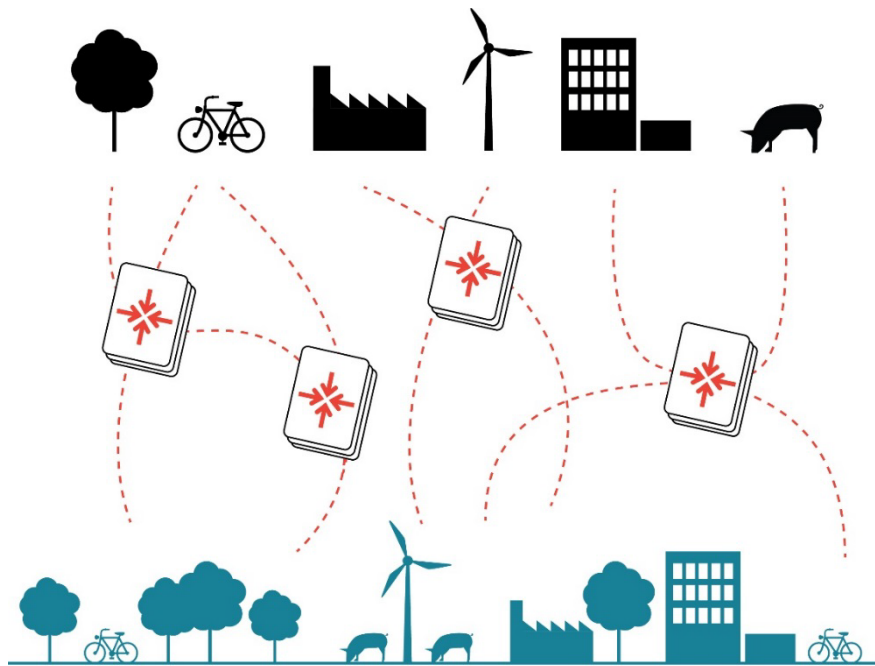




Vlaanderen  
is ruimte



## Afstemming van de ruimtevragen uit Vlaamse beleidsthema's

Studie uitgevoerd door

**SumResearch**  
Urban Consultancy

m.m.v.



In opdracht van

DEPARTEMENT  
RUIJTE VLAANDEREN

[www.ruimtevlaanderen.be](http://www.ruimtevlaanderen.be)

Het onderzoek in dit rapport is uitgevoerd door:

**SumResearch**

**m.m.v.**

**UGent**

**Atelier Romain**

Brecht Vandekerckhove

Hans Vandermaelen

Ellen Wayenberg

**SumResearch**

Waterloolaan 90

1000 Brussel

+32 2 512 70 11

brussels@sum.be

www.sum.be

**UGent**

+32 9 264 97 23

ellen.wayenberg@ugent.be

**Atelier Romain bvba**

+32 9 233 69 76

www.atelierromain.be

info@atelierromain.be

Dit rapport bevat de mening van de auteur(s) en niet noodzakelijk die van de Vlaamse Overheid.

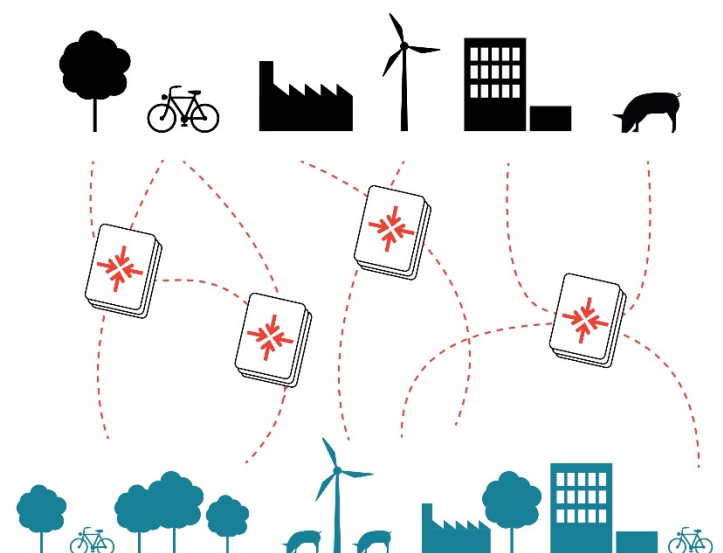
# Afstemming van de ruimtevragen uit Vlaamse beleidsthema's

Rapportage  
Gent, 31.03.2016

In opdracht van de Vlaamse Overheid,  
departement Ruimte Vlaanderen

**SumResearch**

m.m.v.  
UGent  
Atelier Romain



## COLOFON

**Opdracht:**

Afstemming van de ruimtevragen uit Vlaamse beleidsthema's

**Opdrachtgever:**

Vlaamse Overheid, departement Ruimte Vlaanderen

**Opdrachthouder:**

SumResearch

m.m.v.

Universiteit Gent (onderzoeksfase 1)

Atelier Romain

**Datum en status:**

31.03.16 – finaal document

**Team:**

Brecht Vandekerckhove, projectleider, geograaf-stedenbouwkundige

Hans Vandermaelen, onderzoeker, geograaf-stedenbouwkundige

Ellen Wayenberg, prof. dr. met specialisatie in bestuur en beleid

brecht@atelierromain.be

hans@atelierromain.be

ellen.wayenberg@ugent.be

**Samenstelling dagelijks bestuur:**

Sarah De Schampelaere, Shana Debrock, Ann Pisman, Sylvianne Van Butsele, Dick Van Straaten, Ellen Van de Water, Kathy Vangampelaere

ann.pisman@rwo.vlaanderen.be

**Samenstelling stuurgroep:**

Peter Cabus, Luc Goedertier, Luc Lehouck, Marijke Maes, Ivo Palmers, Christophe Pelgrims

# Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>13</b>
<b>2. Methodologie</b> .....	<b>14</b>
2.1. Het concept 'ruimte vragen' .....	14
2.2. Ruimte als platform voor beleidsafstemming en –integratie: de onderzoeksvragen .....	14
2.3. Procesaanpak .....	15
2.3.1. Fase 1: screening en inventarisatie .....	15
2.3.2. Fase 2: opstellen van prioritaire kansenvelden .....	17
<b>3. Tien beleidsthema's en hun ruimte vragen</b> .....	<b>18</b>
3.1. Klimaat .....	18
3.1.1. Inleiding .....	18
3.1.2. Multi-level government setting .....	18
3.1.3. Inhoudelijke verkenning en ruimte vragen .....	19
3.1.4. Bestaande vormen van afstemming en integratie .....	20
3.1.5. Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen? .....	21
3.2. Energie .....	24
3.2.1. Inleiding .....	24
3.2.2. Multi-level government setting .....	24
3.2.3. Inhoudelijke verkenning en ruimte vragen .....	24
3.2.4. Bestaande vormen van afstemming en integratie .....	27
3.2.5. Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen? .....	28
3.3. Platteland .....	30
3.3.1. Inleiding .....	30
3.3.2. Multi-level government setting .....	30
3.3.3. Inhoudelijke verkenning en ruimte vragen .....	31
3.3.4. Bestaande vormen van afstemming en integratie .....	32
3.3.5. Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen? .....	32
3.4. Landbouw .....	34
3.4.1. Inleiding .....	34
3.4.2. Multi-level government setting .....	34
3.4.3. Inhoudelijke verkenning en ruimte vragen .....	34
3.4.4. Bestaande vormen van afstemming en integratie .....	35
3.4.5. Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen? .....	36
3.5. Natuur & Milieu .....	38
3.5.1. Inleiding .....	38
3.5.2. Multi-level government setting .....	38
3.5.3. Inhoudelijke verkenning en ruimte vragen .....	39

3.5.4.	Bestaande vormen van afstemming en integratie .....	40
3.5.5.	Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen?.....	41
3.6.	Wonen.....	44
3.6.1.	Inleiding .....	44
3.6.2.	Multi-level government setting.....	44
3.6.3.	Inhoudelijke verkenning en ruimtelijke aspecten .....	44
3.6.4.	Bestaande vormen van afstemming en integratie .....	45
3.6.5.	Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen?.....	45
3.7.	Steden .....	47
3.7.1.	Inleiding .....	47
3.7.2.	Multi-level government setting.....	47
3.7.3.	Inhoudelijke verkenning en ruimtelijke aspecten .....	47
3.7.4.	Bestaande vormen van integratie en afstemming .....	48
3.7.5.	Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen?.....	49
3.8.	Ruimtelijke economie .....	50
3.8.1.	Inleiding .....	50
3.8.2.	Multi-level government setting.....	50
3.8.3.	Inhoudelijke verkenning en ruimtevragen .....	50
3.8.4.	Bestaande vormen van afstemming en integratie .....	51
3.8.5.	Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen?.....	52
3.9.	Grootschalige investeringsprogramma's .....	55
3.9.1.	Inleiding .....	55
3.9.2.	Multi-level government setting.....	55
3.9.3.	Inhoudelijke verkenning en ruimtevragen .....	55
3.9.4.	Bestaande vormen van afstemming en integratie .....	56
3.9.5.	Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen?.....	56
3.10.	Mobiliteit .....	57
3.10.1.	Inleiding.....	57
3.10.2.	Multi-level government setting .....	57
3.10.3.	Inhoudelijke verkenning en ruimtevragen .....	58
3.10.4.	Bestaande vormen van afstemming en integratie.....	60
3.10.5.	Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen? .....	60
<b>4.</b>	<b>Cross-sectorale kansenvelden.....</b>	<b>62</b>
4.1.	Inleiding.....	62
4.2.	Uitwerking van negen prioritaire kansenvelden .....	64
4.2.1.	KV1: Verruimtelijken van het beleid voor hernieuwbare energieproductie .....	64
4.2.2.	KV2: Operationaliseren van het principe 'kwalitatieve ruimtelijke clustering' .....	67
4.2.3.	KV3: Opvangen van de ruimtelijke weerslag van de woonbehoeften .....	69

4.2.4.	KV4: Faciliteren van dynamische bedrijvigheid met maximale ruimtelijke verweving .....	71
4.2.5.	KV5: Sturen van regionale klimaatadaptatie .....	73
4.2.6.	KV6: Agenderen van mitigatie via ruimtelijke doorwerking in het Vlaamse klimaatmitigatiebeleid .....	75
4.2.7.	KV7: Opnemen van het regionaal openruimtebeleid.....	76
4.2.8.	KV8: Verbreden van het waterbeheersingsbeleid.....	78
4.2.9.	KV9: Inzetten op omgevingskwaliteit .....	80
<b>5.</b>	<b>Besluit.....</b>	<b>82</b>
<b>6.</b>	<b>Bijlagen .....</b>	
6.1.	Screening van de beleidsthema's.....	
6.2.	Literatuuroverzicht onderzoeksfase 1.....	
6.3.	Overzicht van de gesprekken .....	

BIJLAGENBUNDEL

## Afkortingen

ADSEI	algemene directie statistiek en economische informatie
AGION	agentschap voor infrastructuur in het onderwijs
AGNABIO	agrarisch natuurbeheer en biodiversiteit
AGNAS	afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur
ALV	agentschap voor landbouw en visserij
ANB	agentschap voor natuur en bos
AO	agentschap ondernemen
AOD	algemeen oppervlakedelfstoffenplan
ATES	aquifers thermal energy storage
BBT	best beschikbare technieken
BEN	bijna-energieneutraal
BOD	bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen
BRV	beleidsplan ruimte Vlaanderen
BSO	bindend sociaal objectief
CAFE	clean air for Europe
CCIM	coördinatiecomité internationaal milieubeleid
CCS	carbon capture and storage
CF	cohesiefonds
CIW	coördinatiecommissie integraal waterbeleid
COP	conference of parties
CVBB	coördinatiecentrum voorlichting en begeleiding duurzame bemesting
DBFM	design, build, finance, maintain
DG	directoraat-generaal
DS	De Scheepvaart, nv
DuWoBo	duurzaam wonen en bouwen
EC	Europese Commissie
EEEF	European energy efficiency fund
EER	energie-efficiëntierichtlijn
EEPR	Europees economisch herstelprogramma
EFMZV	Europees fonds voor maritieme zaken en visserij
EFRO	Europees fonds voor regionale ontwikkeling
EFTA	European free trade association
EKM	erkende kredietmaatschappij
ELGF	Europees landbouwgarantiefonds
ELFPO	Europees landbouwfonds voor plattelandontwikkeling
ENOVER	energie-overleg
EPB	energieprestatie en binnenklimaat
EPC	energieprestatiecertificaat
ERSV	erkend regionaal samenwerkingsverband
ESF	Europees sociaal fonds
ETAP	environmental technologies action plan
EU-MAP	Europese milieuactieprogramma
EU-SDS	Europese strategie voor duurzame ontwikkeling
EVA	extern verzelfstandigd agentschap
FIT	Flanders investment and trade
FOD	federale overheidsdienst
GEN	gewestelijk expresnet
GIMV	gewestelijke investeringsmaatschappij voor Vlaanderen
GKVP	geïntegreerd kustveiligheidsplan



GLB	gemeenschappelijk landbouwbeleid
GNOP	gemeentelijk natuurontwikkelingsplan
GOG	gecontroleerde overstromingsgebieden
GSC	groenestroomcertificaat
GTI	geïntegreerd territoriale investering
GVB	gemeenschappelijk visserijbeleid
HAG	herbevestigd agrarisch gebied
HNFV	high nature value farmland
HPG	harmonisch park- en groenbeheer
IBA	individuele behandeling afvalwater
IEE	intelligent energy for Europe
IGS	intergemeentelijke samenwerking
IHD	instandhoudingsdoelstellingen
ILVO	instituut voor landbouw- en visserijonderzoek
INBO	instituut voor natuur- en bosonderzoek
IOP	inventaris onbebouwde percelen
IPO	interbestuurlijk plattelandsoverleg
IVON	integraal verwevings- en ondersteunend netwerk
IWB	integraal waterbeleid
IWT	agentschap voor innovatie door wetenschap en technologie
KBR	Kruibeke-Bazel-Rupelmonde
KLE	kleine landschapselementen
KRLW	kaderrichtlijn water
KWO	koude-warmteopslag
LEZ	lage-emissiezone
LNE	leefmilieu, natuur en energie
LOB	loket onderhoud buitengebied
LRM	Limburgse investeringsmaatschappij
LRTAP	long range transboundary air pollution
MAP	mestactieplan
MBO	milieubeleidsovereenkomst
MDK	maritieme dienstverlening en kust, agentschap
mer	milieueffectenrapportage
MINA	milieubeleidsplan
MIP	milieu- en energietechnologie innovatie platform
MLG	multi-level government
MORA	mobilitetsraad
MOW	mobilitet en openbare werken
NEC	national emission ceilings
NEEAP	nationaal actieplan voor de aanpak van energie-efficiëntie
NVBG	natuurverbindingsgebied
NVWG	natuurverwevingsgebied
O&O	onderzoek en ontwikkeling
OCMW	openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn
OS	organische stof
OVAM	openbare Vlaamse afvalstoffenmaatschappij
P2G	power-to-gas
PAS	programmatische aanpak stikstof
PDPO	programmeringsdocument voor plattelandontwikkeling
PIP	prioritair interconnectieplan

PMV	participatiemaatschappij Vlaanderen
POD	programmatorische federale overheidsdienst
POM	provinciale ontwikkelingsmaatschappij
R&D	research and development
REG	rationeel energiegebruik
RESOC	regionaal economisch sociaal overlegcomité
RO	ruimtelijke ordening
RUP	ruimtelijk uitvoeringsplan
RSV	ruimtelijk structuurplan Vlaanderen
SALK	strategisch actieplan Limburg in het kwadraat
SARO	strategische adviesraad ruimtelijke ordening – onroerend erfgoed
SBZ	speciale beschermingszones
SERR	sociaal economische raad van de regio
SET	strategisch energietechnologieplan
SHM	sociale huisvestingsmaatschappij
SIM	strategisch initiatief materialen
SOC	strategisch onderzoekscentrum
STeR	stimulering van stilte- en rustbeleving in een landelijke omgeving
SUP	sectorale uitvoeringsplannen
SVK	sociale verhuurkantoor
TEN-T	trans-European transport networks
TINA	transformatie, innovatie en acceleratie
T.OP	territoriaal ontwikkelingsprogramma
UHI	urban heat island
UNFCCC	United Nations framework convention on climate change
VAP	Vlaams adaptatieplan (onderdeel van VKP)
VEA	Vlaams energieagentschap
VEN	Vlaams ecologisch netwerk
ViA	Vlaanderen in Actie
VIP	Vlaams investeringsproject
VIPA	Vlaams infrastructuurfonds voor persoonsgebonden aangelegenheden
VITO	Vlaamse instelling voor technologisch onderzoek
VKP	Vlaams klimaatplan
Vlabinvest	investeringsfonds voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant
VLAKO	Vlaams kenniscentrum voor de ondergrond
VLAM	Vlaams centrum voor agro- en visserijmarketing
VLIF	Vlaams landbouwinvesteringsfonds
VLIZ	Vlaams instituut voor de zee
VLM	Vlaamse landmaatschappij
VMM	Vlaamse milieumaatschappij
VMP	Vlaams mitigatieplan (onderdeel van VKP)
VMSW	Vlaamse maatschappij voor sociaal wonen
VRN	Vlaams ruraal netwerk
VSDO	Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling
VWF	Vlaams woninfonds
W&Z	Waterwegen en Zeekanaal, nv
WKC	warmte-krachtkoppelingcertificaten
WKK	warmte-krachtkoppeling
WKO	koude-warmteopslag
ZORO	dorpsnetwerken voor zorg in een rurale omgeving
ZSP	zorgstrategisch plan

# Managementsamenvatting

## Context

**Alle beleidsthema's van de Vlaamse overheid hebben de ruimte nodig om zich te organiseren.** Zo vergt het energiebeleid ruimte voor hernieuwbare energieproductie, streeft het plattelandsbeleid naar de uitbouw voorzieningenclusters op het platteland, en wil het woonbeleid de groeiende bevolking huisvesten. Al deze ruimtelijke dimensies van het beleid komen samen op een bepaalde plek in de ruimte en kunnen elkaar vaak versterken, maar soms ook tegenwerken. Ze brengen met andere woorden een **grote nood aan beleidsafstemming en –integratie** met zich mee.

In het verleden werd de ruimtelijke dimensie van een beleidsthema **vaak verengd tot een 'ruimteclaim'**, uitgedrukt in een aantal hectare. Daarmee werd ook beleidsafstemming en –integratie verengd tot het verdelen van het Vlaamse territorium onder alle beleidsthema's. De beschikbare oppervlakte is echter ontoereikend om aan alle ruimteclaims te beantwoorden. Het resultaat is een weinig opbouwende strijd om de beperkte Vlaamse ruimte, waarbij vooral aandacht gaat naar de conflicten tussen de ruimteclaims in plaats van naar mogelijke synergieën tussen de ruimtelijke dimensies van alle beleidsthema's. Ruimtelijke kwaliteit verdwijnt daarmee onterecht naar de achtergrond. Ruimte claimen als leidend principe is bovendien fundamenteel strijdig met één van de hoofdprincipes van het ruimtelijk beleid, met name het streven naar meervoudig ruimtegebruik. Stilaan groeit dan ook het besef dat er nood is aan een versterkte coördinatie binnen de Vlaamse administratie waarbij **ruimte het integrerend kader vormt voor sector-overschrijdende samenwerking**.

Daarbij staat niet de *verdeling* van de ruimte, maar wel de *organisatie* ervan centraal. De complexe realiteit vergt ook zo'n benadering. Ter illustratie: een windmolen in landbouwgebied 'claimt' deze ruimte niet – op de kleine voetafdruk van de windmolen na. Wel heeft de bouw van zo'n windmolen een aantal consequenties naar de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik. Zo zal akkerbouw perfect verenigbaar zijn, woningbouw niet. Ook landschappelijk heeft de bouw van zo'n windmolen een impact die weinig te maken heeft met de directe ruimte-inname. Windmolens brengen dus een ruimtevraag met zich mee. Of breder: het klimaat- en energiebeleid dat de productie van hernieuwbare energie ondersteunt, resulteert in deze ruimtevraag. Het zijn deze **'ruimtevragen'** die de basis vormen van deze studie.

## Onderzoeksvragen en methodologie

Aan de basis van deze studie liggen **drie onderzoeksvragen**:

1. Rond welke concrete aspecten van de beleidsthema's is ruimtelijke afstemming/integratie noodzakelijk of wenselijk?
2. Worden deze ruimtelijke aspecten reeds opgenomen door het betreffende beleidsthema?
3. Wat zijn de prioritaire kansenvelden waarbinnen een maatschappelijke meerwaarde kan worden bereikt door vanuit het ruimtelijk beleid aan cross-sectorale beleidsafstemming en –integratie te werken?

Deze studie bestaat uit twee onderzoeksfasen. In **eerste instantie** werd de ruimtelijke dimensie van volgende **10 Vlaamse beleidsthema's** geanalyseerd:

1. klimaat,
2. energie,
3. platteland,
4. landbouw,
5. natuur en milieu,
6. wonen,
7. steden,
8. economie,
9. grootschalige investeringsprogramma's,
10. en mobiliteit.

De screening (hoofdstuk 3) gebeurde voor alle thema's op dezelfde, tweeledige wijze. In eerste instantie zijn verschillende beleidsnota's en –rapporten bestudeerd (bijlage 5.2). De daaruit vergaarde info over de ruimtelijk-inhoudelijke afstemmingspunten van het thema, is ingevuld in een analysematrix. Deze matrices vormden de basis voor thematische gesprekken met experts van het beleidsthema, zowel vanuit Ruimte Vlaanderen als vanuit andere departementen of agentschappen (bijlage 5.3). Op basis van deze gesprekken zijn de matrices verdiept, aangevuld en gecorrigeerd (bijlage 5.1). Het resultaat is in het rapport tekstueel uitgewerkt (hoofdstuk 3). Onderzoeksvragen 1 en 2 worden daarbij beantwoord.

In de **tweede onderzoeksfase** zijn de thematische matrices grondig met elkaar geconfronteerd om de huidige en toekomstige opportuniteiten voor afstemming en integratie te benoemen (hoofdstuk 4). Deze prioritaire kansenvelden zijn uitgewerkt en geselecteerd zodat:

- vanuit een ruimtelijke benadering een maatschappelijke meerwaarde kan ontstaan,
- doelstellingen uit meerdere beleidsthema's geïntegreerd kunnen worden,
- het een rol betreft die op vandaag niet wordt opgenomen,
- en het departement Ruimte Vlaanderen bestuurskundig goed geplaatst is om een regierol op te nemen.

Dit resulteerde finaal in **negen weerhouden kansenvelden voor cross-sectorale beleidsafstemming en –integratie, op Vlaams niveau, en met ruimte als integrerend platform**. Elk van deze kansenvelden werd tekstueel uitgewerkt in dit rapport (hoofdstuk 5).

Gezien deze studie tijdsgebonden is en het resultaat sterk bepaald wordt door de gehanteerde onderzoeksmethodologie, kan deze inventarisatieoefening onmogelijk volledig zijn. Het resultaat is dan ook **noch exhaustief noch limitatief**. Desalniettemin geven de prioritaire kansenvelden negen interessante richtingen aan waarbij grote stappen voorwaarts kunnen worden gezet wat de integratie van de ruimtelijke dimensies van diverse beleidsthema's betreft.

### Negen prioritaire kansenvelden



**KV1:** Verruimtelijken van het beleid voor hernieuwbare energieproductie

Op Europees niveau worden kwantitatieve beleidsdoelstellingen geformuleerd voor de productie van hernieuwbare energie. Het Vlaamse antwoord beperkt zich in sterke mate tot een vergunningenkader en is bijgevolg sterk vraagvolgend. Daarmee is het onduidelijk of en hoe de Europese kwantitatieve doelstellingen gehaald zullen worden. Het kansenveld maakt een ruimtelijke vertaling van deze doelstellingen, werkt actief naar de realisatie van dit doel, en maakt daarbij een aantal strategische ruimtelijke keuzes. Meervoudig ruimtegebruik is hier essentieel.



**KV2:** Operationaliseren van het principe 'kwalitatieve ruimtelijke clustering'

Dit kansenveld is gericht op het clusteren van ruimtelijke kwaliteit – van op het laagdynamische platteland tot aan de hoogdynamische knooppunten van het openbaarvervoernetwerk. Voor het platteland waar het voorzieningenniveau daalt, gaat het specifiek over het streven naar kwalitatieve voorzieningencusters, als alternatief voor het krampachtig behoud van wat er momenteel nog is. Aan de andere kant van het spectrum, in hoogdynamische gebieden, is het kansenveld gericht op het creëren van kritische massa aan de knooppunten van het openbaar vervoer, en het tegelijk desorganiseren van perifere ontwikkelingen elders. Het kansenveld opent perspectieven voor heel wat afstemming en –integratie met andere beleidsthema's.



### **KV3:** Opvangen van de ruimtelijke weerslag van de woonbehoeften

De organisatie van het wonen blijft in Vlaanderen geketend aan de historische gewestplanbestemmingen. Daardoor druist de praktijk in tegen de principes van een goede ruimtelijke ordening, maar evengoed tegen de doelstellingen van het klimaatbeleid, mobiliteitsbeleid, landbouwbeleid enzovoort. Deze ruimtelijke weerslag van het woonbeleid wordt niet opgenomen door het woonbeleid zelf. Het kansenveld zoekt een uitweg uit deze impasse en zet daarbij de juiste woontypologieën in op de juiste plaats. Dit vereist bovendien een nieuwsoortig instrumentarium.



### **KV4:** Faciliteren van dynamische bedrijvigheid met maximale ruimtelijke verweving

Het overheidsbeleid rond ruimtelijke economie slaagt er onvoldoende in succesvol om te gaan met het dynamische karakter van bedrijvigheid en de daaruit volgende transformatiebehoeften. Ook de verweving van formele bedrijfslocaties met andere vormen van ruimtegebruik is thans ondermaats. Het kansenveld werkt aan een sterk locatiebeleid voor een brede waaier aan bedrijfsvormen. Daarbij wordt zowel gefocust op bedrijfslocaties in het stedelijk gebied tot bedrijvigheid op het platteland, als op de locatiewensen van grote bedrijven. In alle gebieden wordt gestreefd naar een maximale verweving van de bedrijfsactiviteiten met andere vormen van ruimtegebruik.



### **KV5:** Sturen van regionale klimaatadaptatie

In verschillende regio's in Vlaanderen stelt de klimaatverandering de huidige ruimtelijke organisatie in vraag. De oplossingen die hier gezocht worden, gaan verder dan het implementeren van een klimaatreflex in de bestaande manier van werken. Voorbeelden zijn de kustregio en de Kempen. Het kansenveld bereidt er een aangepaste organisatie van de ruimte voor. Ruimte vragen van diverse andere actoren komen daarbij op tafel.



### **KV6:** Agenderen van mitigatie via ruimtelijke doorwerking in het Vlaamse klimaatmitigatiebeleid

In het Vlaamse klimaatmitigatiebeleid worden de potenties van mitigatie via ruimtelijke doorwerking niet opgenomen. Het kansenveld agendaert de potentiële bijdrage van het ruimtelijk beleid aan deze agenda. Soms gaat het over het agenderen van bestaande beleidsprincipes uit het ruimtelijk beleid, soms over de potenties van ruimte als platform om bestaand mitigatiebeleid te kaderen.

**KV7: Opnemen van het regionaal openruimtebeleid**

De ruimtevragen van de verschillende beleidsthema's voor de open ruimte zijn zo talrijk dat dit een aantal conflicten met zich meebrengt. Dit is thans onvoldoende uitgeklaard. Het bestaande beleid heeft wel een reeks spelregels uitgevaardigd die gericht zijn op het niveau van individuele inrichtingen. Daarmee is de algemene beleidsrichting voor de open ruimte echter niet gedefinieerd. Een aantal grote openruimte vraagstukken blijft onbeantwoord. Het kansenveld ontfermt zich over dit beleidsvacuüm en tracht een oplossingsrichting uit te werken op een regionaal schaalniveau.

**KV8: Verbreden van het waterbeheersingsbeleid**

De beleidsaandacht rond waterbeheer gaat in sterke mate naar de beheersing van het overstromingsrisico, van een teveel aan water. De huidige aanpak heeft een aantal sterktes, met in het bijzonder het stroomopwaarts denken. Inhoudelijk is een bredere focus echter noodzakelijk. Er is immers nog geen antwoord op de droogteproblematiek, en het beleid rond infiltratie gaat niet verder dan het vergunningenkader. Bovendien neemt de verharding nog steeds verder toe. Het kansenveld neemt deze bezorgdheden op.

**KV10: Inzetten op omgevingskwaliteit**

Heel wat beleidsuitdagingen rond een kwalitatief leefmilieu hebben betrekking op het aanpakken van een bepaald hinderaspect: inperken geluidshinder, aanpak UHI-effect, realisatie meer toegankelijk groen... De doelstellingen worden vaak op Europees en/of Vlaams niveau geformuleerd. Het kansenveld zoekt aansluiting met het lokale beleidsniveau door in te zetten op 'omgevingskwaliteit' met ruimte als platform voor beleidsafstemming.

## 1. Inleiding

Vele beleidsthema's van de Vlaamse overheid hebben een ruimtelijke component. De beleidsopties en investeringen die worden beslist door de bijhorende departementen en agentschappen komen samen in de ruimte. Soms kunnen ze elkaar versterken, maar regelmatig resulteert dit ook in tegenstrijdigheden. Met het oog op het efficiënt, effectief en responsief functioneren van de Vlaamse overheid groeit steeds meer het besef dat er nood is aan meer beleidsafstemming en -integratie. Voorliggende studie bestudeert specifiek de mogelijkheden voor een versterkte beleidscoördinatie waarbij 'de ruimte' het integrerend kader voor sector-overschrijdende samenwerking vormt.

Met voorliggende opdracht 'Afstemming van de ruimtevragen uit Vlaamse beleidsthema's' wenst het departement Ruimte Vlaanderen deze uitdaging te concretiseren. De studie tracht in eerste instantie zich te krijgen op de belangrijkste ruimtevragen rond tien verschillende beleidsthema's van de Vlaamse overheid. Het gaat over volgende thema's: klimaat, energie, platteland, landbouw, natuur en milieu, wonen, steden, economie, grootschalige investeringsprogramma's en mobiliteit. De screening van deze thema's gebeurde aan de hand van documentanalyse en interviews met experts uit het beleidsveld. Vervolgens wordt in een tweede luik gefocust op het formuleren van cross-sectorale kansenvelden voor beleidsafstemming en -integratie. Enkel die opportuniteiten waarbij het duidelijk waardevol is om een regierol op te nemen vanuit het Vlaamse ruimtelijk beleid werden uitgewerkt.

Deze opdracht werd uitgevoerd door **SumResearch** met medewerking van UGent (eerste onderzoeksfase) en Atelier Romain. De opdrachtgever, het departement Ruimte Vlaanderen, volgde de volledige studie nauwgezet op aan de hand van een dagelijks bestuur en de stuurgroep. De samenstelling kan worden teruggevonden in de colofon op pagina 2.

## 2. Methodologie

### 2.1. Het concept 'ruimte vragen'

Alle beleidsthema's hebben de ruimte nodig om zich te organiseren. Dat geldt voor alle thema's die in deze studie onderzocht worden: klimaat, energie, platteland, landbouw, natuur en milieu, wonen, steden, economie, grootschalige investeringsprogramma's en mobiliteit. Dit debat werd in het verleden al te vaak kwantitatief gevoerd in termen van 'ruimteclaims'. Het resultaat is een weinig opbouwende strijd om de beperkte Vlaamse ruimte. Zo'n benadering van de ruimte kan geen basis vormen voor beleidsafstemming en –integratie. Dit rapport gaat daarom bewust voorbij aan het concept 'ruimteclaims' en werkt met 'ruimte vragen'. Daarbij staat niet de *verdeling* van ruimte centraal, maar wel de *organisatie* ervan. De complexe realiteit vergt ook zo'n benadering.

Ter illustratie: een windmolen in landbouwgebied 'claimt' deze ruimte niet – op de kleine voetafdruk van de windmolen na. Wel heeft de bouw van zo'n windmolen een aantal consequenties naar de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik. De bijhorende veiligheids- en gezondheidsoverwegingen sluiten immers een aantal andere inrichtingen uit. Zo zal akkerbouw perfect verenigbaar zijn, woningbouw niet. Ook landschappelijk heeft de bouw van zo'n windmolen een impact die weinig te maken heeft met de directe ruimte-inname. Windmolens brengen dus een ruimtevraag met zich mee. Of breder: het klimaat- en energiebeleid dat de productie van hernieuwbare energie ondersteunt, resulteert in deze ruimtevraag.



*Figuur 1 – Ruimtelijke integratie van ruimte vragen uit het klimaat- en energiebeleid*

Bron: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AWindturbines\\_langs\\_E17\\_\(Berlare\\_en\\_Zele\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AWindturbines_langs_E17_(Berlare_en_Zele).jpg)

### 2.2. Ruimte als platform voor beleidsafstemming en –integratie: de onderzoeksvragen

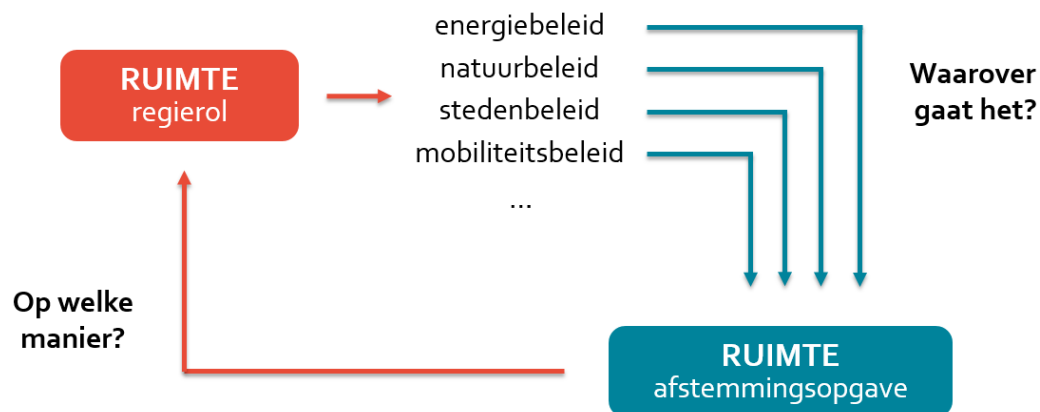
Door de ruimtelijke impact van de diverse beleidsthema's te benaderen vanuit het concept 'ruimte vragen', wordt automatisch de deur geopend naar een ernstig debat over cross-sectorale beleidsafstemming en –integratie met ruimte als platform. Waar deze benadering goed werkt, wordt ook de rol die voor het ruimtelijk beleid is weggelegd gherdefinieerd. Zoals Figuur 2 aangeeft bestaat deze rol klassiek uit een afstemmingsopgave die veelal pas na (ex post) het voeren van specifiek sectoraal beleid wordt opgenomen. Waar een duidelijke meerwaarde kan worden gerealiseerd, is het nuttig om deze afstemmingsuitdaging voorafgaand (ex ante) te behandelen. Het ruimtelijk beleid neemt in dat geval een rol als regisseur op. De maatschappelijke meerwaarde die daarbij wordt



bereikt, volgt uit het verknopen van diverse beleidsthema's op een strategisch niveau, meer bepaald uit het voorkomen van ruimtelijke conflicten en het bewerkstelligen van ruimtelijke synergieën.

Dit resulteert in **volgende drie onderzoeksvragen**:

1. Rond welke concrete aspecten van de beleidsthema's is ruimtelijke afstemming/integratie noodzakelijk of wenselijk?
2. Worden deze ruimtelijke aspecten reeds opgenomen door het betreffende beleidsthema?
3. Wat zijn de prioritaire kansenvelden waarbinnen een maatschappelijke meerwaarde kan worden bereikt door vanuit het ruimtelijk beleid aan cross-sectorale beleidsafstemming en –integratie te werken?



Figuur 2 – Schematische weergave van de onderzoeksvragen

## 2.3. Procesaankpak

### 2.3.1. Fase 1: screening en inventarisatie

#### Selectie van de beleidsthema's

Het onderzoek ging van start met een uitvoerige inventarisatie van de ruimtevragen uit de Vlaamse beleidsthema's. De selectie van deze thema's werd vastgelegd in het bestek en op de startvergadering van het dagelijks bestuur van 24 augustus 2015. Het gaat over volgende tien thema's:<sup>1</sup>

1. klimaat,
2. energie,
3. platteland,
4. landbouw,
5. natuur en milieu,
6. wonen,
7. steden,
8. economie,
9. grootschalige investeringsprogramma's
10. en mobiliteit.

Buiten deze tien geselecteerde beleidsthema's zijn er uiteraard nog tal van andere thema's. Denk maar aan persoonsgebonden thema's zoals zorg of recreatie, waarrond vandaag ook reeds

<sup>1</sup> De volgorde waarin de thema's worden behandeld is willekeurig bepaald en komt overeen met de volgorde waarin de thematische gesprekken werden gevoerd (zie bijlage 1).

interessante vormen van beleidsafstemming en –integratie bestaan. De studie beperkt zich echter tot de tien voorgaande thema's.

### Analysekader

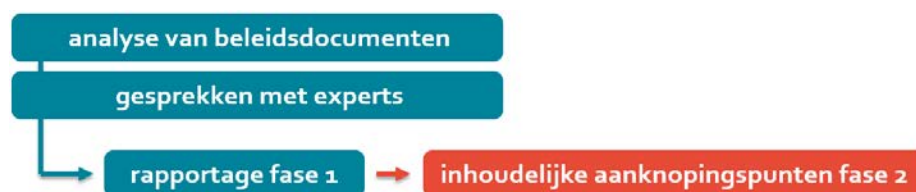
Het onderzoeksteam werkte een duidelijk analysekader uit om structuur te geven aan de inventarisatie. De opbouw van dit kader is tweeledig. Enerzijds is rekening gehouden met het feit dat overheidsbeleid vandaag de dag vorm krijgt op verschillende schaalniveaus. Hoewel het Vlaamse beleidsniveau duidelijk centraal staat in deze studie, kan beleidsafstemming en –integratie binnen de Vlaamse overheid niet begrepen worden zonder zicht te hebben op deze **multi-level government-setting** (MLG-setting). Daarom wordt bij de screening van de beleidsthema's een onderscheid gemaakt tussen vijf verschillende overheidsniveaus: het internationale of Europese niveau, het federale, Vlaamse, provinciale en tot slot (boven-)lokale niveau. Niet onbelangrijk: de inventarisatie heeft in de eerste plaats tot doel een goed beeld te schetsen van het Vlaamse niveau. De uitwerking van de andere niveaus blijft van ondergeschikt belang.

