

# Advies 2017-01 / 16.02.2017

---

## INHOUD

|          |                                            |          |
|----------|--------------------------------------------|----------|
| <b>1</b> | <b>Situering .....</b>                     | <b>3</b> |
| <b>2</b> | <b>Bespreking.....</b>                     | <b>3</b> |
| 2.1      | ambities en sturende principes             | 3        |
| 2.2      | uitdagingen wonen met ruimtelijke weerslag | 5        |
| 2.3      | impact BRV op wonen                        | 7        |
| 2.4      | diverse planningsinstrumenten – visie 2050 | 9        |
| 2.5      | Bovenlokale aanpak                         | 10       |
| 2.6      | operationalisering                         | 11       |

# 1 SITUERING

De Vlaamse regering heeft op 30 november 2016 het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) goedgekeurd. Het witboek omvat in een eerste deel de strategische visie, met toekomstbeeld voor de ruimtelijke ontwikkeling en strategische doelstellingen. De visie geeft de voornaamste beleidsopties weer. Een tweede deel van het witboek bestaat uit het concretiseren van de visie in beleidskaders. Deze beleidskaders moeten de operationele doelstellingen omschrijven en specifieke actiepunten aangeven. In het witboek wordt een stand van zaken van de beleidsoperationalisering weergegeven. Het operationeel deel moet in partnerschap nog verdere uitwerking krijgen.

Het witboek BRV wordt ruim geconsulteerd, wat moet resulteren in het ontwerp van Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. De Vlaamse Woonraad werd op 22 december 2016 om advies gevraagd (met een adviestermijn tot 13 februari 2017). De Vlaamse Woonraad spitst het advies in eerste instantie toe op de aspecten van het witboek die een impact hebben op het wonen en het beleidsveld wonen. Het advies werd goedgekeurd op 16 februari 2017 en bezorgd aan de bevoegde minister (met kopij aan de minister bevoegd voor wonen).

## 2 BESPREKING

### 2.1 AMBITIES EN STURENDE PRINCIPES

#### **Een duurzame samenhangende ontwikkeling**

Het witboek BRV bevat duidelijke geformuleerde ambities: het ruimtebeslag moet worden teruggedrongen en een transformatie moet worden bewerkstelligd vanuit een maatschappelijke ambitie. Deze maatschappelijke ambitie wordt verbonden aan de langetermijnstrategie Visie 2050, en wordt gerealiseerd via een nieuw economie, een inclusieve samenleving, en dit binnen aanvaardbare ecologische grenzen. Dit moet concreet vorm kunnen krijgen aan de hand van vooropgestelde pijlers o.m. de inbedding van Vlaanderen in een Europese stedelijke-economische ruimte en energienetwerken, een palet van leefomgevingen in sterke steden en dorpen zodat iedereen goed kan leven, woon- en werkplekken nabij vervoersknopen en concentratie van voorzieningen....

Er worden ruimtelijke ordeningsprincipes vooropgesteld om de ambitie te kunnen realiseren. Het ruimtelijk rendement moet worden verhoogd en het bestaande ruimtebeslag moet worden verbeterd door verweving,

hergebruik, intensivering. Bijkomend ruimtebeslag wordt beperkt en verminderd. Multifunctioneel ruimtegebruik met bundeling en verweving van functies staat voorop. Wonen, werken en voorzieningen worden optimaal ruimtelijk geïntegreerd. Productieprocessen worden waar mogelijk gebaseerd op circulaire principes.

De Vlaamse Woonraad kan zich globaal vinden in de vooropgestelde ambities en ruimtelijke principes van het witboek BRV. Een samenhangende ontwikkeling (wonen, werken, mobiliteit, voorzieningenaanbod) wordt beoogd en gekoppeld aan duurzaamheid. Het verhogen van het ruimtelijk rendement, een slimmer ruimtegebruik door verwevenheid en multifunctioneel gebruik, leefbare kernen en steden, het verduurzamen van wonen werken en leven, en het faciliteren van de transitie naar een ander energiemodel kunnen volgens de Raad resulteren in winsten, en dit zowel op ruimtelijk vlak als op het vlak van milieu, mobiliteit, wonen en leven.

