



**ADVIES**  
**VAN 28 NOVEMBER 2012**  
**OVER DE BELEIDSBRIEF RUIMTELIJKE ORDENING 2012-2013**

## INHOUD

I. SITUERING	2
II. ALGEMENE BEOORDELING	2
III. BELEIDSLIJN 1: EFFECTIEVE UITVOERING RSV	3
IV. BELEIDSLIJN 2: EEN NIEUW STRATEGISCH LANGE TERMIJN RUIMTELIJK BELEIDSPAN	4
V. BELEIDSLIJN 3: HERDENKEN EN VEREENVOUDIGEN VAN HET INSTRUMENTARIUM	6
VI. REGELGEVINGSAGENDA	7

### I. SITUERING

1. Op 23 oktober 2012 werd de beleidsbrief Ruimtelijke Ordening 2012-2013 door minister Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport ingediend bij het Vlaams Parlement.<sup>1</sup>
2. Een beleidsbrief wordt opgemaakt door elke Vlaamse minister en geeft een overzicht van de manier waarop de begroting voor het beleidsdomein wordt uitgevoerd tijdens het lopende begrotingsjaar. Tevens gaat de beleidsbrief in op (a) het beleid dat de minister tijdens het volgende begrotingsjaar wil voeren, (b) de manier waarop de Regering het regeerakkoord, de beleidsnota's, en de resoluties en moties van het Parlement heeft uitgevoerd, (c) de nieuwe regelgeving die de minister wil voorstellen, (d) de manier waarop de regering de belangrijkste bestaande decreten heeft uitgevoerd en (e) de stand van zaken over hoe de aanbevelingen van het Rekenhof werden nagevolgd.<sup>2</sup>
3. De beleidsbrief Ruimtelijke Ordening 2012-2013 bouwt verder op de beleidsnota Ruimtelijke Ordening 2009-2014. De beleidsnota schetst voor de komende legislatuur het kader voor de toekomstige beleidsbeslissingen. SARO verwijst naar zijn advies van 16 november 2009 over de beleidsnota Ruimtelijke Ordening 2009-2014.<sup>3</sup>

### II. ALGEMENE BEOORDELING

4. Het is een belangrijke taakstelling van de SARO om reflecties te leveren over de beleidsnota's en beleidsbrieven.<sup>4</sup> De beleidsbrieven 2012-2013 werden op 23 oktober ingediend in het Vlaams Parlement. De bespreking van de beleidsbrieven in het Vlaams Parlement gebeurt in de periode november - begin december. Er is aldus weinig tijd tussen het overmaken van de beleidsbrieven aan het Vlaams Parlement en de bespreking in de bevoegde commissie.

Met voorliggend advies, dat door de SARO werd opgemaakt op eigen initiatief, wenst de raad enkele strategische aandachtspunten te formuleren voor het ruimtelijk beleid voor de resterende regeerperiode 2013-2014.

---

<sup>1</sup> <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2012-2013/g1776-1.pdf>

<sup>2</sup> [http://www.vlaamsparlement.be/vp/informatie/parlementaire\\_begrippenlijst.html](http://www.vlaamsparlement.be/vp/informatie/parlementaire_begrippenlijst.html)

<sup>3</sup> [www.sarovlaanderen.be](http://www.sarovlaanderen.be)

<sup>4</sup> Artikel 3, §1, 4° van het decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de SARO geeft duiding van opdrachten van de SARO o.a. advies uitbrengen over de hoofdlijnen van het beleid inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed.

5. In zijn recent advies over het Groenboek Beleidsplan Ruimte wees de SARO (samen met acht andere strategische adviesraden) op de talrijke onduidelijkheden in de planning en uitvoering van het ruimtelijk beleid.<sup>5</sup> De Raden wijzen ook op de grote onduidelijkheid over het procesverloop 'groenboek-witboek-beleidsplan' en over het structuurplanningsproces op de drie niveaus: RSV, provinciale structuurplannen en gemeentelijke structuurplannen. Er is ook onduidelijkheid over de overgang van het RSV naar het Beleidsplan Ruimte (bijvoorbeeld inzake de ruimteboekhouding). Algemeen wijst de raad op het ontbreken van inzicht in het financieel kader en het gewenste instrumentarium.

