



Advies

Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen benaderd vanuit ruimtelijk-economische invalshoek

Brussel, 13 februari 2017

Adviesvraag: Consultatie Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen
Adviesvrager: Joke Schauvliege - Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw
Ontvangst adviesvraag: 12 januari 2017
Adviestermijn: 30 dagen
Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)
Goedkeuring raad: 13 februari 2017

Contactpersoon: Wim Knaepen - wknaepen@serv.be



Mevrouw Joke SCHAUVLIEGE
Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw
Ferrarisgebouw
Koning Albert II-laan 20 bus 1
1000 BRUSSEL

contactpersoon

Wim Knaepen
wknaepen@serv.be
Annick Lamote
alamote@serv.be

ons kenmerk

SERV_ADV_consultatie_BRV_wk

Brussel

13 februari 2017

Consultatie Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

Mevrouw de minister

Op 12 januari 2017 ontving de SERV uw uitnodiging om een reactie te geven naar aanleiding van de goedkeuring door de Vlaamse regering van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. De consultatieperiode loopt tot 13 februari 2017. Hierbij vindt u de gevraagde insteek van de Vlaamse sociale partners vanuit een ruimtelijk economische invalshoek. Conform de advisering over het Groenboek 'Beleidsplan Ruimte Vlaanderen' wordt u tevens een advies bezorgd vanuit het ruimtelijk beleidskader energie.

Zoals reeds aangehaald, formuleerde de SERV over het Groenboek 'Beleidsplan Ruimte Vlaanderen' twee adviezen¹, één vanuit een ruimtelijk economische invalshoek, het ander vanuit het ruimtelijk beleidskader energie en nam hij deel aan enkele partnerbijeenkomsten. Eind 2015 organiseerde het departement Ruimte Vlaanderen een consultatie over de "Werktekst voor het witboek BRV". Daarover werd de SERV echter niet om advies gevraagd.

De voorliggende adviesvraag is om te focussen op de verdere operationalisering van het witboek, niet om in te gaan op de strategische krijtlijnen aangezien die intussen zo goed als vastliggen. Een Witboek bevat, anders dan het Groenboek, immers een officieel standpunt over een belangrijk thema of probleem².

Een visie behoeft echter verdere operationalisering via nog te nemen concrete beleidsmaatregelen. De SERV vindt het positief dat de Vlaamse regering de visie in partnerschap wil omzetten in een nog nader uit te werken operationaliseringsprogramma. Een vroege, transparante betrokkenheid van het middenveld en doelgroepen versterkt de

¹ SERV, advies van 16 januari 2013 over het Groenboek – deel ruimtelijk economie en advies van 25 maart 2013 over het Groenboek BRV – deel energie

² SERV, advies over Wit- en Groenboeken, 1 juni 2011

kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak voor de besluiten. Het vergroot ook de effectiviteit en efficiëntie van consultatieprocessen.

Ingaand op uw vraag formuleert de SERV hierna een aantal bedenkingen vanuit ruimtelijk economische invalshoek:

