



SARO

Strategische Adviesraad
Ruimtelijke ordening
Onroerend erfgoed

**Advies
van 16 november 2009
over de beleidsnota ruimtelijke ordening 2009-2014**

INHOUD

I.	SITUERING ADVIES.....	3
II.	EFFECTIEVE UITVOERING RSVI.....	3
III.	EEN NIEUW STRATEGISCH LANGE TERMIJN BELEIDSPLAN.....	4
IV.	VERSTERKEN VAN CREATIEVE STEDEN EN EEN VITAAAL PLATTELAND	6
V.	BESCHERMEN EN VERSTERKEN VAN DE OPEN RUIMTE, LANDBOUW, NATUUR EN BOS.....	6
VI.	RUIMTE OM TE ONDERNEMEN	8
VII.	SLIMME DRAAISCHIJF VOOR VERVOER EN LOGISTIEK.....	9
VIII.	HERDENKEN EN VEREENVOUDIGING VAN HET INSTRUMENTARIUM	9
IX.	ONROEREND ERFGOED.....	13

I. SITUERING ADVIES

1. De Vlaamse regering nam op 23 oktober 2009 akte van het resultaat van het technisch nazicht van de beleidsnota 2009-2014 ruimtelijke ordening. Ze gelaste de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport deze beleidsnota in te dienen bij het Vlaams Parlement en te bezorgen aan de desbetreffende strategische adviesraad, conform de bepalingen voorzien in het oprichtingsdecreet van deze SAR's.
2. De beleidsnota ruimtelijke ordening werd op 26 oktober 2009 ter kennisgeving overgemaakt aan de SARO. Het SARO-decreet voorziet niet in een verplichte adviesvraag van de minister van ruimtelijke ordening over zijn beleidsnota. Het SARO-decreet omschrijft het formuleren van reflecties bij de beleidsnota echter als één van de decretale taken van de strategische adviesraad. Aangezien de beleidsnota ruimtelijke ordening een overzicht geeft van de strategische beleidslijnen voor deze legislatuur, achtte de SARO het waardevol om voorliggend advies op eigen initiatief uit te brengen. Omdat het advies van de SARO nog zou kunnen meegenomen worden in de bespreking van de beleidsnota in het Vlaams Parlement heeft de SARO een intense inspanning geleverd om op korte termijn een advies uit te brengen.
3. Vooraleer in te gaan op de beleidsnota 2009-2014 ruimtelijke ordening wenst de Raad de belangrijke link te benadrukken tussen de beleidsnota en de bijhorende begroting 2010. De Raad stelt vast dat de Vlaamse regering op 23 oktober 2009 tevens haar principiële goedkeuring hechtte aan de begroting 2010 (en de derde aanpassing van de begroting 2009). Ze besliste hierbij om advies in te winnen van tien strategische adviesraden. De SARO stelt vast dat ze nagenoeg als enige strategische adviesraad (naast de Mobiliteitsraad) niet om advies werd gevraagd over de begroting voor 2010. De Raad betreurt dit en vraagt hieromtrent verduidelijking.
4. Onderstaand advies volgt in grote lijnen de structuur van de beleidsnota en is opgebouwd rond acht strategische aandachtspunten.

II. EFFECTIEVE UITVOERING RSVI

5. **Vraag naar effectieve uitvoering van het RSVI.** Vanuit de continuïteit van beleid is de effectieve uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV I) een eerste strategische doelstelling van het ruimtelijk beleid voor de periode 2009-2014.

De SARO benadrukt dat voor bepaalde bindende bepalingen van het RSV I de doelafstand nog zeer groot is. Het gaat onder meer over de afbakening van 750.000 ha agrarisch gebied, 38.000 ha extra natuurgebied en 10.000 ha extra bosgebied maar ook over de afbakening van het stedelijk gebied, het woongebied, de havengebieden en 7.000 ha extra bedrijventerreinen. Het huidige planningsproces blijft zeer traag verlopen.¹

De beleidsnota geeft geen inzicht in de oorzaken van de vertraging noch in de vooropgestelde timing betreffende deze volledige uitvoering van het RSV I. De uitdaging is aldus nog zeer groot. De kwalitatieve uitvoering van deze verschillende processen van het RSV I noodzaakt een belangrijke inzet van middelen. De SARO dringt aan op een snelle en volledige uitvoering van het RSV I.

¹ Zie ook "SARO 2009-06. Advies van 25 mei 2009 over het ontwerpbesluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 betreffende de actualisatie en de gedeeltelijke herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen."

- 6. Vragen bij lopende herziening van het RSV I.** Vorige legislatuur werd bovendien een herziening van het RSV I opgestart. De beleidsnota stelt dat dit RSV I bis snel zal worden goedgekeurd. Dit proces is echter nog lopende en zal vermoedelijk pas tegen 2011 worden afgerond. De lopende herziening van het RSVI voorziet in de verlenging van de planhorizon van het RSVI met vijf jaar tot 2012.²

De SARO formuleerde in zijn advies van 25 mei 2009 heel wat bedenkingen bij deze tussentijdse herziening.³ SARO wees onder meer op de gebrekkige wetenschappelijke onderbouwing, de onduidelijke samenhang met het RSV 2020-2050 en de noodzakelijke doorwerking en verdere verfijning naar de onderliggende provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen. Bovendien stelde de SARO vast dat met de herziening een aantal keuzen werden ingevoegd, die niet voortvloeien uit de uitgangspunten en het beleidskader van het bestaande RSV I. De SARO uitte onder meer bezwaar tegen de aanduiding van bijzondere economische knooppunten in het buitengebied, zonder geëxpliciteerde onderliggende ruimtelijke visie.

