

Deel 4.

Memorandum van de milieu- en natuurverenigingen aan de volgende regering

De milieu- en natuurverenigingen willen met dit memorandum de nadruk te leggen op de maatschappelijke baten van een duurzaam ruimtelijk beleid in samenhang met een duurzaam natuurbeleid en het belang hiervan om dit terug op de politiek agenda plaatsen.

De komende legislatuur zijn heel wat uitdagingen voor ruimtelijke ordening en een duurzaam milieu- en natuurbeleid weggelegd:

1. Een duurzaam ruimtelijk beleid als uitgangspunt in het regeerakkoord

10 ambities voor een duurzame ruimtelijke ordening als uitgangspunt van het beleid

- *Onvervangbare ruimte behouden*
- *Inventaris van het aanbod*
- *Een onderzoeksinstituut voor de ruimte*
- *De beschikbare ruimte optimaal gebruiken en vormen van meervoudig ruimtegebruik stimuleren*
- *Nieuw ruimtegebruik duurzaam ontwikkelen*
- *De kwaliteit van de ruimte verhogen*
- *Een uitvoeringsgericht beleid*
- *Financiële middelen*
- *Vereenvoudiging van plannen en wetgeving*
- *Inspraak in een vroege fase van de planning*

2. Uitvoeren van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, ook voor natuur

- *Afwerken van opgestarte taken in RSV I*
- *Meer aandacht voor ruimtelijke kwaliteit*
- *RSV II leren uit de verdiensten van RSV I*
- *RSV I: afbakeningsprocessen open ruimte prioritair vervolledigen*
- *uitdagingen voor natuur in het RSV II*
- *RSV II: Ruimtelijke implementatie van SBZ vogel- en habitatrictlijngebieden, beschermde landschappen en de kaderrichtlijn water*

3. De multifunctionaliteit van natuur versterken: Aandacht voor stadsnatuur, nieuwe natuur en “tijdelijke” natuur

4. Partnerships voor ruimtelijke ordening: Oude en nieuwe bondgenoten bijeenbrengen voor een groter maatschappelijk draagvlak voor het beleid

5. Zorg voor een evenwichtige ruimtelijke beleidsopdracht door de interne logica van het drie-luik RO herstellen en werk maken van het vierde luik: grondbeleid

1. Een duurzaam ruimtelijk beleid als uitgangspunt in het regeerakkoord

De huidige legislatuur was geen toonbeeld van een duurzaam ruimtelijk beleid. Er ging tijdens deze legislatuur vooral veel aandacht naar een versoepeling van het decreet op de ruimtelijke ordening en van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). De visie van het RSV moet nog grotendeels worden gerealiseerd en provincies en gemeenten werken aan de finalisering van hun structuurplannen. Maar dat is een werk van lange adem, waarvan tot nu toe weinig zichtbaar is op het terrein. Het ongeduld groeit en daarmee ook de vraag naar 'snelle' oplossingen. De afgelopen legislatuur werd dit enerzijds vertaald in een eindeloze reeks decreetswijzigingen die de fundamenteën van het ruimtelijke beleid langzaam maar zeker uithollen. Anderzijds schoof de regering de uitvoering van veel van de noodzakelijke instrumenten echter op de lange baan. Van de samenhangende benadering in het RSV en de vernieuwende visie op ons ruimtegebruik, lijkt de huidige regering enkel de ruimteboekhouding te onthouden. Zo blijft een duurzaam ruimtelijk beleid grotendeels dode letter.

Ten onrechte, want ruimtelijke planning staat op een brandpunt waarin een groot aantal actuele maatschappelijke beleidsvragen samenkomen en biedt een kader voor aanpak van deze problematieken: de wateroverlast, het gebrek aan leefbaarheid, betaalbare bouwgronden en woningen, het gebrek aan ruimte voor bedrijvigheid, de kilometers nutsvoorziening als gevolg van de verspreide bebouwing, de hoge grondprijzen, etc. Dit alles brengt een enorme maatschappelijk kost met zich mee. Dit los je niet op door een liberalisering en het doorschuiven van problemen naar volgende generaties, want het gaat hier immers om een exponentieel stijgende kost.

De milieu- en natuurverenigingen vragen aan de komende regering dat het realiseren van een duurzame ruimtelijke ordening het uitgangspunt van het beleid vormt. Volgens het decreet ruimtelijke ordening moet elk gemeentelijk structuurplan vertrekken van een "duurzame ruimtelijke ontwikkeling". Dat is "een ruimtelijke ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder het onmogelijk te maken ook in de behoeften van de toekomstige generaties te voorzien". De voorraad ruimte waarover we beschikken is immers beperkt. Als we nu te veel open ruimte gebruiken voor verkavelingen of bedrijvzones, kunnen onze kinderen en kleinkinderen die ruimte later niet meer gebruiken als landbouwgrond of natuurgebied. Als we mooie en waardevolle gebouwen laten verkrotten en daarna afbreken, kunnen de volgende generaties daar nooit meer van genieten. De uitdaging is nu om in de ruimtelijke structuurplannen "duurzame ruimtelijke ontwikkeling" concreet te vertalen in samenhang met het gebied waar het structuurplan uitspraak over doet. Volgende 10 inhoudelijke doelstellingen kunnen een goede basis bieden voor een visie op duurzame ruimtelijke ontwikkeling en voor het uitwerken van concrete doelstellingen om de visie te realiseren:

1. Onvervangbare ruimte behouden

Sommige onderdelen van de ruimte zijn zo kwetsbaar dat ze niet vernieuwbaar zijn: als ze verdwijnen is dat onherroepelijk. De volgende generaties kunnen er dan geen gebruik meer van maken. Eén van de meest kwetsbare onderdelen van onze leefomgeving is de open, niet bebouwde ruimte. Eens ruimte bebouwd en versnipperd raakt, is het zeer moeilijk of zelfs onmogelijk om de klok nog terug te draaien.

