

Groeien van government naar governance met subsidiariteit als rode draad doorheen het ruimtelijk beleid in Vlaanderen.

Vervoort Peter¹, Hermy Jozefien¹, Penninx Inge¹, Pisman Ann^{1,2}

Vlaamse gemeenten beschikken in 2014 over voldoende bestuurskracht (1.0 - personele, financiële en materiële middelen) om hun ruimtelijke, subsidiaire taken te vervullen.

Gemeentelijke bestuurskracht heeft niet enkel te maken met capaciteiten of middelen, maar ook met de wijze waarop die effectief worden ingezet (bestuurskracht 2.0).

Echte subsidiariteit zet ruimtelijke vraagstukken centraal voor het bepalen van het aangewezen niveau.

Het doordacht inzetten van het beleidsnetwerk in functie van een efficiënt en uitvoeringsgericht ruimtelijk beleid vereist het bewust omgaan met subsidiariteit.

¹ Ruimte Vlaanderen
afdeling Onderzoek, Ondersteuning en Monitoring
Koning Albert-II-laan 19 bus 12
1210 Brussel

² Universiteit Gent
afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning
Vrijdagmarkt 10/301
9000 Gent

Groeien van government naar governance met subsidiariteit als rode draad doorheen het ruimtelijk beleid in Vlaanderen.

Het beleidsveld ruimtelijke ordening in Vlaanderen staat momenteel onder druk. Enerzijds wordt nagedacht over een nieuwe, actuele inhoud voor het ruimtelijk beleid op Vlaams niveau in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en anderzijds wordt een poging ondernomen om de positie van de verschillende overheden in het samenspel van plannen en vergunnen te herdefiniëren. De begrippen ‘regie’ en ‘loslaten’, de centrale begrippen van de plandag in 2014, zijn actueel in beide discussies. Deze paper focust op de veranderende positie van de planningsoverheden in Vlaanderen in de periode 1996-2014.

Sinds het midden van de jaren '90 werd in het beleidsveld ruimtelijke ordening in Vlaanderen de tendens naar ‘loslaten’ ingezet door het subsidiariteitsprincipe, geïntroduceerd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2010), en door het sleutelen aan de plannings- en vergunningsbevoegdheden van de verschillende bestuurlijke overheden in het planningsdecreet (Vlaamse Regering, 1996).

Het subsidiariteitsbeginsel werd in 1997 in het RSV gedefinieerd als *‘elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid houdt zich bezig met die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten worden genomen op het meest geschikte niveau’* (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2010, pp. 462-463). De definitie was geïnspireerd door het heersende Europese ‘*subsidiarity*’-beleid waarin de EU slechts tussen wenste te komen als zij in staat was doeltreffender op te treden dan de lidstaten (Europese Unie, 1992).

Nagenoeg tegelijkertijd (1996) werden in het planningsdecreet de provincies als extra planningsniveau opgevoerd en kregen gemeenten de expliciete opdracht om in hun gemeentelijke structuurplannen visies te ontwikkelen voor de lange termijn. Algemeen wordt aangenomen dat het subsidiariteitsbeginsel een belangrijke rol speelt op het vlak van de taakverdeling, de samenwerking en de verhouding tussen de drie niveaus in de ruimtelijke planning (Defoort, 2005).

Momenteel hebben in Vlaanderen alle drie de bestuursniveaus, Vlaanderen – provincies – gemeenten, een gedeelde regiebevoegdheid voor ruimtelijke ordening. Er is geen expliciete inhoudelijke afbakening van ruimtelijke thema's die enkel door een gemeente, een provincie of door Vlaanderen worden behandeld. De taakverdeling, of het zoeken van het meest geschikte interventieniveau, gebeurt in de praktijk eerder op basis van het belang van een bepaald thema voor het betreffende bestuursniveau en is vaak gekoppeld aan de schaal en abstractieniveau van de problematiek. Hierbij wordt gewaakt over de samenhang tussen de bevoegdheden en richt het beleid zich hiërarchisch naar eventuele hogere plannen, richtlijnen of regelgeving met betrekking op het thema. Zo bestaan er binnen Vlaanderen bijvoorbeeld hemelwaterverordeningen op verschillende bestuursniveaus waarbij de verordening van een lager bestuursniveau niet minder streng kan zijn dan deze van een hoger bestuursniveau, of kan bijvoorbeeld een gemeentelijk bestemmingsplan een provinciaal of een gewestelijk bestemmingsplan detailleren.