- 7. Mogelijkheid van een RSV I ter.** De Raad stelt vast dat naast deze lopende herziening van het RSVI, de beleidsnota de mogelijkheid openlaat voor een nieuwe (bijkomende) korte termijnherziening van het RSV I (pag.18). De beleidsnota verwijst naar nieuwe problematieken die zich aandienen na de start van de korte termijn herziening en voor het in werking treden van het nieuwe langetermijnplan. Het gaat volgens de beleidsnota onder meer over eventuele actualisatie van de taakstellingen, vragen van kleinstedelijke gebieden, gevangenissen, ruimte voor lokaal ondernemerschap, winkelthematiek, meervoudig gebruik onroerend erfgoed, locatiebeleid windenergie. Er zal worden onderzocht via welke planinitiatieven hiervoor een oplossing kan worden geboden. Indien blijkt dat voor één of meerdere van deze aspecten een herziening van het RSV nodig is, vermeldt de beleidsnota dat hiertoe op korte termijn een herziening zal worden opgestart en beslist.

Voorheen (zie paragraaf 5) wees de SARO op de grote uitdaging om tot een snelle en volledige uitvoering te komen van het huidige RSV. Deze taakstelling wordt nog ambitieuzer indien dit parallel dient te verlopen met de vaststelling en uitvoering van een RSV I bis (lopende herziening van het RSV I) en met een RSV I ter (geplande herziening van het RSV I).

III. EEN NIEUW STRATEGISCH LANGE TERMIJN BELEIDSPLAN

- 8. Een nieuw strategisch ruimtelijk beleidsplan.** Parallel met de uitvoering van het RSV I (bis, ter) voorziet de beleidsnota in de voorlopige vaststelling van een nieuw strategisch ruimtelijk beleidsplan met planhorizon 2020 en doorkijk naar 2050. Er wordt dus niet meer expliciet geopteerd voor een nieuw RSV 2020-2050. Het strategisch ruimtelijk beleidsplan zal veeleer een meer strategisch en dynamisch instrument worden waarin duidelijke keuzes naar voor worden geschoven voor 2020, met een doorkijk tot 2050.⁴

SARO staat positief tegenover de uitwerking van een langetermijnvisie, gestoeld op een grondige evaluatie van het huidige RSV en voortbouwend op een volwaardige scenario-opbouw. SARO vraagt om voluit werk te maken van een duidelijke langetermijnvisie die gecoördineerd wordt met

² Actualisatie en gedeeltelijke herziening van het richtinggevend gedeelte: gewenste ruimtelijke structuur. Pag.1: "Het Vlaams gewest zal de resterende planningsprocessen uit het actieprogramma van het RSV in de periode tot 2012 afronden. De verlenging van de planhorizon tot 2012 stelt de provincies en gemeenten in staat hun taken uit te voeren."

³ SARO 2009-06. Advies van 25 mei 2009 over het ontwerpbesluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 betreffende de actualisatie en de gedeeltelijke herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

⁴ Het strategisch lange termijn beleidsplan wordt in het Vlaams regeerakkoord 'het nieuw RSV 2020-2050' genoemd.

andere beleidsdomeinen zoals mobiliteit en milieu zodat die sectorale plannen tenminste uitgaan van dezelfde (maatschappelijke) wensbeelden en er hun acties op kunnen enten. De verkokering tussen de beleidsdomeinen moet doorbroken worden en ruimtelijke ordening als 'drager' van de maatschappij moet daarin een leidende rol (kunnen) spelen.

De SARO verwijst hieromtrent ook naar zijn advies van 9 september 2009 over de scenario's voor een nieuw mobiliteitsplan.⁵ De SARO stelde onder meer vast dat momenteel vanuit diverse beleidsdomeinen (ruimtelijk beleid, milieubeleid, mobiliteit) toekomstscenario's worden uitgewerkt. Dit met het oog op de uitwerking van een nieuw ruimtelijk beleidsplan, een nieuw milieubeleidsplan en een nieuw mobiliteitsplan. Vaak worden hier ook wensbeelden voor Vlaanderen aan gekoppeld. De Raad erkende de waarde van de verschillende processen maar stelde de vraag in hoeverre er geen nood is aan meer coördinatie van de diverse toekomstverkenningen voor Vlaanderen (eventueel begeleid door de Studiedienst van de Vlaamse regering, die eventueel in een VIA 2 kan uitmonden).

- 9. Een derde grote vernieuwingsbeweging.** De beleidsnota gaat er van uit dat binnen de ruimtelijke planning in Vlaanderen een derde grote vernieuwingsbeweging moet gerealiseerd worden. De Raad ondersteunt de uitgangspunten die hierbij vastgelegd worden in het bijzonder (1) het belang van een duurzame ontwikkeling en van ruimtelijke kwaliteit, (2) de introductie van scenario's in de ruimtelijke planning, (3) het belang van het maatschappelijk draagvlak, (4) het belang van strategisch werken en (5) het omgaan met (ruimtelijk-) maatschappelijke dynamiek. Er zijn inderdaad tal van nieuwe uitdagingen waar het ruimtelijk beleid moet kunnen een antwoord op bieden.

Het nieuwe ruimtelijk beleidsplan zal dus uitgaan van een nieuwe vorm van ruimtelijke ordening. Fundamentele elementen van het RSVI zoals de ruimteboekhouding, de afbakening stedelijk gebied/buitengebied en het principe van gedeconcentreerde bundeling zullen hierbij ter discussie worden gesteld. In welke richting die zal evolueren is nog niet duidelijk.