2. Inventaris van het aanbod

Onze ruimte-aanbod is eindig. We dienen er dus zuinig mee om te springen. Toch is er momenteel al te weinig informatie over het bestaande ruimtegebruik. Het is op zich zeer verwonderlijk dat er geen exacte cijfers bestaan over de nog bruikbare oppervlakte aan bouwgrondreserves en woningstock in Vlaanderen. Dat is immers basisinformatie om een goed ruimtelijk beleid te kunnen voeren. Gemeentebesturen houden hierover amper informatie bij. Twee derde van de Vlaamse gemeenten beschikt niet over een inventaris van de onbebouwde bouwgronden in woonzones, hoewel gemeenten wettelijk verplicht zijn om zo'n inventaris op te maken en ze er zelfs subsidies voor krijgen. Die basisinformatie is onder meer noodzakelijk om te bepalen hoeveel en welke woonuitbreidingsgebieden verkaveld kunnen worden. Hoe kan bepaald worden hoeveel bijkomende bouwgronden er nodig zijn, als men niet eens weet hoeveel woonkavels er nog braak liggen? Een ander voorbeeld zijn bedrijvzones. Er zijn weinig of geen gegevens over het aantal niet gebruikte percelen op bestaande bedrijventerreinen. Dat is noodzakelijk om een juiste behoefte te kunnen inschatten voor bijkomende bedrijventerreinen. Bovendien gaat nu heel wat economisch nuttige ruimte verloren.

3. Onderzoeksinstituut voor ruimte

Het ruimtelijk beleid is bijgevolg zeker gediend met een "onderzoeksinstituut voor ruimte" om basisgegevens te verzamelen, te verwerken en in te zetten voor een beter onderbouwd ruimtelijk beleid. Dit om op een gecoördineerde wijze beleidsgericht onderzoek voor de ruimtelijke ordening te kunnen voeren. Het onderzoeksprogramma zou daarbij zowel de actuele beleidsvragen moeten onderbouwen, het actueel beleidskader moeten evalueren en aanbevelingen en onderbouwing voor het toekomstig beleidskader moeten uitwerken.

4. De beschikbare ruimte optimaal gebruiken en vormen van meervoudig ruimtegebruik

In het kleine Vlaanderen is de voorraad aan ruimte sterk beperkt en duidelijk begrensd. Ruimte voor nieuwe woningen, bedrijven of wegen is niet onuitputtelijk. Naast het concentreren van ruimtelijke functies, vraagt dit ook de verdere ontwikkeling van een ruimtelijk beleidskader voor meervoudig ruimtegebruik. In het huidige RSV werd hier niet op ingegaan. Toch is dit niet zo onlogisch. De laatste decennia stellen we immers vast dat het ruimtegebruik niet meer zo eenduidig vast te stellen is. Naargelang de betrokkenen dekt het ruimtegebruik immers vaak meerdere functies. o krijgt eenzelfde ruimte bijvoorbeeld op Europees niveau de aanduiding van SBZ-vogelrichtlijn gebied, maar is het op Vlaams niveau gelegen binnen de industriële ontwikkeling van een haven. Zo zijn ook heel wat woongebieden gelegen in overstromingsgebieden, etc..

Bij een verdere uitwerking van het RSV verdient het de aanbeveling om gebieden en strategische projecten aan te duiden waar de mogelijkheden voor verweving onderzocht kunnen worden.

5. Nieuw ruimtegebruik duurzaam ontwikkelen

Het beter benutten van de beschikbare ruimte in de stad of de dorpskern, zal vaak niet volstaan om de behoefte aan nieuwe woningen of bedrijven op te vangen. Als het aansnijden van nieuwe ruimte onvermijdbaar is, moet er over gewaakt worden dat hiervoor de minst kwetsbare ruimte gekozen wordt. In de eerste plaats moet er daarom voor gezorgd worden dat nieuwe bebouwing zo goed mogelijk aansluit bij de bestaande stads- en dorpskernen.

6. De kwaliteit van de ruimte verhogen

In het huidige ruimtelijk beleid wordt vooral gefocust op de verdeling van hectares tussen diverse functies of ruimtegebruikers (natuur, bos, landbouw, wonen, bedrijfszones,...). Er gaat echter weinig aandacht naar het verbeteren van de kwaliteit binnen die “toegewezen” ruimte. Een kwaliteitsvolle inrichting van de omgeving is noodzakelijk om te komen tot een aantrekkelijke en leefbare omgeving.

De ruimtelijke invulling van het begrip duurzame ontwikkeling wordt vertaald in het streven naar ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit kent meerdere dimensies. Er bestaat kwaliteit wanneer de ruimte functioneert zoals men het wenst, wanneer de ruimte voldoet aan esthetische waarden die men stelt en wanneer de ruimte toekomstwaarde heeft. De maatschappelijke baten van kwaliteitsdoelstellingen omvatten leefkwaliteit door te voorzien in kwaliteit wonen, speel- en recreatieruimte, aangename en veilige publieke ruimte. Dit creëert een gunstig investerings- en vestigingsklimaat én dus bijkomende jobs in Vlaanderen. Dit omvat het maximaliseren van de potenties van Vlaanderen als poort naar Europa, als kennisveld, leefkwaliteit, cultuurlandschap, etc. Dit vraagt ook pro-actief tewerk gaan, kwaliteit genereren, het problemen nu aanpakken en niet doorschuiven naar volgende generaties, waardoor een exponentieel stijgende kost voorkomen wordt.

