

ingediend op **2048** (2023-2024) – Nr. 1
26 februari 2024 (2023-2024)

Voorstel van resolutie

van Mieke Schauvliege, Chris Steenwegen,
Elisabeth Meuleman, Staf Aerts,
Meyrem Almaci en Jeremie Vaneeckhout

over de structurele ontharding
van de bodem in Vlaanderen

TOELICHTING

Met dit voorstel van resolutie willen de indieners de Vlaamse Regering ertoe aanzetten om een beleid te voeren dat op gewestelijk niveau de nodige maatregelen neemt om een structurele ontharding van de bodem te realiseren.

VLAANDEREN IS EEN VERHARDE REGIO

Vlaanderen is een koploper wat verharding betreft. In 2021 was 15,3 procent (207.400 hectare) van de totale oppervlakte van het Vlaamse Gewest afgedekt of verhard door gebouwen, wegen, parkeerterreinen enzovoort. Acht jaar voordien, in 2013, was dat 14,2 procent van de oppervlakte (192.570 hectare). In die periode kwam er dus maar liefst 14.830 hectare verharding bij, bijna evenveel als de totale oppervlakte van het grondgebied van de volledige stad Gent.

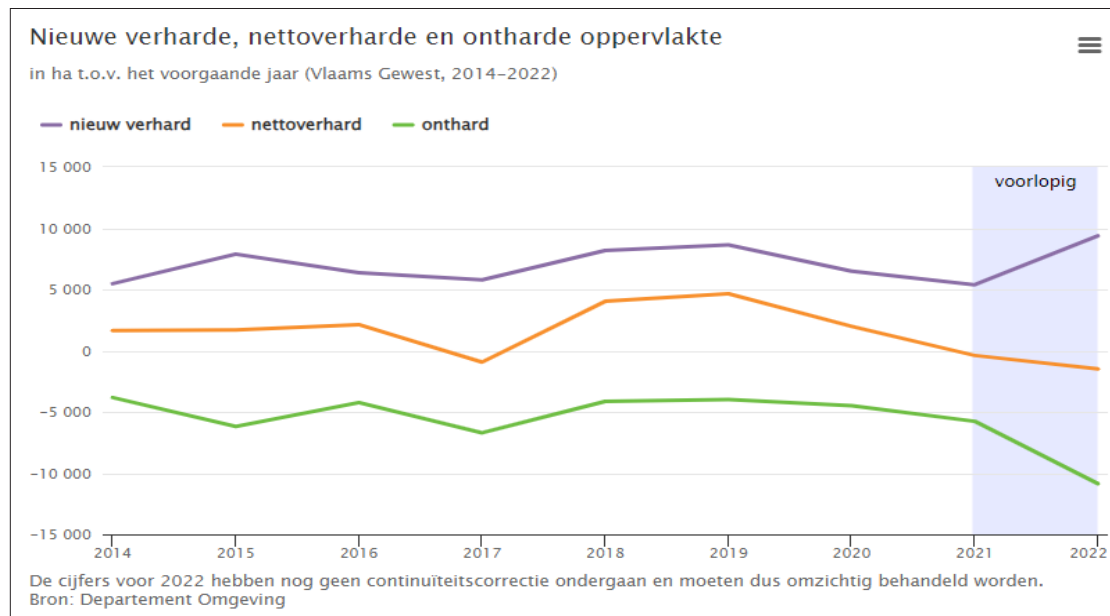
Er is een groeiend besef dat ontharding in Vlaanderen nodig is. Het programma 'Vlaanderen Breekt Uit!', opgezet vanuit Vlaanderen, heeft als doelstelling een onthardingsgolf te realiseren in Vlaanderen door onthardingsprojecten te faciliteren, te ondersteunen en te begeleiden, en door kennis en leerlessen over ontharding in Vlaanderen te genereren en te verspreiden.¹ Vlaanderen heeft tal van lokale projecten gesubsidieerd die ontharding als doelstelling hebben. De proeftuinen ontharding vormden een eerste verkenning van ontharding, met realisaties op het terrein binnen het programma Vlaanderen Breekt Uit!. Er was ook een kennisdeelaspect verbonden aan het proeftuinenproject, waarbij lokale besturen ervaringen konden uitwisselen. Ook via de subsidieoproepen 'groenblauwe dooradering in de bebouwde ruimte' in 2021 en 2022 werden de onthardingsambities opgeschaald en zijn lokale overheden aan de slag gegaan met enkele quick wins en transformatieprojecten.

Via het begeleidingstraject dat het Departement Omgeving heeft opgezet, worden de lokale overheden ondersteund bij het bijschaven van de onthardingsprojecten, het uitdragen van hun ambassadeursrol én het opzetten van participatieve processen met inwoners en betrokken actoren. De 'groenblauwe parels' zijn dan weer onthardingsprojecten die worden geïnitieerd of gedragen door vzw's, intercommunales, koepelorganisaties, lokale overheden en provinciale ontwikkelingsmaatschappijen (POM's). Het gaat daarbij om ontharding op scholen- of sportterreinen, terreinen van zorginstellingen, jeugdbewegingen of scholen, en ook om woonwijken en buurten.

Ondanks het groeiende aantal nobele initiatieven van lokale besturen om ontharding te realiseren en het lokale nut ervan, is het zeer de vraag of die projecten bijdragen tot de broodnodige structurele ontharding in Vlaanderen. Uit de cijfers van het Departement Omgeving blijkt dat de nieuwe verharding de ontharding overtreft.² Dankzij het groeiende besef over de nood aan ontharding wordt er jaar na jaar wel degelijk onthard in Vlaanderen, maar die ontharding wordt steeds gecompenseerd door een groter aandeel nieuwe verharding. Netto komt er dus nog steeds verharding bij. De verwachting is dat als er in hetzelfde tempo verder wordt gegaan met het verharden van de Vlaamse bodem, tegen 2050 meer dan 20 procent van Vlaanderen verhard is.

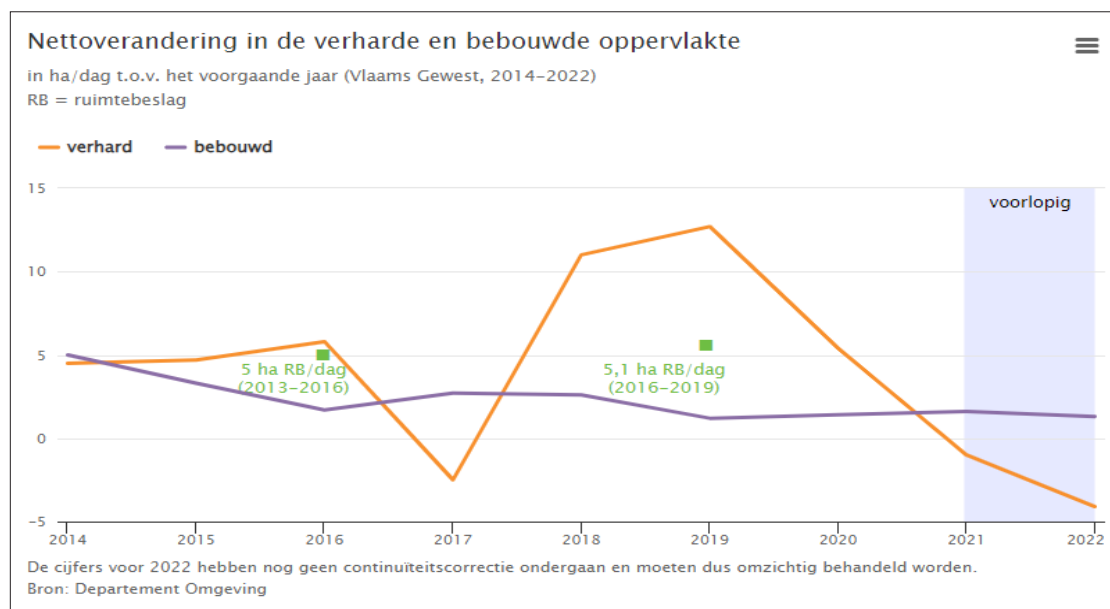
¹ <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ontharden>

² <https://indicatoren.omgeving.vlaanderen.be/indicatoren/verharding>



Figuur 1: Nieuwe verharde, nettoverharde en ontharde oppervlakte in hectaren in het Vlaamse Gewest tussen 2014 en 2022, ten opzichte van het jaar voordien.
Bron: Departement Omgeving.³

De nieuwe verharding wordt grotendeels gerealiseerd rondom de gebouwen en via nieuwe infrastructuur. De toename van de nettobebouwing ligt bijna altijd een stuk lager dan de bijkomende nettoverharding. Bovendien is de laatste jaren de gemiddelde toename van verharding groter dan de gemiddelde toename van het ruimtebeslag. Dat is opmerkelijk omdat de verharding meestal maar iets minder dan de helft van het ruimtebeslag uitmaakt. Dat betekent dat binnen het ruimtebeslag verder wordt verhard.



Figuur 2: Nettoverandering in de verharde en bebouwde oppervlakte in hectaren per dag in het Vlaamse Gewest tussen 2014 en 2022, ten opzichte van het jaar voordien.
Bron: Departement Omgeving.⁴

³ <https://indicatoren.omgeving.vlaanderen.be/indicatoren/verharding>

⁴ <https://indicatoren.omgeving.vlaanderen.be/indicatoren/verharding>

De verharding is het grootst in en om steden

134 van de driehonderd gemeenten in Vlaanderen zijn nog meer verhard dan het Vlaamse gemiddelde.⁵ De verhardingsgraad is het hoogst in de gemeenten in de Brusselse en de Antwerpse Rand, en in Antwerpen en Gent. Ook gemeenten zoals Kuurne, Oostende en Waregem vertonen een verhardingsgraad van meer dan 34 procent. Maar ook meer randstedelijke en landelijke gemeenten, zoals ten noorden van Hasselt, zijn relatief sterk verhard. Kortom, een hoge verhardingsgraad komt overal in Vlaanderen voor.

