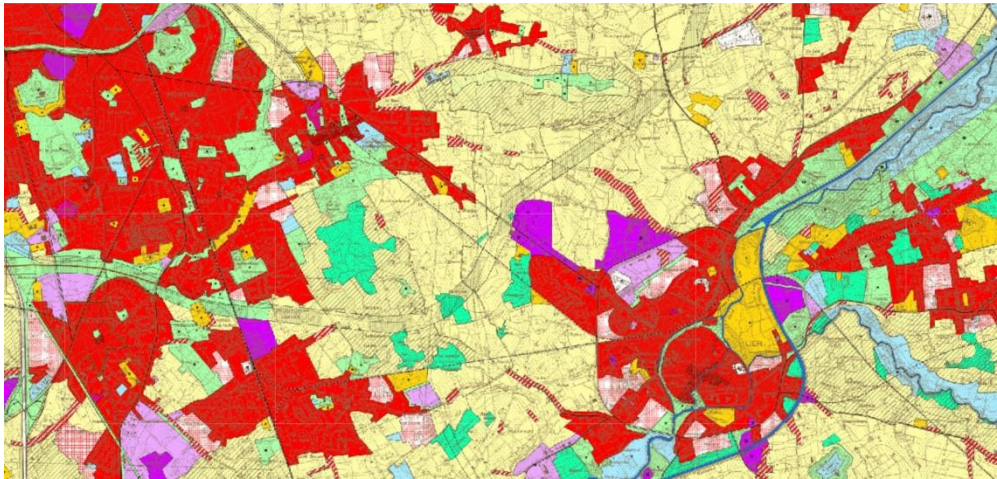


# PLANNING ZONDER PLANNEN?

WERELDDAG VAN DE STEDENBOUW 2020

Verslag door Hans Tindemans



## Inhoud

Inleiding.....	2
Donderdag 19 november - Hoe kunnen we de bouwshift realiseren? .....	4
Marjolijn Claeys .....	4
Matthias Strubbe.....	5
Vrijdag 20 november - Hoe kunnen we ons planningssysteem beter maken? .....	8
Guy Vloebergh.....	8
Tom Coppens .....	9
Jan Bouckaert .....	11
Abel Schumann .....	13
Trees Van der Schoot .....	14
Joris Scheers .....	16
Peter Cabus .....	17
Sofie Vandelannoote .....	18
Isabelle Larmuseau.....	19
Ann Verhetsel.....	20
Verslag deelsessies.....	21
Sessie 1.1 Herbestemmen van slecht gelegen harde bestemmingen.....	21
Sessie 1.2 Beleidsplanning.....	25
Sessie 1.3 Beleidsmatig gewenste ontwikkeling.....	29
Sessie 1.4 Strategie voor de bouwshift.....	32
Sessie 2.1 Afwegen en combineren van instrumenten .....	36
Sessie 2.2 Instrumenten voor kernversterking .....	39
Sessie 2.3 Lasten en voorwaarden .....	41
Sessie 2.4 Planningsprocesmanagement.....	44

## WERELDDAG VAN DE STEDENBOUW 2020

### PLANNING ZONDER PLANNEN?

---

#### Inleiding

Op 19 en 20 november hield de VRP voor het eerst een digitale editie van de Werelddag van de Stedenbouw. Met 350+ deelnemers en tal van interessante lezingen kunnen we van een succes spreken, aldus dagvoorzitter Werelddag en directeur VRP An Rekkers. Tal van lokale besturen willen met veel enthousiasme de bouwshift realiseren. Ze bouwen aan een visie/strategie en zoeken daarbij naar de juiste instrumenten om ze uit te voeren, maar de moeilijkheden die ze tegenkomen zijn talrijk: afwijkingsregels, uitzonderingsregimes, uitzonderingsinstrumentarium, planlast, planschade, .... Tijdens de twee dagen kwam dan ook niet alleen de creativiteit van de praktijk naar boven (o.a. Boechout, Nijlen Veneco, Getestreek, Zemst, ...), maar ook een duidelijke oproep van planners en juristen het planningssysteem te herdenken (zie o.a. Tom Coppens, Guy Vloebergh, Matthias Strubbe, Jan Bouckaert). Het kan eenvoudiger of 'anders ingewikkeld maar beter' zoals Trees van de Schoot (NL) in haar presentatie over de Omgevingswet aangaf. Abel Schumann (OESO) en Joris Scheers (ECTP) benadrukten het belang van andere beleidsdomeinen en vooral van de financiële en fiscale instrumenten in het realiseren van een bouwshift.



Via polls probeerden we tijdens de opening van het event op donderdag en vrijdag bij de deelnemers te polsen hoe zij tegen een aantal 'hot topics' in de planningspraktijk aankijken. Deelnemers gaven aan dat gemeenten onvoldoende middelen hebben om de bouwshift te realiseren, dat planningsprocessen te tijdrovend of te duur zijn, dat er heel wat gemeenten nog twijfelen of helemaal niet van plan zijn om een beleidsplan op te maken ...

Aan het einde van de Werelddag op vrijdag werd duidelijk dat er heel wat werk op de plank ligt in 2021. Er is het komende jaar dan ook een opportuniteit om te sleutelen aan de regelgeving en het globale planningssysteem. Er kwamen een paar duidelijke oproepen: laat ons het Vlaamse COVID-Relanceplan aangrijpen om versneld de omslag in ruimtelijk beleid te maken: meer open ruimte, meer ontwikkelingen op de juiste plek. Laat ons in 2021 ook een schrapsessie houden in de VCRO (zoals vooropgesteld in het Vlaams regeerakkoord), laat ons het Instrumentendecreet herdenken met een haalbare en betaalbare aanpak van de planschade en laat ons werk maken van ambitieuze ruimtelijke beleidskaders en gebiedscoalities om duurzame ruimtelijke ontwikkelingen op het terrein te realiseren, ... en laat ons verbeteringen aan het planningsproces via complexe projecten of een omgevingsbesluit niet vergeten.

In wat aan bod kwam tijdens de Werelddag zit de kiem van een transitie van ruimtelijke planning naar omgevingsplanning zodat we beter de uitdagingen van de 21<sup>ste</sup> eeuw aankunnen. Niet louter inzetten op behoud of bescherming, maar ook het verbeteren van de omgevingskwaliteit moet de basis zijn van elk ruimtelijk project, plan en beleid. Dit alles vereist eerst en vooral een mental shift zoals Marjolijn Claeyls stelde.

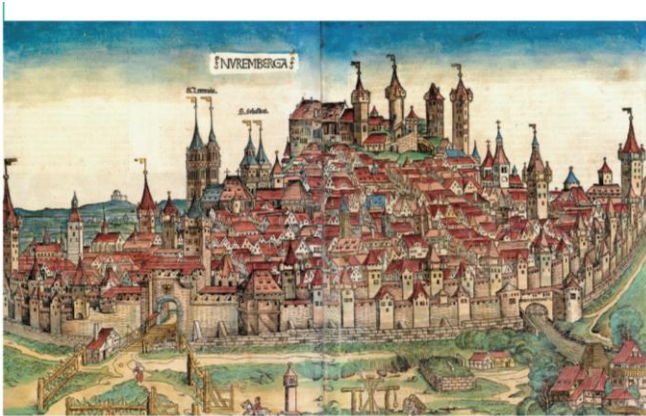
Dank aan de sprekers, VVOR en het departement Omgeving van de Vlaamse overheid voor de fijne samenwerking.

## Donderdag 19 november - Hoe kunnen we de bouwshift realiseren?

### Marjolijn Claey's

*Voorland – Wat is de opdracht voor lokale besturen?*

Volgens Marjolijn Claey's, ruimtelijk planner en zaakvoerder van studiebureau Voorland, is de bouwshift in hoofdzaak een mental shift. Ten eerste moeten we de negatieve connotatie rond de bouwshift ombuigen in een positieve benadering. Gewestplannen werden opgemaakt in tijden van overvloed en groei, vandaag moeten we bewust omgaan met schaarste. We zitten niet langer in een tijdperk van groei-economie, maar wel van circulaire economie en ook in ons ruimtelijk handelen moeten we het circulair denken inbouwen. We gaan verder aan de slag met de al ingenomen ruimte. We nemen geen nieuwe, onbebouwde ruimte in en versterken de nog resterende open ruimte. Dat hoeft geen negatief verhaal te zijn, het is net een opportuniteit die uitnodigt tot creativiteit en efficiëntie en net kan bijdragen tot meer kwaliteit.



<< en een mentaliteit van circulair ruimtegebruik

Marjolijn maakte de parallel met de stadswallen in de middeleeuwen. We hebben nood aan een scherpere grens tussen open ruimte en bebouwde ruimte. Het leidt tot circulair denken: de reeds ingenomen ruimte herbenutten volgens de noden die er zijn. De ruimte binnen de stadswallen zijn nooit af, maar vragen om continue verbeteringen. De stadswal leidt er ook toe dat de bebouwde ruimte de juiste densiteit krijgt die de levendigheid bevordert. De bouwshift moet ons net als een imaginaire stadswal beschermen. Ze moet ons in staat stellen de uitdagingen inzake klimaat, gezondheid, mobiliteit, ... het hoofd te bieden. Deelnemers maakten in de chat duidelijk dat dit verhaal ook al vervat zat in het RSV. De afbakeningen van de stedelijke gebieden waren een poging om planologische stadswallen te bouwen. De urgentie voor behoud van open ruimte is vandaag echter zo groot, dat we verder moeten durven denken dan de planologie. We kunnen geen onbebouwde ruimte meer aansnijden, ongeacht de bestemming. De bestaande bebouwde ruimte bepaalt de imaginaire stadswal van de 21<sup>ste</sup> eeuw.

De bouwshift heeft dus een dubbele agenda: het is een verhaal van openruimtebescherming en van kernversterking. De bouwshift hangt onlosmakelijk ook samen met de demografische transitie. Heel wat bewoners in de verkavelingswijken wonen in een te grote woning; de gezinsevoluties nopen tot veel meer kleinere woningen. De oudere bewoners uit verkavelingswijken en jongeren hebben meer nood aan compactere woningen. De verkavelingswijken moeten vanuit een circulaire benadering herdacht worden en kunnen dus mits aanpassingen dienen voor nieuwe bewoners (o.a. jonge gezinnen) met meer ruimtebehoefte. Die uitdaging ligt er in om de verkavelingsvernieuwing te verbinden aan andere beleidsopgaves zoals zorg, energie, klimaat, water, mobiliteit, ....