7. Een uitvoeringsgericht beleid

Nogal wat gemeentelijke structuurplannen zijn zeer vrijblijvend. Er wordt een mooie visie op papier gezet, maar de nodige maatregelen en instrumenten voor uitvoering van die visie ontbreken nogal eens. Een structuurplan dient een beleidsdocument te vormen met duidelijke beslissingen en beleidsengagementen. Niet plannen om te plannen, maar plannen met een ‘doel’. De realisatie van deze aanpak is niet gebaat met bindende bepalingen die dode letter blijven. Essentieel is dat de voorgestelde interventies daadwerkelijk gerealiseerd worden. Dat vergt garanties voor samenwerking, overleg en middelen. Dat vereist afspraken over de betrokkenheid van partners, timing en financiële middelen. Een volgende versie van bindende bepalingen moet echter wel een dynamischer en programmatisch karakter hebben (welke processen worden gestart, welke doelstellingen staan daarbij voorop, wie zijn de partners). Ook de link met ruimtelijk relevante investeringsprogramma's, fiscale instrumenten en dergelijke moeten hierbij in de aandacht komen.

8. Financiële middelen

Verder moet de volgende Vlaamse regering meer geld in de begroting vrijmaken voor een duurzame ruimtelijke ordening. Nu komen heel wat stadsvernieuwingsprojecten of projecten voor duurzame bedrijvenszones niet van de grond wegens een gebrek aan geld. In de huidige begroting wordt de post ruimtelijke ordening eerder stiefmoederlijk behandeld. Het feit dat er te weinig financiële middelen voorhanden zijn, is meestal het gevolg van politieke keuzes. Het voeren van een ruimtelijk betekent in vele gevallen ingreep op het eigendomsrecht, wat niet populair is. Het vergt politiek wil en politieke moed.

9. Verhoging draagvlak en vereenvoudiging planning en wetgeving

Niet enkel de tegenstrijdigheden tussen de visie van de verschillende beleidsvelden en overheden zetten een rem op de uitvoering van het beleid. Ook een gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor het gevoerde beleid leidt regelmatig tot conflicten die de uitvoering of zelfs de besluitvorming blokkeren. In de praktijk blijkt dat de ruimtelijke ordening -bijvoorbeeld voor afbakeningsprocessen- een stuk maatschappelijk

draagvlak ontbeert. Een van de redenen is vaak dat deze processen bij vele politici nog onbekend zijn. De ruimtelijke ordening moet hiertoe ook transparanter worden voor de burger en moet er gewerkt worden aan een breder draagvlak bij de bevolking voor een duurzaam ruimtelijk beleid. Ruimtelijke plannen zijn nu vaak 'onleesbaar': afbakeningsplannen voor stedelijke gebieden bv. zijn enorm uitgebreid en staan vol met technisch-planologisch jargon waar een burger niet veel van begrijpt. De onduidelijkheid wordt nog groter doordat in RUP's quasi enkel nog gewerkt wordt met stedenbouwkundige voorschriften "op maat". Er moet een zekere basisuniformiteit zijn in stedenbouwkundige voorschriften, die dan op maat kunnen aangevuld worden. Zoals bij een MER, zou ook in een RUP gewerkt kunnen worden met een niet-technische samenvatting.

10. Inspraak in een vroege fase van de planning

Daarnaast komt het openbaar onderzoek te laat in de procedure van een RUP, waardoor burgers geen alternatieven meer kunnen voorstellen en het openbaar onderzoek niet veel meer is dan een formaliteit. Zeker voor grote RUP's (bv. afbakening stedelijk gebied, afbakening zeehavengebied,...) is een dubbele inspraakprocedure belangrijk: in eerste fase moet de bevolking de mogelijkheid gegeven worden om alternatieven aan te dragen (dat hoeft niet per sé in de vorm van een klassiek openbaar onderzoek, dat kan bv. ook via een stuurgroep), in een volgende fase komt dan een klassiek openbaar onderzoek, dan vooral bedoeld als formele procedure om eigendomsgebonden of perceelsgebonden bezwaren (grenscorrecties edm) in te kunnen dienen. De eerste fase is dan eerder een maatschappelijke afweging, de tweede fase is een formeel/juridische fase. Door te werken aan een breder draagvlak voor ruimtelijke plannen, zullen er veel minder juridische procedures achteraf volgen. Heel wat procedures tegen ruimtelijke plannen die nu lopen bij de Raad van State hadden daardoor vermeden kunnen worden.

2. Uitvoeren van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, ook voor natuur

Een duurzaam ruimtelijk beleid vereist volgehouden inspanningen op langere termijn, ook al is dat politiek op korte termijn niet populair. De volgende jaren moeten immers nog enorme ruimtebehoeften worden ingevuld (ruimte voor bijkomende woongelegenheden, ruimte voor economische activiteiten, ruimte voor natuurontwikkeling, ruimte voor water, opvangen van de grote toename van (vracht)autoverkeer,...). Een doorgedreven inspanning is dus noodzakelijk om de hoge kosten en negatieve gevolgen van onze slechte ruimtelijke ordening te kunnen counteren. Dit vraagt de komende legislatuur om de verdere uitvoering van doelstellingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

De ruimtelijke ordening heeft echter steeds vaker af te rekenen met een negatieve beeldvorming: de planning vormt een te statisch, log en ondoorzichtig apparaat, het duurt allemaal te lang waardoor zowel beleidsinitiatieven als particuliere initiatieven ondermijnd worden.... De opzet van de hele planningscascade vraagt veel energie en tijd en er dreigt een planmoetheid.

Maar langs de andere kant is ook wel al veel werk verzet. Momenteel zijn er 150 gewestelijke RUPs lopende, de provincies hebben hun eigen structuurplanningsproces doorlopen en starten de eerste provinciale RUPs en zijn er meer dan 250 gemeenten actief bezig met hun structuurplannen. De vaststelling kan gemaakt worden dat het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen al acht jaar meegaat en een actueel richtkader op de hoofdlijnen blijft, zelfs voor vragen die nog niet op tafel lagen bij de totstandkoming. Alle gesignaleerde knelpunten kunnen opgevangen worden binnen de flexibiliteit die geboden wordt door het RSV.

