



ADVIES
VAN 26 FEBRUARI 2025
OVER DE BELEIDSNOTA OMGEVING
2024-2029

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMEEN	1
III.	BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN	2
IV.	BOUWSHIFT	5
V.	VERGUNNINGENBELEID	6
VI.	WONEN	7
VII.	WATER.....	9
VIII.	HERNIEUWBARE ENERGIE	9
IX.	GOVERNANCE	10

I. SITUERING

1. De Vlaamse Regering nam op 15 november 2024 akte van de ‘beleidsnota Omgeving 2024-2029’. De beleidsnota werd vervolgens ingediend bij het Vlaams Parlement.¹
2. De beleidsnota Omgeving (hierna: beleidsnota) geeft een overzicht van de strategische beleidslijnen voor de nieuwe legislatuur. Het SARO-decreet omschrijft het formuleren van reflecties bij de beleidsnota’s als één van de decretale taken van de strategische adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed.²

SARO wenst voorliggend advies op eigen initiatief uit te brengen. In dit advies formuleert de raad een aantal strategische aandachtspunten bij de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid zoals vastgelegd in de beleidsnota. De raad vraagt deze strategische bemerkingen mee te nemen bij de verdere uitwerking en operationalisering van de beleidsnota Omgeving 2024-2029.

II. ALGEMEEN

3. Opdracht omgevingsbeleid. De beleidsnota (pag. 7) vertrekt vanuit een aantal terechte vaststellingen over de stand van zaken wat omgeving betreft. Vlaanderen staat voor grote uitdagingen op vlak van klimaat (wateroverlast, droogte...) en biodiversiteit en zal de komende jaren zware inspanningen moeten leveren om de ambities op vlak van verduurzaming (transitie naar hernieuwbare energie, circulariteit...) te behalen. De beleidsnota (pag. 7) wijst ook op het belang van een vlotte en robuuste vergunningverlening om te voorkomen dat de economie stilvalt.

SARO onderschrijft de stelling in de beleidsnota (pag. 7) dat het omgevingsbeleid de opdracht heeft om deze uitdagingen te verzoenen met de verschillende belangen op vlak van open ruimte, natuur en biodiversiteit, een gezonde en aangename leefomgeving, en een sterke economie.

4. Aandacht voor planmatige aanpak. De raad wenst hierbij het belang van ruimtelijke planologie als essentieel onderdeel van het omgevingsbeleid te onderstrepen.

De raad merkt op dat er de voorbije legislaturen veel aandacht en tijdsinzet is gegaan naar (een optimalisatie van) het vergunningenbeleid, en naar projecten en realisaties op het terrein. Ook het luik handhaving heeft de afgelopen legislaturen heel wat aandacht gekregen, onder andere met het Kaderdecreet en Implementatiedecreet Vlaamse Handhaving en de bijhorende

¹ <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1841729>

² Artikel 3, §1, 6° van het [decreet](#) houdende de oprichting van de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed; <https://www.sarovlaanderen.be/over-saro/taken-saro>

uitvoeringsbesluiten.³ Belangrijke initiatieven op het vlak van planologie – in het bijzonder de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen – werden hierdoor niet of onvoldoende aangepakt.

De raad is ervan overtuigd dat een versterkte focus op ruimtelijke planologie kan bijdragen aan het behalen van de vooropgestelde strategische en operationele doelstellingen uit de beleidsnota. SARO hoopt dan ook dat een planmatige aanpak wordt geherwaardeerd.

5. Complexiteit regelgeving. De raad wijst op de grote complexiteit van het omgevingsbeleid, en dit zowel op plannings- als vergunningsniveau. De vele ruimtelijke instrumenten, toetsingsmechanismen, procedures, (ad-hoc)regels en uitzonderingsbepalingen vormen een complex kluwen dat zeer moeilijk te doorgronden valt en derhalve moeilijk werkbaar is voor alle omgevingsactoren. De raad vraagt om verder in te zetten op de transparantie, rechtszekerheid en voorspelbaarheid van het omgevingsbeleid.

De raad merkt hierbij op dat er nog heel wat onduidelijkheid is omtrent de inwerkingtreding van beslist beleid uit de vorige legislatuur.⁴ Nochtans beogen zowel de nieuwe regelgeving inzake de Modulaire omgevingsvergunningsprocedure als de Modernisering van de milieueffectrapportage een vereenvoudiging van de respectievelijke procedures. Daarnaast merkt de raad op dat er tegen verschillende strategisch belangrijke decreten momenteel een beroep hangende is bij het Grondwettelijk Hof.⁵ De uitkomst van deze procedures is onvoorspelbaar, en tot zover dus ook de toekomstige uitrol van deze decreten.

De raad benadrukt het belang om in te zetten op een heldere en samenhangende regelgeving, en dit met het oog op een duurzaam en kwaliteitsvol omgevingsbeleid. Het is in die zin alvast positief dat de beleidsnota (pag. 34) aankondigt: *‘In functie van rechtszekerheid en een omgevingsbeleid dat oplossings- en klantgericht werkt en kansen creëert, zetten we een beweging in gang om met respect voor de gehele beleidscyclus, een einde te maken aan het ondoorzichtig kluwen dat het omgevingsrecht voor veel gebruikers is geworden. Het doel is het mogelijk maken van welvaartscreatie, beleidsondersteunende investeringen en kwalitatieve realisaties op het terrein binnen een redelijke termijn.’* De raad verwijst naar zijn verdere bemerkingen dienaangaande onder punt 16.

De raad vindt het ook positief dat de beleidsnota (pag. 34) streeft naar het faciliteren van instrumentele optimalisaties en een beter gecombineerd gebruik van instrumenten. De raad is van mening dat de huidige complexiteit van de regelgeving deels voortkomt uit het feit dat verschillende instrumenten kunnen ingezet worden om dezelfde doelstellingen te bereiken.

III. BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN

6. Algemeen. De afgelopen jaren heeft de raad herhaaldelijk gewezen op de dringende noodzaak om werk te maken van een volwaardig Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (strategische visie en

³ Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 (KVH); het Decreet van 26 april 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het KVH; en de bijhorende uitvoeringsbesluiten.

⁴ Het betreft het beslist beleid inzake de modernisering van de omgevingsprocedure, de milieueffectrapportage en het omgevingsbesluit.

⁵ Het betreft o.a. het beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het decreet van 17 mei 2024 ‘tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit’; het decreet van 17 mei 2024 ‘houdende diverse bepalingen over omgeving, leefmilieu en natuur en ruimtelijke ordening’; het decreet van 26 april 2024 ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023’; het decreet van 19 april 2024 ‘tot wijziging van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat de uitvoering van de taken voor de project-MER-screening betreft’; het decreet van 26 januari 2024 ‘over de programmatische aanpak stikstof’; het decreet van 26 mei 2023 ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft’.

beleidskaders).⁶ Het BRV en de bijhorende beleidskaders moeten het toekomstig ruimtelijk beleid vormgeven en garanderen dat de diverse ruimtelijke uitdagingen in een samenhangend geheel worden uitgewerkt. Het is dan ook goed dat de beleidsnota (pag. 35) bevestigt dat de Vlaamse Regering het BRV deze legislatuur zal vaststellen. De raad betreurt evenwel dat de beleidsnota geen concrete timing voor deze vaststelling vermeldt. SARO benadrukt dat in afwachting van een goedgekeurd Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen nog steeds van kracht blijft.

De raad stelt verder vast dat de beleidsnota, buiten de aankondiging van de vaststelling, slechts beperkt ingaat op de verschillende aspecten van het BRV. Zo vermeldt de beleidsnota (p. 35) enkel: *‘We stellen het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) vast. Een plan op hoofdlijnen dat de belangrijkste principes bevat waar we de bouwshift en het ruimtelijk beleid op willen enten en dat toelaat het diverse sectorale beleid ruimtelijk te integreren. Het BRV speelt een essentiële rol in een coherent, efficiënt en win-win gedreven omgevingsbeleid. Het dient als kader voor het eigen gewestelijke ruimtelijke beleid maar geeft ook richting aan andere overheden.’* Deze summiere omschrijving roept nog veel vragen op, met name over de verdere procesaanpak richting een goedgekeurd BRV (zie verder punt 7), de inhoud van het BRV (zie verder punt 8), en de afstemming met andere ruimtelijke beleidsplannen op provinciaal en gemeentelijk niveau (zie verder punt 9).

7. Procesaanpak. De raad merkt op dat er in de afgelopen twee legislaturen pogingen zijn ondernomen om het BRV goedgekeurd te krijgen, maar zonder succes. De beleidsnota biedt geen uitleg over de verdere aanpak om tot een goedgekeurd BRV te komen. Hierdoor blijft het onduidelijk welke specifieke maatregelen genomen zullen worden om het BRV-proces ditmaal wel succesvol te finaliseren. De raad acht het wenselijk om de knelpunten die het proces in het verleden hebben vertraagd of bemoeilijkt in kaart te brengen, zodat hiermee rekening kan worden gehouden in deze legislatuur. Parallel vraagt de raad bijzondere aandacht voor nieuwe ontwikkelingen die sinds de goedkeuring van de strategische visie zijn ontstaan.
8. Beleidskaders. Een volwaardig BRV vereist dat de strategische visie wordt aangevuld met de noodzakelijke beleidskaders.⁷ Deze moeten (cf. art. 2.1.1, §1, derde lid VCRO) duidelijkheid bieden over de operationele beleidskeuzes voor de middellange termijn en de actieprogramma's op Vlaams niveau, alsook de manier beschrijven waarop en met wie de Vlaamse overheid de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen wil realiseren.

De beleidsnota blijft hierover evenwel zeer vaag, waardoor het onduidelijk is hoeveel en welke beleidskaders zullen worden opgesteld en in welk detail. De raad merkt op dat de beleidsnota uitgaat van een *‘plan op hoofdlijnen’*. Het is echter niet duidelijk wat hiermee wordt bedoeld.

De raad onderschrijft dat het BRV moet toelaten om het diverse sectorale beleid ruimtelijk te integreren, maar merkt op dat de beleidsnota niet verduidelijkt op welke manier deze verschillende ruimtevragen en uitdagingen met elkaar verzoend zullen worden.

SARO pleit ervoor dat Vlaanderen de belangrijkste uitvoerder is van de acties / het programma in het BRV. Verder moet duidelijk zijn of en welke initiatieven van de andere bestuursniveaus worden verwacht, en of en hoe zij daarin (financieel) ondersteund zullen worden.

SARO biedt aan om een apart advies voor te bereiden over de concrete invulling van de beleidskaders binnen het BRV.