Ten tweede benadrukte Marjolijn dat we een shift moeten maken in onze houding. Bouwshift kan als je wil. Lokale besturen die er prioriteit van willen maken, hebben voldoende middelen ter beschikking. Dat blijkt ook uit het programma van deze Werelddag. Het vraagt moed, tijd, energie, creativiteit, maar de instrumenten zijn ter beschikking. De bouwshift vergt dus vooral een (pro-)actieve houding van lokale besturen.

## Matthias Strubbe

### *LDR – juridische uitdagingen*

Matthias Strubbe, advocaat bij LDR Advocaten in Omgevingsrecht, wijst op het grote – en steeds toenemende ruimtebeslag in Vlaanderen. Dat ruimtebeslag is voor een groot deel te wijten aan de gewestplannen, die elke vierkante meter een specifieke bestemming hebben gegeven. Bovendien hebben deze gewestplannen een aantal specifieke problemen gecreëerd of verder in de hand gewerkt, die in het buitenland nagenoeg niet voorkomen, zoals de lintbebouwing en het grote aanbod aan woonuitbreidingsgebieden. De structuurplanning heeft dat probleem niet kunnen oplossen, zodat met de strategische visie BRV men een volledig nieuwe weg wou inslaan: op (korte) termijn evolueren naar een bijkomend ruimtebeslag van 0 hectare per dag. De Codextrein vormt een eerste aanzet, door bv. maatregelen te introduceren om het ruimtelijk rendement te verhogen. Intussen zijn evenwel veel verschillende wagonnetjes van deze 'trein' ontspoord door arresten van het Grondwettelijk Hof. Verschillende andere initiatieven voor de versterking van de open ruimte kwamen er (nog) niet of haalden de eindmeet niet (bv. Instrument decreet, decreet woonuitbreidingsgebieden en decreet meest kwetsbare bossen).



## Bouwshift in Vlaanderen Juridische context en uitdagingen



Matthias Strubbe  
LDR Advocaten

In deze context gaan lokale besturen creatief op zoek naar nieuwe oplossingen. Kijk bijvoorbeeld naar de vele gemeentes die proberen via de figuur van Beleidsmatig Gewenste Ontwikkeling (BGO) ontwikkelingen tegen te houden. Helaas is de wijze waarop BGO wordt toegepast niet steeds juridisch correct. De opmaak van een RUP – in uitvoering van een beleidsvisie/plan – is nog steeds het meest geëigende instrument om de bouwshit te realiseren omdat enkel dit instrument toelaat te herbestemmen. De opmaak en toepassing van een beleidsvisie kan echter – mits dat op een juiste manier gebeurt – een goede oplossing zijn in afwachting (of in aanvulling) van een RUP.

Dat heel wat gemeenten terugdeinzen om te kiezen voor een beleidsplan of RUP heeft te maken met volgende factoren:

- Vaak lange duurtijd (al gauw twee en een half jaar)
- Europeesrechtelijke verplichtingen verzwaren de procedure (plan-MER-richtlijn, Habitatrichtlijn, Dienstenrichtlijn, ...)
- 'Spook van de planschade'. Gemeenten vrezen hoge planschade, maar dat valt meestal nog mee omwille van de 50m-regel en de vergoeding van 80% van het verschil tussen de huidige waarde en de initiële aankoopwaarde. Bovendien zorgt de procedure via de rechtbank dat er slechts zelden effectief wordt uitbetaald. De vrees voor hoge planlast in de huidige regeling is dus onterecht, maar dat zou kunnen veranderen wanneer de nieuwe procedure uit het Instrumentendecreet van kracht zou gaan.
- Bij de opmaak van RUP's is men vaak gebonden aan beleidsopties uit de structuurplanning, waar men niet zomaar kan van afwijken.
- (Lange) juridische procedures zorgen voor onzekerheid.
- Een RUP wijzigt louter de bestemming, maar niet de eigendomssituatie. Zeker in een situatie met bebouwing zijn er nog zonevremde basisrechten, functiewijzingen, ... mogelijk. In dergelijke gevallen kunnen overheden dan ook beter overgaan tot verwerven en niet louter herbestemming.

Beide key note sprekers stellen vast dat lokale besturen tegen heel wat muren oplopen in het realiseren van de bouwshift, maar beiden benadrukten dat mits creativiteit en mits een uitgekiende combinatie van instrumenten, de bouwshift echt wel mogelijk is. De sprekers sloten dan ook af met een oproep om vol ambitie en energie werk te maken van de bouwshift.

In de keuzesessies komen inspirerende voorbeelden aan bod en worden tips gegeven die lokale overheden moeten helpen de ruimtelijke transitie te realiseren. Er wordt nadruk gelegd op de opbouw van een uitgerichte strategie: vanuit een goed onderbouwde visie de juiste instrumenten inzetten en acties uitrollen die finaal leiden tot de effectieve realisatie van de bouwshift.



## Vrijdag 20 november - Hoe kunnen we ons planningssysteem beter maken?

Tijdens deel 1 van de Werelddag vernamen we al dat veel gemeenten worstelen met hun ruimtelijk beleid. In deel twee maken we de analyse van de probleempunten en verkennen we pistes om ons planningssysteem te optimaliseren.

**HET IS GEWOON  
LEKKERDER DWEILEN  
ALS JE WEET  
DAT ONDERTUSSEN  
TENMINSTE  
IEMAND PROBEERT  
DE KRAAN TE  
REPAREREN**

*Loesje*

### Guy Vloebergh

*Omgeving cvba/UA*

Guy Vloebergh en Tom Coppens beten de spits af op vrijdag met een ontnuchterende analyse over hoe het komt dat 'urban sprawl' zich, ondanks het ambitieuze en grensverleggende RSV 1997 en het decreet ruimtelijke ordening van 1999, de voorbije decennia nog steeds ongehinderd kan doorzetten in Vlaanderen. De verklaring vinden ze in het feit dat ons planningssysteem wordt ondermijnd door: (1) generieke en specifieke afwijkingsregels (werken van algemeen belang, zonevreemde functiewijzigingen, afwerkingsregels, ...), (2) uitzonderingsregimes (basisrechten zonevreemde constructies, zonevreemde functies in landbouwgebied, ...) en (3) uitzonderingsinstrumentarium (planologisch attest, principieel akkoord, ...).

We stellen ook vast dat het gewestplan opnieuw belangrijker wordt. In de wet van 1962 waren inrichtingsinstrumenten ingeschreven (verkavelingen, BPA's, ...), maar die zijn ondertussen sterk verouderd, dus zou het logisch zijn deze planmatig te herzien. Maar omdat er is gekozen voor afwijkingsregels betekent dit dat we terugvallen op het gewestplan en op het KB van 28/12/72.

De [Pano-reportage 'Riolering, nu'](#) van begin november bracht aan het licht dat 400.000 woningen in Vlaanderen niet zijn aangesloten op de riolering. Dat dit mogelijk is, heeft te maken met de criteria van uitgeruste weg die begin jaren 2000 werden geminimaliseerd in het decreet waardoor enkel beperkte verharding en elektriciteit volstond, maar riolering e.d. niet. Een gedeelde verantwoordelijkheid van (1) Vlaanderen (bepaling van uitgeruste weg), (2) van de gemeente die uiteindelijk toch heeft toegelaten te bouwen zonder aansluiting op riolering en (3) van de bewoners zelf.

Dit maakt duidelijk dat we het met een mental shift alleen niet gaan redden. We hebben ook strengere regelgeving nodig. De conclusie is dan ook streng. Een ambitieus, sturend en vooral optimistisch ruimtelijk beleid is 25 jaar later verzand in een 'afwijkingscultuur'. Het individuele belang komt vandaag voor het algemene belang. Er is een kloof ontstaan tussen het vergunningenbeleid en het planningsbeleid, een spagaat die niet vol te houden is. Deze afwijkingscultuur ontwikkelt zich dankzij een toenemende complexiteit van de regelgeving. Een 'versmachtende' verjuridisering is het gevolg. Gemeenten en stedenbouwkundigen steken hier dus zoveel tijd en energie in dat lokale besturen er nog nauwelijks toe komen om een visie en plannen op te maken.

## Een ontzuenderende analyse (4)

- Een ambitieus, sturend en vooral optimistisch ruimtelijk beleid (rond de eeuwwisseling) verzand in de huidige 'afwijkingscultuur'
- Deze afwijkingscultuur ontwikkelt zich dankzij een toenemende complexiteit van de regelgeving
- Een 'versmachtende' verjuridisering is het gevolg



Het is tijd om terug aanknopen bij een ambitieus ruimtelijk beleid zoals dat 25 jaar geleden werd geïnitieerd. Een belangrijke kapstok daarvoor kan gevonden worden op internationaal niveau. Sinds 2015 heeft de 'international community' verschillende sleutelakkoorden gesloten zoals de 2030 Agenda for Sustainable Development met SDG's, het klimaatakkoord van Parijs, de UN Habitat New Urban Agenda, de Sendai Framework for Disaster Risk Reduction en de Addis Ababa Action Agenda rond 'collectivity'. Die internationale akkoorden maken dat ['The decade of Action'](#) nu aanbreekt. Een omslag is nodig om de vooropgestelde doelstellingen tegen 2030, 2040 en 2050 te halen. België en Vlaanderen dragen ook een verantwoordelijkheid om al deze internationale doelstellingen te helpen realiseren. We zullen dus ook ons planningssysteem op punt moeten stellen om deze doelstellingen te halen.

### Tom Coppens

UA

We zien op het terrein dat de veranderende demografie een belangrijk gegeven en opportuniteit is. De gezinsverdunding en verouderende bevolking maakt dat er nood is aan meer kleinere en aangepaste woningen, maar er is een mismatch in vraag en aanbod, want het huidige woningbestand bestaat voor  $\frac{3}{4}$  uit open en halfopen bebouwing. Ons bestaand woonpatrimonium is vaak veel te groot en voldoet niet aan de eisen op vlak van energie en ander comfort. De voorbije jaren zetten de ontwikkelaars daarom massaal in op appartementen. Ruimtelijk rendement wordt wel gerealiseerd, maar zeker niet altijd op de juiste plaats en conform de werkelijke (zorg)behoeften. Bovendien voegen concepten zoals "jumbofermettes" niets toe aan de kwaliteit van een dorpskern.

