



SARO

Strategische Adviesraad
Ruimtelijke ordening
Onroerend erfgoed

**Advies
van 29 juni 2011
over het informatief deel
van het mobiliteitsplan Vlaanderen**

INHOUD

I.	SITUERING	3
II.	FOCUS HET ZEER RUIM ONDERBOUWEND ONDERZOEK TIJDIG in HET RICHTINGGEVEND DEEL	3
III.	BEWAAK DE AFSTEMMING RUIMTELIJK BELEID en MOBILITEITSBELEID.....	5
IV.	NAAR EEN NIEUW BELEIDSPLAN RUIMTE 2014	6

I. SITUERING

1. SARO ontving op 20 mei 2011 een adviesvraag van Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken Hilde Crevits over het informatief deel van het voorontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen. Een advies wordt verwacht tegen uiterlijk eind juni 2011. De voorlopige vaststelling van het ontwerp mobiliteitsplan Vlaanderen (informatief en richtinggevend deel) is voorzien eind 2011. Dit ontwerpplan zal dan aan de betrokken strategische adviesraden (MORA, Minaraad en SARO) voor advies worden voorgelegd.
2. Het informatief deel van het mobiliteitsplan brengt de ontwikkelingen in beeld die relevant worden geacht voor het toekomstig beleidsplan, dat in het richtinggevend deel zal worden uitgewerkt. In tegenstelling tot het richtinggevend deel is het informatief deel louter beschrijvend en heeft het geen normatief karakter. Het informatief deel is zeer omvangrijk (meer dan 600 blzn.) en bestaat uit drie delen: de bestaande toestand, de toekomstige ontwikkelingen en de beleidsconclusies. Op vraag van de MORA werd begin juni ook een samenvatting van het informatief deel aan de strategische adviesraden overgemaakt.
3. In de adviesvraag formuleert de minister enkele vragen die in het advies aan bod kunnen komen:
 - a. Is de bestaande toestand op een afdoende manier beschreven en zijn de belangrijkste trends in beeld gebracht?
 - b. Zijn de uitgewerkte ontwikkelingsscenario's intern consistent?
 - c. Is de invulling van 'duurzame ontwikkeling van de mobiliteit' volledig?
 - d. Zijn de beleidsconclusies volledig en juist?

SARO opteert in voorliggend advies om niet zozeer in te gaan op de vooropgestelde specifieke vragen maar om enkele aandachtspunten onder de aandacht te brengen bij het verdere verloop van het proces. De Raad spreekt zich niet uit over de inhoud van voorliggend informatief deel. De Raad verwijst hiervoor naar de vooropgestelde adviesvraag aan de SARO omtrent het richtinggevend deel (voorzien eind 2011).

II. FOCUS HET ZEER RUIM ONDERBOUWEND ONDERZOEK TIJDIG in HET RICHTINGGEVEND DEEL

4. Het Mobiliteitsdecreet voorziet een nieuw Mobiliteitsplan Vlaanderen tegen uiterlijk 31 december 2010.¹ De einddatum werd ondertussen verschoven naar eind 2012. Het Mobiliteitsplan Vlaanderen wordt opgemaakt door een gewestelijke planningscommissie samengesteld uit leidinggevende ambtenaren van het beleidsdomein MOW en andere relevante beleidsdomeinen. In het voorjaar werd er een publieke consultatie opgestart. Het Mobiliteitsdecreet (artikel 5) bepaalt dat het mobiliteitsplan in hoofdlijnen de langetermijnvisie aangeeft op een duurzame mobiliteit. Het plan moet ook samenhang brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van de beslissingen over duurzame mobiliteit.
5. In de zomer van 2009 werd SARO om advies gevraagd over de toekomstscenario's voor het nieuw mobiliteitsplan.² In zijn advies van 9 september 2009 wees de Raad onder meer op de noodzakelijke afstemming van de diverse toekomstscenario's. Deze aanbeveling blijft nog steeds

¹ Decreet van 20 maart 2009 betreffende het Mobiliteitsbeleid. B.S. 24 april 2008.

