



ADVIES
VAN 18 DECEMBER 2019
OVER DE BELEIDSNOTA OMGEVING 2019-2024

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	BELEIDSPAN RUIMTE VLAANDEREN	1
III.	REGELGEVING	4
IV.	INSTRUMENTEN	5
V.	FINANCIERING	6
VI.	PARTNERS	7
VII.	HANDHAVING	8
VIII.	RUIMTELIJKE TRANSITIE	9

I. SITUERING

1. De Vlaamse Regering nam op 8 november 2019 akte van de beleidsnota 2019-2024 ‘omgeving’. De beleidsnota werd vervolgens ingediend bij het Vlaams Parlement.¹
2. Aangezien de beleidsnota ‘omgeving’ een overzicht geeft van de strategische beleidslijnen voor deze legislatuur, wenst SARO voorliggend advies op eigen initiatief uit te brengen. Het SARO-decreet omschrijft het formuleren van reflecties bij de beleidsnota’s als één van de decretale taken van de strategische adviesraad.
3. Met voorliggend advies formuleert de raad enkele strategische aandachtspunten bij de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid. De raad vraagt dat deze strategische bemerkingen zullen worden meegenomen bij de verdere uitwerking en operationalisering van de beleidsnota omgeving 2019-2024. De uitdagingen voor het ruimtelijk beleid in de regeerperiode 2019-2024 zijn immers groot:
 - De Vlaamse Regering zet in op een ruimtelijke omslag en onderschrijft de principes en doelstellingen van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.
 - Tegen 2021 wil de Vlaamse Regering een goedgekeurd Beleidsplan Ruimte Vlaanderen zodat het systeem van ruimtelijke beleidsplanning effectief van kracht kan gaan.
 - Met het oog op de realisatie van de strategische visie BRV wordt vóór het eind van dit jaar het Instrumentendecreet definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering.
 - Voor de realisatie van de doelstellingen van het BRV wordt onder meer voorzien in een bundeling van financiële middelen in een BRV-fonds. De nodige initiatieven worden genomen voor de oprichting van dit BRV-fonds.
 - De Vlaamse Regering zet in op een vereenvoudiging van de ruimtelijke regelgeving en een afstemming met de omgevingsdoelstellingen en zal verder invulling geven aan een volwaardig partnerschap tussen de drie bestuursniveaus.

II. BELEIDSPAN RUIMTE VLAANDEREN

4. Urgentie van een goedgekeurd BRV. De beleidsnota kondigt aan dat de Vlaamse Regering werk zal maken van een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen; dit plan zal het toekomstig ruimtelijk beleid vorm geven. De raad ondersteunt deze doelstelling en vindt het positief dat de goedgekeurde strategische visie als basis zal dienen. Een volwaardig BRV impliceert evenwel dat deze strategische visie wordt aangevuld met de nodige beleidskaders.²

¹ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile>

² De Vlaamse Regering stelde op 20 juli 2018 de strategische visie BRV voorlopig vast; evenwel zonder beleidskaders. Dit kan niet worden beschouwd als een ‘ontwerp BRV’ vermits zowel een strategische visie als minstens één beleidskader vereist zijn.

Het is tevens positief dat de beleidsnota de urgentie van de opmaak van een BRV erkent en uitgaat van een concrete timing voor het vaststellen van het BRV door de Vlaamse Regering: *'In 2020 leg ik een set van ontwerpbeleidskaders met concrete acties voor aan de Vlaamse Regering ter goedkeuring. Ik wil dat Vlaanderen in 2021 beschikt over een eerste goedgekeurd Beleidsplan Ruimte en dat het systeem van beleidsplanning effectief van start kan gaan'*.³

De opmaak van het BRV is een zeer ambitieuze doelstelling. Zowel het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 als het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 gingen reeds uit van de opmaak van een nieuw beleidsplan ruimte als opvolger van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Deze ambitie werd evenwel niet gerealiseerd. De beleidsnota geeft geen enkele duiding van de specifieke maatregelen of inspanningen die zullen worden genomen om ditmaal alsnog het BRV-proces succesvol te finaliseren. Er is geen analyse uitgevoerd van de knelpunten die in het verleden dit proces hebben verhinderd.

5. Nog heel wat vragen bij het instrument 'ruimtelijk beleidsplan'. In zijn advies van 5 oktober 2016 adviseerde SARO de decretale wijzigingen (VCRO) ter vervanging van het 'ruimtelijk structuurplan' door het 'ruimtelijk beleidsplan'.⁴ De raad formuleerde in dit advies tal van strategische bedenkingen en stelde onder meer vast dat de VCRO zeer weinig duiding geeft over het instrument 'ruimtelijk beleidsplan'. Diverse begrippen (o.a. strategische visie, beleidskader, operationele beleidskeuze) worden ingevoerd zonder definiëring.

De raad concludeerde in zijn advies: *'Tot op heden is er zeer weinig debat gevoerd over het systeem van ruimtelijke beleidsplanning; er is amper wetenschappelijke onderbouwing. ...Het nieuwe systeem betekent een belangrijk scharniermoment voor het ruimtelijk beleid waarvan de impact zeer groot kan zijn.*

Deze bedenkingen zijn nog steeds actueel. Sinds 2016 is amper ingezet op de verdere invulling en onderbouwing van het instrument 'ruimtelijk beleidsplan'. De raad licht dit in volgende paragraaf verder toe.

