

## INLEIDING

ANN PISMAN

Eind 2016 nam het Vlaams Planbureau voor Omgeving (VPO), binnen het departement Omgeving verantwoordelijk voor onderzoek, monitoring en evaluatie, het initiatief om een Ruimterapport (RURA) te ontwikkelen. Het RURA is een lijvig naslagwerk over de Vlaamse ruimte in kaart, beeld en tekst. Het verzamelen en ontsluiten van informatie over de toestand van de ruimte in Vlaanderen maakt het mogelijk om ruimtelijke ordening als een volwaardige partner te laten functioneren in het samenspel van beleidsdomeinen. Het omvat een boek, maar ook een set digitaal raadpleegbare kaarten. Het RURA is een zogenaamd Toestandsrapport (T-rapport). Het beschrijft en analyseert de toestand van de ruimte in Vlaanderen, de trends vroeger en nu op basis van de beschikbare, meest recente en relevante kennis en cijfers.

Heel bepalend voor de inhoud van het RURA is de focus op 'ruimte' en andere gerelateerde begrippen als ruimtelijke ordening. Hierin verschilt het RURA van aanverwante rapporten als MIRA, NARA, LARA en VRIND, die elk hun eigen specifieke focus hebben. Een belangrijk deel van deze rapporten bestaat ook uit de analyse van processen die zich afspelen in de ruimte. Deze ruimtelijke processen worden echter uitsluitend benaderd vanuit de landbouw (LARA), natuur (NARA) en milieu (MIRA). In het RURA echter, ligt de focus op ruimte en staan de ruimtelijke processen centraal.

In het COMPASSonderzoek van het ESPON, het European Observation Network for Territorial Development and Cohesion, waarin planningssystemen in 32 Europese landen onderling worden vergeleken, wordt ruimtelijke planning als volgt gedefinieerd:

"Spatial planning systems are the ensemble of institutions that are used to mediate competition over the use of land and property, to allocate rights of development, to regulate change and to promote preferred spatial and urban form" (Nadin et al., 2018, p. 8)

Deze definitie bevat heel wat elementen die relevant zijn voor het bepalen van de focus van deze publicatie. De ruimtelijke focus impliceert het rapporteren over landgebruik, over het gebruik van de fysieke ruimte. Deze fysieke ruimte wordt beschouwd als een veranderend gegeven, waarover kan worden gerapporteerd op verschillende tijdstippen. Tegelijkertijd is ook de maatschappelijke en

institutionele context relevant. Welke formele en informele regels, instrumenten, maar ook instellingen, maatschappelijke groepen ... hebben deze wijzigingen van de ruimte beïnvloed? Welke nieuwe maatschappelijke uitdagingen kunnen we detecteren en welke zijn de bijhorende ruimtelijke uitdagingen? Ook hierover wordt gerapporteerd in de hiernavolgende hoofdstukken.

Deze publicatie brengt heel wat materiaal van onderzoeken van de afgelopen jaren uitgevoerd in opdracht van of door het departement Omgeving (en voorgangers) samen, maar is niet het resultaat van doorgedreven wetenschappelijk onderzoek, zoals het genereren van primaire data of uitputtend bronnenonderzoek. Het beschikbare onderzoeksmateriaal was erg bepalend bij de selectie van de indicatoren en topics behandeld in dit rapport. Er is geopteerd voor een thematische én een geïntegreerde benadering van de analyse. De selectie van thema's en topics spoort met die van gelijkaardige producten in binnen- en buitenland (Cget, 2015; CPDT Conférence Permanente du Développement Territorial Wallonie, 2011; Eurostat, 2016; PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) met medewerking van Wageningen UR, 2016; Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2016; Vlaamse Overheid, 2017). De thematische hoofdstukken beschrijven de toestand van de ruimte met betrekking tot het instrumentarium, het wonen, de economie, de voorzieningen, de open ruimte, energie en mobiliteit. Sommige topics kunnen in verschillende thematische hoofdstukken worden geplaatst. In dit geval werd steeds gekozen voor het meest relevante hoofdstuk en werd de analyse eventueel kort herhaald of werd terugverwezen naar de andere hoofdstukken. (bv. goederenvervoer in mobiliteit, woonondersteunende voorzieningen in voorzieningen, ...). In het geïntegreerde slothoofdstuk komen complexere, ruimtelijke vraagstukken aan bod die besproken worden op het niveau van 4 integratoren: bebouwd weefsel, verweving, leegstand en hergebruik en omgevingskwaliteit. In deze vier integratoren komen de bovenstaande thema's samen. Niet over alle thema's was even veel onderzoeksmateriaal beschikbaar. De auteurs, lectoren en stuurgroepleden stelden diverse kennishiaten vast, zoals stedelijk groen, havens en luchthavens, kwalitatieve aspecten van verweving, analyses van woonom-

