

PRIAK'S

Evaluatieonderzoek naar de ontwikkelingsmogelijkheid van een woonuitbreidingsgebied door middel van een aanvraag tot principiële akkoord

Een achterpoortje dat dicht moet

CHRISTINE CLITS [ARCHITECT/RUIMTELIJK PLANNER]

17 november 2016 werd een heuglijke dag voor Christine Clits. Zij won toen, met haar ‘Evaluatieonderzoek naar de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebieden’, de VRP-Afstudeerprijs 2016. Haar onderzoek focuste daarbij op een instrument dat al voor heel wat jammerlijke ruimtelijke ontwikkelingen heeft gezorgd in Vlaanderen: het ‘princiële akkoord’ – ook gekend als ‘priak’.

Het eindwerk van Clits (Universiteit Antwerpen) draagt bij aan de prangende maatschappelijke vraag naar het stopzetten van dagelijkse inname van open ruimte. De jury apprecieerde vooral dat dit beleidsevaluerend onderzoek de werkelijke effecten van ingezette instrumenten meet, om bijsturingen in het beleid mogelijk te maken.

Ze ziet in dit eindwerk dan ook een goede basis om een grondige discussie te voeren over het vrijwaren van de schaars geworden open ruimte in Vlaanderen. (KR)

Vlaanderen worstelt met ruimtelijke versnippering en fragmentatie van de open ruimte. Qua ruimtebeslag staat het gewest binnen Europa eenzaam aan de top. Dit leidt tot steeds grotere maatschappelijke gevolgen zoals wateroverlast en files. Intensiever ruimtegebruik staat vandaag hoog op de Vlaamse agenda. Het Witboek voor een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen stelt dat de inname van nieuwe open ruimte tegen 2040 volledig moet stoppen. Vanaf dan moeten alle ruimtelijke noden opgelost worden binnen de reeds ingenomen ruimte. Ondertussen blijven we rustig verder verkavelen in woonuitbreidingsgebied. Het huidig planningsinstrumentarium laat dit ook toe.

De gewestplannen van de jaren ‘70 vormen tot op heden de belangrijkste grondslag voor het voeren van het ruimtelijk beleid. Op de Vlaamse gewestplannen werd ongeveer 28.260 hectare woonuitbreidingsgebied aangeduid. Dat is 12 procent van alle zones waar wonen is toegelaten (woonzones, landelijke woonzones, woonuitbreidingsgebieden, ...). Een groot deel van deze oppervlakte werd sindsdien herbestemd. In 2015 bedroeg de oppervlakte van onbebouwd woonuitbreidingsgebied zonder plan of verkaveling zo’n 12.336 ha of 200.274 percelen. Bovendien is nog circa 42.072 ha onbebouwde oppervlakte in woongebied beschikbaar, wat overeenkomt met 284.787 percelen.¹ Het aanbod is dus nog groot, maar de ligging niet altijd even geschikt.

