



**ADVIES**  
**VAN 23 OKTOBER 2019**  
**INZAKE HET PROGRAMMADECREET 2020 EN**  
**DE FINANCIERING VAN DE OPEN RUIMTE**

## INHOUD

I.	SITUERING .....	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING .....	1
III.	DOELSTELLING: BEHOUD OPEN RUIMTE .....	2
IV.	DEFINITIE VAN OPEN RUIMTE .....	2
V.	EFFECTIEF BEHOUD EN BEHEER OPEN RUIMTE .....	3
VI.	RUIM MAATREGELENPAKKET .....	3

### I. SITUERING

1. De Vlaamse Regering keurde op 18 oktober 2019 het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2019 en het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2020 goed.<sup>1</sup>
2. De raad ontving op 18 oktober 2019 een vraag tot spoedadvies van minister Matthias Diependaele over de beide decreten. De adviesvraag vermeldt dat de definitieve goedkeuring van de ontwerpen van decreet gepland is op 8 november 2019. Met voorliggend advies - goedgekeurd door de raad op 23 oktober 2019 - komt SARO tegemoet aan de vooropgestelde vraag tot spoedadvies.
3. SARO focust voorliggend advies op de artikelen die relevant zijn voor de bevoegdheden van de strategische adviesraad met name het ruimtelijk beleid en het onroerenderfgoedbeleid. Het betreft specifiek artikelen 24 t.e.m. 27 van het programmadecreet 2020. Met deze bepalingen wil de Vlaamse Regering een nieuw en afzonderlijk financieringskanaal uitwerken ten voordele van de lokale besturen om het belang van het vrijwaren van open ruimte extra in de verf te zetten. Deze algemene werkingssubsidie heeft als doel de inspanningen van gemeenten ten gevolge van het beheren van de open ruimte te valoriseren en het behoud en de inrichting van de open ruimte te stimuleren.<sup>2</sup>

### II. ALGEMENE BEOORDELING

4. De raad vindt het positief dat met artikelen 24 t.e.m. 27 een nieuw financieringskanaal wordt ingevoerd voor de lokale besturen met het oog op het behoud en de inrichting van de open ruimte. De raad heeft hiertoe in het verleden meermaals op aangedrongen (zie verder deel III).

De raad stelt evenwel volgende aanpassingen aan de voorliggende regeling voor:

- De raad vraagt een verdere afstemming van de definitie van 'open ruimte' zoals voorgesteld in voorliggend decreet met de definitie van open ruimte zoals vastgelegd in de door de Vlaamse Regering goedgekeurde strategische visie BRV (zie verder deel IV).
- De raad wijst op de problematiek dat de gemeenten autonoom mogen beslissen over wat ze met het extra geld doen. De raad vraagt aan de Vlaamse Regering hoe ze met deze problematiek wenst om te gaan en vraagt alvast de impact van deze nieuwe maatregel op te volgen (te monitoren) met het oog op de effectieve realisatie van de doelstelling inzake kwalitatief behoud en beheer van de open ruimte (zie verder deel V).
- En tenslotte wijst de raad op het volledige pakket aan maatregelen die noodzakelijk zullen zijn

<sup>1</sup> <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/5DA9C30C5084E700080001C7>

<sup>2</sup> Programmadecreet BO 2020, Memorie van toelichting: toelichting bij artikelen 24 t.e.m. 27

voor de beoogde ruimtelijk omslag in het ruimtelijk beleid. Voorliggende maatregel is hier slechts één instrument in en zal zeker moeten worden afgestemd met het totale instrumentenpakket (zie deel VI).

### III. DOELSTELLING: BEHOUD OPEN RUIMTE

5. De raad vindt het positief dat met artikelen 24 t.e.m. 27 een nieuw financieringskanaal wordt ingevoerd voor de lokale besturen met het oog op het behoud en de inrichting van de open ruimte. De raad heeft hier in het verleden meermaals op aangedrongen.

