

**ADVIES**  
**VAN 28 JANUARI 2015**  
**OVER DE BELEIDSNOTA 2014-2019 OMGEVING**

## INHOUD

I.	SITUERING .....	2
II.	ÉÉN BELEIDSNOTA OMGEVING .....	2
III.	ALGEMENE BEOORDELING .....	3
IV.	EEN COHERENTE INVULLING VAN HET OMGEVINGSDENKEN .....	4
V.	POSITIONERING VAN HET RUIMTELIJK BELEID T.O.V. HET OMGEVINGSDENKEN .....	7
VI.	BELANG VAN HET BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN .....	8
VII.	GEÏNTEGREERDE GEBIEDSONTWIKKELING .....	10
VIII.	INZETTEN OP HET PARTNERSCHAPSMODEL .....	11

### I. SITUERING

1. De Vlaamse Regering nam op 24 oktober 2014 akte van de beleidsnota 2014-2019 'omgeving'. De beleidsnota werd ingediend bij het Vlaams Parlement.  
Het SARO-decreet omschrijft het formuleren van reflecties bij de beleidsnota's als één van de decretale taken van de strategische adviesraad. Aangezien de beleidsnota 'omgeving' een overzicht geeft van de strategische beleidslijnen voor deze legislatuur, achtte SARO het waardevol om voorliggend advies op eigen initiatief uit te brengen.
2. Met voorliggend advies geeft de raad strategische aanbevelingen bij de hoofdlijnen van de beleidsnota omgeving. De raad gaat niet specifiek in op alle strategische en operationele doelstellingen.