De Vlaamse Woonraad vraagt om de voorgestelde principes uit het Witboek BRV in onderlinge relatie en samenhang te willen uitwerken. Demografische ontwikkelingen vergen een bijkomend woonaanbod. De ruimtelijke transitie en het mogelijk schrappen van juridisch aanbod voor wonen moeten worden opgevangen door verdichting op goed gelegen locaties. Het afremmen van bijkomend ruimtebeslag dient dan in samenhang met de creatie van bijkomende verdichtingsmogelijkheden te worden uitgewerkt (rekening houdende met knooppunten en groeipotenties). Zonder de realisatie van bijkomende verdichtingsmogelijkheden kan het woonaanbod onder druk komen te staan. Tegelijk moet rekening worden gehouden met de gewijzigde demografische noden (het groter aandeel alleenstaanden en ouderen vergt een wijziging van de types), en de verweving van residentiële en niet residentiële functies. Het realiseren van een samenhangend evenwichtig geheel vormt een hoofduitdaging en dient voornamelijk in de operationalisering veder gestalte te krijgen (zie verder).

## **Het woonmodel**

Sturing op principes is aangewezen om de mentaliteitswijziging te bewerkstelligen. De ruimtelijk vooropgestelde transitie (o.m. met verdichting en verweving) gaat eveneens gepaard met een wijziging van het (gangbaar) woonmodel. Het Vlaamse woonmodel heeft in het verleden geleid tot energetisch, ruimtelijk en mobiliteit belastende nederzettingen. Dit ruimtelijk kunnen keren is van belang en een transitie in het woonmodel kan in dit verband worden aangemoedigd. Hierbij moet aandacht worden verleend aan het opwaarderen van de huurmarkt (ook in functie van arbeidsmobiliteit), het zorgen voor een flexibele woonmarkt, en het introduceren van diverse (collectieve) woonvormen en woonformules. Het is volgens de Raad wenselijk hiermee rekening te houden in het BRV, en na te gaan welke ruimtelijke stimulansen hiertoe kunnen worden voorzien. Zoals mobiliteit en energie doorwerken in de ruimtelijke keuzes moet worden overwogen om cruciale beleidsopties vanuit het beleidsveld wonen te laten doorwerken in het BRV. Verschillende huidige ontwikkelingen op vlak van wonen, onder meer kleinere oppervlaktes, compactere en geschakelde woonentiteiten, zorgen hierbij reeds voor een aanzet.

## Inclusieve samenleving

De Raad vraagt ruimere aandacht voor de inclusieve dimensie. In het BRV wordt een palet van leefomgevingen vooropgesteld *‘zodat iedereen goed kan leven’*. De invulling hiervan richt zich voornamelijk op kenmerken van de woonomgeving en de publieke ruimte, de aanwezigheid van voorzieningen. Een inclusieve benadering moet eveneens worden vertaald in termen van beschikbaarheid en aanbodbeheer, het verhogen van de leefbaarheid en betaalbaarheid van het wonen. Momenteel worden ruimtelijk segregatie en gentrificatie vastgesteld, met onder meer een stedelijk kwalitatief ontoereikend (onderste) segment van de private huurmarkt en meer begoede sub-urbane residentiële wijken. Het ijveren voor diversiteit in een leefbare stad (met oog voor een kwaliteitsvol leven) kan niet voorbijgaan aan de ruimtelijke en sociale aspecten van het wonen. De Raad vraagt in het BRV aandacht te willen verlenen aan de sociale gevolgen die verbonden zijn aan de ruimtelijke dimensie van het wonen.

## Kwantitatieve uitgangspunten

De Raad wenst een kanttekening te plaatsen bij de gehanteerde kwantitatieve uitgangspunten. De Raad meent dat cijfermateriaal voldoende onderbouwd, geactualiseerd en transparant moet zijn. Verschillende tendensen in het wonen, met onder meer kleinere oppervlaktes en een stijgend aandeel appartementen, zorgen ervoor dat het ruimtebeslag de laatste jaren sterker is gedaald dan het BRV laat vermoeden. Ook dient de becijfering van het ruimtebeslag in Vlaanderen dat toeneemt van 33 % (2015) naar 41,5% (2050) in dit licht te worden genuanceerd. Een transparante en onderbouwde cijferbasis is van belang om de beleidskeuzes te staven en om de verdere operationalisering vorm te geven.

