

**ADVIES**  
**VAN 22 FEBRUARI 2017**  
**OVER HET WITBOEK**  
**BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN**

## INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	2
III.	BEOOGDE RUIMTELIJKE EN BELEIDSMATIGE TRANSITIE	3
IV.	TRANSITIETRAJECET	4
V.	SAMENHANG MET ANDERE TRANSITIES	6
VI.	CONCRETE OPERATIONALISERING IN BELEIDSKADERS	8
	VI.1 RUIMTEBESLAG	8
	VI.2 EUROPEES STEDELIJK-ECONOMISCHE RUIMTE	9
	VI.3 PALET VAN LEEFOMGEVINGEN	11
	VI.4 WONEN EN WERKEN NABIJ COLLECTIEVE VERVOERSKNOOPPUNTEN	12
	VI.5 ROBUUSTE OPEN RUIMTE	15
	VI.6 NETWERK VAN GROENBLAUWE ADERS	16

### I. SITUERING

1. SARO en Minaraad ontvingen op 22 december 2016 een adviesvraag van Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw over het 'Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen: Samen aan de slag om Vlaanderen te transformeren - een opstap naar een volwaardig omgevingsbeleid'. De adviesvraag verduidelijkt dat het advies wordt verwacht tegen uiterlijk 13 februari 2017.

Ruimte Vlaanderen gaf voor beide raden op 21 december 2016 toelichting bij het Witboek BRV. Voorliggend advies is een gezamenlijk advies van SARO en Minaraad en werd goedgekeurd door SARO op de raad van 22 februari 2017 en de Minaraad op 16 februari 2017.

2. Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 formuleert de ambitie om de bouwstenen van het ruimtelijk beleid vast te leggen in een nieuw strategisch en dynamisch beleidskader: het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.<sup>1</sup> Het proces tot opmaak van het BRV gaat uit van drie mijlpalen: Groenboek-Witboek-BRV.

Het Groenboek BRV werd op 4 mei 2012 door de Vlaamse Regering goedgekeurd.<sup>2</sup> Met voorliggend Witboek, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 30 november 2016, wordt een volgende stap gezet richting BRV. Dit is positief aangezien de raden meermaals de noodzaak hebben benadrukt van een nieuw ruimtelijk beleidsplan als opvolger van het RSV. Er zijn immers diverse nieuwe ruimtelijke uitdagingen die niet zijn meegenomen in het RSV.<sup>3</sup>

3. Het Witboek BRV is *'een beleidsverklaring van de Vlaamse Regering die de strategische krachtlijnen schetst voor de ruimtelijke ontwikkeling voor de komende decennia. Deze beleidsverklaring is de basis voor operationele maatregelen zoals het opmaken en bijsturen van*

---

<sup>1</sup> Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, pag.55.

<sup>2</sup> Groenboek Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool? BRV. [www.beleidsplanruimte.be](http://www.beleidsplanruimte.be)

<sup>3</sup> Het Groenboek geeft een overzicht van de maatschappelijke uitdagingen.

regelgeving.<sup>4</sup>

Het Witboek BRV gaat uit van volgende zes strategische doelstellingen: 1° het verminderen van bijkomend ruimtebeslag, 2° de Europees stedelijk-economische ruimte en energienetwerken, 3° een palet van leefomgevingen, 4° wonen en werken nabij collectieve vervoersknopen en voorzieningen, 5° de robuuste open ruimte en 6° het netwerk van groenblauwe aders. Aan de zes strategische doelstellingen koppelt het Witboek BRV 49 ruimtelijke ontwikkelingsprincipes.<sup>5</sup> Het toekomstig BRV zal naast een strategische visie bestaan uit een operationaliseringsprogramma in de vorm van een set beleidskaders.

4. De raden verwijzen naar hun adviezen van begin 2016 bij de werktekst voor het Witboek BRV.<sup>6</sup> In het najaar 2016 werden in functie van de overstap van ruimtelijke structuurplanning naar ruimtelijke beleidsplanning de noodzakelijke wijzigingen aan de VCRO doorgevoerd.

## II. ALGEMENE BEOORDELING

5. Met het BRV wil de Vlaamse Regering inzetten op een ambitieus veranderingstraject om het bestaand ruimtebeslag beter en intensiever te gebruiken en zo de druk op de open ruimte te verminderen. De raden ondersteunen de beoogde ruimtelijke en beleidsmatige transitie (zie verder deel III).

In deel IV van dit advies vragen de raden meer aandacht voor het transitietraject en wijzen ze op de noodzakelijke stappen die nog moeten worden gezet inzake de uitwerking van het juridisch kader, het uittekenen van een volwaardig financieel kader, het vastleggen van een duidelijke en samenhangende bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten en provincies, het uitbouwen van een samenhangend geheel inzake strategische doelstellingen, operationele doelstellingen, instrumentarium, draagvlakvorming en sensibilisering. Deze stappen moeten allemaal worden gerealiseerd; en dit met onderlinge samenhang. De raden wijzen tevens op het belang van monitoring en evaluatie.

De raden benadrukken vervolgens de samenhang met andere transitietrajecten en leggen specifiek de nadruk op de noodzakelijke samenhang en afstemming van het BRV met de Visienota 2050 (zie deel V).

Een belangrijk aandachtspunt betreft vervolgens de verdere operationalisering van de beoogde strategische doelstellingen. Het Witboek BRV bevat een eerste aanzet van beleidskaders. Hieromtrent zijn nog veel vragen. In deel VI van dit advies doen de raden diverse suggesties voor de verdere concretisering van de strategische doelstellingen in de beleidskaders.

En ten slotte vragen de raden meer aandacht voor de leesbaarheid, helderheid en samenhang van het BRV. De raden vragen om te streven naar een heldere en samenhangende structuur van het BRV, naar helder taalgebruik en eenduidige definities. In het Witboek BRV is de nummering van de verschillende (sub-)delen zeer onduidelijk. De inhoudstafel komt niet overeen met de effectieve indeling. Elk deel wordt op een andere manier opgebouwd. De samenhang is zoek tussen de 49 ruimtelijke ontwikkelingsprincipes en de 6 strategische doelstellingen. Er is

---

<sup>4</sup> Witboek BRV, pag. 3.

<sup>5</sup> Het Witboek BRV (pag. 30) verduidelijkt: *'De principes zijn bepalend voor het eigen ruimtelijk handelen van de Vlaamse overheid en het vertrekpunt voor het (Vlaams) ruimtelijk beleid om haar partners tegemoet te treden en vernieuwing te promoten. De beleidskaders concretiseren dit in functie van de operationele toepasbaarheid ervan.'*

<sup>6</sup> 2016-01 | SARO-advies van 27 januari 2016 over de Werktekst Witboek BRV.

<https://www.rwo.be/Portals/126/SARO%202016-01%20Advies.pdf?ver=2016-12-12-125519-823>

Minaraad 16 004. Advies van 18 februari 2016 over de Werktekst Witboek BRV.

bovendien geen samenhang tussen de opbouw en structurering van de beleidskaders en de strategische doelstellingen of de ruimtelijke ontwikkelingsprincipes. Bij de beschrijving van de Vlaamse werven is er geen samenhang met de 12 Vlaamse ruimtelijke projecten die in de inleiding worden benoemd. Belangrijk is ook dat men duidelijk maakt welke hoofdzakelijk horizontaal doorwerken (bv. ruimtelijk rendement) en welke hoofdzakelijk verticaal zijn. Dit zal niet alleen de helderheid ten goede komen maar eveneens de vele herhalingen overbodig maken.

