

Wetenschappelijke onderbouwing categorisering

1 INLEIDING

Open ruimte kan gedefinieerd worden als de hoofdzakelijk niet bewoonde, bebouwde of verharde ruimte, waarin evenwel elementen van bebouwing of infrastructuur kunnen voorkomen en op sommige plaatsen kunnen overwegen (Bomans and Gulinck 2008, Vlaamse Overheid 2014) (zie ook deel 8.2 voor meer informatie over definities open ruimte). Met **instrumenten met een impact op open ruimte** worden deze bedoeld die rechtstreeks of onrechtstreeks de open ruimte open houden (niet bewoond, bebouwd of verhard), of die ervoor zorgen dat de kwaliteit van de open ruimte behouden blijft (of verbetert) zodat de functies van open ruimte beter kunnen vervuld worden en de waarde ervan behouden blijft (of verbetert). Open ruimte vervult een heel scala aan functies, gaande van habitatfuncties, over bufferfuncties (bv. tegen overstromingen), sociale en recreatieve functies (via parken, bossen, natuurgebieden, golfterreinen, enz.), maar ook economische functies (zoals productie van voedsel, hout, energie, enz.). Aan deze functies zijn waarden verbonden zoals ecologische kwaliteiten (ecosysteemdiensten), gezondheidseffecten en economische waarden (die men zou kunnen meten a.d.h.v. huisprijzen, enz.) (Bomans and Gulinck 2008).

Open ruimte is m.a.w. een ruim begrip en het behoud ervan behelst vele aspecten, wat meteen een verklaring biedt voor het **brede gamma aan instrumenten** die ze beïnvloeden. Dit document begeleidt een uitgebreide, doch niet exhaustieve, oplistijng van instrumenten voor behoud van open ruimte onder de vorm van een Excel database of website. Het probeert de gebruiker van de database een mentaal kader te bieden dat de veelheid aan instrumenten structureert en de zoektocht naar geschikte instrumenten kan faciliteren.

2 OPDELING EN KENMERKEN VAN DE INSTRUMENTEN

In de instrumentenatlas worden alle instrumenten beschreven aan de hand van een aantal **kenmerken**, die meteen ook een categorisering van de instrumenten voorstellen.

Binnen deze kenmerken kan een onderscheid gemaakt worden tussen:

- *Theoretische criteria* voor de categorisering van instrumenten, gebaseerd op inzichten uit de beleidsliteratuur (voornamelijk gebaseerd op het overzicht door Fobé, Brans et al. 2014):
 - o Mate van overheidsinvloed
 - o Type overheidsinvloed- doel
 - o Type overheidsinvloed- middel
- *Praktische criteria voor de categorisering van instrumenten, specifiek verbonden aan de open ruimte problematiek:*

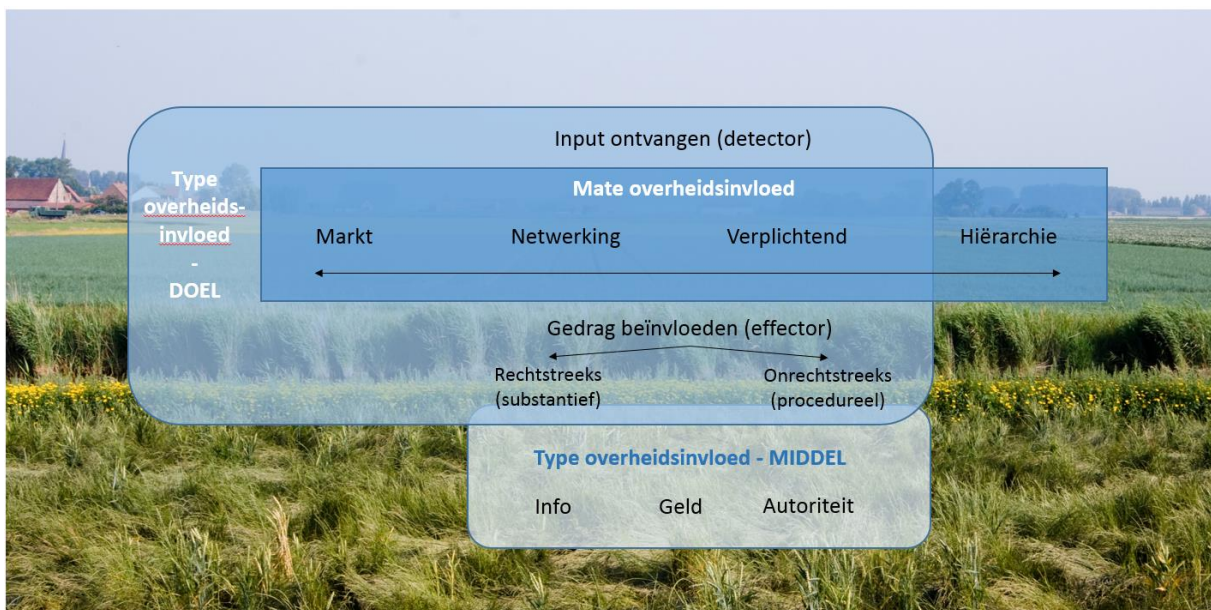
- o Doel m.b.t. open ruimte
- o (Beleids-)domein
- o Bevoegde instantie
- o Financiering
- o Schaal

