

wiki.groen.be

2021-02-22 Hoe lokaal de bouwshift vorm geven? - Ruimtelijke ontwikkeling - Themaspacer

Stefan Colaes

20-27 minuten

Dit voorjaar zal het Vlaams parlement stemmen over het instrumentendecreet en het decreet woonreservegebieden. Wat kan je als lokaal bestuur doen om de open ruimte in je gemeente te beschermen?

Dit voorjaar zal het Vlaams parlement stemmen over het instrumentendecreet en het decreet woonreservegebieden. Wat kan je als lokaal bestuur doen om de open ruimte in je gemeente te beschermen?

De teksten zoals ze vandaag voorliggen in het Vlaams parlement dreigen de bouwshift onbetaalbaar te maken. De doelstelling om de open ruimte te beschermen lijkt verder weg dan ooit. Terwijl [cijfers vorig jaar](#) (ook per gemeente beschikbaar) nog aantoonde dat de inname van de open ruimte aan een ongezien ritme doorgaat.

Wat staat er ook weer in het instrumentendecreet en in het decreet woonuitbreidingsgebieden? Lees er meer over in de eerdere blog [Betonstop: dure bal in het kamp van de gemeenten.](#)

Tijd om lokaal op de rem te gaan staan! Wat kan je in jouw gemeente doen?

Belangrijkste voorstel dat je in jouw gemeenteraad kan doen: een principiële beslissing om geen woonreservegebieden aan te snijden.



•

Beslis om geen woonreservegebieden meer aan te snijden

De beste oplossing om de open ruimte te beschermen blijft een bestemmingswijzing via een Ruimtelijk Uitvoeringsplan. Maar dat dreigt door de planschaderegeling in het nieuwe decreet vaak erg duur te worden. De gemeente kan wel beslissen om de woonreservegebieden voorlopig niet te ontwikkelen. Dat kost in principe niets. Zolang de gemeente niet actief beslist om tot ontwikkeling over te gaan (op eigen initiatief, of op vraag van derden) blijft het gebied onaangeroerd.

Je kan politiek de afspraak maken met je gemeenteraad om

geen woonreservegebieden aan te snijden. Die afspraak biedt geen sluitende garanties. Een (nieuwe) meerderheid kan altijd beslissen om op die afspraak terug te komen. Maar een dergelijke afspraak is wel een belangrijk politiek statement.

-

Ontwikkel een globale beleidsvisie

Zelfs al is het belangrijk op korte termijn al een aantal lijnen te trekken, als gemeente vertrek je het best vanuit een globale beleidsvisie. De ruimtelijke structuurplannen zijn in veel gemeenten al heel wat jaren oud en dringend aan een update toe.

Je kan vragen dat jouw gemeente actief een globale beleidsvisie ontwikkelt / actualiseert, bijvoorbeeld via de opmaak van een Beleidsplan Ruimte.

-

Lokale bouwstop?

Verschillende gemeenten probeerden de voorbije jaren de inname van de open ruimte tegen te gaan door een lokale bouwstop of bouwpaauze af te kondigen. Deze lokale bouwstops liggen juridisch vaak onder vuur. Een harde bouwstop kan enkel via de (relatief zware) instrumenten uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening. De gemeente beschikt wel over instrumenten om heel wat concrete vergunningsaanvragen te weigeren. Goede motivering is daarbij cruciaal. De gemeenteraad kan ook haar beleidsintenties formuleren. Die hebben evenwel geen bindende gevolgen. Ook al is een

dergelijke beslissing niet bindend, ze kan wel een belangrijk politiek statement vormen.

Je kan voorstellen dat de gemeenteraad zich actief uitspreekt voor een maximale realisatie van de bouwshift, met nadruk op kwalitatieve kernversterking, de rol van blauwe en groene aders (water en groene ruimte) en het behoud van de open ruimte. Daaraan gekoppeld vraag je dat de gemeente daar in haar ruimtelijk beleid maximaal rekening mee houdt, zowel bij de uitwerking van de beleidsvisie, bij de uitwerking van verordende instrumenten als in het vergunningenbeleid.