Er is dus een grote ontwikkelingsdynamiek. Doordat er veel vergunningsvragen binnen komen bij gemeenten en doordat buurtbewoners vaak – al dan niet terecht – protest aantekenen, zorgt dit voor heel wat kopzorgen bij lokale besturen. Gemeenten zijn vooral bezig met “brandjes blussen” (vergunningen), wat heel veel energie en tijd opsloort die niet aan visie- of planvorming kan worden besteed.

Het BRV wil verdichting stimuleren om bijkomende ruimtebeslag te vermijden, maar in praktijk zien we zowel verdichtingsprojecten in de kern als bijkomende verkavelingen of industriegebieden op greenfields. Tegengaan van bijkomend ruimtebeslag kan door herbestemming, maar opmaak van RUP's kent weerstand omwille van tijd, kost, juridische onzekerheid, ... Er is enorme nood aan nieuwe planningskaders, maar de planning is stilgevallen. De laatste 10 jaar zijn er nog nauwelijks nieuwe of herziene plannen opgemaakt.

Veel gemeenten zijn in dubio of ze wel een beleidsplan zullen opmaken (zie ook de bevraging bij de deelnemers aan de Werelddag). Bovendien zagen we in de bevraging gisteren dat er nog steeds gemeenten kiezen voor structuurplannen i.p.v. beleidsplannen. Het is een teken aan de wand, want die beleidsplannen waren net bedoeld om flexibeler te kunnen zijn. Nu blijkt dat dit toch niet minder complex is en bovendien moet ook een milieueffectenrapportage opgemaakt worden. Met beleidsplanning is het zelfs nog complexer geworden en de procedurelast is dus niet verminderd. Gemeenten zijn daarom terughoudend om plannen (Beleidsplan, RUP) op te maken. Er komen allerlei nieuwe initiatieven: bouwpauses, gabarietenplan, ... Misschien interessante concepten, maar er gaat energie verloren aan het warm water heruitvinden en de keuzes zijn juridisch niet altijd even robuust. BGO zijn veelal pseudo-alternatieven.

Er is nu vooral Vlaams leiderschap nodig om gemeenten wel over de streep te trekken om aan planning te doen om zo de noodzakelijke bouwshift te kunnen realiseren, maar vooral ook om zelf actie te ondernemen. De transitie naar minder ruimtebeslag is een huzarenstuk, dat je niet kan overlaten aan 300 gemeenten.

We voelen de nood om het planningssysteem te herdenken zodat planologische beslissingen juridisch robuust kunnen zijn. De huidige manke relatie tussen strategische plannen en verordenende plannen moeten we eens goed overdenken. Verschillende pistes kunnen bekeken worden: bv. een systeem in lijn met de omgevingsplanning in Nederland of een aanpak zoals in de Angelsaksische landen waarbij bestemmingsplannen geen verordenend karakter hebben. Ook in Wallonië hebben lokale bestemmingsplannen geen verordende kracht meer. Zelfs het afschaffen van het Gewestplan valt te overwegen. In het kader van het BWMSTR-label “Inspire to expire” hebben experts daarvoor de krijtlijnen uitgetekend. Er is nog verder studiewerk nodig, maar helemaal ondenkbaar is het niet. In ieder geval zouden we minstens 3/4<sup>de</sup> van de harde bestemmingen moeten kunnen herbestemmen.

Tot slot, de capaciteit bij lokale besturen moet verbeteren. De ruimtelijke transitie is een complex verhaal en dus moet ook lokaal de nodige expertise en middelen aanwezig zijn. Een partnerschap zoals het Beleidsplan Ruimte vooropstelt, vergt ook gelijkwaardige partners. Daarom moeten we investeren

in de opbouw van lokale expertise. Doordat de opleidingsvereisten zijn verlaagd rekruteren de gemeenten niet de planologen die ze eigenlijk hard nodig hebben.

Tom Coppens en Guy Vloebergh vatten de opgave samen in volgende vijf werven:

- Breng de regelgeving terug tot haar essentie
- Vereenvoudig door in de VCRO te schrappen ("het zakboekje ruimtelijke ordening is 5.000 pagina's dik, dus dat krijg je niet in je zak")
- Schrap de niet-gerealiseerde bouwmogelijkheden van de gewestplannen (buiten de stedelijke gebieden). Dit zou een echte game changer kunnen zijn.
- Herstel het vertrouwen en een duidelijke taakverdeling tussen de drie beleidsniveaus.
- Herdenk het planningsysteem. We moeten niet af van de tweedeling beleidsplannen en verordende plannen, maar we moeten wel meer in de richting van omgevingsplanning. We hebben wel een omgevingsvergunning, maar we moeten ook de stap zetten naar meer integrerende omgevingsplanning (visies). Dan zal ook de projectplanning en vergunningverlening efficiënter en effectiever kunnen verlopen.
- Investeer in lokale capaciteit

## Jan Bouckaert

### *Stibbe Advocaten - Hoe omgaan met de juridisering van het ruimtelijk beleid?*

Jan Bouckaert start zijn lezing met een pleidooi voor meer kruisbestuiving tussen planologen en juristen. Momenteel bevinden ze zich nog te veel in gescheiden habitats. Het is van maatschappelijk belang dat de twee elkaar – zoals op de deze Werelddag – wat meer opzoeken. Indien meer inzicht en empathie in planning ontstaat bij juristen, kunnen we er misschien toe komen dat al te rigide rechtspraak kan worden vermeden. Het recht heeft een maatschappelijke doelstelling en dat is een andere doelstelling dan louter het recht.

Hij buigt zich over het vraagstuk of we een al te rigide planning hebben en is daarbij ook getriggerd door "Inspire tot expire", waarin de vraag wordt gesteld of we het gewestplan overboord kunnen gooien. Jan Bouckaert gaat daarbij in op drie topics: (1) de problematiek van de planschade, (2) Planlast en Plan-MER en (3) Bestemmingsplicht.

#### Planschade

Volgens de rechtspraak (Grondwet en EVRM) is er in beginsel geen recht op een vergoeding voor erfdiensbaarheden van algemeen nut die eigendomsbeperkingen opleggen, tenzij bij onteigening. Er zijn twee uitzonderingen: (1) een quasi-onteygening (wanneer de beperking zodanig verregaand is dat je niet veel meer kan doen met je eigendom) en (2) als de overheid beslist toch een vergoeding te voorzien. De planschaderegeling is zo'n beleidskeuze. De wetgever was van oordeel dat de minwaarde door nieuwe bestemming niet billijk is voor de eigenaar. Vandaag is de planschaderegeling vrij strikt: men krijgt een vergoeding voor de waardevermindering en die is 80% van het verschil tussen de actuele verwervingswaarde en de waarde na herbestemming. Die wordt bepaald op basis van de index consumptieprijzen. Het vastgoed heeft een grotere waardestijging doorgemaakt. De planschadevergoeding is dus beperkt, zeker gezien de 50m-regel. Via het Instrumentendecreet wil de Vlaamse

regering die regel aanpassen. De redenering luidt dat als er geen correcte vergoeding tegenover staat, er ook geen draagvlak zal zijn voor de bouwshift. In het ontwerpdecreet gaat men daarom voor 100% vergoeding en vervangt men de geactualiseerde verwervingswaarde door de venale waarde (de huidige marktwaarde). Ook de 50m-beperking laat men los. M.a.w. er wordt een zeer royaal vergoedingssysteem voorgesteld. Dat is een beleidskeuze, geen juridische verplichting. De vraag die velen zich daarbij stellen is of de bouwshift dan wel nog betaalbaar en haalbaar is.

Er zijn zeker andere pistes. Als je met buurlanden vergelijkt dan zien we grote verschillen. In het centralistische Frankrijk is er zelfs geen planschade. In Duitsland geldt de "Situationsgebundenheit". M.a.w. hoe heeft de eigenaar zich gedragen? Heeft hij iets gedaan met de bestemming? In Nederland is er nog een ander systeem, maar daar wordt ook rekening gehouden met de houding van de eigenaar. Kortom, het is zeker geen juridische noodzaak om hoge planschade uit te betalen en er zijn diverse billijke systemen te bedenken. Het is dus een politieke keuze en gezien het maatschappelijk belang vergt dit dus een grondig politiek debat in het parlement.

#### Plan MER plicht

De omvang van de MER is een struikelblok. Het is als een kubus van Rubik bijzonder complex. Als er iets fout is met het plan-MER draag je dat mee tot op het vergunningsniveau met de onwettigheid van vergunningen tot gevolg. De Vlaamse administratie is dus zeer ontmoedigd door rechtspraak van de Raad. Er worden nog nauwelijks planningsinitiatieven genomen. De plan-MER-vereiste is gebeiteld in Europese richtlijnen. Het toepassingsgebied van de richtlijn is heel ruim én de rechtspraak van het hof van justitie maakt het nog ruimer. Hier kunnen we niet zomaar onderuit. Toch betekent dit geenszins dat er een verplichting is om plan-MER's van duizenden pagina's op te maken. De wet verwacht een "beknpte vergelijking van de alternatieven" die uiteraard wel goed moeten onderbouwd zijn. Dat is dan ook de reden dat de Raad van State hier ook zoveel belang aan hecht.

Indien we iets willen doen aan de planlast, dan zou de inhoud van beleids- en bestemmingsplannen beter tot de essentie worden herleid, zodat ook het onderzoek daarop kan worden toegespitst. Het RUP bevat nu bestemmings-, inrichtings- en beheersvoorschriften. Milderende maatregelen uitvoeren kan bijvoorbeeld via beheersvoorschriften. Enkel werken met bestemmingsvoorschriften zou planning al minder zwaar en complex maken.