Er is dus een structureel beleid nodig dat inzet op het ontharden van de bodem in Vlaanderen.

Waarom ontharden?

Door de afdichting van bodems of het plaatsen van verhardingen die de bodem ondoordringbaar maken, kunnen de verschillende functies van de bodem niet of onvoldoende vervuld worden. De bodem vervult verschillende vitale functies voor het klimaat en het milieu en voor de leefbaarheid van de dorpen en steden voor de mens. De waterhuishouding op orde stellen en droogte bestrijden zijn de meest voor de hand liggende redenen om over te gaan tot ontharding. Maar ook om ruimte te creëren voor voedselproductie, natuur en nog veel meer is ontharding nodig. Bovendien kan ontharding op termijn leiden tot een kostenbesparing omdat een ontharde ruimte vaak veel minder onderhoud vraagt dan een verharde oppervlakte, en dus pakken goedkoper voor de samenleving is. Ontharding biedt nieuwe kansen, het herstel van natuurlijke processen en bovendien de creatie van nieuwe open ruimte. Hoewel ontharding niet alle ruimtelijke en natuuruitdagingen zal oplossen, is ontharding wel nodig om nieuwe natuur en bossen aan te planten.

De impact op het klimaat

Een verhard oppervlak zal zonnestraling meer absorberen: hoe donkerder een oppervlak, hoe meer licht het zal absorberen. Wegen en daken van gebouwen, maar ook terrassen zullen meer zonlicht absorberen dan zachte oppervlakten zoals bossen, natuurgebieden en weilanden. Ook hebben verharde oppervlakten vaak een veel lager absorptievermogen. Niet-natuurlijke materialen hebben een veel lager vermogen om zonlicht te weerkaatsen. De geabsorbeerde warmte zal worden vrijgelaten aan de onmiddellijke omgeving. Dat kan de temperatuur enorm beïnvloeden, vooral in gebieden met veel verharding zoals steden, zeker als er bovendien weinig vegetatie aanwezig is. Het hitte-eilandeffect is daar een gekend voorbeeld van.⁶ Het verbranden van fossiele brandstoffen en veranderingen in landgebruik, zoals ontbossing, heeft een grote impact op de CO₂-concentraties in de atmosfeer en dus op het broeikaseffect. Naast het beperken van de uitstoot kan ook de natuurlijke koolstofopslag de concentratie CO₂ in de atmosfeer verlagen. Zo slaan aan de bodem gebonden ecosystemen meer dan driemaal de hoeveelheid organische koolstof op als er globaal aanwezig is in de atmosfeer. De bodem is dus belangrijk voor het verwijderen van koolstof uit de atmosfeer. Bodems slaan op een natuurlijke wijze koolstof op waardoor de atmosferische concentraties verminderen. Als bodems worden afgedekt, kunnen ze hun koolstofopslagfunctie niet meer uitoefenen, waardoor die koolstof in de atmosfeer blijft. Dat heeft de nodige impact op de atmosfeer en dus op de opwarming van het klimaat.⁷

⁵ <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/ruimtegebruik/verharding>

⁶ Vandekerckhove, B., Van Hulle, M., Vanhaeren, R., Foré, P., Zwerts, E. (2021), 'Onthardingswinst. Afwegingskader en kanskaart', deel 1, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

⁷ Ibidem.

De impact op de waterhuishouding en waterkwaliteit

Een kleinere waterinfiltratiecapaciteit

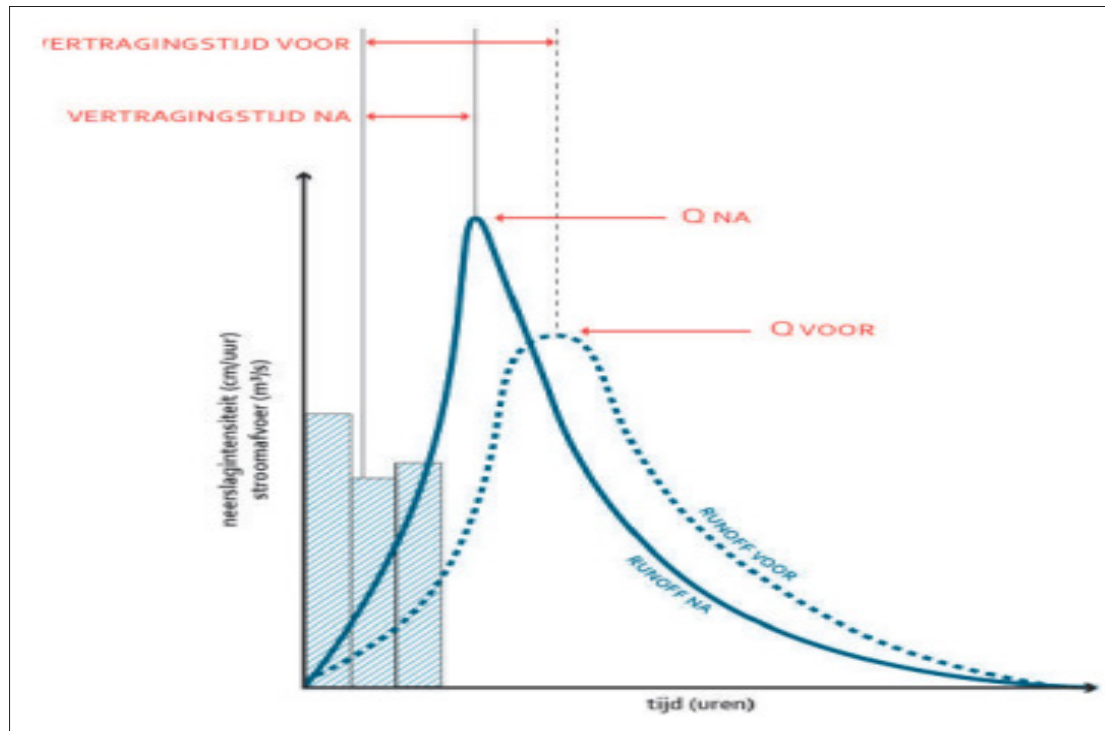
Als een bodem wordt afgedicht door bijvoorbeeld een weg, of zelfs door een ondergrondse verharding zoals een kelder, is die bodem niet meer in staat om water op te nemen. De verminderde infiltratiecapaciteit zorgt voor een versnelde afvoer van water, met mogelijk overstromingen op aanpalende percelen tot gevolg. Bovendien wordt de waterbalans verstoord en worden grondwatervoorraden niet aangevuld. De toenemende verharding zorgt ervoor dat regenwater niet wordt vastgehouden, maar wordt afgevoerd, meestal naar de riolering. Water infiltreert dus niet langzaam in de bodem, maar wordt snel weggevoerd. De impact daarvan op het ecosysteem is groot. Natuurlijke stroombekkens in Vlaanderen hebben dan ook een sterk verstoord hydrologisch systeem en kunnen het potentieel dat ze hebben in natuurlijke toestand, niet verwezenlijken.

De infiltratie van regenwater zorgt ervoor dat er op elk moment voldoende grond- en oppervlaktewater van goede kwaliteit voorradig is. Als water diep geïnfilteerd is in de bodem, zal het zeer langzaam dieper in de bodem infiltreren. Een verminderde infiltratie zorgt ervoor dat water wegstroomt in plaats van te infiltreren. Dat leidt tot extremere en frequentere overstromingen en erosie, er treedt een verlies aan basisdebiet op met lagere waterstanden, wat dan weer waterkwaliteitsproblemen tot gevolg heeft. De constante aanvulling van grondwater is ook erg belangrijk voor de natuur, die uiteraard afhankelijk is van grondwater.⁸

Meer verharding zal er dus voor zorgen dat water meer zal afstromen doordat er minder infiltratiecapaciteit is. Bij hevige regen zal er meer water sneller weglopen. Bij echte pieken kan dat leiden tot echte waterstromen die ook het rioleringsstelsel niet meer kan slikken. De kans op overstroming wordt zo onmiddellijk groter. Ook natuurlijke waterlopen, die een vermogen hebben om delen van dat wegstromende water op te vangen, al dan niet via aangelegde drainagesystemen, zullen snel te maken hebben met een plotse stijging van het debiet. Dat kan leiden tot zogenoemde 'flashy floods', waarbij waterlopen in zeer korte tijd, vooral in verstedelijkte gebieden, kunnen overstromen.⁹

⁸ Ibidem.

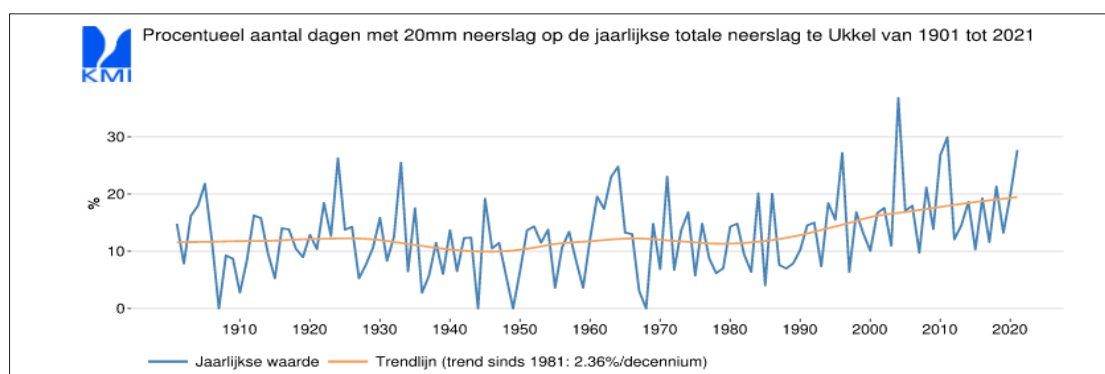
⁹ Ibidem.