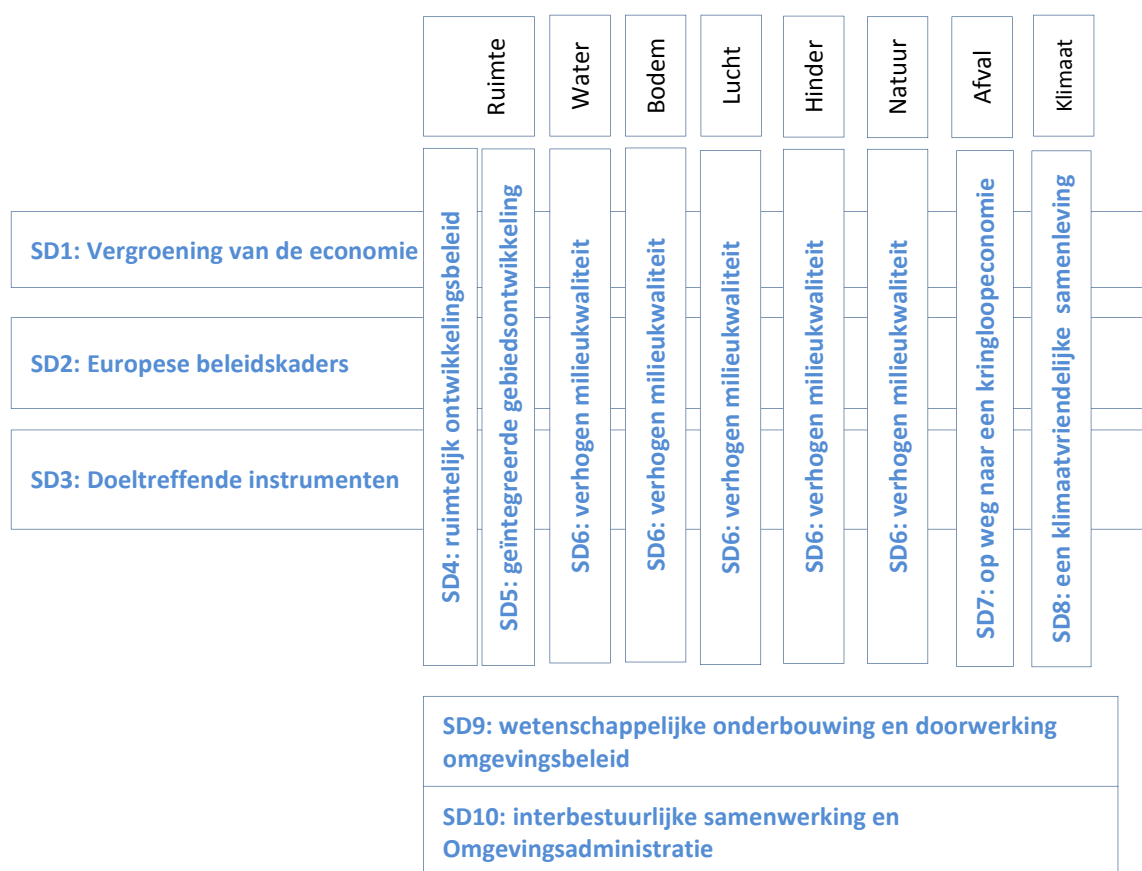
### II. ÉÉN BELEIDSNOTA OMGEVING

3. De Vlaamse minister bevoegd voor omgeving, natuur en landbouw opteert met voorliggende beleidsnota omgeving voor één beleidsnota voor het beleidsveld ruimtelijke ordening, het beleidsveld leefmilieu en het beleidsveld natuur.<sup>1</sup>  
Bovendien wordt er voor geopteerd om de beleidsvoornemens geïntegreerd naar voor te brengen. De diverse klemtonen inzake ruimtelijke ordening, leefmilieu en natuur worden aldus niet behandeld in aparte hoofdstukken.  
Om de samenhang te benadrukken opteert de beleidsnota omgeving voor het vastleggen van strategische en operationele doelstellingen in functie van drie horizontale oriëntaties (1° vergroening van de economie, 2° omgevingsbeleid georiënteerd op Europese doelstellingen en 3° eenvoudige en doeltreffende instrumenten) en acht verticale oriëntaties (1° ruimte, 2° water, 3° bodem en ondergrond, 4° lucht, 5° hinder, 6° natuur, 7° afval en materialen en 8° klimaat).  
Daarnaast worden nog twee strategische doelstellingen geformuleerd onder de noemer 'beleidsondersteuning en - integratie'.

---

<sup>1</sup> De beleidsintenties inzake landbouw worden geduid in de beleidsnota landbouw en visserij 2014-2019.

## Schema 1: structuur van de beleidsnota omgeving



4. In de beleidsnota omgeving wordt het ruimtelijk beleid benaderd vanuit één van de acht verticale oriëntaties. 'Ruimte' wordt gepositioneerd naast zeven andere verticale oriëntaties. Het betreft water, bodem, lucht, hinder, natuur, afval, klimaat.

Twee van de 10 strategische doelstellingen zijn specifiek gericht op 'ruimte', zoals dit begrip reeds meer dan 50 jaar geleden in de 'Organieke Wet op de Stedenbouw en de Ruimtelijke Ordening van 1962' werd omschreven en werd overgenomen in de decreten en in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Het betreft de strategische doelstelling inzake een dynamisch, gebiedsgericht en realisatiegericht ruimtelijk ontwikkelingsbeleid (SD4) en de strategische doelstelling inzake geïntegreerde gebiedsontwikkeling (SD5). Het aspect 'ruimte' komt daarnaast nog beperkt aan bod in de andere strategische doelstellingen.

### III. ALGEMENE BEOORDELING

5. De transitie van het ruimtelijk beleid naar een toekomstig omgevingsbeleid wordt nog belangrijker dan de overgang in 1962 van stedenbouw naar een ruimtelijke ordening voor het ganse grondgebied.

SARO wil met voorliggend advies de ambitieuze transitie naar het omgevingsdenken ondersteunen maar wijst er op dat het belangrijk is dat dit stapsgewijs gebeurt, gefaseerd en met de nodige wetenschappelijke onderbouwing.

In voorliggend advies vraagt de raad daarom achtereenvolgens aandacht voor:

- a) een coherente invulling van het omgevingsdenken,

- b) een volwaardige positionering van het ruimtelijk beleid ten opzichte van het omgevingsdenken,
- c) het belang van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen,
- d) in samenhang met de geïntegreerde gebiedsontwikkeling,
- e) en opgebouwd vanuit een volwaardig partnerschapsmodel.

De raad vraagt om een visie uit te werken omtrent de gewenste invulling van het omgevingsdenken waarbij aandacht gaat naar een duidelijke en coherente invulling van het begrip 'omgeving' en naar het gewenste niveau van integratie (op instrumenteel niveau, planningsniveau, organisatorisch niveau en juridisch niveau). Diverse opties moeten hierbij onderzocht worden. De meerwaarden en de minwaarden moeten telkens duidelijk in kaart worden gebracht.

Tevens vraagt de raad om een stappenplan waarin de verschillende stappen uitgetekend worden - op korte, middellange en lange termijn - die noodzakelijk zijn voor de gewenste operationalisering van het omgevingsdenken. SARO benadrukt dat de raad constructief wil meewerken aan dit proces.

#### IV. EEN COHERENTE INVULLING VAN HET OMGEVINGSDENKEN

6. De raad stelt vast dat de beleidsnota omgeving niet steeds eenduidig is over het gewenste niveau van integratie in het kader van het omgevingsdenken.

a. In eerste instantie formuleert de beleidsnota omgeving diverse initiatieven voor een verregaande integratie tussen het ruimtelijk beleid en het milieubeleid.

Naar analogie met de gerealiseerde integratie van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning in de omgevingsvergunning, kondigt de beleidsnota omgeving de ontwikkeling aan van een omgevingsplan, een omgevingsbeleidsplan en van omgevingsplanning.<sup>2</sup> Hieruit kan afgeleid worden dat de beoogde integratie op het niveau van de instrumenten wordt uitgebreid naar het planningsniveau. Het milieubeleidsplan - inclusief het natuurbeleidsplan dat er in kadert - en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen zouden bijvoorbeeld geïntegreerd worden tot één Omgevingsbeleidsplan (zie verder paragraaf 13 van dit advies).