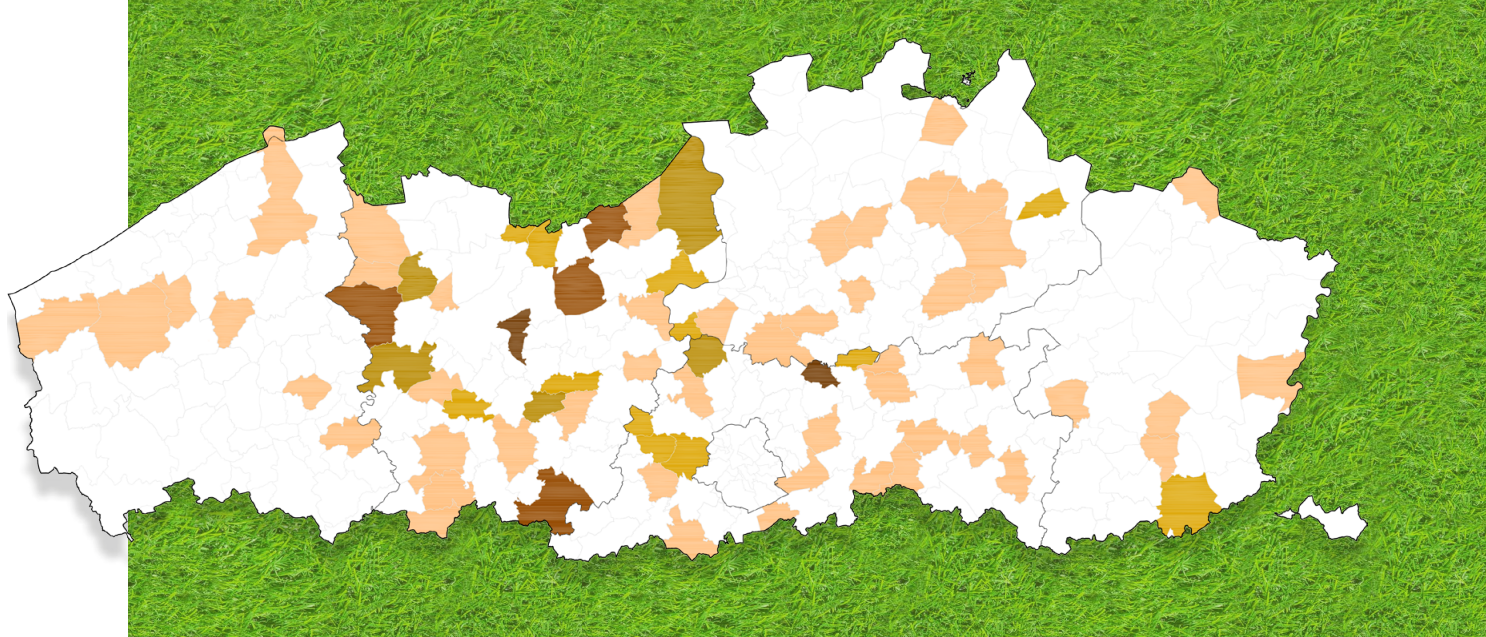
¹ Bron: Ruimte Vlaanderen

De werkelijke ruimtelijke effecten van planningsinstrumenten?

We moeten zorg dragen voor onze schaarse open ruimte en op een doordachte manier omgaan met het verdere ruimtebeslag. De door privaat initiatief geleide diffuse aanvragen tot principiële akkoord stellen het probleem van het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden scherp. Onze studie focust op de mogelijkheid om een woonuitbreidingsgebied vrij te geven door middel van een aanvraag tot principiële akkoord. Het is het eerste onderzoek dat evalueert in welke mate principiële akkoorden aangevraagd zijn en wat de ruimtelijke gevolgen van dit instrument zijn. Beleidsevaluerend onderzoek is nochtans noodzakelijk om te toetsen of met de ingezette instrumenten de gewenste effecten worden bereikt. Alleen zo worden bijsturingen in het planningsbeleid mogelijk gemaakt.

Ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebieden

Het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden leidt vaak tot discussies. De regelgeving is immers complex en er bestaan te veel onduidelijkheden. Enerzijds worden via het KB van 28 december



Een overzicht van de ingediende aanvragen tot principeel akkoord op gemeentelijk niveau in Vlaanderen. Hoe meer aanvragen, hoe donkerder de inkleuring van de gemeente.

1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen mogelijkheden gecreëerd om een woonuitbreidingsgebied aan te snijden, anderzijds breidt de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) van 27 maart 2009 deze mogelijkheden uit.

De ontwikkeling van een woonuitbreidingsgebied zou moeten stroken met de ruimtelijke visie van een gemeente, zoals weergegeven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS). De mogelijkheden om woningen te realiseren in woonuitbreidingsgebieden situeren zich echter overwegend op vergunningenniveau in plaats van op planningsniveau, met een duidelijke ondermijning van het planningsbeleid van een lokaal bestuur als mogelijk gevolg. Los van gemaakte beleidskeuzes in de structuurplannen worden zo toch vergunningen verkregen voor de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebieden.