De SARO is bezorgd over het samengaan van deze verschillende processen. Enerzijds wordt er duidelijk gekozen voor een uitvoering van de bindende bepalingen van RSV I. Dit vindt de raad positief. Anderzijds wordt er bij de voorbereiding van een strategisch ruimtelijk beleidsplan aan een grote vernieuwingsbeweging in de ruimtelijke planning gedacht. Dit vraagt veel flexibiliteit en vertrouwen van de sectoren. Want op het moment dat bijvoorbeeld afbakingsprocessen zullen worden geëvalueerd, zullen diezelfde processen lopende zijn op het terrein. Uiteraard moeten nieuwe planologische visies ook kansen krijgen, maar te drastische aanpassingen en koerswijzigingen ondermijnen vaak het vertrouwen en daarbij ook de wil om zich verder participatief te engageren. De SARO vraagt aldus aandacht voor maatschappelijk overleg en het volwaardig voorbereiden van een omslag in het (ruimtelijk) denken.

- 10. Duidelijk inzetten op lange termijn.** De visie uit de beleidsnota is sterk geïnspireerd op het realiseren van projecten op korte termijn. Het beoogt een nieuw strategisch beleidsplan tegen het einde van de legislatuur met een horizon tot 2020 (en doorkijk tot 2050). Voor ruimtelijke planning is dit een relatief korte termijn. De Raad vraagt aandacht voor kwaliteit en voor een duidelijke evaluatie van de procedures of processen.

De Raad meent dat het positief is dat de uitbouw van een lange termijn ruimtelijk plan door het Vlaams Parlement wordt aangestuurd. Een lange termijn ruimtelijk plan is gericht op een horizon die de periode van één legislatuur ver overschrijdt. Via het Vlaams Parlement kan een breed maatschappelijk draagvlak (onder meer via hoorzittingen) en een breed politiek draagvlak

⁵ SARO 2009-07. Advies van 9 september 2009 over de toekomstscenario's voor het nieuwe Mobiliteitsplan Vlaanderen.

(meerderheid versus oppositie) worden gezocht.

De SARO wenst in dit proces actief betrokken te worden. Ze verwijst naar de doelstelling van de Vlaamse regering (zoals opgenomen in het Vlaams regeerakkoord) om de inbreng van de strategische adviesraden in een vroege fase van de beleidsvorming te valoriseren. Dit moet leiden tot een reële participatie van het maatschappelijk middenveld in de beleidsprocessen. In dit kader wenst de Raad het belang te benadrukken van 'conceptnota's' die de aanzet kunnen vormen voor een breed maatschappelijke debat, opgebouwd in overleg met de strategische adviesraden. ⁶

IV. VERSTERKEN VAN CREATIEVE STEDEN EN EEN VITAAL PLATTELAND

- 11. Concept van groen en dynamisch stedengewest.** Het Pact 2020 beklemtoont het belang van duurzame, creatieve steden. Het Vlaams regeerakkoord gaat uit van de ontwikkeling van een groen en dynamisch stedengewest. Vlaanderen wil investeren in een kwaliteitsvolle leef- en woonomgeving voor alle inwoners.

De beleidsnota (pag.29) verduidelijkt dat bij de uitwerking van een nieuw strategisch ruimtelijk beleidsplan verder invulling zal worden gegeven aan dit concept van groen en dynamisch stedengewest. De Raad ondersteunt ten volle deze doelstelling. Ruimtelijke ordening moet anticiperen op nieuwe ontwikkelingen op het vlak van klimaat, verlies aan biodiversiteit, mondialisering, netwerkeconomie en demografische ontwikkelingen. Dit wordt in de beleidsnota ook als dusdanig erkend.

- 12. Aantrekkelijke, leefbare en creatieve steden.** De SARO staat positief ten opzichte van de doelstelling in de beleidsnota voor de ontwikkeling van aantrekkelijke, leefbare en creatieve steden.

De Raad vraagt dat dit concept ook effectief wordt geïntegreerd in de ruimtelijke planning.⁷ De Raad staat tevens positief tegenover de aangekondigde proefprojecten op het vlak van ecobedrijventerreinen en ecowoonwijken. De doelstellingen op het vlak van afval, CO₂, watergebruik en energie zullen - volgens de beleidsnota (pag. 32) - bepalend zijn bij de planning van nieuwe woonwijken.

V. BESCHERMEN EN VERSTERKEN VAN DE OPEN RUIMTE, LANDBOUW, NATUUR EN BOS

- 13. Uitvoeringsgerichte openruimteprojecten.** De Raad vindt het positief dat vanuit ruimtelijke ordening geïnvesteerd zal worden in uitvoeringsgerichte openruimteprojecten en dit via een actief partnerschap met de openruimteactoren (pag. 33-34). Ruimtelijke kwaliteit en de effectieve realisatie van bestemmingen staan hierbij centraal. Vanuit ruimtelijk beleid zal – in overleg met de ministers voor leefmilieu en voor landbouw – een gebiedsgericht meerjarenprogramma worden opgesteld.

⁶ Zie bijvoorbeeld: "Vlaamse Onderwijsraad. Advies over de ontwerpconceptnota "Leerzorg". 15 februari 2007"

⁷ Opmerkelijk is de 'opleuking' van de beleidsnota door het veelvuldige gebruik van de woorden "efficiënt(ie)", "effectief", "snel", "slim" terwijl de achterliggende problematiek vaak niet aan bod komt en waarbij ruimtelijke ordening toch een belangrijke rol speelt. Aantrekkelijke en creatieve steden betekent bijvoorbeeld ook bereikbare steden met openbaar vervoer stadsnetten, verkeersleefbare steden, stadsbossen (niet enkel opstarten planproces stadsbos Antwerpen). Steden bestaan ook uit sociale weefsels dus de woonfunctie dient hier ook aan bod te komen. Er wordt ook zeer weinig gezegd over CO₂-neutrale steden en de rol van ruimtelijke ordening daarin.