Ook de beleidsbrief RO 2012-2013 geeft hieromtrent geen verdere duiding. Tal van initiatieven worden in de beleidsbrief vermeld; echter zonder veel concrete verdere toelichting. Een plan van aanpak ontbreekt, concrete timing en finaliteit ontbreken. Zonder volledigheid na te streven gaat de raad hierna verder in op enkele beleidsinitiatieven, vermeld in de beleidsbrief RO 2012-2013.

### III. BELEIDSLIJN 1: EFFECTIEVE UITVOERING RSV

6. De beleidsnota Ruimtelijke Ordening 2009-2014 formuleert de effectieve uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen als eerste strategische doelstelling van het ruimtelijk beleid voor de periode 2009-2014. De raad ondersteunt ten volle deze beleidslijn. Het blijft primordiaal dat de komende jaren voluit ingezet wordt op de effectieve uitvoering van het RSV. In zijn advies over de beleidsnota RO benadrukte de raad dat voor bepaalde bindende bepalingen de doelafstand nog zeer groot is. De raad drong aan op een snelle en volledige uitvoering van het RSV. Eind 2012 blijft deze opmerking nog steeds zeer actueel. Zowel voor bos, natuur, landbouw als bedrijvigheid zijn concrete acties nodig om de taakstelling, zoals opgenomen in het RSV, ook effectief te realiseren.

In die zin is het positief dat de beleidsbrief (pag. 12) aankondigt dat de administratie aan een realistisch en evenwicht plan van aanpak werkt om tot een effectieve realisatie te komen van de bijkomende taakstelling inzake economische bedrijvigheid (die bij de herziening van het RSV werd vastgelegd op 7000 ha). De beleidsbrief blijft verder echter zeer vaag omtrent de concrete invulling van deze ambities en erkent onvoldoende de knelpunten die hieromtrent momenteel bestaan. De raad wijst onder andere op de grote verwarring die momenteel bestaat in de vooropgestelde taakstelling van 7.000 ha. Het is onduidelijk wat de exacte taakstelling is voor de verschillende beleidsniveaus. Bovendien is er nood aan bijkomende monitoring om een adequaat overzicht te verkrijgen van het aanbod.

Bovendien merkt de raad op dat voor bedrijvigheid de beleidsbrief expliciet ingaat op een plan van aanpak voor de effectieve realisatie van de taakstelling van het RSV. Het is evident dat een dergelijk plan van aanpak ook noodzakelijk is voor de andere sectoren (o.a. natuur, bos) waar de doelafstand voor de effectieve realisatie van de bindende doelstellingen van het RSV nog groter is.

Tenslotte verwijst de raad naar zijn advies omtrent het Groenboek Beleidsplan Ruimte waarin de raad opmerkte dat het zeer onduidelijk is in hoeverre in de toekomst zal verder gewerkt worden met de ruimtebalans en wat het mogelijke alternatief voor de ruimtebalans zal zijn.

7. Voor de realisatie van het RSV op het terrein zet de beleidsbrief verder in op strategische projecten. In het najaar van 2012 zal via een oproep een nieuwe reeks strategische projecten worden gesubsidieerd.

De raad merkt op dat - zoals ook terecht gesteld wordt in de beleidsbrief (pag. 11) - bij de

---

<sup>5</sup> SARO 2012|15. Advies van SARO, Minaraad, MORA, SALV, SARC, SARIV, Vlaamse Woonraad, Vlabest, VRWI, 23 oktober 2012.

uitvoering van het RSV een groot aantal processen gevoerd wordt in eenzelfde regio. Het gaat over (gewestelijke) ruimtelijke uitvoeringsplannen, ruimtelijke strategische projecten en projecten van andere beleidsdomeinen (stedelijk beleid, bos- en natuurbeleid, integraal waterbeleid). De raad benadrukt dat er nog ruimte is voor een verdere afstemming tussen de diverse strategische projecten op Vlaams niveau. Het is momenteel niet steeds duidelijk hoe de ruimtelijke strategische projecten zich verhouden tot andere strategische projecten binnen de open ruimte (vb. landinrichting, natuurinrichting, bosprojecten). Ook binnen het stedelijk gebied kunnen de strategische projecten nog verder afgestemd worden op de diverse stadsontwikkelingsprojecten.