6. Nog heel wat vragen bij het instrument 'beleidskader'. Artikel 2.1.1,§1 VCRO bepaalt dat een ruimtelijk beleidsplan bestaat uit een strategische visie en één of meer beleidskaders die samen het kader aangeven voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling.

De VCRO geeft geen duiding van 'welke' en 'hoeveel' beleidskaders concreet zullen (moeten) worden opgemaakt. Er is sprake van 'één of meer beleidskaders'. Artikel 2.1.1,§1 stelt verder: *'Een beleidskader bevat operationele beleidskeuzes en actieprogramma's voor een thema of voor een gebiedsdeel. Een beleidskader kan aldus thematisch zijn (vb. ruimtelijk rendement, nederzettingsstructuur) of gebiedsgericht (gericht op specifieke ontwikkelingen in een bepaalde regio in Vlaanderen)'*. Nergens in de VCRO wordt de (minimale) inhoud en opbouw van een beleidskader vastgelegd.

De beleidskaders zullen zeer belangrijk zijn voor de effectieve realisatie van de strategische doelstellingen van het BRV. De operationalisering van de strategische visie en de strategische doelstellingen van het BRV zal immers moeten gebeuren in de beleidskaders. De beleidskaders zijn bovendien cruciaal voor het bewaken van de onderlinge samenhang tussen de diverse ontwikkelingsperspectieven.

De beleidsnota kondigt aan: *'In de beleidskaders van het BRV worden o.a. de eigen Vlaamse verantwoordelijkheden samen met de concrete afwegingskaders, acties, het duiden van de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursniveaus, financiering van de doelstellingen en vooropgezette timing vastgelegd en geconcretiseerd'*. Het is voor de raad niet duidelijk of met voorgaande een aanpassing van artikel 2.1.1,§1 wordt beoogd. Bovenstaande omschrijving

³ Beleidsnota, pag. 25

⁴ <https://sarovlaanderen.be/SARO 2016-23 Advies codextrein.pdf>

verschilt immers van de decretale omschrijving van ‘beleidskaders’ cf. artikel 2.1.1,§1.

De raad pleit alvast voor meer duidelijkheid inzake de inhoud en het juridisch karakter van een beleidskader; al dan niet via een uitvoeringsbesluit.⁵ Bovendien is verdere verduidelijking noodzakelijk over de beoogde aanpak. SARO wenst actief bij te dragen aan de opmaak en operationalisering van de noodzakelijke beleidskaders.

7. Nog heel wat vragen over het systeem van beleidsplannen op de drie bestuursniveaus. De VCRO voorziet in ruimtelijke beleidsplannen op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau.

In zijn advies van 5 oktober 2016 wees SARO op het zeer complex samenspel tussen de ruimtelijke beleidsplannen en ruimtelijke structuurplannen op de drie niveaus. De VCRO legt geen datum en geen chronologie vast voor de overstap van ruimtelijke structuurplannen naar ruimtelijke beleidsplannen. De complexiteit wordt nog verhoogd doordat ook de hiërarchie wordt losgelaten.

De diverse overheden kunnen nog met hun bestaand ruimtelijk structuurplan werken terwijl op de andere beleidsniveaus al is overgeschakeld naar ruimtelijke beleidsplannen. De VCRO sluit niet uit dat een gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan wordt opgesteld voordat op provinciaal of gewestelijk niveau een ruimtelijk beleidsplan is. Dit impliceert dat het nieuw gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan inhoudelijk zich moet verhouden tot een verouderd plan op provinciaal of gewestelijk niveau en moet worden opgesteld zonder een referentiekader op provinciaal of gewestelijk niveau waarmee het op termijn kan conflicteren.⁶

Op terrein bestaat veel onduidelijkheid over dit complex systeem van ruimtelijke beleidsplannen en structuurplannen. Diverse gemeenten en provincies zetten momenteel in op de opmaak van een nieuw ruimtelijk beleidsplan. Door het ontbreken van een goedgekeurd BRV is de onderlinge afstemming of alleszins een minimale vorm van samenhang moeilijk te realiseren. De raad vraagt aandacht voor deze problematiek. Een gelijkwaardig partnerschap tussen de drie beleidsniveaus impliceert dat sterk wordt ingezet op een volwaardig BRV: er is nood aan een set van ruimtelijke taakstellingen en doelstellingen op Vlaams niveau.

8. Afstemming tussen diverse beleidsplannen op Vlaams niveau. De raad benadrukt de noodzakelijke samenhang en afstemming tussen het BRV en de andere Vlaamse beleidsplannen. De Vlaamse overheid moet hier een coördinerende rol opnemen. Heel wat Vlaamse (beleids-) plannen met belangrijke ruimtelijke doorwerking hebben vaak ook een Europese link (o.a. waterbeleidsnota, luchtkwaliteitsplan 2021–2030, plattelandsbeleidsplan). Het is positief dat de beleidsnota stelt: *‘we engageren ons andere beleidsdomeinen tijdig te betrekken bij de opmaak van beleidsdocumenten rond omgeving’*.