In het recente witboek interne staatshervorming (Agentschap voor binnenlands bestuur, 2011) wordt een andere definitie gehanteerd voor subsidiariteit: *“Het subsidiariteitsprincipe stelt dat zo veel mogelijk bevoegdheden op een zo laag mogelijk niveau, zo dicht mogelijk bij de burger moeten*

worden uitgeoefend.” Ook het Groenboek van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (Vlaamse Overheid, 2012) wijst op de veranderende positie van de Vlaamse overheid met betrekking tot het ruimtelijk beleid. Hierin wordt gesteld dat Vlaanderen, provincies en gemeenten gelijkwaardige partners zijn voor de uitvoering van het beleidsplan. Bovendien wordt melding gemaakt van andere partners, zoals private initiatiefnemers, die het beleid kunnen mee uitvoeren. De Vlaamse overheid wenst in de nabije toekomst dus nog meer los te laten, en initiatieven en acties over te laten aan tal van andere actoren.

Deze evolutie past binnen een globale beweging van een government interbestuurlijke relatie met sterk geïnstitutionaliseerde partners en een strakke, duidelijk afgelijnde taakverdeling bij het begin van de jaren 90, naar een toekomstige governance interbestuurlijke relatie waarin partners deel uit maken van een netwerkmaatschappij en de rolverdeling afhankelijk van de situatie en de betrokken partners bepaald wordt. In beide situaties wordt het begrip subsidiariteit anders ingevuld.

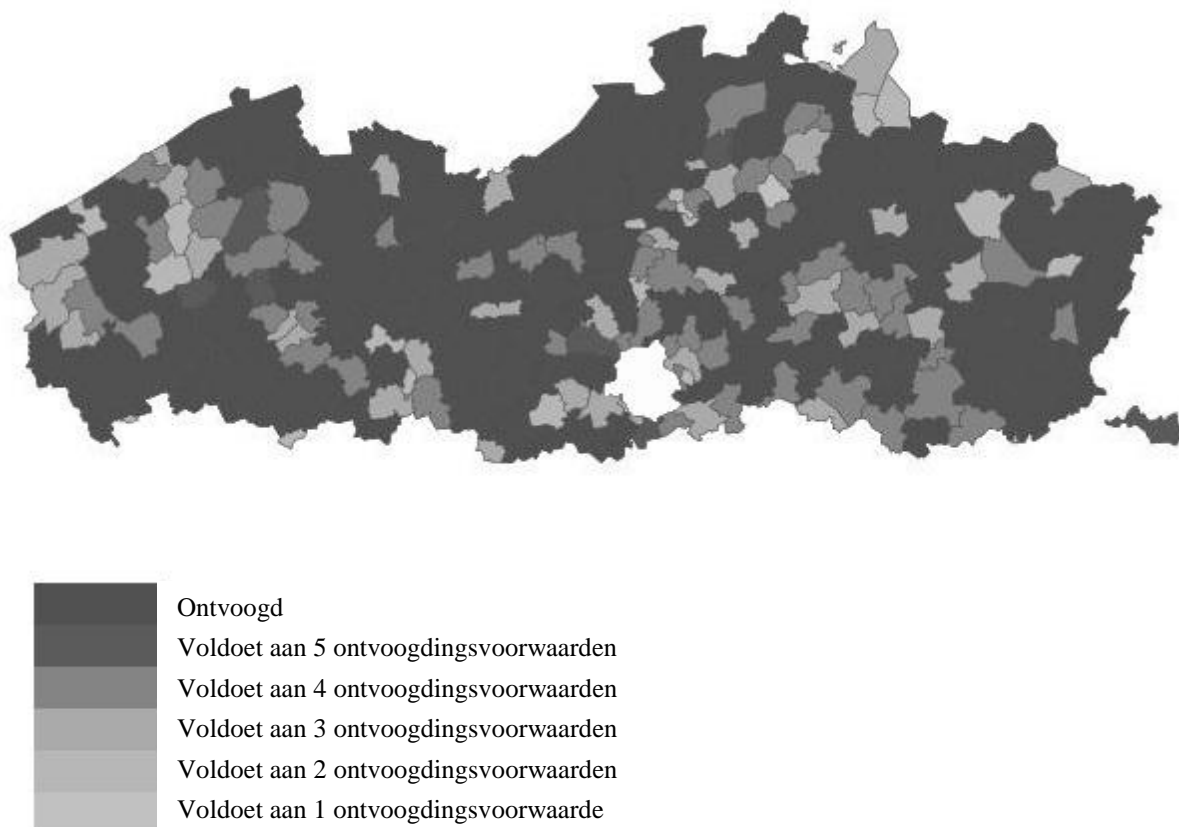
Wat volgt is het verhaal van de subsidiariteit in Vlaanderen, startend bij de gemeentelijke ontvoogding – bestuurskracht 1.0, verder ingaand op de huidige discussie over de monitor lokale bestuurskracht, en besluitend met analyse van de mogelijke rol van de Vlaamse overheid in een interbestuurlijke governance context met gelijkwaardige partners.