Figuur 3: Bron: Vandekerckhove, B., Van Hulle, M., Vanhaeren, R., Foré, P., Zwerts, E. (2021), 'Onthardingswinst. Afwegingskader en kanskaart', deel 1, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving, p. 17.

Meer neerslag op minder tijd

De droogte neemt toe en er zijn steeds langere periodes zonder neerslag. Tegelijkertijd blijkt uit observaties, voorspellingen en modellen dat de hoeveelheid neerslag niet zal dalen. Dat betekent dat de hoeveelheid neerslag die vroeger meer verspreid over het jaar viel, nu in korte en intense tijdsperiodes uit de lucht zal vallen. Dat verhoogt de druk op de afvoer van dat water en zorgt voor meer wateroverlast. Het aantal dagen met meer dan 20 millimeter neerslag is sinds 1990 duidelijk aan het stijgen.¹⁰



Figuur 4: Procentueel aantal dagen met 20 millimeter neerslag op de jaarlijkse totale neerslag in Ukkel van 1901 tot en met 2021. Bron: KMI (<https://www.meteo.be/nl/klimaat/klimaatverandering-in-belgie/klimaattrends-in-ukkel/neerslag/extremiteitsindices/dagen-met-20mm-neerslag>).

¹⁰ <https://www.meteo.be/nl/klimaat/klimaatverandering-in-belgie/klimaattrends-in-ukkel/neerslag/extremiteitsindices/dagen-met-20mm-neerslag>

De intensiteit van extreme buien die eens in de twintig jaar vallen, zou tegen 2100 tot 70 procent kunnen stijgen (dus 70 procent meer regen bij zo'n extreme bui). En ook de intensiteit van hevige regenbuien die nu één keer per jaar voorkomen, zou met 40 procent toenemen.¹¹ De waterbom die België op 14 en 15 juli 2021 heeft getroffen, werd nog nooit gemeten sinds de start van de waarnemingen. Er viel meer dan 300 millimeter neerslag op drie dagen tijd. De waterbom eiste 39 dodelijke slachtoffers, had een impact op honderdduizend mensen en veroorzaakte miljarden euro's schade (geschat op 2,8 miljard euro).¹²

Het advies van het expertenpanel hoogwaterbeveiliging onder leiding van Henk Ovink schetst duidelijk dat de risico's op een waterbom in Vlaanderen zullen toenemen.¹³ Door de combinatie van frequentere extreme neerslag, de bodem die minder doorlatend is als gevolg van aanhoudende droogte en een stijging van de zeespiegel zal de druk door wateroverlast de komende jaren en decennia nog toenemen. De omvang van de schade die zo'n waterbom veroorzaakt, heeft de mens zelf in de hand. Volgens de waterbomstudie zou een waterbom zoals in de Vesdervallei, in Vlaanderen 86.000 woningen kunnen treffen en 8,1 miljard euro schade kunnen veroorzaken.

Vlaanderen is een laaggelegen 'waterland'. Terwijl het landschap vroeger van nature een buffer vormde tussen het water en menselijke activiteiten, is dat nu niet meer het geval. Vroeger was er meer ruimte voor water en zorgde vegetatie in het landschap en in waterlopen voor een vertragend effect op afstromend water met als resultaat dat debieten in waterlopen veel minder snel toenamen dan nu het geval is bij hevige neerslag. Door jarenlange ingrepen waarbij waterlopen werden ingedijkt en rechtgetrokken, en ruimte werd ingenomen op plaatsen waar water kon worden gebufferd en kon infiltreren, is het Vlaamse landschap nu veel kwetsbaarder voor wateroverlast. Dat wordt aangetoond door het grote verschil tussen de van nature overstroombare gebieden in de jaren 1950 (380.000 hectare) en de overstroombare gebieden op dit moment. Amper 115.000 hectare van de van nature overstroombare gebieden ligt nu nog in overstromingsgebied, wat aantoont dat het landschap door menselijke ingrepen zeer drastische veranderingen heeft ondergaan.

In de toekomst verwachten de klimaatmodellen een sterke toename van overstromingen die vroeger maar eens om de honderd jaar voorkwamen. Ook de waterdiepte bij overstromingen zal sterk toenemen, van enkele tientallen centimeters tot meer dan een halve meter. Het aantal getroffen inwoners door overstromingen zal in Vlaanderen met zo'n 76 procent toenemen.¹⁴

Verminderde waterkwaliteit

Verharde oppervlakten hebben de capaciteit om vervuilde partikels, bijvoorbeeld van voertuigen, uit de lucht te halen en te accumuleren. Bij neerslag worden die deeltjes in concentraties weggespoeld en komen ze in de omgeving van de verharding en uiteindelijk in de waterlopen terecht. Naast die rechtstreekse waterverontreiniging speelt ook de verminderde infiltratiecapaciteit een grote rol in de waterverontreiniging door verharding. Door verharding wordt de natuurlijke zuiveringsfunctie die de bodem heeft, verstoord. Hoe hoger de verhardingsgraad, hoe groter de kans dat verontreinigd water in de waterlopen terechtkomt. Onder meer sedimenten, pesticiden, asfalt, kunstmeststoffen, bacteriën, zware metalen, petroleum ... komen in het water terecht.¹⁵

¹¹ <https://klimaat.vmm.be/kaarten-en-cijfers>

¹² https://www.standaard.be/cnt/dmf20220704_97609917

¹³ <https://www.vmm.be/nieuws/archief/advies-weerbaar-waterland.pdf/@@download/file/Advies%20Weerbaar%20Waterland.pdf>

¹⁴ <https://www.vmm.be/nieuws/archief/advies-weerbaar-waterland.pdf/@@download/file/Advies%20Weerbaar%20Waterland.pdf>

¹⁵ Vandekerckhove, B., Van Hulle, M., Vanhaeren, R., Foré, P., Zwerts, E. (2021), 'Onthardingswinst. Afwegingskader en kanskaart', deel1, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

NATUUR EN BIODIVERSITEIT

Fragmentatie van natuur

De toename van verharde oppervlakten verstoort de integriteit van ecosysteemfuncties van open en natuurlijke landschappen. Zo vormen allerlei vormen van verkeersinfrastructuur zoals wegen, fietsroutes en treinsporen, barrières voor fauna. Uiteraard heeft de decennialange foute aanpak van de ruimtelijke ordening en de verspreide bebouwing in Vlaanderen die daar het gevolg van is, een impact op de natuurlijke processen in habitatgebieden in het natuurlijke landschap. Verhardingen creëren barrières en dragen zo bij tot de fragmentatie en versnippering van natuurlijke landschappen. Fragmentatie heeft ertoe geleid dat grote natuurlijke habitats zijn opgesplitst in kleinere, meer geïsoleerde fragmenten, die gescheiden worden door barrières.¹⁶ Die fragmentatie heeft uiteraard een negatieve impact op de biodiversiteit. Versnipperde ecosystemen zijn minder goed beschermd tegen droogte omdat er een kleinere kans is op het ontstaan van een microklimaat en toegang tot diepere waterlagen. Een dergelijk microklimaat biedt de garantie dat er in de natuurkernen een koeler en vochtiger klimaat heerst dan daarbuiten. Zo'n microklimaat kan pas ontstaan dieper in een natuurgebied en komt nog niet voor aan de rand van het natuurgebied. In Vlaanderen zijn er meestal kleine, versnipperde oppervlakten natuur.¹⁷ Door de hoge versnipperingsgraad van de natuur in Vlaanderen is er een heel grote zone die zich aan de rand van de natuur bevindt, waar nog geen beschermend microklimaat heerst. Als een bosrand wordt gedefinieerd als de zone die binnen 10 meter ligt van de grens van bos en ander landgebruik, dan telt Vlaanderen maar liefst 70.000 kilometer bosrand. Dat betekent dat ongeveer 15 procent van het Vlaamse bos zich aan een bosrand bevindt.¹⁸ De versnippering van de Vlaamse natuur is dan ook heel groot. Meer dan een kwart van de natuuroppervlakte bevindt zich in natuurclusters kleiner dan 10 hectare, en ongeveer 60 procent in natuurclusters kleiner dan 100 hectare.

Erosie

Erosie wordt in de eerste plaats veroorzaakt door (hevige) regen. De erosie van de bodem is een belangrijke vorm van de aantasting van de bodem in Vlaanderen. Bodemdeeltjes die wegstromen, zorgen voor erosie en de impact van erosie leidt tot een verminderde bodemproductiviteit. Erosie kan ook zorgen voor modderoverlast. Bepaalde eigenschappen van de bodem en het landschap kunnen bijdragen aan de mate van erosie. Erosie komt voornamelijk voor in heuvelachtige gebieden met een zandleem- tot leembodem waarin intensief aan landbouw wordt gedaan. In Vlaanderen situeren de grootste risicozones voor erosie zich in Haspengouw, het Hageland, het Pajottenland en de Vlaamse Ardennen. In die gebieden kan extra verharding ervoor zorgen dat de erosie nog intenser wordt en dat er meer modderoverlast is. Verharding in de hoger gelegen gebieden zorgt voor een grotere hoeveelheid en een snellere afstroming van water en modder.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Decler K., Wils C., Wouters J., Maes D. (2022). 'Naar meer robuuste Vlaamse natuur? Verkennende studie met aanbevelingen in het kader van de evaluatie van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen'. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2022 (17). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel (doi.org/10.21436/inbor.81126534).