De beleidsnota zet in op samenwerking tussen de beleidsdomeinen Omgeving en Mobiliteit die er *‘moet voor zorgen dat de doelstellingen uit het BRV waargemaakt worden’*. De vervoerregio’s worden betrokken om gebiedsgericht het mobiliteitsbeleid en het ruimtelijk beleid op elkaar af te stemmen. De raad verwijst naar zijn kritisch advies van 26 september 2018 ten aanzien van het decreet basisbereikbaarheid: *‘Artikel 17 van het voorontwerp van decreet bepaalt dat de bepalingen van de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen die strijdig zijn met de bepalingen van het Mobiliteitsplan Vlaanderen van rechtswege worden opgeheven door de definitieve vaststelling van het Mobiliteitsplan Vlaanderen. De betrokken gemeenten en provincies dienen binnen een specifieke termijn hun ruimtelijke beleidsplannen als dusdanig aan te passen. De raad kan deze bepalingen niet ondersteunen en wijst op de samenhang tussen het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de gemeentelijke en provinciale ruimtelijke beleidsplannen. Deze samenhang wordt met voorgaande opheffingsmaatregel teniet gedaan. Het is geen goede zaak dat met voorliggend ontwerp van decreet de planning inzake het mobiliteitsbeleid hiërarchisch boven de ruimtelijke planning wordt gepositioneerd en daarop ook grondig kan ingrijpen’*.⁷

⁵ Artikel 2.1.1,§1 bepaalt dat de Vlaamse Regering nadere regels kan vastleggen m.b.t. de inhoud van een beleidskader.

⁶ <https://www.ruimtevlaanderen.be/Decretale-basis-voor-het-Beleidsplan-Ruimte-Vlaanderen>

⁷ https://www.sarovaanderen.be/SARO_2018_30_Briefadvies_basisbereikbaarheid.pdf

III. REGELGEVING

9. Kwalitatieve regelgeving. De beleidsnota kondigt aan: ‘Voor de ruimtelijke regelgeving zet ik in op vereenvoudiging en verzeker ik maximaal de realisatie van de omgevingsdoelstellingen’.⁸ De raad ondersteunt deze doelstelling en benadrukt het ambitieus karakter er van.

Naast de urgentie inzake een volwaardig BRV is het immers even cruciaal om de gewijzigde visie inzake het ruimtelijk beleid en de principes van het BRV effectief om te zetten in de regelgeving. De raad vraagt om in samenhang met het BRV werk te maken van een coherente en samenhangende regelgeving (instrumenten, financiering, handhaving en monitoring), gebundeld in de VCRO. Ook de strategische visie BRV pleitte voor een dergelijke evaluatie en bijsturing van de VCRO met specifieke nadruk op de huidige afwijkingmogelijkheden: ‘Vlaanderen evalueert haar regelgeving en past deze waar nodig aan om de verhoging van het rendement te versnellen en het ritme van bijkomend ruimtebeslag te vertragen. De afwijkingmogelijkheden in de VCRO (vergunningenbeleid) zijn hierbij een prioriteit.’⁹

Een recente studie concludeert dat de vergunbaarheid sterk bepalend is voor de ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen: ‘Alle goede intenties van het RSV en de strategische visie van het BRV ten spijt, het zijn nog steeds de gewestplannen van intussen 50 jaar geleden die bepalen hoe Vlaanderen ruimtelijk evolueert. Vergunbaarheid is daarbij geëvolueerd tot een onvervreemdbaar individueel recht, los van de wenselijkheid van de ontwikkeling voor het beleid als geheel.’¹⁰

Een belangrijk aandachtspunt voor het toekomstige BRV is dan ook de vraag in hoeverre - in tegenstelling tot het huidige RSV - het toekomstig BRV en de lokale ruimtelijke beleidsplannen - een beoordelingskader zullen vormen voor het vergunningenbeleid. De raad wenst zich hierover - in het kader van voorliggend advies - nog niet over uit te spreken maar vraagt alvast een correcte toepassing van de plan-MER-regeling en de planschaderegeling.

10. Rechtszekerheid procedures. De raad vindt het positief dat wordt ingezet op verdere vereenvoudiging, verbetering en versnelling van vergunnings- en planningsprocedures waarbij gestreefd wordt naar een vermindering van de administratieve lasten.

Essentieel is ook om verdere afstemming te realiseren van het ruimtelijke ordeningsbeleid met de sectorale regelgeving (o.a. mobiliteit, milieubeleid, waterbeleid, onroerend erfgoed). Het uitgangspunt dient een gebiedsgerichte en geïntegreerde ruimtelijke visie te zijn waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende componenten in een gebied. Bovendien pleit SARO voor kwaliteitsvolle regelgeving die de tand des tijds doorstaat. Overheden, burgers en bedrijven worden te vaak geconfronteerd met wijzigende regelgeving. Ook het optimaliseren van een gebruiksvriendelijk Omgevingsloket is cruciaal.

11. Evalueren MER-regelgeving. De beleidsnota zet in op de evaluatie van de MER-verplichting en de erkenning en rol van de MER-deskundige. In overeenstemming met de richtlijn wordt een milieueffectenrapportering op maat beoogd ter verbetering van het plan of project.

De raad ondersteunt tevens de ambitie om werk te maken van een kader inzake plan-MER-plicht waarbij duidelijkheid wordt verschaft inzake de plan-MER-plicht voor beleidsdocumenten, regelgeving, strategische en sectorale plannen. De Vlaamse Regering zal bekijken of en hoe in uitvoering van de Europese richtlijn de MER en de passende beoordeling kan worden vereenvoudigd. De raad wijst op het belang van een robuust juridisch kader (o.a. versterking en efficiëntie van procedures) dat garant moet staan voor volwaardige omgevingseffecten-onderzoek.