Naast het instrumenteel niveau en het planningsniveau wordt tevens een integratie op het organisatorisch niveau beoogd. Zo kondigt de beleidsnota omgeving de realisatie aan van het nieuwe beleidsdomein Omgeving (door samenvoeging van de huidige beleidsdomeinen LNE en RWO), van het departement Omgeving (door samenvoeging van het departement LNE en het departement RWO) en van de Omgevingsraad (door samenvoeging van de strategische adviesraden Minaraad en SARO).

Deze vergaande integratie van het milieubeleid en het ruimtelijk beleid moet uiteindelijk ook leiden tot een vergaande integratie van de regelgeving. In de inleiding van de beleidsnota (pag. 6) wordt de intentie geformuleerd om te evolueren naar één globaal Omgevingsbeleid door de regelgeving op het vlak van planning, vergunningverlening en handhaving op elkaar af te stemmen en zelfs maximaal te integreren.

---

<sup>2</sup> Beleidsnota omgeving, pag.23: 'Op lange termijn werk ik aan een verruimd en nieuw instrument omgevingsplanning, waarin ook ruimtelijke planningsinstrumenten van de beleidsvelden natuur, water, onroerend erfgoed,... betrokken worden en waarbij het de bedoeling moet zijn om effectenbeoordelingen ook mee op te nemen om zo de juridische robuustheid te vergroten. Zo wordt de impact van het plan op de omgeving volledig geïntegreerd bekeken. Dit draagt tevens bij tot vereenvoudiging van de rapportering'.

Beleidsnota omgeving, pag.64: 'Binnen de bevoegdheidsdomeinen zoek ik naar synergiën tussen het Milieubeleidsplan en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Ik beoog op termijn de integratie van beide plannen tot één Omgevingsbeleidsplan.'

- b. Daarnaast formuleert de beleidsnota omgeving ook tal van initiatieven voor een verdere integratie louter binnen het ruimtelijk beleid en binnen het milieu (-en natuur)beleid, zonder dat aandacht gaat naar de beoogde integratie tussen beide (cf. spoor a) .

Zo kondigt de beleidsnota de opmaak aan van één instrumentendecreet. Tal van ruimtelijke instrumenten zullen hierin worden geïntegreerd (o.a. ruimtelijke instrumenten, fiscale instrumenten, instrumenten landinrichtingsdecreet, compenserende vergoedingen). Dit initiatief is aldus louter gericht op het ruimtelijk instrumentarium. De beleidsnota gaat hier niet uit van een integratie van de ruimtelijke instrumenten met de instrumenten voor het milieubeleid. Dit initiatief wordt aldus niet gekaderd binnen het omgevingsdenken.

Op het niveau van de wetgeving verwijst de raad naar de initiatieven voor het optimaliseren van de milieuhygiëneregelgeving en de initiatieven inzake het uitwerken van een vernieuwd geïntegreerd wettelijk kader voor bos, natuur en water. Ook hier is het onduidelijk in hoeverre deze beoogde integratie binnen de milieuwetgeving, kadert binnen het omgevingsdenken (zie spoor a).

- c. En ten slotte stelt de raad vast dat de beleidsnota omgeving daarnaast ook nog zeer sterk inzet op de uitbouw en versterking van diverse deelaspecten van het milieubeleid of het ruimtelijk beleid zonder de samenhang te duiden met de beoogde verregaande integratie tussen het milieubeleid en het ruimtelijk beleid.

Op planningsniveau bijvoorbeeld merkt de raad op dat de beleidsnota uitgaat van de opmaak van diverse sectorale (deel-)plannen. Zo kondigt de beleidsnota de opmaak aan van bijvoorbeeld een grond- en pandenbeleidsplan, luchtkwaliteitsplan, geluidsactieplan, algemeen oppervlaktedelfstoffenplan, stroomgebiedbeheerplannen.

Ook tal van sectorale wetgevende initiatieven worden aangekondigd zoals de opmaak van een nieuw onteigeningsdecreet, nieuw decreet op de buurtwegen, nieuw decreet harmonisering vergoedingen en wijzigingen aan het decreet leegstand bedrijventerreinen en het decreet landinrichting.<sup>3</sup>

7. Aanvullend merkt de raad op dat de beleidsnota omgeving niet altijd eenduidig is over de gewenste invulling van het begrip ‘omgeving’.

