



**Vlaanderen**  
is omgeving



## Omgevingsdenken in de Praktijk

 Eindrapport

DEPARTEMENT  
OMGEVING

[omgevingvlaanderen.be](http://omgevingvlaanderen.be)

## OMGEVINGSDENKEN IN DE PRAKTIJK

Deze studie kadert in het groeien naar een volwaardig en ambitieus omgevingsbeleid in Vlaanderen. Aan de hand van concrete cases wordt onderzocht hoe een omgevingsbenadering meerwaarde kan brengen. De studie reikt pistes aan om verder invulling te geven aan zowel het Vlaams omgevingsbeleid als de wijze waarop in lokale en regionale projecten met het omgevingsconcept kan worden omgegaan.

---

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

---

Photo © Reporters

## COLOFON

### Verantwoordelijke uitgever

Peter Cabus  
Departement Omgeving  
Vlaams Planbureau voor Omgeving  
Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel  
vpo.omgeving@vlaanderen.be  
www.omgevingvlaanderen.be

### Auteurs

Bart Van Herck – IDEA Consult  
Wouter Bervoets – IDEA Consult  
Clemens de Olde – IDEA Consult

### Verwijzing

BERVOETS W., DE OLDE C., VAN HERCK B (2020), Omgevingsdenken in de praktijk. Studie in opdracht van het Departement Omgeving. IDEA Consult, Brussel.

## PARTNERS

De studie werd uitgevoerd door IDEA Consult, in samenwerking met partners en experten: SWECO, Prof. Dr. Hans Leinfelder (KU Leuven) en Karel Debaere.



**DEPARTEMENT  
OMGEVING**

omgevingvlaanderen.be

# INHOUDSTAFEL

<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>4</b>
<b>1      Situering en begrip van de opdracht .....</b>	<b>8</b>
1.1      Groeien naar een volwaardig omgevingsbeleid in Vlaanderen	8
1.2      Doel en opzet van het onderzoek	8
1.3      Procesverloop en consortium	9
1.4      Leeswijzer	10
<b>2      Omgevingsdenken: what's in a word? .....</b>	<b>12</b>
2.1      De fysieke leefomgeving als systeem	13
2.2      inzichten uit lopende denkoefeningen	17
2.3      Nederland: de Omgevingswet als spiegel	18
2.4      Operationalisering in onderzoeksvragen	20
<b>3      Beschrijving van de cases .....</b>	<b>22</b>
3.1      Thema 1: Verweving en verdichting van functies	23
3.2      Thema 2: Energieopwekking in ontginningsgebieden	24
3.3      Thema 3: Herlokalisatie en opwaardering	25
<b>4      Omgevingsdenken in de huidige praktijk .....</b>	<b>27</b>
4.1      Inhoudelijke afstemming Omgevingsdenken	27
4.2      Actoren, samenwerking en organisaties	31
4.3      Instrumenten en financiering	36
<b>5      Omgevingsdenken versterken: aanbevelingen .....</b>	<b>40</b>
5.1      Aanbevelingen: Inhoud	42
5.2      Aanbevelingen: organisatie en proces	46
5.3      Aanbevelingen: Instrumenten en Financiering	52
5.4      Quick wins en Prioritaire acties	55
<b>6      Bronnen .....</b>	<b>56</b>
<b>Bijlagen .....</b>	<b>58</b>
Bijlage 1 Beknopt literatuuroverzicht omgevingsdenken	58
Bijlage 2 Vragenlijst interviews cases	58
Bijlage 3 Betrokken respondenten voor elk van de cases	58
Bijlage 4 Casusbeschrijving Wonen in Meervoud, Rotselaar	58
Bijlage 5 Casusbeschrijving Stationsomgeving, Diest	58
Bijlage 6 Casusbeschrijving Hoog Kortrijk	58
bijlage 7 Technische haalbaarheidsscan Energieopwekking in Ontginningsgebieden	58
Bijlage 8 Verslagen stuurgroepen	58
Bijlage 9 Verslagen interne workshops	58
Bijlage 10 Verslagen workshops Spiegelcases	58



# MANAGEMENTSAMENVATTING

## Deze opdracht

Het Departement Omgeving werkt aan een Vlaams omgevingsbeleid. Deze studie wil daar mee vorm aan geven vanuit de praktijk. In verschillende cases gaan we na welke uitdagingen zich stellen in concrete omgevingsopgaven, vervolgens denken we deze bevindingen door naar het toekomstig omgevingsbeleid.

We behandelden drie onderzoeksvragen in elke case:

1. Welke inhoudelijke opgaven komen samen in omgevingsdossiers en hoe worden afwegingen gemaakt tussen (conflicterende) doelstellingen?
2. Hoe krijgt samenwerking in omgevingsdossiers (het best) vorm tussen besturen en tussen de ruimere groep van private en publieke stakeholders?
3. Welke instrumenten en financiering zijn nodig om het omgevingsdenken in de praktijk te brengen?

## Aanpak

We zijn deze opdracht gestart vanuit een beperkte literatuurverkenning. Omgevingsdenken in de praktijk bestuderen, impliceert immers een voldoende begrip ervan. Die literatuurverkenning heeft ons onderzoekskader gevormd, met de drie onderzoeksvragen die we hierboven hebben genoemd.

De onderzoeksvragen werden vervolgens toegepast in cases rond drie thema's:

1. Verdichting & verweving;
2. Energieopwekking in ontginningsgebieden;
3. Herlokalisatie van functies naar de stadsrand en opwaardering van bestaande randstedelijke gebieden.

Aan de hand van documentstudie en interviews werd materiaal verzameld in functie van de drie onderzoeksvragen en kwamen we tot 7 aanbevelingen voor het toekomstig omgevingsbeleid.

De conclusies en aanbevelingen kregen vorm vanuit het overleg binnen de stuurgroep en de verschillende werksessies binnen dit project. Dank aan alle medewerkers van het Departement Omgeving en aan de stakeholders in de verschillende cases voor het meedenken. De levendige dialoog bracht ons tot het besef dat het omgevingsdenken niet 'af' is (kan het dat ooit zijn?), maar dat we binnen dit traject wel stappen voorwaarts hebben gezet in de operationalisering.

## Resultaten

We gaan hieronder in op de resultaten uit het onderzoek volgens de drie onderzoeksvragen binnen deze studie:

- ▶ Inhoud;
- ▶ actoren en samenwerking;
- ▶ instrumenten en financiering.

### *Inhoud*

De invulling van omgevingsdenken hangt sterk samen met de context, het doel en de schaal van de opgave. Voor elk project zijn er wisselende omgevingsthema's en prioriteiten, afhankelijk van plek en opgave. In de onderzochte projecten vindt omgevingsdenken, als het systemisch en geïntegreerd benaderen van de fysieke leefomgeving, nog beperkt plaats. De klassieke "harde" ruimtelijke sectoren (ruimte, wonen, mobiliteit, milieu, economie) worden het meest in samenhang benaderd,





maar zelden op basis van een grondige afweging van de specifieke kenmerken of gelaagdheid van een plek. De relatie tussen de fysieke leefomgeving en aspecten als identiteit, zorg, welzijn of onderwijs, ... blijft doorgaans buiten beeld.

In stedenbouwkundige of ruimtelijke dossiers, is mobiliteit een vast thema dat doorgaans mee in de scope wordt genomen. In de cases stelden we vast dat de afstemming met deze sector soms stroef verliep. Er is beperkte flexibiliteit omwille van eigen denkkaders of langlopende planningskalenders.

De contextafhankelijkheid van een omgevingsopgave maakt het moeilijk om een gedetailleerd en generiek kader op te maken voor het afwegen van tegenstrijdige belangen. De afweging en balans komt tot stand op basis van de kenmerken van de opgave of het gebied. Hoewel algemeen geldende afwegingskaders vrijwel onmogelijk zijn, valt het op dat in elke onderzochte case wordt gevraagd om vanuit Vlaanderen richtlijnen en minimumeisen te geven die op lokaal niveau gehanteerd en vertaald kunnen worden. Dat kan gaan over minimale dichtheden in bepaalde gebieden, maar ook over eisen i.v.m. de gezondheid, zoals lucht- of waterkwaliteit. De kaders en objectieven kunnen thematisch worden ingestoken (de genoemde voorbeelden hiervoor), maar ook gebiedsvisies kunnen structuur en houvast brengen en vermijden dat alles moet uitgevonden worden.

In de cases hebben we een vrees gevoeld bij kleine overheden en private partners omtrent het omvattend karakter en de complexiteit van een geïntegreerd omgevingsbeleid. Dit leidt volgens hen mogelijk tot planningsprocessen die (nog) langer duren dan nu al het geval is. Vanuit het Departement Omgeving stelt men zich evenwel de vraag of er een andere aanpak mogelijk is gezien de complexer wordende realiteit? Het werken met geïntegreerde thema's of programma's is een mogelijkheid om opgaven te koppelen, maar ze in aantal te beperken.

In de cases ervoeren we ook een relatie met de aspecten schaal en tijd. Hoewel de schaal van elk project verschilt, is er altijd een ruimere context die mee in beeld moet genomen worden (stad, verzorgingsgebied, regio). Wat tijd betreft, spelen er naargelang de thema's, verschillende tijdhorizonten in één opgave. De realisatie van bedrijfsruimte vindt bijvoorbeeld vaak op korte termijn plaats, terwijl natuurontwikkeling decennia kan duren. Die fasering moet bij de aanvang van projecten worden ingebouwd, zodat de verschillende ambities zich op hun eigen ritme doorheen het project kunnen realiseren. De voortgang van projecten is ook onderhevig aan wijzigende prioriteiten doorheen de tijd of momenta als verkiezingen.

### *Actoren en samenwerking*

De principiële bereidheid tot omgevingsdenken hebben we in alle cases en bij alle geïnterviewden kunnen vaststellen. Dat een geïntegreerde benadering niettemin vaak uitblijft, wordt toegeschreven aan tekortkomingen in de eigen organisatie, aan een onvolkomen procesvoering of een gebrek aan capaciteit. We lijsten de voornaamste vaststellingen op:

- Zowel de Vlaamse als de lokale administraties zijn vaak nog niet ingericht op het geïntegreerd aanpakken van dossiers. Afdelingen en departementen zijn fysiek gescheiden en werken langs elkaar heen.
- De stakeholders in omgevingsdossiers worden niet systematisch in kaart gebracht en betrokken. Het is nog te veel op ad hocbasis dat partijen elkaar opzoeken en al dan niet weten te vinden.
- Omgevingsprojecten zijn niet zelden gekoppeld aan planningsprocessen, of aan het verkrijgen van vergunningen. De vaak lange looptijd heeft negatieve gevolgen voor het draagvlak bij partners en de bredere bevolking. Als er geen perspectief op realisatie is binnen een redelijke termijn, verdwijnt het gevoel van betrokkenheid.



- Omgevingsdossiers zijn altijd een verhaal van samenwerking tussen partijen. De nood aan regisseurs en verbindingsofficieren wordt sterk ervaren. In complexe processen is het initiatief soms onduidelijk en wachten actoren op elkaar om actie te ondernemen.
- Bij kleine steden en gemeenten is er onvoldoende capaciteit (kwantitatief) en kennis (kwalitatief) voor complexe en geïntegreerde omgevingsopgaven. Externe capaciteit kan worden ingehuurd, maar vergt middelen waar niet alle besturen over beschikken.
- De afstand tussen het lokale en het Vlaamse niveau is groot. Het overleg en de samenwerking is weinig structureel georganiseerd. Sinds een aantal jaar missen lokale besturen een Vlaams aanspreekpunt voor inhoudelijke en juridische omgevingsvragen.
- Omgevingsopgaven vinden idealiter vorm in overleg met de direct betrokken burgers en organisaties. In de onderzochte projecten wordt de bevolking echter pas laat betrokken en bekleedt ze nog vaak de rol van passieve ontvanger van het beleid op het moment dat de belangrijkste stakeholders al tot overeenstemming zijn gekomen. Het proactief benaderen van de direct betrokkenen brengt nochtans meerwaarde, want een negatieve perceptie kan de realisatie van een plan tegenwerken en de kansen voor geïntegreerde omgevingsopgaven fnuiken. Grote partijen zijn wel vaak tijdig op de hoogte en proberen hun wensen gerealiseerd te krijgen via de politieke weg of ze handelen zelfstandig. Private spelers op elke schaal zijn vaak meer betrokken als zij een deel van de kosten moeten dragen of profiteren van de baten, bijvoorbeeld in energiegemeenschappen.
- De sensitiviteit die bij een deel van de bevolking en binnen organisaties groeit rond klimaat, modal shift en andere moeilijke transitie, moet zeker aangegrepen worden als driver voor bredere partnerschappen rond omgevingsvraagstukken.

### *Instrumenten en financiering*

Actoren op het terrein zoeken naar haalbare instrumenten, die snel en concreet tot resultaat leiden. Een kritische afweging van de voor- en nadelen van de verschillende soorten instrumenten, wordt doorgaans niet gemaakt. Respondenten wensen niet méér instrumenten, wél een snellere uitvoering van het bestaande instrumentarium, met meer ondersteuning. Bestaande instrumenten worden vaak als log en traag ervaren. Deze opladen van dossiers met meer omgevingsthema's wordt door sommigen als een risico gezien omdat processen zo nóg langer kunnen duren en meer vatbaar worden voor juridische procedures. De plan-MER in een vroeger stadium betrekken om een breder scala omgevingsthema's aan te raken, steunt een meer geïntegreerde benadering, maar draagt in zich evenzeer de vrees voor bijkomende complexiteit. De kunst bestaat er in om een bredere scope in het instrumentarium te brengen, zonder de planlast te verzwaren.

Naast het planningsinstrumentarium in pure vorm zijn er flankerende instrumenten die impact hebben op omgevingsopgaven. Zo leiden standaardwerkwijzen en -bestekken van stakeholders soms tot conflict. Een raamovereenkomst kan werken als instrument om taken te verdelen in een complex proces. Een sterk gearticuleerde visie kan instrumenteel werken om stakeholders rond de tafel te krijgen. Wegen op bijvoorbeeld CAO's bereikt ook omgevingseffecten, ook al is dat instrument daar niet in de eerste plaats voor bedoeld.<sup>1</sup>

Op vlak van financiering ervaren (kleine) gemeenten een probleem. Er zijn vaak onvoldoende middelen voor complexe planningsprocessen, zeker als daar ook uitvoeringskosten aan verbonden zijn. Dit wordt vaak opgevangen met Vlaamse of provinciale middelen maar dat stuit op de beperking dat het vaak gaat om financiering voor "uren" en niet voor uitvoering. In elk geval kan ad

---

<sup>1</sup> In één van de cases werd in de CAO aan werknemers van een ziekenhuis een verzekerde parkeerplaats geboden.



hoc projectfinanciering geen basis zijn voor de structurele transitie naar een omgevingsbenadering in heel Vlaanderen. Respondenten geven ook aan in onzekerheid te verkeren over de toekomstige financiële ruimte om nog omgevingsprojecten uit te voeren. De verhoging van de planschade in het aangekondigde instrumentendecreet wordt hierbij in het bijzonder genoemd.

### Aanbevelingen en quick wins

In het laatste hoofdstuk worden zeven aanbevelingen geformuleerd, alsook quick wins voor de korte termijn. We hebben de aanbevelingen samengevat in onderstaande figuur en opgehangen aan de drie invalshoeken van de studie:

- *Inhoud*: zowel vanuit het Vlaamse, als het lokale niveau zijn er vragen om het omgevingsbeleid verder door te vertalen in objectieven en minimale eisen die meer houvast bieden voor de lokale praktijk. Ook omgevingsleidraden en gebiedsvisies brengen houvast, al blijft ‘omgeving’ onderhandelingsmaterie op maat van elke specifieke case.
- *Proces en organisatie*: omgevingsbeleid moet – meer dan vandaag – een manier van werken worden en ingebed geraken in de aanpak van projecten. We pleiten voor een georganiseerde stakeholderbetrokkenheid in elk dossier, met in de eerste plaats een ontschotting binnen de Vlaamse administratie en een betere interbestuurlijke samenwerking;
- *Instrumenten en financiering*: de verbreding van kaders en instrumenten kan zich het best verder zetten en aangevuld worden met geïntegreerde vormen van financiering. Het beheersen van de complexiteit is evenwel een bijzonder aandachtspunt.

Figuur 1: zeven aanbevelingen voor omgevingsdenken in de praktijk



# 1 SITUERING EN BEGRIP VAN DE OPDRACHT

In dit eerste hoofdstuk schetsen we het context, het doel en de aanpak van deze opdracht. In de laatste paragraaf voorzien we een leeswijzer die ingaat op de indeling van dit rapport.

## 1.1 GROEIEN NAAR EEN VOLWAARDIG OMGEVINGSBELEID IN VLAANDEREN

Het denken in termen van ‘Omgeving’ in Vlaanderen is nog jong. De ambitie werd gesteld in de beleidsnota van minister Schauvliege aan de start van de regeerperiode 2014-2019 (zie citaat).

### Work in progress

De afgelopen jaren zijn significante stappen gezet met onder andere de fusie van de departementen en beleidsdomeinen Ruimte en Leefmilieu (2017) en het introduceren van de Omgevingsvergunning (start 1/1/2018). Ook werd in die periode de strategische visie voor het Beleidsplan

Ruimte Vlaanderen voorbereid en goedgekeurd (zomer 2018). De visie onderschrijft de Europese nadruk op geïntegreerde (sectoroverschrijdende) gebiedsontwikkeling. Ze formuleert “geïntegreerde gebiedsontwikkeling als motor voor samenwerking” als strategisch principe (p.31). De nieuwe Vlaamse Regering neemt de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen over en voegt in haar regeringsverklaring ook de ambitie toe om het omgevingshandhavingsbeleid en de bestaande adviesraden verder te integreren.

---

*“Door de versmelting tot één omgevingsbeleid versterk ik de doorwerking van milieudoelstellingen in de ruimtelijke ontwikkeling. Op termijn zal deze integratie inhoudelijk verder worden doorgetrokken. Andere thema’s, ruimer dan ruimtelijke ordening en natuur en milieu dienen eveneens mee opgenomen te worden in een robuust omgevingsbeleid met het oog op het waarborgen van een hoge omgevingskwaliteit.”*

Beleidsnota Joke Schauvliege 2014-2019, Vlaams Minister van Omgeving

---

## 1.2 DOEL EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

Het doel van deze opdracht is om aan de hand van concrete omgevingsvraagstukken op het terrein (cases) te onderzoeken hoe een geïntegreerde manier van denken in termen van “omgeving” meerwaarde kan brengen. We gaan na op welke manier in projecten en beleid met het omgevingsconcept wordt omgegaan en we formuleren aanbevelingen om dat in de toekomst verder te verbeteren.

### Drie onderzoeksvragen

Het onderzoek is opgebouwd rond drie onderzoeksvragen:

1. Welke inhoudelijke opgaven komen samen in omgevingsdossiers en hoe worden afwegingen gemaakt tussen (conflicterende) doelstellingen?
2. Hoe krijgt samenwerking in omgevingsdossiers (het best) vorm tussen besturen en tussen de ruimere groep van private en publieke stakeholders?
3. Welke instrumenten en financiering zijn nodig om het omgevingsdenken in de praktijk te brengen?



Binnen deze hoofdvragen is er bijzondere aandacht voor de dimensies tijd (tijdelijke regelingen,...) en geografische schaal (bv. eventuele conflicten tussen lokaal en Vlaams perspectief).

### Toepassing in drie thema's

De cases voor dit onderzoek werden gekozen binnen drie actuele thema's.

- ▶ Thema 1: Verweving en verdichting van functies.  
Wonen, werken en ontspannen op korte afstand spaart de open ruimte. Tegelijk komen er nieuwe probleemstellingen uit voort. Waar liggen grenzen, randvoorwaarden en synergiën in het verweven en verdichten van functies?
- ▶ Thema 2: Energieopwekking en/of buffering in ontginningsgebieden.  
Wat is het potentieel van ontginningsgebieden binnen de energietransitie in Vlaanderen en hoe kan het omgevingsbeleid hiertoe bijdragen?
- ▶ Thema 3: Herlokalisatie en opwaardering.  
Wat is de impact van een herlokalisatie van activiteiten en diensten (school, ziekenhuis,...) vanuit de stadscentra naar de rand? Hoe kan bereikbaarheid binnen het omgevingsdenken worden verenigd met ambities op vlak van ruimtelijke ordening, milieu, gezondheid, etcetera? Hoe is dit van toepassing op de opwaardering van reeds bestaande buitenstedelijke gebieden voor grootschalige functies?

We lichten de cases die binnen elk van deze thema's werden behandeld toe in hoofdstuk 3.

## 1.3 PROCESVERLOOP EN CONSORTIUM

Het voorliggende rapport is een resultaat van een traject dat liep van maart 2019 tot januari 2020. Het werd gecoördineerd door een onderzoek consortium o.l.v. IDEA Consult met ondersteuning van SWECO voor het tweede thema (energietoepassingen in ontginningsgebieden) en prof. Hans Leinfelder (KU Leuven) en Karel Debaere als experts. Opdrachtgever is het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Het onderzoek verliep in drie fasen:

- ▶ **Fase 1: Verkenningsfase:** document- en literatuuranalyse, terreinbezoeken en helikopterinterviews met sleutelfiguren in elke case.<sup>2</sup>
- ▶ **Fase 2: Verdiepingsfase:** uitwerking van de cases met verdere interviews en documentanalyse (plannen, visieteksten, beleidsdocumenten, persartikelen), een eerste synthese in workshops op casusniveau, intervisie via spiegelcases.  
Alle interviewtemplates en verslagen van de workshops zijn opgenomen in de bijlagen bij dit rapport.
- ▶ **Fase 3: Samenvatting, conclusies en aanbevelingen**

Over elke fase werd gerapporteerd tijdens een stuurgroepbijeenkomst. Onderstaand schema vat het procesverloop schematisch samen.

---

<sup>2</sup> De vragenlijst die daarvoor werd gebruikt steekt in bijlage 2. Een overzicht van de geïnterviewden voor elke case is bijgevoegd in bijlage 3.





Uit de bevindingen worden in hoofdstuk 5 tot slot zeven aanbevelingen afgeleid om het omgevingsdenken in de praktijk te versterken. We benoemen ook quick wins die op korte termijn door het Departement Omgeving in de praktijk kunnen worden gebracht.

In hoofdstuk 6 maken we een oplistijng van de gebruikte bronnen.

De bijlagen bevatten sjablonen, tussentijdse stukken en beschrijvingen uit het proces. Dit zijn in de eerste plaats de vragenlijst die gehanteerd is in de interviews en een overzicht van de personen waarmee is gesproken. Van elke onderzochte case is een uitgebreide beschrijving opgenomen. Daarnaast ook de verslagen van de workshops en van de stuurgroepbijeenkomsten.



## 2 OMGEVINGSDENKEN: WHAT'S IN A WORD?

Het doel van deze opdracht is bij te dragen tot een praktijkgerichte invulling van omgevingsdenken. In dit hoofdstuk gaan we beknopt in op het begrip 'omgevingsdenken' en vertalen we de belangrijkste aspecten in onderzoeksvragen.<sup>3</sup>

### Wat begrijpen we onder omgevingsdenken?

#### *Belangrijke observaties*

1. Afstemming van beleid tussen sectoren, geraakt meer en meer ingeburgerd in Vlaanderen. Het 'nieuwe' in het omgevingsdenken is het benaderen van de fysieke leefomgeving "als een samenhangend systeem van lagen (diepe en ondiepe ondergrond, bodem, maaiveld, atmosfeer, ...) en van biotische en abiotische stromen tussen de voorraden in deze lagen (fauna, flora, water, nutriënten, grondstoffen, ...)."<sup>4</sup> Omgevingsdenken introduceert een complexer samenspel van opgaven, organisaties en instrumenten. Afhankelijk van hoe men er naar kijkt maakt het minder of precies meer mogelijk.
2. Er zijn verschillende afbakeningen gemaakt van de aspecten die onder 'Omgeving' kunnen worden begrepen. De uitkomsten variëren tussen de 6 en de 8 thema's of kernkwaliteiten. Tegelijk wordt erkend dat 'omgevingskwaliteit' een situationeel gegeven is en in belangrijke mate de uitkomst van overleg tussen actoren in een dossier.<sup>5</sup> Dat betekent voor alle duidelijkheid niet dat er op het Vlaamse niveau geen generieke objectieven en minimale eisen moeten worden gesteld. Daar komen we bij de bespreking van de cases en de aanbevelingen op terug.
3. De complexiteit van het omgevingsdenken wordt ook in Nederland onderkend. Het integraal analyseren en afweging van alle aspecten van de fysieke leefomgeving dreigt processen te verlammen en te vertragen, een dilemma tussen verbreden en versnellen. Er worden in de praktijk 5 verschillende strategieën herkend hoe Nederlandse provincies en regio's hier mee omgaan.
4. In de Nederlandse praktijk vinden we nog andere interessante aanknopingspunten, zoals het werken met geïntegreerde thema's (bestaat de facto ook al in de Vlaamse praktijk) en het leerprogramma 'Aan de slag met de Omgevingswet' waar gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en rijkspartijen de handen in elkaar slaan om van de Omgevingswet een succes te maken.
5. In deze studie behandelen we het omgevingsbeleid vanuit drie invalshoeken: de gelaagde inhoud, de samenwerking (proces en organisatie) en de instrumenten en financiering.

<sup>3</sup> In bijlage 1 is een kort overzicht opgenomen van recente studies met raakvlakken naar omgevingsdenken.

<sup>4</sup> LEINFELDER H. (2019), Expertenaadvies 'Beleidsplanning voor omgeving – reflecties vanuit een ruimtelijk beleidsperspectief'. KU Leuven-Departement Architectuur-onderzoeksgroep P.PUL.

<sup>5</sup> In het bijzonder denken we aan het Handboek Ruimtelijke kwaliteit (SPINDUS, 2013) of het IDEA-onderzoek 'Omgevingskwaliteit voor VLM (IDEA, 2015).

## 2.1 DE FYSIEKE LEEFOMGEVING ALS SYSTEEM

Afstemming en coördinatie van sectorale thema's stond al centraal in de vorige generatie Vlaams ruimtelijk beleid.<sup>6</sup> De coördinatie heeft dan vooral betrekking op de beleidssectoren met een ruimtelijke impact zoals wonen, landbouw, milieu natuur en bos, economie, mobiliteit en openbare werken, toerisme en recreatie.

In de aanbevelingen die volgen uit de evaluatie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt gepleit voor de inbreng van sectorale analyses bij visievorming in het ruimtelijk beleid. Ook wordt gepleit voor de toetsing van ruimtelijke concepten en instrumenten bij andere sectoren in een structureel intersectoraal overleg. Deze evaluatie blijft echter sterk gericht op de coördinatie *tussen* beleidssectoren, niet op het geïntegreerd benaderen van de fysieke leefomgeving.

Omgevingsdenken gaat een stap verder en richt zich op het meer systemisch benaderen van de fysieke leefomgeving, "als een samenhangend systeem van lagen (diepe en ondiepe ondergrond, bodem, maaiveld, atmosfeer, ...) en van biotische en abiotische stromen tussen de voorraden in deze lagen (fauna, flora, water, nutriënten, grondstoffen, ...)."<sup>7</sup>

---

*"Met verreikende uitdagingen zoals klimaatverandering of demografische groei voor de boeg kan, en mag een omgevingsvisie niet langer weggelaten worden met een milieuafweging van een ruimtelijke visie achteraf of parallel."*

Hans Leinfelder in het winnende paper van de PlanDag 2015

---

Omgevingsdenken is meerlagig, kijkt niet sectoraal maar combineert opgaven en kansen, en het betreft het gezichtspunt van meerdere partijen. Vanuit de systeembenadering wordt omgevingsdenken inherent complex, met gemengde reacties tot gevolg. Voor sommigen maakt het de dingen nodeloos complex, werkt het vertragend tot blokkerend, voor anderen opent het perspectieven omdat acties op meer domeinen impact hebben, omdat er meer actoren en instrumenten kunnen worden ingezet.

In de Omgevingsvisie van de Nederlandse provincie Noord-Brabant (provincie Noord-Brabant, 2018) vat men de nieuwe denk- en zienswijze samen als "diep, rond en breed kijken".

---

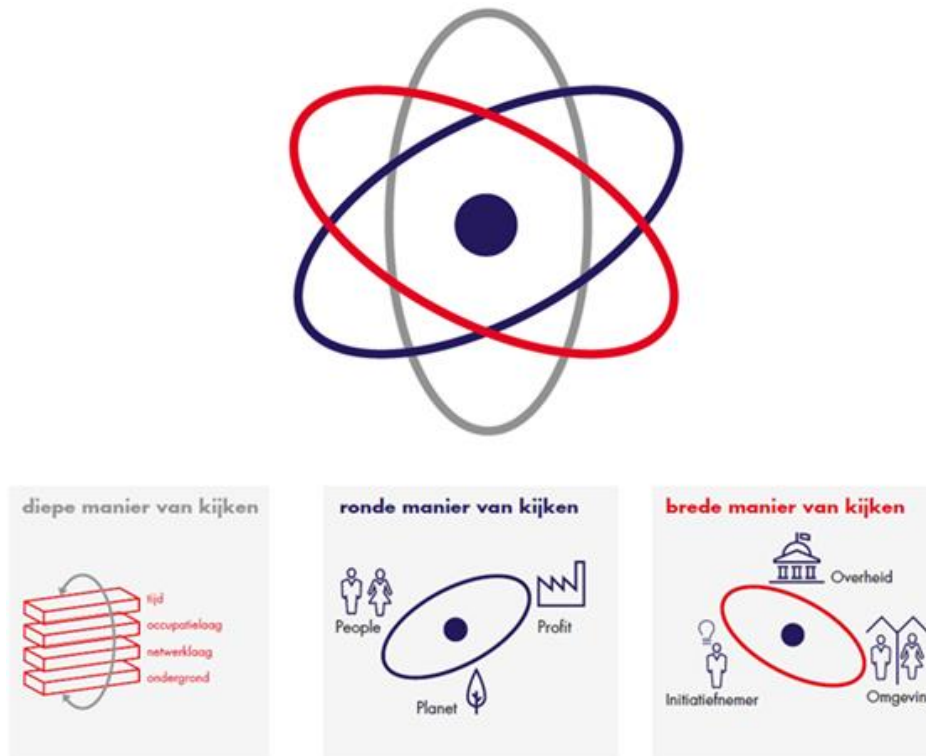
<sup>6</sup> Voets, J; De Peuter, B; Vandekerckhove, B; Broeckaert, D; Le Roy, M; Maes, P; De Decker, P; Bervoets, W; Van der Heijden, R. & Blummel, P. (2010) Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. I.o.v. Vlaamse Overheid- Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed - Afdeling Ruimtelijke Planning

<sup>7</sup> LEINFELDER H. (2019), Expertadvies 'Beleidsplanning voor omgeving – reflecties vanuit een ruimtelijk beleidsperspectief'. KU Leuven-Departement Architectuur-onderzoeksgroep P.PUL.





Figuur 2: omgevingsdenken als diep, rond en breed kijken (Noord-Brabant, NL)<sup>8</sup>



### Welke inhoudelijke aspecten zijn vervat in 'Omgeving'?

Een exacte inhoudelijke afbakening van het omgevingsbeleid is er voorsnog niet, of beter, er bestaan meerdere versies van. Vaak nemen deze de vorm aan van absolute benaderingen met een lijst van thema's:

- ▶ In het Rapport Omgevingskwaliteit (2013) benoemde LNE zes visietheema's voor Omgevingskwaliteit: groenblauwe netwerken, open ruimte, milieuvriendelijke mobiliteit, leefkwaliteit, materiaal- en energiegebruik, bodem en ondergrond;
- ▶ De "Methodiek Ruimtelijke Kwaliteit" (2014-2015), ontwikkeld door een team bestaande uit ambtenaren van verschillende Vlaamse beleidsdomeinen, in het kader van Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, maakt onderscheid tussen negen domeinen en kernkwaliteiten: landschap, bebouwing, groenblauwe netwerken, gezondheid, basisvoorzieningen, publieke ruimte, beweegvriendelijkheid, onroerend erfgoed, identiteit en aantrekkelijkheid;
- ▶ de leidraad 'Gebiedsgericht werken rond Omgevingskwaliteit' van de Vlaamse Landmaatschappij (IDEA Consult, 2015) noemt 9 domeinen en kernkwaliteiten: open ruimte, groenblauwe netwerken, milieukwaliteit, economie, basisvoorzieningen, ontsluiting, onroerend erfgoed, visuele aantrekkelijkheid, sociale cohesie.

Ook in Nederland vinden we dit soort van afbakening terug. Zo vermeldt het Nederlandse Dashboard Omgevingskwaliteit<sup>9</sup> een zestal domeinen:

- 1) kwaliteit van de openbare ruimte: straatmeubilair, groen, verharding, zwerfvuil en afval;
- 2) voorzieningen: parken, openbaar groen, speelplaatsen, zorgcentra;
- 3) cultureel erfgoed: monumenten, aardkundige en archeologische waarden, landschap;

<sup>8</sup> Zie <https://www.omgevingswetinbrabant.nl/hoofdopgaven/diep-rond-en-breed-kijken/>

<sup>9</sup> Dag van de omgevingswet, NL, 2013. <https://www.slideshare.net/Milieuregie/dashboard-omgevingskwaliteit>

- 4) veiligheid: sociale veiligheid, criminaliteit, verkeersveiligheid, waterveiligheid, externe veiligheid;
- 5) milieukwaliteit: luchtkwaliteit, geluid, bodem, waterkwaliteit, geurhinder;
- 6) bereikbaarheid: infrastructuur voor auto, fiets, openbaar vervoer, voetgangers, parkeren.

Hoewel deze en andere lijsten op het eerste gezicht omvattend lijken, kunnen er bij elke absolute oplistings vragen worden gesteld. Is er in bovenstaande oplistings bijvoorbeeld voldoende aandacht voor groenblauwe netwerken? Is de dimensie wonen voldoende aanwezig?

### **Omgevingskwaliteit als voorwerp van onderhandeling**

In de literatuur wordt ook aangeduid dat de manier waarop “omgeving” wordt ingevuld varieert naargelang de context.<sup>10</sup> In het Handboek Ruimtelijke kwaliteit (2013), gerealiseerd in het kader van het SPINDUS-project, stelt men het als volgt: “Omgevingskwaliteit wordt telkens opnieuw onderhandeld en geproduceerd door de betrokken actoren in een bepaald gebied. Het begrip is niet stabiel in tijd (dus veranderlijk) noch machtsvrij” (Segers, et al., 2013). Deze vaststelling is evenzeer van toepassing op het omgevingsdenken in brede zin.

---

<sup>10</sup> Zie de literatuurstudie die werd verricht in het kader van het bepalen van het begrip “Omgevingskwaliteit” voor de Vlaamse Landmaatschappij. Dessers, R. (2015) Gebiedsgericht werken aan Omgevingskwaliteit. Brussel: IDEA Consult i.o.v. Vlaamse Landmaatschappij.





## 2.2 INZICHTEN UIT LOPENDE DENKOEFFENINGEN

Dat omgevingsdenken in volle ontwikkeling is, blijkt uit de denkoefeningen die momenteel lopen binnen het Departement Omgeving.

Aan de start van de opdracht maakten we binnen de stuurgroep een round up van interne trajecten 'omgevingsbeleid' binnen de verschillende afdelingen van het Departement. Daarbij werden drie initiatieven onder de loupe genomen.

### **Het omgevingsbeleid benoemt de perspectieven én de grenzen van de fysieke leefomgeving**

René van der Lecq (BJO) presenteerde een visie waarin de focus van het omgevingsbeleid werd benoemd als "(de toestand) van de fysieke leefomgeving en de organisatie en ontwikkeling van de samenleving wat betreft hun impact op deze fysieke leefomgeving." Het omgevingsbeleid zoekt naar perspectieven op beter leven, kwaliteit, maatschappelijke vooruitgang en groei met inachtneming van de grenzen van de fysieke leefomgeving. Dat vereist coherent beleid dat voorbij de sector ruimte gaat. Het beleid moet horizontaal zijn (beleid bundelen over verschillende thema's); verticaal (beleid van verschillende niveaus op elkaar afstemmen); en instrumenteel (passende gelaagdheid in het beleidsarsenaal brengen). Naar deze opdracht komen vanuit die visie drie vragen naar voor:

- ▶ Welke grenzen kunnen het best centraal worden benoemd?
- ▶ Hoe kan het lokaal partnerschap het beste worden ingericht?
- ▶ Rond welke thema's kan het best coherent en geïntegreerd beleid gevoerd worden?

### **Strategie O: geïntegreerd denken en werken vanuit stromen**

De operationalisering van visie, missie en strategie van het departement<sup>11</sup> in "Strategie O" werd gepresenteerd door Françoise Vermeersch (SID). Deze benadering maakt gebruik van het veerkrachtperspectief en ziet stromen als bron voor de ontwikkelingsdynamiek van de omgeving. Een stromenbenadering brengt automatisch een systeemgericht perspectief op ontwikkeling van onze omgeving naar voren en bevordert een geïntegreerde aanpak omdat ze sectoroverschrijdend zijn (b.v. productie- en consumptiestromen, water, verkeer, lucht, mensen, et cetera). Stromen vinden plaats in een ontwikkelingskader waar drie componenten op elkaar ingrijpen: context, object en subject. Door deze componenten als hefboomen te benaderen kunnen ontwikkelingen in onze omgeving gestuurd worden. Die sturing kan gebeuren op niveau van omgevingsrelevante maatschappelijke dynamieken zoals: gebieds- en projectdynamiek, productdynamiek, gedragdynamiek en bedrijfsmodeldynamiek.

Ook deze benadering stelt dat ontwikkelingen plaats moeten vinden onder het 'ecologisch plafond' en dus binnen de grenzen van de fysieke leefomgeving. Beide benaderingen vinden daarin aansluiting bij Leinfelder<sup>12</sup> die stelt dat omgevingsvisies moeten vertrekken van een 'omgevingsgebruiksruimte' die wordt bepaald door milieu- en gezondheidsnormen.

### **Inzichten uit een internationale prospectie van Omgevingsplanning**

Peter Vervoort (VPO) gaf toelichting bij inzichten uit een lopende verkenning naar Omgevingsplanning in het buitenland, met de nadruk op recente ontwikkelingen rond de Nederlandse Omgevingswet.

---

<sup>11</sup> Departement Omgeving: Missie, strategische krachtlijnen, waarden, opdracht en structuur. Brussel: Vlaamse Overheid.

<sup>12</sup> Leinfelder, H. (2015) 'Gevallen'-planning en hoe moeilijk het is om daden in gedachten te vertalen. Plandag 2015: Ruimte Maken







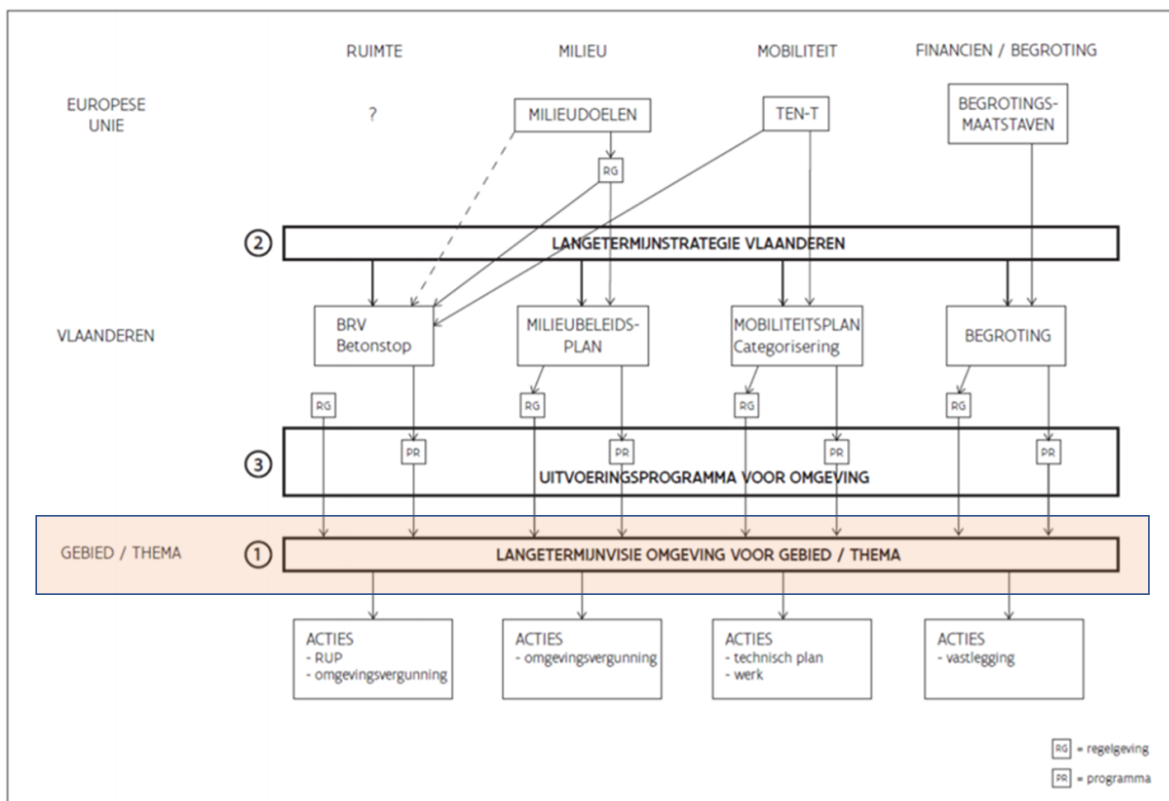
De omgevingsvisie bundelt de visies voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water in één document.<sup>17</sup> Omgeving wordt m.a.w. ook op en zeer omvattende manier ingevuld als de ganse fysieke leefomgeving. Tegelijk werden vanuit de verschillende sectorale opgaven vier strategische, integrerende, opgaven voor het omgevingsbeleid gedestilleerd:

- ▶ naar een duurzame en concurrerende economie;
- ▶ naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving;
- ▶ naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving;
- ▶ naar een waardevolle leefomgeving.

Het werken met dit soort van geïntegreerde thema's of programma's, is een interessante manier om niet te verdrinken in de complexiteit van het Omgevingsbegrip. Het aantal opgaven dat binnen een thema wordt gekoppeld blijft beperkt.

Ook in Vlaanderen zien we dit soort van aanpak, bv. in het energielandschap Denderland waar in hoofdzaak 3 opgaven in samenhang worden behandeld (energie, veerkrachtige ruimte en toeristisch-recreatieve ontwikkeling). Het is een voorbeeld van de eerste vorm van integratie van omgevingsbeleid die Hans Leinfelder onderscheid in onderstaand schema. In dit geval integratie door middel van geïntegreerde thema's. We komen er in de aanbevelingen op terug, omdat het een werkbaar insteek is, die tegemoet komt aan de vraag vanuit de praktijk om het omgevingsbeleid beheersbaar te houden.

Figuur 3: Pistes voor de integratie van het beleid voor de fysieke leefomgeving (Leinfelder, 2019)



<sup>17</sup> Rijksoverheid Nederland: Uitgangspunten en doel van de Omgevingswet. <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/uitgangspunten-doel/>

## Aan de slag met de Omgevingswet (2018)<sup>18</sup>

Een laatste element dat we uit de benchmark met Nederland willen opvoeren, is het ondersteuningsprogramma dat werd gekoppeld aan de introductie van de Omgevingswet. Een interessante praktijk vanuit het besef dat omgevingsbeleid voor de meeste betrokken organisaties een veranderingstraject is, dat zich niet vanzelf op gang trekt en ondersteuning vraagt.

Het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' is een samenwerkingsverband van gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en het rijk. De partners gaan samen de uitdaging aan om 390 gemeenten, 12 provincies, 22 waterschappen, 8 departementen en verschillende uitvoeringsorganisaties te ondersteunen bij de invoering van de Omgevingswet. Ook stimuleert en faciliteert het programma interbestuurlijk en integraal werken.

Het programma voorziet ondermeer in informatie en sensibilisering, maar ook in een Digitaal Stelsel Omgevingswet zodat iedereen over dezelfde informatie over de fysieke leefomgeving kan beschikken.

## 2.4 OPERATIONALISERING IN ONDERZOEKSVRAGEN

De literatuurverkenning illustreert hoe het denken in termen van Omgeving volop in ontwikkeling is. In deze opdracht bakenen we de scope af aan de hand van drie onderzoeksvragen. Het zijn de vragen die de opdrachtgever stelde in haar bestek, verrijkt vanuit de bovenstaande literatuurverkenning. De onderzoeksvragen werden gevalideerd tijdens de stuurgroepbijeenkomst van 23 april 2019.

- ▶ De eerste vraag richt zich op **de gelaagde inhoud** van omgevingsdenken. Welke thematieken moeten in samenhang worden bekeken? Op welke manier vindt dat geïntegreerd kijken, of systemisch benaderen van de fysieke leefomgeving, plaats in huidige omgevingsprojecten? Welke knelpunten of spanningsvelden kunnen worden onderscheiden? Hoe wordt de eventuele afweging gemaakt tussen de verschillende 'belangen'?
- ▶ De tweede vraag richt zich op het **bestuurlijk-organisatorische** aspect van omgevingsdenken. Welke partnerschappen zijn aanwezig in de praktijk en hoe kan een omgevingsopgave leiden tot meer coherentie en een versterkte doorwerking van het bestaande beleid? Welke rol neemt de Vlaamse Overheid hierbij het best op? Hoe kan een meer integrale benadering energie in de samenleving valoriseren en hoe verhoudt zich dit tot capaciteit en draagvlak voor omgevingsprojecten?
- ▶ De derde vraag gaat over de concrete **instrumenten** en financieringsvormen voor omgevingsbeleid. Welke bestaande instrumenten vormen een stimulans of een hindernis voor een omgevingsbenadering? Kunnen er instrumenten worden samengevoegd, bijgestuurd, of beter op elkaar afgestemd? Hoe kan de doorwerking van het instrumentarium naar realisaties op het terrein verbeteren? Ook de financiële dimensie van omgevingsbeleid komt hier aan bod. Welke financieringsstromen bieden kansen en bedreigingen voor een meer geïntegreerd omgevingsbeleid?

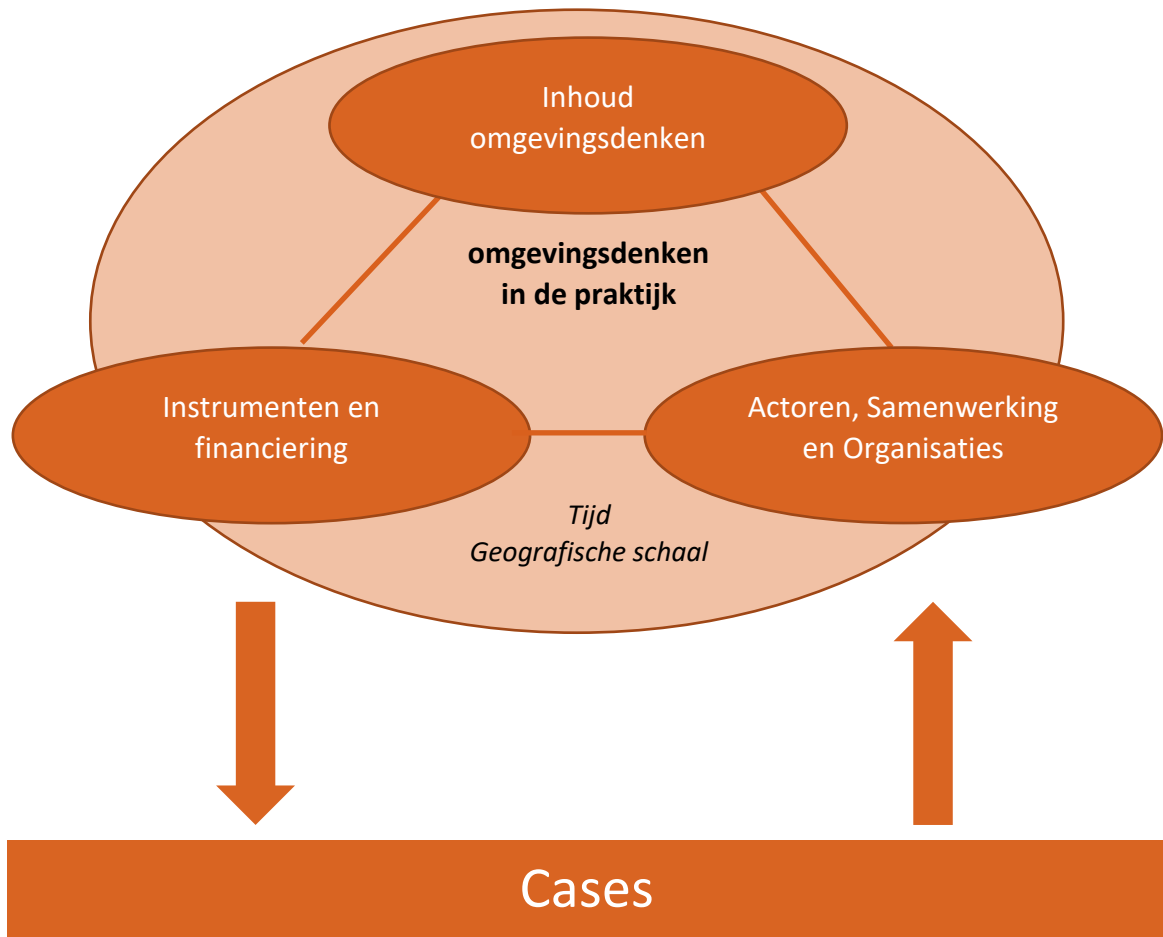
---

<sup>18</sup> Zie <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>

### Schematische voorstelling

Hieronder maken we een visualisatie van de drie invalshoeken voor het onderzoek. Ze vormen het kader voor het caseonderzoek, maar omgekeerd geven de cases vanuit de praktijk invulling aan de drie aspecten van omgevingsbeleid.

Figuur 4: de drie invalshoeken van waaruit het omgevingsdenken in de praktijk wordt onderzocht





## Vooral ruimtelijke cases

Gezien de eerste twee thema's ruimtelijk van karakter zijn, zijn ook de cases binnen deze opdracht in hoofdzaak ruimtelijke projecten. Deze 'kleur' is in deze ganse studie herkenbaar. We hebben vooral de vraag behandeld: wat als we deze ruimtelijke projecten vanuit een omgevingsdenken zouden benaderen?

De cases binnen thema 3 zijn daar de uitzondering op. Het zijn twee energiecases, tot stand gekomen na een technische haalbaarheidsstudie. Binnen die cases hebben we de mogelijke energiewinning in ontginningsgebieden geplaatst binnen de ruimere context van omgevingsdenken. Wat als we bij de energiewinning in ontginningsgebieden, ook aandacht zouden hebben voor de kansen m.b.t. landschapontwikkeling, waterbeleid, sociale cohesie, etc?

## Meer knelpunten dan best practices

In het onderzoek is met een omgevingsbril van vandaag gekeken naar cases uit het verleden. Er werd dan ook vastgesteld dat géén van de onderzochte projecten al een volledig geïntegreerd omgevingsproject genoemd kan worden. Naargelang de opgave worden er wel diverse (sectorale) thema's betrokken, maar integratie is nog niet het uitgangspunt.

Door niet vanuit 'best practices' te kijken en met cases uit het verleden te werken, levert het veldwerk vooral informatie op over hoe nog niet of slechts in beperkte mate aan omgevingsdenken wordt gedaan. De knelpunten die in de praktijk werden gedetecteerd werden vanuit de eigen expertise, vanuit de literatuur en vanuit gesprekken in de stuurgroep omgezet in aanbevelingen voor de toekomst.

## 3.1 THEMA 1: VERWEVING EN VERDICHTING VAN FUNCTIES

Het huidig ruimtelijk beleid zet in op het verweven van functies en de verdichting op locaties die goed ontsloten zijn door het openbaar vervoer. De praktijk leert echter dat projecten die inzetten op verweving en verdichting, ondanks de beleidsintenties, vaak moeizaam verlopen. De 'weerbarstigheid' van de gebouwde omgeving en de betrokken actoren tegen verdichting en verweving heeft te maken met het planologisch kader, de ruimtelijke kenmerken van de site, waarden- en belangenconflicten tussen actoren, milieuhinder, beperkt draagvlak, geschikt instrumentarium, knowhow, capaciteit en de aanwezigheid van inspirerende voorbeelden. Inzetten op verweving en verdichting vormt aldus niet enkel een ruimtelijke uitdaging, maar ook een bestuurlijke en organisatorische uitdaging.

Een analyse van de diverse elementen die de verdichting en verweving op de ene locatie faciliteren, en op een andere locatie bemoeilijken, geeft inzicht in de complexiteit en de verschillende deelaspecten van het begrip 'omgeving'. Ook werd gezocht naar de mogelijkheden tot bijsturing van het bestaande instrumentarium vanuit een meer integrale omgevingsvisie, de eventuele grenzen of randvoorwaarden die gelinkt zijn aan verweving en verdichting en de ruimtelijke en bestuurlijke uitdagingen die zich stellen in een omgevingsbenadering van verweving en verdichting.

Tabel 2: Cases verweving en verdichting

Casus	Motivatie
<b>Wonen in Meervoud, Rotselaar</b> Opmaak en herziening van een stedenbouwkundige verordening rond meergezinswoningen	– Verdichtingsopgave in een landelijke gemeente biedt potentieel voor integratie van diverse omgevingsaspecten;





(appartementen) binnen de gemeente, periode 2011-2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Spanningsveld van ambitieuze gemeente en studie bureau met beperkt draagvlak onder bevolking; protest door actiegroepen;</li> <li>– Instrument van stedenbouwkundige verordening door studie bureau ingezet voor omgevingsopgave;</li> </ul>
<p><b>Stationsomgeving, Diest</b></p> <p>Transformatie van de stationsomgeving van Diest tot een aantrekkelijk knooppunt voor vervoer, wonen en bedrijvigheid, periode 2005-nu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Complexe opgave rond verweving van functies in een stationsomgeving grenzend aan natuurgebied biedt mogelijkheden voor omgevingsdenken;</li> <li>– Betrokkenheid diverse publieke partners (Provincie, Stad, NMBS, De Lijn);</li> <li>– Lange duur van het proces geeft inzicht in procedurele complexiteiten voor omgevingsdenken;</li> </ul>
<p><b>Spiegelcase: Bouwcode, Boechout</b></p> <p>In Boechout werd in de periode 2012-2014 het stedenbouwkundig kader uit 1960 geactualiseerd in een nieuwe bouwcode. Daarnaast kwam er in 2013 een 'RUP Meergezinswoningen'.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Boechout en Rotselaar grenzen beiden aan een centrumstad en ondervinden hier stedelijke druk van;</li> <li>– Boechout en Rotselaar werken beiden met stedenbouwkundige verordening gericht op het vormgeven van het ruimtelijke patroon van de gemeente met een visie op verweving en verdichting van functies;</li> <li>– Beide verordeningen zijn in de periode 2012-2014 opgemaakt door BUUR   bureau voor urbanisme;</li> <li>– Beide verordeningen werken met zones waarin een gedifferentieerd beleid wordt gevoerd ten aanzien van verdichting;</li> </ul>

## 3.2 THEMA 2: ENERGIEOPWEKKING IN ONTGINNINGSGEBIEDEN

Het derde thema is specifiek gericht op ontginningsgebieden, ongeacht of ze nog in gebruik zijn of economisch 'uitgeput'. Binnen deze gebieden willen we de potentie nagaan van energieprojecten (opwekking, opslag en buffering) en vervolgens kaderen binnen een breder omgevingsbeleid. Wat is het potentieel van deze gebieden binnen de energietransitie die we beogen in Vlaanderen en hoe kan het omgevingsbeleid hiertoe bijdragen?

Dit thema werd enigszins anders aangepakt dan de andere twee thema's. In een eerste fase werd door SWECO een technische afweging gemaakt van mogelijke energietoepassingen. Het heeft immers weinig zin om het omgevingsdenken toe te passen op energiecases die in Vlaanderen technisch niet haalbaar zijn. Vanuit deze eerste fase werden twee toepassingen weerhouden voor ontginningsgebieden in Vlaanderen, namelijk waterkracht (pumped storage) en zonne-energie (floating PV). Het rapport met de technische uitwerking is opgenomen in bijlage 7.

Vervolgens werd in een tweede fase de toepassing gemaakt naar het omgevingsdenken. Wat leren we als we deze energiecases verbreden en de link maken met de verschillende onderdelen binnen een volwaardig omgevingsbeleid? Het energetisch en economisch potentieel moet met andere woorden afgewogen worden tegenover verwachtingen, potenties en ambities op vlak van recreatie,



erfgoed, landschap, natuur of landbouw en eventuele andere invalshoeken. Welke visies leven er binnen elk van deze domeinen? Hoe kan het omgevingsbeleid deze verbinden?

Tabel 3: Cases thema energieopwekking in ontginningsgebieden

Casus	Motivatie
<p><b>Pumped Storage, fictieve case</b></p> <p>In een fictieve groeve wordt door middel van waterkracht energie geproduceerd, via het overpompen van water tussen een benedenbekken (de groeve) en een nieuw aan te leggen bovenbekken. De gewonnen energie wordt aangeboden op de reservemarkt, die pieken opvangt in de energievoorziening.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Er blijken realistische perspectieven voor de toepassing van pumped storage in Vlaanderen, zeker als men de koppeling maakt met de reservemarkt op vlak van energie.</li> <li>– De toepassing vraagt een boven- en benedenbekken. Dat kan aanwezig zijn (ook nabije getijdenrivier kan als bekken dienen) of worden aangelegd. Het brede omgevingsperspectief helpt in het afwegen van kansen en bedreigingen op de verschillende aspecten (recreatie, grondverzet, landbouw, wonen, etc.).</li> <li>– Een pumped storage dossier biedt een uitgelezen mogelijkheid voor het betrekken van omwonenden (energiegemeenschap).</li> </ul>
<p><b>Floating PV Sibelco, Dessel</b></p> <p>Bij de fabriek van Sibelco in Dessel werd een installatie van drijvende zonnepanelen gebouwd in de Schansplas. De installatie is vergund door de Deputatie van de provincie Antwerpen met een strikte einddatum van 2036. Dit loopt gelijk met de vergunde einddatum van de ontginningswerkzaamheden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De toepassing van floating PV is nieuw in Vlaanderen. De eerste dossiers stoten op een gebrek aan globale visie en een weinig aangepast instrumentarium (bv. vergunningen).</li> <li>– De vraag rijst of floating PV op grote schaal moet worden uitgerold. De afweging moet worden gemaakt ten aanzien van het potentieel aan land.</li> <li>– Zonnepalen zijn een tijdelijke constructie. Hier komt het aspect ‘tijd’ binnen als een parameter in het omgevingsbeleid. Ook het al dan niet toepassen in actieve ontginningsgebieden is een aspect van tijd.</li> <li>– De afweging in het kader van omgevingsdenken stoot ook op onvoldoende kennis. Zo weten we nog te weinig over de effecten van drijvende zonnepanelen op biodiversiteit (schaduwvorming).</li> <li>– Er zijn in deze cases actieve mogelijkheden tot het betrekken van omwonenden (energiegemeenschap).</li> </ul>

### 3.3 THEMA 3: HERLOKALISATIE EN OPWAARDERING

In de naoorlogse periode nam de herlokalisatie van voorzieningen uit de Vlaamse stadscentra naar de periferie een ongeziene vlucht. Deze herlokalisatietrend kent verschillende verklaringen, zoals functiescheiding in zoneringsplanologie en vergunningenbeleid, opkomst van het private wagenbezit en uitbreiding van het wegennetwerk, een (ruim) aanbod van goedkopere gronden in



de stadsrand, schaalvergroting van voorzieningen, suburbanisering van het wonen en leegloop van de stadscentra en een beperkte sturing op herlokalisatie vanuit de lokale stadsbesturen. Veel van de perifere gebieden die zo in de naoorlogse jaren zijn ontstaan, zijn inmiddels aan opwaardering toe.

De trend van de herlokalisatie van voorzieningen naar de stadsrand zet zich tot vandaag verder in de (her)vestiging van ziekenhuizen, hoger onderwijscampussen en winkel- en ontspanningscomplexen. De herlokalisatie van sommige functies (b.v. scholen) heeft mogelijk negatieve maatschappelijke gevolgen. Hierbij wordt gedacht aan de teloorgang van vitaliteit in de stadscentra, de verdere aansnijding en versnippering van open ruimte en een geringe kwaliteit van het openbare domein op perifere locaties. Door minder goede bereikbaarheid van de stadsrand met het openbaar vervoer, neemt het autoverkeer toe.

De herlokalisatie van voorzieningen van de stadscentra naar de rand legt verschillende spanningsvelden en thema's bloot: betaalbaarheid, mobiliteit en bereikbaarheid, gezondheid, etc. In de case study wordt gevraagd welk afwegingskader gehanteerd kan worden in een geïntegreerde omgevingsbenadering van herlokalisatie en opwaardering. Ook worden de samenwerkingsvormen bij planningsinitiatieven rond deze locaties verkend en met welke instrumenten overheden op deze ontwikkelingen kunnen ingrijpen.

Tabel 4: Cases thema herlokalisatie en opwaardering

Case	Motivatie
<p><b>Hoog Kortrijk, Kortrijk</b></p> <p>Ontwikkeling van Hoog Kortrijk als een nieuw stadsdeel met ruimte voor grootschalige stedelijke en regionale functies, 1970 - nu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integreren van een nieuw stadsdeel aan de stadsrand met diverse functies (grote bedrijven, zorg, recreatie, wonen) biedt aanknopingspunten voor integratie omgevingsaspecten;</li> <li>- Ligging aan de snelweg en geschiedenis van moeizame aansluiting van het stadsdeel op openbaar vervoersnetwerken werpen licht op integratie van mobiliteit en andere omgevingsaspecten;</li> <li>- Lange ontwikkelingsgeschiedenis met diverse partners laat spanningsvelden zien voor het implementeren van omgevingsdenken;</li> <li>- Diverse planningsprocessen in de loop van de tijd geven inzicht in instrumentele kansen en beperkingen voor de implementatie van omgevingsbeleid;</li> </ul>
<p><b>Spiegelcase: The Loop, Gent</b></p> <p>'The Loop' is gelegen op een mobiliteitsknooppunt (E17/E40). Op de plek (en in de directe omgeving) zijn een aantal grootstedelijke functies ge(her)lokaliseerd buiten het stadscentrum zoals een ziekenhuis, expohallen, en grootschalige handels- en bedrijfsruimte.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In beide gebieden zijn grootstedelijke functies ge(her)lokaliseerd buiten het stadscentrum zoals een ziekenhuis, expo en grootschalige handels- en bedrijfsruimte;</li> <li>- Beide gebieden ondervinden de problemen van de toestroom en afwikkeling van verkeer;</li> <li>- Beide gebieden kennen verbeterpunten ten aanzien van mobiliteit, functieverweving, prettige openbare ruimte en aansluiting bij het stadscentrum;</li> </ul>

## 4 OMGEVINGSDENKEN IN DE HUIDIGE PRAKTIJK

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van het terreinonderzoek. De bevindingen worden gestructureerd binnen de drie onderzoeksvragen:

- ▶ Inhoud (4.1);
- ▶ Actoren, samenwerking en organisatie (4.2);
- ▶ Instrumenten en financiering (4.3).