Kunnen we het gewestplan afschaffen? Moet je iedere cm<sup>2</sup> een bestemming geven? Het antwoord is genuanceerd: we kunnen het gewestplan afschaffen, maar de rechtspraak van de Raad van State stelt wel dat eenieder recht heeft op een planbestemming. Niets belet evenwel de wet te wijzigen. We dragen in Vlaanderen weliswaar de erfenis van de gewestplannen mee, maar als we naar de ons omringende landen kijken, dan zien we dat dit niet de enige optie is om aan ruimtelijke planning te doen.

In Nederland zijn de bestemmingsplannen op gemeentelijk niveau de belangrijkste. In de voorschriften van de bestemmingsplannen worden overigens enkel elementen opgenomen die als 'ruimtelijk relevant' worden beschouwd. In Nederland speelt ook het principe van "borging" een groot belang: een bestemmingsplan dat niet uitvoerbaar is en waarvan de haalbaarheid niet kan worden aangetoond, zal in principe de toets van de Nederlandse Raad van State niet doorstaan. Ook kennen

de Nederlandse bestemmingsplannen een aantal zgn. “binnenplanse instrumenten” die erop gericht zijn om de nodige flexibiliteit voorop te stellen (bv. tijdelijke bestemmingen, wijzigingsplannen, aanwijzing van moderniseringsgebieden, binnenplanse ontheffingen en nadere eisen...). Planning veronderstelt niet dat alles ‘gebetonneerd’ is. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen stedelijk gebied en open ruimte.

In Duitsland is het niet steeds verplicht om een gewestplan op te maken. Grote delen van het grondgebied hebben geen bestemming, maar kennen wel een algemeen bouwrecht. In Duitsland ontwikkelt de federale overheid (Bund), in samenwerking met de deelstaten, richtlijnen voor de ruimtelijke ontwikkeling van het land als geheel of voor gebieden van nationaal belang die de grenzen van de staten overschrijden. In het Verenigd Koninkrijk hebben de bestemmingsplannen dan weer geen verordenende kracht, bestemmingen worden er niet in verankerd. De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening speelt een veel grotere rol in het vergunningenbeleid. Daartegenover staat dan natuurlijk wel weer het checks and balances systeem.

M.a.w., het idee dat we zonder gewestplan zouden kunnen is nog niet zo gek. Maar wat moet er dan in de plaats komen? Ieder land heeft zijn eigen (plannings)cultuur. De vraag rijst of al te open bestemmingsgebieden in een bestuurscultuur als die van Vlaanderen wel op dezelfde manier zouden werken als in Nederland of in het Verenigd Koninkrijk? De bouwshift vergt dus inderdaad een mentale shift, maar met een mentale shift alleen gaan we er in Vlaanderen niet komen: goede wetgeving steunt op maatschappelijk draagvlak, beide bestuiven elkaar. Planning zonder plannen is in Vlaanderen dus niet aan de orde.

## **Wat kunnen we leren uit het buitenland?**

### **Abel Schumann**

*OESO - ‘The governance of land use in OECD countries: policy analysis and recommendations’*

Abel Schumann is economist in the Public Governance and Territorial Development Directorate bij de OESO. Hij is co-auteur van de studie [‘The governance of land use in OECD countries: policy analysis and recommendations’](#). Hij deelt met ons de belangrijkste inzichten uit deze studie.

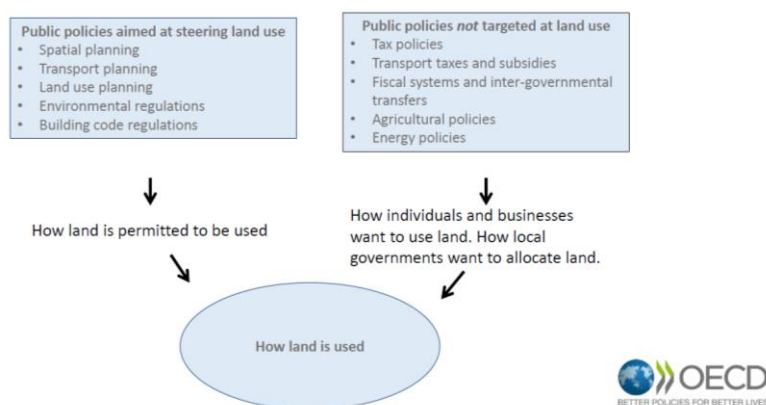
Hij start met enkele algemene beschouwingen over ruimtelijke evoluties in de OESO-landen. Een eerste vaststelling is dat er heel wat wordt ontwikkeld op plaatsen waar overheden het vanuit duurzaamheids-overwegingen liever niet zien gebeuren. In steden is er een duidelijk tekort aan woningen terwijl in meer landelijke regio’s een overaanbod groeit. Een studie voor de VS berekent dat het tekort aan huisvesting in de meest productieve steden leidt tot een vermindering van bijna 10% van het BNP. M.a.w., een inadequaat ruimtelijk beleid heeft serieuze economische consequenties. Urban sprawl haalt het ook nog steeds van verdichting in Europa. Op basis van de meest accurate gegevens zien we dat minder dan 0.1% van het grondgebied onderhevig is aan verdichting.

Ondanks de vele verschillende planningssystemen en -culturen worstelen de meeste landen met dezelfde uitdagingen:

- Tijdrovende planningsprocessen en rigide plannen
- Te weinig effectieve samenwerking/coördinatie op stadsregionaal niveau
- Te weinig afstemming tussen diverse overheden
- Nauwelijks ex-post monitoring en evaluatie van plannen
- Beperkte afstemming tussen planning en andere beleidsdomeinen met tegenstrijdig beleid tot gevolg

De OESO onderzocht ook op welke wijze de overheid het meest effectief ruimtelijk beleid kan voeren. De conclusie van deze studie is dat planners en beleidsmakers zich niet mogen blindstaren op de planningsinstrumenten alleen. Ruimtelijke ontwikkelingen wordt beïnvloed door een breed spectrum aan beleidsincentives gaande van belastingen, mobiliteitsbeleid, huisvesting, ... Door een gebrek aan afstemming tussen die verschillende beleidsdomeinen bestaat er heel wat tegenstrijdig ruimtelijk beleid. We zien dan ook dat ruimtelijk beleid vaak wordt tegengewerkt door keuzes uit andere beleidsdomeinen. Meer coördinatie is nodig. Een effectief ruimtelijk beleid is een beleid waarbij ook in andere beleidsdomeinen ruimtelijke aspecten doordacht worden meegenomen.

## How public policies influence land use



Een belangrijk aandachtspunt is de fiscale en financiële stimuli voor lokale besturen, burgers en bedrijven. Wanneer gemeenten veel van hun inkomsten halen uit extra bedrijvigheid of inwoners, zullen zij ook getriggerd zijn om steeds meer te gaan ontwikkelen. Als burgers of bedrijven niet moeten meebetalen voor (verkeers)infrastructuur of nutsvoorzieningen dan missen ze prikkels om zich te vestigen waar al voorzieningen aanwezig zijn. In de studie is dan ook een hele lijst van mogelijkheden gegeven om fiscaal te sturen in functie van een compacte, duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

## Trees Van der Schoot

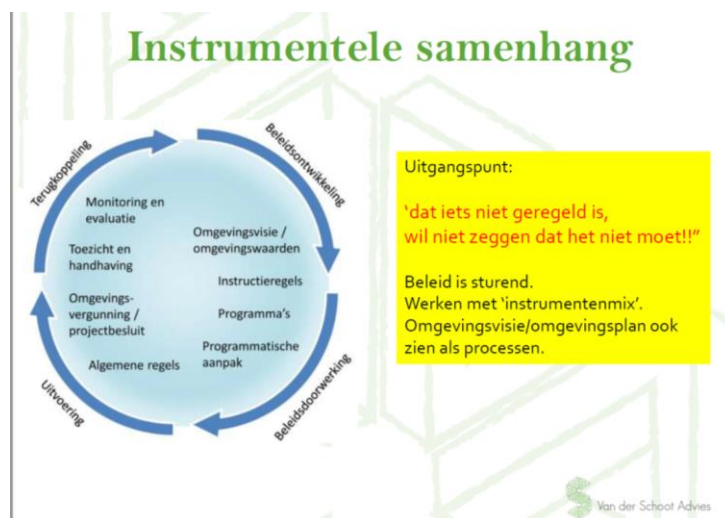
*Omgevingsplanning uit Nederland*



Trees van der Schoot heeft een bureau voor ruimtelijke ordening en duurzaamheid en werkt mee aan de implementatie van de Omgevingswet bij verschillende Nederlandse gemeenten, schrijft hierover boeken en is dus uitstekend geplaatst om ons inzichten te geven in de implementatie van de Omgevingswet in Nederland.

Met de Omgevingswet wil de Nederlandse overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Tientallen wetten en honderden regels worden gebundeld in één nieuwe wet. De wet betekent een aanzienlijke inhoudelijke reductie van regels op domeinen als water, lucht, bodem, natuur, infrastructuur, gebouwen en erfgoed en een betere afstemming op sociale aspecten (gezondheid in een brede betekenis, toegankelijkheid openbare ruimte). De Omgevingswet is er in Nederland gekomen om een aantal maatschappelijke doelen beter te kunnen realiseren, maar ook met het oog op een aantal organisatorische verbeterdoelen. De ambities zijn hoog. Onder het motto 'eenvoudig beter' wil men tegelijk komen tot deregulering (loslaten), digitalisering en decentralisering. Intussen is het duidelijk dat de wet de inhoud niet minder complex kan maken, maar dat er op het organisatorische vlak (de verbeterdoelen) wel wat mogelijk is.

Ondanks alle problemen en het herhaaldelijke uitstel van de Omgevingswet, ziet Trees van der Schoot toch nog steeds de voordelen van de Omgevingswet in. Het is immers duidelijk dat de maatschappelijke uitdagingen waar we met z'n allen voor staan een andere aanpak vergen. We moeten de slag maken van een sectorale aanpak naar een gezamenlijke aanpak én, niet onbelangrijk, burgers mee betrekken door vroege participatie. De wet vraagt een erg integrale benadering waardoor de inhoudelijke uitwerking van plannen is veranderd. Door veel meer de maatschappelijke doelen voorop te stellen waarin de omgevingswaarden moeten worden gewaarborgd, krijg je heel vernieuwende en duurzame plannen. Door naast omgevingskwaliteit ook expliciet bescherming én bevordering van gezondheid voorop te stellen krijg je ambitieuze plannen. Zo wordt kwaliteit niet steeds afgewogen t.o.v. de functies, maar worden ook functies aangepast aan de kwaliteit van de leefomgeving.



