

preventieprogramma materiaalbewust bouwen in kringlopen

Advies over het preventieprogramma “Duurzaam materialenbeheer in de bouwsector 2014-2020”

Datum van goedkeuring	20 maart 2014
Volgnummer	2014 011
Coördinator + e-mailadres	Edward Van Keer, edward.van.keer@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	n.n, n.n

Inhoud

Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	4
Dossierbeschrijving	5
Aanbevelingen	7
1 Doelstellingen:	7
2 Bespreking van de voorgestelde thema's	8
2.1 Thema: Dynamisch (ver)bouwen	8
2.2 Thema: Materiaalprestaties van gebouwen meten en verbeteren	9
2.3 Thema: Selectief slopen & demonteren	11
2.4 Thema: Kringloop van steenachtige materialen sluiten	12
2.5 Thema: De kringloop van niet-steenachtige materialen sluiten	12
3 Ontbrekend thema "Interactie met andere beleidsvelden"	13
3.1 Werkveld "Fiscaliteit optimaliseren"	13
3.2 Werkveld "Juister en efficiënter ruimtegebruik"	14
3.3 Werkveld "voldoende organisatie en vorming voorzien" ...	14
4 De rol van OVAM	15
5 Roadmaps	16

Krachtlijnen

De Raad vindt het ontwerp beleidsprogramma een stuk integraler dan zijn voorganger. Tegelijk benadrukt de Raad dat het beleidsprogramma nog integraler en transversaler moet zijn om de langetermijnvisie te realiseren.

De Raad heeft er geen probleem mee dat de doelstellingen op flexibele wijze gehaald kunnen worden, maar vindt dat de doelstellingen op zich wel een duidelijk ambitieniveau moeten weerspiegelen.

De Raad vraagt om de twee vernieuwende thema's, "*dynamisch (ver)bouwen*" en "*Materiaalprestaties van gebouwen meten en verbeteren*", waarmee ook nog het meest vooruitgang kan geboekt worden, prioritair te stellen en naar voor te halen in de tekst.

De Raad vraagt om snel een pragmatisch evaluatie-instrument inzake dynamisch bouwen te ontwikkelen en te implementeren en vraagt om ook één of meerdere sturende instrumenten die de materiaalprestaties van het gebouwenpatrimonium structureel verbeteren te ontwikkelen en te implementeren. Hij vraagt ook om de mogelijkheid van een materiaalinventaris na afwerking van nieuwbouw te onderzoeken. De Raad merkt wel op dat de ontwikkeling en toepassing van deze instrumenten de financiële haalbaarheid van bouwen nadelig zou kunnen beïnvloeden en vraagt om dit af te wegen tegen de baten.

De Raad vindt ook dat de overheid sterker haar voorbeeldrol moet opnemen. De overheid kan ook het hergebruik van gebouwelementen en het gebruik van breek- en sorteersanden sterker stimuleren.

De Raad vraagt ook de opname van een zesde thema "*interactie met andere beleidsvelden*" met als werkvelden "*fiscaliteit optimaliseren*", "*juister en efficiënter ruimtegebruik*" en "*voldoende organisatie en vorming voorzien*". Uit talloze studies blijkt immers dat fiscaliteit de omschakeling naar een circulaire economie kan aandrijven. Ruimtegebruik heeft dan weer een zeer grote impact op de benodigde oppervlakte gebouwinfrastructuur en de lengte van de lijninfrastructuur. En de ervaringen uit het verleden op vlak van het energie-efficiënter maken van gebouwen leert dat vorming en organisatie een cruciaal werkveld is.

De Raad vraagt om de rol van alle actoren nader toe te lichten in het beleidsprogramma.

Voor de eenvoud en de duidelijkheid én om echt een "*Vlaams referentiedocument om de noodzakelijke versnelling in het duurzame materialenbeheer in de bouwsector te realiseren*" lijkt het de Raad beter om de ontwerpteksten van het beleidsprogramma en van de in opmaak zijnde *roadmap* samen te smelten tot één tekst.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	14 januari 2014
Naam adviesvrager + functie	Joke Schauvliege, minister Leefmilieu en Natuur
Rechtsgrond van de adviesvraag	Artikel 17, §4, Materialendecreet van 23 december 2011
Adviestermijn	2 maanden
Samenwerking	Alleen Minaraad om advies gevraagd
Overlegcommissie	Werkcommissie Milieuhygiëne en Permanente Werkcommissie Duurzame Ontwikkeling
Vergaderingen: soort + datum	WCMH + PWC DO, 27/02/2014 + schriftelijke procedure

Op 14 januari 2014 werd door minister Joke Schauvliege per brief aan de Minaraad gevraagd om binnen een termijn van twee maanden advies uit te brengen over het ontwerp van preventieprogramma "Duurzaam materiaalbeheer in de bouwsector 2014-2020", ook getiteld "Materiaalbewust bouwen in kringlopen". Dit ontwerp werd als bijlage meegestuurd.