We vatten de belangrijkste observaties per onderzoeksvraag samen in een kader aan het begin van elk van de drie paragrafen.

### 4.1 INHOUDELIJKE AFSTEMMING OMGEVINGSDENKEN

#### **Onderzoeksvraag 1: Welke inhoudelijke opgaven komen samen in omgevingsdossiers en hoe worden afwegingen gemaakt tussen (conflicterende) doelstellingen?**

##### *Belangrijkste observaties*

##### **Geïntegreerde benadering van een omgevingsopgave**

- De thematische invulling van een omgevingsopgave hangt sterk samen met de context en het doel van het project;
- In de onderzochte projecten vindt geïntegreerd omgevingsdenken, als het systemisch en geïntegreerd benaderen van de fysieke leefomgeving, nog maar beperkt plaats;
- De sectoren die van oudsher een grote ruimtelijke impact hebben (ruimte, leefmilieu, natuur, mobiliteit, wonen) vinden elkaar het snelst, er blijft ruimte voor een bredere afweging van de impact van andere aspecten op de fysieke leefomgeving;
- In stedenbouwkundige of ruimtelijke dossiers, is mobiliteit een vast thema dat doorgaans mee in de scope wordt genomen. In de cases stelden we vast dat de afstemming met deze sector soms stroef verliep.

##### **Schaal en tijd**

- De schaal van het project vormt mee het type aanpak;
- Hoewel de schaal van elk project verschilt, is er altijd een ruimere context die mee in beeld moet genomen worden (stad, verzorgingsgebied, regio);
- Onderdelen van een omgevingsaanpak werken met verschillende tijdhorizonten;
- Lange uitvoeringsperiode van complexe projecten is een risicofactor voor hun slagen;
- Zicht op haalbare realisaties op het terrein is van groot belang om stakeholders betrokken te houden.

#### **4.1.1 Geïntegreerde benadering van een omgevingsopgave**

De eerste onderzoeksvraag peilt naar de inhoudelijke opgaven die samenkomen in het omgevingsbeleid. Om deze vraag te beantwoorden hebben we tijdens de werksessies voor elke case de agenda's benoemd die samen komen, of volgens de stakeholders in samenhang zouden moeten worden behandeld.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Merk op ten aanzien van de afbakening van de agenda's:







nieuwe technologieën wordt niet altijd in rekening gebracht. Dat vraagt overigens vaak specifiek onderzoek.<sup>20</sup>

Op deze vlakken is zonder meer ruimte voor verrijking volgens een meer geïntegreerde omgevingsbenadering. De projecten die zijn onderzocht gaan echter al een aantal jaren mee terwijl sommige thema's die we tot een omgevingsbenadering rekenen pas recent op de agenda zijn komen te staan.

Box 1: De entree en exit van thema's en partners in een omgevingsopgave

### De entree en exit van thema's en partners in een omgevingsopgave

De stationsomgeving van Diest wordt ontwikkeld in een team dat bestaat uit Provincie Vlaams-Brabant, de Stad Diest, AWW, MOW, NMBS, De Lijn, Interleuven en VMM. ANB en Onroerend Erfgoed schoven aan toen er sprake was van ontwikkelingen rond Fort Leopold. Rondom het verplaatsen van een woonwagensite kwam de provinciale Dienst Wonen in beeld. Aanvankelijk zat ook Toerisme Vlaanderen mee aan tafel om de optie voor een jeugdherberg in de stationsomgeving te verkennen. De zoeklocatie werd echter verplaatst naar de Citadel van Diest en uit een behoeftestudie bleek dat er geen vraag was naar een jeugdherberg. Deze partner viel toen weer af. De projectleider stelt dat het huidige team niet groter moet om nog werkbaar te zijn.



Afbeelding 1: Stationsomgeving Diest (2013)

### Afweging van thema's

De manier waarop wordt afgewogen welke sectoren worden betrokken is op dit moment vooral pragmatisch en afhankelijk van de situatie. De afweging komt samen in een aantal zeer concrete vragen: wie is er nodig, wie is beschikbaar en met welk instrument kan een bepaald doel worden bereikt?

Als de ambitie is om een meer geïntegreerde omgevingsbenadering te ontwikkelen, dan kunnen we de vraag stellen of een meer gestructureerde verkenning van omgevingsthema's met de bijbehorende partijen niet aangewezen is alvorens een visie wordt opgemaakt. Daarvoor zijn afwegingskaders nodig die actoren momenteel zeggen te missen. Rasters zoals we ze in hoofdstuk 2 hebben opgevoerd (VLM, Oog voor Omgeving) zijn niet gekend en zijn wellicht te overdonderend voor gebruik in de praktijk. Bij gebrek aan zo'n kader, zien we dat het voornamelijk de "hardere" sectoren zijn die hun belangen laten doorwerken in een omgevingsdossier.

In de cases stelden we vast dat de afstemming met de sector mobiliteit soms stroef verliep. Er lijkt beperkte flexibiliteit omwille van eigen denkkaders of langlopende planningskalenders. De bevindingen in het onderzoek werpen dan ook de vraag op hoe na de samensmelting van ruimte met leefmilieu, natuur en energie, een nauwere koppeling met mobiliteit kan vorm krijgen.

<sup>20</sup> In het geval van pumped storage werd de vraag gesteld om een vergelijking te maken met energie-opslag in batterijen, wat wellicht minder impact heeft op het landschap. Welke technologie vormt kosten/baten de beste keuze? Bijkomend technisch onderzoek kan uitsluitsel brengen, maar heeft ook te kampen met het feit dat deze toepassingen nog volop in evolutie zijn.

### 4.1.2 Schaal en tijd

De **schaal** van het project maakt weinig verschil voor het aantal sectoren dat betrokken kan worden, maar de schaal is wel van belang voor de benadering van een opgave. In een groot afgebakend gebied zoals Hoog-Kortrijk kan verder uitgezoemd worden, wat ruimtelijk wat meer mogelijkheden biedt. Verweving en verdichting werden zowel bestudeerd op schaal van een hele gemeente (Rotselaar) als op de schaal van een bepaald knooppunt (Stationsomgeving Diest). Ongeacht de schaal, verhoudt elk gebied zich tot een stadskern, een verzorgingsgebied of regio. Hier liggen kansen voor de koppeling van omgevingsopgaves, bijvoorbeeld rond het creëren van groenblauwe netwerken en het bereikbaarheid maken/houden van voorzieningen, zoals scholen en zorginstellingen. Verder in de aanbevelingen, maken we de link tussen een lokale opgave en gebiedsvisies. De aanwezigheid van gedragen gebiedsvies biedt kader aan lokale projecten en kan vanuit het draagvlak dat rond de regionale visie al bestaat, de uitvoering versnellen.

Het aspect **tijd** speelt op diverse manieren een rol in omgevingsopgaven. Zo is er een spanningsveld tussen de realisatie van de verschillende onderdelen in een geïntegreerde opgave. Infrastructuur en kavels kunnen in relatief korte tijd gereed gemaakt worden, waar natuur(compensatie) juist decennia kan vragen om tot volle wasdom te komen. Dit hangt dan samen met de samenwerking, inzet en het draagvlak bij verschillende partners. Bij energieopwekking speelt dan weer een spanning tussen de gewenste looptijd van een vergunning voor de aanvrager (vaak een bedrijf) en de vergunningverlener (overheid). De risico's voor deze partijen verschillen: waar de aanvrager zekerheid zoekt voor zijn investering, streeft de vergunningverlener zekerheid van een blijvend gezonde en aangename leefomgeving na.

Er is ook sprake van verschillende snelheden van lokaal en regionaal beleid. Daarbij is het van belang op welk moment een project valt in de cyclus van een legislatuur en of er *windows of opportunity* ontstaan die aangegrepen kunnen worden om (deel van) een omgevingsopgave te realiseren.

Box 2: Timing van een omgevingsproject in de legislatuur

#### Timing van een omgevingsproject in de legislatuur

In 2012 werd een toekomstvisie en een masterplan opgemaakt voor Hoog Kortrijk. Hierin werd de mogelijkheid verkend om een parkeergebouw voor het nieuwe ziekenhuis AZ Groeninge te situeren aan de rand van het Kennedybos. Dit bos heeft een sterke symbolische waarde in Kortrijk en het protest tegen het plan werd een thema in de lokale verkiezingsstrijd van 2012. Hierdoor werd het onmogelijk om over het masterplan te beslissen. Ten tijde van het schrijven van deze studie is er nog geen masterplan vastgesteld. Dit laat de gevoeligheid zien van omgevingsprojecten voor de cyclus van een legislatuur.



Afbeelding 2: Situering parkeergebouw aan de rand van het Kennedybos

Ook valt op dat een aantal van de onderzochte projecten na korte tijd herzien werd. In Rotselaar leidde verzet vanuit de bevolking tot herziening van de stedenbouwkundige verordening. In Diest bracht een herziening van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan fasering aan in de ontwikkeling van het plangebied. Hierdoor werden de plannen haalbaar.

Zoals eerder aangehaald bestaat de vrees dat een meer geïntegreerde benadering de stap van planning naar realisatie alleen maar complexer zal maken en tijdrovender. Echter, hoe langer de duur van het planproces, hoe groter de kans bestaat dat de prioriteiten van stakeholders veranderen. In het planingsproces rond de stationsomgeving van Diest kreeg de NMBS na een reorganisatie andere ambities waardoor het voortbestaan van het stationsgebouw ter discussie kwam te staan. Ook met een geïntegreerde omgevingsbenadering blijft dus zicht op haalbare realisaties op het terrein van groot belang. Hoe een omgevingsbenadering het halen van doelstellingen kan bevorderen, komt aan bod in de volgende twee secties en het volgende hoofdstuk.

## 4.2 ACTOREN, SAMENWERKING EN ORGANISATIES

### **Onderzoeksvraag 2: Hoe krijgt samenwerking in omgevingsdossiers (het best) vorm tussen besturen en tussen de ruimere groep van private en publieke stakeholders?**

#### *Belangrijkste observaties*

De principiële bereidheid tot omgevingsdenken hebben we in alle cases en bij alle geïnterviewden kunnen vaststellen. Dat een geïntegreerde benadering niettemin vaak uitblijft, is te wijten aan tekortkomingen in de interne organisatie, de interbestuurlijke samenwerking of in de betrokkenheid van burgers en middenveld.

#### **Interne organisatie en samenwerking**

- Organisaties zijn vaak nog niet ingericht op geïntegreerde werking
- Capaciteit
  - Onvoldoende bij sommige steden en gemeenten voor complexe geïntegreerde omgevingsopgaven
  - Is sterk afhankelijk van politieke steun
  - Externe capaciteit kan worden ingeroepen, maar vergt middelen
  - Omgevingsambtenaren in kleine gemeenten staan vaak zwak tegenover ontwikkelaars en eigen besturen

#### **Interbestuurlijke samenwerking**

- (Publieke) actoren wachten vaak op elkaar om actie te ondernemen;
- Er is vraag naar een Vlaamse Overheid die een rol opneemt als spelverdeler in (boven)lokale opgaven;
- Lokaal niveau mist snelheid in de communicatie met het Vlaamse niveau;
- Lokaal niveau wenst één loket bij Vlaanderen voor omgevingszaken;
- Succes van een proces is vaak afhankelijk van een sterke voortrekker;
- Actoren zijn huiverig voor (nog) meer complexe processen en actoren als gevolg van omgevingsbenadering.

#### **Betrokkenheid van burgers en middenveld**

- Samenwerking met de bevolking komt pas in een laat stadium van het traject;
- Een breed draagvlak vasthouden is moeilijk in complexe en langdurende omgevingsprocessen;
- Perceptie kan snel tegenwerken en kansen voor geïntegreerde omgevingsopgaven fnuiken;
- Grote partijen proberen hun wensen gerealiseerd te krijgen via politieke weg of handelen zelfstandig;



De cases geven een veelheid van inzichten over samenwerking. Veel kwesties die in het algemeen gelden voor samenwerking in gebiedsontwikkeling zijn ook van toepassing op een geïntegreerde omgevingsbenadering. Anders gezegd: als de samenwerking tussen sectoren en stakeholders niet optimaal verloopt, dan zal ook de integratie van sectorale materies tot één omgevingsbenadering niet werken.

---

*Gebiedsgericht beleid (...) veronderstelt een zekere bundeling van mensen, middelen en organisaties, gericht op bepaalde doelen, die uit de aard van de materie voortvloeien uit onderhandelingen die in en over een gebied worden gevoerd.*

Prof. Filip De Rynck in RUIMTE 41, Regionale Gebiedsontwikkeling

---

We bespreken onze bevindingen m.b.t. samenwerking in drie vormen:

1. de interne organisatie en samenwerking (binnen één organisatie);
2. Interbestuurlijke samenwerking;
3. Betrokkenheid van burgers en middenveld.

#### 4.2.1 Interne organisatie en samenwerking

De manier waarop omgevingsdenken intern vorm krijgt verschilt sterk van casus tot casus. Per gemeente zien we bijvoorbeeld sterke verschillen naar capaciteit en vermogen of bereidheid tot samenwerking. Zo bestaan er bij Stad Kortrijk korte lijnen tussen de verschillende diensten en ambtenaren die betrokken zijn bij een project. In Rotselaar zijn deze afdelingen recent fysiek van elkaar gescheiden.

Box 3: De precare aard van planprocessen bij weinig capaciteit

#### De precare aard van planprocessen bij weinig capaciteit

De (vrij ambitieuze) verordening Wonen in Meervoud in Rotselaar werd geïnitieerd door twee jonge, pas afgestudeerde stedenbouwkundig ambtenaren die niet woonachtig waren in de gemeente. Zij wisten met steun van de burgemeester de eenduidige vraag van hun schepen om “verappartementisering tegen te gaan” om te buigen in een visie op verdichting en kernversterking voor de gemeente. Door hun positie konden zij enige afstand bewaren van de invloed van de lokale politiek en bevolking. Dit veroorzaakte echter in de loop van het proces ook een breuk met de collega’s die wèl in de gemeente woonden en die door bekenden aangesproken werden op de effecten van de verordening. Dit toont de waarde van een externe blik, maar ook de precare aard van planprocessen in situaties van weinig capaciteit.

Zeker bij kleine gemeenten en steden, de randgemeenten rond Kortrijk, Rotselaar en de Stad Diest, is er te weinig capaciteit voor grootschalige omgevingsopgaven. Daar wordt op diverse manieren mee omgegaan. Rotselaar nam een studie bureau onder de arm, de Kortrijkse randgemeenten maken gebruik van de diensten van de intercommunale Leiedal en bij de stationsomgeving van Diest fungeert de provincie Vlaams-Brabant als trekker. Ook hangt de capaciteit samen met lokale politieke steun voor een omgevingsproject. In Rotselaar en Diest was deze duidelijk aanwezig, maar het masterplan voor Hoog-Kortrijk werd inzet van de lokale verkiezingscampagne en raakte daardoor voor een aantal jaren niet-uitvoerbaar. Een tekort aan capaciteit heeft ook tot gevolg dat steden en gemeenten zwak staan tegenover ontwikkelaars en andere private partijen die korte lijnen onderhouden met de lokale politieke actoren of die besluiten om RUPS of verordeningen juridisch aan te vechten. In de workshop rond The Loop in Gent werd opgemerkt dat meer kennis

over vastgoedrekenen een troef zou zijn in onderhandelingen met ontwikkelaars.<sup>21</sup> Dat zou de gemeente toestaan om een actiever acquisitiebeleid te voeren om bepaalde bedrijven aan te trekken en zo een ontwikkelpool rondom bijvoorbeeld mediabedrijven te stimuleren. Het begeleiden van uitvoeringsprocessen laat bij een tekort aan capaciteit ook te wensen over.

Soms is het niet eenvoudig om te wegen op de inhoud, maar kan wel het proces anders georganiseerd worden om op een efficiëntere manier tot resultaten te komen. Een initiatief in deze richting is de nieuwe projectstructuur die recent is uitgewerkt binnen de stad Gent. Het project 'Samenwerkingsmodel Stadsontwikkeling' (zie box 6) creëert een projectstructuur voor een transparant, gedragen en performant samenwerkingsmodel. Het verbindt mensen en middelen uit verschillende afdelingen via een transversale projectstructuur die werkt aan projecten op thematische beleidsassen van stedelijk belang.

Box 4: Samenwerkingsmodel Stadsontwikkeling Gent

### Samenwerkingsmodel Stadsontwikkeling Gent

Het project 'Samenwerkingsmodel Stadsontwikkeling' creëert een projectstructuur binnen de Gentse stedelijke organisatie voor een transparant, gedragen en performant samenwerkingsmodel. Het verbindt mensen en middelen uit verschillende afdelingen via een transversale projectstructuur die werkt aan projecten op thematische beleidsassen van stedelijk belang. Het project maakt gebruik van programmamanagement waarin gebiedsprogramma's worden aangeduid naar aanleiding van thematische beleidsthema's. Daaronder vallen specifieke projecten. Samen met een innovatieve aansturing van de projectteams is de hoop dat de stad zo met meer focus en snelheid kan werken aan stadsontwikkelingsprojecten.

Bron: Presentatie Samenwerkingsmodel Stadsontwikkeling Gent door Philippe Van Wesenbeeck tijdens workshop spiegelcase The Loop – Hoog Kortrijk, 9-10-2019.

### Interbestuurlijke samenwerking

In complexe samenwerkingsverbanden (zoals de case Kortrijk) kijken overheidspartijen vaak naar elkaar met de vraag: wie is aan zet? Ook zorgt de aanwezigheid van twee krachtige lokale spelers met onderlinge banden (Stad Kortrijk en Intercommunale Leiedal) soms voor spanningen (zie box). Binnenkort wordt nog de vervoerregio toegevoegd aan dat speelveld. Deze complexe context speelde niet in Rotselaar maar daar ervaarde men bij het ontwikkelen van de verordening wel een spanning tussen de planologen en de vergunningverlenende loketten van de provincie. Ook in Diest was een afwachtende houding minder het geval omdat daar in een vroeg stadium een samenwerkingsovereenkomst fungeerde als leidraad voor de taakverdeling tussen de stakeholders. Lokale coalities per thema kunnen veel betekenen, maar er blijft vraag naar een Vlaamse overheid die houvast en normen aanreikt voor opgaven op (boven)lokaal niveau.

De lokale partijen ervaren de samenwerking met de Vlaamse overheid als traag. De respondenten merken op dat er soms samengewerkt moet worden met verschillende afdelingen of diensten van de Vlaamse overheid die niet onderling afstemmen en dat het de betrokken ambtenaren soms aan mandaat ontbreekt om beslissingen te nemen. Hierdoor kan samenwerking veel tijd en energie kosten. Een stadscontract rond de ontwikkeling van een nieuw ziekenhuis op Hoog Kortrijk is een manier gebleken om ontwikkelingen en samenwerking tussen Vlaamse en lokale partners op gang te trekken.

<sup>21</sup> De VRP en Team Vlaams Bouwmeester zijn dit najaar gestart met een 'Masterclass Vastgoedrekenen en onderhandelen'.



## Een complexe bestuurlijke realiteit

Bij de ontwikkeling van Hoog Kortrijk waren de Intercommunale Leiedal en de Stad Kortrijk betrokken. Nog altijd heeft Leiedal haar kantoor in het gebied en bezit zij een deel van de gronden. Dit creëert een complex bestuurlijk speelveld omdat het gebied zich weliswaar binnen de administratieve grenzen van de Stad Kortrijk bevindt, maar ook een regiofunctie heeft. Daardoor moet rekening gehouden worden met de stemmen van 13 gemeenten die zijn vertegenwoordigd in de intercommunale. Bij grote omgevingsopgaven in de regio (bijvoorbeeld het project K-R8), komen daar nog de provincie, de Departementen van de Vlaamse Overheid en de vervoerregio bij.

De continuïteit van het proces is daarmee vaak afhankelijk van individuen zoals een sterke procesregisseur en steun van een burgemeester of schepenen. Daardoor blijft het bereiken van omgevingskwaliteit nog steeds (te vaak) een toevalstreffer als de juiste partijen elkaar vinden. Respondenten geven wel aan dat processen beheersbaar moeten blijven en dat men ook niet met té veel partijen rond de tafel moet zitten om nog tot resultaten te komen.

### Ondersteuning van de Vlaamse overheid aan de lokale besturen

In de resultaten van het onderzoek wordt vastgesteld dat de ontvoogding van gemeenten op vlak van omgevingsbeleid een tweesnijdend zwaard is. De grotere autonomie en beleidsruimte wordt enerzijds gewaardeerd, maar zeker besturen, die het aan capaciteit ontbreekt om buiten vergunnen en handhaven aan visievorming te doen, voelen zich in de steek gelaten door het Vlaamse niveau. Dikwijls wordt hier verwezen naar het verdwijnen van de steun op vlak van onderzoek, beleidsvorming en juridische zaken die het voormalige Departement Ruimte Vlaanderen voorzag vanuit het proces “adviseren en ondersteunen van lokale overheden bij hun ruimtelijke ontwikkelingspraktijk”. Dit proces was voor een belangrijk deel ingebed binnen de afdeling Adviseren en Participeren Lokale besturen (APL). De medewerkers van deze afdeling traden op als relatiebeheerders voor groepen gemeenten en werden inhoudelijk ondersteund door medewerkers van andere afdelingen binnen het Departement. Deze werking is deels verloren gegaan en deels versnipperd bij de vorming van het Departement Omgeving. Hierdoor is de opdracht en functie van relatiebeheer met de lokale overheden verdwenen. De gevolgen hiervan worden niet alleen op lokaal niveau gemerkt, ook in de stuurgroepen op Vlaams niveau stelt men vast dat het niet evident is om voeling te houden met het lokale niveau. Er lijkt een momentum om de relatie tussen het Departement en de lokale besturen opnieuw te intensifiëren. Niet enkel in functie van praktische ondersteuning, maar ook op vlak van visie. We nemen dit punt mee naar de aanbevelingen.

### 4.2.2 Betrokkenheid van burgers en middenveld

Opvallend in de drie onderzochte projecten is dat samenwerking met een breder publiek pas op een moment komt dat plannen al grotendeels opgesteld zijn. Zeker in Rotselaar heeft dit tot hevig protest geleid, waardoor in de herziening van de stedenbouwkundige verordening de eis werd opgenomen dat er overlegd wordt met omwonenden alvorens een vergunningsaanvraag wordt ingediend.

Maar ook in Kortrijk en Diest werd de bevolking pas ingelicht op het moment dat al een conceptplan lag. In het voortraject werd er vooral overlegd met grote spelers op het terrein. Recent is er in Kortrijk een initiatief (Hoog Kortrijk Morgen) gestart onder leiding van een participatiebureau om “van onderop” een aantal grote bedrijven mee te krijgen om ingrepen op het terrein te doen. Dit strekt zich echter niet uit tot visievorming voor het hele gebied.



Tijdens de werksessie binnen dit traject werd een spanningsveld ervaren tussen het betrekken van zoveel mogelijk partijen in een vroeg stadium en het beheersbaar houden van een proces.

Draagvlak bij bevolking, middenveld en private partijen is moeilijk vast te houden in zeer langdurige planningsprocessen. Perceptie kan een plan maken of breken (zie box). De respondenten merken dan ook op dat het huidige instrumentarium van RUP of Complex Project eerder wordt vermeden vanwege de tijd die nodig is om ze te realiseren. Als processen lang duren gaan grote partijen andere wegen zoeken om hun wensen vervuld te krijgen (via politiek of andere drukkingsgroepen, incidenteel door zelfstandige actie) maar dit leidt zelden tot geïntegreerde processen. Ook geldt dat het draagvlak bij grote bedrijven en instellingen groter is als zij zelf een ontwikkelwens hebben. Zo niet, dan zullen deze zich meer afwachtend opstellen. Dit laat zien dat geïntegreerde omgevingsopgaven – net als gebiedsopgaven – gericht moeten zijn op concrete realisaties op het terrein, binnen een voor externen redelijke termijn.

Box 6: Het belang van perceptie in omgevingsopgaven

### Het belang van perceptie in omgevingsopgaven

Perceptie is van groot belang in omgevingsopgaven. Zo heeft de perceptie van congestie en parkeerproblematiek een negatieve invloed op het ontwikkelpotentieel van The Loop in Gent. In Boechout werd opgemerkt dat onderhandelingsstedenbouw door burgers snel gepercipieerd kan worden als “gevoefel”. Dit ondermijnt het draagvlak voor omgevingsopgaven. Concepten als “verdichting”, “betonstop”, en “ruimtelijk rendement” staan ver af van de burger en roepen verzet op. Het is dan ook een risico om deze concepten breed te lanceren zonder dat er concrete maatregelen aan zijn gekoppeld. Het is van groot belang om de “grote verhalen” uiterst zorgvuldig te communiceren.

Tenslotte moet de invloed van de nieuwste ontwikkelingen op het terrein niet worden onderschat. Klimaatadaptie, *modal shift* en een aantrekkelijke werkomgeving als trekker van gekwalificeerd personeel spelen veel meer dan een aantal jaar geleden. Organisaties zijn meer dan vroeger vragende partij voor omgevingsvraagstukken (een aantrekkelijke publieke ruimte, klimaat, biodiversiteit, etc). Hier kan op ingespeeld worden bij het ontwikkelen van geïntegreerde omgevingsopgaven. Zo kunnen stakeholders worden geactiveerd om mee te werken aan een geïntegreerd proces.





onderzoeks- en overlegproces opzet waarin diverse instrumenten voor realisatie worden ingezet om zo de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren. Met het omgevingsbesluit kan de manier waarop we aan planning doen op termijn grondig veranderen en wordt een cultuuromslag ingezet van ruimtelijke planning naar omgevingsplanning.”<sup>22</sup>

Het goedkeuren van gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen gebeurde tot de decreetwijziging van 22/02/2017 door de provinciale deputatie. Dat betekent dat gemeenten al bij opmaak van een verordening de provincies raadplegen. Er bestaan echter verschillen in hoe provincies daar mee omgaan. Zo mocht de Bouwcode van Boechout een veel ruimer spectrum van thema’s en toelichting bevatten dan Wonen in Meervoud. De (gelijke) behandeling van lokale omgevingsinstrumenten door het provinciale niveau is daarmee een punt van aandacht. In Rotselaar leidde dit ertoe dat de visie enkel als bijlage bij de verordening gevoegd kon worden en dat door de strikte interpretatie van de verordening door de provincie, sommige dossiers langs “politieke weg” moesten passeren.

Box 7: Visie als processtructurend element

## Visie als processtructurend element

De Rotselaarse stedenbouwkundige verordening ‘Wonen in Meervoud’ bevat geen visie. Deze werd wel degelijk opgemaakt, maar ze werd tijdens het opstellen van de verordening door de provincie Vlaams-Brabant erbuiten gehouden. Daarop is de visie als bijlage toegevoegd. In de herziening uit 2017 die momenteel actief is, is deze bijlage verdwenen. Betrokkenen vermelden dat de uitvoering hierdoor enkel op de regels gericht was, en niet op het achterliggende verhaal.

Een contrast is de verordening ‘Bouwcode’ in Boechout, opgesteld door hetzelfde stedenbouwkundig bureau in dezelfde periode. Deze bevat bij elk hoofdstuk een korte toelichting. De omgevingsambtenaar meldt dat dit een steun in de rug is om bewoners uit te kunnen leggen waarom bepaalde zaken wel of niet zijn toegestaan. Daarmee structureert het bestaan en vermelden van de visie (in beperkte mate) de beleidsuitvoering.

Afbeelding 3: Toelichting in Bouwcode Boechout



Ook elders werd in de cases opgemerkt dat de visie niet alleen een rol speelt op de achtergrond van de uitvoering van een project, maar dat het ook een meerwaarde heeft in het overleg met partners en burgers. Het is geen wondermiddel, maar als men met een duidelijke, heldere en gedragen visie komt, dan is het gemakkelijker om een project te verdedigen of stakeholders aan boord te krijgen.

Op het vlak van werkwijzen en overeenkomsten merkt men op dat de standaard werkwijzen (standaardbestekken) van verschillende partijen (De Lijn, NMBS, Stad, Vlaamse actoren) soms conflicteren. Dit gaat bijvoorbeeld over materiaalgebruik. Het kost tijd en geld om deze op elkaar af

<sup>22</sup>Clays M., De Coutere S., Charlier F., Leinfelder H., Van de Genachte G., De Waele T. (2016) Het omgevingsbesluit: conceptuele uitwerking en operationele verduidelijking. Studie in opdracht van de Vlaamse Overheid – Ruimte Vlaanderen. P.64

te stemmen en conflict te vermijden. In de casus Diest heeft een raamovereenkomst vooraf waarin een verdeling van verantwoordelijkheden staat goed gewerkt als procesleidraad. Hoewel ook hier de provincie moest tussenkomen bij meningsverschillen over verantwoordelijkheid.

Dat een planningstraject en een MER-traject afzonderlijke sporen zijn, wordt door een aantal respondenten als probleem ervaren. Het compliceert het proces, creëert extra beroepsmogelijkheden en het reduceert het instrument van MER te veel tot een proces van “mag het of mag het niet” (reactief in plaats van constructief). Ook verloopt de samenwerking tussen de partijen die verantwoordelijk zijn voor planning en MER niet altijd optimaal. Een wenselijk scenario zou zijn dat de MER-toets veel eerder in het proces meegenomen wordt omdat de thema’s die in een MER behandeld worden een verrijking kunnen zijn voor een geïntegreerde omgevingsopdracht. Dit betekent dat de MER-cel eerder bij planvorming wordt betrokken en dat men veel meer kan meedenken vanuit een houding van “wat kan er”. Belangrijk aandachtspunt is wel dat deze gelijktijdige behandeling beheersbaar blijft en het procesverloop niet vertraagt.

Aan de respondenten werd ook gevraagd naar hun wensen op het vlak van instrumenten. Ten eerste valt op dat er geen vraag is naar méér instrumentarium. De verzuchting is eerder dat er al veel regels en werkwijzen zijn. Bij de interpretatie van die regels vragen diverse respondenten wel om meer ondersteuning vanuit het Vlaamse niveau (zie sectie 4.2). Het gaat er hier om hoe regels precies geïnterpreteerd kunnen worden en hoe “rekbaar” ze zijn voordat ze hun (juridische) houdbaarheid verliezen. Instrumenten zoals bestemmingscategorieën dienen ook kritisch tegen het licht te worden gehouden naar aanleiding van vragen die ontstaan vanuit nieuwe technologie. Hierbij kunnen we denken aan de *pumped storage* en *floating PV* voor energieopwekking in ontginningsgebieden, maar ook het ruimtebeslag van vormen van deelmobiliteit. Het verruimen van de mogelijkheden om in het instrumentarium ook normen over luchtkwaliteit of mobiliteit kunnen worden opgenomen kan leiden tot een OmgevingsRUP of Omgevingsverordening<sup>23</sup>.

Ten slotte kan instrumentarium relevant voor omgevingsdenken ook buiten het directe beleidsdomein van omgeving worden gezocht. Zo voorzag op Hoog Kortrijk de CAO van het nieuwe ziekenhuis in een eigen parkeerplek voor elk personeelslid. Dit leverde een groot ruimtebeslag en mogelijk een mobiliteitsprobleem op. Na aanpassing van de CAO kunnen medewerkers nu uit meerdere mobiliteitsmodi kiezen en kon het aantal parkeerplaatsen worden verminderd. Een meer vernieuwend mobiliteitsbeleid bij grote bedrijven (inruilen salariswagens, periodieke mobiliteitskeuze, dubbele fietsvergoeding, delen parkeerterreinen) kan zo het gebruik van de omgeving beïnvloeden. Dit is weliswaar niet het terrein van het beleidsdomein Omgeving, maar het omgevingsbesluit<sup>24</sup> kan een instrument zijn om te voorzien in de koppeling van ruimtelijke en niet-ruimtelijke instrumenten.

### 4.3.2 Financiering

De financiering van complexe omgevingsopgaven is voor (zeker kleine) steden en gemeenten een probleem. Dat probleem wordt mogelijk groter bij meer geïntegreerde en complexere omgevingsopgaven die meer capaciteit vergen. Vaak wenden lokale besturen, al dan niet geholpen door studiebureaus en intercommunales, zich tot projectsubsidies van het provinciale, Vlaamse of Europese niveau (zie box). Deze praktijk getuigt van vindingrijkheid en betrokkenheid bij het proces, maar het is niet haalbaar om in heel Vlaanderen een omgevingsaanpak te realiseren via projectgebonden subsidies. Het is de aard van projecten dat ze tijdelijk zijn, waarmee de omgevingsopgave niet noodzakelijk stopt. Projectsubsidies betalen ten slotte vaak enkel mensuren

---

<sup>23</sup> Respondenten lijken niet op de hoogte van de studies en het werk rond het Omgevingsbesluit, maar beschrijven in hun wensen wel iets dat daarop lijkt.

<sup>24</sup> Zie: Claeys M., De Coutere S., Charlier F., Leinfelder H., Van de Genachte G., De Waele T. (2016).

en voorzien niet in budget voor uitvoering. Respondenten suggereren dan ook dat een geïntegreerde werking, geïntegreerde en soms meer duurzame geldstromen vereist. Het volgende hoofdstuk gaat hier verder op in.

Box 8: Financiering van omgevingsopgaven door projectsubsidies

### Financiering van omgevingsopgaven door projectsubsidies

De gemeente Rotselaar werd geholpen door het studie bureau om bijkomende subsidies aan te vragen om de verordening Wonen in Meervoud te kunnen uitwerken. Zo heeft men “veel gekregen voor weinig geld”, aldus de betrokken ontwerper. In Diest is de provincie Vlaams-Brabant een aantal keren bijgesprongen vanuit een uitvoeringsbudget. Zo kon het proces losgetrokken worden nadat het was vastgelopen op uitgaven waar geen middelen voor waren en die de stakeholders weigerden op zich te nemen. Een Europese subsidie maakte ontsluiting van het bedrijventerrein naast de site naar de ring van Diest mogelijk. Verschillende initiatieven om een openbaar vervoersvisie op te stellen in regio Kortrijk (REKOVER en REKOVER+) werden gefinancierd als strategisch project en het nieuwste initiatief om Hoog Kortrijk op te waarderen (Hoog Kortrijk Morgen) komt voort het Europees project SHARE-North.

Voor de toekomst heerst er onzekerheid over de financiële haalbaarheid van omgevingsopgaven. Respondenten verwijzen naar de verhoging van de planschade in het Instrumentendecreet en de invoering van vervoersregio's. Dit laatste doet zich gelden bij de wens voor een betere openbaar vervoersverbinding op Hoog Kortrijk. Ook vragen lokale partijen om een vereveningsinstrument (zoals b.v. verhandelbare ontwikkelingsrechten) om het beperken van ontwikkelingsmogelijkheden te kunnen compenseren. Bij de haalbaarheid van dit instrument om op grote schaal het verschil te maken in de ruimtelijke ordening van Vlaanderen kunnen vraagtekens worden geplaatst, maar het feit dat deze vraag in vrijwel elke casus gesteld wordt geeft aan dat de nood als hoog wordt ervaren.

Voor private partijen zoals ontwikkelaars is een helder beleid rond verdichting en verweving (zoals bijvoorbeeld in Rotselaar) prettig omdat men weet waar men aan toe is. Dit strekt zich uit tot omgevingsopgaven: als de ambitie van een omgevingsproject helder gedefinieerd kan worden, dan verschaft dit zekerheid aan alle partijen. Daarnaast zijn private partijen vaak meer betrokken bij (publieke) projecten als zij een deel van de kosten moeten dragen. Op Hoog Kortrijk fungeert het recht van voorkoop van de Intercommunale Leiedal als stok achter de deur om vernieuwende oplossingen bij private partijen te stimuleren.







## Omgevingsdenken in de Praktijk: aanbevelingen

INHOUD



PROCES EN  
ORGANISATIE  
(Coproductie)



INSTRUMENTEN  
EN FINANCIERING

1. Kennisopbouw en -verankering
  - Kennis kapitaliseren over omgevingsbeleid
  - Onderzoeksagenda
2. Handvaten geven aan de praktijk
  - Objectieven en minimale eisen
  - Omgevingsleidraden
  - Gebiedsvisies
3. Draagvlak en kennisdiffusie
  - Evaluatie & Good Practices
  - Atria, beleidsfora en andere netwerken
4. Capaciteit (inter)bestuurlijk bundelen
  - Bruggen bouwen binnen de Vlaamse overheid
  - Introduceren relatiebeheer
  - Expertengroep
5. Omgevingsbeleid als "manier van werken"
  - Geïntegreerde procesvoering in projecten en programma's (gebiedsgericht / thematisch)
  - Aanreiken datasets voor omgevingsbeleid
6. Geïntegreerde (inzet van) instrumenten
  - Geïntegreerd advies (Omgevingsbesluit)
  - Optimalisatie instrumentarium
  - Omgevingsfocus in subsidiebeleid, labo's, proefprojecten
7. Geïntegreerde financiering
  - Geïntegreerde financieringsenveloppen
  - Financiering koppelen aan bindende objectieven

## 5.1 AANBEVELINGEN: INHOUD

### 5.1.1 Aanbeveling 1: Werk aan kennisopbouw en -verankering over (het werken aan) omgevingsbeleid

#### 1A| Kennis kapitaliseren over omgevingsbeleid

De afgelopen jaren zijn er al heel wat studies en documenten verschenen die betrekking hebben op omgevingsbeleid (zie bijlage 1). Ook binnen de MER-praktijk, in de gebiedsgerichte werking en tijdens beleidsverkenningen van het Departement (zie 2.2) is veel kennis opgebouwd over geïntegreerd werken en complexe samenwerkingsprocessen. Deze kennis is via de website van het Departement toegankelijk als het over studies gaat, maar een deel van deze kennis is ook niet ontsloten. Bij uitstek ook de kennis die in de praktijk wordt opgebouwd. De kennis bevindt zich overigens niet enkel binnen het Departement, maar ook binnen andere delen van het beleidsdomein (bv. binnen VLM, traject 'gebiedsgericht werken aan Omgevingskwaliteit').

Het is belangrijk dat de bestaande kennis niet verloren gaat en vooral dat voortschrijdend inzicht periodiek geborgen en meegenomen wordt in de activiteiten van het beleidsdomein. Daarom is de aanbeveling dat het beleidsdomein haar kennis over omgevingsbeleid accumuleert door regelmatig te consolideren en vast te klikken in een beknopt en toegankelijk overzicht. Daarbij hebben we - voor alle duidelijkheid - geen bijbel voor ogen, eerder een soort inventaris die aanduidt wat elke nieuwe studie of opdracht heeft opgeleverd aan bijkomende inzichten en hoe die verder bouwen op wat er al is.

Deze werkwijze versterkt de interne kennisopbouw, en kan als voortschrijdend inzicht ook gedeeld worden met kennis- en beleidspartners in de eerste lijn. Eens bepaalde inzichten en kaders zijn gevalideerd, kunnen ze breder beschikbaar gesteld worden aan besturen en geïnteresseerde partijen.

#### 1B| Investeer in de verdere ontwikkeling van een praktijkgericht omgevingsbeleid via de onderzoeksagenda van het Departement

Recent startte het Departement Omgeving een traject om haar onderzoeksagenda voor de komende jaren te bepalen. Deze wordt onder andere gevoed door een verkenning van externe uitdagingen die op het Departement af komen en een bevraging van het vakgebied.

Zowel de inhoudelijke verdieping, als de praktische vertaling van het omgevingsbeleid moet deel uitmaken van deze agenda. Vanuit deze studie komen diverse onderwerpen naar voor om mee te nemen in de onderzoeksagenda. We denken ondermeer aan:

- ▶ Uitwerken van modellen voor een meer systemische benadering van de omgeving in cases;
- ▶ Onderzoek naar omgangsvormen voor specifieke dilemma's die zich stellen in cases, waarbij agenda's (lijken te) conflicteren, bv. verdichting van centra versus leefbaarheid en versterken van groenstructuren;
- ▶ Uitwerking van objectieven en minimale eisen voor het omgevingsbeleid (zie verder onder aanbeveling 2);
- ▶ Aanleg en ontsluiten van datasets voor omgevingsopgaven (zie ook aanbeveling 5);
- ▶ Uitwerken van een evaluatiemethode voor omgevingsprojecten, als gangmaker van een meer actieve evaluatiepraktijk (zie aanbeveling 3);
- ▶ Organisatiemodellen voor de (stads)regio als platform of netwerk voor het geïntegreerd en interbestuurlijk benaderen van omgevingsopgaven;
- ▶ Documenteren van een geïntegreerde procesaanpak voor omgevingsprojecten en -programma's (zie aanbeveling 5);

- ▶ Uitwerking van een meer geïntegreerd instrumentarium of vormen van geïntegreerde financiering (zie aanbeveling 7).

Gelet op het geïntegreerd karakter van het omgevingsbeleid, kan de opvolging van deze opdrachten het best verlopen via stuurgroepen met vertegenwoordiging uit meerdere disciplines en beleidsdomeinen. Zo is elke studieopdracht ook een structurele stap voorwaarts in het bredere actorennetwerk dat zich moet vormen rond het omgevingsbeleid.

### 5.1.2 Aanbeveling 2: Geef de praktijk handvaten voor een omgevingsbenadering

Vanuit de cases hebben we een sterke vraag gevoeld naar ondersteuning en naar concrete handvaten. We concretiseren dit binnen de tweede aanbeveling in drie voorstellen:

- ▶ De opmaak van objectieven en minimumeisen;
- ▶ De opmaak van themagerichte leidraden;
- ▶ De opmaak van gebiedsgerichte visies.

#### 2A | Ontwikkel objectieven en minimale eisen voor het omgevingsbeleid

Omgevingsdenken is geen vrijblijvend streven. Het is ingebed in de Beleidsvisie Ruimte Vlaanderen (BRV) en het is noodzakelijk voor het behalen van Europese objectieven waartoe Vlaanderen en België zich verbonden hebben op vlak van milieu, klimaat en omgevingsgerelateerde aspecten van duurzame ontwikkeling. De Vlaamse overheid is bijgevolg gelegitimeerd om de generieke objectieven binnen het omgevingsbeleid door te vertalen in streefwaarden op Vlaams, maar ook decentraal niveau (regio's, gemeenten).<sup>25</sup> Door het vertalen van Vlaamse objectieven naar regio's en steden, worden deze lokale en intermediaire actoren op hun verantwoordelijkheid aangesproken. Nu blijven de klimaat- of ruimtelijke ambities (bv. bouwshift) op een (te) veilige afstand.

Lokale partners die zijn bevroegd in het onderzoek vragen niet naar gedetailleerde richtlijnen, maar naar kaders, streefwaarden en/of minimale eisen die de basis bieden voor afwegingen van sectorale inhoud en instrumentarium. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van minimumdichtheden, of minimumwaarden voor lucht- of waterkwaliteit. Deze worden afgestemd op de minimumwaarden waaraan Vlaanderen gebonden is door internationale regelgeving, waar nodig aangescherpt om de Vlaamse omgevingskwaliteit een duw in de rug te geven. Een voorbeeld is bijvoorbeeld het Bindend Sociaal Objectief in het sociaal woonbeleid, waar ook de Vlaamse financiering wordt verbonden met het al dan niet behalen van het objectief.<sup>26</sup> Het koppelen van Vlaamse financiering aan objectieven, bespreken we in aanbeveling 7.

We beseffen datt het pleidooi voor concrete objectieven en minimale eisen gemakkelijk is uitgesproken, maar de operationalisering ervan is minder evident. Om verschillende redenen komt deze actie niet in de 'quick wins' terug:

- ▶ Het concretiseren van bijkomende objectieven en eisen vereist politieke consensus over de exacte inhoud, maar ook over het principe van het opleggen van bijkomende regels aan het lokale en intermediaire niveau. Willen we de ambities uit het omgevingsbeleid (ontharding, bouwshift, energietransitie, etc..) realiseren, rest er ons evenwel weinig keus dan een aantal

---

<sup>25</sup> De Nederlandse Rijksoverheid hanteert bv. concrete objectieven voor de energieregio's. Elk regionaal partnerschap krijgt vanuit de Rijksoverheid een concrete taakstelling opgelegd. Vanuit die gedachte werd recent ook in Vlaanderen een studie opgestart rond energieregio's: de afbakening ervan en de objectieven.

<sup>26</sup> Zie <https://www.wonenvlaanderen.be/grond-en-pandenbeleid/bindend-sociaal-objectief-wat-het-sociale-woonaanbod-uw-gemeente>.



meer radicale objectieven te stellen, die weliswaar ruimte laten voor lokale ontwikkeling binnen die principes;

- ▶ Vanuit de cases leerden we dat normen het best worden gedifferentieerd naargelang de context. Moeten accoestische normen in een stationsomgeving even streng zijn dan in een woonwijk bijvoorbeeld? Zo'n ruimtelijke differentiatie is op vandaag moeilijk bij gebrek aan afbakeningen en perimeters, maar ook in de toekomst zal dat een heikel punt blijven.

Op vandaag herkennen we dat probleem o.a. bij de toepassing van de normen voor bouwdichtheid: 15 woningen per ha in buitengebied en 25 woningen per ha in afgebakende stedelijke gebieden. Zelden zijn daar problemen mee, omdat men vrijelijk kan omspringen met de perimeter. Los van deze vaststelling mogen we m.b.t. deze normen ook stellen dat ze binnen een huidige omgevingsvisie laag zijn;

- ▶ Het stellen van normen betekent dat de achterliggende effecten voldoende duidelijk zijn. In de case fotovoltaïsche cellen op waterplassen hebben we ervaren dat het bepalen van het aandeel van het wateroppervlak dat kan worden bedekt moeilijk is, omwille van een gebrek aan duidelijkheid over het effect van schaduw op de biodiversiteit in het water.

Omwille van de complexiteit, hebben we de ontwikkeling van objectieven en normen aangeduid als een onderwerp voor de toekomstige onderzoeksagenda.

## **2B| Ontwikkel 'omgevingsleidraden'**

Een van de vaststellingen uit de studie is dat er niet altijd vanuit een geïntegreerd perspectief gedacht wordt bij het opstellen van omgevingsopgaven. In een ruimtelijk project, wordt de link tussen ruimte en mobiliteit vaak wel gelegd, maar het is bijvoorbeeld al minder evident om in omgevingsopgaven te denken aan raakvlakken met toerisme of energieopwekking.

Om het opnemen van verschillende aspecten van omgevingsdenken op het terrein te stimuleren kunnen "omgevingsleidraden" worden ontwikkeld rond specifieke thema's. De keuze van deze thema's kan vanuit het Regeerakkoord of vanuit beleidsnota's zijn geïnspireerd zoals de strategische visie van het BRV, het Vlaams Klimaat- en Energieplan en andere relevante beleidsplannen van binnen en buiten het beleidsdomein omgeving. Daarnaast kan de selectie pragmatisch worden ingestoken, vanuit thema's waar al materiaal voorhanden is (bv. stationsomgevingen), of thema's die zich in de praktijk vaak aandienen en dus een groot multiplicatoreffect hebben (bv. dorpskernvernieuwing).

### **Inhoud omgevingsleidraden**

Deze beknopte omgevingsleidraden geven een overzicht van bestaande kennis, de opgaven die binnen een bepaald thema kunnen worden gekoppeld, de actoren die preferentieel dienen te worden betrokken (voorbeeld van een procesarchitectuur) en het relevante instrumentarium. In aanbeveling 5 stellen we ook voor om de informatiebehoefte (en de vereiste data) per opgave te benoemen. Daarmee zijn ze een soort *roadmaps* om een omgevingsproject te starten en initiatiefnemers van omgevingsprojecten (publieke en private actoren) te inspireren om verder te gaan dan de sectorale interpretatie van een project.

De omgevingsleidraden verduidelijken een omgevingsaanpak rond concrete thema's. Ze vereenvoudigen in zekere zin de complexiteit van het omgevingsdenken, want ze duiden aan welke opgaven per thema het best kunnen gekoppeld worden (en welke eerder buiten beschouwing kunnen gelaten worden).

De leidraden kunnen zich richten op alle types van omgevingen (bijv. stationsomgevingen, linten, stadsranden, erosiegevoelige gebieden), op bepaalde dilemma's (inhoudelijke opgaven die conflicteren), op specifieke uitdagingen (energie in ontginningsgebieden, reconversie van  
////////////////////////////////////

industriezones, etc). De leidraden geven meerwaardes aan die bereikt kunnen worden door een geïntegreerde benadering van de omgevingsopgave. In het opstellen van die leidraden kan opnieuw worden samengewerkt tussen de verschillende afdelingen van het Departement Omgeving en met andere beleidsdomeinen of sectoren.

De leidraden hebben een dynamisch en inspirerend karakter. Bij de bekendmaking en distributie ervan dient dit duidelijk aangegeven te worden. Het is niet de bedoeling om overal klakkeloos ‘het boekje’ te volgen. Zoals eerder aangehaald heeft elke omgevingsopgave zijn specifieke context.

## **2C| Ontwikkel gebiedsvisies**

Naast thematische handvaten (de omgevingsleidraden hierboven), is het wenselijk om ook territoriale kaders aan te reiken aan het werkveld. Gebieden en regio’s hebben specifieke kenmerken en kwaliteiten die in elke omgevingsopgave als kader kunnen worden gehanteerd. Een landelijke regio als de Westhoek heeft andere gebiedskwaliteiten dan de verstedelijkte as Antwerpen-Mechelen-Brussel. Sommige delen van Vlaanderen zijn windrijk, andere laten diepe geothermie toe, etc.

Gebiedsvisies of -kaders werken inspirerend, kunnen tijdsbesparend zijn en meer samenhang brengen in het omgevingsbeleid:

- ▶ Inspirerend, omdat ze het geïntegreerd karakter van het omgevingsbeleid verhelderen. Een gebiedsvisie die volgens ‘de regels van de kunst’ is opgesteld, handelt namelijk zowel over ruimte, leefmilieu, mobiliteit, energie, etc.
- ▶ Tijdsbesparend, omdat binnen een concrete omgevingsopgave niet van nul moet worden begonnen, maar vanuit een kader kan worden gestart. Mits de gebiedsvisie op een participatieve manier tot stand komt, kan ze ook tijdsbesparend werken voor de realisatie van latere projecten binnen deze visie. De meerwaarde van een gebiedsvisie zit bijgevolg niet alleen in het eindproduct, maar ook in de participatieve manier waarop ze tot stand komt.
- ▶ Ze brengen meer samenhang omdat omgevingsdossiers hun ad hoc karakter verliezen en deel uitmaken van een grotere ambitie met het gebied.

Gebiedsvisies zijn geen compleet nieuw gegeven. Op vandaag worden in Vlaanderen al gebiedsvisies opgemaakt, vaak vanuit een sectorale invalshoek (ecologische gebiedsvisie, toeristische gebiedsvisies,...), maar ook vanuit een geïntegreerd perspectief (bv. de gebiedsvisie voor het kanaal Bossuit-Kortrijk).

De bewegingen die ook vanuit andere beleidsdomeinen aan de gang zijn op regioniveau (bv. de vervoerregio’s) en de ambitie van het Agentschap Binnenlands Bestuur om te komen tot vaste regio-omschrijvingen, zijn aanleidingen die de opmaak van geïntegreerde gebiedsvisies kunnen versnellen.

### **5.1.3 Aanbeveling 3: Creëer draagvlak en kennisdiffusie**

#### **3A| Evalueer omgevingsprojecten en publiceer good practices**

Tijdens het onderzoek stelden we vast dat er op het terrein nog weinig sprake is van echt geïntegreerde omgevingsprojecten, weliswaar met die bedenking dat de opstart van de meeste cases dateert van een tijdje terug.

Minstens in projecten waar de Vlaamse overheid een belangrijk aandeel heeft, is het wenselijk om systematischer een evaluatie te doen vanuit het Omgevingsdenken, zoals we binnen dit project



hebben gedaan. Dezelfde drie invalshoeken kunnen daarbij worden gehanteerd: inhoud, organisatie en proces, instrumenten en financiering. Doorheen deze praktijk zal zich een evaluatiemethode vormen voor omgevingsprojecten, die als tool ter beschikking kan worden gesteld van andere overheden.

De opgebouwde kennis kan de eerder genoemde omgevingsleidraden voeden (2A). Daarnaast kunnen er good practices uit worden afgeleid voor het starten, plannen en uitvoeren van een omgevingsproject. De goede praktijken vormen inspiratie voor lokale besturen en private partijen die een project opstarten (zie aanbeveling 5). Ze kunnen worden verspreid door partners als VRP, VVSG, NAV, VVH, VVF, en gebruikt worden in een brede waaier van opleidingen zoals architectuur, stedenbouw, ruimtelijke planning, milieu, mobiliteit, vastgoed, etc.<sup>27</sup>

### 3B| Introduceer de geïntegreerde omgevingsbenadering in netwerken en beleidsfora

De huidige beleidsfora en de Atria, kunnen eenduidiger worden ingezet om een omgevingsbenadering te stimuleren. Dit heeft een inhoudelijke en een organisatorische component. Op **inhoudelijk** vlak kan van elke activiteit gevraagd worden dat ze de geïntegreerde benadering hanteert in het thema dat wordt besproken. Organiseer ook activiteiten rond omgevingsopgaven in samenwerking met andere actoren uit het beleidsdomein (bijv. met Agentschap Wonen Vlaanderen rond sociale huisvesting) of met andere beleidsdomeinen (bijv. met EWI en MOW rond heropwaardering van bedrijventerreinen). Qua **organisatie** kunnen op zijn minst lokale milieu- en mobiliteitsambtenaren mee worden uitgenodigd voor de bestaande activiteiten. Ook kunnen ontwerpers en projectontwikkelaars worden betrokken. Het zou dan ook passend zijn om de Atria om te dopen tot Omgevingsatria.

Vanuit diezelfde gedachte zijn ook alle relevante netwerken van publieke en private actoren (VVSG, VRP, makelaars, ontwikkelaars,...) potentiële partners van het Departement in het versterken van het draagvlak rond omgevingsbeleid.

#### Good practice uit Nederland: Aan de slag met de Omgevingswet (leerprogramma)

In Nederland wordt de invoering van de Omgevingswet ondersteund vanuit een programma '[Aan de slag met de Omgevingswet](#)'. Een samenwerking tussen gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en het rijk. De partners gaan samen de uitdaging aan om 390 gemeenten, 12 provincies, 22 waterschappen, 8 departementen en verschillende uitvoeringsorganisaties te ondersteunen bij de invoering van de Omgevingswet. Ook stimuleert en faciliteert het programma interbestuurlijk en integraal werken.

## 5.2 AANBEVELINGEN: ORGANISATIE EN PROCES

Omgevingsdenken in de praktijk krijgt vorm in projecten en in geïntegreerde processen. Het is mensenwerk en m.a.w. heel sterk afhankelijk van de bezetting en de kennis binnen besturen en organisaties, en van de bereidheid en het vermogen tot samenwerking. Dat hebben we binnen de casestudies heel sterk ervaren.

<sup>27</sup> Zie in dit kader ook de aanbevelingen van VRP in de prioriteitennota 2019-2024.

[https://www.vrp.be/wp-content/uploads/2019/06/VRP\\_Prioriteitennota\\_2019-2024.pdf](https://www.vrp.be/wp-content/uploads/2019/06/VRP_Prioriteitennota_2019-2024.pdf)



De eerste aanbeveling handelt over het verbeteren van de (inter)bestuurlijke samenwerking. We spreken over bruggen bouwen, enerzijds tussen afdelingen, departementen en beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid, anderzijds bruggen tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen en praktijk.

De tweede aanbeveling pleit voor een geïntegreerde procesvoering met alle betrokken actoren. Dat kan op gebiedsniveau (lokaal, regionaal) en rond geïntegreerde thema's. Hoewel er niet één universeel stramien bestaat voor de aanpak van omgevingsopgaves, zijn er wel degelijk aandachtspunten en wetmatigheden te respecteren in de procesvoering.

### 5.2.1 Aanbeveling 4: Bundel (inter)bestuurlijke capaciteit

Uit het onderzoek blijkt dat de wens tot een meer geïntegreerde aanpak door lokale actoren met scepticisme wordt bekeken omdat het te tijdrovend en te complex zou zijn. Deze vrees is ten dele terecht en er valt wellicht moeilijk aan te ontkomen. De uitdagingen die zich stellen zoals de klimaattransitie of de modal shift zijn stuk voor stuk systemisch en complex.

De klacht van lokale besturen is ten dele te relateren aan het gebrek aan capaciteit en/of het gebrek aan mogelijkheden om extra medewerkers in te zetten. Dat brengt ons bij de vraag of de capaciteit die op gemeentelijk, intergemeentelijk, provinciaal en Vlaams niveau beschikbaar is, niet beter zou kunnen worden gebundeld? De Vlaamse overheid heeft in de eerste plaats een taak op vlak van kaderstelling (zie aanbeveling 2), maar daarnaast zou ze zich sterker als partner van het lokale en het intermediaire niveau kunnen aanbieden in de uitvoering.

De acties binnen aanbeveling 4 (relatiebeheer, expertenpool), gaan over een sterkere ondersteuning van het lokale niveau door de Vlaamse overheid. We menen dat dit nodig is vanuit het besef dat omgevingsbeleid voor de meeste betrokken organisaties een veranderingstraject is dat zich niet vanzelf op gang trekt.

## 4A | Bruggen bouwen binnen de Vlaamse overheid <sup>28</sup>

Een geïntegreerd omgevingsbeleid botst niet zelden op organisatiemodellen, waar diensten en afdelingen sectoraal zijn ingericht. Het is een publiek geheim dat de Vlaamse administratie op dat punt nog een stevige weg heeft af te leggen. Ten aanzien van het omgevingsbeleid is op Vlaams niveau een ontschotting nodig op drie niveaus:

- ▶ In eerste instantie binnen het departement omgeving, waar in de organisatiestructuur beleidsvoorbereidende opdrachten zowel binnen de afdeling BJO als de afdeling EKG zijn ondergebracht. Binnen BJO ligt de focus op ruimte en milieu, binnen EKG op klimaat, lucht en groene economie. Deze opdeling bemoeilijkt een integrale benadering in de beleidsontwikkeling. Stappen voor meer integratie worden gezet, maar er is duidelijk nog verbetermarge.
- ▶ Ten tweede zijn er binnen het Beleidsdomein Omgeving, tal van agentschappen (VLM, Wonen,...) met (fragmenten van) omgevingsbeleid bezig, zonder dat er onderling een goede afstemming of uitwisseling rond plaats vindt;
- ▶ Tot slot is omgevingsbeleid een zaak die ook buiten het beleidsdomein treedt. Alle beleidssectoren hebben een relatie met de fysieke leefomgeving. In het geval van ruimtelijke projecten hebben we bv. ervaren dat mobiliteit altijd om de hoek komt kijken. Vanuit dat

---

<sup>28</sup> De vraag naar een beter gecoördineerd en geïntegreerd Vlaams beleid komt ook naar voor in de 'Vergelijkende evaluatie van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen' (2018).



oogpunt is het goed dat medewerkers van het Departement Omgeving de vervoerregioraden opvolgen.

De eerste en meest voor de hand liggende stap, is de verdichting tussen de afdelingen van het Departement. Deze beweging is op gang en willen we vanuit deze opdracht aanmoedigen. Op verschillende plaatsen in de aanbevelingen formuleren we suggesties om meer gemengde teams te vormen, bijvoorbeeld voor de opvolging van strategische projecten of de opvolging van studieopdrachten (waarbij deze opdracht als goede praktijk kan gelden).

#### **4B| Introduceer een vernieuwd relatiebeheer voor gemeenten**

IDEA Consult beveelt aan dat het Departement Omgeving opnieuw een relatiebeheer voor (groepen van) gemeenten invoert. Hier kunnen lokale overheden terecht voor inhoudelijke en juridische vragen die de kennis en capaciteit van de enkele omgevingsambtenaar te boven gaan. Het terugkeren van dit aanspreekpunt zal ook het samenwerkingsklimaat tussen het Vlaamse en het lokale niveau op het vlak van omgevingsopgaven ten goede komen. Niet alleen voelt het lokale niveau zich meer gesteund, op Vlaams niveau kan men beter voeling houden met de ontwikkelingen op het terrein. De relatiebeheerder is een netwerkprofiel, een verbindingsofficier die de link weet te maken met de verschillende afdelingen binnen het Departement, actoren binnen het Beleidsdomein en met andere Vlaamse Departementen en Agentschappen. De relatiebeheerder stimuleert een geïntegreerde omgevingsaanpak en kan zich daarbij bedienen van de omgevingsleidraden (2A), good practices (3A) en de expertenpool (4C).

#### **4C| Leg een expertenpool aan ter versterking van de lokale omgevingswerking**

In de capaciteitsopbouw die gepaard ging met de introductie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werden gemeenten decretaal verplicht om een gediplomeerde stedenbouwkundig ambtenaar aan te nemen. Desondanks beschikken niet alle gemeenten over de minimale basiscapaciteit om een sterk omgevingsbeleid te voeren. Ook gemeenten die wel over die capaciteit beschikken, krijgen te maken met de toenemende complexiteit van omgevingsopgaven.

Om het lokale niveau te ondersteunen kan het Departement Omgeving een “expertenpool” aanleggen. Lokale overheden kunnen hierop een beroep doen als een specifieke expertise gewenst is in een omgevingsvraagstuk. Hierbij kan gedacht worden aan **procesmatige expertise** rond complexe samenwerkingstrajecten, maar ook aan **technische expertise** rond water-, lucht- en bodemkwaliteit, hernieuwbare energie, of vastgoedontwikkeling.<sup>29</sup>

De pool kan worden samengesteld met expertise van binnen en buiten het beleidsdomein. Zo stelt de Vlaamse Overheid als geheel, haar expertise ter beschikking aan het lokale niveau. Deze basis kan aangevuld worden met externe expertise door te werken met raamcontracten met universiteiten en private partijen zoals studie- en ingenieursbureaus. Jaarlijks kan een beperkt aantal aanvragen worden goedgekeurd.

Een interessant denkspoor is ook om de MER-expertise op de verschillende domeinen (binnen de administratie en daarbuiten) breder in te zitten in omgevingsprojecten.

---

<sup>29</sup> Een laatste aspect dat zich op het terrein doet voelen is de relatief zwakke positie van lokale besturen tegenover private ontwikkelaars met veel geld, kennis en capaciteit. Externe expertise kan deze verhouding meer in balans brengen.

## 5.2.2 Aanbeveling 5: omgevingsbeleid als “manier van werken”

Werken aan omgevingsvraagstukken is per definitie samenwerken. De cases hebben ons dat voldoende geïllustreerd. Hoewel het samenwerken met veel verschillende partijen complex is, is een brede stakeholderbetrokkenheid (en bijhorend de inbreng van verschillende perspectieven) van groot belang.<sup>30</sup>

Samenwerking is een interne (binnen de eigen organisatie, die aanbeveling 4) en een externe opgave. Zowel op Vlaams als op lokaal niveau bestaan nog schotten tussen de verschillende beleidsdomeinen die zich met omgevingsvraagstukken bezighouden, maar ook binnen die domeinen wordt niet altijd optimaal samengewerkt. Daarnaast is de betrokkenheid van alle partners uit de “quadruple helix” nodig om gedragen omgevingsopgaven te laten slagen: kennisinstellingen, bedrijven, overheid, en burgers & middenveld. Deze partijen kunnen “pacten” sluiten om samen een actieprogramma te ontwikkelen en uit te voeren rond specifieke thematieken (bijvoorbeeld verdichting) of gebieden.