- a. Omgeving wordt in de beleidsnota omgeving allereerst opgevat als het samenvoegen van ruimtelijke ordening en leefmilieu. Zoals de omgevingsvergunning een samenvoeging is van de bouw- en milieuvergunning, zo zouden omgevingsplannen kunnen opgevat worden als het samenvoegen van ruimtelijke( uitvoerings)plannen en milieuplannen.
- b. Onduidelijk is in hoeverre ook natuur deel uitmaakt van het begrip ‘omgeving’. De huidige minister is bevoegd voor ‘omgeving, natuur en landbouw’ waardoor zou opgemaakt kunnen worden dat natuur niet valt onder het begrip ‘omgeving’. Anderzijds bestrijkt de voorliggende beleidsnota omgeving zowel het beleidsveld ‘ruimtelijke ordening’, als het beleidsveld ‘leefmilieu’ en het beleidsveld ‘natuur’. In de beleidsnota omgeving wordt ‘natuur’ dus wel gevat onder het begrip ‘omgeving’.
- c. Het begrip ‘omgeving’ wordt in de beleidsnota omgeving deels nog ruimer ingevuld. Zo formuleert de beleidsnota de doelstelling om een nieuw beleidsdomein omgeving te realiseren (door samenvoegen van de huidige beleidsdomeinen LNE en RWO). Hieruit zou kunnen worden opgemaakt dat het beleidsdomein omgeving dus zowel de beleidsvelden ‘leefmilieu’,

---

<sup>3</sup> Zoals een nieuw decreet op de buurtwegen, de opmaak van één instrumentendecreet, de opmaak van een nieuw onteigeningsdecreet, de verdere integratie van de socio-economische vergunning, de natuurvergunning en de sloopvergunning in de omgevingsvergunning, de bijstelling van het decreet tot bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, de bijstelling van de VCRO, de aanpassing van het besluit typevoorschriften, de aanpassing van het besluit inzake de vorm en de inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen, een vernieuwd wettelijk kader voor bos en natuur, het optimaliseren van de milieuhygiëneregelgeving, de aanpassing van het decreet landinrichting, de actualisering wetgeving polders en wateringen, het decreet harmonisering vergoedingen, de actualiseringswet op de onbevaarbare waterlopen en de wijziging bodemdecreet.

'natuur' en 'energie' als de beleidsvelden 'ruimte', 'wonen' en 'onroerend erfgoed' zou omvatten. Deze ruime invulling strookt niet met de huidige verdeling van de bevoegdheden over de verschillende ministers en met de respectievelijke beleidsnota's.

- d. De beleidsnota omgeving bevat tevens enkele vermeldingen waaruit zou kunnen worden opgemaakt dat de omgevingsplanning veel verder gaat dan een omgevingsplan (een RUP met milieudoelstellingen) maar waarbij ook alle ruimtelijke planningsinstrumenten van de beleidsvelden natuur, water, onroerend erfgoed betrokken worden.<sup>4</sup>
  - e. En ten slotte merkt de raad nog op dat 'omgeving' in de beleidsnota omgeving deels ook wordt opgevat in de context van 'de ruime leefomgeving'. Ook aspecten inzake mobiliteit, stedenbeleid worden hierin gevat.<sup>5</sup>
8. De raad meent aldus dat het wenselijk is om een visie uit te werken inzake de gewenste invulling van het omgevingsdenken. Hierbij moet aandacht gaan naar een duidelijke en coherente invulling van het begrip 'omgeving' (cf. paragraaf 7) en naar het gewenste niveau van integratie op instrumenteel niveau, planningsniveau, organisatorisch niveau en juridisch niveau (cf. paragraaf 6).

Diverse opties moeten hierbij onderzocht worden. De meerwaarden en de minwaarden moeten telkens duidelijk in kaart worden gebracht. In de beleidsnota wordt onder meer aangehaald dat een omgevingsbeleid kan leiden tot '*meer transparantie en rechtszekerheid*', '*kwalitatief betere plannen en projecten*' en '*een meer kwaliteitsvolle leefomgeving*'.<sup>6</sup>

Terwijl de beleidsnota omgeving erkent dat er meer nood is aan verdere wetenschappelijke onderbouwing van het omgevingsbeleid (SD 9) stelt de raad vast dat alle acties binnen deze strategische doelstelling sectoraal georiënteerd zijn (o.a. versterken kennis van het milieubeleid, het natuurbeleid en het luchtbeleid). Geen enkele operationele doelstellingen is gericht op de verdere onderbouwing van het omgevingsconcept.

9. En ten slotte vraagt de raad dat een stapsgewijs traject wordt uitgetekend. De stap naar een omgevingsbeleid zal immers heel doordacht, stapsgewijs en met de nodige zorg moeten gebeuren. In functie van de beoogde integratie en invulling van het omgevingsdenken zullen diverse streefdoelen op korte, middellange en lange termijn moeten vastgelegd worden.

De raad ondersteunt dat nu reeds wordt ingezet op de vooropgestelde initiatieven inzake de integratie van de plan-m.e.r. in het proces tot opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen, de opmaak van ruimtelijke structuurplannen via een brede omgevingsanalyse en de vooropgestelde duurzaamheidstoets voor het BRV.