Een eerste ontwerpversie van advies lag voor op de vergadering van de werkcommissie Milieuhygiëne en de permanente werkcommissie Duurzame Ontwikkeling op 27 februari 2014. Een tweede en derde versie werd schriftelijk teruggekoppeld met de werkcommissie Milieuhygiëne en de permanente werkcommissie Duurzame Ontwikkeling tussen 3 maart en 12 maart 2014.

Dossierbeschrijving

- [1] De Richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen stelt via artikel 19 dat de lidstaten afvalpreventieprogramma's moeten ontwikkelen die zijn toegespitst op de belangrijkste milieueffecten en rekening houden met de hele levenscyclus van producten en materialen. Er moeten afvalpreventie- en ontkoppelingsdoelstellingen worden ontwikkeld die de nadelige gevolgen van afval en de hoeveelheden gegenereerde afvalstoffen afdoende reduceren. De lidstaten stellen overeenkomstig artikelen 1 en 4 uiterlijk op 12 december 2013 afvalpreventie-programma's vast. Deze verplichting werd in het Materialendecreet van 23 december 2011 opgenomen onder artikel 17.
- [2] Het ontwerp van preventieprogramma "*Duurzaam materialenbeheer in de bouwsector 2014-2020*", ook getiteld "*Materiaalbewust bouwen in kringlopen*" en kortweg "*ontwerp beleidsprogramma*" genoemd in de ontwerptekst en verderop in dit advies, geeft uitvoering aan de bovenstaande regelgeving voor wat betreft de bouwsector. Het is de opvolger van het uitvoeringsplan Milieuverantwoord materiaalgebruik en afvalbeheer in de bouw (2007-2013), dat op zijn beurt de opvolger was van het eerste uitvoeringsplan Bouw- en sloopafval uit 1995. Het document is het resultaat van intensief overleg binnen de OVAM en met de stakeholders.
- [3] Dit ontwerp van beleidsprogramma heeft de ambitie om er voor te zorgen dat we tegen 2020 meer materiaalbewust bouwen. Het wil de bouwsector helpen om de eerste stappen te zetten naar de omschakeling tot een groene kringlooeconomie tegen 2050. Het zal hét Vlaamse referentiedocument worden om de noodzakelijke versnelling in het duurzame materialenbeheer in de bouwsector te realiseren. Het is bedoeld als een dynamisch document dat een visie en een set van werkvelden presenteert die in een breed overlegproces verder zullen worden geconcretiseerd, en aangevuld met acties. Dit ontwerp beleidsprogramma kadert binnen het bredere Vlaamse Materialenprogramma.
- [4] Het ontwerp van beleidsprogramma stelt vijf doelen voorop:
- a) Bij het vervaardigen van bouwmaterialen en bij het bouwen zo weinig mogelijk primaire grondstoffen gebruiken;
 - b) Het juiste materiaal inzetten op de juiste plaats en met de juiste bouwtechnieken, zodat materiaalkringlopen optimaal gesloten kunnen worden;
 - c) Geen gevaarlijke stoffen meer gebruiken in nieuwe bouwproducten, en gevaarlijke stoffen bij sloop of ontmanteling van gebouwen en infrastructuur uit de materiaalkringloop halen;

- d) Nieuwe gebouwen en constructies zo ontwerpen en bouwen dat we de materialen en gebouwcomponenten er vlot uit kunnen terugwinnen;
 - e) Gebouwen optrekken die we maximaal kunnen aanpassen, om zo een maatschappij in voortdurende evolutie beter van dienst te kunnen zijn.
- [5] Het ontwerp van beleidsprogramma stelt bovendien voor om de inspanningen te concentreren op vijf domeinen of thema's:
- a) Selectief slopen en ontmantelen;
 - b) De kringloop van de steenachtige fractie;
 - c) De kringloop van de niet-steenachtige fractie;
 - d) De materiaalprestaties van gebouwen;
 - e) Dynamisch (ver)bouwen.
- [6] Er wordt voor elk thema een ambitie voor 2020 én een streefbeeld voor 2050 geformuleerd. Via "*werkvelden*" worden per thema de prioriteiten waaraan de volgende jaren gewerkt moet worden, naar voor geschoven. Per thema zal een werkgroep tweejaarlijks een concreet actieprogramma opmaken.
- [7] Daarnaast worden er in het kader van de transformatie naar een kringlooeconomie in Vlaanderen verschillende *roadmaps* opgesteld. Zo wordt er ook voor de bouwsector een opgesteld. Hierover wordt meegedeeld dat deze *roadmaps* "*concrete, meetbare doelstellingen voor materiaalkringlopen; [en] concrete projectideeën om de transformatie naar een kringlooeconomie te bespoedigen*" zullen bevatten¹.

¹ Op blz. 99 wordt een schematisch overzicht gegeven van de concrete projectideeën om naar een circulaire economie voor de bouwsector te evolueren. Deze projecten situeren zich tussen 2013 en 2050.