Het principeel akkoord: de planningslogica voorbij

De optie om een woonuitbreidingsgebied vrij te geven door middel van een aanvraag tot principeel akkoord, werd in 2009 via het grond- en pandendecreet in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening decretaal verankerd. Het principeel akkoord figureerde reeds eerder in de omzendbrief RO/2002/03 van 25 oktober 2002. De invoering van het principeel akkoord was toen een politiek afwegingsproces. Het werd onder voormalig minister Dirk Van Mechelen ingevoerd om de resultaten van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen op het terrein te versnellen en effectief aanbodbeleid voor wonen te realiseren.

De principiële akkoorden afgeleverd op basis van deze omzendbrief werden aanzien als een voorafname op het woonbeleid en de prioriteiten die zouden worden vastgelegd in de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen. De onderbouwing van de aanvragen tot principeel akkoord bestond bijgevolg vaak uit een woonbehoeftestudie of een studie van de behoefte en het aanbod van woningen en bouwgronden in de gemeente, zoals die later zou verwerkt en opgenomen worden in het gemeentelijk

ruimtelijk structuurplan. Deze mogelijkheid bestond toen enkel voor gemeentebesturen.

Het principeel akkoord zoals we het nu kennen ligt besloten in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening onder artikel 5.6.6.§2. Via het decretaal verankerde instrument creëerde de wetgever de optie om naast publieke ook private actoren de mogelijkheid te bieden een aanvraag tot aansnijding van woonuitbreidingsgebied in te dienen bij de deputatie. Als de aanvrager beschikt over een principeel akkoord dat is afgeleverd door de deputatie, kan het woonuitbreidingsgebied vrijgegeven worden voor ontwikkeling. Vooraf moet over de inpassing van de vooropgestelde ontwikkeling in het lokaal woonbeleid het advies van de gemeenteraad worden ingewonnen, zoals vormgegeven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en desgevallend in andere openbare beleidsdocumenten. Als het negatief is, is dit advies bindend. In uitvoering van het principeel akkoord wordt de gemeente immers verplicht om binnen het jaar een voorontwerp van bestemmingsplan op te maken. In die zin is het principeel akkoord vergelijkbaar met een aanvraag voor een planologisch attest. Met dit verschil dat de overheid geen bevoegdheden verliest bij de niet-naleving van deze planvereiste.

Op basis van het principeel akkoord kan de aanvrager een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige vergunning bekomen. Het planningsinstrument gaat de planningslogica voorbij. Op het vergunningenniveau is het immers moeilijk om een gemeentelijke visie rond kwalitatieve ontwikkelingen af te dwingen en op het ogenblik dat er uiteindelijk een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) wordt opgemaakt, is de ontwikkeling reeds lang gerealiseerd.

Vrijgave van 253,45 hectare woonuitbreidingsgebied

Het principeel akkoord werd ingevoerd als stimulerende maatregel om publieke en private partijen de kans te geven om via vereenvoudigde procedures op kortere termijn woonuitbreidingsgebieden verantwoord aan te snijden. Door op een eenvoudige



wijze kavels uit woonuitbreidingsgebieden op de markt te brengen, dacht de overheid een beleid te voeren dat de woningmarkt betaalbaar hield en meer Vlamingen de mogelijkheid bood een eigen woning te verwerven.

In een periode van ruim vijf jaar werden 253,45 ha woonuitbreidingsgebieden vrijgegeven voor ontwikkeling door middel van een aanvraag tot principeel akkoord. Het gros van de aanvragen heeft betrekking op de provincie Oost-Vlaanderen, gevolgd door de provincies Vlaams-Brabant, Antwerpen, Limburg en West-Vlaanderen. 59 procent van alle aanvragen leidde tot een positieve besluitvorming, 17 procent van de aanvragen staat nog open. Zowel publieke als private actoren benutten dit planningsinstrument, maar het zijn voornamelijk de projectontwikkelaars (69 procent) die er succesvol gebruik van maken. De projectontwikkelaars en vastgoedbedrijven vormen een sterke lobbygroep en sommigen onder hen zien de kans om middels een aanvraag tot principeel akkoord de vrijgave van woonuitbreidingsgebied vlotter te verkrijgen. Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat het principeel akkoord vooral opportuniteiten biedt aan een beperkt aantal ontwikkelaars. Ze zetten het instrument actief in om woonuitbreidingsgebied aan te snijden over de provinciegrenzen heen. Zo kon bijvoorbeeld één projectontwikkelaar 1.151 woongelegenheden op de markt brengen, wat vooral ten koste gaat van onbebouwde ruimte in het buitengebied. Een beleid dat gericht is op kernversterking veronderstelt toch een schaarstebeleid om het overaanbod aan bouwgronden buiten de steden tegen te gaan en dus ook het aansnijden van slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden?