gevingen, ... Deze kennishiaten kunnen mee sturing geven aan de focus van de onderzoeksagenda van het departement Omgeving voor de komende jaren. In de uitleiding van dit rapport wordt dieper ingegaan op mogelijke onderzoekstrajecten voor de komende jaren.

Het RURA bevat heel wat informatie over de positie van Vlaanderen of België in de Europese context. De analyse van de toestand van de ruimte in Vlaanderen is uitgevoerd op verschillende schaalniveaus: Vlaanderen, gemeenten, statistische sectoren, hectarecellen, percelen of puntobjecten, afhankelijk van de beschikbare data en de thematische relevantie. Wanneer er geen data beschikbaar zijn, worden fenomenen kwalitatief beschreven, waar mogelijk aan de hand van relevante cases. Ook trends, verwachte ontwikkelingen of toekomstige uitdagingen komen aan bod.

Het VPO streeft ernaar om deze analyses en rapportage op regelmatige basis te herhalen. Op termijn kan het Ruimterapport helpen om veranderingen in de ruimte op te volgen. Dat kan doordat het systematisch en continu data verzamelt, deze analyseert en rapporteert en ze bovendien vergelijkt met vroegere of verwachte resultaten.

Doorheen het RURA is regelmatig gebruik gemaakt van een basiskaart van Vlaanderen. Deze kaart komt in de verschillende hoofdstukken terug, met telkens dezelfde schaal en oriëntering. Hieronder is de basiskaart met noordpijl en schaal weergegeven.

Het is expliciet niet de ambitie van dit document om

de beleidsvoorbereiding of -uitvoering te evalueren of te remediëren (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Administratie Planning en Statistiek, 2002). Een beschrijving van de toestand kan echter niet los worden gezien van een aantal (historische) beleidskeuzes.

Het is immers belangrijk te beseffen dat ruimtelijke planning niet waardenvrij is. In de codex Ruimtelijke Ordening is een zogenaamd doelstellingenartikel opgenomen dat doorwerkt bij het beoordelen van de goede ruimtelijke ordening en bij het ontwikkelen van ruimtelijk beleid. *“VCRO Art. 1.1.4. De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”* (Vlaamse Regering, 2010)

Het hoofdstuk ‘Instrumentarium’ handelt over de belangrijkste instrumenten van de ruimtelijke planning en de toepassing ervan in Vlaanderen maar deze normen- en waardencomponent is niet expliciet opgenomen in dit RURA. Het doelbereik van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt niet geanalyseerd, en er worden dus geen indicatoren geconfronteerd met beleidsdoelstel-



FIGUUR 0.1: BASISKAART VLAANDEREN

lingen uit het verleden. Dit betekent dat bijvoorbeeld de vooropgestelde 60/40 verhouding, de verhouding voor het bijkomend aantal woongelegenheden in het stedelijk gebied en het buitengebiedgedeelte van Vlaanderen, niet retroactief wordt berekend. Uiteraard is het waardenkader (als deel van de maatschappelijke en institutionele context) impliciet meegenomen onder meer bij de analyse van de evolutie van de (fysieke) ruimte in het recente verleden. In de toekomst kan het RURA beleidskeuzen wetenschappelijk onderbouwen en kunnen de analyses als basis dienen voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, de Vlaamse regelgeving over ruimtelijke ordening en het regeerakkoord.