Aanbevelingen

- [8] **Beleidsprogramma vanuit transitie-perspectief.** De Raad vindt het ontwerp van het preventieprogramma duurzaam materialenbeheer in de bouwsector 2014-2020 al een heel stuk integraler dan het uitvoeringsplan Milieuverantwoord materiaalgebruik en afvalbeheer in de bouw (2007-2013). Dit meer integraal karakter komt tot uiting door de introductie van de twee nieuwe thema's, met name "*dynamisch (ver)bouwen*" en "*materiaalprestatie gebouwen*". De Raad vindt het meer integrale karakter van het beleidsprogramma positief.

De Raad drukt ook zijn appreciatie uit voor de manier waarop het beleidsprogramma erin geslaagd is om vanuit een transitie-perspectief doelstellingen op lange termijn te formuleren, en dit te koppelen aan meer concrete stappen en tussentijdse doelen. Tegelijk benadrukt de Raad dat het beleidsprogramma nog integraler en transversaler zou moeten zijn om de langetermijnvisie te realiseren. Vooral een sterkere koppeling met het ruimtelijk beleid is hierbij belangrijk.

Bovendien kan een meer transversale aanpak ook leiden tot belangrijke materiaalwinsten op het vlak van mobiliteit, in combinatie met andere voordelen, zoals een vlottere mobiliteit en een versterkte open ruimte.

1 Doelstellingen:

- [9] **Doelstellingen te weinig concreet.** De Raad stelt vast dat de doelstellingen ruim geformuleerd worden, zodat ze op flexibele wijze kunnen worden ingevuld.² De Raad heeft er geen principiële probleem mee dat deze flexibel ingevuld worden, maar de doelstellingen op zich zouden wel een duidelijk ambitieniveau moeten weerspiegelen, weliswaar rekening houdende met de haalbaarheid en betaalbaarheid van de doelstellingen. Dit is des te belangrijker omdat er voor gekozen werd concrete acties pas tijdens de uitvoering van het beleidsprogramma vorm te geven.

- De eerste doelstelling is met name om "*zo weinig mogelijk primaire grondstoffen*" te gebruiken bij het vervaardigen van bouwmaterialen en het bouwen. De Raad vindt dat dit concreter moet gemaakt worden, zodat tussentijds of in 2020 kan geëvalueerd worden of de doelstelling zal worden of werd behaald.
- De tweede doelstelling kan concreter gemaakt worden door bijvoorbeeld te stellen dat de milieu-impact van materialen van een gemiddelde

² Zie ontwerp beleidsprogramma, p. 29.

nieuwbouwwoning in 2020 "x"% lager zou moeten liggen dan de milieupact van materialen van een gemiddelde nieuwbouwwoning in 2013.³ Dit kan door het juiste materiaal in te zetten op de juiste plaats en met de juiste bouwtechnieken.

- De derde en vierde doelstelling kunnen beter als concrete subdoelstellingen van de tweede doelstelling geformuleerd worden, want ze stellen hierbij als extra voorwaarde dat er geen gevaarlijke stoffen meer gebruikt mogen worden en dat er zo ontworpen en gebouwd moet worden dat gebouwcomponenten en materialen vlot terug te winnen zijn.
- De vijfde doelstelling focust alleen op het optrekken van gebouwen die maximaal aanpasbaar zijn. De lokalisatie van een gebouw is echter ook belangrijk in het kader van een preventieprogramma. Wanneer gebouwen geclusterd worden, moeten er immers minder wegen en andere lijninfrastructuur aangelegd worden, dan bij lintbebouwing. Bovendien kunnen er gezamenlijk warmtenetten, bufferbekkens en/of infiltratiebekkens,... aangelegd worden waardoor ook op materiaal en energie kan bespaard worden. Ook de mate waarin gebouwen en infrastructuur multifunctioneel gebruikt worden is belangrijk. De vijfde doelstelling spreekt ook enkel over "*gebouwen*", net zoals de overige doelstellingen. Nochtans is het ook belangrijk om ook wijken zo op te trekken of aan te passen, dat ze maximaal aanpasbaar zijn. Daarom vraagt de Raad om het wijkniveau toe te voegen aan de vijfde doelstelling.

2 Bespreking van de voorgestelde thema's

2.1 Thema: Dynamisch (ver)bouwen

[10] **Meest prioritaire thema's eerst behandelen.** Uit verschillende tekstpassages van het ontwerp van beleidsprogramma⁴ blijkt zeer duidelijk dat

³ Uit analyses van GreenCalc berekeningen die bij het NIBE werden gemaakt, blijkt dat de milieubelasting van materialen op gebouwniveau momenteel maximaal een factor drie kan worden gereduceerd met onze huidige techniek. Bron: <http://michielhaas.nl/grondstoffenschaarste/> : Prof.dr.ir. Michiel Haas, is oprichter en directeur van het Nederlands Instituut voor Bouwbiologie en Ecologie (NIBE) en hoogleraar Materiaal & Milieu aan de TU-Delft