Bestuurskracht 1.0: de ontvoogding

Het idee van ontvoogding voor gemeenten op het vlak van het ruimtelijk vergunningenbeleid werd opgestart vanaf mei 2000, zie artikel 7.2.1. uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (Vlaamse overheid Departement RWO, 2009). In dit artikel worden de voorwaarden beschreven waaraan een gemeente moet voldoen om ontvoogd te worden: een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, een gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, een conform verklaard plannenregister, een vastgesteld vergunningenregister, en een register van de onbebouwde percelen. Momenteel zijn 192 van de 308 gemeenten in Vlaanderen ontvoogd. Ruimte Vlaanderen streeft ernaar om tegen januari 2015 zoveel mogelijk gemeenten ontvoogd te hebben.

Ontvoogde gemeenten hebben vergunningsautonomie, en beslissen dus zelfstandig over stedenbouwkundige vergunningen voor projecten op hun grondgebied. In niet ontvoogde gemeenten is in heel wat gevallen het bindend advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar vereist.

De ontvoogding werd ongeveer gelijktijdig ingevoerd met het subsidiariteitsbeginsel. Vanuit de hogere overheid werd geredeneerd dat gemeenten meer vergunningstaken en -verantwoordelijkheden konden krijgen, met andere woorden als volwaardige partners voor de ruimtelijke ordening worden beschouwd, indien ze aan deze vijf voorwaarden voldoen.



Figuur 1: Stand van zaken ontvoogding – april 2014 (bron: Ruimte Vlaanderen)

De relatie van de Vlaamse overheid ten opzichte van de gemeenten verandert door de gemeentelijke ontvoogding substantieel en is niet langer gebaseerd op controle en op hiërarchische tussenkomsten voor individuele dossiers. In het witboek interne staatshervorming (Agentschap voor binnenlands bestuur, 2011) is er in die zin sprake van de afschaffing van specifiek toezicht. De nieuwe relatie krijgt vorm vanuit een wederzijds vertrouwen, gelijkwaardigheid, verantwoordelijkheid over eigen opdrachten en een onderling partnerschap. Dit impliceert dat ieder niveau beschikt over voldoende competentie om de eigen beleidsontwikkeling en implementatie ervan te kunnen realiseren. Het hebben van voldoende bestuurskracht op alle niveaus en specifiek op niveau van gemeenten en provincies, is hierin een belangrijke randvoorwaarde. Het streven naar bestuurskracht op het vlak van ruimtelijke ordening heeft de bedoeling een stevige basis te vormen voor een kwalitatief en duurzaam ruimtelijk ordeningsbeleid op verschillende beleidsniveaus in Vlaanderen.

Het vooropstellen van vijf ontvoogdingsvoorwaarden kan gezien worden als een eerste fase van verhoging van de lokale bestuurskracht. De voorwaarden hebben betrekking op het verzekeren van voldoende basiscapaciteit om de gemeentelijke, subsidiair in te vullen, ruimtelijke beleidsopdracht uit te voeren. Deze enge vorm van bestuurskracht gaat niet in op de kwalitatieve uitvoering van een vooropgestelde opdracht, maar focust op de minimale voorwaarden inzake ruimtelijke capaciteit waaraan een gemeente moet voldoen om de volle verantwoordelijkheid te krijgen over de lokale ruimtelijke bestuurstaken.

Bestuurskracht 2.0: bestuurskrachtmonitor

Anno 2014 zijn de meeste Vlaamse gemeenten ontvoegd, 'losgelaten' voor hun vergunningstaken, en wordt binnen het departement Ruimte Vlaanderen gewerkt aan een bestuurskrachtmonitor, een instrument om de gemeentelijke ruimtelijke bestuurskracht te meten. Dit initiatief past binnen de intentie om gemeenten vanuit Vlaanderen te blijven ondersteunen bij het uitvoeren van hun gemeentelijke subsidiaire taken. Deze begeleiding, geregisseerd door Vlaanderen, wordt idealiter uitgewerkt op maat van de gemeenten, zodat vooral gemeenten die nood hebben aan ondersteuning vanuit Vlaanderen (weinig bestuurskrachtige gemeenten) deze ook effectief krijgen.

