



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

## **Advies**

*van 3 oktober 2002*

**over de partiële herziening van het  
Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen**

**2002 | 40**

D/2002/7080/A40

*Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding*

© 2002 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen  
Kliniekstraat 25, 4de verdieping  
B-1070 Brussel  
tel. 02-558 01 30  
fax 02-558 01 31  
e-mail: [info@minaraad.be](mailto:info@minaraad.be)  
internet: [www.minaraad.be](http://www.minaraad.be)

## Inleiding

Op 2 augustus 2002 ontving de MiNa-Raad van Dirk Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening de vraag om te adviseren over een partiële herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

De minister vroeg het advies uiterlijk op vrijdag 4 oktober te mogen ontvangen. De Raad heeft dit advies vastgesteld tijdens zijn plenaire zitting van 3 oktober 2002 en respecteert bijgevolg de opgelegde adviestermin. Het ABVV, het ACLVB, het ACV, de UNIZO en het VEV onthouden zich bij dit advies.

Prof. Dr. R.F. Verheyen  
Voorzitter



## Advies

### Procedure inzake de herziening van het RSV

[1] **Het evaluatieproces van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.** De voorgestelde partiële herziening van het RSV kadert in een algemeen evaluatieproces dat uit drie sporen bestaat. De voorliggende bijstellingen vormen het eerste spoor; het tweede spoor houdt een meer algemene evaluatie van het RSV in die kan leiden tot een RSV-bis en het derde spoor is een volledig nieuw RSV dat zal worden opgemaakt voor de periode 2007-2016. De MiNa-Raad stelt vast dat op het ogenblik dat het RSV – conform de wettelijk voorziene termijn van vijf jaar – zelf een tussentijdse evaluatie voorzag<sup>1</sup>, de Vlaamse regering slechts een zeer partiële herziening voorlegt en een volledige evaluatie voor zich uit-schuift.

De MiNa-Raad formuleert bij dit evaluatieproces volgende bedenkingen:

- Ten gronde is de Raad van oordeel dat het voorstellen van herzieningen voor twee ruimtelijke functies (de woonfunctie en de economische functie) terwijl de voor 2002 voorziene evaluatie wordt uitgesteld, niet conform is met enkele basisuitgangspunten van de ruimtelijke structuurplanning<sup>2</sup>. Deze werkwijze is vooreerst strijdig met de nood aan een samenhangende en evenwichtige benadering van ruimtelijke ontwikkelingen. Ingaan op sectorale knelpunten op korte termijn moet verder ook gebeuren in samenhang met de lange termijnbenadering die de structuurplanning kenmerkt. Teveel nadruk leggen op acute sectorale problemen kan deze lange termijnbenadering hypothekeren.

1) Met name in 2002, cf. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, p. 12.      2) Cf. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, pp. 315-317.

- In de tweede plaats wil de Raad hier wijzen op het fundamenteel onderscheid tussen evaluatie en herziening. De Raad onderschrijft het nut van een tussentijdse evaluatie van een tienjarig beleidsplan. Het doel van een dergelijke tussentijdse evaluatie is nagaan of er nieuwe maatschappelijke evoluties optreden die de prognoses doorkruisen, daarbij beoordelen of men op koers blijft in het licht van de geformuleerde lange termijn doelstellingen en als gevolg van beide analyses de uitvoering van het beleidsplan waar nodig te versnellen of desnoods bij te sturen. De Raad benadrukt daarbij dat deze evaluatie dus niet noodzakelijk tot een herziening of bijsturing hoeft te leiden.
- Ten slotte erkent de Raad dat de mogelijkheid om de beleidsplanning voldoende flexibel aan te passen aan eventuele nieuwe en onvoorziene ontwikkelingen een basisuitgangspunt was van de ruimtelijk structuurplanning in Vlaanderen. De Raad wijst daarbij echter op het risico dat een te snelle opeenvolging van wijzigingen en herzieningen tot een cascade van planbijstellingen op provinciaal en gemeentelijk vlak kan leiden. Dit zou niet alleen procedureel inefficiënt zijn maar bovendien ook het geheel van lopende herzieningen op de verschillende beleidsniveaus onoverzichtelijk maken en het maatschappelijk draagvlak voor het ruimtelijk beleid ondermijnen. Zeker bij een relatief jong planningsinstrument zoals het RSV is een te snelle opeenvolging van wijzigingen niet wenselijk omdat dit de stabiliteit van het proces op de helling kan zetten.