Vernieuwend is ook de instrumentele samenhang met de beleidscyclus: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, beleidsuitvoering en terugkoppeling. Het bestemmings- of omgevingsplan zit nu bij uitvoering, terwijl we vroeger dachten dat het een sturend instrument was. Nu zijn de maatschappelijke doelen sturend! Niet de regels, maar het beleid is sturend en regelgeving is één van de instrumenten om de maatschappelijke doelen te behalen. Dit is toch heel belangrijk om te beseffen, want het is dus niet omdat het niet geregeld is, dat het niet hoeft!

Een mooie wet is nog geen mooie praktijk. Echt resultaat is een zaak van enthousiaste mensen die vechten voor die maatschappelijke doelen en daar alles aan doen om dat te realiseren. We kunnen er niet omheen dat dit om veel vertrouwen en samenwerking vraagt tussen overheden (onderling), burgers en maatschappelijke actoren. En net als in Vlaanderen kent Nederland een afwijkingscultuur. Trees van der Schoot haar nieuwe boek zal daarover gaan. Ook de Nederlandse wet ruimtelijke ordening werd/wordt niet altijd en geheel toegepast als beoogd. Haar stelling is dan ook dat daar bij de Omgevingswet oog voor moet zijn, want anders loopt het fout. Meer sturing via beleid vraagt ook in Nederland een grote cultuuromslag. Een sterke overheid waar de burger vertrouwen in heeft is dan essentieel. De burger die mee werkt aan het maatschappelijk belang evenzeer.

Niettemin wenst Trees van der Schoot ons ook een mooie wet toe en geeft daarbij volgende tips:

- Zorg voor een goed verhaal
- Accepteer de complexiteit (dus ook afwijkingen horen erbij)
- Zorg dat iedereen het snapt, want burgers moeten er mee werk van maken (zie bv. aanpak Omgevingsvisie Hoeksche Waard)
- Maak de cultuuromslag al doende.

## **Joris Scheers**

### *ECTP – reflectie*

Vanuit zijn ervaring binnen het netwerk van European Council of Spatial Planners (zo'n 28 ruimtelijke vakorganisaties uit 24 landen, waarvan de VRP er één is) kan Joris Scheers de algemene bevindingen die Abel Schumann bracht beamen. In heel Europa worstelt ruimtelijke planning met het instrumentarium. Ondanks de vele verschillen in wetgeving, cultuur en professionaliteit van de planningspraktijk komen veel zaken terug. Zo is onze bestuurlijke complexiteit niet zo uniek als we vaak denken. Overall kampt men met juridisering en tijdrovende processen die te rigide zijn. De verdere vermarkting van de ruimte is een issue die we doorheen Europa zien terugkomen.

Urban sprawl is een fenomeen dat in alle landen terugkomt waarbij open ruimte onder druk komt te staan van stedelijke ontwikkelingen, ondanks de vele, goed gedocumenteerde voordelen van verdichting. Corona versterkt dit fenomeen omdat verdichting vaak foutief met een hoger COVID-risico wordt geassocieerd. Nochtans is niet dichtheid, maar de slechte woonomstandigheden de oorzaak dat mensen in dicht bevolkte stadswijken meer gevat worden door COVID. We moeten als ruimtelijk planners dan ook expertise in het maatschappelijk debat inbrengen zodat we in het Relancebeleid toch ook duurzame ruimtelijke accenten kunnen leggen.

Zoals aangegeven heeft verdichting heel wat voordelen en dat is ook goed gedocumenteerd o.a. door de OESO. Toch is het belangrijk niet blind te zijn voor enkel nadelen zoals bv. duurdere huisvesting en gentrification die er aan verboden zijn. Een duurzaam ruimtelijk beleid moet daar dan ook op inzetten. Bijvoorbeeld als Vlaanderen kiest voor kernversterking en TOD, dan moet inclusiviteit ook een belangrijk aspect zijn in de planning.

Verder benadrukt Joris Scheers dat we het meest baat hebben met een focus op het regionale en lokale niveau. Het is op die stadsregionale en lokale schaal dat ruimtelijke planning het verschil kan maken. De meeste landen doen trouwens op nationaal niveau niet echt aan planning (en eigenlijk is dit bij ons ook zo) en de meeste landen kennen al zeker geen instrumentarium op nationaal niveau. Als we moeten zoeken naar goede voorbeelden dan kunnen we misschien gaan kijken naar Oostenrijk, Noorwegen, Ierland maar in elk van deze landen zitten ook valkuilen in het systeem.

Joris Scheers komt daarom tot de vaststelling dat politieke wil belangrijker is dan instrumentarium. In de jaren 1990 kenden we een ambitieuze Vlaamse overheid, wat resulteerde in het RSV en een goed uitgebalanceerd planningssysteem. Nu is dit alles meer gekanteld in de richting van de lokale overheden.

Vanuit deze context moeten we op zoek naar een optimalisatie van de planningspraktijk:

- We moeten af van 'misplaatst masochisme' – overall is er bestuurlijke complexiteit.
- Als we een krachtig ruimtelijk beleid willen mogen we ons niet blindstaren op ons eigen instrumentarium. Laat ons focussen op andere beleidsdomeinen om mee te werken aan ruimtelijk beleid. Denk aan fiscaliteit en financiële maatregelen, maar ook het COVID-relanceplan biedt mogelijkheden.
- De Vlaamse regering wil schrapessies organiseren om regelgeving te vereenvoudigen. Laat ons daar slim op inspelen om ook in de VCRO te vereenvoudigen en te verscherpen.

## **Slotgesprek – moderator Hans Tindemans, beleidsmedewerker VRP**

### **Peter Cabus**

*secretaris-generaal departement Omgeving*

Peter Cabus sluit zich aan bij de vaststelling dat de problemen in Vlaanderen niet zo uniek zijn als dat we vaak denken. Ieder land of regio moet binnen zijn eigen specifieke context zoeken naar de beste oplossingen, maar we kunnen wel leren van elkaar. Een belangrijk aandachtspunt is volgens hem dat we ons bewust moeten zijn dat fiscaliteit, huisvesting, infrastructuur, ... een grotere impact hebben dan ons eigen instrumentarium. En dat brengt ons bij de belangrijke regierol die we met ruimtelijk beleid moeten opnemen. In zijn ogen zijn er nu meer dan ooit tevoren opportuniteiten om die ruimtelijk regie te gaan voeren. Heel wat sectoren komen nu immers tot de vaststelling dat ze strop zitten en nood hebben aan meer ruimtelijke regie. Om de ruimtelijke transitie te realiseren moeten we afstappen van ieder zijn ding. Co-bestuur op een regionaal niveau is de toekomst.

Volgens Peter Cabus moeten we ons planningssysteem niet drastisch herdenken om net als in Nederland richting omgevingsplanning te gaan. We hebben in Vlaanderen beslist om voortaan te werken via beleidsplanning i.p.v. structuurplanning. Omschakelen van het ene systeem naar het andere vraagt tijd. We zijn begonnen in 2011 en acht jaar verder is er veel denkwerk verricht en zijn ook actoren er nu mee aan de slag. Bovendien, what's in a name? Omgevingsplannen is een nieuwe term. Klimaat, demografie, mobiliteit, water, ... het zijn grote uitdagingen die we samen moeten vatten. Die vraagstukken geïntegreerd benaderen is altijd al de essentie geweest van ruimtelijke planning. De omgevingskwaliteit bewaken en versterken kan perfect in een gebiedsgerichte, en meteen ook een gedifferentieerde, aanpak. Je kan het vergelijken met de programmatorische aanpak stikstof (PAS) waar we via gebiedsgerichte benadering zullen werken met speciale beschermingszones waarin een andere vergunningsverlening zal gelden. Dit hoeven we niet omgevingsplanning gaan noemen. Het is evident dat we geïntegreerd werken. Moet je komen tot één plan of tot afstemming?

Een schrapsessie en aanscherping van de regelgeving is volgens Peter Cabus realistisch. In de pas opgemaakte beleids- en begrotingstoelichting van minister Zuhair Demir staat dat ze aanpassingen zal doen aan de VCRO om een flexibele invulling van ruimtelijk rendement in kernen makkelijker mogelijk te maken en tegelijkertijd generieke afwijkingsregels in vraag te stellen. (zie <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1614157> p. 51).

De stand van zaken van het Instrumentendecreet en de uitwerking van de planschaderegeling is een belangrijke vraag waar veel gemeenten mee zitten. Volgens Peter Cabus is er politiek overleg geweest over het Instrumentendecreet en het vraagstuk van de woonuitbreidingsgebieden (WUG). Er is een besluit in de maak om op Vlaams niveau een stolp te leggen over de WUG. Die kan "ontstolpt" worden door een lokaal planningsinitiatief. Dat zou het aansnijden van WUG moeilijker maken. Bedoeling is om zo de planschade serieus te reduceren.

Tot slot geeft Peter Cabus mee dat de minister in 2021 het BRV zal voorleggen met daarin drie sporen. Spoor 1, top-down beleidskaders die de normerende kaders uit het RSV vervangen en aanpassen aan de visie van het BRV. Spoor 2, gebiedscoalities waar Vlaamse, provinciale en lokale overheden samen in gebiedsprogramma's werken met middelen uit een gebiedsfonds. Spoor 3, green deal met maatschappelijke actoren die het BRV mee realiseren.

## **Sofie Vandelannoote**

*- algemeen directeur van de Oost-Vlaamse intercommunale Veneco*

Volgens Sofie Vandelannoote verwachten veel lokale besturen dat Vlaanderen werk zal maken van een efficiënter planningssysteem. Zoals tijdens verschillende momenten van de Werelddag aan bod kwam, is de huidige planlast een remmende factor om aan planning te doen. De aarzeling om gemeentelijke beleidsplannen ruimte of RUP's op te maken heeft voor een groot stuk te maken met de planlast die men op het terrein ervaart. Als lokaal bestuur moet je echt politieke moed hebben om de bouwshift te realiseren. Het vergt tijd, energie en middelen, want er zijn heel veel hinderpalen.