## 2.2 UITDAGINGEN WONEN MET RUIMTELIJKE WEERSLAG

### Demografische ontwikkelingen

De Raad heeft in eerdere adviezen de ruimtelijke uitdagingen op het vlak van wonen benadrukt. De toename van het aantal huishoudens en vooral de wijziging van de bevolkingssamenstelling vergen een bijkomend en aangepast woonpatrimonium. Vraag is waar dit bijkomend aanbod moet worden gerealiseerd. De Raad heeft gepleit voor de stad als groeipool, en sturende ordeningsprincipes die afhangen van publieke vervoersassen, het aanbod aan voorzieningen en de potentie op vlak van tewerkstelling (vaak onderling samenhangend)<sup>1</sup>. De vooropgestelde ordeningsprincipes in het BRV zijn gelijklopend en benadrukken de rol van groeipolen op basis van fysieke criteria. Dit Raad kan deze keuze onderschrijven.

---

<sup>1</sup> Zie Vlaamse Woonraad advies Ruimte en Wonen, 2012/11.

De Raad heeft eerder gesteld dat het bestaande woonpatrimonium niet uitgerust is om dynamisch in te spelen op de wijzigende noden (als gevolg van de demografische ontwikkelingen). Voortschrijdende gezinsverdunding met een toenemend aandeel alleenstaanden en eenoudergezinnen vergt een flexibel aanpasbaar aanbod met kleine woontypes (hoewel momenteel kleiner wordt gebouwd en het aandeel appartementen toeneemt). Deze huishoudens doen eveneens in een ruime mate beroep op het private en (vooral) sociale huuraanbod. Verder vereist het toenemend aantal ouderen (met een sterk oplopend aandeel 80-plussers) een andere benadering van wonen, met verweving van zorg en ouderenvoorzieningen. De vergrijzing kent eveneens een ruimtelijke dimensie, waarbij onder meer moet worden nagegaan hoe de zorg voor de ouderen in residentiële niet-aangepaste wijken (die ver van de voorzieningen liggen) moet worden aangepakt<sup>2</sup>. Het BRV erkent volop de demografische problematiek. De Raad onderschrijft in beginsel de analyse en de aangehaalde nood om het woonpatrimonium te wijzigen. Tegelijk meent de Raad dat deze ontwikkelingen sterk ingrijpend zijn, en noodzakelijkerwijs in de verdere uitwerking van het beleid aan bod moeten komen (zowel in het ruimtelijk beleid als in het (sociaal) woonbeleid).

### **Opwaardering woningkwaliteit**

Zoals gesteld in het BRV moet het woonpatrimonium worden opgewaardeerd in functie van de energie-efficiëntie. Het BRV zet hierop in, o.m. door verweving, compacter bouwen en intensifiëring. Veel minder aandacht gaat uit naar de opwaardering van de kwaliteit van het woonpatrimonium, wat volgens de Raad een gelijkwaardige (ruimtelijke) doelstelling vormt. De Raad meent dat de uitwerking van beide doelstellingen hand in hand moet gaan (het is de Raad overigens niet duidelijk of geen ruimere inspanningen vereist zijn om de vooropgestelde energiedoelstellingen te halen).

In vergelijking met andere landen beschikt Vlaanderen over een relatief oud patrimonium (31 % van de eengezinswoningen dateert van < 1945). Bovendien ligt de jaarlijkse renovatiegraad op (minder dan) 1 %, wat relatief laag is (en dit blijft quasi constant). Bijzondere inspanningen moeten worden geleverd op de private huurmarkt. Ook de woningen bewoond door oudere eigenaars zijn doorgaans van mindere kwaliteit. De opwaardering van de woningkwaliteit heeft eveneens een ruimtelijke dimensie: de steden beschikken doorgaans over een ruime private huurmarkt en hebben stadsgordels met een ouder woningbestand. Daarnaast zal aandacht worden verleend aan specifieke elementen, zoals de mogelijke belemmering van de renovatie van de appartementen door de figuur van de mede-eigendom.