Op basis van deze bedenkingen vraagt de **MiNa-Raad** om bij het bijstellen van het RSV een goede middenweg te zoeken tussen flexibiliteit enerzijds en overzichtelijkheid en rechtszekerheid anderzijds. Elk jaar een herziening doorvoeren is volgens de Raad in dat licht een te snelle frequentie. Behoudens uitzonderlijke en goed gemotiveerde situaties moet een vijfjaarlijkse evaluatie volgens de Raad voldoende zijn. Bovendien mag deze evaluatie niet per definitie gelijkstaan met een wijziging van de oorspronkelijke plandoelstellingen. Eventuele aanpassingen moeten zich baseren op een evaluatie van de uitvoering van het RSV in de breedte en niet alleen op specifieke knelpunten die sommige actoren aankaarten.

Toegepast op de nu voorgestelde herziening pleit de Raad ervoor om het eerste en het tweede spoor in het evaluatieproces alsnog te integreren en als één globale evaluatie aan het Vlaams Parlement voor te leggen. Dit houdt in dat de uitgetekende procedure wordt opgeschort tot een algemene evaluatie van het RSV beschikbaar is. Dit betekent uiteraard ook dat deze evaluatie zo snel als mogelijk beschikbaar moet zijn. Voortgaande op de uitspraak van de minister van Ruimtelijke Ordening<sup>3</sup> dat begin 2002 reeds vele elementen van deze beleidsevaluatie – uitgewerkt op basis van onderzoeken en processen – aanwezig waren, zou begin 2003 daarbij volgens de Raad een realistische timing moeten zijn. Uit deze evaluatie moet blijken wat er moet gebeuren om de uitvoering van het RSV te versnellen en welke operationele instrumenten voor de realisatie daarvan nog ontbreken (zie ook § [5]).

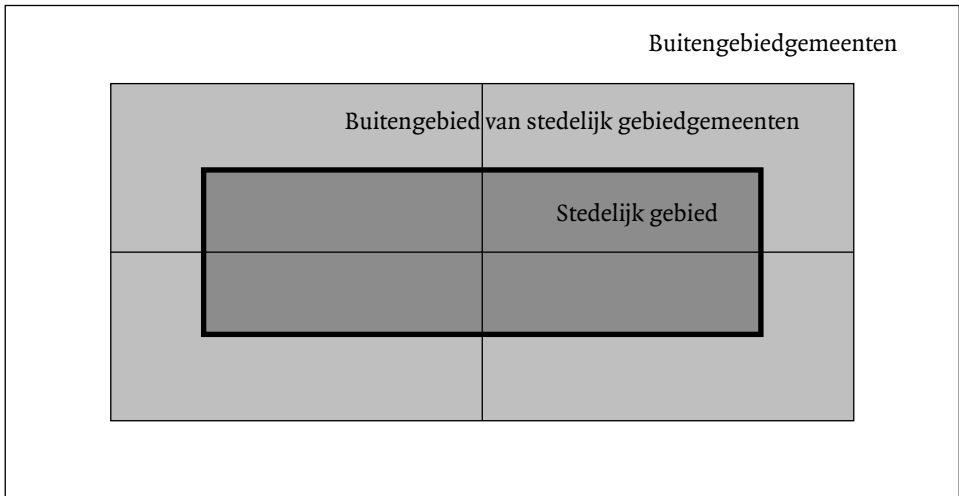
3) Cf. Beleidsbrief Ruimtelijke Ordening voor het werkjaar 2002, p. 24.

- [2] **Evenwichtige betrokkenheid maatschappelijke actoren.** Analoog met de evenwichtige benadering tussen de diverse ruimtelijke functies in het structuurplanningsproces, gaat de Raad er van uit dat ook bij het debat over het ruimtelijk beleid alle maatschappelijke actoren op een evenwichtige manier worden betrokken. De Raad stelt echter vast dat dit in de praktijk niet steeds het geval is. Zo worden de sociaal-economische actoren door de minister van economie, buitenlandse handel en huisvesting actief opgeroepen om een bijdrage te leveren voor de opmaak van een gemeenschappelijk charter dat vanuit het beleidsdomein economie in het evaluatieproces van het RSV zal worden ingebracht. Andere partners in de MiNa-Raad zijn tot op heden nog niet aangesproken om op een dergelijke actieve manier een input in dit proces te leveren.

