



ADVIES
VAN 3 JUNI 2016
BETREFFENDE DE ADVIESVRAAG VAN HET VLAAMS PARLEMENT
INZAKE DE OPVOLGING VAN HET KLIMAATBELEID IN VLAANDEREN

INHOUD

I.	SITUERING	2
II.	ALGEMENE BEOORDELING	3
III.	HET BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN VOOR EEN KLIMAATBESTENDIG VLAANDEREN	4
IV.	AFSTEMMING TUSSEN ALLE RELEVANTE BELEIDSPLANNEN	4
V.	EEN SAMENHANGEND INSTRUMENTARIUM	5
VI.	EEN VOLWAARDIG FINANCIËEL KADER	6
VII.	MONITORING EN KENNISOPBOUW	7
VIII.	RUIMTE EN VERVOERNETWERKEN	7
IX.	KWALITATIEVE VERDICHTING EN KERNVERSTERKING	8
X.	ROBUUSTE EN SAMENHANGENDE OPEN RUIMTE	10
XI.	EEN KLIMAATGERICHTE ONROERENDERGOEDZORG	10

I. SITUERING

1. SARO ontving op 4 mei 2016 een adviesvraag van de voorzitter van het Vlaams Parlement Jan Peumans inzake de opvolging van het klimaatbeleid in Vlaanderen, dit naar aanleiding van de oprichting van de bijzondere commissie klimaat van het Vlaams Parlement. Deze commissie werd opgericht naar aanleiding van de klimaatconferentie van eind 2015 in Parijs. Met voorliggend advies, goedgekeurd door de raad op 3 juni 2016, komt SARO tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn van dertig dagen.
2. De adviesvraag vermeldt dat de klimaatcommissie zich richt op de lange termijn, horizon 2050, en bekijkt welke beleidsmaatregelen moeten worden getroffen om een transitie in de maatschappij te bewerkstelligen. De adviesvraag stelt verder dat het klimaatbeleid grotendeels wordt bepaald door Europa en de Europese instellingen. Eén van de kernopdrachten van de commissie is na te gaan welke bijdrage Vlaanderen kan leveren aan de klimaat- en energiedoelstellingen van Europa, en hoe het Vlaamse beleid zich beter kan positioneren binnen de Europese context op het vlak van klimaatbeleid.
Bovendien onderzoekt de commissie hoe men het klimaatbeleid en de realisatie van de doelstellingen kan integreren in alle relevante beleidsdomeinen. Speciale aandacht gaat hierbij naar die sectoren waar de uitstoot eerder stijgt dan daalt.
3. De commissie wenst daartoe een aantal Vlaamse strategische adviesraden te bevragen. In de adviesvraag aan SARO worden volgende algemene adviesvragen geformuleerd:
 - a. Welk reductiepotentieel aan broeikasgassen was binnen uw sector vooropgesteld? Is dit potentieel wel of niet gerealiseerd? Wat kunnen we hieruit leren voor de toekomst?
 - b. Welke klimaatmaatregelen kunnen de verschillende sectoren die onder uw adviesraad ressorteren, concreet nemen om de klimaatdoelstellingen te halen op korte (tegen 2020), op middellange (tegen 2030) en op langere termijn (tegen 2050)? Gelieve daarenboven uw aanbevelingen te rangschikken in een opportunity matrix op basis van twee parameters: 1) de moeilijkheid waarmee een bepaalde aanbeveling kan worden doorgevoerd; 2) de te verwachten (maatschappelijke) kosten en opbrengsten die aan het doorvoeren van dergelijke aanbeveling gekoppeld zijn. Gelieve ten slotte aan te geven welke maatregelen al in voorbereiding zijn.
 - c. Zonder een doorgedreven transitiedenken zouden de doelstellingen 2030 nog wel gerealiseerd worden maar zouden de doelstellingen 2050 onhaalbaar worden. Hoe zou de noodzakelijke transitie binnen uw sector er uit kunnen zien? Welke zijn eventueel de lock-ins? Welke zijn de economische en maatschappelijke opportuniteiten en hoe kan het

beleid bijdragen om die te maximaliseren?

- d. Op welke manier kan er voor gezorgd worden dat die transitie binnen uw sector sociaal-rechtvaardig is, zowel in het veranderingsproces als in de doelstellingen?
 - e. Hoe kan een lokaal klimaatbeleid bijdragen aan klimaatdoelstellingen te halen op korte (tegen 2020), op middellange (tegen 2030) en op langere termijn (tegen 2050)?
4. Naast deze algemene adviesvragen stelde het Vlaams Parlement tevens een aantal specifieke adviesvragen aan SARO:
- a. Welke bijstellingen aan het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid zijn nodig ter bevordering van de realisatie van de klimaatdoelstellingen?
 - b. Hoe kan ruimtelijke ordening inspelen op het verminderen van verplaatsingen, rekening houdend met de voor Vlaanderen typische lintbebouwing?
 - c. Welk potentieel heeft het onroerend erfgoed in Vlaanderen om bij te dragen aan de reductie van de uitstoot van broeikasgassen? Welke maatregelen zijn volgens SARO nodig om dit potentieel ook effectief aan te boren? Waar zitten vandaag de wettelijke belemmeringen om onroerend erfgoed te verduurzamen?
 - d. Heeft SARO voorstellen om de trend van toenemend transport over de weg te kunnen keren?
 - e. Heeft SARO voorstellen van maatregelen die het aandeel van het openbaar vervoer in het individueel personenvervoer kunnen doen toenemen?
 - f. Hoe moet een klimaatneutrale stad / gemeente er volgens SARO uitzien?
 - g. Moet Vlaanderen een deel van de bestaande onbebouwde percelen wijzigen van bestemming?
 - h. Met welke beleidsinstrumenten kan Vlaanderen kernversterking realiseren?