⁴ Op blz. 19 van het ontwerp van beleidsprogramma wordt gesteld dat vandaag al een doortastend beleid nodig is dat inzet op aangepaste bouwtechnieken en consequent kiezen voor milieuverantwoorde materialen om er voor te zorgen dat volgende generaties de materialenkringlopen in de bouw beter zullen kunnen sluiten. Op blz. 60-61 wordt ook gesteld dat de grenzen van de huidige aanpak voor het sluiten van steenachtige kringlopen bereikt zijn: Gerecycleerde granulaten zijn vaak niet in hoogwaardige toepassingen toegestaan; Door verlijmingen, insputtingen, nieuwe materialen en doordat nog steeds gevaarlijke materialen zijn toegestaan, dreigen we qua recyclage in de toekomst zelfs achteruit te gaan; Het ontwerp hield en houdt geen rekening met recyclage. En ook op blz. 73-74 bij het thema niet-steenachtige kringlopen wordt geschreven dat om de kringlopen op een eco-

van de vijf gekozen thema's de thema's "*dynamisch bouwen*" en "*materiaalprestatie gebouwen*" de thema's zijn waarop nog het meest vooruitgang dient geboekt te worden en dus ook het meest prioritair zijn. De Raad vraagt om dit nog duidelijker uit de tekst naar voor te laten komen en stelt daarom voor om deze thema's naar voor te schuiven in de tekst en te behandelen voor de overige drie thema's uit het ontwerpprogramma.

- [11] **Maak snel werk van een beleidskader inzake dynamisch bouwen.** De Raad vindt het voorgestelde werkveld om een nieuw beleidskader rond dynamisch (ver)bouwen te ontwikkelen prioritair. De Raad vraagt om snel tot een pragmatisch evaluatie-instrument te komen dat door iedereen in de bouwsector kan worden aangeleerd en geïmplementeerd. Hierbij kan gedacht worden aan de ontwikkeling van een eenvoudige aanstiplijst.⁵ De Raad merkt wel op dat de ontwikkeling en toepassing van dit te ontwikkelen instrument de financiële haalbaarheid van bouwen nadelig zou kunnen beïnvloeden en vraagt om dit af te wegen tegen de baten.

Het vrijwillig of verplicht toevoegen van een ingevulde aanstiplijst bij een bouwaanvraag of bij een verkoopsakte kan bouwheren en kopers attent maken op de (on)mogelijkheid tot dynamisch (ver)bouwen en kan de overheid helpen om een beeld te krijgen van het aanpassingsvermogen van het patrimonium.

- [12] **De voorbeeldfunctie van de overheid.** Werkveld 4 "*Herontwikkeling van blackfields en brownfields*" zou volgens de Raad beter ruimer geherformuleerd worden tot "*dynamisch (ver)bouwen steeds toepassen als overheid*". Bij alle bouwprojecten van de Vlaamse overheid zou deze het goede voorbeeld inzake dynamisch (ver)bouwen moeten geven.

2.2 Thema: Materiaalprestaties van gebouwen meten en verbeteren

- [13] **Een materialenmethodiek ontwikkelen.** De Raad schaaft zich achter de aanpak voor de verdere ontwikkeling van een referentiekader om materiaalprestaties van bestaande en te ontwerpen gebouwen objectief en efficiënt te evalueren. Belangrijk hierbij is om vanuit dit referentiekader te werken naar sturende instrumenten die de materiaalprestaties van het gebouwenpatrimonium structureel verbeteren. Daarbij dient volgens de

nomisch verantwoorde wijze te sluiten er inspanningen nodig zijn bij het ontwerp en dat ook de levensduur en de nood aan onderhoud of vervanging aandacht moeten krijgen.

⁵ In het kader van de hemelwaterverordening werd door de overheid een aanstiplijst ontwikkeld die vrijblijvend gebruikt kan worden om af te toetsen of een gebouwontwerp aan deze verordening voldoet. Wanneer een ingevulde aanstiplijst bij een bouwaanvraag wordt toegevoegd, helpt dit de stedenbouwkundige ambtenaren om na te gaan of de hemelwaterverordening wordt gerespecteerd.

Raad onder andere onderzocht te worden in welke mate het referentiekader moet focussen op individuele woningen of op types of clusters van gebouwen.

- [14] De Raad merkt wel op dat de ontwikkeling en toepassing van dit te ontwikkelen instrument de financiële haalbaarheid van bouwen nadelig zou kunnen beïnvloeden en vraagt om dit af te wegen tegen de baten. Ook op administratief vlak moet erover gewaakt worden dat de te ontwikkelen instrumenten werkbaar zijn. In die context is een integratie van de beoordeling van materiaalprestaties met de bestaande beoordeling van energieprestaties een belangrijke randvoorwaarde. De Raad vindt ook dat de materialenmethodiek eerst goed uitgewerkt en voldoende uitgetest moet worden, vooraleer het algemeen wordt ingevoerd. Tot slot onderstreept de Raad het belang van samenwerking met de bouwsector en andere relevante stakeholders bij de ontwikkeling van dit instrumentarium. Het is in dit opzicht bemoedigend dat dit punt uitdrukkelijk aan bod komt in het ontwerp van beleidsprogramma.