De **MiNa-Raad** meent dat de hoger geschetste aanpak de evenwichtige en geïntegreerde afweging die voor het ruimtelijk beleid kenmerkend zou moeten zijn, op de helling zet. De Raad dringt er daarom op aan dat de Vlaamse regering de gelijkwaardige benadering van alle maatschappelijke actoren die in dit debat een legitieme rol hebben, uitdrukkelijk zou bewaken. Dit betekent dat niet alleen de economische sector(en) maar ook maatschappelijke actoren die corresponderen met andere beleidsdomeinen een formele inbreng moeten kunnen doen bij de evaluatie van het RSV. De Raad vraagt de minister om alle relevante maatschappelijke actoren officieel uit te nodigen een visie ter zake te formuleren en deze visies als bijdrage in het evaluatieproces in rekening te brengen.

## 2.2. Ontwikkelingsperspectieven van het RSV inzake wonen

- [3] **Betere garanties nodig voor het buitengebied van stedelijk gebiedgemeenten.** In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werd een beleidsmatige keuze gemaakt om de verhouding tussen het aantal woningen in stedelijke gebieden enerzijds en het buitengebied anderzijds minstens stabiel te houden. Deze keuze hield in die zin een trendbreuk in omdat deze verhouding halverwege de jaren negentig snel wijzigde: het aandeel woningen in het buitengebied steeg snel zodat op dat ogenblik sprake was van een verdergaande suburbanisatie van het wonen. Het RSV legde de betreffende verhouding vast op een aandeel van 60% voor stedelijke gebieden en 40% voor het buitengebied. De berekening van deze 60/40-verhouding was gebaseerd op de cijfers van het bestaande woningbestand in 1991 binnen de administratieve grenzen van fusiegemeenten die in het RSV geheel of gedeeltelijk tot de stedelijke gebieden behoren (de stedelijk gebiedgemeenten; licht- en donkergrijze zones in onderstaande figuur). De toepassing van 60/40-verhouding in het RSV werd echter geënt op de (toekomstige) planologische afbakening van de stedelijke gebieden (enkel donkergrijze zone in de figuur). De totale oppervlakte aan stedelijke gebieden is echter kleiner dan deze van de stedelijk gebiedgemeenten. Dit maakt de opdracht om ook in de loop van de planperiode (tot 2007) 60% van het aantal bijkomende woningen binnen het stedelijk gebied te lokaliseren moeilijker dan oorspronkelijk de bedoeling was.



Deze moeilijkheid werd nog extra versterkt doordat bij de vaststelling van het RSV de gemeente Beringen werd geschrapt uit de selectie van stedelijk gebiedgemeenten. Bij de cijfermatige onderbouwing van de 60/40-verhouding behoorde Beringen nog wel tot deze selectie. Deze wijziging zonder aanpassing van de kwantitatieve doelstelling heeft de toepassing ervan bemoeilijkt. De voorgestelde wijzigingen inzake bijkomende woongelegenheden in stedelijke gebieden zetten deze fout recht. Door de wijziging wordt de 60/40-verhouding nu in het RSV toegepast op dezelfde administratieve basis als deze waarop deze verhouding destijds berekend werd. Deze wijziging brengt de concrete taakstelling voor stedelijke gebieden terug op het niveau zoals het oorspronkelijk was bedoeld, met name de verhouding tussen het aantal woningen van stedelijke gebieden en van het buitengebied stabiel houden in vergelijking met 1991.

**De MiNa-Raad** erkent dat bij de vaststelling van het RSV een frictie is ontstaan tussen de berekening van de 60/40-verhouding op basis van een (ruimere) administratieve afbakening en de beleidsmatige toepassing ervan op een (meer beperkte) planologische afbakening. Hij kan bijgevolg in principe akkoord gaan met de voorgestelde wijzigingen van het RSV m.b.t. de stedelijke gebieden en het buitengebied. De Raad wijst daarbij wel op een mogelijk onbedoeld en zeker ongewenst neveneffect van de wijziging. De toewijzing van 60% van de bijkomende woongelegenheden aan de stedelijk gebiedgemeenten in plaats van aan de strikte afbakening van stedelijke gebieden, zorgt er immers wellicht voor dat de bouwdruk op het buitengebied van de stedelijk gebiedgemeenten (de lichtgrijze zone in de figuur) significant zal toenemen. Tegelijkertijd zijn het juist deze delen van het buitengebied die aansluiten bij de stedelijke gebieden. Het gaat dus om overwegend open ruimtegebieden nabij stedelijke kernen waar de suburbanisatie-druk sowieso het grootst is. Om de basisdoelstelling van het RSV "het buitengebied behouden en waar mogelijk versterken" te respecteren, benadrukt de Raad dat daarom bijkomende bescherming van het buitengebied van de stedelijk gebiedgemeenten noodzakelijk is.