9. Afstemming ruimtelijke beleidsplannen op de drie bestuursniveaus. In zijn advies over de beleidsnota Omgeving 2019-2024 wees de raad al op het zeer complex samenspel tussen de ruimtelijke beleidsplannen en ruimtelijke structuurplannen op de drie bevoegdheidsniveaus, en

⁶ Niet limitatief: <https://www.sarovlaanderen.be/advies-beleidsnota-omgeving-2014-2019>; <https://www.sarovlaanderen.be/advies-decreet-bestemmingsneutraliteit>; <https://www.sarovlaanderen.be/briefadvies-vaststelling-hoofdwegennet-en-dragende-netwerk-en-waterwegennetwerk>

⁷ De Vlaamse Regering stelde op 20 juli 2018 de strategische visie BRV vast; evenwel zonder beleidskaders. Dit kan niet worden beschouwd als een ‘ontwerp BRV’ vermits zowel een strategische visie als minstens één beleidskader vereist zijn.

op de verhoogde complexiteit doordat ook de hiërarchie van de ruimtelijke beleidsplanning werd losgelaten.⁸

De raad merkt op dat er de voorbije legislatuur heel wat gemeentelijke en provinciale ruimtelijke beleidsplannen zijn goedgekeurd, en dit zonder een referentiekader op gewestelijk niveau (en desgevallend provinciaal niveau) waarmee deze op termijn mogelijk kunnen conflicteren. Het is onduidelijk hoe het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen zich (juridisch en beleidsmatig) tot deze goedgekeurde beleidsplannen zal verhouden en vice versa. Hetzelfde geldt voor de (gemeentelijke en provinciale) RUP's, die in uitvoering van deze goedgekeurde ruimtelijke beleidsplannen worden opgemaakt. De raad vraagt aandacht voor deze problematiek en verwijst naar zijn verdere bemerkingen dienaangaande onder punt 28 van dit advies.

De raad wijst tot slot op de noodzaak tot afstemming van het BRV met andere (sectorale) beleidsplannen. De raad wijst in die zin bijvoorbeeld op de regionale mobiliteitsplannen. Het decreet Basisbereikbaarheid (art. 19, 2^e lid) stelt: *'Het regionale mobiliteitsplan geeft aan hoe het mobiliteitsbeleid is afgestemd op, de beleidsopties in de relevante ruimtelijke structuur- en beleidsplannen, de beleidsplannen die opgemaakt zijn in het kader van het milieubeleid, en andere relevante beleidsdocumenten.'* De raad merkt op dat de regionale mobiliteitsplannen tussen eind 2023 en midden 2024 in alle vervoerregio's zijn goedgekeurd, en dit in afwezigheid van het BRV.

10. Evaluatie instrument RUP. De beleidsnota (pag. 35) kondigt een evaluatie aan van het instrument van het RUP: *'Het instrument 'ruimtelijk uitvoeringsplan' (RUP) is de afgelopen decennia "gevormd" door een samenspel van praktijk en rechtspraak en situeert zich vandaag binnen een gamma van procedures en afwijkingsregimes. Daarom evalueren we het instrument van het RUP op bredere inzetbaarheid vanuit een omgevingsbenadering en houden gebruikspraktijken en interpretaties (ook vanuit de rechtspraak) tegen het licht. Daarbij betrekken we andere overheidsdiensten en stakeholders en hebben we oog voor vereenvoudiging en modernisering van bestemmingscategorieën.'*

De beleidsnota blijft vaag over de insteek en de focus van de evaluatie, m.n. de RUP-procedure dan wel het instrument zelf (toepassingsgebied, stedenbouwkundige voorschriften, link met de onderzoeken naar aanzienlijke milieueffecten ten gevolge van het planinitiatief...). SARO erkent dat er binnen de RUP-procedure nog efficiëntiewinsten geboekt kunnen worden en kan een optimalisatie van het instrument vanuit die optiek ondersteunen. De raad wijst evenwel op de voordelen van het instrument RUP, m.n. het ruime toepassingsgebied, de huidige regelgeving die veel nuance toelaat en de procedure, die een volwaardige inspraak kent en een kwalitatieve inrichting van een gebied mogelijk maakt.⁹

De raad vraagt om een evaluatie van de bestemmingscategorieën, met het oog op de realisatie van de doelstellingen van het BRV. De raad merkt op dat het wel logisch is om eerst werk te maken van een volwaardig BRV alvorens bestaande typevoorschriften niet enkel technisch maar ook inhoudelijk worden aangepast.

SARO wenst actief betrokken te worden bij het evaluatieproces van het RUP en de vereenvoudiging en modernisering van bestemmingscategorieën. Het is immers een ambitieuze doelstelling waarbij het bewaken van rechtszekerheid cruciaal is.

11. Performant en proactief grondbeleid. De beleidsnota (pag. 9) stelt dat het beleid rond de bouwshift een blijvende inzet op grondbeleid vereist. De raad onderschrijft het belang van een efficiënt en proactief grondbeleid, dat kadert binnen een globale ruimtelijke visie.

De raad wijst op het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond -en pandenbeleid (Art. 2.2.1): *'De Vlaamse Regering stelt het Grond- en pandenbeleidsplan Vlaanderen vast uiterlijk op het ogenblik van de voorlopige vaststelling van de algehele herziening van het Ruimtelijk*

⁸ <https://www.sarovlaanderen.be/advies-beleidsnota-omgeving-2019-2024>

⁹ <https://sarovlaanderen.be/advies-decreet-woonreservegebieden>

Structuurplan Vlaanderen. De Memorie van Toelichting bij het decreet verduidelijkt dat onder een *‘algehele herziening’* van het RSV wordt begrepen: *‘een fundamentele herziening of een volledig nieuw plan’*.¹⁰ De raad vraagt te verduidelijken of er een wijziging van het decreet grond- en pandenbeleid in voorbereiding is, die het mogelijk maakt om het BRV voorlopig vast te stellen zonder eerst over een Vlaams Grond- en pandenbeleidsplan te beschikken, of dat het effectief de bedoeling is om eerst het Grond- en pandenbeleidsplan Vlaanderen op te stellen.

De raad merkt op dat de beleidsnota (pag. 27-28) regels en voorwaarden voor de verwerving van gronden met overheidsmiddelen formuleert, afhankelijk van de bestemmingscategorie van een gebied.

De raad benadrukt dat het opleggen van regels en voorwaarden bij de verwerving van gronden met overheidsmiddelen, de mogelijkheid van een overheid niet mag belemmeren om de omgevingsdoelstellingen te realiseren.

