



SARO

Strategische Adviesraad
Ruimtelijke ordening
Onroerend erfgoed

**Advies
van 29 juni 2011
over het beleidsplan ruimte Vlaanderen:
op weg naar een groenboek**

INHOUD

ADVIES.....	3
I. Situering.....	3
II. Bewaak de rol en de plaats van het groenboek beleidsplan ruimte	3
III. Heb aandacht voor toekomstverkenning vanuit een gecoördineerde visie.....	4
IV. Focus het zeer ruim onderbouwend onderzoek	5
V. Verduidelijk de relatie met de beleidscyclus	6

ADVIES

I. Situering advies

1. De SARO wenst met voorliggend advies op eigen initiatief enkele aanbevelingen te formuleren bij de opmaak van het beleidsplan ruimte Vlaanderen. SARO stelt vast dat de Vlaamse Regering recent de krijtlijnen heeft uitgetekend voor dit proces tot opmaak van het beleidsplan ruimte.¹

Het proces werd uitgetekend in drie fasen: een verkennende fase die moet uitmonden in een groenboek van de Vlaamse Regering (eind 2011), een groeifase die zal resulteren in een witboek van de Vlaamse Regering (medio 2013) en een consolidatiefase: ontwerp beleidsplan ruimte (maart 2014).

II. Bewaak de rol en de plaats van het groenboek beleidsplan ruimte

2. De Vlaamse Regering ambieert om als resultaat van de eerste verkennende fase tegen eind 2011 een groenboek beleidsplan ruimte door de Vlaamse Regering vast te stellen. Volgens de nota van de Vlaamse Regering van 28 januari 2011 zou het een gebalde eerste aanzet omvatten tot een coherente toekomstvisie en strategische prioriteiten. De strategische keuzes voor een lange termijnvisie zullen daarna verder worden verfijnd zowel inzake doelstelling, acties, middelen en instrumenten.
3. SARO vindt het gebruik van 'groenboeken of conceptnota's' zeer positief. Het is immers positief dat ter voorbereiding van een nieuw plan allereerst invulling en duiding gegeven wordt van de strategische lijnen van het plan. Bovendien past het ook in de bezorgdheid van de Vlaamse Regering om strategische adviesraden voldoende vroeg in het proces te betrekken. Strategische adviesraden kunnen zich aldus uitspreken over de grote lijnen en aandachtspunten van een plan. Dit moet ertoe leiden dat eventueel een grondige aanpassing en heroriëntering van het plan nog mogelijk is. De beleidsnota van minister Ph. Muyters kondigt aan dat hij de SARO om advies zal vragen op het einde van 2011, naar aanleiding van de vaststelling van het groenboek. Voorafgaand aan deze adviesvraag wenst de SARO nu al enkele bemerkingen en verwachtingen te formuleren bij het proces tot opmaak van het beleidsplan ruimte.
4. SARO merkt op dat het gebruik van groenboeken (witboeken, visienota's, conceptnota's) door de Vlaamse Regering (en het Vlaams Parlement) nog maar zeer recent werd geïntroduceerd. Inzake onroerend erfgoed formuleerde de Vlaamse Regering midden 2010 een conceptnota onroerend erfgoed.² Het Vlaams Parlement bracht eind 2010 een conceptnota voor nieuwe regelgeving onroerend erfgoed uit.³ Over beide visienota's werd SARO om advies gevraagd.⁴ SARO verwijst ook naar het groenboek interne staatshervorming en het witboek interne staatshervorming. Er is in Vlaanderen nog maar zeer beperkt ervaring opgedaan met groenboeken. De finaliteit en kwaliteit van de diverse groenboeken is zeer uiteenlopend.⁵

¹ Nota van de Vlaamse Regering van 28 januari 2011 betreffende de startnota voor de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

Mededeling van de Vlaamse Regering van 23 juli 2010 betreffende de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen: plan van aanpak.

² Vlaamse Regering. Conceptnota onroerend erfgoeddecreet, 23 juli 2010.

³ Vlaams Parlement. Stuk (2009-2010) – nr.1 Conceptnota voor nieuwe regelgeving over onroerend erfgoed van de heer Dirk Van Mechelen.