⁸ Beleidsnota, pag. 37

⁹ Strategische visie BRV, pag. 27

¹⁰ https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/P_013096_71_006_Rapport20190913.pdf

12. Vereenvoudiging bestemmingscategorieën. De raad ondersteunt de intentie om - met het oog op de realisatie van de doelstellingen van het BRV - een sterke vereenvoudiging na te streven van de regelgeving, de bestemmingscategorieën en de eraan gekoppelde voorschriften.¹¹

Het is positief dat wordt ingezet op het actualiseren van de typevoorschriften voor ruimtelijke uitvoeringsplannen en het schrappen van overbodige en verouderde bestemmingscategorieën met aandacht voor innovatieve woon- en werkvormen, flexibiliteit, multifunctionaliteit en groenblauwe netwerken. Het is wel logisch dat eerst werk wordt gemaakt van een volwaardig BRV (strategische visie én beleidskaders) vooraleer bestaande typevoorschriften niet enkel technisch maar ook inhoudelijk worden aangepast.

SARO wenst actief betrokken te worden bij dit vereenvoudigingsproces. Het is immers een ambitieuze doelstelling waarbij het bewaken van de rechtszekerheid cruciaal is. De raad verwijst naar zijn advies van 19 december 2012 over de wijzigingen aan het besluit typevoorschriften.¹²

IV. INSTRUMENTEN

13. Instrumentenmix. Om de beoogde ruimtelijke transitie effectief te realiseren is een samenhangende mix aan instrumenten noodzakelijk. Diverse instrumenten zijn nu reeds beschikbaar en inzetbaar. Met het geplande Instrumentendecreet worden enkele nieuwe instrumenten ingevoerd en enkele bestaande instrumenten gewijzigd.

14. Instrumentendecreet. De raad vindt het positief dat de beleidsnota aankondigt dat vóór het eind van dit jaar het Instrumentendecreet voor definitieve goedkeuring wordt geagendeerd bij de Vlaamse Regering.¹³ De raad wijst evenwel naar het kritisch advies van SARO, SERV, Mineraad en SALV bij het voorontwerp van Instrumentendecreet.¹⁴ Ook de Raad van State formuleerde in zijn advies van 30 oktober 2018 tal van bemerkingen.¹⁵ Heel wat kritische bedenkingen uit het gezamenlijk advies van de strategische adviesraden gelden nog steeds:

- Er is een belangrijke link tussen het Instrumentendecreet en het BRV. Beide processen moeten in nauwe samenhang verlopen. Niet alle instrumenten van het Instrumentendecreet zijn afgestemd op (de doelstellingen van) het Witboek BRV (vb. de verhandelbare ontwikkelingsrechten en de regeling inzake leegstaande bedrijfsruimten).
- De financiële impact van het Instrumentendecreet is onduidelijk. De uitvoering van het Instrumentendecreet zal een belangrijke meeruitgave betekenen.
- Het streven naar harmonisering van de compenserende vergoedingen is positief maar leidt tot grondige wijzigingen aan het huidige systeem. Er zijn nog heel wat onduidelijkheden.
- Het instrument van convenant heeft potentieel maar er zijn ernstige bemerkingen bij de wijze waarop het instrument 'convenant-contractbenadering' in het Instrumentendecreet is uitgewerkt. Vraag om het instrument van 'convenant-contractbenadering' in zijn huidige vorm (zoals uitgewerkt in het Instrumentendecreet) niet in te voeren.¹⁶
- De voorziene procedure voor het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten is zeer zwaar. Diverse fundamentele elementen van het VOR-systeem moeten nog grondig worden onderzocht en uitgewerkt.
- De verschillende instrumenten zijn behoorlijk complex. Een bijsturing ervan dringt zich op. Aandacht voor de praktische realiseerbaarheid van de (nieuwe) instrumenten alsook voor een algemene rechtszekerheid én voldoende begeleiding van betrokken partijen.
- De doelstelling van het nieuw instrument van billijke schadevergoeding is onduidelijk.

¹¹ Beleidsnota, pag. 33

¹² <https://sarovlaanderen.be/advies-typevoorschriften>

¹³ Beleidsnota, pag. 33

¹⁴ <https://sarovlaanderen.be/advies-instrumentendecreet>

¹⁵ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64038.pdf#search=instrumentendecreet>

¹⁶ Landelijk Vlaanderen nam bij dit deel van het advies een minderheidsstandpunt in.

- Er is nog een ernstig hiaat in de uitbouw van een evenwichtige planbaten- en planschaderegeling. Voor het voorwerp van planbaten wordt geen spiegelbeeld ingevoerd in de planschaderegeling. De planschade kan immers enkel worden gevorderd in geval van bestemmingswijziging en is gelimiteerd tot een bouwverbod. Voor de andere beperkingen (vb. een aanzienlijke beperking van de bebouwingmogelijkheden) is niets voorzien niettegenstaande dit kan leiden tot ernstige waardevermindering.
- Een aantal essentiële elementen moet nog worden ingevuld via uitvoeringsbesluiten (o.a. berekening van de eigenaarsvergoeding). Dit is ook een aandachtspunt in het advies van de Raad van State. Het is onduidelijk in hoeverre dit de uitvoerbaarheid van het Instrumentendecreet zal hypothekeren.