II. ALGEMENE BEOORDELING

5. SARO vindt het positief dat de raad - als strategische adviesraad voor ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed - door het Vlaams Parlement aangesproken wordt om advies te formuleren inzake het klimaatbeleid. SARO wenst met voorliggend advies een constructieve bijdrage te leveren aan het debat inzake het klimaatbeleid in Vlaanderen.

De klimaatuitdagingen hebben een belangrijke ruimtelijke dimensie. Er is een grote wisselwerking tussen het klimaatbeleid en het ruimtelijk beleid. Het Vlaams Parlement vraagt in zijn adviesvraag naar de noodzakelijke bijstellingen aan het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid ter bevordering van de realisatie van de klimaatdoelstellingen. In voorliggend advies wijst de raad hieromtrent op het belang van het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (zie deel III), de noodzakelijke afstemming tussen alle relevante Vlaamse beleidsplannen met het oog op transitie (deel IV), de vraag naar meer consistentie in het instrumentarium van het ruimtelijk beleid (deel V), de nood aan een volwaardig financieel kader (deel VI) en het belang van monitoring en kennisopbouw (deel VII).

Vervolgens gaat de raad in op enkele ruimtelijke aandachtspunten: ruimte en vervoernetwerken (deel VIII), kwalitatieve verdichting en kernversterking (deel IX), robuuste en samenhangende open ruimte (deel X) en een klimaatgerichte onroerendergoedzorg (deel XI).

III. HET BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN VOOR EEN KLIMAATBESTENDIG VLAANDEREN

6. Het ruimtelijk beleid heeft een ruime ervaring met (ruimtelijke) 'planning'. Met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werden in 1997 diverse waardevolle uitgangspunten vastgelegd inzake de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in Vlaanderen. Doelstellingen van het RSV die een bijdrage kunnen leveren aan klimaatadaptatie of mitigatie zijn onder meer de concentratie van stedelijke ontwikkelingen binnen het stedelijk gebied en het vrijwaren van de openruimte, de uitbouw van een netwerk van natuurgebieden (de natuur-en bosstructuur) en van een landschappelijke structuur, de ondersteuning van het integraal waterbeleid en het concept van ruimtelijke planning op basis van het fysisch systeem.
7. Zowel het vorige als het huidige Vlaams Regeerakkoord gaan uit van de vaststelling van een nieuw Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Dat er nood is aan een nieuw beleidsplan ruimte wordt ruim erkend. De goedkeuring door de Vlaamse Regering van het Groenboek BRV in 2012 is tot op heden evenwel de enige formele stap.¹ In januari 2016 werd SARO om advies gevraagd over de werktekst Witboek BRV.²

De raad heeft meermaals het belang benadrukt van een nieuw BRV. Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen moet - als opvolger van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen - een strategisch en dynamisch beleidskader voor 2050 uittekenen waarin de bouwstenen zullen worden vastgelegd voor een dynamisch ruimtelijk ontwikkelingsbeleid met een hoog ambitieniveau.³

Het BRV moet invulling geven aan duidelijke en concrete ruimtelijke taakstellingen en doelstellingen op Vlaams niveau die richtinggevend en kaderend zijn voor de gemeentelijke en provinciale ruimtelijke beleidsplannen.

Het Groenboek BRV omschrijft '*het vergroten van de ruimtelijke veerkracht in Vlaanderen*' als één van de drie krachtlijnen van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Vier thema's worden geformuleerd: (1) schokken opvangen, (2) spons voor klimaatverandering, (3) groenblauwe dooradering garanderen en (4) ruimte bieden aan energietransitie.

IV. AFSTEMMING TUSSEN ALLE RELEVANTE BELEIDSPLANNEN

8. Heel wat (beleids)plannen met belangrijke ruimtelijke doorwerking komen van de Vlaamse overheid en hebben vaak een Europese link (Europese natuurdoelen, waterbeleidsplannen, infrastructuurplannen, mobiliteitsplannen, woonbeleidsplannen). De Vlaamse overheid moet hier de coördinatie en afstemming bewaken.