In zijn advies van 14 maart 2018 over het Instrumentendecreet wees de raad op het probleem betreffende de huidige wijze van financiering van de lokale besturen waardoor een gemeente wordt aangezet tot 'groei', ook al is dat vanuit het oogpunt van duurzame ruimtelijke ontwikkeling niet steeds wenselijk.<sup>3</sup>

De raad vond het een goede zaak dat de Memorie van Toelichting bij het Instrumentendecreet (pag. 35) verwijst naar een mogelijke bijstelling van het gemeentefonds: *'Dit fonds houdt nu al een herverdelingsmechanisme in tussen gemeenten, rekening houdend met o.a. aantal inwoners, sociale draagkracht van de inwoners (doelgroepen van een woonontwikkeling), tewerkstelling, ... en het areaal open ruimte. Deze veranderlijken zijn (ten dele) afgeleide effecten van bestemmings- en vergunningsbeslissingen. In eerste instantie kan worden gedacht aan een aanpassing van de maatstaf 'open ruimte.'* De raad vroeg om hierin verdere concrete stappen te zetten.

6. In de Memorie van Toelichting van voorliggend ontwerpdecreet wordt de problematiek duidelijk gesteld: *'Open ruimte is voor gemeenten financieel en fiscaal zeer oninteressant, en nog meer als de gemeente te kampen heeft met penibele financiële vooruitzichten. Uit "open ruimte" zijn nauwelijks fiscale inkomsten te halen (geen aanvullende personenbelasting en nauwelijks opcentiemen op de onroerende voorheffing) terwijl de vrijwaring van open ruimte wel veel kosten kan veroorzaken (ruimen beken en grachten, tegengaan bodemerosie, natuurbeschermingsmaatregelen, ...).'*

De raad ondersteunt verder volgende bepaling in de Memorie van Toelichting: *'De vrijwaring van de open ruimte is van cruciaal belang, zowel om redenen van een goede ruimtelijke ordening, mobiliteit, leefmilieu en klimaatbeleid. Dat inzicht is de laatste jaren voortdurend gegroeid, Hoe belangrijk dit ook is, de vrijwaring van de open ruimte staat onder druk.'*

7. Voor alle duidelijkheid wenst de raad de relatie te benadrukken tussen voorliggende maatregel en het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 (pag. 216) en de beoogde bouwshift. Het Vlaams Regeringsakkoord 2019-2024 kondigde reeds aan dat lokale besturen met veel open ruimte extra middelen krijgen om die ruimte ook te vrijwaren. Deze maatregel kadert in de ambitie van de Vlaamse Regering om werk te maken van een ruimtelijke omslag. Er zal worden ingezet op het maximaal vrijwaren van de open ruimte en op het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor het nieuwe ruimtelijke beleid. Samenhangend zal de Vlaamse Regering werk maken van een bouwshift waarbij in elke gemeente kansen worden gecreëerd op goed gelegen plaatsen waar het aangenaam wonen en werken is.

### IV. DEFINITIE VAN OPEN RUIMTE

8. De Memorie van Toelichting verduidelijkt dat de verdeling onder de gemeenten gebeurt op basis van de kadastrale gegevens over open ruimte zoals gehanteerd voor de definitieve afrekening van het Gemeentefonds voor het voorgaande jaar. Artikel 6,4° van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake dotatie en verdeling van het Vlaams gemeentefonds, stelt dat

---

<sup>3</sup> <https://sarovlaanderen.be/advies-instrumentendecreet>

5,9834 % van het Fonds verdeeld wordt onder de gemeenten op basis van de maatstaf 'open ruimten op basis van de oppervlakte bos, tuinen en parken, woeste gronden, gekadastreerde wateren, akkerland, grasland, recreatiegebieden en boomgaarden'.

De parlementaire voorbereiding bij het decreet van 2002 verduidelijkt: 'Het begrip "open ruimte" moet vrij letterlijk geïnterpreteerd worden. Het betreft "visuele" open ruimten zonder onderscheid van bestemming of landschappelijke waarde.'