V. FINANCIERING

15. BRV-fonds. Het Vlaams Regeerakkoord stelt: *‘De financiering van de bouwshift wordt ondersteund door middelen uit het Klimaatfonds en een op te richten BRV-fonds. Waar nuttig en geschikt, koppelen we deze neutraliseringsopdracht aan een actief aankoopbeleid van deze gronden i.f.v. de realisatie van extra bossen en natuur.’*¹⁷

De beleidsnota verduidelijkt verder: *‘Voor het omgevingsbeleid dat de doelstellingen van het BRV realiseert, voorzie ik een bundeling van middelen in een BRV-fonds. Ik neem de nodige initiatieven om dit BRV-fonds op te richten.’*¹⁸

Inzake de financiering zijn er nog diverse onduidelijkheden:

- Omtrent het nieuw op te richten BRV-fonds is niets terug te vinden in de meerjarenbegroting. De raad vraagt verder verduidelijking inzake het BRV-fonds.
 - Voor de vermelde financiering uit het Klimaatfonds is het voor de raad niet duidelijk in hoeverre hiervoor extra financiële middelen zullen worden voorzien. Zo niet bestaat het gevaar dat een verschuiving zou gebeuren van het ondersteunen van klimaatmaatregelen (CO₂) naar BRV-maatregelen.
 - Het Vlaams Regeerakkoord kondigt 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. Deze regeling werd reeds met het programmadecreet BO20 ingevoerd voor de periode 2020-2024. De raad verwijst naar zijn advies van 18 oktober 2019: *‘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’.*¹⁹
16. Billijke vergoeding. De raad vindt het positief dat het Vlaams Regeerakkoord (pag. 220) benadrukt dat de Vlaamse Regering een billijke vergoeding zal garanderen voor privé-eigenaars die schade lijden ten gevolge van het neutraliseren van juridisch aanbod.²⁰

Het welslagen van het neutraliseren van slecht juridisch aanbod is immers sterk afhankelijk van het voorzien van een sluitend vergoedingen- en/of compensatiemechanisme voor burgers en ondernemers. Het is evenwel onduidelijk in hoeverre hier effectief voldoende middelen voor worden voorzien (zie verder par. 26).

¹⁷ <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1335750/verslag/1336750>

¹⁸ Beleidsnota, pag. 34

¹⁹ <https://www.sarovaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/SARO%202019-20%20Advies%20programmadecreet.pdf>

²⁰ Het Instrumentendecreet stelt drie criteria voorop, die samen uitvoering geven aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name legitimiteit, effectiviteit/efficiëntie en billijkheid.

VI. PARTNERS

17. Bestuurskrachtige gemeenten. De beleidsnota benadrukt het vertrouwen in bestuurskrachtige gemeenten. Er zal verder worden ingezet op ontvoogding waarbij Vlaanderen zich opstelt als kennispartner. De raad ondersteunt deze ambitie maar benadrukt dat de rol van Vlaanderen verder moet gaan dan louter ‘kennispartner’. De raad wijst bijvoorbeeld op de noodzaak van een set van ruimtelijke taakstellingen en doelstellingen op Vlaams niveau (zie verder par. 18).

Het is niet duidelijk wat de beleidsnota ambieert met volgende passage: *‘Steden en gemeenten met een voldoende uitgebouwde bestuurskracht en efficiënte administratie, ontheffen we de Vlaamse overheid maximaal van haar taken en we onderzoeken hoe en voor welke elementen we binnen het kader van Europese regels beleidsvrijheid kunnen toekennen aan voldoende bestuurskrachtige steden en gemeenten.’*²¹ Het lijkt er op dat hiermee een stap wordt gezet naar een verdergaande ontvoogding voor steden en gemeenten met een voldoende uitgebouwde bestuurskracht en een efficiënte administratie. Deze gemeenten zouden meer beleidsvrijheid krijgen waarbij de Vlaamse overheid maximaal wordt ontheven van haar taken.

De raad heeft hier bedenkingen bij. Zoals reeds hierboven gesteld heeft de Vlaamse overheid een ‘kaderstellende’ taak en dit ten aanzien van alle lokale besturen. Bovendien bestaat het gevaar op het creëren van twee soorten lokale besturen en is het onduidelijk welke criteria zullen worden gebruikt voor het meten van de bestuurskracht van de gemeenten en de efficiëntie van hun administratie. Ook over de eventuele financiering van de gemeenten voor het uitvoeren van deze extra taken is geen duidelijkheid.

18. Een volwaardig partnerschap tussen de drie bestuursniveaus. De raad pleit voor een volwaardig partnerschap tussen de drie bestuursniveaus. Het is positief dat de beleidsnota verder inzet op bestuurskrachtige gemeenten maar er is tevens nood aan een set van ruimtelijke taakstellingen en doelstellingen op Vlaams niveau.