In zijn advies aan de bijzondere commissie klimaat van het Vlaamse Parlement<sup>3</sup> heeft de Raad de nood aan een samenhangende opwaardering van de energie-efficiëntie en woningkwaliteit beklemtoond. Tegelijk heeft de Raad in dit advies een aantal aandachtspunten onderstreept. In een aantal gevallen is sloop en vervangende nieuwbouw van woningen een betere en efficiëntere optie dan de renovatie van bestaande woningen. Tevens zal een individueel gerichte aanpak (met individuele ondersteuning) moeten worden aangevuld met een

<sup>2</sup> Zie Vlaamse Woonraad advies Ruimte en Wonen, 2012/11.

<sup>3</sup> Advies 2016/09 aan de bijzondere commissie klimaat van het Vlaams Parlement – zie ook advies 2015/01 naar een renovatie van het Vlaamse woningbestand

collectieve aanpak van renovatieprojecten (bv. via bouwblokrenovatie en gerichte stadsprogramma's). Dit levert schaalvoordelen op en kan mobiliserend werken (door een mogelijke 'ontzorging' bij betrokken eigenaars). Voor de financiering kan creatief worden gezocht om private actoren en investeerders samen met overheden een rol te laten spelen (in dit verband verwijst de Raad eveneens naar het voorstel met betrekking tot de mogelijk verruimde toepassing van het verlaagd BTW-tarief voor sloop en heropbouw specifiek in steden<sup>4</sup>). Een multifunctionele verdichting en reconversie van het bestaand patrimonium vormt een grote uitdaging, niet in het minst door de versnipperde eigendomsstructuur. Om de transitie op vlak van woonkwaliteit en energie-efficiëntie in samenhang te realiseren is het aangewezen met deze aspecten rekening te houden in het BRV.

### **Sociale impact**

In het BRV worden de vooropgestelde wijzigingen in het wonen voornamelijk beperkt tot het verduurzamen en aanpassen van het woningbestand, en de introductie van andere woonvormen (gemeenschappelijk wonen en meer-generatie-wonen). De nood aan dergelijke transformatie staat volgens de Raad vast. In eerdere adviezen heeft de Raad aangedrongen om tegelijk een aanpak te willen ontwikkelen met ruimere aandacht voor de sociale gevolgen<sup>5</sup>. Zo zijn de inkomenszwakke huishoudens meer dan gemiddeld vertegenwoordigd op de private huurmarkt, waar bijzondere inspanningen op vlak van energie- efficiëntie en woningkwaliteit vereist zijn. De inclusieve samenleving vraagt een kwaliteitsvolle realisatie van het recht op wonen voor iedereen. Dit vraagt om een ondersteunend en begeleidend beleid op de woonmarkt, en heeft zowel sociale als ruimtelijke consequenties. De Raad vraagt extra aandacht in het BRV voor deze aspecten.

## **2.3 IMPACT BRV OP WONEN**

### **Leefbare steden**

Het BRV heeft de terechte ambitie ontwikkelingen ruimtelijk te willen sturen. (Toekomstige) ontwikkelingen worden bij voorkeur geleid naar uitgeruste locaties (vervoersknooppunten met een afdoend aanbod aan voorzieningen). De sturingsprincipes zullen mede beïnvloeden waar en hoe zal gewoond worden.

Locaties met een goed aanbod aan voorzieningen en publieke vervoersknooppunten zijn in eerste instantie gesitueerd in steden en/of grotere gemeenten. Sturing zal met zich meebrengen dat deze locaties fysiek zullen veranderen (inplanting van woningen, werkplekken in relatie tot de publieke ruimte). Hoogstwaarschijnlijk zal eveneens het aantal huishoudens toenemen. De Raad heeft in eerdere adviezen geijverd voor leefbare steden waarbij wonen als functie centraal staat. In de eerste plaats moet het voor de bewoners aangenaam en leefbaar zijn, en alle bevolkingsgroepen moeten er kunnen aarden en (blijven) wonen. Rond de centrale