Anderzijds bestaat het werkkader uit een **beleidsinhoudelijke pijler**. Inspiratie hiervoor is initieel ontleend aan het zogenaamde MAPE-model dat beleid inhoudelijk ontleedt naar Middelen, Activiteiten, Prestaties en Effecten.<sup>2</sup> In de finale methodologie van deze studie is geopteerd voor een onderscheid tussen bevoegdheden, werkkaders en activiteiten van het beleid.

De combinatie van de schaalniveaus enerzijds en de inhoudelijk structuren anderzijds resulteert in een **analysematrix** die toelaat om elk thematisch beleidsveld te screenen naar niveau en inhoud van ruimtevragen. Ter volledigheid zijn per beleidsveld telkens ook de reeds bestaande instituties en instrumenten geïnventariseerd die reeds beleidsintegratie en –afstemming beogen.

### Twee bronnensoorten

De screening gebeurde voor alle beleidsthema's op dezelfde, tweeledige wijze. In eerste instantie zijn daarbij verschillende **beleidsnota's en –rapporten** van het betreffende beleidsthema gescreend. De verzamelde informatie werd gestructureerd volgens het analysekader en verzameld in uniforme schema's. Deze tien schema's vormden de basis voor evenveel **thematische gesprekken met experts** uit het beleidsveld. Daarbij was telkens zowel het departement Ruimte Vlaanderen als het betrokken departement en/of agentschap vertegenwoordigd. De selectie van deze personen gebeurde door de opdrachtgever Ruimte Vlaanderen, en werd voorafgaand aan de effectieve gesprekken ter inspraak voorgelegd aan de leidinggevenden van deze administraties. Een overzicht van de geïnterviewde experts en de gehanteerde bronnen is terug te vinden in bijlage bij dit rapport. Ook alle inventarisatieschema's werden daar toegevoegd.



Figuur 3: Verwerking van het inventarisatiemateriaal

<sup>2</sup> Bouckaert, G. & Auwers, T. (1999). Prestaties meten in de overheid. Brugge: die Keure.

## Rapportage

Hoofdstuk 3 van voorliggend rapport is het resultaat van de eerste onderzoeksfase. De tien beleidsthema's worden een voor een behandeld. De opbouw is telkens dezelfde.

1. Een inleidend deel dat duidelijk maakt of het betreffende beleidsthema sterk transversaal van aard is of niet. Een '**transversaal beleidsthema**' wordt daarbij begrepen als een beleidsthema dat meerdere inhoudelijke aspecten deelt met andere beleidsthema's. Een beleidsthema zonder uitgesproken inhoudelijke overlap met andere beleidsthema's is dan ook geduid als 'weinig transversaal'.
2. Een schets van de MLG-setting van het betreffende thematische beleid.
3. Een inhoudelijke verkenning van de belangrijkste ruimtevragen die voortvloeien uit het gevoerde beleid.
4. Een opsomming van reeds bestaande institutionele en instrumentele vormen van beleidsafstemming en –integratie.
5. Een besluit dat duidelijk maakt of en hoe de ruimtelijke aspecten reeds worden opgenomen door het behandelde beleidsthema zelf. Hierbij gaat ook aandacht naar de huidige activiteiten van het departement Ruimte Vlaanderen op dit terrein.

Met deze uitwerking zijn de eerste twee onderzoeksvragen beantwoord. De resultaten vormen de inhoudelijke aanknopingspunten voor onderzoeksfase 2.

Vermeldenswaardig is dat deze toelichting per beleidsveld een combinatie is van de informatie uit de analyse van beleidsdocumenten enerzijds en uit de experteninterviews anderzijds. De scope van de geïnventariseerde ruimtevragen is hoofdzakelijk op de eerste bron gebaseerd, de inschatting van de impact en relevantie ervan op de tweede. In combinatie staan beide methodieken garant voor een '*evidence-base*' van de gepresenteerde bevindingen.

### 2.3.2. Fase 2: opstellen van prioritaire kansenvelden

Het eindresultaat van fase 1 leverde het nodige werkmateriaal voor de tweede onderzoeksfase die werd aangevat in januari 2016. De sectorale matrices zijn grondig met elkaar geconfronteerd om de huidige en toekomstige opportuniteiten tot afstemming en integratie te benoemen. Deze prioritaire kansenvelden zijn uitgewerkt en geselecteerd zodat:

- **Vanuit een ruimtelijke benadering een maatschappelijke meerwaarde kan ontstaan.** De koppeling is essentieel. Indien de meerwaarde vanuit het ruimtelijk beleid te beperkt is, werd het kansenveld niet verder uitgewerkt.
- **Doelstellingen uit meerdere beleidsthema's geïntegreerd kunnen worden.** Indien de meerwaarde enkel of vooral ontstaat uit bilateraal overleg met één beleidsdomein, dan is de integratierol te beperkt om in dit rapport te worden uitgewerkt.
- **Het een rol betreft die op vandaag niet wordt opgenomen.** Indien de nodige samenwerkingsplatformen reeds bestaan, is het weinig wenselijk hier een bijkomend initiatief te nemen en kan het beter zijn dit bestaande platform inhoudelijk te ondersteunen.
- **Het departement Ruimte Vlaanderen bestuurskundig goed geplaatst is om een regierol op te nemen.** Andere thema's waarin Ruimte Vlaanderen beter ondersteunend kan werken, werden niet verder uitgewerkt, met uitzondering van deze waar de ondersteuning zich binnen het nog op te richten departement Omgeving zou kunnen bevinden.

De weerhouden prioritaire kansenvelden voor beleidsafstemming en –integratie op Vlaams niveau met ruimte als platform, werden tekstueel uitgewerkt in dit rapport.

## 3. Tien beleidsthema's en hun ruimtevragen

### 3.1. Klimaat

#### 3.1.1. Inleiding

Klimaat is een transversaal beleidsthema. Hoewel het klimaatbeleid vele eigen doelstellingen nastreeft, liggen de bouwstenen immers bij de andere beleidsthema's. Deze inhoudelijke transversaliteit brengt een grote nood aan bestuurlijke afstemming en integratie met zich mee. Het klimaatvraagstuk brengt ook een aantal grote, direct ruimtelijke uitdagingen met zich mee, bijvoorbeeld aan de kust.

In het klimaatbeleid wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen mitigatie en adaptatie.<sup>3</sup> Klimaatmitigatiebeleid is gericht op het voorkomen van verdere klimaatverandering, of dus het voorkomen van de uitstoot van broeikasgassen. Klimaatadaptatiebeleid focust op de impact van de klimaatverandering die reeds veroorzaakt is, en tracht de kwetsbaarheid van de samenleving te verminderen. Het onderscheid tussen beide beleidsbenaderingen is erg zinvol en keert dan ook regelmatig terug.

#### 3.1.2. Multi-level government setting

Het grote kader voor klimaatmitigatiebeleid krijgt vorm op het **internationale en Europese niveau**. Het klimaatverdrag<sup>4</sup> van de Verenigde Naties uit 1992 staat hierbij centraal. Alle betrokken partijen streven daarbinnen naar een inperking van de emissies van broeikasgassen, of dus de mitigatie van verdere klimaatverandering. Het belangrijkste besluitvormend orgaan is de Conference Of Parties (COP), waarvan de laatste bijeenkomst, COP21, eind 2015 in Parijs plaatsvond. Andere belangrijke beleidskaders op het Europese niveau zijn onder andere de 20/20/20-doelstellingen<sup>5</sup>, het klimaat- en energiepakket van 2008, de klimaat- en energiedoelstellingen tegen 2030<sup>6</sup> en een energiestappenplan 2050 van de Europese Commissie (zie ook verder thema energie). Het witboek 'roadmap to a single european transport area' schetst de weg naar stedelijke gebieden waar de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de transportsector drastisch omlaag gaat (Europese Commissie, 2011). Tot op vandaag heeft de Europese overheid geen sterk beleidskader voor klimaatadaptatie. Er bestaat wel een zogenaamd witboek klimaatadaptatie, maar dat bevat geen bindende richtlijnen voor de lidstaten. Concreet beleid moet eerder gezocht worden op het niveau van de deelthema's. Een van de *best practices* is hier de bindende Europese kaderrichtlijn water (2000/60/EG). Die tekent een uniform waterbeleid uit voor de hele unie. De link met de klimaatadaptatie-agenda is duidelijk, maar van een geïntegreerd adaptatiebeleid is vooralsnog geen sprake op dit beleidsniveau.

De bevoegdheden van de Belgische **federale overheid** zijn beperkt. Wel wordt een nationaal beleid uitgewerkt dat de Europese richtlijnen en doelstellingen implementeert. In essentie komt dit neer op het verdelen van de noodzakelijke inspanningen tussen de gewesten. De federale overheid maakt ook de optelsom van de beleidsresultaten van de gewesten om te voldoen aan de Europese rapporteringsverplichtingen. Het directoraat-generaal (DG) Leefmilieu, een van de vier diensten van de federale overheidsdienst (FOD) Volksgezondheid en Leefmilieu, is bevoegd voor het federale klimaatbeleid.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld Vlaamse overheid (2013). Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020.

<sup>4</sup> United Nations framework convention on climate change (UNFCCC)

<sup>5</sup> De doelstellingen zijn: 20% minder energieverbruik, 20% energie uit hernieuwbare energiebronnen en 20 % minder uitstoot broeikasgassen – allemaal tegen 2020 (zie ook verder thema energie).

<sup>6</sup> De doelstellingen zijn 27% minder energieverbruik, minstens 27% energie uit hernieuwbare energiebronnen en minstens 40% minder uitstoot broeikasgassen – allemaal tegen 2030. Deze doelstellingen zijn bindend voor de unie als geheel, niet voor de individuele lidstaten.

<sup>7</sup> Voor meer info zie <http://www.klimaat.be/nl-be/klimaatbeleid/belgisch-klimaatbeleid/federaal-klimaatbeleid>.

In Vlaanderen oefent de **Vlaamse overheid** de meeste interne bevoegdheden uit op vlak van klimaat. Een belangrijk werkkader is het derde Vlaams klimaatplan (VKP) 2013-2020, opgedeeld in een deelrapport Vlaams mitigatieplan (VMP) en Vlaams adaptatieplan (VAP).<sup>8</sup> Zoals reeds aangegeven liggen de bouwstenen van dit transversale beleid verspreid over vele andere thema's, maar het gaat zeer vaak over bevoegdheden die ook aan het Vlaamse beleidsniveau werden toegekend.

De **provincies** hebben diverse klimaatplannen ontwikkeld. Vaak wordt 'klimaatneutraliteit' daarbij als werkkader gehanteerd. De **gemeenten**, tot slot, komen ook steeds meer in beweging. De helft van de Vlaamse gemeenten ondertekende het Europese burgemeestersconvenant en engageert zich daarmee tot het voeren van klimaatbeleid (zie ook verder §3.1.4).

### 3.1.3. Inhoudelijke verkenning en ruimtevragen

Klimaatverandering heeft een significante ruimtelijke impact. Zo brengt het veranderende klimaat een verhoogd risico op overstromingen met zich mee. Dat dit ruimtelijke consequenties heeft, spreekt voor zich. In beleidstermen vertaalt dit zich onder andere in de intentie om gecontroleerde overstromingsgebieden (GOG) te realiseren. Die brengen, net als vele andere beleidsintenties, belangrijke ruimtevragen met zich mee. In deze paragraaf worden enkele belangrijke deelaspecten van het klimaatbeleid nader toegelicht.

#### Water

Waterbeheer is inhoudelijk een van de belangrijkste thema's van klimaatadaptatiebeleid. Het is bovendien een beleidsuitdaging die met voorsprong het sterkst geïnstitutionaliseerd is. Om extremen in het neerslagpatroon op te vangen, is het nodig om bestaande 'ruimte voor water' te vrijwaren, en om op plekken waar dit niet volstaat of onmogelijk is extra 'ruimte voor water' te creëren. Het klimaatbeleid stuurt daarom aan op het vrijwaren van overstromingsgevoelige gebieden, de realisatie van GOG's of de verhoging van het waterbergend vermogen van waterlopen door ze te hermeanderen of van zacht hellende oevers te voorzien. In stedelijk gebied wordt ingezet op een vertraagde waterafvoer van de neerslag, onder andere door de aanleg van groendaken te stimuleren. Naast deze vormen van 'ruimte bieden aan water' zal het beleid ook blijvend gebruik maken van harde infrastructures om in te grijpen in het watersysteem, waaronder dijken, terreinophoging, pompinstallaties enzovoort. Waterbeheer brengt dus duidelijke ruimtevragen met zich mee. Deze staan in verhouding tot de grootteorde van het overstromingsrisico waartegen men Vlaanderen wil beschermen.

Het beleidsaspect water telt daarnaast ook een heel aantal – vaak indirecte – ruimtevragen, gekoppeld aan droogte en waterkwaliteit. Zo worden, ter bescherming van beschikbare drinkwatervoorraden, nu reeds velerlei beperkingen opgelegd in waterwingebieden.<sup>9</sup> Om grondwatervoorraden te beschermen, wordt een evenwicht nagestreefd tussen de onttrekking en de aanvulling ervan. In beleidstermen vertaalt dit zich in vergunningenbeleid voor grondwateronttrekking en verharding, in het weren van zoutwaterinfiltratie in de duinen enzovoort. Om scheepvaart onverstoord te faciliteren in droogteperiodes worden internationale afspraken gemaakt over het minimale waterdebiet dat in kanalen en rivieren de landsgrenzen moet passeren. Dit vergt de nodige laagwaterstrategieën, bijvoorbeeld voor het Albertkanaal.

#### Urban heat island-effect

De opwarming van het klimaat manifesteert zich in het stedelijk gebied, door de hoge verhardingsgraad, in de vorm van hittestress. Dit fenomeen waarbij het in stedelijk gebied een stuk warmer wordt dan op het platteland staat gekend als het *urban heat island*-effect. Adaptatie aan dit UHI-effect vergt de uitbouw van groenblauwe netwerken, neerslagretentie, en het vrijwaren van open

---

<sup>8</sup> Vlaamse overheid (2013). Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020.

<sup>9</sup> Dit vergt aandacht voor de ondergrondse waterstromen – en die kunnen verschillen van de bovengrondse logica.

ruimte in de stad. Dit resulteert in belangrijke ruimtevragen voor de organisatie van het stedelijk gebied.

## Natuur en landbouw

Om de samenleving minder kwetsbaar te maken voor de klimaatverandering, dient ingezet te worden op de robuustheid van de natuur (hoe robuuster, hoe meer weerbaar tegen klimaatextremen), de bescherming van de voedselproductie (andere teeltmethodes, landbouwmaatregelen tegen uitdroging...) en in het bijzonder op de bescherming van de bodemkwaliteit, zowel naar samenstelling (een hoog organisch stofgehalte) als in termen van erosiebestrijding (teelttechnische maatregelen en landinrichtingsmaatregelen).

## Aanpassing van de ruimtelijke organisatie

In een aantal regio's in Vlaanderen zal de organisatie van de ruimte sterker aangepast moeten worden aan de klimaatverandering dan in andere regio's. De kust is hier een typisch voorbeeld van. Maatregelen tegen weerextremen en een stijgende zeespiegel (kustbescherming) brengen er grote ruimtevragen met zich mee. Het wetenschappelijke debat over kustbescherming stelt zeer duidelijk dat de huidige, eenzijdige focus op harde infrastructuur ter verdediging van de huidige kustlijn niet langer houdbaar zal zijn.<sup>10</sup> Aanpassingen aan de ruimtelijke organisatie zullen dus noodzakelijk zijn.<sup>11</sup>

### 3.1.4. Bestaande vormen van afstemming en integratie

Wat het **deelaspect water** betreft, bestaan er op vandaag reeds verschillende vormen van beleidsafstemming en –integratie. Institutioneel gaat het over internationale riviercommissies, daaronder de coördinatiecommissie integraal waterbeleid (CIW), daaronder de bekkencomités en tot slot de waterschappen (zie Figuur 4). De CIW coördineert alle raden binnen Vlaanderen. De comités werken op het niveau van rivierbekkens en bestaan uit een bekkenbestuur, bekkenraad en bekkensecretariaat. De waterschappen werken dan weer op het niveau van de deelbekkens. Instrumenteel gaat dit gepaard met stroomgebiedbeheerplannen (tweede generatie), bekkenbeheerplannen<sup>12</sup> en deelbekkenbeheerplannen. Daarnaast is er ook de watertoets. Vele vergunningen, plannen en attesten zijn onderworpen aan deze watertoets; “een onderzoek van de overheid naar schadelijke effecten op het watersysteem die veroorzaakt kunnen worden door bijvoorbeeld de bouw van een woning of een infrastructuurproject.”<sup>13</sup> Er wordt specifiek actie ondernomen in de zogenaamde signaalgebieden: terreinen die op vandaag een belangrijk waterbufferend vermogen hebben, en waar een ontwikkeling volgens de planbestemming dit vermogen zou wegnemen. Om de zes jaar stelt de Vlaamse regering een waterbeleidsnota op waarin de te behandelen waterkwesties worden opgesomd, een algemene visie op het integraal waterbeleid wordt geformuleerd en waarin krachtlijnen voor deze visie worden geformuleerd.<sup>14</sup> Op het vlak van **kustbescherming** is een agentschap voor maritieme dienstverlening en kust (MDK) actief. Het agentschap is onder meer auteur van een geïntegreerd kustveiligheidsplan (GKVP).<sup>15</sup> De afbakening van **waterwingebieden** en beschermingszones gebeurt op initiatief van de

---

<sup>10</sup> Zie onder andere Allaert, G. *et al.* (2012). CcASPAR. Klimaat in Vlaanderen als ruimtelijke uitdaging. En zie [www.vlaamsbouwmeester.be/nl/instrumenten/labo-ruimte/metropolitaan-kustlandschap-2100](http://www.vlaamsbouwmeester.be/nl/instrumenten/labo-ruimte/metropolitaan-kustlandschap-2100)

<sup>11</sup> Voor een verkenning, zie [www.vlaamsbouwmeester.be/nl/instrumenten/labo-ruimte/metropolitaan-kustlandschap-2100](http://www.vlaamsbouwmeester.be/nl/instrumenten/labo-ruimte/metropolitaan-kustlandschap-2100).

<sup>12</sup> “Een bekkenbeheerplan brengt alle aspecten en kenmerken van een bekken samen en beschrijft de knelpunten en kansen die er zich voordoen. Het centrale hoofdstuk is een weloverwogen, integrale visie op het waterbeheer in het bekken. Doelstellingen, maatregelen en acties vertalen deze visie naar de praktijk.” Zie [www.integraalwaterbeleid.be/nl/overleg/oud/overlegstructuren-op-bekkeniveau/bekkenbeheerplan](http://www.integraalwaterbeleid.be/nl/overleg/oud/overlegstructuren-op-bekkeniveau/bekkenbeheerplan).

<sup>13</sup> Zie [www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/watertoets](http://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/watertoets).

<sup>14</sup> Vlaamse regering (2014). Tweede waterbeleidsnota - inclusief waterbeheerkwesties. Een blik op de toekomst

<sup>15</sup> Agentschap MDK (2009). Kustveiligheidsplan...beschermt al wat jij liefhebt tegen de zee.

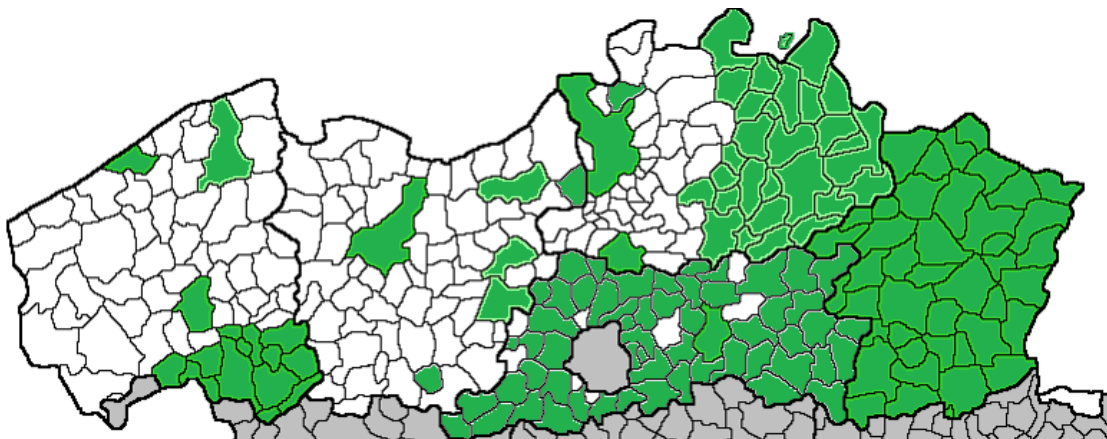
drinkwatermaatschappijen en wordt vastgelegd bij ministerieel besluit. Beheerovereenkomsten maken deze bescherming tastbaar.

Zoals hiervoor aangegeven ondertekende de helft van de Vlaamse gemeenten reeds het Europese **burgemeestersconvenant** (zie Figuur 5).<sup>16</sup> Daarmee engageren deze lokale overheden zich om een energie-actieplan op te stellen waarin concreet aangegeven wordt hoe de gemeente 20% minder broeikasgassen zal uitstoten tegen 2020, en welk overheidsbeleid daarvoor noodzakelijk is.



Figuur 4: Institutionele en instrumentele structuur van het waterbeleid

Bron: <http://www.integraalwaterbeleid.be/nl/stroomgebiedbeheerplannen/stroomgebiedbeheerplannen-2016-2021>



Figuur 5: Vlaamse steden en gemeenten die het Europese burgemeestersconvenant ondertekenden (juli 2014)

Bron: <http://www.vvsg.be/Omgeving/Energie/burgemeestersconvenant/pages/burgemeestersconvenantkort.aspx#2>

### 3.1.5. Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen?

De ruimtevragen van het klimaatbeleid zijn erg talrijk, en vergen verregaande beleidsafstemming en -integratie. De ruimtelijke aspecten zijn weliswaar zo divers, dat het niet vanzelfsprekend is om prioriteiten te formuleren. Daarom wordt door de experts vooral aangegeven dat een klimaatreflex cruciaal is: een toets van beleidsconcepten en -ideeën aan het klimaatthema, zowel wat de effecten op het klimaat betreft (mitigatie) als wat de effecten op de bescherming van de maatschappij tegen klimaatverandering betreft (adaptatie). Het is dus zinvol om ook in deze paragraaf een onderscheid te maken tussen adaptatie en mitigatie

<sup>16</sup> Sinds oktober 2015 is een nieuwe versie van het convenant van kracht. Voor meer info zie [http://www.burgemeestersconvenant.eu/about/covenant-of-mayors\\_nl.html](http://www.burgemeestersconvenant.eu/about/covenant-of-mayors_nl.html).

Klimaatadaptatiebeleid is in de eerste plaats een manier van werken. Het toepassen van de klimaatreflex zou op alle bestuursniveaus en over alle beleidsthema's heen moeten leiden tot de juiste beslissingen. In Oostende zou zo'n aanpak bijvoorbeeld moeten leiden naar kustbescherming. In Turnhout zal het beleid er heel anders uitzien. Het is niet onbelangrijk om hierbij te beklemtonen dat de maatregelen niet enkel een kwestie van *engineering* zullen zijn.<sup>17</sup> Het Vlaamse klimaatbeleid tracht alle bestuursniveaus te overtuigen van het belang en de opportuniteiten van zo'n aanpak, en begeleidt in eerste instantie de overheidsinstellingen die aangeven actief te *willen* meewerken. Dit aspect van klimaatadaptatiebeleid wordt nu reeds voldoende opgenomen. Er zijn echter ook regio's in Vlaanderen waar grotere ingrepen in de organisatie van de ruimte noodzakelijk zijn vanuit het oogpunt van klimaatadaptatie. Het opnemen van deze uitdaging gaat verder dan het implementeren van een beleidsreflex. De strategische adviesraad ruimtelijke ordening – onroerend erfgoed (SARO) schrijft daaromtrent in zijn advies over het VKP het volgende. "Niet alleen zullen veel maatregelen een ruimtelijke doorwerking hebben, ook de ruimtelijke ordening zelf kan de effecten van de klimaatverandering milderden. Adaptatie aan de klimaatverandering zou verankerd moeten worden als een integraal onderdeel van duurzame ruimtelijke ontwikkeling."<sup>18</sup>

Deze bezorgdheid gaat bovendien ook op voor **klimaatmitigatie**. Klimaatmitigatiebeleid kan zich niet beperken tot een ruimtereflex, een manier van werken, gezien dit beleid meer hoogdringend is dan klimaatadaptatie.<sup>19</sup> De ruimtelijke component van klimaatmitigatiebeleid komt in het VKP en het VMP echter uiterst beperkt aan bod. De plannen beperken zich tot technische ingrepen (bijvoorbeeld schonere motoren) en emissiedoelstellingen voor verschillende sectoren (bijvoorbeeld gebouwenpark en isolatie). Daarmee wordt niet gesproken over een aantal fundamentele, ruimtelijke principes.<sup>20</sup> Dat is ook de stelling van SARO. "Het valt de raad op dat het VKP de ruimtelijke doorwerking vooral via het luik adaptatie meeneemt. Daar waar de raad het hoofdstuk 'doorwerking' in het adaptatieplan verwelkomt [...], vindt hij het een gemiste kans dat de nood aan ruimtelijke doorwerking niet in het mitigatieplan wordt erkend en doorvertaald. Het [...] VKP lijkt er al te veel van uit te gaan of te aanvaarden dat mitigatie via ruimtelijke doorwerking reeds een verloren zaak is. Het tegendeel is waar."<sup>21</sup>

#### Een aantal ruimtelijke aandachtspunten op een rij:

- 1A. Het is noodzakelijk verder in te zetten op het implementeren van een **klimaatreflex** in de bestaande beleidsvoering van alle overheden, in alle beleidsthema's.
- 1B. **Adaptatie** aan een veranderd klimaat stelt in een aantal Vlaamse regio's de organisatie van de ruimte fundamenteel in vraag. Dit wordt thans onvoldoende opgenomen door het beleid.
- 1C. Er bestaat een grote link tussen klimaatmitigatie en het beleidsthema energie. Naast het inperken van het energieverbruik is de productie van **hernieuwbare energie** cruciaal om klimaatmitigatiedoelstellingen te behalen.
- 1D. **Klimaatmitigatie via ruimtelijke doorwerking** biedt potenties (zowel inhoudelijk als voor beleidsintegratie met ruimte als platform) die momenteel niet als dusdanig worden opgenomen in het transversale klimaatbeleid.
- 1E. Het klimaatbeleid vergt zeer vaak een beleidsaanpak die **administratieve grenzen overstijgt**. Het bekkenniveau is een goed voorbeeld van hoe dit kan. De uitdaging bestaat er ook in dit

---

<sup>17</sup> Voor meer info zie bijvoorbeeld LNE (2012). Adaptatie aan klimaatverandering: globale kosten en praktische voorbeelden.

<sup>18</sup> SARO (2013). Advies van 27 maart 2013 over het Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020.

<sup>19</sup> Het voorkomen van een verdere verandering van het klimaat maakt op langere termijn immers een stuk klimaatadaptatiebeleid overbodig.

<sup>20</sup> Ter illustratie: het VKP formuleert onder andere de doelstelling om het aantal voertuigkilometers over de weg te beperken. Het nastreven van een verschuiving naar collectief vervoer en fietsgebruik in de *modal split* is daarbij uiteraard cruciaal. Maar de oorzaak van het huidige, hoge aantal voertuigkilometers over de weg ligt uiteraard ook voor een groot deel in de ruimtelijke organisatie van Vlaanderen. Hoe verder mensen wonen van het werk, hoe hoger de verplaatsingsbehoefte. Hoe meer lintbebouwing, hoe moeilijker het is om openbaar vervoer op een rendabele manier te organiseren. Hoe meer verspreid het handelsapparaat, hoe groter de auto-afhankelijkheid.

<sup>21</sup> SARO (2013). Advies van 27 maart 2013 over het Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020.



denkkader te implementeren in de beleidsvoering van thema's die minder direct met water bezig zijn.

- 1F. Het beleid rond **droogte en infiltratie** is beperkt, zeker op het bovenlokale en regionale niveau. De huidige beleidsaanpak is erg op de leest van waterbeheersing (van een teveel aan water) geschoeid.
- 1G. De nood aan **ruimte voor waterberging** zal nog toenemen, bijvoorbeeld omdat de getijdenwerking op rivieren toeneemt en steeds verder landinwaarts reikt. In de praktijk gaat veel waterbergend vermogen nog steeds verloren.
- 1H. De aanpak van het **UHI-effect** op een strategisch niveau is vooralsnog niet operationeel. Bijkomend onderzoek naar de integratie met andere beleidsthema's is noodzakelijk.
- 1I. Vele beleidsdoelstellingen stranden thans op een **instrumentarium** dat de financieel-economische onderschikking van een aantal zaken niet weet te overstijgen (bijv. aanpak UHI-effect in de stad met groenblauwe netwerken versus de ontwikkelingswaarde van deze gronden).

## 3.2. Energie

### 3.2.1. Inleiding

Het beleidsthema energie bestaat al verschillende decennia. Het energiesysteem zette het afgelopen decennium weliswaar een belangrijke evolutie in van het gebruik van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare vormen van energieproductie. Deze systeemverschuiving is bijzonder relevant in de context van deze studie gezien hernieuwbare energieproductie zeer duidelijke ruimtevragen met zich meebrengt. De ruimtevragen zijn talrijker dan voorheen en hebben betrekking op een groot deel van de Vlaamse ruimte.

### 3.2.2. Multi-level government setting

Om de *MLG-setting* van het beleidsthema energie te schetsen, is het logisch te starten op het internationale en vooral **Europese beleidsniveau**. Verschillende bindende doelstellingen krijgen hier immers vorm. Het gaat onder meer over de richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (2009/28/EG). Die verplicht lidstaten van de unie er voor te zorgen dat tegen 2020 een bepaald percentage hernieuwbare energie wordt gebruikt voor vervoer, voor het opwekken van elektriciteit, en voor verwarming. Lidstaten moeten in een nationaal actieplan aangeven hoe ze deze doelstellingen zullen halen. De richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (2010/31/EU) focust op nieuwbouwprojecten en stelt dat alle nieuwe gebouwen bijna-energie neutraal (BEN) moeten zijn vanaf 2021 (overheidsgebouwen reeds vanaf 2019). De energie-efficiëntierichtlijn (2012/27/EU) verplicht lidstaten onder andere tot de opmaak van een nationaal actieplan voor de aanpak van energie-efficiëntie (NEEAP)<sup>22</sup>, de opmaak van een warmtekaart, de beoordeling van het potentieel voor warmte-krachtkoppeling (WKK) en de ontwikkeling van een beleidskader warmtenetten. Op Europees niveau wordt ook gestreefd naar de uitbouw van een energie-unie waarbij de lidstaten eenvoudig energie kunnen uitwisselen – het zogenaamde interconnectiebeleid.<sup>23</sup> Centrale doelstelling zijn het garanderen van de energie zekerheid en het voorkomen van black-outs.

De Belgische **federale overheid** is verantwoordelijk voor de bewaking van de energie zekerheid. Ook het beheer van de grote infrastructuur voor elektriciteits- en gasdistributie behoren tot haar portefeuille, en worden verzorgd door respectievelijk Elia en Fluxys. De federale overheid verzorgt de relatie tussen het beleid van de gewesten en de Europese verplichtingen. De **Vlaamse overheid** draagt heel wat inhoudelijk-operationele doelstellingen inzake hernieuwbare energie. De **provincies en gemeenten** hebben belangrijke bevoegdheden inzake de vergunningverlening voor productie-installaties. Ze voeren daarnaast ook steeds vaker een subcentraal energiebeleid, meestal als onderdeel van het klimaatbeleid (zie eerder thema klimaat).

### 3.2.3. Inhoudelijke verkenning en ruimtevragen

Deze paragraaf is gestructureerd naar de belangrijkste deelthema's van het beleidsthema energie. Vele hebben betrekking op een specifieke technologie. De deelthema's zijn hieronder gerangschikt naar toenemend belang van de ruimtevragen die ze met zich meebrengen.

#### Internationale netinfrastructuur

Vanuit het deelthema netinfrastructuur worden geen grote nieuwe ruimtevragen verwacht. De eerstvolgende jaren is vooral de vervanging van bestaande infrastructuur aan de orde, met slechts hier

---

<sup>22</sup> Het gaat om een verplichting om 20% minder energie te verbruiken in 2020 ten aanzien van 1990, en 27% of meer tegen 2030.

<sup>23</sup> Zie [www.europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4497\\_nl.htm](http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4497_nl.htm).

en daar uitbreidingen.<sup>24</sup> Ook de uitbouw van een Europese energie-unie werpt geen significante ruimtevragen op – zeker niet tijdens de eerstvolgende decennia. De tijdshorizon voor een gevorderde interconnectie is 2050.

### **Zonne-energie**

Het aanwenden van de energie van de zon gebeurt aan de hand van fotovoltaïsche panelen of zonnecollectoren. De ruimtevragen beperken zich tot de plaatsing van deze panelen (de aansluiting heeft geen significante impact). Indien de panelen op daken van gebouwen worden geplaatst, dan heeft de ruimtevrage weinig relevantie op het Vlaamse beleidsniveau. Dit is wel zo wanneer gekozen wordt voor de bouw van zonneparken op het maaiveld. Dan komt de ruimtevrage in aanvaring met heel wat andere ruimtevragen, gezien de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik zeer sterk beperkt worden. De experts geven aan dat deze piste momenteel niet wordt ondersteund vanuit de diverse overheden binnen Vlaanderen. Voor zover deze houding niet verandert, brengt het aanwenden van zonne-energie dus geen ruimtevragen met zich mee met relevantie voor deze studie.

### **Waterkracht**

Het verval van de Vlaamse waterlopen is te klein om een noemenswaardige hoeveelheid energie op te wekken. Enkele kleinere installaties, waaronder de sluizen op het Albertkanaal of de drie watermolens van Ecopower cvba, produceren slechts kleine hoeveelheden energie. Bovendien wordt de stroom vaak ook lokaal aangewend, waardoor de ruimtelijke impact op Vlaams niveau beperkt is.

### **Lokale verbranding of vergisting van biomassa**

Sommige biomassa-reststromen uit de landbouwproductie en uit natuurbeheer kunnen worden aangewend voor de productie van energie. Door het vergisten en/of verbranden van deze biomassa kan warmte en/of elektriciteit geproduceerd worden. Dit gebeurt in kleinschalige energieproductiesystemen, vaak op het niveau van een landbouwbedrijf en soms als onderdeel van een lokaal inzamel- en verwerkingsstelsel van biomassa. Gezien het gaat over bestaande reststromen vindt deze vorm van energieproductie ook aansluiting bij het klimaatbeleid. Om daarbij de klimaatdoelstellingen te respecteren, is het cruciaal dat de inzameling van de biomassa geen disproportioneel grote transporten veroorzaakt en niet tot een ecologische verarming van het landschap leidt. Net daarom zullen deze productie-installaties altijd een (boven-)lokaal karakter moeten hebben.<sup>25</sup>

### **Productie van biobrandstoffen op grote schaal**

Naast de lokale verbranding of vergisting van biomassa zijn er ook grotere spelers actief in het verwerken van biomassa tot biobrandstoffen. Zo kopen internationale spelers hout uit bosbeheer op om deze in een handvol productie-installaties tot pellets te verwerken. De ruimtevragen van dit stelsel zijn beperkt. Daarnaast worden ook brandstoffen geproduceerd uit biomassa. De Europese overheid verplicht de lidstaten om een aantal procenten biobrandstof bij te mengen in diesel en benzine – de zogenaamde bijmengplicht.<sup>26</sup> Voor de productie worden geen reststromen gebruikt,

---

<sup>24</sup> Het Stevin-project van netbeheerder Elia is een van de weinige uitbreidingen. Het project realiseert een versterkte infrastructuur tussen Zomergem en Zeebrugge. Het project voorziet in nieuwe infrastructuur, maar tegelijk ook in de afbraak en het ondergronds brengen van bestaande infrastructuur. Zelfs hier zijn de nieuwe ruimtevragen dus eigenlijk beperkt. Zie <http://www.stevin.be/stevin-in-het-kort/wat-is-stevin>.

<sup>25</sup> Voor meer info zie Boelens *et al.* (2015). Living Labs: co-evolutie planning met onderzoekers, overheden, burgers en ondernemers voor uitvoerbare ruimtelijke projecten.

<sup>26</sup> Deze bijmengplicht is in uitvoering van het aspect vervoer van richtlijn 2009/28/EG aspect vervoer (zie eerder thema klimaat).

maar gewassen geteeld. Dit brengt belangrijke ruimtevragen met zich mee gezien de productie ervan ruimte vereist. De impact op het Vlaamse niveau is weliswaar beperkt.<sup>27</sup>

## Energieopslag

Hernieuwbare energieproductie is variabel. De productie is immers afhankelijk van de beschikbare hoeveelheid zonne-energie, windenergie, biomassa enzovoort. In een systeem waarin hernieuwbare energie centraal staat, is het bijgevolg een grote uitdaging om verschillen tussen de vraag naar energie en het aanbod te overbruggen. Verschillende vormen van energie-opslag komen daarbij in beeld, elk met duidelijke ruimtevragen.<sup>28</sup> Een technologie die op heden reeds wordt toegepast is power-to-gas (P2G).<sup>29</sup>

Niet onbelangrijk: de opslag van energie is geen doel op zich. Het is waarschijnlijk dat op deze termijn het energiesysteem evolueert op (zeer) lange termijn naar een situatie waarbij de consumptie van energie op een slimme manier kan gespreid worden in de tijd, waardoor de opslag van geproduceerde energie grotendeels overbodig wordt.