Momenteel blijven zeker burgers en middenveld nog achter bij complexe omgevingsopgaven, hoewel draagvlak onder burgers en middenveld essentieel is binnen een vooruitstrevend omgevingsbeleid. Zij moeten worden meegenomen in het proces vóórdat een finaal plan ter inzage ligt. Een intensief participatieproces duurt langer in het begin, maar zal zich “terugbetalen” in de goedkeurings- en uitvoeringsfase. In deze participatieprocessen wordt aangesloten bij bekommernissen van burgers, zoals woongenot, veiligheid, de portemonnee of de toekomst voor de (klein)kinderen. Ook worden koppelingen gemaakt met maatschappelijke ontwikkelingen zoals de *war for talent* in bepaalde sectoren op de arbeidsmarkt. Die leidt ertoe dat werknemers niet enkel moeten worden aangetrokken met een competitief salaris, maar óók met een aangename werkomgeving. Op zijn beurt kan dit bedrijven en instellingen vragende partij maken voor het aanpakken van de omgeving rond hun vestigingslocatie. Dit worden opgaven die met een omgevingsbenadering (publieke ruimte + biodiversiteit + klimaatadaptatie + deelwagens + ...) kunnen worden benaderd. Ten slotte kunnen zowel bedrijven als burgers betrokken worden in gemeenschappen rond een bepaald thema. Dit gaat nog een stap verder dan cocreatie. Hoe meer binding men heeft met een omgevingsvraagstuk, hoe meer men bereid zal zijn mee te denken en tijd te investeren om naar innovatieve oplossingen te zoeken. Het Antwerpse Ringland is hiervan een voorbeeld bij uitstek, dat niet alleen ijvert voor een bepaald ruimtelijk project, maar ook aan educatie doet en meewerkt aan citizen-science projecten.

Ook rond participatie en cocreatie worden het best goede praktijken gedocumenteerd (zie aanbeveling 3).

### 5A | Geïntegreerde procesvoering in projecten en programma’s (gebiedsgericht en thematisch)

In tal van studies werd al de nood beschreven om te komen tot een meer geïntegreerd beleid en een betere samenwerking tussen onderdelen van de Vlaamse overheid.<sup>31</sup> We willen dit generieke pleidooi inbedden in een meer concrete aanbeveling voor samenwerking in projecten en programma’s. Daarmee reikt deze aanbeveling meteen verder dan het doorbreken van schotten in

---

<sup>30</sup> De case Hoog Kortrijk laat zien dat de samenwerking tussen actoren in één afgebakend gebied tussen de actoren rond Omgeving en Mobiliteit al niet vanzelfsprekend is.

<sup>31</sup> Denk o.a. aan;

Terryn, E., Lierman, S., Vandekerckhove, B. en Claeys, M. (2018), Vergelijkende evaluatie van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen.

IDEA Consult (2019), Vernieuwde visie op het Vlaamse stedenbeleid.



de eigen organisatie, ze gaat over het volwaardig betrekken van alle relevante actoren in omgevingsprojecten.

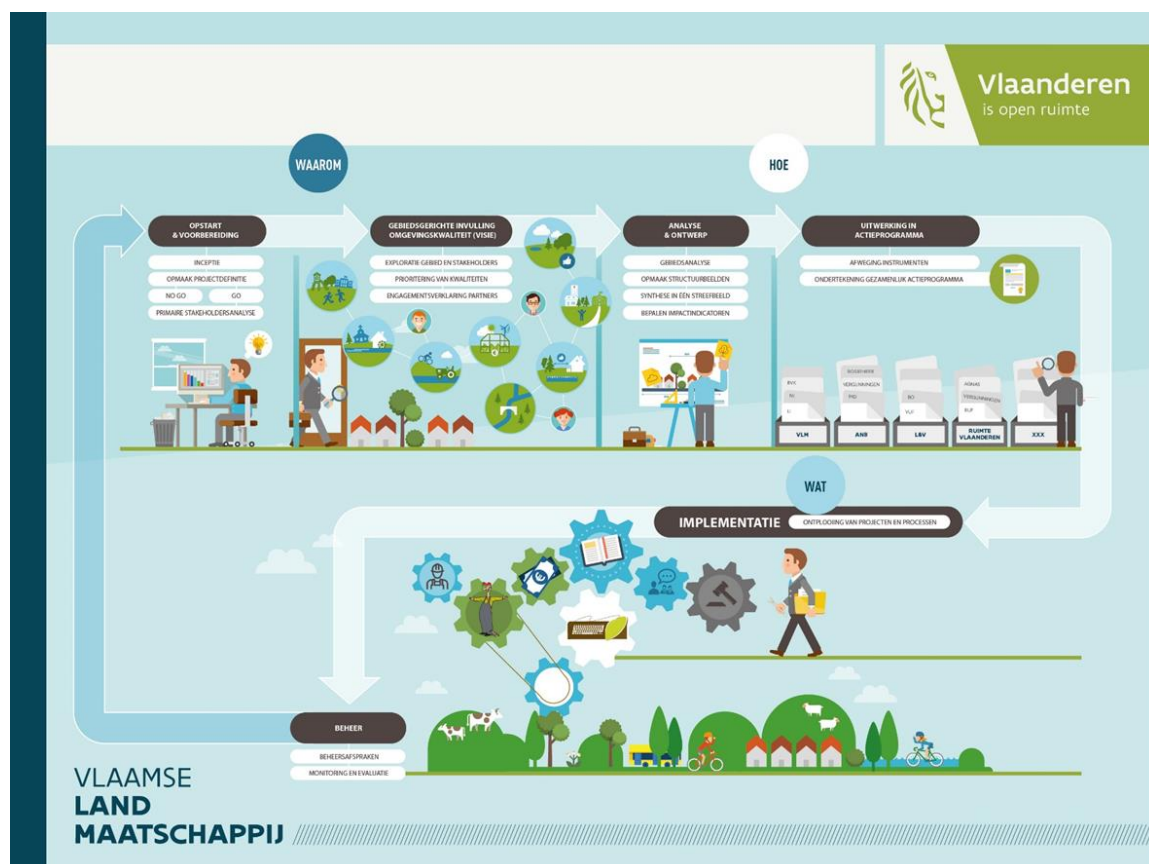
Projecten en programma's zijn (naast langetermijnstrategieën) geschikte figuren voor de noodzakelijke integratie die in het omgevingsbeleid moet plaats vinden (Leinfelder, 2019). Projecten en programma's kunnen zowel gebiedsgericht als thematisch worden opgezet. Op gebiedsniveau kennen we voorbeelden als het ROME-project in de Gentse kanaalzone, T.OP-Limburg, het energielandschap Denderland, etc. Thematische programma's komen nog minder voor, maar samen met Leinfelder voelen we dat het besef groeit dat de aanpak van uitdagingen op vlak van energie, gezondheid, etc. maar kan lukken door middel van een geïntegreerde, meer omvattende aanpak. In hoofdstuk 2, bij de benchmark met Nederland, verwezen we al naar een aanpak op basis van geïntegreerde thema's of programma's, als manier om niet te verdrinken in de complexiteit van het Omgevingsbegrip.

In de praktijk zien we overigens de interessante combinatie van beide invalshoeken: een thematische aanpak op gebiedsniveau, waar bv. het energielandschap Denderland een voorbeeld van is.

### Insteek voor een omgevingsbenadering in gebiedsprojecten

In een eerdere studie voor de Vlaamse Landmaatschappij (2014) beschreef IDEA een methodiek voor het realiseren van omgevingskwaliteit in gebiedsprojecten. Veel van de onderdelen uit deze aanpak zijn veralgemeenbaar naar het omgaan met omgevingsprojecten in het algemeen.

Figuur 6: Gebiedsgericht werken aan Omgevingskwaliteit (IDEA Consult voor VLM, 2014)



Zonder de volledige studie te willen herhalen, noemen we hieronder alvast een aantal interessante methodieken in relatie tot knelpunten die we in de cases hebben ervaren:

▶ **Omgevingskwaliteit in zijn volle breedte meenemen**

Bij aanvang van een project is het van belang om gezamenlijk met alle stakeholders het gebied te lezen en de verschillende invalshoeken en belangen te begrijpen (bij voorkeur gekoppeld aan terreinbezoek, een foto- en kaartsessie, etc.). Ook de objectieve data over het gebied worden met elkaar uitgewisseld. Deze gezamenlijke lezing moet resulteren in een expliciteren van de gebiedsspecifieke kernkwaliteiten. Zij vormen het kompas.

▶ **Prioriteren van de Omgevingsagenda**

Omgevingskwaliteit is danig breed, dat het per project dient afgebakend. De gebiedskwaliteiten zijn daarin leidend. Dit impliceert dat de agenda per gebied verschillend is, niet alleen op basis van de objectieve kwaliteiten die blijken uit data over het gebied, maar evenzeer op basis van de subjectieve lezing en beleving van de kwaliteiten door de stakeholders.

▶ **Issue-analyse om tegengestelde belangen te objectiveren**

Als agenda's conflicteren kunnen volgende methoden worden ingezet:

- Afwegen van doelstellingen op basis van de gekozen kwaliteiten voor het gebied;
- de winst en verlies voor de betrokken partijen. In functie van aanvaarding is het belangrijk dat bij elke keuze 'het verlies' voor partijen wordt beperkt (bv. voor jonge landbouwbedrijven is het afstaan van grond wellicht moeilijker dan voor een uitdovend landbouwbedrijf).

▶ **Afweging van instrumenten**

De VLM-studie bevat een raster om de veelheid aan in te zetten instrumenten af te wegen op basis van de doelstellingen en de kostprijs.

## **5B | Aanreiken datasets voor omgevingsbeleid**

De kwaliteit van een proces rond een omgevingsopgave verbetert gevoelig als er voldoende relevante data beschikbaar zijn. Het onderkennen en benutten van de samenhang van omgevingskenmerken is de basis voor een geïntegreerd proces. Vanwege de complexiteit van de opgaven kunnen systeembenaderingen hiervoor zeer nuttig zijn, maar bestaande databronnen zijn nog zeer versnipperd en van wisselende kwaliteit. We stellen daarom voor om verder in te zetten op het verzamelen en bundelen van "systeemdata" over stromen, voorraden op vlak van water, landbouw, grond, mensenstromen etc. Deze kunnen helpen om de bestaande sectorale scheidingslijnen te overstijgen. Dit bouwt verder op eerder studiewerk.<sup>32</sup>

We hebben de ambitie om geïntegreerde datasets samen te stellen ingeschreven als een onderdeel van de toekomstige onderzoeksagenda (aanbeveling 1). Zelf hebben we het gevoel dat al heel veel data beschikbaar zijn, maar mogelijks onvoldoende in samenhang of niet op een 'werkniveau' ontsloten (bv. een regio of project). In de thematische omgevingsleidraden zou telkens ook aandacht moeten zijn voor de informatiebehoefte en de beschikbare data. De behoefte en de beschikbaarheid van data zal immers per thema sterk verschillen.

---

<sup>32</sup> VRANCKX S., HAMBSCH L. (VITO) EN BOMANS K. (ANTEA GROUP) (2018). Eindontwikkeling en implementatie meetinstrument Regionale Omgevingskwaliteit (miROK). Studie uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.



## 5.3 AANBEVELINGEN: INSTRUMENTEN EN FINANCIERING

### 5.3.1 Aanbeveling 6: Een meer geïntegreerd instrumentarium en een meer geïntegreerde inzet van instrumenten

De onderzoeksresultaten geven aan dat er op het terrein géén vraag is naar nieuwe instrumenten voor omgevingsdenken. Geïnterviewden zeggen dat er eerder te veel instrumenten zijn, dan een gebrek. Men geeft aan dat (ruimtelijke) planprocessen nu soms erg lang duren en dat instrumenten vaak worden gekozen in functie van hun bestuurlijke “haalbaarheid” en “doorlooptijd”. Daaruit kan worden afgeleid dat er verbeteringen mogelijk zijn in het aanscherpen en toekomstbestendig maken van de bestaande instrumenten. Het knelpunt van de snelheid en haalbaarheid van de huidige instrumenten werd al eerder besproken in studies rond het omgevingsbesluit (zie bijlage 1). Het omgevingsbesluit lijkt dan ook een flinke stap vooruit te worden richting de integratie en optimalisatie van bestaande omgevingsinstrumenten. Tegelijkertijd worden inhoudelijke overwegingen complexer bij een omgevingsbenadering en moet er rekening gehouden worden met de beperkte capaciteit op lokaal niveau (zie aanbeveling 4).

#### **6A| Geef intersectoraal geïntegreerd advies in een uitgewerkt Omgevingsbesluit**

Deze ambitie is al opgenomen in het Regeerakkoord 2019-2024 en de Beleidsnota Omgeving 2019-2024. Toch is het van belang om de noodzaak van een geïntegreerd advies nog eens extra te onderstrepen, omdat het verenigen van de veelheid van adviezen en het rekening houden met hun timing een flessenhals is in bijna elk planningsproces. Verschillende adviezen vergroten ook de mogelijkheid op vorm- of procedurefouten die op hun beurt juridisch aanvechtbaar zijn. Daarom strekt de aanbeveling om de komende jaren (vóór 2022) het Omgevingsbesluit verder uit te werken en daarin de bestaande adviezen te bundelen.

Uit de cases kwam ook naar boven dat in ruimtelijke projecten het MER-traject los werd gevoerd van het planningsproces. Vanuit een Omgevingsbenadering dienen MER-deskundigen eerder in het proces te worden betrokken, in functie van een geïntegreerde benadering. Ondertussen heeft de decreetgever daar aan verholpen met het integratiedecreet van 1/7/2016 waarbij het planproces en de milieueffectenrapportage (zowel Plan MER als screeningsnota) werden geïntegreerd.<sup>33</sup>

#### **6B| Optimaliseer het huidige instrumentarium in functie van een geïntegreerde benadering**

Creëer in het omgevingsbesluit een overzichtelijke instrumentenkoffer die geschikt is voor gebruik in geïntegreerde omgevingsopgaven. Laat daarin zien welke instrumenten (zowel die uit de “ruimtelijke” wetgeving, als uit andere beleidsdomeinen die een ruimtelijke invloed hebben) aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Voorzie ook voldoende ondersteuning bij het koppelen van instrumenten uit verschillende sectoren. Zo kunnen per “omgevingsleidraad” (zie aanbeveling 2) de meest optimale instrumenten beschreven worden. Bijvoorbeeld omgevingsbesluiten voor:

- Het toekomstbestendig maken van een bedrijventerrein met daarin een RUP om ruimtelijke normen vast te stellen, gekoppeld aan een contract met de grote bedrijven op het terrein rond hun mobiliteitsbeleid.
- Het stimuleren van energieopwekking in voormalige ontginningsgebieden met een vergunning voor een pumped storage installatie en een strategie voor de oprichting van een energiegemeenschap van lokale bedrijven en inwoners.

---

<sup>33</sup> Lees meer in het Ruimterapport Vlaanderen, p.74.



## 6C| Omgevingsfocus in subsidiebeleid, labo's, proefprojecten

Strategische projecten zijn momenteel een instrument dat voor heel diverse thema's wordt ingezet. Het is ook één van de meest bepalende stimulerende instrumenten waarover het Departement Omgeving beschikt. Het is dan ook aangewezen om deze projecten te gebruiken om een geïntegreerde omgevingsbenadering te stimuleren. Daarom kan het selectiecriterium "geïntegreerde omgevingsaanpak" op korte termijn worden geïntroduceerd voor strategische projecten, maar ook voor andere subsidie-instrumenten zoals proeftuinen, labo's, etc.

Voorts kan worden ingeschreven in de criteria dat diverse lokale afdelingen en specialisaties betrokken moeten zijn. Zo toont Departement Omgeving dat de geïntegreerde benadering de nieuwe standaard is. Naast dit selectiecriterium kan ook werk worden gemaakt van klankbordgroepen voor deze projecten met leden van verschillende disciplines, beleidsdomeinen en bestuursniveaus. Ook kan worden gedacht aan gedeelde (strategische) projecten met andere sectoren om gemeenschappelijke doelen op geïntegreerde wijze te bereiken.

### 5.3.2 Aanbeveling 7: Verbreed de financieringsbasis voor omgevingsprojecten

Zolang financiering uit verschillende bronnen ("potjes") blijft komen, zal ook iedere partner met argusogen de besteding van "haar geld" volgen. Wil men naar een echt geïntegreerde benadering evolueren, dan vereist dit ook een integratie van budgetten. Daarbij komt dat instrumenten als labo's, proeftuinen, scans en strategische projecten telkens tijdelijke budgetten geven op korte of middellange termijn, terwijl voor uitvoering vaak zicht op de lange termijn gewenst is.

Het concept van meer geïntegreerde financieringsenveloppen heeft ook volop haar intrede gemaakt in de Europese financieringsinstrumenten met o.a. GTI's en geïntegreerde LIFE-projecten.

### 7A| Voorzie geïntegreerde financieringsenveloppen voor omgevingsprojecten

Het werken met geïntegreerde financieringsenveloppen kan kleinschalig van start gaan met enveloppen voor gebiedsgerichte projecten waarbij partners uit verschillende beleidsdomeinen en van verschillende niveaus fondsen samenleggen en prioriteiten overeenkomen voor het besteden hiervan. Deze samenwerking op projectniveau is overigens niet nieuw. Een volgende stap is het werken met geïntegreerde financieringsinstrumenten op regioniveau (zie 5.2.1). Hiertoe wordt in de vervoerregio's al een eerste aanzet gedaan met het Geïntegreerd Investeringsprogramma (GIP) van Departement MOW<sup>34</sup>. Ook de Beleidsnota Omgeving 2019-2024 verwijst naar het ontwikkelen van een geïntegreerd territoriaal investeringsprogramma (GTI) die de uitvoering van de lokale hefboomprojecten als onderdeel van een gebiedsstrategie financieel moet mogelijk maken. Hierbij moet wel worden gewaakt dat er niet twee losstaande "sectoraal geïntegreerde" financieringsinstrumenten ontstaan. Een structureel geïntegreerd financieringssysteem voor omgevingsprojecten op Vlaams niveau kan dienen als stip aan de horizon: een Gewestelijk Geïntegreerd Investeringsprogramma. Hiervoor kan inspiratie gevonden worden in het Nederlandse Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (zie box 12). Geïntegreerde financiering hoeft niet enkel publiek geld te omvatten. In gebiedsgerichte projecten zijn nu al vaak private partners betrokken. De ambitie van private fondsen te activeren voor omgevingsthema's mag worden voortgezet in geïntegreerde financieringsprogramma's.

Box 9: MIRT

---

<sup>34</sup> Zie: <https://www.vlaanderen.be/geintegreerd-investeringsprogramma>





## 5.4 QUICK WINS EN PRIORITAIRE ACTIES

Op basis van de bovenstaande aanbevelingen zijn prioritaire acties geformuleerd die het Departement Omgeving kan nemen om het omgevingsdenken in de beleidspraktijk van alle bestuursniveaus ingang te doen vinden. Het zijn 'quick wins' die op één of twee jaar tijd zouden kunnen worden gerealiseerd en waarvoor het Departement weinig afhankelijk is van andere partijen.

- 1) Het Departement Omgeving brengt in 2020 alle kennis over omgevingsbeleid samen die de afgelopen jaren werd opgebouwd en maakt een synthese van deze kennis beschikbaar voor intern (eerste lijn, eerder de 'ontwikkelaars' van het omgevingsdenken) en voor extern gebruik (andere besturen en relevante partijen). Dit legt de basis voor acties 2, 3 en 4.
- 2) In 2020 start het Departement met de opmaak van een aantal eerste "Omgevingsleidraden". Deze korte en overzichtelijke nota's bieden handvatten voor omgevingsbeleid op het terrein op Vlaams en lokaal niveau. Deze eerste omgevingsleidraden bouwen verder op beschikbare kennis en documenten, bv. de uitbouw van stationsomgevingen.
- 3) In 2021 heeft het Departement Omgeving een evaluatiemethode voor omgevingsprojecten uitgewerkt die gebruikt wordt om eigen en andere projecten te evalueren op het bereiken van omgevingsobjectieven. De methode wordt zo opgesteld dat ze niet alleen op Vlaams niveau inzetbaar is, maar ook als tool ter beschikking kan worden gesteld aan andere overheden. Zo wordt leren vanuit de praktijk een ingebouwde reflex in het Vlaamse omgevingsbeleid.
- 4) Vanaf 2021 organiseert het Departement Omgeving een periodiek evaluatie- en reflectiemoment rond omgevingsbeleid. Ze evalueert en publiceert tweejaarlijks vijf sterke omgevingsprojecten. Hiermee brengt ze omgevingsdenken breder onder de aandacht en legt ze een overzicht van *good practices* aan.
- 5) Tegen 2021 vormt de geïntegreerde omgevingsbenadering het kader voor:
  - a. De activiteiten van de Atria en de beleidsfora;
  - b. De Vlaamse subsidies voor strategische projecten, labo's, proeftuinen en het onderzoek dat wordt uitbesteed of intern gevoerd;
- 6) Vóór 2022 introduceert het Departement Omgeving een relatiebeheer voor (groepen) gemeenten zodat de band tussen het lokale en Vlaamse niveau versterkt wordt. Het relatiebeheer vormt het aanspreekpunt voor vragen van het lokale niveau, het prikkelt het enthousiasme bij lokale besturen voor een geïntegreerde omgevingsbenadering en het faciliteert de interbestuurlijke samenwerking.
- 7) Vóór 2022 legt het Departement Omgeving een Expertengroep aan, waarop lokale partners een beroep kunnen doen bij het werken aan complexe omgevingsopgaven.
- 8) Vóór 2022 zorgt het Departement Omgeving voor een aanpak die ertoe leidt dat de Vlaamse Overheid via het Omgevingsbesluit één geïntegreerd advies aflevert voor omgevingsprojecten van andere besturen. Dit integreert ze in de hertekening van het getrapte structuurplanningssysteem naar het omgevingsbesluit.





TERRY, E., LIERMAN, S., VANDEKERCKHOVE, B. EN CLAEYS, M. (2018), Vergelijkende evaluatie van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving. [Weblink](#).

VOETS, J; DE PEUTER, B; VANDEKERCKHOVE, B; BROECKAERT, D; LE ROY, M; MAES, P; DE DECKER, P; BERVOETS, W; VAN DER HEIJDEN, R. & BLUMMEL, P. (2010) Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. I.o.v. Vlaamse Overheid-Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed - Afdeling Ruimtelijke Planning.

VRANCKX S., HAMBSCH L. (VITO) EN BOMANS K. (ANTEA GROUP) (2018). Eindontwikkeling en implementatie meetinstrument Regionale OmgevingsKwaliteit (miROK). Studie uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.









**Vlaanderen**  
is omgeving



## Omgevingsdenken in de Praktijk

 Eindrapport

DEPARTEMENT  
**OMGEVING**

[omgevingvlaanderen.be](http://omgevingvlaanderen.be)

## OMGEVINGSDENKEN IN DE PRAKTIJK

Deze studie kadert in het groeien naar een volwaardig en ambitieus omgevingsbeleid in Vlaanderen. Aan de hand van concrete cases wordt onderzocht hoe een omgevingsbenadering meerwaarde kan brengen. De studie reikt pistes aan om verder invulling te geven aan zowel het Vlaams omgevingsbeleid als de wijze waarop in lokale en regionale projecten met het omgevingsconcept kan worden omgegaan.

---

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

---

Photo © Reporters

## COLOFON

### Verantwoordelijke uitgever

Peter Cabus  
Departement Omgeving  
Vlaams Planbureau voor Omgeving  
Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel  
vpo.omgeving@vlaanderen.be  
www.omgevingvlaanderen.be

### Auteurs

Bart Van Herck – IDEA Consult  
Wouter Bervoets – IDEA Consult  
Clemens de Olde – IDEA Consult

### Verwijzing

BERVOETS W., DE OLDE C., VAN HERCK B (2020), Omgevingsdenken in de praktijk. Studie in opdracht van het Departement Omgeving. IDEA Consult, Brussel.

## PARTNERS

De studie werd uitgevoerd door IDEA Consult, in samenwerking met partners en experten: SWECO, Prof. Dr. Hans Leinfelder (KU Leuven) en Karel Debaere.



# INHOUDSTAFEL

<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>4</b>
<b>1      Situering en begrip van de opdracht .....</b>	<b>8</b>
1.1      Groeien naar een volwaardig omgevingsbeleid in Vlaanderen	8
1.2      Doel en opzet van het onderzoek	8
1.3      Procesverloop en consortium	9
1.4      Leeswijzer	10
<b>2      Omgevingsdenken: what's in a word? .....</b>	<b>12</b>
2.1      De fysieke leefomgeving als systeem	13
2.2      inzichten uit lopende denkoefeningen	17
2.3      Nederland: de Omgevingswet als spiegel	18
2.4      Operationalisering in onderzoeksvragen	20
<b>3      Beschrijving van de cases .....</b>	<b>22</b>
3.1      Thema 1: Verweving en verdichting van functies	23
3.2      Thema 2: Energieopwekking in ontginningsgebieden	24
3.3      Thema 3: Herlokalisatie en opwaardering	25
<b>4      Omgevingsdenken in de huidige praktijk .....</b>	<b>27</b>
4.1      Inhoudelijke afstemming Omgevingsdenken	27
4.2      Actoren, samenwerking en organisaties	31
4.3      Instrumenten en financiering	36
<b>5      Omgevingsdenken versterken: aanbevelingen .....</b>	<b>40</b>
5.1      Aanbevelingen: Inhoud	42
5.2      Aanbevelingen: organisatie en proces	46
5.3      Aanbevelingen: Instrumenten en Financiering	52
5.4      Quick wins en Prioritaire acties	55
<b>6      Bronnen .....</b>	<b>56</b>
<b>Bijlagen .....</b>	<b>58</b>
Bijlage 1 Beknopt literatuuroverzicht omgevingsdenken	58
Bijlage 2 Vragenlijst interviews cases	58
Bijlage 3 Betrokken respondenten voor elk van de cases	58
Bijlage 4 Casusbeschrijving Wonen in Meervoud, Rotselaar	58
Bijlage 5 Casusbeschrijving Stationsomgeving, Diest	58
Bijlage 6 Casusbeschrijving Hoog Kortrijk	58
bijlage 7 Technische haalbaarheidsscan Energieopwekking in Ontginningsgebieden	58
Bijlage 8 Verslagen stuurgroepen	58
Bijlage 9 Verslagen interne workshops	58
Bijlage 10 Verslagen workshops Spiegelcases	58



# MANAGEMENTSAMENVATTING

## Deze opdracht

Het Departement Omgeving werkt aan een Vlaams omgevingsbeleid. Deze studie wil daar mee vorm aan geven vanuit de praktijk. In verschillende cases gaan we na welke uitdagingen zich stellen in concrete omgevingsopgaven, vervolgens denken we deze bevindingen door naar het toekomstig omgevingsbeleid.

We behandelden drie onderzoeksvragen in elke case:

1. Welke inhoudelijke opgaven komen samen in omgevingsdossiers en hoe worden afwegingen gemaakt tussen (conflicterende) doelstellingen?
2. Hoe krijgt samenwerking in omgevingsdossiers (het best) vorm tussen besturen en tussen de ruimere groep van private en publieke stakeholders?
3. Welke instrumenten en financiering zijn nodig om het omgevingsdenken in de praktijk te brengen?

## Aanpak

We zijn deze opdracht gestart vanuit een beperkte literatuurverkenning. Omgevingsdenken in de praktijk bestuderen, impliceert immers een voldoende begrip ervan. Die literatuurverkenning heeft ons onderzoekskader gevormd, met de drie onderzoeksvragen die we hierboven hebben genoemd.

De onderzoeksvragen werden vervolgens toegepast in cases rond drie thema's:

1. Verdichting & verweving;
2. Energieopwekking in ontginningsgebieden;
3. Herlokalisatie van functies naar de stadsrand en opwaardering van bestaande randstedelijke gebieden.

Aan de hand van documentstudie en interviews werd materiaal verzameld in functie van de drie onderzoeksvragen en kwamen we tot 7 aanbevelingen voor het toekomstig omgevingsbeleid.

De conclusies en aanbevelingen kregen vorm vanuit het overleg binnen de stuurgroep en de verschillende werksessies binnen dit project. Dank aan alle medewerkers van het Departement Omgeving en aan de stakeholders in de verschillende cases voor het meedenken. De levendige dialoog bracht ons tot het besef dat het omgevingsdenken niet 'af' is (kan het dat ooit zijn?), maar dat we binnen dit traject wel stappen voorwaarts hebben gezet in de operationalisering.

## Resultaten

We gaan hieronder in op de resultaten uit het onderzoek volgens de drie onderzoeksvragen binnen deze studie:

- ▶ Inhoud;
- ▶ actoren en samenwerking;
- ▶ instrumenten en financiering.

### *Inhoud*

De invulling van omgevingsdenken hangt sterk samen met de context, het doel en de schaal van de opgave. Voor elk project zijn er wisselende omgevingsthema's en prioriteiten, afhankelijk van plek en opgave. In de onderzochte projecten vindt omgevingsdenken, als het systemisch en geïntegreerd benaderen van de fysieke leefomgeving, nog beperkt plaats. De klassieke "harde" ruimtelijke sectoren (ruimte, wonen, mobiliteit, milieu, economie) worden het meest in samenhang benaderd,





maar zelden op basis van een grondige afweging van de specifieke kenmerken of gelaagdheid van een plek. De relatie tussen de fysieke leefomgeving en aspecten als identiteit, zorg, welzijn of onderwijs, ... blijft doorgaans buiten beeld.

In stedenbouwkundige of ruimtelijke dossiers, is mobiliteit een vast thema dat doorgaans mee in de scope wordt genomen. In de cases stelden we vast dat de afstemming met deze sector soms stroef verliep. Er is beperkte flexibiliteit omwille van eigen denkkaders of langlopende planningskalenders.

De contextafhankelijkheid van een omgevingsopgave maakt het moeilijk om een gedetailleerd en generiek kader op te maken voor het afwegen van tegenstrijdige belangen. De afweging en balans komt tot stand op basis van de kenmerken van de opgave of het gebied. Hoewel algemeen geldende afwegingskaders vrijwel onmogelijk zijn, valt het op dat in elke onderzochte case wordt gevraagd om vanuit Vlaanderen richtlijnen en minimumeisen te geven die op lokaal niveau gehanteerd en vertaald kunnen worden. Dat kan gaan over minimale dichtheden in bepaalde gebieden, maar ook over eisen i.v.m. de gezondheid, zoals lucht- of waterkwaliteit. De kaders en objectieven kunnen thematisch worden ingestoken (de genoemde voorbeelden hiervoor), maar ook gebiedsvisies kunnen structuur en houvast brengen en vermijden dat alles moet uitgevonden worden.

In de cases hebben we een vrees gevoeld bij kleine overheden en private partners omtrent het omvattend karakter en de complexiteit van een geïntegreerd omgevingsbeleid. Dit leidt volgens hen mogelijk tot planningsprocessen die (nog) langer duren dan nu al het geval is. Vanuit het Departement Omgeving stelt men zich evenwel de vraag of er een andere aanpak mogelijk is gezien de complexer wordende realiteit? Het werken met geïntegreerde thema's of programma's is een mogelijkheid om opgaven te koppelen, maar ze in aantal te beperken.

In de cases ervoeren we ook een relatie met de aspecten schaal en tijd. Hoewel de schaal van elk project verschilt, is er altijd een ruimere context die mee in beeld moet genomen worden (stad, verzorgingsgebied, regio). Wat tijd betreft, spelen er naargelang de thema's, verschillende tijdhorizonten in één opgave. De realisatie van bedrijfsruimte vindt bijvoorbeeld vaak op korte termijn plaats, terwijl natuurontwikkeling decennia kan duren. Die fasering moet bij de aanvang van projecten worden ingebouwd, zodat de verschillende ambities zich op hun eigen ritme doorheen het project kunnen realiseren. De voortgang van projecten is ook onderhevig aan wijzigende prioriteiten doorheen de tijd of momenta als verkiezingen.

### *Actoren en samenwerking*

De principiële bereidheid tot omgevingsdenken hebben we in alle cases en bij alle geïnterviewden kunnen vaststellen. Dat een geïntegreerde benadering niettemin vaak uitblijft, wordt toegeschreven aan tekortkomingen in de eigen organisatie, aan een onvolkomen procesvoering of een gebrek aan capaciteit. We lijsten de voornaamste vaststellingen op:

- Zowel de Vlaamse als de lokale administraties zijn vaak nog niet ingericht op het geïntegreerd aanpakken van dossiers. Afdelingen en departementen zijn fysiek gescheiden en werken langs elkaar heen.
- De stakeholders in omgevingsdossiers worden niet systematisch in kaart gebracht en betrokken. Het is nog te veel op ad hocbasis dat partijen elkaar opzoeken en al dan niet weten te vinden.
- Omgevingsprojecten zijn niet zelden gekoppeld aan planningsprocessen, of aan het verkrijgen van vergunningen. De vaak lange looptijd heeft negatieve gevolgen voor het draagvlak bij partners en de bredere bevolking. Als er geen perspectief op realisatie is binnen een redelijke termijn, verdwijnt het gevoel van betrokkenheid.



- Omgevingsdossiers zijn altijd een verhaal van samenwerking tussen partijen. De nood aan regisseurs en verbindingsofficieren wordt sterk ervaren. In complexe processen is het initiatief soms onduidelijk en wachten actoren op elkaar om actie te ondernemen.
- Bij kleine steden en gemeenten is er onvoldoende capaciteit (kwantitatief) en kennis (kwalitatief) voor complexe en geïntegreerde omgevingsopgaven. Externe capaciteit kan worden ingehuurd, maar vergt middelen waar niet alle besturen over beschikken.
- De afstand tussen het lokale en het Vlaamse niveau is groot. Het overleg en de samenwerking is weinig structureel georganiseerd. Sinds een aantal jaar missen lokale besturen een Vlaams aanspreekpunt voor inhoudelijke en juridische omgevingsvragen.
- Omgevingsopgaven vinden idealiter vorm in overleg met de direct betrokken burgers en organisaties. In de onderzochte projecten wordt de bevolking echter pas laat betrokken en bekleedt ze nog vaak de rol van passieve ontvanger van het beleid op het moment dat de belangrijkste stakeholders al tot overeenstemming zijn gekomen. Het proactief benaderen van de direct betrokkenen brengt nochtans meerwaarde, want een negatieve perceptie kan de realisatie van een plan tegenwerken en de kansen voor geïntegreerde omgevingsopgaven fnuiken. Grote partijen zijn wel vaak tijdig op de hoogte en proberen hun wensen gerealiseerd te krijgen via de politieke weg of ze handelen zelfstandig. Private spelers op elke schaal zijn vaak meer betrokken als zij een deel van de kosten moeten dragen of profiteren van de baten, bijvoorbeeld in energiegemeenschappen.
- De sensitiviteit die bij een deel van de bevolking en binnen organisaties groeit rond klimaat, modal shift en andere moeilijke transitie, moet zeker aangegrepen worden als driver voor bredere partnerschappen rond omgevingsvraagstukken.

### *Instrumenten en financiering*

Actoren op het terrein zoeken naar haalbare instrumenten, die snel en concreet tot resultaat leiden. Een kritische afweging van de voor- en nadelen van de verschillende soorten instrumenten, wordt doorgaans niet gemaakt. Respondenten wensen niet méér instrumenten, wél een snellere uitvoering van het bestaande instrumentarium, met meer ondersteuning. Bestaande instrumenten worden vaak als log en traag ervaren. Deze opladen van dossiers met meer omgevingsthema's wordt door sommigen als een risico gezien omdat processen zo nóg langer kunnen duren en meer vatbaar worden voor juridische procedures. De plan-MER in een vroeger stadium betrekken om een breder scala omgevingsthema's aan te raken, steunt een meer geïntegreerde benadering, maar draagt in zich evenzeer de vrees voor bijkomende complexiteit. De kunst bestaat er in om een bredere scope in het instrumentarium te brengen, zonder de planlast te verzwaren.

Naast het planningsinstrumentarium in pure vorm zijn er flankerende instrumenten die impact hebben op omgevingsopgaven. Zo leiden standaardwerkwijzen en -bestekken van stakeholders soms tot conflict. Een raamovereenkomst kan werken als instrument om taken te verdelen in een complex proces. Een sterk gearticuleerde visie kan instrumenteel werken om stakeholders rond de tafel te krijgen. Wegen op bijvoorbeeld CAO's bereikt ook omgevingseffecten, ook al is dat instrument daar niet in de eerste plaats voor bedoeld.<sup>1</sup>

Op vlak van financiering ervaren (kleine) gemeenten een probleem. Er zijn vaak onvoldoende middelen voor complexe planningsprocessen, zeker als daar ook uitvoeringskosten aan verbonden zijn. Dit wordt vaak opgevangen met Vlaamse of provinciale middelen maar dat stuit op de beperking dat het vaak gaat om financiering voor "uren" en niet voor uitvoering. In elk geval kan ad

---

<sup>1</sup> In één van de cases werd in de CAO aan werknemers van een ziekenhuis een verzekerde parkeerplaats geboden.







# 1 SITUERING EN BEGRIP VAN DE OPDRACHT

In dit eerste hoofdstuk schetsen we het context, het doel en de aanpak van deze opdracht. In de laatste paragraaf voorzien we een leeswijzer die ingaat op de indeling van dit rapport.

## 1.1 GROEIEN NAAR EEN VOLWAARDIG OMGEVINGSBELEID IN VLAANDEREN

Het denken in termen van ‘Omgeving’ in Vlaanderen is nog jong. De ambitie werd gesteld in de beleidsnota van minister Schauvliege aan de start van de regeerperiode 2014-2019 (zie citaat).

### Work in progress

De afgelopen jaren zijn significante stappen gezet met onder andere de fusie van de departementen en beleidsdomeinen Ruimte en Leefmilieu (2017) en het introduceren van de Omgevingsvergunning (start 1/1/2018). Ook werd in die periode de strategische visie voor het Beleidsplan

Ruimte Vlaanderen voorbereid en goedgekeurd (zomer 2018). De visie onderschrijft de Europese nadruk op geïntegreerde (sectoroverschrijdende) gebiedsontwikkeling. Ze formuleert “geïntegreerde gebiedsontwikkeling als motor voor samenwerking” als strategisch principe (p.31). De nieuwe Vlaamse Regering neemt de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen over en voegt in haar regeringsverklaring ook de ambitie toe om het omgevingshandhavingsbeleid en de bestaande adviesraden verder te integreren.

---

*“Door de versmelting tot één omgevingsbeleid versterk ik de doorwerking van milieudoelstellingen in de ruimtelijke ontwikkeling. Op termijn zal deze integratie inhoudelijk verder worden doorgetrokken. Andere thema’s, ruimer dan ruimtelijke ordening en natuur en milieu dienen eveneens mee opgenomen te worden in een robuust omgevingsbeleid met het oog op het waarborgen van een hoge omgevingskwaliteit.”*

Beleidsnota Joke Schauvliege 2014-2019, Vlaams Minister van Omgeving

---

## 1.2 DOEL EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

Het doel van deze opdracht is om aan de hand van concrete omgevingsvraagstukken op het terrein (cases) te onderzoeken hoe een geïntegreerde manier van denken in termen van “omgeving” meerwaarde kan brengen. We gaan na op welke manier in projecten en beleid met het omgevingsconcept wordt omgegaan en we formuleren aanbevelingen om dat in de toekomst verder te verbeteren.

### Drie onderzoeksvragen

Het onderzoek is opgebouwd rond drie onderzoeksvragen:

1. Welke inhoudelijke opgaven komen samen in omgevingsdossiers en hoe worden afwegingen gemaakt tussen (conflicterende) doelstellingen?
2. Hoe krijgt samenwerking in omgevingsdossiers (het best) vorm tussen besturen en tussen de ruimere groep van private en publieke stakeholders?
3. Welke instrumenten en financiering zijn nodig om het omgevingsdenken in de praktijk te brengen?

Binnen deze hoofdvragen is er bijzondere aandacht voor de dimensies tijd (tijdelijke regelingen,...) en geografische schaal (bv. eventuele conflicten tussen lokaal en Vlaams perspectief).

### Toepassing in drie thema's

De cases voor dit onderzoek werden gekozen binnen drie actuele thema's.

- ▶ **Thema 1: Verweving en verdichting van functies.**  
Wonen, werken en ontspannen op korte afstand spaart de open ruimte. Tegelijk komen er nieuwe probleemstellingen uit voort. Waar liggen grenzen, randvoorwaarden en synergiën in het verweven en verdichten van functies?
- ▶ **Thema 2: Energieopwekking en/of buffering in ontginningsgebieden.**  
Wat is het potentieel van ontginningsgebieden binnen de energietransitie in Vlaanderen en hoe kan het omgevingsbeleid hiertoe bijdragen?
- ▶ **Thema 3: Herlokalisatie en opwaardering.**  
Wat is de impact van een herlokalisatie van activiteiten en diensten (school, ziekenhuis,...) vanuit de stadscentra naar de rand? Hoe kan bereikbaarheid binnen het omgevingsdenken worden verenigd met ambities op vlak van ruimtelijke ordening, milieu, gezondheid, etcetera? Hoe is dit van toepassing op de opwaardering van reeds bestaande buitenstedelijke gebieden voor grootschalige functies?

We lichten de cases die binnen elk van deze thema's werden behandeld toe in hoofdstuk 3.

## 1.3 PROCESVERLOOP EN CONSORTIUM

Het voorliggende rapport is een resultaat van een traject dat liep van maart 2019 tot januari 2020. Het werd gecoördineerd door een onderzoek consortium o.l.v. IDEA Consult met ondersteuning van SWECO voor het tweede thema (energietoepassingen in ontginningsgebieden) en prof. Hans Leinfelder (KU Leuven) en Karel Debaere als experts. Opdrachtgever is het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Het onderzoek verliep in drie fasen:

- ▶ **Fase 1: Verkenningfase:** document- en literatuuranalyse, terreinbezoeken en helikopterinterviews met sleutelfiguren in elke case.<sup>2</sup>
- ▶ **Fase 2: Verdiepingsfase:** uitwerking van de cases met verdere interviews en documentanalyse (plannen, visieteksten, beleidsdocumenten, persartikelen), een eerste synthese in workshops op casusniveau, intervisie via spiegelcases.  
Alle interviewtemplates en verslagen van de workshops zijn opgenomen in de bijlagen bij dit rapport.
- ▶ **Fase 3: Samenvatting, conclusies en aanbevelingen**

Over elke fase werd gerapporteerd tijdens een stuurgroepbijeenkomst. Onderstaand schema vat het procesverloop schematisch samen.

---

<sup>2</sup> De vragenlijst die daarvoor werd gebruikt steekt in bijlage 2. Een overzicht van de geïnterviewden voor elke case is bijgevoegd in bijlage 3.





Uit de bevindingen worden in hoofdstuk 5 tot slot zeven aanbevelingen afgeleid om het omgevingsdenken in de praktijk te versterken. We benoemen ook quick wins die op korte termijn door het Departement Omgeving in de praktijk kunnen worden gebracht.

In hoofdstuk 6 maken we een olijsting van de gebruikte bronnen.

De bijlagen bevatten sjablonen, tussentijdse stukken en beschrijvingen uit het proces. Dit zijn in de eerste plaats de vragenlijst die gehanteerd is in de interviews en een overzicht van de personen waarmee is gesproken. Van elke onderzochte case is een uitgebreide beschrijving opgenomen. Daarnaast ook de verslagen van de workshops en van de stuurgroepbijeenkomsten.



## 2 OMGEVINGSDENKEN: WHAT'S IN A WORD?

Het doel van deze opdracht is bij te dragen tot een praktijkgerichte invulling van omgevingsdenken. In dit hoofdstuk gaan we beknopt in op het begrip 'omgevingsdenken' en vertalen we de belangrijkste aspecten in onderzoeksvragen.<sup>3</sup>

### Wat begrijpen we onder omgevingsdenken?

#### *Belangrijke observaties*

1. Afstemming van beleid tussen sectoren, geraakt meer en meer ingeburgerd in Vlaanderen. Het 'nieuwe' in het omgevingsdenken is het benaderen van de fysieke leefomgeving "als een samenhangend systeem van lagen (diepe en ondiepe ondergrond, bodem, maaiveld, atmosfeer, ...) en van biotische en abiotische stromen tussen de voorraden in deze lagen (fauna, flora, water, nutriënten, grondstoffen, ...)."<sup>4</sup> Omgevingsdenken introduceert een complexer samenspel van opgaven, organisaties en instrumenten. Afhankelijk van hoe men er naar kijkt maakt het minder of precies meer mogelijk.
2. Er zijn verschillende afbakeningen gemaakt van de aspecten die onder 'Omgeving' kunnen worden begrepen. De uitkomsten variëren tussen de 6 en de 8 thema's of kernkwaliteiten. Tegelijk wordt erkend dat 'omgevingskwaliteit' een situationeel gegeven is en in belangrijke mate de uitkomst van overleg tussen actoren in een dossier.<sup>5</sup> Dat betekent voor alle duidelijkheid niet dat er op het Vlaamse niveau geen generieke objectieven en minimale eisen moeten worden gesteld. Daar komen we bij de bespreking van de cases en de aanbevelingen op terug.
3. De complexiteit van het omgevingsdenken wordt ook in Nederland onderkend. Het integraal analyseren en afweging van alle aspecten van de fysieke leefomgeving dreigt processen te verlammen en te vertragen, een dilemma tussen verbreden en versnellen. Er worden in de praktijk 5 verschillende strategieën herkend hoe Nederlandse provincies en regio's hier mee omgaan.
4. In de Nederlandse praktijk vinden we nog andere interessante aanknopingspunten, zoals het werken met geïntegreerde thema's (bestaat de facto ook al in de Vlaamse praktijk) en het leerprogramma 'Aan de slag met de Omgevingswet' waar gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en rijkspartijen de handen in elkaar slaan om van de Omgevingswet een succes te maken.
5. In deze studie behandelen we het omgevingsbeleid vanuit drie invalshoeken: de gelaagde inhoud, de samenwerking (proces en organisatie) en de instrumenten en financiering.

<sup>3</sup> In bijlage 1 is een kort overzicht opgenomen van recente studies met raakvlakken naar omgevingsdenken.

<sup>4</sup> LEINFELDER H. (2019), Expertenaadvies 'Beleidsplanning voor omgeving – reflecties vanuit een ruimtelijk beleidsperspectief'. KU Leuven-Departement Architectuur-onderzoeksgroep P.PUL.

<sup>5</sup> In het bijzonder denken we aan het Handboek Ruimtelijke kwaliteit (SPINDUS, 2013) of het IDEA-onderzoek 'Omgevingskwaliteit voor VLM (IDEA, 2015).



## 2.1 DE FYSIEKE LEEFOMGEVING ALS SYSTEEM

Afstemming en coördinatie van sectorale thema's stond al centraal in de vorige generatie Vlaams ruimtelijk beleid.<sup>6</sup> De coördinatie heeft dan vooral betrekking op de beleidssectoren met een ruimtelijke impact zoals wonen, landbouw, milieu natuur en bos, economie, mobiliteit en openbare werken, toerisme en recreatie.

In de aanbevelingen die volgen uit de evaluatie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt gepleit voor de inbreng van sectorale analyses bij visievorming in het ruimtelijk beleid. Ook wordt gepleit voor de toetsing van ruimtelijke concepten en instrumenten bij andere sectoren in een structureel intersectoraal overleg. Deze evaluatie blijft echter sterk gericht op de coördinatie *tussen* beleidssectoren, niet op het geïntegreerd benaderen van de fysieke leefomgeving.

Omgevingsdenken gaat een stap verder en richt zich op het meer systemisch benaderen van de fysieke leefomgeving, "als een samenhangend systeem van lagen (diepe en ondiepe ondergrond, bodem, maaiveld, atmosfeer, ...) en van biotische en abiotische stromen tussen de voorraden in deze lagen (fauna, flora, water, nutriënten, grondstoffen, ...)."<sup>7</sup>

---

*"Met verreikende uitdagingen zoals klimaatverandering of demografische groei voor de boeg kan, en mag een omgevingsvisie niet langer weggelaten worden met een milieuafweging van een ruimtelijke visie achteraf of parallel."*

Hans Leinfelder in het winnende paper van de PlanDag 2015

---

Omgevingsdenken is meerlagig, kijkt niet sectoraal maar combineert opgaven en kansen, en het betreft het gezichtspunt van meerdere partijen. Vanuit de systeembenadering wordt omgevingsdenken inherent complex, met gemengde reacties tot gevolg. Voor sommigen maakt het de dingen nodeloos complex, werkt het vertragend tot blokkerend, voor anderen opent het perspectieven omdat acties op meer domeinen impact hebben, omdat er meer actoren en instrumenten kunnen worden ingezet.

In de Omgevingsvisie van de Nederlandse provincie Noord-Brabant (provincie Noord-Brabant, 2018) vat men de nieuwe denk- en zienswijze samen als "diep, rond en breed kijken".

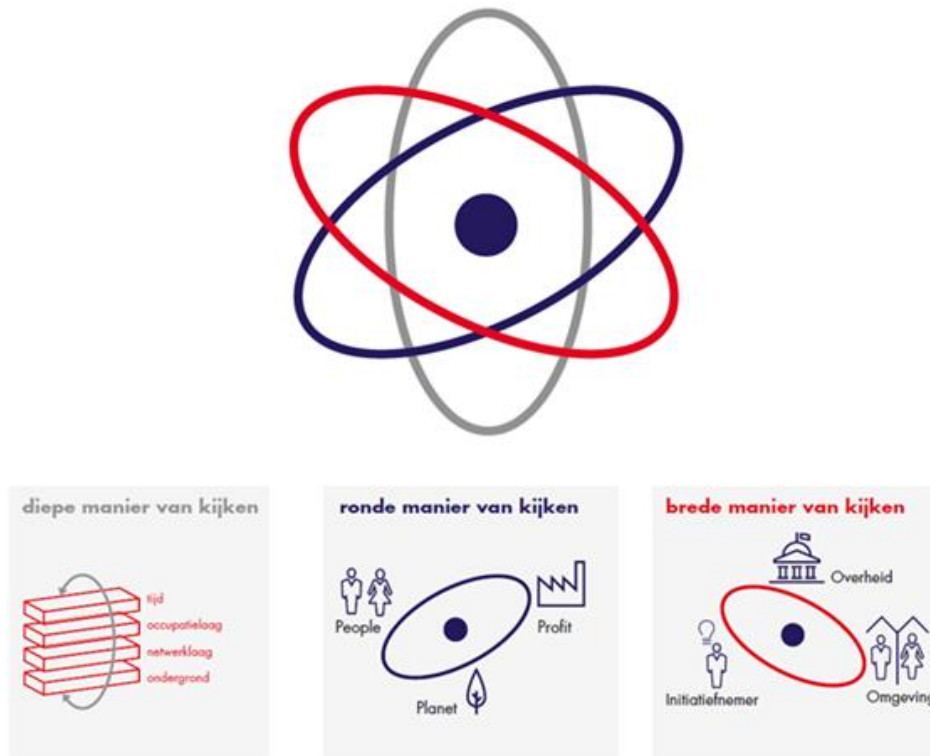
---

<sup>6</sup> Voets, J; De Peuter, B; Vandekerckhove, B; Broeckaert, D; Le Roy, M; Maes, P; De Decker, P; Bervoets, W; Van der Heijden, R. & Blummel, P. (2010) Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. I.o.v. Vlaamse Overheid- Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed - Afdeling Ruimtelijke Planning

<sup>7</sup> LEINFELDER H. (2019), Expertadvies 'Beleidsplanning voor omgeving – reflecties vanuit een ruimtelijk beleidsperspectief'. KU Leuven-Departement Architectuur-onderzoeksgroep P.PUL.



Figuur 2: omgevingsdenken als diep, rond en breed kijken (Noord-Brabant, NL)<sup>8</sup>



### Welke inhoudelijke aspecten zijn vervat in 'Omgeving'?

Een exacte inhoudelijke afbakening van het omgevingsbeleid is er voorsnog niet, of beter, er bestaan meerdere versies van. Vaak nemen deze de vorm aan van absolute benaderingen met een lijst van thema's:

- ▶ In het Rapport Omgevingskwaliteit (2013) benoemde LNE zes visietheema's voor Omgevingskwaliteit: groenblauwe netwerken, open ruimte, milieuvriendelijke mobiliteit, leefkwaliteit, materiaal- en energiegebruik, bodem en ondergrond;
- ▶ De "Methodiek Ruimtelijke Kwaliteit" (2014-2015), ontwikkeld door een team bestaande uit ambtenaren van verschillende Vlaamse beleidsdomeinen, in het kader van Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, maakt onderscheid tussen negen domeinen en kernkwaliteiten: landschap, bebouwing, groenblauwe netwerken, gezondheid, basisvoorzieningen, publieke ruimte, beweegvriendelijkheid, onroerend erfgoed, identiteit en aantrekkelijkheid;
- ▶ de leidraad 'Gebiedsgericht werken rond Omgevingskwaliteit' van de Vlaamse Landmaatschappij (IDEA Consult, 2015) noemt 9 domeinen en kernkwaliteiten: open ruimte, groenblauwe netwerken, milieukwaliteit, economie, basisvoorzieningen, ontsluiting, onroerend erfgoed, visuele aantrekkelijkheid, sociale cohesie.

Ook in Nederland vinden we dit soort van afbakeningen terug. Zo vermeldt het Nederlandse Dashboard Omgevingskwaliteit<sup>9</sup> een zestal domeinen:

- 1) kwaliteit van de openbare ruimte: straatmeubilair, groen, verharding, zwerfvuil en afval;
- 2) voorzieningen: parken, openbaar groen, speelplaatsen, zorgcentra;
- 3) cultureel erfgoed: monumenten, aardkundige en archeologische waarden, landschap;

<sup>8</sup> Zie <https://www.omgevingswetinbrabant.nl/hoofdogaven/diep-rond-en-breed-kijken/>

<sup>9</sup> Dag van de omgevingswet, NL, 2013. <https://www.slideshare.net/Milieuregie/dashboard-omgevingskwaliteit>

- 4) veiligheid: sociale veiligheid, criminaliteit, verkeersveiligheid, waterveiligheid, externe veiligheid;
- 5) milieukwaliteit: luchtkwaliteit, geluid, bodem, waterkwaliteit, geurhinder;
- 6) bereikbaarheid: infrastructuur voor auto, fiets, openbaar vervoer, voetgangers, parkeren.

Hoewel deze en andere lijsten op het eerste gezicht omvattend lijken, kunnen er bij elke absolute oplistings vragen worden gesteld. Is er in bovenstaande oplistings bijvoorbeeld voldoende aandacht voor groenblauwe netwerken? Is de dimensie wonen voldoende aanwezig?

### **Omgevingskwaliteit als voorwerp van onderhandeling**

In de literatuur wordt ook aangeduid dat de manier waarop “omgeving” wordt ingevuld varieert naargelang de context.<sup>10</sup> In het Handboek Ruimtelijke kwaliteit (2013), gerealiseerd in het kader van het SPINDUS-project, stelt men het als volgt: “Omgevingskwaliteit wordt telkens opnieuw onderhandeld en geproduceerd door de betrokken actoren in een bepaald gebied. Het begrip is niet stabiel in tijd (dus veranderlijk) noch machtsvrij” (Segers, et al., 2013). Deze vaststelling is evenzeer van toepassing op het omgevingsdenken in brede zin.

---

<sup>10</sup> Zie de literatuurstudie die werd verricht in het kader van het bepalen van het begrip “Omgevingskwaliteit” voor de Vlaamse Landmaatschappij. Dessers, R. (2015) Gebiedsgericht werken aan Omgevingskwaliteit. Brussel: IDEA Consult i.o.v. Vlaamse Landmaatschappij.

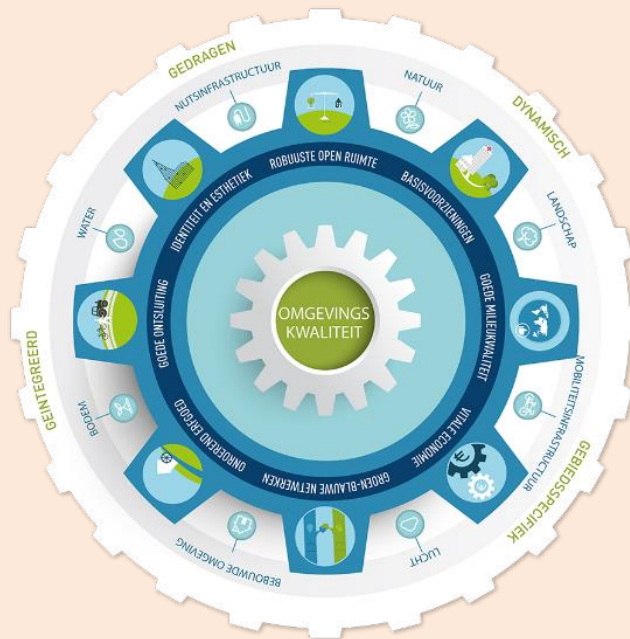


## Radars en rasters 'Omgevingskwaliteit'

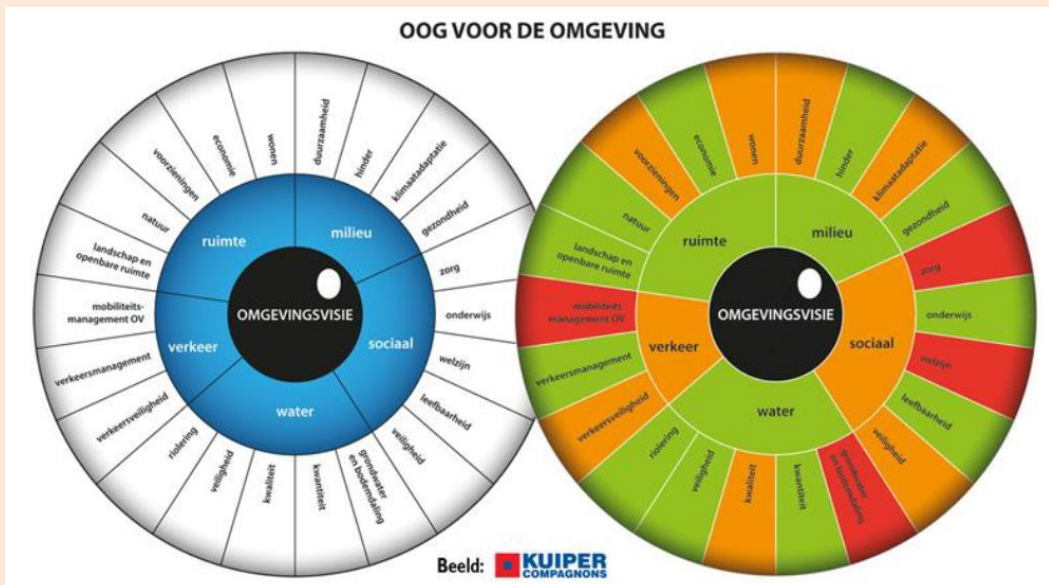
Vanuit de Omgevingsbenadering kwamen de voorbije jaren radars tot stand die betrokkenen in (gebieds)projecten aanmoedigen om vanuit verschillende invalshoeken de consequenties naar de fysieke leefomgeving te evalueren. We geven hieronder een Vlaams en een Nederlands voorbeeld.

Hoewel dit interessante hulpkaders zijn naar de praktijk, zijn ze bijzonder omvattend en holistisch. In de aanbevelingen van deze studie (hoofdstuk 5) breken we een lans om – complementair aan deze generieke kaders - omgevingsleidraden te maken rond afgebakende thema's. Dit sluit aan bij de idee om omgevingsdenken te benaderen vanuit geïntegreerde thema's en het aantal gekoppelde opgaven te beperken, zodat projecten en partnerschappen beheersbaar blijven.

Bron: Leidraad gebiedsgericht werken aan Omgevingskwaliteit. IDEA Consult (2015), in opdracht van VLM



Bron; Duivenvoorden A (2018), Inspiratie- en werkboek Gezondheid en Ruimte. Den Haag, Platform 31, p.63.



## 2.2 INZICHTEN UIT LOPENDE DENKOEFFENINGEN

Dat omgevingsdenken in volle ontwikkeling is, blijkt uit de denkoefeningen die momenteel lopen binnen het Departement Omgeving.

Aan de start van de opdracht maakten we binnen de stuurgroep een round up van interne trajecten 'omgevingsbeleid' binnen de verschillende afdelingen van het Departement. Daarbij werden drie initiatieven onder de loupe genomen.

### **Het omgevingsbeleid benoemt de perspectieven én de grenzen van de fysieke leefomgeving**

René van der Lecq (BJO) presenteerde een visie waarin de focus van het omgevingsbeleid werd benoemd als "(de toestand) van de fysieke leefomgeving en de organisatie en ontwikkeling van de samenleving wat betreft hun impact op deze fysieke leefomgeving." Het omgevingsbeleid zoekt naar perspectieven op beter leven, kwaliteit, maatschappelijke vooruitgang en groei met inachtneming van de grenzen van de fysieke leefomgeving. Dat vereist coherent beleid dat voorbij de sector ruimte gaat. Het beleid moet horizontaal zijn (beleid bundelen over verschillende thema's); verticaal (beleid van verschillende niveaus op elkaar afstemmen); en instrumenteel (passende gelaagdheid in het beleidsarsenaal brengen). Naar deze opdracht komen vanuit die visie drie vragen naar voor:

- ▶ Welke grenzen kunnen het best centraal worden benoemd?
- ▶ Hoe kan het lokaal partnerschap het beste worden ingericht?
- ▶ Rond welke thema's kan het best coherent en geïntegreerd beleid gevoerd worden?

### **Strategie O: geïntegreerd denken en werken vanuit stromen**

De operationalisering van visie, missie en strategie van het departement<sup>11</sup> in "Strategie O" werd gepresenteerd door Françoise Vermeersch (SID). Deze benadering maakt gebruik van het veerkrachtperspectief en ziet stromen als bron voor de ontwikkelingsdynamiek van de omgeving. Een stromenbenadering brengt automatisch een systeemgericht perspectief op ontwikkeling van onze omgeving naar voren en bevordert een geïntegreerde aanpak omdat ze sectoroverschrijdend zijn (b.v. productie- en consumptiestromen, water, verkeer, lucht, mensen, et cetera). Stromen vinden plaats in een ontwikkelingskader waar drie componenten op elkaar ingrijpen: context, object en subject. Door deze componenten als hefboomen te benaderen kunnen ontwikkelingen in onze omgeving gestuurd worden. Die sturing kan gebeuren op niveau van omgevingsrelevante maatschappelijke dynamieken zoals: gebieds- en projectdynamiek, productdynamiek, gedragdynamiek en bedrijfsmodeldynamiek.

Ook deze benadering stelt dat ontwikkelingen plaats moeten vinden onder het 'ecologisch plafond' en dus binnen de grenzen van de fysieke leefomgeving. Beide benaderingen vinden daarin aansluiting bij Leinfelder<sup>12</sup> die stelt dat omgevingsvisies moeten vertrekken van een 'omgevingsgebruiksruimte' die wordt bepaald door milieu- en gezondheidsnormen.

### **Inzichten uit een internationale prospectie van Omgevingsplanning**

Peter Vervoort (VPO) gaf toelichting bij inzichten uit een lopende verkenning naar Omgevingsplanning in het buitenland, met de nadruk op recente ontwikkelingen rond de Nederlandse Omgevingswet.

---

<sup>11</sup> Departement Omgeving: Missie, strategische krachtlijnen, waarden, opdracht en structuur. Brussel: Vlaamse Overheid.