Het RSV blijft dus actueel op de hoofdlijnen, maar vraagt ook een inhaalbeweging komen voor bos en natuur. In 1997 besliste de Vlaamse regering om de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur zowel in het ruimtelijk beleid¹ als in het natuurbeleid² te verankeren. De Vlaamse regering maakte met deze parallele verankering duidelijk dat de realisatie van een 'ecologische hoofdstructuur' een beleidsprioriteit vormde. Ondanks de nobele beleidsintentie om het ruimtelijk beleid en het natuurbeleid op elkaar af te stemmen, verliep dit niet altijd even vlot. In het Vlaams regeerakkoord van juli 1999 werd echter heel beloftevol gesteld

¹ In de bindende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen wordt voorzien in de gelijktijdige en gelijkwaardige afbakening van de gebieden van de natuurlijke structuur (125.000 ha GEN en GENO's, 150.000 natuurverwevingsgebieden en 10 ha bosuitbreiding – in totaal vraagt dit 38.000 ha extra natuurgebied) en de agrarische structuur (750.000 ha, waarvan 70.000 ha als natuurverwevingsgebied waar natuur en landbouw als gelijkwaardige functies voorkomen) in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen tegen 2007.

² Daarnaast bepaalt het decreet natuurbehoud de krachtlijnen en procedures voor de afbakening van de natuurlijke structuur tegen 2003 (met dezelfde kwantitatieve bepalingen als in het RSV).

dat het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, dat voorziet in 38.000 ha extra natuurgebied en 10.000 ha bosuitbreiding en het decreet Natuurbehoud volledig zouden worden gerealiseerd de afgelopen legislatuur. Hier werd echter aanvankelijk maar weinig werk van gemaakt.

In het aanvullend regeerakkoord van juli 2002 werd uiteindelijk beslist om de afbakening te faseren en alvast in een eerste fase 87.000 ha (van de 125.000 decretaal voorziene hectaren) VEN af te bakenen volgens de procedure van het decreet natuurbehoud. Zodanig dat alvast in de meest evidente ecologisch belangrijke gebieden de zorg voor de natuur maximaal kan gerealiseerd worden. De tijd begon immers te dringen, volgens de deadline van 2003. Daarbij werd ook beslist om ca. 9000 ha agrarisch gebied, welke niet in de wenselijke agrarische structuur lagen maar wel wenselijk groen zouden worden van ruimtelijke bestemming te wijziging via ruimtelijke uitvoeringsplannen. Om de gelijktijdigheid en de gelijkwaardigheid met de afbakening van de agrarische structuur te respecteren, werden ook ca 400 hectares natuurgebied herbestemd naar agrarische gebieden. Na opmaak van 32-tal RUPs werden verdere bestemmingswijzigingen verwezen naar de 2^e fase van de afbakening. Een verdere invulling van het VEN zou gebeuren in een tweede fase door de opmaak van een 15-tal buitengebied RUPs. Vanaf september 2003 werd aangevangen met de tweede fase van de afbakening van natuurlijke en agrarische structuur. Dit volgens de procedure van de ruimtelijke ordening. Maar dit is een lange procedure, waarvan voorlopig nog maar weinig zichtbaar is op het terrein.

De milieu- en natuurverenigingen zien volgende ambities voor het ruimtelijk beleid en een duurzaam gebiedsgericht natuurbeleid in het RSV I en het RSV II:

1. Afwerken van opgestarte taken in RSV I

De milieu- en natuurverenigingen vragen dan ook dat voor het RSV tot 2007 prioritair ingezet wordt op de verdere uitvoering van de cruciale processen -zoals de afbakeningprocessen van stedelijke gebieden en open ruimtegebieden- in uitvoering van het RSV. Met een coherente vertaling in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dat er ook maximaal ingezet wordt op afstemming en overleg met andere beleidsvelden en op acties en initiatieven die tot doel hebben om het actiegericht en strategisch karakter van het RSV te verhogen.

2. Meer aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in RSV I

Daarnaast moet meer aandacht gaan naar het verbeteren van de kwaliteit van de ruimte. Tijdens de huidige legislatuur werden via ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) vooral de kwantitatieve taakstellingen (meer ruimte voor wonen, meer bedrijventerreinen, meer natuurgebieden) verder ingevuld. De kwalitatieve doelstellingen van het RSV blijven echter op de achtergrond. Voorbeelden daarvan (voor stedelijke gebieden en dorpskernen) zijn het differentiëren en verbeteren van de woningvoorraad, het verzorgen van openbare ruimten, het behouden en uitbouwen historisch waardevolle elementen, het bundelen van kleinhandel en tegengaan van baanwinkels,... Dergelijke kwaliteitsdoelstellingen zijn minstens even belangrijk om de basisdoelstellingen van het RSV (stedelijke gebieden versterken, de stadsvlucht omkeren, suburbanisatie van het platteland tegengaan,...) te verwezenlijken.

3. RSV II leren uit de verdiensten van RSV I

Aangezien de basisproblemen van ruimtelijke ordening in Vlaanderen blijven bestaan, moet bij de evaluatie en herziening van het RSV vooral aandacht gaan naar een betere uitvoering van de basisdoelstellingen van het RSV (versterken stedelijke gebieden, bundeling van economische activiteiten, beschermen van het buitengebied, beheersen van het autoverkeer).

Het omkeren van de negatieve effecten van het ruimtelijk beleid en het duurzaam invullen van nieuwe ruimtebehoefte, is enkel mogelijk indien consequent en op lange termijn een duurzaam ruimtelijk beleid over politieke legislaturen heen wordt gevoerd. Het zou een grote flater zijn om nu aan de basisdoelstellingen te morrelen omdat die politiek niet zo populair zijn.

Ook voor het volgende RSV II mogen de verdiensten van het opgestarte planningssysteem dus niet achterwege worden gelaten.