- [15] **Streven naar een ééngetalscore via monetaarisatie problematisch.** Op blz. 81 van het ontwerp van beleidsprogramma wordt de materialenmethodiek kort toegelicht. De Raad betwijfelt of het een goede keuze is, binnen het onderzoek, om een één-getalscore te ontwikkelen voor verschillende types van gebouwelementen, en dan nog op basis van monetaarisatie, met als doel om de bereidheid om te betalen voor het verwijderen of vermijden van milieu-impact te internaliseren.

In de eerste plaats is het maar de vraag of een ééngetalscore haalbaar en wenselijk is. De materialenproblematiek is veelvormiger en complexer dan de energieproblematiek. Deze laatste is inderdaad uiteindelijk op één noemer terug te brengen: hoeveel energie wordt er nu effectief verbruikt, bv. per oppervlakte-eenheid? Bij de materialenproblematiek kunnen meerdere, onderling incommensurabele, problemen aan de orde zijn. De Raad beveelt daarom aan om in de conceptuele fase nog de mogelijkheid open te laten om met een set van meerdere kengetallen te werken.

Aansluitend hierbij wijst de Raad er op dat een methodiek met een eengetal score een aantal belangrijke zaken niet in rekening zal kunnen brengen, zoals bv. de locatie van het gebouw, de grootte van het gebouw in verhouding met het (verwacht) aantal gebruikers, de mate waarin er dynamisch gebouwd is, de mate waarin het gebouw effectief gebruikt kan/zal worden,...

Maar ook als er uiteindelijk toch met een ééngetalscore zou worden gewerkt, rijst voor de Raad de vraag of dit getal dan in monetaire termen uitgedrukt hoeft te worden. Een gekende algemene kritiek op de methodologie van monetaarisering van natuurschade en natuurwaarden is dat de

economische waarde een zuiver antropocentrische maat is: deze methode houdt er geen rekening mee dat door overconsumptie een *resource* dan wel een ecosysteemdienst kan verzwakken of zelfs teloorgaan.

De Raad vindt dat de verdere uitwerking van de materialenmethodiek met bovenstaande elementen moet rekening houden (en niet alleen met de milieu-impact van dynamische aspecten zoals aanpasbaarheid en demonteerbaarheid van gebouw(elementen)).⁶ De materialenmethodiek moet ook zo uitgewerkt worden dat het een handelingsperspectief biedt. Een algemene score kan voor de overheid gemakkelijk zijn om te bepalen of een nieuw gebouw aan een bepaalde norm voldoet, maar bijvoorbeeld een aparte score voor de aanpasbaarheid kan de bouwheer en de latere kopers informeren over de verbouwkansen en een aparte score voor de demonteerbaarheid kan bij een sloop belangrijk zijn. De Raad herhaalt tot slot dat de ontwikkeling en toepassing van dit te ontwikkelen instrument de financiële haalbaarheid van bouwen nadelig zou kunnen beïnvloeden en vraagt om dit af te wegen tegen de baten.

2.3 Thema: Selectief slopen & demonteren

[16] **Opname sloopinventaris in vergunningaanvraag positief.** Er wordt voorgesteld om te bekijken of het mogelijk is om de sloopinventaris als vormvereiste in een (sloop-) vergunningsaanvraag op te nemen⁷. De Raad is hier voorstander van, maar acht het wel noodzakelijk dat eerst geëxperimenteerd wordt met proefprojecten om na te gaan of een "sloopinventaris" opleggen bij de aanvraag van een bouwvergunning mogelijk en nuttig is, zonder dat dit buitenproportionele lasten en kosten bij de bouwheer legt.

[17] **Mogelijkheid van materiaalinventaris na afwerking nieuwbouw onderzoeken.** De Raad vindt dat het bovendien opportuun zou zijn om via proefprojecten na te gaan of ook het opleggen van de indiening van een "*materiaalinventaris*" vlak na de bouw van een nieuw gebouw mogelijk en nuttig is. Deze informatie kan als input dienst doen voor de bepaling van (de verder te ontwikkelen) materialenmethodiek. Bovendien kan het als input dienen voor de geplande inventaris van gebruikte materialen in gebouwen die zal worden opgesteld. De Raad merkt wel op dat de ontwikkeling en toepassing van zo een instrument de financiële haalbaarheid van bouwen nadelig zou kunnen beïnvloeden en vraagt om dit af te wegen tegen de baten.

⁶ Zie Ontwerpprogramma, werkveld 2, p. 84.

⁷ Ontwerpprogramma, werkveld 1, p. 52.

- [18] **Hergebruik van bouwelementen sterker ondersteunen.** De Raad vraagt voor het stimuleren van hergebruik van bouwelementen⁸ een sterker engagement. Potentiële gebruikers moeten niet alleen geïnformeerd worden, maar zouden ook gemakkelijker de weg naar deze tweedehandsgebouwelementen moeten vinden. De sector zou daartoe bijvoorbeeld een gemeenschappelijke website kunnen opstarten waarop alle in voorraad zijnde en (op basis van de in aanvraag en in uitvoering zijnde sloopvergunningen) toekomstige tweedehandsbouwelementen worden aangeboden. Daarnaast zou de overheid zelf het goede voorbeeld moeten geven door in haar eigen gebouwen zoveel mogelijk tweedehands gebouwelementen te gebruiken. Ook een verschuiving van de fiscale randvoorwaarden kan het hergebruik stimuleren.