De raad wenst aanvullend te benadrukken dat de uitdaging zeer groot is. De huidige relatie tussen de diverse beleidsvelden (o.a. natuur, milieu, ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed) is zeer complex. Ook de juridische onderbouwing is complex. De raad merkt hierbij op dat de optie voor een volledig geïntegreerd omgevingsbeleid ook de uitwerking impliceert van één omgevingsdecreet (onder meer samenvoegen VCRO, DABM en natuur- en bosdecreet) of van een volledige harmonisering van de verschillende wetgeving. Dit is een zeer ambitieuze oefening. Indien effectief geopteerd wordt voor de uitwerking van dit geïntegreerd wettelijk kader zal dit de nodige voorbereidende juridische onderbouwing vergen. De raad verwijst hieromtrent naar de

---

<sup>4</sup> pag.23: '*Op lange termijn werk ik aan een verruimd en nieuw instrument omgevingsplanning, waarin ook ruimtelijke planningsinstrumenten van de beleidsvelden natuur, water, onroerend erfgoed,... betrokken worden en waarbij het de bedoeling moet zijn om effectenbeoordelingen ook mee op te nemen om zo de juridische robuustheid te vergroten. Zo wordt de impact van het plan op de omgeving volledig geïntegreerd bekeken. Dit draagt tevens bij tot vereenvoudiging van de rapportering.*'

<sup>5</sup> In de Nederlandse Omgevingswet (artikel 1.2) wordt de fysieke leefomgeving omschreven als 'bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed.'

<sup>6</sup> Beleidsnota omgeving: pag. 8: '*Dit verhoogt de transparantie en de rechtszekerheid en moet ook leiden tot kwalitatief betere plannen en projecten. Door de versmelting tot één Omgevingsbeleid versterk ik de doorwerking van milieudoelstellingen in de ruimtelijke ontwikkeling. Hierdoor werk ik actief mee aan een meer kwaliteitsvolle leefomgeving.*'

jaren 1980 met de oprichting van de commissie Bocken die als interuniversitaire commissie de herziening van het Milieurecht heeft voorbereid en ondersteund.

De raad merkt bovendien op dat de voorbije legislatuur - binnen het kader van het ruimtelijk beleid - heel wat nieuwe regelgeving op Vlaams niveau vastgesteld werd. In het bijzonder wijst de raad op het decreet omgevingsvergunning, het decreet complexe projecten, het decreet landinrichting en enkele grondige wijzigingen aan de VCRO. SARO vraagt in eerste instantie aandacht voor een volwaardige implementatie van deze regelgeving. De impact van deze nieuwe regelgeving voor de burger en de lokale overheden zal groot zijn.<sup>7</sup>

10. De raad vraagt aldus om een stappenplan waarin de verschillende stappen uitgetekend worden - op korte, middellange en lange termijn - die noodzakelijk zijn voor de gewenste operationalisering van het omgevingsdenken. SARO benadrukt dat de raad constructief wil meewerken aan dit proces.

De raad wenst ten slotte te benadrukken dat voorliggend advies vooral focust op de voorliggende beleidsnota omgeving. Diverse aspecten inzake het omgevingsdenken komen ook aan bod in andere beleidsnota's. Het is aldus belangrijk dat bij de uitwerking van het stappenplan aandacht gaat naar een juiste positionering van het omgevingsbeleid ten aanzien van de andere beleidsdomeinen.

## V. POSITIONERING VAN HET RUIMTELIJK BELEID T.O.V. HET OMGEVINGSDENKEN

11. De raad vraagt specifiek aandacht voor de positionering van het ruimtelijk beleid t.o.v. het omgevingsdenken.

De raad verwijst uitdrukkelijk naar duurzame ruimtelijke ontwikkeling als belangrijk uitgangspunt van het ruimtelijk beleid. Artikel 1.1.4. van de VCRO stelt dat de ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.

12. Door de structuur van de beleidsnota omgeving (cf. paragraaf 3) wordt deze kerntaak van het ruimtelijk beleid onderbelicht. Door de positionering van 'ruimte' naast de zeven andere horizontale oriëntaties (met name water, bodem, lucht, hinder, natuur, afval, klimaat) komt de kerntaak van het ruimtelijk beleid met name de afweging van de verschillende sectorale ruimte-vragen (mobiliteit, wonen, bedrijvigheid, landbouw) ten opzichte van het omgevingsdenken onvoldoende tot uiting.

Het ruimtelijk ontwikkelingsbeleid staat voor een Vlaamse overheid die beleid voert rond de ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen, waarbij het realiseren van maatschappelijke behoeftes binnen een kwaliteitsvol en duurzaam functionerende ruimte - zowel nu als in de toekomst - de cruciale ruimtelijke doelstelling is. Ruimtelijke ordening heeft dus op basis van een specifieke planningsmethodiek, gebaseerd op kwalitatief en duurzaam ruimtegebruik, een belangrijke rol inzake ruimte-toewijzing aan diverse sectorale ruimte-aanspraken ten opzichte van het omgevingsdenken.

In functie van die kerntaak moet strategisch worden nagedacht over de plaats die het ruimtelijk beleid in het Vlaams (omgevings-)beleid moet innemen.