¹⁸ <https://www.natuurpunt.be/nieuws/waarom-bosplanten-vlaanderen-extra-vatbaar-zijn-voor-droogte-20220819>

VOORSTELLEN VOOR EEN ONTHARDINGSBELEID IN HET VLAAMSE GEWEST

Van verknipte projecten naar een eengemaakte structurele aanpak

Vandaag is ontharding een hot item op de beleidsagenda van de verschillende overheden. Het Vlaamse Gewest staat dan ook voor een enorme uitdaging. Zoals al eerder is aangehaald, is Vlaanderen een van de meest verharde gebieden van Europa. De waterhuishouding in Vlaanderen komt zo in het gedrang, met wateroverlast tot gevolg. De Vlaamse steden en dorpen dreigen tijdens de zomermaanden totaal uitgedroogd te raken. Ook de biodiversiteit is kwetsbaar voor verharding. Die alarmbellen zijn gehoord op beleidsniveau. Minister van Omgeving Zuhal Demir heeft al trots kunnen uitpakken met haar proeftuinen ontharding en projecten voor groenblauwe dooradering. Vanuit Nederland kwam het kampioenschap tegelwippen overwaaien naar de Vlaamse lokale besturen, die hun burgers graag aanzetten tot het verwijderen van ontharding op privéterrein. Hoewel al die projecten erg verdienstelijk zijn, ontbreekt het momenteel aan een samenhangend beleid vanuit het Vlaamse Gewest dat tot een structurele ontharding moet leiden.

Preventieve en curatieve ontharding

Om te gaan naar een netto-ontharding van Vlaanderen is er zowel een preventieve als een curatieve ontharding nodig. De preventieve ontharding – het vermijden van extra verharding – hangt ook zeer nauw samen met de uitvoering van de beleidsdoelstellingen in het kader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV), namelijk 0 hectare per dag netto bijkomend ruimtebeslag. Er mogen netto dus geen nieuwe bebouwing en dus geen verharding door nieuwe bebouwing bij komen. Om te komen tot een curatieve verharding – het omzetten van verharde bodem naar een zachte bodem – werd in opdracht van Vlaanderen een kansenkaart en een afwegingskader voor initiatiefnemers van onthardingsprojecten opgemaakt. Maar ook dat initiatief heeft een link met een belangrijke BRV-doelstelling, namelijk het terugdringen van 20 procent verharding in natuur- en landbouwgebied.

Preventieve ontharding

De link tussen de betonstop en de verhardingsgraad is duidelijk: bijkomend ruimtebeslag zorgt voor extra verharding. Daarom is het verminderen en het laten uitdoven van het bijkomend ruimtebeslag en het uitbreken van bestaande verharding belangrijk. In het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen is bovendien opgenomen dat tegen 2040 het ruimtebeslag naar 0 hectare per dag moet evolueren. Er werd een tussentijdse doelstelling van 3 hectare per dag tegen 2025 geformuleerd. Volgens het meest recente ruimterapport uit 2021 werd in 2019 dagelijks nog 5,1 hectare open ruimte aangesneden. Het stoppen van bijkomend ruimtebeslag zal er dus ook voor zorgen dat extra verharding gestopt wordt.

Conform het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is, zijn heel wat handelingen vrijgesteld van vergunning of uitsluitend meldingsplichtig. In agrarisch gebied gaat het niet alleen om kleine ingrepen, maar bijvoorbeeld ook om betekenisvolle verhardingen en de bouw van constructies die ontsnappen aan elke vorm van beoordeling.¹⁹ Dat besluit heeft dus tot gevolg dat er momenteel blind wordt gevaren, wat het toestaan van bijkomende verharding in zachteplanbestemmingen betreft. Een logisch gevolg van de ambities, zowel op het vlak van ruimtebeslag als het tegengaan van verharding, is het terugdringen van het aantal mogelijke vrijgestelde en meldingsplichtige werkzaamheden. Alle ruimtebeslag in landbouw- en natuurgronden moet voortaan vergunningsplichtig zijn. Grote

¹⁹ <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-01/Taskforce%20Bouwshift%20einddocument%202021-11-30.pdf>

bijkomende innames worden sowieso verboden. Dat voorstel is afkomstig van de experts van de Taskforce Bouwshift²⁰ en past in het kader van enkele voorstellen om de onttrekking van gronden in natuurlijk en landbouwgebruik een halt toe te roepen. Ook op dat vlak kan er een win-winsituatie optreden, waarbij bijkomend ruimtebeslag en verharding in openruimtegebied worden tegengehouden. Zo zijn bijvoorbeeld vertuining en andere typen van bodemwijziging van landbouw- en natuurgronden niet vergunningsplichtig. Daarbij wordt ook de productiecapaciteit of de ecologische waarde en capaciteit van de grond ernstig aangetast en de kans dat die ooit nog hersteld wordt, is klein. Het gaat om onnuttig ruimtebeslag van oppervlakte die erg nodig is als het doel is te gaan naar een netto ruimteslag van 0 hectare per dag. In het kader van de bouwshift en een betere beheersing van het hoge ruimtebeslag in de zachte bestemmingen, is het vergunningsplichtig maken van de omzetting van landbouw- en natuurlijke gronden (buiten de kernen) dan ook noodzakelijk. Vooral de grootschalige vertuiningen zijn problematisch. De invoering van een bodemgebruiksvergunning is dan ook een belangrijk instrument, niet alleen om de bouwshift te realiseren, maar ook om bijkomende verharding tegen te gaan. Een bijkomend voordeel van het schrappen van een hele reeks uitzonderingsregels is dat de regelgeving wordt vereenvoudigd, wat eigenaars, de overheid en intermediaire partners, zoals architecten en stedenbouwkundigen, ten goede komt.

Verhardingsneutraliteit

Verharding opbreken en ruimtebeslag tegengaan moeten hand in hand gaan. De proeftuinen ontharding, die momenteel proefprojecten uitzetten, vinden plaats binnen het ruimtebeslag. Door te ontharden in buitengebied kan er onthard worden en kan tegelijkertijd ruimtebeslag bestreden worden als de ontharde ruimte wordt omgezet naar een planbestemming. Door consequent grote oppervlakten te ontharden en een zachteplanbestemming te geven, wordt een win-winsituatie nagestreefd. Ook in wat nu al zachteplanbestemmingen zijn, en dan vooral in landbouwgebied waar zonevrije bestemmingen hebben gezorgd voor verharding, wacht een grote onthardingsdoelstelling. De links met de bouwshift in 2040 zijn niet te ontkennen. Door planologische neutraliteit na te streven, moet er ook verhardingsneutraliteit nagestreefd worden. Niet alleen kan er dus nog ontwikkeld worden op goed gelegen plekken als minder gunstig gelegen plaatsen worden gevrijwaard, ook de verharding moet in rekening worden gebracht en er moet elders worden onthard voor minstens dezelfde oppervlakte.

Curatieve ontharding

Er is een duidelijk verband tussen de doelstellingen van de bouwshift, het BRV en de onthardingsdoelstellingen. Meer zelfs, er is een onthardingsdoelstelling opgenomen in de strategische visie van het BRV, namelijk strategische doelstelling 5: "De verhardingsgraad in de bestemmingen landbouw, natuur en bos is tegen 2050 minstens met een vijfde teruggedrongen ten opzichte van 2015. De totale bestemde oppervlakte voor de open ruimte bestemmingen zal in 2050 circa 72,5 procent van de oppervlakte van Vlaanderen bedragen. Daarnaast wordt een beleid gevoerd zodat het aandeel landbouwgebied dat niet door de professionele landbouw wordt gebruikt in 2050 is afgenomen ten opzichte van 2015, en zodat in 2050 in de Speciale Beschermingszones alle maatregelen zijn genomen en ingrepen zijn uitgevoerd zodat de gunstige staat van instandhouding is bereikt, waarbij rekening is gehouden met socio-economische factoren. Er geldt een strikt kader voor het hergebruik van voormalige landbouwbedrijfsgebouwen of andere bestaande zonevrije bebouwing en voor nieuwe zonevrije ontwikkelingen in de open ruimte."²¹

²⁰ Ibidem.