IV. BOUWSHIFT

12. Bouwshift. De beleidsnota (pag. 9) vermeldt dat de realisatie van de bouwshift onverminderd wordt voorgezet: *‘Met de bouwshift richten we ons op kwalitatieve verdichting en verweving op strategische locaties, terwijl we tegelijkertijd de waardevolle open ruimte beschermen. We ontwikkelen bedrijvige kernen, waar het aangenaam wonen is en ruimte blijft voor handel en voorzieningen. De bouwshift fungeert bovendien als hefboom voor klimaatadaptatie, energie-efficiëntie en maatregelen voor natuurbehoud en ontwikkeling. Zo houden we koers om het bijkomende ruimtebeslag naar 0 hectare / dag in 2040 terug te dringen.’*

De raad is tevreden dat de ambitie wordt aangehouden om het ruimtebeslag tegen 2040 terug te dringen naar 0 ha/dag. Het is ook positief dat de bouwshift wordt ingezet als een hefboom voor andere maatschappelijke opgaven.

Verder merkt de raad op dat de beleidsnota nog heel vaag blijft over de concrete doorwerking van de bouwshift, en dit zowel op planningsniveau (zie verder punt 14) als op het niveau van het vergunningenbeleid (zie verder punt 15). SARO vraagt dat de Vlaamse Regering blijvend ambitieus blijft om zelf RUP's of andere initiatieven te nemen in functie van de realisatie van de bouwshift.

13. Ontharding. De raad vraagt aandacht voor de strategische doelstelling van het BRV om de verhardingsgraad in de bestemmingen landbouw, natuur en bos tegen 2050 minstens met 1/5 terug te dringen ten opzichte van 2015.¹¹

De beleidsnota (pag. 14) vermeldt hierover: *‘We zetten in op ontharding en gaan na hoe we dat kunnen laten doorwerken in de vergunningverlening, met respect voor de lokale autonomie. De Vlaamse overheid geeft zelf het goed voorbeeld door bij eigen projecten zo veel mogelijk verharding te compenseren.’*

14. Betaalbaarheid bouwshift. Wat betreft de betaalbaarheid van de bouwshift stelt de beleidsnota (pag. 22): *‘We bewaken de betaalbaarheid van de bouwshift door ervoor te zorgen dat ook het ogenblik van verwerving – wat als criterium is opgenomen in het instrumentendecreet – effectief doorweegt in het bepalen van de planschadevergoeding, zonder afbreuk te doen aan het principe van een correcte vergoeding.’*

De raad merkt op dat deze formulering vaag is en veel ruimte voor interpretatie laat. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk wat er concreet wordt bedoeld met het *‘effectief laten doorwegen van het ogenblik van verwerving in het bepalen van de planschadevergoeding’*. De raad acht een nadere verduidelijking hiervan noodzakelijk.

De raad verwijst naar zijn eerdere standpunten aangaande de financiële impact van de hervormde

¹⁰ VI. Parl., 2008-2009, stuk 2012, blz. 43, voetnoot 47

¹¹ Strategische visie BRV, pag. 22

planschaderegeling, zoals verwoord in het gezamenlijke advies van SARO, Minaraad, SERV en SALV van 14 maart 2018 naar aanleiding van het Instrumentendecreet¹², en het SARO-advies van 17 januari 2024 met betrekking tot de uitvoeringsbesluiten van het Instrumentendecreet¹³.

De raad vindt het positief dat de beleidsnota (pag. 27) aangeeft dat er een duidelijk werkkader zal worden uitgewerkt voor de landcommissies, het secretariaat van de landcommissies en de initiatiefnemers om een vlotte en billijke uitkering van vergoedingen mogelijk te maken.

15. Het bouwshiftconvenant. De beleidsnota (pag. 22) stelt het bouwshiftconvenant voor als nieuw instrument ter ondersteuning van een kwalitatieve bouwshift: *‘We experimenteren met de bouwshift als hefboom en bevorderen een resultaatgerichte procesvoering door het lanceren van het bouwshiftconvenant, naar analogie met het brownfieldconvenant.’*

SARO erkent de meerwaarde van het ‘brownfieldconvenant’, in bijzonder de vlotte doorlooptijd van projecten door het inrichten van één centraal aanspreekpunt bij de overheid. De raad is van mening dat het bouwshiftconvenant, naar analogie, waardevol kan zijn voor het realiseren van de bouwshift (bv. door kwalitatieve verdichting in stedelijke en randstedelijke gebieden) en het bevorderen van multidimensionale samenwerkingen tussen overheden, private actoren en burgers.

De raad stelt echter vast dat de beleidsnota weinig informatie verstrekt over het bouwshiftconvenant, zoals het toepassingsgebied, de voorwaarden en de gehanteerde ruimtelijke criteria. SARO acht het noodzakelijk om een duidelijk stappenplan op te stellen voor de implementatie van de eerste bouwshiftconvenanten, met inbegrip van financieringsmodellen en operationele richtlijnen.

Daarnaast vindt de raad het belangrijk dat de toepassing van het bouwshiftconvenant past binnen een overkoepelende ruimtelijke visie, om te voorkomen dat het gebruik ervan zou leiden tot een gefragmenteerde, projectmatige aanpak.