SARO is voorstander van een positionering van het ruimtelijk beleid als 'integrator' met concrete

---

<sup>7</sup> SARO 2014 | 14. Advies van SARO, SALV, Mineraad en SERV van 24 september 2014 over het ontwerpbesluit tot uitvoering van het decreet omgevingsvergunning. [www.sarovaanderen.be](http://www.sarovaanderen.be)

afspraken over samenwerking en afstemming op basis van objectieve maatstaven (zie verder ook paragraaf 20 inzake het partnerschapsmodel).

13. En ten slotte wijst de raad op enkele waardevolle vernieuwingsinitiatieven in het ruimtelijk denken: slim verdichten, netwerkplanning, knooppuntenbenadering, 3-dimensioneel en ontwerpend plannen, ecosysteembenadering, rechtszekerheid versus flexibiliteit. Het is duidelijk dat deze vernieuwingsinitiatieven maximaal moeten ondersteund worden in het kader van een volwaardige positionering van het ruimtelijk beleid in relatie tot het omgevingsdenken.

## VI. BELANG VAN HET BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN

14. De raad wenst tevens het belang van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen sterk te benadrukken. SARO vindt het positief dat de beleidsnota omgeving het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen erkent als een strategisch en dynamisch beleidskader waarin de bouwstenen zullen worden vastgelegd voor een dynamisch ruimtelijk ontwikkelingsbeleid met een hoog ambitieniveau.

Het BRV moet - als opvolger van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen - de strategische krijtlijnen uitzetten van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Het moet het nodige kader bieden voor de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen én voor de geïntegreerde gebiedsontwikkeling. Geïntegreerde gebiedsontwikkeling kan niet los gezien worden van dit BRV.

De rol van het ruimtelijk beleid inzake het afwegen van de verschillende ruimtebehoeften, het belang van ruimtelijke draagkracht en ruimtelijke kwaliteit en de noodzaak van het partnerschapsmodel (cf. deel VIII) moeten volwaardig doorvertaald worden naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

Het is tevens evident dat het BRV voldoende aandacht heeft voor het Europees beleidskader en voor Europese (ruimtelijke) ontwikkelingen. SARO verwijst hieromtrent naar het recente Espon rapport 'Making Europe Open and Polycentric: Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050'.

15. De raad benadrukt dat de opmaak van het BRV een zeer ambitieuze doelstelling is. Het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 stelde reeds dat een nieuw beleidsplan ruimte tijdens deze periode voorlopig zou worden vastgesteld.<sup>8</sup> Deze ambitie werd evenwel niet gerealiseerd.<sup>9</sup> De raad vindt het in die zin positief dat de minister werk zal maken van de goedkeuring van het BRV. Met de startdag op 20 november 2014 werd hiertoe een eerste belangrijke stap gezet.

Zoals ook aangekondigd in de beleidsnota omgeving zal samen met de opmaak van het BRV ook een wijziging doorgevoerd worden aan het model van structuurplannen zoals vastgelegd in de VCRO. Ook dit is een zeer belangrijk proces. De raad vraagt dat hieromtrent tijdig in overleg wordt gegaan met de betrokken strategische adviesraden. Het is belangrijk dat het nodige draagvlak wordt gecreëerd voor de beoogde wijzigingen aan de VCRO in functie van dit nieuwe concept van beleidsplanning. Dit overleg kan nu reeds opgestart worden.

16. Aanvullend hierop stelt de raad vast dat de beleidsnota omgeving (pag. 64) aankondigt dat de minister op termijn de integratie nastreeft van het Milieubeleidsplan en het BRV tot één Omgevingsbeleidsplan. De raad wenst hierbij de nodige nuanceringen te formuleren.

De raad wijst allereerst op de belangrijke inspanning die nodig zal zijn om deze legislatuur een volwaardig BRV uit te werken (zie vorige paragraaf). Het vooropstellen van een eventuele

---

<sup>8</sup> De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden: voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving.

<sup>9</sup> In 2012 werd een Groenboek Beleidsplan Ruimte vastgesteld door de Vlaamse Regering. 1. Sindsdien werden er geen formele stappen gezet in het proces tot opmaak van het BRV. Het vooropgestelde Witboek BRV en het ontwerp BRV werden niet gefinaliseerd in de vorige legislatuur.

SARO 2012|015. Advies van SARO, Minaraad, MORA, SALV, SARC, SARiV, Vlaamse Woonraad, VRWI en Vlabest over het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, 23 oktober 2012. [www.sarovlaanderen.be](http://www.sarovlaanderen.be)



integratie van het BRV en het Milieubeleidsplan is - binnen deze context - op korte termijn niet haalbaar. Dit behoeft immers zeer veel conceptueel werk (zie ook deel IV over het omgevingsdenken). Tevens impliceert dit de uitwerking van een noodzakelijk decretaal 'omgevings'kader. De VCRO en het DABM vormen op heden het decretale kader voor respectievelijk de opmaak van het BRV en het Milieubeleidsplan Vlaanderen.