-

Ruimtelijke Uitvoeringsplannen: werk af

De meeste rechtszekere oplossing om open ruimte te vrijwaren is en blijft een bestaand woongebied, woonreservegebied,... te herbestemmen naar een openruimtebestemming via een Ruimtelijk UitvoeringsPlan. Dat blijft ook na goedkeuring van het instrumentendecreet juridisch perfect mogelijk. Alleen dreigt het in veel gevallen een stuk duurder te worden, door de nieuwe planschaderegeling. Lopende RUP's vallen nog onder de oude planschaderegeling als de voorlopige vaststelling door de gemeenteraad gebeurt voor de inwerkingtreding van het instrumentendecreet (allicht deze zomer).

Is er een RUP in opmaak dat significant duurder dreigt te worden in de nieuwe planschaderegeling? Zet aan tot een voldoende snelle behandeling!

In gevallen waar het betaalbaar is (bv omdat het slechts in beperkte mate gaat om bestemmingwijziging, zoals bij een RUP kernversterking) blijft een RUP nog altijd een goed

instrument.

Een 'stolp' over de woonreservegebieden

Voor de gronden in woonreservegebied zijn er in principe drie mogelijkheden:

- Het basisscenario: 'woonreservegebieden onder een stolp'. De lokale overheid doet tot 2040 niets. Ze wijzigt de bestemming niet, maar kent ook geen bouwvergunningen toe. In 2040 zal de Vlaamse regering de herbestemming in handen nemen. Als de Vlaamse regering het gebied daarbij een openruimtebestemming geeft, zal zij de planschade betalen.
- Omzetting in open ruimte via een RUP. De gemeente kan de gebieden zoals vandaag herbestemmen naar landbouw-, natuur- of bosgebied. De gemeente zal dan zelf voor de planschade moeten opdraaien. (zie boven)
- Bebouwen. Mocht de gemeente een woonreservegebied toch willen aansnijden en bebouwing toelaten, dan kan de gemeenteraad overgaan tot een vrijgavebesluit. De Vlaamse overheid kan weigeren om de ontwikkeling toe te staan. Ook omzetting van het woonreservegebied in woongebied via een RUP blijft mogelijk, maar dat is een zwaardere procedure.

Wat gebeurt er met een aantal van de huidige instrumenten om woonreservegebieden aan te snijden?

- Sociale woonmaatschappijen behouden een principieel ontwikkelingsrecht op de gronden in woonreservegebieden die zij vandaag al in hun bezit hebben.
- De uitzonderingsregeling ten voordele van groepswoningbouw vervalt.
- De bestaande PRIAK's (Mogelijkheid tot ontwikkeling van een

woonreservegebied via een Principeel Akkoord van de Deputatie) blijven geldig, maar er zullen geen nieuwe PRIAK's meer worden toegekend.

=> Je kan politiek de afspraak maken met je gemeenteraad om geen woonreservegebieden aan te snijden. Die afspraak biedt geen sluitende garanties. Een (nieuwe) meerderheid kan altijd beslissen om op die afspraak terug te komen. Maar een dergelijke afspraak is wel een belangrijk politiek statement.

(Opmerking: in uitzonderlijke gevallen kan de ontwikkeling van een goed gelegen woonreservegebied wel wenselijk zijn, eventueel gekoppeld aan de vrijwaring van andere gebieden. In dat geval kan de afspraak zich beperken tot de slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden. Waar er toch woonreservegebieden aangesneden worden, kan je voorstellen dat er als compensatie een minstens even grote oppervlakte onthard wordt en / of naar groene bestemming omgezet wordt. De stolp (al of niet opheffen) geeft een gemeentebestuur immers veel macht. Die kan het bij het opheffen ervan uitspelen met strenge voorwaarden aan de aanvrager (groen, betaalbaar wonen, energie- en waterneutraal, deelmobiliteit, deelruimtes, enz.) of door verplichtingen die men zichzelf oplegt. Voorwaarden en maatregelen die overigens ook bij andere ontwikkelingen van toepassing kunnen zijn. Maar zeker voor slecht gelegen gebieden blijft de voorkeuroptie natuurlijk altijd: niet aansnijden)

