



DE VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW

BISNOTA AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft: Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen**

## 1 Situering

De Vlaamse Regering formuleert in het Vlaams Regeerakkoord 2014 - 2019 de ambitie om een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) te realiseren als opvolger van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). De rode draad is doordacht en zuinig ruimtegebruik om zo ruimte te creëren voor een kwalitatief woonaanbod en onze ondernemingen en om tegelijkertijd de waardevolle open ruimte maximaal te vrijwaren. Het BRV bouwt voort op de krachtlijnen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en neemt de ruimtelijke principes en de evenwichten hieruit mee.

Het regeerakkoord stelt verder dat zal worden gewerkt een bottum up benadering waarbij de betrokken beleidsniveaus elkaar versterken en complementair fungeren, eerder dan elkaar te domineren. We stimuleren een samenwerking op bovenlokaal niveau. Denken vanuit een regionaal belang in plaats van de som van individuele lokale belangen maakt het mogelijk om tot breed gedragen oplossingen te komen voor ruimtelijke vraagstukken.

Het regeerakkoord voorziet een open ruimtebeleid waarin de invulling van de ruimtebalans met zijn sectorale doelstellingen uit het RSV de ambitie blijft. De planningscapaciteit zal zich richten op die gebieden waar ruimtelijke winsten te boeken zijn en transities moeten worden gefaciliteerd. Multifunctioneel ruimtegebruik is essentieel maar mag de hoofdbestemming niet in het gedrang brengen.

Het globaal verloop via de drie mijlpalen Groenboek, Witboek en (ontwerp-)Beleidsplan kent haar basis in de startbeslissing van de Vlaamse Regering van 28 januari 2011.

De Vlaamse Regering heeft op 24 april 2015 beslist haar goedkeuring te hechten aan een geactualiseerde processtructuur en aanpak voor het traject naar een BRV. De beslissing bekrachtigt het relancetraject van het BRV dat op 20 november 2014 van start is gegaan.

Tien gebiedswerkgroepen met maatschappelijke partners op het terrein hebben aan de hand van concrete vraagstukken de strategieën, concepten en principes uit het Groenboek BRV getest. Twee werkgroepen hebben zich in de loop van dit traject spontaan bij deze oefening aangesloten. De 12 werkgroepen overhandigden kort voor de zomer van 2015 een nota met voorstellen voor quick-wins om gebiedsontwikkeling

een impuls te geven en aanbevelingen voor de verdere uitwerking van het beleidsplan.

Het werktraject is voortgezet langsheen twee parallelle sporen:

- een realisatiegericht uitvoeringstraject waarbij anticiperend op het vast te stellen BRV een aantal quick-wins worden gerealiseerd;
- een beleidsontwikkelingstraject voor het BRV en een wijziging van de VCRO om een systeem van beleidsplanning op te zetten.

De Vlaamse Regering heeft op 17 juli 2015 kennis genomen van de 12 gebiedsnota's (VR 2015 1707 MED.0393). Op 18 december 2015 werd de lijst met quick-wins aan de Vlaamse Regering meegedeeld in functie van het uitvoeringstraject (VR 2015 1812 MED.0583). Op 15 juli 2016 werd deze lijst voor de tweede maal aan de Vlaamse Regering meegedeeld.

Deze nota gaat in op het beleidsontwikkelingstraject voor het BRV.

Op 15 juli 2016 heeft de Vlaamse Regering een voorontwerp van decreet tot invoering van het systeem van beleidsplanning in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening goedgekeurd. Rekening houdende met het te doorlopen regelgevingstraject (advies Raad van State, behandeling Vlaams Parlement, ...) en met een aantal procedurele aspecten die nog bij besluit van de Vlaamse Regering moeten worden geregeld, wordt de inwerkingtreding van het nieuwe systeem van beleidsplanning voorzien in 2017.