Vlaanderen moet verantwoordelijkheid dragen voor een aantal beslissingen en de vooropgestelde ruimtelijke principes en doelstellingen bewaken. Een noodzakelijke component voor een gebiedsgerichte werking op lokaal niveau is een sterke visie over waar Vlaanderen naar toe wil in het licht van de nieuwe uitdagingen. Dit betekent dat voor alle partners duidelijk is welke taakstellingen en doelstellingen in een gebied moeten worden gerealiseerd en vereist tevens een breed partnerschap met alle betrokken doelgroepen.²²

De provincies hebben hun specifieke rol in het systeem van ruimtelijke beleidsplannen op de drie bestuursniveaus met name de opmaak van provinciale ruimtelijke beleidsplannen (zie par. 7). De beleidsnota maakt verder nergens melding van de rol van de provincies. De raad vraagt om de specifieke rol van de provincies in het ruimtelijk beleid verder te duiden.

19. Geïntegreerde gebiedsontwikkeling. Het is positief dat de beleidsnota erkent dat geïntegreerde gebiedsontwikkeling de motor is voor ruimtelijke transformatie. Er wordt ingezet op gezamenlijke gebiedsprogramma’s, hand in hand met grootschalige infrastructuur- of landschappelijke projecten, die hiervoor een hefboom vormen. De nodige samenwerking wordt gerealiseerd tussen de betrokken beleidsdomeinen (o.a. Omgeving en MOW).²³ De raad benadrukt dat brede gebiedscoalities het lokale niveau moeten overstijgen; en dit voor diverse domeinen (zoals natuur, milieu, landbouw, mobiliteit, economie).

Bovendien mag schaalgrootte geen criterium zijn en moet niet alleen worden ingezet op projecten met een Vlaamse uitstraling maar ook op projecten met een lokale uitstraling. De raad verwijst verder naar zijn advies van 25 juni 2014 over de krijtlijnen van een geïntegreerd grond- en pandenbeleidsplan: *‘... de raad verwijst tevens naar de verschillende ‘gebiedsgerichte initiatieven’*

²¹ Beleidsnota, pag. 22

²² SARO 2016|01. Advies van 27 januari 2016 over de werktekst Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, pag. 6

²³ Beleidsnota, pag. 20

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).'

20. Omgevingsraad. De beleidsnota kondigt aan dat de strategische adviesraden SARO en MINA worden vervangen door een nieuwe Omgevingsraad, die naar advisering complementair is met de SERV. Hierbij wordt gestreefd naar een evenwichtige en compacte raad die de minister kan ondersteunen in het uitstippelen van een krachtig omgevingsbeleid.²⁴

De raad vindt het positief dat de beide raden maximaal zullen worden betrokken bij de omvorming van de raden naar een Omgevingsraad. SARO verwijst verder naar zijn advies van 24 oktober 2018 inzake de op te richten Omgevingsraad.²⁵

VII. HANDHAVING

21. Handhaving. De beleidsnota erkent dat een goed handhavingsbeleid een essentieel sluitstuk is van een slagkrachtig omgevingsbeleid. De raad ondersteunt de operationele doelstellingen inzake het verder versterken van een proactieve en risicogebaseerde omgevingshandhaving.²⁶

Het is positief dat - omdat de steden en gemeenten steeds meer taken toegewezen krijgen voor de handhaving van decreten - de Vlaamse Regering de opbrengsten van de door de lokale besturen uitgevoerde handhaving van Vlaamse regels rechtstreeks bij de lokale besturen zal laten terechtkomen.²⁷ Een goede afstemming tussen de handhaving door het Vlaamse niveau en de lokale overheden is essentieel.

De raad ondersteunt de oprichting van een forum voor handhavers dat zal fungeren als netwerk tussen de verschillende handhavingsactoren. Door het uitwisselen van informatie, kunnen de verschillende actoren hun opdrachten en taken beter vervullen en wordt kennisdeling gefaciliteerd.

Volledigheidshalve wijst de raad op het huidige knelpunt dat de handhaving voor het Vlaams omgevingsbeleid geïntegreerd werd en ingebed binnen het departement omgeving terwijl diverse aspecten inzake beleidsvoorbereiding van bepaalde beleidsvelden van dit omgevingsbeleid (o.a. inzake onroerend erfgoed, wonen) niet de bevoegdheid is van het departement maar van de agentschappen (o.a. agentschap onroerend erfgoed, agentschap wonen).

22. Historisch passief. De beleidsnota kondigt aan dat de minister werk zal maken van het wegwerken van het historisch passief van overtredingen: *'Van bouwwerken met een vastgestelde historische overtreding kan door de eigenaar een gedoogtoets worden gevraagd aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. Indien de overtreding kan gedoogd worden, kan de bevoegde overheid een vergunning afleveren mits een eventuele vergoeding. Hierbij vragen we het advies van de betrokken gemeente'*.²⁸

SARO wijst er op dat - zonder debat - de oplossing van de problematiek van het historisch passief al naar voren wordt geschoven in de vorm van de 'gedoogtoets'. SARO pleit voor een debat tussen de handhavende overheden over de wenselijkheid van het wegwerken van het historisch passief en de mogelijke oplossingen; waarbij onder andere aandacht is voor rechtsgevoel van de burger en de administratieve werklast.