Ten tweede erkent de raad dat er meer afstemming nodig is tussen het BRV en het Milieubeleidsplan. Echter deze nood aan afstemming geldt tussen alle beleidsplannen op Vlaams niveau. De vooropgestelde integratie van twee plannen lost hier niets aan op.

Belangrijker is evenwel dat de Vlaamse Regering op korte termijn initiatieven neemt voor de noodzakelijke afstemming tussen de diverse beleidsplannen (o.a. woonbeleidsplan, mobiliteitsplan, milieubeleidsplan, waterbeleidsplan, plattelandsbeleidsplan). De uitbouw van een gemeenschappelijke sokkel, maar ook het effectief screenen van de beleidsplannen op hun coherentie is hiertoe noodzakelijk. Dit moet daadwerkelijk leiden tot het identificeren van de 'mismatches' tussen de diverse beleidsplannen op Vlaams niveau. De raad wijst hieromtrent onder meer naar zijn advies van 27 februari 2013 over het woonbeleidsplan waarin de raad duidelijk een gebrek aan afstemming aantoonde tussen het woonbeleidsplan en de strategische uitgangspunten van het RSV. De beleidsnota omgeving erkent de nood aan afstemming en benadrukt dat bij de opmaak van het BRV maximaal wordt afgestemd met andere beleidsplannen die een ruimtelijke inslag hebben, zoals het mobiliteitsplan en het milieubeleidsplan.

De raad merkt ten slotte op dat de beleidsnota 'algemeen regeeringsbeleid' 2014-2019 de opmaak aankondigt van een transversale beleidsnota. De ambitie is om deze transversale beleidsnota in het voorjaar 2015 aan het Vlaams Parlement te presenteren.

17. Een centrale factor voor het welslagen van het proces tot opmaak van een BRV betreft de continuïteit of de mate waarin het BRV zal voortbouwen op het RSV. De beleidsnota is hieromtrent niet steeds duidelijk.

Enerzijds stelt de beleidsnota dat het BRV zal voortbouwen op de krachtlijnen van het RSV en dat in het BRV de ruimtelijke principes en evenwichten van het RSV worden meegenomen. Specifiek wordt benadrukt dat de invulling van de ruimtebalans, met zijn sectorale doelstellingen uit het RSV, de ambitie blijft. Anderzijds maakt het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 melding van het BRV als een robuuste, niet bindende visie. Het is voor SARO onduidelijk hoe beide doelstellingen zich tot mekaar verhouden.<sup>10</sup>

Vanuit het oogpunt van de continuïteit wijst de raad ook op de samenhang tussen de ruimtelijke structuurplannen op de drie niveaus (RSV, provinciale ruimtelijke structuurplannen, gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen). In zijn advies van 22 oktober 2012 over het Groenboek BRV wees de raad er op dat de herziening van het planningssysteem met de nodige zorg moet gebeuren. Een herziening van het systeem mag bijvoorbeeld niet leiden tot een onwerkbaar systeem van wijzigingen aan lokale en provinciale structuurplannen. De raad merkt nu op dat de beleidsnota omgeving aankondigt dat *'provincies en gemeenten verder zullen kunnen werken in uitvoering van hun structuurplan of ook de overstap maken naar een beleidsplan'*. Deze bepaling is voor de raad niet duidelijk.

De raad vraagt verdere verduidelijking over het verdere verloop van het proces tot opmaak van het BRV en over de betrokkenheid van de relevante strategische adviesraden.

---

<sup>10</sup> Het RSV formuleert een aantal bindende bepalingen in verband met de stedelijke gebieden, het buitengebied, de gebieden voor economische activiteiten, de lijninfrastructuren en het grond- en pandenbeleid. Conform artikel 2.1.2., § 2 van de VCRO zijn de bindende bepalingen bindend voor het Vlaamse Gewest, de diensten van de Vlaamse Regering, de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest en de besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest en de vennootschappen die een erkenning hebben van de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest.

## VII. GEÏNTEGREERDE GEBIEDSONTWIKKELING

18. Naast de uitwerking van een BRV formuleert de beleidsnota omgeving als 2<sup>de</sup> ruimtelijke strategische doelstelling: 'Geïntegreerde gebiedsontwikkeling voor een kwaliteitsvolle leefomgeving met een evenwichtige mix van functies'.

SARO vindt het positief dat hierbij volgende klemtonen worden gelegd:

- Een gebiedsgerichte, projectmatige en geïntegreerde aanpak m.b.t. de ruimtevragen in een bepaald gebied. Dit biedt de mogelijkheid om uiteenlopende ruimtevragen van verschillende sectoren op verschillende beleidsniveaus beter op elkaar af te stemmen met het oog op meer ruimtelijke kwaliteit en een win-win voor alle betrokken sectoren.
- De aanstelling van 'procesmanagers' in een aantal complexe gebieden. Deze zullen worden aangesteld om planprocessen te begeleiden. Essentieel voor het welslagen is dat deze procesmanagers voldoende omkaderd zijn en oog hebben voor het bereiken en bewaken van de doelstellingen op Vlaams niveau. Het is positief dat de beleidsnota (pag. 8) stelt dat een sterke coördinatie over alle projecten heen bewaakt zal worden.<sup>11</sup>
- Een versterkte samenwerking tussen Ruimte Vlaanderen en de Vlaamse Landmaatschappij om tot een sterkere integratie te komen van ruimtelijke planningsprocessen en inrichtingsprojecten. Dit is essentieel om planning en uitvoering beter op elkaar af te stemmen.