## Geothermie

Wat geothermie betreft moet een onderscheid gemaakt worden tussen ondiepe geothermie (tot 500m onder het maaiveld) en diepe geothermie (2 km onder het maaiveld). De impact van ondiepe systemen is beperkt.<sup>30</sup> Voor diepe geothermie komt in Vlaanderen enkel de regio van de geologisch in aanmerking. Het technisch potentieel wordt momenteel nog onderzocht.<sup>31</sup> Naast een ondergrondse ruimteclaim, impliceert de technologie ook een bovengrondse ruimteclaim. Die is afhankelijk van de keuze om ofwel warmte ofwel elektriciteit als eindproduct te bekomen. In de eerste situatie is het, gezien de hoge kostprijs van het transport van warmte, noodzakelijk om op de plaats van de warmteontginning een programma van warmteconsumenten uit te bouwen. Rekening houdende met mogelijks lange regeneratietijden van de warmtebron en de afstemming met heel wat andere ruimtevragen, is het maar de vraag of het wenselijk is om de ruimte anders te organiseren in functie van deze energiebron. In de andere situatie, de productie van elektriciteit uit de ontgonnen warmte, is de ruimteclaim van een heel andere aard. De nabijheid van consumenten is dan niet relevant gezien de stroom over het net getransporteerd kan worden. De installatie om warmte om te zetten in energie is weliswaar vrij groot en resulteert in een landschappelijk ruimteclaimstuk. Naast

---

<sup>27</sup> Klassiek wordt onderscheid gemaakt tussen een eerste, tweede en derde generatie van deze technologie. De eerste maakt gebruik van voedingsgewassen. In dat geval conflicteren de ruimtevragen van het energiebeleid met die van het landbouwbeleid gezien aanspraak gemaakt wordt op dezelfde vruchtbare bodems – en zelfs om hetzelfde voedsel (bijvoorbeeld maïs). Deze ruimtevragen worden op heden vooral geëxporteerd naar het buitenland. De tweede generatie maakt gebruik van niet eetbare (delen van) gewassen. Ook dit brengt uitgesproken ruimtevragen met zich mee gezien de productie nog steeds ruimte vergt (bijvoorbeeld wilgen). Hier zijn potentiële synergieën mogelijk met andere ruimtevragen mits goede beleidsafstemming. De derde generatie is vooralsnog toekomstmuziek, maar zou gebruik maken van algen. Gezien die met afvalwater en op een zeer beperkte oppervlakte gekweekt kunnen worden, zijn de ruimtevragen in dit geval beperkt.

<sup>28</sup> Het gaat onder andere over de bouw van een energie-atol op zee, energiewinning aan de sluizen op het Albertkanaal, de waterkrachtcentrale van Coe, opslag van elektriciteit in – al dan niet grote – batterijen... Zie onder andere Vlaamse overheid (2016). Labo Ruimte Energielandschap Vlaanderen.

<sup>29</sup> Daarbij wordt een teveel aan elektriciteit gebruikt om waterstofgas of methaan te produceren dat vervolgens kan worden gebruikt om warmte of elektriciteit te produceren op een later tijdstip. De ruimteclaim is een echte claim op de ondergrondse ruimte, maar gezien het een puntontwikkeling betreft, heeft deze claim weinig relevantie op het Vlaamse beleidsniveau.

<sup>30</sup> Een van de mogelijkheden van ondiepe geothermie is het koelen van gebouwen door gebruik te maken van de koelte van de bodem in de zomerperiode. Daarnaast kan tot 500 m onder het maaiveld ook een beperkte hoeveelheid warmte gewonnen worden die met een WKK kan 'opgevaardeerd' worden. Dat maakt de warmte uiteindelijk geschikt voor de verwarming van ruimtes met laagtemperatuursafgiftesystemen. Voor meer info zie [www.smartgeotherm.be](http://www.smartgeotherm.be).

<sup>31</sup> Zie onder andere [www.diepegeothermie.be](http://www.diepegeothermie.be).

deze vormen van warmte-ontginning is ook de opslag van warmte in de ondergrond mogelijk. De ruimtevragen zijn minder relevant op Vlaams niveau.<sup>32</sup>

### Warmtenetten

Op verschillende plekken in Vlaanderen gaat restwarmte verloren: bij verbrandingsinstallaties, sommige industriële productie-installaties, koelingsinstallaties enzovoort. Warmtenetten kunnen deze restwarmte transporteren van de warmteproducent naar de warmteconsument. Vanwege de hoge kostprijs per afstandseenheid voor de aanleg van zo'n ondergronds net, is de nabijheid van consument en producent cruciaal. Op die manier brengen warmtenetten een belangrijke ruimtevraag met zich mee waarbij een zeer specifieke organisatie van de ruimte wordt beoogd.

### Windenergie

Wind is een belangrijke bron van hernieuwbare energie in Vlaanderen. De echte ruimteclaim van een windmolen is beperkt. Het is de inperking van de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik die de grootste ruimtevraag impliceert. Deze impact volgt onder meer uit de landschappelijke consequenties (beleving), veiligheidsaspecten (niet verenigbaar met luchtvaart), geluid en slagschaduw (bijvoorbeeld afstandsbuffering voor woningen) enzovoort. Naast windmolens op land worden ook grote *offshore* windmolenbouwprojecten gerealiseerd. Technologische vooruitgang faciliteert de bouw van windmolens op steeds dieper gelegen zandbanken. Op langere termijn kan hier een evolutie naar drijvende structuren verwacht worden.

### Decentrale energienetten

Alle consumenten en producenten die gebruik maken van het gewone elektriciteitsnet, zijn juridisch verplicht om dit te doen met een individuele aansluiting.<sup>33</sup> Dit wetgevend kader verhindert een potentiële evolutie naar decentrale energienetten waarbij energieconsumenten en –producenten onderling energie uitwisselen, en pas in tweede instantie gebruik maken van één aansluiting op het net.<sup>34</sup> Indien ooit beslist zou worden om deze regeling aan te passen, dan volgen hieruit mogelijks een aantal grote ruimtelijke effecten. Immers, dan wordt het mengen in plaats van het scheiden van functies interessant.<sup>35</sup> Dit is toekomstmuziek en vergt nog technologische evoluties, maar de potentiële ruimtelijke impact is significant en dus het vermelden waard.

#### 3.2.4. Bestaande vormen van afstemming en integratie

Er bestaan vandaag verschillende overlegplatformen, waarvan slechts enkele het niveau van één specifieke technologie overstijgen. Een voorbeeld is het overlegplatform **ENOVER** tussen de

---

<sup>32</sup> Voorgaande technologieën brengen, net als bij elektriciteit, de uitdaging met zich mee om verschillen tussen vraag en aanbod te overbruggen. Daarom wordt onder andere, in open of gesloten systemen, gebruik gemaakt van de bodem om warmte te lozen of te onttrekken. Dit heet koude-warmteopslag (WKO) – ook wel bodemgekoppelde warmtepompsystemen. Deze technologie wordt op vandaag reeds gebruikt in ziekenhuizen, bedrijven en steeds meer ook in (collectieve) woningbouwprojecten. Naast deze ondergrondse mogelijkheden zijn er ook verschillende bouwtechnische mogelijkheden om thermische warmte te bewaren. Hoewel deze technologieën een duidelijke ruimtelijke impact hebben, is de relevantie ervan op Vlaams niveau beperkt. Het ruimtelijk beleid zal wel rekening moeten houden met het gevaar op interferentie tussen verschillende installaties. Voor meer info zie bijvoorbeeld [www.ode.be/ode/publicaties/nieuwsbrief/15-warmtepompen/1062-ondiepe-geothermie-voor-middelgrote-gebouwen](http://www.ode.be/ode/publicaties/nieuwsbrief/15-warmtepompen/1062-ondiepe-geothermie-voor-middelgrote-gebouwen).

<sup>33</sup> Elke aansluiting heeft een uniek EAN-nummer.

<sup>34</sup> Op bedrijventerreinen wordt deze situatie op vandaag enigszins doorbroken. Daar maken sommige bedrijven rechtstreeks gebruik van bijvoorbeeld zelf geproduceerde windenergie. Deze grijze zone wordt enkel bewandeld voor bedrijven die op het hoogspanningsnet zijn aangesloten. Op het particuliere net blijft de situatie vooralsnog ongewijzigd.

<sup>35</sup> Bovendien is ook een andere ruimtelijke consequentie denkbaar. Immers, solitaire woningen in het buitengebied zullen in deze context nog steeds beroep moeten doen op het net gezien de afwezigheid van andere programma's in de nabijheid. Gezien het een betalende dienstverlening betreft, wordt een woning in het buitengebied op die manier duurder dan een woning in stedelijk gebied gezien de laatste de mogelijkheid heeft om zich in te schakelen in een decentrale cluster.

gewesten en de federale overheid. De focus ligt echter weinig op de beleidsaspecten met ruimtevragen. Een ander voorbeeld zijn de burgemeestersconvenanten (zie eerder thema klimaat). In zo'n convenant worden ook uitspraken gedaan over energie, maar gezien de lokale focus ervan blijft de ruimtelijke impact met relevantie op Vlaams niveau veeleer beperkt.

**Op het niveau van de diverse technologieën** bestaan wel enkele vormen van beleidsafstemming. Zo is er een beleidsplatform warmtenetten<sup>36</sup> waar ook de profitsector in betrokken wordt. Er bestaat ook een uitgebreid partnerschap dat proefboringen rond diepe geothermie uitvoert en het potentieel tracht te benoemen. Wat windenergie betreft, werd een interdepartementale windwerkgroep in het leven geroepen.<sup>37</sup> Het centrale doel van dit orgaan is het formuleren van een geïntegreerd advies over een 'te vergunnen' windturbine, voorafgaand aan het eigenlijke vergunningsproces (zowel milieu als stedenbouwkundig). Het advies is niet bindend, maar geeft de investeerder en de vergunningverlenende overheden een toetssteen die het bestaande vergunningsproces moet stroomlijnen. Tot slot is ook de opmaak van een 'structuurvisie ondergrond' het vermelden waard. Daarmee wordt getracht de ruimtevraag van diepe geothermie af te stemmen met andere ondergrondse ruimtevragen.<sup>38</sup> De huidige milieuwetgeving Vlarem biedt immers geen kader op deze diepte.

### 3.2.5. Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen?

Het **Vlaams energieagentschap** (VEA) is voor verschillende zaken omtrent energie bevoegd, maar de grote ruimtevragen horen niet meteen tot het takenpakket.<sup>39</sup>

De doorwerking van het ruimtelijk beleid blijkt een stuk bepalender dan het feitelijke energiebeleid. Het gaat dan hoofdzakelijk om het verlenen van stedenbouwkundige en milieuvergunningen voor productie-installaties.

Specifiek voor **windenergie** waren de provincies de afgelopen jaren actief bezig met het aanduiden van zoekzones voor windturbines. Dit werk is toen niet opgenomen op het Vlaamse beleidsniveau, maar werd recent wel mee opgenomen in de 'fast lane' windenergie van de Vlaamse regering, een platform waarmee de bevoegde minister de realisatie van windturbines op land wil versnellen.<sup>40</sup> Daarbij wordt zowel op het locatiebeleid (focus op lijninfrastructuur, haven- en bedrijventerreinen) als op procedureversnelling gefocust. Tijdens het expertinterview werd daarnaast aangegeven dat de vergunningverlening voor windturbines intussen een heel stuk vlotter verloopt dan voorheen en dat de interdepartementale windwerkgroep dan ook graag meer wil gaan focussen op 'interdepartementale beleidsaanbevelingen' rond windenergie. Dit is voornamelijk niet het geval.

Hiermee zijn **niet alle ruimtevragen van het energiebeleid opgenomen** en blijven er tot heden diverse opportuniteiten onbenut. De warmtenetten zijn daar een duidelijk voorbeeld van. Hoewel de technologie in hoofdlijnen goed overeenkomt met de doelstellingen van het klimaatbeleid, schuilt er ook een potentieel pervers effect in het valoriseren van restwarmte. Restwarmte wordt dan in zekere mate een doel op zich, en dat is onwenselijk vanuit klimaat oogpunt indien de restwarmteproductie evengoed vermeden zou kunnen worden. Ook een andere ruimtevraag van warmtenetten wordt niet opgenomen, met name degene die volgt uit de nood voor nabijheid van producent en consument. De vraag moet gesteld worden of het wenselijk is om bijkomende ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren op plekken waar restwarmte geproduceerd wordt. Wat als het betreffende bedrijf suburbaan gelegen is? Of wanneer het zijn activiteiten stopzet? Of indien de restwarmteproducent nog een locatie moet krijgen, bijvoorbeeld bij de bouw van een nieuwe verbrandingsinstallatie, kan dit

---

<sup>36</sup> Zie [www.energiesparen.be/beleidsplatform-warmtenetten](http://www.energiesparen.be/beleidsplatform-warmtenetten).

<sup>37</sup> Zie omzendbrief RO/2014/02 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines.

<sup>38</sup> Verschillende activiteiten leggen vandaag een ruimteclaim op meer dan 4,00 meter onder het maaiveld, waaronder gasopslag, diepe geothermie en de ontginning van bodemrijksdommen.

<sup>39</sup> Zie [www.energiesparen.be/energiebeleid/vea/taken](http://www.energiesparen.be/energiebeleid/vea/taken).

<sup>40</sup> Zie [www.annemieturteboom.be/vlaanderen-werkt-fast-lane-uit-voor-snellere-plaatsing-windturbines-in-daarvoor-geschikte-zones](http://www.annemieturteboom.be/vlaanderen-werkt-fast-lane-uit-voor-snellere-plaatsing-windturbines-in-daarvoor-geschikte-zones).

dan op een plek waar de restwarmte meteen nuttig besteed kan worden? Zonder de nodige beleidsintegratie met ruimte als platform zijn ook hier perverse effecten denkbaar. Zo evolueert de woningbouw naar erg energiezuinige standaarden met een kleine verwarmingsvraag. Die staat vaak niet in verhouding tot de investeringskost van een warmtenet. Hier schuilt een potentieel gevaar in dat de isolatienormen van nieuwbouwwoningen omlaag worden geschroefd wanneer ze kunnen worden aangesloten op een warmtenet.

De vaststelling dat de ruimtevragen onvoldoende worden behandeld, geldt ook voor andere deelaspecten van het energiethema. Zo streeft het energiebeleid naar een afbouw van de energieconsumptie en wordt daarbij ingezet op informatieverbreiding en financiële ondersteuningsmechanismes. Dat de organisatie van de ruimte in zeer sterke mate deze energieconsumptie bepaalt, komt daarbij heel wat minder aan bod.<sup>41</sup> Een grotere beleidsintegratie en –afstemming met andere ruimtevragen uit andere beleidsthema's is perfect denkbaar en zou tot synergieën kunnen leiden.

#### Een aantal ruimtelijke aandachtspunten op een rij:

- 2A. Het omgaan met de ruimtevragen van hernieuwbare energieproductie blijft een grote uitdaging voor het beleid. Om de kwantitatieve doelstellingen te halen is cross-sectorale integratie met de doelstellingen van andere thema's cruciaal.
- 2B. De huidige beleidsaanpak is met een sterke focus op het vergunningsaspect erg **vraagvolgend**<sup>42</sup>. Het is onduidelijk hoe deze aanpak zal/kan leiden tot het behalen van de Europese doelstellingen.
- 2C. Het ruimtelijk integratievraagstuk rond **windenergie** is voor een stuk onbeslist. Door afstandsbuffering en uitsluitingscriteria wijzen mathematische modellen vele plekken in de open ruimte aan voor de bouw van turbines – desondanks de voorkeur die bij vele overheden bestaat om de turbines net *niet* in de open ruimte te bouwen.
- 2D. De potentiële neveneffecten van energieproductie uit **biomassa** worden niet op een strategisch niveau opgenomen. Cross-sectorale beleidsintegratie is noodzakelijk.
- 2E. De potentiële neveneffecten van de recuperatie van **restwarmte** worden niet opgenomen. Cross-sectorale beleidsintegratie is noodzakelijk.
- 2F. Indien energieproductie uit **diepe geothermie** technisch haalbaar blijkt, volgt hier nog een belangrijk ruimtelijk vraagstuk uit dat vooralsnog onbeantwoord blijft.
- 2G. De organisatie van de ruimte kan een strategisch *middel* zijn om **energie-efficiëntie**doelstellingen te behalen. Dit wordt momenteel niet zo erkend binnen het energiebeleid.
- 2H. Indien overheden binnen Vlaanderen in de toekomst alsnog de installatie **van zonnepanelen op de grond** zullen ondersteunen, vergt deze ruimtevraag extra aandacht gezien het vele mogelijkheden voor ruimtelijk medegebruik uitsluit.
- 2I. Indien **decentrale energienetten** in de toekomst alsnog ondersteund zullen worden, is cross-sectorale beleidsintegratie met ruimte als platform absoluut noodzakelijk.

---

<sup>41</sup> Zo leidt het verspreid en individueel wonen in Vlaanderen tot grote energiebehoeften in termen van verplaatsingsnood en verwarming. Ook het inplannen van bedrijvigheid op terreinen gescheiden van het woongebied, of het vergunnen van handelsactiviteiten op perifere locaties, leiden tot hoge verplaatsingsnood met dito energieverbruik.

<sup>42</sup> 'Vraag' staat hier voor vergunningsaanvraag, niet voor de vraag naar energie.

## 3.3. Platteland

### 3.3.1. Inleiding

Het Vlaamse plattelandsbeleid kreeg officieel vorm in 2004 met de aanstelling van een verantwoordelijke minister in de Vlaamse regering. Daarmee is het een relatief jong beleidsthema. **Gebiedsgerichte werking** staat daarbij centraal. Bovendien is het een beleidsthema waarbinnen sterk wordt samengewerkt tussen het Vlaamse overheidsniveau en de provincies en gemeenten.

De doelstellingen van het Vlaamse plattelandsbeleid zijn sterk transversaal van aard. Eerder dan eigen doelstellingen na te streven, tracht het plattelandsbeleid de ruimtevragen van vele andere beleidsthema's kwalitatief te integreren. De centrale doelstelling is het bereiken van omgevingskwaliteit<sup>43</sup> op het platteland.

### 3.3.2. Multi-level government setting

Het **Europese niveau** is sterk actief op het vlak van plattelandsbeleid. Dat beleid is historisch gegroeid vanuit het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB; zie ook verder thema landbouw). Het grote landbouwfonds dat dit beleid ondersteunt, is gedurende de afgelopen jaren steeds meer georiënteerd op plattelandsontwikkeling. Dit onderdeel van het grote fonds is beter gekend onder de naam Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO).

De impact van het Europese plattelandsbeleid op het **Vlaamse beleidsniveau** is belangrijk. Deze impact gaat weliswaar veeleer over de middelen van het ELFPO en de bijhorende criteria, dan over strategische, inhoudelijke beleidslijnen. Het is dan ook een Vlaamse bevoegdheid om de verdeling van de toegewezen middelen uit het ELFPO te concretiseren via een Vlaams programma voor plattelandsontwikkeling (PDPO). Het derde Vlaamse PDPO bestrijkt de periode 2014-2020. Een deel van dit programma is gericht op het stimuleren van cross-sectoraal plattelandsoverleg in tien concreet afgebakende LEADER-gebieden (zie Figuur 6).<sup>44</sup> Daarnaast wordt voor elke bestuursperiode ook een Vlaams actieprogramma voor het platteland opgesteld<sup>45</sup> en heeft de Vlaamse overheid ook een eigen Vlaams plattelandsfonds opgericht. Dat laatste is bedoeld om de financiële draagkracht van officiële 'plattelandsgemeenten'<sup>46</sup> te versterken opdat ze hun takenpakket inzake open ruimte ook effectief kunnen invullen én financieren. Figuur 6 toont de gebieden in Vlaanderen die aanspraak kunnen maken op middelen uit het plattelandsfonds en/of via LEADER.

"De aanpak van onderuit ('bottom-up') is een constante in het plattelandsbeleid", zo staat te lezen in het visiedocument 'naar een Vlaams plattelandsbeleidsplan'.<sup>47</sup> Van meet af aan staat de **gebiedsgerichte werking op (boven-)lokaal en provinciaal niveau** centraal in dit Vlaamse beleidsveld. Deze gebiedsgerichte werking wordt opgenomen door de Vlaamse Landmaatschappij, een extern verzelfstandigd agentschap (EVA) van de Vlaamse overheid met de open ruimte als werkterrein. Naast een projectafdeling telt de VLM ook een beleidsafdeling die de projecten overstijgt en inspireert (zie verder). Vermeldenswaardig is ook dat elke Vlaamse provincie haar eigen plattelandsbeleidsplan heeft. De opmaak van zo'n plan is een vereiste om beroep te kunnen doen op de middelen uit het ELFPO. Enkele provincies hebben daarenboven een belangrijke gebiedsgerichte werking – ook inzake platteland – uitgebouwd, met West-Vlaanderen als duidelijke voorloper. Daar werken de provincie en de VLM vandaag de dag reeds intensief samen.

De **federale overheid** heeft geen noemenswaardige bevoegdheden in dit verband.

---

<sup>43</sup> Dit concept wordt vaak begrepen vanuit een landschappelijke bril, maar de beoogde blik is een stuk breder. Voor mee info zie [www.omgevingskwaliteit.be](http://www.omgevingskwaliteit.be).

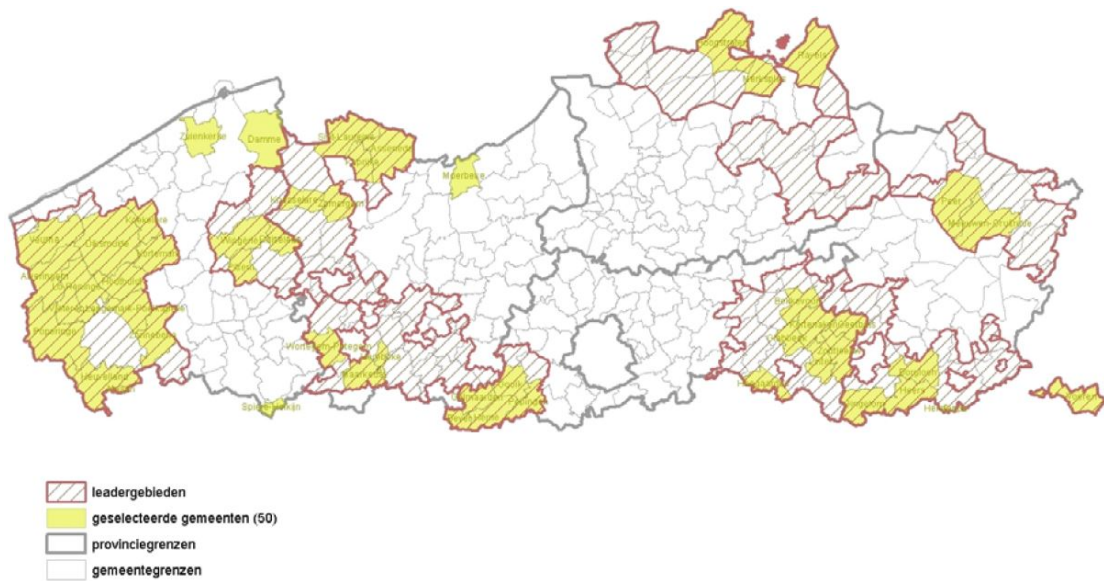
<sup>44</sup> Zie [www.ruraalnetwerk.be/pdpo/pdpo-ii-4](http://www.ruraalnetwerk.be/pdpo/pdpo-ii-4).

<sup>45</sup> Het laatste actieprogramma dateert van de vorige Vlaamse bestuursperiode. Zie VLM (2013). Vlaams plattelandsbeleidsplan. Actieprogramma 2013-2015.

<sup>46</sup> De selectie steunt op een berekening die gebaseerd is op de bevolkingsdichtheid en het percentage bebouwde oppervlakte. Voor meer info zie [www.vlm.be/nl/themas/platteland/plattelandsfonds](http://www.vlm.be/nl/themas/platteland/plattelandsfonds).

<sup>47</sup> VLM (2009). Naar een Vlaams plattelandsbeleidsplan. Visie & aanzet tot actie.





**Figuur 6: Aanduiding van de plattelandsgemeenten en LEADER-gebieden**

Bron: VLM, zoals opgenomen in Minaraad & SALV (2012). Advies over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de verdeling van het Vlaams Plattelandsfonds

### 3.3.3. Inhoudelijke verkenning en ruimtevragen

Door de sterke focus op de **gebiedsgerichte werking** is de ruimtelijke impact van het plattelandsbeleid vooral daar te zoeken. De concrete ruimtevragen komen hoofdzakelijk uit de andere beleidsthema's.

Niettemin formuleert het Vlaamse plattelandsbeleidsplan ook verschillende **'eigen' doelstellingen** die onmiskenbaar ook een aantal 'eigen' ruimtevragen met zich meebrengen. Zo wordt bijvoorbeeld gestreefd naar 'leefbare dorpen', inspelend op de problematiek van het tanend diensten- en voorzieningenniveau op het platteland. Het Vlaamse actieprogramma streeft daaromtrent naar "een regionale benadering waarbij individuele dorpen zich ontwikkelen op basis van hun lokale potenties en er allereerst gestreefd wordt naar voorzieningen en voorzieningencusters die kwaliteit hebben."<sup>48</sup> Daarin ligt een duidelijke vraag om bij de ruimtelijke organisatie van het platteland kwalitatieve voorzieningencusters uit te bouwen. Verschillende andere doelstellingen uit het Vlaamse plattelandsbeleid zijn zodanig weinig concreet dat het moeilijk is om de ruimtevraag concreet te benoemen. Het gaat dan bijvoorbeeld over het simuleren van ondernemerschap op het platteland, de uitbouw van de nodige infrastructuur, een verbreding van de landbouwactiviteiten enzovoort. De link met de ruimte is telkens zeer duidelijk, de concrete ruimtevraag is dat vooralsnog niet. Ook de onderlinge relatie tussen al deze doelstellingen is dat niet. SARO schrijft daarover in haar advies over het Vlaamse plattelandsbeleidsplan het volgende: "naast het gebrek aan afstemming tussen de verschillende Vlaamse beleidsplannen [...] stelt de raad aldus ook **een verkokering vast binnen het beleidsveld 'platteland'**."<sup>49</sup> Ook opvallend is de afwezigheid van een duidelijke relatie tussen de criteria uit het PDPO III enerzijds en de algemene doelstellingen van het Vlaamse plattelandsbeleidsplan anderzijds.

<sup>48</sup> VLM (2013). Vlaams plattelandsbeleidsplan. Actieprogramma 2013-2015.

<sup>49</sup> SARO (2013). Advies van 30 januari 2013 over het actieprogramma 2013-2015 van het Vlaams plattelandsbeleidsplan.

### 3.3.4. Bestaande vormen van afstemming en integratie

De **VLM** kan aanzien worden als belangrijke actor. Een **programmacommissie landinrichting** geeft advies aan de VLM bij de selectiekeuze van nieuwe landinrichtingsprojecten.<sup>50</sup> Daarnaast beheert de VLM ook een grote instrumentenkoffer. Het betreft onder andere inrichtingswerken, diverse vergoedingen voor waardeverlies van gronden, lokale grondenbanken, beheerovereenkomsten, verwerving en herverkaveling.<sup>51</sup> De VLM treedt vooral in actie op plekken waar de problematiek het grootst is, en er nood is aan een transversale aanpak. Zeer vaak gaat het over randstedelijke gebieden.<sup>52</sup>

Een andere institutionele vorm van afstemming ten behoeve van het platteland is het **interbestuurlijk plattelandsoverleg (IPO)**. Het IPO is een beleidsniveau- en sector-overschrijdend overlegplatform dat beleidsaanbevelingen en adviezen formuleert voor plattelandsgebonden knelpunten en uitdagingen. Door een brede vertegenwoordiging van gemeenten, provincies, het Vlaamse Gewest, deskundigen en middenveldorganisaties slaagt het IPO in het aanduiden van gedeelde, prangende kwesties waaromtrent het plattelandsbeleid een antwoord zou moeten bieden. Het IPO richt thematische werkgroepen op, vaak met een duidelijke ruimtevraag, en verricht waar nodig bijkomend onderzoek. Enkele recente thema's zijn hergebruik leegstaande hoeves, dagelijkse behoeften, lawaaisporten, stilte en rust, lokale voedselstrategieën en oogstbare landschappen.<sup>53</sup>

Ook vanuit de **provinciale plattelandswerking** wordt aan afstemming en integratie gewerkt. De werking is onder uiteenlopende diensten ondergebracht, met een duidelijke impact op het resultaat. "In Antwerpen, Limburg en Oost-Vlaanderen is de dienst landbouw –en plattelandsbeleid bevoegd, wat een nauwe link geeft met het landbouwbeleid. In Vlaams-Brabant is dit ingebed bij de dienst Europa, wat een nauwe link geeft met andere Europese programma's. In West-Vlaanderen behoort platteland tot de dienst gebiedsgerichte werking, wat dan zorgt voor nauwe samenwerking met andere activiteiten van deze dienst. De diensten landbouw, economie, Europese zaken en gebiedsgerichte werking (West-Vlaanderen) behoren tot de voornaamste partners."<sup>54</sup> De provincies beschikken over een **steunpunt** platteland (als aanspreekpunt voor alle actoren) en een **kwaliteitskamer** platteland (voor advies over de kwaliteit van ontwerpen).

### 3.3.5. Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen?

De gebiedsgerichte werking ontfermt zich duidelijk over de integratie van de ruimtevragen op het platteland. Wat dat betreft worden de ruimtelijke aspecten dus reeds opgenomen. Uit de analyse van het beleidsthema platteland blijkt echter dat de oefening ook op een hoger schaalniveau moet worden gemaakt. Het beleid is inhoudelijk dan wel sterk transversaal, maar er volgen ook ruimtevragen uit het plattelandsbeleid zelf. Het streven naar 'leefbare dorpen' is daar een duidelijk voorbeeld van. Bovendien wordt de VLM in haar gebiedsgerichte werking geconfronteerd met de nood aan een duidelijke beleidsrichting die het (boven-)lokale niveau overstijgt. Dit geldt zowel voor het maken van een aantal inhoudelijk-strategische beslissingen als voor het aanduiden van nieuwe gebiedsgerichte

---

<sup>50</sup> Het gaat over een advies over de opportuniteit en de haalbaarheid van een landinrichtingsprojectvoorstel. Het advies is zowel naar de Vlaamse regering gericht die de projecten al dan niet weerhoudt, als naar alle actoren door een advies te formuleren over de programmering van het project. De programmacommissie bestaat uit vertegenwoordigers van departementen en agentschappen van de Vlaamse overheid, aangevuld met vertegenwoordigers van gemeenten en provincies. Zie VLM (2014). Landinrichting.

<sup>51</sup> Voor een overzicht zie VLM (2014). Landinrichting.

<sup>52</sup> Stedelijke projecten vallen dan weer buiten de bevoegdheid van de VLM.

<sup>53</sup> Voor meer info zie [www.ipo-online.be](http://www.ipo-online.be).

<sup>54</sup> Zie [www.vlaamseprovincies.be/public/uploads/files/paginas/publicaties/praktisch-handboek/documents/Praktischhandboek-provinciaalplattelandsbeleid.pdf](http://www.vlaamseprovincies.be/public/uploads/files/paginas/publicaties/praktisch-handboek/documents/Praktischhandboek-provinciaalplattelandsbeleid.pdf).

projecten.<sup>55</sup> Het is dus noodzakelijk dat ook op Vlaams niveau aan de integratie en afstemming van de ruimtevragen op het platteland wordt gewerkt.

Die integratie-oefening moet in het bijzonder duidelijk maken wat de conflicten en potentiële synergieën zijn tussen beleidsambities als 'het platteland als leverancier van ecosysteemdiensten', 'leefbare dorpen op het platteland', 'bedrijvigheid op het platteland', 'het vrijwaren van de open ruimte', 'het versterken van de beleving van het platteland', 'de verbreding van de landbouwbedrijven' enzovoort. Dit valt wellicht uiteen in een kader voor de bebouwde plattelandsruimte enerzijds en voor de open ruimte anderzijds. Het antwoord kan niet louter structuurmatig zijn. Gezien dit kader bruikbaar moet zijn in de gebiedsgerichte werking van het plattelandsbeleid, is het belangrijk om ook andersoortige info aan te reiken. Welke actoren zijn bijvoorbeeld actief in de regio? Welk type ruimte hebben ze nodig? Of wat zijn de na te streven kwaliteitseisen binnen de regio? In het beste scenario operationaliseert de gebiedsgerichte werking dan de Vlaamse plattelandsdoelstellingen.

#### Een aantal ruimtelijke aandachtspunten op een rij:

- 3A. Het plattelandsbeleid is een beleidsveld dat reeds in belangrijke mate cross-sectorale beleidsafstemming en –integratie als doel heeft. Het warm water moet in die zin niet opnieuw uitgevonden worden.
- 3B. Niettemin worden de diverse ruimtevragen door het plattelandsbeleid vrijwel uitsluitend op lokaal of bovenlokaal niveau behandeld. Vanuit Vlaams perspectief is het gebiedsgericht beleid bijgevolg een – weliswaar nuttige – vorm van **symptoombestrijding**. Op Vlaams niveau blijven kansen voor beleidsintegratie open liggen. De doelstellingen die vele beleidsthema's voor het platteland formuleren zijn niet (grondig) met elkaar geconfronteerd noch afgestemd. Soms hebben ze betrekking op de bebouwde ruimte (infrastructuur), soms op de open ruimte.
- 3C. Het beleidsantwoord voor het **tanend diensten- en voorzieningenniveau** is onduidelijk. Met de denkrichting 'kwalitatieve ruimtelijk clustering' geeft het plattelandsbeleid zelf aan dat het antwoord ruimtelijk zal zijn.
- 3D. Het ruimtelijk **instrumentarium** is vrij tot erg terughoudend om diverse activiteiten te vergunnen op het platteland. Het moeilijke evenwicht tussen het verhinderen van de verrommeling van het platteland enerzijds, en het multifunctioneel ontwikkelen van dat platteland anderzijds, is duidelijk nog niet gevonden.

---

<sup>55</sup> Waar de VLM in haar beginjaren een beperkt aantal, vooraf bepaalde projectgebieden toegewezen kreeg, wordt het EVA vandaag overstelpt met projectaanvragen die vaak bottom-up geformuleerd worden. Dat grote aantal aanvragen maakt het noodzakelijk om prioriteiten te stellen vanuit de VLM – in de vorm van criteria. Het is onmogelijk om die op een (boven-)lokaal niveau te motiveren.

## 3.4. Landbouw

### 3.4.1. Inleiding

Landbouw is een beleidsthema dat veel aandacht krijgt op vrijwel alle bestuursniveaus. Niettemin een aantal doelstellingen duidelijk verbonden is aan andere beleidsthema's (milieu, platteland...), is het huidige landbouwbeleid inhoudelijk weinig transversaal.

### 3.4.2. Multi-level government setting

Het **Europese landbouwbeleid** is zo oud als de Europese Economische Gemeenschap zelf. Sinds de oprichting in 1957 neemt het landbouwbeleid een enorme hap uit de Europese begroting. Vandaag gaat nog steeds een derde van het totale budget naar landbouwbeleid.<sup>56</sup> De middelen worden weliswaar anders ingezet dan voorheen. Enkele decennia geleden bestond de steun aan de landbouw uit prijsondersteuning (minimumprijzen) en steun voor landbouwers gekoppeld aan de geproduceerde hoeveelheid. Dit evolueerde naar rechtstreekse inkomenssteun. Vergroeningsvoorwaarden en doelstellingen voor plattelandsontwikkeling vervingen daarbij de oude criteria.<sup>57</sup> De Europese beleidsinstellingen hebben ook langs andere wegen een impact op landbouw en landbouwbeleid. Het gaat onder andere over de kaderrichtlijn water (zie eerder thema klimaat), de nitraatrichtlijn inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (91/676/EEG) en de internationale richtlijnen van de RIO+20-top en het zevende Europese milieuactieprogramma.

De **Vlaamse overheid** draagt verschillende bevoegdheden in het landbouwbeleid. Naast verschillende vormen van ruimtelijk beleid gaat het onder meer ook over het exportbeleid voor landbouwproducten, verschillende promotieactiviteiten en het verdelen van financiële middelen volgens criteria die vaak een Europese grondslag hebben, maar verfijnd worden op Vlaams beleidsniveau.

De **federale overheid** bundelt het beleid van de gewesten om te beantwoorden aan de Europese rapporteringsverplichtingen. De **provinciale bevoegdheden** zijn onderzoek en kennisoverdracht, educatie en sectorpromotie, het ondersteunen van duurzame ontwikkeling in de landbouw en het organiseren van een dienstverlenend landbouwloket per provincie. De ruimtelijke impact daarvan is beperkt. Op **gemeentelijk niveau** staat het ruimtelijk vergunningenbeleid centraal.

### 3.4.3. Inhoudelijke verkenning en ruimtevragen

Een hoofddoelstelling van het landbouwbeleid is het **vrijwaren van vruchtbare landbouwgebieden** voor landbouwproductie. In versnipperde en/of verstedelijkte gebieden verschuift de focus steeds meer naar het vrijwaren van resterende vruchtbare gronden.