4. RSV I: afbakeningprocessen open ruimte prioritair vervolledigen

De realisatie van het Vlaams natuurnetwerk heeft afgelopen legislatuur grote achterstand opgelopen. De voorziene deadline voor bijkomende natuur en bos is niet gehaald. Gezien de afbakeningen moeten leiden tot rechtszekerheid voor de burger is het noodzakelijk dat onduidelijkheden hierover zo snel mogelijk worden weggewerkt. De volledige uitvoering van het structuurplan Vlaanderen (38.000 ha extra natuur en 10.000 ha bos) en het bereiken van de doelstellingen van het natuurdecreet, blijven essentieel voor een

duurzaam natuurbeleid. De volgende regering moet dat werk voltooien. Dit door het afwerken van de natuurlijke structuur, VEN- en verwevingsgebieden, met een duidelijk tijdspad en de nodige garanties, ook voor de verdeling per regio.

Hierbij moet wel gewaakt worden over een kwalitatieve en kwantitatieve regio-aanpak. Een kwalitatieve regio-aanpak vormt geen generiek-open-ruimte-plan waar alles mag, maar houdt rekening met de gebiedsspecifieke ecologische kwaliteiten van het gebied. En vult dus op maat in hoe een overeenstemming kan bekomen worden tussen de verschillende ruimteaanpakken. En een kwantitatieve aanpak door een gelijkwaardige verdeling van het aantal bijkomende hectaren voor geheel Vlaanderen, en niet de voorziene taakstelling voorgroen in enkele regio's op te souperen. In ieder geval dienen de grote structuren definitief uitgetekend zijn vóór de herziening van het RSV II.

5. uitdagingen voor natuur in het RSV II

Het huidige RSV bevat voor de gewenste natuurlijke en agrarische structuur enerzijds een aantal algemene kwalitatieve doelstellingen en ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven en anderzijds een kwantitatieve taakstelling. Het RSV doet amper gebiedsgerichte uitspraken over de specifieke kwaliteiten van de betrokken gebieden. Hierdoor is er vanuit het RSV zelf nauwelijks een basis om ruimtelijke uitvoeringsplannen op te maken in uitvoering van het RSV. De Vlaamse overheid heeft m.a.w. bij goedkeuring van het RSV in 1997 de planningsopgave eigenlijk voor zich uitgeschoven. De enige keuze die de Vlaamse regering maakte is dat er meer natuurgebieden en bijgevolg minder landbouwgebieden moesten komen. Geconfronteerd met de naweën van de groene hoofdstructuur en mestactieplan kwam het goed uit dat er geen concretere keuzes gemaakt dienden te worden. De conflicten op het terrein bleven evenwel even groot als voorzien en de stap om van dit RSV naar concrete ruimtelijke uitvoeringsplannen te gaan blijkt dan ook te groot. Er is dus nood aan het uittekenen van een gebiedsgericht natuurbeleid op lange termijn, gelinkt aan positieve en stimulerende maatregelen genomen op basis van ecosysteemvisies. En een vertaling hiervan in een kwalitatieve gebiedsgerichte ruimtelijke visie, die aangeeft welke de structuurbepalende natuurgebieden op Vlaams niveau zijn. Hetzelfde gaat ook op voor de structurerende landbouwgebieden. Een RSV II bevat dan ook best een voldoende concreet gebiedsgericht kader dat als basis kan dienen voor de opmaak van uitvoeringsplannen voor het buitengebied. Een (bindende) selectie van elementen van de natuurlijke (en agrarische) structuur zou alvast de stap naar ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen vergemakkelijken.

6. RSV II: Ruimtelijke implementatie van SBZ vogel- en habitatrictlijngebieden, beschermde landschappen en de kaderrichtlijn water

Het aantal sectorale regelgevingen met een ruimtelijke impact leidt nogal eens tot overlappings van ruimtelijke bepalingen. Dit doet soms heel wat verwarring ontstaan, vaak uit onwetendheid over de impact van deze wetgeving. Hierbij volgen drie uitdagingen voor verdere implementatie in het RSV II:.

vogel- en habitatrictlijngebieden: Bij ruimte planners leven nog tal van misvattingen over de vogel- en habitatrictlijngebieden. Het initiatief van de vogel- en habitatrictlijngebieden werd door de Europese Gemeenschap al in 1979 vastgesteld met als doel de in het wild levende vogelsoorten te beschermen. Voor toepassing van de vooropgestelde doelstellingen geldt de toepassing van art 6 van het EU-habitatrictlijngebied. Hierbij wordt opgeschreven dat Lid-Staten dienen passende maatregelen te treffen om te zorgen dat de kwaliteit in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de aangewezen soorten en doelstellingen in de richtlijn. Voor elk plan dat significante gevolgen kan hebben voor dat gebied, dient een passende beoordeling gemaakt te worden van de gevolgen voor het gebied. Het is echter een misvatting dat elk vogel- en habitatrictlijngebied volledig ingekleurd dient te worden als het 'groenste groen' in Vlaanderen. In deze gebieden kan vaak evenzeer naar maximale afstemming en integratie gezocht worden met hardere functies. Het instrumentarium van de ruimtelijk ordening vormt hierbij ook een belangrijke troef voor de vertaling van het samengaan van functies in plannen en stedenbouwkundige voorschriften. Deze kunnen een belangrijke bijdrage leveren in het behalen van de doelstellingen. Het is cruciaal dat de bepalingen rond vogel- en habitatrictlijngebieden ook in een RSV II hun vertaling vinden. Zodat men - lessen trekkend uit het Deurganckdok-scenario – deze afweging in de beginfase van de planning mee opneemt. Maatschappelijk conflicten, welke vaak resulteren in enorme vertragingen en een meerkost bij het uitvoeren van de plannen worden hierdoor voorkomen.