Een globale beleidsvisie ontwikkelen

Zelfs al is het belangrijk op korte termijn al een aantal lijnen te trekken, als gemeente vertrek je het best vanuit een globale beleidsvisie. De ruimtelijke structuurplannen zijn in veel gemeenten al heel wat jaren oud en dringend aan een update

toe. Enkele gemeenten namen al het initiatief om over te gaan tot de opmaak van een **Beleidsplan Ruimte**. Een voorbeeld is de gemeente Hoogstraten, waar een [pilootproject Beleidsplan Ruimte](#) ondersteund wordt door het departement Omgeving van de Vlaamse overheid. Een dergelijke globale beleidsvisie kan vervolgens vertaald worden in concrete instrumenten als stedenbouwkundige verordeningen,, ruimtelijke uitvoeringsplannen,...

Een andere pilootproject is de [Wegwijzer Ruimte](#) waar de stad Vilvoorde aan werkt, een duidelijk, wervend en praktisch instrument dat verordenend werkt, maar tegelijkertijd aangeeft wat een goede ruimtelijke ordening is, en welke 10 kernkwaliteiten daarin centraal staan.

Kan ik een lokale bouwstop of bouwpaauze afdwingen?

Verschillende gemeenten probeerden de voorbije jaren de inname van de open ruimte tegen te gaan door een lokale bouwstop of bouwpaauze af te kondigen. **Deze lokale bouwstops liggen juridisch vaak onder vuur.** Zo werden verschillende bouwstops, zoals die in Sint-Pieters-Leeuw, door de toezichthoudende overheid vernietigd omdat er oneigenlijk gebruik werd gemaakt van bepaalde instrumenten. De gouverneur oordeelde dat *Het invoeren van een bouwstop voor de volgende vijf jaar kan door een gemeentebestuur zeker als beleidsvisie naar voor worden geschoven, maar in de mate dat een eenvoudige beleidsbeslissing ook rechtsgevolgen beoogt voor specifieke aanvragen, strijdt die beslissing met de wet. Een beleidsvisie dient te worden omgezet in de geëigende instrumenten van de VCRO (oa ruimtelijke structuurplannen of ruimtelijke beleidsplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen.)*. Sint-Pieters-Leeuw verving ging ondertussen

over tot [deze, minder dwingend geformuleerd bouwpauze](#)

(agendapunt 4), die juridisch voorlopig wel standhoudt.

Staat de gemeente dan helemaal machteloos tegen vergunningsaanvragen? Neen. **Elke aanvraag moet getoetst worden aan de goede ruimtelijke ordening.** Dat geeft de gemeente in heel wat gevallen wel degelijk de nodige ruimte om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Alleen zal de gemeente daarbij elke aanvraag op haar merites moeten onderzoeken, en een eventuele weigering grondig moeten motiveren. Een principiële bouwstop, goedgekeurd door de gemeenteraad, volstaat daarbij niet. De gemeenteraad kan als kader wel haar beleidsintenties formuleren, zoals Sint-Pieters-Leeuw en andere gemeenten deden.

Werken met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen

Gemeenten kunnen bij die aftoetsing aan de ruimtelijke ordening rekening houden met '[beleidsmatig gewenste ontwikkelingen](#)' (BGO). BGO bieden de gemeente de mogelijkheid om in het vergunningenbeleid rekening te houden met bepaalde beleidslijnen nog voor deze definitief juridisch verankerd zijn, of rekening te houden met beleidslijnen die men bewust niet hard wil vastleggen in voorschriften. Een algemene bouwstop via BGO's is niet mogelijk. BGO kunnen wel ingezet worden om een bouwshift te realiseren naar meer gewenste typologieën.

Enkele belangrijke punten:

(1) BGO kunnen enkel een rol spelen in de toetsing van een goede ruimtelijke ordening en kunnen niet het karakter noch de doorwerking hebben van stedenbouwkundige voorschriften (RUP, stedenbouwkundige verordening). Ze kunnen geen afbreuk doen aan geldende voorschriften, noch die

voorschriften “wijzigen”.