<sup>12</sup> Leinfelder, H. (2015) 'Gevallen'-planning en hoe moeilijk het is om daden in gedachten te vertalen. Plandag 2015: Ruimte Maken







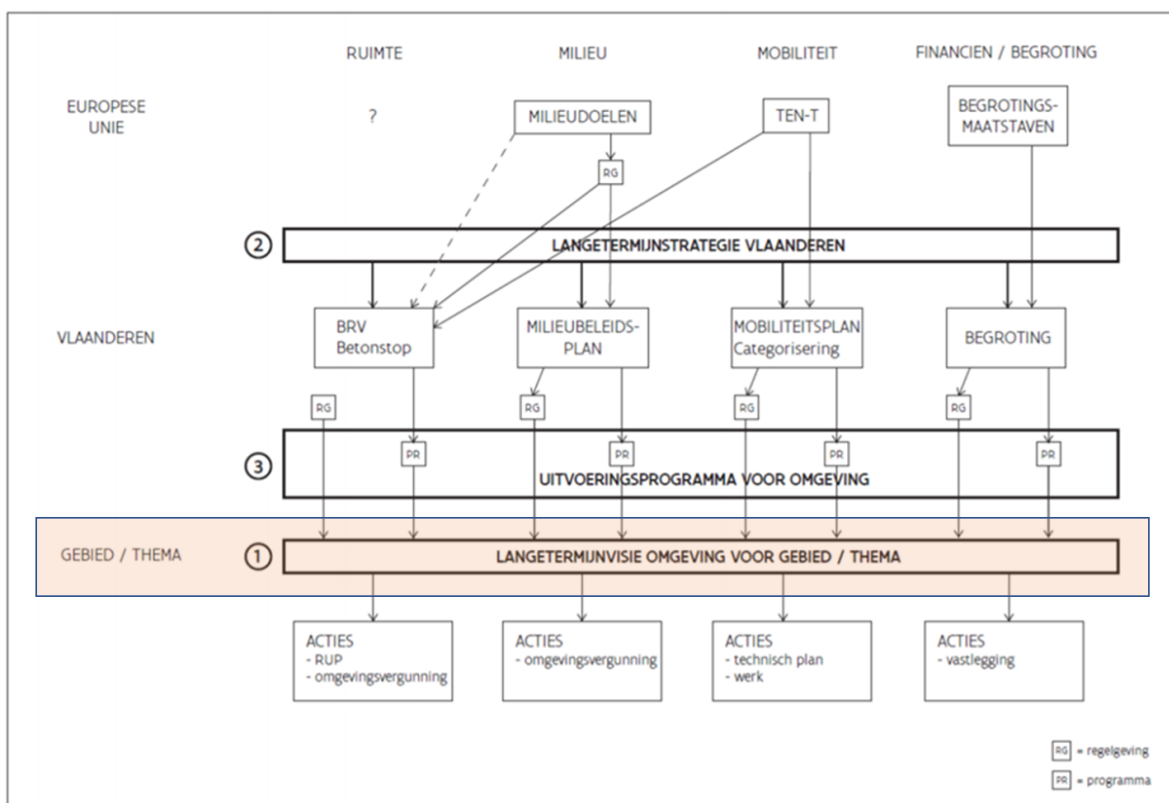
De omgevingsvisie bundelt de visies voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water in één document.<sup>17</sup> Omgeving wordt m.a.w. ook op en zeer omvattende manier ingevuld als de ganse fysieke leefomgeving. Tegelijk werden vanuit de verschillende sectorale opgaven vier strategische, integrerende, opgaven voor het omgevingsbeleid gedestilleerd:

- ▶ naar een duurzame en concurrerende economie;
- ▶ naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving;
- ▶ naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving;
- ▶ naar een waardevolle leefomgeving.

Het werken met dit soort van geïntegreerde thema's of programma's, is een interessante manier om niet te verdrinken in de complexiteit van het Omgevingsbegrip. Het aantal opgaven dat binnen een thema wordt gekoppeld blijft beperkt.

Ook in Vlaanderen zien we dit soort van aanpak, bv. in het energielandschap Denderland waar in hoofdzaak 3 opgaven in samenhang worden behandeld (energie, veerkrachtige ruimte en toeristisch-recreatieve ontwikkeling). Het is een voorbeeld van de eerste vorm van integratie van omgevingsbeleid die Hans Leinfelder onderscheidt in onderstaand schema. In dit geval integratie door middel van geïntegreerde thema's. We komen er in de aanbevelingen op terug, omdat het een werkbaar insteek is, die tegemoet komt aan de vraag vanuit de praktijk om het omgevingsbeleid beheersbaar te houden.

Figuur 3: Pistes voor de integratie van het beleid voor de fysieke leefomgeving (Leinfelder, 2019)



<sup>17</sup> Rijksoverheid Nederland: Uitgangspunten en doel van de Omgevingswet. <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/uitgangspunten-doel/>

## Aan de slag met de Omgevingswet (2018)<sup>18</sup>

Een laatste element dat we uit de benchmark met Nederland willen opvoeren, is het ondersteuningsprogramma dat werd gekoppeld aan de introductie van de Omgevingswet. Een interessante praktijk vanuit het besef dat omgevingsbeleid voor de meeste betrokken organisaties een veranderingstraject is, dat zich niet vanzelf op gang trekt en ondersteuning vraagt.

Het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' is een samenwerkingsverband van gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en het rijk. De partners gaan samen de uitdaging aan om 390 gemeenten, 12 provincies, 22 waterschappen, 8 departementen en verschillende uitvoeringsorganisaties te ondersteunen bij de invoering van de Omgevingswet. Ook stimuleert en faciliteert het programma interbestuurlijk en integraal werken.

Het programma voorziet ondermeer in informatie en sensibilisering, maar ook in een Digitaal Stelsel Omgevingswet zodat iedereen over dezelfde informatie over de fysieke leefomgeving kan beschikken.

## 2.4 OPERATIONALISERING IN ONDERZOEKSVRAGEN

De literatuurverkenning illustreert hoe het denken in termen van Omgeving volop in ontwikkeling is. In deze opdracht bakenen we de scope af aan de hand van drie onderzoeksvragen. Het zijn de vragen die de opdrachtgever stelde in haar bestek, verrijkt vanuit de bovenstaande literatuurverkenning. De onderzoeksvragen werden gevalideerd tijdens de stuurgroepbijeenkomst van 23 april 2019.

- ▶ De eerste vraag richt zich op **de gelaagde inhoud** van omgevingsdenken. Welke thematieken moeten in samenhang worden bekeken? Op welke manier vindt dat geïntegreerd kijken, of systemisch benaderen van de fysieke leefomgeving, plaats in huidige omgevingsprojecten? Welke knelpunten of spanningsvelden kunnen worden onderscheiden? Hoe wordt de eventuele afweging gemaakt tussen de verschillende 'belangen'?
- ▶ De tweede vraag richt zich op het **bestuurlijk-organisatorische** aspect van omgevingsdenken. Welke partnerschappen zijn aanwezig in de praktijk en hoe kan een omgevingsopgave leiden tot meer coherentie en een versterkte doorwerking van het bestaande beleid? Welke rol neemt de Vlaamse Overheid hierbij het best op? Hoe kan een meer integrale benadering energie in de samenleving valoriseren en hoe verhoudt zich dit tot capaciteit en draagvlak voor omgevingsprojecten?
- ▶ De derde vraag gaat over de concrete **instrumenten** en financieringsvormen voor omgevingsbeleid. Welke bestaande instrumenten vormen een stimulans of een hindernis voor een omgevingsbenadering? Kunnen er instrumenten worden samengevoegd, bijgestuurd, of beter op elkaar afgestemd? Hoe kan de doorwerking van het instrumentarium naar realisaties op het terrein verbeteren? Ook de financiële dimensie van omgevingsbeleid komt hier aan bod. Welke financieringsstromen bieden kansen en bedreigingen voor een meer geïntegreerd omgevingsbeleid?

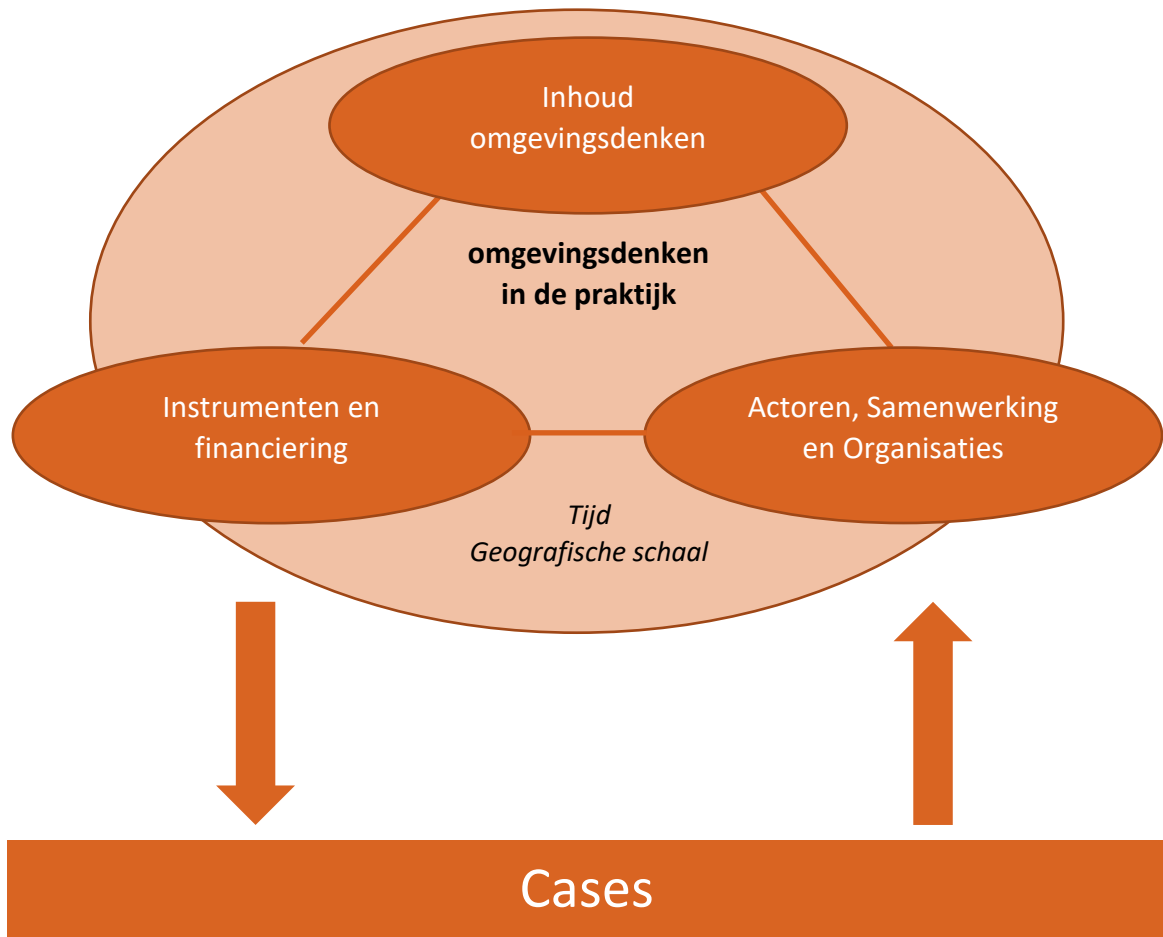
---

<sup>18</sup> Zie <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>

### Schematische voorstelling

Hieronder maken we een visualisatie van de drie invalshoeken voor het onderzoek. Ze vormen het kader voor het caseonderzoek, maar omgekeerd geven de cases vanuit de praktijk invulling aan de drie aspecten van omgevingsbeleid.

Figuur 4: de drie invalshoeken van waaruit het omgevingsdenken in de praktijk wordt onderzocht





## Vooral ruimtelijke cases

Gezien de eerste twee thema's ruimtelijk van karakter zijn, zijn ook de cases binnen deze opdracht in hoofdzaak ruimtelijke projecten. Deze 'kleur' is in deze ganse studie herkenbaar. We hebben vooral de vraag behandeld: wat als we deze ruimtelijke projecten vanuit een omgevingsdenken zouden benaderen?

De cases binnen thema 3 zijn daar de uitzondering op. Het zijn twee energiecases, tot stand gekomen na een technische haalbaarheidsstudie. Binnen die cases hebben we de mogelijke energiewinning in ontginningsgebieden geplaatst binnen de ruimere context van omgevingsdenken. Wat als we bij de energiewinning in ontginningsgebieden, ook aandacht zouden hebben voor de kansen m.b.t. landschapontwikkeling, waterbeleid, sociale cohesie, etc?

## Meer knelpunten dan best practices

In het onderzoek is met een omgevingsbril van vandaag gekeken naar cases uit het verleden. Er werd dan ook vastgesteld dat géén van de onderzochte projecten al een volledig geïntegreerd omgevingsproject genoemd kan worden. Naargelang de opgave worden er wel diverse (sectorale) thema's betrokken, maar integratie is nog niet het uitgangspunt.

Door niet vanuit 'best practices' te kijken en met cases uit het verleden te werken, levert het veldwerk vooral informatie op over hoe nog niet of slechts in beperkte mate aan omgevingsdenken wordt gedaan. De knelpunten die in de praktijk werden gedetecteerd werden vanuit de eigen expertise, vanuit de literatuur en vanuit gesprekken in de stuurgroep omgezet in aanbevelingen voor de toekomst.

## 3.1 THEMA 1: VERWEVING EN VERDICHTING VAN FUNCTIES

Het huidig ruimtelijk beleid zet in op het verweven van functies en de verdichting op locaties die goed ontsloten zijn door het openbaar vervoer. De praktijk leert echter dat projecten die inzetten op verweving en verdichting, ondanks de beleidsintenties, vaak moeizaam verlopen. De 'weerbarstigheid' van de gebouwde omgeving en de betrokken actoren tegen verdichting en verweving heeft te maken met het planologisch kader, de ruimtelijke kenmerken van de site, waarden- en belangenconflicten tussen actoren, milieuhinder, beperkt draagvlak, geschikt instrumentarium, knowhow, capaciteit en de aanwezigheid van inspirerende voorbeelden. Inzetten op verweving en verdichting vormt aldus niet enkel een ruimtelijke uitdaging, maar ook een bestuurlijke en organisatorische uitdaging.

Een analyse van de diverse elementen die de verdichting en verweving op de ene locatie faciliteren, en op een andere locatie bemoeilijken, geeft inzicht in de complexiteit en de verschillende deelaspecten van het begrip 'omgeving'. Ook werd gezocht naar de mogelijkheden tot bijsturing van het bestaande instrumentarium vanuit een meer integrale omgevingsvisie, de eventuele grenzen of randvoorwaarden die gelinkt zijn aan verweving en verdichting en de ruimtelijke en bestuurlijke uitdagingen die zich stellen in een omgevingsbenadering van verweving en verdichting.

Tabel 2: Cases verweving en verdichting

Casus	Motivatie
<b>Wonen in Meervoud, Rotselaar</b> Opmaak en herziening van een stedenbouwkundige verordening rond meergezinswoningen	– Verdichtingsopgave in een landelijke gemeente biedt potentieel voor integratie van diverse omgevingsaspecten;





erfgoed, landschap, natuur of landbouw en eventuele andere invalshoeken. Welke visies leven er binnen elk van deze domeinen? Hoe kan het omgevingsbeleid deze verbinden?

Tabel 3: Cases thema energieopwekking in ontginningsgebieden

Casus	Motivatie
<p><b>Pumped Storage, fictieve case</b></p> <p>In een fictieve groeve wordt door middel van waterkracht energie geproduceerd, via het overpompen van water tussen een benedenbekken (de groeve) en een nieuw aan te leggen bovenbekken. De gewonnen energie wordt aangeboden op de reservemarkt, die pieken opvangt in de energievoorziening.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Er blijken realistische perspectieven voor de toepassing van pumped storage in Vlaanderen, zeker als men de koppeling maakt met de reservemarkt op vlak van energie.</li> <li>– De toepassing vraagt een boven- en benedenbekken. Dat kan aanwezig zijn (ook nabije getijdenrivier kan als bekken dienen) of worden aangelegd. Het brede omgevingsperspectief helpt in het afwegen van kansen en bedreigingen op de verschillende aspecten (recreatie, grondverzet, landbouw, wonen, etc.).</li> <li>– Een pumped storage dossier biedt een uitgelezen mogelijkheid voor het betrekken van omwonenden (energiegemeenschap).</li> </ul>
<p><b>Floating PV Sibelco, Dessel</b></p> <p>Bij de fabriek van Sibelco in Dessel werd een installatie van drijvende zonnepanelen gebouwd in de Schansplas. De installatie is vergund door de Deputatie van de provincie Antwerpen met een strikte einddatum van 2036. Dit loopt gelijk met de vergunde einddatum van de ontginningswerkzaamheden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De toepassing van floating PV is nieuw in Vlaanderen. De eerste dossiers stoten op een gebrek aan globale visie en een weinig aangepast instrumentarium (bv. vergunningen).</li> <li>– De vraag rijst of floating PV op grote schaal moet worden uitgerold. De afweging moet worden gemaakt ten aanzien van het potentieel aan land.</li> <li>– Zonnepalen zijn een tijdelijke constructie. Hier komt het aspect ‘tijd’ binnen als een parameter in het omgevingsbeleid. Ook het al dan niet toepassen in actieve ontginningsgebieden is een aspect van tijd.</li> <li>– De afweging in het kader van omgevingsdenken stoot ook op onvoldoende kennis. Zo weten we nog te weinig over de effecten van drijvende zonnepanelen op biodiversiteit (schaduwvorming).</li> <li>– Er zijn in deze cases actieve mogelijkheden tot het betrekken van omwonenden (energiegemeenschap).</li> </ul>

### 3.3 THEMA 3: HERLOKALISATIE EN OPWAARDERING

In de naoorlogse periode nam de herlokalisatie van voorzieningen uit de Vlaamse stadscentra naar de periferie een ongeziene vlucht. Deze herlokalisatietrend kent verschillende verklaringen, zoals functiescheiding in zoneringsplanologie en vergunningenbeleid, opkomst van het private wagenbezit en uitbreiding van het wegennetwerk, een (ruim) aanbod van goedkopere gronden in







## 4 OMGEVINGSDENKEN IN DE HUIDIGE PRAKTIJK

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van het terreinonderzoek. De bevindingen worden gestructureerd binnen de drie onderzoeksvragen:

- ▶ Inhoud (4.1);
- ▶ Actoren, samenwerking en organisatie (4.2);
- ▶ Instrumenten en financiering (4.3).

We vatten de belangrijkste observaties per onderzoeksvraag samen in een kader aan het begin van elk van de drie paragrafen.

### 4.1 INHOUDELIJKE AFSTEMMING OMGEVINGSDENKEN

#### **Onderzoeksvraag 1: Welke inhoudelijke opgaven komen samen in omgevingsdossiers en hoe worden afwegingen gemaakt tussen (conflicterende) doelstellingen?**

##### *Belangrijkste observaties*

##### **Geïntegreerde benadering van een omgevingsopgave**

- De thematische invulling van een omgevingsopgave hangt sterk samen met de context en het doel van het project;
- In de onderzochte projecten vindt geïntegreerd omgevingsdenken, als het systemisch en geïntegreerd benaderen van de fysieke leefomgeving, nog maar beperkt plaats;
- De sectoren die van oudsher een grote ruimtelijke impact hebben (ruimte, leefmilieu, natuur, mobiliteit, wonen) vinden elkaar het snelst, er blijft ruimte voor een bredere afweging van de impact van andere aspecten op de fysieke leefomgeving;
- In stedenbouwkundige of ruimtelijke dossiers, is mobiliteit een vast thema dat doorgaans mee in de scope wordt genomen. In de cases stelden we vast dat de afstemming met deze sector soms stroef verliep.

##### **Schaal en tijd**

- De schaal van het project vormt mee het type aanpak;
- Hoewel de schaal van elk project verschilt, is er altijd een ruimere context die mee in beeld moet genomen worden (stad, verzorgingsgebied, regio);
- Onderdelen van een omgevingsaanpak werken met verschillende tijdhorizonten;
- Lange uitvoeringsperiode van complexe projecten is een risicofactor voor hun slagen;
- Zicht op haalbare realisaties op het terrein is van groot belang om stakeholders betrokken te houden.

#### **4.1.1 Geïntegreerde benadering van een omgevingsopgave**

De eerste onderzoeksvraag peilt naar de inhoudelijke opgaven die samenkomen in het omgevingsbeleid. Om deze vraag te beantwoorden hebben we tijdens de werksessies voor elke case de agenda's benoemd die samen komen, of volgens de stakeholders in samenhang zouden moeten worden behandeld.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Merk op ten aanzien van de afbakening van de agenda's:





nieuwe technologieën wordt niet altijd in rekening gebracht. Dat vraagt overigens vaak specifiek onderzoek.<sup>20</sup>

Op deze vlakken is zonder meer ruimte voor verrijking volgens een meer geïntegreerde omgevingsbenadering. De projecten die zijn onderzocht gaan echter al een aantal jaren mee terwijl sommige thema's die we tot een omgevingsbenadering rekenen pas recent op de agenda zijn komen te staan.

Box 1: De entree en exit van thema's en partners in een omgevingsopgave

### De entree en exit van thema's en partners in een omgevingsopgave

De stationsomgeving van Diest wordt ontwikkeld in een team dat bestaat uit Provincie Vlaams-Brabant, de Stad Diest, AWW, MOW, NMBS, De Lijn, Interleuven en VMM. ANB en Onroerend Erfgoed schoven aan toen er sprake was van ontwikkelingen rond Fort Leopold. Rondom het verplaatsen van een woonwagensite kwam de provinciale Dienst Wonen in beeld. Aanvankelijk zat ook Toerisme Vlaanderen mee aan tafel om de optie voor een jeugdherberg in de stationsomgeving te verkennen. De zoeklocatie werd echter verplaatst naar de Citadel van Diest en uit een behoeftestudie bleek dat er geen vraag was naar een jeugdherberg. Deze partner viel toen weer af. De projectleider stelt dat het huidige team niet groter moet om nog werkbaar te zijn.



Afbeelding 1: Stationsomgeving Diest (2013)

### Afweging van thema's

De manier waarop wordt afgewogen welke sectoren worden betrokken is op dit moment vooral pragmatisch en afhankelijk van de situatie. De afweging komt samen in een aantal zeer concrete vragen: wie is er nodig, wie is beschikbaar en met welk instrument kan een bepaald doel worden bereikt?

Als de ambitie is om een meer geïntegreerde omgevingsbenadering te ontwikkelen, dan kunnen we de vraag stellen of een meer gestructureerde verkenning van omgevingsthema's met de bijbehorende partijen niet aangewezen is alvorens een visie wordt opgemaakt. Daarvoor zijn afwegingskaders nodig die actoren momenteel zeggen te missen. Rasters zoals we ze in hoofdstuk 2 hebben opgevoerd (VLM, Oog voor Omgeving) zijn niet gekend en zijn wellicht te overdonderend voor gebruik in de praktijk. Bij gebrek aan zo'n kader, zien we dat het voornamelijk de "hardere" sectoren zijn die hun belangen laten doorwerken in een omgevingsdossier.

In de cases stelden we vast dat de afstemming met de sector mobiliteit soms stroef verliep. Er lijkt beperkte flexibiliteit omwille van eigen denkkaders of langlopende planningskalenders. De bevindingen in het onderzoek werpen dan ook de vraag op hoe na de samensmelting van ruimte met leefmilieu, natuur en energie, een nauwere koppeling met mobiliteit kan vorm krijgen.

<sup>20</sup> In het geval van pumped storage werd de vraag gesteld om een vergelijking te maken met energie-opslag in batterijen, wat wellicht minder impact heeft op het landschap. Welke technologie vormt kosten/baten de beste keuze? Bijkomend technisch onderzoek kan uitsluitsel brengen, maar heeft ook te kampen met het feit dat deze toepassingen nog volop in evolutie zijn.



### 4.1.2 Schaal en tijd

De **schaal** van het project maakt weinig verschil voor het aantal sectoren dat betrokken kan worden, maar de schaal is wel van belang voor de benadering van een opgave. In een groot afgebakend gebied zoals Hoog-Kortrijk kan verder uitgezoemd worden, wat ruimtelijk wat meer mogelijkheden biedt. Verweving en verdichting werden zowel bestudeerd op schaal van een hele gemeente (Rotselaar) als op de schaal van een bepaald knooppunt (Stationsomgeving Diest). Ongeacht de schaal, verhoudt elk gebied zich tot een stadskern, een verzorgingsgebied of regio. Hier liggen kansen voor de koppeling van omgevingsopgaves, bijvoorbeeld rond het creëren van groenblauwe netwerken en het bereikbaarheid maken/houden van voorzieningen, zoals scholen en zorginstellingen. Verder in de aanbevelingen, maken we de link tussen een lokale opgave en gebiedsvisies. De aanwezigheid van gedragen gebiedsvies biedt kader aan lokale projecten en kan vanuit het draagvlak dat rond de regionale visie al bestaat, de uitvoering versnellen.

Het aspect **tijd** speelt op diverse manieren een rol in omgevingsopgaven. Zo is er een spanningsveld tussen de realisatie van de verschillende onderdelen in een geïntegreerde opgave. Infrastructuur en kavels kunnen in relatief korte tijd gereed gemaakt worden, waar natuur(compensatie) juist decennia kan vragen om tot volle wasdom te komen. Dit hangt dan samen met de samenwerking, inzet en het draagvlak bij verschillende partners. Bij energieopwekking speelt dan weer een spanning tussen de gewenste looptijd van een vergunning voor de aanvrager (vaak een bedrijf) en de vergunningverlener (overheid). De risico's voor deze partijen verschillen: waar de aanvrager zekerheid zoekt voor zijn investering, streeft de vergunningverlener zekerheid van een blijvend gezonde en aangename leefomgeving na.

Er is ook sprake van verschillende snelheden van lokaal en regionaal beleid. Daarbij is het van belang op welk moment een project valt in de cyclus van een legislatuur en of er *windows of opportunity* ontstaan die aangegrepen kunnen worden om (deel van) een omgevingsopgave te realiseren.

Box 2: Timing van een omgevingsproject in de legislatuur

#### Timing van een omgevingsproject in de legislatuur

In 2012 werd een toekomstvisie en een masterplan opgemaakt voor Hoog Kortrijk. Hierin werd de mogelijkheid verkend om een parkeergebouw voor het nieuwe ziekenhuis AZ Groeninge te situeren aan de rand van het Kennedybos. Dit bos heeft een sterke symbolische waarde in Kortrijk en het protest tegen het plan werd een thema in de lokale verkiezingsstrijd van 2012. Hierdoor werd het onmogelijk om over het masterplan te beslissen. Ten tijde van het schrijven van deze studie is er nog geen masterplan vastgesteld. Dit laat de gevoeligheid zien van omgevingsprojecten voor de cyclus van een legislatuur.



Afbeelding 2: Situering parkeergebouw aan de rand van het Kennedybos

Ook valt op dat een aantal van de onderzochte projecten na korte tijd herzien werd. In Rotselaar leidde verzet vanuit de bevolking tot herziening van de stedenbouwkundige verordening. In Diest bracht een herziening van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan fasering aan in de ontwikkeling van het plangebied. Hierdoor werden de plannen haalbaar.

Zoals eerder aangehaald bestaat de vrees dat een meer geïntegreerde benadering de stap van planning naar realisatie alleen maar complexer zal maken en tijdrovender. Echter, hoe langer de duur van het planproces, hoe groter de kans bestaat dat de prioriteiten van stakeholders veranderen. In het planingsproces rond de stationsomgeving van Diest kreeg de NMBS na een reorganisatie andere ambities waardoor het voortbestaan van het stationsgebouw ter discussie kwam te staan. Ook met een geïntegreerde omgevingsbenadering blijft dus zicht op haalbare realisaties op het terrein van groot belang. Hoe een omgevingsbenadering het halen van doelstellingen kan bevorderen, komt aan bod in de volgende twee secties en het volgende hoofdstuk.

## 4.2 ACTOREN, SAMENWERKING EN ORGANISATIES

### **Onderzoeksvraag 2: Hoe krijgt samenwerking in omgevingsdossiers (het best) vorm tussen besturen en tussen de ruimere groep van private en publieke stakeholders?**

#### *Belangrijkste observaties*

De principiële bereidheid tot omgevingsdenken hebben we in alle cases en bij alle geïnterviewden kunnen vaststellen. Dat een geïntegreerde benadering niettemin vaak uitblijft, is te wijten aan tekortkomingen in de interne organisatie, de interbestuurlijke samenwerking of in de betrokkenheid van burgers en middenveld.

#### **Interne organisatie en samenwerking**

- Organisations zijn vaak nog niet ingericht op geïntegreerde werking
- Capaciteit
  - Onvoldoende bij sommige steden en gemeenten voor complexe geïntegreerde omgevingsopgaven
  - Is sterk afhankelijk van politieke steun
  - Externe capaciteit kan worden ingeroepen, maar vergt middelen
  - Omgevingsambtenaren in kleine gemeenten staan vaak zwak tegenover ontwikkelaars en eigen besturen

#### **Interbestuurlijke samenwerking**

- (Publieke) actoren wachten vaak op elkaar om actie te ondernemen;
- Er is vraag naar een Vlaamse Overheid die een rol opneemt als spelverdeler in (boven)lokale opgaven;
- Lokaal niveau mist snelheid in de communicatie met het Vlaamse niveau;
- Lokaal niveau wenst één loket bij Vlaanderen voor omgevingszaken;
- Succes van een proces is vaak afhankelijk van een sterke voortrekker;
- Actoren zijn huiverig voor (nog) meer complexe processen en actoren als gevolg van omgevingsbenadering.

#### **Betrokkenheid van burgers en middenveld**

- Samenwerking met de bevolking komt pas in een laat stadium van het traject;
- Een breed draagvlak vasthouden is moeilijk in complexe en langdurende omgevingsprocessen;
- Perceptie kan snel tegenwerken en kansen voor geïntegreerde omgevingsopgaven fnuiken;
- Grote partijen proberen hun wensen gerealiseerd te krijgen via politieke weg of handelen zelfstandig;





De cases geven een veelheid van inzichten over samenwerking. Veel kwesties die in het algemeen gelden voor samenwerking in gebiedsontwikkeling zijn ook van toepassing op een geïntegreerde omgevingsbenadering. Anders gezegd: als de samenwerking tussen sectoren en stakeholders niet optimaal verloopt, dan zal ook de integratie van sectorale materies tot één omgevingsbenadering niet werken.

---

*Gebiedsgericht beleid (...) veronderstelt een zekere bundeling van mensen, middelen en organisaties, gericht op bepaalde doelen, die uit de aard van de materie voortvloeien uit onderhandelingen die in en over een gebied worden gevoerd.*

Prof. Filip De Rynck in RUIMTE 41, Regionale Gebiedsontwikkeling

---

We bespreken onze bevindingen m.b.t. samenwerking in drie vormen:

1. de interne organisatie en samenwerking (binnen één organisatie);
2. Interbestuurlijke samenwerking;
3. Betrokkenheid van burgers en middenveld.

#### 4.2.1 Interne organisatie en samenwerking

De manier waarop omgevingsdenken intern vorm krijgt verschilt sterk van casus tot casus. Per gemeente zien we bijvoorbeeld sterke verschillen naar capaciteit en vermogen of bereidheid tot samenwerking. Zo bestaan er bij Stad Kortrijk korte lijnen tussen de verschillende diensten en ambtenaren die betrokken zijn bij een project. In Rotselaar zijn deze afdelingen recent fysiek van elkaar gescheiden.

Box 3: De precare aard van planprocessen bij weinig capaciteit

#### De precare aard van planprocessen bij weinig capaciteit

De (vrij ambitieuze) verordening Wonen in Meervoud in Rotselaar werd geïnitieerd door twee jonge, pas afgestudeerde stedenbouwkundig ambtenaren die niet woonachtig waren in de gemeente. Zij wisten met steun van de burgemeester de eenduidige vraag van hun schepen om “verappartementisering tegen te gaan” om te buigen in een visie op verdichting en kernversterking voor de gemeente. Door hun positie konden zij enige afstand bewaren van de invloed van de lokale politiek en bevolking. Dit veroorzaakte echter in de loop van het proces ook een breuk met de collega’s die wèl in de gemeente woonden en die door bekenden aangesproken werden op de effecten van de verordening. Dit toont de waarde van een externe blik, maar ook de precare aard van planprocessen in situaties van weinig capaciteit.

Zeker bij kleine gemeenten en steden, de randgemeenten rond Kortrijk, Rotselaar en de Stad Diest, is er te weinig capaciteit voor grootschalige omgevingsopgaven. Daar wordt op diverse manieren mee omgegaan. Rotselaar nam een studie bureau onder de arm, de Kortrijkse randgemeenten maken gebruik van de diensten van de intercommunale Leiedal en bij de stationsomgeving van Diest fungeert de provincie Vlaams-Brabant als trekker. Ook hangt de capaciteit samen met lokale politieke steun voor een omgevingsproject. In Rotselaar en Diest was deze duidelijk aanwezig, maar het masterplan voor Hoog-Kortrijk werd inzet van de lokale verkiezingscampagne en raakte daardoor voor een aantal jaren niet-uitvoerbaar. Een tekort aan capaciteit heeft ook tot gevolg dat steden en gemeenten zwak staan tegenover ontwikkelaars en andere private partijen die korte lijnen onderhouden met de lokale politieke actoren of die besluiten om RUPS of verordeningen juridisch aan te vechten. In de workshop rond The Loop in Gent werd opgemerkt dat meer kennis



over vastgoedrekenen een troef zou zijn in onderhandelingen met ontwikkelaars.<sup>21</sup> Dat zou de gemeente toestaan om een actiever acquisitiebeleid te voeren om bepaalde bedrijven aan te trekken en zo een ontwikkelpool rondom bijvoorbeeld mediabedrijven te stimuleren. Het begeleiden van uitvoeringsprocessen laat bij een tekort aan capaciteit ook te wensen over.

Soms is het niet eenvoudig om te wegen op de inhoud, maar kan wel het proces anders georganiseerd worden om op een efficiëntere manier tot resultaten te komen. Een initiatief in deze richting is de nieuwe projectstructuur die recent is uitgewerkt binnen de stad Gent. Het project 'Samenwerkingsmodel Stadsontwikkeling' (zie box 6) creëert een projectstructuur voor een transparant, gedragen en performant samenwerkingsmodel. Het verbindt mensen en middelen uit verschillende afdelingen via een transversale projectstructuur die werkt aan projecten op thematische beleidsassen van stedelijk belang.

Box 4: Samenwerkingsmodel Stadsontwikkeling Gent

### Samenwerkingsmodel Stadsontwikkeling Gent

Het project 'Samenwerkingsmodel Stadsontwikkeling' creëert een projectstructuur binnen de Gentse stedelijke organisatie voor een transparant, gedragen en performant samenwerkingsmodel. Het verbindt mensen en middelen uit verschillende afdelingen via een transversale projectstructuur die werkt aan projecten op thematische beleidsassen van stedelijk belang. Het project maakt gebruik van programmamanagement waarin gebiedsprogramma's worden aangeduid naar aanleiding van thematische beleidsthema's. Daaronder vallen specifieke projecten. Samen met een innovatieve aansturing van de projectteams is de hoop dat de stad zo met meer focus en snelheid kan werken aan stadsontwikkelingsprojecten.

Bron: Presentatie Samenwerkingsmodel Stadsontwikkeling Gent door Philippe Van Wesenbeeck tijdens workshop spiegelcase The Loop – Hoog Kortrijk, 9-10-2019.

### Interbestuurlijke samenwerking

In complexe samenwerkingsverbanden (zoals de case Kortrijk) kijken overheidspartijen vaak naar elkaar met de vraag: wie is aan zet? Ook zorgt de aanwezigheid van twee krachtige lokale spelers met onderlinge banden (Stad Kortrijk en Intercommunale Leiedal) soms voor spanningen (zie box). Binnenkort wordt nog de vervoerregio toegevoegd aan dat speelveld. Deze complexe context speelde niet in Rotselaar maar daar ervaarde men bij het ontwikkelen van de verordening wel een spanning tussen de planologen en de vergunningverlenende loketten van de provincie. Ook in Diest was een afwachtende houding minder het geval omdat daar in een vroeg stadium een samenwerkingsovereenkomst fungeerde als leidraad voor de taakverdeling tussen de stakeholders. Lokale coalities per thema kunnen veel betekenen, maar er blijft vraag naar een Vlaamse overheid die houvast en normen aanreikt voor opgaven op (boven)lokaal niveau.

De lokale partijen ervaren de samenwerking met de Vlaamse overheid als traag. De respondenten merken op dat er soms samengewerkt moet worden met verschillende afdelingen of diensten van de Vlaamse overheid die niet onderling afstemmen en dat het de betrokken ambtenaren soms aan mandaat ontbreekt om beslissingen te nemen. Hierdoor kan samenwerking veel tijd en energie kosten. Een stadscontract rond de ontwikkeling van een nieuw ziekenhuis op Hoog Kortrijk is een manier gebleken om ontwikkelingen en samenwerking tussen Vlaamse en lokale partners op gang te trekken.

<sup>21</sup> De VRP en Team Vlaams Bouwmeester zijn dit najaar gestart met een 'Masterclass Vastgoedrekenen en onderhandelen'.



## Een complexe bestuurlijke realiteit

Bij de ontwikkeling van Hoog Kortrijk waren de Intercommunale Leiedal en de Stad Kortrijk betrokken. Nog altijd heeft Leiedal haar kantoor in het gebied en bezit zij een deel van de gronden. Dit creëert een complex bestuurlijk speelveld omdat het gebied zich weliswaar binnen de administratieve grenzen van de Stad Kortrijk bevindt, maar ook een regiofunctie heeft. Daardoor moet rekening gehouden worden met de stemmen van 13 gemeenten die zijn vertegenwoordigd in de intercommunale. Bij grote omgevingsopgaven in de regio (bijvoorbeeld het project K-R8), komen daar nog de provincie, de Departementen van de Vlaamse Overheid en de vervoerregio bij.

De continuïteit van het proces is daarmee vaak afhankelijk van individuen zoals een sterke procesregisseur en steun van een burgemeester of schepenen. Daardoor blijft het bereiken van omgevingskwaliteit nog steeds (te vaak) een toevalstreffer als de juiste partijen elkaar vinden. Respondenten geven wel aan dat processen beheersbaar moeten blijven en dat men ook niet met té veel partijen rond de tafel moet zitten om nog tot resultaten te komen.

### Ondersteuning van de Vlaamse overheid aan de lokale besturen

In de resultaten van het onderzoek wordt vastgesteld dat de ontvoogding van gemeenten op vlak van omgevingsbeleid een tweesnijdend zwaard is. De grotere autonomie en beleidsruimte wordt enerzijds gewaardeerd, maar zeker besturen, die het aan capaciteit ontbreekt om buiten vergunnen en handhaven aan visievorming te doen, voelen zich in de steek gelaten door het Vlaamse niveau. Dikwijls wordt hier verwezen naar het verdwijnen van de steun op vlak van onderzoek, beleidsvorming en juridische zaken die het voormalige Departement Ruimte Vlaanderen voorzag vanuit het proces “adviseren en ondersteunen van lokale overheden bij hun ruimtelijke ontwikkelingspraktijk”. Dit proces was voor een belangrijk deel ingebed binnen de afdeling Adviseren en Participeren Lokale besturen (APL). De medewerkers van deze afdeling traden op als relatiebeheerders voor groepen gemeenten en werden inhoudelijk ondersteund door medewerkers van andere afdelingen binnen het Departement. Deze werking is deels verloren gegaan en deels versnipperd bij de vorming van het Departement Omgeving. Hierdoor is de opdracht en functie van relatiebeheer met de lokale overheden verdwenen. De gevolgen hiervan worden niet alleen op lokaal niveau gemerkt, ook in de stuurgroepen op Vlaams niveau stelt men vast dat het niet evident is om voeling te houden met het lokale niveau. Er lijkt een momentum om de relatie tussen het Departement en de lokale besturen opnieuw te intensifiëren. Niet enkel in functie van praktische ondersteuning, maar ook op vlak van visie. We nemen dit punt mee naar de aanbevelingen.

### 4.2.2 Betrokkenheid van burgers en middenveld

Opvallend in de drie onderzochte projecten is dat samenwerking met een breder publiek pas op een moment komt dat plannen al grotendeels opgesteld zijn. Zeker in Rotselaar heeft dit tot hevig protest geleid, waardoor in de herziening van de stedenbouwkundige verordening de eis werd opgenomen dat er overlegd wordt met omwonenden alvorens een vergunningsaanvraag wordt ingediend.

Maar ook in Kortrijk en Diest werd de bevolking pas ingelicht op het moment dat al een conceptplan lag. In het voortraject werd er vooral overlegd met grote spelers op het terrein. Recent is er in Kortrijk een initiatief (Hoog Kortrijk Morgen) gestart onder leiding van een participatiebureau om “van onderop” een aantal grote bedrijven mee te krijgen om ingrepen op het terrein te doen. Dit strekt zich echter niet uit tot visievorming voor het hele gebied.

Tijdens de werksessie binnen dit traject werd een spanningsveld ervaren tussen het betrekken van zoveel mogelijk partijen in een vroeg stadium en het beheersbaar houden van een proces.

Draagvlak bij bevolking, middenveld en private partijen is moeilijk vast te houden in zeer langdurige planningsprocessen. Perceptie kan een plan maken of breken (zie box). De respondenten merken dan ook op dat het huidige instrumentarium van RUP of Complex Project eerder wordt vermeden vanwege de tijd die nodig is om ze te realiseren. Als processen lang duren gaan grote partijen andere wegen zoeken om hun wensen vervuld te krijgen (via politiek of andere drukkingsgroepen, incidenteel door zelfstandige actie) maar dit leidt zelden tot geïntegreerde processen. Ook geldt dat het draagvlak bij grote bedrijven en instellingen groter is als zij zelf een ontwikkelwens hebben. Zo niet, dan zullen deze zich meer afwachtend opstellen. Dit laat zien dat geïntegreerde omgevingsopgaven – net als gebiedsopgaven – gericht moeten zijn op concrete realisaties op het terrein, binnen een voor externen redelijke termijn.

Box 6: Het belang van perceptie in omgevingsopgaven

### Het belang van perceptie in omgevingsopgaven

Perceptie is van groot belang in omgevingsopgaven. Zo heeft de perceptie van congestie en parkeerproblematiek een negatieve invloed op het ontwikkelpotentieel van The Loop in Gent. In Boechout werd opgemerkt dat onderhandelingsstedenbouw door burgers snel gepercipieerd kan worden als “gevoefel”. Dit ondermijnt het draagvlak voor omgevingsopgaven. Concepten als “verdichting”, “betonstop”, en “ruimtelijk rendement” staan ver af van de burger en roepen verzet op. Het is dan ook een risico om deze concepten breed te lanceren zonder dat er concrete maatregelen aan zijn gekoppeld. Het is van groot belang om de “grote verhalen” uiterst zorgvuldig te communiceren.

Tenslotte moet de invloed van de nieuwste ontwikkelingen op het terrein niet worden onderschat. Klimaatadaptie, *modal shift* en een aantrekkelijke werkomgeving als trekker van gekwalificeerd personeel spelen veel meer dan een aantal jaar geleden. Organisaties zijn meer dan vroeger vragende partij voor omgevingsvraagstukken (een aantrekkelijke publieke ruimte, klimaat, biodiversiteit, etc). Hier kan op ingespeeld worden bij het ontwikkelen van geïntegreerde omgevingsopgaven. Zo kunnen stakeholders worden geactiveerd om mee te werken aan een geïntegreerd proces.





onderzoeks- en overlegproces opzet waarin diverse instrumenten voor realisatie worden ingezet om zo de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren. Met het omgevingsbesluit kan de manier waarop we aan planning doen op termijn grondig veranderen en wordt een cultuuromslag ingezet van ruimtelijke planning naar omgevingsplanning.”<sup>22</sup>

Het goedkeuren van gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen gebeurde tot de decreetwijziging van 22/02/2017 door de provinciale deputatie. Dat betekent dat gemeenten al bij opmaak van een verordening de provincies raadplegen. Er bestaan echter verschillen in hoe provincies daar mee omgaan. Zo mocht de Bouwcode van Boechout een veel ruimer spectrum van thema’s en toelichting bevatten dan Wonen in Meervoud. De (gelijke) behandeling van lokale omgevingsinstrumenten door het provinciale niveau is daarmee een punt van aandacht. In Rotselaar leidde dit ertoe dat de visie enkel als bijlage bij de verordening gevoegd kon worden en dat door de strikte interpretatie van de verordening door de provincie, sommige dossiers langs “politieke weg” moesten passeren.

Box 7: Visie als processtructurend element

## Visie als processtructurend element

De Rotselaarse stedenbouwkundige verordening ‘Wonen in Meervoud’ bevat geen visie. Deze werd wel degelijk opgemaakt, maar ze werd tijdens het opstellen van de verordening door de provincie Vlaams-Brabant erbuiten gehouden. Daarop is de visie als bijlage toegevoegd. In de herziening uit 2017 die momenteel actief is, is deze bijlage verdwenen. Betrokkenen vermelden dat de uitvoering hierdoor enkel op de regels gericht was, en niet op het achterliggende verhaal.

Een contrast is de verordening ‘Bouwcode’ in Boechout, opgesteld door hetzelfde stedenbouwkundig bureau in dezelfde periode. Deze bevat bij elk hoofdstuk een korte toelichting. De omgevingsambtenaar meldt dat dit een steun in de rug is om bewoners uit te kunnen leggen waarom bepaalde zaken wel of niet zijn toegestaan. Daarmee structureert het bestaan en vermelden van de visie (in beperkte mate) de beleidsuitvoering.

Afbeelding 3: Toelichting in Bouwcode Boechout



Ook elders werd in de cases opgemerkt dat de visie niet alleen een rol speelt op de achtergrond van de uitvoering van een project, maar dat het ook een meerwaarde heeft in het overleg met partners en burgers. Het is geen wondermiddel, maar als men met een duidelijke, heldere en gedragen visie komt, dan is het gemakkelijker om een project te verdedigen of stakeholders aan boord te krijgen.

Op het vlak van werkwijzen en overeenkomsten merkt men op dat de standaard werkwijzen (standaardbestekken) van verschillende partijen (De Lijn, NMBS, Stad, Vlaamse actoren) soms conflicteren. Dit gaat bijvoorbeeld over materiaalgebruik. Het kost tijd en geld om deze op elkaar af

<sup>22</sup>Clays M., De Coutere S., Charlier F., Leinfelder H., Van de Genachte G., De Waele T. (2016) Het omgevingsbesluit: conceptuele uitwerking en operationele verduidelijking. Studie in opdracht van de Vlaamse Overheid – Ruimte Vlaanderen. P.64

te stemmen en conflict te vermijden. In de casus Diest heeft een raamovereenkomst vooraf waarin een verdeling van verantwoordelijkheden staat goed gewerkt als procesleidraad. Hoewel ook hier de provincie moest tussenkomen bij meningsverschillen over verantwoordelijkheid.

Dat een planningstraject en een MER-traject afzonderlijke sporen zijn, wordt door een aantal respondenten als probleem ervaren. Het compliceert het proces, creëert extra beroepsmogelijkheden en het reduceert het instrument van MER te veel tot een proces van “mag het of mag het niet” (reactief in plaats van constructief). Ook verloopt de samenwerking tussen de partijen die verantwoordelijk zijn voor planning en MER niet altijd optimaal. Een wenselijk scenario zou zijn dat de MER-toets veel eerder in het proces meegenomen wordt omdat de thema’s die in een MER behandeld worden een verrijking kunnen zijn voor een geïntegreerde omgevingsopdracht. Dit betekent dat de MER-cel eerder bij planvorming wordt betrokken en dat men veel meer kan meedenken vanuit een houding van “wat kan er”. Belangrijk aandachtspunt is wel dat deze gelijktijdige behandeling beheersbaar blijft en het procesverloop niet vertraagt.

Aan de respondenten werd ook gevraagd naar hun wensen op het vlak van instrumenten. Ten eerste valt op dat er geen vraag is naar méér instrumentarium. De verzuchting is eerder dat er al veel regels en werkwijzen zijn. Bij de interpretatie van die regels vragen diverse respondenten wel om meer ondersteuning vanuit het Vlaamse niveau (zie sectie 4.2). Het gaat er hier om hoe regels precies geïnterpreteerd kunnen worden en hoe “rekbaar” ze zijn voordat ze hun (juridische) houdbaarheid verliezen. Instrumenten zoals bestemmingscategorieën dienen ook kritisch tegen het licht te worden gehouden naar aanleiding van vragen die ontstaan vanuit nieuwe technologie. Hierbij kunnen we denken aan de *pumped storage* en *floating PV* voor energieopwekking in ontginningsgebieden, maar ook het ruimtebeslag van vormen van deelmobiliteit. Het verruimen van de mogelijkheden om in het instrumentarium ook normen over luchtkwaliteit of mobiliteit kunnen worden opgenomen kan leiden tot een OmgevingsRUP of Omgevingsverordening<sup>23</sup>.

Ten slotte kan instrumentarium relevant voor omgevingsdenken ook buiten het directe beleidsdomein van omgeving worden gezocht. Zo voorzag op Hoog Kortrijk de CAO van het nieuwe ziekenhuis in een eigen parkeerplek voor elk personeelslid. Dit leverde een groot ruimtebeslag en mogelijk een mobiliteitsprobleem op. Na aanpassing van de CAO kunnen medewerkers nu uit meerdere mobiliteitsmodi kiezen en kon het aantal parkeerplaatsen worden verminderd. Een meer vernieuwend mobiliteitsbeleid bij grote bedrijven (inruilen salariswagens, periodieke mobiliteitskeuze, dubbele fietsvergoeding, delen parkeerterreinen) kan zo het gebruik van de omgeving beïnvloeden. Dit is weliswaar niet het terrein van het beleidsdomein Omgeving, maar het omgevingsbesluit<sup>24</sup> kan een instrument zijn om te voorzien in de koppeling van ruimtelijke en niet-ruimtelijke instrumenten.

### 4.3.2 Financiering

De financiering van complexe omgevingsopgaven is voor (zeker kleine) steden en gemeenten een probleem. Dat probleem wordt mogelijk groter bij meer geïntegreerde en complexere omgevingsopgaven die meer capaciteit vergen. Vaak wenden lokale besturen, al dan niet geholpen door studiebureaus en intercommunales, zich tot projectsubsidies van het provinciale, Vlaamse of Europese niveau (zie box). Deze praktijk getuigt van vindingrijkheid en betrokkenheid bij het proces, maar het is niet haalbaar om in heel Vlaanderen een omgevingsaanpak te realiseren via projectgebonden subsidies. Het is de aard van projecten dat ze tijdelijk zijn, waarmee de omgevingsopgave niet noodzakelijk stopt. Projectsubsidies betalen ten slotte vaak enkel mensuren

---

<sup>23</sup> Respondenten lijken niet op de hoogte van de studies en het werk rond het Omgevingsbesluit, maar beschrijven in hun wensen wel iets dat daarop lijkt.

<sup>24</sup> Zie: Claeys M., De Coutere S., Charlier F., Leinfelder H., Van de Genachte G., De Waele T. (2016).



en voorzien niet in budget voor uitvoering. Respondenten suggereren dan ook dat een geïntegreerde werking, geïntegreerde en soms meer duurzame geldstromen vereist. Het volgende hoofdstuk gaat hier verder op in.

Box 8: Financiering van omgevingsopgaven door projectsubsidies

### Financiering van omgevingsopgaven door projectsubsidies

De gemeente Rotselaar werd geholpen door het studie bureau om bijkomende subsidies aan te vragen om de verordening Wonen in Meervoud te kunnen uitwerken. Zo heeft men “veel gekregen voor weinig geld”, aldus de betrokken ontwerper. In Diest is de provincie Vlaams-Brabant een aantal keren bijgesprongen vanuit een uitvoeringsbudget. Zo kon het proces losgetrokken worden nadat het was vastgelopen op uitgaven waar geen middelen voor waren en die de stakeholders weigerden op zich te nemen. Een Europese subsidie maakte ontsluiting van het bedrijventerrein naast de site naar de ring van Diest mogelijk. Verschillende initiatieven om een openbaar vervoersvisie op te stellen in regio Kortrijk (REKOVER en REKOVER+) werden gefinancierd als strategisch project en het nieuwste initiatief om Hoog Kortrijk op te waarderen (Hoog Kortrijk Morgen) komt voort het Europees project SHARE-North.

Voor de toekomst heerst er onzekerheid over de financiële haalbaarheid van omgevingsopgaven. Respondenten verwijzen naar de verhoging van de planschade in het Instrumentendecreet en de invoering van vervoersregio's. Dit laatste doet zich gelden bij de wens voor een betere openbaar vervoersverbinding op Hoog Kortrijk. Ook vragen lokale partijen om een vereveningsinstrument (zoals b.v. verhandelbare ontwikkelingsrechten) om het beperken van ontwikkelingsmogelijkheden te kunnen compenseren. Bij de haalbaarheid van dit instrument om op grote schaal het verschil te maken in de ruimtelijke ordening van Vlaanderen kunnen vraagtekens worden geplaatst, maar het feit dat deze vraag in vrijwel elke casus gesteld wordt geeft aan dat de nood als hoog wordt ervaren.

Voor private partijen zoals ontwikkelaars is een helder beleid rond verdichting en verweving (zoals bijvoorbeeld in Rotselaar) prettig omdat men weet waar men aan toe is. Dit strekt zich uit tot omgevingsopgaven: als de ambitie van een omgevingsproject helder gedefinieerd kan worden, dan verschaft dit zekerheid aan alle partijen. Daarnaast zijn private partijen vaak meer betrokken bij (publieke) projecten als zij een deel van de kosten moeten dragen. Op Hoog Kortrijk fungeert het recht van voorkoop van de Intercommunale Leiedal als stok achter de deur om vernieuwende oplossingen bij private partijen te stimuleren.





## Omgevingsdenken in de Praktijk: aanbevelingen

INHOUD



PROCES EN  
ORGANISATIE  
(Coproductie)



INSTRUMENTEN  
EN FINANCIERING

1. Kennisopbouw en -verankering
  - Kennis kapitaliseren over omgevingsbeleid
  - Onderzoeksagenda
2. Handvaten geven aan de praktijk
  - Objectieven en minimale eisen
  - Omgevingsleidraden
  - Gebiedsvisies
3. Draagvlak en kennisdiffusie
  - Evaluatie & Good Practices
  - Atria, beleidsfora en andere netwerken
4. Capaciteit (inter)bestuurlijk bundelen
  - Bruggen bouwen binnen de Vlaamse overheid
  - Introduceren relatiebeheer
  - Expertengroep
5. Omgevingsbeleid als "manier van werken"
  - Geïntegreerde procesvoering in projecten en programma's (gebiedsgericht / thematisch)
  - Aanreiken datasets voor omgevingsbeleid
6. Geïntegreerde (inzet van) instrumenten
  - Geïntegreerd advies (Omgevingsbesluit)
  - Optimalisatie instrumentarium
  - Omgevingsfocus in subsidiebeleid, labo's, proefprojecten
7. Geïntegreerde financiering
  - Geïntegreerde financieringsenveloppen
  - Financiering koppelen aan bindende objectieven

## 5.1 AANBEVELINGEN: INHOUD

### 5.1.1 Aanbeveling 1: Werk aan kennisopbouw en -verankering over (het werken aan) omgevingsbeleid

#### 1A| Kennis kapitaliseren over omgevingsbeleid

De afgelopen jaren zijn er al heel wat studies en documenten verschenen die betrekking hebben op omgevingsbeleid (zie bijlage 1). Ook binnen de MER-praktijk, in de gebiedsgerichte werking en tijdens beleidsverkenningen van het Departement (zie 2.2) is veel kennis opgebouwd over geïntegreerd werken en complexe samenwerkingsprocessen. Deze kennis is via de website van het Departement toegankelijk als het over studies gaat, maar een deel van deze kennis is ook niet ontsloten. Bij uitstek ook de kennis die in de praktijk wordt opgebouwd. De kennis bevindt zich overigens niet enkel binnen het Departement, maar ook binnen andere delen van het beleidsdomein (bv. binnen VLM, traject 'gebiedsgericht werken aan Omgevingskwaliteit').

Het is belangrijk dat de bestaande kennis niet verloren gaat en vooral dat voortschrijdend inzicht periodiek geborgen en meegenomen wordt in de activiteiten van het beleidsdomein. Daarom is de aanbeveling dat het beleidsdomein haar kennis over omgevingsbeleid accumuleert door regelmatig te consolideren en vast te klikken in een beknopt en toegankelijk overzicht. Daarbij hebben we - voor alle duidelijkheid - geen bijbel voor ogen, eerder een soort inventaris die aanduidt wat elke nieuwe studie of opdracht heeft opgeleverd aan bijkomende inzichten en hoe die verder bouwen op wat er al is.

Deze werkwijze versterkt de interne kennisopbouw, en kan als voortschrijdend inzicht ook gedeeld worden met kennis- en beleidspartners in de eerste lijn. Eens bepaalde inzichten en kaders zijn gevalideerd, kunnen ze breder beschikbaar gesteld worden aan besturen en geïnteresseerde partijen.

#### 1B| Investeer in de verdere ontwikkeling van een praktijkgericht omgevingsbeleid via de onderzoeksagenda van het Departement

Recent startte het Departement Omgeving een traject om haar onderzoeksagenda voor de komende jaren te bepalen. Deze wordt onder andere gevoed door een verkenning van externe uitdagingen die op het Departement af komen en een bevraging van het vakgebied.

Zowel de inhoudelijke verdieping, als de praktische vertaling van het omgevingsbeleid moet deel uitmaken van deze agenda. Vanuit deze studie komen diverse onderwerpen naar voor om mee te nemen in de onderzoeksagenda. We denken ondermeer aan:

- ▶ Uitwerken van modellen voor een meer systemische benadering van de omgeving in cases;
- ▶ Onderzoek naar omgangsvormen voor specifieke dilemma's die zich stellen in cases, waarbij agenda's (lijken te) conflicteren, bv. verdichting van centra versus leefbaarheid en versterken van groenstructuren;
- ▶ Uitwerking van objectieven en minimale eisen voor het omgevingsbeleid (zie verder onder aanbeveling 2);
- ▶ Aanleg en ontsluiten van datasets voor omgevingsopgaven (zie ook aanbeveling 5);
- ▶ Uitwerken van een evaluatiemethode voor omgevingsprojecten, als gangmaker van een meer actieve evaluatiepraktijk (zie aanbeveling 3);
- ▶ Organisatiemodellen voor de (stads)regio als platform of netwerk voor het geïntegreerd en interbestuurlijk benaderen van omgevingsopgaven;
- ▶ Documenteren van een geïntegreerde procesaanpak voor omgevingsprojecten en -programma's (zie aanbeveling 5);

- ▶ Uitwerking van een meer geïntegreerd instrumentarium of vormen van geïntegreerde financiering (zie aanbeveling 7).

Gelet op het geïntegreerd karakter van het omgevingsbeleid, kan de opvolging van deze opdrachten het best verlopen via stuurgroepen met vertegenwoordiging uit meerdere disciplines en beleidsdomeinen. Zo is elke studieopdracht ook een structurele stap voorwaarts in het bredere actorennetwerk dat zich moet vormen rond het omgevingsbeleid.

### 5.1.2 Aanbeveling 2: Geef de praktijk handvaten voor een omgevingsbenadering

Vanuit de cases hebben we een sterke vraag gevoeld naar ondersteuning en naar concrete handvaten. We concretiseren dit binnen de tweede aanbeveling in drie voorstellen:

- ▶ De opmaak van objectieven en minimumeisen;
- ▶ De opmaak van themagerichte leidraden;
- ▶ De opmaak van gebiedsgerichte visies.

#### 2A| Ontwikkel objectieven en minimale eisen voor het omgevingsbeleid

Omgevingsdenken is geen vrijblijvend streven. Het is ingebed in de Beleidsvisie Ruimte Vlaanderen (BRV) en het is noodzakelijk voor het behalen van Europese objectieven waartoe Vlaanderen en België zich verbonden hebben op vlak van milieu, klimaat en omgevingsgerelateerde aspecten van duurzame ontwikkeling. De Vlaamse overheid is bijgevolg gelegitimeerd om de generieke objectieven binnen het omgevingsbeleid door te vertalen in streefwaarden op Vlaams, maar ook decentraal niveau (regio's, gemeenten).<sup>25</sup> Door het vertalen van Vlaamse objectieven naar regio's en steden, worden deze lokale en intermediaire actoren op hun verantwoordelijkheid aangesproken. Nu blijven de klimaat- of ruimtelijke ambities (bv. bouwshift) op een (te) veilige afstand.

Lokale partners die zijn bevroegd in het onderzoek vragen niet naar gedetailleerde richtlijnen, maar naar kaders, streefwaarden en/of minimale eisen die de basis bieden voor afwegingen van sectorale inhoud en instrumentarium. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van minimumdichtheden, of minimumwaarden voor lucht- of waterkwaliteit. Deze worden afgestemd op de minimumwaarden waaraan Vlaanderen gebonden is door internationale regelgeving, waar nodig aangescherpt om de Vlaamse omgevingskwaliteit een duw in de rug te geven. Een voorbeeld is bijvoorbeeld het Bindend Sociaal Objectief in het sociaal woonbeleid, waar ook de Vlaamse financiering wordt verbonden met het al dan niet behalen van het objectief.<sup>26</sup> Het koppelen van Vlaamse financiering aan objectieven, bespreken we in aanbeveling 7.

We beseffen datt het pleidooi voor concrete objectieven en minimale eisen gemakkelijk is uitgesproken, maar de operationalisering ervan is minder evident. Om verschillende redenen komt deze actie niet in de 'quick wins' terug:

- ▶ Het concretiseren van bijkomende objectieven en eisen vereist politieke consensus over de exacte inhoud, maar ook over het principe van het opleggen van bijkomende regels aan het lokale en intermediaire niveau. Willen we de ambities uit het omgevingsbeleid (ontharding, bouwshift, energietransitie, etc..) realiseren, rest er ons evenwel weinig keus dan een aantal

---

<sup>25</sup> De Nederlandse Rijksoverheid hanteert bv. concrete objectieven voor de energieregio's. Elk regionaal partnerschap krijgt vanuit de Rijksoverheid een concrete taakstelling opgelegd. Vanuit die gedachte werd recent ook in Vlaanderen een studie opgestart rond energieregio's: de afbakening ervan en de objectieven.

<sup>26</sup> Zie <https://www.wonenvlaanderen.be/grond-en-pandenbeleid/bindend-sociaal-objectief-wat-het-sociale-woonaanbod-uw-gemeente>.



meer radicale objectieven te stellen, die weliswaar ruimte laten voor lokale ontwikkeling binnen die principes;

- ▶ Vanuit de cases leerden we dat normen het best worden gedifferentieerd naargelang de context. Moeten accoestische normen in een stationsomgeving even streng zijn dan in een woonwijk bijvoorbeeld? Zo'n ruimtelijke differentiatie is op vandaag moeilijk bij gebrek aan afbakeningen en perimeters, maar ook in de toekomst zal dat een heikel punt blijven.