### III. BEOOGDE RUIMTELIJKE EN BELEIDSMATIGE TRANSITIE

6. De raden ondersteunen de ruimtelijke transitie die met het BRV wordt beoogd en staan voluit achter de zes strategische doelstellingen. Het is positief dat het Witboek BRV aankondigt dat - in plaats van in te zetten op de aansnijding van de open ruimte - zal worden gefocust op de transformatie van het ruimtebeslag op basis van ruimtelijk rendement.<sup>7</sup> Het ruimtebeslag is een nieuw begrip en wordt gedefinieerd als de ruimte die ingenomen is door onze nederzettingen. Het gaat dus om de ruimte die we gebruiken voor huisvesting, industrie, handel, transportinfrastructuur, recreatie (zoals sportvelden), serres, maar ook parken en tuinen. Het is positief dat ingezet zal worden op het beter benutten van het bestaand ruimtebeslag alsook op het neutraliseren van sommige delen van de juridische voorraad voor harde bestemmingen én op herlokalisatie of ruimtelijk herstel (mits flankerende maatregelen/compensatie). Het Witboek BRV gaat ook in op nieuwe uitdagingen met betrekking tot klimaatverandering, energie, biodiversiteit en voedselproductie.
7. Naast de beoogde ruimtelijke transitie zet het BRV tevens in op een aantal beleidsmatige veranderingen. De raden staan principieel achter het feit dat de opdracht van het Vlaams ruimtelijk beleid zal veranderen van allesomvattend naar strategisch. In functie van de strategische ruimtelijke beleidsplanning wordt de planningshiërarchie verlaten en wordt geopteerd voor samenwerking vanuit een gelijkwaardig partnerschap<sup>8</sup>. Op het vlak van procesuitvoering zet het BRV niet langer in op Vlaamse afbakeningen, maar op geïntegreerde gebiedsontwikkeling. Ruimtelijke programmatie zal gericht worden op kwalitatieve transformatie op basis van ruimtelijk rendement. Het hiërarchisch stedelijk groeimodel uit het RSV maakt plaats voor een beleid gericht op kernontwikkeling op basis van mogelijkheden. De open ruimte krijgt een bredere rol onder meer in functie van voedselproductie, waterbeheer, landschap en biodiversiteit. Het BRV introduceert het begrip 'ruimtelijke veerkracht' om de ruimte bestand te maken tegen veranderende maatschappelijke uitdagingen (o.a. globalisering, demografie, klimaat, energie, economie). Het Witboek BRV stelt ten slotte dat de ijzeren voorraad (van bedrijventerreinen) zal evolueren naar een aanbodbeheer dat proactief rendement en verhogende investeringen begeleidt.<sup>9</sup>
8. Het Witboek BRV (pag. 3) formuleert de ambitie om een eerste stap te zijn in het Omgevingsdenken: *'Ruimte en milieu zijn op een geïntegreerde manier benaderd in dit witboek. De verschillende ruimtelijke ontwikkelingsprincipes zijn hier een uiting van. Op die manier vormt het beleidsplan een basis voor de verdere evolutie in de richting van een volwaardig omgevingsbeleid.'* Het Witboek BRV (pag. 26) verwijst daarbij naar de Visie 2050 van de Vlaamse Regering om haar ambities te realiseren *'via een nieuwe economie, voor een inclusieve samenleving en binnen de ecologische grenzen van de planeet.'* De raden vragen om deze

---

<sup>7</sup> 3 ha bijkomend ruimtebeslag per dag tegen 2025 en 0 ha bijkomend ruimtebeslag per dag tegen 2040.

<sup>8</sup> Het uitgangspunt 'gelijkwaardig partnerschap' behoeft enige nuancerings: zie paragraaf 14 van dit advies.

<sup>9</sup> Zie verder paragraaf 36 van dit advies.

zienswijze consistent door te trekken in het BRV.

De raden benadrukken dat tot op heden geen duidelijkheid bestaat over de gewenste invulling van het begrip 'omgeving' en het gewenste niveau van integratie op instrumenteel niveau, planningsniveau, organisatorisch niveau en juridisch niveau.<sup>10</sup> Er zijn nog heel wat vragen inzake de positionering van het omgevingsbeleid ten aanzien van andere beleidsdomeinen. De raden wijzen op de noodzaak van een wetenschappelijke onderbouwing van het omgevingsdenken. De overgang naar het omgevingsdenken moet bovendien stapsgewijs en doordacht gebeuren. Er bestaat immers een complexe verhouding tussen de diverse beleidsvelden (o.a. natuur, milieu, ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed) en de juridische onderbouwing van een geïntegreerd omgevingsbeleid is niet eenvoudig. Er is aldus nood aan een gefaseerde aanpak en een duidelijk stappenplan.

#### IV. TRANSITIETRAJECET

9. Het Witboek BRV stelt dat de inwerkingtreding van het nieuw systeem van ruimtelijke beleidsplanning wordt voorzien in 2017.<sup>11</sup> De raden wensen de nadruk te leggen op de diverse stappen die nog moeten worden gezet vooraleer het BRV effectief operationeel is. Hierna wijzen de raden op het belang van:
  - 1° het uitbouwen van een samenhangend geheel inzake strategische doelstellingen, operationele doelstellingen, instrumentarium, draagvlakvorming, sensibilisering en monitoring,
  - 2° het verder vastleggen van het juridisch kader,
  - 3° het uittekenen van een volwaardig financieel kader,
  - 4° het uitbouwen van een robuust instrumentarium,
  - 5° het vastleggen van een duidelijke en samenhangende bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten en provincies,
10. De raden wensen allereerst te benadrukken dat de vervanging van het instrument van ruimtelijke structuurplannen door ruimtelijke beleidsplannen een belangrijk scharniermoment is voor het ruimtelijk beleid. Met het BRV wordt bovendien ingezet op een ambitieus veranderingstraject (zie deel III). Dit alles noodzaakt de volwaardige (wetenschappelijke) onderbouwing van het instrument van 'ruimtelijke beleidsplannen' en het uitbouwen van een samenhangend geheel inzake strategische doelstellingen, operationele doelstellingen, instrumentarium, draagvlakvorming, sensibilisering en monitoring.

De uitdagingen en de ambities van de strategische doelstellingen zijn zeer groot. De omslag die van de burger, bedrijven en overheden wordt gevraagd is wezenlijk. Dit wordt niet alleen bereikt door plannen en wetgevende initiatieven. Dit moet maatschappelijk gedragen en mee gestuurd worden. Een doorgedreven voortdurende sensibilisering en transitie management moet de beoogde ruimtelijke omslag ondersteunen. De omslag in denken en handelen in de ruimte is eigenlijk de grootste opdracht/doelstelling. Hier wordt in het Witboek BRV maar summier op ingegaan.

---

<sup>10</sup> 2016-27 | SARO-advies van 21 december 2016 over het Groenboek Bestuur.  
<https://www.rwo.be/Portals/126/saro/adviezen/SARO%202016-27%20Advies.pdf?ver=2016-12-21-151115-410>  
<https://www.minaraad.be/themas/bestuurskwaliteit/groenboek-bestuur>

<sup>11</sup> Witboek BRV, pag. 12

11. De raden benadrukken tevens het juridisch kader. Op 25 november 2016 gaf de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.<sup>12</sup> <sup>13</sup> Met dit decreet wordt de decretale basis (in de VCRO) gelegd voor de overgang van ruimtelijke structuurplannen naar ruimtelijke beleidsplannen. Het ontwerp van decreet werd nog niet voor behandeling ingediend in het Vlaams Parlement.

Diverse aspecten moeten nog verder worden ingevuld via een uitvoeringsbesluit. Zo zal de Vlaamse Regering de nadere regels voor de opmaak en vaststelling van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen nog moeten vastleggen.<sup>14</sup>

Naast het juridisch kader voor de implementatie van het BRV moeten de beleidsinitiatieven en het te ontwikkelen instrumentarium kaderen in de bevoegdheden van verschillende overheden.

12. Ten derde wijzen de raden op het ontbrekend financieel kader. Er is momenteel geen zicht op de financieel-economische impact van de diverse beleidsopties. Nochtans zal - zoals terecht wordt opgemerkt in de nota aan de Vlaamse Regering (pag. 6) - *'het voorgestelde beleid financiële en budgettaire gevolgen hebben, die voortvloeien uit verschillende (maatschappelijke) kosten en baten.'*

Het is positief dat het Witboek BRV aankondigt dat het nodige studiewerk hiertoe door Ruimte Vlaanderen zal worden opgestart en dat dit parallel met het traject naar een ontwerp BRV zal lopen.<sup>15</sup> Het is tevens waardevol dat hierbij zowel aandacht gaat naar de (maatschappelijke) kosten als de (maatschappelijke) baten. De raden vragen specifieke aandacht voor een volwaardige doorvertaling van de resultaten van dit financieel onderzoek naar de operationalisering van de beleidskaders in het BRV; en dit gezien de nota aan de Vlaamse Regering aankondigt dat de beoogde studie nog moet worden opgestart.