Deze criteria liggen aan de basis van de verschillende zoekcriteria van de instrumentenatlas. Voor de zoekcriteria hebben we een selectie gemaakt van categorieën die de gebruiksvriendelijkheid van de instrumentenatlas verhoogden.

In het vervolg van dit document worden alle hierboven opgelijste categorieën besproken en toegepast op open ruimte kwesties.

2.1 THEORETISCHE CRITERIA

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de verschillende theoretische criteria voor categorisering van beleidsinstrumenten die gebruikt zullen worden in de database.



Figuur 1 Theoretische criteria voor categorisering van instrumenten met impact op open ruimte

Centraal in Figuur 1 staat de **mate van overheidsinvloed**, dat instrumenten categoriseert in vier groepen die in feite punten voorstellen op een continuüm van mogelijkheden. Hieronder worden deze vier groepen beschreven op basis van inzichten uit de beleidsliteratuur (Howlett and Ramesh 1995, Williamson 1999, Salamon 2002, Fobé, Brans et al. 2014):

- Initiatieven van/tussen burgers zonder tussenkomst overheid: Uiterst links op het continuüm staat de groep 'markt' die verwijst naar alle instrumenten zonder noemenswaardige tussenkomst van de overheid. Ze sturen het gedrag van mensen op basis van hun economische drijfveren, normen en waarden. Algemene voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn private markten, maar ook burgerinitiatieven, initiatieven van

middenveldorganisaties en andere niet-gouvernementele organisaties. Specifieke voorbeelden m.b.t. open ruimte zijn overeenkomsten tussen landbouwers en privé-bedrijven (bv. in de toeristische sector, of waterbedrijven, brouwerijen) om een mooier landschap of een betere milieukwaliteit te bekomen. Andere voorbeelden zijn instrumenten gebaseerd op liefdadigheid, normen en waarden, zoals een privaat biogrondfonds, landschapsveilingen, acties van organisaties zoals 'adoptie' van landschapselementen, privaat beheerde landschapsfondsen, enz.

- Burger en overheid werken samen: De categorie '*netwerking*' verwijst naar instrumenten waarmee de overheid bepaalde resultaten wil bereiken op basis van partnerschappen met burgers of niet-overheidsinstellingen, welke dan ook vrij zijn om zelf te bepalen of ze dit partnerschap aangaan of niet. Voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn allerhande subsidies voor natuur- en landschapsbeheer, zoals vrijwillige beheerovereenkomsten, of subsidies voor lokale ontwikkelingsprojecten m.b.t. open ruimte (bv. in het kader van LEADER).
- De overheid verplicht de burger: Naarmate er verder naar rechts bewogen wordt op het continuüm wordt de inmenging van de overheid groter en verkleint de handelingsvrijheid van de andere actoren. De volgende stap zijn de '*verplichtende*' instrumenten waarbij actoren geacht worden de regels opgelegd door de overheid te volgen (regulering) en waarbij dus elk privaat (niet-overheids-) initiatief ontbreekt. Voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn stedenbouwkundige voorschriften die bepalen wat mogelijk is binnen een bepaalde ruimtelijke bestemming, of de zorgplicht binnen erfgoedlandschappen.
- De overheid doet het zelf: Tenslotte, uiterst rechts op het continuüm, bevindt zich de categorie '*hiërarchie*' waarmee deze instrumenten bedoeld worden die alle verantwoordelijkheid en eigendomsrechten bij de overheid leggen. Het onteigenen van gronden met het oog op behoud van open ruimte, waarbij de inrichting en het beheer volledig in overheidshanden komt, hoort thuis binnen deze categorie.