- (1) Afwijken van het huidig GRS brengt je al in juridische problemen. Lokale besturen vragen daarom aan de Vlaamse overheid om een eenvoudige procedure uit te werken om het schrappen van WUG mogelijk te maken.

- (2) Er moeten heel wat plannen worden opgemaakt (beleidsplan, milieueffectenrapport, RUP's, ...) en die zijn tijdrovend en duur.
- (3) Een nieuwe planschadevergoeding zoals die in het ontwerp Instrumentendecreet stond maakt de bouwshift onbetaalbaar voor lokale besturen.
- (4) Het huidige ruimtelijk beleid is niet coherent en schakelt bovendien in verschillende snelheden. Er gaapt een kloof tussen visievorming en vergunningenbeleid. Gemeenten raken ontmoedigd en nemen een afwachtende houding aan. Structuurplanning hield de wortel van ontvoogding voor, maar bij beleidsplanning ontbreekt de motivatie.
- (5) We missen concrete doelstellingen en de koppeling ervan aan financiële middelen. Het openruimtefonds bevat wel wat middelen, maar die worden niet gelinkt aan een resultaatsverbintenis. Laat ons regionale taakstellingen afspreken en daar ook resultaatgericht middelen aan koppelen. Een warme oproep voor een Vlaams sturend kader met financiële stimuli.

Sofie Vandelannoote benadrukt dat die regiovorming misschien wat onderbelicht was tijdens de Werelddag. Nochtans zouden er door lokale samenwerking en visievorming op regionaal niveau minder plannen en dus ook minder planlast zijn en werk je gezamenlijk aan capaciteitsopbouw. Veneco pleit ervoor om ook de ruimtelijke visievorming en planning aan te haken op de werking van de vervoerregio's. Het gaat dan om de opmaak van een geïntegreerde regiovisie met daaraan gekoppeld een gebiedsgericht programma.

## **Isabelle Larmuseau**

*- advocaat bij LDR en voorzitter van Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht*

Isabelle Larmuseau stelt dat we wel nood hebben aan een grondige herdenking van het planningssysteem. We moeten de fysieke leefomgeving veel sterker meenemen in ruimtelijke planning. De milieugebruiksruimte – die erg onder druk staat in Vlaanderen – moeten we sterker gaan visualiseren in omgevingsplannen/ruimtelijke plannen. M.a.w. we moeten in die planprocessen net als in Nederland de problemen (bv. de impact van landbouw op natuur ) ook echt benoemen en aangeven hoe we de omgevingskwaliteit kunnen bewaren én verbeteren.

Bij omgevingsplannen in Nederland gaat men omgevingswaarden - onze milieukwaliteitsnormen - inplannen. Als die waarden worden overschreden – en dat zal op veel plaatsen zijn in Vlaanderen - dan moet men daar een concreet programma aan koppelen dat de oplossingen meteen mee inplant. Dat vergt daadkracht en moed, die we in Vlaanderen ook nodig hebben als we de uitdagingen van de 21<sup>ste</sup> eeuw willen aangaan.

Dat we te maken hebben met een grote planlast komt in grote mate door Europese verplichtingen rond milieueffectenrapportering. Er moet beter onderscheid gemaakt worden tussen planning pur sang (visie, strategie) en projectplanning. In projectenprocessen hebben we nu met complexe projecten de mogelijkheid om af te wijken van ruimtelijke plannen via de lichtere procedure van effectenrapportage. Maar meer inzetten op projectplanning kan ook net gevaar inhouden.

In elk geval moeten we meer ervaring opdoen met de complexe projectenbenadering om zo meer te leren hoe het anders kan. Een belangrijk element daarin is participatie. Het is een laboratorium om te zoeken naar meer flexibiliteit in de planningsprocedures. Al doende kunnen we leren hoe het beter kan, om vandaaruit initiatief te nemen om ook het systeem bij te sturen.

## **Slotwoord**

### **Ann Verhetsel**

Het thema van de Werelddag van de Stedenbouw rond de werking van ons planningssysteem is zeker geen nieuw thema en kwam de voorbije decennia al regelmatig terug op de agenda. Het is dan ook goed om regelmatig stil te staan bij de werking van het planningssysteem. We kunnen aan de hand van de discussies en het aantal deelnemers alleen maar vaststellen dat het thema van de Werelddag erg leeft op dit moment en dat de discussies nog niet af zijn. We zijn het dan ook aan onszelf verplicht om hierop door te gaan.

De VRP zal samen met VVOR en het departement Omgeving bekijken hoe we op dit thema kunnen doorwerken: verder kennisdelen en inspireren hoe we de bouwshift kunnen realiseren (focus van donderdag), maar zeker ook in het herdenken van ons planningssysteem (focus van vrijdag).

We stellen met z'n allen vast dat we met BAU niet op koers zitten om de uitdagingen van de 21<sup>ste</sup> eeuw aan te kunnen; we moeten dus echt iets doen aan (1) de beperkte aandacht die ruimtelijke planning krijgt in het beleid; (2) we moeten instrumenten en keuzes uit andere beleidsdomeinen veel meer in lijn krijgen met de principes van het BRV en (3) we moeten ook als planners en juristen zelf kijken hoe we ons ruimtelijk planningssysteem beter kunnen maken. Het gaat over regelgeving, instrumenten, taakverdeling, procedures, ... niet enkel om een bouwshift maar ook om een culturele en mental shift. We hebben vandaag gezien dat we in het buitenland veel inspiratie kunnen opdoen; het is nu aan ons allen om hier binnen onze Vlaamse specifieke context ook werk van te maken.

## Verslag deelsessies

### Sessie 1.1 Herbestemmen van slecht gelegen harde bestemmingen

#### **Peter Lacoere, Veneco/Hogent**

Heel wat gemeenten hebben een overaanbod aan harde bestemmingen en er is gewoon geen draagvlak meer tot groei. We zien in de Gentse regio dat er meer dan voldoende bouwcapaciteit is zonder verder aansnijden van woonuitbreidingsgebieden. Veneco ondersteunt nu Evergem, Gavere, Merelbeke, Nazareth om in totaal zo'n 300 à 335 ha WUG te schrappen. Andere gemeenten volgen mogelijks nog. Het herbestemmen via een RUP is de meest solide weg om de bouwshift te realiseren. Andere (om)wegen om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden, falen. Er is binnen deze vier gemeenten grote consensus om dit te doen, ook al vraagt dat soms moed en financiële middelen.

Er gaat uiteraard veel aandacht naar de woonuitbreidingsgebieden, maar het ruimtebeslag neemt in Vlaanderen ook toe door bedrijventerreinen, gemeenschapsvoorzieningen, ... Ook dat verdient aandacht. Wat opmerkelijk is, is dat niet alle overheden al mee zijn in het verhaal. Vaak zijn er ook gronden van huisvestingsmaatschappijen en andere openbare besturen gelegen in harde bestemmingen en moeten we vaststellen dat ze soms bezwaren indienen tegen het initiatief om te herbestemmen. Gemeenten kunnen een keuze maken om alles in één RUP te herbestemmen of om gedifferentieerd te werken. Men hoeft niet automatisch terug te grijpen naar agrarische bestemming. Op basis van een GIS-analyse kan men bekijken wat de beste optie is. Er liggen dus kansen voor groene bestemming en uitbreiding.

Gemeenten zijn bekommerd om de financiële impact. Toch zien we dat dit onder de huidige regeling van planschade in de overgrote meerderheid van de cases goed meevalt. In het voorstel van het Instrumentendecreet is dit een ander verhaal. Veneco berekende dit en komt tot 11x hogere vergoedingen. Met name het behoud van de 50m-regel is cruciaal in het betaalbaar houden van de planschade. We kunnen concluderen dat voor heel wat gemeenten 2 à 3 miljoen euro haalbaar is, maar indien er moet betaald worden voor de terreinen voorbij 50 meter van de uitgeruste weg, dan is het instrument planschade de facto onbetaalbaar en onbruikbaar gemaakt door de Vlaamse overheid, want dan komen we tot bedragen van 20 à 30 miljoen euro. Ook met de actuele waarde gaat de Vlaamse overheid de doos van Pandora openen omdat dit heel wat mogelijkheden laat tot (duurdere) inschatting omdat we hier niet over goede basisdata beschikken.

De oorspronkelijke bedoeling van de planschade zoals in 1962 ingevoerd, was altijd dat dit betaalbaar moest blijven voor besturen opdat het niet zou leiden tot stilstand in planning. Bovendien werd gesteld dat de vergoeding beperkt zou blijven tot het geval van een zekere, actuele en objectief vaststelbare schade.



### VOORBEELD HERLEID TOT 100 HA

SIMULATIETABEL PLANSCHADEVERGOEDING		
Gemeente X, raming van schrapping van 100 ha WUG	raming	factor
Huidige regeling raming - enkel 50m, 80% aan eigenaar en geïndexeerde verwervingswaarde	3,2 mln euro	1,0
<b>BEHOUD 50 meter regel</b>		
Simulatie 1 - huidige regeling 50m, 100% en geïndexeerde verwervingswaarde	4,0 mln euro	1,2
Simulatie 2 - huidige regeling 50m, 80% en actuele waarde	5,2 mln euro	1,6
Simulatie 3 - huidige regeling 50m, 100% en actuele waarde	6,6 mln euro	2,0
<b>SCHRAPPING 50 meter regel</b>		
Simulatie 4 - volledige opp, 100% en geïndexeerde verwervingswaarde, - 50% correctie op waarde voorbij 50m	21,1 mln euro	6,5
Simulatie 5 - Ontwerp Instrumentendecreet - volledige opp, 100% en actuele waarde, - 50% correctie op waarde voorbij 50m	35,2 mln euro	10,9
Simulatie 6 - Ontwerp Instrumentendecreet - volledige opp, 100% en actuele waarde, zonder correctie op waarde voorbij 50m	68,7 mln euro	21,2

Met de huidige planschaderegeling is de neutralisatie van harde bestemmingen perfect mogelijk. Zeker als daarbij gemeenten nog gedeeltelijk zouden kunnen rekenen op een compensatiebudget via het Open Ruimte Fonds. Dit betekent wel dat een lokaal bestuur er sowieso zelf middelen voor moet vrijmaken en een actieve aanpak uitrolt om dit aanslepende probleem definitief op te lossen. Stel dus dat 300 gemeenten elk gemiddeld 100 ha afbouwen, dan is al een groot stuk van de Bouwshift gerealiseerd. Bij het voorstel van planschade zoals in het ontwerp van Instrumentendecreet is dat onhaalbaar.