13. Het Witboek BRV (pag. 12) benadrukt terecht het belang van het uitbouwen van een robuust instrumentarium. In uitvoering van het Vlaams Regeerakkoord wordt een instrumentendecreet uitgewerkt. De ambitie van dit decreet is groot. Het Witboek BRV stelt hieromtrent: *'Het instrumentendecreet heeft tot doel om instrumenten met focus op ruimtelijke ordening, landinrichting en natuur én een toetsingskader voor de inzet van deze instrumenten te bundelen in één aanbouwdecreet. Het instrumentendecreet voorziet onder meer in de harmonisering van de compenserende vergoedingen. Op termijn kan het aanbouwdecreet worden aangevuld tot een volwaardig omgevingsinstrumentarium. Samen met het aanbouwdecreet zal een gids worden opgemaakt die de gebruiker rechtstreeks leidt naar de gewenste informatie.'*

De raden ondersteunen deze ambitie en vinden het positief dat het Witboek BRV (pag. 12) aankondigt dat de werkzaamheden inzake het instrumentendecreet gelijktijdig verlopen aan het BRV zodat de instrumenten afgestemd zijn met de doelstellingen van het BRV en inzetbaar worden voor de uitvoering van het BRV. De raden benadrukken het belang van instrumenten

---

<sup>12</sup> VR 2016 2511 DOC.1281/2BIS. Voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving. <https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/090135578019a138>  
<https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/090135578019a139>

<sup>13</sup> 2016-23|SARO-advies van 5 oktober 2016 over het ontwerp van decreet houdende diverse wijzigingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

<https://www.rwo.be/Portals/126/SARO%202016-23%20Advies%20codextrein.pdf?ver=2016-12-12-125519-823>

<sup>14</sup> Nieuw artikelen 2.1.5,§3, 2.1.9,§3 en 2.1.11,§3 van de VCRO.

<sup>15</sup> Nota aan de Vlaamse Regering van 30 november 2016 betreffende het Witboek RRV, pag:6 *'Het departement Ruimte Vlaanderen zal daarom een studieopdracht opstarten die parallel aan het traject naar een ontwerp BRV kan lopen en zo de nodige beleidsondersteunende inzichten kan leveren.'*

inzake financiële verevening tussen gemeenten. Een acuut probleem blijft alleszins de wijze waarop de financiering van de lokale besturen tot op vandaag is georganiseerd, en die een gemeente stimuleert tot groei, ook al is dat vanuit ruimtelijk perspectief niet wenselijk.

14. Een vierde aandachtspunt betreft het verder uitklaren van de bevoegdheidsverdeling tussen het Vlaams Gewest en de gemeenten en provincies.<sup>16</sup> Met de overstap van ruimtelijke structuurplannen naar ruimtelijke beleidsplannen wordt afgestapt van het subsidiariteitsprincipe tussen de ruimtelijke structuurplannen en wordt geopteerd voor een gelijkwaardig partnerschap tussen de drie beleidsniveaus. De raden ondersteunen het feit dat de gemeenten en provincies een volwaardige rol kunnen opnemen in het ruimtelijk beleid. Dit kadert immers in de ambitie van de Vlaamse overheid om te evolueren van een 'regulerende' naar een meer 'faciliterende' rol. Dit partnerschap kan enkel slagen als er duidelijkheid komt over de taakstellingen en doelstellingen (zie paragraaf 17) en over de bevoegdheidsverdeling.<sup>17</sup>

Het Witboek BRV specificeert een aantal taken op Vlaams niveau. Als Vlaamse 'ruimtelijke werven' worden 'de stedelijk-economische ruimte en energie in Europese samenhang', alsook 'de robuuste en samenhangende open ruimte' vooropgesteld. In deel VI gaan de raden voor enkele taakstellingen verder in op de samenhang tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten en provincies.

15. Tenslotte is het toe te juichen dat het BRV zal gepaard gaan met een grondige monitoring en evaluatie. Het Witboek BRV gaat hierbij uit van een iteratief proces (monitoring-evaluatie-bijsturing): *'Het BRV beoogt een monitoring met als doel regelmatig de ontwikkeling van bestemmingen en realisaties te evalueren en waar nodig het operationeel beleid bij te sturen.'*<sup>18</sup> Het Witboek BRV (pag. 77) stelt dat het een expliciete taak van de Vlaamse overheid is om over de strategische visie, het operationeel beleid en de bestemmingen een monitor op te zetten.

Om de realisatie van de diverse strategische doelstellingen van het BRV te kunnen monitoren is er evenwel nood aan meer duidelijkheid omtrent de concrete cijfers en de gehanteerde prognoses (wat zijn de uitgangshypothesen, in welke mate werd rekening gehouden met de huidige juridische voorraad, enz.). Deze duidelijkheid is noodzakelijk zowel voor het vergroten van het huidig draagvlak voor het BRV als voor het adequaat opvolgen van de strategische doelstellingen. De raden vragen meer transparantie en wijzen op het belang van open data. Het is wenselijk dat de diverse data beschikbaar worden gesteld voor het ruime publiek.

## V. SAMENHANG MET ANDERE TRANSITIES

16. In verband met de samenhang met andere transitietrajecten wensen de raden specifiek de nadruk te leggen op de noodzakelijke samenhang en afstemming van het BRV met de Visienota 2050. In zijn advies van 25 november 2015 over de langetermijnvisie 2050 benadrukte SARO dat de Visienota 2050 geen verwijzing naar de VIA-transitie 'ruimte voor morgen' maakt, waarvan de doelstelling was om tegen 2014 over een volledig operationeel BRV te beschikken *'dat een beeld geeft van hoe Vlaanderen er in 2050 idealiter zal uitzien'*. De raad vroeg om 'ruimte voor morgen' te bevestigen als grote maatschappelijke uitdaging en drong tevens aan op een

---

<sup>16</sup> De transitie ruimtelijke structuurplanning naar ruimtelijke beleidsplanning blijft een moeilijke klus zoals reeds uitvoerig aangehaald in het SARO-advies van 5 oktober 2016. Het tijdelijk naast elkaar bestaan van 2 soorten planning kan verwarrend zijn.

<sup>17</sup> Zie verder: 2016-23|SARO-advies van 5 oktober 2016 over het ontwerp van decreet houdende diverse wijzigingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

<https://www.rwo.be/Portals/126/SARO%202016-23%20Advies%20codextrein.pdf?ver=2016-12-12-125519-823>

<sup>18</sup> Witboek BRV: pag.6.



specifiek transitietraject inzake 'ruimte voor morgen' binnen de Visienota 2050. Aan deze vraag werd niet tegemoet gekomen.

Het is onduidelijk hoe het (Witboek) BRV zich inhoudelijk verhoudt tot de Vlaamse langetermijnstrategie 2050. Onder het hoofdstuk 'Transformeren vanuit maatschappelijke ambitie' verwijst het Witboek BRV naar de Visienota 2050. De raden vragen om verder toe te lichten hoe de transitieprioriteiten van de Visienota 2050 (o.a. slim wonen en leven, de transitie naar de circulaire economie, zorgen voor een energietransitie) werden doorvertaald naar het Witboek BRV.

Zelfs indien de inhoudelijke koppeling tussen het BRV en de Visienota 2050 explicieter zou worden gemaakt, blijft de vraag hoe het BRV zich beleidsmatig zal verhouden tot de Visienota 2050.

17. De raden menen tevens dat Vlaanderen een coördinerende rol moet opnemen inzake de afstemming tussen het BRV en sectorale beleidsplannen met een ruimtelijke weerslag. Heel wat (beleids-)plannen met belangrijke ruimtelijke doorwerking komen immers van de Vlaamse overheid en hebben vaak ook een Europese link (vb. instandhoudingsdoelstellingen, waterbeleidsplannen, infrastructuurplannen, mobiliteitsplannen, woonbeleidsplannen). De Vlaamse overheid moet hier de coördinatie en afstemming bewaken.

Ook inzake operationalisering en gebiedsgerichte werking is het nodig de eindverantwoordelijkheid voor elk aspect te benoemen. Een noodzakelijke component voor een gebiedsgerichte werking op lokaal niveau is een sterke visie over waar Vlaanderen naar toe wil in het licht van de nieuwe uitdagingen. Dit betekent dat voor alle partners duidelijk is welke taakstellingen en doelstellingen in een gebied moeten worden gerealiseerd. Dit vereist tevens een breed partnerschap met alle betrokken doelgroepen. Het is nog zeer onduidelijk wie de eindbeslissing heeft indien een ruimtelijk project niet in consensus kan doorlopen worden.