landschapszorg: Ook de mogelijkheden voor landschapszorg in samenhang met de ruimtelijke ordening worden in het algemeen onderschat. De milieu- en natuurverenigingen pleiten voor een sterke complementariteit en integratie van landschapszorg en natuurbehoud. Het nieuwe decreet op de

erfgoedlandschappen biedt daartoe mogelijkheden. Maar ook in het plattelandsbeleid zou landschapszorg meer voorop moeten staan. Bij het opstellen van de ruimtelijke plannen voor het buitengebied verdient ook de gelijktijdige aanduiding van erfgoedlandschappen meer aandacht. Beheersovereenkomsten kunnen hiertoe maximaal ingezet worden voor landschapszorg. En ook de regionale landschappen kunnen hierbij benut worden voor structurele samenwerking in het voordeel van natuur en landschap.

integraal waterbeleid: Deze legislatuur is eindelijk het decreet integraal waterbeleid in uitvoering van de Europese kaderrichtlijn water goedgekeurd. Onrustbarende problemen als wateroverlast en verdroging veroorzaakten enorme milieu- en maatschappelijke schade, waardoor eindelijk werk gemaakt werd van een koersverandering in het waterbeheer en het waterbeleid. Het waterbeleid wordt hierbij niet langer niet langer sectoraal, maar geïntegreerd benaderd. De watersysteembenadering – die rekening houdt met zowel de interne functionele samenhangen (relaties tussen kwaliteit en kwantiteitsaspecten van zowel oppervlakte als grondwater) als de externe functionele samenhangen (relatie met andere beleidsvelden als natuur, mobiliteit, ruimtelijke ordening, etc) – vormt hiervan de hoeksteen.

De toegenomen aandacht voor het belang van intacte watersystemen uit zich vooral in de visie dat waterbeleid moet doorwerken in het ruimtelijk beleid. Het watersysteem vormt hierbij één van de ordenende principes in de ruimtelijke ordening die moeten afgewogen worden tegen andere bepalingen (wonen, werken, recreatie, ...). Maar in bepaalde omstandigheid (vb. wanneer de veiligheid in het geding is) zal het watersysteem echter een dominant ordenend principe vormen. Een goede integratie in de ruimtelijke ordening vraagt ook de dat in de planningsconcepten concreet werk gemaakt wordt van randvoorwaarden zoals voldoende ruimte voor waterberging, omgaan met kwel- en infiltratiegebieden en de rol van watersystemen als drager van ecologische verbindingsstructuren. Daarnaast is het van groot belang dat via de nodige uitvoeringsbesluiten voorzien wordt in een volwaardige ‘watertoets’ bij beoordeling van stedenbouwkundige vergunningen.

3. De multifunctionaliteit van natuur versterken: Aandacht voor stadsnatuur, nieuwe natuur en “tijdelijke” natuur

Beschermde natuurgebieden zijn niet alleen nodig voor het behoud van planten en dieren. De functies van natuur zijn zeer verscheiden. Het is niet omdat een gebied als hoofdfunctie ‘natuur’ krijgt, dat ander gebruik uitgesloten is. Het is bekend dat hoe groter een natuurgebied, hoe meer mogelijkheden er zijn voor medegebruik en multifunctionele invulling. Dit vraagt bijkomende inspanningen voor aaneenschakeling van natuurgebieden tot grote eenheden. En nieuwe initiatieven voor het versterken van de multifunctionaliteit van de natuurreserveaten.

Maar natuur is niet beperkt tot het buitengebied. Naast het ‘groenste groen’ zijn er ook tal van andere potenties voor natuurontwikkeling in het zoeken naar verweving met andere activiteiten. De natuur is geen statisch gegeven. Zeker niet in Vlaanderen, waar natuur en landschap zo sterk onder invloed staan van menselijke activiteiten. Naast een bedreiging kan de menselijke dynamiek echter ook kansen bieden voor natuurontwikkeling.

Maar liefst 36% van de Vlaamse bevolking ervaart een tekort aan groen in zijn directe woonomgeving. In de stedelijke omgeving stelt het probleem zich nog scherper. Meer dan de helft van de gezinnen die de stad verlaten geeft als oorzaak het gebrek aan voldoende openbaar groen en speelruimte aan. En één op de vier stadsbewoners blijkt binnen de stad een woonkeuze te maken in functie van het groen in de buurt. Toch voorziet het RSV – naast de gedetailleerde taakstellingen voor wonen en industrie – echter geen taakstelling voor stedelijk groen. Wil men met de afbakening van stedelijke gebieden de bestaande trend van stadsvlucht ombuigen dan dient men ook oog te hebben voor de leefbaarheid in de steden. Het voorzien in voldoende en veilig bereikbaar groen vormt hiertoe een belangrijke voorwaarde. De verschillende groenelementen in het stedelijk milieu vormen echter vaak weinig kwalitatieve geïsoleerde eilandjes. Door deze te integreren in een samenhangend stedelijk groen netwerk winnen ze aan belang. Door groene assen doorheen de stad te voorzien wordt een lineair netwerk gecreëerd dat ook aansluiting kan vinden op het ecologisch netwerk van het buitengebied (VEN). Zo kan de stad via de ecologische infrastructuur een meer geïntegreerd onderdeel vormen van het totale landschap.

Ook de uitbouw van een blauw netwerk door openlegging van vaak ingekokerde beken en rivieren die doorheen de stad lopen vormt hierbij een belangrijke meerwaarde. Door het stedelijk weefsel terug bij het water te betrekken wordt een open gevoel gegeven in dichte bebouwing, wat de stedelijke leefbaarheid ten goede komt.