² SARO 2009|07. Advies van 9 september 2009 over de toekomstscenario's voor het nieuwe Mobiliteitsplan Vlaanderen. www.sarovlaanderen.be

actueel. Verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid hebben recent aandacht besteed aan toekomstverkenning (vb. Milieuverkenning 2030, Natuurverkenning 2030, Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling, Ruimteverkenning Landbouw). De Raad erkende de waarde van de verschillende processen maar pleitte voor meer coördinatie van de diverse toekomstverkenningen voor Vlaanderen. In zijn advies van 29 juni 2011 omtrent het nieuw beleidsplan ruimte herhaalt de Raad zijn vraag aan de Vlaamse Regering om meer aandacht te hebben voor toekomstverkenning vanuit een gecoördineerde visie. De diverse scenario-oefeningen staan momenteel los van elkaar; het is zeer moeilijk om de verschillende toekomstontwikkelingen op hun relevantie te beoordelen.

6. Het informatief deel zal de basis moeten leggen voor het richtinggevend deel van het mobiliteitsplan. Hierin zal invulling worden gegeven aan de lange termijn doelstellingen, de operationele doelstellingen voor de korte termijn en een actieplan voor de periode 2010-2020. SARO stelt vast dat het op basis van voorliggend informatief deel zeer moeilijk is om een beeld te vormen van de mogelijke hoofdlijnen van het nieuw mobiliteitsplan. Dit is niet enkel te wijten aan het feit dat het informatief deel zeer moeilijk leesbaar is. Bovendien zijn de verschillende hoofdstukken van uiteenlopende kwaliteit en onvoldoende onderling afgestemd. Zonder volledigheid na te streven geeft SARO hierna enkele voorbeelden:
- In het hoofdstuk 8 gebeurt een analyse van de relevante beleidsplannen en beleidsdocumenten. In de inleiding van dit hoofdstuk wordt terecht verwezen naar de bepaling in het mobiliteitsdecreet om *'te komen tot een afstemming tussen het mobiliteitsbeleid en de aanverwante beleidsdomeinen'* en dat *'het informatief deel een opsomming, analyse en evaluatie van de relevante voorschriften van de verschillende gewestelijke en Europese beleidsplannen en beleidsdocumenten'*. Hoofdstuk 8 geeft een ruim beeld van de diverse Europese en Vlaamse beleidsdocumenten die relevant zijn voor duurzame mobiliteit. Deze analyse komt echter te laat in het rapport. Algemeen zou verwacht kunnen worden dat deze analyse het 'beleidskader' schetst voor deel I 'Omschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand' en deel II 'Toekomstverkenning'. Het is bovendien zeer moeilijk in te schatten 'in hoeverre' en 'hoe' deze analyse doorvertaald werd naar de diverse hoofdstukken.
 - Hoofdstuk 7 'Toekomstbeelden' formuleert een wensbeeld voor duurzame mobiliteit in Vlaanderen. SARO vindt dit deel zeer goed uitgewerkt en samenhangend. Ze kan dit wensbeeld in grote lijnen ondersteunen. Verrassend is echter dat dit wensbeeld vervolgens onvoldoende consequent wordt doorvertaald naar de volgende hoofdstukken. In deel III van dit advies gaat de Raad hier verder op in, voor wat betreft de rol van het ruimtelijk beleid.
 - Hoofdstuk 9 'beleidsuitdagingen' formuleert de gewijzigde rol van de overheid als één van de beleidsuitdagingen (deel 9.5). Het betreft een kort hoofdstuk waar onder meer verwezen wordt naar de trend naar liberalisering van het transportsysteem, de internationale inbedding van Vlaanderen in het Europese landschap en de vraag naar bestuurlijke, administratieve en juridische vereenvoudiging. Het is volkomen onduidelijk hoe dit deel 9.5 zich verhoudt tot het deel 8, waar bijvoorbeeld een veel ruimere analyse van 'het beleid' gemaakt wordt. Ook is onduidelijk hoe dit deel 9.5 zich verhoudt tot bijvoorbeeld de scenario-ontwikkeling onder deel 6. De rol van de overheid wordt hier beschouwd als één van de bepalende variabelen bij de opbouw van de vier scenario's. Op pag. 3 van hoofdstuk 6 leest SARO: *'Op de horizontale as wordt de rol van de overheid gedifferentieerd. Aan het ene uiterste vinden we een overheid die minder sterk focust op welzijnsgerelateerde aspecten, d.w.z. een overheid die garant wil staan voor een maatschappij die met de (schaarse) beschikbare middelen maximaal aan haar eigen*