18. Het Witboek BRV (pag. 23-24) geeft een opsomming van Europese richtlijnen en kaders die bepalend zullen zijn voor de Vlaamse ruimte.<sup>19</sup> De raden ondersteunen een dergelijke oplijsting maar benadrukten reeds eerder dat de Europese en internationale ontwikkelingen ook volwaardig moeten worden doorvertaald en meegenomen in het BRV.<sup>20</sup> Het Europees beleidskader heeft immers belangrijke gevolgen voor het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Dit is een belangrijke oefening die moet gebeuren aangezien het Europees kader aldus bepalend is voor de resterende 'speelruimte'.

Het is evident dat Vlaanderen geen eiland is, maar afstemming zoekt met actoren buiten haar grenzen. Het is positief om via het Witboek BRV (pag. 62-63) te vernemen dat Vlaanderen de intentie heeft om gesprekken aan te knopen met actoren buiten het Vlaamse Gewest. Het betreft hier het Brussels hoofdstedelijk Gewest, het Waals gewest, buurlanden en internationale overheden. De raden vragen tevens aandacht voor de samenwerking met het federale beleidsniveau; onder meer wat betreft de energie-infrastructureur, de spoorweginfrastructuur maar ook voor bepaalde fiscale stimuli zoals een verlaagd BTW-tarief of kadastraal inkomen (in het kader van ruimtelijk rendement).

---

<sup>19</sup> De raden vragen ook aandacht voor het Europees winterpakket energie 'Clean Energy for All', dat op 30 november 2016 gelanceerd werd door de Europese Commissie met als doel de Europese Unie competitief te houden op het moment dat de transitie naar een duurzame energievoorziening de mondiale energiemarkten ingrijpend wijzigt. Het Winterpakket bevat 8 legislatieve voorstellen en een groot aandeel mededelingen, memo's, rapporten, impact assessments. Er wordt verwacht dat het pakket vanaf 2021 een sterke stempel zal drukken; ook op het Vlaams beleid.

<sup>20</sup> Advies van SARO, Minaraad, MORa, SALV, SARC, SARiV, Vlaamse Woonraad, VRWI en Vlabest over het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, 23 oktober 2012.

<https://www.rwo.be/Portals/126/saro/adviezen/SARO%202012-15%20Advies.pdf?ver=2016-12-12-125519-823>



## VI. CONCRETE OPERATIONALISERING IN BELEIDSKADERS

19. De operationalisering van de strategische visie en de strategische doelstellingen zal gebeuren in de beleidskaders en daaraan gekoppelde acties. Het Witboek BRV (pag.3) stelt: *‘Beleidskaders zijn operationeel van aard en concretiseren de strategische doelstellingen naar doelen en acties voor een kortere looptijd.’*

De raden benadrukken het belang van de beleidskaders voor de effectieve realisatie van de strategische doelstellingen. Het Witboek BRV gaat uit van zes beleidskaders. Het is zeer onduidelijk in hoeverre hiermee de *juiste beleidskaders* worden benoemd om het volledige pallet aan strategische doelstellingen te bestrijken. Bovendien is de samenhang tussen de zes beleidskaders en de zes strategische doelstellingen niet eenduidig.<sup>21</sup> Niet voor elke strategische doelstelling is een beleidskader uitgewerkt. Verdere verduidelijking is essentieel inzake de samenhang, interactie en eventuele hiërarchie tussen de zes beleidskaders onderling. Zo stellen de raden vast dat sommige beleidskaders (vb. ruimtelijk rendement) een sterker horizontaal karakter hebben dan andere beleidskaders. Dit wordt in het Witboek BRV onvoldoende uitgewerkt.<sup>22</sup>

De raden zijn verder van oordeel dat in de diverse beleidskaders aandacht moet zijn voor sensibilisering en draagvlakvorming. Dit is een essentieel horizontaal gegeven dat het welslagen van het beleid mee zal bepalen.’

In wat volgt doen de raden diverse suggesties voor de verdere operationalisering van de zes strategische doelstellingen (in de beleidskaders).

### VI.1 RUIMTEBESLAG

20. De raden ondersteunen de strategische doelstelling om het bijkomend ruimtebeslag te verminderen en uiteindelijk te herleiden tot 0 ha; in het Witboek is dit voorzien tegen 2040. Het is positief dat het Witboek BRV een specifiek beleidskader ‘ruimtelijk rendement en ruimtebeslag’ voorziet. De raden vragen evenwel om in dit beleidskader een volwaardig en operationeel transitietraject uit te tekenen. Dit vraagt volgens de raden een doordacht beleid om te vermijden dat er in de eerstkomende periode nog ruimtebeslag op ongewenste locaties bijkomt.

Eerder in dit advies werd reeds het belang benadrukt van een volwaardige samenhang tussen de verschillende strategische doelstellingen. Zo zal het bereiken van de strategische doelstelling

---

<sup>21</sup>

Strategische doelstellingen	Beleidskaders
1. Verminderen van het bijkomend ruimtebeslag	1. Ruimtelijk rendement
2. Europees stedelijk-economische ruimte en energienetwerken	2. Ruimtelijke ruggengraat internationaal concurrentiële economie
3. Palet van leefomgevingen	3. Logistiek netwerk
4. Wonen en werken nabij collectieve vervoersknopen en voorzieningen	4. Ruimte voor energie
5. Robuuste open ruimte	5. Robuuste en samenhangende open ruimte
6. Netwerk van groenblauwe aders	6. Provinciale, bovenlokale en lokale programmering

<sup>22</sup> In het Witboek BRV (pag. 77) is onder het hoofdstuk monitoring sprake van de hoofdbambitie ‘transformatie van de ruimte’ en van na te streven kernambities ‘versterken ruimtelijke ruggengraat in functie van een internationale concurrentiekracht’, ‘aanbieden van goede leefomgevingen’, ‘wonen en werken nabij collectieve vervoersknopen’, ‘robuuste open ruimte ontwikkelen’, ‘netwerk van groenblauwe aders uitbouwen’.

inzake het verminderen van het ruimtebeslag zeer sterk afhangen van de mate waarin maximaal wordt ingezet op het operationaliseren van de strategische doelstelling inzake het stimuleren van wonen en werken nabij collectieve vervoersknooppunten (zie verder deel VI.4). In paragraaf 34 van dit advies wijzen de raden op een totaal gebrek aan concreet plan van aanpak inzake deze laatste strategische doelstelling.

21. Deze strategische doelstelling noodzaakt bovendien een adequate monitoring van het ruimtebeslag. Dit vraagt een volwaardige monitoring van onderbenutte ruimte. Het is daarom belangrijk dat er duidelijkheid ontstaat omtrent de concrete cijfers. De raden vragen hieromtrent meer transparantie en wijzen op het belang van open data. Het is wenselijk dat de betreffende data beschikbaar worden gesteld voor het ruime publiek.
22. Een derde succesfactor voor het welslagen van deze strategische doelstelling is het uittekenen van een robuust financieel kader (zie ook par. 12). Een belangrijke uitdaging hierbij betreft de uitwerking van een volwaardig compensatiemechanisme. Het Witboek BRV kondigt aan dat onderzoek zal worden opgestart *'naar een compensatiemechanisme dat toelaat om slecht gelegen ruimtebeslag te verwijderen ten gunste van bijkomend goed gelegen ruimtebeslag'*.<sup>23</sup> Het is belangrijk om zo snel mogelijk een volwaardig compensatiemechanisme te operationaliseren. Bovendien moet in het transitietraject ook aandacht gaan naar de bestaande financiële drijfveren die het 'ruimtelijk-rendement-proces' kunnen hypothekeren. Een belangrijke drijfveer komt in het Witboek BRV immers niet ter sprake: gemeenten zijn voor hun inkomsten o.a. afhankelijk van het aantal inwoners en de waarde van de onroerende goederen (en willen daarom groeien).
23. Er is nog veel onduidelijkheid over de rol van Vlaanderen in het realiseren van deze strategische doelstelling. Het Witboek BRV (pag. 89) kondigt aan dat *'sterk zal worden ingezet vanuit het Vlaams ruimtelijk beleid op het evalueren van het bestaand juridisch aanbod aan bestemmingen gedomineerd door ruimtebeslag, gekoppeld aan een alternatief ontwikkelingsperspectief voor het juridisch aanbod dat als slecht gelegen wordt geëvalueerd'*. Daarnaast zullen afspraken tussen de bestuursniveaus worden gemaakt over de geëigende wijze van neutralisering. Duidelijke taakafspraken zijn nodig. De raden stellen vast dat het operationaliseren van het ruimtelijk rendement niet is opgenomen onder de Vlaamse werven.