Een derde en laatste theoretisch criterium dat in dit document wordt opgenomen is het **middel** dat gebruikt wordt om invloed uit te oefenen (op basis van Hood 1984, Van der Doelen 1989, Vedung 1998, Fobé, Brans et al. 2014):

- De categorie '*info*' staat voor informatieve, communicatieve instrumenten die als doel hebben burgers en organisaties aan te zetten tot het aanpassen van hun gedrag door informatievoorziening (via campagnes, labels, certificaten, enz.), sensibiliseringscampagnes, educatie, enz. Deze instrumenten gaan ervan uit dat als mensen geconfronteerd worden met nieuwe normen (bv. rond landschapszorg), dat ze op basis van de waarden en normen die ze reeds in zich dragen hun gedrag zullen aanpassen. Opdat deze instrumenten zouden werken is het noodzakelijk dat de bevoegde autoriteit een zekere geloofwaardigheid bezit.
- '*Geld*' staat voor economische instrumenten, ofwel het aanbieden van de zogenaamde 'wortel' i.p.v. de 'stok' om mensen aan te zetten tot gedragsaanpassingen. Voorbeelden zijn allerhande subsidies (bv. rond landschapszorg), premies (bv. toeslagen voor vrijwillige beëindiging van landgebruik, erfgoedpremie), taksen (bv. ontwikkelingstaksen, toeristentaks), fiscale instrumenten (bv. Nederlandse Natuurschoonwet), enz. Deze instrumenten gaan ervan uit dat mensen hun nut willen maximaliseren en grijpen in op hun kosten-batenafweging. Het spreekt voor zich dat bepaalde van deze instrumenten een significant uitgavevermogen vereisen van de bevoegde autoriteit.
- De categorie '*autoriteit*', staat voor juridische instrumenten die mensen en organisaties wettelijk kunnen dwingen tot een bepaald gewenst gedrag. Indien de wettelijke bepalingen niet gevolgd worden, kan een sanctie volgen. In deze categorie vallen allerhande

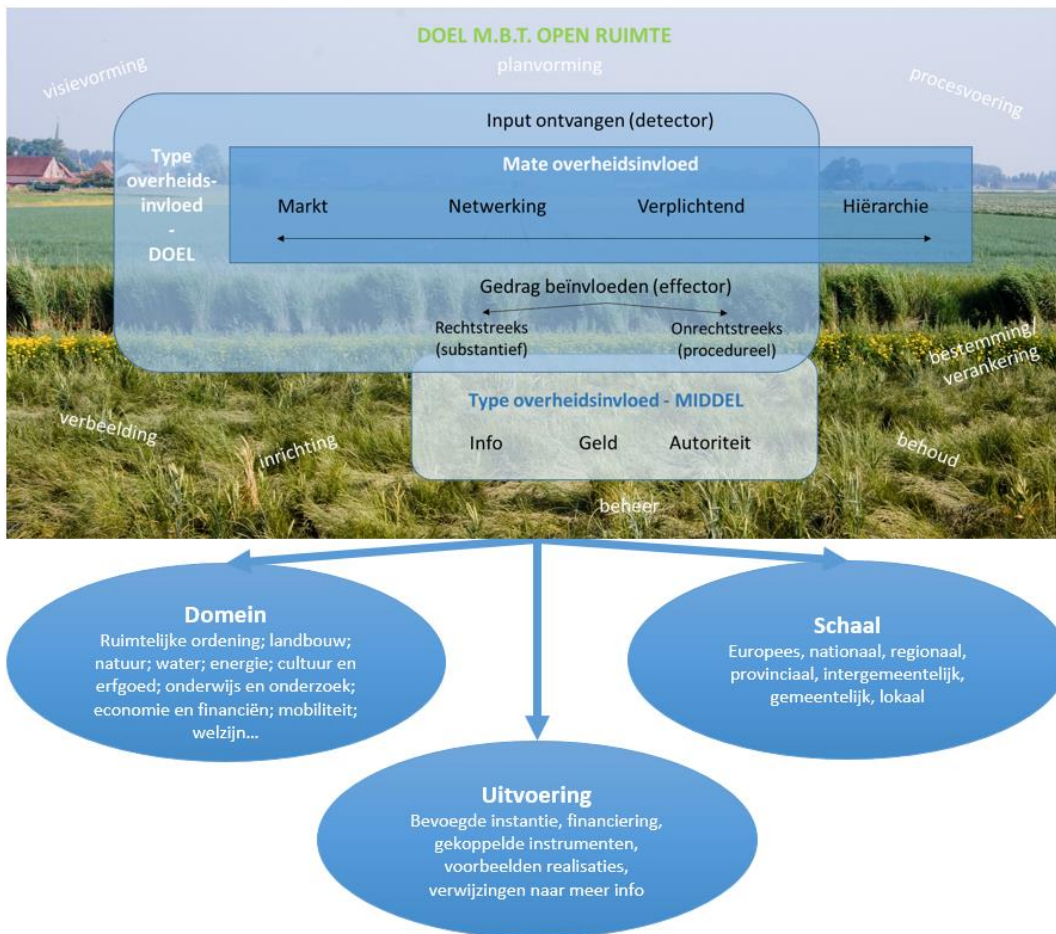
verplichtingen en verboden, zoals (vergunnings-)plicht of verbod op activiteiten in bepaalde ruimtelijke bestemmingen, wetgeving m.b.t. natuur, milieu en landschap, enz. Deze instrumenten zijn voorbehouden voor de overheid die de nodige autoriteit heeft om gedrag op deze manier te sturen.