Niet alleen biedt dit bijkomende mogelijkheden voor de berging van overstromingswater maar vergroot het ook de kwaliteit van stedelijke recreatiegebieden waar bereikbaarheid een sleutelfactor vormt. Het vormt immers een groot voordeel als fiets- en wandelpaden zonder onderbreking doorheen de stad kunnen gaan. Daarbij zouden deze verbindingen zoveel mogelijk vanuit de woning en de buurt moeten vertrekken om op een aantrekkelijke en verkeersveilige manier het recreatiegroen te kunnen bereiken. Zo kan de uitbouw van een groen-blauw netwerk een meerwaarde vormen als drager voor een duurzamer stadsontwikkeling.

Dit alles vraagt extra middelen voor het creëren van stedelijke natuur.

Daarnaast vraagt ook de integratie van bos en natuur in de stadsbosprojecten de nodige aandacht. En ook het uitbreiden van natuurtechnische milieubouw, niet alleen bij nieuwe infrastructuurwerken, maar ook ter aanpassing van bestaande infrastructuur vraagt bijkomende aandacht en draagt bij aan het vergroten van ruimtelijke kwaliteit. Zeker als het om initiatieven van de overheid gaat (alleen of in een PPS-constructie) moet natuurontwikkeling een vanzelfsprekend onderdeel van het dossier uitmaken. De overheid heeft hier alvast een voorbeeldfunctie in, bij realisatie van haar projecten.

Ook in de zgn. harde bestemmingen (havens, industrieterreinen, stedelijke restzones) zijn vormen van natuur mogelijk die geen hypotheek legt op de toekomst van het gebied.

Tenslotte is het van belang om het compensatie- en zorgprincipe voor natuur op te nemen in ruimtelijke voorschriften van de nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplannen.

4. Partnerships voor ruimtelijke ordening: Oude en nieuwe bondgenoten bijeenbrengen voor een groter maatschappelijk draagvlak voor het beleid

Er is nood aan een betere interactie tussen het ruimtelijk beleid en de maatschappelijke werkvelden. De rol van de ruimtelijke planning hierin is tweeledig. Niet als arbiter van de ruimteaanspraken maar als eigen beleidsveld op zich, met een eigen deskundigheid die in het planproces concepten inbrengt als ruimtelijke kwaliteit, waar de ruimtelijke draagkracht bekeken wordt vanuit de verschillende ruimtelijke functies.

Anderzijds heeft de ruimtelijke planning ervaring in het bijeenbrengen van de verschillende belangengroepen. Ruimtelijke planning kan de ruimtelijke voorwaarden vastleggen, maar dient bondgenootschappen aan te gaan om deze bestemmingen ook effectief te kunnen realiseren op het terrein.

Voor een breed draagvlak moeten ook omgekeerd zo veel mogelijk doelgroepen betrokken worden bij het natuurbeleid. Daarbij mogen we ons niet beperken tot de traditionele gebruikers van het buitengebied (jagers, landbouwers, grondeigenaars). Zo is er ook een belangrijke groep van recreanten, jeugdverenigingen, sportbeoefenaars, e.a. welke structureel betrokken moeten worden bij het natuur- en milieubeleid. Nog minder voor de hand liggende maar daarom niet minder belangrijke groepen zijn ondernemers, hobbyboeren, allochtonen, senioren en minder validen. Dit vraagt een uitgekende communicatiestrategie voor natuur en milieu in samenwerking met de representatieve organisaties. Hierbij dient voorrang gegeven te worden aan initiatieven van publiek-maatschappelijke samenwerking.

Zowel voor een duurzaam natuurbeleid als het ruimtelijk beleid moet ook meer gezocht worden naar win-win situaties tussen economische, sociale en milieudoelstellingen van de verschillende betrokken actoren. Alleen zo kan een echt duurzaam beleid worden gevoerd. Indien bv. bij sociale woningbouwprojecten meer geïnvesteerd zou worden in duurzaam bouwen (isolatie, passieve en actieve zonne-energie,...) is dat goed voor het milieu en moeten de sociale bewoners minder betalen voor hun energieverbruik. Als sociale woningbouwprojecten ook inbreidingsgericht zijn, wordt open ruimte gespaard en kan het energiegebruik verder worden beperkt (een rijwoning heeft minder energieverlies dan een vrijstaande woning). Door te investeren in een kernversterkend beleid en baanwinkels tegen te gaan, wordt de economische positie van de middenstand versterkt, kan open ruimte worden gespaard en wordt het toenemend autoverkeer in de hand gehouden. Andere voorbeelden van mogelijke win-win's zijn duurzame bedrijventerreinen, een doordacht locatiebeleid (ABC-planning), recreatief medegebruik in het buitengebied, verweving van landbouw en natuurontwikkeling,...

5. Zorg voor een evenwichtige ruimtelijke beleidsopdracht door de interne logica van het drie-luik RO herstellen en werk maken van het vierde luik: grondbeleid

Om bovengaannde natuurdoelstellingen in het ruimtelijk beleid waar te maken is het echter een voorwaarde dat het ruimtelijk beleid terug in evenwicht gebracht wordt. Door de interne logica van het drieluik van de RO - planning, vergunning en handhaving- mee te nemen en werk maken van het grondbeleid als sluitstuk van de ruimtelijke ordening. De samenhang behouden tussen planning, uitvoering, vergunnen en een ondersteunend grondbeleid is essentieel.

- **Planning**

De planningsopdracht schept de mogelijkheid om gewenste doelstellingen voor te bereiden, te onderzoeken en ze te toetsen aan de voorhanden zijnde middelen. Kortom het beleidsondersteunend instrumentarium bij uitstek. Een belangrijke voorwaarde om tot een 'werkbaar' ruimtelijk beleid te komen is zorgen voor de uitvoeringsgerichtheid van de planning. Dit door de plannen zelf uitvoeren of door met anderen samen te werken. Uitvoeringsgerichtheid wordt evenzeer bekomen door linken aan te gaan met andere beleidsdomeinen of partners op het terrein. Hiertoe bestaat reeds een ruime waaier aan instrumenten: publiek- private samenwerking, samenwerkingsovereenkomsten, convenanten, etc... Een structuurplan vormt immers geen einddocument om dan op een kast te leggen, maar een dynamisch document ter ondersteuning van het beleid.