2.4 Thema: Kringloop van steenachtige materialen sluiten

- [19] **Streven naar verwijdering gevaarlijke stoffen positief.** De Raad vindt het positief dat het verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen uit de kringloop van bouwmaterialen een belangrijke prioriteit blijft.
- [20] **Gebruik van breek- en sorteerzanden sterker te stimuleren.** De Raad vindt alleen communicatie over de meerwaarde van het gebruik van breek- en sorteerzanden te weinig ambitieus en wijst erop dat dit ook via andere instrumenten kan gestimuleerd worden. Zo kan hier ook verwezen worden naar de verder te ontwikkelen materialenmethodiek en de fiscale optimalisatie-instrumenten die dit economisch kunnen aanmoedigen.

2.5 Thema: De kringloop van niet-steenachtige materialen sluiten

- [21] De Raad merkt op dat drie van de vier topics die voorgesteld worden onder werkveld 2⁹ in andere thema's aan bod komen of kunnen komen. Een verwijzing naar deze thema's kan hier volstaan.
- [22] Het werkveld 3 zou beter naar het thema "*dynamisch (ver)bouwen*" verplaatst worden. In de tekst wordt zelfs naar dit thema verwezen. Het werkveld 3 heeft ook positieve gevolgen voor de thema's "*selectief slopen & demonteren*" en "*de kringloop van de steenachtige fractie sluiten*".

⁸ Ontwerpprogramma, p. 55.

⁹ Ontwerpprogramma, pp. 76-77. De drie thema's betreffen het mogelijk maken van een economisch vermarkting van niet-steenachtige materialen, het ondersteunen van het hergebruik van bouwmaterialen en het aanmoedigen van gerecycleerde materialen in overheidsbestekken.

3 Ontbrekend thema "*Interactie met andere beleidsvelden*"

[23] "*Interactie met andere beleidsvelden*" is een thema op zich. De Raad vindt dat er een belangrijk thema ontbreekt, dat zowel aansluit bij de ambitie om tegen 2020 meer materiaalbewust te bouwen en om de eerste stappen te zetten naar de circulaire economie die men tegen 2050 in de bouwsector wil realiseren, als bij de hogere en noodzakelijke ambitie tot een integrale duurzaamheid. Het gaat om het thema "*Interactie met andere beleidsvelden*". Binnen dit thema passen belangrijke werkvelden zoals "*fiscaliteit optimaliseren*", "*juister en efficiënter ruimtegebruik*" en "*volgende organisatie en vorming voorzien*". Hieronder worden de redenen hiervoor gegeven en worden mogelijke actievelden binnen elk werkveld kort uitgewerkt.

Deze actievelden moeten volgens de Raad verder uitgewerkt worden in samenwerking met de respectievelijke andere Vlaamse beleidsdomeinen, andere overheden en andere actoren die verantwoordelijkheden hebben binnen het betreffende werkveld. Dit kan perfect aangezien de *governance* van het beleidsprogramma in het algemeen zo is opgevat dat de werkvelden in samenspraak met de relevante actoren worden geconcretiseerd. Op die manier wordt de klassieke barrière van de verkokering doorbroken.

3.1 Werkveld "*Fiscaliteit optimaliseren*"

[24] **Fiscale randvoorwaarden belangrijk.** Een mogelijke aandrijver om de omschakeling naar een circulaire economie te bewerkstelligen is dat er hiertoe de juiste fiscale voorwaarden gecreëerd worden. Lagere kosten voor hergebruikte bouwelementen en materialen kunnen (ver)bouwen bovendien betaalbaar houden in een tijdperk waarin primaire grondstoffen schaarser en duurder worden. Additionele voordelen kunnen bestaan uit bijkomende jobcreatie en minder afhankelijkheid van import van primaire grondstoffen.¹⁰

[25] **Samenhang in de programmering belangrijk.** De Raad beseft dat er enerzijds reeds een reeks afvalstoffenheffingen bestaan, en dat anderzijds de fiscaliteit van het gebruik van *resources* gezien moet worden als onderdeel van een ruimer debat over de fiscaliteit, en ook in dit licht behoedzaam moet worden aangepakt. Gezien evenwel het potentieel van fiscale maatregelen pleit de Raad ervoor om fiscaliteit als een afzonderlijk werkveld op te nemen in het ontwerpbeleidsprogramma. Nu staan er immers

¹⁰ Point of View: Walter Stahel on taxation, http://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/explore_more/what-the-experts-say-1/point-of-view-walter-stahel-on-taxation.pdf

diverse voornemens in verband met fiscaliteit verspreid opgenomen bij de verschillende thema's in het ontwerpprogramma. De mogelijke fiscale maatregelen worden ook best in een samenhangend kader bekeken omdat ze onderling impact op elkaar kunnen hebben en ook impact buiten het beleidsveld van materialen en bouw kunnen hebben. Bovendien moet niet alleen met fiscale maatregelen van de Vlaamse Overheid, maar ook van de hogere en lagere overheden rekening worden gehouden en de nodige afstemming gebeuren.