(2) BGO kunnen geen grondslag zijn om aanvragen te weigeren die in overeenstemming zijn met stedenbouwkundige voorschriften van (bijvoorbeeld) een gedetailleerd RUP. De gedetailleerde voorschriften worden geacht de goede ruimtelijke ordening weer te geven. Je kan niet zomaar een document opmaken waarin je aangeeft dat je bepaalde zaken zal weigeren. Je kan wel in een structuurplan of beleidsplan aangeven dat je een aantal zaken zal herzien, maar je kan niet rechtstreeks BGO in het vergunningenbeleid toepassen. Je moet eerst een plan opmaken of wijzigen.

(3) BGO kunnen geen grondslag zijn om aanvragen te vergunnen in strijd met stedenbouwkundige voorschriften van (bijvoorbeeld) een RUP.

Verder moeten ook de beginselen van goed bestuur toegepast worden en is er een motivatieplicht. Men moet er van kunnen uitgaan dat wanneer een project zich naar de richtlijn schikt, de vergunningsaanvrager een gunstige beslissing mag verwachten. Wanneer de overheid dan toch anders beslist, moet ze daar goede redenen voor hebben (motiveringsplicht). En uiteraard geldt ook het rechtszekerheidsbeginsel en moeten richtlijnen, omzendbrieven kenbaar, raadpleegbaar zijn, ... BGO kunnen niet in de plaats komen van verordende instrumenten. BGO mogen niet in strijd zijn met een ruimtelijk structuurplan of ruimtelijk beleidsplan ... Een “bouwstop” is niet mogelijk via BGO. Herbestemming moet gebeuren via RUP of via een decretale maatregel (zoals bijv. “watergevoelige open ruimtegebieden”). BGO zijn wel interessant in typologiebeleid (woningtypetoets, kader meergezinswoningen, ...) voor zover er nog geen gedetailleerde voorschriften zijn over hetzelfde onderwerp. M.a.w. BGO kunnen niet ingezet worden om een

bouwstop of bouwpaauze af te kondigen maar wel om een bouwshift te realiseren naar meer gewenste typologieën.

Meer info over BGO's

Uittreksel uit de [leidraad van Omgeving Vlaanderen](#)

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (BGO) spelen enkel een rol wat de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening betreft. De toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften primeert. De verhouding tussen de zogenaamde legaliteitstoets (voorschriften) en de opportuniteitstoets (goede ruimtelijke ordening) moet dus worden gerespecteerd.

- BGO maken het niet mogelijk om aanvragen te vergunnen in strijd met stedenbouwkundige voorschriften van (bijvoorbeeld) een RUP.
- BGO maken het niet mogelijk om aanvragen te weigeren die in overeenstemming zijn met stedenbouwkundige voorschriften van (bijvoorbeeld) een gedetailleerd RUP. De gedetailleerde voorschriften worden immers geacht de goede ruimtelijke ordening weer te geven.
- BGO die op schrift zijn gesteld, kunnen niet het karakter noch de doorwerking hebben van stedenbouwkundige voorschriften uit verordenende instrumenten (RUP, stedenbouwkundige verordening). Ze kunnen geen afbreuk doen aan geldende voorschriften, noch die voorschriften “wijzigen”. (

Toetsing aan goede ruimtelijke ordening

De VCRO bevat in paragraaf 2, 1° een aantal aandachtspunten en criteria die men moet betrekken bij de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening.

In het verleden werd hiervoor vaak enkel gekeken naar de bebouwing in de omgeving. Waren er al meergezinswoningen,

dan kon men bijkomende appartementen vergunnen. Waren er al winkels, dan kon men er nog meer vergunnen. Had een wijk een louter residentieel karakter en kwamen er enkel vrijstaande ééngezinswoningen voor, dan kon er, ondanks een ruim voorschrift zoals “woongebied” in het gewestplan, moeilijk een andere functie of typologie vergund worden. Dit leidde tot een “dictatuur” van de bestaande toestand. Inspelen op nieuwe, gewenste ontwikkelingen, werd bemoeilijkt.