Een andere grote beleidsdoelstelling is het ondersteunen van de landbouw als economische sector. In de eerste plaats gaat het hier over **exportbeleid**.<sup>58</sup> Het exportbeleid kan niet los gezien worden van een schaalvergroting en intensivering in de landbouw. Dit landbouwmodel resulteert in duidelijke ruimtevragen, bijvoorbeeld naar de ontsluiting van landbouwgronden voor grote machines toe, de bouw van grote loodsen op het platteland<sup>59</sup>, de nood aan grote aaneengesloten percelen, erosiebestrijdingsmaatregelen op hellende terreinen enzovoort. Naast export gaat ook beleidsaandacht naar **korteketenverkoop**. De resulterende ruimtevragen liggen hier anders en gaan

---

<sup>56</sup> Zie [www.europa-nu.nl/id/vggpirseze8o/landbouwbeleid](http://www.europa-nu.nl/id/vggpirseze8o/landbouwbeleid).

<sup>57</sup> Voor meer info zie Vos, H. (2010). De impact van de Europese Unie: beleidsterreinen, strijdpunten en uitdagingen.

<sup>58</sup> Hoewel de export van landbouwproducten ontegensprekelijk een beleidsthema is, is het belangrijk dit alles te begrijpen binnen een supranationale, macro-economische context waaraan de landbouw onderhevig is. Het economisch landbouwbeleid is dat bijgevolg in zekere mate ook.

<sup>59</sup> Dit voorbeeld vergt bijvoorbeeld verregaande beleidsintegratie tussen landbouwbeleid en erfgoedbeleid. Zie SumResearch, Atelier Romain, Trizone & Publius (2016). Afwegingskader voor actieve landbouwbedrijven in beschermd erfgoed.

onder meer over toegankelijkheid van het landbouwbedrijf voor consumenten en over lokale (stedelijke) voedseldistributie.

De specifieke ruimtevragen van de **glastuinbouw** zijn het vermelden waard. Naast een belangrijke visueel-landschappelijke impact (ruimtevrage), claimen serrecomplexen in zekere zin ook ruimte voor een periode van minstens vijftien jaar.<sup>60</sup> Bovendien manifesteert zich op vandaag in de glastuinbouw een zeer grote schaa sprong – deels ingegeven uit economisch oogpunt, maar ook om de installatie van een WKK technisch interessant te maken. In de sector wordt een onderscheid gemaakt tussen grondgebonden en niet-grondgebonden glastuinbouw. De ruimtevragen van de niet-grondgebonden variant resulteren in ruimtelijke conflicten waar zelfs het landbouwbeleid mee worstelt. Immers, deze vorm van glastuinbouw neemt landbouwgrond in, maar maakt geen gebruik van de vruchtbare eigenschappen ervan. Zo'n ruimtevrage is moeilijk verenigbaar met de eerst besproken beleidsdoelstelling om de vruchtbare, strategische landbouwgebieden te vrijwaren.

#### 3.4.4. Bestaande vormen van afstemming en integratie

Beleidsdocumenten over landbouw maken daarnaast ook melding van vele andere beleidsaspecten met een ruimtelijke impact. Die volgen uit de integratie van beleidsdoelstellingen uit andere domeinen, met platteland en natuur en milieu voorop.

Zo zijn er verschillende ecologisch-landschappelijke maatregelen aan het landbouwbeleid gekoppeld, denk maar aan het niet ploegen van perceelsranden, het inzaaien van akkerranden met grassen of bloemen, het vrijwaren en herstellen van kleine landschapselementen, de opmaak van erosiebestrijdingsplannen enzovoort... Het landbouwbeleid integreert deze cross-sectorale doelstellingen voor een stuk middels **randvoorwaarden voor Europese inkomenssteun**<sup>61</sup> of andere vormen van subsidie. Duurzaamheidsdoelstellingen voor de landbouw worden regelmatig ook in de vorm van **beheerovereenkomsten** gegoten. Dat zijn overeenkomsten tussen landbouwers en de overheid om extra inspanningen te doen voor milieu, natuur en biodiversiteit, in ruil voor een vergoeding.<sup>62</sup>

Het **platform AGNABIO**<sup>63</sup> focust op beleidsafstemming en –integratie tussen ecologie en landbouw. Er werd een gezamenlijke visie opgesteld, en het platform formuleerde drie hoofddoelstellingen: draagvlakverbreding, beleidsafstemming en –ontwikkeling, en het uitwisselen, verzamelen, ontwikkelen en verspreiden van kennis.<sup>64</sup> Van zodra werkgroepen binnen dit platform met ruimtelijke uitdagingen worden geconfronteerd, wordt het departement Ruimte Vlaanderen betrokken. Heel wat **regelgeving uit het milieubeleid** is sterk verbonden aan het beleidsthema landbouw. Gezien het echter eerder gaat over een impact van het milieubeleid op de landbouw *als sector* dan *als beleidsdomein*, komt dit pas verder in dit rapport aan bod bij de uitwerking van het milieu- en natuurbeleid.

Er is ook een sterke inhoudelijke link tussen de beleidsthema's landbouw en **platteland**. Verschillende bestaande vormen van afstemming en integratie werden eerder besproken (zie thema platteland). De integratie van de ruimtevragen uit het landbouwbeleid wordt daarin meegenomen. Daarbij gaat de meeste aandacht naar de impact van beleid op de economisch-financiële situatie van de landbouwer.

Zoals eerder aangehaald is het lokale beleid beperkt tot de klassieke vergunningsbevoegdheid. Enkele recente ontwikkelingen wijzen desalniettemin op een noemenswaardige vorm van cross-sectorale beleidsintegratie. Verschillende steden formuleren binnen hun klimaatactieplan of in navolging van

---

<sup>60</sup> Volgens de experts houdt de glastuinbouwsector op vandaag rekening met een afschrijvingstermijn van vijftien jaar.

<sup>61</sup> Dit zijn de zogenaamde vergroeningsvoorwaarden; zie eerder §3.4.2.

<sup>62</sup> Zie [www.vlm.be/nl/themas/beheerovereenkomsten/Paginas/default.aspx](http://www.vlm.be/nl/themas/beheerovereenkomsten/Paginas/default.aspx).

<sup>63</sup> AGNABIO is een samenwerking van het departement Landbouw en Visserij, het instituut voor landbouw- en visserijonderzoek (ILVO), het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE), het agentschap voor natuur en bos (ANB), de VLM, de Vlaamse milieumaatschappij (VMM) en het instituut voor natuur- en bosonderzoek (INBO).

<sup>64</sup> Zie [www.lv.vlaanderen.be/nl/voorlichting-info/voorlichting/agnabio-en-fab-o](http://www.lv.vlaanderen.be/nl/voorlichting-info/voorlichting/agnabio-en-fab-o)

de ondertekening van het burgemeestersconvenant (zie eerder thema klimaat) verschillende voedings- en landbouwdoelstellingen.<sup>65</sup>

### 3.4.5. Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen?

Het landbouwbeleid zelf heeft weinig instrumenten in handen om de eigen ruimtevragen op te nemen. De voorwaarden gekoppeld aan inkomenssteun vormen hier een uitzondering op, maar ook die hebben enkel impact op landbouwers die effectief beroep doen op deze steun. Bovendien kan ook de vraag gesteld worden of een beleidsafstemming die financiële compensaties vereist wel voldoende fundamenteel is uitgewerkt.

De ruimtelijke aspecten van het beleidsthema landbouw worden in belangrijke mate opgenomen door het ruimtelijk beleid. In uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (RSV) van 1997 werd er een **afbakening van de agrarische en natuurlijke structuur** (AGNAS) in Vlaanderen gemaakt.<sup>66</sup> Dit resulteerde in 2009 in de afbakening van 538.000 hectare herbevestigd agrarisch gebied (HAG).<sup>67</sup> De afbakening van het HAG vormt een belangrijk kader bij de opmaak van bestemmingsplannen op perceelsniveau en tracht de landbouw langs die weg te beschermen tegen andere vormen van ruimtegebruik. De decretale bescherming van het HAG<sup>68</sup> laat ruimte voor verschillende afwijkingen op het lokale niveau. In de praktijk blijkt dit beleid te generiek en slaagt het thans niet in zijn opzet. Bovendien moet ook worden vastgesteld dat het landbouwareaal in stedelijke gebieden zienderogen slinkt en geen HAG-bescherming geniet gezien het over te kleine openruimtefragmenten gaat. Het RSV beoogt bovendien ook de uitbouw van **natuurverwevingsgebieden** (NVWG)<sup>69</sup>, ook in gebieden in landbouwgebruik. Het instrumentarium dat hier aan gekoppeld zou worden, bestaat vandaag echter niet, waardoor het beoogde, 'natuurverwevend' beleid er in de praktijk identiek is aan het beleid voor alle andere landbouwgebieden (zie ook verder thema natuur en milieu).

#### Een aantal ruimtelijke aandachtspunten op een rij:

- 4A. Het landbouwbeleid heeft vrijwel geen **instrumenten** in handen om een van de hoofddoelstellingen, het vrijwaren van vruchtbare landbouwgronden, te realiseren. Dit is een van de redenen waarom de doelstelling zich vaak vertaalt in een klassieke ruimteclaim. Ook het instrumentarium van het ruimtelijk beleid is thans niet toereikend. Oplossingen zullen desalniettemin uit deze hoek moeten komen, en moeten verder gaan dan het leveren van financiële compensaties aan landbouwers.
- 4B. Het landbouwbeleid voert **economisch beleid**, maar neemt hierbij bewust geen sturende rol op. Hierdoor worden kansen voor cross-sectorale beleidsintegratie open gelaten.

---

<sup>65</sup> Ter illustratie: de stad Gent lanceerde in 2013 onder de noemer 'Gent en garde' een voedselstrategie. Daarvoor liet de stad onder andere een ruimtelijke visie op landbouw in 2030 opmaken en werd 'Gent en garde' intussen een breed en actief beleidsplatform. Zie [www.gentengarde.stad.gent](http://www.gentengarde.stad.gent) en SumResearch, ILVO & De Graaf, P. (2015). Visie op landbouw in de stedelijke omgeving van Gent.

<sup>66</sup> Het proces wordt gestuurd vanuit het coördinatieplatform AGNAS dat bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende beleidsvelden en de natuur- en landbouworganisaties.

<sup>67</sup> Departement Landbouw en Visserij (2014). Landbouwrapport 2014.

<sup>68</sup> Zie omzendbrief RO/2010/01 betreffende het ruimtelijk beleid binnen de agrarische gebieden waarvoor de bestaande plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen herbevestigd zijn. Zie [www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/wetgeving/omzendbrieven/docs/RO\\_2010\\_01\\_agnas.pdf](http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/wetgeving/omzendbrieven/docs/RO_2010_01_agnas.pdf).

<sup>69</sup> "In natuurverwevingsgebieden kan de natuur duurzaam in stand gehouden worden zonder dat dit zware gevolgen heeft voor andere functies zoals landbouw, bosbouw of recreatie. Deze functies verdringen op hun beurt de bestaande natuurwaarden niet. In natuurverwevingsgebieden is de natuur dus evenwaardig aan de andere functies." Zie [www.natuurenbos.be/beleid-wetgeving/beschermde-gebieden/ven-ivon/opbouw-en-doelstelling-van-ven-en-ivon/doelstelling-o](http://www.natuurenbos.be/beleid-wetgeving/beschermde-gebieden/ven-ivon/opbouw-en-doelstelling-van-ven-en-ivon/doelstelling-o).

- 4C. Specifiek in **(rand-)stedelijke gebieden** blijkt het verdienmodel van grootschalige landbouw niet opgewassen tegen de verstedelijking, waardoor landbouw én open ruimte er verdwijnen. Het beleid stuurt hier onvoldoende aan op alternatieve landbouwmodellen en beleidsintegratie.
- 4D. Het behandelen van de ruimtevraag van **niet-grondgebonden glastuinbouw** vormt een bijzonder aandachtspunt dat een cross-sectoraal antwoord vergt.
- 4E. De filosofie achter **natuurverweving** in landbouwgebieden moet verder worden geoperationaliseerd.
- 4F. Verder onderzoek en het opzetten van pilootprojecten rond **energieproductie en landbouw** is noodzakelijk. Voorbeelden zijn het sluiten van biomassa-reststromen en de productie van energiegewassen met ecologische potenties zoals korteomloophout.

## 3.5. Natuur & Milieu

### 3.5.1. Inleiding

Het natuur- en milieubeleid werden in dit onderzoek geclusterd. De mate van inhoudelijke transversaliteit is echter verschillend. Het natuurbeleid is slechts in beperkte mate transversaal, en streeft hoofdzakelijk eigen, vaak kwantitatieve doelstellingen na. Het milieubeleid formuleert weliswaar ook eigen doelstellingen, maar krijgt vooral uitvoering door de beleidsvoering binnen andere thema's aan deze milieudoelstellingen aan te passen. Het milieubeleid is dus heel wat transversaler van aard. Tot slot zijn zowel het natuur- als milieubeleid opvallend uitgebreid institutioneel verankerd.

### 3.5.2. Multi-level government setting

De klijntlijnen van het natuur- en milieubeleid worden uitgezet op het **Europese en/of internationale niveau**. Dat is logisch gezien het grensoverschrijdende karakter van alle inhoudelijke uitdagingen van dit beleidsthema. Wat de milieudoelstellingen betreft, geldt naast het inhoudelijke ook een belangrijk economisch argument. Het ontbreken van Europese milieudoelstellingen zou, in de context van een eengemaakte interne markt, onvermijdelijk leiden tot oneerlijke economische concurrentie en een *race to the bottom* wat het milieubeleid van de individuele lidstaten betreft.<sup>70</sup> Het Europese milieubeleid is daarom gericht op het installeren van een *level playing field* waarin alle lidstaten aan gelijke minimumdoelstellingen inzake milieu worden onderworpen. Dat gebeurt aan de hand van thematische werkkaders en juridische richtlijnen. Een van de belangrijkste is de **milieueffectenrapportage**, een Europese verplichting die grote projecten, plannen en programma's aan een beoordeling onderwerpt om de milieugevolgen *a priori* in te schatten. Een overheid die een besluit wil nemen of een vergunningsaanvraag moet beoordelen, moet deze milieueffectenrapportage gebruiken bij haar afwegingen.<sup>71</sup> Andere relevante werkkaders zijn onder andere de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling (EU-SDS), het zevende Europese milieuactieprogramma (EU-MAP), de Europese biodiversiteitsstrategie 2020 en de *roadmap to a resource-efficient Europe*. De internationale klimaatverdragen zijn ook hier relevant (zie eerder thema klimaat).

De **federale bevoegdheden** zijn zeer beperkt. Het natuur- en milieubeleid is vrijwel volledig een gewestelijke bevoegdheid. Op **Vlaams niveau** staat de implementatie van de milieueffectenrapportage daarbij centraal, net als de uitbouw van milieuwetgeving (VLAREM) op basis van het decreet betreffende de milieuvergunning van 1985. VLAREM maakt een onderscheid tussen drie categorieën ('klassen') van activiteiten, waarvan de eerste twee een milieuvergunning vereisen. De krachtlijnen van het Vlaamse milieubeleid worden verzameld in een Vlaams milieubeleidsplan (MINA), waarvan de vijfde editie momenteel in opmaak is.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Dezelfde redenering geldt, bijvoorbeeld in het klimaatbeleid, voor de verhouding tussen Europa en andere werelddelen. In dat geval zijn internationale en/of globale werkkaders noodzakelijk.

<sup>71</sup> Dit werkkader ontstond met de richtlijn betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EEG) en werd nadien uitgebreid naar planbesluiten met de richtlijn betreffende de milieubeoordeling van bepaalde plannen en programma's (2001/42/EG). Na een eerste aanpassing van de Europese project-mer richtlijn (2011/92/EU) werd in 2014 opnieuw een nieuwe richtlijn uitgevaardigd (2014/52/EU). Die laatste moet ten laatste in 2017 van kracht worden. Het thema 'fauna en flora' wordt in deze richtlijn opengetrokken naar het thema 'biodiversiteit', met onder andere aandacht voor de ecosysteemdienstenbenadering.

<sup>72</sup> Zie [www.lne.be/themas/beleid/milieubeleidsplan](http://www.lne.be/themas/beleid/milieubeleidsplan).



Recent zijn verschillende **provinciale en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden** rond milieubeleid ontstaan.<sup>73</sup> Het gaat dan onder andere over de vzw's regionale landschappen<sup>74</sup>, de bosgroepen<sup>75</sup> en een waaier aan provinciale initiatieven. De provincies zijn bevoegd voor het beoordelen van een milieuvergunningsaanvraag klasse 1, de gemeenten voor klasse 2-aanvragen. Vandaag wordt het gebiedsgerichte natuurbeleid in sterke mate naar dit provinciale niveau doorgeschoven.<sup>76</sup>

### 3.5.3. Inhoudelijke verkenning en ruimtevragen

Om de talrijke inhoudelijke aspecten van het beleidsthema natuur en milieu structuur te geven, wordt in deze paragraaf de opdeling uit het ontwerp MINA plan 5 aangehouden.<sup>77</sup> Het natuurbeleid komt hoofdzakelijk aan bod onder de noemer 'biodiversiteit'.

Binnen een eerste pijler **lokale leefkwaliteit** streeft het beleid naar toegankelijke (publieke) groenruimtes en het inperken van geluids- en geurhinder. Wat de realisatie van toegankelijk groen betreft, gaat bijzondere aandacht uit naar de steden. De ruimtevragen gaan over de lokale inrichting van de ruimte. De Europese richtlijn ter beheersing van het omgevingslawaai (2002/49/EG) vormt het kader voor het Vlaamse beleid rond geluidshinder. De richtlijn verplicht Vlaanderen tot de opmaak van geluidskaarten en geluidsactieplannen.<sup>78</sup> Ook het inperken van geurhinder is een onderdeel van dit beleidsaspect. Afstandsregels in VLAREM en een code van goede praktijk vormen het werkkader. Naast sommige inrichtingsingrepen hebben de ruimtevragen dus ook betrekking op het scheiden van bepaalde activiteiten.

Het uitbouwen van een **groene economie** en het bewerkstelligen van een **milieuverantwoorde consumptie** vormen een tweede pijler van het milieubeleid. De relatie met het thema ruimtelijke economie ligt voor de hand, maar vanuit het milieubeleid ligt de klemtoon veel sterker op het niveau van een individuele inrichting dan op het ruimtelijk geheel.<sup>79</sup>

Een derde pijler behandelt **afval en materialen**. Werkkaders zijn onder andere de Europese kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) en het Vlaamse materialendecreet. Het beleid streeft naar een duurzaam beheer van afvalstoffen, en een zo laag mogelijk gebruik van grondstoffen, energie, water en ruimte. Het afval- en materiaalengebruik, een bevoegdheid van het milieubeleid, "geeft hier mee uitvoering aan."<sup>80</sup> Met deze invulling komen de ruimtevragen van deze pijler niet meteen aan de oppervlakte.

---

<sup>73</sup> Het Vlaamse gewest sloot van 1991 tot 2013 samenwerkingsovereenkomsten milieu met provincies en gemeenten (ook wel 'milieuconvenanten'). Op voorwaarde dat een beleidsplan werd opgemaakt en een lokale milieuraad in het leven werd geroepen, ontvingen de gemeenten en provincies een Vlaamse subsidie. Deze portefeuille werd gesloten na afloop van 2013. Het verdwijnen van dit instrument heeft er toe geleid dat andere provinciale en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn ontstaan.

<sup>74</sup> Zie [www.regionalelandschappen.be](http://www.regionalelandschappen.be).

<sup>75</sup> Zie [www.bosgroepen.be](http://www.bosgroepen.be).

<sup>76</sup> Vroeger was ook het afbakenen en uitwerken van een beleid rond natuurverbingsgebieden een bevoegdheid van de provinciale overheden.

<sup>77</sup> Dat document voorziet ook een zevende pijler klimaat en energie, maar deze thema's kwamen reeds eerder in het rapport aan bod.

<sup>78</sup> Het Vlaamse pact 2020 stelt daarenboven dat Vlaanderen tegen 2020 de vergelijking met andere Europese economische topregio's moet aankunnen voor wat de beheersing van geluidshinder betreft, en dat het aantal potentieel ernstig gehinderden door geluidsoverlast vanwege het verkeer tegen 2020 met 15% moet afnemen. Voor meer info zie Vlaanderen in Actie (ViA) [www.vlaandereninactie.be](http://www.vlaandereninactie.be).

<sup>79</sup> Het beleidsthema heeft aandacht voor de aanpak van voedselverliezen en ziet toekomstige opportuniteiten op het vlak van "speerpuntsectoren zoals de kringlooeconomie, hernieuwbare energie, slimme energienetwerken, bio-economie, 3D-printing, lichte materialen en de e-mobiliteit [...], biosystems engineering, nanotechnologie en microreactoren." Zie LNE (2015). Ontwerp MINA plan 5: actieplan lokale leefkwaliteit.

<sup>80</sup> LNE (2015). Ontwerp MINA plan 5: plandoelstellingen.

Een vierde pijler van het natuur- en milieubeleid is **biodiversiteit**. Op het Europese beleidsniveau is een natuurnetwerk uitgetekend, bestaande uit vogelrichtlijngebieden en habitatrictlijngebieden. Dit 'NATURA 2000-netwerk' wordt juridisch beschermd door de habitatrictlijn (92/43/EEG). De lidstaten staan in voor een operationele bescherming van zogenaamde speciale beschermingszones (SBZ) rond deze gebieden door middel van instandhoudingsdoelstellingen (IHD). Vlaanderen moet 70% van deze IHD realiseren tegen 2020. Een van de resultaten van deze beleidsambitie is de totstandkoming van het PAS-beleid. Daarmee wordt getracht de kritische depositiewaarde<sup>81</sup> van stikstof in SBZ te respecteren. Een aanpak van de stikstofuitstoot door het verkeer staat nog niet op poten, die door de landbouw wel. Daarbij wordt de milieuvergunning voor landbouwbedrijven in of nabij SBZ gekoppeld aan de afbouw van hun stikstofuitstoot.<sup>82</sup> Problematische bedrijven worden begeleid om hun landbouwactiviteit te verplaatsen, te heroriënteren of te sluiten. Het Vlaamse natuurbeleid streeft daarnaast ook naar het behoud en de realisatie van natuur *buiten* het NATURA2000-netwerk. Verschillende toetsen en een boscompensatiefonds moeten de bestaande (hoeveelheid) natuur beschermen. Beschikbare overheidsmiddelen worden prioritair ingeschakeld om deze natuur toegankelijk te maken en/of om deze onder effectief natuurbeheer te brengen waar dat nog niet het geval is. Het natuurbeleid streeft ook naar de uitbouw van een Vlaams ecologisch netwerk (VEN) enerzijds en een integraal verwevings- en ondersteunend netwerk (IVON) anderzijds. Het IVON bestaat dan weer uit natuurverwevingsgebieden (NVWG; zie ook eerder thema landbouw) en natuurverbindingsgebieden (NVBG).

Een vijfde pijler is gericht op **schonere lucht**. Dit is een zeer transversaal beleidsthema, gezien het natuur- en milieubeleid zich hier moet richten op de pollutenuitstoot van sectoren als mobiliteit, industrie, landbouw enzovoort.<sup>83</sup> Het Vlaamse beleid is opnieuw sterk op de vergunningverlening gericht – en dus op het niveau van individuele activiteiten. Europese richtlijnen (2001/81/EG en 2008/50/EG) met nationale emissieplafonds vormen de juridische basis. Op lokaal niveau ontwikkelen steden ook steeds meer beleid omtrent luchtkwaliteit, onder andere door het instellen van lage-emissiezones. Daarmee worden de ruimtevragen een stuk concreter benoemd.

Een **goede toestand van de watersystemen** vormt een zesde pijler (zie ook eerder thema klimaat). Het beleid valt uiteen in kwantitatieve (wateroverlast en droogtestress) en kwalitatieve aspecten.<sup>84</sup> Wat de kwaliteit van het watersysteem betreft, volgen de ruimtevragen vooral uit de behandeling van afvalwater (rioleringsnet en rioolwaterzuiveringsinstallaties) en de bescherming van drinkwatervoorraden en –voorzieningen.

Een zevende en laatste pijler gaat over de **bodemtoestand**. Het is de ambitie van de Vlaamse overheid om tegen 2036 alle historische bodemverontreiniging gesaneerd te hebben. Binnen deze pijler worden verder ook erosiebestrijding, een afbouw van de nutriëntenuitstoot door mestgebruik, en een verhoging van het aandeel organisch bodemmateriaal beoogd.

### 3.5.4. Bestaande vormen van afstemming en integratie

Een van de belangrijkste vormen van afstemming en integratie rond de ruimtevragen van het milieubeleid, is de milieueffectenrapportage. Een milieueffectenrapport brengt de impact van een project, plan of programma op diverse milieuaspecten *a priori* in kaart, weegt varianten ten opzichte

---

<sup>81</sup> Dit is de maximaal toelaatbare milieudruk die een bepaald habitatype of leefgebied kan verdragen zonder dat deze er hinder van ondervindt. Voor meer info zie [www.natura2000.vlaanderen.be/kritische-depositiewaarde](http://www.natura2000.vlaanderen.be/kritische-depositiewaarde).

<sup>82</sup> Er worden drie kleurcodes gebruikt om de impact van deze landbouwbedrijven te beoordelen. Groen wil zeggen dat het bedrijf geen betekenisvolle impact heeft op de SBZ. De milieuvergunning kan dus worden verlengd. Oranje wil zeggen dat de impact te groot is. Het afleveren van een nieuwe vergunning blijft echter mogelijk indien wordt aangetoond hoe de stikstofuitstoot met 30% verminderd zal worden. Code rood staat voor een problematische impact die van die aard is dat een verlenging van de lopende milieuvergunning onmogelijk is.

<sup>83</sup> De impact die herbebossing heeft op de luchtkwaliteit is van een heel andere orde. De uitdaging blijft dus in hoofdzaak transversaal; gericht op andere sectoren.

<sup>84</sup> De bescherming tegen wateroverlast (protectie) kan zowel aan de hand van kunstmatige ingrepen (stuwen, pompstations, dijken...) als van ecologische herstelmaatregelen (hermeanderen waterlopen, zachthellende natuurlijke oevers...). Daarnaast richt het beleid zich ook op het voorkomen (preventie) van wateroverlast (aangepast bouwen, watertoets, vermijden verharding...).

van elkaar af, en tracht de milieu-impact finaal te voorkomen, milderen of compenseren. Deze analyse wordt gestructureerd volgens thematische groepen of 'disciplines', zijnde:

- geluid en trillingen,
- klimaat,
- bodem,
- fauna en flora (binnenkort 'biodiversiteit', zie voetnoot 71)
- licht, warmte en elektromagnetische golven,
- lucht,
- mens,
- landschap, bouwkundig erfgoed en archeologie,
- en water.

Daarnaast zijn nog enkele andere vormen van beleidsafstemmingen en –integratie het vermelden waard. Het thema groene economie en milieuverantwoorde consumptie is in sterke mate uitgewerkt in regelgeving en in de ondersteuning van duurzaamheidsinspanningen van bedrijven. Inzake afval en materialen is OVAM een partner die een brug vormt tussen verschillende beleidsdomeinen. Sinds enkele jaren bestaat er een interdepartementale werkgroep voedselverliezen en werken overheidsinstellingen, onderzoekers, ketenactoren en maatschappelijke stakeholders samen rond de aanpak van dit thema. Alles met betrekking tot VEN en IVON heeft een belangrijke poot in het ruimtelijk beleid. Het agentschap natuur en bos (ANB) staat in belangrijke mate in voor het natuurbeleid van de Vlaamse overheid. ANB beheert ook 80.000 hectare bos- en natuurgebied, waarvan ruim de helft ook eigendom is van het agentschap. Het departement LNE tracht wat de pijler luchtkwaliteit betreft er voor te zorgen dat de aanpak van luchtverontreiniging integraal deel uitmaakt van alle relevante Vlaamse beleidsprocessen. De bestaande vormen van afstemming en integratie omtrent water kwamen reeds eerder aan bod (zie thema klimaat). Voor het bereiken van een goede bodemtoestand worden verschillende instrumenten ingezet. Het saneren van gronden gebeurt soms door de overheidsinstelling OVAM, soms via sectorale saneringsfondsen en soms via brownfieldontwikkelingen en –contracten. Beleid omtrent erosiebestrijding en de verhoging van het organisch stofgehalte van de bodem wordt vaak in de vorm van beheerovereenkomsten en voorwaarden voor subsidieverwerving gegoten. Provinciale of intergemeentelijke erosiecoördinatoren bieden gemeenten ondersteuning bij de uitvoering van erosiebestrijdingsmaatregelen.

### 3.5.5. Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen?

Verschiedende doelstellingen van het milieubeleid brengen duidelijke ruimtevragen met zich mee. Het is opvallend hoe vaak deze **op het niveau van individuele inrichtingen en activiteiten** worden uitgewerkt. Daardoor komen de ruimtevragen met relevantie op Vlaams niveau vaak niet *as such* aan bod. De verklaring ligt voor een groot deel in het feit dat het instrumentarium waarover het milieubeleid beschikt *ook* op het niveau van individuele inrichtingen en activiteiten georiënteerd is. De uitwerking van het beleidsthema groene economie is wat dat betreft illustratief. Met fiscaliteit, financiële ondersteuning van duurzame bedrijfsinvesteringen, regelgeving enzovoort ligt de focus zeer sterk op het niveau van individuele inrichtingen. Overwegingen over wat deze groene economie betekent op het vlak van transport, energie, afvalstromen enzovoort, komen daarbij opvallend weinig aan bod. Meer beleidsafstemming en –integratie op Vlaams niveau en met ruimte als platform is dus perfect denkbaar.<sup>85</sup>

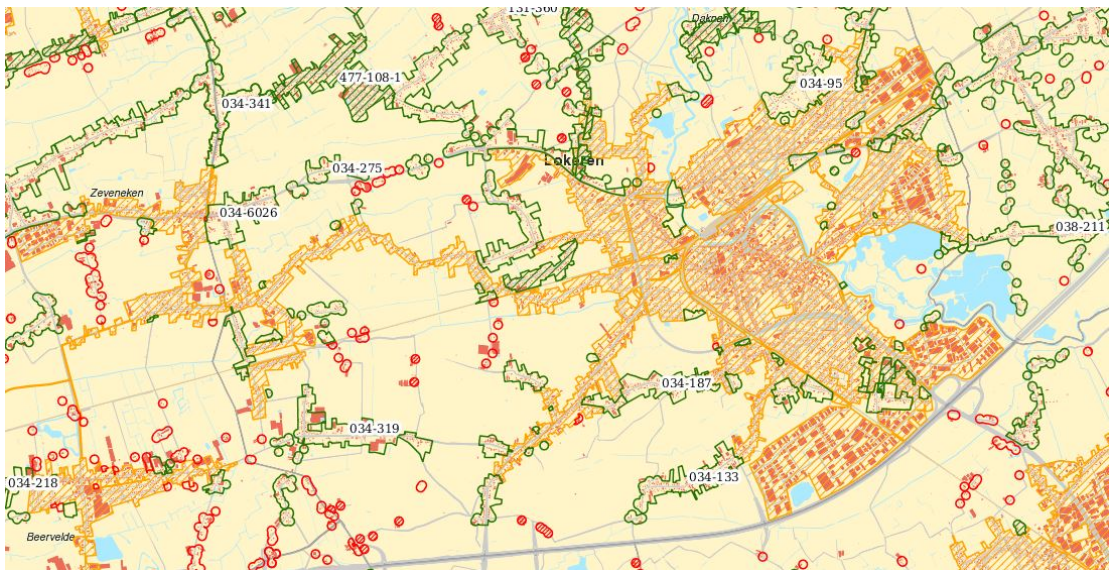
Vanuit het milieu- en natuurbeleid worden spelregels uitgevaardigd met een **grote ruimtelijke impact op de landbouw**. Een gekend voorbeeld uit het natuurbeleid is de programmatische aanpak stikstof (PAS) dat de speciale beschermingszones (SBZ) van de natuur in Vlaanderen wil beschermen van een te hoge stikstofneerslag. De doelstellingen achter PAS zijn uiteraard niet verwerpelijk, maar het PAS-beleid heeft duidelijk niet als doel de ruimtevragen vanuit landbouw te integreren. Daardoor blijven heel wat ruimtelijke vraagstukken onbeantwoord. Ter illustratie: op de Kempense zandgronden is

---

<sup>85</sup> Zie ook Team Vlaams Bouwmeester (2015). Strategisch onderzoek pilootprojecten terug in omloop.

akkerbouw niet mogelijk, waardoor de landbouw er zich historisch is gaan oriënteren op veeteelt. Gezien de Kempen ook talrijke SBZ tellen, heeft het PAS-beleid tot gevolg dat vele veeteeltbedrijven in de omgeving van de SBZ hun bedrijfsvoering niet langer kunnen voortzetten. Maar wat is dan de toekomstvisie op landbouw in de Kempen indien veeteelt uit milieuoogpunt onwenselijk is, en akkerbouw weinig succesvol kan zijn gezien de bodemsamenstelling? Het natuurbeleid antwoordt voorsnog niet op deze vraag. De sterke oriëntatie van PAS op het niveau van de individuele vergunningen is in dit voorbeeld de oorzaak. Een gelijkaardige redenering gaat op voor het mestbeleid. Het MINA plan 4 geeft over het MAP zelf aan dat "als aanvulling op het generieke beleid" ook een "meer gebiedsgerichte opvolging van bedrijven in probleemgebieden of –sectoren" aangewezen is.<sup>86</sup>

Niettemin zijn er ook een **aantal ruimtevragen die wel worden opgenomen** door het milieubeleid. Zo geven zoneringsplannen voor waterzuivering een duidelijke richting aan over welke gebieden (in de toekomst) zullen worden aangesloten op een collectief rioleringsnet en welke niet (zie Figuur 7).<sup>87</sup> Vele gemeenten in Vlaanderen beschikken over een (inter-)gemeentelijk erosiebestrijdingsplan. De puzzel van deze lokale plannen bedekt vrijwel volledig erosiegevoelig Vlaanderen (zie Figuur 8).



*Figuur 7: Zoneringsplannen voor afvalwaterzuivering, voorbeeld Lokeren*

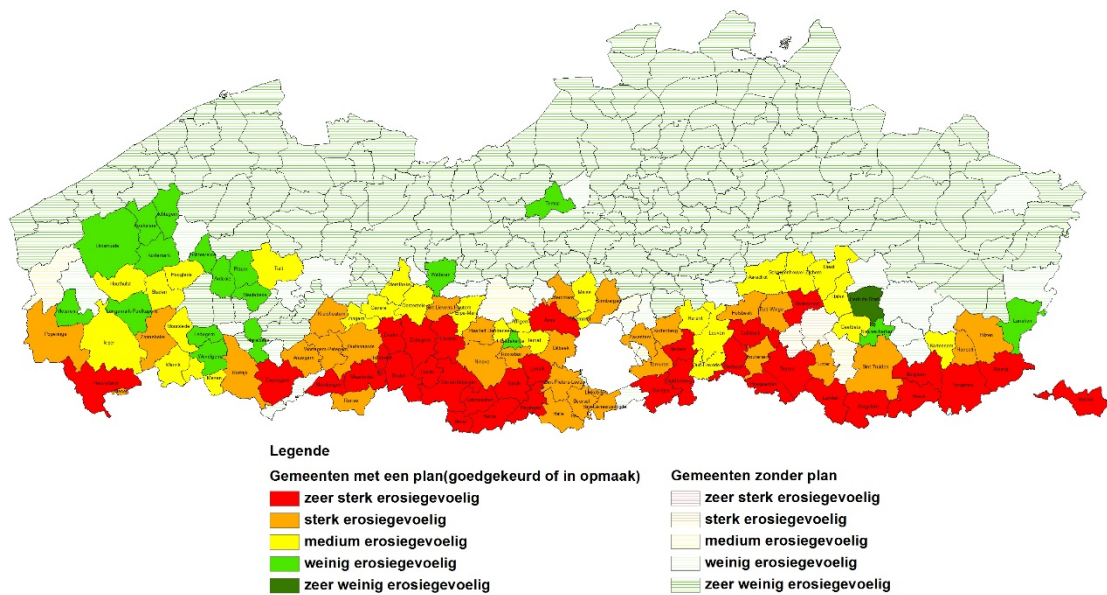
*Legende: centraal gebied (oranje gearceerd), collectief geoptimaliseerd buitengebied (groen gearceerd), collectief te optimaliseren buitengebied (groen) en individueel te optimaliseren buitengebied (rood)*

*Bron: [www.volvanwater.be/geoloket/geoloket-zonering](http://www.volvanwater.be/geoloket/geoloket-zonering)*

Tot slot: In het operationele natuur- en milieubeleid wordt steeds vaker gekozen voor het sluiten van **beheerovereenkomsten**. Daarbij worden actoren vergoed voor het leveren van een bepaalde dienst, bijvoorbeeld een landbouwer in de leemstreek voor het nemen van erosiebestrijdingsmaatregelen. Niettemin deze overeenkomsten ongetwijfeld een *deel* van de oplossing vormen, *ontwijken* ze soms ook een vraagstuk rond beleidsafstemming. Zo moet in de leemstreek naast het subsidiëren van erosiebestrijdingsmaatregelen ook de vraag gesteld worden of het landbouwmodel en landbouwbeleid er wel voldoende afgestemd zijn op de doelstellingen van het natuur- en milieubeleid en het klimaatbeleid.

<sup>86</sup> LNE (2011). Milieubeleidsplan 2011-2015.

<sup>87</sup> In dat laatste geval is het verplicht een IBA te voorzien (individuele behandeling afvalwater).