3.2 Werkveld "*Juister en efficiënter ruimtegebruik*"

[26] **Ruimtegebruik is van wezenlijk belang voor materiaalgebruik.**

Binnen dit werkveld ziet de Raad vier mogelijke actievelden die best in de periode 2014-2020 opgenomen zouden worden:

- a) Een eerste actieveld is het stoppen van de verdere lintbebouwing.
- b) Een ander actieveld is om voor woningen, kantoren en winkels aan kernverdichting en inbreiding te doen.¹¹ Dit dient wel op een door-dachte manier te gebeuren, zodat de leefbaarheid goed blijft (of wordt).
- c) Een derde mogelijk actieveld is het slim clusteren van bedrijven.
- d) Nog een actieveld is "gebouwen en buiteninfrastructuur zoveel mogelijk (multifunctioneel) benutten"¹².

3.3 Werkveld "*voldoende organisatie en vorming voorzien*"

[27] **Belang van vorming.** In het ontwerp van beleidsprogramma wordt weinig of niets gezegd over persoonsgerichte vorming of de benodigde organisatie om bepaalde veranderingen door te voeren. Nochtans is dit ook een niet onbelangrijk aspect. De ervaringen uit het verleden op vlak van het energie-efficiënter maken van gebouwen leren dat het niet evident is om alle actoren tijdig en voldoende te vormen en te herorganiseren om aan de steeds strengere normen te voldoen. De Raad stelt dan ook voor om hier-

¹¹ Ter illustratie (uit "Deel de toekomst - 65 maatregelen voor de deel-economie in een veerkrachtig Vlaanderen", blz 2): Als één vijfde van de onderbezette woningen gedeeld zou kunnen worden met een extra huishouden, dan zou dit de huidige Vlaamse woningnood tot 2030 (300.000 wooneenheden) kunnen realiseren zonder extra ruimte aan te snijden.

¹² Indien op het voorstel van extra thema "Interactie met andere beleidsvelden" van de Minaraad wordt ingegaan, dan kan werkveld 3 "Dynamisch bouwen inzetten ten dienste van het ruimere beleid" van thema "Dynamisch (ver)bouwen vervangen worden door dit actieveld "gebouwen en buiteninfrastructuur zoveel mogelijk (multifunctioneel) benutten"

voor een apart werkveld op te nemen onder het thema "*Interactie met andere beleidsvelden*".

[28] **Mogelijke actievelen in verband met vorming.** Binnen dit werkveld ziet de Raad als mogelijke actievelen die best in de periode 2014-2020 opgenomen zouden worden:

- a) Een eerste actievel is de vorming van aannemers, hun werknemers en architecten. OVAM maakt hiervan al sterk werk en moet hierop stevig blijven inzetten. De vorming van werknemers gebeurt momenteel nog te weinig en moet verder uitgebouwd worden.
- b) Maar er is ook vorming nodig van stedenbouwkundige ambtenaren en medewerkers in de vastgoedsector. Ze moeten meer inzicht krijgen in concepten zoals dynamisch (ver)bouwen en materiaalprestaties van gebouwen.
- c) Een mogelijk actievel is ook om burgers al sterk te informeren over het belang van goede materiaalprestaties en dynamisch (ver)bouwen.
- d) Een mogelijk actievel is ook de ontwikkeling van organisatorische hulpmiddelen. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van een databank waarin per gebouw de gebruikte materialen, bouwelementen, opbouw,... kunnen worden ingegeven. Alle informatie moet dan maar eenmalig verzameld worden.

4 De rol van OVAM

[29] De Raad vindt het positief dat de *governance* waarmee dit beleidsprogramma zal worden uitgevoerd duidelijk wordt beschreven, alsook de rol van de OVAM hierin. De Raad heeft evenwel de volgende bedenkingen:

- a) Ook de rol van andere instellingen of sectoren behoeft nadere toelichting. Minstens zou ook de rol van de bouwsector op een gelijkaardige wijze aan bod moeten komen. Om evenwel echt duidelijk te maken dat dit ontwerpbeleidsprogramma transversaal over de hele overheid wordt aangepakt, zou het nog beter zijn om ook de rol van de overheid in zijn geheel te duiden.
- b) Ten tweede staat de tekst op blz 33 haaks op de bewering dat "*de OVAM er bewust voor gekozen [heeft] om minder regisseur te zijn, maar vooral facilitator*"¹³. Om vooruitgang te boeken in de complexe problematiek die de transitie naar materiaalbewust bouwen in materiaalkringlopen is, vormt de voorgestelde aanpak waarbij ingezet wordt

¹³ Ontwerpprogramma, p. 98.

op een gedeelde agenda en verantwoordelijkheid van de verschillende actoren en de overheid een belangrijke schakel. Maar een faciliterende houding vanwege de overheid mag niet beletten dat diezelfde overheid een belangrijke sturende en regulerende taak blijft hebben. De Raad vindt dat de OVAM regisseur moet zijn voor wat betreft de taken die haar als agentschap toekomen. Daarnaast moet ze een faciliterende rol aannemen voor aspecten die niet haar kerntaak zijn, maar wel een invloed hierop kunnen uitoefenen.