Anderzijds merkt de raad op dat er nog diverse onduidelijkheden zijn omtrent de gewenste geïntegreerde gebiedsontwikkeling. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk hoe de VIP-aanpak zich verhoudt tot de geïntegreerde gebiedsontwikkeling. Tevens is verduidelijking nodig over de beoogde subsidiariteit, de afstemming met de lopende initiatieven, de opgemaakte lokale ruimtelijke structuurplannen en de initiatieven in het kader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (o.a. korte termijnacties).

19. Aanvullend wenst de raad sterk de nadruk te leggen op de uitvoeringsgerichtheid van het ruimtelijk beleid. De raad vindt het positief dat de beleidsnota vermeldt: '*Het planologisch instrumentarium maak ik meer uitvoeringsgericht en flexibel. Ik zorg er in elk geval voor dat kort op het planologisch bestemmen van een gebied ook snel een uitvoering op het terrein volgt*'.

De raad merkt evenwel op dat dit een zeer vage omschrijving is. Het is momenteel nog zeer onduidelijk hoe deze doelstelling inzake een meer uitvoeringsgericht beleid ook effectief kan bereikt worden. Daarnaast vraagt de raad aandacht voor de noodzakelijke afweging tussen flexibiliteit en rechtszekerheid.

De raad merkt op dat de uitvoering zowel kan vastlopen op het niveau van de planning als op niveau van de financiering (vb. onteigening, planschade, flankerend beleid). Voor deze projecten waar volop ingezet wordt op de uitvoerbaarheid op korte termijn, is het belangrijk om naast een duidelijke formulering van de maatschappelijke doelstellingen ook een koppeling te voorzien met de voorziene financiële middelen (cf. BBC voor lokale overheden).<sup>12</sup> De raad wijst in dit verband naar het Nederlandse instrument 'uitvoerbaarheidstoets'.

---

<sup>11</sup> Zie ook advies van de SARO, Minaraad en SERV van 25 juni 2014 over de krijtlijnen van een geïntegreerd grond- en pandenbeleidsplan: '*... de raden verwijzen tevens naar de verschillende 'gebiedsgerichte initiatieven' die op Vlaams niveau worden opgestart; uitgaande van een geïntegreerde benadering. Het betreft onder meer diverse landinrichtingsprojecten, (ruimtelijke) strategische projecten of Life projecten. Verdere afstemming van deze diverse initiatieven (ten minste op Vlaams niveau) is wenselijk waarbij zowel aandacht moet gaan naar de afstemming op organisatorisch niveau als de inhoudelijke afstemming (o.a. bewaken van de vooropgestelde Vlaamse beleidsdoelstellingen over de verschillende gebiedsgerichte projecten heen, inclusief timing).*'

<sup>12</sup> Beleids- en BeheersCyclus Gemeenten, OCMW's en Provincies.

## VIII. INZETTEN OP HET PARTNERSCHAPSMODEL

20. Het ruimtelijk beleid zet tot op heden zeer sterk in op het partnerschapsmodel. De vraag naar integratie en gelijktijdige en gelijkwaardige afweging van de sectorale ruimtevragen wordt gerealiseerd via een planningsmodel met een grotere transparantie en grotere structurele betrokkenheid van de sectoren bij de ruimtelijke planning.

De kernboodschap is dat ruimtelijke ordening in eerste instantie gericht moet zijn op het afwegen en ruimtelijk toewijzen van de diverse sectorbehoefte. De ruimtelijke ordening, waarbij de diverse maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegenover elkaar worden afgewogen, behoudt een integrerende en coördinerende rol ten opzichte van de diverse sectorale aanspraken op de ruimte. Essentieel in dergelijk model van coördinatie, afweging en integratie is dat de vele sectorale aanspraken op een gestructureerde en gelijkwaardige manier tot stand komen en dat ze een ruimtelijke vertaling zijn van de maatschappelijke doelstellingen die gelden voor het betrokken maatschappelijk veld.

De raad ondersteunt voluit het centrale uitgangspunt van het 'partnerschapsmodel' gericht op een verdere vermaatschappelijking van het ruimtelijk beleid. Dit partnerschapsmodel is essentieel bij de geïntegreerde gebiedsontwikkeling (zie deel VII) maar ook bij de opmaak van een globaal sturend ruimtelijk kader op Vlaams niveau: met name het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en zijn opvolger het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (zie deel VI).