Om tot dergelijke doorwerking en wederzijdse versterking tussen de verschillende (in opmaak zijnde) beleidsplannen te komen, is er nood aan een consistente, geïntegreerde aanpak. De raad uitte reeds herhaaldelijk zijn bezorgdheid over de manier waarop de Vlaamse overheid plannen opstelt. Er is een duidelijk gebrek aan coherentie en een fundamenteel haat in de coördinatie en integratie van plannen. Er is nood aan een meer geïnstitutionaliseerd kader voor de afstemming en stroomlijning van de verschillende Vlaamse beleidsplannen. Dergelijk gebrek aan coherentie en coördinatie ondermijnt ook de realisatie van klimaatdoelstellingen in Vlaanderen. Het feit dat er verschillende plannen (bv. mobiliteitsplan, woonbeleidsplan, BRV, plattelandsbeleidsplan) in opmaak zijn, vormt evenwel een unieke kans tot volwaardige afstemming van de verschillende beleidsplannen.⁴

¹ SARO 2012|015. Advies van negen strategische adviesraden over het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (oktober 2012) www.sarovlaanderen.be

² SARO 2016|001. Advies van 27 januari 2016 over de werktekst Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

³ SARO 2013|005. Advies van 27 maart 2013 over het Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020

⁴ SARO 2013|005. Advies van 27 maart 2013 over het Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020

Indien het ruimtelijk beleid zijn ambitie wenst waar te maken om terug een integrerende rol op te nemen dan is het essentieel dat het BRV op hoofdlijnen inzicht geeft in de ruimtelijke doorwerking van de diverse Vlaamse beleidsplannen en afstemming realiseert.

Naast de afstemming tussen de beleidsplannen op Vlaams niveau is ook afstemming noodzakelijk met de provinciale en lokale beleidsplannen. Tevens moet afstemming met de doelstellingen van de andere gewesten en de buurlanden worden nagestreefd.

9. Met de visienota 2050 'Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen' formuleert de Vlaamse Regering zijn ambities voor het Vlaanderen van 2050. Via het uitvoeren van een lange termijn-beleid wenst de Vlaamse Regering de noodzakelijke transitie in de samenleving (zoals in de industrie, de omgang met materialen en energie, mobiliteit en zorg) te versnellen. Het is positief dat de Vlaamse Regering erkent dat dit systeeminnovaties vereist waarbij de inbreng van maatschappelijke stakeholders (o.a. sociale partners, ondernemerswereld, innovatieve spelers, brede middenveld) wordt gevaloriseerd.

De raad betreurt evenwel dat de visienota 2050 niet ingaat op de samenhang en de afstemming met het BRV. In tegenstelling tot Vlaanderen in Actie wordt 'ruimte voor morgen' niet langer meer weerhouden als één van de grote maatschappelijke uitdagingen.⁵ De visienota 2050 formuleert geen specifiek transitietraject inzake 'ruimte voor morgen'. De raad betreurt het gebrek aan afstemming met (en het gebrek aan voortbouwen op) de VIA-transitie 'ruimte voor morgen' gekoppeld aan de VIA-doorbraak 'groen stedengewest'.

De centrale visie die in VIA geformuleerd werd inzake 'ruimte voor morgen' blijft nog steeds actueel: *'We moeten zuinig omspringen met de oppervlakte die we ter beschikking hebben. Zorgvuldig ruimtegebruik wordt een sleutelbegrip. Vlaanderen in Actie wil een veelzijdige levensruimte van wereldklasse, waarin mensen kunnen wonen en werken, zich kunnen ontspannen en elkaar kunnen ontmoeten. Zo wordt Vlaanderen nog aantrekkelijker voor zijn inwoners, voor toeristen en voor talent of investeringen uit het buitenland. Onze ruimte moet veerkrachtig zijn, zodat we rekening kunnen houden met de gevolgen van de klimaatverandering en met het energievraagstuk. Een netwerk van groene verbindingen en waterlopen staat borg voor wateropvang en biodiversiteit. Grote open ruimten zijn bestemd voor voedselproductie, grondstoffen, planten en dieren. In stedelijke natuur en parken vinden we ontspanning, water en zuurstof.'*⁶

SARO wijst er op dat de Vlaamse Regering bij de definitieve vaststelling van de visienota 2050 geen rekening heeft gehouden met zijn vraag om de ruimtelijke transitieagenda op de voorgrond te plaatsen in het kader van de visienota 2050 zodat dit één van de robuuste sokkels wordt waarop het gewenste Vlaamse langetermijntransitiebeleid kan steunen, met voldoende veerkracht om (sectorale) disrupties op te vangen. Het is nochtans een historische kans om na ongeveer 40 jaar gewestplannen en na 20 jaar RSV met het BRV een nieuwe oriëntatie te geven aan het ruimtelijk beleid. De raad stelt wel vast dat 'slim wonen en leven' als nieuw transitiethema werd toegevoegd aan de definitieve visienota 2050. Hierbij wordt ingegaan op verschillende doelstellingen van ruimtelijke ordening zoals verweving van functies, nabijheid, transit oriented development.

V. EEN SAMENHANGEND INSTRUMENTARIUM

10. SARO benadrukt tevens de noodzaak van een samenhangend en werkbaar instrumentarium dat de doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen ondersteunt en versterkt. De samenstelling en het samenspel van het volledig instrumentarium van de ruimtelijke ordening (en van andere beleidsdomeinen) is immers cruciaal voor de effectieve realisatie van de

⁵ Voor het ruimtelijk beleid ging VIA uit van de specifieke maatschappelijke uitdaging 'ruimte voor morgen' gekoppeld aan de doorbraak 'groen en dynamisch stedengewest'.