Tevens meent de raad dat er ook nog ruimte voor verbetering is in de organisatie van het overleg bij ruimtelijke strategische projecten. Dit overleg is momenteel zeer beperkt. De samenstelling van de actoren verschilt van project tot project en is niet structureel vastgelegd. Voor de open ruimte doorkruisen de strategische projecten andere projecten zoals de AGNAS-projecten (en Natura 2000), waar het overleg heel verschillend is opgevat. Dit overleg is momenteel zeer beperkt en weinig transparant.

8. Wat betreft de AGNAS-projecten merkt de raad op dat de beleidsbrief een te rooskleurig beeld ophangt. De huidige knelpunten worden verdoezeld en onvoldoende erkend. Bij aanvang van AGNAS 'tweede fase' (medio 2010), engageerde de Vlaamse Regering zich met een eerste gebiedsgericht programma (19 RUP's), om 1.500 ha extra natuur- en bosgebieden af te bakenen en minstens 9.000 ha agrarisch gebied vast te leggen.<sup>6</sup> Dit programma werd inmiddels twee maal uitgebreid (2011, 2012). De raad stelt echter vast dat in 2011 en 2012 slechts 1 RUP in het kader van AGNAS definitief werd vastgesteld. Zoals de beleidsbrief terecht vermeldt is slechts 40% van de taakstelling natuur (38.000 ha) en 20% van de taakstelling bosgebied (10.000 ha) definitief bestemd. De raad vraagt dat er aandacht zou gaan naar de oorzaken waarom de hele procedure zo mank loopt. Bovendien vraagt de raad aandacht voor de knelpunten in de projectstructuur (o.a. inzake de vertegenwoordiging van alle relevante doelgroepen).

#### IV. BELEIDSLIJN 2: EEN NIEUW STRATEGISCH LANGE TERMIJN RUIMTELIJK BELEIDSPAN

9. Een tweede belangrijke beleidslijn betreft de ontwikkeling van een nieuw strategisch lange termijn ruimtelijk beleidsplan. De raad bracht recent - samen met de Minaraad, MORA, SARC, SARiV, Vlaamse Woonraad, Vlabest en de VRWI - een gezamenlijk en unaniem advies uit over het Groenboek Beleidsplan Ruimte.<sup>7</sup> Deze raden vinden het positief dat het Groenboek de aanzet vormt voor een ruim debat over een nieuw RSV. De Raden erkennen de nood aan een nieuw beleidsplan ruimte. Er zijn immers diverse nieuwe ruimtelijke uitdagingen die niet werden meegenomen in het huidige RSV.

De Raden zijn echter bijzonder kritisch voor het tot nu toe gevoerde proces en het resultaat daarvan. Het voorliggende Groenboek toont volgens de Raden niet aan dat het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen beter zal zijn dan het huidige RSV. Het overtuigt de Raden niet. Het advies van de Raden formuleert volgende concrete en opbouwende aanbevelingen:

1. Focus de ruime participatie;
2. Versterk de betrokkenheid van de lokale overheden en provincies;
3. Geef duiding van het financieel kader;
4. Verduidelijk het traject 'groenboek-witboek-beleidsplan';

---

<sup>6</sup> Nota aan de leden van de Vlaamse regering VR 2010 0705 DOC.037

<sup>7</sup> SARO 2012|15. Advies van SARO, Minaraad, MORA, SALV, SARC, SARiV, Vlaamse Woonraad, Vlabest en VRWI over het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, 23 oktober 2012.