Figuur 8: Overzicht van alle (inter-)gemeentelijke erosiebestrijdingsplannen (situatie 2013)

Bron: [www.lne.be/themas/bodem/erosie/erosiebestrijdingsplan](http://www.lne.be/themas/bodem/erosie/erosiebestrijdingsplan)

Een aantal ruimtelijke aandachtspunten op een rij:

- 5A. De spelregels van het beleidsthema natuur en milieu zijn in sterke mate georiënteerd op het niveau van **individuele inrichtingen en activiteiten**, waardoor afstemmingsvraagstukken op een hoger niveau onopgelost blijven.
- 5B. Het natuurbeleid beschikt over een beperkt **instrumentarium**, waardoor de ruimtevragen vaak resulteren in een klassieke ruimteclaim.
- 5C. De beleidsdoelstelling rond **groene economie** wordt niet ruimtelijk ingevuld. Hierdoor is de strategische verknoping aan thema's als transport, energie en materiaalkringlopen weinig tastbaar.
- 5D. Het is weinig duidelijk op welke manier de Vlaamse administraties het beleid van de lokale overheden rond **lokaal leefmilieu** (zullen) ondersteunen.
- 5E. Het is onduidelijk welk instrumentarium de beleidsdoelstellingen van **het VEN en het IVON** moet/kan realiseren.
- 5F. **Beheerovereenkomsten** zijn een mogelijke vorm van beleidsafstemming, maar gaan het afstemmingsvraagstuk in zekere zin ook uit de weg. Dit aandachtspunt wordt thans niet opgenomen.

## 3.6. Wonen

### 3.6.1. Inleiding

Het Vlaamse woonbeleid is een weinig transversaal beleidsthema. Aan de basis ligt de Vlaamse wooncode, het recht op een woning die kwalitatief in orde en betaalbaar is, binnen een leefbare woonomgeving.

### 3.6.2. Multi-level government setting

De Vlaamse wooncode, een decreet uit 1997, geeft elke burger het recht op behoorlijke huisvesting. Sinds kort zijn ook de huisvestingsfiscaliteit en de private huurwetgeving bevoegdheden van de **Vlaamse overheid**. Een Vlaamse huurcodex is in opmaak.

De Vlaamse wooncode duidt de **gemeentelijke overheid** aan als regisseur van het lokale woonbeleid. Het huidige paritair overleg wijst daarenboven naar een verdere responsabilisering van deze gemeenten inzake woonbeleid. Op het gemeentelijke niveau is de afstand tussen woonbeleid en ruimtelijk beleid het kleinst. De bijhorende ambtelijke bevoegdheden worden er soms zelfs gedragen door een en dezelfde persoon.

**Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden** (IGS) worden vaak aanzien als belangrijk bestuursniveau voor het ruimtelijk woonbeleid. Deze stelling verdient echter de nodige nuance. Immers, IGS kunnen verschillende vormen aannemen op basis van het criterium 'beheeroverdracht'.<sup>88</sup> In de huidige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden binnen het woonbeleid wordt vrijwel geen beslissingsbevoegdheid overgedragen naar het bovenlokale niveau. Die beslissingskracht blijft duidelijk op het gemeentelijke niveau liggen, in de handen van een lokaal verkozen meerderheid. Het is dus niet zo dat binnen een IGS beslist wordt welk doelgroepen- of aanbodbeleid er gevoerd wordt op een lokale woonmarkt.<sup>89</sup>

De **provinciale overheid** draagt geen formele bevoegdheden inzake woonbeleid, maar onderneemt weldegelijk actie in dit verband. Dat gebeurt op uiteenlopende wijze, vaak inspelend op een beleidsvacuüm dat het lokale woonbeleid overstijgt. De provincies Limburg, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen investeren hier duidelijk in. Van een uitgesproken **Europese** of **federale** betrokkenheid is geen sprake.

### 3.6.3. Inhoudelijke verkenning en ruimtelijke aspecten

Een belangrijk deelaspect van het Vlaamse woonbeleid is het doelgroepenbeleid. Hieronder hoort in de eerste plaats het opvangen van een aantal demografische trends: het stijgend aantal huishoudens, de vergrijzing van de bevolking en gezinsverdunding.<sup>90</sup> Daarnaast focust het beleid ook op de huisvestingsnoden van concrete doelgroepen, waaronder huishoudens met een laag inkomen (sociaal woonbeleid), jonge gezinnen, woonwagengewoners, daklozen en asielzoekers, studenten enzovoort.

Het garant staan voor een 'behoorlijke huisvesting' voor deze uiteenlopende doelgroepen, brengt heel wat ruimtevragen met zich mee. Zo heeft een **vergrijzende bevolking** nood aan een aangepaste woonomgeving. In de eerste plaats gaat het over inrichtingsmaatregelen binnenshuis. Dit is in de context van deze studie minder relevant. Belangrijker is bijvoorbeeld het feit dat ook nabijheid cruciaal is voor deze oudere bevolkingsgroepen. De ruimtevragen gaan dan over nabijheid en bereikbaarheid

---

<sup>88</sup> Voor meer info zie bijvoorbeeld <http://binnenland.vlaanderen.be/verzelfstandiging-en-samenwerking/intergemeentelijke-samenwerking>.

<sup>89</sup> Enkel het strategisch project van intergemeentelijk woonbeleid in de stadsregio Turnhout heeft voorzichtig die ambitie, al kunnen hier vooralsnog geen lessen uit worden getrokken. Voor meer info zie [www.stadsregioturnhout.be](http://www.stadsregioturnhout.be).

<sup>90</sup> De gezinsverdunding wordt veroorzaakt door een dalend aantal kinderen bij gezinnen met kinderen, een toename van het aantal gezinnen zonder kinderen, van het aantal alleenwonenden en van het aantal gezinnen met één ouder, en de vergrijzing waardoor mensen eerst als koppel en later alleen leven. Zie De Decker et al. (2010). Ruimte voor wonen. Trends en uitdagingen.

van zorginstellingen en basisvoorzieningen. De **gezinsverdunning** doet dan weer de nood aan kleine wooneenheden stijgen, **studenten** hebben nood aan kamerwoningen enzovoort.

Het woonbeleid heeft ook aandacht voor de potenties van **nieuwe woonvormen**. Het gaat dan bijvoorbeeld over zorgwonen of kangoeroewonen waarbij een kleinere woongelegheden binnen een bestaande woning wordt gecreëerd zodat (maximaal twee) oudere of hulpbehoevende personen er kunnen inwonen. Er wordt gewerkt aan de realisatie van een beleidskader op Vlaams niveau om de ontwikkeling van dit soort projecten van gemeenschappelijk wonen te faciliteren.<sup>91</sup> De ruimtelijke impact van deze woonvormen is minder relevant op het Vlaamse niveau. De huidige rol van de Vlaamse overheid is vooral het aangeven van wat kan en wat niet kan, en dit vertalen naar het vergunningenkader.

Tot slot is **woonkwaliteit** ook een belangrijke pijler van het woonbeleid. Dit is vooral ontstaan uit het beleid rond woonkwaliteitsbewaking op de huurmarkt.

#### 3.6.4. Bestaande vormen van afstemming en integratie

Het woonbeleid telt enkele belangrijke platformen voor afstemming en integratie op **lokaal niveau**. Zo is er het lokaal woonoverleg tussen gemeentelijk bestuur, lokale woonactoren en het OCMW. De provincie ondersteunt de gemeenten met een team lokaal woonbeleid. De vereniging van Vlaamse steden en gemeenten (VVSG) behartigt de belangen, waaronder woonbelangen, van deze lokale besturen in Vlaamse beleidsplatformen. Verder beschikken de Vlaamse en provinciale overheden over een woonwagengcommissie en bestaat er een Vlaams studentenwoningoverleg. Het beleid rond de opvang van dak- en thuislozen en asielzoekers gebeurt in de vorm van samenwerkingsakkoorden, in de eerste plaats tussen de federale en Vlaamse overheid, maar in tweede instantie ook tussen Vlaanderen en de lokale besturen. Tot slot integreren woonkwaliteitscriteria ook doelstellingen van andere beleidsthema's, waaronder energie en klimaat.

#### 3.6.5. Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen?

De belangrijkste ruimtevragen van het woonbeleid gaan dus over de huisvesting van specifieke doelgroepen. Het is opvallend dat die thans vrijwel niet door het woonbeleid worden opgenomen.

Een uitzondering op deze vaststelling is het sociaal woonbeleid. Dat is concreet kwantitatief vertaald naar een **bindend sociaal objectief** (BSO) per gemeente, opgenomen in het decreet grond- en pandenbeleid van 2009. Van elke gemeente wordt verwacht dat ze tegen 2025 een aantal bijkomende sociale huurwoningen, koopwoningen en/of kavels realiseert tegen 2025.<sup>92</sup> Ter uitvoering van dit BSO kan het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden gemotiveerd worden.<sup>93</sup> Dit (ruimtelijk) beleid is ontstaan omdat sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM) vele woonuitbreidingsgebieden in het bezit hadden, en op die manier dus een bijdrage kon worden geleverd aan de realisatie van het BSO. Een pervers effect is echter dat de SHM bijkomend woonuitbreidingsgebieden zijn gaan verwerven na de totstandkoming van het grond- en pandendecreet. Door de perifere ligging van vele woonuitbreidingsgebieden, ondergraaft dit de doelstellingen van het ruimtelijk beleid. Ook op andere vlakken volgen een aantal bedenkelijke ruimtelijke neveneffecten uit het woonbeleid. Zo stuurt het woonbeleid momenteel ook aan op het vermarkten van vastgoed dat in publieke handen is, met het oog op de realisatie van de nodige huisvesting, maar reikt het daarvoor geen groter kwalitatief ruimtelijk kader aan.

---

<sup>91</sup> Zie bijvoorbeeld Van den Houte K. *et al.* (2016). Gemeenschappelijk wonen. Leuven: Steunpunt Wonen.

<sup>92</sup> Dit BSO op zich is niet geschrapt in de vernietiging van het Grondwettelijk Hof eind 2013 van een deel van het decreet, wel de wijze waarop het opgelegd werd. Private actoren kunnen er vandaag voor kiezen de sociale last op vrijwillige basis verder uit te voeren. Voor mee info zie [www.wonenvlaanderen.be/grond-en-pandenbeleid](http://www.wonenvlaanderen.be/grond-en-pandenbeleid).

<sup>93</sup> Er bestaan in woonuitbreidingsgebied op vandaag zes ontwikkelingsmogelijkheden: "de ordening via een BPA, de ordening via een globale verkavelingsvergunning, groepswooningbouw, de herbesteding tot woongebied via een RUP, een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning voor sociale woonorganisaties en een principiële akkoord van de deputatie." Defoort, P.J. (2012). Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied. *T.R.O.S.*, 67, pp. 161-176.

Andere ruimtelijke aspecten worden niet opgenomen door het Vlaamse woonbeleid. **De doorwerking van het ruimtelijke beleid blijkt hier bepalender dan het feitelijke woonbeleid.** Het gaat dan meer bepaald over taakstellingen uit de structuurplanning en de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Zo hebben vele gemeenten aandacht voor de nood aan kleinere wooneenheden bij de uitwerking van hun kernversterkend ruimtelijk beleid. Anderzijds geven de experts aan dat gemeenten vaak aanbodgestuurd beleid voeren ('we willen jonge gezinnen/tweeverdieners aantrekken') en minder vraaggestuurd ('er is een grote vraag naar een betaalbare (sociale) huurmarkt'). Bovendien wegen de financiële aspecten van het woonbeleid hier sterk in door, zowel vanuit het perspectief van de gemeentelijke belastingen als vanuit het perspectief van de private ontwikkelaar. In de praktijk komt het huisvestingsaanbod dan ook onvoldoende overeen met de specifieke huisvestingsnoden.

Sommige beleidsaspecten rond het thema wonen zijn ruimtelijk beleid *pur sang*, maar vergen uiteraard verregaande beleidsintegratie. Een duidelijk voorbeeld is de bezorgdheid rond nabijheid en bereikbaarheid van zorg- en basisvoorzieningen om het hoofd te bieden aan de vergrijzing. Dit gaat meteen ook over mobiliteit. En uiteraard ook over het opnemen van de taakstelling die voortkomt uit het beleidsthema zorg – een domein dat zijn residentiële werkterrein verlaat.

#### Een aantal ruimtelijke aandachtspunten op een rij:

- 6A. Het woonbeleid resulteert in belangrijke ruimtevragen rond huisvesting, maar neemt de daaruit volgende nood aan **locatiebeleid** niet op. Het heeft daar thans ook geen instrumenten voor in handen.
- 6B. Het instrumentarium zit voor een groot stuk bij het ruimtelijk beleid. Doelstellingen stranden echter op de problematische erfenis van de **gewestplanbestemmingen**.
- 6C. De financiële impact van het woonbeleid op lokale belastinginkomsten maakt het moeilijk/onmogelijk om administratieve grenzen te overstijgen bij het uitwerken van een ruimtelijke visie rond wonen. Er bestaat thans geen **vereveningsinstrumentarium** om deze impasse te doorbreken.
- 6D. De ontwikkeling van perifere woonuitbreidingsgebieden voor de realisatie van het **BSO** resulteert in cross-sectorale beleidsconflicten.
- 6E. Afstemming van de beleidsthema's **wonen, zorg en mobiliteit** wordt slechts in beperkte mate opgenomen.
- 6F. Op (lange) termijn wordt het inschakelen van **territoriale selectiviteit** in het instrumentarium wenselijk geacht.



## 3.7. Steden

### 3.7.1. Inleiding

Het Vlaamse stedenbeleid streeft naar het tegengaan van de stadsvlucht, het aantrekken van gezinnen en een verhoging van de stedelijke leefbaarheid. De bouwstenen voor die doelstellingen worden gevonden in andere beleidsthema's, aangevuld met een eigen instrumentarium. Het Vlaamse stedenbeleid is bijgevolg sterk transversaal van aard. Er vonden recent heel wat wijzigingen plaats in de organisatie van het stedenbeleid, waardoor een analyse van dit beleidsthema niet altijd even eenvoudig is. Momenteel wordt een derde generatie stedenbeleid voorbereid waarbij veel aandacht uitgaat naar het transversaal karakter van dit beleidsthema.

### 3.7.2. Multi-level government setting

Op **Europees niveau** krijgt het stedenbeleid vorm binnen grotere werkkaders als het cohesiebeleid, waarvan de huidige begrotingsperiode van 2014 tot 2020 reikt. Dit beleid krijgt concreet vorm aan de hand van drie grote structuur- en investeringsfondsen: het Europees fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees sociaal fonds (ESF) en het cohesiefonds (CF). Een van de prioriteitsassen uit het EFRO-investeringsprogramma 2014-2020 is 'duurzame stedelijke ontwikkeling'. De EFRO-middelen worden beheerd door het AO van de Vlaamse overheid.

De bevoegdheden van de **federale overheid** zijn vrijwel allemaal recent verhuisd naar de Vlaamse overheid met de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming. Uitzondering hierop vormen alle lopende projecten en – samen met de OCMW's – de aanpak van armoede in de steden vanuit de programmatorische federale overheidsdienst (POD) maatschappelijke integratie.

De **Vlaamse overheid** kreeg dus bevoegdheden bij inzake stedenbeleid, maar zag haar stedenfonds, het grootste investeringsbudget van het Vlaamse stedenbeleid, tegelijk verschuiven naar het gemeentelijke bestuursniveau. Met het stedenfonds verdwijnt ook het grootste instrument van het Vlaamse stedenbeleid en de daaraan gekoppelde inhoudelijke sturing. Voorheen werden projectaanvragen aan diverse selectiecriteria getoetst onder de noemers wonen, wijken, mensen, werken, participatie en besturen.<sup>94</sup> Stadsvernieuwing blijft wel een belangrijke Vlaamse bevoegdheid. Dit aspect wordt nu de basis van een 'derde generatie Vlaams stedenbeleid'.

De **gemeentelijke overheden** worden steeds meer geresponsabiliseerd inzake stedenbeleid – in het bijzonder de grootsteden Antwerpen en Gent. De middelen van het Vlaamse stedenfonds worden volgens een verdeelsleutel samengevoegd met de gemeentefondsen van de steden. De voorwaardelijkheid om aanspraak te kunnen maken op deze middelen verdwijnt dus.

### 3.7.3. Inhoudelijke verkenning en ruimtelijke aspecten

De ruimtevragen van het stedenbeleid hebben uiteraard betrekking op het stedelijk gebied. Verschillende aspecten, waaronder de verhoging van de stedelijke leefbaarheid, gaan in hoofdzaak over de inrichting van de stedelijke ruimte, en hebben daarom een beperkte impact op Vlaams niveau. De ambitie om de stadsvlucht tegen te gaan en gezinnen aan te trekken, leunt daar weliswaar sterk bij aan. Dat laatste heeft daarnaast zeker ook een relatie met het doelgroepenbeleid van het beleidsthema wonen.

Er staan ook enkele ruimtelijke doelstellingen voorop in het stedenbeleid, waaronder een slimme verdichting van het woonweefsel, de aanpak van achtergestelde gebieden en de sanering en herontwikkeling van vervuilde terreinen. Het stedenbeleid ondersteunt de uitbouw van een duurzaam en multimodaal mobiliteitsnetwerk, zowel voor personenmobiliteit als voor stedelijke distributie. Daarnaast wordt ook gestreefd naar een sociale mix in de stedelijke ruimte, naar een goede inburgering van stedelijke nieuwkomers, en gaat er specifieke beleidsaandacht uit naar jeugdwerking. Tot slot zijn er ook thematische doelstellingen rond energie-efficiëntie en klimaat (zie eerder thema

---

<sup>94</sup> De Bruyn, J. & Van Acker, M. (Red.) (2012). Zaaïen op beton en 106 andere recepten voor de stad. 10 jaar Stedenfonds in Vlaanderen.

energie en klimaat) en rond economie en werk (bijvoorbeeld kringlooeconomie en sociaal buurtwerk). Al deze thematische doelstellingen zijn echter geen 'grote pijlers' van het stedenbeleid, dan wel aandachtspunten of selectiecriteria voor de verdeling van middelen. Het stadsvernieuwingsbeleid brengt deze zaken in rekening, net zoals dat tot voor kort ook gebeurde in geval van de middelen uit het stedenfonds.

#### **3.7.4. Bestaande vormen van integratie en afstemming**

Het huidige instrumentarium van het stedenbeleid bevat onder andere het stadsvernieuwingsfonds. Het stedenbeleid lanceert oproepen voor het indienen van stadsvernieuwingsprojecten. De dertien centrumsteden, de provinciale steden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor Brussel kunnen hierop reageren. Een jury bepaalt op basis van criteria waar de middelen naartoe gaan. Er worden zowel subsidies voor de uitwerking van concepten als voor de uitvoering van projecten uitgereikt. Recent werd beslist om de middelen van het stadsvernieuwingsfonds onder te brengen in een 'investeringsfonds voor gerichte stads- en plattelandontwikkeling'. Dat investeringsfonds zal ook bestaan uit het huidige budget voor de contracten 'duurzame stad' en uit het Vlaamse plattelandfonds.<sup>95</sup> In de praktijk verandert dit echter weinig gezien de middelen voor stadsvernieuwing vasthangen aan een handvol steden, en de plattelandsmiddelen aan officiële plattelandsgemeenten (zie eerder thema platteland).

Ook tussen het stedenbeleid en het ruimtelijk beleid wordt er samengewerkt. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van geïntegreerde adviesverlening aan het AO dat bevoegd is voor de verdeling van EFRO-middelen. Er is ook een link met de strategische projecten van het ruimtelijk beleid. In de eerste plaats is die relatie ruimtelijk. Beide beleidsdomeinen ondersteunen actief randstedelijke projecten van een (boven-)lokaal schaalniveau. Daarnaast is het soms zo dat de coördinator van een strategisch project dezelfde persoon is als de projectleider van een of meerdere stadsvernieuwingsprojecten. In die zin bestaat er vandaag een afstemming tussen beide. Dit was in principe niet zo bedoeld, maar werkt uiteraard niet contraproductief.

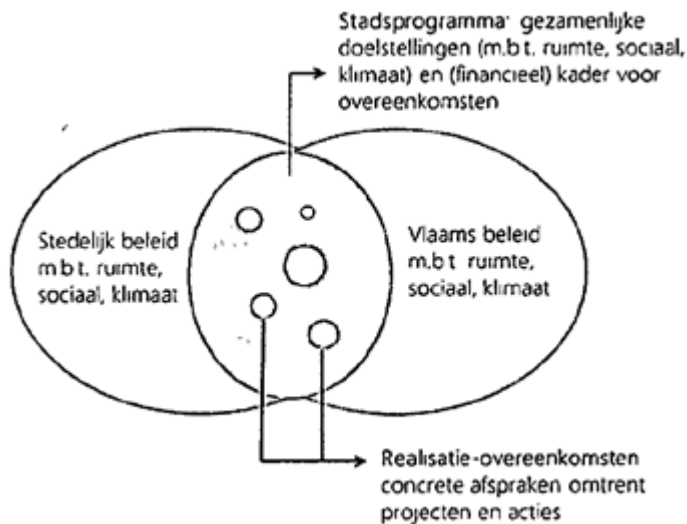
Vermeldenswaardig zijn de stadscontracten en –programma's van het stedenbeleid. Tussen 2007 en 2012 sloot de Vlaamse regering zogenaamde stadscontracten met elk van de dertien centrumsteden. Deze contracten zijn ontstaan op vraag van de centrumsteden die voor hun geïntegreerde stadsprojecten nood hadden aan een geïntegreerde stem en samenwerking vanuit de Vlaamse overheid. In 2013 werd de eerste generatie stadscontracten geëvalueerd.<sup>96</sup> Daaruit bleek "dat de wensen en noden binnen de steden nog beter konden afgestemd worden met de Vlaamse prioriteiten en beleidspraktijken en omgekeerd". In een voorstel van de bevoegde minister aan de Vlaamse regering werd daarom voorgesteld om het concept van de stadscontracten te vervangen door stadsprogramma's.<sup>97</sup> Die kregen als eerste doelstelling het 'aligneren' van de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse en stedelijke overheden met relevantie voor stadsprojecten met zich mee. Pas in tweede instantie zou dit 'gealigneerde beleid' vertaald worden naar concrete projecten. Dit beleidsspoor staat vandaag op non-actief, maar blijft niettemin het vermelden waard.

---

<sup>95</sup> Deze ingreep is nog niet rond. In oktober en december 2015 werd nog respectievelijk 360.000 euro besteed aan vijf conceptstudies stadsvernieuwing en 9,3 miljoen euro aan drie projectsubsidies stadsvernieuwing. Zie [www.regelgevingsagenda.bestuurszaken.be/regelgevingsagenda-initiatief/titel-bz-bin-11381](http://www.regelgevingsagenda.bestuurszaken.be/regelgevingsagenda-initiatief/titel-bz-bin-11381), [www.thuisindestad.be/subsidies-voor-5-nieuwe-conceptstudies-stadsvernieuwing](http://www.thuisindestad.be/subsidies-voor-5-nieuwe-conceptstudies-stadsvernieuwing) en [www.thuisindestad.be/projectsubsidies-stadsvernieuwing-voor-antwerpen-genk-en-kortrijk](http://www.thuisindestad.be/projectsubsidies-stadsvernieuwing-voor-antwerpen-genk-en-kortrijk)

<sup>96</sup> Zie [www.thuisindestad.be/stadscontracten](http://www.thuisindestad.be/stadscontracten)

<sup>97</sup> Vlaamse minister van energie, wonen, steden en sociale economie (2013). Conceptnota aan de Vlaamse regering: beslissing concept stadsprogramma's.



*Figuur 9: Schematische weergave van het stadsprogramma en de realisatie-overeenkomsten binnen de beleidsagenda van de Vlaamse en stedelijke overheid*

*Bron: Vlaamse minister van energie, wonen, steden en sociale economie (2013). Conceptnota aan de Vlaamse regering: beslissing concept stadsprogramma's.*

### 3.7.5. Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen?

Het stedenbeleid brengt enkele achterliggende ruimtevragen met zich mee, maar van grote conflicten met andere ruimtevragen is geen sprake. De beleidsdoelstellingen van het stedenbeleid zijn dan ook sterk transversaal. Daar ligt ook meteen de belangrijkste rol voor beleidsafstemming en –integratie. Immers, niet alle doelstellingen uit de diverse beleidsthema's wijzen in dezelfde richting voor het stedelijk gebied. Het zoeken naar synergieën is weliswaar een oefening die in sterke mate op het niveau van de stad gemaakt zal moeten worden. Ruimte wordt hiervoor door de experts als een geschikt platform gezien. Een synergie met het ruimtelijk beleid is dus perfect mogelijk. Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld het uitschrijven van thematische oproepen voor strategische projecten specifiek voor de stadsregio, of het uitbouwen van een wetgevend kader dat de verdichting aan stationslocaties langs de assen van het stedelijke tramnet mogelijk maakt.

#### Een aantal ruimtelijke aandachtspunten op een rij:

- 7A. Niet alle doelstellingen uit de diverse beleidsthema's wijzen in dezelfde richting voor het stedelijk gebied. Doordat beleidsdoelstellingen onvoldoende **cross-sectoraal gealigneerd** worden, komen deze tegenstrijdigheden pas aan bod bij het uitvoeren van concrete projecten, wat soms niet het meest geschikte moment is.
- 7B. Het werkkader '**stadsregio**' wordt binnen verschillende beleidsthema's aangehaald als interessant platform voor beleidsintegratie, maar vergt een verdere operationalisering in het instrumentarium. Gezien het beperkte **instrumentarium** van het stedenbeleid, zal dit voor een deel uit andere hoek moeten komen.

## 3.8. Ruimtelijke economie

### 3.8.1. Inleiding

Het beleidsthema 'ruimtelijke economie' is in Vlaanderen ontstaan vanuit een hoofdzakelijk kwantitatief aanbodbeleid. Daarbij voorziet een strategisch reserve aan bedrijventerreinen in de huisvestingsbehoefte van bedrijven in Vlaanderen. In de bijhorende bevoegdheidsverdeling wordt het economisch beleid klassiek belast met vrijwel alle beleidsaspecten van dit thema, met uitzondering van het effectief bestemmen van de ruimte voor economische activiteiten dat onder de vleugels van het ruimtelijk beleid wordt geplaatst. Dat maakt het ruimtelijk beleid omtrent dit thema van een zeer kwantitatieve orde. De praktijk van de afgelopen decennia leert dat de ruimtelijke opvatting van dit thema een heel stuk transversaler moet zijn. Deze beweging is, zowel in het economisch als in het ruimtelijk beleid, ingezet. Daarbij wordt bedrijvigheid niet langer als iets statisch aanschouwd. Een dynamische opvatting van bedrijvigheid vereist een geval-per-gevalbenadering waarin het ruimtelijk beleid de transformaties van de bedrijvigheid op een kwalitatieve manier faciliteert. Bereikbaarheid is daarbij een van de belangrijkste parameters, wat de inhoudelijk overlap met het beleidsthema mobiliteit zeer groot maakt.

### 3.8.2. Multi-level government setting

Op het **Europese beleidsniveau** krijgt een belangrijk deel van het macro-economisch beleid vorm en worden juridische krijtlijnen<sup>98</sup> uitgezet. Aan dit beleid zijn een aantal grote fondsen gekoppeld, waaronder het EFRO, het ESF en het CF. Deze middelen worden ook in Vlaanderen aangewend. Met een federale overheidsdienst (FOD) economie, het federaal planbureau en de algemene directie statistiek en economische informatie (ADSEI), is economie ook op het **federale niveau** een belangrijk thema.

Het is niettemin de **Vlaamse overheid** die, zeker na de zesde staatshervorming, de meeste bevoegdheden draagt met directe relevantie voor de ruimtelijke aspecten van het beleidsthema economie.<sup>99</sup> Het AO van de Vlaamse overheid ontstond in 2009 na een fusie van de toenmalige agentschappen economie en ondernemen. Het AO omschrijft zichzelf als een 'stimulerende regisseur' die ondernemerschap aanmoedigt en ondersteunt en die andere actoren helpt een conform beleid op te zetten.<sup>100</sup> Het AO is daarnaast ook beheerder van de Vlaamse middelen uit het EFRO. Twee actieplannen en een decreet ruimtelijke economie (2012) geven vorm aan het Vlaamse ruimtelijk-economisch beleid.

De **provincies** zijn bevoegd voor het sociaal-economisch streekbeleid: het ontwikkelen en efficiënt invullen van de ruimtelijk-economische infrastructuur. De provinciale ontwikkelingsmaatschappijen (POM's) geven uitvoering aan deze bevoegdheid. Ook IGS zijn hier actief. De **lokale besturen**, tot slot, zijn geen onbelangrijke spelers. Ze dragen bijvoorbeeld vele bevoegdheden inzake detailhandel.

### 3.8.3. Inhoudelijke verkenning en ruimtevragen

In de oude benadering van het thema ruimtelijke economie ligt de ruimtevraag voor de hand. Die volgt rechtstreeks uit een kwantitatieve inschatting van de te verwachten bedrijvigheid en resulteert bijgevolg in een klassieke ruimteclaim, uitgedrukt in een aantal hectare. De verschuiving van deze klassieke focus naar een meer transversale benadering brengt ook een andere ruimtelijke focus met zich mee. Voorafgaand aan een vraagstuk over het aantal benodigde hectaren (ruimteclaims), ligt de vraag over hoe de economische ruimte georganiseerd wordt (ruimtevragen). We focussen in deze paragraaf bewust op de tweede invalshoek.

**Bereikbaarheid** is een van de belangrijkste criteria in het ruimtelijk-economisch beleid. Daarom vervangen 'bedrijfslocaties' dan ook 'bedrijventerreinen' als belangrijkste eenheid. Voor het beleid zijn

---

<sup>98</sup> Zo is bijvoorbeeld het instrument van de steunzones (zie verder) onderworpen aan de Europese regels inzake staatssteun.

<sup>99</sup> Zie [www.vlaamsparlament.be/dossiers/economie](http://www.vlaamsparlament.be/dossiers/economie).

<sup>100</sup> Zie [www.agentschapondernemen.be/pagina/agentschap-ondernemen-regisseur-en-actor](http://www.agentschapondernemen.be/pagina/agentschap-ondernemen-regisseur-en-actor).

telkens twee sporen mogelijk om bedrijvigheid en ruimte te koppelen in termen van bereikbaarheid: ofwel wordt gekozen voor het beter ontsluiten van deze bedrijvigheid door extra infrastructuur aanleg, ofwel wordt de locatie van de bedrijvigheid in vraag gesteld op basis van een slecht bereikbaarheidsprofiel. Verschillende soorten bedrijvigheid hebben ook andere voorkeuren inzake mobiliteit: voor sommige is de bereikbaarheid over de weg cruciaal, voor andere die over zee en binnenwateren, voor andere via het spoor.

Het **concept 'bundeling'** doelt vooral op het vermijden van lege vrachten. Het gaat dus over mobiliteit, maar vooral over een bepaalde organisatie van de ruimte die deze efficiënte mobiliteit mogelijk maakt. Het concept krijgt veel aandacht, maar operationeel beleid hieromtrent is nog zoekende. In enkele oefeningen van de POM wordt de uitdaging aangepakt door de potenties voor een specifieke sector te bestuderen.

Naast de formele locaties voor economie (locaties die als dusdanig zijn bestemd) bevindt de bedrijvigheid in Vlaanderen zich ook in significante mate op **informele locaties**, zowel op het platteland als in de stad.<sup>101</sup> Dit wordt door het beleid erkend als een belangrijk aandachtspunt. Het AO werkt alvast aan een monitoringsysteem voor bedrijvigheid op het platteland.<sup>102</sup>

Ook het **detailhandelsbeleid** heeft een ruimtelijke component. Het al dan niet vergunnen van detailhandel op een bepaalde plek vergt afstemming en integratie met heel wat andere uitdagingen en ruimtevragen inzake mobiliteit, natuur, landbouw enzovoort.

Een van de doelstelling in de beleidsnota economie is het "ontwikkelen van toekomstgerichte **clusters**."<sup>103</sup> Het AO geeft daarom financiële steun voor de oprichting en het beheer van incubatoren, bedrijfshuisvestingsprojecten met een 'substantieel aandeel' O&O-activiteiten. De regeling wordt momenteel aangepast en aan een beperkt aantal kennisclusters opgehangen.

### 3.8.4. Bestaande vormen van afstemming en integratie

Bestaande vormen van afstemming en integratie hangen sterk samen met het beschikbare **instrumentarium**. Wat de transversale benadering van het beleidsthema ruimtelijke economie betreft, zijn hier onder andere de Vlaamse investeringsprojecten (VIP's), de territoriale investeringsprogramma's (T.OP's) en het decreet complexe projecten aan de orde (zie verder grootschalige investeringsprogramma's). Ook de brownfieldconvenanten zijn een goed voorbeeld van een instrument dat inzet op de transformatie van bedrijvigheid.

Ook het instrument van de **steunzones** is hier het vermelden waard. Het is de Vlaamse overheid die, na een grootschalig collectief ontslag, de getroffen regio als steunzone kan afbakenen. Op voorwaarde dat de Vlaamse overheid effectief investeert in de steunzone, creëert de federale overheid een fiscaal gunstregime in de steunregio – meer bepaald een gedeeltelijke kwijtschelding van de bedrijfsvoorheffing. Momenteel bestaan er steunzones voor Genk en Turnhout.<sup>104</sup>

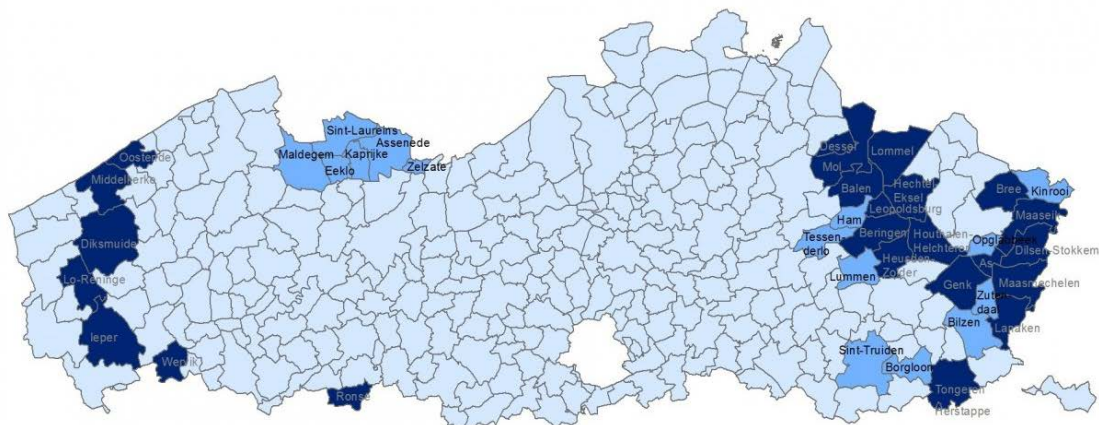
---

<sup>101</sup> Zie bijvoorbeeld de omvang van de niet-agrarische economische activiteiten in landbouwgebouwen en landbouwgebied: Verhoeve, A. (2015). Revealing the use of Farms and Farmland by Non-Agricultural Economic Activities. The case of Flanders.

<sup>102</sup> Zie alvast [www.bizlocator.be](http://www.bizlocator.be).

<sup>103</sup> Vlaamse regering (2014). Beleidsnota 2014-2019: Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie, ingediend door de heer Philippe Muyters, Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport.

<sup>104</sup> Deze zones bevatten alle bedrijventerreinen binnen een straal van 40 km rondom Ford Genk en de getroffen vestigingen van Philips en Heinz in Turnhout. Zie [www.agentschapondernemen.be/maatregel/inhouding-bedrijfsvoorheffing-steunzones](http://www.agentschapondernemen.be/maatregel/inhouding-bedrijfsvoorheffing-steunzones).



**Figuur 10: Goedgekeurde steunkaart 2014-2020 voor Vlaanderen**

Legende: gemeenten uit de steunkaart 2007-2013 (donkerblauw), additionele gemeenten uit de nieuwe steunkaart (tussenblauw)

Bron: [www.dvo.be/artikel/44805-vlaanderen-legt-regionale-steunkaart-2014-2020-vast](http://www.dvo.be/artikel/44805-vlaanderen-legt-regionale-steunkaart-2014-2020-vast)

Ook op het Europese beleidsniveau wordt getracht om beleid meer te integreren en projecten geïntegreerd te kunnen benaderen. Daarom introduceerde de Europese Commissie voor de programmaperiode 2014-2020 het concept 'geïntegreerde territoriale investering' (GTI) om de schotten tussen verschillende Europese fondsen af te breken.<sup>105</sup> Europa heeft de lidstaten echter niet verplicht om gebruik te maken van dit GTI-spoor. In Vlaanderen worden de fondsen nog steeds voor een groot deel individueel aangesproken.<sup>106</sup> De totstandkoming van het hierboven genoemde T.OP-instrument heeft deze gemiste opportuniteit enigszins vervangen.

In de Vlaamse beleidsnota economie werd de ambitie opgenomen om samenwerkingsverbanden of zogenaamde **clusterpacten** te smeden "waarbij actoren uit de triple helix (ondernemingen, onderzoekers en de overheid) zich engageren om rond specifieke domeinen innovatieve waardenketens te ontwikkelen."<sup>107</sup> Een ruimtelijke blik als integrerend werkkader is perfect denkbaar (zie T.OP's), maar dit komt in de beleidsnota niet aan bod.

### 3.8.5. Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen?

Voor de transversale benadering van het thema moet worden vastgesteld dat heel wat ruimtelijk aspecten vandaag niet (kunnen) worden opgenomen.

In de allereerste plaats gaat het over **omgaan met de dynamische aard van bedrijvigheid** en de daaruitvolgende transformatiebehoeften.<sup>108</sup> Het beleid slaagt onvoldoende in het realiseren van het noodzakelijke, flexibele aanbod aan bedrijfslocaties, en komt ook vaak te laat met het aanbod dat wel gerealiseerd wordt.

Een van de oorzaken is het feit dat de klassieke **beleidsfocus** op bedrijven- en kantorenterrenen een belangrijk deel van de bedrijvigheid buiten beschouwing laat. Ruim 80% van de bedrijven is in verweven gebieden gevestigd, zoals woongebieden, stadscentra, steenwegen of het agrarisch

<sup>105</sup> Het gaat meer bepaald over het EFRO, het ESF, het CF, het ELFPO en het EFMZV.