²⁴ Beleidsnota, pag. 22

²⁵ <https://sarovlaanderen.be/advies-omgevingsraad>

²⁶ Beleidsnota, pag. 37

²⁷ Vlaams Regeerakkoord, pag. 133

²⁸ Beleidsnota, pag. 39

Het is bovendien onduidelijk wat de 'gedoogtoets' effectief zal inhouden en op basis van welke criteria zal worden beslist om alsnog een vergunning te verlenen. Bovendien zal slechts voor een beperkt percentage van de overtredingen de gedoogtoets kunnen leiden tot het verlenen van een vergunning. Een gebiedsgerichte gedifferentieerde aanpak is immers noodzakelijk. Het is zeer onduidelijk wat met de overblijvende groep verder gaat gebeuren. Zou dit dan eventueel betekenen dat voor deze groep van overtredingen - waarvoor de gedoogtoets heeft geleid tot de beslissing dat er geen vergunning kan worden afgeleverd - de overtreding alsnog dient hersteld te worden? Bovendien wijst de raad op het belang van een correct berekende financiële vergoeding (i.f.v. gerealiseerde meerwaarde, boete overtreding) en een volwaardig openbaar onderzoek.

De beleidsnota kondigt aan dat de rechtsfiguur van de ruimtelijke gedoogtoets zal worden ingeschreven in de VCRO. SARO zal zich hierover verder uitspreken naar aanleiding van de verplichte adviesvraag aan de raad over de effectieve wijzigingen aan de VCRO.

VIII. RUIMTELIJKE TRANSITIE

23. Bouwshift. Het Vlaams Regeerakkoord zal werk maken van een ruimtelijke omslag waarbij een beter evenwicht wordt nagestreefd tussen kwaliteitsvol wonen, ondernemen en het beschermen van de open ruimte. De Vlaamse Regering onderschrijft de principes en doelstellingen van de strategische visie BRV. Het bijkomend gemiddeld dagelijks ruimtebeslag moet tegen 2040 zijn teruggedrongen tot 0 hectare.²⁹ De raad brengt de tussentijdse doelstelling van 3 ha in 2025 onder de aandacht. Deze doelstelling wordt niet genoemd in het Vlaams Regeerakkoord maar staat wel in de goedgekeurde strategische visie BRV.³⁰

De raad ondersteunt de beoogde ruimtelijke omslag zoals die vertaald werd in de principes en de doelstellingen van de strategische visie BRV.³¹ In het kader van de beoogde bouwshift is een krachtig beleid noodzakelijk waarbij ingezet wordt op volgende vier strategische aandachtspunten; die alle vier moeten gerealiseerd worden en dit in een samenhangend geheel:

- het beter benutten van het bestaand ruimtebeslag,
- een meer kwalitatieve invulling van de ruimte, met aandacht voor verweving van functies,
- het neutraliseren van slecht gelegen juridisch aanbod
- en herlokalisatie of ruimtelijk herstel.

24. Beter benutten van het bestaand ruimtebeslag. De beleidsnota zet in op het realiseren van slimme groei voor wonen, leven en werken door kwalitatieve verdichtingen van het bestaand ruimtebeslag.³² De raad ondersteunt deze doelstellingen maar stelt vast dat de beleidsnota hieromtrent nagenoeg geen verdere invulling geeft. De beleidsnota erkent wel dat verdichting en inzetten op stadsontwikkeling niet betekent '*dat enkel binnen de Vlaamse ruit of de steden opportuniteiten kunnen benut worden: we moeten ook onze landelijke kernen versterken en zo verdere versnippering tegengaan*'.

Om deze doelstellingen te realiseren wijst SARO verder op het belang van het BRV en de nog op te maken beleidskaders. Het is nog onduidelijk in hoeverre een specifiek beleidskader 'ruimtelijk rendement' zal worden uitgewerkt met daadkrachtige doelstellingen en acties inzake het beter benutten van het bestaand ruimtebeslag en een meer kwalitatieve invulling van de ruimte.

25. Een meer kwalitatieve invulling van de ruimte, met aandacht voor verweving van functies. De beleidsnota (punt 7.3.2) vermeldt: '*stimuleren van ontwikkelingen op locaties waar meer verdichting en verweving wenselijk zijn door beperkingen op vlak van instrumenten en regelgeving*'

²⁹ Vlaams Regeerakkoord, pag. 12 en pag. 217

³⁰ Bij de bespreking van de beleidsnota in de commissie ruimtelijke ordening van het Vlaams Parlement heeft de minister deze tussentijdse doelstelling bevestigd.

³¹ https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/BRV_StrategischeVisie_VR20181307DOC.pdf

³² Beleidsnota, pag. 7

weg te nemen. Regelgevende belemmeringen, verouderde voorschriften of administratieve hinderpalen die slim, flexibel ruimtegebruik en innovatieve woon- en werkvormen in de weg staan, werken we weg'. SARO wijst hierbij op het belang van het toekomstbestendig maken van de bestemmingsvoorschriften en actualiseren van de typevoorschriften.

26. Neutraliseren van slecht gelegen juridisch aanbod. Het Vlaams Regeerakkoord kondigt aan dat 'de Vlaamse Regering zal inzetten op het neutraliseren van slecht gelegen juridisch aanbod dat onder druk staat door ontwikkeling binnen de signaalgebieden.' Dit sluit aan bij de strategische visie BRV: 'Vlaanderen bouwt in samenwerking met de lokale besturen het overtollige en slecht gelegen juridisch aanbod af. De rechtszekerheid is steeds gegarandeerd en het spreekt voor zich dat overheden zorgvuldige participatieve procedures hanteren en voorzien in een billijke vergoeding.'³³

De raad benadrukt dat de ambities inzake het neutraliseren van slecht gelegen juridisch aanbod moeten gericht zijn op de bestemmingszones voor wonen, werken, recreatie en voorzieningen. De strategische visie BRV stelt: 'Elk bestuursniveau heeft als opdracht niet-ingevulde bestemmingszones voor functies zoals wonen, werken, recreatie, voorzieningen regelmatig te evalueren. De evaluatie dient als basis om acties te ondernemen om goed gelegen terreinen te activeren en slecht gelegen juridisch aanbod te neutraliseren.'