Daarom is de wetgeving gewijzigd. Men kan bij het beoordelen van aanvragen nu rekening houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen en met gewenste verhogingen van het ruimtelijk rendement.

Er is al enige rechtspraak over (vergelijkbare) richtkaders, richtlijnen en beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Die steunen op de beginselen van behoorlijk bestuur en laten ons toe een aantal randvoorwaarden te formuleren.

- BGO moeten één of andere politieke validatie hebben gekregen (goedkeuring schepencollege, fiat gemeenteraad, ...).
- BGO moeten kenbaar zijn voor de bevolking, (bijvoorbeeld) doordat ze geraadpleegd kunnen worden op de gemeentelijke website.
- In een aantal gevallen is de logica dat BGO binnen een redelijke termijn vertaald worden in verordenende instrumenten (RUP's of verordeningen), bijvoorbeeld als de BGO opgenomen zijn in een masterplan of een voorontwerp van RUP.
- BGO maken geen verordenende voorschriften uit. Men kan niet volstaan met te vergunnen of te weigeren, louter door te verwijzen naar een document waarin BGO zijn opgenomen. Elke vergunningsbeslissing moet op zichzelf voldoende gemotiveerd blijven, m.a.w. de gebruikte visie-elementen

moeten concreet voor het geval worden beargumenteerd. (RvVb 16 april 2019, nr. A/1819/0879, NV Gravo).

- BGO ontslaan dus niet van motivering in concreto. Tegelijk impliceert het zogenaamde vertrouwensbeginsel dat de vergunningsaanvrager die zich schikte naar bekendgemaakte BGO (bijv. een woningtypetoets), zijn vergunning niet mag geweigerd zien als er geen deugdelijke motieven zijn om in het concrete geval van de beleidslijn af te wijken.
- Aangezien BGO geen verordenend karakter hebben, is de bevoegde overheid in beroep er niet door gebonden. Zij kan een andersluidend oordeel vellen over de goede ruimtelijke ordening. Weliswaar heeft bijvoorbeeld de deputatie van de provincie Antwerpen zich er via een omzendbrief toe verbonden om BGO die aan de hierboven vermelde eisen voldoen, én die op niveau gemeenteraad hun politieke validatie kregen, te respecteren.

Mogelijke onderwerpen en documenten

De VCRO bevat geen lijst van mogelijke onderwerpen van BGO. De praktijk leert dat dit kan gaan over allerlei bekommernissen die in diverse types documenten zijn opgenomen:

- waar wil men verdichting en waar niet, bijv. opgenomen in het ruimtelijk structuurplan of het ruimtelijk beleidsplan;
- hoe ziet men het parkeerbeleid; bijv. opgenomen in een “parkeernota”;
- hoe stimuleert men ontwikkelingen voor trage weggebruikers, bijv. opgenomen in een mobiliteitsvisie;
- hoe zorgt men voor een voldoende ontwikkeld handelsapparaat, bijv. opgenomen in beleidsnota kleinhandel;
- welke typologieën woningen wil men stimuleren in welke

stadsdelen, bijv. opgenomen in woningtypetoets;

- hoe ziet men de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied, bijv. opgenomen in masterplan of structuurschets;

- ...

Merk op dat het niet de bedoeling is dat er documenten gemaakt worden met BGO die duidelijk ingaan tegen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling die geschetst wordt in een ruimtelijk structuurplan of ruimtelijk beleidsplan. Die laatste zijn namelijk decretaal geregelde instrumenten met een specifieke juridische waarde en totstandkomingsprocedure met participatie. Burgers mogen er op vertrouwen dat wat in het structuurplan of beleidsplan staat de gewenste ruimtelijke ontwikkeling is.