- **Een krachtig uitvoeringsinstrumentarium.** Visievorming en operationele doelstellingen blijven een dode letter, indien ze niet geruggesteund worden door een coherent en efficiënt realisatiegericht instrumentarium. De SERV is van oordeel dat in de eerste plaats het bestaande instrumentarium op haar operationaliseringsmerites moet worden beoordeeld. Op basis daarvan kan een eerste stap worden gezet naar een overzichtelijk en gestroomlijnd instrumentarium. Waar nodig en mogelijk, dienen bestaande instrumenten in functie van die harmonisering te worden bijgestuurd en aangepast. Pas indien blijkt dat er zich hiaten manifesteren voor het implementeren van de uitvoeringsprocessen, dienen verdere stappen ondernomen te worden door de conceptualisering van nieuwe realisatiegerichte instrumenten. De SERV vindt het positief dat het witboek de link legt met het realisatiegericht instrumentarium dat langs twee parallel lopende beleidstrajecten loopt: enerzijds instrumentendecreet en instrumentengids en anderzijds het actieprogramma voor meer geïntegreerde grondinstrumenten.
- **Doorwerking ontwikkelingsprincipes.** De SERV kan zich vinden in de ruimtelijke ontwikkelingsprincipes van het witboek BRV, maar wijst er op dat de uitvoering van het BRV het werkelijke verschil zal moeten maken (cf. supra). Hiervoor is een verzekerde doorwerkingsketen van cruciaal belang, waarbij de ontwikkelingsprincipes doorwerken in de vergunningverlening.
- **Vrijwaring van rechten.** De SERV pleit ervoor dat de overgang van structuurplanning naar beleidsplanning gepaard gaat met de nodige rechtszekerheid in hoofde van de ruimtegebruikers. Dit pleidooi alludeert op diverse verhoudingen. Vooreerst refereert de SERV naar de verhouding tussen de structuurplanning en de beleidsplanning en de transitieperiode tussen beide modellen. Deze laatste impliceert dat er gedurende een bepaalde periode – er komt immers geen verplichting om vóór een bepaalde deadline een beleidsplan te maken en gedurende een overgangperiode kan een provincie of gemeente zelfs nog opteren voor het opstarten en doorvoeren van een beperkte herziening van het tot dan geldende ruimtelijk structuurplan - ruimtelijke beleidsplannen en ruimtelijke structuurplannen op de verschillende beleidsniveaus naast mekaar bestaan. In de praktijk zal aldus een zeer complex samenspel ontstaan tussen de ruimtelijke beleidsplannen en structuurplannen op de drie niveaus. De complexiteit wordt nog verhoogd doordat er geen strikte hiërarchie wordt ingebouwd tussen de beleidsplannen van de verschillende niveaus. Overheden op een bepaald beleidsniveau zouden dus in theorie nog met hun bestaand ruimtelijk structuurplan kunnen werken terwijl op de andere beleidsniveaus al is overgeschakeld naar ruimtelijke beleidsplannen. Daarnaast refereert de SERV naar de samenhang met de ruimtelijke uitvoeringsplannen, aangezien deze (op de drie beleidsniveaus) invulling geven aan de ruimtelijke structuurplannen of ruimtelijke beleidsplannen (op de drie beleidsniveaus). Tenslotte attendeert de SERV naar het niveau van projecten die op dit ogenblik en in de nabije toekomst nog worden gerealiseerd in uitvoering van het RSV, maar haaks

kunnen staan op de strategische doelstellingen en ruimtelijke ontwikkelingsprincipes van het BRV. De SERV vindt het positief dat in het Witboek compensatiemechanismen worden voorzien die de rechten van de eigenaars en ruimtegebruikers beschermt en maximaal vrijwaart. Meer algemeen vraagt de SERV dat bij de operationalisering van de beleidskaders de nodige (rechts)zekerheden worden ingebouwd die de nodige houvast bieden ten aanzien van de complexiteit van de verhoudingen tussen enerzijds de diverse overheidsniveaus en anderzijds de huidige structuurplanning en toekomstige beleidsplanning.