De raad merkt evenwel op dat het ruimtelijk beleid (strategische visie BRV, ruimtelijke staat van Vlaanderen) uitgaat van een enigszins andere definitie van open ruimte. De strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20 juli 2018, rekent recreatiegebieden, tuinen en parken tot het ruimtebeslag.<sup>4</sup>

SARO dringt aldus aan op een afstemming van de gehanteerde definitie inzake 'open ruimte' op de reeds goedgekeurde definitie van 'open ruimte' zoals vastgelegd in de strategische visie BRV.

## V. EFFECTIEF BEHOUD EN BEHEER OPEN RUIMTE

9. Artikel 24 paragraaf 2 van het ontwerp programmadecreet BO2020 stelt: 'Vanaf 2020 wordt op de begroting een algemene werkingssubsidie voor de gemeenten van het Vlaamse Gewest ingeschreven, als gedeeltelijke compensatie van de kosten en minderontvangsten door de vrijwaring van de open ruimte en om het behoud en de inrichting van de open ruimte te stimuleren.

*In 2020, 2021, 2022, 2023 en 2024 bedraagt de werkingssubsidie respectievelijk 20%, 40%, 60%, 80% en 100% van het bedrag voor open ruimte in het Gemeentefonds van het voorgaande jaar, exclusief het aandeel van de centrumsteden en aangevuld met een jaarlijkse groeivoet van 3,5%. Vanaf 2025 wordt enkel nog de jaarlijkse groeivoet van 3,5 % toegepast'.<sup>5</sup>*

SARO merkt op dat in het ontwerpdecreet geen enkele bepaling is opgenomen inzake de effectieve besteding van de extra middelen door de gemeenten. De raad wijst op de problematiek dat de gemeenten autonoom mogen beslissen over wat ze met het extra geld doen. Het kan dus ook gebruikt worden voor investeringen die niets met open ruimte te maken hebben. De raad vraagt aan de Vlaamse Regering hoe ze met deze problematiek wenst om te gaan en vraagt alvast de impact van deze nieuwe maatregel op te volgen (te monitoren) met het oog op de effectieve realisatie van de doelstelling inzake kwalitatief behoud en beheer van de open ruimte. De raad meent bovendien dat het waardevol zou zijn om vanuit de Vlaamse overheid best practices uit werken ten behoeve van de betrokken gemeenten.

## VI. RUIM MAATREGELENPAKKET

10. Instrumentendecreet. Volledigheidshalve wenst SARO het belang te benadrukken van een volledig pakket aan instrumenten om de beoogde ruimtelijke omslag in het ruimtelijk beleid te realiseren. Voorliggende maatregel is hier slechts één instrument in; en zal zeker moeten worden afgestemd met het totale instrumentenpakket.

In die zin verwijst de raad naar zijn advies van 14 maart 2018 over het Instrumentendecreet. De raad dringt aan op een snelle uitwerking van het Instrumentendecreet rekening houdend met de diverse bemerkingen die de raad formuleerde in zijn advies. SARO vindt het positief dat het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 aankondigt: 'Met het oog op de realisatie van de strategische

---

<sup>4</sup> Strategische visie BRV , pag.4: ' Het ruimtebeslag bestaat uit de ruimte, ingenomen door onze nederzettingen, dus door huisvesting, industriële en commerciële doeleinden, transportinfrastructuur, recreatieve doeleinden, serres etc. Parken en tuinen maken hier ook deel van uit. Dit stemt overeen met de Europees gehanteerde definitie van 'settlement area'. Naast bebouwing of verharding bevat het ruimtebeslag dus bijvoorbeeld ook tuinen bij woningen, buurtparken, voetbalvelden en dergelijke. Door combinatie van de best beschikbare geografische informatie toont het dynamisch landgebruiksmodel dat 33% van de oppervlakte van Vlaanderen uit ruimtebeslag bestaat.

<sup>5</sup> [https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/financiering/Fondsen/OpenRuimte\\_2020-2025.pdf](https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/financiering/Fondsen/OpenRuimte_2020-2025.pdf)

*visie, maken we in het begin van de legislatuur werk van de definitieve goedkeuring van het instrumentendecreet.'*

11. Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Parallel aan het Instrumentendecreet is het evenwel noodzakelijk dat de Vlaamse Regering dringend werk maakt van de opmaak en goedkeuring van het volledige BRV (strategische visie en beleidskaders). De raad vindt het positief dat het Vlaams Regeerakkoord (pag. 217) aankondigt dat de Vlaamse Regering werk zal maken van een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen die het toekomstig ruimtelijk beleid vorm zal geven. Het is tevens positief dat de goedgekeurde strategische visie hiertoe als basis zal dienen.