⁴ SARO 2010|12. Advies van SARO en Vlabest van 29 september 2010 over de conceptnota onroerend erfgoed. SARO 2011|02. Advies van SARO van 26 januari 2011 over de conceptnota voor nieuwe regelgeving onroerend erfgoed. www.sarovlaanderen.be

⁵ Zie ook SERV. Advies Wit- en groenboeken. 1 juni 2011. www.serv.be

5. Het is aldus nog zeer onduidelijk wat in het groenboek beleidsplan ruimte zal staan. SARO verwijst naar de bepaling in de nota van de Vlaamse Regering van 28 januari 2011 waarin gesteld wordt dat het groenboek 'een eerste aanzet tot een coherente toekomstvisie en strategische prioriteiten' zal bevatten. SARO vindt het inderdaad erg belangrijk dat het groenboek concreet invulling zal geven aan een toekomstvisie gekoppeld aan strategische hoofdlijnen. In de beleidsbrief ruimtelijke ordening 2011 leest SARO: *'... Het komt er bijgevolg niet alleen op aan om een wervende visie te ontwikkelen maar deze ook expliciet te vertalen naar strategische en operationele doelstellingen met een bijhorend legislatuurgebonden actieprogramma'* SARO ondersteunt dit ten volle en vraagt hiervoor specifiek aandacht. Het groenboek zal ook duidelijkheid moeten brengen over welke basisprincipes uit het RSV worden overgenomen en wat eventueel nieuwe uitdagingen naar de toekomst zijn. Het beleidsplan ruimte moet een strategisch plan worden, dat stuurt op hoofdlijnen op Vlaams niveau met de juiste afstemming ten opzichte van de lokale ruimtelijke structuurplannen.

III. Heb aandacht voor toekomstverkenning vanuit een gecoördineerde visie

6. De beleidsnota ruimtelijke ordening 2011 kondigt aan dat het steunpunt Ruimte en Wonen een methodiek zal ontwikkelen voor het ontwerpen van ruimtelijke scenario's. Gekoppeld aan de ontwikkeling van een methodiek, werkt het steunpunt ook een voorstel uit om een of meerdere exploratieve ruimtelijke scenario's toe te passen op een concrete praktijkoefening. Dit gebeurt om de ontwikkelde methoden vanuit een 'learning by doing'-aanpak sneller en kwaliteitsvoller te concretiseren.⁶
7. Verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid hebben recent aandacht besteed aan toekomstverkenning (vb. Milieuverkenning 2030, Natuurverkenning 2030 en Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling). SARO verwijst ook naar de toekomstverkenning die gebeurt naar aanleiding van de opmaak van het nieuw mobiliteitsplan Vlaanderen.⁷ Voor ruimtelijke ordening is werken met scenario's relatief nieuw (zie ook punt 12). SARO erkent aldus dat het ruimtelijk beleid hier nog de nodige ervaring moet mee opdoen. Dit is bovendien inherent aan de vooropgestelde integratie van scenario-ontwikkeling binnen de beleidscyclus.
8. SARO merkt echter wel op dat het onduidelijk is hoe het proces tot uitwerking van scenario's zich verhoudt tot het proces van opmaak van het beleidsplan ruimte. De nota van de VR 28.01.2011 geeft geen verdere toelichting over de aanpak van deze toekomstverkenning. In de beleidsbrief 2011 ruimtelijke ordening wordt hier slechts zeer beperkt op ingegaan (cf. punt 6). Het is voor SARO bijvoorbeeld zeer onduidelijk 'hoe', 'wanneer' en 'in hoeverre' de resultaten van de toekomstverkenning zullen doorvertaald worden naar het groenboek beleidsplan ruimte. De Raad stelt immers vast dat nog maar zeer recent (4 mei 2011) een eerste verkennende workshop is doorgegaan. Het lijkt de Raad nagenoeg onmogelijk dat deze resultaten reeds kunnen worden meegenomen bij het groenboek, dat verwacht wordt tegen eind 2011.
9. Bovendien heeft de Raad reeds in een eerder advies gewezen op de nood aan meer coördinatie van de toekomstverkenningen in Vlaanderen. De SARO stelde in zijn advies van 9 september 2009 reeds vast dat vanuit diverse beleidsdomeinen (ruimtelijk beleid, milieubeleid,

⁶ Informatie van de website van het steunpunt Ruimte en Wonen leert ons dat ze volgende onderzoeksluiken uitvoeren die gericht zijn op de toekomstverkenningen voor de ruimte in Vlaanderen: (1) de ontwikkeling van een landgebruiksmodel (uitgevoerd door het VITO) en (2) onderzoek naar methoden van scenarioanalyse, specifiek voor het ruimtelijk beleid (KULeuven) en (3) pilootproject inzake scenario-opbouw: exploratieve scenario's, met kwalitatieve en kwantitatieve verwerking.

⁷ SARO 2009|07. Advies van de SARO van 9 september 2009 over de scenario's voor het nieuw mobiliteitsplan Vlaanderen.

mobilitieitsbeleid, landbouwbeleid) toekomstscenario's worden uitgewerkt.⁸ Vaak worden hier ook wensbeelden voor Vlaanderen aan gekoppeld. De Raad erkende de waarde van de verschillende processen maar pleitte voor meer coördinatie van de diverse toekomstverkenningen voor Vlaanderen (eventueel begeleid door de Studiedienst van de Vlaamse Regering, die eventueel in een VIA 2 kan uitmonden).