Op vandaag herkennen we dat probleem o.a. bij de toepassing van de normen voor bouwdichtheid: 15 woningen per ha in buitengebied en 25 woningen per ha in afgebakende stedelijke gebieden. Zelden zijn daar problemen mee, omdat men vrijelijk kan omspringen met de perimeter. Los van deze vaststelling mogen we m.b.t. deze normen ook stellen dat ze binnen een huidige omgevingsvisie laag zijn;

- ▶ Het stellen van normen betekent dat de achterliggende effecten voldoende duidelijk zijn. In de case fotovoltaïsche cellen op waterplassen hebben we ervaren dat het bepalen van het aandeel van het wateroppervlak dat kan worden bedekt moeilijk is, omwille van een gebrek aan duidelijkheid over het effect van schaduw op de biodiversiteit in het water.

Omwille van de complexiteit, hebben we de ontwikkeling van objectieven en normen aangeduid als een onderwerp voor de toekomstige onderzoeksagenda.

## **2B| Ontwikkel 'omgevingsleidraden'**

Een van de vaststellingen uit de studie is dat er niet altijd vanuit een geïntegreerd perspectief gedacht wordt bij het opstellen van omgevingsopgaven. In een ruimtelijk project, wordt de link tussen ruimte en mobiliteit vaak wel gelegd, maar het is bijvoorbeeld al minder evident om in omgevingsopgaven te denken aan raakvlakken met toerisme of energieopwekking.

Om het opnemen van verschillende aspecten van omgevingsdenken op het terrein te stimuleren kunnen "omgevingsleidraden" worden ontwikkeld rond specifieke thema's. De keuze van deze thema's kan vanuit het Regeerakkoord of vanuit beleidsnota's zijn geïnspireerd zoals de strategische visie van het BRV, het Vlaams Klimaat- en Energieplan en andere relevante beleidsplannen van binnen en buiten het beleidsdomein omgeving. Daarnaast kan de selectie pragmatisch worden ingestoken, vanuit thema's waar al materiaal voorhanden is (bv. stationsomgevingen), of thema's die zich in de praktijk vaak aandienen en dus een groot multiplicatoreffect hebben (bv. dorpskernvernieuwing).

### **Inhoud omgevingsleidraden**

Deze beknopte omgevingsleidraden geven een overzicht van bestaande kennis, de opgaven die binnen een bepaald thema kunnen worden gekoppeld, de actoren die preferentieel dienen te worden betrokken (voorbeeld van een procesarchitectuur) en het relevante instrumentarium. In aanbeveling 5 stellen we ook voor om de informatiebehoefte (en de vereiste data) per opgave te benoemen. Daarmee zijn ze een soort *roadmaps* om een omgevingsproject te starten en initiatiefnemers van omgevingsprojecten (publieke en private actoren) te inspireren om verder te gaan dan de sectorale interpretatie van een project.

De omgevingsleidraden verduidelijken een omgevingsaanpak rond concrete thema's. Ze vereenvoudigen in zekere zin de complexiteit van het omgevingsdenken, want ze duiden aan welke opgaven per thema het best kunnen gekoppeld worden (en welke eerder buiten beschouwing kunnen gelaten worden).

De leidraden kunnen zich richten op alle types van omgevingen (bijv. stationsomgevingen, linten, stadsranden, erosiegevoelige gebieden), op bepaalde dilemma's (inhoudelijke opgaven die conflicteren), op specifieke uitdagingen (energie in ontginningsgebieden, reconversie van  
////////////////////////////////////



industriezones, etc). De leidraden geven meerwaardes aan die bereikt kunnen worden door een geïntegreerde benadering van de omgevingsopgave. In het opstellen van die leidraden kan opnieuw worden samengewerkt tussen de verschillende afdelingen van het Departement Omgeving en met andere beleidsdomeinen of sectoren.

De leidraden hebben een dynamisch en inspirerend karakter. Bij de bekendmaking en distributie ervan dient dit duidelijk aangegeven te worden. Het is niet de bedoeling om overal klakkeloos ‘het boekje’ te volgen. Zoals eerder aangehaald heeft elke omgevingsopgave zijn specifieke context.

## **2C| Ontwikkel gebiedsvisies**

Naast thematische handvaten (de omgevingsleidraden hierboven), is het wenselijk om ook territoriale kaders aan te reiken aan het werkveld. Gebieden en regio’s hebben specifieke kenmerken en kwaliteiten die in elke omgevingsopgave als kader kunnen worden gehanteerd. Een landelijke regio als de Westhoek heeft andere gebiedskwaliteiten dan de verstedelijkte as Antwerpen-Mechelen-Brussel. Sommige delen van Vlaanderen zijn windrij, andere laten diepe geothermie toe, etc.

Gebiedsvisies of -kaders werken inspirerend, kunnen tijdsbesparend zijn en meer samenhang brengen in het omgevingsbeleid:

- ▶ Inspirerend, omdat ze het geïntegreerd karakter van het omgevingsbeleid verhelderen. Een gebiedsvisie die volgens ‘de regels van de kunst’ is opgesteld, handelt namelijk zowel over ruimte, leefmilieu, mobiliteit, energie, etc.
- ▶ Tijdsbesparend, omdat binnen een concrete omgevingsopgave niet van nul moet worden begonnen, maar vanuit een kader kan worden gestart. Mits de gebiedsvisie op een participatieve manier tot stand komt, kan ze ook tijdsbesparend werken voor de realisatie van latere projecten binnen deze visie. De meerwaarde van een gebiedsvisie zit bijgevolg niet alleen in het eindproduct, maar ook in de participatieve manier waarop ze tot stand komt.
- ▶ Ze brengen meer samenhang omdat omgevingsdossiers hun ad hoc karakter verliezen en deel uitmaken van een grotere ambitie met het gebied.

Gebiedsvisies zijn geen compleet nieuw gegeven. Op vandaag worden in Vlaanderen al gebiedsvisies opgemaakt, vaak vanuit een sectorale invalshoek (ecologische gebiedsvisie, toeristische gebiedsvisies,...), maar ook vanuit een geïntegreerd perspectief (bv. de gebiedsvisie voor het kanaal Bossuit-Kortrijk).

De bewegingen die ook vanuit andere beleidsdomeinen aan de gang zijn op regioniveau (bv. de vervoerregio’s) en de ambitie van het Agentschap Binnenlands Bestuur om te komen tot vaste regio-omschrijvingen, zijn aanleidingen die de opmaak van geïntegreerde gebiedsvisies kunnen versnellen.

### **5.1.3 Aanbeveling 3: Creëer draagvlak en kennisdiffusie**

#### **3A| Evalueer omgevingsprojecten en publiceer good practices**

Tijdens het onderzoek stelden we vast dat er op het terrein nog weinig sprake is van echt geïntegreerde omgevingsprojecten, weliswaar met die bedenking dat de opstart van de meeste cases dateert van een tijdje terug.

Minstens in projecten waar de Vlaamse overheid een belangrijk aandeel heeft, is het wenselijk om systematischer een evaluatie te doen vanuit het Omgevingsdenken, zoals we binnen dit project



hebben gedaan. Dezelfde drie invalshoeken kunnen daarbij worden gehanteerd: inhoud, organisatie en proces, instrumenten en financiering. Doorheen deze praktijk zal zich een evaluatiemethode vormen voor omgevingsprojecten, die als tool ter beschikking kan worden gesteld van andere overheden.

De opgebouwde kennis kan de eerder genoemde omgevingsleidraden voeden (2A). Daarnaast kunnen er good practices uit worden afgeleid voor het starten, plannen en uitvoeren van een omgevingsproject. De goede praktijken vormen inspiratie voor lokale besturen en private partijen die een project opstarten (zie aanbeveling 5). Ze kunnen worden verspreid door partners als VRP, VVSG, NAV, VVH, VVF, en gebruikt worden in een brede waaier van opleidingen zoals architectuur, stedenbouw, ruimtelijke planning, milieu, mobiliteit, vastgoed, etc.<sup>27</sup>

### 3B| Introduceer de geïntegreerde omgevingsbenadering in netwerken en beleidsfora

De huidige beleidsfora en de Atria, kunnen eenduidiger worden ingezet om een omgevingsbenadering te stimuleren. Dit heeft een inhoudelijke en een organisatorische component. Op **inhoudelijk** vlak kan van elke activiteit gevraagd worden dat ze de geïntegreerde benadering hanteert in het thema dat wordt besproken. Organiseer ook activiteiten rond omgevingsopgaven in samenwerking met andere actoren uit het beleidsdomein (bijv. met Agentschap Wonen Vlaanderen rond sociale huisvesting) of met andere beleidsdomeinen (bijv. met EWI en MOW rond heropwaardering van bedrijventerreinen). Qua **organisatie** kunnen op zijn minst lokale milieu- en mobiliteitsambtenaren mee worden uitgenodigd voor de bestaande activiteiten. Ook kunnen ontwerpers en projectontwikkelaars worden betrokken. Het zou dan ook passend zijn om de Atria om te dopen tot Omgevingsatria.

Vanuit diezelfde gedachte zijn ook alle relevante netwerken van publieke en private actoren (VVSG, VRP, makelaars, ontwikkelaars,...) potentiële partners van het Departement in het versterken van het draagvlak rond omgevingsbeleid.

#### Good practice uit Nederland: Aan de slag met de Omgevingswet (leerprogramma)

In Nederland wordt de invoering van de Omgevingswet ondersteund vanuit een programma '[Aan de slag met de Omgevingswet](#)'. Een samenwerking tussen gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en het rijk. De partners gaan samen de uitdaging aan om 390 gemeenten, 12 provincies, 22 waterschappen, 8 departementen en verschillende uitvoeringsorganisaties te ondersteunen bij de invoering van de Omgevingswet. Ook stimuleert en faciliteert het programma interbestuurlijk en integraal werken.

## 5.2 AANBEVELINGEN: ORGANISATIE EN PROCES

Omgevingsdenken in de praktijk krijgt vorm in projecten en in geïntegreerde processen. Het is mensenwerk en m.a.w. heel sterk afhankelijk van de bezetting en de kennis binnen besturen en organisaties, en van de bereidheid en het vermogen tot samenwerking. Dat hebben we binnen de casestudies heel sterk ervaren.

<sup>27</sup> Zie in dit kader ook de aanbevelingen van VRP in de prioriteitennota 2019-2024.

[https://www.vrp.be/wp-content/uploads/2019/06/VRP\\_Prioriteitennota\\_2019-2024.pdf](https://www.vrp.be/wp-content/uploads/2019/06/VRP_Prioriteitennota_2019-2024.pdf)

De eerste aanbeveling handelt over het verbeteren van de (inter)bestuurlijke samenwerking. We spreken over bruggen bouwen, enerzijds tussen afdelingen, departementen en beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid, anderzijds bruggen tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen en praktijk.

De tweede aanbeveling pleit voor een geïntegreerde procesvoering met alle betrokken actoren. Dat kan op gebiedsniveau (lokaal, regionaal) en rond geïntegreerde thema's. Hoewel er niet één universeel stramien bestaat voor de aanpak van omgevingsopgaves, zijn er wel degelijk aandachtspunten en wetmatigheden te respecteren in de procesvoering.

### 5.2.1 Aanbeveling 4: Bundel (inter)bestuurlijke capaciteit

Uit het onderzoek blijkt dat de wens tot een meer geïntegreerde aanpak door lokale actoren met scepticisme wordt bekeken omdat het te tijdrovend en te complex zou zijn. Deze vrees is ten dele terecht en er valt wellicht moeilijk aan te ontkomen. De uitdagingen die zich stellen zoals de klimaattransitie of de modal shift zijn stuk voor stuk systemisch en complex.

De klacht van lokale besturen is ten dele te relateren aan het gebrek aan capaciteit en/of het gebrek aan mogelijkheden om extra medewerkers in te zetten. Dat brengt ons bij de vraag of de capaciteit die op gemeentelijk, intergemeentelijk, provinciaal en Vlaams niveau beschikbaar is, niet beter zou kunnen worden gebundeld? De Vlaamse overheid heeft in de eerste plaats een taak op vlak van kaderstelling (zie aanbeveling 2), maar daarnaast zou ze zich sterker als partner van het lokale en het intermediaire niveau kunnen aanbieden in de uitvoering.

De acties binnen aanbeveling 4 (relatiebeheer, expertenpool), gaan over een sterkere ondersteuning van het lokale niveau door de Vlaamse overheid. We menen dat dit nodig is vanuit het besef dat omgevingsbeleid voor de meeste betrokken organisaties een veranderingstraject is dat zich niet vanzelf op gang trekt.

## 4A | Bruggen bouwen binnen de Vlaamse overheid <sup>28</sup>

Een geïntegreerd omgevingsbeleid botst niet zelden op organisatiemodellen, waar diensten en afdelingen sectoraal zijn ingericht. Het is een publiek geheim dat de Vlaamse administratie op dat punt nog een stevige weg heeft af te leggen. Ten aanzien van het omgevingsbeleid is op Vlaams niveau een ontschotting nodig op drie niveaus:

- ▶ In eerste instantie binnen het departement omgeving, waar in de organisatiestructuur beleidsvoorbereidende opdrachten zowel binnen de afdeling BJO als de afdeling EKG zijn ondergebracht. Binnen BJO ligt de focus op ruimte en milieu, binnen EKG op klimaat, lucht en groene economie. Deze opdeling bemoeilijkt een integrale benadering in de beleidsontwikkeling. Stappen voor meer integratie worden gezet, maar er is duidelijk nog verbetermarge.
- ▶ Ten tweede zijn er binnen het Beleidsdomein Omgeving, tal van agentschappen (VLM, Wonen,...) met (fragmenten van) omgevingsbeleid bezig, zonder dat er onderling een goede afstemming of uitwisseling rond plaats vindt;
- ▶ Tot slot is omgevingsbeleid een zaak die ook buiten het beleidsdomein treedt. Alle beleidssectoren hebben een relatie met de fysieke leefomgeving. In het geval van ruimtelijke projecten hebben we bv. ervaren dat mobiliteit altijd om de hoek komt kijken. Vanuit dat

---

<sup>28</sup> De vraag naar een beter gecoördineerd en geïntegreerd Vlaams beleid komt ook naar voor in de 'Vergelijkende evaluatie van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen' (2018).



oogpunt is het goed dat medewerkers van het Departement Omgeving de vervoerregioraden opvolgen.

De eerste en meest voor de hand liggende stap, is de verdichting tussen de afdelingen van het Departement. Deze beweging is op gang en willen we vanuit deze opdracht aanmoedigen. Op verschillende plaatsen in de aanbevelingen formuleren we suggesties om meer gemengde teams te vormen, bijvoorbeeld voor de opvolging van strategische projecten of de opvolging van studieopdrachten (waarbij deze opdracht als goede praktijk kan gelden).

#### **4B| Introduceer een vernieuwd relatiebeheer voor gemeenten**

IDEA Consult beveelt aan dat het Departement Omgeving opnieuw een relatiebeheer voor (groepen van) gemeenten invoert. Hier kunnen lokale overheden terecht voor inhoudelijke en juridische vragen die de kennis en capaciteit van de enkele omgevingsambtenaar te boven gaan. Het terugkeren van dit aanspreekpunt zal ook het samenwerkingsklimaat tussen het Vlaamse en het lokale niveau op het vlak van omgevingsopgaven ten goede komen. Niet alleen voelt het lokale niveau zich meer gesteund, op Vlaams niveau kan men beter voeling houden met de ontwikkelingen op het terrein. De relatiebeheerder is een netwerkprofiel, een verbindingsofficier die de link weet te maken met de verschillende afdelingen binnen het Departement, actoren binnen het Beleidsdomein en met andere Vlaamse Departementen en Agentschappen. De relatiebeheerder stimuleert een geïntegreerde omgevingsaanpak en kan zich daarbij bedienen van de omgevingsleidraden (2A), good practices (3A) en de expertenpool (4C).

#### **4C| Leg een expertenpool aan ter versterking van de lokale omgevingswerking**

In de capaciteitsopbouw die gepaard ging met de introductie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werden gemeenten decretaal verplicht om een gediplomeerde stedenbouwkundig ambtenaar aan te nemen. Desondanks beschikken niet alle gemeenten over de minimale basiscapaciteit om een sterk omgevingsbeleid te voeren. Ook gemeenten die wel over die capaciteit beschikken, krijgen te maken met de toenemende complexiteit van omgevingsopgaven.

Om het lokale niveau te ondersteunen kan het Departement Omgeving een “expertenpool” aanleggen. Lokale overheden kunnen hierop een beroep doen als een specifieke expertise gewenst is in een omgevingsvraagstuk. Hierbij kan gedacht worden aan **procesmatige expertise** rond complexe samenwerkingstrajecten, maar ook aan **technische expertise** rond water-, lucht- en bodemkwaliteit, hernieuwbare energie, of vastgoedontwikkeling.<sup>29</sup>

De pool kan worden samengesteld met expertise van binnen en buiten het beleidsdomein. Zo stelt de Vlaamse Overheid als geheel, haar expertise ter beschikking aan het lokale niveau. Deze basis kan aangevuld worden met externe expertise door te werken met raamcontracten met universiteiten en private partijen zoals studie- en ingenieursbureaus. Jaarlijks kan een beperkt aantal aanvragen worden goedgekeurd.

Een interessant denkspoor is ook om de MER-expertise op de verschillende domeinen (binnen de administratie en daarbuiten) breder in te zitten in omgevingsprojecten.

---

<sup>29</sup> Een laatste aspect dat zich op het terrein doet voelen is de relatief zwakke positie van lokale besturen tegenover private ontwikkelaars met veel geld, kennis en capaciteit. Externe expertise kan deze verhouding meer in balans brengen.

## 5.2.2 Aanbeveling 5: omgevingsbeleid als “manier van werken”

Werken aan omgevingsvraagstukken is per definitie samenwerken. De cases hebben ons dat voldoende geïllustreerd. Hoewel het samenwerken met veel verschillende partijen complex is, is een brede stakeholderbetrokkenheid (en bijhorend de inbreng van verschillende perspectieven) van groot belang.<sup>30</sup>

Samenwerking is een interne (binnen de eigen organisatie, die aanbeveling 4) en een externe opgave. Zowel op Vlaams als op lokaal niveau bestaan nog schotten tussen de verschillende beleidsdomeinen die zich met omgevingsvraagstukken bezighouden, maar ook binnen die domeinen wordt niet altijd optimaal samengewerkt. Daarnaast is de betrokkenheid van alle partners uit de “quadruple helix” nodig om gedragen omgevingsopgaven te laten slagen: kennisinstellingen, bedrijven, overheid, en burgers & middenveld. Deze partijen kunnen “pacten” sluiten om samen een actieprogramma te ontwikkelen en uit te voeren rond specifieke thematieken (bijvoorbeeld verdichting) of gebieden.

Momenteel blijven zeker burgers en middenveld nog achter bij complexe omgevingsopgaven, hoewel draagvlak onder burgers en middenveld essentieel is binnen een vooruitstrevend omgevingsbeleid. Zij moeten worden meegenomen in het proces vóórdat een finaal plan ter inzage ligt. Een intensief participatieproces duurt langer in het begin, maar zal zich “terugbetalen” in de goedkeurings- en uitvoeringsfase. In deze participatieprocessen wordt aangesloten bij bekommernissen van burgers, zoals woongenot, veiligheid, de portemonnee of de toekomst voor de (klein)kinderen. Ook worden koppelingen gemaakt met maatschappelijke ontwikkelingen zoals de *war for talent* in bepaalde sectoren op de arbeidsmarkt. Die leidt ertoe dat werknemers niet enkel moeten worden aangetrokken met een competitief salaris, maar óók met een aangename werkomgeving. Op zijn beurt kan dit bedrijven en instellingen vragende partij maken voor het aanpakken van de omgeving rond hun vestigingslocatie. Dit worden opgaven die met een omgevingsbenadering (publieke ruimte + biodiversiteit + klimaatadaptatie + deelwagens + ...) kunnen worden benaderd. Ten slotte kunnen zowel bedrijven als burgers betrokken worden in gemeenschappen rond een bepaald thema. Dit gaat nog een stap verder dan cocreatie. Hoe meer binding men heeft met een omgevingsvraagstuk, hoe meer men bereid zal zijn mee te denken en tijd te investeren om naar innovatieve oplossingen te zoeken. Het Antwerpse Ringland is hiervan een voorbeeld bij uitstek, dat niet alleen ijvert voor een bepaald ruimtelijk project, maar ook aan educatie doet en meewerkt aan citizen-science projecten.

Ook rond participatie en cocreatie worden het best goede praktijken gedocumenteerd (zie aanbeveling 3).

### 5A | Geïntegreerde procesvoering in projecten en programma’s (gebiedsgericht en thematisch)

In tal van studies werd al de nood beschreven om te komen tot een meer geïntegreerd beleid en een betere samenwerking tussen onderdelen van de Vlaamse overheid.<sup>31</sup> We willen dit generieke pleidooi inbedden in een meer concrete aanbeveling voor samenwerking in projecten en programma’s. Daarmee reikt deze aanbeveling meteen verder dan het doorbreken van schotten in

---

<sup>30</sup> De case Hoog Kortrijk laat zien dat de samenwerking tussen actoren in één afgebakend gebied tussen de actoren rond Omgeving en Mobiliteit al niet vanzelfsprekend is.

<sup>31</sup> Denk o.a. aan;

Terryn, E., Lierman, S., Vandekerckhove, B. en Claeys, M. (2018), Vergelijkende evaluatie van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen.

IDEA Consult (2019), Vernieuwde visie op het Vlaamse stedenbeleid.



de eigen organisatie, ze gaat over het volwaardig betrekken van alle relevante actoren in omgevingsprojecten.

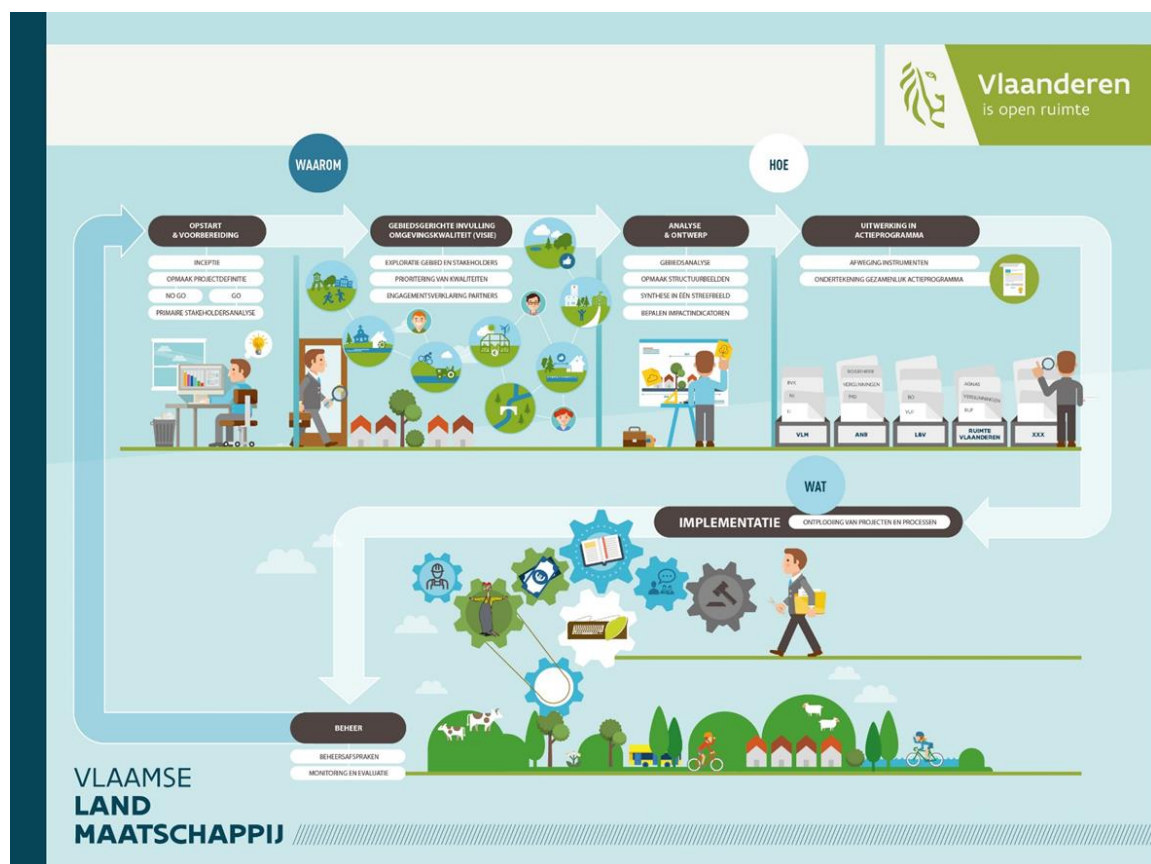
Projecten en programma's zijn (naast langetermijnstrategieën) geschikte figuren voor de noodzakelijke integratie die in het omgevingsbeleid moet plaats vinden (Leinfelder, 2019). Projecten en programma's kunnen zowel gebiedsgericht als thematisch worden opgezet. Op gebiedsniveau kennen we voorbeelden als het ROME-project in de Gentse kanaalzone, T.OP-Limburg, het energielandschap Denderland, etc. Thematische programma's komen nog minder voor, maar samen met Leinfelder voelen we dat het besef groeit dat de aanpak van uitdagingen op vlak van energie, gezondheid, etc. maar kan lukken door middel van een geïntegreerde, meer omvattende aanpak. In hoofdstuk 2, bij de benchmark met Nederland, verwezen we al naar een aanpak op basis van geïntegreerde thema's of programma's, als manier om niet te verdrinken in de complexiteit van het Omgevingsbegrip.

In de praktijk zien we overigens de interessante combinatie van beide invalshoeken: een thematische aanpak op gebiedsniveau, waar bv. het energielandschap Denderland een voorbeeld van is.

### Insteek voor een omgevingsbenadering in gebiedsprojecten

In een eerdere studie voor de Vlaamse Landmaatschappij (2014) beschreef IDEA een methodiek voor het realiseren van omgevingskwaliteit in gebiedsprojecten. Veel van de onderdelen uit deze aanpak zijn veralgemeenbaar naar het omgaan met omgevingsprojecten in het algemeen.

Figuur 6: Gebiedsgericht werken aan Omgevingskwaliteit (IDEA Consult voor VLM, 2014)





Zonder de volledige studie te willen herhalen, noemen we hieronder alvast een aantal interessante methodieken in relatie tot knelpunten die we in de cases hebben ervaren:

▶ **Omgevingskwaliteit in zijn volle breedte meenemen**

Bij aanvang van een project is het van belang om gezamenlijk met alle stakeholders het gebied te lezen en de verschillende invalshoeken en belangen te begrijpen (bij voorkeur gekoppeld aan terreinbezoek, een foto- en kaartsessie, etc.). Ook de objectieve data over het gebied worden met elkaar uitgewisseld. Deze gezamenlijke lezing moet resulteren in een expliciteren van de gebiedsspecifieke kernkwaliteiten. Zij vormen het kompas.

▶ **Prioriteren van de Omgevingsagenda**

Omgevingskwaliteit is danig breed, dat het per project dient afgebakend. De gebiedskwaliteiten zijn daarin leidend. Dit impliceert dat de agenda per gebied verschillend is, niet alleen op basis van de objectieve kwaliteiten die blijken uit data over het gebied, maar evenzeer op basis van de subjectieve lezing en beleving van de kwaliteiten door de stakeholders.

▶ **Issue-analyse om tegengestelde belangen te objectiveren**

Als agenda's conflicteren kunnen volgende methoden worden ingezet:

- Afwegen van doelstellingen op basis van de gekozen kwaliteiten voor het gebied;
- de winst en verlies voor de betrokken partijen. In functie van aanvaarding is het belangrijk dat bij elke keuze 'het verlies' voor partijen wordt beperkt (bv. voor jonge landbouwbedrijven is het afstaan van grond wellicht moeilijker dan voor een uitdovend landbouwbedrijf).

▶ **Afweging van instrumenten**

De VLM-studie bevat een raster om de veelheid aan in te zetten instrumenten af te wegen op basis van de doelstellingen en de kostprijs.

## **5B | Aanreiken datasets voor omgevingsbeleid**

De kwaliteit van een proces rond een omgevingsopgave verbetert gevoelig als er voldoende relevante data beschikbaar zijn. Het onderkennen en benutten van de samenhang van omgevingskenmerken is de basis voor een geïntegreerd proces. Vanwege de complexiteit van de opgaven kunnen systeembenaderingen hiervoor zeer nuttig zijn, maar bestaande databronnen zijn nog zeer versnipperd en van wisselende kwaliteit. We stellen daarom voor om verder in te zetten op het verzamelen en bundelen van "systeemdata" over stromen, voorraden op vlak van water, landbouw, grond, mensenstromen etc. Deze kunnen helpen om de bestaande sectorale scheidingslijnen te overstijgen. Dit bouwt verder op eerder studiewerk.<sup>32</sup>

We hebben de ambitie om geïntegreerde datasets samen te stellen ingeschreven als een onderdeel van de toekomstige onderzoeksagenda (aanbeveling 1). Zelf hebben we het gevoel dat al heel veel data beschikbaar zijn, maar mogelijks onvoldoende in samenhang of niet op een 'werkniveau' ontsloten (bv. een regio of project). In de thematische omgevingsleidraden zou telkens ook aandacht moeten zijn voor de informatiebehoefte en de beschikbare data. De behoefte en de beschikbaarheid van data zal immers per thema sterk verschillen.

---

<sup>32</sup> VRANCKX S., HAMBSCH L. (VITO) EN BOMANS K. (ANTEA GROUP) (2018). Eindontwikkeling en implementatie meetinstrument Regionale Omgevingskwaliteit (miROK). Studie uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.



## 5.3 AANBEVELINGEN: INSTRUMENTEN EN FINANCIERING

### 5.3.1 Aanbeveling 6: Een meer geïntegreerd instrumentarium en een meer geïntegreerde inzet van instrumenten

De onderzoeksresultaten geven aan dat er op het terrein géén vraag is naar nieuwe instrumenten voor omgevingsdenken. Geïnterviewden zeggen dat er eerder te veel instrumenten zijn, dan een gebrek. Men geeft aan dat (ruimtelijke) planprocessen nu soms erg lang duren en dat instrumenten vaak worden gekozen in functie van hun bestuurlijke “haalbaarheid” en “doorlooptijd”. Daaruit kan worden afgeleid dat er verbeteringen mogelijk zijn in het aanscherpen en toekomstbestendig maken van de bestaande instrumenten. Het knelpunt van de snelheid en haalbaarheid van de huidige instrumenten werd al eerder besproken in studies rond het omgevingsbesluit (zie bijlage 1). Het omgevingsbesluit lijkt dan ook een flinke stap vooruit te worden richting de integratie en optimalisatie van bestaande omgevingsinstrumenten. Tegelijkertijd worden inhoudelijke overwegingen complexer bij een omgevingsbenadering en moet er rekening gehouden worden met de beperkte capaciteit op lokaal niveau (zie aanbeveling 4).

#### **6A| Geef intersectoraal geïntegreerd advies in een uitgewerkt Omgevingsbesluit**

Deze ambitie is al opgenomen in het Regeerakkoord 2019-2024 en de Beleidsnota Omgeving 2019-2024. Toch is het van belang om de noodzaak van een geïntegreerd advies nog eens extra te onderstrepen, omdat het verenigen van de veelheid van adviezen en het rekening houden met hun timing een flessenhals is in bijna elk planningsproces. Verschillende adviezen vergroten ook de mogelijkheid op vorm- of procedurefouten die op hun beurt juridisch aanvechtbaar zijn. Daarom strekt de aanbeveling om de komende jaren (vóór 2022) het Omgevingsbesluit verder uit te werken en daarin de bestaande adviezen te bundelen.

Uit de cases kwam ook naar boven dat in ruimtelijke projecten het MER-traject los werd gevoerd van het planningsproces. Vanuit een Omgevingsbenadering dienen MER-deskundigen eerder in het proces te worden betrokken, in functie van een geïntegreerde benadering. Ondertussen heeft de decreetgever daar aan verholpen met het integratiedecreet van 1/7/2016 waarbij het planproces en de milieueffectenrapportage (zowel Plan MER als screeningsnota) werden geïntegreerd.<sup>33</sup>

#### **6B| Optimaliseer het huidige instrumentarium in functie van een geïntegreerde benadering**

Creëer in het omgevingsbesluit een overzichtelijke instrumentenkoffer die geschikt is voor gebruik in geïntegreerde omgevingsopgaven. Laat daarin zien welke instrumenten (zowel die uit de “ruimtelijke” wetgeving, als uit andere beleidsdomeinen die een ruimtelijke invloed hebben) aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Voorzie ook voldoende ondersteuning bij het koppelen van instrumenten uit verschillende sectoren. Zo kunnen per “omgevingsleidraad” (zie aanbeveling 2) de meest optimale instrumenten beschreven worden. Bijvoorbeeld omgevingsbesluiten voor:

- Het toekomstbestendig maken van een bedrijventerrein met daarin een RUP om ruimtelijke normen vast te stellen, gekoppeld aan een contract met de grote bedrijven op het terrein rond hun mobiliteitsbeleid.
- Het stimuleren van energieopwekking in voormalige ontginningsgebieden met een vergunning voor een pumped storage installatie en een strategie voor de oprichting van een energiegemeenschap van lokale bedrijven en inwoners.

---

<sup>33</sup> Lees meer in het Ruimterapport Vlaanderen, p.74.

## 6C| Omgevingsfocus in subsidiebeleid, labo's, proefprojecten

Strategische projecten zijn momenteel een instrument dat voor heel diverse thema's wordt ingezet. Het is ook één van de meest bepalende stimulerende instrumenten waarover het Departement Omgeving beschikt. Het is dan ook aangewezen om deze projecten te gebruiken om een geïntegreerde omgevingsbenadering te stimuleren. Daarom kan het selectiecriterium "geïntegreerde omgevingsaanpak" op korte termijn worden geïntroduceerd voor strategische projecten, maar ook voor andere subsidie-instrumenten zoals proeftuinen, labo's, etc.

Voorts kan worden ingeschreven in de criteria dat diverse lokale afdelingen en specialisaties betrokken moeten zijn. Zo toont Departement Omgeving dat de geïntegreerde benadering de nieuwe standaard is. Naast dit selectiecriterium kan ook werk worden gemaakt van klankbordgroepen voor deze projecten met leden van verschillende disciplines, beleidsdomeinen en bestuursniveaus. Ook kan worden gedacht aan gedeelde (strategische) projecten met andere sectoren om gemeenschappelijke doelen op geïntegreerde wijze te bereiken.

### 5.3.2 Aanbeveling 7: Verbreed de financieringsbasis voor omgevingsprojecten

Zolang financiering uit verschillende bronnen ("potjes") blijft komen, zal ook iedere partner met argusogen de besteding van "haar geld" volgen. Wil men naar een echt geïntegreerde benadering evolueren, dan vereist dit ook een integratie van budgetten. Daarbij komt dat instrumenten als labo's, proeftuinen, scans en strategische projecten telkens tijdelijke budgetten geven op korte of middellange termijn, terwijl voor uitvoering vaak zicht op de lange termijn gewenst is.

Het concept van meer geïntegreerde financieringsenveloppen heeft ook volop haar intrede gemaakt in de Europese financieringsinstrumenten met o.a. GTI's en geïntegreerde LIFE-projecten.

### 7A| Voorzie geïntegreerde financieringsenveloppen voor omgevingsprojecten

Het werken met geïntegreerde financieringsenveloppen kan kleinschalig van start gaan met enveloppen voor gebiedsgerichte projecten waarbij partners uit verschillende beleidsdomeinen en van verschillende niveaus fondsen samenleggen en prioriteiten overeenkomen voor het besteden hiervan. Deze samenwerking op projectniveau is overigens niet nieuw. Een volgende stap is het werken met geïntegreerde financieringsinstrumenten op regioniveau (zie 5.2.1). Hiertoe wordt in de vervoerregio's al een eerste aanzet gedaan met het Geïntegreerd Investeringsprogramma (GIP) van Departement MOW<sup>34</sup>. Ook de Beleidsnota Omgeving 2019-2024 verwijst naar het ontwikkelen van een geïntegreerd territoriaal investeringsprogramma (GTI) die de uitvoering van de lokale hefboomprojecten als onderdeel van een gebiedsstrategie financieel moet mogelijk maken. Hierbij moet wel worden gewaakt dat er niet twee losstaande "sectoraal geïntegreerde" financieringsinstrumenten ontstaan. Een structureel geïntegreerd financieringssysteem voor omgevingsprojecten op Vlaams niveau kan dienen als stip aan de horizon: een Gewestelijk Geïntegreerd Investeringsprogramma. Hiervoor kan inspiratie gevonden worden in het Nederlandse Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (zie box 12). Geïntegreerde financiering hoeft niet enkel publiek geld te omvatten. In gebiedsgerichte projecten zijn nu al vaak private partners betrokken. De ambitie van private fondsen te activeren voor omgevingsthema's mag worden voortgezet in geïntegreerde financieringsprogramma's.

Box 9: MIRT

---

<sup>34</sup> Zie: <https://www.vlaanderen.be/geintegreerd-investeringsprogramma>





## 5.4 QUICK WINS EN PRIORITAIRE ACTIES

Op basis van de bovenstaande aanbevelingen zijn prioritaire acties geformuleerd die het Departement Omgeving kan nemen om het omgevingsdenken in de beleidspraktijk van alle bestuursniveaus ingang te doen vinden. Het zijn 'quick wins' die op één of twee jaar tijd zouden kunnen worden gerealiseerd en waarvoor het Departement weinig afhankelijk is van andere partijen.

- 1) Het Departement Omgeving brengt in 2020 alle kennis over omgevingsbeleid samen die de afgelopen jaren werd opgebouwd en maakt een synthese van deze kennis beschikbaar voor intern (eerste lijn, eerder de 'ontwikkelaars' van het omgevingsdenken) en voor extern gebruik (andere besturen en relevante partijen). Dit legt de basis voor acties 2, 3 en 4.
- 2) In 2020 start het Departement met de opmaak van een aantal eerste "Omgevingsleidraden". Deze korte en overzichtelijke nota's bieden handvatten voor omgevingsbeleid op het terrein op Vlaams en lokaal niveau. Deze eerste omgevingsleidraden bouwen verder op beschikbare kennis en documenten, bv. de uitbouw van stationsomgevingen.
- 3) In 2021 heeft het Departement Omgeving een evaluatiemethode voor omgevingsprojecten uitgewerkt die gebruikt wordt om eigen en andere projecten te evalueren op het bereiken van omgevingsobjectieven. De methode wordt zo opgesteld dat ze niet alleen op Vlaams niveau inzetbaar is, maar ook als tool ter beschikking kan worden gesteld aan andere overheden. Zo wordt leren vanuit de praktijk een ingebouwde reflex in het Vlaamse omgevingsbeleid.
- 4) Vanaf 2021 organiseert het Departement Omgeving een periodiek evaluatie- en reflectiemoment rond omgevingsbeleid. Ze evalueert en publiceert tweejaarlijks vijf sterke omgevingsprojecten. Hiermee brengt ze omgevingsdenken breder onder de aandacht en legt ze een overzicht van *good practices* aan.
- 5) Tegen 2021 vormt de geïntegreerde omgevingsbenadering het kader voor:
  - a. De activiteiten van de Atria en de beleidsfora;
  - b. De Vlaamse subsidies voor strategische projecten, labo's, proeftuinen en het onderzoek dat wordt uitbesteed of intern gevoerd;
- 6) Vóór 2022 introduceert het Departement Omgeving een relatiebeheer voor (groepen) gemeenten zodat de band tussen het lokale en Vlaamse niveau versterkt wordt. Het relatiebeheer vormt het aanspreekpunt voor vragen van het lokale niveau, het prikkelt het enthousiasme bij lokale besturen voor een geïntegreerde omgevingsbenadering en het faciliteert de interbestuurlijke samenwerking.
- 7) Vóór 2022 legt het Departement Omgeving een Expertengroep aan, waarop lokale partners een beroep kunnen doen bij het werken aan complexe omgevingsopgaven.
- 8) Vóór 2022 zorgt het Departement Omgeving voor een aanpak die ertoe leidt dat de Vlaamse Overheid via het Omgevingsbesluit één geïntegreerd advies aflevert voor omgevingsprojecten van andere besturen. Dit integreert ze in de hertekening van het getrapte structuurplanningssysteem naar het omgevingsbesluit.







TERRY, E., LIERMAN, S., VANDEKERCKHOVE, B. EN CLAEYS, M. (2018), Vergelijkende evaluatie van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving. [Weblink](#).

VOETS, J; DE PEUTER, B; VANDEKERCKHOVE, B; BROECKAERT, D; LE ROY, M; MAES, P; DE DECKER, P; BERVOETS, W; VAN DER HEIJDEN, R. & BLUMMEL, P. (2010) Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. I.o.v. Vlaamse Overheid- Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed - Afdeling Ruimtelijke Planning.

VRANCKX S., HAMBSCH L. (VITO) EN BOMANS K. (ANTEA GROUP) (2018). Eindontwikkeling en implementatie meetinstrument Regionale OmgevingsKwaliteit (miROK). Studie uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.





# OMGEVINGSDENKEN IN DE PRAKTIJK

Bijlagen bij het rapport:

BERVOETS W., DE OLDE C., VAN HERCK B (2020), Omgevingsdenken in de praktijk. Studie in opdracht van het Departement Omgeving. IDEA Consult, Brussel.

## BIJLAGEN

1. BIJLAGE 1 BEKNOPT LITERATUUROVERZICHT OMGEVINGSDENKEN
2. BIJLAGE 2 VRAGENLIJST INTERVIEWS CASES
3. BIJLAGE 3 BETROKKEN RESPONDENTEN VOOR ELK VAN DE CASES
4. BIJLAGE 4 CASUSBESCHRIJVING WONEN IN MEERVOUD, ROTSELAAR
5. BIJLAGE 5 CASUSBESCHRIJVING STATIONSOMGEVING, DIEST
6. BIJLAGE 6 CASUSBESCHRIJVING HOOG KORTRIJK
7. BIJLAGE 7 TECHNISCHE HAALBAARHEIDSSCAN ENERGIEOPWEKKING IN ONTGINNINGSGEBIEDEN
8. BIJLAGE 8 VERSLAGEN STUURGROEPEN
9. BIJLAGE 9 VERSLAGEN INTERNE WORKSHOPS
10. BIJLAGE 10 VERSLAGEN WORKSHOPS SPIEGELCASES

## BIJLAGE 1 BEKNOPT LITERATUUROVERZICHT OMGEVINGSDENKEN

De afgelopen jaren is er heel wat studiewerk uitgevoerd rond (aspecten van) omgevingsdenken. Onderstaand volgt een beknopt overzicht van deze studies uit de afgelopen vijf jaar (2014-2019). Dit (niet-uitputtende) overzicht toont dat veel van de aspecten en knelpunten voor de invoering van omgevingsdenken in de praktijk, die gevonden werden in de voorliggende studie, relateren aan vaststellingen uit eerder onderzoek. Dit pleit voor een coördinatie van de opgebouwde kennis (zie aanbeveling 1).

<b>Titel</b>	<b>Ruimte voor de energietransitie</b>
<b>Auteurs</b>	3E & Architecture Workroom
<b>Opdrachtgever</b>	Labo Ruimte
<b>Jaar</b>	2019
<b>Relevante aspecten omgevingsdenken</b>	
Het onderzoek handelt over het optimaliseren van de energietransitie. In het rapport wordt o.a. gepleit voor meer communicatie tussen betrokken Departementen, een Vlaams beleidskader met doelstellingen en een tijdlijn, een programmawerking rond energietransitie en een grotere verbinding met andere transitie.	

<b>Titel</b>	<b>Operationalisering en toepassing van een geïntegreerde aanpak voor bovenlokale ruimtelijke programmaopgaves</b>
<b>Auteurs</b>	Boelens, L., Goethals, M., & Van Hemelrijck, D.
<b>Opdrachtgever</b>	Departement Omgeving
<b>Jaar</b>	2019
<b>Relevante aspecten omgevingsdenken</b>	
Het toepassen van een geïntegreerde aanpak is eigen aan omgevingsdenken in de praktijk. De studie concludeert dat een grotere uitvoeringsgerichte inzet van het Departement Omgeving nodig is om regionale en bovenlokale samenwerking te stimuleren. Verder is er, naast data, nood aan een actorenanalyse om het samenwerkingsproces in goede banen te leiden. Het Departement dient de context voor verregaande samenwerking te garanderen, ook al is elk project verschillend.	

<b>Titel</b>	<b>Ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden in functie van de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau aan de kust en in de Westhoek</b>
<b>Auteurs</b>	Vandekerckhove, B., Van Brussel, S., Lebrun, G., Gadeyne, E., Zwerts, E.
<b>Opdrachtgever</b>	Departement Omgeving
<b>Jaar</b>	2019
<b>Relevante aspecten omgevingsdenken</b>	
De beleidsaanbevelingen in deze studie benadrukken het belang van intersectorale samenwerking (omgeving en mobiliteit) voor de ontwikkeling van een gebied. Voor zo een geïntegreerd omgevingsbeleid zijn echter duidelijke keuzes nodig op bovenlokaal niveau.	

<b>Titel</b>	<b>Vijf transitie sleutels voor open ruimte beleid</b>
<b>Auteurs</b>	Bosmans, D., Dugernier, M., Catteeuw, I., Vanderstraeten G., Smets, K., Van der Lecq, R.

<b>Opdrachtgever</b>	Departement Omgeving
<b>Jaar</b>	2019
<b>Relevante aspecten omgevingsdenken</b>	
De studie beveelt aan om regio-regisseurs aan te stellen met een verbindende rol, om (niet-sectorale) flexibel inzetbare strategische middelen te reserveren, om een omgevingsfonds op te richten, om het instrumentarium te heroriënteren op samenwerking en om meer steun voor actoren op het terrein te leveren, inclusief een loket voor juridisch advies.	

<b>Titel</b>	<b>Vergelijkende evaluatie van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen</b>
<b>Auteurs</b>	Terryn, E., Lierman, S., Vandekerckhove, B. en Claeys, M.
<b>Opdrachtgever</b>	Vlaams Planbureau voor Omgeving
<b>Jaar</b>	2018
<b>Relevante aspecten omgevingsdenken</b>	
In dit rapport bepleiten de auteurs het belang van een geïntegreerd Vlaams beleid, het belang van voldoende capaciteit van het Departement Omgeving om zich te kunnen inzetten als partner, voldoende aandacht voor de context voor het slagen van een gebiedsgericht project en het diversifiëren en aanscherpen van het instrument van strategische projecten.	

<b>Titel</b>	<b>Vergelijkende evaluatie van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen</b>
<b>Auteurs</b>	Terryn, E., Lierman, S., Vandekerckhove, B., en Claeys, M.
<b>Opdrachtgever</b>	Departement Omgeving
<b>Jaar</b>	2018
<b>Relevante aspecten omgevingsdenken</b>	
De studie evalueert vijf realisatiegerichte gebiedsprojecten. Voor een optimale Vlaamse gebiedsgerichte werking pleit het voor het ontwikkelen van een heldere strategie, voldoende capaciteit, verdere afspraken tussen Vlaamse partners en een BRV dat gebiedswerking verder ondersteunt.	

<b>Titel</b>	<b>De rol van ruimtelijke ordening in de energie- en klimaattransitie</b>
<b>Auteurs</b>	Wauters, E., Dhondt, A., Fremault, B., Corens, P. (Tracetebeel) in samenwerking met Aerts, J. (Futureproofed) en Vermeulen, P. (Climact)(2017)
<b>Opdrachtgever</b>	VPO, Departement Omgeving
<b>Jaar</b>	2017
<b>Relevante aspecten omgevingsdenken</b>	
Het rapport formuleert aanbevelingen om ruimtelijke ordening (omgevingsbeleid) optimaal in te zetten in de klimaattransitie. Het ontwikkelen van heldere regelgeving vanuit Vlaanderen, inzetten op gebiedsgericht beleid en de opbouw van kennis op het lokale niveau zijn essentieel.	

<b>Titel</b>	<b>Het omgevingsbesluit: conceptuele uitwerking en operationele verduidelijking</b>
<b>Auteurs</b>	Claeys M., De Coutere S., Charlier F., Leinfelder H., Van de Genachte G., De Waele T.
<b>Opdrachtgever</b>	Vlaamse Overheid – Ruimte Vlaanderen
<b>Jaar</b>	2016

<b>Relevante aspecten omgevingsdenken</b>
Vervolg op de studie 'Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces' uit 2015. Een omgevingsbesluit wordt voorgesteld als een nieuw toolbox van instrumenten die de getrapte structuurplanning vervangt en aansluit bij de complexe realiteit van de leefomgeving. Het omgevingsbesluit is niet langer gericht op een sectoraal instrument/beleidsdocument maar zet een geïntegreerde procesvoering centraal voor alle soorten projecten – op termijn ook in andere beleidsdomeinen. Ten slotte maakt het omgevingsbesluit een geïntegreerd advies mogelijk voor alle soorten planprocessen.

<b>Titel</b>	<b>Energielandschap Vlaanderen</b>
<b>Auteurs</b>	Posad 3E, Universiteit Gent en Resourcedesign i.h.k.v. Labo Ruimte
<b>Opdrachtgever</b>	Team Vlaams Bouwmeester, Ruimte Vlaanderen, VITO (Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek), VLM (Vlaamse Landmaatschappij) en VEA (Vlaams Energieagentschap).
<b>Jaar</b>	2015
<b>Relevante aspecten omgevingsdenken</b>	
	De studie concludeert dat energie niet moeten worden gezien als de zoveelste ruimteclaim, maar dat de energietransitie geïntegreerd met andere opgaven moet worden benaderd. Men moet zoeken naar gekoppelde belangen voor een gedeeld ruimtegebruik. De studie doet een grootschalige verkennening waarvan de resultaten het belang weergeven van een kleinschaliger benadering van energielandschappen, waarbij maatwerk en een gebiedsgerichte werking cruciaal zijn.

<b>Titel</b>	<b>Gebiedsgericht werken aan Omgevingskwaliteit</b>
<b>Auteurs</b>	IDEA Consult – Dessers, R.
<b>Opdrachtgever</b>	Vlaamse Landmaatschappij
<b>Jaar</b>	2015
<b>Relevante aspecten omgevingsdenken</b>	
	Wat houdt omgevingskwaliteit in? En hoe kan je ze bereiken en koesteren? Het rapport concludeert dat omgevingskwaliteit gebiedsspecifiek dient ingevuld te worden in een participatief proces met alle belanghebbenden van het gebied. Om dit proces te structureren geeft de VLM als kader mee dat omgevingskwaliteit de gelijktijdige vervulling van 9 kernkwaliteiten inhoudt, die op een gebiedsgerichte manier ingevuld en gerealiseerd dienen te worden, samen met andere stakeholders.

<b>Titel</b>	<b>Inhoudelijke en organisatorische invulling van omgevingsbeleid</b>
<b>Auteurs</b>	Van Herck, B., Knotter, S., Vanoeteren V.
<b>Opdrachtgever</b>	Vlaamse Overheid – Departement Ruimte Vlaanderen
<b>Jaar</b>	2015
<b>Relevante aspecten omgevingsdenken</b>	
	Studie naar de inhoudelijke en organisatorische invulling van omgevingsbeleid naar aanleiding van het samengaan van Ruimte Vlaanderen met het Departement LNE. De studie beveelt onder andere aan om de samenwerking met externe partners en lokale besturen te versterken, de tijd



te nemen voor het integreren van processen op Vlaamse niveau, te werken rond geïntegreerde programma's.

<b>Titel</b>	<b>Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces</b>
<b>Auteurs</b>	Claeys M., De Coutere S., De Roo K., Leinfelder H., Van de Genachte G.
<b>Opdrachtgever</b>	Vlaamse Overheid – Ruimte Vlaanderen
<b>Jaar</b>	2015
<b>Relevante aspecten omgevingsdenken</b>	
Dit rapport onderkent de problemen van uitvoerbaarheid en snelheid van het huidige omgevingsinstrumentarium en probeert hierop een antwoord te formuleren. Er wordt voorgesteld een onderscheid te maken tussen drie typen RUPs: dikke, aangevulde en slanke. Zo een differentiatie kan wellicht zorgen voor een versnelling van het proces van ruimtelijke planning zonder een radicale hertekening van het instrumentarium te betekenen.	

<b>Titel</b>	<b>Analyse van omgevingslawaaï en luchtverontreiniging in functie van ruimtelijk beleid</b>
<b>Auteurs</b>	Wauters, E., Janssens, S., Nagels, M., Schillemans, L., Vranckx, S., Dhondt, A. (Technum)
<b>Opdrachtgever</b>	Ruimte Vlaanderen
<b>Jaar</b>	2015
<b>Relevante aspecten omgevingsdenken</b>	
Studie naar de mogelijkheden om lucht en geluid te integreren als aspecten in het ruimtelijk beleid. Te zien als een eerste stap naar de integratie van deze thema's in een omgevingsbeleid. De studie pleit o.a. voor betere gebiedsdekkende informatie over lucht en geluid, meer expertise op Vlaams niveau rond het thema (omdat ze op lokaal niveau niet aanwezig is).	

<b>Titel</b>	<b>Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid</b>
<b>Auteurs</b>	Voets, J., Coppens, T., Sterkens, D., De Peuter, B., Van Dooren, W.
<b>Opdrachtgever</b>	Ruimte Vlaanderen
<b>Jaar</b>	2014
<b>Relevante aspecten omgevingsdenken</b>	
Deze meting van lokale bestuurskracht voor ruimtelijke processen benadrukt de noodzaak van het ontwikkelen van een visie (referentiekader) op interbestuurlijke samenwerking (inclusief bevoegdheidsverdeling) in het ruimtelijk beleid. Het beveelt aan een coherent beleid inzake capaciteitsopbouw van lokale overheden te voeren; de interbestuurlijke relaties in het (ruimtelijk) beleid verder te ontwikkelen; het toezicht en controle van gemeenten door de hogere overheid proactief in te zetten, niet pas in de goedkeuringsfase.	

## BIJLAGE 2 VRAGENLIJST INTERVIEWS CASES

### **Hoofdvraag 1: Hoe kan omgevingsdenken in Vlaanderen praktijkgericht worden ingevuld?**

1. Binnen het Omgevingsdenken brengen we objectieven vanuit verschillende invalshoeken samen. Doen we dit in voldoende mate? Wat doen we als de belangen conflicteren?
  - a. Welke verschillende dimensies/opgaven komen in de case samen, of zouden kunnen in hun samenhang bekenen worden?
  - a. We denken vooreerst aan de meer grondgebonden functies: worden die in hun samenhang bekeken ('Omgevingsbeleid' vanuit het Departement): bodem/ondergrond, water, natuur, gezondheid (lucht, geluid), ruimte, leefkwaliteit, bedrijvigheid, energie, wonen, landbouw, mobiliteit.
  - b. In tweede orde de vraag of ook andere aspecten als sociaal of economisch beleid, cultuur (toerisme, identiteit) mee in overweging genomen (Omgevingsbeleid in brede zin, zoals bv. door IDEA ontwikkeld voor de gebiedsaanpak van VLM)?
  - b. Zijn deze aspecten in de realisatie terug te vinden? Welke wel, welke niet? Is het toch vooral een ruimtelijk project gebleven met een aantal extra dimensies?
  - c. Had de inbreng van bepaalde beleidssectoren of stakeholders in het project een extra boost kunnen geven? (Waarom wel/niet? Zijn er "gemiste kansen?")
  - d. Welke ambities conflicteren? Bv. Opwaardering buurt versus betaalbaarheid, verdichting versus leefbaarheid, verdichting rond OV-knooppunt versus verkeersgerelateerde hinder, etc...
  - e. Hoe werd met deze dilemma's omgegaan? Werde er een rangorde gehanteerd bij de afweging? Hebben bepaalde stakeholders hun belang 'doorgedrukt'?
2. Hoe bepaalt de schaal de realisatie van omgevingsbeleid in het project?
  - a. Is de schaal te klein of te groot om alle aspecten aan bod te laten komen, om een geïntegreerde ontwikkeling mogelijk te maken?
  - b. Is de schaal van het project veranderd in de loop van de realisatie?
  - c. Is zij bijvoorbeeld verengd om (sneller) concrete realisaties mogelijk te maken?
3. Hoe is de planhorizon doorheen het proces geëvolueerd?
  - a. Wanneer is gestart met het proces en wanneer zou het plan origineel gerealiseerd moeten zijn?
  - b. Waardoor is het proces versneld of vertraagd?
  - c. Is tijd bepalend voor het realiseren van een geïntegreerd omgevingsbeleid? Zijn bepaalde voornemens komen te vervallen onder tijdsdruk? Zijn dingen uitgesteld om meer geïntegreerde oplossingen te kunnen neerzetten?

## **Hoofdvraag 2: Hoe kunnen actoren zich positioneren en samenwerken in het kader van omgevingsdenken?**

1. Hoe verliep de samenwerking tussen stakeholders in het project? Benaderden zij het project als een geïntegreerd omgevingsvraagstuk?
  - a. Was er een duidelijke trekker (organisatie, persoon) en welke verhouding tav andere actoren (deel van de actoren, eerder neutraal,...)?
  - b. Ontbrak er een persoon, sector of organisatie in het project om tot een geïntegreerd resultaat te komen? Kwamen er in de loop van het proces actoren bij?
  - c. Waren de aangewezen bestuurlijke schaalniveaus betrokken op het juiste moment? Is er wrijving tussen de niveaus (gemeente/stad, regio, provincie, Vlaanderen)?
  - d. Wat was de rol van private stakeholders?
  - e. Werden burgers en organisaties betrokken?
  - f. Wie positioneerde zich als de 'belangrijkste' actor en vanuit welke invalshoek (milieu, ruimte, mobiliteit, ...)? Werd deze positie ook erkend door andere actoren?
  - g. Hoe verliep de besluitvorming over belangen die conflicteren?
  - h. Hoe hingen de tijdshorizonten waarmee actoren opereerden (ten aanzien van organisatie, budgetten, snelheid van realisatie, verkiezingen, ...) samen met hun rol in het samenwerkingsproces? Bijvoorbeeld: een lange horizon voor de realisatie versus kortere duur van het politiek en publiek draagvlak?
2. Welke sleutels tot succes zijn er voor een optimaal (lokaal) partnerschap?
  - a. Hoe zou samenwerking in toekomstige geïntegreerde projecten kunnen verbeteren? Kent u andere succesverhalen, buiten de casus.
  - b. Welke rol kan de Vlaamse Overheid hierbij spelen?
  - c. Is er een specifieke rol weggelegd voor de provincies (vanuit hun gebiedsgerichte bevoegdheden) of voor intercommunales en andere organisaties (als tussenniveau tussen Vlaamse overheid en lokale overheden)?
3. Was er binnen het (lokaal) partnerschap voldoende capaciteit om de visie te kunnen realiseren?
  - a. Hoe geldt dit voor de andere stakeholders in het proces?
4. Hoe is het draagvlak bij een groter publiek ontwikkeld?
  - a. Welke kansen of problemen stelden zich om maatschappelijke betrokkenheid vanuit burgers en middenveld te activeren voor het project? Droegen zij bepaalde verantwoordelijkheden?
  - b. Hoe verhouden beleidsambities in de casus zich tot de visie van burgers en ondernemers op de ontwikkelingen?
5. (Werkvraag) Wie raadt u aan om verder nog te spreken om een goed overzichtsbeeld te krijgen van de ontwikkelingen in deze case?

**Hoofdvraag 3: Hoe kan het beleidsinstrumentarium het omgevingsdenken beter faciliteren en financieren?**

1. Hoe zijn de bestaande (sectorale) instrumenten (subsidies, regelgeving, ..) een stimulans of een rem voor gewenste ontwikkelingen in deze casus? (Welk beleid staat “in de weg?”)
  - a. Hoe speelt de samenhang van het instrumentarium op de verschillende beleidsniveaus een rol in de realisatie van de visie?
  - b. Hoe speelt de tijdsdimensie van beleidsprocessen (b.v. duur beslissingsproces) een rol in de realisatie van de visie?
  
2. Welke bestaande instrumenten kunnen worden uitgebreid, vereenvoudigd of anderzijds aangepast om gewenste ontwikkelingen te stimuleren?
  - a. Wat kan er op Vlaams niveau juridisch worden vastgelegd? (Bijvoorbeeld grenzen van de fysieke leefomgeving, normen, normatieve doelen)
  - b. Hoe kunnen andere niveaus hierbij ondersteunend zijn? (EU, Federaal)
  - c. Hoe kunnen gemeenten instrumenten performanter inzetten?
  - d. Wat kan juist beter open gelaten worden door het Vlaams (of ander) niveau om tot innovatieve oplossingen te komen?
  - e. Kan de Vlaamse Overheid een geïntegreerd afwegingskader bieden als leidraad/randvoorwaarde voor ontwikkelingen?
  - f. Welke nieuwe instrumenten kunnen de opmaak en realisatie van omgevingsvisies vooruit helpen?
  
3. Waar spelen knelpunten omtrent financiering een rol in de gewenste ontwikkelingen in de casus? (Wat wil men wel, maar “kan niet?”) (bv. onbetaalbaar omwille van planschade)
  - a. Kunnen bestaande budgetten gebundeld worden om omgevingsdoelen te bereiken?

## BIJLAGE 3 PERSONEN GESPROKEN VOOR ELK VAN DE CASES

<b>Helikopterinterviews (fase 1, verkenning)</b>			
<i>Gesprekspartner</i>	<i>Functie</i>	<i>Datum</i>	<i>Interviewer</i>
Brecht Nuyttens & Frans Van Den Bossche	Manager cluster Klimaat, Ondernemen en Ruimtelijke Ontwikkeling & voormalig stedenbouwkundig ambtenaar, Stad Kortrijk	18-03-2019	Clemens de Olde
Stephan Reniers	Coördinator Regionet Leuven, Provincie Vlaams-Brabant	05-04-2019	Wouter Bervoets & Clemens de Olde
Kristien Lefeber	Provincie Limburg – verkenner Omgevingswet Nederland	03-05-2019	Clemens de Olde

<b>Wonen in Meervoud, Rotselaar (fase 2, verdieping)</b>			
<i>Gesprekspartner</i>	<i>Functie</i>	<i>Datum</i>	<i>Interviewer</i>
Evelien Peeters	Voormalig diensthoofd Omgeving, Gemeente Rotselaar	08-05-2019	Clemens de Olde
Karine Blauw	Voormalig stedenbouwkundig ambtenaar en plaatsvervangend diensthoofd omgeving, Gemeente Rotselaar	13-05-2019	Clemens de Olde
Dirk Claes	Voormalig burgemeester en huidig eerste schepen (ruimtelijke ordening), Gemeente Rotselaar	15-05-2019	Clemens de Olde
Jo Decoster	Voormalig ontwerper Bureau BUUR	17-05-2019	Clemens de Olde
Nele Beyens	LGV Projectontwikkeling	22-05-2019	Clemens de Olde (Telefonisch)
Carine Goris	Schepen mobiliteit, Gemeente Rotselaar	27-05-2019	Clemens de Olde (Telefonisch)

<b>Stationsomgeving, Diest (fase 2, verdieping)</b>			
<i>Gesprekspartner</i>	<i>Functie</i>	<i>Datum</i>	<i>Interviewer</i>
Karen Dirickx	Ruimtelijk planner, Provincie Vlaams-Brabant. Projectleider stationsomgeving Diest	29-04-2019	Clemens de Olde
Bart Stals & Kathleen Berx	Schepen Ruimtelijke Ordening, Stedenbouwkundig ambtenaar, Stad Diest	10-05-2019	Wouter Bervoets
Griet Onckelinx	Omgevingsambtenaar, Stad Diest	10-05-2019	Wouter Bervoets

<b>Hoog Kortrijk, Kortrijk (fase 2, verdieping)</b>			
<i>Gesprekspartner</i>	<i>Functie</i>	<i>Datum</i>	<i>Interviewer</i>
Bruno De Meulder	Professor KU Leuven, ontwerper masterplan Hoog Kortrijk	15-05-2019	Clemens de Olde

Aurelie Van Obbergen & Griet Lannoo	Stedenbouwkundig ontwerper & Ruimtelijk planner, Intercommunale Leiedal	24-05-2019	Clemens de Olde
Claude Cottyn & 3 bestuursleden	Voorzitter Natuurpunt Kortrijk vzw	24-05-2019	Clemens de Olde
Inge Feys	Mobiliteitsbegeleider district Kortrijk, Vlaamse Overheid, Departement MOW	20-06-2019	Clemens de Olde <i>(Telefonisch)</i>
Sylvie Creyf	Medewerker beleidsuitvoering, Vlaamse Overheid, Departement Omgeving	21-06-2019	Clemens de Olde <i>(Telefonisch)</i>

Naast de interviews werd het onderzoek naar de case Hoog Kortrijk gevoed door gesprekken met Karel Debaere. Deze was als voormalig medewerker en directeur van intercommunale Leiedal nauw betrokken bij de ontwikkeling van het gebied en is als expert betrokken bij het project Omgevingsdenken in de Praktijk.