Een aanvraag tot principeel akkoord zou op korte termijn uitsluitend geven over het vrijgeven van een woningbouwproject op het beoogde woonuitbreidingsgebied. De procedure tot het bekomen van een akkoord duurt gemiddeld zeven maanden. De doorloop-

termijn is het langst in de provincie Oost-Vlaanderen, gevolgd door Antwerpen, Limburg en West-Vlaanderen. Helemaal onderaan staat Vlaams-Brabant met 143 dagen. Het principeel akkoord is een voorafname, dus geen vergunning. Pas na zeven maanden kan een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning voor de projectontwikkeling worden aangevraagd. Dit betekent dat de initiatiefnemer ongeveer een jaar na de aanvraag tot principeel akkoord effectief kan starten met de werken. Globaal gezien

kunnen we spreken van een verwaarloosbare tijdspanne in de totale procedure en een snellere start van de ontwikkeling in vergelijking met het doorlopen van de RUP-procedure.

Principeel akkoord biedt onvoldoende rechtszekerheid

Op gebied van kwaliteitscontrole moet de RUP-procedure nog worden doorlopen na aflevering van een positief principeel akkoord. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening formuleert enkel dat de gemeente waarin de aansnijding van het woonuitbreidingsgebied wordt vooropgesteld, gehouden is om binnen een termijn van één jaar na afgifte van het principeel akkoord, een voorontwerp van RUP op te maken.

Deze verplichting biedt geen enkele waarborg dat het RUP er komt, noch dat het binnen een bepaalde termijn definitief wordt vastgesteld. Ondanks de decretale planverplichting van de gemeenten leidt slechts 12 procent van de verleende aanvragen effectief tot

HET PRINCIPIEEL AKKOORD BIEDT VOORAL OPPORTUNITeiten AAN EEN BEPERKT AANTAL ONTWIKKELAARS.



77 PROCENT VAN ALLE BOUWAANVRAGEN BEOOGT EEN ONTWIKKELING VAN WOONUITBREIDINGS- GEBIEDEN IN HET BUITENGEBIED.

de opmaak van een gemeentelijk RUP. Mogelijke verklaring is de voorkeur van de gemeenten voor het gericht inzetten van hun beperkte middelen en hun te grote planningslast (zie ook verder). Geen RUP opmaken voor de herbestemming van het betreffende woonuitbreidingsgebied heeft consequenties voor de eigenaars. Het RUP is namelijk een element om de rechtszekerheid van de eigenaar te waarborgen. We kunnen stellen dat het principieel akkoord niet de rechtszekerheid biedt die het zou moeten bieden.

Doelstelling voorbijgeschoten

Een van de doelstellingen van het planningsinstrument is om meer betaalbare kavels op de markt te brengen. De overheid was van mening dat meer kavels op de markt brengen de betaalbaarheid ten goede zou komen, aangezien het aanbod de schaarse verkleint. Een steekproef moest achterhalen of er effectief een betaalbaarder aanbod op de markt gebracht werd door middel van het instrument. Uit de onderzochte cases bleek dat de verkoopprijs voor bouw kavels gemiddeld 20 en voor een nieuwbouwwoning gemiddeld 16 procent duurder was dan de gemiddelde verkoopprijzen in die gemeente. Het vrijgeven van woonuitbreidingsgebieden middels een principieel akkoord creëerde weliswaar een groter maar daarom nog niet betaalbaarder aanbod. We kunnen dus aannemen dat niet de kopers maar de ontwikkelaars er baat bij hebben. Dit staat wel in scherp contrast met de doelstelling van het instrument.