behoeften kan voldoen. Aan de andere zijde van het spectrum bevindt zich een overheid die het welzijn van de bevolking vooropstelt, of een overheid die zich tot voornaamste doel stelt om het lichamelijke en geestelijke welbevinden van de bevolking te maximaliseren en die hiervoor indien nodig regulerend optreedt op basis van de beschikbare economische mechanismen.'

- Hoofdstuk 9 definieert 'het behoud van de positieve maatschappelijke effecten' en 'het beheersen van de negatieve maatschappelijke effecten' als toekomstige beleidsuitdagingen. De invulling die hieraan gegeven wordt is echter zeer 'simplistisch' en niet afgestemd met de inhoud van hoofdstuk 4 dat uitvoerig ingaat op de maatschappelijke effecten.
7. SARO meent aldus dat het dringend tijd is om op basis van het zeer ruim onderbouwend onderzoek werk te maken van het richtinggevend deel van het mobiliteitsplan Vlaanderen. Hierin moet invulling gegeven worden aan een wervende visie ten aanzien van duurzame mobiliteit in Vlaanderen die concreet vertaald wordt naar strategische en operationele doelstellingen met een bijhorend actieprogramma voor de korte termijn. Hierbij zullen prioriteiten moeten gemaakt worden in functie van de beschikbare financiële middelen.³

III. BEWAAK DE AFSTEMMING RUIMTELIJK BELEID en MOBILITEITSBELEID

8. Er is een belangrijke link tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit. Daarom hecht de SARO veel belang aan een volwaardige afstemming tussen het ruimtelijk beleid en het mobiliteitsbeleid.⁴
9. Het informatief deel erkent deze relatie en stelt dat ruimtelijke ontwikkelingen en mobiliteitsontwikkelingen een sterke verwevenheid kennen. De locatiekeuze, het vestigingsgedrag en het ruimtelijk beleid worden als drijvende krachten beschouwd achter de mobiliteitsontwikkeling.⁵ In hoofdstuk 9 'beleidsuitdagingen' wordt erkend dat de strategische keuzes van de visienota ruimte, erg belangrijk blijken voor de toekomstige mobiliteitsontwikkelingen.

Echter op diverse plaatsen in het informatief deel wordt de rol van het ruimtelijk beleid onvoldoende of niet meegenomen. Het valt bijvoorbeeld op dat in het hoofdstuk 10 in verband met het verkennen van oplossingsrichtingen nergens ingegaan wordt op het ruimtelijk beleid. Ook wat betreft de toekomstscenario's moet SARO vaststellen dat bij de doorrekening van de scenario's geen rekening gehouden werd met de ruimtelijke organisatie (niettegenstaande het ruimtelijk beleid wel erkend wordt als drijvende kracht achter de mobiliteitsontwikkeling, cf. voorgaande alinea).⁶ Ook het wensbeeld 'duurzaam ruimtegebruik Vlaanderen' is nog niet ingevuld.⁷ SARO vraagt dat de synergie tussen het mobiliteitsbeleid en het ruimtelijk beleid doorheen gans het plan consequent benaderd wordt.