Het voorstel van codexwijziging definieert (artikel 2.1.1. §1.) een ruimtelijk beleidsplan als volgt:

"Een ruimtelijk beleidsplan bestaat uit een strategische visie en één of meer beleidskaders die samen het kader aangeven voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Het ruimtelijk beleidsplan is er op gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen in de ruimtelijke ordening. Het is realisatiegericht. De strategische visie omvat een lange termijnvisie voor de ruimtelijke ontwikkeling. Een beleidskader bevat operationele beleidskeuzes voor de middellange termijn en actieprogramma's voor een thema of voor een gebiedsdeel. Beleidskaders beschrijven onder meer hoe en met wie de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd."

## **2 Stand van zaken van het traject**

### **2.1 Relance**

#### **▪ BRV gebiedswerking**

De gebiedswerking heeft ten opzichte van het Groenboek BRV onder meer de volgende inzichten voor het (Witboek) BRV opgeleverd:

- Geïntegreerde gebiedsontwikkeling is de motor om een antwoord te geven op alledaagse bovenlokale ruimtelijke vraagstukken. Het Vlaams ruimtelijk beleid moet hiervoor (1) een samenwerkingsmodel promoten dat recht doet aan de eigenheid van de verschillende regio's in Vlaanderen en (2) het bestaand instrumentarium beter inzetbaar maken en aanvullen (instrumentendecreet).

- Het Vlaams ruimtelijk beleid moet, om Vlaanderen mobiel te houden, een kader aanleveren om ruimtelijke ontwikkeling sterker te koppelen aan bereikbaarheid binnen collectieve vervoersstromen. Het openbaar vervoer is hierin een belangrijk, maar niet het enige element. Fietsbereikbaarheid bijvoorbeeld zal een steeds belangrijker vervoersalternatief kunnen zijn. Ook de nabijheid van voorzieningen is een belangrijk aspect voor ruimtelijke ontwikkeling.
- Het Vlaams ruimtelijk beleid moet aandacht hebben voor de randstedelijke omgeving. Enerzijds liggen hier veel kansen op het vlak van ruimtelijk rendement en het ontwikkelen van complementaire ruimtes voor economische activiteiten en kleinhandel, anderzijds is hier veel druk op de open ruimte en essentiële verbindingen binnen het groenblauwe netwerk.
- Het Vlaams ruimtelijk beleid moet binnen het strategisch luik beleidsruimte laten om ruimte te geven aan innovatieve vormen van hernieuwbare energie en op operationeel niveau een kader bieden voor ontwikkeling.
- Het Vlaams ruimtelijk beleid moet een positief ontwikkelingsperspectief geven aan landelijke gebieden en kansen geven aan kleine steden en dorpen om in te spelen op demografische en economische trends.
- **Informatie- en reflectieronde voorjaar 2015**

In de periode van 23 april 2015 tot 4 mei 2015 is in elke provincie een Beleidsatrium BRV georganiseerd. Het departement Ruimte Vlaanderen gaf een stand van zaken van de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen gevolgd door een moment om vragen te stellen met als doel de discussie over het toekomstig ruimtelijk ontwikkelingsbeleid met en tussen lokale betrokkenen op gang te trekken.

De atria brachten een groep van bijna 200 partners die lokaal actief zijn in de ruimtelijke ordening (schepenen, GECORO-voorzitters en -secretarissen, PROCORO, ...) samen om kennis te delen en reflecties te geven. De atria bereikten ongeveer 1/3 van de GECORO's in Vlaanderen.

De deelnemers apprecieerden het informatiemoment. Er was een positieve ingesteldheid om mee te stappen in het nieuwe ruimtelijk ontwikkelingsverhaal. De bewustwording die ingezet moet worden op het vernieuwen en beter gebruiken van het ruimtebeslag is groot en de globale principes om hierbij tot locatiekeuze te komen (openbare vervoersknooppunten, voorzieningenconcentratie, energiezuinig, netwerkpositie, ...) en te hanteren kwaliteitsaspecten (groenblauw, voorzieningen, gezond leven, ...) vinden een positieve weerklank. Het behoud van robuuste open ruimte en inzetten op de veerkracht en multifunctioneel gebruik ervan wordt onderschreven. De lokale actoren vragen Vlaanderen heldere beleidsuitspraken te formuleren en niet te blijven hangen in wollige en academische teksten.