- De laatste categorie 'organisatie' ten slotte duidt het voorzien van publieke diensten als instrument om doelstellingen te bereiken. Voorbeelden binnen deze categorie zijn bedrijfsplanners, sociale bemiddelaars of Regionale Landschappen.

Binnen de genoemde instrumenten kan nog een verder onderscheid gemaakt worden tussen deze die gericht zijn op het individu (zoals subsidies of vergunningen) en instrumenten gericht op de maatschappij in zijn geheel (zoals sensibiliseringscampagnes of wetten); en verder ook tussen de zogenaamd verruimende instrumenten (zoals advisering en subsidies) en deze met een eerder beperkend karakter (zoals verboden en taksen) (Van der Doelen 1989, Fobé, Brans et al. 2014).

2.2 PRAKTISCHE CRITERIA

Naast de theoretische criteria die hierboven beschreven werden, worden in de Excel database of website ook criteria opgenomen van meer praktische aard, sommigen specifiek verbonden aan de open ruimte problematiek. Ze worden schematisch weergegeven in onderstaande Figuur 2 die het globale mentale kader voorstelt.



Figuur 2 Theoretische en praktische criteria voor categorisering van instrumenten met impact op open ruimte

Een eerste praktisch criterium is de **beoogde doelstelling** m.b.t. open ruimte, of wat men probeert te bereiken door het inzetten van het instrument. Hierbij kan o.a. een onderscheid gemaakt worden tussen volgende doelstellingen (gebaseerd op Lodts 2012, Claeys, Debaeremaecker et al. 2015):

- *Visievorming*: instrumenten voor het bepalen van een visie op de gewenste ontwikkeling van open ruimte, alsook hoe men hier zelf op zal ingrijpen (bv. zal men eerder inzetten op het realiseren van eigen projecten of anderen inspireren actie te ondernemen en dit dan te faciliteren);
- *Verbeelding*: ter ondersteuning van een proces van visievorming kan men proberen nagaan welke de gevolgen zijn van bepaalde keuzes m.b.t. open ruimte (bv. via ontwerp onderzoek);
- *Planvorming*: instrumenten om richting te geven aan processen die ingrijpen op open ruimte (via allerlei beleids-, master-, structuur-, richtplannen, enz.);
- *Procesvoering*: instrumenten om processen die ingrijpen op open ruimte te begeleiden zodat de doelstellingen vlotter bereikt kunnen worden (via de oprichting van overlegstructuren, participatiekanalen, systemen voor kwaliteitsbewaking, enz.);
- *Bestemming of verankering*: instrumenten die de bestemming van een specifiek onderdeel van de open ruimte voor een bepaalde termijn vastleggen (bv. via ruimtelijke uitvoeringsplannen, verordeningen);
- *Inrichting*: instrumenten die de inrichting van een specifiek onderdeel van de open ruimte proberen vast te leggen (bv. via projecten, inrichtingsplannen);
- *Beheer*: instrumenten die het beheer van open ruimte stimuleren en vormgeven (bv. via subsidies, premies, beheerplannen);
- *Behoud*: instrumenten die rechtstreeks inzetten op het vermijden van verlies aan open ruimte (bv. via aankopen van gronden, werken met bestemmingen, enz.);
- *Geen (onrechtstreeks effect)*: naast alle genoemde instrumenten zijn er ook instrumenten die weliswaar een andere originele doelstelling hebben, maar daarnaast ook belangrijke neveneffecten hebben op de open ruimte (bv. instrumenten voor de afbakening van gebieden, financiering van gemeenten, enz.).