Het Witboek BRV (pag. 85) maakt gewag van 'early adopters' maar gaat niet in op de voorbeeldfunctie van openbare besturen; om op eigen goed gelegen gronden of gronden van OCMW's, kerkfabrieken uitsluitend projecten te realiseren met een hoog ruimtelijk rendement.

## **VI.2 EUROPEES STEDELIJK-ECONOMISCHE RUIMTE**

24. De tweede strategische doelstelling van het Witboek BRV (pag. 26) bepaalt dat *'de internationale en metropolitane collectieve vervoersknooppunten met hoge knooppuntwaarde en voorzieningenniveau, die een strategische locatie vormen voor de versterking van de ruimtelijke ruggengraat, worden versterkt. Op deze locaties wordt de hoogste dichtheid van woongelegenheden nagestreefd en moet zo veel mogelijk bijkomende economische activiteit worden opgevangen. Het is de ambitie om Vlaanderen op die manier tegen 2050 sterk in te bedden in de Europese stedelijk-economische ruimte.'*
25. De raden kunnen deze strategische doelstelling ondersteunen en stellen vast dat de nadruk ligt op logistieke knooppunten. Het Vlaams ruimtelijk beleid zal - volgens het Witboek BRV - inzetten op volgende ruimtelijke werven: 1° de ontwikkeling van internationale logistieke knooppunten,

---

<sup>23</sup> Witboek BRV: pag. 87.

2° de ontwikkeling van internationale verbindingen (TEN), 3° het garanderen van internationale vervoersstromen en 4° de ontwikkeling van regionale logistieke knooppunten. Vlaanderen zal zich specifiek inzetten voor enkele 'logistieke topgebieden' zoals de zeehavens, de luchthaven Brussels Airport en het Economisch Netwerk Albertkanaal.

Ook hier wijzen de raden op de samenhang tussen de diverse strategische doelstellingen en onder meer op de samenhang met de strategische doelstelling 'ruimtelijk rendement'. Het is positief dat het Witboek BRV (pag. 94) de doorvertaling aankondigt van *'de conclusies van de evaluatie en actualisatie van het actieprogramma ENA (inclusief poort Genk) op basis van de ruimtelijke ontwikkelingsprincipes'*. Het is evident dat deze doorvertaling van de ruimtelijke ontwikkelingsprincipes van het BRV ook moet gebeuren voor alle andere ruimtelijke programma's en projecten.

De raden verwijzen verder naar de strategische doelstelling inzake wonen en werken nabij collectieve vervoersknooppunten (zie deel VI.4). Met deze strategische doelstelling wordt volop ingezet op het versterken van economische activiteiten in de nabijheid van collectieve vervoersknooppunten. Dit is positief; de raden verwijzen naar het advies van de Nederlandse Raad voor de leefomgeving en infrastructuur "Mainports voorbij" waarin wordt gepleit voor een 'Ruimtelijk-Economische Ontwikkelingsstrategie' met visie op de ganse ruimtelijke economie in 2040. Het gaat daarbij niet alleen om harde factoren zoals infrastructuur, maar ook om zachtere factoren zoals kunst, groene leefomgeving en sociale inclusiviteit.<sup>24</sup>

De raden beklemtonen tevens de nieuwe langetermijnvisie van de Vlaamse Regering, waarin wordt vooropgesteld dat de Vlaamse economie in 2050 een koolstofarme en circulaire economie is, waarbij slim wordt omgegaan met grondstoffen, materialen, energie, water, ruimte, voedsel en waarbij kringlopen zo veel mogelijk worden gesloten. De raden stellen vast dat het Witboek BRV (pag. 67) aangeeft dat *'logistiek niet alleen bekeken mag worden als de stroom van producent naar consument, maar dat ook de omgekeerde stroom zoals retour of "reverse logistics" (het terug inzamelen van grondstoffen uit de urban mine) hier deel van uitmaken'*. Een programma om de circulaire economie ruimtelijk uit te bouwen ontbreekt echter en moet verder meegenomen worden in het beleidskader.

26. Deze strategische doelstelling focust op 'de ruimtelijke ruggengraat'. Het Witboek BRV (pag. 90) verduidelijkt: *'Dit centraal deel van Vlaanderen, samen met de verstedelijkte uitlopers, vormt de ruimtelijke ruggengraat waarmee Vlaanderen zich positioneert als competitieve metropool in de wereldeconomie'*. De raden zijn geen voorstander van een dergelijk concept indien dit zou inhouden dat het landelijke oosten en westen van Vlaanderen er geen deel zou van uitmaken. Dergelijke visie staat haaks op de noodzakelijke territoriale cohesie waarin het oosten en het westen van Vlaanderen niet als 'ondergeschikte gebieden' of als 'niet-ruimtelijke-ruggengraat' mogen worden beschouwd. Het is noodzakelijk om over de administratieve gewestgrenzen heen met de andere gewesten strategisch ruimtelijk beleid te voeren o.a. via het opzetten van Geïntegreerde Territoriale Investerings.<sup>25</sup>
27. Niettegenstaande deze strategische doelstelling in de titel ook melding maakt van 'energienetwerken' wordt vervolgens niet verder ingegaan op het energie-aspect. De raden vragen om in de strategische doelstelling verder invulling te geven aan de strategische doelstelling inzake het Vlaams energienetwerk.

De raden uiten in het algemeen hun positieve appreciatie voor het benadrukken in het Witboek BRV van de samenhang met energie. Zowel in de strategische visie, de beleidskaders, de

---

<sup>24</sup> <http://www.rli.nl/publicaties/2016/advies/mainports-voorbij>

<sup>25</sup> zie ook SARO-advies van 26 oktober 2016

Vlaamse ruimtelijke werven als in de operationalisering houdt het Witboek BRV rekening met de energiecomponent en de daarbij horende infrastructuur.<sup>26</sup> Ruimte en energie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zo zal de energietransitie, van de centraal georganiseerde energieproductie naar meer kleinschalige en decentrale hernieuwbare energiecentrales voor productie, een impact hebben op de ruimtelijke organisatie in Vlaanderen. Ook omgekeerd zal een ruimtelijk beleid dat deze energietransitie faciliteert, een gunstige impact hebben op de snelheid, kosten en omvang van deze transitie.

De raden benadrukken de voordelen van warmtenetten wat betreft de energie-efficiëntie, de efficiënte benutting van restwarmte en hun bijdrage tot een kosten-efficiënte toename van het aandeel hernieuwbare energie. Een warmtenet kan bijdragen aan een slim elektriciteitsnet door het inschakelen van een warmtebuffer. Het ruimtelijk beleid heeft aldus een belangrijke rol in het faciliteren en verder uitbouwen van de warmtenetten. Het Witboek BRV (pag. 99) legt hiervoor de rol bij de lokale besturen: *‘Gezien de geïntegreerde netwerken vertrekken van een lokaal potentieel en initiatieven, zijn lokale overheden het meest geschikt, ondersteund door regionale samenwerkingsverbanden en de provincies.’* Vraag is in hoeverre hier geen gewestelijk kader wenselijk is met een soort zoneringsplannen die het aanbod (en de vraag) in kaart brengen (restwarmte, biogasaanbod, aanwezigheid diep geologische warmtebronnen, mogelijkheden voor omschakeling aardgas naar H<sub>2</sub>-gas).