De doelstelling om de bestuurskracht van de lokale besturen te verhogen, vindt zijn oorsprong in het Witboek Interne Staatshervorming (Agentschap voor binnenlands bestuur, 2011), maar het document bevat geen duidelijke definitie van het begrip. Deze vaagheid bemoeilijkt niet alleen het communiceren of debatteren, maar ook de operationalisering in functie van monitoring. Om een dergelijk abstract concept meetbaar te maken moet er vanuit een theoretische definitie, een operationele definitie worden opgemaakt die toelaat om indicatoren vast te stellen. (Billet & Waeye, 2006) In de literatuur komen diverse omschrijvingen voor, die meestal aangeven dat bestuurskracht kan gezien worden als de verhouding tussen de capaciteit die een bestuur heeft en de opdracht die het moet uitvoeren (De Peuter & Bouckaert, 2004; Fraanje, 2007; Korsten, 2004). Dit globaal inzicht is belangrijk om het concept bestuurskracht beter te begrijpen en af te lijnen, maar laat nog steeds niet toe om een concreet monitoringsysteem van bestuurskracht inhoudelijk uit te werken. In het departement Ruimte Vlaanderen werd op basis van een literatuurstudie volgende definitie geformuleerd:

Een bestuurskrachtige gemeente is een gemeente die er in slaagt om de door haar en aan haar opgelegde ambities te verwezenlijken en in te spelen op de verschillende maatschappelijke tendensen, en dit op de diverse niveaus en binnen de verschillende rollen die de gemeente inneemt (Verwimp & Hermy, 2013).

Vervolgens werd deze operationele definitie verder verfijnd. Op basis van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (Vlaamse overheid Departement RWO, 2009), de ministeriële beleidsnota, het Witboek Interne Staatshervorming (Agentschap voor binnenlands bestuur, 2011) en de ervaringen binnen Ruimte Vlaanderen werd geconcludeerd dat bestuurskracht op het vlak van ruimtelijk beleid draait rond zeven doelstellingen of ambities: het werken aan een duurzame ruimtelijke ontwikkeling via het lokale beleid, het omgaan met maatschappelijke ruimtelijke uitdagingen op lokaal niveau, het werken aan de slagvaardigheid van de gemeente, de creatie van een draagvlak via partnerschappen, netwerken en (burger-)participatie met publieke en private spelers, een kwalitatieve dienstverlening, het gepast inzetten van het instrumentarium teneinde het vooropgestelde beleid uit te voeren, en de continuïteit in de lokale beleidsvoering (Verwimp & Hermy, 2013).

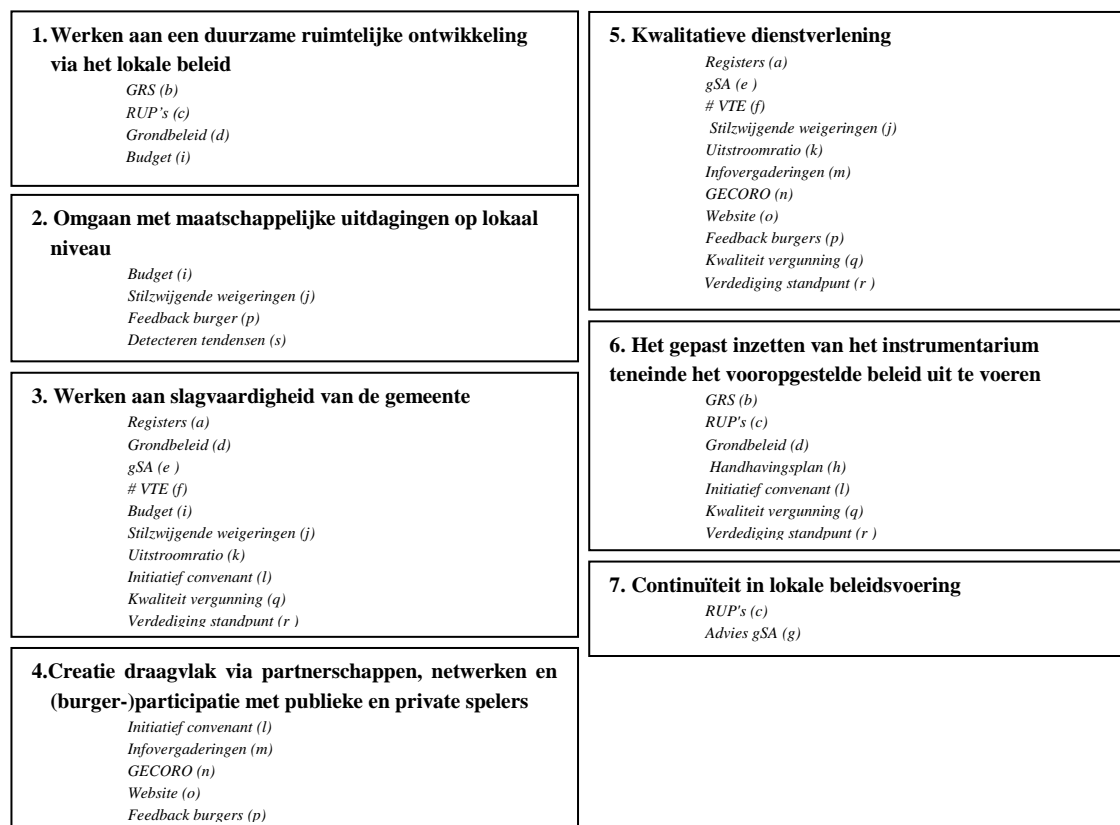
De gehanteerde definitie expliciteert ook dat het verwezenlijken van deze doelstellingen gebeurt op verschillende kwaliteitsniveaus en vanuit de verschillende rollen die de gemeente vervult. Een bestuurskrachtige gemeente zal in staat zijn om de doelstellingen zoals hierboven geformuleerd te vervullen. Ze doet dit afhankelijk van de doelstelling op een bepaald niveau of vanuit een bepaalde rol. Een gemeente vervult opgaven op drie verschillende niveaus: het strategische niveau, het tactische niveau en het operationele niveau (Korsten, 2004). De taken die een gemeente uitvoert, kunnen in