<sup>106</sup> Enkele uitzonderingen zijn opgenomen in het Vlaams Operationeel Programma voor de EFRO-periode 2014-2020. Voor meer info zie: [www.agentschapondernemen.be/download/file/ffd/33430](http://www.agentschapondernemen.be/download/file/ffd/33430).

<sup>107</sup> Vlaamse regering (2014). Beleidsnota 2014-2019: Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie, ingediend door de heer Philippe Muyters, Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport.

<sup>108</sup> Cabus, P., Horemans, E. & Vanhaverbeke, W. (2008). Vestigingsgedrag van bedrijven in Vlaanderen. Een analyse in functie van het ruimtelijk economisch beleid.

gebied.<sup>109</sup> Dit werd ook door de SARO in 2012 aangegeven als commentaar op het toenmalige ontwerp decreet ruimtelijk economie: "in die zin betreurt de Raad dat het ontwerpdecreet zeer sterk focust op 'bedrijventerreinen' en amper aandacht besteedt aan de economische ruimte binnen het stedelijk gebied. Dit terwijl zeven op de tien bedrijven gelegen is binnen het stedelijk gebied."<sup>110</sup> Zonder de beleidsfocus van het thema ruimtelijke economie te verbreden naar kleine dienstverlenende bedrijven, eenmanszaken enzovoort, is het ook onmogelijk om vat te krijgen op deze informele bedrijfslocaties. In dat geval is er geen basis om deze bedrijven te begeleiden naar formele bedrijfslocaties wanneer ze hun premature stadium ontgroeien.

Met het oog op zuinig ruimtegebruik is het wenselijk om, waar mogelijk, bedrijvigheid te **verweven** met andere vormen van ruimtegebruik. Ook hier zijn extra cross-sectorale beleidsinspanningen noodzakelijk. Onderzoek toont aan dat een groot deel van de bedrijvigheid die in principe verweven kan worden met andere ruimtefuncties, zich alsnog op een monofunctionele bedrijfs- of kantoorlocatie bevindt.<sup>111</sup>

Wat de beleidsvoering omtrent **bereikbaarheid** betreft, blijkt het in de praktijk zeer moeilijk om de locatie van een bedrijf in vraag te stellen. Bijgevolg ontstaat een discours waarbij al te vaak voor extra infrastructuraanleg naar slecht bereikbare bedrijfslocaties wordt gekozen. Ook hier is meer afstemming van de ruimtevragen noodzakelijk. De huidige besparingsoefeningen van het AO zetten dit discours reeds onder druk.

De **grote economische poorten** (zeehavens, luchthavens) hebben een grote band met de wereldeconomie. Het is opvallend dat dit aspect niet echt wordt opgenomen binnen het economisch beleid van de Vlaamse overheid. Die bevoegdheden liggen immers bij de gemeentelijke havenbedrijven, en wat mobiliteit betreft bij het departement MOW. Gezien het autonome karakter van de gemeentelijke havenbedrijven, hoeft hun visie op de grote economische poorten echter niet per definitie dezelfde te zijn als die van de Vlaamse administraties. De bestaande T.OP voor Limburg enerzijds en de Brusselse noordrand anderzijds, bevatten beide belangrijke economische poorten. Het programma oriënteerde zich echter op een stedelijke agenda; concrete ruimtelijk-economische visies voor de poorten werden niet opgemaakt.

Ook wat **bundeling van goederen** betreft, blijkt de opname van de ruimtelijke aspecten geen vanzelfsprekendheid. Om het probleem van de lege vrachten vanuit het overheidsbeleid te vermijden, is het cruciaal om een meerwaarde te kunnen bieden aan de participerende bedrijven (die hebben hun eigen logistiek systeem dat ze zo efficiënt mogelijk organiseren). Dit vergt daarenboven een zeer sterk instrumentarium dat vandaag nog niet bestaat. Er ontbreekt bijgevolg fundamentele kennis aan overheidszijde om deze uitdaging op te nemen. Je moet immers weten welk product op welk transport zit, weten waar zich restcapaciteit bevindt, en weten of er daarenboven een vraag naar extra transport bestaat op trajecten met restcapaciteit. Door de POM's werden hieromtrent enkele studies voor specifieke sectoren opgemaakt. De geïnterviewde experts stellen zich echter de vraag of een uitbreiding hiervan een centrale taak van de overheid is, dan wel van de logistieke sector zelf of van een studiebureau. Tot slot, het bundelen van transportstromen vraagt ook sowieso ingerichte logistieke ruimtes om goederen (over verschillende modi) over te slaan. Die bestaan op vandaag vrijwel niet.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Royal HaskoningDHV (2015). Segmentatie van werklocaties in Vlaanderen: een conceptuele verkenning.

<sup>110</sup> SARO (2012). Advies van 25 januari 2012 over het ontwerpdecreet ruimtelijke economie.

<sup>111</sup> Zoals aangehaald in Royal HaskoningDHV (2015). Segmentatie van werklocaties in Vlaanderen: een conceptuele verkenning.

<sup>112</sup> In het RSV werd naast de aanduiding van de zee- en luchthavens ook het concept van de 'internationaal georiënteerde multimodale logistieke parken' ofwel 'extended gateways' gedefinieerd. Het concept voorziet een bundeling van **logistieke activiteiten en goederenstromen** op multimodaal ontsloten locaties. De aanduiding van deze plaatsen gebeurde noch in het RSV zelf, noch op initiatief van de havenbedrijven, dan wel op initiatief van de POM's en in samenwerking met diverse andere actoren. De locaties die intussen door de POM's zijn ontwikkeld, getuigen volgens de Vlaamse mobiliteitsraad (MORA) van een gebrek aan een overkoepelende visie over de rol en de locatie van deze extended gateways. Zie [www.mobiliteitsraad.be/mora/page/extended-gateways](http://www.mobiliteitsraad.be/mora/page/extended-gateways). Vandaag staat dit beleidsspoor op non-actief.

Een aantal ruimtelijke aandachtspunten op een rij:

- 8A. De doelstellingen van het ruimtelijk-economisch beleid worden stilaan als **ruimte vraag** bekeken in plaats van als ruimteclaim. De beweging is ingezet, maar de vertaling naar het operationele beleid is nog niet klaar.
- 8B. Het beleid slaagt thans onvoldoende in het omgaan met het **dynamische karakter** van bedrijvigheid.
- 8C. Een groot deel van economie bevindt zich **niet op bedrijven- of kantorenterreinen**. Dit besef lijkt stilaan wijdverspreid. Een duidelijke vertaling naar het operationele beleid (bijvoorbeeld locatiebeleid) blijft vooralsnog achterwege.
- 8D. De relatie met het beleidsthema mobiliteit m.b.t. bereikbaarheid is cruciaal. **Bedrijfslocaties** moeten daarbij **ook in vraag gesteld** kunnen worden. Thans wordt in een disproportioneel aantal cases gekozen voor infrastructuur aanleg naar slecht bereikbare plaatsen.
- 8E. Van het ruimtelijk beleid wordt in sterke mate een **zeer duidelijk kader verwacht**. Dit is er op vandaag niet.
- 8F. Het concept '**bundeling**' wordt geconfronteerd met een kennistekort. Ook de beleidstaak is nog niet concreet benoemd, en de nodige logistieke ruimtes bestaan vrijwel niet.
- 8G. In de beleidsambitie om economische **clusterpacten** op te stellen, lijkt de ruimtelijke invalshoek thans afwezig. Met het oog op de verweving van activiteiten zou dit nochtans waardevol kunnen zijn.
- 8H. Het ontwikkelen van gebiedsgerichte ruimtelijke visies op de Vlaamse **economische poorten** zou een waardevolle beleidsoefening zijn.



## 3.9. Grootschalige investeringsprogramma's

### 3.9.1. Inleiding

Steeds meer ruimtelijke investeringsprogramma's worden in de vorm van publiek-private samenwerkingen gegoten. Dat geldt voor scholenbouw, de bouw van ziekenhuizen, gevangenissen, sportstadia, grote winkelvestigingen enzovoort. De Vlaamse overheid speelt op deze beweging in met een aantal nieuwe instrumenten waarbij de overheid zich inschrijft als partner van zulke investeringsprogramma's. Dit beleidsthema is inhoudelijk bijzonder transversaal van aard gezien het beleid omtrent grootschalige investeringsprogramma's slechts een *werkwijze* is die aan de slag gaat met bestaande maatschappelijke processen en overheidsdoelstellingen vanuit andere thema's.

### 3.9.2. Multi-level government setting

In de analyse van dit beleidsthema ligt de focus volledig op het Vlaamse beleidsniveau. Eerder dan een *multi-level government setting* is hier dan ook een *governance setting* relevant. Dat vergt een goed begrip van de logica van de betrokken private en semi-private actoren. Desalniettemin is het relevant te melden dat inzake gevangenisbouw de regie der gebouwen belangrijke bevoegdheden draagt, en dat is een federale overheidsinstelling.

### 3.9.3. Inhoudelijke verkenning en ruimtevragen

Grootschalige investeringsprogramma's inzake **scholenbouw** zijn het meest gekend. De Vlaamse overheid tracht hier, samen met de private sector, een noodzakelijke inhaaloperatie inzake scholenbouw te realiseren.<sup>113</sup> Erg gekend is het DBFM-investeringsprogramma 'scholen van morgen' waarbij AGION en PMV samen met de private sector investeren in de bouw van schoolinfrastructuur.<sup>114</sup> Van de ruim 150 projecten gaat het in vrijwel alle gevallen over infrastructuur aanleg op bestaande sites, waardoor een groter vraagstuk over de ruimtelijke organisatie van het scholenweefsel, bijvoorbeeld met een uitgebreid locatie-onderzoek, niet aan de orde is.

Voor **ziekenhuisbouw** wordt de overheidssubsidiëring geregeld vanuit het Vlaams infrastructuurfonds voor persoonsgebonden aangelegenheden (VIPA). In elk geval is het, gezien de grote autonomie van de ziekenhuisorganisaties, belangrijk om de dynamiek van de sector zelf goed te begrijpen alvorens ze vanuit het overheidsbeleid met een bepaalde (ruimtelijke) bril te begeleiden. Na een periode van enkele grote fusies, lijkt vandaag vooral een specialisatie van de bestaande ziekenhuizen aan de orde. Die specialisatie vindt hoofdzakelijk plaats in de grootste ziekenhuizen. De regionale ziekenhuizen oriënteren zich steeds meer op het voorzien in de basiszorg van de omliggende regio en verwijzen patiënten voor gespecialiseerde vragen door naar de grotere instellingen. Een andere ruimtelijke evolutie is het resultaat van de steeds kortere verblijftijden van patiënten in het ziekenhuis. Er worden gasthuizen op ziekenhuiscampussen gebouwd voor patiënten die niet langer in het ziekenhuis zelf hoeven te verblijven, maar die anderzijds onvoldoende revalideerden om reeds terug naar huis te gaan.

Wat de bouw van **sportstadia** en **grote winkelvestigingen** betreft, is een ruimtelijke reflex in de beleidsvoering zeker aanwezig. Het gaat dan vaak over oefeningen binnen de verschillende afbakeningsprocessen van stedelijke gebieden in Vlaanderen (bijvoorbeeld in Brugge voor het stadion en in Hasselt voor de IKEA-vestiging). De praktijk leert dat deze projecten vaak een grote hefboomfunctie hebben voor het hele ruimtelijke dossier.

---

<sup>113</sup> Het agentschap voor infrastructuur in het onderwijs (AGION) werd in 2004 bij decreet opgericht en subsidieert de aankoop, de bouw en de verbouwing van schoolgebouwen. Zie [www.agion.be](http://www.agion.be). Samen met een decreet betreffende de energieprestaties in scholen (2007), het decreet betreffende de inhaalbeweging schoolinfrastructuur (2008) en het pilootproject passiefscholen, vormt dit het belangrijkste werkkader van de Vlaamse overheid.

<sup>114</sup> Zie [www.scholenvanmorgen.be](http://www.scholenvanmorgen.be).

### 3.9.4. Bestaande vormen van afstemming en integratie

Met het **VIP en de bijhorende cel VIP**<sup>115</sup> wil de Vlaamse overheid in de eerste plaats met één stem te spreken. Het streefdoel daarbij is een efficiënte en geïntegreerde behandeling van grootschalige investeringsprogramma's. Projecten met grote investeringsbudgetten krijgen daarom een VIP-statuuut.<sup>116</sup> Voor deze projecten wordt in eerste instantie gestreefd naar een consensus op ambtelijk niveau. Indien nodig wordt in tweede instantie de provinciale gouverneur ingeschakeld. En in derde instantie kan eventueel een ministerieel bemiddelingscomité worden ingericht dat opnieuw naar consensus op het Vlaamse beleidsniveau streeft (in samenwerking met de administratie en de gouverneur).

Daarnaast bestaat sinds kort een nieuw instrument dat – in tegenstelling tot het VIP – ook decretaal verankerd werd: het **decreet complexe projecten**.<sup>117</sup> De eerste dossiers zijn lopende. Een 'team complexe projecten', samengesteld uit ambtenaren van de departementen Ruimte Vlaanderen, LNE en MOW, behandelt de vragen van initiatiefnemers van complexe projecten. De snelheidswinst die met dit decreet wordt beoogd, steunt op de samenwerking van diverse departementen en op de overtuiging dat met dit nieuwe instrument en bijhorende nieuwe werkwijze heel wat beroepsprocedures aan het einde van het proces vermeden kunnen worden.

### 3.9.5. Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen?

Procesmatig is de afgelopen jaren duidelijk werk gemaakt van cross-sectorale beleidsafstemming rond grootschalige investeringsprogramma's. Opvallend is echter de beperkte mate waarin locatiebeleid daarbij komt kijken. Grote ruimtelijke reflecties over de locaties van scholen, ziekenhuizen, bedieningsgebieden enzovoort, lijken vaak niet echt aan de orde.

#### Een aantal ruimtelijke aandachtspunten op een rij:

- 9A. Bij vele grootschalige investeringsprogramma's komt geen (groot) **locatieonderzoek** kijken.
- 9B. Met het oog op beleidsintegratie is het noodzakelijk om, in de eerste plaats vanuit het ruimtelijk beleid, afstemming te zoeken met de 'ruimtelijke' logica van **ziekenhuizen en zorginstellingen**.
- 9C. Voor andere programma's zoals **scholenbouw** kan het ruimtelijk beleid actiever een ruimtelijk kader aanreiken.

---

<sup>115</sup> De cel VIP werd opgericht binnen het departement ruimtelijke ordening. Voor meer info zie [www.nieuwindustrieelbeleid.be/nieuws/2012/intensieve-begeleiding-bij-realisatie-projecten](http://www.nieuwindustrieelbeleid.be/nieuws/2012/intensieve-begeleiding-bij-realisatie-projecten).

<sup>116</sup> Ook alle pilootprojecten van het team Vlaams bouwmeester dragen dit statuut.

<sup>117</sup> Zie [www.complexeprojecten.be](http://www.complexeprojecten.be).

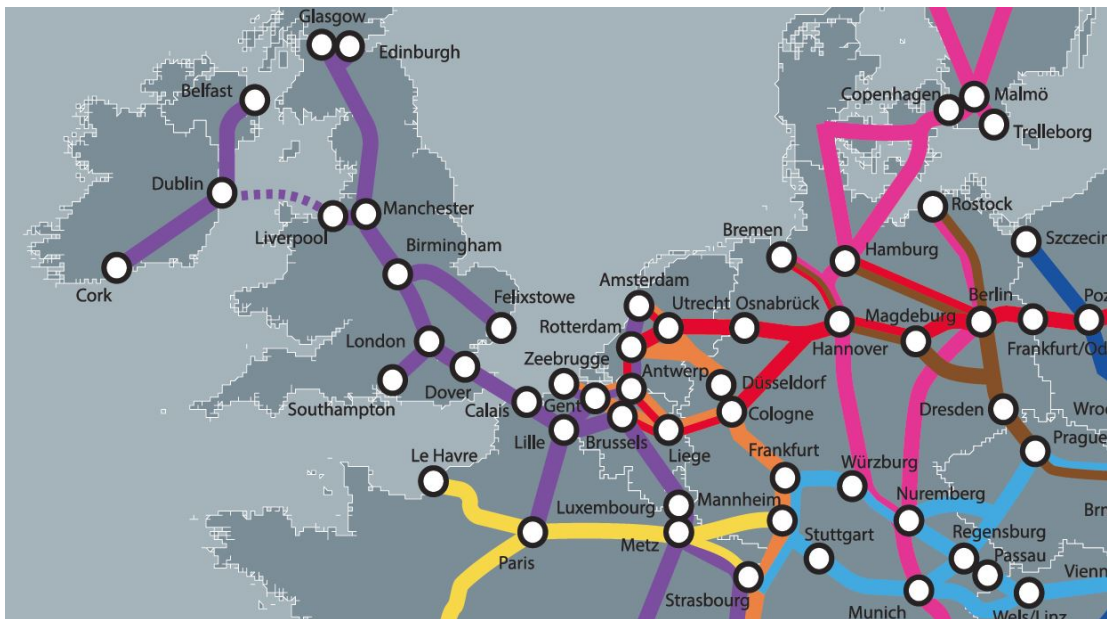
### 3.10. Mobiliteit

#### 3.10.1. Inleiding

Mobiliteit beïnvloedt de manier waarop we de ruimte organiseren, en de organisatie van de ruimte vertaalt zich in de manier waarop we ons verplaatsen. Er is dus een sterke relatie tussen beide. Dezelfde redenering geldt bijgevolg ook voor het *beleid* rond beide thema's. Voor klimaat en energie ligt die relatie dan weer anders. Hier is geen sprake van een sterke inhoudelijke overlap, maar is een afstemming van de beleidsvoering wel belangrijk om sectorale doelstellingen te realiseren. De mate van transversaliteit van het beleidsthema mobiliteit is dus erg divers.

#### 3.10.2. Multi-level government setting

Het **Europese infrastructuurbeleid** bouwt aan een Europees transportnetwerk. Dit netwerk is gekend onder de noemer *trans-european transport networks* (TEN-T). TEN-T bevat een toekomstvisie op het weg-, spoor-, lucht- en waternetwerk van de unie, en bundelt deze verbindingen in grote transportcorridors (zie Figuur 11). Een bijhorend fonds *connecting Europe facility* (CEF) investeert tussen 2014 en 2020 ruim 25 miljard euro in de realisatie van TEN-T. Er zijn ook verschillende Europese richtlijnen en werkkaders met betrekking op het mobiliteitsthema. Soms gaat het over een concreet aspect van het mobiliteitsbeleid, maar vaak ook over de afstemming van mobiliteit met andere beleidsthema's waaronder klimaat (inperken uitstoot transportsector) en energie (minder energieverbruik in transportsector) (zie eerder de betreffende thema's). Tot slot is het stedelijk gebied een belangrijk aandachtspunt binnen het Europese mobiliteitsbeleid. Een groenboek stedelijke mobiliteit beoogt er een 'nieuwe stedelijke mobiliteitscultuur'.<sup>118</sup>



Figuur 11: Corridors van het Europese TEN-T

Legende corridors door Vlaanderen: North Sea – Mediterranean (paars), Rhine-Alpine (oranje), North Sea-Baltic (rood)

Bron: <http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/corridors/doc/ten-t-corridor-map-2013.pdf>

De **federale overheid** is onder andere bevoegd voor de spoorwegen (NMBS en Infrabel) en de regie van het luchtverkeer (Belgocontrol). Voor de meeste andere modi liggen de belangrijkste bevoegdheden op het **Vlaamse overheidsniveau**. Het decreet betreffende het mobiliteitsbeleid (2009) regelt deze gewestaangelegenheden. Een belangrijk visiedocument is het mobiliteitsplan

<sup>118</sup> Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=URISERV%3A124484>.

Vlaanderen, waarvan momenteel een nieuwe versie wordt uitgewerkt.<sup>119</sup> Inzake het stads- en streekvervoer vormen het decreet van De Lijn (1990) en het decreet personenvervoer (2001) de basis voor het Vlaamse beleid. De waterwegen worden dan weer beheerd door twee naamloze vennootschappen, waterwegen en zeekanaal (W&Z) en De Scheepvaart (DS). Beide instellingen voeren een actief grondbeleid inzake watergebonden bedrijvigheid.

De **provincies** zijn sinds 2009 niet langer bevoegd voor wegenbeheer. Wel staan ze sinds lang in voor het operationaliseren van een aantal aspecten uit het Vlaamse mobiliteitsbeleid. Sinds 2012 gebeurt dit in de vorm van een zogenaamd mobiliteitscharter tussen de Vlaamse overheid en de provincies. Het fietsbeleid is daar een typisch voorbeeld van. Op dit provinciale niveau zijn ook de provinciale ruimtelijke structuurplannen en milieubeleidsplannen relevant. De **gemeenten** hebben wel heel wat lokale bevoegdheden inzake beheer. Visies worden in de vorm van gemeentelijke structuur- en mobiliteitsplannen gegoten. Mobiliteitsplannen krijgen bovendien steeds vaker vorm in intergemeentelijk samenwerkingsverband.

### 3.10.3. Inhoudelijke verkenning en ruimtevragen

#### De mobiliteitsnetwerken

Wat het **wegennet** betreft, is Vlaanderen bevoegd voor de hoofdwegen en primaire wegen, en voor sommige secundaire wegen. De gemeenten zijn bevoegd voor de overige secundaire en alle lokale wegen. Het Vlaamse mobiliteitsbeleid is in sterke mate gericht op het aanpakken van de grootste congestiedruk op het wegennet. Dit gebeurt door de realisatie van bijkomende infrastructuur en/of door in te zetten op alternatieve oplossingsrichtingen zoals het spreiden van de verplaatsingsdruk in de tijd of het verhogen van beladingsgraden. Aandachtsgebieden zijn de Antwerpse en Brusselse ring en de 25 *missing links* in het wegennet zoals die zijn opgenomen in het RSV.

Het **waterwegennetwerk** wordt geoptimaliseerd conform de Europese TEN-T-logica. Grote uitbreidingen horen daar niet bij, wel de verbreding en uitdieping van bestaande infrastructuren, de verhoging van bruggen, en de modernisering en capaciteitsvergroting van sluizencomplexen. De *missing links* worden gesitueerd op drie grote assen van de waterwegen (zie Figuur 12). De belangrijkste ruimtevraag van de waterwegen volgt uit de koppeling van watergebonden bedrijvigheid aan deze infrastructuren. Dit gaat over meer dan louter een kwantitatieve ruimteclaim. Ook het organiseren van het nodige voor- en natransport, de inpassing van deze terreinen in de grotere economische structuur enzovoort, maken deel uit van de ruimtevraag van watergebonden bedrijvigheid (zie ook eerder thema ruimtelijke economie). Nieuwe activiteiten zoals palletvervoer, afvalophaling en stadsdistributie over het water, brengen in de toekomst mogelijks nieuwe ruimtevragen met zich mee.

Onder het **openbaarvervoernetwerk** wordt het spoor-, tram- en busnetwerk begrepen. Dit kan best opgedeeld worden in regionaal of interstedelijk openbaar vervoer enerzijds en het openbaar vervoer in de verschillende stadsregio's anderzijds. De ruimtevragen zijn beperkt in die zin dat er in de komende jaren geen grote nieuwe infrastructuren zullen aangelegd worden. De ontdebbling van verschillende sporen in het Brusselse gewestelijk expresnet (GEN) en een handvol tramprojecten vormen hier enigszins een uitzondering op. Er is sprake van enkele nieuwe spoorverbindingen voor goederentransport, maar deze projecten staan op non-actief.<sup>120</sup> Aan de vele ontwikkelingsprojecten van stationsomgevingen zit wel een significante ruimtevraag vast. Daarnaast is de doorstroming van openbaar vervoer een belangrijke ruimtevraag met grote relevantie binnen een stadsregionaal kader. De uitdaging is (boven)lokaal van aard, maar institutioneel moet dit vaak op een hoger (Vlaams) beleidsniveau behandeld worden om de versnipperde bevoegdheidsverdeling te kunnen ontwarren.

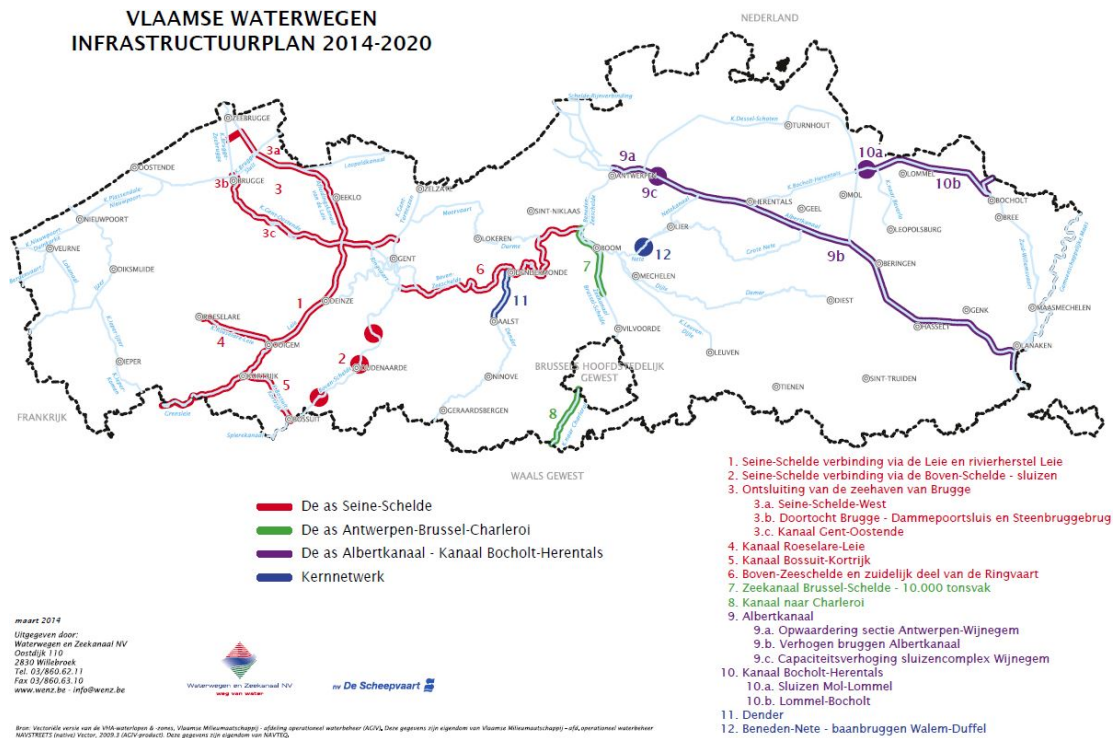
Het **fietsnetwerk** wordt steeds relevanter op een hoger schaalniveau. De opkomst van de elektrische fiets doet meer mensen voor deze modus kiezen bij het maken van grotere verplaatsingen. Deze evolutie wordt als grote opportuniteit voor stadsregionaal en zelfs interstedelijk vervoer gezien. Dit brengt ruimtevragen met zich mee, bijvoorbeeld op het vlak van bijkomende infrastructuur, en het

---

<sup>119</sup> Zie ontwerp mobiliteitsplan Vlaanderen [www.mobiliteitsplanvlaanderen.be](http://www.mobiliteitsplanvlaanderen.be).

<sup>120</sup> Het gaat bijvoorbeeld over de tweede spoorontsluiting van de Antwerpse haven en over de IJzeren Rijn tussen Antwerpen en het Duitse Ruhr-gebied.

daarbij ontsluiten van belangrijke programma's. De aanleg van fietsnelwegen naast de spoorwegen is een gekend voorbeeld. Ook het consequent doortrekken van deze netwerken binnen de stadsregio's is noodzakelijk.



**Figuur 12: Infrastructuurplan Vlaamse waterwegen 2014-2020**

Bron: W&Z nv & nv De Scheepvaart (2014). Masterplan voor de binnenvaart op de Vlaamse waterwegen: horizon 2020.

Het **netwerk van pijpleidingen** zal volgens verschillende overheidsdocumenten niet sterk uitbreiden. De ruimtevragen van de **luchtvaartsector** kunnen dan weer worden opgehangen aan een beperkt aantal puntlocaties, maar zijn weliswaar erg groot en complex van aard. Deze ruimtevragen hebben naast de relatie met andere mobiliteitsmodi betrekking op het beleidsthema milieu en ruimtelijke economie.

### Het thematisch geïntegreerde mobiliteitsbeleid

Het mobiliteitsbeleid is uiteraard **meer dan de opstelsom van de netwerken van alle modi**. Er wordt gestreefd naar een duurzame mobiliteit ten behoeve van burgers, de economie en de maatschappij, die veilig en milieuvriendelijk is, en zo weinig mogelijk grondstoffen en ruimte consumeert. Vanuit een ruimtelijke invalshoek zou het mobiliteitsbeleid in volgende doelstellingen kunnen worden samengevat:

- het streven naar doelgerichte, tijds- en kostenefficiënte verplaatsingen en het beheersen van de mobiliteitsvraag;
- de uitbouw van sterke en veilige netwerken voor de verschillende modi, en een goede, betrouwbare integratie van deze netwerken voor multimodaal gebruik;
- het leveren van een bijdrage aan de leefbaarheids-, milieu-, klimaat- en energieagenda;
- en de uitbouw van internationale economische (logistieke) netwerken.<sup>121</sup>

<sup>121</sup> Vlaamse overheid (2015). Expertenworkshop afstemmen van ruimte en mobiliteit. Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. [www.ruimtevlaanderen.be/NL/Beleid/Beleidsontwikkeling/BeleidsplanRuimte/PartnerschapBRV/ExpertenworkshopRuimte nMobiliteit](http://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Beleid/Beleidsontwikkeling/BeleidsplanRuimte/PartnerschapBRV/ExpertenworkshopRuimte nMobiliteit)

Deze geïntegreerde doelstellingen vertalen zich in divers beleid. Soms is de link met de ruimte nihil, bijvoorbeeld wanneer er gestreefd wordt naar schonere motoren door het mobiliteitsbeleid, klimaatbeleid en energiebeleid. In dat geval is verdere aandacht binnen deze studie niet relevant. Heel wat andere voorbeelden brengen wel grote ruimtevragen met zich mee. Het meest sprekende voorbeeld is wat dat betreft het beheersen van de vraag naar mobiliteit. Meer zelfs: de grote sleutels voor deze doelstelling liggen in het ruimtelijk beleid. Een ander voorbeeld zijn de sociale doelstellingen uit het mobiliteitsbeleid. Die resulteren in ruimtevragen naar minimale mobiliteit/bereikbaarheid op het hele Vlaamse grondgebied. Ook de beleidsambitie om een multimodaal netwerk te creëren, heeft een ruimtelijke impact. Dan gaat het bijvoorbeeld over de organisatie van voor- en natransport aan de knopen van het openbaarvervoernetwerk.<sup>122</sup> Mogelijke beleidsopties zijn de uitbouw van P&R-faciliteiten aan de eindhaltes van het stedelijke tramnet, het consequent doortrekken van interstedelijke fietssnelwegen tot aan de binnenstedelijke stationslocaties enzovoort.

#### 3.10.4. Bestaande vormen van afstemming en integratie

Het aantal bestaande vormen van integratie en afstemming is te groot om in dit rapport volledig aan bod te komen. Vermeldenswaardig is de **mobilitaatsraad van Vlaanderen (MORA)**, een raad met vertegenwoordigers uit het maatschappelijke middenveld die het beleidsdomein MOW bijstaat met advies.<sup>123</sup> Enkele andere voorbeelden zijn:

- *Flanders port area*: een netwerk van de havensector voor samenwerking met en participatie in het Vlaamse (haven-)beleid,
- de havencommissarissen: bruggenbouwers tussen de havens onderling en de Vlaamse overheid,
- het fietsteam: een samenwerkingsverband rond fietsbeleid tussen het departementen MOW, AWW, de waterwegbeheerders, het agentschap MDK, De Lijn, de provincies en de VVSG,
- de taskforce doorstroming openbaar vervoer,
- en het Vlaams Huis voor de Verkeersveiligheid.

#### 3.10.5. Besluit: worden de ruimtelijke aspecten opgenomen?

Verscheidene ruimtelijke aspecten die betrekking hebben op een **specifiek mobiliteitsnetwerk**, worden vandaag reeds opgenomen door het mobiliteitsbeleid zelf. Denk bijvoorbeeld aan het grondenbeleid van de waterwegbeheerders. Wat de thematische geïntegreerde doelstellingen betreft, is de uitdaging heel wat meer cross-sectoraal en complex van aard.

In het verleden is vaak het spoor van **nieuwe mobiliteitsinfrastructuur** bewandeld. De impact van deze ingrepen was groot.<sup>124</sup> Ook vandaag bestaan er nog mogelijkheden voor beleidsafstemming en –integratie met infrastructuurprojecten als basis – denk maar aan de debatten over de herinrichting van de Antwerpse ringweg. Daarbij wordt getracht om “heel wat cross-sectorale ruimtevragen te integreren.

Anderzijds zijn de beschikbare budgetten voor investeringen in mobiliteitsinfrastructuur thans zodanig beperkt dat grote, nieuwe projecten weinig talrijk zullen zijn. Dit beperkt de mogelijkheden om beleidsdoelstellingen als ‘toename van het openbaar vervoer in de modal shift’, ‘inperken van de vraag naar mobiliteit’ of ‘basisbereikbaarheid op het platteland’ te bereiken. Een van de weinige pistes die overblijft, is het **ruimtelijk locatiebeleid**.<sup>125</sup> Door te beïnvloeden waar woningen, bedrijvigheid, scholen, ziekenhuizen enzovoort zich bevinden, kan het mobiliteitsgedrag worden gestuurd. Hier stelt

---

<sup>122</sup> Het gaat dan bijvoorbeeld over de uitbouw van P&R-faciliteiten aan de eindhaltes van het stedelijke tramnet, het consequent doortrekken van interstedelijke fietssnelwegen tot aan de binnenstedelijke stationslocaties enzovoort.

<sup>123</sup> Voor meer info zie [www.mobilitaatsraad.be](http://www.mobilitaatsraad.be).

<sup>124</sup> Voor illustraties zie bijvoorbeeld Van Acker, M. (2014). From flux to frame.

<sup>125</sup> Fiscaliteit is een zeer belangrijke andere piste, maar deze valt buiten de scope van dit onderzoek.

het mobiliteitsbeleid zich erg faciliterend op. Voor beslissende beleidskeuzes wordt duidelijk gekeken naar het ruimtelijk beleid.

Een aantal ruimtelijke aandachtspunten op een rij:

- 10A. Een van de hoofddoelstellingen van het mobiliteitsbeleid, het inperken van de mobiliteitsvraag, vergt een **sterker ruimtelijk locatiebeleid** als middel om de *verplaatsingsnood* te verkleinen. In de praktijk gaan perifere ontwikkelingen tegen deze opportuniteit in.
- 10B. Perifere ruimtelijke ontwikkelingen leiden in vele opzichten tot cross-sectorale tegenstrijdigheden in het beleid. Het (ruimtelijk) **instrumentarium** is ontoereikend om deze ontwikkelingsdynamiek, en de slapende perifere bouwvoorraad van de gewestplannen, te desorganiseren. Een doordachte koppeling met ruimtelijke verdichting op knooppuntlocaties is wenselijk.
- 10C. Mobiliteitsprojecten worden thans niet of erg beperkt **gefinancierd** vanuit de ruimtelijk ontwikkelingspotenties die ze creëren/versterken. Het beleid beperkt zich in belangrijke mate tot het faciliteren van stromen. Dit is een gemiste kans voor beleidsintegratie.
- 10D. De ontwikkeling van **internationale economische netwerken** vergt verregaande integratie tussen ruimtelijke economie, mobiliteit en ruimte.
- 10E. Specifiek voor de **luchthavens** is een gebiedsgerichte aanpak aangewezen.
- 10F. De potentiële doorbraak van de (elektrische) **fiets** voor het maken van langeafstandsverplaatsingen zou een belangrijk middel kunnen zijn om beleidsintegratie te bereiken op Vlaams niveau. Dit vergt ondersteuning van de stedelijke overheden.
- 10G. De **sociale doelstellingen** uit het mobiliteitsbeleid gaan in essentie over een ruimtelijke bezorgdheid: bereikbaarheid. Meer beleidsintegratie is wenselijk.

## 4. Cross-sectorale kansenvelden

### 4.1. Inleiding

Het eindresultaat van onderzoekfase 1 leverde het nodige werkmateriaal voor de tweede onderzoeksfase die werd aangevat in januari 2016. De sectorale matrices en aandachtspunten zijn grondig met elkaar geconfronteerd om huidige en toekomstige opportuniteiten tot afstemming en integratie te benoemen. Deze prioritaire kansenvelden zijn uitgewerkt en geselecteerd zodat:

- C1. **Vanuit een ruimtelijke benadering een maatschappelijke meerwaarde kan ontstaan.** De koppeling is essentieel. Indien de meerwaarde vanuit het ruimtelijk beleid te beperkt is, werd het kansenveld niet verder uitgewerkt.
- C2. **Doelstellingen uit meerdere beleidsthema's geïntegreerd kunnen worden.** Indien de meerwaarde enkel of vooral ontstaat uit bilateraal overleg met één beleidsdomein, dan is de integratierol te beperkt om in dit rapport te worden uitgewerkt.
- C3. **Het een rol betreft die op vandaag niet wordt opgenomen.** Indien de nodige samenwerkingsplatformen reeds bestaan, is het weinig wenselijk hier een bijkomend initiatief te nemen en kan het beter zijn dit bestaande platform inhoudelijk te ondersteunen.
- C4. **Het departement Ruimte Vlaanderen bestuurskundig goed geplaatst is om een regierol op te nemen.** Andere thema's waarin Ruimte Vlaanderen beter ondersteunend kan werken, werden niet verder uitgewerkt, met uitzondering van deze waar de ondersteuning zich binnen het nog op te richten departement Omgeving zou kunnen bevinden.

De aandachtspunten uit het vorige hoofdstuk werden geïntegreerd tot volgende **negen prioritaire kansenvelden (KV)**.