Het RURA is in de eerste plaats ontwikkeld voor een geïnformeerd publiek dat betrokken is bij de ruimtelijke ordening of andere domeinen waarin de Vlaamse ruimte centraal staat: beleidsmakers, ambtenaren, academici, het middenveld, leraren en studenten stedenbouw en ruimtelijke ordening en studenten geografie, ...

Het RURA werd opgemaakt door een team met een coördinator, redactie- en schrijf- en analyseteam, mentoren en lectoren, en stuurgroepleden. Het redactie-, schrijf- en analyseteam van het RURA bestaat volledig uit medewerkers van VPO. Zij werden hierin bijgestaan door mentoren, lectoren en stuurgroepleden.

De mentoren ondersteunen de auteurs bij het schrijven van de hoofdstukken en treden dus op als coauteur. Deze mentoren zijn speciaal aangezocht en gecontracteerd omwille van hun expertise in het domein van een specifiek hoofdstuk. Ze dragen bij aan het bepalen van de precieze inhoud, het verzamelen van de kennis en data en het schrijfwerk. In dit RURA werd beroep gedaan op 2 mentoren: Kobe Boussauw (coauteur van het hoofdstuk Ruimte voor Mobiliteit) en Hans Leinfelder (coauteur van het hoofdstuk Ruimte voor Integratie).

De stuurgroep is een groep van een 20-tal experts uit de academische en de Vlaamse beleidswereld. Haar rol is om te adviseren en te faciliteren in het rapportageproces. De stuurgroep kwam vier keer samen tijdens het tot stand komen van het RURA. De leden hebben verschillende ontwerpversies van het rapport gelezen en hierop inhoudelijke commentaar geleverd. Ze vervullen een lector-rol op basis van hun expertise, maar zijn ook begaan met de leesbaarheid en bruikbaarheid van het rapport in zijn geheel voor het beoogde doelpubliek. De rol houdt niet in dat de stuurgroepleden het volledig eens zijn met de inhoud van de uiteindelijke tekst.

Het team van lectoren is een groep van een zestal specialisten per hoofdstuk. Zij focussen zich op de inhoudelijke, wetenschappelijke correctheid en relevantie van elk hoofdstuk.

De lectoren hebben de ontwerp teksten van het rapport kritisch nagelezen en advies gegeven over de inhoudelijke onderbouwing. De rol houdt niet in dat de lectoren het volledig eens zijn met de inhoud van de uiteindelijke tekst. De katern vooraan ieder hoofdstuk was geen onderdeel van het lectorenproces.

## Leeswijzer

Het RURA is opgebouwd uit negen hoofdstukken. Deze hoofdstukken kunnen als aparte hoofdstukken worden gelezen, maar hebben inhoudelijk ook heel wat relaties met elkaar. Het lezen van het volledige rapport is niet noodzakelijk om er thematische informatie uit te putten.

- Hoofdstuk 1 Kernbegrippen
- Hoofdstuk 2 Instrumentarium
- Hoofdstuk 3 Ruimte voor wonen
- Hoofdstuk 4 Ruimte voor economie
- Hoofdstuk 5 Ruimte voor voorzieningen
- Hoofdstuk 6 Ruimte voor mobiliteit
- Hoofdstuk 7 Ruimte voor energie
- Hoofdstuk 8 Ruimte voor open ruimte
- Hoofdstuk 9 Ruimte voor integratie

Ieder hoofdstuk begint met een overzicht van de kernboodschappen (weergegeven op een dubbele pagina per hoofdstuk). Deze kernboodschappen nodigen de lezer uit om het hoofdstuk gericht verder te verkennen.

Het eerste hoofdstuk over kernbegrippen introduceert een aantal concepten, zoals ruimtebeslag, kernen en linten, verstedelijkt Vlaanderen, die daarna in de verschillende thematische hoofdstukken worden gebruikt om analyses te verdiepen.