5. Veranker het cyclisch karakter van het proces;
6. Verduidelijk overschakeling RSV naar Beleidsplan Ruimte Vlaanderen;
7. Verduidelijk de herziening van het systeem van structuurplannen;
8. Doorbreek de verkokering;
9. Geef invulling aan een vernieuwende ruimtelijke visie 2020-2050;
10. Erken de ruimere context en de centrale ligging in Noord-West-Europa;
11. Vertrek van het fysisch systeem;
12. Ga uit van een duurzaam en evenwichtig polycentrisch ontwikkelingsmodel;
13. Zet maximaal in op ruimtelijke veerkracht;
14. Geef inzicht in het instrumentarium;
15. Maak werk van kortetermijnacties.

De raad verwijst verder naar zijn advies over het Groenboek Beleidsplan Ruimte voor een verdere toelichting van de verschillende aanbevelingen. Specifiek wenst de raad hier evenwel zijn vraag te benadrukken om het inspraakproces omtrent het Beleidsplan Ruimte te heroverwegen. De huidige participatie via de werkgroepen kent heel wat tekortkomingen. De inspraak is onvoldoende gericht op de essentiële strategische aandachtspunten. Tal van elementen worden niet meegenomen in het overleg. De terugkoppeling is onvoldoende. Door de onduidelijkheden in het gehele proces (o.a. finaliteit witboek – beleidsplan) is het inspraakproces onvoldoende transparant.

10. De beleidsnota RO 2009-2014 kondigde reeds de opmaak aan van het grond- en panden-beleidsplan. De beleidsbrief RO 2012-2013 stelt dat de opmaak van dit plan zal gebeuren in vier fasen nl. (1) een analytische fase, (2) een visieontwikkeling, (3) een actie-programmering en (4) de formele goedkeuringsfase.

SARO heeft reeds meermaals aangedrongen op een grond- en pandenbeleidsplan Vlaanderen. Dit plan moet invulling geven aan een volwaardig instrumentarium, dat kan ingezet worden op de grond- en pandenmarkt. In zijn advies omtrent het groenboek Beleidsplan Ruimte benadrukte de raad dat het grond- en pandenbeleidsplan zal moeten worden geïntegreerd in het RSV (of het Beleidsplan Ruimte).

Wat betreft de timing wijst de raad er op dat conform het decreet grond- en pandenbeleid in 2012 een definitief grond- en pandenbeleidsplan Vlaanderen moet worden vastgesteld. De raad merkt op dat de beleidsbrief RO 2012-2013 stelt dat de goedkeuringsfase van het grond- en pandenbeleidsplan zal samensporen met de besluitvorming rond het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Momenteel gaan zowel het regeerakkoord 2009-2014 als de beleidsnota ruimtelijke ordening 2009-2012 er van uit dat voor het einde van de legislatuur een nieuw ruimtelijk beleidsplan voorlopig zal worden vastgesteld. Dit betekent dat het nog zeer onduidelijk is wanneer het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en ook het grond- en pandenbeleidsplan definitief zullen worden goedgekeurd en van kracht zullen worden.

De raad wijst er op dat - conform het grond- en pandenbeleidsplan – het plan voor advies zal moeten worden voorgelegd aan de SARO. De raad is steeds bereid om vroeger in het proces (bijvoorbeeld op het niveau van de visienota) strategisch advies uit te brengen over de hoofdlijnen van het grond- en pandenbeleidsplan.

11. Op 4 mei 2012 gaf de Vlaamse Regering het startschot om vier kortetermijnacties op te starten. Deze acties beogen een signaalfunctie voor de vernieuwing van het ruimtelijk beleid. De beleidsbrief somt deze vier kortetermijnacties op maar geeft evenwel verder geen enkele duiding noch een plan van aanpak hoe deze acties concreet zullen gerealiseerd worden; en welke timing beoogd wordt. Het is onduidelijk welke stappen hieromtrent in 2013 (en 2014) zullen worden

gezet.