- **Ruimteboekhouding industrie.** De monitoringtabel (ruimteboekhouding) in het Witboek geeft aan dat de industrie de enige sector is van de bestemmingen met ruimtebeslag met een nog openstaand saldo ten aanzien van de begrote toestand RSV, nl. 3.400 ha. Het witboek BRV stelt – in tegenstelling tot het RSV - dat er geen afzonderlijke kwantitatieve doelen worden bepaald voor de bestemming met ruimtebeslag omwille van verweving. De SERV merkt op dat de kans dan wel groot is dat de resterende ha opgesoupeerd zullen worden door andere bestemmingen als woningbouw, overig groen, enz. Anderzijds is de SERV zich bewust dat het witboek ook mogelijkheden (flexibiliteit) biedt, maar dan ook spelen er andere factoren mee, zoals bijvoorbeeld de grondprijs.
- **Effectief ruimtegebruik agrarisch gebied.** De SERV ondersteunt de doelstelling uit het witboek om het agrarisch gebied beter te gaan vrijwaren voor landbouwgebruik. Immers, zoals het witboek zelf aangeeft, is gemiddeld over Vlaanderen 15% van het agrarisch bestemd gebied in gebruik door niet-landbouwactiviteiten. Niet-agrarische economische activiteiten vestigen zich vaak in leegstaande hoeves en verlaten landbouwgebouwen en hebben impact op het grondgebruik en de dynamiek in de open ruimte. De SERV pleit ervoor dat bij de operationalisering van het BRV een kader wordt gecreëerd dat inzet op goed doordachte verweving met het oog op een betere benutting van de schaarse open ruimte en een vermindering van ongewenste verweving (drukfactoren) in het agrarisch gebied.
- **Collectieve vervoersknopen en voorzieningen.** Het BRV stelt dat harde ruimtefuncties zo veel mogelijk een plaats moeten krijgen binnen goed gelegen bestaand ruimtebeslag en dat bijkomend ruimtebeslag moet vermeden worden. Bestaand slecht gelegen ruimtebeslag kan opnieuw een onbebouwde invulling krijgen desgevallend gekoppeld aan een herlokalisatie. Het aandeel bijkomend bedrijfsvloeroppervlak op een afstand van 1000 meter van een vervoersknooppunt met een hoge knooppuntwaarde zal jaarlijks stijgen en de dichtheid van woongelegenheden en werkplekken binnen de 1000 meter van alle collectieve vervoersknooppunten in heel Vlaanderen samen, met hoge knooppuntwaarde en voorzieningsniveau, zal in 2050 gestegen zijn met minstens 30%. De SERV vindt het positief dat ruimtelijk economisch ingezet wordt op een groeimodel waardoor goed gelegen kernen (in steden en landelijke kernen) hun groeipotentieel op maat kunnen benutten. De ligging ten aanzien van of de onmiddellijke aansluiting op collectieve vervoersstromen en de aanwezige basisvoorzieningen bepalen mee de mate van gemengde ontwikkeling van wonen, werken en voorzieningen en dus de mate waarin agglomeratievoordelen kunnen gerealiseerd worden. Steden zijn in dat opzicht cruciale spelers als bron van belangrijke economische en innovatieve activiteiten, hubs van transport en communicatie-

infrastructuur en attractiepolen voor talentvolle arbeidskrachten. Vanuit supraregionaal niveau bekeken, heeft Vlaanderen geen wereldsteden maar heeft het wel het potentieel om een wereldregio te zijn. Om mee te spelen op wereldvlak kunnen goede verbindingen en netwerken tussen steden en regio's het gebrek aan lokale functies, kwaliteiten en omvang compenseren. De densiteit en de kwaliteit van de netwerken zorgen voor opschaling van agglomeratievoordelen, die cruciaal zijn voor (toekomstige) economische groei en concurrentiekracht. De SERV heeft in zijn Platformtekst 2030 de complementariteit en goede samenwerking tussen Vlaamse steden beklemtoond: *“Steden in Vlaanderen moeten op een slimme manier met andere steden en regio's verbonden worden in stedelijke netwerken, ook over de landsgrenzen heen. Verweving van functies in steden moet gerealiseerd worden. Hierdoor worden het vestigingsklimaat en het innovatievermogen versterkt en kunnen problemen als congestie en vervuiling mee ondervangen worden.”*. De SERV vindt het positief dat in het operationaliseringsprogramma aandacht wordt besteed aan de ruimtelijke ruggengraat voor een internationaal concurrentiële economie, maar is van oordeel dat de uitwerking diepgaander had mogen zijn dan enkel hoofdzakelijk te focussen op de Luchthaven en metropolitane hefboomplekken met een metropolitaan vervoerssysteem als drager. Echter, omdat het Witboek doelstellingen tegen 2025 en 2050 vooropstelt, is de SERV van oordeel dat het ruimtelijk principe “knooppuntwaarde” verder dient uitgewerkt te worden onder meer ook in functie van nieuwe (mobiliteits)ontwikkelingen of factoren. Bovendien wordt het begrip knooppuntwaarde vooral ingevuld vanuit een aanbodperspectief (welke locaties geven vandaag voldoende ontsluiting om te ontwikkelen). Het begrip knooppuntwaarde moet ook ingevuld worden vanuit een vraagperspectief: waar is er een groeiende vraag naar mobiliteit, logistiek, bewoning en energie. Zo kunnen locaties die vandaag nog een te lage knooppuntwaarde hebben maar die een sterke vraag kennen, toch nog ontwikkeld worden door bijvoorbeeld extra te investeren in het ontwikkelen van bijkomende mobiliteit(sinfrastructuur). Ook energie dient een belangrijke rol te spelen bij de flexibele toepassing van knooppunten, bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het aansluiten op duurzame warmtebronnen. Verder merkt de SERV op dat de focus nogal sterk ligt op de ‘traditionele’ fysieke verbindingen en (goederen)stromen, terwijl niet meer naast digitale verbindingen en stromen (smart cities, smart logistics) kan gekeken worden. De SERV pleit ervoor om in het ruimtelijk beleid met deze trend rekening te houden.