<sup>4</sup> Zie advies Vlaamse Woonraad, 'naar een aanbodbeleid voor de private huurmarkt', 2015/

<sup>5</sup> Zie Vlaamse Woonraad, 'Visie 2050 een langetermijnstrategie', 2015/03.

functie wonen kan een cultureel, toeristisch en economisch beleid worden geweven om een dynamisch geheel te realiseren<sup>6</sup>. Gezien de sturing vraagt de Raad in het BRV te willen nagaan hoe de leefbaarheid voor de bewoners extra kan verzekerd worden, en hoe toekomstige (ruimtelijke) ontwikkelingen op maat van de bewoners kan gebeuren. Het is in dit opzicht niet wenselijk alle potentiële locaties te verweven, verdichten of verhogen. De mogelijkheden moeten beoordeeld worden in het licht van de specifieke lokale ruimtelijke context en locatie.

Om het ruimtelijke rendement te optimaliseren is kern- en stadvernieuwing (met publiek - private samenwerkingsvormen) een cruciaal instrument. Dergelijke projecten moeten in de nabije toekomst kunnen worden opgestart. Zeker in stedelijke context neemt de uitwerking van concept tot realisatie heel wat tijd in beslag (waarbij voldoende aandacht moet uitgaan naar de studies, o.m. inzake het mobiliteit- en energievraagstuk). Het is volgens de Raad van belang hiertoe een voldoende faciliterend en ondersteunend kader uit te werken.

## **Doelgroepen**

De beoogde ruimtelijke verschuiving zal allicht gevolgen hebben in de waardering van het vastgoed. De ontwikkeling sturen naar (specifieke) locaties zal mogelijk druk zetten op de prijsvorming van het wonen (met mogelijke speculatie en/of prijsontsporing tot gevolg). De Raad vraagt om de globale effecten van de sturing naar ontwikkelgebieden te willen nagaan.

De Raad is verder specifiek begaan met de impact van het BRV op de doelgroepen van het woonbeleid. Potentiële ontwikkeling zal voornamelijk worden opgevangen in locaties met voldoende voorzieningen en knooppuntwaarde (in de praktijk vaak steden en/of grotere gemeenten). In dit verband kan worden gewezen op de specifiek stedelijke context, waar een ruime private en sociale huurmarkt aanwezig is en een groot deel van de inkomenszwakke huishoudens worden gehuisvest. De Raad is bevreesd voor mogelijke verdringing (op termijn) van de zwakkere inkomensgroepen. Een leefbare stad moet volgens de Raad een diversiteit aan bewoners en inkomensgroepen kunnen behouden, en moet in een voldoende aanbod aan diverse woonvormen voorzien (met private en sociale huurwoningen). Het is volgens de Raad van belang deze diversiteit ook in de toekomst te blijven waarborgen.

Verder vraagt de Raad na te gaan wat de impact kan zijn van de sturing op sociale huisvesting. In het bijzonder in geval de prijs van het onroerend goed in ontwikkelgebieden zou oplopen, kan de aanbodverruiming in het gedrang komen (terwijl de nood als gevolg van de sturing net kan toenemen). Omgekeerd is het van belang te weten wat de impact op sociale huisvesting zal zijn in de ontwikkelingsluwe gebieden. Kan daar verder worden ingezet op een sociaal aanbod? Zo is het niet duidelijk welke impact een ontwikkelingsluw gebied zal hebben

---

<sup>6</sup> Zie Vlaamse Woonraad 'advies Ruimte en Wonen', 2012/11.



op het gemeentelijk te realiseren sociaal objectief (en in welke mate dit kan worden overgenomen door andere gemeenten).