²¹ <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/30641>

De bouwshift of betonstop werd al in 2016 aangekondigd. Intussen verdwijnt in Vlaanderen dagelijks 5 tot 7 hectare onder gebouwen en asfalt. Het ruimtebeslag – de ruimte die wordt ingenomen om te wonen en te werken – is ruim 33 procent in Vlaanderen. De link tussen de betonstop en de verhardingsgraad is duidelijk: bijkomend ruimtebeslag zorgt voor extra verharding. Daarom is het verminderen en het laten uitdoven van het bijkomend ruimtebeslag en het uitbreken van bestaande verharding heel belangrijk. In het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen is opgenomen dat tegen 2040 het ruimtebeslag naar 0 hectare per dag moet evolueren. Er werd een tussentijdse doelstelling van 3 hectare per dag tegen 2025 geformuleerd. Volgens het meest recente Ruimterapport²² uit 2021 werd in 2019 dagelijks nog 5,1 hectare open ruimte aangesneden.²³ Uit het Ruimterapport 2021 van het Departement Omgeving²⁴ is op te maken dat de absolute groei van het ruimtebeslag voor de periode 2013-2019 het grootst is voor de oppervlakte die werd ingenomen door huizen en tuinen (+ 5300 hectare), transportinfrastructuur (+ 2200 hectare) en landbouwgebouwen en -infrastructuur (+ 1400 hectare). De bebouwde oppervlakte en de oppervlakte voor infrastructuur namen toe, ten koste van de groene ruimte binnen het ruimtebeslag. Dat betekent dat er binnen het ruimtebeslag een zekere verdichting en dus verharding plaatsvindt, en dat de groene ruimte onder druk komt te staan. Relatief gezien is de groei het grootst in de categorieën landbouwgebouwen en -infrastructuur (+ 17 procent), commerciële doeleinden (+ 7 procent) en diensten (+ 7 procent). Vooral de groei van het ruimtebeslag – en dus ook de toename van de verharding in de categorie landbouwgebouwen en -infrastructuur – valt de auteurs van het rapport op, omdat die vooral plaatsvindt in het landelijke deel van Vlaanderen en buiten de harde bestemmingen van het gewestplan. De BRV-onthardingsdoelstelling ondersteunt een BRV-bouwshift en vice versa.

Om de betonstop te realiseren is de opmaak van beleidskaders in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen opgenomen. Die kaders zijn al verschillende keren aangekondigd, maar tot nu toe werd nog geen enkel kader goedgekeurd.

De Taskforce Bouwshift stelt in zijn eindrapport²⁵ drie grote beleidslijnen voor waarop verder gewerkt kan worden om te komen tot het wegwerken van bestaande verharding, namelijk de vrijkomende landbouwzetels, de zonevrije constructies die in kwetsbare gebieden staan en het dichte wegennet. Het gaat om een onthardingspotentieel van ongeveer 2677 hectare tegen 2040 voor de vrijkomende landbouwzetels en om ongeveer 10.000 hectare voor de zonevrije constructies die een groot aandeel in de verharding in de zachteplanbestemmingen hebben. Daarover is nog geen onderzoek verricht, dus is er extra onderzoek nodig. De experts wijzen erop dat een strategisch aangepakte ontharding, die resulteert in bodemherstel voor landbouw en natuur, samenvalt met de realisatie van de bouwshift. Dat is een win-winsituatie waarbij een enkel beleid kan leiden tot dubbele winsten.

Er is tegen 2050 dus in totaal nood aan circa 9000 hectare aan ontharding in de zachte bestemmingen, de BRV-doelstelling van 20 procent verhardingsreductie. Als die doelstelling gehaald wordt en tegelijkertijd de landbouw- of natuurfunctie van de gronden wordt hersteld, dan is er ook een belangrijke component in de compensatiezijde voor de bouwshift opgebouwd, die mee kan dienen om het overtal aan bijkomend ruimtebeslag van de economische sectoren, waaronder landbouw, te compenseren. Om doelmatig te werk te gaan in het verwerven en vervolgens slopen van verharding in zachteplanbestemmingen moet dat vooral passen in het kader van het herstel van natuuruitbreiding en landschapsherstel of in het kader van milieumaatregelen. Zo wordt niet alleen aan natuurherstel gedaan of wordt een milieuprobleem gereduceerd, maar ook de verharding en het ruimtebeslag

²² <https://www.vlaanderen.be/publicaties/ruimterapport-vlaanderen-rura-een-ruimtelijke-analyse-van-vlaanderen>

²³ <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/ruimtegebruik/ruimtebeslag>

²⁴ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/ruimterapport-vlaanderen-rura-een-ruimtelijke-analyse-van-vlaanderen>

²⁵ <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-01/Taskforce%20Bouwshift%20einddocument%202021-11-30.pdf>

worden teruggedrongen. De Vlaamse Landmaatschappij heeft al een dertiental hoeves aangekocht: sommige daarvan zijn gesloopt, andere na grondherschikking doorverkocht. De Vlaamse overheid moet die praktijk opschalen om doeltreffender te zijn.²⁶

Onthardingsfonds en verhardingsbijdrage

In het kader van de onthardingsdoelstellingen en de bouwshiftdoelstellingen kan die praktijk dus het best opgeschaald worden. De Vlaamse overheid kan daar door de creatie van een onthardingsfonds een rol in spelen. Het onthardingsfonds moet gespekt worden om lokale besturen en eigenaars tot ontharding te laten overgaan. Ook het stimuleren van de sloop van vrijgekomen en leegstaand agrarisch vastgoed door de eigenaars is een taak die de overheid kan opnemen zonder dat die de taak zelf moet uitvoeren. Dat kan door het instellen van sloop- en saneringspremies of door middel van een fonds om de aankoop en sloop van integrale agrarische sites te financieren.

Het fonds kan dan gespekt worden door een verhardingsbijdrage. Naar analogie met de Recupelbijdrage bij de aankoop van elektronische apparaten, kan er een bijdrage van 0,5 procent op de verharding bij nieuwbouwprojecten komen. Wie verhardt, betaalt. Die taks komt in een onthardingsfondsfonds waarmee onthardingsprojecten gefinancierd kunnen worden.

Prioritair de gevoeligste gebieden ontharden

Een andere belangrijke onthardingsopdracht is terug te vinden in de zonevrije verharding, en dan vooral in riviervalleien en wetlands. Daar is bebouwing immers problematisch. Na een specifieke analyse van die watergevoelige en natuurgevoelige delen door het Agentschap voor Natuur en Bos en de Vlaamse Milieumaatschappij kan een aankoop-, sloop- en herstelprogramma opgezet worden. Ook locaties waarin het bestaande, zonevrije gebruik een belemmering vormt voor de verdere landbouwuitbating of voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie, kunnen dan in overweging worden genomen voor hetzelfde programma, bijvoorbeeld in het geval van de ontstane afstandscontouren door de zonevrije bewoning ten aanzien van zone-eigen landbouwuitbating, plaatsing van windturbines enzovoort.

Opkooprecht voor energiemaatschappijen

Energiemaatschappijen die windmolens willen plaatsen, moeten een uitzonderlijk opkooprecht krijgen. Momenteel is het voor energiemaatschappijen nog erg moeilijk om windmolens dicht bij huizen te plaatsen. De slagschaduw en het geluid maken het moeilijk voor maatschappijen om een vergunning te krijgen voor turbines die dicht bij woningen staan. Door de verspreide bebouwing in Vlaanderen, maakt dat het moeilijk om überhaupt ergens nog windmolens te plaatsen. Door energiemaatschappijen een uitzonderlijk opkooprecht aan te bieden, kunnen ze zeer solitair gelegen woningen opkopen, op voorwaarde dat ze ook zorgen voor de nodige ontharding.

Ontharding door de reconversie van landbouwzetels

Tegen 2050 zal dus minstens 9000 hectare verharding in zachte bestemmingen moeten worden uitgebroken. De uitvoering van die opgave kan ook een kans zijn om het ruimtebeslag terug te dringen als de ontharding gepaard gaat met een herstel van de bodem naar landbouwgebruik of natuurinrichting. Hoe meer er onthard wordt in de zachte bestemmingen, hoe gemakkelijker de bouwshift realiseerbaar

²⁶ Ibidem.

wordt omdat er voldoende geboden wordt aan de compensatiezijde en er een planologische marge ontstaat voor nieuw ruimtebeslag.

Een andere grote onthardingskans ligt verscholen in de vrijkomende landbouwzetels en de zonevrije constructies die in kwetsbare gebieden staan. In Vlaanderen zou er een onthardingspotentieel zijn van ongeveer 2677 hectare tegen 2040. Naar het potentieel van de zonevrije constructies, die een veel groter aandeel verharding hebben in de zachteplanbestemmingen, werd nog geen onderzoek verricht. Een strategisch aangepakte ontharding die resulteert in bodemherstel voor landbouw en natuur, valt dus samen met de realisatie van de bouwshift.

In het expertenrapport van de Taskforce Bouwshift²⁷ worden ook concrete maatregelen voorgesteld om over te gaan tot een structurele ontharding. Zo stelt de taskforce vanuit pragmatisch oogpunt voor om nieuw zonevrij gebruik alleen nog toe te staan op voorwaarde dat het bijdraagt tot de bouwshift en de onthardingsdoelstelling van Vlaanderen. Op die manier kan ook een oplossing gevonden worden voor het reconversievraagstuk van de landbouwhoeves. Die optie wordt voorgesteld omdat, gezien het aantal landbouwhoeves dat zal vrijkomen, het weinig realistisch is ervan uit te gaan dat alle sites ofwel zullen worden aangekocht door opvolgende landbouwers, of zullen worden gekocht door de Vlaamse Landmaatschappij met het oog op sloop en landschapsherstel. Een voorwaardelijke vergunning voor bijkomend zonevrij gebruik kan aan de omgevingsaanvraag van nieuw, zonevrij gebruik een inrichtingsplan en sloopplan koppelen waarop de toekomstige inrichting van de site wordt weergegeven. Het bestaande ruimtebeslag mag niet uitbreiden, maar moet integendeel krimpen bij toepassing van stedenbouwkundige lasten. Alleen de woning en de aansluitende tuin worden daarbij behouden in de vorm van nieuw zonevrij gebruik. De resterende verharding en landbouwconstructies worden gesloopt. De vrijgekomen grond, gelijk aan minimaal de aangevraagde zonevrije oppervlakte van de woning en tuinoppervlakte, moet dan in landbouwgrond, of grond voor natuurinrichting of bosaanplant worden omgezet. Het potentieel aan onthardings- en landschapsherstel van die werkwijze zou groot zijn. Volgens de studie 'Boer ruimt veld'²⁸ zouden alle vrijkomende landbouwzetels moeten worden gesloopt om de onthardingsdoelstelling van een vermindering van 20 procent voor het aandeel landbouw te bereiken. Die doelstelling is natuurlijk niet realistisch, maar er kan grote winst geboekt worden door alle nieuwe eigenaars die een zonevrije invulling aan een hoeve willen geven, te verplichten de helft van de verhardings- en constructieoppervlakte te slopen. Het voordeel van die werkwijze is dat de landbouwsector buiten schot blijft en dat de overheid niet met de onthardingskosten wordt opgezadeld. Als de stedenbouwkundige lasten van ontharding niet in natura kunnen worden gerealiseerd (bijvoorbeeld bij gebrek aan overige verharding of constructies), kan worden overwogen om compenserende financiële lasten op te leggen, waarmee de Vlaamse overheid en de Vlaamse agentschappen dan andere ontharding in zachteplanbestemmingen kunnen uitvoeren. Maar die optie mag maar uitzonderlijk ingezet worden. Het systeem van proportionele stedenbouwkundige lasten op het nieuw, bijkomend zonevrij gebruik moet nader worden uitgewerkt, zodat een eenduidig systeem ontstaat dat algemeen toepasbaar is in de driehonderd Vlaamse gemeenten. De compenserende onthardingslasten op het nieuw zonevrij gebruik, kunnen volgens de experts van de Taskforce Bouwshift het best in de vorm van een decreetbepaling worden ingevoerd.