Duidelijke richtlijnen en afgelijnde procedures: een noodzaak

Inzake het principieel akkoord werd weinig decretaal geregeld en er bestaat ook geen uitvoeringsbesluit. De VCRO specificeert dat de Vlaamse regering nadere materiële en procedurele regels kan bepalen voor de toepassing. Een duidelijk wetgevend kader of procedureverloop ontbreekt nog steeds. Er werd onderzocht of de aanvragen – bij gebrek aan een uitvoeringsbesluit – in elke

provincie op dezelfde manier worden behandeld, volgens welke criteria ze beoordeeld werden en welke procedure werd gevolgd. In eerste instantie lijkt het erop dat alle provincies de aanvragen tot principieel akkoord op een uniforme manier beoordelen, namelijk op basis van de visie in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en de woonbehoefte. Dat woonuitbreidingsgebieden enkel ontwikkeld kunnen worden als die ontwikkeling strookt met de ruimtelijke visie van de gemeente, is een goede zaak. Een aanzienlijk deel van de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen heeft echter de planhorizon inzake woonbehoefte allang bereikt, waardoor de aftoetsing van een aanvraag naar de overeenstemming met het structuurplan geen eenduidig antwoord biedt. Bovendien maakt verder onderzoek duidelijk dat er wel degelijk een ongelijkheid bestaat in de behandeling en beoordeling van de aanvragen tot principieel akkoord. Omdat een duidelijk wetgevend kader ontbreekt, vulde elke provincie dit zelf in en is er van uniformiteit geen sprake. Differentiatie hoeft niet negatief te zijn, maar mag er niet toe leiden dat een aanvraag tot principieel akkoord in de ene provincie anders wordt beoordeeld dan in een andere. Voor een aantal aspecten werden heel wat verschillen gedetecteerd. De vereiste dossiersamenstelling, het verloop van de procedure, de inhoudelijke beoordeling (enkel kwantitatief of ook kwalitatief), het al dan niet aanvaarden van een geactualiseerde woonbehoeftestudie, voorwaarden opnemen in de besluitvorming,... zijn in elke provincie anders geregeld. Dit heeft zijn weerslag op de beslissingstermijnen en de besluitvorming. Een planningsinstrument heeft nood aan duidelijke richtlijnen en afgelijnde procedures om een uniforme behandeling te garanderen en politieke willekeur te vermijden. Het ontbreken van een duidelijk kader laat toe om bij politieke besluitvorming af te wijken van de door de administratie ongunstig beoordeelde principiële akkoorden. Dit verklaart ook gedeeltelijk waarom slechts 12 procent van de verleende aanvragen effectief leidt tot de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Voor sommige van deze dossiers is het niet mogelijk een RUP op te maken omdat ze strijdig zijn met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