### **Ontwikkelingsluwe gebieden**

De sturing zal in ontwikkelingsluwe locaties eveneens resulteren in effecten op het wonen. Wat is de impact op de prijs van het wonen (en is er sprake van aantrekking of verdringing van bepaalde inkomensgroepen)? Mogelijk zullen er specifieke maatregelen nodig zijn om de leefbaarheid van het wonen te verzekeren. Monofunctioneel wonen moet er worden teruggedrongen, en voldoende voorzieningen moeten de leefbaarheid ondersteunen. Ook in deze gebieden moet de woonkwaliteit voor de bewoners verzekerd worden, en moet er een voldoende diversiteit in het aanbod en de woontypes zijn. De afname van het ruimtebeslag in ontwikkelingsluwe gebieden kan gevolgen hebben voor het woonaanbod, terwijl schakeling en verdichting slechts op (langere) termijn zullen resulteren in bijkomend en gediversifieerd woonaanbod (gelet op de huidige renovatiegraad). Het vormt een te ondersteunen beleidsintentie om ruimtelijk goed gelegen woonreservegebieden (sneller) te ontwikkelen en ontradend te werken in ruimtelijk niet goed gelegen gebieden. Het is evenwel voor de Raad niet voldoende uitgeklaard welke (ruimtelijke) perspectieven en finaliteit ontwikkelingsluwe locaties uiteindelijk kunnen of moeten hebben. De Raad vraagt hierbij aandacht voor de mogelijke gevolgen op de waarde van het onroerend goed in ontwikkelingsluwe gebieden. De Raad acht het aangewezen deze aspecten in het BRV te verduidelijken.

## **2.4 DIVERSE PLANNINGSINSTRUMENTEN – VISIE 2050**

### **Transversale aanpak**

Het BRV wordt geïnspireerd door diverse beleidsvelden, en speelt in op meerdere uitdagingen uit deze beleidsvelden. Publieke mobiliteitsknooppunten worden voorkeursplekken in de ontwikkeling van wonen en werken. Het verweven, verdichten en het verduurzamen van het woonpatrimonium staan in het teken van een hogere energie-efficiëntie. Klimaatbestendige inrichting van de ruimte wordt nagestreefd. Logistieke netwerken en een ruimtelijke ruggengraat voor een competitieve economie worden vooropgesteld om op economisch vlak vooruitgang te boeken. Cruciale uitdagingen in diverse beleidsvelden bepalen bijgevolg mee de keuzes in het ruimtelijk beleid.

De Raad kan zich in principe scharen achter een dergelijke beleidsveld overstijgende aanpak. Het BRV is noodzakelijkerwijs transversaal van aard (waarbij de langetermijnstrategie Visie 2050 als algemeen referentiekader kan gelden). Het is de Raad evenwel niet duidelijk hoe het samengaan van al deze ambities (een ruimtelijke economische ruggengraat, transformatie vanuit maatschappelijke ambitie en het terugdringen van het ruimtebeslag,... ) tot een voldragen coherent geheel kan leiden (noodzakelijkerwijs via

betrokkenheid van de verschillende beleidsdomeinen). Dit vormt volgens de Raad een cruciale randvoorwaarde die in eerste instantie op Vlaams niveau weerklank moet vinden.

## Woonbeleidsplanning

Vanuit het beleidsveld wonen worden eveneens enkele uitdagingen meegenomen in het BRV (o.m. de opwaardering van de energie-efficiëntie van het woningbestand). Daarnaast wordt vastgesteld dat diverse plannen met een impact op wonen worden aangekondigd en/of uitgewerkt. Vanuit de langetermijnstrategie Visie 2050 wordt een transitietraject Slim Wonen en Leven opgestart. Het Renovatiepact is lopend en het Woonbeleidsplan wordt in de beleidsbrief 2016-2017 aangekondigd. Het is volgens de Raad aangewezen om de gemeenschappelijke uitdagingen te detecteren en te benoemen, en gezamenlijke doelstellingen en beleidsopties te formuleren. De Raad vraagt bijgevolg te streven naar een afgestemd en coherent geheel.