De Vlaamse regering voorziet wat dit betreft zelf om een grendel in te bouwen. Het betreft dan met name de bepaling dat binnen de gemeenten die slechts gedeeltelijk tot het stedelijk gebied zullen behoren, de in 1991 bestaande verhouding tussen het buitengebied en het stedelijk gebied binnen deze gemeenten te hanteren bij het verdelen van de bijkomende woongelegenheden. Volgens de Raad biedt deze bepaling een (voorlopig theoretische) garantie tegen een te sterke druk op het buitengebied van de stedelijk gebiedsgemeenten. **De MiNa-Raad** stelt daarbij echter vast dat – in tegenstelling tot de toepassing van de 60/40-verhouding op fusiegemeentelijke basis – de voorgestelde grendel voorlopig slechts als een indicatieve bepaling zal gelden. De Raad vreest dat dit onvoldoende hard is in vergelijking met het belang van de basisdoelstelling waarop de grendel gericht is. Volgens de Raad is het risico reëel dat juist in aan stedelijk gebied grenzend buitengebied de ruimtedruk dermate groot is dat deze indicatieve bepaling gemakkelijk kan worden genegeerd. Dit zou strijdig zijn met de hoger vermelde basisdoelstelling van het RSV. De Raad stelt daarom voor om deze bepaling aan te houden maar ook in de bindende bepalingen van het RSV op te nemen.

Een ander en wellicht moeilijker op te vangen knelpunt bij het toepassen van deze grendel is dat de verhouding tussen het aantal woningen in buitengebied en in stedelijk gebied van de betreffende gemeenten niet kan worden vastgesteld zolang het stedelijk gebied in kwestie niet is afgebakend<sup>4</sup>. Op dit ogenblik is nog voor geen enkel stedelijk gebied een ruimtelijk uitvoeringsplan van kracht dat de afbakening vastlegt en voor de meeste stedelijke gebieden zal die afbakening nog een behoorlijke tijd op zich laten wachten<sup>5</sup>. In haar Zomerakkoord<sup>6</sup> kondigt de Vlaamse regering aan dat ze extra menskracht zal inzetten om deze afbakeningsprocessen te versnellen. De Raad onderschrijft de noodzaak van deze versnelling maar meent dat deze inspanningsverbintenis onvoldoende is om het buitengebied van stedelijk gebiedsgemeenten te beschermen tegen een overmatige bouwdruk. De Raad vraagt daarom dat het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden zonder woonbehoeftestudie pas mogelijk zou worden nadat voor de afbakening van het stedelijk gebied in kwestie een voorontwerp voor een ruimtelijk uitvoeringsplan beschikbaar is (zie ook volgende paragraaf). Pas dan is immers een planologisch instrument beschikbaar dat bruikbaar is om de 60/40-verhouding ten tijde van de referentiesituatie te bepalen en deze – in overeenstemming met het Zomerakkoord – te bewaken.

4) Dit nog los van de vraag of voor de referentieperiode (1991) voldoende gedetailleerde statische informatie beschikbaar is om deze verhouding te kunnen berekenen. Dit vergt minstens een zicht op het aantal woongelegenheden per statistische sector.

5) In antwoord op vragen om uitleg

ter zake heeft de minister van Ruimtelijke Ordening Dirk Van Mechelen op 16 mei 2002 in de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening van het Vlaams parlement aangekondigd dat de Vlaamse regering dit jaar wellicht drie ontwerpen van afbakenings-

plannen zal aannemen, met name voor Aalst, Kortrijk en Turnhout. De uitvoeringsplannen voor Antwerpen en het Vlaams stedelijk gebied rond Brussel zijn slechts voorzien tegen eind 2005.

6) Vlaamse regering, Synthesenota betreffende prioriteiten inzake Leefmilieu en Ruimtelijke Ordening, 21 juni 2002.