- **Grond- en pandenbeleid**

De grondbeleidvoerende opdracht vormt een belangrijke voorwaarde voor de uitvoeringsgerichtheid van het beleid en voor het operationeel maken van de ruimtelijke opties zowel voor stedelijke gebieden als open ruimte gebieden. Volgens het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen is grondbeleid "het geheel van maatregelen³ m.b.t. het verwerven, het ter beschikking stellen en het beheren van grondeigendommen met oog op het bevorderen van de doelstellingen van het ruimtelijk beleid".

Het voeren van een grondbeleid is een noodzakelijke voorwaarde opdat de beslissingen betreffende bodembestemmingen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd in de praktijk. Anders blijft men in het stadium van een passieve ruimtelijke ordening -conform de gewestplannen- met gekende problematieken als grondspeculatie en onverantwoorde verkoopprijzen van gronden als gevolg. Het is dus een noodzakelijk geheel van instrumenten om sociale en instrumentele verdringing te voorkomen.

Een betere uitvoering van het RSV vereist in vooral een goed uitgebouwd grondbeleid. Via een grondbeleid moet de overheid inzicht verwerven in de vastgoedmarkt en greep krijgen op grondspeculatie en de prijszetting van onroerend goed. Als een overheid bijvoorbeeld de ruimte op een bedrijventerrein intensiever wil laten gebruiken, maar weinig of geen greep heeft op de verhandeling van bedrijfskavels, kan een dergelijke doelstelling nooit waargemaakt worden. Hetzelfde geldt voor het tegengaan van leegstand, het stimuleren van inbreiding in de stad, het realiseren van groen in de woonomgeving of de aanleg van een stadsbos.

- **Vergunningenbeleid**

De vergunningverlenende opdracht bestaat er in dat de vooropgestelde bestemming en inrichting wordt ingevuld voornamelijk door het verlenen van stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen. Een veel gehoorde klacht is dat het nu allemaal te lang duurt in de ruimtelijke ordening, waardoor zowel beleidsinitiatieven als particuliere initiatieven ondermijnd worden. De oplossing ligt echter niet het instrumentarium overboord gooien, maar vraagt wel bijsturen en beter afstemmen. Het is belangrijk meer de focus te leggen op meer efficiënt inzetten van je instrumentarium. Hierbij is er ook een link naar de planningsopdracht. Het verzorgen van een goed ruimtelijk kader biedt immers op termijn een veel vlotter vergunningbeleid. De boodschap moet zijn tot een betere afstemming tussen plannen en vergunningen te komen, waardoor een verkorte timing voor de burger en beleid ontstaat.

- **Handhaving**

Finaal wordt er inzake de toezichthoudende en de handhavingsopdracht gewaakt over het correct uitvoeren van alle activiteiten met een ruimtelijke impact. Handhaving van de regelgeving blijft nodig om misbruiken

³ voorbeelden van instrumenten: recht van voorkoop, onteigening, verkavelingsverordening die bijv. bouwplicht binnen een beperkt aantal jaar voorschrijven, heffing op leegstand en verkrotting, erfpacht, concessies, herverkaveling, wederinkoop, ruilrecht, registratierechten, meerwaardebelasting, etc...

Voorbeeld: ruilrecht

Dit wil zeggen dat twee eigenaars hun onroerend goed ruilen en dat enkel het verschil in prijs wordt betaald. De gemeente Zemst, al jaren pionier inzake ruimtelijke ordening heeft dit instrument al met succes toegepast om lintbebouwing tegen te gaan en zo de open ruimte tussen de dealkernen van haar gemeente te bewaren. Hier is duidelijk sprake van een win-win situatie. Het is bovendien een middel om het spanningsveld tussen overheid en privé-sector te overbruggen.

te voorkomen. De nadruk moet hier liggen op preventie. Maar ook bij het vaststellen van een overtreding dient de overheid de gepaste maatregelen te nemen voor de uitvoering van sancties die aan de overtreding verbonden zijn. Het veelvuldig seponeren van dossiers en een snelle verjaring van bouwovertradingen geven een foutieve boodschap, indien hier niet de nodige mankracht en middelen tegenover staan om de handhavingsopdracht uit te voeren.

De prioriteitennota van 1995 van minister Baldewijns dient het uitgangspunt blijven voor de oplossing van het probleem van bouwmisdrijven. Bij dit prioriteitenbeleid wordt een onderscheid wordt gemaakt tussen overtredingen in prioritaire, kwetsbare gebieden (bos- en natuurgebieden) en overtredingen in bv. zones voor verblijfsrecreatie. Tegen bouwwerken die zonder vergunning werden gebouwd in prioritaire zones moet steeds de afbraak met een dwangsom worden gevorderd. Voor overtredingen in niet-prioritaire zones (bv. zones voor verblijfsrecreatie) is een meer gedifferentieerd beleid mogelijk.

Tegen hardleerse overtreders die niet zelf een vonnis tot afbraak in een prioritair gebied uitvoeren, moet (opnieuw) ambtshalve worden opgetreden. In prioritaire gebieden kunnen ook geen “zachte” handhavingsmaatregelen zoals een uitdovend gebruiksrecht of bijkomende belastingen worden toegepast. Deze maatregelen komen neer op een verder gedoogbeleid en schuiven het probleem op de lange baan.

Het streng optreden in prioritaire zones is trouwens zeer terecht. Bouwovertradingen in kwetsbare gebieden hebben immers tal van negatieve ecologische effecten: vernietiging van de vegetatie, watervervuiling, landschappelijke schade, ... Iedereen heeft nochtans het recht om te kunnen wandelen en genieten van ongerepte natuur en bosgebieden, niet enkel een handvol overtreders.