Het is aangewezen de verhouding tussen het BRV en de woonbeleidsplanning uit te klaren. Zo is het de Raad niet duidelijk welke impact het BRV zal hebben op het Grond- en Pandenbeleid en/of woonbeleidsplan. Zal het BRV de lijnen uitzetten en moet het woonbeleidsplan hiermee sporen? Of zijn de keuzes die worden vooropgesteld in het woonbeleidsplan eigenstandig? Het lijkt de Raad wenselijk een vorm van gelijkwaardigheid te bewerkstellingen, en wonen niet louter als een facetplanning van Ruimtelijke Ordening te beschouwen. Verder kunnen zowel het BRV als het woonbeleidsplan niet los gezien worden van een aantal instrumenten en maatregelen die momenteel tot andere beleidsdomeinen of bestuursniveaus behoren (mobiliteitsfiscaliteit, woonfiscaliteit, kadastraal inkomen...). Om de beoogde transformatie te bewerkstelligen is het noodzakelijk om deze instrumenten in lijn te brengen met de vooropgestelde ambities.

## 2.5 BOVENLOKALE AANPAK

Het BRV stelt een geïntegreerde gebiedswerking voorop. Het BRV gaat uit van de meerwaarde van een gezamenlijke interbestuurlijke aanpak. De Vlaamse overheid voorziet in stimulansen om zich bovenlokaal te organiseren, maar de betrokken bestuursniveaus worden hiertoe niet verplicht. Onder meer wordt in het kader van een provinciale, bovenlokale en lokale programmering voorgesteld het woningbestand aan te vullen en aan te passen. Deze beleidslijn kan de gemeente, volgens het BRV, eveneens individueel opnemen.

De Raad heeft in eerder adviezen gepleit voor een complementaire bovenlokale (woon)werking<sup>7</sup>. Woonmarkten functioneren regionaal en worden aangestuurd door meerdere factoren (onder meer werkplekken, aanbod voorzieningen en prijszetting). Het realiseren van een bijkomend aanbod via programmering op basis van de vooropgestelde criteria (de knooppuntwaarde) wordt bij voorkeur gezamenlijk

---

<sup>7</sup> Zie advies waarheen met het lokaal woonbeleid, advies 2012.

beoordeeld. Tevens dient een aantal problemen op ruimere schaal te worden aangepakt (zoals suburbanisatie). Het BRV opteert voor intergemeentelijke samenwerking op basis van vrijwilligheid. De Raad erkent het belang van een lokale aanpak aangevuld met een bovenlokale samenwerking (waarbij bijvoorbeeld binnen bepaalde vorken regionale spreiding in de programmatie mogelijk moet zijn). Anderzijds meent de Raad dat een vorm van loutere vrijwilligheid de beoogde sturingseffecten kan afremmen.

In het kader van het grond- en pandenbeleid worden meerdere instrumenten gehanteerd met het oog op de realisatie van sociale huisvesting. Gemeenten worden een sociaal objectief opgelegd om een minimaal aanbod aan sociale huurwoningen te realiseren. Gronden van publieke en semipublieke instanties kunnen sociaal worden aangewend. De realisatie van het grondwettelijk recht op wonen is volgens de Raad gebaat bij een gewestelijk kader dat duidelijke (sociale) objectieven vooropstelt. Het is de Raad niet duidelijk hoe de verschillen in werkwijze en programmatie samen kunnen sporen.

## 2.6 OPERATIONALISING

## Het wijzigend juridisch kader

De ambities en sturingsprincipes worden in het BRV geoperationaliseerd in beleidskaders. Het witboek maakt een begin van uitwerking van de beleidskaders via operationele doelstellingen en een aanzet van een actieprogramma. Hierbij kan worden nagegaan of een differentiatie van de doelstellingen van het ruimtegebruik per bestemmingscategorie aangewezen is. Na de consultatieronde zal het ontwerp BRV worden opgemaakt en worden de beleidskaders verder uitgewerkt. Het ontwerp BRV en de beleidskaders worden voorgesteld als juridisch bindend.

Het huidige juridische kader in het beleidsveld Ruimtelijke ordening (codex RO) moet worden omgezet in een nieuw regelgevend kader (met overgangsfase), waarbij het huidige (ruimtelijk) instrumentarium moet worden aangepast. Het is volgens de Raad van belang duidelijk aan te geven wat de gevolgen zijn van de wijzigingen in het bestaande instrumentarium, onder meer naar bestemming, juridische voorraad en planningsinstrumenten (bijvoorbeeld met betrekking tot de woongebieden). Oplossingen moeten worden geboden voor de bestaande instrumenten en concepten, en er moet worden aangegeven hoe de transformatie hierop zal ingrijpen.