Veel deelnemers hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot vraagstelling. De website [www.ruimtevlaanderen.be](http://www.ruimtevlaanderen.be) geeft hiervan een detailoverzicht.

## 2.2 Werktekst voor het Witboek BRV

Het departement Ruimte Vlaanderen heeft vanaf 9 november 2015 een werktekst ter beschikking gesteld waarin de beschikbare bouwstenen en de aanbevelingen uit het relancetraject zijn samengebracht in een werktekst voor het Witboek BRV.

De werktekst heeft geresulteerd in een zeer levendig inhoudelijk debat en vormde gelijktijdig een toets om vast te stellen in hoeverre aanbevelingen, allerhande insteken, studieresultaten, enzovoort, op een adequate wijze een doorvertaling hebben gekregen.

Het departement Ruimte Vlaanderen heeft van de volgende raden en partners een advies ontvangen:

- Strategische Adviesraad Ruimtelijke ordening en Onroerend erfgoed
- Milieu- en Natuurraad
- Ambtelijk Forum
- Vereniging van de Vlaamse Provincies
- Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten
- VLINTER (samenwerkingsverband van de elf Vlaamse intergemeentelijke verenigingen voor streekontwikkeling en de VVSG)
- Provincie Vlaams-Brabant
- Provincie Limburg
- Centrumsteden
- Boerenbond
- BBL en Natuurpunt
- Regio Westhoek
- Regio Midwest
- Vlaamse Vereniging voor Ruimtelijke Planners (VRP)

Het departement Ruimte Vlaanderen heeft de werktekst voorts besproken in de beleidsatria lokale besturen en in het ruime partnerforum. De reflecties zijn gebundeld in verslagen die op de website [www.ruimtevlaanderen.be](http://www.ruimtevlaanderen.be) zijn terug te vinden.

De werktekst is tevens voorwerp geweest van een tussentijdse analyse in het kader van de strategische milieubeoordeling.

Alle inbrengen zijn meegenomen in het voorliggende Witboek BRV.

## 2.3 Visie 2050

De Vlaamse Regering heeft in de Visie 2050, een langetermijnstrategie voor Vlaanderen, een aantal ruimtelijke doelstellingen en ontwikkelingsrichtingen bepaald die essentieel zijn om de zeven ruimere maatschappelijke transitie mee te kunnen realiseren. Ik herneem deze aspecten in het Witboek BRV en bouw hierop verder in een bredere ruimtelijke ontwikkelingsstrategie.

De Visie 2050 stelt onder meer dat het netto ruimtebeslag in 2050 niet meer toeneemt (p.39) maar stelt vast dat het een uitdaging is om gelijktijdig de open ruimte te vrijwaren en ruimte te creëren voor één miljoen bijkomende Vlamingen. De ambitie is een inbreidingsgerichte aanpak zodat het ruimtelijk rendement in Vlaanderen hoog zal zijn (p.63). Het Witboek BRV zet de contouren uit voor een transitiepad om

door het valoriseren van de ontwikkelingskansen binnen onze bestaande steden en dorpen het bijkomend ruimtebeslag stap voor stap terug te dringen en zo de druk op de open ruimte te doen dalen.

De Vlaamse Regering benoemt in de Visie 2050 ook de uitdagingen inzake bodemafdichting (p. 41) en formuleert mede hierom de ambitie de ontwikkeling van een groenblauw netwerk (p.39) en zichtbaar en toegankelijk groen (p.41) in Vlaanderen. Zowel in verstedelijkt gebied als in de open ruimte wordt water als structurerend element gerespecteerd en krijgt het watersysteem de ruimte om zijn functies te vervullen (p. 40).

De Visie 2050 (p.61-62) hecht belang aan een locatiebeleid om tot een afstemming te komen tussen mobiliteit en ruimte. Ruimtelijke verdichting rond knooppunten en in corridors van openbaar vervoer maar ook fietsnetwerken kunnen bijdragen tot het terugdringen van het autoverkeer. Ruimtelijke netwerken zoals het infrastructuurnetwerk en het netwerk van steden en dorpen kunnen elkaar zo versterken. De transformatie rond knooppunten van openbaar vervoer biedt interessante kansen voor stedelijke ontwikkeling in Vlaanderen.