De stand van zaken van de interne werksessie op 23-10-2019 werden op dezelfde datum voorgesteld in een gesprek met Isabelle Loris en Luk Mutsaers om input te verkrijgen vanuit de oogpunten van Wonen en Mobiliteit.

## BIJLAGE 4 CASEBESCHRIJVING WONEN IN MEERVOUD, ROTSELAAR

### Context en aanleiding

Rotselaar is een gemeente van bijna 17.000 inwoners gelegen in de provincie Vlaams-Brabant. De gemeente bevat drie kernen: Werchter, Rotselaar en Wezemaal. Ten zuiden grenst de gemeente aan Stad Leuven. De afstand tussen de kern van de stad en de kern Rotselaar is zo'n 8 kilometer. Deze nabijheid verklaart de druk op de woningmarkt die de gemeente ervaart vanuit de stad. Dat creëerde in 2011 een vrees bij de verantwoordelijke schepenen voor de "verappartementisering" van de gemeente. Anderzijds stelde men vast dat er voor bepaalde typen inwoners (jongeren, ouderen, alleenstaanden en kleine gezinnen) weinig woongelegenheden beschikbaar zijn waardoor men die verliest aan andere gemeenten. Ook lopen de dorpskernen leeg waardoor de lokale middenstand verdwijnt.

Dit was de aanleiding om in 2011 een planningsproces op te starten gericht op het begeleiden van de realisatie van meergezinswoningen (appartementen) binnen de gemeente. De stedenbouwkundig ambtenaar zag hierin een kans om door het aanwijzen van locaties waar meergezinswoningen wél zijn toegestaan de verlinting in de rest van de gemeente tegen te gaan. Het resultaat werd de stedenbouwkundige verordening Wonen in Meervoud die door de deputatie van provincie Vlaams-Brabant werd goedgekeurd in maart 2015.

De verordening bakent twee typen gebieden af waar meergezinswoningen zijn toegestaan. In de dorpskernen (type 1) mogen deze vier verdiepingen hoog zijn, net daarbuiten (type 2) drie verdiepingen. In de rest van de gemeente is het bouwen van meergezinswoningen niet toegestaan. De verordening bevat verder een aantal eisen aan meergezinswoningen om hun kwaliteit te waarborgen (bijvoorbeeld: minimale uitrusting van de woning, eisen aan parkeerplaatsen en collectieve en private buitenruimtes).

De betrokkenen rapporteren dat de verordening succesvol is. Ze is wereldkundig gemaakt aan notarissen en ontwikkelaars en er is veel interesse vanuit die hoek in ontwikkelingsmogelijkheden in Rotselaar. In de uitvoering botste men echter op oppositie van de bevolking, aangewakkerd door het aanzuigeffect van de verordening. Diverse actiegroepen stonden op omdat zij in de komst van de meergezinswoningen een bedreiging van het landelijke karakter van hun gemeente zagen. In hun protest tegen plannen trokken zij ook naar de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Ondertussen zijn er 6 á 7 projecten gerealiseerd en nog een aantal lopende.

Om de bevolking tegemoet te komen werd gewerkt aan een herziening van de nota die met fijnmaziger gebieden zou moeten werken. Dit voornemen werd echter tegengehouden door de lokale politiek en de zones werden juist vergroot in plaats van verkleind. Goedkeuring van een herziening door de deputatie vond plaats in juli 2017.

### Inhoud omgevingsdenken

De scope van Wonen in Meervoud dekt alleen meergezinswoningen. In dat opzicht is de verordening geen goed voorbeeld van omgevingsdenken, omdat er bij verdichtingsvraagstukken op schaal van een hele gemeente veel meer aspecten van de omgeving betrokken kunnen worden. Hier kan op zijn minst al gedacht worden aan mobiliteit, open ruimte en natuur. De achtergrond waartegen de verordening gezien moet worden is kernversterking en het beperken van bouwen in het buitengebied. Omdat dit laatste enkel voor meergezinswoningen geldt en er nog wel verkaveld kan worden voor andere typen bebouwing, blijft dat effect beperkt.



In de eerste ontwerpen bevatte de verordening meer maatregelen op andere vlakken (bijvoorbeeld wonen boven handelsruimtes), maar dit botste op juridische bezwaren van de provincie – zie hieronder bij instrumenten.

Binnen de scope van meergezinswoningen wordt wel een aantal aspecten meegenomen buiten enkel wonen: zo is er een stimulans voor deelauto's in plaats van private parkeerplaatsen, moet er geïnvesteerd worden in collectieve buitenruimte en mag een bepaald percentage grondgebondenwoningen "ingeruild" worden voor een handelsruimte. Dit blijft echter kleinschalig als je het in het licht van ontwikkelingen in een hele gemeente beschouwt.

### **Actoren, samenwerking en organisaties**

Omdat het hier gaat om een verordening opgesteld door de gemeente en een studiebureau is deze casus vrij beperkt als het gaat om samenwerking tussen actoren. De gemeente schreef een opdracht uit en koos voor BUUR als studiebureau.

Het verzet in de gemeente betekende dat er ook binnen de gemeentelijke organisatie voor- en tegenstanders ontstonden van de verordening. Het diensthoofd omgeving voelde zich daardoor niet meer gesteund. Langdurige procedures ondermijnen zowel het draagvlak bij de bevolking als het enthousiasme bij de ambtenaren die het beleid moeten uitvoeren. Het studiebureau was uiteindelijk ook niet gelukkig met de herziening van de nota en vermeldt het project niet op haar website.

### **Instrumenten en financiering**

Als instrument om verdichting te realiseren koos men, op aanraden van het studiebureau, voor een stedenbouwkundige verordening omdat een RUP te zwaar zou zijn. De verordening werd zo een "onofficiële update" van het GRS dat destijds verouderd en sowieso zeer algemeen van aard was. Destijds was het nog niet nodig om voor een stedenbouwkundige verordening een openbaar onderzoek toe te passen. Sinds 1 mei 2017 is dit wel het geval. De wijzigingen aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 8 december 2017 (de zgn. "codextrein") hebben dan weer veranderd dat gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen niet langer hoeven worden goedgekeurd door de provinciale overheid. Zij kunnen alleen nog worden geschorst door provincies en alleen nog worden vernietigd door de Vlaamse Regering.

De provincie stond echter niet toe dat de verordening verschillende sectorale materies integreerde. Zo mocht beleid rond het handelsapparaat er geen deel van uitmaken en ook mocht het document geen visie-paragraaf bevatten. Deze laatste kwam in een toelichtingsnota in de bijlage, kon niet bekrachtigd worden en werd vervolgens genegeerd door de aanvragers. Vergunde projecten werden soms tegengehouden door de provincie en moesten dan politiek vlot getrokken worden, een moeizaam en tijdrovend proces.

In de herziening van 2017 is een afsprakennota verplicht gesteld die eisen stelt aan het communicatie/participatietraject (overleg tussen ontwikkelaar en buurt vóór indienen van een vergunningsaanvraag) en ook van de aanvrager vereist om een klimaatnota toe te voegen volgens de maatstaf duurzaam bouwen van het Vlaams Gewest. Omgevingsdenken sluipt hierdoor iets meer binnen op het projectniveau.

Als kleine gemeente heeft Rotselaar weinig financiële en menselijke capaciteit voor studie- en ontwerptrajecten. Daarom heeft het studiebureau geholpen met het indienen van subsidieaanvragen om de opdracht verder te ondersteunen. De voormalig ontwerper van het

studiebureau stelt dat de gemeente zo “veel voor weinig geld” heeft gekregen. Een projectontwikkelaar stelt dan weer dat op juridisch vlak de verordening door de beperkte capaciteit niet zo goed is doortimmerd als had gekund.

Capaciteit speelt ook een rol op het vlak van de uitvoering van de verordening. Ten tijde van het opstellen was de dienst goed bemand met twee stedenbouwkundig ambtenaren en administratieve medewerkers. Op het moment van deze studie zijn de twee stedenbouwkundig ambtenaren vertrokken en wordt de uitvoering waargenomen door intercommunale Interleuven die er, volgens een betrokken projectontwikkelaar, veel strikter mee om gaat.

De interpretatie van een vergunningsaanvraag is dan ook een onderwerp dat regelmatig ter sprake komt in de interviews rond deze case. Om een kwalitatief project te realiseren is het soms nodig de regels te kunnen interpreteren maar tegelijk ook stevig in je schoenen te blijven staan ten opzichte van aanvragers die de mogelijkheid hebben om juridische stappen te nemen. Het is niet elke gemeente en elke omgevingsambtenaar gegeven om zo sterk te staan.

Ten slotte is op het vlak van financiering relevant dat de verordening vooraf een bepaalde zekerheid geeft aan ontwikkelaars over wat wel en niet mag in de gemeente. Zij voelen zich daarom zekerder om projecten op te starten en investeringen te doen dan in gemeentes waar er geen beleid is vastgelegd.

## BIJLAGE 5 CASEBESCHRIJVING STATIONSOMGEVING, DIEST

### Context en aanleiding

In het provinciaal ruimtelijke structuurplan voor Vlaams-Brabant (2004) is de ambitie opgenomen om een aantal stationsomgevingen in de provincie te transformeren tot aantrekkelijke knooppunten voor vervoer, wonen en persoonsintensieve bedrijvigheid. Diest is één van de vijf omgevingen die hiervoor in aanmerking komt. Na een wedstrijd (2005) wordt bureau BUUR gekozen om een strategisch masterplan (2008) op te stellen voor de stationsomgeving getiteld 'Poort voor Diest en Demer'. Kernelementen van dit plan zijn:

- Ontwikkeling van de stationsomgeving tot multimodale mobiliteitsknoop, in combinatie met verdichting en verweving.
- De stationswijk ontwikkelen tot schakel tussen station en binnenstad
- Heraanleg van het stationsplein en bouw van een nieuw busstation
- Aanleg pendelparking (900 wagens) tussen de sporen en de Fort Leopoldlaan
- Verdichting van het bedrijventerrein Koudijs en nieuwe ontsluiting
- Verdichting van het bestaande woonweefsel
- Vastgoedontwikkeling op de 'strip' met een mix van appartementen, kantoren, handel en recreatie
- De oevers van de Demer ontwikkelen tot een volwaardige publieke ruimte met toegankelijk groen en fietsroute

Het plan wordt vertaald in een provinciaal RUP (2009) met een samenwerkingsovereenkomst tussen de verschillende betrokken partijen. Ondanks deze start duurt het lang tot er realisaties op het terrein zichtbaar zijn. Hier zijn nog een aantal plandocumenten aan vooraf gegaan:

- Inrichtingsplan stationsomgeving, 2011
- Afbakening kleinstedelijk gebied Diest, 2012
- Herziening van het P-RUP, december 2013
- Masterplan, 2018
- Vernieuwde samenwerkingsovereenkomst, 2019

Op het moment van de studie Omgevingsdenken in de Praktijk is er een nieuwe ontsluiting van het bedrijventerrein Koudijs gerealiseerd en zijn de eerste woningontwikkelingen aan de stationsomgeving gestart. Werken aan een nieuw busstation zijn gepland voor 2020.

### Inhoud omgevingsdenken

De verknoping van activiteiten en de doelen voor de herontwikkeling van het stationsgebied maakt deze opgave geschikt voor de integratie van aspecten van omgevingsdenken:

- **Mobiliteit:** verbeteren doorstroom, verplaatsen busstation
- **Bedrijvigheid:** ontwikkelen kantoren langs de strip
- **Wonen:** verdichting middels appartementen, hervestiging woonwagengebouwen
- **Toerisme:** mogelijke vestiging jeugdherberg en versterken fietsroutes langs de Demer
- **Herbestemming:** stationsgebouw
- **Milieu:** aansluiting bij de Demer en Fort Leopold

Het ambitie tot verweving is hier aanwezig, van monofunctionele invulling (station, bedrijventerrein, woningen) wil men naar een meer verweven situatie gaan. De korrel van verweving blijft echter op bouwblokniveau. Niet elk van de aspecten is even dominant. Mobiliteit (locatie busstation De Lijn en parking NMBS) wegen zwaarder door dan de eventuele vestiging van een jeugdherberg. De start van het project dateert van voor de MER-verplichting, toen aandacht voor geïntegreerd denken nog veel minder groot was. Een mogelijk conflict tussen bebouwing en de belangen van de natuur/milieu sector werd vermeden door de bouw van een parkeergebouw te verplaatsen naar een andere plek in het plangebied.

Het plangebied zelf is duidelijk afgegrensd, maar de omgevingsopgave is bedoeld om effect te hebben op de bereikbaarheid vanuit het stadscentrum en naar het achterland via de fietsroutes langs de Demer.

De ontwikkeling van de stationsomgeving is een langdurig proces geweest en het loopt nog altijd. Dit betekent dat de positie en ambitie van sommige actoren gaandeweg wijzigt. Zo kreeg de NMBS te maken met een reorganisatie waardoor haar ambitie om kantoren in stationsomgevingen te ontwikkelen verdween. Ook besloot zij gaandeweg dure oude stationsgebouwen te gaan afstoten, wat een nieuwe uitdaging in het plangebied vormde. Het provinciaal RUP is in de loop van het proces ook herzien waarbij er specifieke aandacht was voor faseringen in de projectrealisatie. Zonder die faseringen was het project te groot om in één keer gerealiseerd te worden. Ten slotte betekent een lange looptijd dat sleutelpersonen in het proces soms van baan veranderen, waardoor opnieuw gecoördineerd moet worden met hun vervangers.

### **Actoren, samenwerking en organisaties**

Er is een groot aantal partners betrokken bij het project, waardoor ook de ambitie tot omgevingsdenken in de praktijk kan worden gebracht. De belangrijkste partners zijn: Provincie Vlaams-Brabant, Stad Diest, NMBS-Holding en De Lijn. Ook betrokken waren de Vlaamse Milieumaatschappij, Interleuven en de Vlaamse Overheid. Voor specifieke delen van het project waren andere partijen betrokken: Toerisme Vlaanderen, ANB en Agentschap Onroerend Erfgoed, Provinciale Dienst Wonen.

De provincie is als initiatiefnemer de voortrekker van het project in goede samenwerking met Stad Diest. Tussen de andere partners is af en toe wel onenigheid ontstaan. Zo was er een conflict over de kosten van het verplaatsen van het busstation tussen NMBS en De Lijn. Agentschap Natuur en Bos en Onroerend Erfgoed protesteerden tegen de ontwikkeling van een parkeergebouw aan de noordzijde van het plangebied. Dat leidde tot een conflict tussen NMBS en AWW dat uiteindelijk is opgelost door de parkeergelegenheid te verplaatsen ten zuiden van de sporen.

In het kader van het project werd een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met de verschillende partijen waarin ieders verantwoordelijkheden staan. De overeenkomst werkt als een soort procesleidraad die de krachtlijnen van het project samenhoudt. Volgens de projectleider van de provincie is dit een goede werkwijze gebleken waardoor er weinig discussie is over wie welke taak moet opnemen.

De Dienst Omgeving bij de stad heeft onvoldoende capaciteit om het project helemaal te trekken. Daarom springt de provincie bij met capaciteit van haar dienst ruimtelijke planning.

Op het gebied van draagvlak hebben Provincie en Stad voorlichtingen georganiseerd rond de ontwikkeling van het gebied aan eigenaars en omwonenden. Deze zijn ingelicht over de plannen en

wat dit zou kunnen betekenen voor (de waarde van) hun gronden. Daarnaast is het project onderwerp geweest van een openbaar onderzoek. Er was ook protest van bewoners tegen de komst van meer woningen, die niet gepaard ging met investeringen in de publieke voorzieningen. Het langdurige proces en de vele aanpassingen aan het masterplan zorgden ook voor een afkalven van het draagvlak.

### **Instrumenten en financiering**

Op het vlak van instrumenten wordt opgemerkt dat de standaard werkwijzen (bestekken, materialen) van de verschillende partijen soms met elkaar conflicteren. Dat ging bijvoorbeeld om de standaard materialen van de NMBS versus die van Stad Diest en De Lijn terwijl de projectleider liever één soort materieelkeuze voor het hele gebied zou zien.

Naast het provinciaal RUP en de verschillende plannen die daaruit voortvloeien is er ook een brownfieldconvenant gesloten voor het gebied. Dit heeft echter in het plangebied niets opgeleverd voor de stad, enkel een financieel voordeel voor de private grondeigenaars vanwege verlaagde registratiekosten.

Conflicten in het project ontstaan vooral op het vlak van financiën over wie wat moet financieren. De provincie is een aantal keren bijgesprongen vanuit een fonds voor ruimtelijke realisaties. Dit kon het proces op moeizame momenten vlot trekken. Een Europese subsidie maakte ontsluiting van het bedrijventerrein naast de site naar de ring van Diest mogelijk. Een strategisch project moet zorgen voor een nieuwe invulling van het stationsgebouw.

## BIJLAGE 6 CASEBESCHRIJVING HOOG KORTRIJK

### Context en aanleiding

Hoog Kortijk is het gebied ten zuiden van de stadskern van Kortrijk. Omdat de uitbreidingsmogelijkheden van de stad naar het noorden toe beperkt zijn, zijn er hier vanaf de jaren 1970 diverse grootschalige stedelijke en regionale functies ge(her)lokaliseerd, zoals de Kortrijk Xpo, bedrijventerreinen Kennedypark en Beneluxpark, diverse ontspanning en winkels zoals Kinopolis en Decathlon, opleidingsinstellingen KULAK en VIVES, een Topsporthal, en Crematorium en begraafplaats. De meest recente grootschalige toevoeging is het ziekenhuis AZ Groeninge waarvoor een aparte bypass op het op- en afrittencomplex (Het 'ei' van Kortrijk) werd gerealiseerd.

Het gebied is ontwikkeld op maat van de auto. Het ligt langs de E17 en deze bereikbaarheid is een troef voor de bedrijven op de site. Met andere vervoersmodi is het echter minder goed bereikbaar. De individuele kavels zijn groot en er is weinig aantrekkelijke verblijfsruimte voor de gebruikers.

Begin 1990 werd door het Kortrijkse stadsbestuur en de Intercommunale Leiedal beslist om Hoog Kortrijk als een samenhangend stadsdeel te ontwikkelen en de band met de binnenstad te versterken. Het plan beoogde om de verspreide functies tot een stedelijk geheel samen te brengen. Men had een versterkte band met de binnenstad op het oog had langs een Noord-Zuidas "zodat beide polen van het oude en het nieuwe elkaar verrijken en één geheel uitmaken". Dit ging gepaard met de oprichting van een VZW Hoog Kortrijk. De Italiaanse stedenbouwkundige Bernardo Secchi werd aangeduid als ontwerper. Dit plan kon echter niet verhinderen dat Hoog Kortrijk kampt met de realiteit van de functiescheiding die het een kind van zijn tijd maken. Het heeft grote percelen en parkings, een dominante positie voor de auto, minder goede bereikbaarheid met de fiets en het openbaar vervoer, weinig eigen identiteit, eenzijdig en versnipperd groen, een gebrek aan aangename verblijfsruimte en geen band met de binnenstad.

Ook dit decennium is het gebied onderwerp geweest van studies en visieprocessen. In 2012 beoogde een serie workshops onder leiding van Bruno De Meulder (KUL) toe te werken naar een masterplan. Hierin werden tal van perspectieven opgenomen: landschap, verbeterde auto- en fietsmobiliteit, hoogwaardig openbaar vervoer, verdichting van de bestaande functies tot een kennis-as en ontwikkeling van een robuuste groenstructuur. Dit masterplan raakte echter verstrikt in de gemeentelijke verkiezingsstrijd van 2012 en werd nooit goedgekeurd. In recentere jaren figureerde Hoog Kortrijk in de strategische projecten rond mobiliteit in de regio RECOVER en RECOVER+, het project Contrei (een toekomstvisie gericht op duurzame transitie in de regio), het complexe project KR-8 gericht op het verbeteren van de doorstroom op de Kortrijkse ring en recent in het Europese project SHARE-North. In het kader van het laatste project is het initiatief "Hoog Kortrijk Morgen" opgestart, dat samen met de gebruikers van het gebied probeert problemen "van onderop" aan te pakken. In eerste instantie richt men zich op de mobiliteit op de site, maar andere initiatieven (bijvoorbeeld aangename verblijfsruimte) zijn ook mogelijk.

### Inhoud omgevingsdenken

Het gebied biedt de mogelijkheid voor de integratie van een groot aantal aspecten van omgevingsdenken. Belangrijke aspecten zijn:

- Mobiliteit, zowel auto fiets als openbaar vervoer
- Economisch potentieel (bedrijven, vrijetijdsbesteding en winkels)
- Potentieel voor publieke functies zoals zorg (ziekenhuis) en onderwijs

- Bescherming van open ruimte, klimaatbestendigheid en biodiversiteit (o.a. verdichten en werken aan groenstructuur)

Het gebied bedient niet alleen de stad, maar heeft ook een regiofunctie. Door de schaal wordt een landschapsbenadering mogelijk. Er is echter wel een spanningsveld tussen de ontwikkelhorizonten van de verschillende functies. Het realiseren van bedrijvigheid gebeurt op relatief korte termijn (1/2 jaar) terwijl projecten voor natuur(compensatie) soms wel 25 jaar kunnen vergen voordat ze volwassen zijn. Ondanks de intenties van de vele plannen is het nog niet goed gelukt om de verschillende omgevingsaspecten te integreren. Dit heeft onder andere te maken met de bestuurlijke context waarin veel grote en kleine spelers actief zijn.

### **Actoren, samenwerking en organisaties**

Ook de laatste jaren is er geen gebrek aan studies en visievorming voor Hoog Kortrijk. Bij de diverse partijen is er ambitie om te werken aan verdichting en opwaardering in een geïntegreerde benadering, maar toch blijven realisaties op het terrein achter. Dat heeft te maken met de complexe bestuurlijke context (stad, intercommunale, belang randgemeenten, vervoersregio) waardoor het soms moeilijk is om te weten wie er aan zet is. De voortgang van het proces is op deze manier sterk afhankelijk van individuen. In het verleden was er bijvoorbeeld een goede samenwerking tussen de burgemeester en de directeur van Leiedal. Die samenwerking kan echter ook onder druk komen te staan omdat Leiedal zowel de belangen van de stad als haar randgemeenten moet vertegenwoordigen. Voorts laat de ervaring met het masterplan zien dat plannen op het “juiste moment” in de legislatuur moeten komen, anders zijn er geen beslissingen mogelijk.

Anderzijds is niet iedere speler op het terrein vertegenwoordigd. Bewoners in en rond Hoog Kortrijk en de kleinere bedrijven worden niet betrokken in het planningsproces. Georganiseerde participatie vindt nog (te) vaak plaats op het moment dat de plannen al gemaakt zijn. Ook Natuurpunt voelt zich niet vertegenwoordigd in eerdere visievormingsprocessen en is vragende partij voor een geïntegreerde benadering mét natuur. De lange duur van processen maakt dat het draagvlak afkalft. De grote actoren op het terrein (onderwijsinstellingen, bedrijven) willen juist ontwikkelen op het moment dat het hun uitkomt en willen niet wachten op een complex beleidsproces. Zij hebben ook hun eigen banden met de politiek en het beleid waardoor sommige acties versneld kunnen worden, maar die zijn niet altijd afgestemd met de andere spelers op het terrein.

Bij de stad is er wel voldoende capaciteit voor het voeren van planningsprocessen (binnenkort uitgebreid met een programmeurregisseur biodiversiteit en klimaat). Dit is anders bij de kleine omliggende gemeenten, die taken uitbesteden aan Leiedal. Het inschakelen van een participatiebureau in het initiatief Hoog Kortrijk Morgen levert nieuwe energie op en creëert bereidwilligheid bij de bedrijven om mee te werken aan het verbeteren van het gebied. Binnen Leiedal is de interne samenwerking met andere afdelingen niet altijd evident. De respondenten melden dat de samenwerking met het Vlaamse niveau soms veel tijd kost, dat het mandaat van de Vlaamse ambtenaren soms onvoldoende is om zwaarwegende beslissingen nemen en dat er vanuit Vlaanderen ook nog niet één geïntegreerde visie wordt gestimuleerd.

### **Instrumenten en financiering**

***Deze casus bevat een spanning tussen de*** standaard werkwijzen en – bestekken van verschillende partijen (AWV, De Lijn, Stad Kortrijk).



*Naast de bekende planningsinstrumenten zijn er ook minder voor de hand liggende instrumenten die de ontwikkeling van de omgeving beïnvloeden:*

- De CAO van het nieuwe ziekenhuis AZ Groeninge voorzag origineel een eigen parkeerplek voor elk personeelslid met daardoor een grote impact op de mobiliteit in het gebied en de ruimte die het parkeergebouw zou innemen. Later is dit beleid gewijzigd om een meer flexibele keuze tussen vervoersmodi te geven.*
- Een stadscontract tussen Stad Kortrijk en de Vlaamse Regering rond de ontwikkeling van het ziekenhuis werkte als instrument en hefboom voor geïntegreerde samenwerking.
- *Leiedal beschikt in het gebied over voorkooprecht, wat een stok achter de deur kan vormen om vernieuwende oplossingen te stimuleren.*

De respondenten vragen niet naar nieuwe instrumenten vanuit Vlaanderen, maar wel naar (juridische) ondersteuning om deze instrumenten in te zetten. Ook noemt men de wens naar verhandelbare ontwikkelingsrechten (op maat van Kortrijk) om effectief woongebieden te kunnen gaan schrappen.

Voor de toekomst doet een aantal maatschappelijke ontwikkelingen zich ook voelen op het terrein van Hoog Kortrijk:

- Er is meer aandacht nodig voor een veerkrachtige ruimte die klimaatverandering kan opvangen.
- De Stad en Leiedal willen graag de nog bestaande open ruimte behouden.
- Onder de technologische bedrijven op het terrein is er een strijd om gekwalificeerde arbeidskrachten en dat betekent dat bedrijven meer bereid zijn om te denken over innovatieve modal-shift oplossingen (inruilen salariswagens, periodieke mobiliteitskeuze, dubbele fietsvergoeding, delen parkeerterreinen) en gemotiveerd zijn iets te doen aan de aantrekkelijkheid van de bedrijventerreinen.

Een omgevingsbeleid kan proberen deze ontwikkelingen te incorporeren en aan te moedigen.

Op vlak van financiering is er een knelpunt betreft het aanleggen van de gewenste hoogwaardig openbaar vervoer verbinding tussen het gebied en het station. Hier is geen budget voor, waardoor veel studenten en werknemers met de auto blijven komen. Respondenten wijzen er ook op dat een geïntegreerde werking wellicht ook meer geïntegreerde geldstromen vereist en dat de “projectificatie” van geldstromen het moeilijk maakt om te werken aan structuren en een draagvlak op lange termijn. Projectgeld is vaak bestemd voor medewerkers (“uren”) en niet voor uitvoering, maar soms is uitvoeringsbudget gewenst. Tegelijk wordt het moeilijker om grote ingrepen te doen in de gebouwde structuur vanwege de verhoogde planschade in het Instrumentendecreet. Anderzijds kan het wel nuttig zijn om de grote spelers op het terrein mee te laten betalen aan verbeteringen omdat ze dat meer betrokken maakt.

# BIJLAGE 7: TECHNISCHE HAALBAARHEIDSSCAN ENERGIE- OPWEKKING IN ONTGINNINGSGEBIEDEN

*SWECO, Daan Ongkowitzojo, Tom Van Den Noortgaete*

## 1. Inleiding

Ontginningsputten gebruiken voor energiebuffering (elektriciteit of warmte), al dan niet in combinatie met energieopwekking via zonnepanelen of windenergie, is een relatief nieuw concept dat in Vlaanderen nog niet toegepast wordt. De vraag stelt zich wat het potentieel ervan is binnen de energietransitie in Vlaanderen en hoe het omgevingsbeleid hiertoe kan bijdragen.

In deze nota wordt de focus gelegd op elektriciteitsproductie (en buffering) d.m.v. zonne-energie (floating PV) en waterkracht (pumped storage). Windenergie wordt niet behandeld omdat een dergelijke ontwikkeling nauwelijks verschilt met een standaard onshore windproject.

Het aanwenden van de ontginningsput t.b.v. een thermische buffer wordt ook buiten beschouwing gelaten omdat ook hier de projectaanpak weinig verschilt met standaard ondiepe geothermietoepassingen. Deze kennis is m.a.w. reeds voorhanden.

Andere technologie voor het aanbieden van opslag- en flexibiliteit op de energiemarkt, zoals batterijen (stationair, transport), power to gas (waterstof), etc. zijn onafhankelijk van een ontginningsputconfiguratie waardoor we ze niet verder behandelen. Het is echter wel van belang om op te merken dat elk van deze technologieën, of een combinatie daarvan, in beschouwing genomen kan worden maar per case meer of minder voordelig kan zijn qua rentabiliteit.

Voor zowel floating PV als waterkracht (pumped storage) wordt onderzocht of het haalbaar is om deze technologie toe te passen t.h.v. een ontginningsput. Hierbij wordt rekening gehouden met de technische en economische randvoorwaarden. Minstens even belangrijk is het om vervolgens ook de randvoorwaarden vanuit het beleid, bijvoorbeeld met betrekking tot milieu en ruimte te behandelen. Vragen als: 'Kan voor het concept een integrerende 'omgevingsvisie' voor Vlaanderen opgemaakt worden wat betreft wenselijkheid en haalbaarheid?' of 'Welke aanpassingen aan welk beleid/regelgeving zijn noodzakelijk?' verdienen hierbij een antwoord te krijgen. De randvoorwaarden uit beleid worden behandeld in het hoofddocument.

## 2. Waterkracht d.m.v. pumped-storage

### 2.1 Algemeen

Energiewinning door middel van waterkracht kan op twee principiële verschillende wijzen gebeuren. De energie kan gewonnen worden uit een hoogteverschil (verval) zoals bijvoorbeeld in het geval van een boven- of benedenbekken (Centrale van Coö), maar ook ter hoogte van een kunstwerk in een rivier (centrales in de Maas) of door het benutten van getijdenverschil (centrale La Rance in Frankrijk). Hierbij wordt de potentiële energie in het water gebruikt om energie op te wekken.

Een tweede manier is om energie te halen uit de rivierstroming (snelheid in het water). In dit geval wordt de kinetische energie in het water gebruikt.

Het te installeren vermogen van een waterkrachtcentrale is evenredig met het product van het debiet ( $Q$ ) door en het (netto) verval ( $H_n$ ) over de centrale.

$$P = \eta_t \cdot \rho \cdot g \cdot Q \cdot H_n$$

In deze formule staat  $g$  ( $m/s^2$ ) voor de gravitatie en  $\rho$  ( $kg/m^3$ ) voor de dichtheid, beiden constanten. Het totale rendement  $\eta_t$  geeft de verhouding weer van het aangeboden vermogen van de waterstroom tot het opgewekte elektrisch vermogen.

Waterkrachtcentrales behalen zeer hoge rendementen. Het selecteren van een technologie (turbine / motor) is afhankelijk van een aantal variabelen waaronder debiet en verval in eerste instantie bepalend zijn.

### 2.2 Pumped-storage

Een ontginningsput kan aangewend worden als een bekken. Bij afwezigheid van een waterloop, zal een tweede bekken nodig zijn om te fungeren als boven- of benedenbekken.

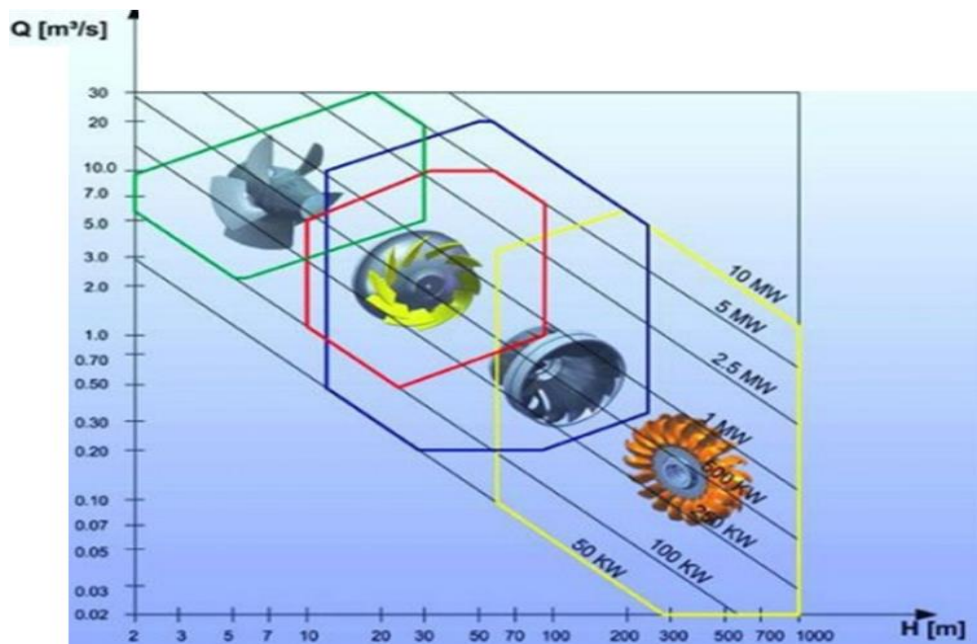
Daarnaast zal de waterkrachtcentrale in beide richtingen moeten werken. Het water dat geturbineerd is, zal nadien opgepompt moeten worden. In dat geval spreekt men van een pumped-storage centrale. Een voorbeeld van een dergelijke type centrale is de Coö-Centrale (Coö-Trois-Ponts). Op internationaal vlak is pumped-storage een gebruikelijke technologie voor opslag- en flexibiliteitsdoeleinden. In 2018 zijn er wereldwijd 48 landen die extra capaciteit in gebruik genomen hebben (Europa: 2,2 GW extra) wat aantoont dat deze vorm van opslag nog steeds het grootste aandeel inneemt op de energiemarkt. In onze omringende landen, zijn vooral Frankrijk en Duitsland koplopers. Een overzicht van de pumped-storage centrales is te vinden op de website van IHA<sup>1</sup> (International Hydropower Association).

Aangezien de volumes van beide bekken bepalend zijn om de haalbaarheid van een dergelijke pumped-storage centrale te onderzoeken, is de keuze gemaakt om met een concrete ontginningsput te werken.

De Vlaamse Overheid heeft hiervoor een selectie van een aantal ontginningsputten doorgevoerd. Van de weerhouden voorbeelden zijn de hoogteverschillen tussen het maaiveld en een fictief waterpeil in een ontginningsput vaak 10 tot 40 m. Dat bewijst dat de vervallen voldoende zijn om pumped-storage verder te onderzoeken. De technologie die typisch gebruikt worden voor dergelijke vervallen is de Francis technologie. (Eventueel kan de Kaplan of Pelton technologie ook overwogen worden.)

---

<sup>1</sup> International Hydropower Association (IHA) <https://www.hydropower.org/statusreport>



**Figuur 1** Overzicht van de waterkrachttechnologie voor grotere vervallen. Van links naar rechts: Kaplan, Francis en Pelton technologie.

### 2.3 Mogelijkheden voor pumped-storage ontginningsput

#### Verval bij een ontginningsput

Om een waterkrachtcentrale bij een ontginningsput mogelijk te maken dient er een boven- en benedenbekken gevormd te worden. De ontginningsput kan fungeren als benedenbekken. Theoretisch kan het bovenbekken op een aantal manieren gevormd worden:

1. Ofwel wordt de ontginningsput via een dijk gesplitst in 2 putten, waarvan een put gevuld wordt om zodoende een bovenbekken te creëren;
2. Ofwel wordt een bovenbekken gevormd op een terrein naast de ontginningsput, al dan niet opgevoerd;
3. Ofwel kan een link gelegd worden met een hoger of lager gelegen (getijden) rivier.

Aangezien de opslagvolumes in scenario 1 kleiner zijn in vergelijking met scenario 2 en scenario 3 locatie-gebonden en dus schaarser is, wordt er geopteerd om scenario 2 verder uit te werken.

In de fictieve case wordt de situatie meer in detail beschouwd. Via onze FME en GIS modellen kan het volume van de ontginningsputten berekend worden. Er kan m.a.w. bepaald worden hoeveel water er opgeslagen kan worden.

Vanuit deze uitgangsgesgevens kan vervolgens het bovenbekken gedimensioneerd worden. In functie van de contouren van het maaiveld en de hoogte van de fictieve dijken kan de oppervlakte bepaald worden dewelke overstromd zal worden.

In het geval van deze case leidt dit tot de volgende dimensionering:

- Benedenbekken (ontginningsput):
  - Volume: 290.000 m<sup>3</sup>.
  - Hoogte t.o.v. bodem: 12 m.
- Fictief bovenbekken
  - Gemiddelde hoogte dijken: 6m.
  - Oppervlakte bekken: 4,8 ha.
- Gemiddeld verval: 27m.

Bemerk dat bij het ontwerp van het boven- en benedenbekken rekening gehouden dient te worden met de stabiliteit van de dijken / taluds en eventueel de waterdichtheid. De impact op de investeringskosten is in voorliggende fictieve case als generiek beschouwd, maar in een vervolgfase zal per site een specifiek onderzoek moeten gebeuren naar de technische inpassing.

Voor de fictieve business case wordt er gerekend met een investering van 7 miljoen euro voor de aanleg van de energiecentrale, boven- en benedenbekken. Om de rentabiliteit van deze fictieve configuratie te bepalen kunnen er 3 scenario's doorgerekend worden.

#### Scenario 1: Base-load centrale

In dit geval wordt de centrale gedimensioneerd om zo lang als mogelijk stroom op te wekken. Als het watervolume verplaatst is, is het de bedoeling dat via een omvangrijkere pompcentrale het water tijdens de daluren terug omhoog gepompt wordt. Deze benadering levert met het geven volume volgende technische karakteristieken op voor de turbine:

- Debiet: 1 m<sup>3</sup>/s;
- Opgesteld vermogen: 230 kW
- Draaiuren: 82 u/cyclus.

De pompcentrale wordt gedimensioneerd op 2 MW om tijdens een dalperiode (ca 10 uren). Het watervolume terug te verplaatsen naar het bovenbekken.

#### Scenario 2: Piek/dalcentrale

De piek/dal centrale maakt gebruik van het prijsverschil tussen dag- en nachttarief. Dat betekent dat de centrale overdag turbineert en 's nachts water oppompt. In vergelijking met de base-load centrale, zal nu ook de turbine zo gedimensioneerd worden dat gedurende enkele uren het water verplaatst kan worden. Het opgesteld vermogen voor de waterkrachtcentrale bedraagt desgevallend 1,7 MW.

#### Scenario 3: Capaciteitscentrale

Omwille van o.a. het aandeel hernieuwbare energie in onze energiemix is het elektriciteitsaanbod grilliger waardoor reserves of te wel flexibele energiesystemen op de markt ingeschakeld worden om vermogen bij of af te schakelen. Bijschakelen is nodig wanneer de real-time levering in het energiesysteem niet genoeg is om aan de totale vraag te voldoen. Vermogen verlagen gebeurt in het geval van een elektriciteitsoverschot op het net. Deze gecontroleerde sturing van het verbruik wordt vraagsturing of demand-response genoemd. Onderstaande tabel toont een overzicht van het systeem

**Tabel 1 Overzicht van de reservemarkt van Elia.**

Type reserve	Europese naam	Vereisten
<b>Primaire reserve (R1)</b>	FCR (Frequency Containment Reserve)	Indien de netfrequentie afwijkt van de referentiefrequentie (50 Hz in Europa) worden deze reserves aangesproken om de frequentie-afwijking te beperken: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reserve dient binnen 30 seconden volledig geactiveerd te zijn;</li> <li>✓ Up en down regeling;</li> <li>✓ Minimale beschikbaarheid vermogen 15 minuten, maximaal 30 minuten.</li> <li>✓ Totale FCR reserve BE ca 100 MW</li> </ul>
<b>Secundair reserve (R2)</b>	aFRR (Automatic Frequency Restoration Reserve)	Via deze reserves is het de bedoeling dat de frequentie-afwijking hersteld wordt. <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ time-stamped scheduled active power output, minimal 4 uur levering;</li> <li>✓ Minimaal beschikbaar vermogen 1,5 MWe</li> </ul>
<b>Tertiare reserve (R3)</b>	mFRR (Manual Frequency Restoration Reserve)	Deze reserves zijn bedoeld om belangrijke onbalansen en congestieproblemen op te lossen. Deze reserves zijn niet van toepassing voor onze schaal van pumped-storage.

Het FCR en aFRR opzet is mogelijk met een pumped-storage centrale omdat met een dergelijke configuratie zowel vermogen bijgeschakeld of vermogen verlaagd kan worden conform de vooropgestelde eisen.

Voor dit scenario dimensioneren we de centrale opnieuw op de configuratie zoals gebruikt in de piek-/dal centrale.

## 2.4 Conclusies en aanbevelingen

Onderstaande tabel toont de resultaten van de techno-economische analyse.

		Base-load centrale	Piek/dal centrale	Capaciteitscentrale
<i>Turbine</i>				
Debiet	m <sup>3</sup> /s	1,00	8,00	8,00
Volume bovenbekken	m <sup>3</sup>	288.651	288.651	288.651
Hoogte bovenbekken	m	6,00	6,00	6,00
Opgesteld vermogen	kW	233	1.738	1.738
Turbineringstijd	h	80,18	10,02	-
Opbrengst/cyclus	MWh	11,71	15,22	-
Jaarlijkse opbrengst	GWh	1,00	5,28	-
<i>Pomp</i>				
Opgesteld vermogen	kW	2.404,91	2.404,91	1.000
Jaarlijks verbruik	GWh	2,39	7,31	0,2
<i>Financieel</i>				
Revenu E-verkoop	k€	52,75	332,51	-
E-aankoop pomp	k€	102,92	314,12	10,6
R1 potentieel	k€	10,22	76,10	456,63
<b>Opbrengst</b>	<b>k€</b>	<b>-39,95</b>	<b>94,50</b>	<b>446,03</b>

We kunnen concluderen dat een base-load en een piek-/dalcentrale in de context van de huidige marktcondities en exclusief subsidiemechanismen niet te rentabiliseren zijn omwille van de forse investeringen versus de beperkte opbrengsten.

Met terugverdientijden van 10 tot 15 jaren, blijkt de capaciteitscentrale door in te spelen op de FCR markt (reservemarkt) aantrekkelijker.

Om de case verder te optimaliseren kan gekeken worden naar synergiën zoals:

- Grondverzet: in welke mate kan de investeringskosten van de bouw van het bovenbekken geoptimaliseerd worden?
- Combinatie met wind en zon: hoe kan de pumped-storage centrale fungeren als een lokale buffer van win en (drijvende) zonne-energie.
- Getijdenenergie: indien locatie nabij een getijdenrivier liggen kan de getijdenwerking benut worden om extra energieproductie te genereren met de bestaande turbine-installatie.

### 3. Zonne-energie d.m.v. floating PV

#### 3.1 Algemeen

Floating PV, of te wel drijvende photo-voltaïsche zonnepanelen, zijn letterlijk panelen die via een drijvende constructie op een wateroppervlak geïnstalleerd worden. Zodoende kunnen dergelijke oppervlaktes aangewend worden voor elektriciteitsproductie.

Een dergelijke constructie bestaat uit een aantal vloten met daarop de PV-panelen geïnstalleerd. De vloten worden via een verankeringsmechanisme aan de bodem of oever in positie gehouden. Via elektriciteitskabels wordt de elektrische energie, via de omvormer en de transformator, op het net geïnjecteerd.

De belangrijkste aandachtspunten bij floating PV zijn veiligheid (water geleidt elektriciteit) en men dient rekening te houden met de ecologische aspecten:

- effecten op volgens (verstoring aanvlieg-, rust- en foerageergebied, gebruik als rustplaats, risico op verstrikking of verdrinking, gebruik als nestplaats, etc.);
- effecten op onderwaterleven en insecten (reflectie, verminderde lichtinval, etc.);
- effecten op oeverzones, onderwaterbodembodem (bekabeling, verankering, etc.).

Lettende op bovenstaande context, brengt floating PV ook een aantal voordelen met zich mee:

- omwille van het koelende effect van het water, is de efficiëntie van de panelen iets hoger;
- daarnaast wordt er nauwelijks beslag gelegd op landoppervlakte.

Onderstaande figuur toont een dergelijke installatie. Internationaal zijn er meerdere voorbeelden te vinden. In Nederland<sup>2</sup> bijvoorbeeld is recent een 14,5 MWp in operatie genomen te Zwolle en is een 8,5 MWp installatie in Groningen in aanbouw. In de Frankrijk is de eerste floating PV installatie, goed voor 17 MWp, reeds operationeel sinds 2011 in de gemeente Piolenc.



**Figuur 2: Voorbeeld van een floating PV centrale. Rechts: voorbeeld van de bestaande centrale te Sibelco. Links: voorbeeld van een centrale op een bufferbekken.**

<sup>2</sup> <https://renewablesnow.com/news/>



### **3.2 Zonne-energie**

In onze voorbeeldcase zijn er meerdere mogelijkheden voor photo-voltaïsche installaties. Kijkende naar het terrein kunnen 3 locaties ontwikkeld worden :

- Locatie 1: 1,44 ha, zonnepanelen op vast ondergrond. Potentieel vermogen: 1,22 MW.
- Locatie 2: 1,3 ha, zonnepanelen op vaste ondergrond. Potentieel vermogen 1,12 MW.
- Locatie 3: 5,5 ha, drijvende zonnepanelen, potentieel vermogen 2,22 MW.

Rekening houdende met de restricties rond fauna en flora en abiotische aspecten gaan we uit van een maximale benutting van 40% van het wateroppervlak. In dat geval is het potentieel op te stellen vermogen 2,22 MW.

Het totaal te installeren vermogen is hierdoor 4,5 MW, goed voor een jaarlijkse energieproductie van ca 4,5 GWh.

### **3.3 Conclusie en aanbevelingen**

De investering voor een dergelijke 4,5 MW centrale zou ongeveer 6 miljoen euro inhouden. Met een jaarlijkse opbrengst van 650 k€ is een dergelijke oplossing haalbaar.

Indien t.h.v. de ontginningsput gekozen worden voor drijvende zonnepanelen, dient men rekening te houden met pijlschommeling van het wateroppervlak. M.a.w. de combinatie met een capaciteitscentrale is niet mogelijk.

## BIJLAGE 8 VERSLAGEN STUURGROEPEN

### 8.1 VERSLAG STARTOVERLEG 01-03-2019

#### Aanwezig<sup>3</sup>

Naam	Organisatie	
Wouter Bervoets	IDEA Consult	Aanwezig
Clemens de Olde	IDEA Consult	Aanwezig
Bart Van Herck	IDEA Consult	Aanwezig
Karel Debaere	Expert	Aanwezig
Hans Leinfelder	Expert – KU Leuven	Aanwezig
Rutger Baeten	VITO	Aanwezig
Ludo Vanongeval	Departement Omgeving – VPO	Aanwezig
Johan D'Hondt	Departement Omgeving – VPO	Aanwezig
Jan Van Roo	Departement Omgeving – VPO	Aanwezig
Francoise Vermeersch	Departement Omgeving – SID	Aanwezig
Helena Bieseman	Departement Omgeving – VPO	Aanwezig
Katrien Cooman	Departement Omgeving – SID	Aanwezig
Peter Vervoort	Departement Omgeving – VPO	Aanwezig
Helena Van Pottelberge	Departement Omgeving – GOP	Aanwezig
René van der Lecq	Departement Omgeving – BJO	Aanwezig

#### Agenda

9u30	Kennismakingsronde
9u45	Situering van de opdracht en de aanpak
10u00	Inbreng van inzichten rond Omgevingsdenken/Omgevingsbeleid vanuit drie afdelingen binnen het departement <ul style="list-style-type: none"><li>▶ Peter Vervoort, Vlaams Planbureau voor de Omgeving (VPO)</li><li>▶ Rene Vanderlecq, Beleidsondersteuning en juridische ontwikkeling (BO)</li><li>▶ Françoise Vermeersch, Strategie, Internationaal Beleid en Dierenwelzijn (SID)</li></ul> Reflecties op deze voorzetten vanuit het IDEA-expertenteam
11u00	Toelichting van de cases binnen de opdracht en dilemma's die daarin aan bod komen. Aanscherpen van de onderzoeksvragen: <ul style="list-style-type: none"><li>▶ Op niveau van elk van de drie cases afzonderlijk;</li><li>▶ Op niveau van de opdracht (omgevingsbeleid: dilemma's, instrumenten,...)</li></ul>
12u15	Einde

#### 1. Kennismaking

Iedereen stelt zichzelf voor.

Bij de voorstelling van IDEA gaat ook aandacht naar twee referentieprojecten die IDEA uitvoerde rond omgevingsbeleid en omgevingskwaliteit. Beiden bevatten bruikbare inzichten en kaders:

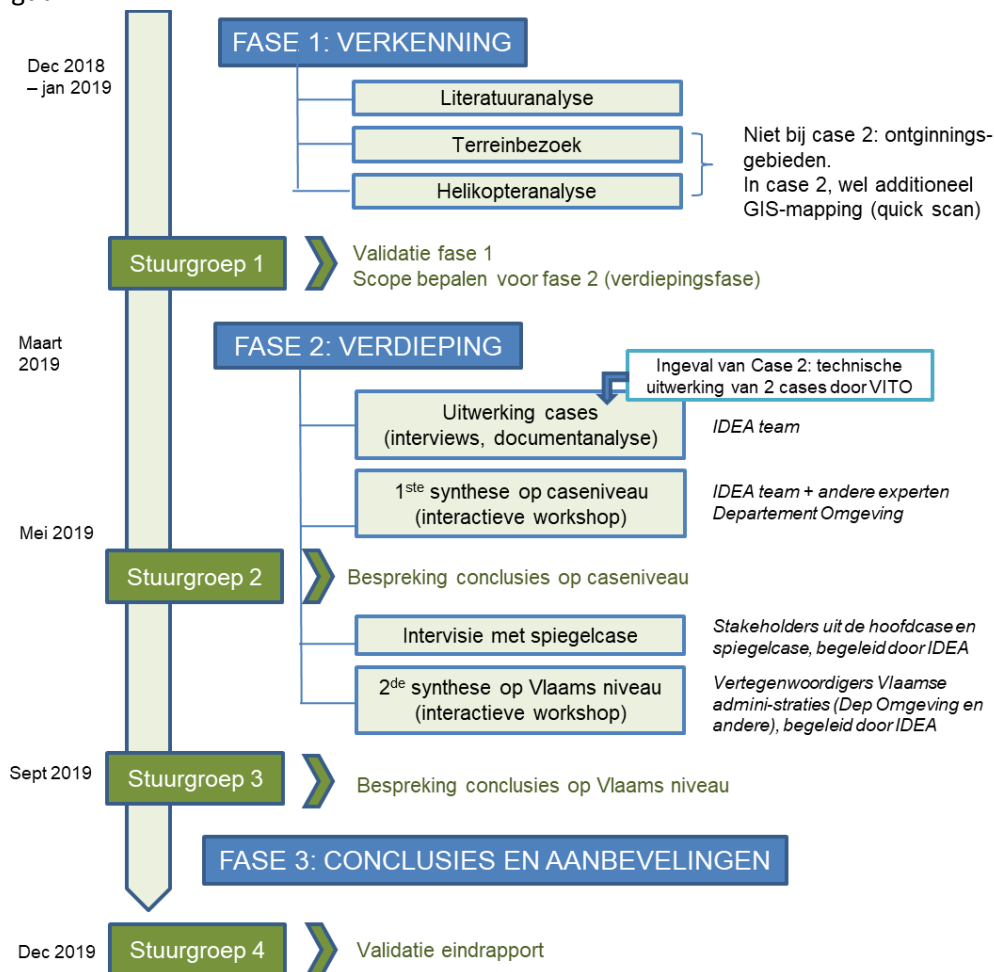
- ▶ Inhoudelijke en organisatorische invulling van het Omgevingsbeleid (2015, in opdracht van het Departement Omgeving);

<sup>3</sup> VPO Vlaams Planbureau voor Omgeving; BJO Afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische ondersteuning; SID Afdeling Strategie, Internationaal beleid en Dierenwelzijn; GOP Afdeling Gebiedsontwikkeling, omgevingsplanning en -projecten. Meer info over de afdelingen: <https://www.omgevingvlaanderen.be/opdracht-en-organisatie>

- ▶ Operationalisering van het begrip omgevingskwaliteit in de gebiedsgerichte projecten van VLM (2014, in opdracht van VLM).

## 2 Situering van de opdracht

Bart Van Herck geeft toelichting bij het opzet en het verloop van de opdracht, zie onderstaande figuur.



## 3 Actuele oefeningen en inzichten rond omgevingsdenken binnen het Departement

We nemen kennis van actuele trajecten die lopen binnen het Departement rond 'Omgevingsbeleid'.

Er zijn achtereenvolgens toelichtingen van;

- ▶ Peter Vervoort (VPO);
- ▶ René Van der Lecq (BJO);
- ▶ Françoise Vermeersch (SID).

### Peter Vervoort

Peter brengt een aantal inzichten aan vanuit overwegend Nederland, maar ook andere landen. Basis is het studiewerk van Kristin Lefebber (provincie Limburg): 'Prospectie rond internationale omgevingsplanning'.

Interessante vragen en thema's vanuit dit traject die kunnen meegenomen worden in dit onderzoek:

- ▶ **Capaciteit.** Een integrale afweging is in de praktijk niet evident omwille van gebrek aan capaciteit op lokaal niveau of binnen partnerschappen;

- ▶ **Governance.** De vraag stelt zich, wat moeten we regelen op welk niveau (lokaal, Vlaams)? Daarnaast: hoe organiseren we de interbestuurlijke samenwerking?
- ▶ **Schaal.** Wat moeten we op welke gebiedsschaal aanpakken?
- ▶ **Omgaan met onzekerheid:** is omgevingsdenken niet inherent complex en zal onzekerheid er niet altijd deel van uitmaken?

#### René Van der Lecq (BJO)

Uit de uiteenzetting van René komen drie vragen naar voor ten aanzien van deze opdracht:

- ▶ Welke grenzen van de fysieke leefomgeving worden best centraal (VL) benoemd (normen, normatieve doelen)? Welke grenzen zijn minder absoluut en zijn gebaat bij ruimte om tot creatieve en innovatieve oplossingen te komen?
- ▶ Hoe ziet een lokaal partnerschap er uit? Betrokkenheid overheden, experts, middenveld, ondernemers, burgers, ... ? Hoe werkt de dynamiek? Sleutels tot succes?
- ▶ Hoe komt coherentie (horizontaal, vertikaal, instrumenteel) in de praktijk tot stand? Rond wat wordt gebrek aan coherentie problematisch ervaren? Hoe kan de verdere integratie richting een omgevingsbeleid een coherente uitvoering bevorderen? Integratie rond welke thema's is prioritair? Enkel ruimte + milieu? Meer?

#### Françoise Vermeersch (SID)

Françoise geeft toelichting bij Strategie O, een ontwikkelingstraject waarbij verschillende collega's en afdelingen van het departement de visie, missie en strategie van Omgeving verfijnen. De inzichten zijn 'under construction' en evolueren van vergadering naar vergadering.

- ▶ Stromen (productie, consumptie, mensen, bio-stromen, waterstromen,...) en componenten (object, subject, context) bepalen de ontwikkelingsdynamiek en geven vorm aan de omgeving;
- ▶ Een veerkrachtig systeem als objectief. Een juist evenwicht vinden (geen overshoot, geen shortfall). Via stromen en componenten dit veerkrachtig systeem vorm geven. Kenmerken van een veerkrachtig systeem: cyclisch (toekomstwaarde), polycentrisch (nabijheid), productief (optimaliseren).
- ▶ Het subject als hefboom en katalysator: een toolbox met sturende, oriënterende en mobiliserende factoren. Tools, expertise en partners als middelen.

Vraag: kan Systeem O als theoretisch kader worden afgetoetst in een van de cases?

#### Bespreking

- ▶ Strategie O is interessant, maar de klassieke dilemma's blijven aanwezig: deze keer tussen polycentrisch (ruimte), productie (economie) en cyclisch (leefmilieu en energie).
- ▶ De gebruikte terminologie wordt niet door iedereen op dezelfde manier begrepen. Dit project zal ook een toegevoegde waarde zijn in het verdichten van de zienswijzen, het begrippenkader en het taalgebruik van medewerkers van de voormalige departementen LNE en Ruimte.

#### 4 Toelichting thema's en cases

Deze opdracht richt zich op drie thema's, met daarbinnen cases. Er vindt een gedachtenwisseling plaats rond geschikte cases per thema.

- ▶ Thema 1: Verweving en verdichting van functies;
- ▶ Thema 2: Energie als nabestemming voor ontginningsgebieden;
- ▶ Thema 3: Locatiekeuze voorzieningen of activiteiten.

#### Thema 1: verweving en verdichting van functies

We hanteren het 'Regionet Leuven' als zoekgebied en we selecteren volgende twee projecten daarbinnen:

**Stationsomgeving Diest: een verdichtings- en verwevingsproject waarvan de realisatie relatief vlot verloopt, gelegen in een kern met een meer stedelijk karakter en goede ontsluiting op het openbaar vervoer;**

- ▶ De inbedding binnen het Regionet garandeert een link met mobiliteit;
- ▶ De case raakt aan de soms moeilijke afwegingen binnen het omgevingsdenken, bvb. tussen de nood aan het verdichten van een stationsomgeving vs. versterken natuurlijke Demervallei;
- ▶ De case raakt verschillende schalen van het 'omgevingsdenken':
  - Verdichting van een stadskern binnen het ruimere Regionet;
  - Verschillende schalen van verweving: op schaal van de percelen (bestaande situatie) vs. op schaal van de deelgebieden (toekomstige situatie)
- ▶ Verder te onderzoeken: elementen mbt 'omgevingskwaliteit' die de lange looptijd van het project verklaren?

**Rotselaar, wonen in meervoud: een verdichtings- en verwevingsproject waarvan de realisatie moeizaam verliep, gelegen in een kern met een meer landelijk karakter en goede ontsluiting op het openbaar vervoer.**

- ▶ De inbedding binnen het Regionet garandeert een link met mobiliteit;
- ▶ Het debat tussen de voor- en tegenstanders van verdichting legt de waardenconflicten binnen het 'omgevingsdenken' goed bloot;
- ▶ De case raakt verschillende schalen van het 'omgevingsdenken' aan:
  - Inplanting van een gebouw in dorpsweefsel;
  - Relatie dorpskern tot het buitengebied;
  - Inbedding van een dorpskern binnen het Regionet.
- ▶ Rotselaar (Werchter) is één van de cases binnen het pilootproject 'Toolkit Kwalitatieve Kernversterking' van de provincie.
- ▶ Verder te onderzoeken: lokale beleidsvisie m.b.t. verweving?
- ▶ Belangrijk is het spanningsveld tussen de abstracte doelstellingen van verdichting en verweving op een hoog niveau (met rationale kosten- en batenanalyse) vs. moeilijkheden bij de concrete implementatie op het terrein.

In een latere fase selecteren we 2 spiegelcases in de Provincie Antwerpen.

**Bespreking**

- ▶ Akkoord van de vergadering met de selectie van cases.
- ▶ Binnen deze opdracht moeten we deze ruimtelijke cases verbreden tot omgevingscases en de consequenties daarvan onderzoeken.
- ▶ Axel Verachtert heeft de stationsomgeving van Aarschot bestudeerd met het instrument MiROK. Interessant aan deze oefening is dat de omgevingskwaliteit van de case + zijn ruimere context in beeld wordt gebracht aan de hand van de indicatoren uit MiROK. IDEA bekijkt of het zinvol is om deze methodiek los te laten op de stationsomgeving van Diest.

**Thema 2: Energie als nabestemming voor ontginningsgebieden**

Voor thema 2 zullen de cases worden geselecteerd op basis van een longlist die op de volgende vergadering door VITO zal worden voorgesteld.

Illustratief worden volgende voorbeelden genoemd:

VL/BE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Koeling van geothermische centrale met water van ontginningsput Sibelco – Balmatt case</li> <li>▶ Drijvende zonnepanelen op zandwinningsput in Dessel</li> <li>▶ Lage-temperatuur warmtenet met thermische opslag in put – Case Meiboom – Genk</li> </ul>
-------	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Pompcentrale op twee nabijgelegen ontginningsputten voor indirecte opslag van elektriciteit. Beste/enige case in België van large scale pumped hydro is Coe (Wallonië).</li> </ul>
Buitenland	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Case 'de Slufter' uit de studie 'Pumped hydro power in The Netherlands' (large-scale energy storage and the transformation of the Slufter from a silt depot to a pumped hydro-electricity storage system);</li> <li>▶ Case studies in het CHEST-project (Compressed Heat Energy Storage for Energy from Renewable sources, binnen HORIZION 2020, <a href="http://www.chester-project.eu">www.chester-project.eu</a>)</li> <li>▶ Steinbeis DE: Solar thermal cases on pit storage</li> </ul>

### Bespreking

- ▶ In het bestek lag een sterke nadruk op het onderzoeken van de technische haalbaarheid van energietoepassingen. Er wordt gevraagd om de focus even sterk op het Omgevingsdenken te leggen. De milieueffecten van zonnepanelen op het water, de noodzakelijke infrastructuur (turbine) in de omgeving, etc.
- ▶ We beperken ons niet tot ontgonnen gebieden, het mogen ook actieve ontginningsgebieden zijn.
- ▶ De twee meest voor de hand liggende toepassingen lijken zonne-energie en energieopwekking door het benutten van hoogteverschillen tussen putten (Rupelstreek heeft niveauverschillen van 25m).

### Thema 3: Locatiekeuze voorzieningen of activiteiten

Vor thema 3 schetst Karel De Baere de historiek van Hoog-Kortrijk. Ondanks pogingen in het verleden is het vooralsnog niet gelukt om een goede connectie te maken tussen Kortrijk-centrum en Hoog-Kortrijk.