28. Het Witboek BRV (pag. 29) stelt - onder de noemer groenblauwe dooradering - dat hernieuwbare energie bestemmingsneutraal is: *‘Het winnen van hernieuwbare energie is bestemmingsneutraal en kan dus binnen elke bestemmingscategorie gebeuren en heeft voldoende en adequaat plaatsgevonden in de ruimte.’* Verderop (pag. 79, onder ‘monitoring’ van bestemmingen’) wordt gesteld: *‘Sommige activiteiten (zoals energie en infrastructuur) zijn bestemmingsneutraal.’*

De raden vragen om deze uitspraken inzake bestemmingsneutraliteit verder toe te lichten. In het eerste citaat is sprake van ‘het winnen van hernieuwbare energie’; in het tweede citaat wordt dit verruimd naar ‘energie’ en wordt ‘infrastructuur’ toegevoegd.

De raden ondersteunen de intentie om voldoende en adequate ruimte te voorzien voor hernieuwbare energieprojecten. Het is noodzakelijk dat hierbij geopteerd wordt voor een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak met voldoende aandacht voor inspraak en maatschappelijk draagvlak en afgestemd op de doelstellingen inzake ruimtelijk rendement, robuuste open ruimte en netwerk van groenblauwe aders.

### VI.3 PALET VAN LEEFOMGEVINGEN

29. Onder de strategische doelstelling ‘palet van leefomgevingen’ stelt het Witboek BRV (pag. 27) dat de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten zo veel mogelijk gebeurt op basis van de acht kernkwaliteiten van ruimtelijke ontwikkeling.

De raden vinden het positief dat in het kader van de strategische doelstelling ‘palet van leefomgevingen’ invulling wordt gegeven aan een aantal ruimtelijke kernkwaliteiten. Het is evenwel niet duidelijk hoe deze kernkwaliteiten werden geselecteerd. De raden vragen hieromtrent verdere toelichting en vragen de eventuele bron te vermelden. Tevens is afstemming wenselijk met andere bestaande principes zoals de principes inzake goede ruimtelijke ordening, de tien principes in het kader van ‘Smart Growth’ of de 49 ruimtelijke

---

<sup>26</sup> Witboek BRV: strategische visie (pag.42-44), de beleidskaders (pag.14), de Vlaamse ruimtelijke werven (pag. 72-73) als in de operationalisering (pag. 96-101).

ontwikkelingsprincipes van het Witboek BRV.

Bovendien stelt de raad vast dat voor de strategische doelstelling 'palet van leefomgevingen' geen specifiek beleidskader wordt ingevoerd. Het is zeer onduidelijk hoe deze strategische doelstelling verder zal worden geoperationaliseerd en hoe de samenhang wordt gerealiseerd met de andere strategische doelstellingen.

30. Het is positief dat één van kernkwaliteiten stelt dat uit de ruimtelijke ontwikkeling de waardering van de karacteristieken van het landschap moet spreken. Tevens ondersteunen de raden het feit dat het Witboek BRV (pag. 33) benadrukt dat het fysisch systeem en de landschappelijke structuur bepalend zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen. Om die intrinsieke waarden te behouden, is het nodig de open en onverharde ruimte maximaal te vrijwaren en de functionele samenhang van de open ruimte en de landschappelijke structuur te versterken (Witboek BRV, pag. 44).

De raden staan tevens positief ten aanzien van de ambities van het Witboek BRV inzake het wegwerken van de 'ruis' die de landschapsbeleving verstoort. Het Witboek BRV (pag. 74) stelt: *'Deze ruis bestaat bijvoorbeeld uit landschappelijk storende bebouwing gelegen op belangrijke zichtassen, op relatief ongeschonden landschappen, op strategische plekken in de wijk of dorpskern (bv. langs centrumstraten), in onbebouwde landbouwgebieden strategisch voor de voedselproductie of in robuuste natuurgebieden'*. Het verminderen van de landschappelijke ruis is gericht op de zorg voor de kwaliteit van het landschap en van de bebouwing. De raden wijzen op het belang van een volwaardig vergoedings- en/of ruilsysteem. Daarnaast vragen de raden specifiek aandacht voor de effectieve operationalisering van deze ambities en benadrukken ze de nood aan een gericht beleid. Deze doelstelling moet tevens in relatie worden bekeken met de doelstelling inzake het terugdringen van de verhardingsgraad in de open ruimte (zie par. 38).

31. In het algemeen vragen de raden meer aandacht voor onroerend erfgoed in het Witboek BRV. Onroerend erfgoed kan het uitgangspunt en de inspiratiebron zijn voor verdere kwaliteitsvolle ontwikkeling van de ruimte. Dit komt in het Witboek BRV onvoldoende aan bod. Doorheen heel het Witboek BRV en zeker op het niveau van de strategische doelstellingen zou meer aandacht moeten gaan naar de afstemming met onroerend erfgoed.

De link met onroerend erfgoed wordt in het Witboek BRV nu enkel gelegd op het niveau van de ruimtelijke ontwikkelingsprincipes. Eén van de 49 ruimtelijke ontwikkelingsprincipes betreft 'het ontwikkelen met respect voor het onroerend erfgoed' en bepaalt dat de ruimtelijke ontwikkeling gebeurt met respect voor het aanwezige onroerend erfgoed en inzet op een sterke identiteit van een plek die voortbouwt op haar cultuurhistorische waarden.<sup>27</sup> De raden stellen alvast voor om het onroerend erfgoed (bouwkundig, landschappelijk en archeologisch) als garantie voor de cultuurhistorische identiteit van de plek expliciet op te nemen als negende kernkwaliteit weliswaar ingebed binnen de veranderende maatschappelijke noden en verwachtingen en niet vanuit een louter behoudsgezinde reflex.

#### **VI.4 WONEN EN WERKEN NABIJ COLLECTIEVE VERVOERSKNOOPPUNTEN**

32. Een vierde strategische doelstelling van het Witboek BRV (pag. 28) bepaalt: *'De dichtheid van woongelegenheden en werkplekken binnen 1000 meter van alle collectieve vervoersknooppunten in heel Vlaanderen samen, met hoge knooppuntwaarde en voorzieningenniveau, zal in 2050 gestegen zijn met minstens 30%. Dit gebeurt op maat van elk knooppunt. Er wordt naar gestreefd om tegen 2050 geen substantieel aantal bijkomende woongelegenheden en*

---

<sup>27</sup> Het Witboek BRV: pag. 51.

*werkplekken meer te realiseren op te lange verplaatsingsafstand van een collectieve vervoersknoop of groep voorzieningen tenzij dit om duidelijke rendementsoverwegingen aangewezen is'.*

De raden ondersteunen deze strategische doelstelling en vinden het positief dat het Witboek BRV bepaalt dat (a) de ligging nabij collectieve vervoersknooppunten en (b) de aanwezige basisvoorzieningen van de plek bepalend zullen zijn voor de ontwikkelingsmogelijkheden op vlak van wonen, werken en voorzieningen. Zoals terecht wordt gesteld in het Witboek BRV (voetnoot 22, pag. 27) moet '1000m' worden beschouwd als een richtcijfer dat kan variëren in functie van de gebiedsgerichte en functionele ontwikkelingsperspectieven. Een realistisch verdichtingsbeleid moet met andere woorden verder kunnen dan 1000 meter. Een verdichtingsbeleid wordt mede ondersteund door een actief fietsbeleid en op langere termijn door nieuwe technologische mobiliteitsmodi.

33. De raden wijzen evenwel op een totaal gebrek aan concreet plan van aanpak; het is onduidelijk hoe deze strategische doelstelling zal worden geoperationaliseerd. Er wordt geen specifiek beleidskader voor deze strategische doelstelling voorgesteld in het Witboek BRV. De raden gaan er van uit dat deze strategische doelstelling aldus zal moeten worden geoperationaliseerd via de andere beleidskaders; dit is geen goede zaak.

Een volwaardig operationeel kader is essentieel. Immers het operationaliseren van de strategische doelstelling inzake het stimuleren van wonen en werken nabij collectieve vervoersknooppunten is van cruciaal belang om de strategische doelstelling inzake het verminderen van het ruimtebeslag te kunnen realiseren. Het transitietraject dient ermee rekening te houden dat projecten die het ruimtelijk rendement verhogen veel tijd in beslag nemen gezien de grote doorlooptijd bij grote stadsvernieuwingsprojecten en het feit dat het jaarlijkse renovatieritme 0,7% van het woongebouwenpark bedraagt. Om een structurele verdichting op korte termijn te realiseren vragen de raden dat voluit en tijdig wordt ingezet op bijkomende stadsvernieuwingsprojecten (op basis van een nauwe samenwerking tussen publieke en private sector), op een actief ondersteunend beleid voor gemeenschappelijke woonvormen, op het intensiveren van het gebruik van het bestaande woningenpatrimonium en op het intensiveren en faciliteren van verweving, wonen en werken en hergebruik industriële panden. Tevens is een gebiedsgerichte versoepeling wenselijk van de reglementering voor goed gelegen verkavelingen (in de nabijheid van knooppunten, met een voldoende voorzieningenniveau) om hier een hoger ruimtelijk rendement te realiseren.