Dus we kunnen er niet genoeg op hameren dat de Vlaamse regering bij haar finale goedkeuring van het Instrumentendecreet zich zou beperken tot de gevraagde aanpassingen van het Grondwettelijk Hof met behoud van de 50m-regel voor woonzones en een geactualiseerde verwervingswaarde als berekeningsbasis. Ook de invoering van een eindtermijn op vergoedingsrecht bij niet realisatie is nodig.

Vlaanderen zou ook werk moeten maken van een vereenvoudiging voor Open Ruimte RUPs door vrijstelling van een aantal vereisten (zie ook de presentatie van Matthias Strubbe). Dit geldt zeker voor het beleidsplan en MER aangezien er geen wijziging op terrein plaatsvindt. Verder kan de Vlaamse overheid een actief aankoopbeleid voeren voor de meest waardevolle delen (natuur en cultuurhistorische landschapselementen). De Vlaamse overheid kan ook zelf het goede voorbeeld geven door eigen gronden en gesubsidieerde gronden (SHMs) te neutraliseren. Dit vergt een interne regeling binnen de Vlaamse overheid. En tot slot, stelt zich de vraag of er bijkomende ondersteuning mogelijk is vanuit Vlaanderen inzake klimaatbeleid, waterbeleid, ...

### Sven Roegiers, Schepen van Ruimtelijke Ordening, Wonen, Milieu en Natuur in Evergem

De gemeente Evergem heeft vorig jaar de procedure opgestart om 160 ha woonuitbreidingsgebied te schrappen. Het gaat niet om een bouwstop in de gemeente, maar wel om een bouwshift. Er kan dus echt wel nog gebouwd worden in de gemeente. Naast woongebied werd ook industriegebied geschrapt. Het gaat vaak over gebieden waar nagenoeg niemand van de gemeente weet van heeft dat die als WUG zijn aangeduid. Ze kennen die als mooie en waardevolle open ruimte. Ze zouden zich niet kunnen inbeelden dat er verkavelingen op zouden komen. Voor de gemeente Evergem past deze schrapping in het klimaatbeleid. Groen-blauwe netwerken zijn belangrijk om hittestress en droogte tegen te gaan en ruimte te geven aan water in de overstromingsgevoelige gebieden. Ruimtelijk beleid is de belangrijkste pijler in het klimaatadaptatiebeleid.

De gemeente Evergem zal geen beleidsplan opmaken omdat het planlast met zich meebrengt en tijdrovend is en omdat het gemeentelijk structuurplan nog actueel genoeg was. Daarom werd geopteerd om de WUG's te bevriezen of te schrappen. Een pluspunt van het gewestplan voor de gemeente is dat het ervoor gezorgd heeft dat heel wat landbouwgrond is behouden en gevrijwaard voor bebouwing. Weliswaar is er nog wel te veel rood en ook heel veel paars ingekleurd. Het Betonrapport van Natuurpunt lag mee aan de basis om een herbestemming door te voeren. De betonsnelheid lag ruim boven het Vlaamse gemiddelde en anderzijds was de leefdichtheid erg laag. Dit wou de gemeente omkeren. Evergem kan de bevolkingsgroei invullen binnen het bestaande ruimtebeslag. De gemeente voert zelf geen grondbeleid en omdat het daar ook de middelen niet voor heeft, dus is ze afhankelijk van andere initiatieven.

Evergem zal geen particuliere woningen meer vergunning in WUG. Met uitzondering voor drie gebieden (10ha) voor sociale woningen indien de SHM die gronden al in bezit had voor 1 januari 2017. De gemeente wil ook duidelijkheid geven naar de eigenaars toe. Eigenaars die erven moeten veel successierechten betalen wanneer het perceel in woongebied ligt (factor 3 x landbouwgebied). In 2005 werd al een groot gebied herbestemd (RUP Belzele – bufferzone industriegebied) in het kader van de afbakening van het grootstedelijk gebied Gent. In 2015 (RUP Zwartestraat) en 2016 (RUP Bommels) werd ook al herbestemd zonder dat een schadevergoeding is betaald. Vaststelling is dat volgens de regels van de VCRO de eigenaars niet voor een vergunning in aanmerking kwamen. Zij leiden dus door herbestemming ook geen schade.

De gemeente Merelbeke heeft bedenkingen bij de 50m-regel. Volgens hun inschatting geldt die 50m voor woongebied en komt het de gemeente toe te beslissen wat er gebeurt. De gemeente kiest voor herbestemming naar landbouwzone (staat zo in voorschriften van de gewestplannen). Ze hebben voor hun Open Ruimte RUP de nieuwe procedure kunnen volgen en zitten nu aan het openbaar onderzoek. Het gaat om zes verschillende gebieden die in één keer worden herbestemd. 600 mensen werden aangeschreven, ook al is dat niet verplicht. De gemeente vindt dat als ze bewoners weet te vinden voor belastingen, ze hen ook voor een openbaar onderzoek kunnen aanschrijven.

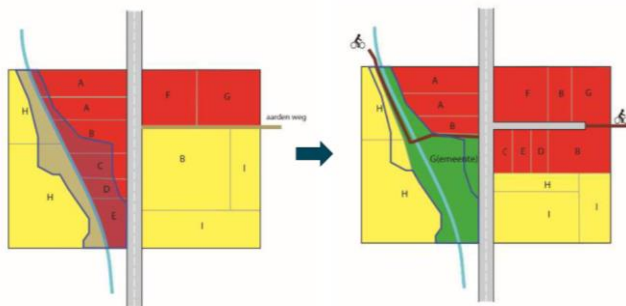
Goedgekeurde verkavelingen blijven behouden, bestaande woningen kunnen verbouwd, uitgebreid en herbouwd worden, maar het aantal wooneenheden kan niet toenemen. Bestaande bedrijven kunnen behouden blijven en uitbreiden i.f.v. ruimtelijke draagkracht en tuinzones blijven behouden. Daarnaast legt de gemeente bij verkavelingsvergunningen een last op om minstens 8% groen te realiseren, ook 20m<sup>2</sup> tuinzone per appartement is een vereiste, ze maken werk van behoud van waardevol groen in woongebied en investeren in groendaken. De gemeente zet verder in op kernversterkingscirkels per dorpskern.

### **Griet Celen, Vlaamse Landmaatschappij – Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil**

De Vlaamse Landmaatschappij is overal in Vlaanderen actief in landinrichting en beschikt over een stevige instrumentenkoffer. Interessant aan de nieuwe instrumentenkoffer Landinrichting die in 2014 door het Vlaams Parlement is goedgekeurd is dat die ook inzetbaar is door andere overheden om eigen projecten uit te voeren.

Bij een gewone herverkaveling worden kadastrale grenzen uitgewist en hertekend en kan ook het openbaar domein verlegd worden. De verschillende eigenaars behouden na herverkaveling een zelfde waarde als de initiële waarde van hun grondeigendom. Idem voor gebruikers. Na herverkaveling zijn er vaak eigenaars die meer krijgen en andere die verliezen, maar dan worden die waarden uitbetaald ineen gesloten boekhouding (verevening). De VLM zal in aanloop van zo'n herverkaveling al gronden in de ruime zone proberen te verwerven, liefst in der minne. Door combinatie van herverkaveling en aankoop kan de VLM dan bouwen aan robuuste openruimtestructuren.

Het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' (HK+PR) begint altijd met een herbestemming via een RUP. Als je dan tegelijk met die herbestemming een HK+PR toepast dan ga je gelijktijdig met de herbestemming ook een nieuwe eigendoms- en gebruikersstructuur organiseren. Zo kan je bv. in een gemeente een valleigebied waar woongebied was voorzien gaan vrijwaren en inrichten als groen-blauw netwerk en eenzelfde waarde aan woonontwikkeling toevoegen aan de dorpskern. Er is dus een verevening tussen de eigenaars. Het werkt natuurlijk het best als de totale grondwaarde bij de nieuwe inrichting gelijkwaardig is aan de grondwaarde van voor de herbestemming. Het kan ook dat er minder woonontwikkeling is en er dus minder grondwaarde overblijft, maar dan is er globaal een waardeverlies en zal de initiatiefnemer van het RUP financieel moeten bijpassen.



Dit instrument wordt nu toegepast in Aartselaar waar men wil werken aan een sterke openruimtestructuur. Ze willen vanuit de kern ook groene verbindingen leggen naar de achterliggende openruimtezone. Via het RUP wil de gemeente een groot deel van het woonuitbreidingsgebied, maar ook een stuk van het nog niet bebouwd woongebied omzetten naar landbouw. Door er een herverkaveling aan te koppelen geeft dat een aantal voordelen:

- (1) De juiste eigenaar wordt toegewezen aan de juiste plek. Landbouwers willen vooral rechtszeker kunnen ondernemen in het nieuw bestemd landbouwgebied. Projectontwikkelaars die gronden hadden kunnen meer uit hun ontwikkeling halen als ze aansluiten op de kern en de gemeente kan makkelijker groene verbindingen realiseren.
- (2) Er moet geen planschade en planbaten worden betaald omdat eigenaars aan mekaar verevenen.
- (3) De globale meerwaarde die ontstaat na het RUP komt ten goede van de initiatiefnemer van het RUP (gemeente) en zo heeft de gemeente de noodzakelijke middelen om te investeren in de inrichting van de groene verbindingen en het overstromingsgebied.

- (4) Doordat de eigenaren er baat bij hebben omdat ze door de herverkaveling op een betere plek zitten is er draagvlak voor de operatie en dat maakt het RUP onmiddellijk realiseerbaar.

Er zijn wel nog wat kanttekeningen te plaatsen: het werkt best als er nog niet gebouwd is op de gronden. In Nederland zijn er al in kantoorgebouwen of op kades herverkavelingen uitgetoetst, maar Vlaanderen heeft gekozen om het instrument in te zetten voor onbebouwde percelen. Men moet ook goed afwegen wanneer je het inzet. Dit is toch best in een groeigebied omdat je dan makkelijker met gelijke grondwaarde of zelfs een meerwaarde kan eindigen na de operatie. Het is ook een uitdaging om bij een verdichting de venale waarde (de ruilwaarde) het aantal wooneenheden goed in rekening te brengen.