Het tweede hoofdstuk over instrumentarium geeft een overzicht over het huidige en recent vernieuwde instrumentarium voor de ruimtelijke planning in Vlaanderen.

De hoofdstukken 3 tot en met 8 zijn thematische of sectorale hoofdstukken. Zoals reeds vermeld werd hierbij steeds gefocust op het ruimtelijk voorkomen van een bepaalde sector in Vlaanderen. In deze hoofdstukken werd soms verwezen naar thematische analyses uit o.a. NARA, MIRA of LARA. Er werd echter geopteerd om geen informatie letterlijk over te nemen, maar telkens een eigen ruimtelijke analyse toe te voegen waar mogelijk.

Het laatste hoofdstuk is een integrerend hoofdstuk waarin vier integratoren worden geïntroduceerd na een (aanzet tot) systeemanalyse voor Vlaanderen. Dit hoofdstuk bouwt verder op basisanalyses die werden uitgevoerd in de thematische hoofdstukken van het RURA.

Per hoofdstuk is telkens zowel informatie over Vlaanderen als over Europa te vinden. We vinden het belangrijk om de Vlaamse cijfers, waar mogelijk, te kaderen binnen een ruimere Europese context. Het RURA is in eerste instantie een toestandsbeschrijving, maar doorheen de tekst wordt ook herhaaldelijk verwezen naar recente trends of uitdagingen (die momenteel nog niet in cijfers te vatten zijn). Elk thematisch hoofdstuk is dan ook op dezelfde manier opgebouwd:

- Introductie
- Vlaanderen in een Europese context
- Toestand in Vlaanderen
- Evoluties en Uitdagingen

Het rapport put uit heel wat recente studies uitgevoerd door en voor het departement Omgeving. Een aantal ervan zijn relevant voor meerdere hoofdstukken van het rapport. Ze worden daarom kort geïntroduceerd in de vorm van een tekstvenster in het hoofdstuk waar ze voor het eerst vermeld worden.

In het document wordt daarnaast ook herhaaldelijk verwezen naar de resultaten van de bevraging uitgevoerd in het kader van de studie 'Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag.' Ook deze onderzoeksresultaten, die geen ruimtelijke analyses zijn, maar eerder meningen of inzichten in toekomstig gedrag, worden in een herkenbaar tekstvenster weergegeven in de verschillende hoofdstukken.

## Bronnen

- **Cget.** (2015). *Qualité de vie, habitants, territoires*. Saint-Denis Cedex: Cget.
- **CPDT Conférence Permanente du Développement Territorial Wallonie.** (2011). *Diagnostic territorial de la Wallonie*
- **Eurostat.** (2016). *Eurostat regional yearbook 2016* (T. Brandmüller & A. Önnersfors Eds.). Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- **Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Administratie Planning en Statistiek.** (2002). *Handleiding. Opvolgen en evalueren van het beleid*.
- **Nadin, V., Zonneveld, W., Piskorek, K., Stead, D., Fernandez Maldonado, A. M., Dabrowski, M., Mulassano, N., Sarkar, A., Schmitt, P., Smas, L., Cotella, G., Rivolin, U. J., Solly, A., Berisha, E., Pede, E., Seardo, B. M., Komornicki, T., Goch, K., Lüer, C., Böhme, K., Nedovic-Budic, Z., Williams, B., Varghese, J., Pamer, Z., Reimer, M. & Münter, A.** (2018). *COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Applied Research 2016-18. (Draft) Final Report*
- **PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) met medewerking van Wageningen UR.** (2016). *Balans van de Leefomgeving 2016. Richting geven – Ruimte maken*. Den Haag: PBL (Planbureau voor de Leefomgeving).
- **Studiedienst van de Vlaamse Regering.** (2016). *Vlaanderen in Cijfers*
- **Vlaamse Overheid.** (2017). *VRIND 2017. Vlaamse regionale indicatoren*
- **Vlaamse Regering.** (2010). *Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Officieus gecoördineerde versie*.