- 14. Instandhoudingsdoelstellingen.** Een eerste prioriteit bij deze uitvoeringsgerichte open ruimteprojecten is – volgens de beleidsnota – de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Momenteel worden voor de speciale beschermingszones vanuit het beleidsdomein leefmilieu en natuur, de instandhoudingsdoelstellingen opgemaakt voor de Europees relevante habitats en soorten. Tevens worden er instandhoudingsmaatregelen voorbereid.

Er is een duidelijke relatie met de afbakening van de gebieden van de natuurlijke structuur. Een deel van de speciale beschermingszones zal herbestemd worden in het kader van de instandhoudingsdoelstellingen. De SARO verwijst naar volgende bepaling in de beleidsnota Leefmilieu en natuur: *“Afbakeningsprocessen zullen rekening houden met de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen en de specifieke instandhoudingdoelstellingen voor de habitat- en vogelrichtlijngebieden. In die zin zal ook de timing van de opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen van die aard zijn dat het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen niet in het gedrang komt.”* Daarnaast verwijst de SARO naar de volgende bepaling in de beleidsnota Landbouw: *“Het is uitermate belangrijk dat de verschillende open ruimte processen en de agromilieumaatregelen samensporen.”*

- 15. Integraal waterbeleid.** Een tweede prioriteit bij deze uitvoeringsgerichte open ruimteprojecten is - volgens de beleidsnota - de uitvoering van het geactualiseerd Sigmaplan. De Raad vindt dit positief maar wijst op de belangrijke uitdagingen die het integraal waterbeleid en het klimaatbeleid stelt. Dit wordt in de beleidsnota en de visienota 2020-2050 ook als dusdanig erkend. De beleidsnota geeft echter weinig duiding over hoe op korte termijn met deze uitdaging effectief zal worden omgegaan. In het kader van groen in de steden vraagt de nota (pag. 30) bijzondere aandacht voor waterlopen doorheen de stedelijke gebieden. In het kader van de bescherming en de versterking van de open ruimte wordt het zinnetje uit het Vlaams regeerakkoord overgenomen dat stelt dat er voorzien wordt in voldoende ruimte voor water (pag. 33).

- 16. Agrarische structuur.** Een derde prioriteit bij deze uitvoeringsgerichte open ruimteprojecten is - volgens de beleidsnota – het bieden van rechtszekerheid en ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw. De Raad vindt het positief dat landbouw erkend wordt als een cruciale openruimtefunctie.

- 17. Zonevreemde bossen.** De beleidsnota gaat amper in op de ontwikkeling van een bosstructuur en de bescherming van bossen. Enkel volgende vermelding uit het regeerakkoord wordt overgenomen: *“We werken mee met de bevoegde minister voor het in kaart brengen van de zonevreemde bebossing en we herbestemmen de bossen waar dat nuttig en mogelijk is.”* Dit wordt echter niet verder toegelicht.

De SARO wijst op de problematiek van de zonevreemde bossen. Bijna één derde van het bosareaal in Vlaanderen is zonevreemd. Het is een belangrijke uitdaging – voor het milieu-en natuurbeleid maar ook voor het ruimtelijk beleid – om hiervoor een oplossing uit te werken. Dit met het oog op het creëren van meer rechtszekerheid en kaderend binnen een ruimer planologische context.

De raad vindt het positief dat de beleidsnota inspeelt op de realisatie van bijkomende stadsbossen, zoals ook vastgelegd in het Vlaams regeerakkoord. De SARO verwijst naar de beleidsnota leefmilieu en natuur 2009-2014 waarin de minister er voor pleit dat tegen 2020 minstens de helft van de stedelijke of kleinstedelijke gebieden over een stadsbos beschikt of er een heeft opgestart.

De SARO benadrukt de multifunctionaliteit van bossen (o.a. sociale functie, ecologische functie, schermfunctie, economische functie). De economische functie, meer bepaald de houtproductie (ook voor klimaat) wordt nergens opgenomen hoewel deze, naast landbouw, evenzeer een

economische activiteit is (eigenlijk een verbreding van landbouw). Ruimte en voorschriften voor deze functie zouden moeten voorzien worden.

- 18. Ruimtelijke verweving, meervoudig ruimtegebruik.** Beschikbare ruimte is schaars in Vlaanderen. Verweving dient daarom centraal te staan bij de ruimtelijke ontwikkeling in Vlaanderen. Het gaat dan om de vraag hoe we om kunnen gaan met de beschikbare schaarse ruimte binnen het kader van de steeds veranderende eisen die de verschillende maatschappelijke sectoren en functies aan de ruimte stellen.

De SARO vraagt dat er voldoende aandacht wordt besteed aan de ruimtelijke meerwaarde die kan ontstaan door de verweving van functies.

De huidige (soms beperkte) vormen van verweving die momenteel in de praktijk bestaan worden onvoldoende meegenomen in het ruimtelijk aanbod en de uitwerking van het ruimtelijk beleid. De Raad wijst onder meer op de bestaande verweving van functies in de woongebieden. Uit het Strategisch Plan Ruimtelijke Economie blijkt dat 80% van de bedrijven in woongebied gelegen zijn.

Daarnaast stelt de SARO vast dat er in bepaalde gevallen problemen en knelpunten kunnen ontstaan bij het in de praktijk brengen van verweving, vandaar dat er evengoed nood is aan goed ingerichte monofunctionele ruimtes (bijvoorbeeld voor hoogwaardige natuur, intensieve landbouw, economische functie).

VI. RUIMTE OM TE ONDERNEMEN

- 19. Activering bedrijventerreinen.** De Raad vindt het positief dat er een sterk instrumentarium zal worden uitgewerkt voor de activering van onbenutte bedrijfsgronden en bedrijfspanden (beleidsnota, pag.14).