⁶ SARO 2015|026. Advies van 25 november 2015 over de visie 2050: een langetermijnstrategie voor Vlaanderen.

doelstellingen.

Het bewaken van 'consistentie in het instrumentarium' werd ook benadrukt in het kader van de evaluatie van het ruimtelijk beleid.⁷ Dit evaluatierapport stelde duidelijk dat *'het RSV en de uitvoering ervan, uitgehold zijn door een aantal beleidsinitiatieven en -keuzes binnen ruimtelijke ordening, dus in de eigen sector zelf.'* Zowel het decreet grond- en pandenbeleid, de VCRO en het handhavingsbeleid bevatten elementen die afwijken van en zelfs tegengesteld zijn aan het RSV. Dit rapport pleit er voor om het BRV, het decreet grond- en pandenbeleid en de VCRO vanuit deze consistentiebril voldoende op elkaar af te stemmen en wijzigingen aan te brengen waar nodig.

Het is aldus belangrijk dat bij de verdere uitwerking van het BRV rekening wordt gehouden met de oorzaken van het huidige falen van het ruimtelijk beleid: nl. de huidige 'mismatch' tussen de visie van het RSV en de uitvoering er van. Een aantal ruimtelijke problemen zijn mede veroorzaakt door het huidige beleid.

De raad vraagt om de inconsistentie binnen het ruimtelijk beleid in kaart te brengen. Het is noodzakelijk om de bepalingen en instrumenten die haaks staan op de positieve aspiraties van het Groenboek BRV te benoemen. Het is essentieel dat de gewestelijke regelgeving de doelstellingen van het BRV ondersteunt.⁸

11. Aanvullend aan de vraag naar samenhang en consistentie binnen het ruimtelijk instrumentarium wijst SARO op de noodzakelijke samenhang met het instrumentarium van andere beleidsvelden.

Het landinrichtingsdecreet legt de basis voor een breed inzetbare set aan instrumenten voor uitvoering van projecten in de ruimte. De 'instrumentenkoffer' bevat 17 instrumenten op het gebied van inrichting, beheer, verwerving en grondmobiliteit. Een aantal van deze instrumenten zijn nieuw.⁹

De beleidsnota omgeving 2014-2019 kondigt de opmaak aan van één instrumentendecreet.¹⁰ Met de conceptnota van 13 mei 2016 legde de Vlaamse Regering de inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen vast bij de opmaak van een instrumentendecreet. De conceptnota stelt onder meer: *'Het instrumentendecreet wil de instrumenten aanreiken die met het oog op een realisatiedoelstelling kunnen ingezet worden. Dit is een horizontaal (beleidsdomeinoverschrijdend) uitgangspunt.'*¹¹

VI. EEN VOLWAARDIG FINANCIËEL KADER

12. Er is geen zicht op de financieel-economische impact van de diverse ruimtelijke beleidsopties en op de kosten en baten van de diverse ruimtelijke doelstellingen. Zo brengt de eventuele uitbouw van een polycentrische netwerkstructuur hoge investeringskosten met zich mee maar anderzijds genereert het ook heel wat directe en indirecte opbrengsten (vb. vermijden kosten door verdere lintbebouwing, vermindering economische kost congestie, het voorkomen van economische schade door overstromingen). De raad vraagt om een samenhangend volwaardig en robuust financieel en flankerend kader uit te werken. Dit moet operationeel zijn zodra het BRV uitvoering

⁷ Evaluerend onderzoek naar de effectieve uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Eindrapport juli 2010. Instituut voor de overheid – K.U. Leuven, SumResearch, Departement Architectuur Sint-lucas, Nijmegen School of Management.

⁸ SARO 2012|015. Advies van negen strategische adviesraden over het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (oktober 2012) www.sarovlaanderen.be

⁹ Zoals vestigen van erfdiensbaarheden tot openbaar nut, herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil.

¹⁰ Beleidsnota omgeving 2014-2019 pag. 23: *'Ik bewerkstellig de opmaak van één instrumentendecreet. Dit decreet wordt samengesteld uit het gamma van ruimtelijk instrumentarium, maar ook andere types van instrumenten die deze realisatiegerichtheid kunnen versterken. Ik denk onder andere aan fiscale instrumenten, instrumenten uit het landinrichtingsdecreet, de grond- en pandenbeleidsinstrumenten, evenals de geharmoniseerde compenserende vergoedingen.'*

¹¹ VR 2015 1305 DOC.0454/1

krijgt.

13. De raad wijst tevens op het belang van de evaluatie (en eventuele herziening) van het systeem van planschade en planbaten, zoals voorzien in de VCRO.¹² In het kader van een 'budgetneutraal' ruimtelijk planningsstelsel kan de effectieve inning van planbaten financiële middelen vrijmaken voor het ondersteunen van de noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen.

Aanvullend verwijst de raad ook naar de conceptnota van de Vlaamse Regering inzake de harmonisering van de compenserende vergoedingen.