10. Bovendien stelt de Raad vast dat het informatief deel op sommige plaatsen een 'eigen invulling geeft aan het ruimtelijk beleid'. Onder het hoofdstuk 9 'beleidsuitdagingen' wordt bijvoorbeeld de

³ SARO stelt bijvoorbeeld vast dat het jaarlijks investeringsprogramma van het Agentschap Wegen en Verkeer werd opgehangen aan de categorisering van de wegen, zoals opgenomen in het RSV. De realisatie van de 25 te ontwerpen wegen wordt geraamd op 3 miljard euro. Dit staat ten opzichte van een jaarlijks investeringsbudget van ongeveer 300 miljoen euro, waarvan 1/3 naar het structureel onderhoud van het bestaande net vloeit. Dit toont aan dat het formuleren van ambities en prioriteiten in functie van de beschikbare middelen meer dan noodzakelijk zijn.

⁴ Inzake de nood aan afstemming wijst de raad ook op de noodzakelijke afstemming tussen het mobiliteitsbeleid en het grond- en pandenbeleid.

⁵ Voorontwerp van het informatief deel van het mobiliteitsplan: hoofdstuk 5 (pag. 13-16).

⁶ Pagina 6 van hoofdstuk 5 verduidelijkt evenwel dat bij de doorrekening van de scenario's nog geen rekening gehouden werd met de 'ruimtelijke organisatie'. Er moet nog afgestemd worden met de ruimtelijke scenario's.

⁷ Hoofdstuk 7 'Toekomstbeelden': pag. 2.

vraag geopperd in hoeverre voor het beheersen van de mobiliteitsontwikkeling niet moet gedacht worden aan het spreiden in ruimte om onze transportsystemen optimaal te gebruiken: *'De vraag die zich op dit vlak expliciet stelt is welke strategie er hier wenselijk is: het verder concentreren van de verplaatsingen in en tussen de stedelijke gebieden of het kanaliseren van verplaatsingen naar de gebieden buiten de grootstedelijke gebieden.'*

De Raad ondersteunt anderzijds wel volgende bepaling die opgenomen is in het 'wensbeeld duurzame mobiliteit Vlaanderen': *'De ruimtelijke inrichting en het locatiebeleid zijn optimaal afgestemd op de verplaatsingsbehoefte waardoor de vraag naar en de toename van het aantal verplaatsingen en het aantal afgelegde kilometers met individuele motorvoertuigen beperkt wordt. De ruimtelijke omgevingscondities zijn gunstig voor duurzame vervoerswijzen en zorgen voor een hoge verkeersleefbaarheid en meer aaneengesloten groenvoorzieningen binnen eenieders bereik. De versnippering van de open ruimte in het Vlaamse landschap door het meest dense verkeers- en vervoerssysteem in de hele wereld, neemt niet verder toe en wordt in de mate van het mogelijke ook zelfs teruggedrongen.'*

11. Inzake de noodzakelijke afstemming tussen het ruimtelijk beleid en het mobiliteitsbeleid verwijst SARO naar volgende elementen uit het Europees Witboek: '31. Dankzij het beheer van de vervoersvraag en ruimtelijke ordening kunnen de verkeersvolumes worden gereduceerd. Verplaatsingen te voet en met de fiets faciliteren, moet een integrerend onderdeel worden van stedelijke mobiliteit en infrastructuurontwerp. ... 49. In een stedelijke context moet om de congestie en de uitstoot terug te dringen een multidisciplinair beleid worden gevoerd met het oog voor ruimtelijke planning, tariefsystemen, efficiënt openbaar vervoer en infrastructuur voor niet-gemotoriseerd verkeer en voor het laden/tanken van schone voertuigen. Steden vanaf een bepaalde omvang moeten worden aangemoedigd stedelijke mobiliteitsplannen op te stellen waarin al deze elementen worden meegenomen. Stedelijke mobiliteitsplannen moeten volledig worden afgestemd op de geïntegreerde stadsontwikkelingsplannen.'⁸