Het Vlaams Regeerakkoord kondigt aan dat de beleidskaders van het BRV onder meer de eigen Vlaamse verantwoordelijkheden zullen vastleggen en concretiseren samen met de concrete afwegingskaders, acties, het duiden van de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursniveaus, financiering van de doelstellingen en vooropgezette timing.

Volledigheidshalve merkt de raad ook op dat het Vlaams Regeerakkoord (pag. 220) aankondigt dat: *'de financiering van de bouwshift zal worden ondersteund door middelen uit het Klimaatfonds en een op te richten BRV-fonds'*. Het is evident dat dit moet worden afgestemd met voorliggende extra middelen voor de lokale besturen voor het behoud van de open ruimte.

12. Ruimtelijke impulsprojecten. SARO beveelt bovendien aan om werk te maken van het verruimen van de scope van de ruimtelijke impulsprojecten, zoals decretaal opgenomen in artikel 1.1.4/1 VCRO.<sup>6</sup> Zo zouden de doelstellingen inzake het vrijwaren van open ruimte en het verminderen van het ruimtebeslag deel kunnen uitmaken van ruimtelijke impulsprojecten. Via recurrente open oproepen kan op die manier een echte dynamiek in beweging gezet worden, gebaseerd op geïntegreerde gebiedsgerichte werking, en idealiter op basis van een horizontaal en verticaal geïntegreerd partnerschapsmodel. Ook projecten ter vrijwaring van open ruimte zouden decretaal gestimuleerd kunnen worden.

13. Geïntegreerde territoriale investeringen. De Memorie van Toelichting verwijst terecht naar bescherming van open ruimte vanuit de invalshoek van diverse beleidsdomeinen (ruimtelijke ordening, klimaat, mobiliteit,...). Vanuit dit uitgangspunt wenst SARO onder meer het concept van 'Geïntegreerde Territoriale Investerings' (GTI's) onder de aandacht te brengen. Dit Europese instrument maakt de financiering van een territoriale strategie mogelijk waarvoor een geïntegreerde aanpak nodig is met investeringen uit meer dan één prioriteitsas of uit meer dan één fonds (met name het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling EFRO, het Europees Sociaal Fonds ESF en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling ELFPO).<sup>7</sup>

De raad vraagt de uitbouw te onderzoeken van een Vlaams kader voor geïntegreerde territoriale Investerings. Een Vlaams GTI kan structureel worden aangewend voor het faciliteren van een geïntegreerde benadering en aanwending van financieringsstromen.

Daarnaast kan SARO ook verwijzen naar de werktekst van het Witboek Beleidsplan Ruimte, en in het bijzonder naar zijn advies van 27 januari 2015 waarbij de raad het concept van 'gebiedsfondsen' positief onder de aandacht bracht.

---

<sup>6</sup> VCRO. Artikel 1.1.4/1. *'§ 1. Ruimtelijke impulsprojecten zijn ruimtelijke projecten die passen binnen de doelstellingen, vermeld in artikel 1.1.4, en die het ruimtelijk rendement op een kwalitatieve manier verhogen zodat het maatschappelijk gebruik toeneemt, zoals door een efficiënter of hernieuwd ruimtegebruik van reeds ingenomen ruimte of doordat het project daar impact op heeft. Zij hebben expliciet aandacht voor functieverweving, hergebruik of tijdelijk ruimtegebruik. Ze geven een impuls aan nieuwe ruimtelijke realisaties in een projectgebied met een ruimtelijke kwaliteitsgarantie die ook een verbetering van landschappelijke kwaliteit inhoudt.'*

<sup>7</sup> SARO. Advies van 26 oktober 2016 over het Vlaams Investeringsfonds.