Het ruimtelijk beleid onderzoekt tevens de mogelijkheid voor het uitwerken van gebiedsfondsen voor investeringen in open ruimte die minder rendabel zijn, maar voor de maatschappij van essentieel belang zijn. De werktekst Witboek BRV suggereert tevens de mogelijke bijsturing van het plattelandsfonds. Verder is ook sprake van het verkennen van verhandelbare ontwikkelingsrechten als instrument in de verhoging van ruimtelijk rendement.

VII. MONITORING EN KENNISOPBOUW

14. In zijn advies van 25 november 2015 over het beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek inzake ruimte benadrukte de raad het belang van 'dataverzameling en monitoring'. Data en indicatoren leveren een belangrijke bron van informatie om het beleid bij te sturen.

De beleidsbrief 'omgeving' 2014-2015 vermeldt dat de minister - gezien het vergaren van data met betrekking tot de kennis zeer belangrijk is - een aantal digitale uitwisselplatforms zal opstellen.

SARO benadrukte tevens het belang van open data. Open data zijn immers een algemene beleidslijn van de Vlaamse Regering. Open data zijn belangrijk voor zowel het middenveld (vb. om beleid te evalueren, de publieke opinie te informeren) als voor private partijen (bv. indien de registers van onbebouwde percelen als open data beschikbaar zou zijn, kan door de private sector sterker ingezet worden op inbreiding en verdichting van stads- en dorpskernen). De website van Ruimte Vlaanderen geeft onder de noemer 'monitoring' nu enkel inzage in de atlas van de woonuitbreidingsgebieden. Dit is ruimschoots onvoldoende.¹³

VIII. RUIMTE EN VERVOERNETWERKEN

15. Het Vlaams Parlement stelde in zijn adviesvraag de volgende vragen inzake de samenhang tussen het ruimtelijk beleid en het mobiliteitsbeleid: (a) Hoe kan ruimtelijke ordening inspelen op het verminderen van verplaatsingen, rekening houdend met de voor Vlaanderen typische lintbebouwing? (b) Heeft SARO voorstellen om de trend van toenemend transport over de weg te kunnen keren? (c) Heeft SARO voorstellen van maatregelen die het aandeel van het openbaar vervoer in het individueel personenvervoer kunnen doen toenemen?
16. SARO benadrukte reeds in tal van adviezen de nauwe samenhang tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit¹⁴. Het ruimtelijk beleid is één van de drijvende krachten achter de mobiliteitsontwikkeling. Volgens de raad kan een goede afstemming tussen beide substantieel bijdragen aan

¹² VCRO. Artikel 2.6.19: 'De Vlaamse Regering werkt een evaluatiemechanisme uit dat toelaat om de effectiviteit van de planbatenregeling op te volgen en om het adequaat karakter van de tariefregeling te bewaken. Het evaluatiemechanisme leidt vijfjaarlijks tot een globaal evaluatierapport dat voorgelegd wordt aan de Vlaamse Regering en aan het Vlaams Parlement.'

¹³ SARO 2015|017. Advies van 25 november 2015 over het beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek inzake ruimte.

¹⁴ SARO 2011|011. Advies van 29 juni 2011 over het informatief deel van het mobiliteitsplan Vlaanderen, SARO 2012|006. Advies van 23 mei 2012 over de missie en visie van het ontwerp mobiliteitsplan Vlaanderen, SARO 2013|033. Advies van 18 december 2013 over het ontwerp mobiliteitsplan Vlaanderen.

het realiseren van de klimaatdoelstellingen. In die zin ondersteunt SARO de volgende bepaling opgenomen in het wensbeeld duurzame mobiliteit van het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen: *'De ruimtelijke inrichting en het locatiebeleid zijn optimaal afgestemd op de verplaatsingsbehoefte waardoor de vraag naar en de toename van het aantal verplaatsingen en het aantal afgelegde kilometers met individuele motorvoertuigen beperkt wordt. De ruimtelijke omgevingscondities zijn gunstig voor duurzame vervoerswijzen en zorgen voor een hoge verkeersleefbaarheid en meer aaneengesloten groenvoorzieningen binnen eenieders bereik.'*¹⁵