grote lijnen onderverdeeld worden onder vier rollen die de gemeente vervult, namelijk deze van bestuur, dienstverlener, participant en organisatorische eenheid (Korsten, 2004).

In samenwerking met diverse belanghebbenden (ambtenaren, gemeentebesturen en klanten van de gemeente) werd een denkoefening gemaakt rond indicatoren die passen binnen bovenstaande doelstellingen, kwaliteitsniveaus en rollen. Dit participatief proces resulteerde in een gedragen set van 19 indicatoren (Verwimp & Hermy, 2013).

Op basis van deze voorbereidende studie werden eind 2013 twee parallele onderzoeken gestart. Door Ruimte Vlaanderen wordt een concrete monitor uitgewerkt die een beeld geeft van de bestuurskracht van een gemeente inzake ruimtelijk beleid, door het consortium UGent-UA-KUL wordt onderzocht op welke manier deze monitor kan worden ingezet ter verhoging van de bestuurskracht.

De uitwerking van de monitor startte met een clustering van de vastgestelde indicatoren volgens de doelstellingen inzake ruimtelijke ordening en volgens de niveaus en rollen van de gemeenten. Op die manier ontstaan twee invalshoeken die de samenhang van de indicatoren inzichtelijk maken. (Vervoort & Hermy, 2014)



Figuur 2: clustering indicatoren per doelstelling of ambitie voor het ruimtelijk beleid (Verwimp & Hermy, 2013) – *GRS gemeentelijk ruimtelijk structuurplan*; *RUP('s) ruimtelijk uitvoeringsplan(nen)*; *gSA gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar*; *# VTE aantal voltijds equivalent*; *GECORO gemeentelijke commissie ruimtelijke ordening*

Rollen van gemeentebestuur				
	Bestuur:	Dienstverlener:	Participant:	Organisatorische eenheid:
	democratisch functioneren: link bestuur-samenleving	aanbieden en produceren van publieke goederen	deelname in bestuurlijke netwerken en interactiepatronen	functioneren van de organisatie
strategisch niveau	GRS (b) Advies gSA (g) Handhavingsplan (h) Budget (i) Detecteren tendensen (s)	GRS (b) Handhavingsplan (h) Uitstroomratio (k) Kwaliteit vergunning (q) Verdediging standpunt (r)	Initiatief convenant (l) Website (o)	Handhavingsplan (h) Uitstroomratio (k)
tactisch niveau	RUP's (c) Grondbeleid (d) Handhavingsplan (h) Budget (i) Detectie tendensen (s)	Registers (a) gSA (e) # VTE (f) Handhavingsplan (h) Uitstroomratio (k) Kwaliteit vergunning (q) Verdediging standpunt (r)	Initiatief convenant (l) Infovergaderingen (m) GECORO (n) Website (o) Feedback burgers (p)	Grondbeleid (d) gSA (e) Handhavingsplan (h) # VTE (f) Uitstroomratio (k) Initiatief convenant (l)
operationeel niveau	Handhavingsplan (h) Stilzwijgende weigeringen (j) Feedback burger (p) Detectie tendensen (s)	Registers (a) gSA (e) # VTE (f) Stilzwijgende weigeringen (j) Uitstroomratio (k) Infovergaderingen (m) GECORO (n) Website (o) Feedback burgers (p) Verdediging standpunt (r) Handhavingsplan (h) Kwaliteit vergunning (q)	Initiatief convenant (l) Website (o) Feedback burgers (p)	Registers (a) gSA (e) # VTE (f) Budget (i) Stilzwijgende weigeringen (j) Uitstroomratio (k) Initiatief convenant (l) Kwaliteit vergunning (q) Verdediging standpunt (r) Handhavingsplan (h) Grondbeleid (d)

Figuur 3: clustering indicatoren per rol van het gemeentebestuur op verschillende kwaliteitsniveaus (Verwimp & Hermy, 2013 naar Korsten, 2004) – *GRS gemeentelijk ruimtelijk structuurplan*; *RUP('s) ruimtelijk uitvoeringsplan(nen)*; *gSA gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar*; *# VTE aantal voltijs equivalent*; *GECORO gemeentelijke commissie ruimtelijke ordening*