Ruimtelijke ontwikkeling is maatwerk

Ruimtelijke ordening gebeurt vanuit een specifieke doelstelling. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening legt de nadruk op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en ruimtelijke kwaliteit. Een goede ruimtelijke ordening is de ruggengraat van een goed functionerende samenleving. Een van de onderzoeksvragen bestudeerde de ruimtelijke impact van het principieel akkoord op ruimere schaal en in welke mate deze aanvragen tot ongewenste ontwikkelingen leiden. De basisvraag is wat we voor ogen hebben bij een (on)gewenste ruimtelijke ontwikkeling en hoe we dat gaan codificeren. Een gewenste ruimtelijke ontwikkeling is maatwerk. Op basis van geselecteerde planologische criteria (ligging tegenover kern, habitatrictlijngebied, watergevoeligheid,...) werd deze vraagstelling verder beoordeeld. Dit sluit niet uit dat de opname van bijkomende criteria het resultaat nog kan verstrengen. Omdat de ruimte in Vlaanderen beperkt is, moeten we de nu al gebruikte ruimte beter benutten. In de eerste plaats moet nieuwe bebouwing zo goed mogelijk aansluiten bij de bestaande stads- en dorpskernen. Ook de kansen en problemen vanuit het gebied zelf werden bekeken. De situatie en de dynamiek in een gebied kunnen immers aanleiding geven tot verandering in ruimtegebruik, ongeacht de bestemming. Zo kan een gebied problemen met water hebben, waardoor het niet wenselijk meer is om het aan te snijden. Alle aanvragen tot principieel akkoord werden grafisch in kaart gebracht. Vanuit de optiek van het voeren van een aanbodbeleid zouden de aanvragen zich grotendeels in het stedelijk gebied moeten situeren. Dit blijkt niet zo te zijn. 77 procent van alle aanvragen beoogt een ontwikkeling van woonuitbreidingsgebieden in het buitengebied. 68 procent daarvan werd gunstig beoordeeld. Middels het principieel akkoord werd dus driftig gebouwd in het buitengebied: maar liefst 340 voetbalvelden aan open ruimte moesten wijken voor bebouwing. Met deze cijfers in het achterhoofd kan je stellen dat dit instrument niet bijdraagt tot de trendbreuk die het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wil bewerkstelligen, namelijk minimum 60 procent woningaangroei in het stedelijk gebied en maximum 40 procent in het buitengebied. Bij alle aanvragen tot principieel akkoord werd nagegaan of het betreffende woonuitbreidingsgebied binnen de grenzen van

mogelijk of effectief overstromingsgevoelig gebied (2014) gelegen was. Uit het onderzoek blijkt dat dit voor 29 procent van de aanvragen het geval was. Als het aansnijden van nieuwe ruimte onvermijdbaar is, moet er vandaag toch over gewaakt worden dat hiervoor de minst kwetsbare ruimte gekozen wordt. Bijna de helft van alle aanvragen zijn geplande ontwikkelingen die op een ongeschikte locatie terechtkomen. Van de ongewenste ontwikkelingen werd 36 procent ongunstig beoordeeld, 17 procent staat nog open en maar liefst 47 procent heeft effectief een gunstige beoordeling gekregen en wordt dus aangesneden voor ontwikkeling. Het onderzoek toont aan dat de ruimtelijke impact van het principieel akkoord aanzienlijk is en dat het instrument substantieel leidt tot ongewenste ontwikkelingen.

Beleidsaanbevelingen

Het Vlaamse ruimtelijk beleid wil de juiste condities scheppen om onze schaarse open ruimte te vrijwaren van bebouwing. De druk op de open ruimte neemt immers toe. Om dit te realiseren is er nood aan een kritische herbeschouwing van ons planningsinstrumentarium. Het onderzoek toont aan dat met een instrument als het principieel akkoord geen degelijk ruimtelijk beleid gevoerd kan worden. Het gaat voorbij aan de ruimtelijke kwaliteit en bevestigt een niet-wenselijke tendens. Bovendien staat dit in schril contrast met de aangekondigde betonstop. Het hoeft geen verder betoog dat het aangewezen is dit instrument af te schaffen. Als het Vlaamse ruimtelijk beleid echt een ommekeer wil realiseren, moet de overheid het woonaanbod op duurzame plaatsen sturen en instrumenten ontwikkelen die dat mogelijk maken. Om te komen tot een beter ruimtelijk beleid in Vlaanderen moeten de juridische achterpoortjes om slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden verder te verkavelen dichtgetimmerd worden. De ambitie om de verdere inname van onbebouwde ruimte af te remmen en op termijn helemaal te stoppen, kan enkel werkelijkheid worden als de Vlaamse overheid dringend werk maakt van een sluitende wetgeving, afgestemd op het planningsbeleid. De evaluatie van het principieel akkoord maakt duidelijk dat een echte kentering onmogelijk is als het instrumentarium om een consequente ruimtelijke ordening te omzeilen niet wordt afgeschaft. Er zal echter politieke moed nodig zijn om harde juridische maatregelen te nemen.