Een tweede praktisch criterium is de **schaal** waarop de instrumenten in te zetten zijn, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de volgende institutionele niveaus: Europees, nationaal, regionaal, provinciaal, intergemeentelijk, gemeentelijk en lokaal. 'Lokaal' is een schaalniveau die niet gebonden is aan grenzen van bestuurlijke eenheden (zoals NUTS- of LAU-grenzen), maar eerder plaatselijk of op streekniveau een uitwerking kan hebben.

Tenslotte zijn er nog een aantal criteria die specifiek zijn aan de **uitvoering** van elk instrument, namelijk welke instantie precies bevoegd is, wie het instrument financiert, gekoppelde instrumenten, praktische voorbeelden van realisaties en verwijzingen naar meer info over het instrument.

3 REFERENTIES

- Bomans, K. and H. Gulinck (2008). Transformatieprocessen in de open ruimte in Vlaanderen. Een overzicht. Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek. Ruimte en wonen. Heverlee, Leuven, KU Leuven, Afdeling Bos, Natuur en Landschap: 57.
- Claeys, M., M. Debaeremaecker, B. Vandekerckhove, P. V. Abeele, F. Buyse, F. Rasier, T. Vantomme, D. V. Heuven, W. D. Baere, M. Peeters and P. Uyttenhove (2015). HANDBOEK. Verankeren van erfgoed in ruimtelijk beleid, Agentschap Onroerend Erfgoed, Vlaamse overheid.
- Fobé, E., M. Brans and E. Wayenberg (2014). Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen. Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek. Bestuurlijke Organisatie. Slagkrachtige overheid., Universiteit Gent: 111.
- Hood, C. (1984). The tools of government. New Jersey, Chatham House.
- Howlett, M. (2000). "Managing the "hollow state": procedural policy instruments and modern governance." Canadian Public Administration **43**(4): 412-431.
- Howlett, M. and M. Ramesh (1995). Studying Public Policy. Policy Cycles and policy subsystems. Oxford, Oxford University Press.
- Klok, P.-J. (1989). Convenanten als instrument van milieubeleid. Enschede, Universiteit Twente.
- Linder, S. and G. Peters (1989). "Instruments of government: perceptions and contexts." Journal of Public Policy **9**(1): 35-58.
- Lodts, M. (2012). NIG Instrumentenmix Liereman. Brussel, Vlaamse Landmaatschappij: 77.
- McGinnis, M. D. (2011). "An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework." Policy Studies Journal **39**(1): 169-183.
- Mettepenningen, E. (2012). A neo-institutional economic analysis of agri-environmental schemes and their alternatives. PhD, Ghent University.
- Mettepenningen, E., P. Van Gossum, J. Dessen and G. Van Huylenbroeck (2011). WP 1: Description of the state of service delivery by Flemish agriculture - green and blue services (Toestandsbeschrijving van dienstverlening door de Vlaamse landbouw –groene en blauwe diensten). Report in the framework of the IWT project 'Strategies and instruments for the compensation of public services by agriculture' Ghent University and ILVO.
- Ostrom, E. (2005). Doing Institutional Analysis. Digging Deeper Than Markets and Hierarchies. Handbook of New Institutional Economics. C. Ménard and M. M. Shirley. Dordrecht, Springer: 819-848.
- Ostrom, E. (2009). "A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems." Science **325**(5939): 419-422.
- Salamon, L. (2002). The tools of government. A guide to the new governance. Oxford, Oxford University Press.
- Van der Doelen, F. (1989). Beleidsinstrumenten en energiebesparing. Enschede, Universiteit Twente.

Van Gossum, P., B. Arts and K. Verheyen (2010). "From "smart regulation" to "regulatory arrangements"." Policy Science **43**: 245-261.

Vedung, E. (1998). Policy instruments: typologies and theories. Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation. M. Bemelmans-Videc, R. Rist and E. Vedung. New Brunswick, Transaction Publishers.

Vlaamse Overheid (2014). Decreet betreffende de landinrichting, 28 maart 2014.

Williamson, O. E. (1999). "Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective." Journal of Law Economics & Organization **15**(1): 306-342.