- [4] **Het belang van woonbehoeftestudies.** Eveneens volgens het Zomerakkoord van de Vlaamse regering kunnen in stedelijke gebieden en woonkernen woonuitbreidingsgebieden zonder woonbehoeftestudie gefaseerd aangesneden worden mits ze voldoen aan een aantal welomlijnde criteria. In uitvoering van dit Zomerakkoord wordt de omzendbrief RO/03 omtrent de aansnijding van de woonuitbreidingsgebieden en de woonbehoeftestudies aangepast. Dit houdt o.m. in dat wordt afgestapt van het onderzoek naar de gesloten woonbehoefte per gemeente en dat eerder wordt gewerkt met een woonbehoefte per bestuurlijk arrondissement. In het kader van de uitvoering van de provinciale structuurplannen moeten de provinciebesturen daartoe een tweejaarlijkse rapportering aan de Vlaamse regering uitbrengen.

Voortbouwend op vorige paragraaf is de MiNa-Raad van oordeel dat het achterwege laten van een woonbehoeftestudie pas verantwoord is op het ogenblik dat via een voorontwerp van een afbakeningsplan een (voorlopig) zicht mogelijk is op de contouren van het stedelijk gebied in kwestie. Bovendien ziet de Raad in de in het zomerakkoord opgenomen criteria om van een woonbehoeftestudie af te stappen, hoofdzakelijk inspanningsverbintenissen. Hij suggereert daarom om ook deze lijst aan te vullen met enkele criteria die meer garanties geven voor het respecteren van de 60/40-verhouding (resultaatsverbintenissen). Meest voor de hand liggend op dit vlak is een bepaling die vastlegt dat een gemeente ook in de fasering van de aansnijding van woonuitbreidingsgebieden de referentieverhouding in acht moet nemen. Er moet m.a.w. een koppeling opgelegd worden tussen het aantal nieuwe woningen in het buitengebied en het stedelijk gebied van de gemeenten waar beide gebiedstypes voorkomen<sup>7</sup>. De Raad is er in dit kader verder voorstander van om de woonbehoeftestudies per definitie te zien als een herkenbaar onderdeel van de structuurplanning op de drie beleidsniveaus. Zowel op gemeentelijk als op provinciaal en gewestelijk niveau is het aangewezen om bij het opstellen van een structuurplan de behoefte aan bijkomende woongelegenheden te onderzoeken. De gemeenteoverschrijdende aanpak moet volgens de Raad geënt worden op het niveau van stedelijke gebieden en – als basis voor de vertaling naar afbakeningsplannen – vooral tot uiting komen in de provinciale structuurplanning.

- [5] **Nood aan een selectieve intensivering van het aanbodbeleid van woningen.** Op dit ogenblik blijkt het zeer moeilijk te zijn om de plandoelstelling inzake nieuwe woongelegenheden in stedelijke gebieden te realiseren. Zowel in de reguliere woningbouw als bij de sociale huisvesting is de nood aan bijkomende woningen groot. De intentie van de Vlaamse regering om het RSV versneld uit te voeren blijkt ook op dit vlak in de praktijk niet evident te zijn. De Vlaamse regering kondigt in dit licht in het Zomerakkoord tegen

7) Volgend fictief voorbeeld om dit concreet te maken. Als 80% van de woningen van een gemeente zich anno 1991 in stedelijk gebied bevonden en 20% in buitengebied (volgens een voorontwerp van afbakening van het stedelijk gebied in kwestie) kan een woonuitbreidingsgebied met b.v. 100 woningen in dit buitengebied pas worden aangesneden als dezelfde gemeente reeds 400 woningen in zijn stedelijk gebied heeft gerealiseerd.

eind dit jaar een woonbeleidsplan aan. Dit moet de nodige instrumenten aanwijzen om dit beleid te realiseren, zowel in ontradende als in stimulerende zin.

De **MiNa-Raad** erkent in deze context dat de intensivering van het aanbodbeleid inzake woningen zich inderdaad opdringt. De Raad benadrukt daarbij dat dit niet mag leiden tot een extra stimulans voor de suburbanisatie door een niet opportune locatie van nieuwe woonegelegenheden (zie vorige paragrafen). In het licht van de paradox van de compacte stad is er vooral behoefte aan meer kwalitatieve woonvoorzieningen binnen stedelijke gebieden met bijzondere aandacht voor diverse aspecten van leefbaarheid (zoals groenvoorzieningen, verkeersveiligheid en voldoende recreatief en cultureel aanbod). In dit licht dringt de Raad er nogmaals op aan dat de Vlaamse regering snel werk zou maken van het grondbeleidsplan dat conform het decreet Ruimtelijke Ordening reeds op 1 mei van dit jaar van kracht had moeten worden. Een dergelijk beleidsplan moet er immers voor zorgen dat gronden aan een redelijke prijs ter beschikking komen voor de functie waarvoor ze bestemd zijn. De Raad hecht dan ook meer belang aan dit decretaal voorziene beleidsplan dan aan een woonbeleidsplan waarvan de inhoud en statuut minder duidelijk zijn. In elk geval moet de verhouding tussen beide zo snel mogelijk helder gesteld worden.