Het operationeel kader moet verder invulling geven aan het concreet schrappen van slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden. Het Witboek BRV geeft hieromtrent geen enkele verduidelijking. Het schrappen van slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden was reeds een kortetermijnactie bij de goedkeuring van het Groenboek BRV in 2011; maar leidde tot op heden nog niet tot concrete acties. Bovendien zegt het Witboek BRV niets over het concreet tegengaan van nieuwe lintbebouwing binnen het bestaand juridisch aanbod in Vlaanderen. Het is alvast aangewezen om dit als een essentiële ruimtelijke werf op te nemen in het BRV.

Naast een concreet plan van aanpak voor het realiseren van de inbreiding in de omgeving van collectieve vervoersknooppunten moet er ook een (flankerend) beleid worden ontwikkeld voor gebieden die niet aan deze voorwaarden voldoen. Een ondoordacht uitdoofscenario is niet wenselijk en zal enkel verkrotting in de hand werken. Dit (flankerend) beleid houdt onder meer rekening met socio-economische gevolgen (vereenzaming, isolatie, wegvallen van voorzieningen, toename vervoersarmoede) en voorziet een vergoedings- en ruilsysteem waarbij eigenaars geen waarde verliezen.

34. Momenteel ontbreekt een coherent Vlaams kader inzake wonen (o.a. geen Vlaams woonbeleidsplan). De woonbehoefte voor elke Vlaamse gemeente is tot 2020 vastgelegd in

Vlaanderen.<sup>28</sup> Op niveau van de ruimtelijke structuurplannen bestaat een ministeriële omzendbrief met richtlijnen inzake woonbehoeftestudies, maar in provinciale ruimtelijke structuurplannen worden dan weer andere criteria gebruikt.

Bovendien is onduidelijk in hoeverre de ambitie bestaat om in één van de beleidskaders van het BRV een concrete lijst op te nemen van de collectieve vervoersknooppunten met hoge knooppuntwaarde en voorzieningenniveau.<sup>29</sup> Deze lijst zou dan de basis kunnen vormen om de verdichtingsplannen in een straal van 1000 meter ook effectief te sturen. Het is evenwel totaal onduidelijk in welke mate een sturing vanuit het Vlaams niveau zal gebeuren.

35. De raden benadrukken de noodzakelijke samenhang en wisselwerking tussen het ruimtelijk beleid en het vervoersbeleid.

De strategische doelstelling inzake wonen en werken nabij collectieve vervoersknooppunten is immers sterk afhankelijk van de uitbouw van een volwaardig openbaar vervoersnetwerk (het brede aanbod van openbaar vervoer nl. trein, tram, metro). Hierbij is naast de infrastructuurcomponent evenwel de operationele component minstens even belangrijk. De heroriëntering van het aanbod in functie van ruimtelijke doelstellingen, het optimaliseren van het gebruik van bestaande infrastructuur, het uitbreiden van de bedieningstijden enz. kan in veel gevallen zonder bijkomende infrastructuur en/of materieel.

Daarnaast zal de verdichtingsstrategie ook moeten focussen op de locaties met een hoge ontwikkelingskans op basis van hun voorzieningenniveau (en niet zozeer van hun knooppuntwaarde). Pas als we voldoende geconcentreerd wonen en attractiepolen worden ontwikkeld volgens het TOD-principe kan openbaar vervoer meer rendabel worden ingericht. Een goed functionerend openbaarvervoersysteem vereist een volledig netwerk van knooppunten in heel wat gebieden in Vlaanderen (en niet enkel focus op enkele topstations).

Het is evident dat voor het welslagen van deze doelstelling nood is aan een robuust flankerend kader (zie ook par. 12) en dat regelmatige terugkoppeling en actualisatie noodzakelijk is in functie van de technologische innovaties. Nieuwe technologieën en voorzieningen zullen immers impact hebben op deze strategische doelstelling.

36. Het Witboek BRV (pag. 85) stelt dat de ijzeren voorraad (van bedrijventerreinen) zal evolueren naar een aanbodbeheer dat proactief rendement en verhogende investeringen begeleidt.<sup>30</sup> De raden pleiten wel voor een doordacht transitieproces vermits het belangrijk is dat economische opportuniteiten kunnen worden benut als deze zich aanbieden. Lopende initiatieven tot verbetering en versnelling van vergunnings- en planningsprocessen hebben uiteraard een rechtstreekse impact op dit aanbodbeheer en zullen het aanbod faciliteren. Probleem is uiteraard dat dit vandaag nog niet het geval is waardoor een geleidelijke evolutie naar een proactief aanbodbeheer wenselijk is.

---

<sup>28</sup> Zie artikel 3 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juli 2009 tot bepaling van nadere regels voor de vaststelling van de spanning tussen de woningbehoefte en het bouwpotentieel.

<sup>29</sup> Ontwikkelingskansen op basis van knooppuntwaarde en nabijheid voorzieningen: syntheserapport. Studie uitgevoerd door Vito in opdracht van Ruimte Vlaanderen. [www.ruimtevlaanderen.be](http://www.ruimtevlaanderen.be)

<sup>30</sup> Witboek BRV (pag. 85): 'Voorstel is dat tegen 2025 de bijkomende ruimte-inname gedaald is tot 3 ha/dag. Deze ambitieuze daling van de dagelijkse ruimte-inname betekent echter niet dat er vanaf de goedkeuring van het BRV geen ruimte-inname meer zal zijn. Er zal een duidelijke evolutie naar een steeds minder grote ruimte-inname komen. In het licht van de daling van de ruimte-inname, zal de ijzeren voorraad evolueren naar een aanbodbeheer dat proactief rendement en verhogende investeringen begeleidt.'



## VI.5 ROBUUSTE OPEN RUIMTE

37. De strategische doelstelling 'robuuste open ruimte' omvat volgende streefdoelen:

- 1° De verhardingsgraad in de bestemmingen landbouw, natuur en bos is tegen 2050 minstens met 1/5 teruggedrongen ten opzichte van 2015.
- 2° De totale bestemde oppervlakte voor de open ruimte bestemmingen zal in 2050 ca. 72,5% van de oppervlakte van Vlaanderen bedragen.
- 3° Daarnaast wordt een beleid gevoerd zodat het aandeel landbouwgebied dat niet door de professionele landbouw wordt gebruikt in 2050 is afgenomen ten opzichte van 2015, en zodat in 2050 in de Speciale Beschermingszones alle maatregelen zijn genomen en ingrepen zijn uitgevoerd zodat de gunstige staat van instandhouding is bereikt, waarbij rekening is gehouden met socio-economische factoren.
- 4° Er geldt een strikt kader voor het hergebruik van voormalige landbouwbedrijfsgebouwen of andere bestaande zonevreemde bebouwing en voor nieuwe zonevreemde ontwikkelingen in de open ruimte.

38. De verhardingsgraad in de open ruimte terugdringen. De raden ondersteunen deze doelstelling. Gelet op de huidige realiteit vereist dit een trendbreuk. Een gerichte beleidsmatige sturing is noodzakelijk (o.a. regelgeving, instrumenten, gewestelijke stedenbouwkundige verordening).

De raden vragen hierbij de focus te leggen op het vermijden van nieuwe zonevreemde ontwikkelingen in de open ruimte. Het is immers niet wenselijk om enerzijds via het vergunningenbeleid nieuwe zonevreemde activiteiten in het agrarisch gebied toe te laten en anderzijds een ambitieuze doelstelling m.b.t. de afname van de verhardingsgraad in de open ruimte voorop te stellen.