Het concept van ijzeren voorraad is op zich een goed idee, maar zou verder geconcretiseerd moeten worden via beleidsinitiatieven ter zake.

- 20. 5ha-norm.** De beleidsnota legt sterk de nadruk op rurale economie en ruraal ondernemerschap. Een concrete maatregel is onder meer het loslaten van de 5ha-norm voor lokale bedrijventerreinen in het buitengebied (pag.14, pag.37). Het Vlaams regeerakkoord introduceerde de mogelijkheid voor gemeenten om onder welbepaalde voorwaarden in het buitengebied kmo-zones van meer dan vijf ha te realiseren. Het loslaten van de 5ha-norm wordt gemotiveerd vanuit het streven naar een bepaalde schaalgrootte die noodzakelijk zou zijn voor moderne inrichtings- en beheersprincipes.

De SARO kan meegaan in deze redenering, maar benadrukt dat dit er niet mag toe leiden dat elke buitengebiedgemeente of -kern in de toekomst zijn eigen bedrijventerrein zal ontwikkelen. De maatregel zou er integendeel moeten toe bijdragen dat bedrijventerreinen worden geconcentreerd op bepaalde plaatsen. Concreet betekent dit de concentratie van bedrijven in de specifiek economische knooppunten van het buitengebied. SARO wijst er op dat meer dan de helft van de Vlaamse gemeenten reeds geselecteerd is als specifiek economisch knooppunt. Zoals ook gesteld in de beleidsnota (pag.14) is het in dit kader zeer belangrijk dat *“er een ondersteuning moet komen van een gewijzigde gemeentelijke fiscaliteit om gemeenten ertoe aan te zetten om samen te werken.”*

- 21. Nieuwe economische dragers.** In het kader van ruraal ondernemerschap voert de beleidsnota de mogelijkheid aan van de aanwending van bestaande (leegstaande) gebouwen voor nieuwe economische dragers, al dan niet gerelateerd aan de oorspronkelijke landbouwfunctie (pag. 32).

De SARO vraagt hieromtrent aandacht voor de afstemming met de strategische doelstelling op het gebied van het versterken van de open ruimte, zoals ook opgenomen in de beleidsnota (zie tevens deel IV van dit advies).

De SARO wijst er tevens op dat dit systeem al bestaat; er is een besluit zonevreemde functiewijzigingen. Vooraleer hier nieuwe mogelijkheden worden toegelaten is er nood aan een beleidskader dat onder meer duidelijkheid verschaft over de nood aan differentiatie van plattelandsgebieden, de beperkte groeikansen in dergelijke gebieden, de relatie met zone-eigen hoofdfunctie en de handhaving.

Een belangrijk aandachtspunt is dat er geen activiteiten worden toegelaten die mobiliteits-genererend zijn. Het is voor bedrijven misschien aantrekkelijk om een goedkope site in het buitengebied te verwerven, maar het wegennet van het buitengebied is niet overal aangepast op veel en/of zwaar verkeer. Dit dreigt congestie in de hand te werken, op plaatsen waar nu nog geen congestie is. Ook zijn er vaak conflicten met andere gebruikers (recreanten en landbouwvoertuigen).

VII. SLIMME DRAAISCHIJF VOOR VERVOER EN LOGISTIEK

22. Nieuw mobiliteitsplan Vlaanderen. Naast de opmaak van een nieuw Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is tevens de opmaak van een nieuw Mobiliteitsplan Vlaanderen gepland. De timing van beide planningsprocessen is niet gelijk. Het Mobiliteitsdecreet bepaalt dat uiterlijk tegen 31 december 2010 een nieuw Mobiliteitsplan voor Vlaanderen zal vastgesteld worden: horizon 2010-2020. Het Vlaams regeerakkoord en deze beleidsnota stellen dat uiterlijk in 2014 een nieuw ruimtelijk beleidsplan voorlopig zal vastgesteld worden.

De ongelijk lopende timing van beide planprocessen (mobiliteitsplan en structuurplan) vraagt om de nodige afstemming. Dat die afstemming noodzakelijk is wordt algemeen aanvaard. Echter hoe die afstemming concreet zal gebeuren wordt tot nu toe onvoldoende geded. Ook de beleidsnota geeft hierover geen verdere toelichting.

De Raad gaat in het kader van voorliggend advies niet verder in op de samenhang tussen het mobiliteitsbeleid en het ruimtelijk beleid. Hij verwijst onder meer naar zijn advies van 9 september 2009 over de scenario's voor een nieuw mobiliteitsplan.⁸ De Raad wees hier onder meer op de geplande evaluatie van de ruimtelijke categorisering van de wegen en op de evaluatie van de ruimtelijke principes voor het stimuleren van kwalitatief openbaar vervoer.⁹ Het Mobiliteitsdecreet voorziet dat het ontwerp van nieuw mobiliteitsplan voor advies zal voorgelegd worden aan de SARO. De Raad zal zich hierover dan ook ten gepaste tijde uitspreken.

VIII. HERDENKEN EN VEREENVOUDIGING VAN HET INSTRUMENTARIUM

23. Partnerschapsmodel. De SARO ondersteunt de voorgestelde geïntegreerde aanpak en het idee van het partnerschapsmodel (pag. 43-44). De ruimtelijke ordening kan een groter maatschappelijk draagvlak verwerven door de beoogde partnerschappen met de meest ruimtebehoevende sectoren. Het Mobiliteitsplan Vlaanderen met een meer op het openbaar vervoer georiënteerde

⁸ SARO 2009-07. Advies van 9 september 2009 over de toekomstscenario's voor het nieuwe Mobiliteitsplan Vlaanderen.