²⁷ <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-01/Taskforce%20Bouwshift%20einddocument%202021-11-30.pdf>

²⁸ https://ilvo.vlaanderen.be/uploads/documents/211029_BoerRuimtVeld_eindrapport.pdf

Inventaris en plan van aanpak voor zonevreemde geïsoleerde bebouwing

Een specifieke case zijn de, al dan niet zonevreemde, gebouwen die zeer solitair gelegen zijn. Ze brengen behalve het gebouw zelf, meestal een hele resem van andere verhardingen met zich mee, bijvoorbeeld een weg die alleen dient om dat ene gebouw te ontsluiten. Die gebouwen moeten nauwkeurig in kaart gebracht worden. Op die manier kan de afweging gemaakt worden of ze niet beter worden opgekocht tegen een faire prijs en afgebroken worden. Daarvoor moet de Vlaamse overheid een beleidsvisie ontwikkelen.

Voorkooprecht

De experts van de Taskforce Bouwshift stellen ook voor om een voorkooprecht met het oog op ontharding in agrarisch, bos- en natuurgebied of ruimtelijk kwetsbare gebieden in te stellen, met de nodige middelen om het voorkooprecht ook effectief in de praktijk te brengen. Ook kunnen bepaalde voorwaarden worden opgelegd aan de verkoop van constructies in het buitengebied, waarbij het lokaal bestuur zich dan zou kunnen verzetten tegen de overwogen verkoop van bepaalde gebouwen in het buitengebied, bijvoorbeeld de verkoop van hoeves met het oog op particuliere bewoning of uitoefening van een zonevreemde functie. De experts van de Taskforce benadrukken evenwel dat eerst verder onderzoek nodig is om na te gaan of die maatregel het protocol bij het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden zou doorstaan.

Kansenkaart en afwegingskader

Om efficiënt en effectief de verhardingsgraad terug te dringen, is het belangrijk zicht te krijgen op de locaties die het meest kansrijk zijn voor een ontharding van de bodem. Het Departement Omgeving heeft een onderzoek uitbesteed dat heeft geleid tot een rapport dat in 2021 werd opgeleverd. Daarbij werd een kansenkaart uitgewerkt met een overzicht van de plaatsen waar ontharding het meest kansrijk is en met een afwegingskader voor ontharding.²⁹ Een gebiedsdekkende kaart voor het hele gewest bepaalt aan de hand van een gestandaardiseerde score van 1 tot 5 hoe groot de onthardingskans (of het onthardingspotentieel) is voor elke verharde oppervlakte in Vlaanderen. Die kans werd berekend vanuit twee drijfveren voor ontharding: prioriteiten en opportuniteiten. Voor het bepalen van de prioriteiten werd rekening gehouden met het overstromingsrisico, de natuurverbinding, het stedelijk hitte-eilandeffect en het infiltratiepotentieel. Om de opportuniteiten te bepalen werd uitgegaan van onder andere de overbodige wegen, geïsoleerde bebouwing en bebouwing in overstromingsgevoelige gebieden. Telkens werd aangegeven of de ontharding in kwestie een grote of kleine impact zou hebben, en of de ontharding moeilijker of makkelijker te realiseren zou zijn. Aan de hand daarvan werd een waarde, een score gekoppeld aan elke onthardingskans om uit te drukken hoe kansrijk de ontharding is op basis van een aanwezige prioriteit en/of een aanwezige opportuniteit. Via verdere analyses en syntheses werd een finale kansenkaart voor ontharding opgemaakt. De meest prioritaire locaties voor ontharding in Vlaanderen zijn plaatsen waar verschillende onthardingsprioriteiten samen voorkomen. De kaarten kunnen het best op een regionaal of lokaal niveau geïnterpreteerd worden. De kaart maakt het mogelijk om op zoek te gaan naar locaties waar één onthardingsopgave verschillende ruimtelijke winsten kan opleveren. Maar ook versnipperde of kleinschaligere prioritaire locaties kunnen een reëel onthardingspotentieel bezitten. Ontharding op die locaties kan een belangrijke ruimtelijke meerwaarde betekenen voor de omgeving. De verstedelijkte gebieden in Vlaanderen, meer bepaald de centrumsteden en de Vlaamse Rand van Brussel, scoren gemiddeld tot laag op de prioriteitenkaart. Tussen de steden liggen wel een aantal prioriteiten verscholen. Uiteindelijk zijn in nagenoeg heel

²⁹ Vandekerckhove, B., Van Hulle, M., Vanhaeren, R., Foré, P., Zwerts, E. (2021), 'Onthardingswinst. Afwegingskader en kansenkaart', deel1, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Vlaanderen verhardingen aanwezig die een onthardingskans hebben. Op basis van de kanskaart kan er geen 'probleemregio' in Vlaanderen worden vastgesteld. Gebieden met een hoge onthardingskans zijn sterk verspreid en versnipperd over heel Vlaanderen. Volgens de onderzoekers zal een succesvolle ontharding dan ook moeten bestaan uit een grote hoeveelheid aan kleinschalige en lokale onthardingskansen.

Verwijderen van overtollige wegen

Opportunities zijn hoofdzakelijk terug te vinden in de Vlaamse wegennetwerken. Van alle wegen werd naar schatting maar liefst 19.665 kilometer wegen als overbodig geïdentificeerd. Bij een gemiddelde wegbreedte van 5 meter zou dat neerkomen op een onthardingspotentieel van ongeveer 10.000 hectare.³⁰ Het gat om wegen die geen ontsluitende functie voor gebouwen hebben en ook geen nut hebben met het oog op verbindingen. In de veronderstelling dat het grootste deel van die wegen lokale, gemeentelijke wegen zijn, ligt daar niet alleen een groot onthardingspotentieel, maar ook een grote gemeentelijke, compensatiemogelijkheid klaar voor de bouwshift. Door ontharding van dergelijke onderbenutte wegen en verhardingen zullen de gemeenten nieuw ruimtebeslag op eigen grondgebied kunnen compenseren. Het voordeel daarvan is dat er geen compensatiekosten moeten worden uitgekeerd: alleen de uitbrekkosten zijn de onthardingskosten. Door de verwijdering van dergelijke wegen kunnen landbouwgronden of natuurgebieden weer verbonden raken tot grotere gehelen en kunnen de gemeenten zich op lange termijn beheers- en onderhoudskosten besparen. Het onthardingsproject RE-MOVE uit de eerste proeftuinen van Vlaanderen Breekt Uit! heeft een scan ontwikkeld die alle mogelijk te ontharden wegen in een gemeente blootlegt en biedt de gemeenten een methodiek om effectief te ontharden.³¹