39. Vrijwaren voor professioneel landbouwgebruik. Het Witboek BRV opteert er voor om het aandeel landbouwgebied - dat niet door de professionele landbouw wordt gebruikt - in 2050 terug te dringen. In het beleidskader 'open ruimte' formuleert het Witboek BRV (pag. 102) de operationele doelstelling inzake het '*vermijden van niet-agrarische ontwikkelingen die het functioneren van de beroepslandbouw of de ruimtelijke-functionele samenhang van het landbouwgebied aantasten; tegen 2025 is het percentage gebied dat niet als cultuurgrond voor beroepslandbouw wordt gebruikt minstens met 5% afgenomen ten opzichte van 2015.*' Het Witboek BRV (pag. 74) bepaalt dat zeker op de voor voedselproductie belangrijke strategische gebieden het niet professioneel agrarisch gebruik wordt teruggedrongen.

De raden vinden het positief dat werk wordt gemaakt van het tegengaan van ongewenste verweving in het agrarisch gebied. Het is momenteel evenwel niet duidelijk welk 'niet professioneel agrarisch gebruik' effectief wordt gevisieerd.

Het agrarisch gebied is vandaag reeds sterk verweven. Meer dan 150.000 ha landbouwgebied wordt ingenomen door niet landbouwfuncties (o.a. vertuining, verpaarding, bossen, niet agrarische activiteiten in leegstaande hoeves). De raden verwijzen tevens naar een recente studie inzake de vestigingsproblematiek van problematische ruimtevragers met name: garages, afvalverwerkers, producenten van bouwmaterialen, tijdelijke opslagplaatsen voor (verontreinigde) grond en slibbewerkers, grondwerkers, biomassa-installaties en tuincentra. In het kader van de recente wijzigingen aan de VCRO werd een ruimtelijke ontwikkelingsstrategie ontwikkeld voor de historisch gegroeide tuincentra.

Het verbieden van een bepaald ruimtegebruik in het professioneel agrarisch gebied impliceert dat elders een oplossing moet worden voorzien voor deze specifieke ruimtebehoefte. Dit moet kaderen binnen de strategische doelstellingen inzake ruimtelijk rendement en terugdringen van

het ruimtebeslag. Deze koppeling ontbreekt in het Witboek BRV.

40. Het Witboek BRV (pag. 102) kondigt aan dat een ruimtelijk gedifferentieerd kader zal worden opgemaakt dat aangeeft welke vormen van multifunctioneel ruimtegebruik, binnen welke voorwaarden, al dan niet verenigbaar zijn met de hoofdfunctie landbouw in agrarische gebieden (of de hoofdfunctie natuur- en bos in natuur- en bosgebieden). De raden vragen dat werk wordt gemaakt van dit ruimtelijk gedifferentieerd kader, dat deel moet uitmaken van het beleidskader 'open ruimte'.

Het uittekenen van deze doelstelling moet gebeuren op basis van een grondige analyse en in samenspraak met alle actoren betrokken in het beheer van de open ruimte; rekening houdend met de eigendomsverhoudingen. De raden wijzen er op dat naast landbouw ook andere economische actoren actief zijn in de open ruimte (o.a. houtproductie, multifunctionele beheereenheden, enz. ....)

De raden stellen vast dat het Witboek BRV maar beperkt aandacht besteedt aan de ecosysteemdiensten. Het betreft alle diensten inzake klimaat en milieu, biodiversiteit en ecologische functie, gezondheid en recreatie, en de productiefunctie (o.a. productie van duurzaam hout). Ecosysteemdiensten zijn niet enkel gekoppeld aan de open ruimte; ook in de bewoonde gebieden moeten we hieraan aandacht schenken.

41. In de strategische doelstelling 'robuuste open ruimte' is opgenomen dat '*...in 2050 in de Speciale Beschermingszones alle maatregelen zijn genomen en ingrepen zijn uitgevoerd zodat de gunstige staat van instandhouding is bereikt en waarbij rekening is gehouden met socio-economische maatregelen.*' De raden ondersteunen deze strategische doelstelling. Het is bovendien positief dat de ontwikkeling van robuuste natuur- en bosgebieden (de speciale beschermingszones en het VEN) in het Witboek BRV als een Vlaams ruimtelijk project is opgenomen; waar het Vlaams ruimtelijk beleid zich sterk voor zal maken en waarbij de Vlaamse overheid actief zal samenwerken en afspraken maken met andere overheden of partners.

De realisatie van een robuust en samenhangend netwerk van natuur- en bosgebieden is aldus een belangrijke uitdaging. Het Witboek BRV (pag. 103) formuleert hiertoe zeer waardevolle operationele doelstellingen en gaat onder meer uit van het definitief planologisch bestemmen en inrichten en in gunstige staat brengen van de Europese Speciale Beschermingszones alsook van het ondersteunen van een ecologisch verantwoorde bosuitbreiding door een oordeelkundige lokalisatie van de bijkomende natuur- en bosgebieden, de natuurverwevings- en natuurverbindingsgebieden en bouwvrije agrarische gebieden. Het is wenselijk om verder te verduidelijken wat wordt bedoeld met het definitief planologisch bestemmen van de Speciale Beschermingszones.

De raden wijzen tevens op de zeer belangrijke meekoppeling met de strategische doelstelling van het Vlaams ruimtelijk beleid inzake de realisatie van een robuust watersysteem en veerkrachtige rivier- en beekvalleien.

## **VI.6 NETWERK VAN GROENBLAUWE ADERS**

42. De 6<sup>de</sup> strategische doelstelling van het Witboek BRV (pag. 26) zet in op een netwerk van groenblauwe aders. Positief is dat tegen 2050 het fijnmazig netwerk van groenblauwe aders in kaart zal worden gebracht en maximaal ingericht.

Het Witboek BRV (pag. 83-84) legt de rol voor de concrete realisatie van deze doelstelling nagenoeg volledig bij de gemeenten en provincies. Het realiseren van een groenblauwe dooradering en van het Integraal Verwevend en Ondersteunend Netwerk (IVON) zijn werven

voor de lokale besturen: 'Het realiseren van minstens 80.000 ha natuurverwevingsgebied door differentiatie van maximaal 70.000 ha agrarisch gebied en minimaal 10.000 andere niet-groene bestemmingen als natuur-verwevingsgebied wordt dus een expliciete taak voor provincies en gemeenten. Natuurverweving houdt in dat geen bijkomende bebouwing mogelijk is, en dat op vrijwillige basis ontwikkeling van natuur kan worden gerealiseerd.'

Een zeer specifiek aandachtspunt betreft aldus de effectieve realisatie van dit netwerk van groenblauwe aders aangezien de lokale besturen zelf kunnen kiezen of ze dit thema wensen op te nemen of niet. De realisatie gebeurt volledig op basis van vrijwilligheid.

De raden vragen bovendien een betere afstemming tussen het concept 'groenblauwe dooradering' uit het BRV en de huidige concepten van natuurverbindingsgebieden en natuurverwevingsgebieden uit het RSV. Deze afstemming is noodzakelijk zowel naar inhoud als naar bevoegdheidsverdeling en dit met het oog op de effectieve realisatie. Vandaag worden de natuurverwevingsgebieden afgebakend door het Vlaams Gewest (onder meer in kader van AGNAS-processen). Deze overdruk houdt in dat er geen bijkomende bebouwing mogelijk is en dat de overheid stimulerende maatregelen neemt ter bevordering van de biodiversiteit.

43. De raden ondersteunen tevens de ambitie van deze strategische doelstelling inzake de substantiële vermeerdering van het aandeel groen en wateroppervlakte in open ruimte en steden en dorpen ten opzichte van 2015. Het Witboek BRV (pag. 104-105) formuleert operationele doelstellingen of 'groennormen'.

De raden vinden dit positief en wijzen op de noodzakelijke afstemming met de huidige Vlaamse groennormen (o.a. MIRA S 2000). Het betreft oppervlakenormen en afstandsnormen per functieniveau (woongroen, buurtgroen, wijkgroen, stadsdeelgroen, stadgroen, stadsbos). Het is onduidelijk in welke mate de tabel in het Witboek BRV (zonder functieniveau, zonder afstandsbepaling) al dan niet steunt op deze groennormen en in hoeverre ze meer of minder ambitieus zijn.

Tevens is het wenselijk verder te verduidelijken in hoeverre aspecten zoals klimaatadaptatie, klimaatmitigatie en groene energie zijn meegenomen in de voorgestelde groennormen.