V. VERGUNNINGENBELEID

16. Rechtszekere en robuuste vergunningen: vereenvoudiging en harmonisering. De beleidsnota (pag. 7) stelt: *‘Als dienaar van het algemeen belang en de gezonde leefomgeving werken we aan de rechtszekerheid en voorspelbaarheid van beslissingen’*. Het creëren van rechtszekere en robuuste vergunningen is een prioriteit.¹⁴ De beleidsnota (pag. 8) kondigt in dat verband een vereenvoudiging en harmonisering van de regelgeving aan *‘om zo te zorgen voor een efficiënt, rechtszeker en transparant vergunningsproces alsook robuuste vergunningen’*. Daarnaast wordt ook ingezet op het verkorten van de doorlooptijden van procedures.¹⁵

De raad onderschrijft het belang van rechtszekerheid en voorspelbaarheid van beslissingen. SARO kan een optimalisatie en vereenvoudiging van de regelgeving vanuit die optiek principieel ondersteunen. SARO benadrukt echter dat dit begint met een helder ruimtelijk beleidsplan, dat als kader fungeert voor weloverwogen ruimtelijke beslissingen. De raad verwijst hierbij naar zijn eerdere bemerkingen over het BRV (deel III). Het ontbreken van een dergelijke ruimtelijke visie werkt bovendien uitzonderingsregels in de hand, wat contraproductief is voor de beoogde rechtszekerheid en voorspelbaarheid.

Wat betreft procedurele optimalisaties vraagt de raad aandacht voor het belang van een gedegen voortraject, als instrument om het draagvlak – en daarmee de robuustheid – van vergunningen te

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

¹³ <https://sarovlaanderen.be/advies-uitvoeringsbesluiten-instrumentendecreet>

¹⁴ Beleidsnota, pag. 36

¹⁵ Beleidsnota, pag. 8; Beleidsnota, pag. 37: *‘We zetten in op de vereenvoudiging van de procedures en streven naar het inkorten van de gemiddelde doorlooptijd van een standaarddossier voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 1 jaar naar 9 maanden. (...) Zo investeren we ook via deze weg in meer rechtszekerheid bij investeringsprojecten.’*

verhogen.

Daarnaast merkt de raad op dat er in de afgelopen legislatuur al heel wat wijzigingen aan het Omgevingsvergunningsdecreet zijn doorgevoerd met het Decreet modulaire omgevingsvergunningsprocedure en omgevingsbesluit van 17 mei 2024, met als doel de procedures te vereenvoudigen, verbeteren en versnellen. Het is onduidelijk welke aanvullende procedurele optimalisaties men voor ogen heeft. De raad benadrukt dat de kwaliteit van de vergunningverlening te allen tijd centraal dient te staan.

17. Rechtszekere en robuuste vergunningen: gemengde commissie. De beleidsnota (pag. 36) kondigt aan dat de Vlaamse Regering met het oog op rechtszekere en robuuste vergunningen voorziet in de oprichting van een gemengde commissie, bestaande uit experts, de overheid, de academische wereld en de juridische sector (RvVb en RVS). Op de ministerraad van 20 december 2024 besliste de Vlaamse Regering over de oprichting van deze gemengde commissie, die als opdracht heeft om binnen een jaar na de start van de legislatuur¹⁶ een advies uit te brengen met concrete maatregelen voor de opmaak van een actieprogramma bij de Vlaamse Regering.

SARO kan de oprichting van een gemengde commissie principieel ondersteunen. De raad heeft evenwel vragen over de focus van de commissie, die vooral lijkt te liggen op de rechterlijke procedure.

De raad vindt het daarnaast belangrijk dat naast experts, academici en overheidsvertegenwoordigers ook het middenveld wordt betrokken en gehoord. De raad stelt in die zin vast dat er naast een commissie met experten ook een klankbordgroep werd opgericht waarin het bredere middenveld is vertegenwoordigd. De raad benadrukt het belang van een wisselwerking tussen en binnen beide 'organen' en dit met het oog op een gedegen inclusieve aanpak.

18. Beroepen ingesteld door de Vlaamse overheid. De beleidsnota (pag. 21) stelt: *'Ik bevestig de bevoegdheid van en het vertrouwen in de gemeentebesturen inzake vergunningen. De Vlaamse overheid zal evenwel consequent in beroep gaan indien lokale besturen adviezen naast zich neerleggen en onzorgvuldig gemotiveerde vergunningen afleveren in overstromingsgevoelige gebieden. Wanneer de rechtbank verschillende malen manifeste inbreuken hierop vaststelt, kan dat bestuur in extremis onder toezicht worden geplaatst.'*

De raad stelt vast dat de Vlaamse overheid de voorbije jaren in toenemende mate beroep heeft ingesteld tegen beslissingen van lokale besturen over omgevingsvergunningsaanvragen.¹⁷ De raad merkt op dat deze beroepsmogelijkheid rechtstreeks voortvloeit uit het Omgevingsvergunningsdecreet (art. 53). De raad acht het aangewezen dat de Vlaamse overheid in dergelijke situaties consequent aanwezig is op de hoorzittingen van de omgevingscommissies of de deputaties, waarop zij als beroepsindiener wordt uitgenodigd, zodat grieven en/of voorwaarden kunnen verduidelijkt of ingepast worden.

VI. WONEN

19. Koppeling ruimtelijk beleid – woonbeleid. Betaalbaar en duurzaam wonen is een belangrijke uitdaging binnen de Vlaamse ruimtelijke en sociale beleidscontext.

SARO benadrukt dat een effectieve koppeling tussen het Vlaams ruimtelijk beleid en het Vlaams woonbeleid essentieel is om de ambities inzake betaalbaar en duurzaam wonen te realiseren. Al in zijn advies van 27 februari 2013 over het woonbeleidsplan Vlaanderen 2050 wees SARO op de mismatch tussen het woonbeleid en ruimtelijke planning, met name de discrepantie tussen de Vlaamse Codex Wonen en het ruimtelijk beleid, in het bijzonder bij de selectie en toewijzing van

¹⁶ 30 december 2025

¹⁷ <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1863314/verslag/1864291>

woningbouw- en woningvernieuwingsgebieden.¹⁸ Het is in die zin alvast positief dat de beleidsnota (pag. 21) aankondigt dat er voor een optimale integratie van ruimte en (betaalbaar) wonen samengewerkt zal worden met de collega-minister bevoegd voor wonen.