De Visie 2050 benoemt tot slot een reeks ruimtelijke principes zoals nabijheid, bereikbaarheid, toegankelijkheid, functiemenging en verweving, uitwisseling van energie- en restwarmtestromen. Deze zijn in het Witboek BRV uiteraard hernomen en nader uitgewerkt.

### **3 Witboek**

Het Witboek BRV is een beleidsverklaring van de Vlaamse Regering dat de strategische krachtlijnen schetst voor de ruimtelijke ontwikkeling voor de komende decennia. Deze beleidsverklaring is de basis voor operationele maatregelen zoals het opmaken en bijsturen van wet- en regelgeving, instrumentarium, beleidskaders of ontwikkelingsprogramma's. Het vormt hierdoor een goede basis voor de consultaties voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

De opbouw van het Witboek BRV sluit aan bij de opbouw van een 'beleidsplan' zoals voorzien in het systeem van de beleidsplanning. Het beleidsplan zal zijn opgebouwd uit een strategische visie en een operationaliseringsprogramma voor de beleidskaders. De strategische visie omvat een toekomstbeeld en een overzicht van voornamelijk beleidsalternatieven op lange termijn (strategische doelstellingen). Beleidskaders zijn operationeel van aard en hebben een kortere looptijd. Ze functioneren als set maar kunnen in functie van maatschappelijke noden onafhankelijk van elkaar worden herzien en/of aangevuld.

Het Witboek BRV is opgenomen als bijlage bij deze nota.

### **4 Vervolgtraject**

Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen dat thans in voorbereiding is zal bestaan uit een strategische visie en een set beleidskaders die de uitgewerkte elementen van het operationaliseringsprogramma omvat.

Het is belangrijk een voldoende pakket operationeel beleid uit te werken in de eerste set beleidskaders zodat het vigerende RSV in één keer kan worden vervangen. De actieprogramma's van de beleidskaders zullen duiden hoe en welke lopende uitvoeringsprocessen uit het RSV al dan niet vanuit een geactualiseerde format worden verdergezet.

Het systeem van beleidsplanning voorziet erin dat de set beleidskaders na de vaststelling van het eerste BRV kan evolueren zowel in aantal als naar inhoud.

#### 4.1 Kosten en baten

Het Witboek BRV omvat een ambitieus veranderingstraject om het dagelijks bijkomend ruimtebeslag stelselmatig terug te dringen. Het traject vereist een beleid om het bestaand ruimtebeslag beter te benutten en tegelijk met delen van de juridische voorraad voor harde functies te neutraliseren.

Het voorgesteld beleid zal financiële en budgettaire gevolgen hebben die voortvloeien uit verschillende (maatschappelijke) kosten en baten. Het is belangrijk dat bij de verdere uitwerking van het transitie-pad rekening te houden met de financiële en budgettaire impact binnen een ruimere analyse van de maatschappelijke kosten en baten van verschillende beleidsalternatieven om het ruimtebeslag terug te dringen. Het departement Ruimte Vlaanderen zal daarom een studieopdracht opstarten die parallel aan het traject naar een ontwerp BRV kan lopen en zo de nodige beleidsondersteunende inzichten kan leveren.

#### **4.2 Consultatie**

Gezien het traject van consultatie dat al aan het Witboek voorafging, is het van belang de verdere participatie en betrokkenheid op een relevante wijze te organiseren. De consultatie zal zich daarom in de geest van het 'instrument witboek' vooral richten op de verdere operationele beleidsontwikkeling. Het BRV zal immers enerzijds de strategische lijnen bepalen, maar zal anderzijds vooral focussen op de operationalisering ervan.

Omdat er al een hele consultatieronde op zit kan de consultatie van de strategische visie beperkt worden tot een beperkte consultatie naar draagvlak voor de inhoud van Witboek: een bespreking in de fora zoals voorzien in de nota aan de Vlaamse Regering van 24/04/2015 (Ambtelijk Forum, Beleidsatria Lokaal, Omgevingsraad (SARO + MINA), en Partnerforum+), aangevuld met een bevraging bij andere relevante adviesraden zoals de SERV, SALV en MORA, alsook het college van voorzitters van de gebiedsgerichte werkgroepen.