⁹ Vooral de "op het Openbaar Vervoer georiënteerde ruimtelijke ordening" dient bevorderd te worden in lijn met de 'Slimme groei' beweging en het EU akkoord van Bristol van 2005 voor de verwezenlijking van "duurzame leefgemeenschappen". Een herbezinning (RSV2) in functie van nieuwe visies zoals de "Openbaar Vervoer georiënteerde Ruimtelijke Ordening" is wenselijk zoals bijvoorbeeld de aanleg van het Gewestelijk Expresnet (GEN) die momenteel in uitvoering is.

ruimtelijke ordening en het Witboek Stedenbeleid - met het rasterstad model op het infrastructuurnetwerk gericht - zijn voorbeelden die een meer maatschappelijk gedragen ruimtelijke ordening kunnen helpen bevorderen.

Het partnerschapsmodel is echter geen nieuw idee en was reeds opgenomen in de vorige beleidsnota ruimtelijke ordening 2004-2009. De SARO vraagt dat er voldoende garanties worden geboden dat één en ander ook operationeel wordt binnen de huidige legislatuur.

De SARO wijst er op dat naast sterke sectoren - met veel studiec capaciteiten en politieke overdragers – er ook minder gestructureerde sectoren zijn. Het doorstromen van hun insteek moet bewaakt en geformaliseerd worden. Dit veronderstelt ook de beschikbaarheid van voldoende gegevens zowel inzake bestemde oppervlakte, effectief aanbod en vraagbehoefte vanuit het sectorale beleidsveld.¹⁰

De SARO benadrukt de rol van de ruimtelijke ordening, zoals ook opgenomen in het Vlaams regeerakkoord: *“De ruimtelijke ordening, waarbij de diverse maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen, behoudt een integrerende en coördinerende rol ten opzichte van de diverse sectorale aanspraken.”* De ruimtevrage sectoren moeten op een gelijkwaardige wijze in de ruimtelijke afweging aan bod kunnen komen.

De Raad meent ten slotte dat het partnerschapsmodel niet noodzakelijk garant staat voor ruimtelijke kwaliteit. Sectorale analyse is vaak gericht op concrete ruimtevragen en houdt vaak geen rekening met ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke ordening dient zijn integrerende rol te bewaken over de verschillende beleidsdomeinen heen. Ruimtelijke ordening moet steeds de ruimtelijke kwaliteit kunnen aansturen. Daarbij is bovendien behoefte aan de uitwerking van objectieve en duidelijke criteria op basis waarvan de ruimtelijke afwegingen worden doorgevoerd. Criteria betreffende duurzame ruimtelijke ontwikkeling dienen op basis van een breed maatschappelijk overleg te worden vastgesteld. De SARO vraagt de Vlaamse regering hieromtrent dringend de nodige initiatieven te ondernemen.

24. Subsidiariteit maximaal invullen. Een aantal passages in de beleidsnota wijzen in de richting van het versterken van de bevoegdheden van de gemeenten en een afbouw van de rol van de provincies.¹¹

De SARO steunt het idee dat een interne staatshervorming op het vlak van ruimtelijke ordening wordt onderzocht waarbij wordt nagegaan of een kwaliteitssprong kan worden gemaakt en of tijds winst kan worden geboekt op het vlak van planning door twee, in plaats van de huidige drie bestuursniveaus.

Het is onduidelijk of de creatie van een volwaardig nieuw bestuursniveau wordt beoogd (met eigen rechtspersoonlijkheid), al dan niet in vervanging van de provincies. Indien dit het geval zou zijn, rijst de vraag of hiermee niet een aantal problemen worden verschoven. Indien het de bedoeling zou zijn om stadsregio's te creëren naast de provincies (die dan het intermediaire niveau zouden blijven voor de buitengebiedgemeenten), zou dit de introductie betekenen van een

¹⁰ Momenteel is bijvoorbeeld niet duidelijk gekend welk aandeel van de bestemde oppervlakte voor “wonen” ook effectief voor “wonen” wordt gebruikt. Uit de eindresultaten van het Strategisch Plan Ruimtelijke economie blijkt dat 80 % van de bedrijven in woongebied gelegen zijn en die oppervlakte dus niet voor huisvesting van gezinnen wordt benut. Tevens leert de atlas van de woonuitbreidingsgebieden dat talrijke gebieden niet meer voor wonen kunnen ingezet worden. Voor de woongebieden zijn geen gegevens beschikbaar.

¹¹ Beleidsnota pag.44-45: *“Ik wil onderzoeken of en binnen welke voorwaarden lokale overheden – individueel of in een (vrijwillig) samenwerkingsverband - die over voldoende bestuurskracht beschikken meer verantwoordelijkheid inzake het ruimtelijk beleid kunnen opnemen, ondermeer vanuit de doelstelling om exclusieve Vlaamse beleidsmateries vanuit slechts 2 beleidsniveaus aan te sturen. Zeker in het geval sterke lokale besturen bestaan of ontstaan bv. in een stadsregionale context, of in een streekcontext is een versterking van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen na te streven.”*

vierde planningsniveau in de ruimtelijke ordening. Dit staat haaks op de idee van bestuurlijke vereenvoudiging. Indien het de bedoeling is om de rol van de provincies te vervangen door de nieuwe stadsregio's moet worden vastgesteld dat de vijf provincies zullen worden vervangen door een veelvoud aan stadsregio's, wat eveneens moeilijk verenigbaar is met de idee van vereenvoudiging en besparing. Bovendien rijst de vraag welk intermediair niveau dan bevoegd wordt voor de buitengebiedgemeenten die ruimtelijk of socio-economisch niet aansluiten bij een stadsregio.