- **Ijzeren voorraad.** Het ruimtelijk beleid kiest voor een gerichte projectmatige aanpak en oplossingsgerichte begeleiding voor economische investeringen. Het is terughoudend in het voorzien van bestemmingsvoorraden. De SERV ondersteunt de visie dat het ruimtelijk beleid grondig moet worden bijgestuurd door in te zetten op zuinig ruimtegebruik en optimaal ruimtelijk rendement. De SERV brengt begrip op dat het concept van de ijzeren voorraad wordt herbekeken, omdat een voorraad van dezelfde grootteorde als ten tijde van het RSV vandaag moeilijker te verantwoorden is. Het blijft niettemin belangrijk dat economische opportuniteiten benut kunnen worden als deze zich aanbieden. Daarom zal een minimum voorraad wel steeds noodzakelijk zijn. De SERV merkt daarbij op dat lopende initiatieven tot verbetering en versnelling van de vergunnings- en planningsprocessen een rechtstreekse link kunnen hebben met de begroting van de ijzeren voorraad. Hoe sneller en flexibeler processen, hoe minder

groot de voorraad aan bedrijventerreinen moet zijn. Dergelijke optimale situatie is momenteel nog niet voorhanden. De SERV pleit daarom voor een geleidelijke afbouw van de ijzeren voorraad-ambitie (tot aan een minimum), eerder dan een abrupte stopzetting van de ijzeren voorraadfilosofie voorop te stellen.

- **Cijfers.** In het BRV is sprake van 14% verharding en 33% ruimtebeslag. In december 2016 bracht de Vlaamse overheid nog een rapport uit waarin tevens een grafiek werd opgenomen inzake ruimtebeslag. De daarin gebruikte data waren afkomstig van het kadaster (FOD financiën). Daaruit blijkt een ruimtebeslag van 27% (zie <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/monitor-groene-economie>). Al zijn niet alle verhardingen terug te vinden in het kadaster, toch lijkt het de SERV dat dergelijke afwijking nogal groot is. Om een juist beeld te krijgen over het toekomstig ruimtebeslag dienen de gehanteerde cijfers minstens te worden geactualiseerd.
- **Timing.** Om toekomstige woningschaarste te vermijden en tegelijkertijd de doelstelling te realiseren om alle woningen tegen 2050 energiezuinig te maken, is het essentieel om zowel in te zetten op de renovatie van het bestaande woonpark als op nieuwbouw. Zo zullen ook in 2050 nog steeds meer dan 70% van de woningen die er vandaag staan ook dan nog staan. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de renovatie van appartementsgebouwen. Het energiezuinig maken van bestaande appartementen blijkt in de praktijk zeer moeilijk te verlopen. Er dient dan ook volop ingezet te worden op de juridische, technische en financiële knelpunten waarmee men geconfronteerd wordt bij energiezuinige renovatie van appartementsgebouwen.

De financiële en budgettaire impact van de vooropgestelde beleidskeuzes zijn nog heel onduidelijk. Vanuit die optiek verwelkomt de SERV de aangekondigde studie over **maatschappelijke kosten en baten**. De resultaten van deze studie moeten toelaten om verschillende beleidsalternatieven om het ruimtebeslag geleidelijk te beperken op een adequate en onderbouwde manier tegen elkaar af te wegen. De raad dringt aan om over de resultaten op een transparante manier te communiceren.

Hoogachtend

Pieter Kerremans

Administrateur-generaal

Ann Vermorgen

Voorzitter