Vervolgens werd door middel van terugkoppeling met een klankbordgroep bestaande uit experts monitoring en lokaal ruimtelijk beleid een evaluatie gemaakt van de actuele relevantie van de vastgestelde indicatoren, waarbij er steeds aandacht ging naar de rol van de individuele indicator binnen beide clusters om de validiteit te verzekeren (Vervoort & Hermy, 2014). De legitimiteit van de aanpassingen werd bewaakt door een toetsing aan de notulen van het voorgaande participatief proces (Verwimp & Hermy, 2012) om te verifiëren waarom een bepaalde indicator geselecteerd werd. Op dit moment worden de indicatoren verder geoperationaliseerd, waarbij vooral wordt getracht om te steunen op bestaande databronnen. Op die manier wordt er een bruikbaar monitoringinstrument bekomen dat kan ingezet worden om de lokale bestuurskracht te verhogen.

In vergelijking tot de ontvoogdingsvoorwaarden in bestuurskracht 1.0, heeft de monitor niet enkel aandacht voor de interne capaciteit van een lokaal bestuur maar ook voor de gemeentelijke opdracht, voor het realiseren van ruimtelijke doelstellingen en de wijze waarop die worden bereikt. De indicatorenset blijft echter in verhouding sterker inzetten op de capaciteits- dan op de opdrachtzijde. Het normatieve karakter van de doelstellingen rond het voeren van een (kwalitatief) ruimtelijk beleid zorgt er immers voor dat de indicering ervan niet evident is. Het is bijvoorbeeld makkelijker om het aantal goedgekeurde ruimtelijke uitvoeringsplannen te meten, dan om in beeld te brengen of de gewenste ruimtelijke structuur uit het gemeentelijk structuurplan effectief en op een kwalitatieve manier is gerealiseerd.

Het begrip bestuurskracht wordt in deze huidige fase verder geoperationaliseerd en gemeten door middel van 19 indicatoren die gekoppeld zijn aan de gemeentelijke subsidiaire opdrachten. Samen met de onderzoekers van de Universiteit Gent, KU Leuven en Universiteit Antwerpen wordt verder onderzocht op welke manier deze bestuurskrachtmonitor zal worden ingezet voor de begeleiding van de gemeenten en de regierol van de Vlaamse overheid.

Bestuurskracht 3.0: naar een nieuwe interbestuurlijke relatie

Focussend op de Vlaamse doelstelling om de lokale bestuurskracht te verbeteren, kwamen de discussie en ideeën rond nieuwe partnerschappen en bestuurlijke relaties steeds nadrukkelijker naar voor. Is het wel correct om gemeenten (als enigen) verantwoordelijk te stellen voor de realisatie van ruimtelijke doelstellingen?

Binnen de context van de netwerkmaatschappij wordt meer en meer belang gehecht aan interbestuurlijke partnerschappen en samenwerkingen. Het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten of convenanten wordt recent als een belangrijk onderdeel van bestuurskracht beschouwd. Onderzoek geeft aan dat er in Vlaanderen een erg hoog aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bestaan (Instituut van de overheid- KU Leuven, Departement HABE- Hogeschool Gent, Idea Consult, & Omgeving, 2012). Bovendien blijkt ook het aantal samenwerkingsverbanden dat wordt aangegaan om ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken erg hoog (Pisman, Vervoort, & Loris, 2013).

Om te kunnen groeien naar een bestuurskrachtmonitor 3.0 (Denters & Toonen, 2010) is de verhoogde aandacht voor netwerken, partnerschappen, interbestuurlijke samenwerkingsverbanden of akkoorden rond delegaties van bevoegdheden essentieel. Binnen deze context werd de definitie van bestuurskracht recent bijgesteld:

“Een bestuurskrachtige gemeente is een gemeente die er in slaagt om een goed ruimtelijk beleid te formuleren en dit beleid samen met de aan haar opgelegde ambities te realiseren, door inzet van eigen hulpbronnen en in samenwerking met relevante stakeholders.” (werkdefinitie lopend extern onderzoek UGent/KUL/UA)

In zekere zin is de Vlaamse overheid in het verleden reeds van start gegaan met de implementatie van de bestuurskracht 3.0. De Vlaamse overheid neemt de opdracht op zich om het overlegplatform voor gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren, het zogenaamde ‘atrium, lerend netwerk’, te organiseren. Op die manier positioneerde ze zichzelf in een meer ondersteunende rol voor wat betreft het gemeentelijke ruimtelijke beleid én worden intergemeentelijke samenwerkingen en afstemmingen gefaciliteerd.