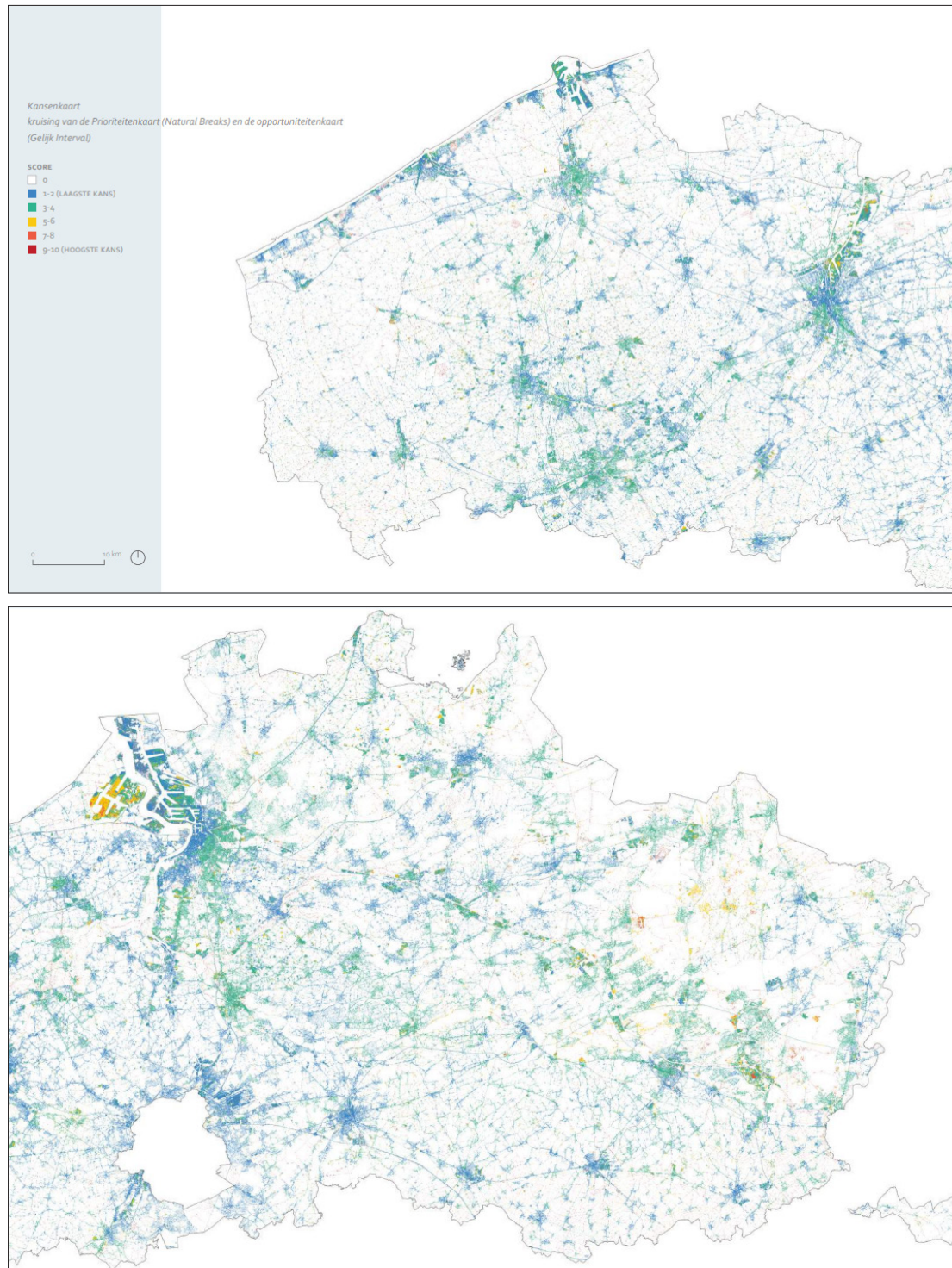
Vlaanderen heeft de opdracht om de gemeenten te stimuleren om over te gaan tot de ontharding van de overtollige wegen.

Een andere opportuniteit ligt volgens de onderzoekers verscholen in de verspreide bebouwing die Vlaanderen kenmerkt. Het ontharden van niet-kerngebonden bebouwing zou de maatschappelijke kosten verlagen en de maatschappelijke baten verhogen. De studie maakt een onderscheid tussen de volgende vier doelstellingen voor de ontharding van gebouwen:

- om de kosten van nutsvoorzieningen voor geïsoleerde gebouwen te beperken;
- om het potentieel van windenergielandschappen efficiënter te benutten;
- om dure beschermingsmaatregelen tegen overstromingen te vermijden;
- om leegstaande gebouwen af te breken.

³⁰ <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-01/Taskforce%20Bouwshift%20einddocument%202021-11-30.pdf>

³¹ <https://www.voorland.be/werk/re-move>



Figuur 5 en 6: Kansenkaart kruising van de Prioriteitenkaart (Natural Breaks) en de opportuniteitenkaart (Gelijk Interval). Bron: Vandekerckhove, B., Van Hulle, M., Vanhaeren, R., Foré, P., Zwerts, E. (2021), 'Onthardingswinst. Afwegingskader en kansenkaart', deel 1, Uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving, p. 110-111.

Het theoretische onthardingspotentieel omzetten in daadwerkelijke ontharding zal afhankelijk zijn van tal van factoren die eigen zijn aan de lokale omgeving. Om bij elke potentiële onthardingsopgave na te gaan wat de juridische en financiële haalbaarheid is, binnen welke termijn de ontharding mogelijk is en welk draagvlak er aanwezig is, hebben de onderzoekers een afwegingskader ontwikkeld dat de brug slaat tussen de theoretische onthardingskansen en de gebiedsspecifieke context. Het

doel van het afwegingskader is initiatiefnemers te begeleiden zodat de specificiteit van de locatie in rekening kan worden gebracht.

Het onthardingskader is opgebouwd als een stappenplan dat voortbouwt op de kansenkaart. Bij elke stap is het de bedoeling dat die wordt ingevuld aan de hand van de lokale context. De verschillende fases zijn: de oriëntatiefase, waarin wordt verkend wat de prioriteiten, opportuniteiten en kansen zijn die uit het onderzoek al naar voren zijn gekomen, met de achterliggende criteria; de verfijning van de in het onderzoek naar voren gebrachte kansen door bijkomende prioriteiten en opportuniteiten te zoeken die niet op Vlaams schaalniveau kunnen worden vastgesteld en door te zoeken naar hefboomprojecten. Dat zijn bestaande projecten binnen het studiegebied waarbij ontharding niet de originele drijfveer is, maar wel in de plannen geïntegreerd kan worden; de quickscan, waarbij de haalbaarheid van een potentiële onthardingsopgave wordt nagegaan aan de hand van een checklist; de verdiepfase, waarin bijkomende aspecten die kunnen worden opgenomen in de evaluatie van de onthardingskansen worden toegepast, en waarbij de verharding in een bredere ruimtelijke context en de onthardingsopgave op zich worden bekeken.

Voor elke gemeente een opruimkaart en een onthardingsplan

Aan de hand van het bovenstaande onderzoek kan er voor elke gemeente voor haar grondgebied een scan aangeboden worden die alle overbodige verharding in kaart brengt. Dat moet de lokale besturen toelaten om snel en doordacht grotere oppervlakten aan verharding op te breken. De opruimkaart moet een extra dimensie bieden aan andere bestaande plannen, zoals ruimtelijke beleidsplannen, mobiliteitsplannen, hemelwaterplannen, droogteplannen, leegstandregisters enzovoort. Aan de hand van dat onderzoek kunnen gemeenten doordacht aan een onthardingsplan beginnen. Aan de hand van het afwegingskader kunnen ze een echt onthardingsplan opstellen en daarvoor de nodige middelen uittrekken.

Ontharding in het beleid

Zoals al eerder is aangehaald, heeft Vlaanderen al enkele malen een projectoproep om te ontharden gelanceerd. Dat ging dan over voorbeeldprojecten onder de noemer Vlaanderen Breekt Uit!. Het resultaat van die maatregelen kan niet echt worden gevolgd, zoals blijkt uit een antwoord op een schriftelijke vraag van Mieke Schauvliege aan minister Zuhal Demir.³² De minister stelt dat ze niet weet hoeveel er wordt onthard en dat er geen methodiek bestaat om dat verder te meten. Op de schriftelijke vragen van Mieke Schauvliege aan minister Lydia Peeters over de onthardingsdoelstellingen van het Agentschap Wegen en Verkeer en de Vlaamse Waterweg nv³³, antwoordt de minister dat er onthardingsdoelstellingen ontbreken. Andere concrete beleidsmaatregelen zijn er nog niet. In het kader van de Blue Deal formuleert minister Zuhal Demir wel zes sporen. Het vierde spoor luidt als volgt: "Particulieren sensibiliseren en stimuleren om te ontharden".³⁴

De Vlaamse overheid geeft het goede voorbeeld

De eerste stap naar ontharding is stoppen met extra verharding aanleggen. De Vlaamse overheid geeft daarbij het goede voorbeeld. Met onmiddellijke ingang wordt er voor elk project dat extra verharding met zich meebrengt, of het nu gaat

³² *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2021-22, nr. 906, aan minister Zuhal Demir. (<https://www.vlaamsparlament.be/nl/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/1646968>).

³³ *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2020-21, nr. 644, aan minister Lydia Peeters. (<https://www.vlaamsparlament.be/nl/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/1665577>) en *Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2020-21, nr. 645, aan minister Zuhal Demir (<https://www.vlaamsparlament.be/nl/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/1480207>).

³⁴ https://www.zuhaldemir.be/sites/parlement.n-va.be/files/generated/files/news-attachment/blue_deal_clean_0.pdf

om de verbreding van een gewestweg of de bouw van een nieuwe school, elders voor minstens dezelfde oppervlakte onthard. De Vlaamse overheid wordt zo verhardingsneutraal en geeft het goede voorbeeld voor provinciale en lokale besturen. In elk nieuw plan moet verhardingsneutraliteit worden ingeschreven en op termijn moet een onthardingsdoelstelling van 20 procent worden ingeschreven.

Van onderbenutting naar maximale benutting van het bestaande patrimonium

Lokale besturen en andere (semi)publieke instellingen zoals scholengroepen en kerkfabrieken beschikken over een gebouwenpatrimonium dat niet optimaal gebruikt wordt en dat vaak te verouderd is. In plaats van percelen te zoeken waar ze een nieuw gebouw kunnen neerpoten, moeten initiatiefnemers op zoek gaan naar een bestaand gebouw dat ze kunnen hergebruiken. Onderbenutte gebouwen worden zo opnieuw volop ingezet. Dat verdient de voorkeur boven het aansnijden van nieuwe percelen. Overheden en (semi)publieke instellingen die met overheids-geld bouwen, zouden voor ze nieuwe projecten realiseren, een bouwtoets moeten doen waarbij ze nagaan of nieuwe bebouwing, en dus nieuwe verharding, echt de allerlaatste mogelijkheid is voor het doel dat ze willen verwezenlijken.