Voor de herbestemming van de signaalgebieden wordt in de begroting 2020 15 miljoen euro voorziet. Dit is positief. Het is evenwel niet duidelijk welk aandeel van de totale oppervlakte signaalgebieden hiermee herbestemd kan worden. Bovendien betreurt de raad dat noch het Vlaams Regeerakkoord noch de beleidsnota verdere duiding geeft omtrent het toekomstig beleid ten aanzien van de woonreservegebieden.³⁴ ³⁵ Er zijn hiervoor bovendien geen specifieke financiële middelen voorzien in de begroting.³⁶ Het zou een gemiste kans zijn indien de Vlaamse Regering - in het kader van de beoogde ruimtelijke omslag - enkel zou inzetten op het neutraliseren van (een deel van) de signaalgebieden en niet op het overige slecht gelegen juridisch aanbod (zoals de woonreservegebieden).

27. Herlokalisatie en ruimtelijk herstel. Het ruimtelijk beleid staat dus voor de uitdaging een ommekeer te realiseren. Het doel is harde ruimtelfuncties zo veel mogelijk een plaats te geven binnen het goed gelegen bestaand ruimtebeslag. Het rendement van de ingenomen ruimte moet toenemen en de druk op de open ruimte moet de komende decennia aanmerkelijk dalen. Bijkomend ruimtebeslag moet vermeden worden. Bestaand slecht gelegen ruimtebeslag kan opnieuw een onbebouwde invulling krijgen desgevallend gekoppeld aan een herlokalisatie.³⁷

De beleidsnota zet verder in op de gewestelijke ruimtelijk uitvoeringsplannen voor landbouw, natuur en bos (AGNAS) die een belangrijk instrument zijn voor geïntegreerde gebiedsontwikkeling voor strategische openruimtegebieden. De beoogde doelstellingen zijn onder meer a) het vrijwaren van overstromingsgevoelige valleien van bebouwing, b) het herstellen van de natuurlijke dynamiek in valleigebieden, c) het realiseren van het geactualiseerd Sigmaplan en project Rivierherstel Leievallei, d) het gebiedsgericht programma voor het herstel en de inrichting

³³ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsplan-ruimte-vlaanderen-strategische-visie>

³⁴ In zijn advies van 26 september 2018 wees SARO naar de hoogdringendheid van het uitwerken van een daadkrachtige regeling voor de woonreservegebieden om op terrein daadwerkelijk tot resultaten te komen. Reeds bij goedkeuring van het Groenboek BRV (4 mei 2012) vroeg SARO om dringend werk te maken van de voorziene kortetermijnacties.

³⁵ De strategische visie BRV (pag. 7): 'Vlaanderen heeft een groot aanbod bestemde maar niet benutte ruimte voor harde functies zoals wonen of industrie. De voorraad onbebouwde percelen voor wonen bedroeg 42.000 hectare in 2014. ... Grote delen van de woonvoorraad zijn suboptimaal gelegen ten opzichte van de bestaande steden en dorpen - denk aan slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden en woonlinten - waardoor initiatieven voor kernversterking ernstig bemoeilijkt worden'.

³⁶ In het kader van het ontwerpdecreet inzake de woonreservegebieden opteerde de Vlaamse Regering voor een herbestemming van 8.000 ha woonreservegebieden (totaal 13.748 ha). De planschadevergoeding die de Vlaamse Regering hiervoor zou moeten betalen - indien de planschaderegeling wordt toegepast cf. het ontwerp Instrumentendecreet en mits herbestemming naar open ruimtelfunctie - wordt geschat op 1,294 miljard euro.

³⁷ Witboek BRV, pag. 26

van (gedegradeerde) wetlands, e) het neutraliseren van slecht gelegen juridisch aanbod, waar mogelijk en opportuun en f) het verzekeren van voldoende ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouw en voedselproductie.

De beleidsnota maakt melding van een nieuwe ruimtelijke bestemming met name 'open ruimte gebieden met multifunctioneel ingerichte en gebruikte landschappen'.³⁸ De raad vraagt om deze ambitie verder te duiden en wijst er op dat het bestaand instrumentarium reeds inzet op multifunctionaliteit. Het is niet duidelijk wat de meerwaarde is van een bijkomende bestemming.

De raad vraagt ook om de beoogde ruimtelijke differentiatie van de agrarische activiteiten (met het oog op een duurzame afstemming met de omgeving) verder toe te lichten. Het bestaand instrumentarium voorziet reeds in een differentiatie van agrarische activiteiten (o.a. agrarisch gebied, landschappelijk waardevol agrarische gebied, bouwvrij agrarische gebied). Ook het beoogde uitdoofbeleid inzake landbouwgebruik in zones bestemd voor natuurrealisatie (zo nodig met flankerende maatregelen) vraagt verdere verduidelijking. Deze ambities moeten alvast kaderen binnen de beoogde vereenvoudiging van de bestemmingscategorieën (zie par. 12).

³⁸ Beleidsnota pag.27