### Bespreking

- ▶ Analyse van instrumenten meenemen in de analyse (afbakeningsproces, MER,...);
  - ▶ De focus en de vraagstelling naar deze case is nog niet helder. Verschillende invalshoeken worden genoemd:
    - Willen/kunnen/moeten we herlokalisatie van stedelijke functies afremmen in de toekomst? Vanuit welke motivatie? Voor welke functies wel, welke niet?
    - Welke grootschalige functies kunnen we nog inbreiden in de kernen en welke niet?
    - Het gebrek aan ruimtelijke kwaliteit en coherentie in de periferie. Functies naast elkaar, zonder verweving en samenhang;
    - Hoe maken we de verbinding tussen de kern en de functies in de periferie?
    - Zoemen we in op specifieke functies, zoals ziekenhuisfuncties?
- Tegen de volgende vergadering doet IDEA een voorstel om de onderzoeksvraag te verhelderen.
- ▶ Er zijn twijfels bij Flanders expo als spiegelcase. De keuze van de spiegelcase hangt samen met de focus (vorige punt). Ook hier komen we bijgevolg de volgende vergadering op terug.

### 5 Doel van de opdracht

- ▶ Het doel van de opdracht is om vanuit de praktijk te vertrekken. Wat leert de praktijk m.b.t. Omgevingsdenken? Welke vragen leven sterk in de praktijk en welke meer generieke antwoorden kunnen daar vanuit het Departement Omgeving geformuleerd worden?
- ▶ Het Ruimtelijke kan niet losgekoppeld worden van het sociale. Maar de opdracht gaat uit vanuit het Departement Omgeving en daardoor ligt de focus iets sterker op het ruimtelijke. Wanneer het omgevingsdenken te breed benaderd wordt, dan wordt het begrip uitgehold (vb. Uitholling duurzaamheid).
- ▶ Belangrijk om ook de weerslag van instrumenten op het omgevingsdenken mee te nemen in het onderzoek.

## 6 Afspraken

De volgende stuurgroepvergadering vindt plaats op **dinsdag 23 april van 9u tot 11u30 in lokaal 5P44 in het Ferrarisgebouw**.

De werkzaamheden spitsen zich tot dan toe op:

Case 1	Opstarten verkenning van de twee cases binnen regionet Leuven
Case 2	GIS-mapping ontginningsgebieden in Vlaanderen (kenmerken, nabestemming,...); Opstellen longlist van binnen- en buitenlandse cases
Case 3	Verder uitklaren van de focus, op basis van verkenning van de case Hoog-Kortrijk. Voorstellen verzamelen voor spiegelcase



## 8.2 VERSLAG STUURGROEPBIJeenKOMST 23-04-2019

### Aanwezig<sup>4</sup>

Naam	Organisatie	
Wouter Bervoets	IDEA Consult	Aanwezig
Clemens de Olde	IDEA Consult	Aanwezig
Bart Van Herck	IDEA Consult	Aanwezig
Karel Debaere	Expert	Aanwezig
Hans Leinfelder	Expert – KU Leuven	Verontschuldigd
Rutger Baeten	VITO	Aanwezig
Ludo Vanongeval	Departement Omgeving – VPO	Aanwezig
Francoise Vermeersch	Departement Omgeving – SID	Aanwezig
Helena Bieseman	Departement Omgeving – VPO	Aanwezig
Katrien Cooman	Departement Omgeving – SID	Aanwezig
Peter Vervoort	Departement Omgeving – VPO	Aanwezig
Katleen De Paepe	Departement Omgeving -	Aanwezig
Helena Van Pottelberge	Departement Omgeving – GOP	Aanwezig
René van der Lecq	Departement Omgeving – BJO	Aanwezig

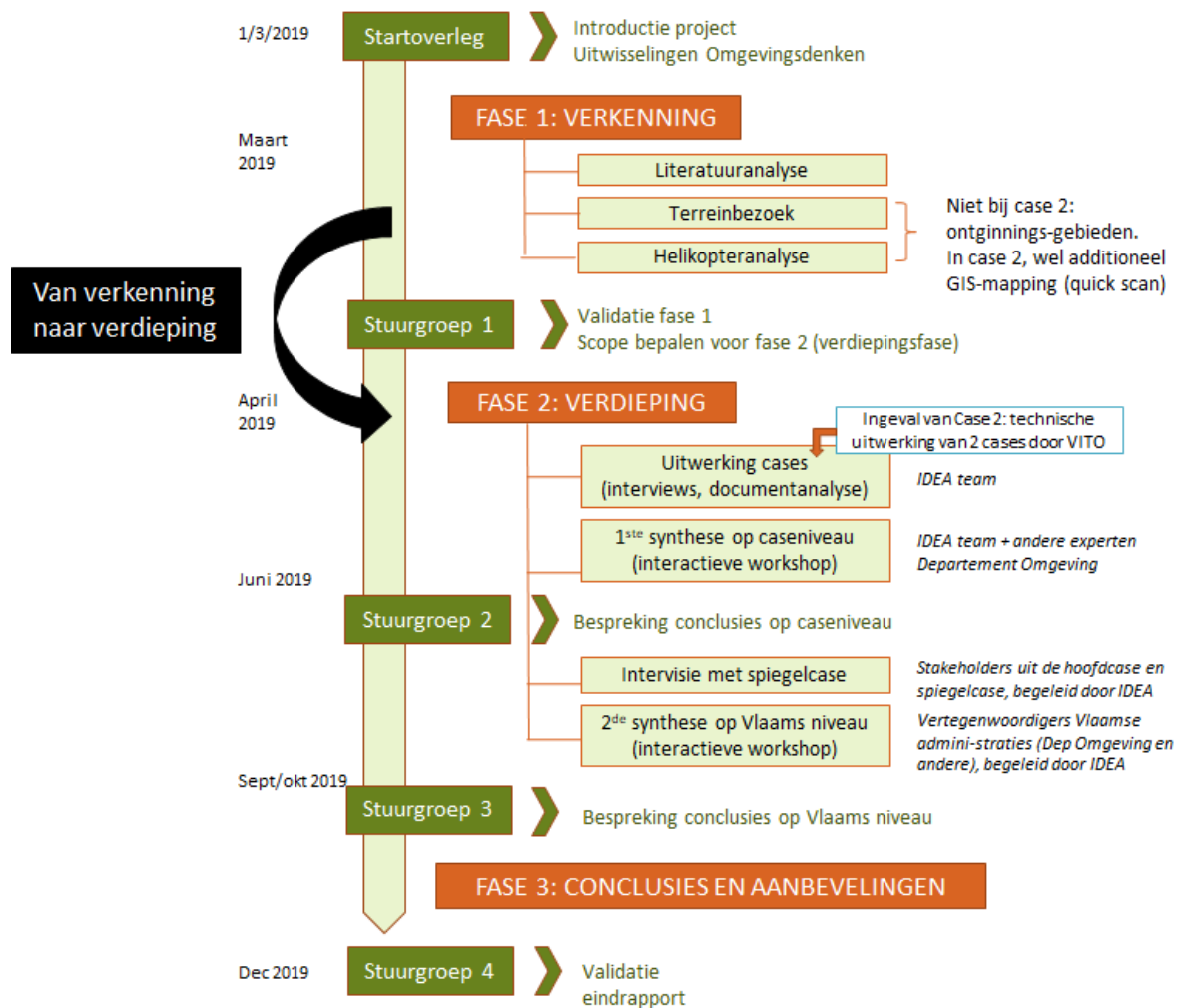
### Agenda

0	<b>Goedkeuring verslag vorige vergadering</b>
1	<b>Voorstelling globaal onderzoekskader</b> Synthese van de uitwisselingen tijdens de eerste stuurgroep
2	<b>Thema 3: Herlokalisering van functies</b> Inzichten uit verkenning van de case Hoog-Kortrijk
3	<b>Thema 2: Energie in ontginningsgebieden</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▶ GIS-mapping ontginningsgebieden in Vlaanderen (kenmerken, nabestemming,...)</li><li>▶ Bespreking van mogelijke cases</li></ul>
4	<b>Thema 1: Verdichting en Verweving</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▶ Inzichten uit verkenning van de cases Regionet Leuven</li></ul>
5	<b>Afspraken en verdere planning</b>

### 1 Opening

- ▶ Bart Van Herck opent de vergadering
- ▶ Voorstelling van Clemens de Olde, nieuwe medewerker in het IDEA-projectteam
- ▶ Opmerkingen op het verslag van de vorige stuurgroep:
  - Schrijfwijze naam René aanpassen;
  - Vraag om het verslag eerder te bezorgen.
- ▶ Bart Van Herck herhaalt het verloop van de opdracht, zie onderstaande figuur.

<sup>4</sup> VPO Vlaams Planbureau voor Omgeving; BJO Afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische ondersteuning; SID Afdeling Strategie, Internationaal beleid en Dierenwelzijn; GOP Afdeling Gebiedsontwikkeling, omgevingsplanning en -projecten. Meer info over de afdelingen: <https://www.omgevingvlaanderen.be/opdracht-en-organisatie>



## 2 Voorstelling globaal onderzoekskader

IDEA stelt het globale onderzoekskader voor. De stuurgroep stemt in met de overkoepelende kader en maakt een aantal bijkomende opmerkingen:

- ▶ Vraag om **long list** bij te houden van typische conflicten en dilemma's op het terrein. DPO moet antwoorden formuleren op een heel aantal conflicten en met zo'n overzicht kan men beginnen te bepalen wat op Vlaams niveau en op gebiedsniveau gedaan kan worden of geregeld moet worden om die conflicten op te lossen.  
Voorbeelden: Bossen kappen vanuit oogpunt diversiteit versus bomen planten vanuit klimaatobjectief; 20% minder verharding in de open ruimte (BRV) versus meer fietspaden in landelijke gebieden.
- ▶ De derde hoofdvraag (instrumenten) graag verbreden. Het gaat niet alleen over ruimtelijk instrumentarium, maar ook over **sectorinstrumentarium** (bijvoorbeeld fondsen stedenbeleid of leefmilieuwetgeving). Omgevingsdenken gaat over het maken van nieuwe koppelingen tussen thema's en tussen nieuwe partners, ook tussen overheid en partners. Bv. moeten subsidies gericht op (boven)lokaal samenwerken, altijd naar overheden of kan dat ook naar andere actoren zoals scholen, ondernemingen, etc?
- ▶ Het **schaalniveau van functioneren** verdient ook aandacht. Dat is niet de geografische schaal van het gebied, maar gaat om de activiteiten in dat gebied die eventueel een veel groter gebied beslaan. Afhankelijk daarvan kunnen de actoren en de instrumenten ook variëren.
- ▶ Omgevingsdenken start met een grondige lezing van de **kenmerken van het gebied**. Niet enkel de ruimtelijke kenmerken, maar ook bodem/ondergrond, lucht, flora, fauna, landbouw, leefmilieuwaarden. De vermelding van stromen en componenten in de eerste vraag blijft nogal vaag. Omgeving blijft het uitgangskader en de brede insteek geldt voor alle drie hoofdvragen.

- ▶ Onder puntje 1: liever **geïntegreerd** dan integraal.

Duiding: de woordenwolk is een neerslag van begrippen gevonden in de literatuur. Niettemin, een aantal reflecties daarbij:

- ▶ Er staat *bottom-up* in, dat zou eigenlijk vervangen moeten worden door **samenwerking of empowerment**. We moeten voorbij de dichotomie van top-down/bottom-up.
- ▶ Naast gebiedsgericht moeten we ook aandacht hebben voor **objectgericht** denken. Bijvoorbeeld over wagenparken. Omgevingsbeleid gaat ook daar over. Het spectrum van het Departement en van de beleidskeuzen is breder. Bijvoorbeeld: overkapping ring is één optie, tegenover vergroening wagenpark, etc. Monofunctionele oplossingen opentrekken, bv. geluidsschermen kunnen misschien ook zonnepanelen zijn?

### 3 Thema 3: Herlokalisering van functies

**Clemens de Olde** stelt de case Hoog-Kortrijk voor. De stuurgroep stelt vragen en doet aanvullingen:

- ▶ Het is nog teveel een analyse van ruimtelijke actoren en processen. Betrek hier ook het bredere omgevingskader in (energie, lucht, geluid, MER, bodem, milieu, water, klimaat, etc; zie vorige punt).
- ▶ Speelt de kwestie van een spanning tussen verschillende planhorizons ook op gebiedsniveau of voornamelijk op Vlaams niveau, tussen leefmilieu (LT), ruimte, mobiliteit (meerjarige investeringsplannen),...?
- ▶ Over initiatief in het planproces en samenwerking tussen partijen:
  - Waarom kijken actoren naar elkaar om het initiatief te nemen? Wat zit daar achter?
  - In de doorgedreven netwerksamenleving is er geen "natuurlijke leider" meer. Wie behoort dan de voortrekker te zijn? Vanuit welke optiek kun je die vraag beantwoorden?
  - Eventueel kunnen we eens naar andere voorbeelden (landen) kijken waar zo'n samenwerkingsproces beter werkt.
  - Er zijn diverse sturingsmodellen in de netwerkliteratuur (shared governance, lead organisation, network administrative organisation). Dat kan ook een inspiratie zijn om te zien wat zou kunnen werken.
- ▶ De gebiedsbenadering in het BRV is in nauwe samenwerking ontwikkeld met het concept van vervoersregio's. Ze zijn echter in de implementatie niet gekoppeld gebleven. Is het goed of slecht dat dat niet gebeurd is?
- ▶ Wat is er wel goed gegaan in de case? De succesverhalen mogen ook benoemd en geanalyseerd worden.
- ▶ Hoe hebben eigendomsverhoudingen (grondposities) gespeeld in de case en hoe stuurt dat de ontwikkeling van het gebied? Kunnen door de grondposities bepaalde zaken in het omgevingsdenken wel of niet gerealiseerd worden?
  - Dat geldt voor zowel overheids- als privé-eigendom.
  - In Hoog-Kortrijk weten we dat grondposities die in de jaren '70 zijn ingenomen nu nog altijd door spelen.
  - Er is vaak een spanning tussen de snelheid van ontwikkelingsinitiatieven en overheden die verschillende omgevingsclaims willen afwegen. De bredere vraag is hier: Hoe kan je binnen dat complex van grondposities en rechten sturen vanuit een omgevingsagenda? Hoe kunnen partijen binnen een eerder stadium (dus niet als het plan al getekend is en er alleen nog vergund moet worden) al gestimuleerd worden om samen te werken? Dit vereist voortrekkers en wellicht overheden die anders opereren dan vroeger. Meer vanuit overleg, dan vanuit regulering.
- ▶ Ten aanzien van de interviews:
  - Eventueel kunnen ook bewoners bevroegd worden.
  - Ook de invalshoek van de milieusector/natuurpunt is van belang, bijvoorbeeld rond het stadsbos
  - De geïnterviewde partijen moeten divers genoeg zijn om het omgevingsdenken te kunnen vatten en moeten uitspraken kunnen doen die daarover gaan.

### Actiepunt

De stuurgroep vraagt om zo veel mogelijk van de bovenstaande vragen en dynamieken mee te nemen als mogelijk is in de case. **IDEA** werkt de hoofdvragen uit in specifiekere vragen die zullen figureren in alle interviews in Thema 1 en 3 en legt deze voor aan het Departement.

### Beslissing

**Spiegelcase:** De stuurgroep volgt de overweging dat het niet zozeer moet gaan om nieuwe grootschalige herlokalisatievraagstukken, maar eerder om gebieden die onder vergelijkbare voorwaarden zijn ontwikkeld en nu met vergelijkbare problemen kampen. Daarom kiezen we voor The Loop in Gent, uitgebreid met Ghelamco-site en ziekenhuis Maria Middelaes. Allemaal ontwikkelingen op het knooppunt R4/E17/E40.

Er wordt momenteel een studie uitbesteed door Stad Gent over The Loop waar we mogelijk kunnen putten (afhankelijk van timing) voor intervisie rond de spiegelcase waarin de bevindingen op Hoog-Kortrijk worden getoetst aan die van de spiegelcase.

### 4 Thema 2: Energie in ontginningsgebieden

Rutger Baeten (VITO) leidt de case in. De stuurgroep plaatst de volgende opmerkingen:

- ▶ De huidige titel is te beperkt, impliceert alleen nabestemming. **Nieuwe titel:** Energieopwekking in ontginningsgebieden.
  - ▶ Het Departement beschikt over informatie over dieptes in actieve ontginningsgebieden. VITO kan die opvragen.  
  
Er moet over worden gewaakt dat niet teveel tijd verloren gaat in de inventarisatie. Die gegevens zijn beschikbaar. VITO neemt contact op met VPO om gebieden te kiezen. Kaart en inventarisatie dient enkel om te zien over welk potentieel we spreken in Vlaanderen.
  - ▶ In het kader van omgevingsdenken wil de opdrachtgever graag weten of het mogelijk is om los te komen van eenzijdige nabestemmingen door vanuit omgevingsdenken te redeneren? Kunnen problemen en bestaande conflicten in de regelgeving worden opgelost met een andere aanpak? Interessant uit de cases is hoe de complexe verbanden er voor zorgen dat je nieuwe technologische innovaties op het terrein kunt toepassen en hoe dat verloopt.
  - ▶ Begrip 'Omgeving' correct gebruiken, zoals door het Departement bedoeld, niet als 'surrounding'.
  - ▶ Interessant om na te gaan hoe het Omgevingsdenken technologische innovatie kan aanmoedigen.
  - ▶ In de eerste fase moet de technische analyse grondig worden gemaakt. Vooral:
    - is het in mogelijk om in Vlaanderen gebruik te maken van hoogteverschillen in putten? Graag grondige analyse van turbinetechnologie. Is dat technisch mogelijk en rendabel in Vlaanderen?
    - Koude-warmteopslag.
- Geen eenvoudige analyse, want in het buitenland en in de literatuur vindt VITO vooral toepassingen waar veel volume/debiet is en grote hoogteverschillen (minimaal 50m). Tegen de volgende stuurgroep werkt VITO naar een zo goed mogelijk antwoord rond de haalbaarheid in Vlaanderen.
- ▶ Als er al MER-aanvragen zijn gebeurd voor drijvende zonnepanelen (Sibelko?, Niel?), bevatten die wellicht interessante informatie over de milieu-effecten. Na te gaan.
  - ▶ Tijdsaspect zal hier ook van toepassing zijn. Zonnepanelen op een plan zijn vanuit een LT-perspectief niet OK als gebied nog niet volledig is ontgonnen. Tijdelijk (20 jaar bv) kan dat gemakkelijker worden toegestaan. Na die periode kan ontginning terug worden opgenomen.
  - ▶ Wellicht kan gezocht worden naar voorbeelden van gerealiseerde projecten in het buitenland.
  - ▶ Stuurgroep vraagt om de technische analyse duidelijk te scheiden van het beleidsvraagstuk in de rapportage (in bijlage). Anders wordt het moeilijk uit te leggen aan publiek van de studie wat omgevingsdenken precies inhoudt.

### Actiepunt

VITO brengt tegen de volgende stuurgroep de haalbaarheid in kaart van de verschillende technieken in Vlaanderen. Daarna komt de focus op het Omgevingsvraagstuk te liggen.

## 5 Thema 1: Verdichting en Verweving

Vanwege de overgebleven tijd behandelen we dit onderwerp sneller dan de voorgaande. **Wouter Bervoets** stelt de cases voor. De elementen die in het huidige schema worden getoond zijn een aantal klassieke problemen rond gebiedsontwikkeling. De stuurgroep stemt in met de gevolgde aanpak, en geeft nog een aantal opmerkingen mee.

### Wonen in Meervoud, Rotselaar

- ▶ Ook in deze case verbreden we de soorten actoren van ruimtelijk naar milieu, bewoners, ... om omgevingsdenken breder te vatten.
- ▶ Het instrument van een verordening (Rotselaar) laat wel toe om geïntegreerd te werken. Het is daarom een interessante vraag waarom de verordening alleen ruimtelijk werd ingestoken.
- ▶ We merken op dat de case in Rotselaar beperkt is ten aanzien van omgevingsdenken, omdat het alleen om een verordening rond verdichting gaat.
- ▶ Aanwezigen vinden Rotselaar toch een interessante casus omdat het de meest "lokale" en kleinschalige casus is in het onderzoek waarbij toch een belangrijk element van het omgevingsdenken wordt behandeld.
  - In hoeverre wordt verdichting als algemene doelstelling om open ruimte te vrijwaren ondersteund door de bevolking als het over de eigen dorpskern gaat? Dit gaat over het gat tussen ambitie en uitvoering op het terrein.
  - Kan door omgevingsdenken toe te passen wèl draagvlak onder de bevolking worden gecreëerd?

### Stationsomgeving Diest

- ▶ De studie 'Evaluatie van de ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van de Vlaamse hoofdstations' kan inspiratie geven voor de analyse hier.
- ▶ Ook de recente afgeronde bouwmeesterscans (nog 15 in opmaak) kunnen inspiratie geven omdat die lokale specificiteiten in de analyse meenemen.

## 6 Afspraken en verdere planning

**Workshops** rond de cases vinden plaats op een van de onderstaande data. We kiezen voor één dagdeel met parallelle workshops rond Thema 1 (verweven en verdichten) en Thema 3 (herlokalisatie). De workshops staat open voor additionele medewerkers vanuit het Departement, stuurgroepleden, opdrachtnemers en externe experts. De aanwezigen worden aangemoedigd om suggesties voor genodigden te geven vanuit hun afdeling.

### Datumvoorstellen voor de workshops

12 juni voormiddag of 13 juni namiddag. 18 juni voormiddag als reservedatum.

De volgende **stuurgroep** vindt plaats na de workshops. Datum hiervoor is 25 juni namiddag. 1 juli voormiddag is reservedatum.

### Actiepunt

IDEA overlegt tegen 26/4 met Ludo Vanongeval en Peter Vervoort over locatie en momenten.

Afsluitende opmerkingen:

- ▶ **Bart Van Herck** merkt op dat het belangrijkste inzicht van de vergadering is om de huidige benadering verder te verbreden naar een omgevingsperspectief.
- ▶ **Peter Vervoort** wijst erop dat in het bestek is vermeld dat per fase een tussentijds rapport wordt opgeleverd. Misschien moet die worden opgesteld in een vorm, zodat ze ook bruikbaar wordt als insteek naar de workshop. IDEA denkt er over na.

## 8.3 VERSLAG STUURGROEPBIJENKOMST 25-06-2019

### 1 Aanwezigen

Naam	Organisatie	
Wouter Bervoets	IDEA Consult	Aanwezig
Clemens de Olde	IDEA Consult	Aanwezig
Hans Leinfelder	KU Leuven	Aanwezig
Karel Debaere	Expert	Aanwezig
Bart Van Herck	IDEA Consult	Verontschuldigd
Ludo Vanongeval	Departement Omgeving	Aanwezig
Francoise Vermeersch	Departement Omgeving	Aanwezig
Geert Mertens	Departement Omgeving	Aanwezig
Helena Bieseman	Departement Omgeving	Aanwezig
Katrien Cooman	Departement Omgeving	Aanwezig
Peter Vervoort	Departement Omgeving	Verontschuldigd
Katleen De Paepe	Departement Omgeving	Verontschuldigd
Helena Van Pottelberge	Departement Omgeving	Verontschuldigd
René van der Lecq	Departement Omgeving	Verontschuldigd

### 2 Agenda

1	<b>Stand van zaken</b>
2	<b>Bespreking conclusies op caseniveau</b>
2.1	<b>Thema 1: Verdichting en Verweving:</b> Cases Regionet Leuven <b>Thema 3: Herlokalisering van functies:</b> Case Hoog-Kortrijk
2.2	<b>Thema 2: Energieopwekking in ontginningsgebieden</b>
3	<b>Vorbereiding spiegelcases</b>
4	<b>Afspraken en verdere planning</b>

### 3 Verdichting en verweving / Herlokalisering van functies

#### Inhoud omgevingsdenken

-Er is geen nood aan een groot, nieuw visiedocument voor het Omgevingsdenken. Het is echter wel belangrijk om het Omgevingsdenken te linken aan en ingang te laten vinden in concrete projecten op het terrein.

-‘enge definitie’ verdichting en verweving? Eerder dan de nood aan het verruimen van de definities, is er nood aan de integratie en het gecombineerd toepassen van verschillende aspecten van het omgevingsdenken en de koppeling aan verschillende doelstellingen binnen verdichtings- en verwevingsprojecten met oog voor de leefkwaliteit.

-Is een algemeen afwegingskader voor de verschillende aspecten realistisch? Hoe integreer je alles tot een praktisch werkbaar afwegingskader op een praktisch hanteerbare wijze? Per type omgeving, bvb. stationsomgeving, zou vanuit Vlaanderen een waaier van de belangrijke aspecten gegeven kunnen worden. Deze waaier kan lokale besturen en de actoren op het terrein een houvast geven. In elk project zou dan afzonderlijk in het begin van het proces een screening en selectie gemaakt kunnen worden van aspecten die meegenomen worden met rangschikking van wat van eerste orde is en wat van tweede orde is. Een afwegingskader zou kunnen verder bouwen op de MER criteria.

-Voor de ondersteuning van de lokale besturen zijn goede voorbeelden uit de praktijk ook zeer belangrijk. Voorbeelden die tonen welke aspecten belangrijk kunnen zijn in bepaalde typeomgevingen. Maar opletten dat

men vanuit Vlaanderen niet teveel gaat opleggen wat er moet gebeuren in een specifieke typeomgeving. Het omgevingsdenken moet immers lokaal ingevuld worden ifv. de locatie.

-Voorstel om de motiveringsplicht voor een samenhangende omgevingsbenadering bij de bouwheer/ontwerper te leggen ipv. de stedenbouwkundige ambtenaar.

-Een aandachtspunt zijn de verschillende interpretaties van de regelgeving, door verschillende provincies, verschillende Vlaamse administraties,...

### Actoren, samenwerking en organisaties

-Belangrijk om de verschillende actoren en domeinen reeds van in het begin van een proces te betrekken om de sporen gelijk te laten lopen. In het bijzonder is mobiliteit een belangrijke actor die vroeg betrokken moet worden.

-Private actoren stappen pas mee in een traject wanneer het hun uitkomt en wanneer het aansluit bij hun eigen objectieven. De uitdaging is om hen mee te trekken. Bepaalde thema's zoals klimaat en energie kunnen echter als kapstok fungeren, deze thema's kunnen ook makkelijk opgepikt worden door de verschillende actoren.

-Een fout in de case Kortrijk was dat de 'Why' vooraf te zwak werd geformuleerd. Het projecten had baat gehad bij meer duidelijkheid over het 'waarom' en 'wat' er diende te gebeuren. Op beide vragen had men vooraf samen met de verschillende actoren een duidelijk antwoord moeten formuleren.

-Ook in de case Rotselaar raakte de 'Why' voor de verdichting op de achtergrond omdat deze visie geen deel kon uitmaken van de verordening. Wanneer het besef van de 'Why' zwak is, dan ontstaat verzet tegen de concrete maatregelen sneller.

-De 'Why' van projecten gaat door het omgevingsdenken misschien zelf ook veranderen en diverser worden, met meer locatie specifieke invullingen;

-Voor het schrappen van Woonuitbreidingsgebieden is het niet alleen belangrijk om de 'Why' te verduidelijken, maar ook om reeds na te denken wat er wel kan. Er is nood aan het formuleren van goede alternatieve projecten. Vandaag beperkt het beleid zich tot de financiële compensatie van de eigenaar en verder niets. Het ontbreken van de 'why' leidt tot weerstand. En vandaag kost het schrappen van woonuitbreidingsgebieden de overheid enkel geld, zonder verbetering.

-Het Departement Omgeving heeft een belangrijke rol te spelen als spil tussen de verschillende departementen en beleidsniveaus. Het Departement Omgeving kan de verschillende actoren samenbrengen en verbinden.

-Er is nood aan een sterkere ondersteuning van de lokale besturen. De verdere uitbouw van de atria waar goede praktijkvoorstellen gedeeld worden met de lokale besturen is zeer zinvol om het omgevingsdenken verder te introduceren.

-Voor de ondersteuning van de lokale besturen is er geen nood aan een nieuwe bestuursstructuur. Er is eerder nood aan sterke projectteams op projectniveau.

### Instrumenten en financiering

-Het omgevingsdenken biedt een opportuniteit voor het inzetten van verschillende instrumenten of instrumentenmix. Maar ook omgekeerd biedt het inzetten van de instrumentenmix kansen voor het omgevingsdenken.

-Er dient verder nagedacht te worden over welke opportuniteiten het omgevingsdenken biedt om een meer open-einde methodiek te hanteren en voorbij de eindtoestandsplanning te geraken. In tegenstelling tot klassieke bestemmingsplanwijzigingen zijn omgevingsopgaven zijn immers nooit 'af'.

-Er is nood aan meer monitoring, evaluatie en opvolging van projecten. Dit is belangrijk om lessen voor andere plekken te trekken. Zowel voor lessen met betrekking tot het verloop van het proces alsook met betrekking tot de impact. Bijvoorbeeld wat was de impact van een bepaald project op het geluid?

- De durf om de grote lijnen vast te leggen lijkt vandaag weg bij de overheid. Er is echter nood aan het maken van plannen voor een langere termijn waarbij de grote lijnen en principes - bvb. de verbindingen, assen,... - formeel vastgelegd worden voor een periode van 20-30 jaar. Belangrijk hierbij is wel dat het realistische



uitgangspunten zijn die haalbaar zijn. En waarbij het vastleggen van de grote lijnen gekoppeld worden aan een voldoende grote flexibiliteit voor de andere elementen. Het vastleggen van de grote lijnen schept duidelijkheid naar de andere beleidsdomeinen toe. Maar hoe kunnen we iets dwingend vastleggen voor de lange termijn?

-Werken met projectenveloppes biedt mogelijkheden. Het is immers belangrijk om flexibel te kunnen zijn waarbij men tijdens het traject kan kiezen waarvoor de middelen worden ingezet. Dit betekent dat er op voorhand dus nog niet vastgelegd wordt naar welke sectoren welke middelen zullen gaan.

#### Energieopwekking in ontginningsgebieden

-Vito geeft aan zelf onvoldoende expertise in huis te hebben voor het uitvoeren van haar deel van de opdracht. Op maandag 1/7 zitten IDEA en VITO samen met SWECO om te kijken of zij de opdracht eventueel kunnen overnemen. Het onderzoeksteam zal na afloop van dit overleg terugkoppelen met de opdrachtgever.

-Eind augustus zal een overlegmoment met de opdrachtgever worden ingepland voor een presentatie van de onderzoeksresultaten mbt. de energieopwekking in ontginningsgebieden en de voorbereiding van de workshop.

#### 4 Spiegelcases

-De stuurgroep vraagt om bij het vergelijken van de cases ook steeds de onderliggende 'why' te vergelijken. In welke mate verschilt de 'why' in Boechout en Rotselaar en in Gent en Kortrijk?

-Het Departement Omgeving zal intern bespreken wie welke workshop met de spiegelcases zal bijwonen.

-Het onderzoeksteam stelt volgende voorlopige data voor de workshops voor:

- Spiegelcase V&V: 17-sep, 9:30-12:30 of 26-sep, 13:30-16:30
- Spiegelcase H&O: 27-sep, 13-17u

#### 5 Workshop op themaniveau

-Als datum voor de workshop over de conclusies op (Vlaams) themaniveau wordt woensdag 23/11 (9u30) vastgelegd.

#### 6 Volgende stuurgroep

-Als datum voor de volgende stuurgroep wordt donderdag 28/11 (14u) vastgelegd.

## 8.4 VERSLAG STUURGROEPBIJEENKOMST 13-12-2019

### Aanwezig<sup>5</sup>

Naam	Organisatie	
Wouter Bervoets	IDEA Consult	Aanwezig
Clemens de Olde	IDEA Consult	Aanwezig
Bart Van Herck	IDEA Consult	Aanwezig
Karel Debaere	Expert	Aanwezig
Hans Leinfelder	Expert – KU Leuven	Verontschuldigd
Jan Van Roo	Departement Omgeving – VPO	Verontschuldigd
Ludo Vanongeval	Departement Omgeving – VPO	Aanwezig
Renate Schoofs	Departement Omgeving – VPO	Aanwezig
Liesl Vanautgaerden	Departement Omgeving – GOP	Aanwezig
Francoise Vermeersch	Departement Omgeving – SID	Aanwezig
Helena Bieseman	Departement Omgeving – VPO	Aanwezig
Katrien Cooman	Departement Omgeving – SID	Verontschuldigd
Peter Vervoort	Departement Omgeving – VPO	Aanwezig
Katleen De Paepe	Departement Omgeving	Verontschuldigd
Helena Van Pottelberge	Departement Omgeving – GOP	Aanwezig
René van der Lecq	Departement Omgeving – BJO	Aanwezig

In deze bijeenkomst werd hoofdstuk 5 (aanbevelingen) van het eindrapport besproken. De opdrachtgever formuleert schriftelijke aanbevelingen op de rest van het eindrapport.

Van de bijeenkomst is geen apart verslag gemaakt omdat het onderzoekstraject hier ten einde is, en de opmerkingen input vormen voor het afwerken van het eindrapport.

<sup>5</sup> VPO Vlaams Planbureau voor Omgeving; BJO Afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische ondersteuning; SID Afdeling Strategie, Internationaal beleid en Dierenwelzijn; GOP Afdeling Gebiedsontwikkeling, omgevingsplanning en -projecten. Meer info over de afdelingen: <https://www.omgevingvlaanderen.be/opdracht-en-organisatie>

## BIJLAGE 9 VERSLAGEN INTERNE WORKSHOPS

### 9.1 Verslag Interne Workshop 12-06-2019

#### 1 Aanwezigen

Naam	Organisatie
Wouter Bervoets	IDEA Consult
Clemens de Olde	IDEA Consult
Hans Leinfelder	KU Leuven
René van der Lecq	Departement Omgeving
Francoise Vermeersch	Departement Omgeving
Ann Pisman	Departement Omgeving
Helena Bieseman	Departement Omgeving
Peter Vervoort	Departement Omgeving
Helena Van Pottelberge	Departement Omgeving
Charlotte Timmers	Departement Omgeving
Anneloes Van Noordt	Departement Omgeving
Inge Delvaux	Departement Omgeving
Sandra Geerts	Departement Omgeving
Katleen Vermeiren	Departement Omgeving

#### 1 Agenda

9u00 – 9u30	Globaal onderzoekskader en opzet van de werksessie
9u30 – 10u30	Werktafels Omgevingsdenken in de praktijk' Werktafel 1: Verdichting en verweving Werktafel 2: Herlokalisering van functies
10u30 – 10u45	Delen conclusies 'Omgevingsdenken in de praktijk' Doorschuiven werktafels
10u45 – 11u00	Pauze
11u00 – 12u00	Plenaire bespreking 'Omgevingsdenken versterken'

#### 2 Werktafel 1 'Verweving en verdichting'

##### Reacties case Rotselaar

- Werd het beperken van de verharding meegenomen in de verordening? Maakte het deel uit van het omgevingsdenken?
- Verordening kan talrijke sectorale thema's regelen. Maar in het verleden hadden er dan waarschijnlijk verschillende verordeningen opgemaakt moeten worden om verschillende thema's te kunnen behandelen.
- Op welke manier garandeert deze verordening dat de open ruimte buiten de kern gevrijwaard blijft van verdere ontwikkeling?
- Vreemd dat er geen differentiatie tussen de afgebakende kernen zit. Waarom ligt de vooropgestelde dichtheid bijvoorbeeld niet hoger in de stationsomgeving? Waarom houdt de afbakening (nog) geen rekening met de eventuele verplaatsing van het treinstation naar de Danone-site?
- Na te gaan: was er geen plan-MER-screening nodig voor de verordening?
- Vreemd dat in de verordening geen linken gelegd worden met bvb. het klimaatplan?

- Waarom doet de verordening geen uitspraak over de witte gebieden op de kaart met afbakeningen?

#### Reacties case Diest

- Na te gaan: werd er in kader van de opmaak van het Masterplan ook een marktanalyse uitgevoerd die de vraag naar woningen en kantoren in kaart bracht? Heeft Diest ooit een woningbehoeftestudie uitgevoerd?
- Verdichting met bouw van nieuwe woningen in een stationsomgeving houdt ook gevaren voor de bestaande en nieuwe bewoners in: verkeersonveiligheid door de vele auto's, geluidsoverlast,... Verdichting wordt in Vlaanderen te vaak als iets uitsluitend positiefs voorgesteld, zonder aandacht voor de mogelijke gevaren.
- Belangrijk pijnpunt is de opmaak van een masterplan zonder hier vastgelegde budgetten aan te koppelen. Het masterplan lijkt daardoor te weinig gericht op de implementatie. Het plan focust sterk op verdichting, maar eigenlijk is het plan een 'sprookje' dat weinig realistisch is.
- Het verhaal van grondverzet is niet meegenomen. Waar bvb. taluds realiseren met de uitgegraven grond?
- Te weinig aandacht voor de tijdsdimensie in het masterplan en de effectieve ontwikkeling. Waarom slechts aanleg van plein of park op het einde, na de andere ontwikkelingen?
- Voor de pendelparking zou het idee van 'omkeerbaarheid' ook meegenomen moeten worden. Wat als er in de toekomst minder nood is aan parkeerplaatsen? Of wat als er in de toekomst wel vraag is naar kantoren? Een pendelparkinggebouw zou in de geval makkelijk transformeerbaar moeten zijn.
- Het Masterplan lijkt relatief weinig aandacht te hebben voor de rivier. Niet alle kansen die de rivier biedt lijken benut te zijn. Met had de rivier bijvoorbeeld kunnen inzetten voor bvb. afkoeling van de wijk
- Algemeen: schijnbaar weinig aandacht voor de omgevingskwaliteit in het plan
- Mobiliteit lijkt zeer eng bekeken te worden: wagen en trein

#### Overkoepelende beschouwingen

- Volgende relevante aspecten ontbreken in de cases:
  - Ruimtelijke energietransitie. Beide cases zetten in op ruimtelijk rendement, maar blijven zich wel sterk richten op de wagen (2 parkeerplaatsen per woning in Rotselaar en de aanleg van een grote pendelparking in Diest)
  - Menselijke schaal (cumulatief begrip voor onderstaande elementen)
  - Geluid
  - Verkeersveiligheid
  - Geluidsoverlast
  - Luchtkwaliteit
  - Erfgoed
  - Hittehaarden
  - Trekgaten
  - Waterhuishouding, waterdoorlatendheid,
  - Vastgoedlogica / Marktdynamiek
- Tegengestelde visies binnen de groep: vanuit Vlaanderen meer nood aan visievorming vs. meer nood aan een systeem van aanpak:
  - Voorstel voor een duidelijke geïntegreerde visie vanuit Vlaanderen die koppeling maakt met de lokale bezorgdheden. Bvb. door de opmaak van een duidelijke visie vanuit Vlaanderen voor stationsomgevingen met omschrijving van de doelen en belangrijke aspecten.

- Voorstel voor het uitwerken van een geïntegreerde aanpak voor dergelijke sites vanuit Vlaanderen; een systeem van aanpak met afspraken over wie wat doet voor de realisatie van de gewenste transformaties. Vlaanderen zou hierbij ook een belangrijkere en actievere rol kunnen opnemen als projectregisseur of trekker.
- Nood aan het 'uitzoomen' over een groter gebied, met visie voor een groter gebied, en koppeling aan verschillende schalen. Dit om te vermijden dat er enkel over de thematische effecten op niveau van de betrokken omgeving wordt nagedacht. Maar per aspect is die schaal wel telkens anders: schaal van de woonmarkt, schaal van de vervoersmarkt, schaal van de kantoormarkt, ... Er zijn dus steeds terzelfdertijd verschillende schalen van toepassing;
- Thema's in MER moeten meer in het ruimtelijk ontwikkelingsverhaal worden geïntegreerd. Het ruimtelijk verhaal beperkt zich te vaak tot enkel 'verdichting'. De elementen die in de MER onderzocht worden hebben betrekking om bodem, lucht,... en zijn eigenlijk belangrijke aspecten van het omgevingsdenken. Maar de MER-kennis is vandaag zo verdiept/technisch dat een stedenbouwkundige dat niet allemaal kan vatten;
  - De achterliggende visie mbt. verdichting en verweving wordt te weinig uitgelegd aan de burger. Door het gebruik van te technisch vakjargon uit de stedenbouw ('verdichting', 'verweving') wordt de link met de andere omgevingsdimensies te weinig gemaakt. Bvb. de link met gezondheid, energie,... Het technische verhaal staat te ver van de burgers. Er is meer nood aan aandacht voor de verhalen van de bewoners zelf. Een burger ligt bij verdichting wakker van privacy, zichten, verlies van het traditionele dorpszicht, ....
  - De generalistische kijk van de betrokkenen, bvb. stedenbouwkundigen, wordt steeds minder. De kennis wordt steeds technischer, gespecialiseerder en er zijn steeds minder mensen die een goed overzicht hebben;
  - Er is nood aan meer aandacht voor de tijdsdimensie in ontwikkelingsplannen. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de dynamieken en vastgelegd te worden wat eerst en wat daarna ontwikkeld dient te worden;
  - De toepassing van een instrumentenmix ontbreekt in de cases. Men kiest voor één enkel instrument. Maar door bvb. in Rotselaar te kiezen voor enkel een verordening is het omgevingsdenken relatief zwak;
  - Er is nood aan een vernieuwing van het regelgevend kader. Waarbij er een 'bottom line' is met minimumeisen, maar ook voldoende onderhandelingsmarge. En waarbij het regelgevend kader focust op de doelen, ipv. de middelen;
  - Nood aan middelen voor een capaciteitsversterking van de lokale besturen of Vlaanderen moet zelf een sterkere rol opnemen
  - Uit de cases blijkt dat het moeilijk is om vat te krijgen op de agenda mobiliteit. Maar de burger interesseert de interne keuken van de overheid niet. De burger heeft enkel aandacht voor het resultaat, niet voor welke overheidsdienst verantwoordelijk is voor wat.

#### Overkoepelende beschouwingen mbt. verweving

- Er is nood aan een visie die duidelijk aangeeft welke verweving men wenst;
- Er is nood aan een actieplan die aangeeft hoe de gewenste verweving gecreëerd zal worden;
- Verweving wordt vandaag te nauw beschouwd als het vermengen van functies. Maar verweving moet veel breder bekeken worden. Verweving gaat ook over verharding/ontharding, voetgangers/fietsers/wagens, circulariteit,... Verweving raakt ook aan verschillende stromen, schalen,...

#### Overkoepelende beschouwingen mbt. verdichting

- In het verdichtingsverhaal is er te weinig aandacht voor een voldoende groot aanbod aan voorzieningen op wandelafstand. De focus ligt vandaag te veel op het aantal woningen;
- Een knelpunt van verdichtingsprojecten is het uitblijven van investeringen in het publiek domein;

### 3 Werktafel 2 'Herlokalisering van functies'

- De aanwezigen valt op dat in het omgevingskader in Hoog-Kortrijk een **verhaal rond energie ontbreekt**, zowel naar efficiëntie als hernieuwbare energie. Ook **landbouw is nog onderbelicht** – hoe zit het met de woonuitbreidingsgebieden en de open ruimte aan de rand van het

gebied? Daar zitten nu landbouwers op, wat is hun inbreng in de omgevingsopgave? De potenties van verdere ontwikkeling van het gebied naar **omliggende gemeenten** blijven ook nog onderbelicht.

- Verder valt op dat de overheden in het gebied veel “met zichzelf bezig zijn”, men kijkt naar elkaar – en de politiek speelt daar niet altijd een propere rol – maar ondertussen hebben de private actoren op het terrein daar geen boodschap aan, die willen realisaties zien. De vraag is dan ook hoe je **die private energie kunt realiseren met maatschappelijke meerwaarde**. Vragen op het terrein worden nu vaak geframed in termen van wat er wel of niet mag en kan, maar we zouden **veel meer moeten vertrekken vanuit een gedeeld kader** “start with the why”. Zo kun je de vraag stellen welke activiteiten je daar op het terrein eigenlijk wil (Clemens: de visie-opgave o.l.v. Bruno De Meulder deed dat ten dele al wel).
- Op het vlak van instrumenten zou je kunnen werken met een **“regelluwe zone”** om ontwikkeling in het gebied op gang te laten komen. Dat moet echter wel goedgekeurd worden door de Vlaamse Regering en dat is niet evident. Een ander instrument kan een **Green Deal** zijn. Die zijn tot nu toe vooral ingezet met een bepaald thema, maar er is geen reden waarom je niet ook **voor een bepaald gebied een Green Deal** zou kunnen maken, bijvoorbeeld rond bedrijvigheid en biodiversiteit. Sowieso lijkt er rond de bestaande bedrijven (veel eenzijdige grasvelden) ruimte te zijn voor een programma dat biodiversiteit stimuleert met b.v. stadslandbouw.
- Er is ook een aanknopingspunt met niet evident ruimtelijke praktijken, zoals de **CAO's van grote spelers** op het terrein die wel of niet voor een extra verkeersdruk zorgen. Departement Omgeving zou meer kunnen inzetten op dat soort elementen en wellicht generieke condities stellen rond b.v. parkeren.
- Qua **instrumentele begeleiding** geeft men aan dat er vroeger een **afdeling** binnen Ruimte Vlaanderen was **die lokale besturen ondersteunde** (APL: Adviseren en Participeren Lokaal). Die afdeling is opgeheven bij de samenvoeging tot Departement Omgeving (en huidige afdeling PBM heeft het niet als opdracht) maar dat is eigenlijk jammer. (Clemens: uit de interviews blijkt dat zo'n aanspreekpunt bij de Vlaamse Overheid op het lokale niveau gemist wordt.)
- Er is ook behoefte aan **een zeker realisme**. Geld voor een Kortrijkse tram is er niet, die zou ook niet rendabel zijn. De **autobereikbaarheid is ook een troef** die best uitgespeeld mag worden, maar dan moeten we misschien vooral inzetten op het vergroenen van die auto's. Er zijn tot twee keer toe grote visie-opgaven geweest voor Hoog Kortrijk maar die hebben niet tot realisaties geleid. Dan moet je wellicht de vraag stellen: ligt het aan de uitvoering of aan de visie? De aanwezigen voelen wel iets voor kleinere ingrepen op het terrein in samenwerking met de huidige “bewoners” (cf. het huidige project Hoog-Kortrijk Morgen). De vraag daarbij is **hoe het Vlaamse niveau kan bijdragen om zulke initiatieven op te laden** zodat het niet alleen bij picknickbanken blijft. Er liggen ook kansen voor verder **uitgewerkte interacties tussen bewoners en bedrijven** op Hoog Kortrijk. Door de plek te verrijken verleen je er meer betekenis aan, wat vervolgens kan leiden tot animo om hem verder op te waarderen. Dat betekent echter niet dat er geen behoefte is aan een **lange-termijn visie op o.a. openbaar vervoer**. Wat ook kan helpen is om te gaan werken met **“projectenveloppen” waarin het budget voor een project gebundeld is**. Dat maakt de mogelijkheden en keuzes transparanter.
- Bij een omgevingsdenken rond HK moet ook in oenschouw genomen worden dat de regio Kortrijk niet (meer) groeit. Nieuwe ruimte aansnijden zou dus eigenlijk niet meer nodig moeten zijn. Tegelijk zet dat al te strenge regelgeving ook onder druk omdat men de bestaande werkgelegenheid niet wil schaden.

#### 4 Plenaire bespreking ‘Omgevingsdenken versterken’

- Omgevingsdenken is **sterk contextafhankelijk**. Op geen twee plekken is de opgave helemaal gelijk. Een afwegingskader moet dus flexibel zijn en hoeft geen vaste hiërarchie van doelen te hebben. Je zou vanuit een soort juridische minimumdefinitie kunnen vertrekken: wat moet er van Europa? En dan gaan nadenken over kwaliteiten (in overleg tussen verschillende niveaus) voordat je gaat denken over wat er wel/niet kan/mag. Je kunt ook denken aan de “milieugebruiksruimte” van een locatie om een opgave te realiseren. Zo zou je bvb. op plekken met veel potentieel voor ruimtelijke rendement minder strenge geluidseisen kunnen hanteren, of strengere regels mbt. geluidsisolatie en inplanting van de kamers kunnen hanteren.
- Op het terrein komen we de verzuchting tegen dat het soms ontbreekt aan **duidelijke doelstellingen cq. kaders van het Vlaamse niveau**. Er staan wel doelstellingen in het BRV, maar toch heeft men lokaal behoefte aan een aantal duidelijke aandachtspunten als kapstok om lokale projecten aan op te hangen. Daarmee kan ook duidelijker gecommuniceerd worden naar burgers en bedrijven. Ook het grote aantal plannen naast het BRV – ondanks dat ze intern wel gecoördineerd zijn – maakt het moeilijk om naar buiten toe een eenduidig beeld te projecteren over de prioriteiten. Daarbij moet Vlaanderen **dringend werk maken van verdere afstemming tussen** de (visies, ideeën, doelen van) **Vlaamse actoren**. Nog te vaak spreekt men niet met één mond.
- De Vlaamse overheid maakt te weinig duidelijk aan de bevolking waarom het beleid inzet op verdichting. Het inhoudelijke verhaal, de achterliggende visie en doelstellingen worden niet toegelicht. Nochtans is ‘start with the why’ zeer belangrijk voor het draagvlak.
- De omgevingsvergunning als instrument is nog al te vaak een beoordeling vanuit louter ruimtelijke en juridische eisen, terwijl projecten eigenlijk beoordeeld zouden moeten worden op hun omgevingskwaliteiten. Een parkeergarage zou echter ook beoordeeld kunnen worden op de impact op de luchtkwaliteit. Men vindt dat de bewijslast meer bij de ontwerper/ontwikkelaar zou moeten liggen, niet bij de omgevingsambtenaar.
- Een MER is vandaag nog te vaak een verplicht nummer, een kwestie van “check the boxes”, waarvan we niet meer weten waarom we dit doen. Maar de MER-benadering steunt op een visie en biedt ook potentie voor een versterking van het omgevingsdenken. Maar vandaag nog een te technische benadering.
- **Capaciteit** bij de lokale overheden is een thema dat keer op keer terugkomt. Zeker bij de kleinere overheden is er geen capaciteit om aan omgevingsdenken te doen (er is behoefte aan een soort actieplan lokale bestuurskracht). Daar kan de Vlaamse Overheid bijdragen door **veel actiever te participeren in gebiedswerking** (zie ook opmerkingen bij Hoog-Kortrijk). Dat betekent niet dat ze overal gebiedswerkingen moet gaan opzetten, maar ze kan dit ook bij andere partijen ondersteunen.
- Gebiedswerking is een belangrijke sleutel voor een versterkt Omgevingsdenken. Binnen een gebiedswerking zijn de randvoorwaarden en de te maken afwegingen vaak immers helderder en concreter.
- Omgevingsdenken richt zich nu nog vaak op **ruimtelijk-technische oplossingen**. Bijvoorbeeld verdichting of verweving zijn louter ruimtelijke oplossingen voor bepaalde maatschappelijke uitdagingen. De kijk en zoektocht naar oplossingen moet echter verbreed worden naar andere domeinen.
- De ruimtelijke ordening en stedenbouw steunt vandaag nog te vaak op een loutere ruimtelijke verbeelding. Maar ruimtelijke 3D -visualisaties verbergen veel. Deze beelden verbergen vraagstukken rond bvb. leefbaarheid, marktdynamieken, financiële haalbaarheid, realisatieproces,...
- Ruimtelijke planning is nu vaak toch nog een kwestie van **toewerken naar een eindtoestand**, terwijl het je met omgevingsdenken ruimte veel meer als een continu proces kan benaderen. **Instrumenten en visies moeten het procesmatige incorporeren**. Dat vergt echter wel een **financieringsmodel dat voorbij (strategische) projecten gaat** en rekening houdt met het continue ontwikkelingskarakter van omgevingsopgaven.



## 9.2 Verslag Workshop op themaniveau 23-10-2019

### 1 Aanwezigen

Naam	Organisatie	
Wouter Bervoets	IDEA Consult	Aanwezig
Clemens de Olde	IDEA Consult	Aanwezig
Hans Leinfelder	KU Leuven	Aanwezig
Karel Debaere	Expert	Aanwezig
Bart Van Herck	IDEA Consult	Verontschuldigd
Ludo Vanongeval	Departement Omgeving	Aanwezig
Francoise Vermeersch	Departement Omgeving	Aanwezig
Jan Van Roo	Departement Omgeving	Aanwezig
Helena Bieseman	Departement Omgeving	Aanwezig
Katrien Cooman	Departement Omgeving	Aanwezig
Peter Vervoort	Departement Omgeving	Aanwezig
Helena Van Pottelberge	Departement Omgeving	Aanwezig
René van der Lecq	Departement Omgeving	Aanwezig

### 2 Afspraken

- De stuurgroep ontvangt graag de verslagen van de werksessies met de spiegelcases. Deze worden meegestuurd met het verslag van deze workshop.
- De laatste stuurgroep wordt verplaatst naar 13 december 2019, 13-16u, Ferrarisgebouw zaal 2P21
  - Op 28-11 stuurt IDEA het ontwerp eindrapport op aan de leden van de stuurgroep;
  - De medewerkers van dOMG die aanwezig waren bij de workshops maar niet in de stuurgroep zetelen ontvangen ook het ontwerp eindrapport.

### 3 Algemene punten

- De presentatie heeft het nu erg vaak over “afstemmen”, maar afstemmen impliceert het in standhouden van scheidingen. We mogen vaker over integreren spreken.
- De aanbevelingen zijn momenteel nog “braaf”. Er mogen stevige uitspraken worden gedaan waar relevant. Het eindrapport mag ambitieuzer zijn.
- De aanbevelingen nu zijn sterk opgebouwd vanuit een overheidsdenken. Ontwikkelen van omgevingen-ruimtes is steeds meer een realisatie van allerhande partijen. Ook burgers en ondernemingen hebben veel kennis. Discussie liever in wat breder verband gevoerd, cf. quadruple-helix.
- Benoem de stip op de horizon. Behandel een stuk ondersteuning (randvoorwaarden), een stuk opkuis van instrumenten en dan een derde luik: aantal tools om discussies lokaal te kunnen voeren. In prototype vorm, kerngedachte om het omgevingsdenken in elk traject geconcretiseerd te krijgen.
- Benoem randvoorwaarden en een lijst met omgevingsthema’s. Moet duidelijk zijn dat de randvoorwaarden er moeten zijn. Complexiteit mag geschetst worden. Hoe kunnen we dat als pakket presenteren?
- Zeg: dit zijn structurele opdrachten waar je Vlaams op kunt werken en dit zijn prototypes van tools om mee te experimenteren/oefenen/testen.

### 4 Opzet workshop

- Clemens licht de opzet van de workshop toe
- Alles wat we presenteren wortelt in observaties uit het empirische onderzoek. In het eindrapport worden de punten onderbouwd met ervaringen uit de cases in boxen.

### 5 Blok 1: Vertrekpunt Omgevingsdenken

### Punt 1: Gewestelijke visie en kaders

- De deelnemers zien weinig in een nieuwe algemene omgevingsvisie. De goedgekeurde strategische visie van het BRV is een opportuniteit om nú tot handelen over te gaan en beleidskaders uit te werken.
  - Een nieuwe visie opstellen duurt te lang en is politiek ook niet haalbaar.
  - We moeten juist zoeken naar zaken die we nu maximaal kunnen inzetten om zoveel mogelijk doelen in één klap te bereiken. Operationalisering voor specifieke themagebieden. Op korte termijn geïntegreerde programma's. De beleidskaders BRV kunnen worden omgedoopt tot "omgevingsbeleidskaders." Niet zomaar ruimtelijke beleidskaders.
  - Vlaanderen moet niet de visie geven, maar wel het strategische kader. Een doelencomplex om opgaven samenhangend en geïntegreerd te benaderen. Kunnen we iets dynamiseren om dat vanuit het geïntegreerd denken beter te doen? Op welke objecten kunnen we werken? Deze afwegingen worden momenteel niet gemaakt.
  - Een rol voor dOMG zou kunnen zijn om voor concrete projecten aan te geven bij welke plannen ze kunnen aansluiten. Maak inzichtelijk wat de absolute ondergrenzen en randvoorwaarden zijn. Die zijn kaderstellend voor het geheel. Ondergrenzen, fysieke doelen en potentievolle objecten als visie-elementen.
- Het doorvertalen van doelstellingen van Vlaams naar lokaal niveau gaat zeer lastig zijn. Gaan we dat wel kunnen? Hoe ga je daar mee om? We kunnen daar beter voorzichtig mee om gaan.
  - Je moet juist prikkelen om soms ook niet evidente oplossingen te bereiken. Zo kun je ook kwaliteit neerzetten. Wat wel ontbreekt is het duidelijk maken van bepaalde keuzes. Die heb je wel ook in een omgevingsbeleid nodig om richting te geven. Vlaanderen moet durven keuzes maken. Dat is waarom Omgeving meewerkt met vervoersregio's met MOW. Op provinciaal niveau staan er ook geen keuzes in de beleidsplannen.
  - Maar bij het traject BRV is gebleken: alles wat is voorgesteld op het vlak van keuzes, ligt beleidsmatig heel moeilijk. Het sneuvelt intern en op IKWs. Hoe krijg je vandaag die keuzes nog gemaakt? Daar is geen draagvlak meer voor. → In de vervoersregio's gebeurt het wel.
- De strategische visie van het BRV is ook niet het enige startpunt. Andere beleidsdomeinen hebben ook zo hun beleidskaders. Een omgevingsopgave zou in ieder geval inzichtelijk moeten maken bij welke kaders ze aansluit.
- Er wordt wel opgemerkt dat er op langere termijn tóch nagedacht moet worden over een meer geïntegreerde visie. De term VОВI laten we weg.
- Het BRV heeft een geïntegreerde kijk op ontwikkeling wat betreft het *ruimtelijk* aspect. Het kijkt sterk naar het immobiele object, maar doet geen uitspraken over *mobiele* objecten. Bijvoorbeeld: je kunt wel de Antwerpse ring overkappen, maar je kunt ook denken aan het vergroenen van het wagenpark.
  - Planners vertrekken vooral vanuit object-gerichte benadering. Maar een omgevingsbenadering kan ook een mix zijn van verschillende aanpakken. Bijvoorbeeld gebiedsgericht, thematisch, en ook algemene maatregelen (zoveel % co2 reductie).
- De geïntegreerde benadering komt nu nog niet goed van de grond:
  - Er wordt nu nog heel eenzijdig vanuit één doel nagedacht in bepaalde beleidsplannen, maar dat wordt niet geïntegreerd bekeken.
  - Omgevingsbeleid loopt heel vaak vast op doelstellingen die allemaal als dogma's gezien worden. Soms moet je de afweging maken. Sommige doelstellingen zijn lock-ins die je moet voorkomen. Het is niet of-of, maar het is en-en.
  - Ook intern slaagt men er nog niet in om thema's samen te zetten. Bijvoorbeeld klimaatwijken, verdichtingswijken. En hoe voer je die dialoog?

- In de perceptie in Vlaanderen lopen visie en plan door elkaar. De strategische visie BRV is na de eerste tien pagina's eigenlijk ook al een plan.
- Over thema's waarvoor ruimtelijke kaders gemaakt kunnen worden:
  - Naast (of in plaats van) knooppunten de randen benoemen als themagebied. Wat doe je in randen van steden en kernen? Daar zijn juist de stad-land relaties gesitueerd. In de randen zit veel potentie om omgevingsthema's te realiseren. Maar randen zijn wel moeilijk af te bakenen.
  - Stationsomgevingen hoeven niet altijd plekken te zijn waar verdicht wordt. Stations kunnen verschillende functies opnemen. Je kunt een typologie maken van stationsomgevingen. Het kunnen ook verzamelpunten zijn voor grote regio's. Die hoeven misschien niet verdicht te worden. Eerste vraag is: wat is de rol en de positie van dit treinstation?

#### Punt 2: Binnen- en buitenschil omgevingsthema's

- De deelnemers hebben moeite met het schema. Relevante omgevingsthema's variëren juist naargelang de opgave en de context. Het schema is te statisch.
- Eventueel kan het schema aangepast worden door beter het onderscheid te maken tussen 'integrerende thema's' (ruimte, milieu, gezondheid, mobiliteit, energie,...) en facetten (natuur, landbouw, licht, lucht, geluid,...);
- Je moet het schema pas gaan tekenen als je met een concreet project bezig bent.
  - Een checklist met thema's werkt dan beter als voeding voor het gesprek.
  - Die checklist kan enerzijds aansluiten bij grote keuzes die gemaakt moeten worden en anderzijds bij de randvoorwaarden die er zijn.
- Bij een geïntegreerd omgevingsproject moet je denkstappen zetten en met zo'n checklist bied je een tool aan om een project "omgeving-proof" te maken. Als hij helpt om een logische structuur in de thema's kunt aanbrengen, dan heb je een nuttige tool.
- Taalgebruik is hier belangrijk: je moet niet naar prioriteiten. Maar je moet stimuleren dat er nieuwe oplossingen ontstaan door doelen aan elkaar te koppelen en met elkaar te verbinden.
- Mobiliteit is sterk structurerend, maar dat is wellicht net het probleem omdat MOW zich ook opstelt als structurerend voor hoe de omgeving ontwikkeld moet worden (bijv. t.a.v. hiërarchie van de wegen). Dat is een probleem met veel projecten in Vlaanderen.
  - De koppeling met mobiliteit kan in de praktijk worden gemaakt.
- Stip aan de horizon: mobiliteit onderdeel maken van een geïntegreerd omgevingsdomein.

### **6 Blok 2: Randvoorwaarden Omgevingsdenken**

#### Punt 3: Basiscapaciteit

- Wat zijn de basiscapaciteiten van lokale overheden dan? Kunnen we dat benoemen?
  - Daar bestaan ideologisch gezien heel verschillende oplossingen voor. Fusies, schaalvergroting, bundeling capaciteiten, ondersteunen lokale besturen.
- De deelnemers stellen vast dat het dOMG de binding met de lokale overheden aan het verliezen is en daarmee ook de voeling met wat er leeft op lokaal niveau.
- Er is een enorme kloof tussen de inhoudelijke discussies op Vlaams niveau en de realiteit op lokaal niveau. Daar is men veel minder bezig met het grote verhaal. Die kloof lijkt groter te worden. Gemeentes krijgen zoveel op hun dak en dat kunnen ze niet meer aan. Is Vlaanderen zijn verantwoordelijkheid aan het ontlopen?
- Capaciteit bij de lokale besturen kan op verschillende manieren versterkt worden. Je kan een minimum aantal ambtenaren opleggen, maar waarschijnlijke is de projectmatige samenwerking tussen gemeenten stimuleren een betere oplossing.
- Calls en oproepen kunnen worden ingezet om het lokale niveau te ondersteunen en draagvlak te creëren. Daar zitten kansen om lessen te trekken en n.a.v. de ervaringen eventueel op Vlaams niveau regelgeving aan te passen.

- Men kan subsidies geven aan spelers die al samenwerken.
- Calls, pilootprojecten, proeftuinen moeten echter wel ingekaderd worden in een strategie op lange termijn → daar wordt nu aan gewerkt.
  - Ze moeten ook meer gelijkvormig en complementair aan elkaar worden gemaakt.
- Ook handhaven blijft een belangrijke taak.

#### Punt 4: Draagvlakcreatie

- Pas op met de modieuze term “cocreatie”, benoem concreet waar het hier over gaat.