- KV1. verruimtelijken van het beleid voor hernieuwbare energieproductie
- KV2. operationaliseren van het principe 'kwalitatieve ruimtelijke clustering'
- KV3. opvangen van de ruimtelijke weerslag van de woonbehoeften
- KV4. faciliteren van dynamische bedrijvigheid met maximale ruimtelijke verweving
- KV5. sturen van regionale klimaatadaptatie
- KV6. agenderen van mitigatie via ruimtelijke doorwerking in het Vlaamse klimaatmitigatiebeleid
- KV7. opnemen van het regionaal openruimtebeleid
- KV8. verbreden van het waterbeheersingsbeleid
- KV9. inzetten op omgevingskwaliteit

De resultaten zijn **uiteenlopend** van aard. Sommige kansenvelden worden op heden nog niet vanuit het ruimtelijk beleid benaderd. In andere gevallen is het ruimtelijk beleid wel reeds actief, maar volgt uit de analyse een nood aan verbreding of bijsturing van deze aanpak. Daarnaast zijn er ook kansenvelden waarvan het initiatief aan (boven-)lokale overheden is, maar die onmiskenbaar ook een inbedding vergen op het Vlaamse bestuursniveau.

De negen kansenvelden verschillen naar mate van transversaliteit, maar **zijn allemaal significant transversaal**. Zeker wanneer een kansenveld gebaseerd is op aandachtspunten uit een beleidsthema dat *op zich* reeds erg transversaal is, bijvoorbeeld het plattelandsbeleid, zijn de kansenvelden dat logischerwijs ook.

Tot slot, deze negen kansenvelden zijn het resultaat van een tijdsgebonden studie, waarbij ook de gekozen methodologie een belangrijke impact heeft op het resultaat. **Dit resultaat moet dan ook begrepen worden binnen de specifieke onderzoeksopzet en is niet-exhaustief noch limitatief.**



De kansenvelden **integreren maximaal de thematische aandachtspunten** uit het vorige hoofdstuk. Onderstaande tabel geeft aan binnen welke kansenvelden de aandachtspunten werd opgenomen, en welke niet weerhouden werden op basis van de vier voorgaande criteria (C1-C4).

opgenomen in KV1	1C, 1E, 2A, 2B, 2C, 2D, 2E, 2F, 2H, 2I, 3B, 4F, 5C, 7A
opgenomen in KV2	1H, 1E, 2C, 2E, 2F, 2G, 2I, 3A, 3B, 3C, 3D, 4A, 4C, 6A, 6B, 6C, 6D, 6E, 6F, 7B, 8C, 8D, 8E, 9A, 9B, 9C, 10A, 10B, 10G
opgenomen in KV3	1D, 2G, 3C, 6A, 6B, 6C, 6D, 6E, 6F, 7A, 7B, 10A, 10B, 10C
opgenomen in KV4	2E, 3B, 3D, 4D, 5C, 7A, 7B, 8A, 8B, 8C, 8D, 8E, 8F, 8H, 10A, 10D, 10E
opgenomen in KV5	1A, 1B, 1E, 1F, 1G, 2D, 3B, 4B, 4D, 4 <sup>E</sup> , 4F, 5C, 8G
opgenomen in KV6	1A, 1C, 1D, 2G, 4C, 6B, 6F, 8D, 8F, 9A, 10A
opgenomen in KV7	2D, 3A, 3B, 4A, 4B, 4C, 4E, 4F, 5A, 5B, 5E, 5F, 7B
opgenomen in KV8	1E, 1F, 1G, 1H, 1I, 3A, 3B, 4A, 4E, 5E, 5F, 6B, 7B
opgenomen in KV9	1A, 1E, 1H, 1I, 3A, 3D, 5D, 5E, 5F, 7A, 7B
uitgesloten/bijgestuurd wegens C1	
uitgesloten/bijgestuurd wegens C2	4D
uitgesloten/bijgestuurd volgens C3	8G, 8H
uitgesloten/bijgestuurd volgens C4	8H, 9A, 10F

## 4.2. Uitwerking van negen prioritaire kansenvelden

### 4.2.1. KV1: Verruimtelijken van het beleid voor hernieuwbare energieproductie



*Op Europees niveau worden kwantitatieve beleidsdoelstellingen geformuleerd voor de productie van hernieuwbare energie. Het Vlaamse antwoord beperkt zich in sterke mate tot een vergunningenkader en is bijgevolg sterk vraagvolgend. Daarmee is het onduidelijk of en hoe de Europese kwantitatieve doelstellingen gehaald zullen worden. Het kansenveld maakt een ruimtelijke vertaling van deze doelstellingen, werkt actief naar de realisatie van dit doel, en maakt daarbij een aantal strategische ruimtelijke keuzes. Meervoudig ruimtegebruik is hier essentieel.*

#### Wat is het inhoudelijke probleem?

De kwantitatieve doelstellingen inzake hernieuwbare energie zijn sterk verankerd in het beleid van de verschillende bestuursniveaus. In essentie dalen deze doelstellingen top-down neer van het internationale en Europese niveau tot het Vlaamse, provinciale en lokale beleidsniveau. Dit is uiteraard geen probleem – integendeel. De doelstellingen brengen wel grote ruimtevragen met zich mee. In Vlaanderen is hier geen ruimte *as such* voor voorzien. Verweving met andere vormen van ruimtegebruik is dus een *must*, en dat vraagt verregaande beleidsintegratie.

Dit wordt vooralsnog niet opgenomen op het Vlaamse beleidsniveau. De kwantitatieve doelstellingen worden niet ruimtelijk vertaald. Het beleid beperkt zich in sterke mate tot het vergunningenbeleid. Daarmee neemt de overheid een vraagvolgende houding aan gezien het initiatief voor de realisatie van hernieuwbare energieproductie-installaties volledig bij andere actoren ligt. Hierdoor blijven enkele belangrijke vragen onbeantwoord. Met name:

- Wat is de ruimtelijke impact van de kwantitatieve beleidsdoelstellingen?
- En zullen die doelstellingen überhaupt gehaald worden?

Tot slot brengen de verschillende hernieuwbare energieproductie-installaties een aantal mogelijke perverse effecten met zich mee. Het gaat niet louter om ruimtelijke bezorgdheden (bijvoorbeeld omgevingskwaliteit bij plaatsen van windmolens). Vaak zijn het uitdagende beleidsintegratievraagstukken die verschillende sectoren overstijgen (bijvoorbeeld het aanpassen van de ruimtelijke organisatie in functie van diepe geothermie zal vaak strijdig zijn met mobiliteitsdoelstellingen).

#### Hoe ziet het kansenveld er uit?

Het kansenveld voor beleidsafstemming en –integratie rond dit thema is tweeledig. Enerzijds is er nood aan een soort ‘ruimtelijk masterplan hernieuwbare energie’ voor Vlaanderen. De ruimtelijke impact van sommige vormen van hernieuwbare energie is immers niet min, en soms schuilen perverse effecten (ruimtelijk, klimaat, voedselproductie...) in de verschillende technologieën. Het is aan de Vlaamse overheid om een aantal hoofdlijnen aan te geven over wat de *go’s* en de *don’t go’s* zijn. Enkele voorbeelden:

- Worden zonneparken op het maaiveld ondersteund of niet? Zo ja, waar?
- Zijn windmolens in de open ruimte wenselijk, of moeten ze maximaal aansluiten bij bestaande harde inrichtingen? Welke vormen van meervoudig ruimtegebruik zijn wenselijk? Is dit compatibel met de afstandsbuffering en uitsluitingscriteria waarmee thans gewerkt wordt in de mathematische modellen?
- Welke toepassingen van diepe geothermie zullen worden ondersteund? Is het wenselijk het ruimtelijk beleid aan te passen, ook met het oog op de beleidsdoelstellingen van mobiliteit, platteland enzovoort?

- Hoe kan de productie van biobrandstoffen zodanig georganiseerd worden dat dit maximaal in overeenstemming is met andere ruimtevragen, bijvoorbeeld uit landbouw? Hoe zien mogelijke synergieën er uit (teelt, meervoudig ruimtegebruik, schaalniveau...).

Het masterplan moet er bovendien in slagen het niveau van individuele technologieën te overstijgen door het energiesysteem in zijn geheel te bestuderen.

Het beleidsvacuüm tussen de kwantitatieve doelstellingen en de praktijk kan echter niet alleen overbrugd worden door zo'n 'masterplan'. Ook de effectieve uitwerking en de uitbouw van regionale energielandschappen in Vlaanderen is noodzakelijk.<sup>126</sup> De interrelatie tussen beide is duidelijk: het masterplan is nodig om processen rond regionale energielandschappen te kaderen, maar de praktijkervaring is ook cruciaal om de opmaak van zo'n masterplan te inspireren. Het schaalniveau van deze tweede zijde van het kansenveld is regionaal, bijvoorbeeld voor de kustregio, de Kempen, de Vlaamse Ruit, Limburg...

Aandachtspunten zijn de afstemming van diverse ondergrondse ruimteclaims, en onderzoek naar de mogelijke potenties van decentrale energienetten.

De algemene **benaderingswijze van dit kansenveld is zowel generiek als gebiedsgericht**. Het generieke aspect heeft betrekking op het masterplan, en de inhoudelijke keuzes die op een strategisch (Vlaams) niveau dienen worden gemaakt. De gebiedsgerichte benadering heeft dan weer betrekking op de regionale energielandschappen, rekening houdende met de regionale diversiteit van ruimtelijke kenmerken met relevantie voor hernieuwbare energieproductie.

### Welke partners komen in beeld?

De productie van hernieuwbare energie is ingegeven vanuit klimaatdoelstellingen. Afstemming tussen energie en **klimaat** is dus cruciaal. Daarenboven heeft de analyse aangetoond dat sommige energieproductietechnologieën langs omwegen mogelijks ook perverse klimaateffecten hebben, wat het belang van beleidsafstemming enkel vergroot. Een ruimtelijke blik maakt deze effecten bijzonder tastbaar.

Hernieuwbare energieproductie wordt thans reeds opgenomen in het **plattelandsbeleid** en het **stedenbeleid**. In het plattelandsbeleid gebeurt dit hoofdzakelijk in de gebiedsgerichte werking, in het stedenbeleid in de vorm van enkele thematische criteria in bijvoorbeeld het stadsvernieuwingbeleid. Dit zijn twee belangrijke sporen om te erkennen in het kansenveld. Uiteraard vormt ook het tussengebied een aandachtzone voor het kansenveld, maar geen van beide domeinen is hier echt actief.

Ook met de beleidsthema's **landbouw, natuur en milieu** is beleidsafstemming wenselijk. Zo moet vermeden worden dat de productie van energiegewassen de voedselproductie in het gedrang brengt. Wanneer deze gewassen echter ook sterke ecologische potenties hebben, en bijvoorbeeld kunnen worden ingeschakeld in het natuurverwevingsverhaal, vormen ze misschien net een oplossing eerder dan een probleem. Ook het aanwenden van biomassa-reststromen vergt afstemming. Cross-sectoraal onderzoek is hier noodzakelijk, evenals het ontwikkelen van een aantal gedeelde ruimtelijke configuraties die deze ruimtevragen trachten te integreren.

Indien decentrale energienetten ooit ondersteund zullen worden, dan is de relatie tussen **wonen, steden, economie en investeringsprogramma's** cruciaal. Gezien ruimtelijke nabijheid hierbij de essentie vormt, is ruimte daarbij het enige zinvolle platform. De opportuniteit zal echter in de eerste plaats lokaal zijn, met een strategische rol voor het Vlaamse ruimtelijk beleid.

Ook **profit-actoren en kennisinstellingen** hebben een belangrijke rol te vervullen in dit kansenveld, bijvoorbeeld als het gaat over het onderzoeken van de technische en economische potenties van de verschillende technologieën. Voor verschillende technologieën is **fiscaliteit** ook een belangrijk subthema. Dat geldt ook voor **burgerparticipatie** (denk maar aan de inpassing van winturbines), al werkt deze bezorgdheid vooral door op het lokale niveau. Op het vlak van **instrumentarium** zijn wel

---

<sup>126</sup> Zie alvast Vlaamse overheid (2016). Labo Ruimte Energielandschap Vlaanderen.

stappen denkbaar.<sup>127</sup> Het is cruciaal om het beleidsthema energie cross-sectoraal op te vatten in het BRV. Zo niet zijn beleidsconflicten waarschijnlijk, worden opportuniteiten gemist en is het weinig waarschijnlijk dat de energiedoelstellingen zullen worden gehaald.

---

<sup>127</sup> Zie bijvoorbeeld de lopende studie 'de rol van ruimtelijke ordening in de energie- en klimaattransitie' in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

#### 4.2.2. KV2: Operationaliseren van het principe 'kwalitatieve ruimtelijke clustering'



*Dit kansenveld is gericht op het clusteren van ruimtelijke kwaliteit – van op het laagdynamische platteland tot aan de hoogdynamische knooppunten van het openbaarvervoernetwerk. Voor het platteland waar het voorzieningenniveau daalt, gaat het specifiek over het streven naar kwalitatieve voorzieningencusters, als alternatief voor het krampachtig behoud van wat er momenteel nog is. Aan de andere kant van het spectrum, in hoogdynamische gebieden, is het kansenveld gericht op het creëren van kritische massa aan de knooppunten van het openbaar vervoer, en het tegelijk desorganiseren van perifere ontwikkelingen elders. Het kansenveld opent perspectieven voor heel wat afstemming en integratie met andere beleidsthema's.*

##### **Wat is het inhoudelijke probleem?**

Het platteland wordt geconfronteerd met een dalend voorzieningenniveau, waardoor de levenskwaliteit op deze plekken afneemt. Dit geldt in het bijzonder voor regio's die geconfronteerd worden met een daling van het aantal inwoners, bijvoorbeeld in Haspengouw. Het plattelandsbeleid tracht dit op te nemen onder de noemer 'leefbare dorpen'. Vele beleidsinitiatieven zijn weliswaar succesvol in het verzachten van de symptomen, maar raken niet aan de kern van het probleem. Ze zijn een nuttige vorm van symptoombestrijding.

Aan de andere zijde van het spectrum bevinden zich de stadsregio's en de knooppunten van het openbaar vervoer. Het is stilaan algemeen aanvaard dat vele ruimtelijke ontwikkelingen op deze plekken geconcentreerd moeten worden. Thans blijft het ruimtelijk programma er echter vaak ontoereikend: er is te weinig kritische massa van woningen en voorzieningen. Bovendien heeft het huidige beleid weinig aandacht voor het tegelijkertijd desorganiseren van de ontwikkelingsdynamiek op perifere plekken. Daardoor sluiten vele ontwikkelingen in de praktijk niet aan bij het knooppuntenconcept. Dit bemoeilijkt het behalen van de beleidsdoelstellingen uit diverse andere beleidsthema's, waaronder mobiliteit (afbouw mobiliteitsvraag), klimaat (inperken aantal voertuigkilometers over de weg) enzovoort.

Al maken we een onderscheid tussen het laagdynamische platteland enerzijds en het hoogdynamische gebied anderzijds, de aanpak van beide probleemstellingen volgt dezelfde logica. Het kansenveld beslaat dan ook het hele spectrum van platteland tot stad.

##### **Hoe ziet het kansenveld er uit?**

Het kansenveld kan samengevat worden als 'het operationaliseren van het principe kwalitatieve ruimtelijke clustering'. De visie 'kwalitatieve ruimtelijke clustering' bestaat immers reeds, en hoeft dus niet heruitgevonden te worden. Het is vooral kwestie van deze visie voluit te operationaliseren – uiteraard in het ruimtelijk beleid maar zeker ook cross-sectoraal.

Concreet voor het laagdynamische platteland komt dit neer op het aangeven van een structuur die de basis kan vormen voor een beleid dat streeft naar kwalitatieve voorzieningencusters.<sup>128</sup> "Niet de directe aanwezigheid van voorzieningen en diensten, maar wel de kwaliteit van de woonomgeving, bereikbaarheid en de sociale cohesie zijn van toenemend belang", stelt het plattelandsbeleid daaromtrent.<sup>129</sup> Met 'bereikbaarheid' wordt alvast een belangrijke cross-sectorale relatie met het thema mobiliteit aangehaald.

Concreet voor de hoogdynamische knooppunten van het openbaarvervoernetwerk komt dit neer op het creëren van kritische massa op deze knooppunten. Dat geldt zowel voor woningen, maar even goed voor scholen, dienstverlenende bedrijven, winkels, publieke voorzieningen enzovoort. Met het oog op de integratie van verschillende andere beleidsdoelstellingen uit mobiliteit, klimaat enzovoort, is het noodzakelijk dit beleid te combineren met het desorganiseren van perifere ontwikkelingen.

<sup>128</sup> Dit is niet hetzelfde als het streven naar het behoud van alle bestaande voorzieningen, noch het herstel van historische voorzieningenniveaus.

<sup>129</sup> VLM (2013). Vlaams plattelandsbeleidsplan. Actieprogramma 2013-2015.

De ruimtelijke principes die hiervoor de basis kunnen leggen, bestaan reeds op theoretisch niveau. Alleen zijn ze te weinig geoperationaliseerd om ook grote effecten op het terrein te hebben.

De algemene **benaderingswijze van dit kansenveld is hoofdzakelijk generiek**. Het is immers in de eerste plaats cruciaal om knooppuntlocaties aan te geven en plaatsen voor voorzieningenclustering op een strategisch, Vlaams niveau. Dit generieke kader vormt desalniettemin ook een belangrijk element wordt voor de gebiedsgerichte werking (al dan niet van andere overheidsinstellingen). Ook gebiedsgerichte pilootprojecten vanuit het ruimtelijk beleid zijn denkbaar.

### Welke partners komen in beeld?

Aan de basis van dit kansenveld ligt dus een netwerkconcept 'kwalitatieve ruimtelijke clustering'. Ruimte Vlaanderen beschikt reeds over interessant studiemateriaal om dit concept tastbaar te maken.<sup>130</sup> Het belangrijkste aspect van het kansenveld is het maken van een cross-sectorale operationele vertaalslag van dit concept, samen met andere beleidsthema's.

**Mobiliteit** is één van die thema's. Aan de plattelandszijde van het spectrum kan het concept mee de basis vormen voor de realisatie van basisbereikbaarheid. Aan de hoogdynamische zijde tekent het de hoofdstructuur uit voor een ruimtelijke organisatie die de verplaatsingsnood verkleint en die het gebruik van het openbaar vervoer een stuk vanzelfsprekender maakt. Hier zouden mobiliteitsprojecten mee gefinancierd moeten worden vanuit de ruimtelijke ontwikkelingspotenties die ze creëren of versterken. In dit hoogdynamische gebied vindt de beleidsintegratie-oefening ook meteen aansluiting bij de doelstellingen van het **klimaatbeleid** (zie KV 6).

Het locatiebeleid is hier, met het oog op een goede bereikbaarheid en duurzame mobiliteitsafwikkeling, minstens even belangrijk. Het is meer bepaald cruciaal om het concept 'kwalitatieve ruimtelijke clustering' als kapstok te gebruiken om de ruimtelijke organisatie van het **wonen** (zie KV3), van **ruimtelijke economie** (zie KV4) en van **grootschalige investeringsprogramma's** aan op te hangen. Wat betekent de visie bijvoorbeeld voor de organisatie van de zorg? Hier dient afstemming gezocht te worden met de 'ruimtelijke logica' van zorginstellingen en ziekenhuizen. Het desorganiseren van perifere ontwikkelingen opent bovendien bijkomende perspectieven voor beleidsafstemming en –integratie: bijvoorbeeld met landbouw voor het vrijwaren van vruchtbare landbouwgronden, of met energie voor de bouw van windturbines op perifere locaties.

Het kansenveld beperkt zich niet tot de uitersten platteland en stad. Niettemin zijn de bijhorende beleidsdomeinen, het **plattelands-** en het **stedenbeleid**, belangrijke partners. Voor het plattelandsbeleid kan het concept de nodige houvast bieden bij de gebiedsgerichte werking door een beleidsrichting aan te geven op een bovenlokaal niveau. Het zou ook moeten helpen in de zoektocht naar het moeilijke instrumentele evenwicht tussen de verrommeling van het platteland enerzijds, en een multifunctionele ontwikkeling anderzijds. Voor het stedenbeleid zal het in de eerste plaats een bevestiging zijn dat steden inderdaad plekken zijn waar de concentratie van verschillende activiteiten wenselijk is. Daarnaast komen echter ook goed bereikbare randstedelijke en interstedelijke locaties in beeld die de klassieke focus van het stedenbeleid kunnen aanvullen.

Een bijkomend aandachtspunt is de afstemming van de beleidsvisie voor diepe geothermische energie (zie KV1) met de concepten van dit kansenveld.

---

<sup>130</sup> Zie bijvoorbeeld de lopende studie VITO (2016). Ontwikkelingskansen op basis van knooppuntwaarde en nabijheid voorzieningen. Of SumResearch (2013). Analyse van de stedenstructuur in Vlaanderen en Brussel (daily urban systems).

### 4.2.3. KV3: Opvangen van de ruimtelijke weerslag van de woonbehoeften



*De organisatie van het wonen blijft in Vlaanderen geketend aan de historische gewestplanbestemmingen. Daardoor druist de praktijk in tegen de principes van een goede ruimtelijke ordening, maar evengoed tegen de doelstellingen van het klimaatbeleid, mobiliteitsbeleid, landbouwbeleid enzovoort. Deze ruimtelijke weerslag van het woonbeleid wordt niet opgenomen door het woonbeleid zelf. Het kansenveld zoekt een uitweg uit deze impasse en zet daarbij de juiste woontypologieën in op de juiste plaats. Dit vereist bovendien een nieuwsoortig instrumentarium.*

#### **Wat is het inhoudelijke probleem?**

Demografische evoluties brengen veranderende woonbehoeften met zich mee. Het Vlaamse woonbeleid heeft de ambitie om die behoeften op te vangen, bijvoorbeeld die van een groeiende bevolking, van een vergrijzende bevolking of van een bepaalde doelgroep. De ruimtelijke weerslag van deze doelstellingen wordt momenteel niet opgenomen binnen het woonbeleid.

Eén uitzondering is het BSO, waarmee een duidelijke kwantitatieve doelstelling werd geformuleerd voor sociale huisvesting. Het grond- en pandendecreet voorziet een uitzonderingsregel voor het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden indien dit in functie van het BSO gebeurt. Dit resulteert echter in perverse effecten op het terrein. Het probleem reikt een heel stuk verder dan een bilaterale kwestie tussen het woonbeleid enerzijds en het ruimtelijk beleid anderzijds. Zo is het aansnijden van perifere woonuitbreidingsgebieden niet in synergie met de ruimtevragen en beleidsdoelstellingen van het mobiliteitsbeleid. Het werkt de auto-afhankelijkheid in de hand en brengt mensen die sociaaleconomisch zwakker staan en zich geen wagen kunnen veroorloven naar vervoersarmoede. Het beleid is ook conflicterend met de ruimtevragen van het klimaatbeleid indien het een watergevoelig terrein is, met landbouwbeleid indien het in landbouwgebruik is enzovoort. Voor de ruimtelijke opvang van andere woonbehoeften is de vaststelling gelijklopend.

#### **Hoe ziet het kansenveld er uit?**

Het opvangen van de ruimtelijke weerslag van de woonbehoeften is de hoofddoelstelling van dit kansenveld. Een nieuwsoortig instrumentarium is daarbij noodzakelijk.

Met het oog op ruimtelijke omgevingskwaliteit en de afstemming met beleidsdoelstellingen uit diverse andere beleidsthema's, is het cruciaal dat deze woningen op de juiste plaats terechtkomen. Deze bezorgdheid wordt opgenomen binnen het kansenveld. Daarbij kan voor een stuk aansluiting worden gevonden bij het knooppuntenconcept van het voorgaande kansenveld (KV2). De uitdaging overstijgt niettemin de stimulerende logica van dat knooppuntenconcept. Ook op plekken die vrijwel geen knooppuntwaarde bezitten, bestaan woonbehoeften die ruimtelijk opgevangen moeten worden. Denk maar aan vergrijzing op het platteland. Extra ruimtebeslag wordt waar mogelijk vermeden. Hier zijn grote stappen denkbaar, bijvoorbeeld door veel sterker in te zetten op verdichting of op de hergebruiksmogelijkheden van leegstand.<sup>131</sup>

Dit voert automatisch naar een derde belangrijk deelaspect van het kansenveld: het uitbouwen van een **instrumentarium** dat flexibel weet om te gaan met de historische gewestplanbestemmingen. Thans loopt het hier vaak fout, en sluit de ruimtelijke weerslag van het woonbeleid niet aan bij de principes van een goede ruimtelijke ordening of bij de doelstellingen uit andere beleidsthema's – zoals het voorbeeld van het BSO illustreert. Het kansenveld moet hier onder meer een antwoord bieden op de specifieke problematiek van de financiële impact die het woonbeleid heeft op lokale belastinginkomsten, waardoor het thans moeilijk/onmogelijk is om administratieve grenzen te overstijgen. Een vereveningsmechanisme is hier noodzakelijk.

---

<sup>131</sup> Zie ook de lopende opdracht 'Kwantificeren van hergebruiksmogelijkheden van leegstaande en onderbenutte panden in Vlaanderen', uitgevoerd door SumResearch, Atelier Romain en GIM in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

De algemene **benaderingswijze van het kansenveld is generiek**. Het gaat immers in de eerste plaats om de nood aan een aantal sterke beleidslijnen op Vlaams niveau. De sterke koppeling met het instrumentarium is hier getuige van.

#### **Welke partners komen in beeld?**

Er zou gesteld kunnen worden dat dit kansenveld in belangrijke mate over een **bilaterale relatie** gaat tussen het woonbeleid enerzijds en het ruimtelijk beleid anderzijds. Dat is in zekere zin ook effectief het geval, bijvoorbeeld voor wat de zoektocht naar een sterk instrumentarium betreft. Desalniettemin is het kansenveld niet geschrapd op basis van het tweede selectie criterium (C2) dat stelt dat enkel kansenvelden die meerdere beleidsthema's integreren worden weerhouden. Immers, beleidsintegratie tussen beide thema's zou onmiskenbaar ook indirect een aantal winsten kunnen opleveren wanneer door een betere ruimtelijke organisatie van het wonen ook aansluiting wordt gevonden bij doelstellingen uit het klimaatbeleid, mobiliteitsbeleid, landbouwbeleid enzovoort.

Het beleidsthema **zorg** verdient daarnaast bijkomende aandacht. Het opvangen van de zorgbehoeftes van een vergrijzende bevolking, vergt verregaande beleidsafstemming met het ruimtelijk beleid en met mobiliteit (bereikbaarheid).

De impact van **fiscaliteit** op de organisatie van het wonen in Vlaanderen vormt een belangrijk aandachtspunt. Het onderzoeken van de mogelijkheden voor territoriale selectiviteit ter ondersteuning van een kwalitatief ruimtelijk woonbeleid, is wenselijk.



#### 4.2.4. KV4: Faciliteren van dynamische bedrijvigheid met maximale ruimtelijke verweving



*Het overheidsbeleid rond ruimtelijke economie slaagt er onvoldoende in succesvol om te gaan met het dynamische karakter van bedrijvigheid en de daaruit volgende transformatiebehoeften. Ook de verweving van formele bedrijfslocaties met andere vormen van ruimtegebruik is thans ondermaats. Het kansenveld werkt aan een sterk locatiebeleid voor een brede waaier aan bedrijfsvormen. Daarbij wordt zowel gefocust op bedrijfslocaties in het stedelijk gebied tot bedrijvigheid op het platteland, als op de locatiewensen van grote bedrijven. In alle gebieden wordt gestreefd naar een maximale verweving van de bedrijfsactiviteiten met andere vormen van ruimtegebruik.*

##### Wat is het inhoudelijke probleem?

Het ruimtelijk economisch beleid is in belangrijke mate gericht op het aanbieden van geschikte locaties voor bedrijvigheid. In de praktijk blijkt het moeilijk om dit te koppelen aan de **dynamische aard van bedrijvigheid**. Vele startupbedrijven ontstaan op informele locaties, bijvoorbeeld op het platteland, of in een garage in het stedelijk gebied. In geen van de geanalyseerde beleidsthema's wordt dat op zich als een probleem bestempeld. Maar regelmatig ontgroeien deze startups later hun premature stadium, met conflicterende ruimtevragen tot gevolg. Hier mist het overheidsbeleid vaak het momentum;

- enerzijds door een gebrek aan kennis over het betreffende bedrijf (monitoring) en door de afwezigheid van een kader dat de doorgroeiers begeleidt naar formele locaties,
- anderzijds door het ontbreken van voldoende formele bedrijfslocaties, en dus de afwezigheid van een fundamenteel instrument om het bedrijf te motiveren tot het maken van een wenselijke locatiekeuze.

In een dichtbebouwde stedelijke context wordt de zoektocht naar alternatieve uitbreidingslocaties in zekere zin 'morfologisch' afgedwongen. Dit is op het platteland veel minder het geval. De dichtheden liggen er een stuk lager en uitbreidingen in de open ruimte zijn vaak mogelijk. Dit versterkt hier de problematiek. Deze probleemstelling gaat ook op voor grotere bedrijven die zich vanwege historische redenen op een specifieke locatie bevinden, en die in de huidige context niet meer kunnen/mogen uitbreiden. Daarnaast is ook het huisvesten van grote buitenlandse economische activiteiten geen vanzelfsprekendheid.

De **(multimodale) bereikbaarheid** van al deze bedrijfslocaties vormt een grote uitdaging. Dienstverlenende activiteiten die veel personenmobiliteit generen, bevinden zich nog onvoldoende systematisch aan de knooppunten van het openbaarvervoernetwerk. Voor andere vormen van bedrijvigheid is de potentiële integratie met modi als het spoor of de binnenvaart nog onderbenut. Bovendien wordt voor perifere bedrijfslocaties thans te vaak gekozen voor infrastructuur aanleg naar deze slecht bereikbare plaatsen, en wordt het denkspoor waarbij die locatie *an sich* in vraag gesteld wordt zeer weinig bewandeld. Dit alles resulteert in conflicten met de ruimtevragen van diverse andere beleidsthema's (zie ook KV2).

Het effectief reserveren van ruimte voor bedrijvigheid zal altijd deel uitmaken van het beleid. In het verleden werd die ruimte echter te vaak geïsoleerd van andere functies gecreëerd. Met het oog op zuinig ruimtegebruik én bereikbaarheid door nabijheid, is het noodzakelijk veel sterker in te zetten op de **verweving** van bedrijvigheid met andere vormen van ruimtegebruik. Een groot deel van de bedrijven die perfect verweven zouden kunnen worden met andere ruimtefuncties, bevindt zich thans alsnog op monofunctionele bedrijven- of kantorenterreinen.

##### Hoe ziet het kansenveld er uit?

Het kansenveld breekt in de eerste plaats **de focus** op formele bedrijven- en kantorenterreinen open. Ruim 80% van de bedrijven is immers in verweven gebieden gevestigd, zoals woongebieden, stadscentra, langs steenwegen of in het agrarisch gebied. Het kansenveld zet vervolgens enerzijds in op locatiebeleid, en anderzijds op een maximale verweving.

Het **locatiebeleid** vindt voor een stuk aansluiting bij het knooppuntenconcept uit KV2, bijvoorbeeld als het gaat om dienstverlenende bedrijven die heel wat personenmobiliteit genereren. Heel wat andere vormen van bedrijvigheid generen minder personenmobiliteit. In dat geval is bijvoorbeeld de nabijheid van werknemers en klanten een belangrijke factor, of de multimodale ontsluiting van de bedrijfslocatie met het oog op een duurzaam voor- en natransport van goederen.

Het kansenveld zet daarnaast ook in op een **maximale verweving** van de bedrijvigheid. Dit brengt onder meer de nood aan een flexibel instrumentarium met zich mee. Wellicht zijn ook gebiedsgerichte uitwerkingen noodzakelijk om een trendbreuk in te zetten.<sup>132</sup> Tijdelijk ruimtegebruik kan een interessante beleidspiste zijn om om te gaan met de tijdelijke leegstand die dynamische bedrijvigheid veroorzaakt.<sup>133</sup>

De algemene **benaderingswijze van het kansenveld is generiek waar mogelijk**. De regionale variatie van de probleemstelling is dan ook eerder beperkt, en volgt eerder een logica van deelruimtes (binnenstad, stadsrand, platteland...). Een gebiedsgerichte benadering voor deze deelruimtes is wél wenselijk, maar ook dit kan in belangrijke mate op een generiek niveau. Uiteraard zijn aanvullende pilootprojecten op een regionaal schaalniveau perfect mogelijk.

### Welke partners komen in beeld?

Dit kansenveld vergt in de eerste plaats verregaande beleidsintegratie en samenwerking tussen de beleidsthema's **ruimtelijke economie, ruimte en mobiliteit**. Vrijwel alle onderliggende beleidsdoelstellingen kunnen onmogelijk los van elkaar bekeken worden. Enkele voorbeelden:

- het organiseren van een monitoringsysteem voor bedrijvigheid,
- het organiseren van een geval per geval-benadering, bijvoorbeeld voor grote economische spelers en complexe projecten,
- het organiseren en/of faciliteren van een strategisch aanbod aan bedrijfslocaties, voor verschillende types bedrijvigheid,
- het plannen van ingrepen in het macro-economisch mobiliteitsnetwerk,
- het vormgeven van beleid voor de verdere ontwikkeling van de economische poorten, waaronder de havens en luchthavens,
- het vormgeven van beleid rond stedelijke economie en de uitbouw van stadsdistributie,
- of het realiseren van bundeling van goederenstromen.

Bedrijvigheid beperkt zich vanzelfsprekend niet tot de uitersten **stad** en **platteland**. Desalniettemin vormen de bijhorende beleidsdomeinen belangrijke partners voor beleidsintegratie op het Vlaamse niveau. De uitdaging ligt ook anders. In het (rand-)stedelijk gebied vormt bijvoorbeeld de verweving van kmo's met het woonweefsel een bijzondere uitdaging.<sup>134</sup> Op het platteland staat de uitdaging van monitoring van startups en het opvangen van doorgroeiers dan weer centraal. Het beleid mag daarbij noch voor de stad noch voor het platteland te generaliserend werken, daarvoor is de economische en ruimtelijke context binnen Vlaanderen te divers.

Daarnaast is ook afstemming met het **milieubeleid** wenselijk. Een van de beleidsdoelstellingen, het installeren van een groene economie, is binnen dat beleidsthema sterk uitgewerkt op het niveau van individuele activiteiten. Afstemming en/of integratie met beleidsdoelstellingen die op een hoger schaalniveau doorwerken is noodzakelijk. Denk bijvoorbeeld aan het faciliteren van de zogenaamde 'vierde industriële revolutie'<sup>135</sup> in de steden, waarbij heel wat spelregels van het milieubeleid in rekenschap moeten genomen worden.

---

<sup>132</sup> Zie bijvoorbeeld Atelier Productieve Metropool BXL in het kader van de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam (IABR). Meer info via [http://iabr.nl/nl/projectatelier/atelier\\_bxl](http://iabr.nl/nl/projectatelier/atelier_bxl).

<sup>133</sup> Zie ook het studiewerk 'Tijdelijk anders gebruiken en bestemmen' van het Kenniscentrum Vlaamse steden via <http://www.tijdelijkgebruiken.be>.

<sup>134</sup> Dit onderwerp wordt momenteel openomen in het studietraject Labo XX Werk..

<sup>135</sup> De vierde economische revolutie staat voor de opkomst van het 'internet der dingen' en 'big data' in de economie, en komt na de eerste industriële revolutie (machines), de tweede (elektriciteit, massaproductie) en de derde (elektronica, robots).

#### 4.2.5. KV5: Sturen van regionale klimaatadaptatie



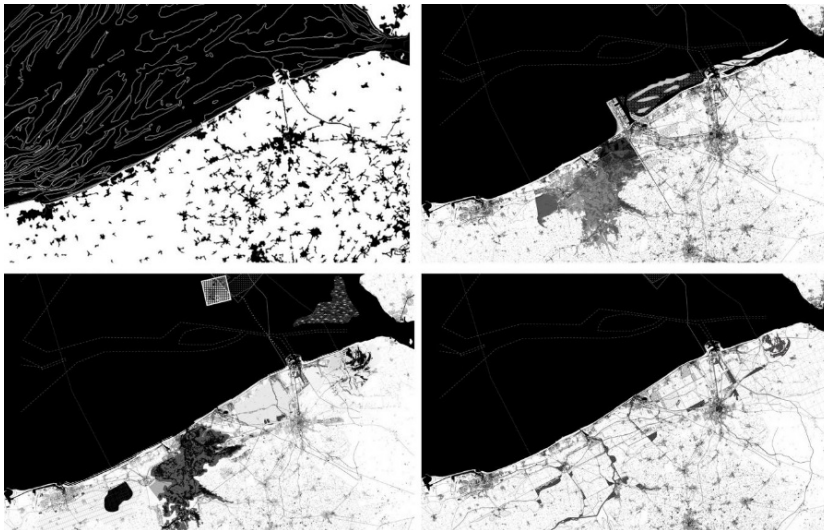
*In verschillende regio's in Vlaanderen stelt de klimaatverandering de huidige ruimtelijke organisatie in vraag. De oplossingen die hier gezocht worden, gaan verder dan het implementeren van een klimaatreflex in de bestaande manier van werken. Voorbeelden zijn de kustregio en de Kempen. Het kansenveld bereidt er een aangepaste organisatie van de ruimte voor. Ruimte vragen van diverse andere actoren komen daarbij op tafel.*

##### **Wat is het inhoudelijke probleem?**

Klimaatadaptatie wordt vanuit het beleid vaak benaderd als manier van werken, als zijnde een 'klimaatreflex' die in alle beleidsvoering op alle bestuursniveaus gemaakt moet worden. Dit is ontegensprekelijk een nuttig principe. In bepaalde regio's in Vlaanderen stelt adaptatie aan het veranderende klimaat echter fundamenteel de organisatie van de ruimte in vraag, bijvoorbeeld in de kustregio en de Kempen. Het aanpassen van deze ruimtelijke systemen vergt meer dan het louter invoeren van een reflex in de bestaande manier van werken.