In de meest recente definitie is ook een verwijzing naar ‘goed ruimtelijk beleid’ opgenomen. Bij het opbouwen van de bestuurskrachtmonitor 3.0 inzake ruimtelijke ordening wordt Ruimte Vlaanderen uitgedaagd om te formuleren wat ze verstaat onder goed lokaal ruimtelijk beleid, al zou je kunnen betogen dat een bestuurskrachtige gemeente daarover vooral zelf zou moeten kunnen oordelen en waken. Alleszins geeft de discussie aan dat het verhogen van bestuurskracht slechts een beperkt aspect is binnen de hertekening van de interbestuurlijke relaties en de manier waarop ruimtelijk beleid vormgegeven wordt binnen een beleidsnetwerk bestaande uit gelijkwaardige partners.

Toekomst van interbestuurlijke relaties in het Vlaams ruimtelijk beleid?

De huidige maatschappelijke evolutie naar een governance-context biedt voor het voeren van ruimtelijk beleid interessante mogelijkheden om flexibel om te springen met de verschillende schaal- en abstractieniveaus die eigen zijn aan ruimtelijke vraagstukken. Afhankelijk van de specifieke problematiek kan een aangewezen interventieniveau gevonden worden binnen het brede ruimtelijk beleidsnetwerk, met mogelijke rollen voor verschillende private en publieke actoren binnen de formatie én implementatie van beleid. Anderzijds kan een veelheid aan mogelijke actoren, samenwerkingsverbanden of partnerschappen zorgen voor een erg complexe coördinatie tussen de deels overlappende bevoegdheden. (Marks & Hooghe, 2003)

De organisatorische complexiteit van dit beleidsnetwerk kan gereduceerd worden door het beperken van het aantal autonome actoren of door het verminderen van het aantal vereiste interacties tussen actoren. (Marks & Hooghe, 2003) De discussie rond gemeentelijke fusies, de rol van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en intercommunales en de ideeën over het samenvoegen van verschillende departementen en agentschappen binnen de Vlaamse overheid, (zie Agentschap voor binnenlands bestuur (2011)) speelt in op het verminderen van het aantal actoren. Het overdragen van Vlaamse bevoegdheden naar lokale besturen zoals vooropgesteld in het witboek interne staatshervorming (Agentschap voor binnenlands bestuur, 2011) zorgt voor het verminderen van het aantal interacties tussen actoren. Het reduceren van de complexiteit van het beleidsnetwerk heeft als doel de efficiëntie van beleidsontwikkeling en uitvoering te verhogen.

De bestuurskrachtmonitor (bestuurskracht 2.0) zal op termijn zorgen voor de verhoging van gemeentelijke capaciteit door in te zetten op het verbeteren van de wijze waarop ruimtelijke doelstellingen worden gerealiseerd. Ruimte Vlaanderen kan het instrument echter ook gebruiken om inzicht te krijgen in de algemene stand van zaken van de bestuurskracht voor ruimtelijk beleid bij de lokale overheden.

Evolueren naar een evenwaardig partnerschap betekent ook dat de Vlaamse overheid stelselmatig minder zal focussen op de wijze waarop gemeenten haar ambities moeten realiseren, maar meer moet inzetten op de wijze waarop de doelstellingen voor het Vlaams ruimtelijk beleid kunnen gerealiseerd worden binnen het beleidsnetwerk. ‘Echte’ subsidiariteit, in een netwerk met evenwaardige bestuurskrachtige partners, kan de ruimtelijke vraagstukken centraal zetten voor het bepalen van het aangewezen interventieniveau en het vormgeven van bevoegdheden, bevrijdt van de vraag of andere partners wel in staat zijn om bepaalde rollen of taken op te nemen. Bij het afstemmen van de juiste schaal en abstractieniveau voor de ontwikkeling en uitvoering van een goed ruimtelijk beleid, zal er ongetwijfeld een belangrijke rol weggelegd zijn voor het lokale bestuursniveau.

Dit uitgangspunt verandert de manier waarop de Vlaamse overheid zich zal positioneren ten opzichte van de andere partners, waaronder lokale overheden, en heeft implicaties voor de wijze waarop Vlaanderen ambities en doelstellingen formuleert in het ruimtelijk beleid en er met de verschillende partners afspraken gemaakt worden rond de verwachte output of beoogde effecten.

Focussen op de inhoudelijke opdracht betekent dat de Vlaamse overheid zich in zijn interbestuurlijke relatie met de lokale overheid een rol kan aanmeten die gelegen is tussen deze van ‘opvolgen’ en ‘afrekenen’ (zie tabel 1). Het ontwikkelen van ruimtelijk beleid vereist steeds om keuzes te maken tussen het loslaten van taken of bevoegdheden, welke louter opgevolgd en eventueel bijgestuurd

worden en de duidelijke regie van andere taken waarrond duidelijke afspraken gemaakt worden als basis voor het afrekenen.