IV. NAAR EEN NIEUW BELEIDSPLAN RUIMTE 2014

12. In voorgaande deel benadrukte de Raad de nauwe relatie tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening. Het is dan ook evident dat er een nauwe afstemming nagestreefd wordt tussen het mobiliteitsplan Vlaanderen en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Artikel 7,§3 van het Mobiliteitsdecreet stelt terecht dat het Mobiliteitsplan Vlaanderen moet aangeven hoe het is afgestemd met het ruimtelijk structuurplan, het milieubeleidsplan en de waterbeheerplannen.
13. Bij de vaststelling van het RSV 1997 bestond er nog geen mobiliteitsplan. Het RSV 1997 besteedde niettemin reeds ruim aandacht aan de doelstellingen inzake duurzame mobiliteit in het kader van duurzame ruimtelijke ontwikkeling. De ruimtelijke principes van het RSV (gedeconcentreerde bundeling, poorten als motor voor ontwikkeling, infrastructuur als bindteken en basis voor locatie van activiteiten) zijn gericht op het ondersteunen van een duurzame mobiliteit.
Ook de doelstellingen en ontwikkelingsperspectieven die in het RSV geformuleerd worden voor de vier structuurbepalende componenten, werken in het algemeen ondersteunend ten aanzien van

⁸ Europees witboek Brussel, 28.3.2011. COM(2011) 144 definitief. Witboek. Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem.

een duurzame mobiliteit.⁹

Het RSV geeft bovendien invulling aan een ruimtelijke visie op mobiliteit voor Vlaanderen. Het RSV heeft geopteerd om de bereikbaarheid te garanderen en de verkeersleefbaarheid te verhogen door een optimalisering van de bestaande infrastructuur, het versterken van de alternatieven voor het autoverkeer en het optimaliseren van de categorisering van het wegennet. Bovengenoemde doelstellingen impliceren een ruimtelijk beleid. Daarnaast is er nood aan een mobiliteitsbeleid dat in toenemende mate het beheer van het verkeer mogelijk maakt.

14. De Raad verwijst naar enkele recente evaluaties van het RSV.¹⁰ Deze studies geven onder meer inzicht in de doorwerking van de doelstellingen van het RSV inzake mobiliteit. Onder meer wordt ingegaan op de categorisering van de wegen, de optimalisatie van de spoorweginfrastructuur, het verbeteren van het collectief vervoer en de optimalisatie van de waterwegen.

15. Het Vlaams regeerakkoord 2009-2014 en de beleidsnota ruimtelijke ordening 2009-2014 gaan uit van de opmaak van een beleidsplan ruimte Vlaanderen (2020-2050). Daarmee wil de Vlaamse Regering anticiperen op onder meer de nieuwe ontwikkelingen op het vlak van klimaat, verlies aan biodiversiteit, mondialisering, de netwerkeconomie, sterkere demografische ontwikkelingen, nieuwe uitdagingen betreffende mobiliteit en grotere technische mogelijkheden.

Het beleidsplan ruimte zal inzetten op strategische lijnen. Om beleidseffectiviteit te verhogen, zal het RSV omgevormd worden tot een meer strategisch en dynamisch, en tegelijkertijd robuuster, document. Naast een visie op lange termijn moeten hierin duidelijke keuzes naar voor worden geschoven voor een legislatuur.

Als eerste aanzet van het beleidsplan ruimte zal een groenboek opgemaakt worden. In zijn advies van 29 juni 2011 formuleert de Raad enkele aanbevelingen over het proces tot opmaak van dit groenboek.¹¹

Er is aldus een historische kans om het Mobiliteitsplan en het beleidsplan ruimte in nauwe samenwerking op te maken. De raad benadrukt het belang van de continue wisselwerking en afstemming tussen beiden. Als het beleidsplan ruimte bijvoorbeeld verder kiest voor het principe van gedeconcentreerde bundeling dan zal het Mobiliteitsplan hier verder moeten op inspelen. Maar ook omgekeerd zullen keuzes die gemaakt worden in het Mobiliteitsplan moeten doorvertaald worden naar het beleidsplan ruimte.