17. De principes om tot onderlinge afstemming tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit te komen zijn gekend en komen in tal van beleidsdocumenten aan bod (o.a. Visienota 2050, Groenboek BRV, Werktekst Witboek BRV).¹⁶ Ze kunnen gevat worden onder de noemer 'Transit Oriented Development', wat staat voor het ontwikkelen in dichte kernen, rond multimodale knooppunten en langs vervoersassen met concentraties van wonen, werken en voorzieningen. SARO vindt het positief dat 'Transit Oriented Development' en andere (ruimtelijke) principes zoals nabijheid, locatiebeleid en multimodaliteit aandacht krijgen in de verschillende beleidsdocumenten. De raad meent dat door het principe van nabijheid meer centraal te plaatsen in de mobiliteitsplanning de groei van mobiliteit beheerst kan worden. Er is ook nood aan multimodaal ontsluitbare en principieel multifunctionele hubs op diverse schaalniveaus. Een doordacht locatiebeleid moet er voor zorgen dat ontwikkelingen die sterke verkeers- en vervoersstromen genereren enkel gelokaliseerd worden op plaatsen die multimodaal ontsloten zijn, in de buurt van knooppunten of langsheen waterwegen of corridors van het openbaar vervoer.
18. De raad stelt echter vast dat ruimtelijke ordening en mobiliteit nog te vaak los van elkaar ontwikkeld worden. De ruimtelijke principes worden tot op heden onvoldoende in de praktijk doorvertaald (zie ook deel V van dit advies).¹⁷ Het Groenboek BRV stelt terecht: *"Vandaag zijn vervoerssystemen echter onvoldoende aangepast aan de ruimtelijke organisatie, en vice versa. Intensieve activiteiten worden nog te vaak ontwikkeld op plaatsen die onvoldoende multimodaal bereikbaar zijn. Interessante vervoersknooppunten worden dan weer onvoldoende benut. Dit vraagt een efficiënter en multimodaal gebruik van infrastructures in een aangepast netwerk."*¹⁸ De raad wijst erop dat er geen afgewerkt BRV, noch een afgewerkt Mobiliteitsplan Vlaanderen voor handen is. Dit belemmert de realisatie van het hierboven geschetste wensbeeld duurzame mobiliteit en dus van de klimaatdoelstellingen. Het feit dat het BRV en het Mobiliteitsplan Vlaanderen tegelijk in opmaak zijn, biedt volgens de raad evenwel een unieke kans om alsnog tot de noodzakelijke afstemming tussen het ruimtelijk beleid en het mobiliteitsbeleid te komen.

IX. KWALITATIEVE VERDICHTING EN KERNVERSTERKING

19. Het Vlaams Parlement stelde in zijn adviesvraag de volgende vragen inzake kernversterking: (a) Moet Vlaanderen een deel van de bestaande onbebouwde percelen wijzigen van bestemming, (b) Met welke beleidsinstrumenten kan Vlaanderen kernversterking realiseren? (c) Hoe moet een klimaatneutrale stad / gemeente er volgens SARO uitzien?
20. Kernversterking en kwalitatieve verdichting. Tal van beleidsdocumenten (o.a. Groenboek BRV, ontwerp woonbeleidsplan) benadrukken dat het aansnijden van de open ruimte voor de bouw van nieuwe woningen geen duurzame optie is en dat maximaal moet worden ingezet op

¹⁵ Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen – informatief deel, p. 203.

¹⁶ De visienota 205 benadrukt in het kader van het thema 'een vlot en veilig mobiliteitssysteem': 'Het is een belangrijke uitdaging om te zorgen voor een goede samenhang en versterking van de verschillende 'ruimtelijke netwerken': de 'infrastructuur- en logistieke' netwerken, de 'groenblauwe' netwerken en de 'stedelijke netwerken'.

¹⁷ Evaluerend onderzoek naar de effectieve uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Eindrapport juli 2010. Instituut voor de overheid – K.U. Leuven, SumResearch, Departement Architectuur Sint-lucas, Nijmegen School of Management.

¹⁸ Groenboek BRV, p. 14.

inbreiding, stadsvernieuwingsprojecten, kernversterking, renovatie en vernieuwbouw.¹⁹ ‘Slimme verdichting’ en ‘ruimtelijk rendement’ zijn waardevolle ruimtelijke aandachtspunten.²⁰ De noodzakelijke ruimtelijke verdichting gebeurt rond de knooppunten en de corridors van het openbaar vervoer. In 2050 heeft Vlaanderen dan ook sterke (klein)stedelijke gebieden en landelijke kernen die functies als ‘wonen’, ‘werken’ en andere basisvoorzieningen combineren in de nabijheid van de hoofdassen van het collectief vervoer (transit oriented development).²¹

De laatste jaren is binnen het ruimtelijk beleid het inzicht gegroeid dat verdichting op een kwalitatieve manier moet gebeuren waarbij aandacht gaat naar groen en open ruimte. Bij een te vergaande verdichting zullen immers de voordelen van verdichten teniet worden gedaan door de nadelen (slechte luchtkwaliteit, file, gebrek aan groen, hitte-effect, enz.). Verdichten gebeurt bij voorkeur in de nabijheid van werkgelegenheid en voorzieningen, op plaatsen met een goede toegankelijkheid.

21. Andere waardevolle ruimtelijke aandachtspunten (zoals ook erkend in de visienota 2050) zijn de ontwikkeling van a) slimme steden (smart cities) die gebruik maken van digitale technologie om behoeften en functies te verbinden, b) een hoger ruimtelijk rendement door compacter te wonen, verticaal te bouwen, langdurige leegstand van gebouwen tegen te gaan en de open ruimte samen slimmer te gebruiken en c) toekomstgerichte nieuwe wijken die hittebestendig, water- en energieneutraal zijn of energieproducerend zijn.^{22 23}

Gemeenschappelijke energienetten op basis van geothermie, zonne-energie of restwarmte zijn veel rendabeler aan te leggen en efficiënter uit te baten bij compacte bouwpatronen dan bij verspreide bewoning. Een minimale kritische massa in aantal woningen is vereist en de organisatie moet op wijkniveau worden bekeken.