10. De Raad vindt het aldus positief dat de beleidsnota ruimtelijke ordening 2011 hierop inspeelt en benadrukt dat de minister *'het voortouw zal nemen om een geïntegreerde aanpak van de toekomstverkenningen binnen de Vlaamse overheid te stimuleren en te komen tot een gedeeld toekomstperspectief over de verschillende beleidsdomeinen. Binnen dit kader neemt mijn administratie initiatief om concreet overleg hierover op te starten met de beleidsdomeinen LNE, MOW en DAR.'* De Raad ondersteunt dit, maar vraagt om hier ook daadwerkelijk werk van te maken. De ervaringen met de workshop van 4 mei tonen aan dat momenteel nog geen aanzet is gegeven voor de noodzakelijke coördinatie en afstemming. Bovendien meent de Raad dat gestreefd moet worden naar een 'gemeenschappelijke sokkel' voor de Vlaamse toekomstverkenning.
11. De Raad vraagt bovendien dat bij de verkenning geen voorafname zou gebeuren. Toekomstverkenning moet voldoende visionair zijn.⁹ Ze betreurt aldus dat de workshop omtrent scenario-ontwikkeling van 4 mei 2011 uitging van vier vooraf afgebakende scenario's. Tevens moet de verkenning voldoende ondersteunend en onderbouwend zijn ten aanzien van het groenboek beleidsplan ruimte.
12. Eerder in het advies wees de Raad er op dat voor het ruimtelijk beleid, werken met toekomstverkenning relatief nieuw is. De Raad wenst niettemin de aandacht te vestigen op de visienota 2020-2040 die in juni 2009 werd afgerond. De Raad betreurt dat op basis van deze nota – die uitgewerkt werd op basis van een ruime consultatie – de voorbije jaren nog niet werd verder gewerkt. Het is niet zo dat vanaf nul moet gestart worden. De Raad dringt er op aan dat de visienota alsnog wordt meegenomen bij verdere toekomstverkenning.

IV. Focus het zeer ruim onderbouwend onderzoek

13. Ter onderbouwing van het beleidsplan ruimte wordt zeer veel beleidsvoorbereidend onderzoek opgestart. Onder punt III ging de Raad reeds in op het onderzoek van het steunpunt Ruimte en Wonen. Daarnaast werden diverse studies opgestart.¹⁰ Mogelijks zullen nog bijkomende studies uitbesteed worden.
14. De Raad vindt het positief dat veel aandacht gaat naar een grondige onderbouwing van het beleidsplan ruimte. Ze betreurt evenwel dat ze niet betrokken werd bij het uittekenen van de scope van de noodzakelijke studies. Er bestaat geen overzicht van de betreffende hiaten in het (wetenschappelijk) onderzoek. Het is bovendien onduidelijk in hoeverre de huidige studies werden uitgeschreven op basis van de gevoerde evaluatie van het RSV. Niettemin is het belangrijk dat de studies effectief gericht zijn op de meest belangrijke hiaten in de kennis.

⁸ Onderzoek i.o.v. departement Landbouw en Visserij 'analyse van de huidige en toekomstige ruimtebehoefte voor land- en tuinbouw en de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen binnen land- en tuinbouw' 2007': ruimtebehoefte wordt hier in 3 scenario's vergeleken met het huidige aanbod van ruimte voor landbouw.

⁹ Zie onder meer diverse scenario's die op Europees niveau worden uitgewerkt en ook het CCaspar-onderzoek: het betreft een strategisch onderzoek dat mogelijke visies voor een meer adaptieve benadering van verandering in ruimtelijke structuren ten gevolge van klimaatverandering onderzoekt. Hierbij worden naast klimaatscenario's ook socio-economische scenario's meegenomen.

¹⁰ Toelichting ARP bij het beleidsplan ruimte voor de raadsleden van SARO: 'lopende studies: studie instrumenten, studie sturingsmodellen wonen, studie slim ruimtegebruik en ESPON-onderzoek'.