Tegelijkertijd wijst de Raad er op dat de 'ontvoogding' van de lokale besturen in essentie ook een manier is om hen bijkomende bevoegdheden te geven. Het merendeel van de lokale besturen is nog altijd niet ontvoogd. Het blijvend stimuleren van die ontvoogding en het versterken van de voordelen van een ontvoogding dient een blijvende prioriteit te zijn voor de Vlaamse regering.

25. Partners in de ruimtelijke planning. In het Vlaams Gewest doen steeds meer overheden beroep op intercommunales of autonome gemeentelijke (provinciale) overheidsbedrijven voor de voorbereiding en de opmaak van ruimtelijke structuurplannen of ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dit is geen probleem indien deze instanties volgens dezelfde spelregels opereren als deze die gelden voor private eigenaars en ontwikkelaars. In bepaalde gevallen kan dit zelfs tot interessante PPS-operaties leiden met een win-winsituatie voor publieke en private actoren. Het probleem stelt zich echter indien deze instanties als ontwerper worden aangesteld voor de opmaak van ruimtelijke plannen en tegelijk in diezelfde gemeenten (provincie) optreden als projectontwikkelaar van bedrijventerreinen en woonprojecten in concurrentie met de private markt. De SARO vraagt de Vlaamse regering hieromtrent de nodige aandacht te willen besteden en de nodige beleidsinitiatieven te ondernemen.

26. Efficiëntie. De beleidsnota is zeer economisch gericht en focust sterk op "efficiëntie". Zo bevat de beleidsmaatregelen voor vereenvoudiging, snelheid van procedures en ontvoogding. De idee van een verhoogde efficiëntie is als principe zeker te ondersteunen. Ruimtelijke ordening is zeer ingewikkeld geworden. De Vlaamse Codex RO - die zogezegd gericht was op een administratieve vereenvoudiging - heeft alles nog veel ingewikkelder en logger gemaakt. De SARO steunt de visie van de beleidsnota om sneller over te gaan tot realisatie van gewenste maatschappelijke ruimtelijke ontwikkelingen, zodat de maatschappelijke en economische kostprijs - ingevolge bestaande logge structuren - aanzienlijk kan worden verminderd. De SARO is bereid om constructief mee te werken aan een aantal oplossingen om dit doel te bereiken.

Het verhogen van de efficiëntie is een goed principe, maar houdt het gevaar in voor gebrek aan ruimtelijke en stedenbouwkundige kwaliteit in. Kwaliteitsbewaking en een bewaking van de wettelijke regels moet mogelijk blijven. Bovendien moet aandacht gaan naar het maatschappelijk draagvlak.

27. Versoepeling vergunningsprocedures. Zo zal het beleid - volgens de beleidsnota (pag. 46) - streven naar een versoepeling van de vergunningsplicht indien de ruimte is "gefaciliteerd" door bepaalde sectorale instrumenten (bijv. natuurinrichting, landinrichting, economische inrichting of eigen stedenbouwkundige instrumenten).

Zoals reeds meermaals gesteld, benadrukt de SARO dat ruimtelijke ordening steeds de ruimtelijke kwaliteit moet kunnen aansturen. De 'inrichting' zal immers meestal cijfermatig zijn vastgelegd (bouwhoogte en -diepte, maximale bebouwingsgraad, materiaalgebruik, afstanden tot perceelsgrenzen, enz.), maar dit vormt niet noodzakelijk een garantie voor ruimtelijke en/of stedenbouwkundige kwaliteit.

Indien elke controle wordt afgeschaft is het onduidelijk hoe en door wie het "algemeen belang"

bewaakt zal worden. Enkel derden die zich geschaad voelen zullen eventueel een bezwaar indienen, maar dan enkel ter verdediging van hun eigen belangen en niet in het algemeen belang.

28. Werken aan een breder maatschappelijk draagvlak door doelgroepenoverleg. De Raad erkent dat ruimtelijke processen kunnen verbeteren (verkorten) en het maatschappelijk draagvlak kan vergroten door in een vroege fase in te zetten op alternatieven onderzoek waar de impact op milieu, natuur, landbouw, mobiliteit op een kwalitatieve/objectieve manier wordt afgewogen en waar ook rekening mee wordt gehouden in de uiteindelijke beslissing.

29. Coherent geheel van wetgeving. De SARO ondersteunt het voornemen van de minister om de tegenstrijdigheden tussen de verschillende sectorale wetgevingen en de wetgeving ruimtelijke ordening weg te werken. De SARO stelt vast dat deze reeds werd ingeschreven in de beleidsnota 2004- 2009 ruimtelijke ordening.

De SARO benadrukt het belang van heldere, eenvoudige en praktisch toepasselijke regelgeving met een duurzaam karakter. De noodzakelijke investeringen om een antwoord te bieden aan maatschappelijk gewenste veranderingen of transities kunnen enkel gerealiseerd worden indien het reguleringsklimaat voldoende robuust is en aldus voldoende rechtszekerheid biedt.

Volgens SARO is het recent goedgekeurde decreet betreffende het grond- en pandenbeleid geen voorbeeld van heldere, eenvoudige en praktisch toepasselijke regelgeving. De SARO vraagt de Vlaamse regering dit op korte termijn te evalueren met het oog op eventuele aanpassingen. SARO is bereid hiertoe de nodige reflecties aan te leveren en is bereid om constructief mee te werken aan onderzoek naar efficiëntere en effectievere maatregelen om de gewenste beleidsdoelstellingen te bereiken.

30. Transparantie. De beleidsnota erkent het belang van correcte informatie voor burgers en bedrijven (pag.46). SARO stelt vast dat de informatie omtrent de planologische en vergunde toestand van gronden en constructies in tegenstelling tot andere informatie niet altijd even coherent en gecoördineerd toegankelijk is via het Vlaams digitaal geoloket. Hierbij wordt in eerste instantie gedacht aan het gebrek aan digitale ontsluiting van cartografische gegevens met betrekking tot plannen van aanleg. SARO vraagt dringend werk te maken van de nodige optimalisatie van de digitale ontsluiting van die informatie. Dit zal mede bijdragen tot het verhogen van het maatschappelijk draagvlak.