Omdat de realisatie van het ruimtelijk ontwikkelingsbeleid een zaak is van alle maatschappelijke actoren is het belangrijk hierbij te peilen naar het eigenaarschap bij direct betrokken partners en de ruime samenleving.

De consultatie peilt naar mogelijke onderwerpen waar publieke en private actoren mee hun schouders onder wensen te zetten.

De consultatie draagt aldus bij aan het zoeken naar structurele samenwerking met partners die het BRV programma mee definiëren en co-uitvoeren.

### **4.3 Beleidsoperationalisering**

De beleidsoperationalisering groepeerde de uitwerking in zes clusters waarbinnen de elementen voor de verschillende beleidskaders worden uitgewerkt. Voor iedere cluster zal een beperkt schrijfteam worden ingericht waarin Ruimte Vlaanderen zich als verantwoordelijk penhouder laat bijstaan door thematisch sterk betrokken andere beleidsdomeinen:

- Ruimtelijk rendement en ruimtebeslag: LNE, Bouwmeester, OVAM
- Robuuste en samenhangende open ruimte: LNE, LV
- Ruimte voor energie: LNE, VEA
- Ruimtelijke ruggengraat voor een internationaal concurrentiële economie: MOW, Stedenbeleid, AO
- Logistiek netwerk: MOW, AO
- Provinciale, bovenlokale en lokale programmering: VLM, Stedenbeleid

Het Ambtelijk Forum staat in voor de beleidsafstemming in brede zin en zal vanuit de strategische visie in het bijzonder voorstellen formuleren rond een aantal transversale noden op het vlak van beleidsoperationalisering:

- Vereenvoudiging en actualisering van regelgeving
- Afstemming en actualisering van subsidies

De schrijfteams bespreken op regelmatige basis de voortgang van hun werk in een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van betrokken overheden en maatschappelijke middenveldorganisaties. De begeleidingsgroep verenigt zowel partners die mee engagementen kunnen opnemen op actieniveau als belanghebbenden.

Het traject van beleidsoperationalisering peilt de robuustheid van de meer operationele onderdelen uit het Witboek BRV en versterkt zo tegelijk de basis voor een actieve samenwerking met partners om het beleid effectief in de ruimte te realiseren. Hiertoe zullen doelgroepgerichte bilaterale gesprekken worden gevoerd met ruimtemakende partners zoals middenveldorganisaties en bestuurlijke partners.

## **5 Budgettaire weerslag**

Volgens artikel 15 §2, 4° van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak zijn beslissingen op krachtlijnen die voorafgaan aan een definitieve beslissing, zoals goedkeuring van conceptnota's, visienota's, groen- of witboeken, niet onderworpen aan het advies van de Inspectie van Financiën, op voorwaarde dat die beslissingen uitdrukkelijk vermelden dat ze nog geen enkel financieel of budgettair engagement inhouden.

Het Witboek zelf houdt geen enkel financieel of budgettair engagement in.

## **6 Weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten**

De weerslag van het voorstel op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap blijft ongewijzigd ten opzichte van de beslissingen van de Vlaamse Regering van 28 januari 2011 en 4 mei 2012.

## **7 Weerslag op de lokale besturen**

De weerslag van het voorstel op de lokale besturen blijft ongewijzigd ten opzichte van de beslissing van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012.

## **8 Kwaliteit van de regelgeving**

Het voorstel van beslissing betreft geen regelgeving en vereist dan ook geen reguleringssimpact-analyse.

## **9 Voorstel van beslissing**

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar goedkeuring te hechten aan het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen;
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, te gelasten om op basis van het witboek de Vlaamse Regering, na consultaties, een ontwerp van Beleidsplan Ruimte Vlaanderen ter goedkeuring voor te leggen.

Deze beslissing houdt geen enkel financieel of budgettair engagement in.

Joke SCHAUVLIEGE  
Vlaams minister van Omgeving,  
Natuur en Landbouw