#### Punt 5: Transversale samenwerking

- Tussenpersonen hoeven niet “neutraal” te zijn. Zo iemand mag niet voortrekken, maar ze mogen wel hun zienswijze en ervaring meenemen.
- Het schema verder invullen, de trekkersrol kan ook op lokaal en op Vlaams niveau worden opgenomen.
- Wat kunnen provincies eigenlijk doen? De provincie werkt meer verbindend en kan bemiddelende rol opnemen.
  - Tegelijk zijn provincies op zoek naar hun eigen rol in de (beleids)planning, brengen provinciale beleidsplannen te weinig toegevoegde waarde voor zowel het Vlaams als het lokaal niveau.
  - Je moet geen rol toeschrijven aan de provincies die ook door de regio’s opgenomen kan worden. Moet je dat in deze “tussenperiode” de rol van de provincie nog willen opladen?
- Geïntegreerd advies vereist een geïntegreerde werkwijze. Alleen afstemmen is niet voldoende. Dat houdt eigenlijk de schotten in stand en is contradictorisch aan wat omgevingsdenken zou moeten beogen.
- De rol van het ontwerpen meenemen. Daar zit de echte transversale samenwerking. Door verbeelding laten zien hoe bepaalde doelen aan elkaar gekoppeld zijn.
  - Het proces zelf is ook een ontwerp. Ontwerpkwaliteit heb je ook in je proces nodig.
- Op elk niveau zou mobiliteit een onderdeel moeten zijn van omgevingsbeleid. Vanuit dit studietraject mag je dat bakken wel zetten. Dus zeggen: afstemming is niet genoeg, we moeten naar integratie.
- Clemens: dit kan ook gelden voor wonen, er is momenteel ook weinig integratie tussen het Agentschap Wonen Vlaanderen en omgevingsbeleid.

### **7 Blok 3: Uitvoering**

#### Punt 6: Vertrek vanuit visievorming

- Visie wordt maar ontwikkeld in de loop van het proces, het *waarom* van de opdracht komt wel voort uit de problemen. Maar in de aanleiding die dat geeft moet je naar een visie toegaan.
- Initiatiefnemers van omgevingsprojecten moeten zich eigenlijk afvragen: hoe kan mijn eigen actie een stap voorwaarts zijn in het geheel. Hoe verhoudt mijn project zich tot de rest?
- Soms is er iets meer nodig dan stimuleren en triggeren. Soms moet je ook afdwingen.
- Proactief vanuit een programma nadenken maakt het moeilijker voor tegenstand vanuit politieke overwegingen.

#### Punt 7: Afweging instrumenten

- Geef best practices, maar koppel dat los van de instrumenten. Geef ook de evaluatie.
- Men is nu met het omgevingsbesluit aan een instrument bezig dat verschillende instrumenten kan afstemmen.
- Het MER-traject zou eigenlijk meer moeten worden opgenomen in een omgevingsopgave. Dat betekent dat de MER-cel eerder in het proces aan tafel moet zitten.

- Hoe kan de methodiek van MER een bijdrage leveren aan de omgevingsopgave?
- Dit hangt wel samen met de capaciteit: de lokale omgevingsambtenaar moet het allemaal kunnen (bijhouden) en moet er tijd voor hebben.
- Structurele zaak om op te werken: de taal van de ontwerper verzoenen met die van techniek van de milieudisciplines. MER zou een bevorderend instrument kunnen zijn, wederom de vraag: wat draagt mijn project bij?
- Voor verevening heb je duidelijke beslissingen nodig op Vlaams niveau. Als het huidige vereveningsmodel niet werkt, beslis dan iets waarvoor dan wél draagvlak is.

#### Punt 8: Integratie financiering

- Beter nadenken over de sprong van proeftuin naar regulier proces om ook op het vlak van financiering een perspectief te kunnen bieden. Je moet geld geven vanuit de gedachte: hoe kun je de kwaliteit versterken?
- Ondersteunen door expertise te betalen. Niet meer geld geven omdat gemeenten aan een eis voldoen (een structuur/beleidsplan gemaakt hebben).
- Hoe zit het met geld voor de uitvoering van de lokale plannen? Gemeenten blijven verweesd achter nadat ze de diagnose gekregen hebben. (Zie ook volgende luik)
- De samenwerking met MOW rond vervoersregio's is nu op regionaal niveau. Maar die moet ook op Vlaams (bijv. hierarchie van de wegen) en op Europees niveau gebeuren.
- Naast mobiliteit moeten we ook kijken naar economie, energie en circulariteit.

#### **8 Luik Omgevingsdenken stimuleren & versnellen**

- Strategische projecten zijn maar één van vele initiatieven die dOMG kan steunen. Er zijn ook labo's, proeftuinen, etc.
- Niet vergeten dat omgevingsbeleid soms ook grenzen moet stellen. Een mooi voorbeeld is te vinden in het SPITS-project in Gent. Enerzijds is daar een stok: het aantal parkeerplaatsen wordt beperkt. Maar er is ook stimulans: een heel team dat praktische, juridische, financiële aspecten uittekent om de modal shift bij bedrijven te maken.
- Het dwingende aspect van omgevingsbeleid zit nu wel al deels in het benoemen van knooppunten en hierarchie van wegen.
- Projectwerking wordt kritisch beschouwd. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als de bouwmeesterscan of BRV-proeftuin is afgelopen? Er moet meer aandacht zijn voor structurele doorwerking van dat soort trajecten, ook als dat betekent structurele vormen van ondersteuning.
  - Good practices zijn daarom mooi, maar geld is wellicht beter besteed aan goede specifieke begeleiding.

Momenteel gaat de ambitie niet over willen voldoen aan doelstellingen, het gaat over marktkansen, *branding* en ontwikkeling.

## BIJLAGE 10 VERSLAGEN WORKSHOPS SPIEGELCASES

### 10.1 Verslag Workshop Verweving & Verdichting, Boechout 17-09-2019

#### Aanwezig

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>
Marian Mys	Gemeente Boechout
Evelien Peeters	Witteveen + Bos (vm. Gemeente Rotselaar)
Stefanie De Deken	BUUR
Muriel Degelin	BUUR
Ludo Vanongeval	Departement Omgeving, VPO
Gilke Pee	Departement Omgeving, BJO
Hans Leinfelder	KU Leuven
Clemens de Olde	IDEA Consult
Wouter Bervoets	IDEA Consult

#### Agenda

- 9:30 – 9:45 Welkom, korte voorstelling studie  
Wouter Bervoets, IDEA Consult
- 9:45 – 10:15 Inleiding en ervaringen Bouwcode Boechout  
Marian Mys, Gemeente Boechout
- 10:15 – 10:45 Inleiding en bevindingen Wonen in Meervoud, Rotselaar  
Clemens de Olde, IDEA Consult
- 11:00 – 12:30 Vergelijking: wat leren we over omgevingsdenken?  
Groepssessie

## 1 Presentatie Bouwcode Boechout

De presentatie van Marian Mys maakt de evaluatie van de bouwcode. Aanvullend werden volgende elementen besproken:

- ▶ Het opzet van de bouwcode in Boechout was niet antwoord vinden op de verstedelijkingsdruk en verdichtingsvraagstuk. De bouwcode was een antwoord op een volledig gedateerd stedenbouwkundig kader met een bestaande verordening die dateerde van 1960;
- ▶ Boechout wil niet verstedelijken. De bouwcode mag niet als een verdichtingstool bekeken worden;
- ▶ Het 'RUP Meergezinswoningen' uit 2013 heeft veel meer impact gehad op verdichting. Dit RUP en de bouwcode moeten samen bekeken worden;
- ▶ De bouwcode is op maat van de gemeente gemaakt. Het is geen generiek document, het kan niet overal in Vlaanderen toegepast worden;
- ▶ De provincie heeft toegelaten om in de bouwcode met gebiedsdifferentiatie te werken. Niet zelden wordt gebiedsdifferentiatie enkel toegelaten wanneer gewerkt wordt met een RUP, maar in Boechout werd toegestaan om dit met een verordening te regelen. De gebiedsdifferentiatie wordt geregeld door de selectie van 'kernen' (met oplisting van straatnamen en huisnummers), 'wijken' en 'Linten en solitair';
- ▶ In de praktijk hebben de voorschriften voor het kerngebied het meest doorwerking gehad;
- ▶ De praktijk leert dat 'tijd' een belangrijk element is om concepten ingang te laten vinden bij de bevolking (bv. onderscheid tussen 'open' en 'gesloten' straatbeeld);
- ▶ Ruimtelijke ordening is een eeuwig conflict tussen reguleren en voldoende vrijheidsgraden geven.
- ▶ In de bouwcode wordt in elk hoofdstuk duidelijk de 'Why' toegelicht met beschrijving van wat men wil bereiken met de voorschriften.
- ▶ De bouwcode is soms iets te gedetailleerd
- ▶ De gebiedsdifferentiatie is soms artificieel
- ▶ Sommige voorschriften vervullen de rol van 'blufpoker' en kunnen door een juridisch expert onderuitgehaald worden.
- ▶ De bouwcode zegt niets over windmolens, cohousing,
- ▶ Sommige formuleringen in de bouwcode zijn achteraf gezien niet zo handig gekozen en dienen nu als munitie voor advocaten
- ▶ Er zijn binnen de gemeente Boechout onvoldoende tijd en middelen beschikbaar voor grondige herziening van de bouwcode ook al is het daar tijd voor. Net zoals er ook geen middelen zijn om bestaande RUPS te herzien.
- ▶ Het RUP Meergezinswoningen werd in 2013 door het studie bureau Omgeving opgemaakt. Om de appartementisering in goede banen te leiden. Want er kwamen toen veel vragen voor kleinschalige appartementen binnen. Het is een overdruk dat afbakt waar wel of geen meergezinswoningen mogen komen, met afbakening van gedoogzones en verbodzones.

## 2 Vergelijking: Inhoud omgevingsdenken

- ▶ Het verdichtingsdiscours van Leo Van Broeck staat ver van de burger, dat is te abstract;
- ▶ Het is dom om het idee van de 'betonstop' te lanceren, zonder plan van aanpak voor de uitrol;
- ▶ Belangrijk om het verdichtingsverhaal ook te koppelen aan een ontdichtingsverhaal, dat gebeurt veel te weinig
- ▶ Belangrijk dat verdichting gekoppeld wordt aan het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit.
- ▶ Ruimtelijke ordening is een slingerbeweging. Er is nu steeds mee vraag naar de inplanting van functies op andere plekken. Die verweving is wenselijk, maar dat botst op het bestaande planningskader. Er is een groot spanningsveld tussen wat een gemeente wil, en wat een gemeente kan.



- ▶ De milieudoelstellingen komen niet aan bod in de verordening en RUPS. Er is vandaag nog te veel een focus op de toewijzing van functies. Er is nood aan een andere benadering die meer de focus legt op inrichting en beheer, ipv. op bestemmingen.
- ▶ De mobiliteitsvisie wordt vaak te nauw bekeken. Mobiliteit beperkt zich te vaak tot het aantal parkeerplaatsen, maar zegt niets over de doorstroming, luchtkwaliteit en geluid.
- ▶ Klimaat en energie worden vandaag zelden meegenomen, maar ze kunnen het omgevingsdenken wel voeden.
- ▶ De bouwcode in Boechout voorziet regels rolstoeltoegankelijkheid in projecten vanaf 10 woningen.
- ▶ In de bouwcode zit impliciet wel een sociale visie, namelijk door het opleggen van verschillende types van woningen. Maar je kan ook niet verder gaan in een verordening
- ▶ Bij een visieontwikkeling in de gemeente Boechout worden die verschillende elementen van het omgevingsdenken wel afgewogen. Het verdichtingsverhaal wordt hierbij gelinkt aan de bevolkingsprognoses.
- ▶ Zowel Boechout als Rotselaar zitten ingebed in een groter verhaal, respectievelijk de Grootstedelijke afbakening van Antwerpen en het Regionet Leuven. Dit grotere verhaal moet beter gecommuniceerd worden. De lokale visieontwikkeling moet sterker afgestemd worden op die grotere visie. – In Boechout is leeft echter tien jaar na de vaststelling nog altijd het sentiment dat men niet tot het Grootstedelijk gebied wil behoren.
- ▶ Nood aan luwteplekken en stilteplekken, naast plekken waar ingezet moet worden op verdichting. Nood aan bescherming van de resterende open ruimte.

### **3 Vergelijking: Actoren, samenwerking en organisaties**

- ▶ In Rotselaar werd het proces mede beïnvloed door de woonlocatie van de stedenbouwkundige ambtenaren (buiten de gemeente, daardoor meer objectieve blik). Binnen de workshop is discussie over de impact van de woonplaats van de stedenbouwkundig ambtenaar op het lokaal beleid. Een deelnemer stelt dat normaal gezien de invulling van de job van stedenbouwkundig ambtenaar niet gekleurd zou mogen worden door de woonplaats. Een andere deelnemer stelt dat dit in de praktijk wel speelt. Naast de woonplaats kan ook een generatieverschil tot discussie leiden. Een duidelijke verordening die de speelruimte van de lokale stedenbouwkundige ambtenaar wegneemt kan gevoelig liggen bij de oude garde.
- ▶ Binnen bouwheren dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de projectontwikkelaars en de private bouwheren. Projectontwikkelaars zetten in op maximaal rendement en scannen de beschikbare percelen en kiezen voor het perceel met de grootste potentie. De private bouwheren kijken enkel naar hun eigen perceel.
- ▶ Vraag of Vlaanderen verwachtingen rond klimaat en energie niet kan opleggen voor heel Vlaanderen. Als lokale gemeenten kan je hierrond immers enkel rond kleinere elementen werken, zoals bvb. regenwater, zonnepanelen of groendaken.
- ▶ Een goed lokaal omgevingsbeleid noodzaakt een goede gemeentelijke stedenbouwkundig ambtenaar en voldoende capaciteit;
- ▶ Een probleem in kleinere gemeenten is dat administratie te dicht op de praktijk zit.
- ▶ De ondersteuning van de gemeenten vanuit het Departement Omgeving is weggefallen. Vroeger waren er binnen het Departement Omgeving makkelijk contacteerbare aanspreekpunt voor vragen en ondersteuning.
- ▶ Er bestaat wel een 'online jammerplatform', maar je krijgt daar vaak geen concreet antwoord op technische vragen.
- ▶ In Boechout werden bij de opmaak van de verordening enkel de departementen Omgeving en Openbare Werken betrokken. Maar vandaag zou dat breder bekeken worden met andere diensten. Maar het gebrek aan participatie heeft er misschien net toe geleid dat de bouwcode er vrij snel is gekomen. Participatie kan de implementatie van beleid ook bemoeilijken.
- ▶ Bij de opmaak van de verordening in Rotselaar werd enkel de dienst Ruimtelijke ordening en een geïnteresseerde milieuableidende ambtenaar betrokken.

- ▶ Communicatie en participatie zijn belangrijk om later protest te beperken. Maar in Rotselaar werd de algemene visie ook goed onthaald. Johan Van Reeth en Leo Van Broeck hebben de verordening toegelicht en de gemeenteraad heeft de verordening unaniem goedgekeurd. Het protest dook pas op bij de eerste concrete projecten. Uiteindelijk werden in Rotselaar heel wat projecten geblokkeerd bij de raad van vergunningenbetwistingen.
- ▶ In Boechout is er de meeste weerstand tegen de afbraak van grote villa's voor de bouw van villa-appartementen. Een driver voor het protest is jaloezie tussen burens. De burens rekenen uit welke winst de buur maakt met de herontwikkeling.
- ▶ Nood aan betere communicatie vanuit Vlaanderen naar gemeenten over welke rol de gemeenten moeten opnemen. Vlaanderen moet een grotere rol als spelverdeler opnemen en het grotere kader aanreiken. Grote vraagstukken als mobiliteit, verdichting moeten gestuurd worden door Vlaanderen. Elke gemeente op zijn eigen grondgebied een visie laten ontwikkelen heeft weinig zin.
- ▶ Er is vandaag vanuit Vlaanderen druk voor meer intergemeentelijke samenwerking. Dat is echter een zeer ambtelijke visie, geen politieke visie. Boechout wordt omringd door N-VA gemeenten, het bestuur in Boechout heeft daardoor weinig zin in samenwerking met de omringende gemeenten.
- ▶ Er bestaat in de praktijk wel reeds een gebiedsgerichte, geïntegreerde en intergemeentelijke benadering. Zo hebben de 'groene zes', 6 gemeenten in de rand van Antwerpen, een gezamenlijke visie. Deze gemeenten opereren autonoom, maar de neuzen staan wel in dezelfde richting.
- ▶ Er is nood aan tussenschaal (gebied, regio, provincie), maar ook nood aan andere coalities in functie van het thema. Maar die verschillende coalities rond verschillende thema's botst op de nood aan een meer geïntegreerde benadering.
- ▶ Goede ruimtelijke kwaliteit is vaak een toevalstreffer, wanneer goede partijen elkaar vinden en samenwerken
- ▶ Nood aan oplossing voor de sectorale benadering van het advies vanuit Vlaanderen. Een gemeente ontvangt soms tegengestelde adviezen, het is zeer moeilijk om daar als gemeenten mee om te gaan. Nood aan één geïntegreerd omgevingsadvies vanuit Vlaanderen.

#### 4 Vergelijking: Instrumenten en financiering

- ▶ Er is naast verdichtingsinstrumenten ook nood aan ontlichtingsinstrumenten
- ▶ In Rotselaar stuurt een verordening de verdichting, terwijl dat in Boechout met een RUP gebeurt.
- ▶ Een gebiedsdifferentiatie in een verordening vraagt een beleidsmatige onderligger, bvb. een structuurplan of beleidsplan. Anders is het niet rechtsgeldig.
- ▶ De verordening in Rotselaar heeft een pervers effect gehad: de greenfields in de rand van het kerngebied werden het eerst aangesneden. Dit waren de makkelijkste plekken om te gaan ontwikkelen, de moeilijkere meer centrale plekken werden niet ontwikkeld. Eerder dan kernversterking werd de rand van de kern dus verdicht. Het kerngebied was dus te ruim afgebakend.
- ▶ Een verordening is een te zwak instrument. Maar belangrijker dan het instrument, is eigenlijk om steeds eerst een visie te ontwikkelen en te expliciteren. Wat wil men bereiken? Waarom wil men dat bereiken? En dan pas in een volgende fase moet er nagedacht worden over het hoe.
- ▶ Er is nood aan een betere handhaving. Strikte regulering heeft geen zin indien de toepassing niet gecontroleerd wordt.
- ▶ Het verwilderen van tuinen moet je niet in een regelgeving gieten, maar via een ander instrument stimuleren: bvb. sensibiliseren of communiceren.
- ▶ Vandaag ontbreken inspirerende voorbeeldprojecten. Bvb. een voorbeeldenboek waarmee de gemeenten aan de slag kunnen. Vlaanderen heeft een belangrijke rol te spelen in de communicatie van voorbeelden van geïntegreerde omgevingsvisies.
- ▶ De bestaande instrumenten zijn niet flexibel genoeg om snel aan te passen aan veranderingen.
- ▶ Er is nood aan verhandelingsstedenbouw met compensaties bij verdichtingsprojecten. Bijvoorbeeld door de afdracht van een stuk groen aan het publiek domein. Maar 'onderhandelingsstedenbouw' wordt in de praktijk nog te vaak beschouwd als gevoelig. Dergelijke projecten noodzaken een duidelijke communicatie van de maatschappelijke winst.

- ▶ Nood aan een 'omgevingsRUP' en 'Omgevingsverordening' ipv. stedenbouwkundige verordening. Die bvb. ook aandacht hebben voor luchtkwaliteit en mobiliteit. Maar het is een illusie dat alles met een RUP of verordening opgelost kan worden.
- ▶ Je moet er eerder voor waken om een RUP niet te veel op te laden, dat is juridisch niet houdbaar.
- ▶ De regelgeving moet zich beperken tot de essentiële punten. Vlaanderen moet regels opmaken die een minimumkwaliteit moeten garanderen.
- ▶ Vlaanderen moet een afwegingskader met een topiclijst aanreiken, met overzicht van de minimum te integreren thema's. Ook nood aan een betere omschrijving van de kernkwaliteiten.
- ▶ Door de ontvoogding heeft Vlaanderen niet zoveel te zeggen, maar de keerzijde hiervan is een gebrek aan centrale richtlijnen die als uitgangspunt voor ruimtelijke/omgevingsopgaven kunnen dienen.
- ▶ De uitwerking van de regels is ook afhankelijk van de omgeving. In een stad zijn duidelijke regels mbt. de luchtafvoer van een woning vaak belangrijk omwille van de mogelijke overlast, veel meer dan in in een wijk met open bebouwing.
- ▶ Mogelijkheid om de motiveringsplicht bij de bouwheer te leggen. Een beknopte nota over de visie die uitgangspunt van het project vormgeeft.

## 10.2 Verslag Workshop Energieopwekking, Brussel 03-10-2019

### Deelnemers

Naam	Organisatie	E-mail
Bart Van Herck	IDEA Consult	bart.vanherck@ideaconsult.be
Clemens de Olde	IDEA Consult	clemens.de.olde@ideaconsult.be
Tom Van Den Noortgaete	SWECO Belgium	tom.vandennoortgaete@swecobelgium.be
Daan Onkowitzjo	SWECO Belgium	daan.onkowitzjo@swecobelgium.be
Peter Vervoort	dOMG, VPO	peter.vervoort@vlaanderen.be
Anneloes van Noordt	dOMG, VPO	anneloes.vannoordt@vlaanderen.be
Jan Van Roo	dOMG, VPO	jan.vanroo@vlaanderen.be
Renate Schoofs	dOMG, VPO	renate.schoofs@vlaanderen.be
Mathieu Vermeersch	dOMG, EKG	mathieu.vermeersch@vlaanderen.be
Tom Van Rensbergen	dOMG, GOP	tom.vanrensbergen@vlaanderen.be
Wim Buelens	Vlaams Energieagentschap	wim.buelens@vea.be
Inez Goris	Sibelco	inez.goris@sibelco.com
Gert Van de Genachte	INTOE	gert@intoe.be
Jo Packet	INBO	jo.packet@inbo.be
Kristin Aerts	Belgische Baksteenfederatie	aerts@baksteen.be
<i>Afwezig met kennisgeving</i>		
Annelies Hoebeek	GOP, Team MER	annelies.hoebeek@vlaanderen.be
Kim Stevens	dOMG, GOP	kim.stevens@vlaanderen.be

Voorzitter: Bart Van Herck

Verslagneer: Clemens de Olde

### Agenda workshop

9u00-9u15	Welkom, korte voorstelling van de studie (IDEA)
9u15-9u30	Voorstelling technisch haalbaarheidsonderzoek (SWECO)
9u30-10u00	Inleiding workshop <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Voorstelling van de 2 cases</li> <li>▶ Vragen die we willen behandelen: voorzet IDEA/SWECO en aanvulling door de vergadering</li> </ul>
10u00-12u00 met tussenin korte pauze	Toepassing van de drie invalshoeken binnen de studie op de energiecases: <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Inhoud;</li> <li>▶ Instrumenten en financiering;</li> <li>▶ Actoren, samenwerking en organisaties.</li> </ul> IDEA/SWECO geeft telkens een voorzet, vervolgens bespreking.
12u00-12u30	Afronding

## 1 Welkom en inleiding

Ronde van de tafel. Iedereen stelt zichzelf voor.

Inleiding Bart Van Herck:

- Situering van de opdracht. Doordenken van Omgevingsdenken binnen concrete cases. We hanteren drie invalshoeken: inhoud, actoren, instrumenten en financiering.
- Toelichting stappenplan. Voor het thema energietoepassing in ontginningsgebieden, werd vooraf een haalbaarheidsstudie uitgevoerd door SWECO.

## 2 Voorstelling technische haalbaarheidsscan door SWECO

Tom Van Den Noordgaete en Daan Ongkowidjojo geven toelichting bij de toepassing van waterkracht (pumped storage) en zonne-energie (floating PV) in ontginningsgebieden in Vlaanderen.

Voor Vlaanderen is pumped storage een nieuw idee (geen bestaande toepassingen of intenties).

Wat betreft floating pv is er een beperkt aantal projecten lopende.

Zie aparte PPT.

### Vragen

- Is het mogelijk om technologieën te koppelen? Bijvoorbeeld pumped storage met een rivier of getijdenwerking → In principe is dat mogelijk, maar het hangt af van het hoogteverschil en de afstand tussen de bassins in de concrete casus.
- Wat is het minimale hoogteverschil waarop pumped storage interessant wordt? → Technisch gezien kan het al vanaf 1 meter, 5-10 meter is een goede basis voor een verdienmodel, 25 meter of meer is ideaal.
- Pumped storage is vooral economisch interessant als de energie wordt aangeboden op de reservemarkt. In hoeverre fluctueert echter de energieprijis op die markt? → Moeilijk te voorspellen, argumenten in beide richtingen:
  - de prijs zal toenemen omdat de vraag naar hernieuwbare energie toeneemt. Daarmee is er meer reservecapaciteit nodig.
  - een tegenargument is dat bij een groter aanbod van hernieuwbare energie, de prijs omlaag zal gaan. De prijs wordt momenteel door Europa gestuurd. Daarom is het advies om te kijken naar lokale slimme combinaties van pumped storage met wind- en zonne-energie.
- Zal deze technologie concurrentie ondervinden van energie-opslag in batterijen? Die hebben wellicht een kleinere ruimtelijke impact. → Klopt dat de landschappelijke impact van deze technologie groter is, omdat er vaak een bovengronds bekken gerealiseerd moet worden. Maar de materialen die worden gebruikt bij pumped storage zijn duurzamer.
  - Een fictieve toepassing van pumped storage op een diepe kleiuit in Vlaanderen, levert ons een vermogen van 2 MW. Dat vermogen kan tot 12 uur worden volgehouden. Het feit dat het vermogen langere tijd kan worden volgehouden is de belangrijkste troef voor pumped storage ten opzichte van energieopslag in batterijen.
- Hoe zit het met de opstarttijd van de pumped storage? Reservecapaciteit moet immers binnen 30 seconden opgestart kunnen worden. → De turbine start op in 40 seconden, maar door de turbine op een klein vermogen constant te laten draaien wordt de opstarttijd verkort en kun je binnen 30 seconden toch energie leveren.

### 3 Toelichting casus floating PV

Gert Van De Genachte licht de ervaring met plannen en vergunnen van floating PV toe gelokaliseerd bij de fabriek van Sibelco in de Schansplas. De ervaring leverde de volgende belangrijkste inzichten op:

- Drijvende zonnepanelen is een constructie, en is daarmee vergunningsplichtig.
- Het is een private inrichting en geen openbare nutsvoorziening.
- Is het zone-eigen of niet? → Gesuggereerd: het gaat om een actief ontginningsgebied en de opgewekte energie wordt binnen het ontginningsgebied gebruikt.
- Wordt nabestemming gehypothekeerd? → Nee.
- Het provinciebestuur is de partij die, conform de vigerende regelgeving, de vergunning verleent.
- Er hoeft geen Project-MER te worden uitgevoerd, enkel een screening.
- De installatie is vergund door Deputatie van Provincie Antwerpen met een strikte einddatum van 2036. Dit loopt gelijk met de vergunde einddatum van de ontginningswerkzaamheden.

#### Suggesties

- Het besluit kleine werken aanpassen om dit soort installaties te kunnen realiseren. Maakt meer kans dan het ijveren naar bestemmingsneutraliteit voor hernieuwbare energie.
- Bekijken of je dit soort installaties ook in natuurgebieden kunt realiseren.
- Er is bij energieopwekking toenemende vervaging tussen publiek en privaat, dus laat de aard van de energieopwekking bepalen of het om een publieke of private inrichting gaat.
- Houd de spronglijn van watertemperatuur en het effect daarop van de schaduwwerking van PV installatie goed in het oog. Dat geldt ook voor pumped storage.
- Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen verschillende delfstoffen, die verschillende verkoopprijzen hebben.
- Maak ook een onderscheid tussen eigenaar en ontginning van een gebied, die is niet altijd dezelfde.

#### Vragen

- Als PV-panelen bepaalde vogels aantrekken, vervuilen die de panelen dan niet? → In sommige gevallen is dat een risico, het is iets om rekening mee te houden.
- Dit gebied wordt nog een tijd ontgonnen, maar wat is het oordeel over de nabestemming? → Je mag niet vergunnen wat er nu nog niet is. Antwoord dat is gevonden is om de vergunning voor PV te richten naar de einddatum van ontginning van 2036. Daarna moet waarschijnlijk een verlenging gevraagd worden ivm de houdbaarheid van de installatie.
- Is er in dit gebied een studie actief om de ecologische impact te meten? → De plassen zijn vier jaar geleden grondig onderzocht door de UA Antwerpen. Na plaatsing van de installatie wordt het opgevolgd. Die kennis zou interessant kunnen zijn om te extrapoleren naar andere gebieden. Dat zou dan wel beter kunnen met een proefproject in een andere plas omdat in deze specifieke plas veel water en zand in- en uit gepompt wordt.
- Is het ook niet mogelijk om plassen juist op te vullen met overtollig zand? → INBO benadert dat kritisch want diepte moet bijvoorbeeld behouden blijven voor stratificatie van waterlagen. Dit perspectief gaat echter voorbij de scope van deze studie.
- Discussie optimale ontginning. Deze plassen zijn nog niet optimaal ontgonnen, en toch is men bezig met PV. Activiteiten zijn combineerbaar. Maar als ontginning nog niet klaar is, zijn die plassen nog niet zo diep. Hypothekeert dat de ontginning niet? → Op zich niet als de

installaties gemakkelijk te verwijderen zijn. Zo staan er al windturbines op een vergund ontginningsgebied in Lommel.

- Waarom is er gekozen om slechts 5ha van de hele plas te bedekken? Zou het niet meer kunnen gezien de uitdagingen voor de hernieuwbare energie? → Omdat er nog helemaal geen kaders waren. Dit is dus een testcase die men met opzet niet te groot heeft willen maken.

#### 4 Groepssessie Pumped Storage

##### Inhoud omgevingsdenken

- De domeinen die in samenhang moeten worden bekeken zijn:
  - Veiligheid (risico dijkbreuk)
  - Toerisme en recreatie
  - Economie, landbouw
  - Energie
  - Grondstoffen
  - Water, zowel oppervlakte- als grondwater (bij kleiputten geen insijpeling van grondwater)
  - Open en bebouwde ruimte
  - Landschap
  - Fauna en flora (turbine moet afgeschermd worden voor de vissen)
  - Bodem (aanleg bufferbekken)
  - Grondverzet
- De implementatie van pumped storage is zeer contextafhankelijk en moet case per case beoordeeld worden:
  - Natte ontginning versus droge ontginning. In het geval van natte ontginning, kan de ontginningsactiviteit gecombineerd worden met pumped storage, in het geval van droge ontginning niet.
  - Groeve in klei of groeve in zand? Bij klei is er geen grondwaterinsijpeling.
  - In de buurt van een (getijden)rivier of niet?
  - Is de ontginning naast exploitant ook eigenaar?
  - Is de ontginning al afgelopen of niet?
  - ...
- Bij de aanleg van een bovenbekken is er sowieso conflict met andere ruimtegebruikers. Het bovenbekken maakt immers aanspraak op ruimte die al door anderen is ingenomen: bestaand ontginningsgebied, landbouwgrond, zone voor recreatie, etc...
- Door de koppeling te maken met een nabije rivier, kan een bovenbekken worden uitgespaard.
- De aanleg van een bovenbekken kan als storend worden ervaren omwille van een nieuwe metershoge dijk. Anderzijds houdt het potenties in naar recreatie of waterbuffering. Kan ook in het landschap ingepast worden als een tumulus.
- Op vlak van energieopwekking, is pumped storage onafhankelijk van wind of zon en kan dus als buffer gebruikt worden in combinatie met zon- en/of windenergie.

##### Actoren en organisatie

- Voor een ontginning kunnen energietoepassingen in het ontginningsgebied bedreigend zijn, maar evenzeer verwelkomd worden. Veel hangt af van de concrete omstandigheden. Wel is het zo dat de complexiteit voor de exploitant verhoogt. Hij is niet alleen meer in het gebied en moet rekening houden met andere gebruikers.



- Mogelijkheden tot het betrekken van omwonenden (energiegemeenschap). Levering aan de reservemarkt maakt lokale energieafname minder evident, maar niet onmogelijk, zeker niet als combinatie wordt gemaakt met andere energiebronnen als zon en wind. Bovendien moet participatie niet altijd bestaan uit afname.
- Bij omwonenden leven allicht ook vragen rond veiligheid, bv. dijkbreuk in het bovenbekken.
- Kennisopbouw bij actoren is een belangrijk punt. Energie in ontginningsgebieden is een nieuw gegeven.

#### Instrumenten

- Nood aan een visie op energietoepassingen in ontginningsgebieden. Huidige regelgeving is onaangepast, vb. onderscheid energieopwekking privaat en algemeen belang.
- Als er enkel subsidies zijn bij 50% autoconsumptie van energie, komen sommige afgelegen gebieden niet in aanmerking.
- Stedenbouwkundige voorschriften maken energietoepassing soms moeilijk, zoals de nabestemming natuur.
- De voorschriften over wat toegestaan is in de bestemming ontginningsgebied zijn zeer beperkend. Moet verruimd worden met mogelijkheden voor duurzame energietoepassing.

## 5 Groepssessie Floating PV

### Inhoud Omgevingsdenken

- De mogelijkheden voor floating PV verschillen heel sterk van vijver tot vijver. Het hangt samen met diepte, biodiversiteit, ligging, enzovoort.
- Naast de thema's die reeds in de powerpoint werden aangegeven is ook landschappelijk **erfgoed** een mogelijk relevant thema. Hier liggen kansen om energie-opwekkende installaties landschappelijk in te werken en er eventueel zelfs een troef voor de belevingswaarde van het landschap of regio van te maken.
  - Het doet aanwezigen denken aan een ontginning in de Maasvallei die met een uitkijkpunt wordt ingepast in recreatie daar.
- Het thema **wonen** speelt naar verwachting van de groep slechts een kleine rol bij floating PV. Er zijn weinig vormen van energie-opwekking met zo'n kleine impact (lucht, geluid) als zonnepanelen. Er is een impact op het landschap, maar er liggen ook kansen in de vorm van lokale **energiegemeenschappen**. Ook vindt men dat er langzaamaan een gewenning aan het optreden is naar zonnepanelen en windmolens.
- Er is ook een link met **klimaat en groenblauwe netwerken** in het kader van verdroging. Dat is een belangrijk maatschappelijk thema en misschien verenigbaar met nieuwe plannen. Je moet voor het waterleven weliswaar opletten dat waterniveau niet te veel stijgt en daalt, maar daar tegenover worden er steeds meer reservebekkens aangelegd voor de landbouw.
- Naast korte-termijn impact, gaat het ook over het **ecologisch functioneren van het systeem van flora & fauna en biodiversiteit op de lange termijn**. Dus men pleit ervoor om niet alleen te kijken naar aantallen vogels en vissen, maar ook naar lange-termijn effecten.
  - **Kennisopbouw** is hiervoor dringend nodig, ook om beter de afweging te kunnen maken bij het vergunnen van deze activiteiten.
- **Nutsinfrastructuur** is ook een relevant thema. Regelgeving om energie aan burens te kunnen leveren is momenteel nog vrij streng, maar hier zit wel een evolutie naar meer vrijheid in. Het al dan niet publieke karakter van "het net" maakt ook een verschil voor de vergunbaarheid van pv-installaties.

- De mogelijkheden van floating PV moet in relatie worden gezien tot de mogelijkheid om PV-panelen te plaatsen op andere plekken (**schaal**). Er is nog een heel groot oppervlak aan daken (70.000ha) en aan afgedekte stortplaatsen (13.000ha) waar dat ook kan. Qua **tijd** is het belangrijk te kijken **hoe snel** die installaties gerealiseerd kunnen worden en **hoe lang** ze daar kunnen blijven. Voor de stortplaatsen geldt bijvoorbeeld dat dat op zeer korte termijn zou kunnen, voor daken is de termijn langer.
  - Die stortplaatsen liggen vaak niet in een dunbevolkt gebied. Met floating PV kan dan niet voldaan worden aan de eis dat de opgewekte energie voor 50% lokaal gebruikt wordt. Dat zet de rendabiliteit onder druk.

### Vragen

- Wat is het effect als je de panelen af en toe zou verplaatsen? → Van diep naar ondiep is er een effect als daardoor op ondiepe plekken teveel schaduw gecreëerd wordt. Dat is schadelijk voor het leven op de bodem. Van diepe naar diepe plekken maakt het niet uit.
- Hoe verhoudt zich de opbrengst van floating pv ten opzichte van pv installaties op het land? → Installaties op het water zijn iets efficiënter. Je kunt optimale hoek regelen, de weerkaatsing van het water doet iets (maar die van witzand nog veel meer), water levert actieve koeling. Maar alles weegt niet op tegen de meerkost van het drijvende. Vooralsnog zijn installaties op de grond dus nog rendabeler.

### Instrumenten en financiering

- De cases zijn enerzijds complex en contextafhankelijk. Anderzijds is er nood aan een **afwegingskader**.
- Bij het opstarten van het project van Sibelco was er **geen kader**, dat moest nog ontwikkeld worden.
- Bij het **vergunnen** van projecten heerst vaak de logica “is het vergunbaar” en “is het niet in strijd met...”. Wellicht kan deze logica meer worden omgebogen naar “wat is er mogelijk”. Er wordt nu eigenlijk creatief met de regelgeving omgegaan. Dat is misschien eigen aan elk nieuw soort project. Regelgeving wordt dan aan specifieke case aangepast en dat heeft dan bijkomstige gevolgen. Toch liever dat, dan de deur voor alles openzetten.
- Het zou nuttig zijn om een duidelijk bovenlokaal kader te hebben dat handvatten op lokaal niveau geeft. Je kunt dat ruimtelijk insteken (wat doen we met die plassen?) of meer vanuit energie (hoe realiseren we de transitie). Uitwerking zou kunnen in beleidskaders BRV.
  - Een kader kan bijvoorbeeld als **minimumeis** stellen: *als* een gebied wordt gebruikt voor energie-opwekking, dan moet het ook *maximaal* gebruikt worden, rekening houdende met randvoorwaarden die sowieso spelen.
- Aanwezigheid valt het op dat de installatie niet **MER-plichtig** was. Wellicht zou er toch (een vorm van) MER toetsing plaats kunnen vinden om karakteristieken en landschappelijke inpassing van het project te sturen en te toetsen.
  - Eén mogelijkheid is om locaties voor floating PV op voorhand vast te leggen.
- Aanvragers hebben graag een vergunning voor een lange termijn, maar angst voor het moeten vernieuwen van de vergunning is wellicht niet nodig als op het terrein niet zo veel veranderd is. Toch is er een **spanningsveld**.
  - We moeten oog hebben voor de **risico's voor aanvragers en investeerders** enerzijds en **risico's voor de vergunningverlener** anderzijds. De eerste partij wil een zeker investeringsklimaat, de tweede wil de ruimtelijke kwaliteit kunnen waarborgen. Aanwezigheid geven aan dat innovaties op het gebied van energieopwekking zo snel

gaan dat je vergunningen af en toe opnieuw wilt kunnen bekijken. Maar termijnen moeten we realistisch zijn voor aanvragers.

- Het gaat over ontginningsgebieden, dus er moet ook wel ontgonnen worden. De hoofdactiviteit moet gerespecteerd worden.
- Er kan gekeken worden of de (na)bestemmingscategorïen die rusten op ontginningsgebieden, vaak nog uit het gewestplan, kunnen worden bijgewerkt naar de realiteit van de 21<sup>e</sup> eeuw.
- Financiering: er is een zestal pilootprojecten voor energieopwekking met investeringssteun zodat de business case ongeveer gelijk wordt met een klassieke pv installatie. Hervorming van deze steunregeling komt eraan.

#### **Actoren, samenwerking en organisaties**

- **Relevante actoren** die mogelijk een rol spelen bij floating PV – aanvullend op de powerpoint: de provincie, netbeheerders, drinkwatermaatschappijen, omwonenden, erfgoedorganisaties.
- Nabestemming van een ontginningsgebied kan ingevuld worden met heel veel actoren. Maar nabestemming moet ook ingericht worden. Dus kijk ernaar hoe je dat ontginningsgebied achterlaat. Voorzie de randvoorwaarden voor nabestemming. Daar wordt nu vaak pas over nagedacht als het gedaan is. Vorm een coalitie van partijen die nadenkt over die nabestemming. (Dit ligt nu al vast in de MER?)
- Interlokale samenwerking kan vorm krijgen in een platform waarbij actoren samen zitten met ontginners.
- Bij de Sibelco-casus valt op: iedereen wil wel vooruit maar het moet een vergunningsproces door. We kunnen verder nadenken over het **stroomlijnen van dat proces**.
- De **business case** is heel belangrijk in dit verhaal. Het begint altijd met een vraag van een partij die iets wil ontwikkelen. Toch moet die op de één of andere manier gekoppeld worden aan de maatschappelijke kwestie van de energietransitie. Hoe koppel je die doelstellingen en wie doet dat? Anders blijft de vraag vanuit de business case leidend. Hiervoor is een kader nodig (zie bij instrumenten).

#### **6 Algemeen**

Er wordt gesuggereerd om ruimer – voor gans Vlaanderen - het potentieel van ontginningsgebieden in kaart te brengen.

Omgevingsdenken stimuleert een breder effect van initiatieven. Door meer thema's en actoren te betrekken kan een toepassing van pumped storage en floating PV, ook meerwaarde hebben voor andere sectoren (bufferbekken, recreatie, grondverzet,...) en actoren (energiegemeenschap, etc.).

## 10.3 Verslag Workshop Herlokalisatie & Opwaardering, Gent 09-10-2019

### Aanwezig

Organisatie	Naam	E-mail
Stad Gent	Liesbeth Bultinck	<a href="mailto:Liesbeth.Bultinck@stad.gent">Liesbeth.Bultinck@stad.gent</a>
	Philippe Van Wesenbeeck	<a href="mailto:philippe.vanwesenbeeck@stad.gent">philippe.vanwesenbeeck@stad.gent</a>
	Alien Vanhee	<a href="mailto:Alien.Vanhee@stad.gent">Alien.Vanhee@stad.gent</a>
	Mathias Vandewyngaerde	<a href="mailto:Mathias.Vandewyngaerde@stad.gent">Mathias.Vandewyngaerde@stad.gent</a>
	Björn De Grande	<a href="mailto:Bjorn.degrande@stad.gent">Bjorn.degrande@stad.gent</a>
Stad Kortrijk	Brecht Nuyttens	<a href="mailto:Brecht.Nuyttens@kortrijk.be">Brecht.Nuyttens@kortrijk.be</a>
	Emily Vanhaverbeke	<a href="mailto:Emily.Vanhaverbeke@kortrijk.be">Emily.Vanhaverbeke@kortrijk.be</a>
Onderzoekers	Wouter Bervoets	<a href="mailto:Wouter.Bervoets@ideaconsult.be">Wouter.Bervoets@ideaconsult.be</a>
	Clemens de Olde	<a href="mailto:Clemens.de.Olde@ideaconsult.be">Clemens.de.Olde@ideaconsult.be</a>
Experten	Hans Leinfelder	<a href="mailto:Hans.Leinfelder@kuleuven.be">Hans.Leinfelder@kuleuven.be</a>
Departement Omgeving	Katrien Cooman (SID)	<a href="mailto:Katrien.Cooman@vlaanderen.be">Katrien.Cooman@vlaanderen.be</a>
	Helena Bieseman (VPO)	<a href="mailto:Helena.Bieseman@vlaanderen.be">Helena.Bieseman@vlaanderen.be</a>
	Koen Maertens (GOP, Team MER)	<a href="mailto:Koen.maertens@vlaanderen.be">Koen.maertens@vlaanderen.be</a>
	Michiel Hubeau (GOP, Team MER)	<a href="mailto:Michiel.Hubeau@vlaanderen.be">Michiel.Hubeau@vlaanderen.be</a>
Departement MOW	Inge Feys	<a href="mailto:Inge.Feys@mow.vlaanderen.be">Inge.Feys@mow.vlaanderen.be</a>

### Afwezig met kennisgeving

Leiedal	Griet Lannoo	<a href="mailto:Griet.Lannoo@leiedal.be">Griet.Lannoo@leiedal.be</a>
Expert	Karel Debaere	<a href="mailto:Karel.Debaere@icloud.com">Karel.Debaere@icloud.com</a>

### 1 Presentatie Vernieuwde Projectwerking Gent

- ▶ Philippe Van Wesenbeeck stelt de vernieuwde projectwerking van Stad Gent voor

### 2 Presentatie The Loop

- ▶ Liesbeth Bultinck stelt het gebied The Loop voor

### 3 Presentatie Onderzoeksresultaten Hoog Kortrijk

Clemens de Olde presenteert de resultaten van het onderzoek naar Hoog Kortrijk. De zaal vult een aantal zaken aan.

- ▶ De dynamiek tussen stad en rand speelt sterk in de ontwikkeling en plannen voor Hoog Kortrijk
  - Niet toevallig dat Leiedal het gebied bezit en dat haar kantoor daar ook gevestigd is
  - Als een van de dertien gemeenten die zijn verenigd in Leiedal zit de stad verwickeld in een complexe verhouding ten aanzien van het gebied
  - Nog 20 jaar geleden werd er vol ingezet op het ontwikkelen van Hoog Kortrijk en gaf men Leiedal opdracht om gronden aan te kopen, nu wil de stad liever niet verder meer uitbreiden
- ▶ Er zijn nu concrete plannen voor een trambus van- en naar het gebied

De concessie aan Kortrijk Xpo loopt in 2024 af. Dat biedt wellicht mogelijkheden voor een aanpassing van de invulling van het gebied

### Vergelijking: Inhoud omgevingsdenken

*As is*

- ▶ De uiteindelijke afweging over omgevingskeuzes is vaak een optelsom van financiële en politieke overwegingen.
  - Het is moeilijk op de inhoud te wegen en te eisen dat bepaalde elementen wel/niet in een omgevingsproject betrokken worden.
  - We kunnen wél op het proces wegen dat naar het inhoudelijke resultaat toe leidt cf. de vernieuwde projectwerking in Gent.
- ▶ Bij het opstellen van een geïntegreerde omgevingsvisie voor herontwikkeling en opwaardering ben je zeer afhankelijk van:
  - Grondposities
  - De lokale woning- en bedrijvenmarkt (krap of ruim)
- ▶ Op Hoog Kortrijk is klimaat tot nu toe niet echt een thema geweest.
- ▶ Mobiliteit en parkeren is een belangrijk inhoudelijk thema op beide sites.
  - De perceptie moet hier ook niet onderschat worden. Als de perceptie is, dat een site slecht bereikbaar is, of dat er geen parkeerplek gevonden kan worden, dan heeft dat effect voor het ontwikkelpotentieel.
  - Congestieproblemen worden nog onvoldoende in verband gebracht met duurzaamheid en de gezondheids-overlast van die congestie.
- ▶ Het opwekken van duurzame energie vergt ook strategische grondposities.
- ▶ De schaal van de gebieden Hoog Kortrijk en (in mindere mate) The Loop verschilt naar gelang het initiatief dat zich er mee bezig houdt.
  - Hoog Kortrijk wordt soms gedefinieerd als de directe omgeving van Kennedypark+Beneluxpark+Onderwijsinstellingen en soms als een groter gebied dat ook bedrijventerrein Evolis en het terrein van de begraafplaats en crematorium omvat.
- ▶ De term 'Omgeving' is een beladen, weinig neutrale term. Het wordt gepercipieerd als 'Ruimte, Stedenbouw, Milieu'. Het wordt ook geassocieerd met de 'omgevingsvergunning'. Omgevingsdenken is vandaag nog te vaak een 'ruimtelijke benadering met een sausje over'. Deze perceptie staat een geïntegreerde benadering in de weg, de term stoot bepaalde actoren af.
- ▶ Begrippen als 'Ruimtelijk rendement' zijn vandaag veel te generiek. Ruimtelijk rendement vraagt afstemming op de gebiedsvisie en moet gebiedsgericht ingevuld worden. Een begrip als Ruimtelijk rendement beperkt de onderhandelingsmarge van lokale besturen.
- ▶ Er is nood aan een geïntegreerd raamwerk/groter kader. Dit kan bvb. opgehangen worden aan het idee van circulariteit (met focus op stromen ipv. plekken).

#### **To be**

- ▶ De modal shift is een belangrijk aandachtspunt waarop omgevingsdenken verder moet inzetten.
- ▶ Men zou in de toekomst meer kunnen werken met gerichte acquisitie voor de bedrijventerreinen om clusters van bedrijven aan te trekken rondom een bepaald thema (bijv. media). Zo kunnen deze terreinen meer "smoel"/identiteit krijgen.
  - Een keerzijde: in deze randstedelijke gebieden wil men "beleving", maar ook weer niet te veel omdat dat tot concurrentie met de binnenstad en dichtslibben toegangswegen kan leiden. Het is belangrijk na te denken over *welk soort* beleving men wil.
- ▶ Een inhoudelijke sector die nog ontbreekt in de opsomming van omgevingsthema's is Recreatie in de vorm van leisure en sport (zie topsporthal Hoog-Kortrijk, outletcentrum The Loop)
- ▶ Een ander belangrijk thema is gezondheid in relatie tot luchtkwaliteit en het autoverkeer van en naar de sites. Dit is ook relevant voor de omwonenden.
- ▶ Er is nood aan een scherpstelling van het begrip 'omgeving'. Wat verstaan we hieronder? Is 'gebiedsontwikkeling' geen neutralere en beter hanteerbare term? Of eerder spreken van 'Leefomgeving', want dat is een bredere term die zowel het sociale als het ruimtelijke afdekt.

#### **Vergelijking: Samenwerking, Organisaties en Actoren**

#### **As is**

- ▶ Het werken met een semi-publieke instelling (grondbank) leidt niet tot een optimale controle over het gebied The Loop, ondanks het feit dat de Gentse politiek vertegenwoordigd is in het bestuur van deze grondbank
  - Grondbank gaat wel over de percelen, maar niet over de infrastructuur
  - Niet alle eigenaars van percelen op de site zijn vertegenwoordigd in de grondbank
- ▶ Samenwerking met De Lijn verloopt vaak moeizaam:
  - Mede te wijten aan de budgetneutraliteit waarmee De Lijn moet werken. Het inleggen van nieuwe OV-verbindingen is daarom vaak niet mogelijk
  - Het nieuwe principe van basisbereikbaarheid zal daar niets aan veranderen omdat ook dit budgetneutraal moet worden ingevoerd
- ▶ Hoe precies participatie te organiseren blijft een moeilijke kwestie. Enerzijds is er het streven om relevante partijen en burgers op een vroeg moment in het proces te betrekken. Anderzijds moeten plannen eerst de tijd krijgen om uitgewerkt te worden voordat ze breed bekend worden gemaakt.
- ▶ De politieke aansturing van 'Omgevingsdenken' organiseren is zeer moeilijk, want 'Omgeving' is een zeer brede term die meerdere bevoegdheden omvat. Een 'Schepen van Omgeving' aanstellen is onmogelijk, want die bevoegdheid is veel te breed. In Gent werd dit opgelost door een politieke sponsor, een schepen, per project aan te duiden. Maar het onderbrengen bij één schepen betekent dat de specifieke invalshoek van de Schepen (Economie, natuur,...) meer gewicht krijgt. Het is dus belangrijk om de politieke sponsor te kiezen in functie van het gewicht van zijn/haar invalshoek binnen de doelstellingen.
- ▶ In Gent is de opmaak van een mandaatnota in de verkenningsfase van het project zeer belangrijk. In de mandaatnota worden de verschillende doelstellingen afgewogen en worden afspraken gemaakt over de prioritering van de doelstellingen. De mandaatnota is dus in de eerste plaats een 'Scopingnota' met een gedeelde agenda en de gedeelde ambities. Het is echter ook belangrijk om voldoende flexibiliteit in te bouwen in de mandaatnota, waarbij de grote structuren worden vastgelegd met ruimte voor invulling. De scope van de mandaatnota moet indien nodig ook doorheen de tijd ook aangepast kunnen worden, in overleg met de commissie.
- ▶ De ontwikkeling van een visie is belangrijk, maar de procesregie evenzeer. Voor 'The loop' werd een visie voor een collectieve energievoorziening ontwikkeld, maar het heeft niet geleid tot realisaties op het terrein omwille van het ontbreken van een procesregie.
- ▶ De samenwerking tussen Stad en Rand verloopt moeizaam. De stad Kortrijk is in de intercommunale Leiedal en de vervoersregio slechts één van de 13 stemmen.
- ▶ Voor (her)ontwikkeling van Hoog-Kortrijk is er spanning tussen de Stad Kortrijk, Leiedal en Vlaanderen (oa. AWW dat nog te weinig 'geïntegreerd' denkt).
- ▶ De (mogelijke) rol van het Departement Omgeving in gebiedswerking, en in het bijzonder in de grotere steden en projecten als The loop of Hoog-kortrijk, wordt in vraag gesteld. Waarom heeft het Departement Omgeving een team gebiedswerking?
- ▶ Co-creatie met burgers is belangrijk. Maar de betrokken actoren zijn te vaak 'systeemdenkers' die top down kijken. In co-creatie is er ook nood aan actoren die 'bottom up' vertrekken vanuit de leefwereld, vanuit de beleefde ervaringen op het terrein. Dit zal leiden tot meer mensgerichte ontwikkelingen. Het systemisch denken geeft de illusie van sneller te kunnen werken, maar botst in de implementatiefase vaak op problemen. Meer uitgebreid, antropologisch onderzoek in een vroege fase kan in een latere fase een grotere tijdswinst opleveren;
- ▶ In co-creatietrajecten wordt de 'middengroep', bestaande uit de ietwat apathische Jan modaal die weinig interesse heeft voor gebiedsontwikkeling, te weinig bereikt. De hoogopgeleide 'witte' groep wordt gemakkelijk bereikt, net zoals de kansengroepen waarvoor verschillende participatiemethodieken werden ontwikkeld of belangengroepen bestaan (bvb. Vereniging waar Armen het Woord nemen). De stille middengroep bepaalt echter wel de verkiezingsresultaten;
- ▶ Geïntegreerde gebiedsontwikkeling botst in de praktijk nog te vaak op hokjesdenken en verkokering.

#### **To be**

- ▶ Interne afstemming tussen gemeentelijke afdelingen is een verbeterpunt. Zo kan het gebeuren dat de ene afdeling een plan van de andere afwijst omdat er vooraf onvoldoende is afgestemd.
- ▶ Rondom The Loop zou er baat zijn bij een overlegplatform tussen AWW, MOW, De Lijn en de Stad. Dit zou vorm kunnen krijgen in een soort van projectorganisatie.

- ▶ De mandatering van aanwezigen op vergaderingen is een groot probleem. Als eenmaal iedere relevante partij aan tafel zit, zouden er ook beslissingen moeten kunnen worden gemaakt. In de praktijk is dat vaak niet het geval.
- ▶ Een streven voor de toekomst is ook dat overheden (op alle niveaus) meer met één stem spreken.
- ▶ In Zuid-West-Vlaanderen is men recent gestart met een interbestuurlijk samenwerking tussen Vlaanderen, provincie en de 13 gemeenten vertegenwoordigd door Leiedal. De vervoerregioraad is hierin geïntegreerd. Dit is een interessant initiatief om de afstemming tussen verschillende partijen beter te laten verlopen.
- ▶ Voor de herontwikkeling van een stadsdeel, zoals bvb. Hoog-Kortrijk of the Loop, moet de stad de trekker zijn met duidelijke afspraken over die trekkersrol en de partnerschappen met andere actoren. Voor het overkappen van de E17 in Kortrijk of de transformatie van het viaduct van het E17 in Gent heeft Vlaanderen, bvb. via de Werkvennootschap, wel een rol te spelen voor de opmaak van het RUP en de aanbesteding en contracten met de aannemers. Maar ook hier is het belangrijk dat de betrokken steden de regie houden. Een goed partnerschap dat vertrekt vanuit dezelfde doelstelling met duidelijke afspraken over de rolverdeling is hierbij belangrijk.
- ▶ Het team gebiedswerking van het Departement Omgeving zou zich kunnen toeleggen op een kleine selectie van grote projecten van Vlaams belang waar vanuit Vlaanderen een trekkersrol moet opgenomen worden. Voor projecten die lokale besturen overstijgen zou een ander niveau, maar niet Vlaanderen, de trekkersrol moeten opnemen;
- ▶ De verkokering binnen de Vlaamse overheid vormt een probleem. Maar uit het verleden kunnen lessen getrokken worden:
  - In het verleden werd er voor grote dossiers, bvb. havens, informeel afgestemd tussen de verschillende Departementen. Dat gebeurt vandaag te weinig. Er is nood aan structuren om binnen de Vlaamse overheid af te stemmen.
  - Ikv. de stadscontracten kregen de steden vroeger binnen de Vlaamse overheid een SPOC, deze hielp bij een geïntegreerde benadering van stadsprojecten. Maar alles stond of viel toen wel met het mandaat van deze Vlaamse ambtenaar.

## **Vergelijking: Instrumenten en financiering**

### **As is**

- ▶ Huidige instrumenten (RUP, complex project) zijn te traag. Dat kost draagvlak bij private partners en de bevolking.
- ▶ Trage processen leiden ook tot surrealistische situaties waar bevolking meerdere malen geïnformeerd moet worden over wat eigenlijk hetzelfde plan is, maar nu in een andere planvorm (cf. de transformatie van K-R8 van complex project naar GRUP).
- ▶ Bij The Loop is de bestemmingscategorie "kantoorachtigen" niet precies genoeg ingevuld zodat daar niet optimaal op gestuurd kan worden.
- ▶ Er is telkens een spanning tussen het vastleggen van de nodige regels in een plan voor een optimale ruimtelijke kwaliteit en de juridische houdbaarheid van die regels. Hoe meer of complexer de regels, hoe groter de kans dat ze succesvol kunnen worden aangevochten.
- ▶ De bestaande RUP's zijn te weinig flexibel. Ze 'betonnen' teveel, bvb. door een minimumoppervlakte aan retail op te leggen in een project. De retailmarkt verandert echter sterk en dit heeft ook een invloed op de marktvraag voor retailruimte.
- ▶ Het 'omgevingdenken' botst vandaag op de Vlarem-regelgeving waarbinnen het idee van de functiescheiding nog steeds centraal staat. De Vlarem-regelgeving is zeer gedetailleerd en biedt geen onderhandelingsruimte. Er is vandaag eerder nood aan een afwegingskader. De Vlarem-regelgeving zit ook conceptueel fout omdat het enkel een normering oplegt en een puur operationeel instrument is, doch zonder een achterliggende strategische visie.
- ▶ De MER zouden idealiter ook een strategische visie zoals een klimaatplan moeten dienen, maar er is vandaag geen klimaatplan.
- ▶ Er is nood aan een cultuuromslag binnen de Vlaamse Overheid. Vlaanderen moet ook haar rol opnieuw evalueren. Vlaanderen 'moeit' zich vandaag tot in het hart van de steden, bvb. via de Vlaamse Waterweg voor de waterwegen.



- ▶ Het toekomstige instrumentendecreet zal sterk bepalen wat mogelijk zal zijn inzake gebiedsontwikkeling. Men voorziet om in de toekomst de planschade te berekenen op basis van de venale waarde (ipv. de geactualiseerde verwervingswaarde). Deze aanpassing zal natuurcreatie in de toekomst onbetaalbaar maken.
- ▶ De veelheid aan afwijkingmogelijkheden voor vergunningen zorgt voor rechtsonzekerheid en bemoeilijkt een goed omgevingsbeleid. Ook de private sector klaagt dit vandaag aan.
- ▶ De verschillende instrumenten en regels zijn vandaag te weinig op elkaar afgestemd. We zetten vandaag in gasvrije nieuwe woonwijken, maar dat is moeilijk want de burgers kunnen vandaag nog steeds een gasaansluiting eisen bij Eandis. Of de regels van Agion staan het meervoudig gebruik van sporthallen in de weg.
- ▶ De stad Gent ontwikkelde de duurzaamheidsmeter als een monitoringsinstrument. Dit instrument is ook in de voorbereidingsfase van een project een nuttig instrument voor een brede kijk op duurzaamheid. In Kortrijk worden op een gelijkaardige manier de verschillende duurzaamheidsdoelstellingen doorlopen bij een project. Die toetsing 'opent ogen' en zorgt ervoor dat men eens 'over het muurtje' kijkt.
- ▶ Het is een fout idee dat er steeds volledig nieuwe instrumenten of nieuwe decreten nodig zijn voor een beter omgevingsbeleid:
  - Het omgevingsdecreet was eigenlijk niet echt nodig. In het verleden kon ook alles geregeld worden met de stedenbouwkundige vergunning en de exploitatievergunning
  - Het decreet 'Complexe projecten' was ook overbodig. Het procesverloop van complex projecten verloopt soms nog trager en minder efficiënt dan de opmaak van een RUP. Het decreet volgt een lineaire benadering voor een procesverloop, maar dat is niet altijd de juiste benadering van complexe projecten.
  - De doorbraak in het Oosterweeldossier steunt gewoon op een herenakkoord. Een goed, geïntegreerd proces is soms belangrijker dan een wettelijk bepaalde procedure.

#### **To be**

- ▶ In Zuid-West-Vlaanderen experimenteert een aantal gemeenten met een tegemoetkoming voor duurzame vervoersoplossingen. Zij passen tijdelijk de helft van de kosten bij als bedrijven duurzame oplossingen introduceren. Dit kan een impuls geven, maar is geen structurele oplossing.
- ▶ Lokale besturen zijn vaak in een afhankelijk van een ontwikkelaar voor een inschatting van de haalbaarheid van een project. Meer financiële kennis versterkt de onderhandelingspositie van de gemeente en kan ze ook (meer geïntegreerde) alternatieven voorstellen.
- ▶ Er is een blijvende vraag naar vereveningsinstrumenten:
  - Verhandelbare bouwrechten in een vorm die past bij de specifieke regio
  - Om publieke lasten te verdelen tussen private en publieke partijen
- ▶ Men moet de "retorische kant" van een duidelijke visie niet onderschatten. Ook al is ze niet direct vertaald in juridisch vastgelegde beleidskaders, toch geeft een visie al richting aan ontwikkelingen
  - Het aanwijzen van knooppunten of magneten is een manier om, zonder al direct regelgeving op te stellen, toch prioriteit te geven aan de ontwikkeling van bepaalde gebieden/sites.
  - Uiteindelijk is enkel een visie wel onvoldoende om omgevings-ontwikkeling te sturen
- ▶ De 'koterijen' in de codex ruimtelijke ordening moeten verwijderd worden;
- ▶ Lokale besturen moeten vandaag meer vrijheid krijgen om af te wijken van de Codex. De codex voorziet bvb. een vrijstelling van vergunning voor tuinhuisen tot 40m<sup>2</sup>. In een buitenstedelijke context is dat verdedigbaar, maar in een stedelijke context is 40m<sup>2</sup> een relatief groot bouwvolume. De stad Gent vindt 6m<sup>2</sup> een meer gepaste oppervlakte, maar kan niet afwijken van de codex.
- ▶ Men tracht vandaag teveel via RUP's vast te leggen. Buiten het RUP kan men echter heel wat zaken contractueel afhandelen met de actoren. Het aantal keer dat een trein per uur moet stoppen op een locatie voor bvb. een retailontwikkeling moet niet via een RUP, maar in een contract met de NMBS geregeld worden.