Er kan tevens gedacht worden aan de creatie van een uniek loket RO waarbij alle relevante informatie per gemeente digitaal beschikbaar is, zodat de burger niet telkens moet opgezadeld worden met een zoektocht naar de bevoegde overheid (gewest, provincie, gemeente).

31. Evaluatie inspraak- en beroepsmogelijkheden. De beleidsnota (p. 41) pleit voor het afschaffen van administratieve beroepsmogelijkheden. Dit kan enkel betrekking hebben op het administratief beroep bij de deputatie, aangezien dit het enige resterende administratieve beroep is. Het is niet wenselijk dat slechts één overheid (de gemeente) een opportuniteitsoordeel kan vellen.

Indien na de vergunningverlenende overheid nog enkel een juridictioneel beroep bij de Raad voor Vergunningenbetwistingen zou overblijven, zou dit slechts een beperkte rechtsbescherming bieden.

32. Een volwaardige instrumenten-mix. De effectieve realisatie van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen is één van de belangrijkste doelstellingen van het ruimtelijk beleid. Vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening is het neutraal door wie deze gewenste ordening gerealiseerd wordt: private, publieke of publiek-private actoren. Procedures dienen bovendien resultaatgericht

te zijn, waarbij eventuele uitzonderingen enkel toegelaten zijn op basis van objectieve motieven en de aard van de ruimtelijke impact.

Eventuele beperkingen op het eigendomsrecht in functie van het algemeen belang, dienen voldoende vergoed te worden. De SARO herhaalt de opmerking uit haar advies betreffende het ontwerpdecreet grond- en pandenbeleid, waarin zij pleitte voor een volledige afstemming van de verschillende sectorale vergoedingen en instrumenten, mede in het licht van het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.

De SARO vraagt bovendien aandacht voor het verkennen van de mogelijkheid van nieuwe instrumenten zoals geïntegreerde beheerplannen, overdrukken cultuurhistorie op GO en parkgebieden, rood voor groen regelingen, hervorming gemeentefonds, landgoederen.

- 33. Handhaving.** De SARO benadrukt het belang van een goede handhaving van het ruimtelijk beleid. De Raad vindt het positief dat hier werk wordt van gemaakt. De beleidsnota benadrukt dat het ontwerp handhavingsplan ten laatste vier maanden na het aantreden van de Vlaamse regering zal worden voorgelegd. Na overleg met de belangrijkste handhavingsinstanties en advisering, zoals voorzien in de Vlaamse Codex RO, zal de Vlaamse regering het handhavingsplan vaststellen binnen zes maanden na haar aantreden; en dit in overeenstemming met het regeerakkoord. De Vlaamse Codex RO bepaalt dat het ontwerp van handhavingsplan voor advies zal voorgelegd worden aan de SARO. De Raad zal zich dan verder uitspreken over het handhavingsbeleid in de ruimtelijke ordening.

Wat betreft de activering van de handhavingspartners stelt de SARO vast dat de beleidsnota (pag. 47) de aanstelling van verbaliserende ambtenaren als een opportuniteit voor de provincies beschouwt. Het moeilijke probleem van handhaving wordt op die manier doorgeschoven naar de provincies.

IX. ONROEREND ERFGOED

- 34. Onroerend erfgoed.** De Raad stelt vast dat de beleidsnota slechts zeer beperkt ingaat op de afstemming tussen ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed.

Nochtans zijn de afstemmingsbehoeften tussen ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed erg noodzakelijk. Dit wordt ook erkend in het Verdrag van Malta.¹² Afstemming situeert zich onder meer op het niveau van de ruimtelijke structuurplannen op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Onroerend erfgoed (archeologie, landschap, monumenten) moet in een vroege fase van het planproces worden ingebracht. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opnemen van de ontwikkelingsperspectieven voor onroerend erfgoed in het richtinggevend deel van de structuurplannen.

De beleidsnota ruimtelijke ordening vermeldt twee kleinere initiatieven in verband met onroerend erfgoed. Enerzijds wordt het meervoudig ruimtegebruik van onroerend erfgoed vermeldt als één van de mogelijke problematieken die kunnen leiden tot een nieuwe herziening van het RSV I (zie paragraaf 7 van voorliggend advies). Ten tweede vermeldt de beleidsnota (pag.22) dat de relatie met onroerend erfgoed meegenomen zal worden bij de interne werkgroep belast met de uitwerking van een ruimtelijk beleidskader voor de inplanting van windmolens en andere decentrale energieproductie.

¹² SARO 2009-08. Advies van 30 oktober 2009 over het verdrag houdende instemming met het Europees verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed.

De Raad ondersteunt deze initiatieven maar wijst er op dat de noodzakelijke afstemming tussen ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed natuurlijk veel ruimer gaat. Afstemming zou veel systematischer kunnen gebeuren voor alle strategische en operationele doelstellingen opgenomen in de beleidsnota. Als voorbeeld vermeldt de SARO bijvoorbeeld de strategische doelstelling inzake een ruimtelijk beleid gericht op duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit. Het is duidelijk dat het gebruik van erfgoedwaarden een belangrijke factor is in het bereiken van ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid. Dit betekent niet alleen samenwerken met de Vlaamse Bouwmeester maar ook met erfgoedzorgers en –beheerders. Onroerend erfgoed dient beschouwd te worden als een volwaardige partner in het partnerschapsmodel voor ruimtelijke ordening (zie paragraaf 23 van voorliggend advies).