- c) Bij de opsomming van relevante actoren op p. 30-31 valt op dat belangrijke actoren uit het middenveld (zoals DuWoBo, VIBE en andere non-profit organisaties die duurzaam bouwen en renoveren stimuleren, ...) over het hoofd werden gezien. Ook Plan C of het Vlaams Materialenprogramma worden niet vermeld.

5 Roadmaps

[30] Op blz. 98 van het ontwerp van beleidsprogramma komen plots de "*roadmaps*" ter sprake. Ook voor de bouwsector wordt momenteel een *roadmap* voorbereid. De Raad stelt zich heel wat vragen bij deze aanpak:

- Om de hoeveel tijd zullen deze *roadmaps* herzien worden?
- Waarom zullen er in de *roadmap* wel concrete meetbare doelstellingen voor materiaalkringlopen opgenomen worden, terwijl in het ontwerp beleidsprogramma 2014-2020 gekozen wordt om de doelstellingen en ambities "*ruimer*" te formuleren dan in de vroegere uitvoeringsplannen?
- Waarom zullen er in de *roadmaps* wel concrete projectideeën geformuleerd worden, terwijl in het ontwerp beleidsprogramma 2014-2020 er voor gekozen wordt om geen acties concreet vast te leggen? In het ontwerp beleidsprogramma worden als redenen aangevoerd dat er dan te weinig marge is om bij te benen met nieuwe ontwikkelingen en inzichten en dat het niet gebruikelijk is om achteraf nieuwe acties toe te voegen. Nochtans zijn er ook voorbeelden van "*plannen*" die wel concrete acties bevatten en waar mogelijkheid is om acties bij te sturen en om nieuwe acties toe te voegen.¹⁴
- Op bladzijde 8 van het ontwerp van preventieprogramma stelt minister Joke Schauvliege in haar voorwoord dat het ontwerp beleidsprogramma "*hét Vlaamse referentiedocument [wordt] om de noodzakelijke versneling in het duurzame materialenbeheer in de bouwsector te realiseren.*"

¹⁴ De eerste generatie bekkenbeheerplannen uit 2007 hebben bijvoorbeeld elk een concrete actie-lijst. Jaarlijks is er via het bekkenvoortgangsrapport de mogelijkheid om acties te schrappen, bij te sturen of toe te voegen.

De Raad stelt zich sterk de vraag of dit zo zal zijn, wanneer straks de *roadmap* voor de bouwsector zal gerealiseerd zijn en deze veel concretere doelstellingen en projectideeën tot 2050 zal bevatten dan dit ontwerp van beleidsprogramma. Bovendien wordt ook nog voorgesteld dat elke thematische werkgroep telkens voor twee jaar een "*programma*" met concrete acties zou opstellen¹⁵.

- [31] Uit de voorliggende ontwerp teksten is ook niet duidelijk af te leiden of er over deze *roadmaps* een openbaar onderzoek zal gevoerd worden. Gezien beoogd wordt dat deze *roadmaps* concreter zijn dan de voorliggende ontwerp tekst, vindt de Raad dit onontbeerlijk. De Raad hoopt dan ook dat zij om een advies bij de ontwerpen van *roadmaps* zal gevraagd worden.
- [32] Dit alles leidt tot de vraag waarom quasi simultaan dit ontwerp beleidsprogramma en de *roadmap* worden opgemaakt als twee verschillende documenten. Voor de eenvoud en de duidelijkheid én om echt een "*Vlaams referentiedocument om de noodzakelijke versnelling in het duurzame materialenbeheer in de bouwsector te realiseren*" lijkt het de Raad beter om de ontwerp teksten van het beleidsprogramma en van de *roadmap* samen te smelten tot één tekst.
- [33] Om de haalbaarheid van de ambities 2020 te kunnen inschatten, pleit de Raad ook voor de opname van concrete doelstellingen en acties, de initiatiefnemer(s) per actie en de voorziene/benodigde budgetten en de periode waarin de uitvoering van deze actie voorzien wordt. Dit sluit niet uit dat jaarlijks de thematische werkgroepen acties kunnen bijsturen, verwijderen of er nieuwe aan toevoegen als nieuwe ontwikkelingen en inzichten dit rechtvaardigen. Zo wordt vermeden dat pas in 2020 duidelijk wordt dat één of meerdere partners te weinig inspanningen leverden of dat de ambities te hoog lagen.

Appreciatie dossiers	...
Status advies	unaniem
	...

¹⁵ Ontwerp beleidsprogramma, p. 100.