## Operationalisering sturingsprincipes

De verdere operationalisering van de sturingsprincipes is voor de Raad niet geheel duidelijk. De knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau van een locatie bepalen mede het (toekomstige) ontwikkelingsperspectief. De principes lijken voldoende helder, de nadere uitwerking roept evenwel een aantal vragen op.

Vlaanderen kent een relatief dicht netwerk aan (publieke) vervoersmodi, en beschikt over tal van voorzieningen zoals klinieken, welzijnsvoorzieningen of scholen. Concretisering moet kunnen leiden tot een voldoende onderscheid naar ontwikkelingsperspectief. Het is de Raad niet duidelijk hoe beide criteria (voorzieningen en knooppunten ) zich tegenover elkaar verhouden. Hoe wordt bijvoorbeeld een relatief hoog voorzieningenniveau zonder knooppuntwaarde beoordeeld, en omgekeerd? Verder meent de Raad dat knooppunten evolutief en veranderlijk zijn. Beslissingen (ook op een ander bestuursniveau) kunnen het aanbod aan knooppunten en voorzieningen wijzigen. Wordt rekening gehouden met (toekomstige) wijzigingen en hoe zullen deze doorwerken naar het ontwikkelingsperspectief? Verder is het niet duidelijk of alle voorzieningen een gelijke waarde zullen worden toegekend (bv. een universitair ziekenhuis versus een ouderenvoorziening)? De sturingsprincipes baseren zich op de aanwezigheid van ruimtelijke fysieke elementen (publieke vervoer en voorzieningen). Er moet worden nagegaan of een ‘aantrekkende vraag’ gerelateerd aan fysieke elementen (bv. werkgelegenheid) eveneens een sturingscriterium kan vormen. Het is niet duidelijk hoe een dergelijke dynamiek in rekening zal worden gebracht.

Het is de Raad niet duidelijk hoe de verdichting zal worden aangepakt en geconcretiseerd (er worden geen maatregelen vooropgesteld die dit kunnen bewerkstelligen). Bovendien kennen heel wat knooppunten reeds een behoorlijke densiteit en bebouwing (residentieel en niet-residentieel). De mogelijkheden om in te grijpen in de bestaande bebouwing kunnen er bijgevolg beperkt zijn. De Raad meent dat een goede planning en stapsgewijze en/of gefaseerde aanpak aangewezen zijn (mede omwille van de kost en tijdsinvestering ). Tevens is het volgens de Raad van belang te kunnen steunen op een voldoende draagvlak bij de lokale bevolking (zie ook hoger leefbare steden).

Er wordt vastgesteld dat de voorgestelde transformatie (ten dele) gekoppeld wordt aan de publieke vervoersknooppunten, in het bijzonder het spoornetwerk (NMBS) . Het investeringsplan van de NMBS vormt aldus een katalysator voor de ruimtelijke transformatie, en zal mede de mogelijkheden en het ritme bepalen waarop de ruimtelijke transformatie gestalte krijgt. De betrokkenheid van andere bestuursniveaus vraagt de nodige samenwerking en omkadering om het beoogde transitieproces te ondersteunen.

## **Financiële gevolgen**

De doorwerking van het BRV en de operationalisering in beleidskaders vereisen volgens de Raad een duidelijke budgettaire raming en een financieel engagement. Het sturen van de ontwikkeling via bijhorende instrumenten (zoals verhandelbare bouwrechten en planologische ruil) kan maar succesvol worden uitgevoerd wanneer klaarheid in de financiële consequenties wordt geschapen. Een aangepaste fiscaliteit kan hierbij een sturend middel vormen om de beoogde mentaliteitswijziging inzake mobiliteit en woonmodel te versnellen (zie hoger).

Instrumenten worden ontwikkeld om de transitie en de inperking van het ruimtebeslag mogelijk te maken (cf. de verhandelbare bouwrechten). Daarnaast moet worden nagegaan of niet moet worden voorzien in

////////////////////////////////////