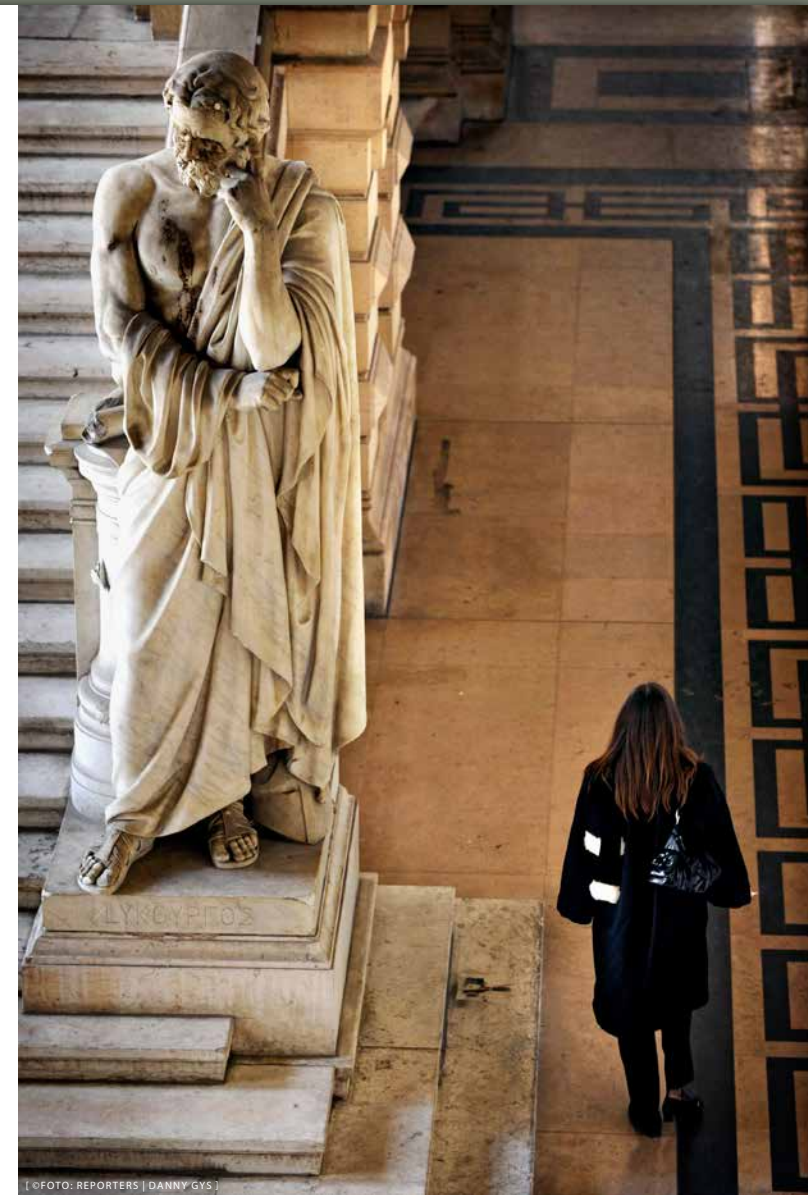
TRANSPARANTIE EN DEBAT ZIJN NIET MEER WEG TE DENKEN IN DE 21^{STE} EEUW; ZE ZIJN TROUWENS GEWAARBORGD DOOR INTERNATIONALE VERDRAGEN EN EUROPESE RICHTLIJNEN.

Bij de totstandkoming van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen zal men bestaande decretale uitzonderings- en afwijkingsregimes dus in vraag moeten durven stellen.

KWALITATIEVE PROCESSEN

Wie proces zegt, zegt informatie en participatie. Het klopt niet dat de slinger te ver is doorgeslagen en dat er vandaag te veel inspraak zou zijn. Het is ook een illusie te veronderstellen dat doorlooptijden zoveel korter zouden kunnen. Processen vergen nu eenmaal tijd. Transparantie en debat zijn niet meer weg te denken in de 21^{ste} eeuw; ze zijn trouwens gewaarborgd door internationale verdragen en Europese richtlijnen. Maar inspraak hoeft hoegenaamd niet te betekenen dat iedereen zijn zin moet krijgen. Vaak moeten er knopen worden doorgeslagen. Het helpt echter om op tijd over de uitgangspunten en – daar heb je ze weer – de gemeenschappelijke doelstellingen te discussiëren. En om vervolgens een consequent beleid te voeren. De tijd die in een kwalitatief proces wordt gestopt, wordt achteraf teruggekomen. Doordat er minder geprocedeerd wordt misschien, maar vooral doordat de beslissing bij een discussie voor de rechtbank veel beter stand zal houden, omdat ze onderbouwd is en een kwalitatief proces heeft doorlopen. Het heeft overigens geen zin om te proberen de deur naar de rechtbank te sluiten. We leven – gelukkig – nog altijd in een rechtstaat. Consequent handelen en gemotiveerde beslissingen nemen is de boodschap. Kwalitatieve processen geven ook meer garantie op een effectieve uitvoering van de beslissing. Ze helpen om tot allianties te komen waarbij meerdere partners hun schouders onder een project zetten.

Het is intussen wel toe te juichen dat een aanpassing van de wetgeving op de Raad van State op til is waarin het 'belang bij het middel' wordt geïntroduceerd. Dat zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat een procedure- of vormgebrek slechts met succes kan ingeroepen worden als de klager aantoonde dat de beslissing anders zou zijn uitgevallen als de procedurestap of de vorm strikt was nageleefd. Dan wordt inderdaad de kwaliteit van het gevolgde proces doorslaggevend, en niet de letter van de procedure. In het begin van de huidige regeerperiode werd een project 'versnelling van investeringsprojecten' opgestart. Het leidde tot een ontwerpdecreet 'complexe projecten' dat in het Vlaams parlement is ingediend en dat de grondslag moet vormen voor een besluitvorming waarin het onderscheid tussen het verordenende plan en de vergunningsbeslissing wordt losgelaten. Zoals hierboven aangehaald, is dat geen probleem, zolang de



[FOTO: REPORTERS | DANNY GYS]

kwaliteit van het besluitvormingsproces gegarandeerd is. Er zal wél opnieuw moeten uitgekeken worden voor proceduralisme. Daarnaast is het ook belangrijk dat de projectmatige werking geflankeerd wordt door een sterke beleidsplanning. Zonder referentiekader en gedeelde visie verzanden ook de beoogde complexe projecten in overloze discussies over doelstellingen en in juridische procedures.

ANTWOORD OP DE RECHTSpraak OVER RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN

Het verordenend plan moet tot de juiste proporties worden teruggebracht. Er is een debat nodig over de scheefgegroeide verwachtingen omtrent de inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen en het detail van voorschriften. Misschien dringt een decretale ingreep zich op, zoals een verduidelijkende bepaling over keuzemogelijkheden in de detailgraad van voorschriften, of de creatie van een instrument naast het ruimtelijk uitvoeringsplan dat klaarheid schept inzake flankerend beleid. Al is het zaak om een goed evenwicht te vinden tussen juridisch gereguleerde instrumenten en instrumenten die niet juridisch zijn vastgelegd. Anders heeft de remedie veel weg van de kwaal. **R**

De auteur schreef deze bijdrage in eigen naam.