### 2.3. Planologische regularisatie van zonevreemde bedrijven

- [6] **Opportunititeit van de wijziging betwistbaar.** Het RSV omvat een cijfermatig overzicht dat de oppervlakte van de verschillende ruimtelijke bestemmingen anno 1994 weergeeft<sup>8</sup>. Daarnaast formuleert het RSV voor de belangrijkste ruimtelijke functies een kwantitatieve taakstelling (de zogenaamde ruimteboekhouding) die de sectorale evolutie inzake ruimtegebruik tijdens de planperiode tracht in te schatten en te sturen. Op het vlak van de economische gebieden formuleert het RSV in zijn bindende bepalingen dat de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen op totaal 10.000 ha wordt vastgesteld. 6.000 ha daarvan zijn effectieve terreinen; 4.000 ha reserveterreinen. De vordering bij het aansnijden van nieuwe terreinen moet worden bijgehouden in de ruimteboekhouding. Sinds de vaststelling van het RSV hebben verschillende bestemmingswijzigingen voor bestaande en vergunde maar zonevreemde bedrijven plaatsgevonden. Tot nu toe zijn deze wijzigingen in de ruimteboekhouding mee opgenomen als nieuwe terreinen (en dus in mindering gebracht van de totale taakstelling van 10.000 ha). Nochtans gaat het in deze gevallen niet om nieuwe terreinen maar wel om een planologische regularisatie van bestaande bedrijven. De partiële herziening van het RSV inzake bedrijventerreinen bepaalt nu dat deze 'regulariserende' bestemmingswijzigingen niet zullen worden verrekend in de ruimteboekhouding.

8) Zie Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, tabel 7 op p. 535.

**De MiNa-Raad** vindt het niet evident dat deze wijziging van het (richtinggevend deel van het) RSV opportuun is. Verschillende elementen in het vraagstuk van het ruimtelijk beleid inzake bedrijventerreinen geven immers aanleiding tot vragen en twijfels. Het gaat hier meer bepaald om volgende vaststellingen:

- In de eerste plaats is de taakstelling van 10.000 ha nieuwe bedrijventerreinen die het RSV vaststelt, weinig onderbouwd. Reeds in zijn advies over het ontwerp-RSV<sup>9</sup> stelt de Raad vast dat deze taakstelling zelfs hoger lag dan de maximale prognose van de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen uit het informatief gedeelte van het RSV (met name 9.287 ha). Het RSV zelf schuift in zijn informatief gedeelte 5.451 als meest realistische middenprognose naar voor. Bovendien geeft het RSV daarbij aan dat de berekening van de behoefte hier ruim geïnterpreteerd werd<sup>10</sup>.
- Een indicatie dat de taakstelling van het RSV inzake bedrijventerrein een overschatting inhoudt, werd later aangereikt door een studie van Buck Consultants International<sup>11</sup>. Deze studie baseerde zich op de PROVEST-methode (inschatting van de ruimtebehoefte op basis van de verwachte ontwikkeling van de werkgelegenheid) en kwam tot de conclusie dat in de provincie Antwerpen in de planperiode van het RSV een behoefte bestaat van 1.608 ha bedrijventerreinen. Het RSV schuift voor deze provincie een behoefte van 3.034 ha naar voor.
- De voorgestelde herziening in het RSV verwijderd wel de 'bestemmingseigen' gemaakte zonevreemde bedrijven uit de taakstelling (als een vorm van debudgetering in de ruimteboekhouding) maar voorziet niet de omgekeerde beweging die men logischerwijze als een complement daarvan zou kunnen zien. Dit zou meer concreet impliceren dat zone-eigen, reeds verkochte maar nog niet gebruikte bedrijfspercelen worden meegerekend als nieuwe bedrijventerreinen. Aangezien deze terreinen nog in gebruik moeten worden genomen voor nieuwe economische activiteiten, is het aangewezen om – conform met de geest van de ruimteboekhouding – deze oppervlakte bij de taakstelling van 10.000 ha in mindering te brengen. De filosofie van deze taakstelling was immers dat het ging om een inschatting van de behoefte aan terreinen voor nieuwe invulling. Wijziging van de bestemming van voorheen zonevreemde bedrijven hoort daar niet in thuis; inname van verkochte maar nog niet gebruikte terreinen wel. De Raad vraagt zich overigens af op welke wijze de – via brownfieldprojecten – te saneren terreinen in de ruimteboekhouding verrekend worden.
- Kwantitatief gesproken betreft deze wijziging van de ruimteboekhouding naar verluidt momenteel slechts een beperkt areaal, hoewel het voorstel van de Vlaamse regering dat niet precies onderbouwt. De Raad merkt daarbij op dat als dergelijke planologische regularisaties over heel Vlaanderen veralgemeend worden, het misschien wel om aanzienlijke oppervlaktes gaat. Volgens het Strategisch Plan Ruimtelijke Economie (SPRE) zou het om ongeveer 3.000 ha gaan (zie ook § [9]).