15. Specifiek wenst de Raad het belang te benadrukken van de opvolging van het Europese proces rond Territoriale Cohesie. Het betreft onder meer de kansen en potenties voor policentrische regio's en de rol die een strategische ruimtelijke ordening hierin kan spelen. Zoals gesteld in de beleidsbrief ruimtelijke ordening 2011 erkent de Raad dat dit project waardevolle input kan leveren voor het beleidsplan ruimte.
16. De Raad verwijst ook naar zijn advies omtrent de herziening van het RSV.¹¹ Het openbaar onderzoek bij de herziening van het RSV legde de zwakke onderbouwing van het addendum bloot en het ontbreken van volwaardig cijfermateriaal ter onderbouwing van de verschillende processen. Voor diverse thema's (wonen, werken) wordt het gehanteerde cijfermateriaal door heel wat bezwaarindieners in twijfel getrokken. Ook de lange duur van het herzieningsproces (2005-2010) heeft er toe geleid dat de herziening geen rekening houdt met actuelere gegevens en actuele studies. Fundamenteel meent de Raad dat er op het gebied van onderbouwing van het RSV enkele fundamentele vragen zich opwerpen: Hoe gaat ruimtelijke ordening om met een veelheid aan sectorale data en studies? Hoe kan dit meer geïntegreerd worden aangepakt? Hoe kan meer openheid ontstaan? En hoe creëer je draagvlak? De Raad stelde in zijn advies dat het cruciaal is dat in het kader van de opmaak van een nieuw beleidsplan ruimte intensief gewerkt wordt aan de opbouw en transparantie van gegevens.
17. Bovendien is het voor de Raad ook hier (net zoals bij de toekomstverkenning) onduidelijk hoe dit breed opgezet (wetenschappelijk) onderzoek tijdig en gepast zal vertaald worden naar het groenboek. Hoe zal men alles filteren naar dit groenboek. De ervaring met het verslag van de VIA rondetafel leert de Raad immers dat erg voorzichtig moet omgesprongen worden met partnerschap. Heel wat raadsleden van de SARO hebben namens hun organisatie deelgenomen aan deze rondetafel en kunnen zich niet terugvinden in het betreffende verslag. Dit werkt ontmoedigend. In tegenstelling tot het verruimen van het draagvlak kan dit leiden tot een verbodskeling van het draagvlak. Doelgroepen hebben de indruk dat hun inspraak niet steeds correct gebruikt wordt.

V. Verduidelijk de relatie van het beleidsplan ruimte met de beleidscyclus

18. Als laatste aandachtspunt legt de Raad de nadruk op de relatie met de beleidscyclus. De voorlopige goedkeuring van het beleidsplan ruimte zal gebeuren eind 2014, dus op het einde van de legislatuur van deze Vlaamse Regering. Het is dus legislatuurgebonden. Dit staat in sterk contrast met de intentie om een visie uit te werken voor 2020-2050. Het huidige RSV legde de krijtlijnen vast voor een langere termijn. Het gevaar bestaat er aldus in dat het beleidsplan ruimte (als opvolger van het RSV) niet verder reikt dan een beleidsintentie. Het is niet ondenkbeeldig dat het beleidsplan ruimte, dat door de Vlaamse Regering eind 2014 voorlopig zal goedgekeurd worden, niet terug opgepikt zal worden door de volgende legislatuur.
19. Ook de afstemming van het beleidsplan ruimte met de verdere uitvoering van het RSV verdient aandacht. In zijn advies van 16 november 2009¹² bij de beleidsnota ruimtelijke ordening uitte SARO zijn bezorgdheid over het samengaan van de verschillende processen. Enerzijds wordt er duidelijk gekozen voor een uitvoering van de bindende bepalingen van RSV I. Dit vindt de Raad positief. Anderzijds wordt er bij de voorbereiding van een strategisch ruimtelijk beleidsplan aan een grote vernieuwingsbeweging in de ruimtelijke planning gedacht. Dit vraagt flexibiliteit en vertrouwen van sectoren. Want op het moment dat bijvoorbeeld afbakeningsprocessen zullen worden geëvalueerd, zullen diezelfde processen lopende zijn op het terrein. Uiteraard moeten nieuwe planologische visies ook kansen krijgen, maar te drastische aanpassingen en

¹¹ SARO 2010|11. Advies van de SARO van 3 september 2010 inzake het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2009 betreffende het addendum bij het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

¹² SARO 2009|10. Advies van de SARO van 16 november 2009 over de beleidsnota ruimtelijke ordening 2009-2014.

koerswijzigingen ondermijnen vaak het vertrouwen en daarbij ook de wil om zich verder participatief te engageren. De SARO vraagt aldus aandacht voor maatschappelijk overleg en het volwaardig voorbereiden van een omslag in (ruimtelijk) denken.

20. Bij de opmaak van het beleidsplan ruimte wordt uitgegaan van een participatief proces. Er gebeurt een zeer ruime consultatie van het publiek, het maatschappelijk middenveld en experten. SARO vindt dit positief. Ook de SARO en zijn diverse raadsorganisaties worden in dit proces betrokken. SARO vindt het tevens positief dat de administratie reeds tweemaal een toelichting heeft gegeven over de stand van zaken met betrekking tot het beleidsplan ruimte. Niettemin heeft SARO nog heel wat vragen. In die zin stelt ze voor dat de rol van de SARO structureel wordt verankerd en pleit ze er voor dat een afgevaardigde van de SARO als waarnemer zou opgenomen worden in de projectstructuur.