De raad ondersteunt de stelling in de beleidsnota (pag. 23) dat kwalitatieve verdichting en duurzame uitbreiding van het woonaanbod op goed gelegen locaties noodzakelijk zijn gezien de uitdagingen op het vlak van kwalitatief en betaalbaar wonen in combinatie met het vrijwaren van voldoende ruimte voor natuur, groen en water. Het is evenwel onduidelijk welke (andere) ruimtelijke criteria gehanteerd worden voor het 'betaalbaar en duurzaam woonaanbod'. De raad benadrukt dat te allen tijde vermeden moet worden dat, louter vanuit het oogpunt van 'betaalbaarheid', de reflex ontstaat om strategisch slecht gelegen locaties (op vlak van ontsluiting, voorzieningen...) versneld te ontwikkelen.

De raad benadrukt het belang van een bovenlokale benadering van regionale woningmarkten. De vraag stelt zich hoe deze woningmarkten het meest optimaal georganiseerd kunnen worden en of ze niet opengetrokken moeten worden voor nieuwe woonactoren en innovatieve woonvormen die betaalbaar en duurzaam wonen kunnen bevorderen.

20. Woonreservegebieden. Wat betreft de woonreservegebieden stelt de beleidsnota (pag. 23): *'De beleidsvelden Wonen en Omgeving werken in nauw overleg samen met de lokale besturen, woonmaatschappijen en private partners om het sociaal en betaalbaar woonaanbod te verruimen en daarbij onder meer de mogelijkheden te onderzoeken van de inzet van publieke gronden en de ontwikkelbaarheid van de woonreservegebieden'*.

Deze passage roept vragen op bij de raad in het licht van de huidige regelgeving inzake het vrijgavebesluit. De raad is geen voorstander om naast de mogelijkheden in het kader van het vrijgavebesluit, een (versnelde) ontwikkeling van woonreservegebieden mogelijk te maken.¹⁹

21. Taskforce Wonen en Ruimte. De beleidsnota (pag. 23) stelt: *'De uitdaging om een kwalitatief aanbod aan duurzame en betaalbare woningen te voorzien in combinatie met het vrijwaren van voldoende ruimte voor natuur, groen en water, maakt kwalitatieve verdichting en duurzame uitbreiding van het woonaanbod op goed gelegen locaties noodzakelijk. Samen met mijn collega bevoegd voor wonen richt ik daarom een Taskforce Wonen en Ruimte op.'* Op 7 februari 2025 nam de Vlaamse Regering akte van de conceptnota en de erin vervatte taakstellingen en samenstelling van de Taskforce Wonen en Ruimte.

De conceptnota (pag. 3) verduidelijkt de opdracht van de taskforce: *'De Taskforce ondersteunt en monitort de structurele en continue aangroei van het duurzaam en betaalbaar woonaanbod op goed gelegen locaties, in combinatie met het vrijwaren van voldoende ruimte voor natuur, landbouw, groen en water, en levert zo een substantiële bijdrage aan de bouwshift. Zij focust daarbij zowel op de uitdaging om bijkomende woningen te realiseren op goed gelegen locaties als op het verruimen van het aandeel betaalbaar en sociaal woonaanbod.'*²⁰ De raad kan deze opdracht principieel ondersteunen. SARO herinnert evenwel aan de Taskforce Bouwshift die op vraag van minister Zuhair Demir een strategie en roadmap uitwerkte met maatregelen voor een haalbare en betaalbare bouwshift. De raad acht het noodzakelijk dat de conclusies van de Taskforce Bouwshift meegenomen worden in de werkzaamheden en aanbevelingen van de

¹⁸ <https://sarovlaanderen.be/advies-vlaams-woonbeleidsplan>

¹⁹ SARO wijst wel op de onzekerheid rond het instrument 'vrijgavebesluit' vanwege het hangende beroep bij het Grondwettelijk Hof.

²⁰ Conceptnota, pag. 3-6: Hieronder vallen volgende deelopdrachten: B.1. In beeld brengen van de bouwpotenties voor on(der)benutte gronden en panden op goedgelegen locaties; B.2. Opstellen monitoringsmethode van de aangroei van kernversterkend woonaanbod van duurzame en betaalbare woningen; B.3. Detecteren en inventariseren van drempels die de activering van het kernversterkend bouwpotentieel in de weg staan; en B.4. Bevorderen van de realisatie van een duurzaam en betaalbaar woonaanbod, waarbij elke actor gepaste initiatieven neemt om te komen tot een structurele en continue aangroei van het woonaanbod op goed gelegen locaties.

Taskforce Wonen en Ruimte.²¹

De conceptnota (pag. 6-7) verduidelijkt dat er voor de uitvoering en begeleiding van de opdrachten een kerngroep, een taskforce en één of meerdere werkgroepen zal worden opgericht.²² De conceptnota vermeldt dat het middenveld – wanneer zinvol – in deze werkgroepen geconsulteerd zal worden. De raad acht het noodzakelijk het middenveld volwaardig te betrekken bij de Taskforce.

VII. WATER

22. Integratie van waterbeheer in ruimtelijke planning. De beleidsnota (pag. 7) wijst terecht op de grote ruimtelijke uitdagingen in Vlaanderen op vlak van water: *‘We zullen moeten leren omgaan met de klimaatverandering, met extreme droogte en uitzonderlijke neerslag als weerszijden van dezelfde medaille, met dezelfde oorzaken maar ook dezelfde oplossingen. We zullen onze ruimte robuuster moeten maken om de waterveiligheid én waterzekerheid voor al onze inwoners, en de plaats van onze economie en landbouw te blijven verzekeren.’*

SARO onderschrijft deze grote ruimtelijke uitdagingen op vlak van water en benadrukt het belang van een geïntegreerde benadering van ruimtelijke planning en integraal waterbeheer.