22. Bovenstaande betekent evenwel ook dat naast de inzet op de ontwikkeling van kwalitatieve stedelijke gebieden ook een krachtig transitietraject wordt uitgewerkt ten aanzien van (a) het schrappen van slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden (o.a. overstromingsgebied), (b) het tegengaan en remediëren van lintbebouwing en (c) het onderzoeken naar mogelijke verdichtings-opportunities van bestaande verkavelingen²⁴ en het tegengaan van nieuwe verkavelingen in het buitengebied die niet kernversterkend of inbreidingsgericht zijn.

De raad wijst op de belangrijke beslissing die de Vlaamse overheid in 2014 genomen heeft inzake de signaalgebieden. Dit zijn nog niet ontwikkelde gebieden met een harde ruimtelijke bestemming (vb. woonuitbreidingsgebied, industriegebied) met een mogelijke tegenstrijdigheid tussen de huidige bestemmingsvoorschriften en de belangen van het watersysteem. De Vlaamse Regering heeft in 2014 voor diverse signaalgebieden een vervolgttraject goedgekeurd.²⁵ Dit vervolgttraject betreft ofwel (a) het behoud van de bestemming maar het opleggen van extra randvoorwaarden bij het ontwikkelen van het gebied (toepassing van de watertoets), (b) het wijzigen van de bestemming van het gebied via de opmaak van een nieuw gemeentelijk,

¹⁹ Zie onder meer ontwerp woonbeleidsplan

²⁰ Visie 2050 pag. 54: ‘Vlaanderen kent een hoog ruimtelijk rendement. Dit realiseren we door langdurige leegstand van gebouwen te voorkomen, compacter te wonen, verticaal te bouwen en de open ruimte samen slimmer te gebruiken. Bij bouw- en ontwikkelingsprojecten hergebruiken we bestaande gebouwen, constructies en infrastructuren en zetten we in op aanpasbaar bouwen en omkeerbaar ruimtegebruik. De nieuwe bouw- en ontwikkelingsprojecten in Vlaanderen houden rekening met alle aspecten van duurzaamheid* over de ganse levenscyclus. Ze breiden de bestaande bebouwing zo weinig mogelijk uit door een inbreidingsgerichte aanpak en vrijwaren zo de open ruimte in Vlaanderen.’

²¹ SARO 2015|026. Advies van 25 november 2015 over de visie 2050: een langetermijnstrategie voor Vlaanderen.

²² Meer dan 6000 steden en gemeenten in Europa hebben het burgemeestersconvenant ondertekend en Duurzame Energie-Actieplannen uitgevoerd. Meer dan de helft van de Vlaamse gemeenten (171 op 1 juni 2015) heeft het convenant al getekend: http://www.burgemeestersconvenant.eu/index_nl.html

²³ SARO 2015|026. Advies van 25 november 2015 over de visie 2050: een langetermijnstrategie voor Vlaanderen.

²⁴ Het verdichten van bestaande verkavelingen in functie van het verhogen van hun ruimtelijk rendement impliceert onder meer dat verouderde verkavelingsvoorschriften herzien en aangepast worden.

²⁵ Als na grondige analyse van een signaalgebied blijkt dat het risico op wateroverlast bij ontwikkelen van het gebied volgens de bestemming groter wordt dan beslist de Vlaamse Regering tot een vervolgttraject voor dat gebied.

provinciaal of gewestelijk RUP of (c) het wijzigen van de bestemming van het gebied in het kader van een reeds lopend RUP.

De raad vraagt verdere afstemming tussen het woonbeleid en het ruimtelijk beleid. Naar aanleiding van zijn advies van 27 februari 2013 over het 'Woonbeleidsplan Vlaanderen 2050: visie en doelstellingenkader' wees SARO op een ruimtelijke 'mismatch' op diverse niveaus:

- de afbakening van de woningbouwgebieden op basis van de Vlaamse Wooncode is onvoldoende afgestemd op een gewenste ruimtelijke visie die gericht is op kernversterking en inbreiding;
- de uitzonderingssituatie voor het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden door sociale huisvestingsmaatschappijen is geen voorbeeld van duurzaam ruimtelijk beleid;
- via het decreet grond- en pandenbeleid worden woningen gebouwd op plaatsen waar het vanuit een duurzaam ruimtelijk en mobiliteitsbeleid niet steeds gewenst is.²⁶

X. ROBUUSTE EN SAMENHANGENDE OPEN RUIMTE

23. In zijn advies over het Groenboek BRV benadrukte SARO dat het Groenboek geen invulling geeft aan een daadkrachtig ontwikkelingsmodel voor de open ruimte. Het Groenboek focust sterk op de stedelijke ontwikkelingen en de stedelijke dynamiek. Het Groenboek gaat onvoldoende uit van de ruimtelijke dynamiek in het buitengebied.