9) Zie advies van de MiNa-Raad van 20 februari 1997 over het ontwerp van Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (afl. 1997/3, p. 28).

10) Zie Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, pp. 282-283.

11) Buck Consultants International, *Bedrijventerreinstrategie Provincie*

*Antwerpen*, Studie uitgevoerd in opdracht van de GOM-Antwerpen, 22 oktober 2001.

De conclusie van de Raad is in elk geval dat de initiële oppervlakteverdeling van de diverse bestemmingscategorieën die het RSV heeft opgenomen, duidelijk niet conform was met de reële situatie en dat de in 1997 vastgestelde taakstelling voor bedrijventerreinen hoogstwaarschijnlijk een overschatting inhoudt. Voor de Raad zijn er bijgevolg voldoende redenen om te twijfelen aan de opportuniteit van de voorgestelde wijziging van de ruimteboekhouding. **De Raad** pleit er echter niet voor om de ruimteboekhouding en de basis-taakstelling van het RSV reeds in het kader van de op stapel staande tussentijdse evaluatie in vraag te stellen en te herzien. De focus van deze tussentijdse evaluatie moet immers vooral liggen op de evaluatie van de mate waarin de vastgelegde doelstelling reeds gerealiseerd zijn. De Raad vraagt wel dat de voorgestelde wijziging zou worden aangevuld met een complementaire correctie inzake verkochte maar niet ingenomen bedrijfsterreinen (zie derde element in de bovenstaande opsomming).

De kwantitatieve onderbouwing van het ruimtelijk-economisch vraagstuk moet volgens de Raad opnieuw ten gronde worden onderzocht en waar nodig gecorrigeerd in het kader van een nieuw RSV dat in 2007 zal worden vastgesteld. De Raad benadrukt daarbij dat de ruimteboekhouding die het RSV voor de lopende planperiode (met name 1997-2006) heeft vastgelegd, voor alle sectoren moet gerespecteerd en gerealiseerd worden. De voorliggende wijziging mag in geen geval de taakstelling en afbakening van de open ruimtestructuren in het gedrang brengen.

- [7] **Onderscheid effectieve en reservegebieden voor bedrijven respecteren.** De bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen leggen zoals hoger gesteld vast dat tegen 2007 10.000 ha bedrijventerreinen zullen worden uitgerust waarvan 6.000 ha als bedrijventerrein en 4.000 ha als reservebedrijventerrein worden afgebakend. Volgens het richtinggevend deel zal dit gebeuren aan de hand van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Er wordt echter niet expliciet bij bepaald dat deze ruimtelijke uitvoeringsplannen telkens ook moeten duidelijk maken waar het om effectieve terreinen gaat en waar om reserve-terreinen. Dit maakt het in de praktijk moeilijk controleerbaar of de door het RSV opgelegde verhouding tussen beide statuten in de praktijk gerespecteerd wordt.