16. Bij de opmaak van het beleidsplan ruimte wordt sterk uitgegaan van een participatief proces. Er gebeurt een zeer ruime consultatie van het publiek, het maatschappelijk middenveld en experts. Voor de uitwerking van het beleidsplan ruimte werd tevens geopteerd voor een organisatiebrede inbedding binnen de Vlaamse overheid. De opmaak van een beleidsplan ruimte wordt beschouwd

⁹ Stedelijk gebied: Doelstellingen: stimuleren en concentreren van activiteiten, vernieuwen van de stedelijke woon- en werkstructuur door strategische stedelijke projecten, het verminderen van het ongeordend uitzwermen van functies en het leefbaar en bereikbaar houden door andere vormen van stedelijke mobiliteit en door locatiebeleid. Gebieden voor de economische activiteiten: Doelstellingen: het bundelen van economische activiteiten in economische knooppunten, het ruimtelijk beleid ondersteunen met het economisch ontwikkelingsbeleid en het ondersteunen van de economische sterkte van iedere subregio. Lijninfrastructuur: Doelstellingen: het versterken van alternatieven voor het autoverkeer, het optimaliseren door categorisering van het wegennet, een mobiliteitsbeleid gericht op het beheer van het verkeer.

¹⁰ Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het RSV, juni 2010, Instituut voor de Overheid - K.U.Leuven, SumResearch, Departement Architectuur Sint-Lucas (Hogeschool W&K), Nijmegen School of Management – Radboud Universiteit Nijmegen.

Visienota "Visie ruimtegebruik en ruimtebeslag 2020-2050" Steunpunt Ruimte en Wonen in samenwerking met Departement RWO, 15 mei 2009.

¹¹ SARO 2011 | 10. Advies van 29 juni 2011 betreffende het beleidsplan ruimte Vlaanderen: op weg naar een groenboek.

als een project van de Vlaamse overheid en wordt daarom organisatiebreed ingebed binnen de Vlaamse overheid. Alle relevante beleidsdomeinen stellen de nodige mensen en middelen ter beschikking van het proces. Dit houdt onder meer in dat ook vanuit het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken mensen betrokken worden bij de opmaak van het beleidsplan ruimte. SARO vindt dit een goede zaak. Dit moet bijdragen tot de gewenste afstemming tussen het beleidsplan ruimte en het mobiliteitsplan Vlaanderen.

17. Afsluitend wenst SARO te benadrukken dat bij de opmaak van het beleidsplan ruimte veel ruimte wordt gelaten voor 'vernieuwing' in het ruimtelijk denken. Ter informatie wijst SARO op enkele kernthema's die in het kader van het beleidsplan ruimte werden geformuleerd en die relevant kunnen zijn voor mobiliteit:

- Milieuvriendelijk vervoer: Welke eisen stellen milieuvriendelijke vervoersnetwerken aan de ruimtelijke organisatie van de maatschappij? Welke rol spelen knooppunten daarin? Wat zijn de gevolgen van actief verkeersmanagement (kilometerheffing, internalisering van externe effecten, telewerk) op de ruimtelijke organisatie van de maatschappij?
- Logistiek draaischijf van Europa: Wat zijn de ruimtelijke randvoorwaarden hiervoor? Hoe kan een ruimtelijk beleid bijdragen aan slimme bundeling en sluiting van logistieke kringlopen?
- Slim ruimtegebruik: Welke mogelijkheden zijn er voor meervoudig ruimtegebruik en omkeerbaar ruimtegebruik? Hoe kan driedimensionaal gepland worden en hoe gebruikt men de tijdsdimensie in het licht van multifunctioneel effect?
- Geconnecteerde steden: Hoe kunnen we het concept van stedelijk netwerk operationaliseren?