24. Het is wel positief dat het Groenboek BRV uitgaat van een meer multifunctionele benadering van de ruimte en inzet op ecosysteemdiensten. Zoals het Groenboek BRV terecht benadrukt veronderstelt dit *'dat we de open ruimte niet langer beschouwen als wat overblijft, maar als een intrinsiek waardevol goed waar we met zorg mee omgaan ... op die wijze worden in 2050 verschillende ecosysteemdiensten (waterhuishouding, biodiversiteit, recreatie enz.) gelijktijdig vervuld.'*

De raad vraagt om het concept 'ecosysteemdiensten' verder uit te werken en door te vertalen bij de uitwerking van het Beleidsplan Ruimte. Inzetten op ecosysteemdiensten in de open ruimte heeft een belangrijke impact op het klimaatbeleid: zoals het bufferen van water, het beperken van overstromingen, het tegengaan van erosie, het reguleren van het klimaat, het opslaan van CO₂ in de bodem. Het is belangrijk dat deze bijdragen erkend worden, voldoende gestimuleerd worden en gewaardeerd worden, bijvoorbeeld in het kader van het debat rond ecosysteemdiensten.

Verder wijst de raad op het belang van de opmaak van geïntegreerde beheersplannen voor de open ruimte. Dit instrument laat toe een gebiedsgerichte langetermijnvisie te formuleren waarin de samenhang wordt bewaakt tussen natuur, landschap en bos.

XI. EEN KLIMAATGERICHTE ONROERENDERFGOEDZORG

25. Het Vlaams Parlement stelde in zijn adviesvraag de volgende vragen inzake onroerend erfgoed en klimaat: (a) Welk potentieel heeft het onroerend erfgoed in Vlaanderen om bij te dragen aan de reductie van de uitstoot van broeikasgassen? (b) Welke maatregelen zijn volgens de SARO nodig om dit potentieel ook effectief aan te boren? (c) Waar zitten vandaag de wettelijke belemmeringen om onroerend erfgoed te verduurzamen?

26. De raad meent dat er een duidelijke link bestaat tussen klimaat en onroerend erfgoed en vindt

²⁶ SARO 2013|003. Advies van 27 februari 2013 over het woonbeleidsplan Vlaanderen 2050: visie en doelstellingen

het dan ook positief dat de adviesvraag van het Vlaams Parlement hierop ingaat. Deze link wordt tevens erkend door het agentschap Onroerend Erfgoed in een recent gepubliceerd onderzoeksrapport: *‘De klimaatwijzing belooft een grote en nefaste impact te hebben op zowat alle domeinen van de samenleving. Onroerend erfgoed hoort daar ook bij. Van oudsher is onroerend erfgoed nauw verbonden met het klimaat.’* Het onderzoeksrapport wijst mogelijke gevolgen van de klimaatverandering op monumenten, landschappen en archeologisch erfgoed aan, zoals de versnelde achteruitgang van materialen, een verhoogde kans op water- en stormschade en schade door bodemverzakkingen, een toename van erosie.²⁷

27. De raad wijst op het energie-reductiepotentieel van het bouwkundig erfgoed. De conceptnota aan de Vlaamse Regering betreffende ‘energiezuinigheid en onroerenderfgoedzorg’ stelt: *‘Door de beperkte stimuli die in het verleden aan eigenaars van onroerend erfgoed gegeven zijn om hun gebouw energiezuiniger te maken, de vrijstellings- en afwijkingsmogelijkheden van EPB-eisen en de “lekkere” staat van de meeste gebouwen met erfgoedwaarde is er nog een groot reductiepotentieel. Het energiezuinig maken van het cultuurhistorisch patrimonium kan dus nog op verschillende manieren gestimuleerd worden om zo bij te dragen aan het behalen van de energiedoelstellingen.’*²⁸

De conceptnota doet enkele voorstellen voor inhoudelijke en financiële stimuli die moeten bijdragen aan het energiezuinig maken van het bouwkundig patrimonium. De raad erkent dat de conceptnota slechts een ‘eerste aanzet’ is, maar meent evenwel dat de opgesomde voorstellen te beperkt en te weinig ambitieus zijn. Het is onduidelijk op welke termijn de initiatieven gepland worden. De raad merkt bijvoorbeeld op dat de conceptnota niet ingaat op het reductiepotentieel omwille van de huidige vrijstellings- en afwijkingsmogelijkheden van EPB-eisen voor beschermd en geïnventariseerd bouwkundig erfgoed.²⁹

28. Ten slotte pleit de raad voor een meer dynamische omgang met alle vormen van beschermd onroerend erfgoed. Een klimaatgerichte onroerenderfgoedzorg plaatst erfgoeddoelstellingen en klimaatdoelstellingen op gelijke voet en verzoent noodzakelijke klimaatmaatregelen maximaal met de erfgoedwaarden van een beschermd goed. Dit vergt een open en toekomstgerichte blik op onroerend erfgoed. SARO meent evenwel dat een meer klimaatgerichte onroerenderfgoedzorg zal bijdragen tot het duurzaam behoud van het onroerend erfgoed in Vlaanderen.³⁰

²⁷ Agentschap Onroerend Erfgoed, Het onroerend erfgoed in Vlaanderen. Een toekomstverkenning tot 2030, 2016, p. 66-71.

²⁸ Conceptnota aan de Vlaamse Regering betreffende energiezuinigheid en onroerenderfgoedzorg, 11 februari 2016, p. 6.

²⁹ Artikels 9.1.23 en 9.1.24 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid.

³⁰ SARO 2016|002. Advies van 27 januari 2016 over de wijzigingen aan het Onroerenderfgoeddecreet.