Eén van de kortetermijnacties betreft *'het vrijwaren van strategisch aaneengesloten landbouwgebieden voor de professionele landbouw'*. Het is momenteel onduidelijk wat met deze actie effectief beoogd wordt. Tevens is onduidelijk hoe dit zal worden afgestemd met het plan van aanpak dat zal worden uitgewerkt voor het hergebruik van leegstaande bedrijfsgebouwen op het platteland (beleidsbrief pag. 5). Volgens de beleidsbrief zal het plan van aanpak vertrekken van niet-agrarische en dus zonevreemde economische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen, binnen bestaande volumes en gelegen in een agrarische bestemming. Dit plan van aanpak zal voorgelegd worden aan het Interbestuurlijk Plattelandsoverleg. Ook hier vraagt de raad verdere duiding van dit beleidsinitiatief. De raad benadrukt dat dit aangepaste wetgeving zal noodzaken. Bovendien zal dit moeten ingekaderd worden binnen de doelstelling om strategisch aaneengesloten landbouwgebieden voor de professionele landbouw te realiseren. De raad dringt er op aan dat ze te gepasten tijde om advies zal worden gevraagd omtrent dit beleidsinitiatief.

Een andere kortetermijnactie is gericht op *'maatregelen voor gebieden met harde bestemming met hoog overstromingsrisico of essentiële infiltratiefunctie'*. Zoals reeds aangehaald blijft de beleidsbrief verder zeer vaag over de kortetermijnacties. Er is geen plan van aanpak. Er wordt ook geen enkel verband gelegd in de beleidsbrief met andere initiatieven inzake de overstromingsproblematiek die elders in de beleidsbrief versnipperd aan bod komen. Verderop verwijst de beleidsbrief bijvoorbeeld naar het model van de Demer met een geïntegreerde aanpak van de overstromingsproblematiek. Ook hier erkent de beleidsbrief niet de huidige knelpunten inzake de aanpak. Het zogenaamde 'model van de Demer' is zeker niet optimaal. Het is ook onduidelijk in hoeverre deze kortetermijnactie is afgestemd met de aangekondigde herziening van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening hemelwater (gericht op de compensatie van eventuele negatieve gevolgen van bijkomende verharding en bebouwing). Afstemming is bovendien nodig met de initiatieven in de Nete, Dijle en Demervallei met de koppeling van de overstromingsproblematiek aan de ontwikkeling van klein- en regionaalstedelijke gebieden met bedrijvigheid, recreatief medegebruik, landbouw en natuur.

## V. BELEIDSLIJN 3: HERDENKEN EN VEREENVOUDIGEN VAN HET INSTRUMENTARIUM

12. De beleidsbrief vermeldt onder de hoofding 'instrumenten' de mogelijkheid om in het kader van een gebiedsgericht en geïntegreerd planningsproces tot een bijsturing te komen van de planologische delegatieregeling. Hierdoor kunnen de ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven van lokaal en bovenlokaal niveau in één planningsproces bekeken worden; dus onafhankelijk van het bestuursniveau. Voor specifieke gevallen stelt de beleidsbrief dat het mogelijk moet zijn dat een bestuursniveau haar planningsbevoegdheid overdraagt aan een ander niveau. De raad vindt het positief dat deze piste verder uitgewerkt zal worden en dat - zoals de beleidsbrief stelt - de komende jaren de *'de nodige initiatieven zullen genomen worden om de delegatieregeling te wijzigen'*. Het is evenwel belangrijk dat hierbij de diverse knelpunten in beeld worden gebracht zowel binnen het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening als relevante sectorale wetgeving (o.a. delegatie van de planschade, discrepantie tussen nulbemesting en kapitaalschade<sup>8</sup>). De raad kadert dit initiatief ook binnen een veel groter vraagstuk over de inzet van instrumenten. In zijn advies over het Groenboek Beleidsplan Ruimte wees de raad op het gebrek aan inzicht over het gewenste instrumentarium.
13. De beleidsbrief (onder initiatief 11) kondigt aan dat de minister er voor zal zorgen dat de gemeenten sneller ontvoogd zullen geraken. Dit zal onder meer gebeuren door de minimale voorwaarden voor ontvoogding te versoepelen. Zo zullen de diploma- en aanstellings-

---

<sup>8</sup> Voor provinciale en gemeentelijke RUP's is de nulbemesting niet van toepassing; voor deze RUP's geldt wel gebruikerswaardedaling in de kapitaalschade berekening.

voorwaarden voor gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren worden aangepast.