##### **Hoe ziet het kansenveld er uit?**

Het kansenveld beoogt een aangepaste organisatie van de ruimte om de maatschappij te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Het studietraject 'labo ruimte metropolitaan kustlandschap' voor de kustregio (de kust, de zee en de polders) is hier een duidelijke illustratie van.<sup>136</sup> Het kansenveld beoogt dit ook verder te operationaliseren. De opstart van een T.OP kustzone is alvast een goede aanzet.<sup>137</sup> In andere regio's ligt de uitdaging inhoudelijk anders, bijvoorbeeld droogte in de Kempen (zie ook KV8).<sup>138</sup> Het kansenveld verricht ook verder onderzoek naar overige regionale uitdagingen voor klimaatadaptatie met een grote ruimtelijke impact.



*Figuur 13: Op zoek naar een aangepaste ruimtelijke organisatie van de kustregio met het oog op klimaatadaptatie*

Bron: [http://www.vlaamsbouwmeester.be/sites/default/files/styles/large/public/MKL\\_collage\\_AWB.jpg](http://www.vlaamsbouwmeester.be/sites/default/files/styles/large/public/MKL_collage_AWB.jpg)

<sup>136</sup> Voor meer info zie <http://www.vlaamsbouwmeester.be/nl/instrumenten/labo-ruimte/metropolitaan-kustlandschap-2100>.

<sup>137</sup> Voor meer info zie <http://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Beleid/Beleidsontwikkeling/TOPprojecten/TOPKustzone>.

<sup>138</sup> Allaert, G. et al. (2012). CcASPAR. Klimaat in Vlaanderen als ruimtelijke uitdaging.

De algemene **benaderingswijze van het kansenveld** is gebiedsgericht, bijvoorbeeld de kustregio of de Kempen. De uitdagingen inzake klimaatadaptatie die binnen dit kansenveld aangepakt worden, zijn te sterk gekoppeld aan regionale kenmerken, waardoor een generieke benadering niet aan de orde is.

#### **Welke partners komen in beeld?**

De klimaatverandering heeft een grote impact op de ruimte. De beleidsambitie om de maatschappij te beschermen tegen de gevolgen, resulteert in erg uitgesproken ruimtevragen vanuit het klimaatbeleid. Net door hun uitgesproken karakter, worden de ruimtevragen van andere beleidsthema's in vraag gesteld. Dat maakt dit thema tot een uitgesproken cross-sectoraal integratievraagstuk. Ruimte is daarbij een logisch platform om de opgave uit te werken.

Het *a priori* aangeven van partners op Vlaams bestuursniveau is vrijwel onmogelijk vanwege de sterke regionale verschillen. De relatie met beleidsthema's als landbouw, natuur en milieu en recreatie zal wellicht telkens aan bod komen. Er is ook een duidelijke relatie met het waterthema uit kansenveld 8.

#### 4.2.6.KV6: Agenderen van mitigatie via ruimtelijke doorwerking in het Vlaamse klimaatmitigatiebeleid



*In het Vlaamse klimaatmitigatiebeleid worden de potenties van mitigatie via ruimtelijke doorwerking niet opgenomen. Het kansenveld agendeert de potentiële bijdrage van het ruimtelijk beleid aan deze agenda. Soms gaat het over het agenderen van bestaande beleidsprincipes uit het ruimtelijk beleid, soms over de potenties van ruimte als platform om bestaand mitigatiebeleid te kaderen.*

##### **Wat is het inhoudelijke probleem?**

Het Vlaamse klimaatmitigatiebeleid streeft naar een inperking van de uitstoot van broeikasgassen om zo een verdere verandering van het klimaat te voorkomen. Het VMP bundelt talrijke maatregelen om dit beleidsdoel te bereiken. Het probleem zit hem niet in de maatregelen die momenteel worden opgenomen, maar in de afwezigheid van de potentiële bijdrage vanuit het ruimtelijk beleid aan deze beleidsagenda.

##### **Hoe ziet het kansenveld er uit?**

Het kansenveld agendeert enkele basisprincipes van een goede ruimtelijke ordening op de agenda van het klimaatmitigatiebeleid en beklemtoont de potenties van klimaatmitigatie door cross-sectorale beleidsintegratie met ruimte als platform. Enkele voorbeelden:

- Het bundelen van programma's aan de knooppunten van het openbaarvervoernet, kan resulteren in minder verplaatsingen, kortere verplaatsingen en verhoogt de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer wanneer langere verplaatsingen moeten worden gemaakt. Op die manier wordt de uitstoot van broeikasgassen verminderd of vermeden.
- Technologische ingrepen kunnen het energieverbruik verminderen, maar daarnaast kunnen ook basisprincipes uit het ruimtelijk beleid de ruimte zodanig helpen organiseren dat de behoefte aan energie vermindert. De installatie van deze principes vraagt vaak extra cross-sectorale beleidsinspanningen.
- De realisatie van groenblauwe netwerken draagt niet alleen bij aan klimaatadaptatie, maar ook aan klimaatmitigatie. Immers, natuur in netwerkverband is een stuk robuuster tegen het veranderende klimaat, en helpt op die manier ook een gevaarlijke zelfversterkend effect te bestrijden.
- ...

De **benaderingswijze van het kansenveld is generiek**. Het gaat immers over het agenderen van een strategische bijdrage aan de doelstellingen van het Vlaamse klimaatmitigatiebeleid. De vertaling naar de gebiedsgerichte werking gebeurt binnen andere kansenvelden.

##### **Welke partners komen in beeld?**

Het kansenveld gaat in de eerste plaats over het agenderen van een bijdrage vanuit het ruimtelijk beleid aan het klimaatmitigatiebeleid. De kern van de zaak gaat echter verder dan dit bilaterale afstemmings- en integratievraagstuk. De grootste uitdaging bevindt zich op het niveau van de hiervoor genoemde potenties. Zo heeft de uitbouw van groenblauwe netwerken betrekking op beleidsthema's als natuur en milieu, landbouw, platteland en steden (zie KV7). Het locatiebeleid en knooppuntenconcept gaan over mobiliteit, wonen, economie, grootschalige investeringsprogramma's enzovoort (zie KV2).

#### 4.2.7. KV7: Opnemen van het regionaal openruimtebeleid



*De ruimtevragen van de verschillende beleidsthema's voor de open ruimte zijn zo talrijk dat dit een aantal conflicten met zich meebrengt. Dit is thans onvoldoende uitgeklaard. Het bestaande beleid heeft wel een reeks spelregels uitgevaardigd die gericht zijn op het niveau van individuele inrichtingen. Daarmee is de algemene beleidsrichting voor de open ruimte echter niet gedefinieerd. Een aantal grote openruimte vraagstukken blijft onbeantwoord. Het kansenveld ontfermt zich over dit beleidsvacuüm en tracht een oplossingsrichting uit te werken op een regionaal schaalniveau.*

##### **Wat is het inhoudelijke probleem?**

Er rusten heel wat ruimtevragen uit diverse beleidsthema's op de open ruimte. Ze zijn talrijk, vaak ook weinig concreet, en onmiskenbaar soms tegenstrijdig. Dit kluwen is in belangrijke mate niet uitgeklaard op een strategisch niveau. Het gaat onder andere over:

- het leveren van ecosysteemdiensten,
- voedselproductie en verbreding van de landbouwactiviteiten,
- het ondersteunen van bedrijvigheid op het platteland,
- basisbereikbaarheid en leefbare dorpen,
- hergebruik van leegstaande gebouwen,
- toerisme, recreatie en beleving.

Op het niveau van gebiedsgerichte projecten is de integratie van deze ruimtevragen nog haalbaar. Op een hoger schaalniveau bleken bestaande pogingen tot afstemming en integratie vaak weinig succesvol omdat ze strandden op klassieke ruimteclaims in termen van een aantal hectare. Ook de ecosysteemdienstenbenadering, vaak genoemd als integrerend beleidskader, is nog weinig concreet – niet in het minst omdat het onmogelijk en/of onwenselijk is om op alles een waarde te klevens.<sup>139</sup> Thans wordt regelmatig gekozen voor beleidsintegratie via beheerovereenkomsten, waarbij landbouwers door de overheid vergoed worden voor het leveren van ecologische inspanningen, bijvoorbeeld voor erosiebestrijding. Hoewel dit instrument zeker ook zijn nut heeft, moet de vraag gesteld kunnen worden of er sprake kan zijn van *succesvolle* beleidsintegratie indien subsidies noodzakelijk zijn om de integratie levende te houden. Ter illustratie: dient in een streek met een duidelijke erosieproblematiek niet gezocht te worden naar een ander landbouwmodel?

Een andere zijde van de probleemstelling volgt uit de vaststelling dat het natuur- en milieubeleid een aantal grote ruimtelijke vraagstukken open laten door hun sterke oriëntatie op het niveau van de individuele inrichting. Vanuit deze beleidsthema's zijn een aantal spelregels tot stand gekomen met een grote impact op de landbouw. Eerder in dit rapport werd het voorbeeld van het PAS-natuurbeleid uitgewerkt, dat in de Kempen een groot landbouwvraagstuk onbeantwoord laat. Niet de beleidsdoelstellingen die aan de basis van het PAS-beleid liggen, zijn problematisch, dan wel de vaststelling dat het onduidelijk is welke richting het beleid met zo'n regio wél uit wil.

Tot slot wijzen een aantal ontwikkelingen op het terrein op onvoldoende beleidsintegratie. De open ruimte, vaak landbouwgrond, slinkt zienderogen, en de verharding neemt toe. Dit geldt in het bijzonder in randstedelijke gebieden waar het verdienmodel van de klassieke landbouw niet opgewassen is tegen de financieel-economische dominantie van andere vormen van landgebruik. Bovendien gaat ook de beboste oppervlakte in Vlaanderen nog steeds verder achteruit, volgens de recentste bosbarometer aan een ritme van 0,72 hectare per dag.<sup>140</sup>

<sup>139</sup> Zie bijvoorbeeld INBO (2015). Meerwaarden, valkuilen en het in de praktijk brengen van het ESD-concept in het beleid. Verslag van de workshops tijdens de voorstelling van NARA-T.

<sup>140</sup> Zie [www.bosplus.be/images/Bosbarometer\\_2015\\_BOS\\_correctie.pdf](http://www.bosplus.be/images/Bosbarometer_2015_BOS_correctie.pdf).

## Hoe ziet het kansenveld er uit?

Het kansenveld ontfermt zich over het beleidsvacuüm tussen landbouw enerzijds, en natuur en milieu anderzijds, en tracht een openruimtebeleid te formuleren op het niveau van de regio. Dit is niet hetzelfde als de landinrichtingsprojecten van de gebiedsgerichte werking van het plattelandsbeleid. Die bevinden zich op een lager schaalniveau, en bovendien zijn het – nuttige – symptoombehandelingen in de gebieden waar de open ruimte zeer sterk onder druk staat. Het kansenveld tracht echter structureel een aantal ruimtevragen aan elkaar te koppelen. Hierbij kunnen de gebiedsgerichte visies die werden opgemaakt binnen AGNAS, en die thans in de kast liggen, wellicht nuttig zijn.<sup>141</sup> Ook de inzet van een operationeel instrument als een T.OP is perfect denkbaar. Een aangepast verdienmodel van de landbouwer zou daarbij bijvoorbeeld een opstap kunnen zijn.<sup>142</sup>

De **benaderingswijze is hoofdzakelijk gericht op het regionaal gebiedsgerichte niveau**. Ook een generiek instrumentarium biedt best voldoende speelruimte met het oog op een flexibel gebruik in de gebiedsgerichte werking. Dit kansenveld vergt tot slot een goede kennis van het type actoren, specifieke ruimtevragen etc. die de regionale specificiteit van het openruimtesysteem bepalen – een belangrijk aandachtspunt bij het uitwerken van dit kansenveld.

## Welke partners komen in beeld?

Het **plattelandsbeleid** vormt een belangrijke partner voor het bewandelen van dit kansenveld. Het beleidsthema ontfermt zich immers in belangrijke mate over dezelfde ruimten. De bijhorende gebiedsgerichte werking is weliswaar vooral actief op een lager schaalniveau. Dit zou perfect compatibel moeten kunnen zijn met de strategische beleidsintegratie voor de open ruimte die dit kansenveld zoekt op een regionaal schaalniveau.

Ook het **natuur- en landbouwbeleid** zijn relevante actoren. Het kansenveld tracht een patstelling tussen de klassieke ruimteclaims van beide beleidsthema's te voorkomen door hun respectievelijke beleidsdoelstellingen en ruimtevragen op een regionaal niveau te integreren. Deze aanpak moet ook helpen om het ontoereikende instrumentarium waarmee beide beleidsthema's geconfronteerd worden (denk bijvoorbeeld aan de NVWG) aan te vullen. Mogelijks biedt de productie van energie uit biomassa, ofwel met landbouwgewasresten ofwel aan de hand van energiegewasteelten met ecologische potenties, een goed startpunt. Dit subthema van het **energiebeleid** is dus ook relevant in dit kansenveld. Ook beleidsdoelstellingen omtrent water, droogte en infiltratie uit het **klimaatbeleid**, moeten maximaal worden opgenomen.

Gezien de grote druk op de open ruimte in randstedelijke gebieden, vormen deze plekken een extra aandachtspunt. Waar mogelijk brengt het kansenveld het plattelands- en stedenbeleid hier samen in stadsregionale projecten rond de open ruimte. Afstemming met het landbouwbeleid (stadsgerichte landbouw) en recreatie (beleving van de open ruimte) zijn hier belangrijk.

---

<sup>141</sup> Het gaat niet over de afbakening zelf, wel over de visiedocumenten die telkens ook werden opgemaakt als basis voor de effectieve afbakening.

<sup>142</sup> Zo wordt in Bocholt momenteel een project opgestart waarbij biomassa uit houtkantenbeheer wordt gebruikt om een scholencomplex te verwarmen. Lokale landbouwers staan in voor het beheer van deze houtkanten en het aanleveren van snippers. Ze worden daarvoor vergoed door de eigenaar van de houtkanten en door de beheerder van het scholencomplex. Voor meer info zie: <http://www.rilk.be/in-uw-buurt/bocholt/energieke-houtkanten/184>.

#### 4.2.8.KV8: Verbreden van het waterbeheersingsbeleid



*De beleidsaandacht rond waterbeheer gaat in sterke mate naar de beheersing van het overstromingsrisico, van een teveel aan water. De huidige aanpak heeft een aantal sterktes, met in het bijzonder het stroomopwaarts denken. Inhoudelijk is een bredere focus echter noodzakelijk. Er is immers nog geen antwoord op de droogteproblematiek, en het beleid rond infiltratie gaat niet verder dan het vergunningenkader. Bovendien neemt de verharding nog steeds verder toe. Het kansenveld neemt deze bezorgdheden op.*

##### **Wat is het inhoudelijke probleem?**

Door de klimaatverandering treden grote verandering op in de waterhuishouding. Extremen zullen vaker optreden en heviger zijn, zowel op het vlak van wateroverlast als van droogte. De beheersing van het overstromingsrisico is een bestaand beleidsthema. De droogteproblematiek is een stuk nieuwer en kreeg vooralsnog **geen duidelijk beleidsantwoord**. Zo gaat het beleid rond infiltratie niet verder dan enkele criteria in het vergunningenbeleid (bijvoorbeeld bij de aanleg van een parking).

Daarnaast is het ook zo dat Vlaanderen onophoudend verhardt. Het vrijwaren van het waterbufferend vermogen is nochtans institutioneel verankerd in:

- de watertoets voor vergunningen en plannen,
- uitvoerige beheerplannen voor grensoverschrijdende stroomgebieden, waterbekkens en waterdeelbekkens,
- en de aanpak van signaalgebieden waar een conflict bestaat tussen de planbestemming en het natuurlijk waterbergend vermogen.

Desondanks moet worden vastgesteld dat de aanpak **onvoldoende sterk ingrijpt op de logica van de verhardingsdynamiek**.

Bovendien vergt het beleid ook een gebiedsgerichte werking die een antwoord kan bieden op cross-sectorale afwegingsvraagstukken. Ter voorbeeld: wat als een overstromingsgevoelige plek tegelijkertijd ook een plek is die perfect aansluit bij een bestaande woonkern en daarenboven uitstekend ontsloten wordt door het openbaar vervoer? Plan je ontwikkelingen dan perifeer of niet? Of omgekeerd: wat als een plek met grote potenties voor infiltratie ook de plek is waar harde ontwikkelingen gepland worden of die een landgebruik kent dat deze potenties niet benut? Pas je de geplande ontwikkelingen en het landgebruik dan aan? De huidige aanpak rond waterbeheersing, misschien met uitzondering van de signaalgebieden, zit te sterk vast op het waterthema zelf om dit soort vraagstukken te beslechten. De link met het vraagstuk waar ruimtelijke ontwikkelingen wenselijk zijn, is niet optimaal.

##### **Hoe ziet het kansenveld er uit?**

Het kansenveld richt zich in de eerste plaats op het formuleren van een beleidsantwoord op een inhoudelijk-strategisch niveau voor de aanpak van de droogteproblematiek en infiltratie. Wellicht is het mogelijk om bij de aanpak van beide uitdagingen win-winsituaties uit te werken.

Vervolgens tracht het kansenveld deze nieuwe inzichten te operationaliseren in de beleidsvoering. De uitdaging moet zijn de aanpak van de droogteproblematiek en van waterinfiltratie even sterk te verankeren in de beleidsvoering als dat gebeurde voor de aanpak van wateroverlast. Het stroomopwaarts denken dat nu reeds bestaat voor waterbeheersing, is wellicht ook hier een waardevol kader. Het lopende project in de Dendervallei is alvast een goede start.<sup>143</sup>

<sup>143</sup> Voor mee info zie

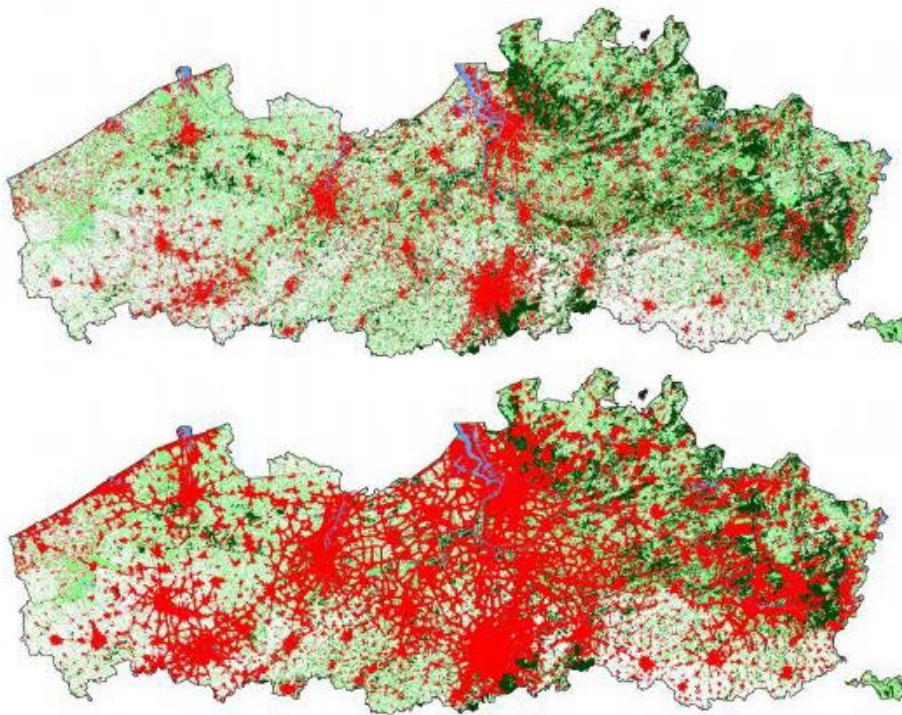
[http://www.steunpuntruimte.be/index.php?option=com\\_joomdoc&task=doc\\_download&gid=1745&Itemid=112&lang=nl](http://www.steunpuntruimte.be/index.php?option=com_joomdoc&task=doc_download&gid=1745&Itemid=112&lang=nl).



De **benaderingswijze is zowel generiek als gebiedsgericht**. Een generieke benadering is noodzakelijk bij het uitwerken van een algemene inhoudelijk-strategische beleidsaanpak die het hoofd kan bieden aan de droogteproblematiek en die infiltratie kan versterken. Verder is een gebiedsgerichte benadering die aansluiting zoekt bij het stroomopwaarts denken noodzakelijk. De ruimtelijke contouren van het watersysteem kunnen daarbij soms afwijken van klassieke regio-afbakeningen.

#### Welke partners komen in beeld?

De aanpak van dit kansenveld vereist een verregaande samenwerking tussen het **klimaatbeleid, milieubeleid en ruimtelijk beleid**. De relatie ligt voor de hand gezien het kansenveld in sterke mate steunt op doelstellingen uit deze beleidsthema's. Het klimaatbeleid heeft zelf weinig instrumenten in handen om uitdagingen rond droogte en infiltratie op te nemen. Het milieubeleid omvat met de VMM en het bestaande institutionele landschap rond integraal waterbeleid zeer belangrijke actoren om in dit kansenveld te betrekken. Het ruimtelijk beleid heeft dan weer sterke potenties in handen om aan de processen te raken die de problematische verhardingsdynamiek veroorzaken.



*Figuur 14: Verharding in Vlaanderen: situatie 2000 en voorspelling 2050*

*Bron: Poelmans, L. (2010). Modelling urban expansion and its hydrological impacts.*

#### 4.2.9.KV9: Inzetten op omgevingskwaliteit

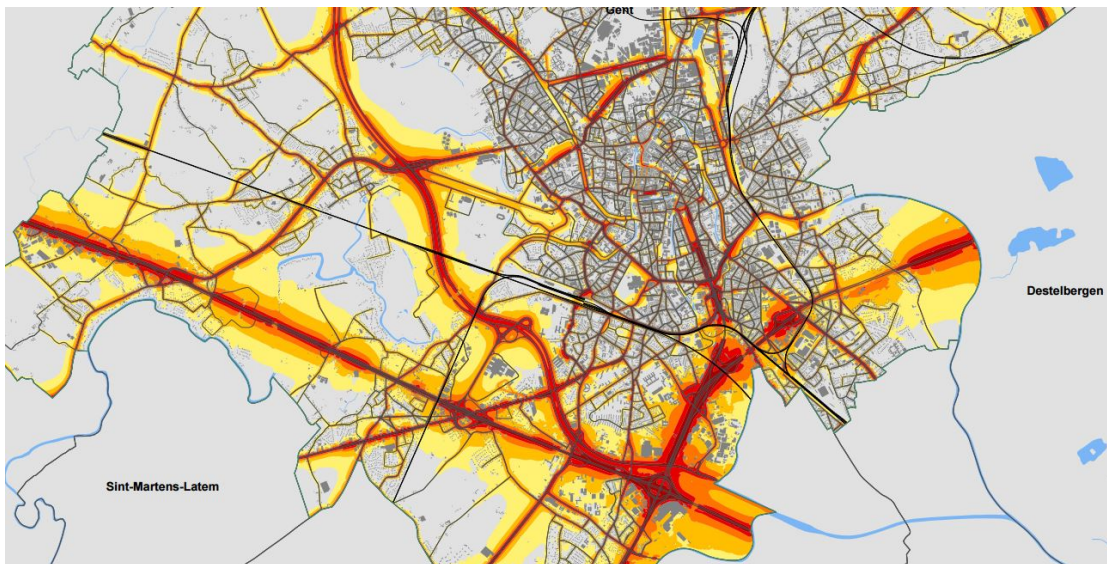


*Heel wat beleidsuitdagingen rond een kwalitatief leefmilieu hebben betrekking op het aanpakken van een bepaald hinderaspect: inperken geluidshinder, aanpak UHI-effect, realisatie meer toegankelijk groen... De doelstellingen worden vaak op Europees en/of Vlaams niveau geformuleerd. Het kansenveld zoekt aansluiting met het lokale beleidsniveau door in te zetten op 'omgevingskwaliteit' met ruimte als platform voor beleidsafstemming.*

#### Wat is het inhoudelijke probleem?

Heel wat beleidsthema's formuleren doelstellingen voor de uitbouw van een kwalitatief leefmilieu, in het bijzonder in de stedelijke gebieden. Vaak grijpen de doelstellingen aan op bepaalde hinderlijke aspecten, zoals luchtvervuiling, geurhinder, de afwezigheid of slechte toegankelijkheid van groene ruimten om te ontspannen, het bestrijden van het *urban heat island*-effect enzovoort.

Deze beleidsdoelstellingen krijgen vaak vorm op het Europese en/of Vlaamse beleidsniveau. Ze formuleren een grote en geïntegreerde beleidsagenda voor lokale overheden. De sprong van de Europese en Vlaamse doelstellingen naar een beleidsaanpak op lokaal niveau is echter niet altijd vanzelfsprekend. Een duidelijk voorbeeld zijn de geluidsbelastingkaarten die worden opgemaakt conform de Europese richtlijn omgevingslawaai (2002/49/EG) en waar het beleid vervolgens mee aan de slag moet gaan (zie Figuur 15 voorbeeld stedelijke agglomeratie Gent). Die aanpak ligt echter niet voor de hand, en het is weinig waarschijnlijk dat lokale overheden in staat zijn om geheel op zichzelf de verwachtingen in te lossen.



*Figuur 15: Fragment uit de strategische geluidsbelastingkaart voor de agglomeratie Gent*

Bron: [https://www.milieuinfo.be/dms/d/d/workspace/SpacesStore/d8b0ff03-b50c-48f9-8388-](https://www.milieuinfo.be/dms/d/d/workspace/SpacesStore/d8b0ff03-b50c-48f9-8388-cod704776d00/KAART%20DETAIL%20-%20AGGLO%20GENT%20-%20WEGVERKEER%20-%20LDEN.pdf)

[cod704776d00/KAART%20DETAIL%20-%20AGGLO%20GENT%20-%20WEGVERKEER%20-%20LDEN.pdf](https://www.milieuinfo.be/dms/d/d/workspace/SpacesStore/d8b0ff03-b50c-48f9-8388-cod704776d00/KAART%20DETAIL%20-%20AGGLO%20GENT%20-%20WEGVERKEER%20-%20LDEN.pdf)

#### Hoe ziet het kansenveld er uit?

Het kansenveld zet ruimte in als platform voor beleidsintegratie, zowel tussen de verschillende overheidsniveaus als tussen de relevante beleidsthema's. De doelstelling rond 'kwalitatief leefmilieu' wordt ruimtelijk tastbaar gemaakt opdat het lokale beleid hier goed aansluiting bij kan vinden. Met

'omgevingskwaliteit' als noemer kan bovendien aansluiting worden gevonden bij een transversale bezorgdheid die sterk leeft op het lokale niveau: de ruimtelijke verankering van gezondheid.

Het kansenveld richt zich op de ondersteuning van de lokale overheden opdat die de grote uitdagingen ook effectief zouden kunnen aangaan. **Sensibilisering en kennisdeling** zijn daarbij belangrijke opgaven voor de Vlaamse administraties. Het voorbeeldenboek 'klimaatadaptatie en ruimtelijke inrichting'<sup>144</sup> is een goed voorbeeld van hoe dit er kan uit zien voor het subthema lokale klimaatadaptatie, evenals het draaiboek groenplan<sup>145</sup>. Ook het realiseren van **pilootprojecten** die nadien kunnen **inspireren**, is een mogelijk spoor. Dit kan bijvoorbeeld via de gebiedsgerichte werking van de VLM, een EVA van de Vlaamse overheid. Ook het installeren van **incentives**, bijvoorbeeld via fiscaliteit, of het **samenbrengen van partners**, kan een brug slaan tussen de doelstellingen van de Vlaamse beleidsthema's en het lokale niveau waar ze ruimtelijk samenkomen.

De algemene **benadering van het kansenveld is gebiedsgericht**. Vrijwel alle uitdagingen rond omgevingskwaliteit hangen immers vast aan lokale (ruimtelijke) kenmerken. Vanuit een Vlaams perspectief is het weliswaar ook relevant om te kijken welke generieke bijdrage er vanuit de Vlaamse administraties kan geleverd worden. De hierboven aangehaalde vormen van ondersteuning bevatten enkele voorbeelden.

### Welke partners komen in beeld?

Hoewel bijkomende inspanningen noodzakelijk zijn, is het belangrijk te onderschrijven dat er nu reeds verschillende samenwerkingsverbanden tussen de Vlaamse en de lokale overheden bestaan. Degene met relevantie voor het streven naar een kwalitatief lokaal leefmilieu, worden opgenomen bij de uitbouw van dit kansenveld.

Vanuit het Vlaamse **natuur- en milieubeleid** wordt reeds langer samengewerkt met lokale overheden rond het beleidsthema kwalitatief lokaal leefmilieu. Tot 2013 gebeurde dit onder andere in de vorm van de samenwerkingsovereenkomsten milieu. Het ontwerp MINA plan 5 ziet nog steeds een grote rol voor de samenwerking met de lokale overheid. "Op Vlaams niveau wil men de juiste impulsen scheppen door betere geïntegreerde samenwerkingen op te zetten tussen en binnen de beleidsdomeinen. Ook zal de Vlaamse overheid meer ondersteunend en faciliterend optreden richting de lokale overheden. Een opmerkelijke stap die hiertoe wordt gezet, is de samensmelting van de departementen leefmilieu, natuur en energie en Ruimte tot het departement Omgeving."<sup>146</sup>

Ook het Vlaamse **klimaatbeleid** zet nu reeds in sterke mate in op het begeleiden van lokale overheden die de klimaatuitdaging binnen hun werkterrein willen aangaan. Deze relatie is zeer waardevol binnen dit kansenveld gezien het sterke verband tussen lokaal klimaatbeleid en lokaal leefmilieu.

Met de gebiedsgerichte werking beschikt het **plattelandsbeleid** ook over een belangrijke brug tussen de Vlaamse overheid en lokale overheden. Het streven naar omgevingskwaliteit is daarbij een van de leidende principes, wat een sterke overlap geeft met de beleidsdoelstelling 'kwalitatief lokaal leefmilieu'. Bovendien is het gebiedsgerichte plattelandsbeleid een uitstekend *middel* om andere lokale besturen te inspireren. Een gelijkaardige redenering gaat op voor het **stedenbeleid**, dat met stadsvernieuwing een instrument bezit waarmee het mogelijk is om ingrepen in het lokale leefmilieu te realiseren, bijvoorbeeld in de publieke ruimte. Aandachtspunt is weliswaar het voorzien van voldoende inhoudelijk-strategische sturing. Het stedenbeleid is in elk geval ook een belangrijke partner bij de uitbouw van dit kansenveld.

---

<sup>144</sup> Technum (2015). Klimaatadaptatie en kwalitatieve en kwantitatieve richtlijnen voor de ruimtelijke inrichting van gebieden. In opdracht van het departement Ruimte Vlaanderen.

<sup>145</sup> Agentschap voor natuur en bos (2016). Draaiboek groenplan : richtlijnen bij het opmaken van lokale groenvisie. Raadpleegbaar via <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/draaiboek-groenplan-richtlijnen-bij-het-opmaken-van-lokale-groenvisie>.

<sup>146</sup> LNE (2015). Ontwerp MINA plan 5: actieplan lokale leefkwaliteit.

## 5. Besluit

Voorliggende studie vertrok uit drie onderzoeksvragen. In dit besluit wordt een bondige terugkoppeling gemaakt.

De **eerste onderzoeksvraag** luidde als volgt: rond welke concrete aspecten van de beleidsthema's is ruimtelijke afstemming/integratie noodzakelijk of wenselijk? Om deze vraag te beantwoorden zijn de tien thema's vooreerst geanalyseerd naar hun ruimtelijke weerslag. Dat gebeurde aan de hand van de screening van beleidsdocumenten en gesprekken met experts. De ruimtevragen werden soms direct achterhaald, soms indirect. In het eerste geval komen ze *as such* binnen het betreffende beleidsthema aan bod. Zo is het beleidsthema ruimtelijke economie bezig met de moeilijke huisvesting van bijzondere economische activiteiten en wordt daarbij gesproken van 'problematische *ruimtevragers*'. In het tweede geval komen de ruimtevragen van beleidsthema's veel minder direct aan bod, of helemaal niet. In die situatie waren een kritische screening van overig materiaal en de gesprekken met experts cruciaal om de ruimtelijke weerslag van het beleidsthema alsnog te ontrafelen.

In deze eerste stap woog het inhoudelijke sterk door. Daarmee was weinig gezegd over de bijhorende noodzakelijkheid/wenselijkheid van ruimtelijke afstemming/integratie. Om deze eerste onderzoeksvraag volledig te beantwoorden, was een goed begrip van de bestaande initiatieven rond afstemming/integratie vervolgens onontbeerlijk. Dat geldt ook voor de *multi level government-setting*. De verdeling van bevoegdheden, werkkaders, budgetten enzovoort over de verschillende bestuursniveaus, is immers cruciaal om volledig op de eerste onderzoeksvraag te kunnen antwoorden. De **tweede onderzoeksvraag** luidde daarom: worden deze ruimtelijke aspecten reeds opgenomen door het betreffende beleidsthema? De analyse toonde aan dat de geïdentificeerde ruimtevragen zelden door geen enkel beleidsdomein opgenomen worden. Soms neemt het betreffende beleidsthema hierin zelf de *lead*. Denk bijvoorbeeld aan bepaalde spelregels uit het natuur- en milieubeleid, of de gebiedsgerichte werking van het plattelandsbeleid. Vaak gaan deze voorbeelden echter gepaard met een beleidsvacuüm op een ander schaalniveau, bijvoorbeeld regionaal of generiek. Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag was dan ook zelden volledig affirmatief. Meer ruimtelijke afstemming en integratie (de eerste onderzoeksvraag) is in dat geval noodzakelijk en/of wenselijk.

Met de **derde onderzoeksvraag** werden de schotten tussen de verschillende thema's afgebroken: wat zijn de prioritaire kansenvelden waarbinnen een maatschappelijke meerwaarde kan worden bereikt door vanuit het ruimtelijk beleid aan cross-sectorale beleidsafstemming en –integratie te werken? Het onderzoek bracht negen kansenvelden aan het licht waar telkens vanuit het ruimtelijk beleid belangrijke stappen kunnen worden gezet met het oog op het realiseren en integreren van doelstellingen uit meerdere beleidsthema's.

- KV1: verruimtelijken van het beleid voor hernieuwbare energieproductie
- KV2: operationaliseren van het principe 'kwalitatieve ruimtelijke clustering'
- KV3: opvangen van de ruimtelijke weerslag van de woonbehoeften
- KV4: faciliteren van dynamische bedrijvigheid met maximale ruimtelijke verweving
- KV5: sturen van regionale klimaatadaptatie
- KV6: agenderen van mitigatie via ruimtelijke doorwerking in het Vlaamse klimaatmitigatiebeleid
- KV7: opnemen van het regionaal openruimtebeleid
- KV8: verbreden van het waterbeheersingsbeleid
- KV9: inzetten op omgevingskwaliteit

De benaderingswijze van deze kansenvelden loopt sterk uiteen. Twee verschillende insteken komen hierbij regelmatig terug. Enerzijds een generiek spoor, waarbij duidelijke krijtlijnen worden uitgezet op Vlaams niveau. Anderzijds een gebiedsgericht niveau, gericht op het overbruggen van de afstand tussen 'het terrein' enerzijds en 'de Vlaamse ruimte' anderzijds. Het rapport behandelt deze benaderingswijze meer in detail per kansenveld.

**Tot slot,** dit rapport is niet exhaustief. Zo verdient het beleidsthema zorg bijvoorbeeld bijkomende aandacht. Bovendien zijn de resultaten verbonden aan de gekozen methodologie, en aan het moment waarop de studie werd uitgevoerd. Desalniettemin is deze studie een nuttige opstap naar meer beleidsintegratie en –afstemming binnen de Vlaamse overheid. Naast een aanleiding en voer voor debat is het ook een uitgestoken hand naar de bestudeerde beleidsthema's om met de concrete ruimtevragen en kansenvelden aan de slag te gaan.

## **6. Bijlagen**

Alle bijlagen zijn opgenomen in een aparte bijlagenbundel (A3).

**6.1. Screening van de beleidsthema's**

**6.2. Literatuuroverzicht onderzoeksfase 1**

**6.3. Overzicht van de gesprekken**



**SumResearch**  
Urban Consultancy

**Sum**  
Waterloolaan 90  
1000 Brussel  
+32 2 512 70 11  
brussels@sum.be  
www.sum.be



**Universiteit Gent**  
+32 9 264 97 23  
ellen.wayenberg@ugent.be



**Atelier Romain bvba**  
Dendermondsesteenweg 50  
9000 Gent  
+32 9 233 69 76  
info@atelierromain.be  
www.atelierromain.be







**Vlaanderen**  
is ruimte

## **AFSTEMMING VAN DE RUIMTEVRAGEN UIT VLAAMSE BELEIDSTHEMA'S**

Deze studie onderzoekt de ruimtelijke dimensie van 10 Vlaamse beleidsthema's en formuleert kansenvelden voor cross-sectorale beleidsintegratie en –afstemming met ruimte als platform.

### **Colofon**

#### **Verantwoordelijke uitgever:**

Ruimte Vlaanderen  
Afdeling Onderzoek en Monitoring  
Koning Albert II-laan 19 bus 12  
1210 Brussel

[aom@rwo.vlaanderen.be](mailto:aom@rwo.vlaanderen.be)  
[www.ruimtevlaanderen.be](http://www.ruimtevlaanderen.be)

**Bronverwijzing:** SumResearch, Atelier Romain & UGent (2016), Afstemming van de ruimtevragen uit Vlaamse beleidsthema's, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

**DEPARTEMENT  
RUIMTE VLAANDEREN**