Een expertisecentrum voor ontharding in Vlaanderen

Om de ontharding zo efficiënt en doeltreffend mogelijk aan te pakken, komt er een expertisecentrum voor ontharding. Bij het Departement Omgeving wordt in samenwerking met het middenveld en experts een klein maar slagkrachtig expertisecentrum opgericht dat het gewest, de provincies en de lokale besturen kan bijstaan in hun onthardingsambities. Het centrum brengt ook de bestaande expertise samen en zorgt voor praktische trainingen rond ontharding. Dat expertisecentrum werkt aan tools, werkmethodes en masterclasses over ontharding.

Vele steden en gemeenten ontwikkelen eigen onthardingsinitiatieven en werken daarvoor met eigen instrumenten. Opdat niet elk lokaal bestuur het wiel weer hoeft uit te vinden, stelt dat expertisecentrum onder meer goede voorbeelden en direct bruikbare instrumenten in de vorm van verordeningen voor. Het centrum koppelt ook de bestaande initiatieven aan elkaar, en neemt de waardevolle initiatieven en expertise van het middenveld mee op in het beleid. Daardoor kunnen ook de uitgetrokken middelen aan elkaar gekoppeld worden en efficiënter ingezet worden.

Het expertisecentrum voor ontharding heeft ook als doel de kostprijs van verharding in kaart te brengen, zowel op korte als op lange termijn. In Vlaanderen wordt er te weinig stilgestaan bij de kostprijs van verharding op lange termijn. Riolering en straten die vandaag worden aangelegd, zullen hun hele levensduur onderhevig zijn aan hoge onderhoudskosten. Door daar een duidelijk beeld van te krijgen, kunnen besturen in de toekomst meer doordachte keuzes maken.

Van omgevingsvergunning naar bodemgebruiksvergunning

Elke wijziging van een niet-verharde ondergrond heeft impact. Wijzigen aan bodemgebruik moeten in de toekomst aangevraagd worden. Al te vaak nog wordt de ondergrond ondoordacht verzegeld. Door een aspect van verharding mee te nemen in de omgevingsvergunning kan worden gegarandeerd dat de verharding tot een minimum beperkt wordt. De bodem is te waardevol om iedereen vrij spel te laten. De huidige omgevingsvergunning is nog te veel alleen gefocust op het gebouw, niet op de ondergrond van het hele perceel. Als het over de bodem gaat is een mentaliteitswijziging nodig van eigenaarschap naar rentmeesterschap. De bodem krijgt zo de plek die hij verdient in het Vlaamse omgevings- en vergunningenbeleid. De Vlaamse overheid stelt een onderzoek in om na te gaan hoe en onder welke voorwaarden er kan worden geëvolueerd van een omgevingsvergunning naar een bodemgebruiksvergunning.

Ontharding binnen het mobiliteitsbeleid

Vlaanderen heeft een van de dichtste wegennetten van Europa. In elke gemeente komt er jaarlijks nog steeds gemiddeld 1 kilometer weg bij. Dat kost handenvol geld, enkel en alleen al aan ontharding. En daar stopt het niet mee: Vlaanderen blijft extra weginfrastructuur bij creëren. De redenen daarvoor zijn dikwijls heel terecht, bijvoorbeeld om verplaatsingen veiliger te maken en het gebruik van duurzame vervoersmodi aan te moedigen. Maar er worden ook nog altijd extra rijstroken voor auto's aangelegd. Afgescheiden fietspaden die voldoende breed zijn, zijn absoluut noodzakelijk om langs drukke wegen veilig en comfortabel te kunnen fietsen, zeker omdat er ook alsmaar meer snelle en grotere types fietsen zijn. In plaats van telkens nieuwe asfaltstrookjes langs bestaande wegen te trekken, is er een aanpak nodig waarbij vooral binnen de bestaande wegverharding wordt gekeken naar mogelijkheden voor veilige, afgescheiden en voldoende brede fietspaden. Het Agentschap Wegen en Verkeer moet een model uitwerken dat zorgt voor veiligere en comfortabelere weginfrastructuur binnen het bestaande wegennetwerk. Als dat niet kan, moet er bij de aanleg van extra weginfrastructuur, in de onmiddellijke omgeving voor dezelfde oppervlakte onthard worden. Ook is het de taak van de Vlaamse overheid om te zorgen voor kennis van alternatieve wegprofielen met minder verharding in de wegenbouwsector.

Mieke SCHAUVLIEGE
Chris STEENWEGEN
Elisabeth MEULEMAN
Staf AERTS
Jeremie VANEECKHOUT
Meyrem ALMACI

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op:
 - 1° de doelstellingen om ontharding en ruimtebeslag tegen te gaan, die zijn opgenomen in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen;
 - 2° het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is;
 - 3° het Vlaamse regeerakkoord en de daarin opgenomen ambitie om werk te maken van ontharding en ontsnippering;
- overwegende dat:
 - 1° Vlaanderen met 207.400 hectare afdekking of verharding, wat neerkomt op 15,3 procent van de totale oppervlakte van het gewest, een erg verharde regio is;
 - 2° verharding negatieve gevolgen heeft op het klimaat;
 - 3° verharding negatieve gevolgen heeft voor de natuur, de natuurlijke functies van de ondergrond zoals waterhuishouding en de waterkwaliteit;
- vraagt aan de Vlaamse Regering om:
 - 1° het aantal mogelijke vrijgestelde en meldingsplichtige werkzaamheden die zijn opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is in te perken;
 - 2° alle ruimtebeslag in landbouw- en natuurgronden vergunningsplichtig te maken;
 - 3° het principe van de verhardingsneutraliteit op te nemen in het ruimtelijk beleid;
 - 4° onverwijld te zorgen voor beleidskaders voor de uitvoering van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen;
 - 5° onderzoek te voeren naar het aandeel van de problematiek van zonevreemde constructies in zachteplanbestemmingen, met het oog op het nemen van concrete beleidsmaatregelen om die problematiek op te lossen;
 - 6° een beleid op grote schaal uit te werken, waarbij – in het kader van het herstel van natuuruuitbreiding en landschapsherstel of in het kader van milieumaatregelen – gebouwen in zachteplanbestemmingen opgekocht worden, waarna de oppervlakten onthard worden en ook het ruimtebeslag teruggedrongen wordt;
 - 7° de volgende maatregelen te nemen:
 - a) een onthardingsfonds op te richten, met als doel middelen uit te trekken om onthardingsprojecten te realiseren, ook door lokale besturen en particulieren;
 - b) een verhardingsbijdrage in te stellen volgens het principe 'de verharder betaalt';
 - 8° een aankoop-, sloop- en herstelprogramma op te zetten, met als doel specifiek de prioritair gevoeligste gebieden, zoals watergevoelige en natuurgevoelige riviervalleien en wetlands, te ontharden;
 - 9° parallel daarmee een vergelijkbaar beleid te ontwikkelen voor locaties waarin het bestaande, zonevreemde gebruik een belemmering vormt voor de verdere landbouwuitbating of voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie, en te onderzoeken of het mogelijk is om een opkooprecht uit te werken voor energiemaatschappijen die windmolens willen plaatsen;
 - 10° een decreet op te stellen dat nieuw zonevreemd gebruik van een bestaande constructie alleen nog toestaat op voorwaarde dat het bijdraagt tot de bouwshift en de onthardingsdoelstelling van Vlaanderen met het oog op de

- reconversie van de landbouwhoeves, in de vorm van proportionele stedenbouwkundige lasten op het nieuwe, bijkomende zonevreemde gebruik, met het oog op een eenduidig systeem;
- 11° een inventaris en beleid over de aanpak van zonevreemde geïsoleerde bebouwing uit te werken met het oog op het verminderen van dat soort bebouwing;
- 12° een voorkooprecht met het oog op ontharding in agrarisch, bos- en natuurgebied of in ruimtelijk kwetsbare gebieden in te stellen, waarbij ook de nodige middelen worden uitgetrokken;
- 13° de mogelijkheid te onderzoeken of de lokale besturen bepaalde voorwaarden kunnen koppelen aan de verkoop van constructies in het buitengebied met het oog op het opleggen van beperkingen op een zonevreemde invulling van een gebouw;
- 14° lokale besturen ertoe aan te sporen de overtollige lokale weginfrastructuur te ontharden en daarvoor een ondersteunend beleid met concrete tools zoals een scan en de nodige incentives uit te werken;
- 15° alle gemeenten een scan voor hun grondgebied aan te bieden die alle overbodige verharding in kaart brengt, zodat ze snel en doordacht grotere oppervlakten aan verharding kunnen verwijderen;
- 16° in te zetten op hergebruik en meervoudig gebruik van gebouwen van (semi) publieke instellingen;
- 17° een klein en slagkrachtig expertisecentrum voor ontharding in Vlaanderen op te richten dat het gewest, de provincies en de lokale besturen kan bijstaan in hun onthardingsambities door onder meer bestaande expertise samen te brengen en te zorgen voor trainingen over ontharding;
- 18° een onderzoek in te stellen dat nagaat hoe en onder welke voorwaarden de omgevingsvergunning kan evolueren naar een bodemgebruiksvergunning;
- 19° een onthardingsreflex in te voeren in het mobiliteitsbeleid.

Mieke SCHAUVLIEGE
Chris STEENWEGEN
Elisabeth MEULEMAN
Staf AERTS
Jeremie VANEECKHOUT
Meyrem ALMACI