23. Ondersteuning watergevoelige openruimtegebieden. De beleidsnota (pag. 21) vermeldt dat bouwen in watergevoelige openruimtegebieden (WORG's) wordt gestopt. Bovendien zullen er bijkomende gebieden worden aangeduid als WORG om harde ontwikkelingen in die gebieden terug te dringen. De raad ondersteunt beide initiatieven, met het oog op het vrijwaren van overstromingsgevoelige zones en het versterken van het waterbergend vermogen in Vlaanderen.

De raad merkt op dat de beleidsnota (pag. 21) de procedure voor het vaststellen van WORG's wil vereenvoudigen om de afbakening ervan vlotter te laten verlopen. De beleidsnota geeft evenwel geen informatie over welke procedurele aanpassingen hiertoe doorgevoerd zouden worden. De raad benadrukt het belang om lokale besturen nauw te (blijven) betrekken bij het proces tot aanduiding van WORG's, zodat de lokale behoeften en context mee in rekening worden genomen. De raad wijst ook op de noodzaak om eigenaars en andere belanghebbenden tijdig en transparant te informeren over de aanduiding van WORG's en de implicaties ervan.

24. Financiering waterbeleid. De raad heeft bedenkingen over de (beperkte) financiële middelen die in de begroting zijn gereserveerd om de belangrijke ruimtelijke uitdagingen op vlak van water aan te pakken.

Zo stelt de raad bijvoorbeeld vast dat het voorbehouden budget voor de Blue Deal in de begroting 2025-2029 sterk is afgenomen ten opzichte van de vorige legislatuur. Nochtans werd met de Blue Deal de voorbije legislatuur met succes ingezet op ruimtelijk relevante waterthema's zoals groenblauwe infrastructuur, ontharding en natte natuur. Ook de ingeschreven planschadebudgetten, onder andere in het kader van de aanduiding van WORG's, werden in de beleids- en begrotingstoelichting Omgeving 2025 in min (-47,5 miljoen euro VAK) bijgesteld. Wat betreft de aangekondigde herziening van de planschaderegeling in het kader van de aanduiding van WORG's, verwijst de raad naar zijn eerdere bemerkingen onder punt 14 van dit advies.

VIII. HERNIEUWBARE ENERGIE

25. Hernieuwbare energie: algemeen. Hernieuwbare energie is een essentiële pijler in de energietransitie en speelt een sleutelrol met het oog op strategische autonomie. In het gezamenlijk advies van SARO en Minaraad van 31 mei 2023 over het ontwerpdecreet tot wijziging

²¹ <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-01/Taskforce%20Bouwshift%20einddocument%202021-11-30.pdf>

²² In functie van een efficiënte governance, worden voor de uitvoering en begeleiding van de hoger vermelde deelopdrachten een kerngroep, een taskforce en één of meerdere werkgroepen opgericht.

van diverse decreten wat betreft de inplanting van windturbines wezen de raden erop dat het beleidskader voor energie één van de noodzakelijke beleidskaders van het BRV is: *‘In dit beleidskader zal een samenhangend ruimtelijk beeld worden uitgetekend ten aanzien van het ruimtelijk faciliteren van de (Europese en Vlaamse) doelstellingen inzake hernieuwbare energie (clean energy, onafhankelijkheid van gas en olie buiten Europa) in het Vlaams Gewest.’*²³ De raad benadrukt dat hernieuwbare energie een structuurbepalend element is in de ruimtelijke ordening en moet worden geïntegreerd in een doordacht ruimtelijk beleid. De raad verwijst hierbij naar zijn bemerkingen (onder deel III) aangaande de dringende noodzaak van een volwaardig BRV: strategische visie en beleidskaders.

26. Omzetting RED III. SARO erkent het belang van de omzetting van de RED III-richtlijn naar Vlaams beleid en pleit hierbij voor een open, pragmatische en strategische benadering.

De raad benadrukt het belang van nauwe samenwerking met gemeenten en andere lokale actoren om draagvlak en efficiëntie te vergroten. De raad vraagt om alle relevante actoren, inclusief lokale besturen, vanaf de start van het proces te betrekken.

De raad wenst te benadrukken dat RED III geen absolute bestemmingsneutraliteit beoogt in te voeren in de ruimtelijke ordening van de lidstaten. In de richtlijn wordt gesteld dat bij het in kaart brengen van gebieden (mapping) die nodig zijn voor nationale bijdragen aan het algemeen streefcijfer van de Europese Unie voor hernieuwbare energie voor 2030, de voorkeur moet uitgaan naar meervoudig ruimtegebruik van deze gebieden. Hernieuwbare energieprojecten moeten verenigbaar zijn met het reeds bestaande gebruik van die gebieden. De Duitse versie van RED III verwoordt dit als volgt: *‘Die Mitgliedstaaten begünstigen die Mehrfachnutzung der in Absatz 1 genannten Gebiete. Projekte im Bereich erneuerbare Energie müssen mit den bereits bestehenden Nutzungen dieser Gebiete vereinbar sein.’*

IX. GOVERNANCE

27. Samenwerking d.m.v. partnerschappen. De beleidsnota (pag. 7 en 41) onderstreept het belang van *‘sterke partnerschappen’* om het omgevingsbeleid vorm te geven: *‘De (Vlaamse overheid) kan de omgevingsuitdagingen niet alleen oplossen. We moeten samenwerken (SD2) tussen en met lokale of provinciale overheden, middenveld, sectoren, bedrijven en burgers. Sterke partnerschappen zijn essentieel.’* De beleidsnota (pag. 8) verduidelijkt: *‘Door nauw samen te werken met lokale overheden, burgers en andere betrokkenen, streven we naar een bredere maatschappelijke impact.’*