Uit vorige paragraaf kan worden afgeleid dat de 6.000 ha effectieve bedrijventerreinen die het RSV voorziet, toereikend zijn voor de realistische middenprognose die het RSV formuleert en dat deze taakstelling bijgevolg wellicht voldoende is om de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen tot 2007 te beantwoorden. **De MiNa-Raad** vraagt daarom uitdrukkelijk dat ruimtelijke uitvoeringsplannen die bijkomende bedrijventerreinen zouden afbakenen, duidelijk het statuut ervan moeten aangeven. Zowel op gewestelijk als op provinciaal en gemeentelijk vlak moeten de ruimtelijke uitvoeringsplannen ondubbelzinnig aangeven of een bijkomend bedrijventerrein als effectief of als reserveterrein zal fungeren. Dit is noodzakelijk om het scorebord van beide taakstellingen op gewestelijk niveau in detail en up to date te kunnen bijhouden. Het is ook van belang om te weten welke criteria en randvoorwaarden gelden bij het eventueel aansnijden van het nieuw afgebakende terrein (zie volgend paragraaf). De Raad ziet het aanhouden van een duidelijk onderscheid tussen

effectieve en reserveterreinen als een noodzakelijke voorwaarde voor een gefaseerde invulling van de totale taakstelling van het RSV inzake bedrijventerreinen (zie volgende paragraaf).

- [8] **Criteria voor gefaseerd aansnijden van reservegebied verscherpen.** In het richtinggevend gedeelte stelt het Structuurplan dat reservegebieden voor bedrijventerreinen slechts kunnen gerealiseerd worden wanneer voldaan is aan een aantal randvoorwaarden (bezettingsgraad, ontsluiting, ...) in verband met de realisatiegraad van de effectieve zones in de omgeving van het betrokken economisch knooppunt. De randvoorwaarden worden ondermeer gebaseerd op principes inzake zuinig ruimtegebruik en de mate van de effectieve inname door bestaande bedrijven.

De MiNa-Raad stelt vast dat deze criteria weinig gedetailleerd zijn uitgewerkt. Bovendien worden ze enkel vermeld in het richtinggevend deel van het RSV. De Raad vraagt om deze criteria meer precies uit te werken en de krachtlijnen ervan in de bindende bepalingen op te nemen. Dit moet betere garanties bieden dat de randvoorwaarden die gelden bij het aansnijden van deze reservegebieden, bij het opmaken van ruimtelijke uitvoeringsplannen én op het terrein ook effectief gerespecteerd worden.

- [9] **Zonevreemde bedrijven waar nodig herlocaliseren.** Volgens het Strategisch Plan Ruimtelijke Economie bestaan in Vlaanderen ongeveer 23.000 zonevreemde bedrijven. Deze nemen bijna 3.000 ha in beslag. De filosofie van de Vlaamse regering is al enkele jaren om de situatie van deze bedrijven planologisch te regulariseren; rechtstreeks via een sectoraal BPA of onrechtstreeks via een planologisch attest. In de praktijk heeft dit echter nog niet tot massale bestemmingswijzigingen geleid: momenteel zouden slechts enkele honderden zonevreemde bedrijven (1 à 2%) op deze manier een planologische regeling hebben gekregen. Dit is de reden waarom via het decreet van 7 juli 2002 de vergunningsregeling voor zonevreemde bedrijven werd versoepeld.

De MiNa-Raad meent dat planologische regularisatie niet voor alle zonevreemde bedrijven opportuun is. In ruimtelijk kwetsbare gebieden (groengebieden, natuurgebieden, bosgebieden, agrarische gebieden met een ecologische of andere bijzonder waarde) alsook in sommige woongebieden is het volgens de Raad aangewezen dat onverenigbare zonevreemde bedrijven zich in principe herlocaliseren. De Raad pleit hier m.a.w. voor een geleidelijk uitdovingsbeleid. In deze gebieden kunnen zonevreemde bedrijven zich volgens het vermelde decreet van 7 juli 2002 overigens niet uitbreiden. Het niet meerekenen van 'geregulariseerde' zonevreemde bedrijven in de taakstelling van het RSV, kan het planologisch omzetten van zonevreemde bedrijven volgens de Raad mogelijk stimuleren. Dit mag er echter niet toe leiden dat ook voor zonevreemde bedrijven in ruimtelijk kwetsbare gebieden bestemmingswijzigingen worden nagestreefd en dat de druk om deze bedrijven te herlocaliseren zou wegvallen. Dit risico is volgens de Raad reëel omdat dit extra ruimte zou bieden binnen de totale taakstelling van het RSV inzake bedrijventerreinen. De Raad suggereert daarom om via de partiële herziening van het RSV een richtinggevende

bepaling op te nemen die een planologische regularisatie van zonevreemde bedrijven (via een sectoraal BPA of een ruimtelijk uitvoeringsplan) in ruimtelijk kwetsbare gebieden onmogelijk maakt.