Conclusie

BGO bieden de gemeente de mogelijkheid om in het vergunningenbeleid rekening te houden met bepaalde beleidslijnen nog voor deze definitief juridisch verankerd zijn, of rekening te houden met beleidslijnen die men bewust niet hard wil vastleggen in voorschriften. Het valideren en bekendmaken van BGO kan het lokaal bestuur helpen een consequent beleid te voeren bij de toepassing van de opportuniteitsbeoordeling. BGO zijn te vinden in het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan (of structuurplan), masterplannen, beeldkwaliteitsplannen, toetsen of nota's (woningtypes, hoogbouw, parkeren, kleinhandel, ...). BGO kunnen enkel gebruikt worden naast en niet in strijd met de toepassing van verordenende instrumenten, met name de plannen van aanleg, ruimtelijke uitvoeringsplannen of stedenbouwkundige verordeningen. Ze kunnen niet het karakter krijgen van stedenbouwkundige voorschriften, noch in die zin toegepast worden.

Geen nieuwe wegen goedkeuren

Heel wat projecten gaan gepaard met de aanleg van nieuwe weginfrastructuur. De gemeenteraad is bevoegd voor de goedkeuring van nieuwe openbare wegen ('zaak der wegen'). Gemeenten gebruiken deze bevoegdheid vaak om nieuwe ontwikkelingen tegen te gaan.

=> Een harde bouwstop kan enkel via de (relatief zware) instrumenten uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening.

=> De gemeente beschikt wel over instrumenten om heel wat concrete vergunningsaanvragen te weigeren. Goede motivering is daarbij cruciaal.

=> De gemeenteraad kan wel haar beleidsintenties formuleren. Die hebben evenwel geen bindende gevolgen. Ook al is een dergelijke beslissing niet bindend, ze kan wel een belangrijk politiek statement vormen.

Bestemmingswijziging via een Ruimtelijk UitvoeringsPlan (RUP)

De meeste rechtszekere oplossing om open ruimte te vrijwaren is en blijft een bestaand woongebied, woonreservegebied,... te herbestemmen naar een openruimtebestemming via een Ruimtelijk UitvoeringsPlan. Dat blijft ook na goedkeuring van het instrumentendecreet juridisch perfect mogelijk. Alleen dreigt het in veel gevallen een stuk duurder te worden, door de nieuwe planschaderegeling.

Op dit moment wordt de planschade berekend aan 80% van de geïndexeerde aankoopwaarde. In de toekomst zal dit oplopen tot 100% van de actuele marktwaarde. Bovendien geldt vandaag dat enkel percelen gelegen aan een goed uitgeruste openbare weg in aanmerking komen voor planschade, en dat

enkel tot 50 meter vanaf de rooilijn. Die beperkingen vallen in het nieuwe decreet weg. Gevolg: terwijl vandaag zeker in woonuitbreidingsgebied de te betalen planschade bij omzetting in een openruimtebestemming meestal beperkt blijft, dreigt dat kostenplaatje in de toekomst een stuk hoger op te lopen.

Heeft het dan nog zin om actief te herbestemmen, via een RUP?

Voor de lopende RUP's voorziet het instrumentendecreet een overgangsregeling. RUP's waarvan de voorlopige vaststelling door de gemeenteraad gebeurt voor de inwerkingtreding van het nieuwe instrumentendecreet (waarschijnlijk deze zomer) kunnen nog genieten van de oude, voordelige planschaderegeling. Voor lopende RUP's is het dus zaak om de timing zeer goed in het oog te houden.

In welke mate het nog zin heeft een nieuw RUP op te starten, zal de gemeente geval per geval moeten bekijken. Zeker zolang het nog koffiedik kijken hoe hoog de bevoegde landcommissies in de praktijk de planschade zullen berekenen. Enkele vuistregels:

- RUP's blijven in elk geval een zeer zinvol instrument voor de inrichting van de ruimte. Een RUP is immers veel meer dan enkel een instrument om de globale bestemming van een gebied vast te leggen. Het doet ook uitspraken over de concrete invulling. [Zo combineert Lennik het bevroren van woonreservegebieden met een RUP kwalitatieve kernversterking.](#)
- Niet in alle gevallen zal de planschade even hoog liggen. Sommige gemeenten proberen de planschade te beperken door gericht te werken en daarbij vooral percelen te herbestemmen waarvan de planschade relatief beperkt blijft.