De raad stelt vast dat de beleidsnota hierbij sterk wil inzetten op partnerschappen rond geïntegreerde gebiedsontwikkeling. Dit sluit aan bij de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, die geïntegreerde gebiedsontwikkeling beschouwt als de motor voor samenwerking.²⁴

28. Partnerschappen i.k.v. ruimtelijke beleidsplanning. De raad wijst op het model van de *‘partnerschappen’* tussen Vlaanderen, de provincies en de lokale besturen, zoals voorzien in de regelgeving inzake ruimtelijke beleidsplanning. In zijn advies van 5 oktober 2016 over de Codextrein vond SARO het positief dat er werd uitgegaan van een gelijkwaardig partnerschap tussen de drie beleidsniveaus. De raad benadrukte evenwel dat dit impliceert dat er ook sterk moet worden ingezet op een volwaardig Beleidsplan Ruimte Vlaanderen: er is nood aan een volwaardige set van ruimtelijke taakstellingen en doelstellingen op Vlaams niveau die richtinggevend en kaderend zijn voor de gemeentelijke en provinciale ruimtelijke beleidsplannen.²⁵ De raad verwijst in die zin naar zijn eerdere bemerkingen aangaande de dringende noodzaak tot opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen onder deel III van dit

²³ <https://sarovlaanderen.be/advies-decreet-windturbines>

²⁴ Strategische visie BRV, deel 1.3: Geïntegreerde gebiedsontwikkeling als motor voor samenwerking

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

advies.

Zoals aangeven onder punt 9 van dit advies zijn er de voorbije legislatuur heel wat gemeentelijke en provinciale ruimtelijke beleidsplannen goedgekeurd, en dit zonder een referentiekader op gewestelijk niveau (en desgevallend provinciaal niveau) waarmee deze op termijn mogelijk kunnen conflicteren. De raad vraagt aandacht voor deze problematiek en dringt aan om dringend werk te maken van een gelijkwaardig partnerschap tussen de drie beleidsniveaus.

29. Regiowerking als sterk interbestuurlijk samenwerkingsmodel. Het Vlaams Regeerakkoord (pag. 102) stelt het overlegmodel van de referentieregio's voor als de basis voor een nieuwe manier van samenwerken tussen Vlaanderen en de lokale besturen. De beleidsnota (pag. 33) vermeldt dat de Vlaams overheid via dit overlegmodel komaf wil maken met verkokering in de samenwerking tussen Vlaanderen, de provincies en de lokale besturen.

De raad benadrukt dat een dergelijk systeem van regiowerking een robuuste en goed gedefinieerde governance-structuur vereist. De beleidsnota biedt evenwel weinig informatie over hoe deze structuur eruit zou moeten zien en hoe deze efficiënt kan functioneren. Zo wijst de raad bijvoorbeeld op de moeilijkheden die vandaag worden ervaren in het proces om de regionale vervoersplannen af te stemmen op de ruimtelijke beleidsplannen op het niveau van de gemeentes, provincies en uiteindelijk het Vlaams Gewest.

Daarnaast is het onduidelijk hoe de beoogde regiowerking zich verhoudt tot het model van de 'partnerschappen' tussen de drie beleidsniveaus, zoals voorzien in de regelgeving inzake ruimtelijke beleidsplanning.

30. Transversale samenwerking binnen de Vlaamse overheid en met de federale overheid. De beleidsnota (pag. 8) wijst op het transversale karakter van het omgevingsbeleid en de noodzaak tot geïntegreerde samenwerking op Vlaams niveau. Zo stelt de beleidsnota (pag. 14): *'We moeten transversaal werk maken van de opgaven in de fysieke leefomgeving en ook ingrijpen op dieperliggende oorzaken van negatieve trends in onze leefomgeving. Dit vraagt beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking en samenwerking met de federale overheid voor een geïntegreerde benadering van de omgevingsuitdagingen en van de sectorale uitdagingen.'*

De beleidsnota (pag. 8) voorziet in die zin onder andere om – in samenspraak met de bevoegde ministers – omgevingsvraagstukken te integreren in sectoraal beleid, zoals landbouw, mobiliteit en economie. De beleidsnota (pag. 7 en 38) wil ook inzetten op geïntegreerde en/of gebiedsgerichte investeringsagenda's binnen de Vlaamse overheid.

De raad vindt het positief dat de beleidsnota uitgaat van geïntegreerde samenwerking op Vlaams (en federaal) niveau. De beleidsnota zelf geeft weinig informatie over de beoogde transversale aanpak van het omgevingsbeleid. De raad wijst in die zin bijvoorbeeld op de noodzaak tot afstemming van de diverse beleidsplannen en -initiatieven op Vlaams niveau die in de beleidsnota worden aangekondigd: 'openruimtepact', 'plattelandspact', 'LB-visie', 'beleidskaders BRV'. Het is belangrijk dat deze planinitiatieven samen sporen, en geen 'paralleltrajecten' worden.

31. Europese en internationale dimensie en samenwerking. De raad wijst tot slot op het toenemend belang van EU-beleid op het Vlaams ruimtelijk beleid, onder andere in het kader van het Zero Pollution Action Plan, LULUCF (land use and land change forestry), de EU-natuurherstelwet enzovoort. Hierdoor wint ook de samenwerking op Europees en internationaal niveau in toenemende mate aan belang. De raad benadrukt het belang om vanuit Vlaanderen tijdig in te spelen op Europese initiatieven en in te zetten op heldere en transparante standpuntbepaling.

De raad wijst ook op het belang van grensoverschrijdende samenwerking met het oog op de realisatie van het ruimtelijk beleid. Het is in die zin positief dat de beleidsnota (pag. 40) vermeldt dat er op multilateraal gebied oog is voor het grensoverschrijdend en mondiale karakter van vele omgevingsdossiers.