De raad erkent dat de algemene ontvoogding van de gemeenten verder moet gefaciliteerd worden. Ontvoogding van de gemeenten is initieel gericht op een betere kwaliteit van het proces. Deskundigheid van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar is essentieel. Versnelling van de ontvoogding ligt niet in een verlaging van de opleidingsvoorwaarden voor de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Belangrijk is om in te zetten op een verdere vereenvoudiging van de regelgeving. Ook een adequate ondersteuning van de Vlaamse administratie is cruciaal.<sup>9</sup> Ten slotte wijst de raad er op dat niet geraakt mag worden aan de onafhankelijkheid van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

14. De raad wenst tevens de nadruk te leggen op de huidige verkokering. In zijn advies over het Groenboek Beleidsplan Ruimte wees de raad op de noodzakelijke afstemming van de verschillende beleidsplannen op Vlaams niveau. Ook inzake de verschillende schadevergoedingen op Vlaams niveau is er nog heel wat ruimte voor afstemming. De raad verwijst hieromtrent naar het advies van de Minaraad van 28 oktober 2012.<sup>10</sup> De Minaraad vraagt in zijn advies om *‘werk te maken van een decretale regeling betreffende compenserende vergoedingen voor maatregelen die disproportioneel beperkende gevolgen hebben voor het grondgebruik in de brede zin. Naar analogie met de harmonisering die doorgevoerd werd inzake voorkooprechten, zou die decretale regeling moeten zorgen voor een systematische ordening en onderlinge afstemming van de verschillende compensatiemechanismen, dit met het oog op een uniform, transparant en billijk kader, in hoofde van de rechtsonderhorige en de overheid, zowel op het vlak van de toepassing (afwegingskader) als op het vlak van de berekening. ... Het moet daarbij niet alleen gaan om integratie binnen het natuur- en bosbeleid, maar ook moet onderzocht worden of de compensatiemechanismen uit bv. de beleidsvelden waterbeleid en ruimtelijke ordening mee in het systeem ingebracht kunnen worden. Op die manier kunnen alle compensaties voor gebruiksbepalingen in één systeem behandeld worden’*.

## VI. REGELGEVINGSAGENDA

15. De beleidsbrief bevat een regelgevingsagenda met een olijsting van de lopende wetgevende initiatieven voor 2013 met betrekking tot ruimtelijke ordening. De raad vindt dit positief. SARO gaat er van uit dat ze omtrent de decreten en strategische uitvoeringsbesluiten in het ruimtelijk beleid om advies zal gevraagd worden. Het betreft onder meer volgende aangekondigde wetgevende initiatieven:

- Grond- en pandenbeleidsplan.
- Kaderdecreet complexe investeringsprojecten.
- Kaderdecreet omgevingsvergunning.
- Aanpassing handhavinginstrumentarium.
- Herziening gewestelijke stedenbouwkundige verordening hemelwater.
- Aanpassing decreet leegstand bedrijfsruimten.
- Conceptnota financieel instrumentarium.
- Conceptnota integraal detailhandelsbeleid.

---

<sup>9</sup> Het verhogen van de bestuurskracht van de gemeenten is een cruciale taak van de Afdeling ‘Adviseren en Participeren lokaal’ binnen het hervormde departement ‘Ruimte Vlaanderen’

<sup>10</sup> Minaraad. Advies van 28 oktober 2012 naar aanleiding van de evaluatie van de instrumenten van natuur- en bosbeleid in functie van instandhoudingsdoelstellingen. [www.minaraad.be](http://www.minaraad.be)