	Leren	Opvolgen	Afrekenen
Sleutelvraag	Hoe bestuur en beleid verbeteren?	Hoe houden we onze activiteiten op koers?	Hoe kunnen we bestuur en beleid presenteren?
Focus	Intern	Intern	Extern
Oriëntatie	Verandering/toekomst	Controle/vandaag	Overleven/verleden

Tabel 1: Drie posities voor het omgaan met prestatie-informatie (Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2010)

Het loslaten impliceert het nadenken over een geüpdatet globaal kader voor ruimtelijke ordening die gemeenten autonoom kunnen invullen. Op die manier kan een vernieuwd ruimtelijk beleidsplan blijven zorgen voor samenhang op bovenlokaal niveau met voldoende ruimte voor diversiteit en het leggen van specifieke accenten op lokaal niveau. Voor Vlaanderen is het van belang om te specificeren hoe het opvolgen en bijsturen van het losgelaten lokale beleid binnen het globale kader zal gebeuren en welke eisen er gesteld worden aan het abstractieniveau van een dergelijk kader.

Het regisseren vereist daarentegen een duidelijke focus of afbakening en moet de specifieke verwachtingen naar de andere partners toe scherpstellen. Een vernieuwd beleidsplan zal daartoe duidelijke ruimtelijke doelstellingen en ambities moeten formuleren, gevat in indicatoren die toelaten om afspraken te maken rond meetbare effecten. De Vlaamse overheid kan hiervoor bijvoorbeeld samenwerkingsconvenanten of andere sturingsinstrumenten inzetten. Het lokaal bestuur wordt op die manier mede-uitvoerder van het centraal Vlaams beleid.

Het vinden van een nieuwe interbestuurlijke relatie binnen een beleidsnetwerk stelt ook eisen aan de manier waarop het ruimtelijk beleid wordt vormgegeven. Het efficiënt en doordacht inzetten van het beleidsnetwerk betekent dat er erg bewust moet worden omgesprongen met subsidiariteit, ingegeven vanuit de ruimtelijke vraagstukken, zodat het juiste schaal en abstractieniveau wordt aangewend voor de ontwikkeling en uitvoering van een goed ruimtelijk beleid.

Referenties

- Agentschap voor binnenlands bestuur. (2011). *Witboek Interne Staats Hervorming*. Brussel.
- Billet, J., & Waeghe, H. (2006). *Een samenleving onderzocht, methoden van sociaal wetenschappelijk onderzoek*. Antwerpen: uitgeverij De Boeck.
- De Peuter, B., & Bouckaert, G. (2004). *Een monitoringsysteem voor lokale bestuurskracht: naar een modellering van een Vlaams design*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Defoort, P.-J. (2005). Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie? *TROS - Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw*(40), 281-335.
- Denters, B., & Toonen, T. (2010). Bestuurskrachtmeting 3.0. In H. Aardema, W. Derksen, M. Herweijer & P. de Jong (Eds.), *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Europese Unie. (1992). *Verdrag betreffende de Europese Unie*. Maastricht.
- Fraanje, R. (2007). Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht. Den Haag: Vereniging van Gemeentesecretarissen & Vereniging voor Bestuurskunde.
- Instituut van de overheid- KU Leuven, Departement HABE- Hogeschool Gent, Idea Consult, & Omgeving. (2012). Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking. Leuven.
- Korsten, A. F. A. (2004). *Visiteren van gemeenten - Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten*. Maastricht: Provinciebestuur Limburg.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. (2010). Actualisering en herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (pp. 28). Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Afdeling Ruimtelijke Planning - Departement RWO.
- Pisman, A., Vervoort, P., & Loris, I. (2013). *Inter-communal cooperation and spatial planning in Flanders*. Paper presented at the EURA Conference: cities as seedbeds for innovation, Enschede, Nederland.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. Londen: Routledge.
- Vervoort, P., & Hermy, J. (2014). Voortgangsrapport Monitor lokale bestuurskracht. *Departement Ruimte Vlaanderen*.
- Verwimp, E., & Hermy, J. (2012). Transitie Ruimtelijke Ordening: lokale bestuurskracht (ontwerp-eindrapport) *Departement Ruimte Vlaanderen* (pp. 150). Brussel: departement Ruimte Vlaanderen.
- Verwimp, E., & Hermy, J. (2013). Transitie Ruimtelijke Ordening: lokale bestuurskracht (eindrapport) *Departement Ruimte Vlaanderen* (pp. 154). Brussel: departement Ruimte Vlaanderen.
- Vlaamse Overheid. (2012). *Groenboek. Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool? Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*. Brussel: Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed.
- Vlaamse overheid Departement RWO. (2009). *Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Officiële coördinatie versie september 2009*. Brussel: Vanden Broele.
- Vlaamse Regering. (1996). *Decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning*: Belgisch Staatsblad 27 juli 1996.