## Sessie 1.2 Beleidsplanning

### Steven Hoornaert, Veneco

Steven Hoornaert gaat in op hoe Veneco binnen haar werkingsgebied van gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen opmaakt om de bouwshift te realiseren. Uiteraard gaat dit over kernversterking en verdichting op maat, maar ook over het schrappen van woonuitbreidingsgebieden. Wat betreft de opmaak van ruimtelijke beleidsplannen in de Veneco-regio staat Nazareth het verst (ontwerpfase). Merelbeke (voorontwerp) en Lochristi (conceptnota) zijn ook al gestart en wellicht volgen er nog gemeenten.

Binnen de vervoerregio Gent wordt een groei van circa 25.000 extra huishoudens verwacht in de komende 15 jaar. Er zijn voldoende onbebouwde percelen woongebied om dat allemaal op te vangen, al zijn niet alle beschikbare woongebieden goed gelegen. Maar er is binnen het bestaand weefsel nog zeer veel potentieel om te verdichten, in te breiden of te herontwikkelen. Dat maakt dat het aanbod veel groter is dan de behoefte. De grote reserve van circa 1.300 ha onaangesneden WUG is in principe zelfs overbodig in de regio. Wellicht is dit zo in het overgrote deel van Vlaanderen ook zo.

Veneco zet in de beleidsplannen zeer sterk in op kernversterking en verdichting op maat of m.a.w. meer doen met dezelfde ruimte. Appartementisering duikt overal op en heeft ook te maken met demografische trends (vergrijzing, gezinsverdunding). Het kan leiden tot een hoger ruimtelijk rendement, maar anderzijds zien we toch ook te pas en te onpas overmaatse appartementsgebouwen verschijnen. Vaak op onaangepaste schaal, op verkeerde locaties en met weinig ruimtelijke meerwaarde voor de omgeving of voor de bewoners zelf. Dat leidt tot sleutelvragen rond de kwaliteit van verdichting: op welke plaatsen wel en zeker niet, hoeveel, welke inrichting en kwaliteitsprincipes, ...

Vanuit een bovenlokaal perspectief reikt Veneco analyses aan hun gemeenten aan (o.a. de regioscan met positionering van elke gemeente in de regio). Die bovenlokale inzichten worden gekoppeld aan lokaal onderzoek. Zo wordt voor elke gemeente de gewenste verdichtings- en verdunningsstrategie uitgetekend. Veneco stelt daarbij telkens vast dat het aanbod in het verdichtingspotentieel binnen kerngebonden woongebieden drie tot vijf keer hoger ligt dan de behoefte. Naast de cijfermatige oefening werkt Veneco ook ruimtelijke kwaliteitsprincipes uit voor kernversterking: verweven en

bundelen van functies, valoriseren van bouwkundig erfgoed, behoud van de korrel, levendige straatgevels, ... Ook oplossingen voor de verdichtingen in woonwijken en verkavelingen proberen ze aan te reiken. 90% van het patrimonium bestaat al, maar er ligt een grote opgave tot energiezuinige renovatie of vervangingsbouw. Ook duurzame mobiliteit, publieke ruimte en groen, hernieuwbare energie, ... worden meegenomen. Die visies zullen ook moeten vertaald worden in verordenende plannen, maar anderzijds hecht Veneco ook belang aan onderhandelende stedenbouw. Veneco coördineert daarom de regionale kwaliteitskamer (VakWeRK), biedt ondersteuning aan gemeentelijke diensten, neemt soms zelf de projectregie op of zet in op ontwerpend onderzoek, al dan niet via eigen onderzoek of via ontwerpwedstrijden.

Schrappen van WUG's is een tweede pijler van de bouwshift. Nagenoeg alle woonuitbreidingsgebieden in de regio kunnen worden geschrapt: zowel vanuit cijfermatige behoefte is er geen nood, maar ook vanuit kwalitatief oogpunt is het niet wenselijk om open ruimte aan te snijden. In principe zou dit ook in één keer kunnen via een decreet op Vlaams niveau, maar daar is geen politiek draagvlak voor. Vandaar dat Veneco zelf onderzoek doet in het kader van gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen: Welke woonuitbreidingsgebieden behouden we als reserve? Welke schrappen en herbestemmen in het voordeel van de open ruimte? Nazareth b. beschikt nog over 160 ha WUG en 16 ha woongebied. Via multicriteria-analyse komt men tot een beleidsaanbeveling en wordt de uitvoering via de opmaak van een RUP eraan vastgekoppeld. Er blijft ook wel nog een open vraagstuk wat er moet gebeuren met gunstig gelegen woonuitbreidingsgebieden (bv. in de buurt van het station in Nazareth): in principe zijn ze kwantitatief niet nodig, maar gezien de ligging wel interessant.

#### Hinderpalen en valkuilen bij beleidsplannen

Het huidige structuurplan van gemeenten werkt soms belemmerend en je kan er juridisch niet zomaar van afwijken. Gemeenten moeten een plan-MER (nog niet verplicht, maar zeer sterk aanbevolen) en daarna een RUP opmaken. Dat is vaak heel duur en tijdrovend. Ook de nieuwe planschaderegeling zou een probleem zijn. Ook al heeft het Grondwettelijk Hof al meermaals uitgesproken dat huidige planschaderegeling grondwettelijk is, wil de Vlaamse regering een andere regeling. De vraag is of die billijker is, in ieder geval dreigt daardoor de bouwshift onbetaalbaar te worden (tot factor 10 duurder). Indien dat effectief zo wordt, dan zullen de gemeenten niet doorgaan met het schrappen.

We zien in Vlaanderen een ruimtelijk beleid met verschillende snelheden:

- Er is de kloof tussen visievorming en vergunningenpraktijk.
- De vele afwijkingen en uitzonderingen ondermijnen de strategische doelstellingen van het BRV.
- Voorlopig is er ook enkel een strategische visie BRV, Vlaamse beleidskaders of provinciale beleidsplannen ontbreken.
- Niet elk lokaal bestuur omarmt de principes van de bouwshift. Slechts enkele gemeenten zijn gestart met opmaak van een ruimtelijk beleidsplan, maar raken ontmoedigd... met als gevolg dat vele gemeenten een afwachtende houding aannemen.

We stellen vast dat er bij structuurplanning een beloning volgde voor de gemeenten, nl. ontvoogding', maar wat is de 'wortel' bij ruimtelijke beleidsplanning ?

#### Aanbevelingen:

- Zorg ervoor dat beleidsplannen niet zoals vele structuurplannen in de kast belanden. Gelukkig bieden beleidsplannen meer flexibiliteit en hoeven ze niet allesomvattend te zijn.
- Vertrek bij de opmaak van beleidsplannen van een grondige evaluatie van het huidige structuurplan en ruimtelijk beleid.
- Maak een beleidsplan meer concreet, actiegericht, gebruik klare taal, beperk het tot de essentie (de sleutelkwesities en strategische thema's en gebieden)
- Werk aan draagvlak
- Laat een aantal vrijheden in ruimtelijke keuzes (bv ontharding, misschien nog niet duidelijk, zorg dan wel voor een kapstok zonder dit al helemaal uit te werken)

Tot slot doet Steven Hoornaert nog een voorstel om te komen tot een effectiever en efficiënter planningssysteem. Hij stelt voor om visievorming op bovenlokaal niveau te organiseren via een regionaal beleidsplan ruimte en dit vervolgens juridisch-planologisch te vertalen op lokaal niveau (gebiedsdekkend, smart RUP (A.P.A. 2.0)). Het is dus een soort van tweetrapsraket. We kunnen dit doen - naar analogie met de vervoerregio's - in een samenwerkingsverband Vlaanderen – provincie – gemeenten (ondersteund door intercommunales). Het zou wel goed zijn als er dan vanuit het Vlaamse niveau bindende principes en strategische doelstellingen worden vastgelegd, maar met bepaalde vrijheidsgraden én accenten voor de regio. Eigenlijk zijn tussenvormen nu al mogelijk, bv. intergemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen of provinciale beleidsplannen met gebiedsgerichte beleidskaders.

De voordelen hiervan zijn legio: geen verschillende snelheden meer tussen gemeenten, samenwerking moet het draagvlak vergroten, men werkt aan capaciteitsopbouw én niet onbelangrijk het zorgt voor minder planlast voor lokale besturen. Zo komt de regio tot een gebiedsdekkend smart RUP, een soort A.P.A. 2.0, maar gekoppeld aan de bovenlokale visievorming. We noemen het 'smart' omdat het meer gericht is op ruimtelijke kwaliteit, antwoorden op maat, meer actiegericht en minder statisch (gewenste verdichtingsstrategie en verweving van functies op maat van de plek, schrappen van ongewenste harde bestemmingen, ...) De voordelen zijn alvast niet min. We kunnen een lappendeken van gewestplan, BPA's, RUP's vervangen. De kerntaak van gemeenten verschuift naar het vertalen van de visievorming in concrete acties en naar het verhogen van ruimtelijke kwaliteit. Planschadeplanbatenregeling wordt een gedeelde verantwoordelijkheid. En uiteraard laat het RUP nog toe te combineren met de vele andere beschikbare instrumenten.

#### **Lindsay Rinckhout, gemeente Zemst**

De gemeente Zemst heeft de opmaak van het Beleidsplan Open Ruimte nog niet zo lang geleden aangevat, dus Lindsay Rinckhout zal nog geen resultaten kunnen presenteren, maar wel de aanpak voorstellen. Twee valleigebieden (Zenne en Barebeek) doorkruisen Zemst noord-zuid. Hierdoor onderscheidt zich een westelijk deel met vruchtbare leemgronden en een oostelijk deel met bossen op zandgronden. Het landschap wordt ook doorsneden door harde infrastructuur (E19, spoorweg Brussel-Antwerpen en twee kanalen). Toch fungeert Zemst als landschappelijke buffer tussen Brussel en Mechelen. Dat kwam ook al aan bod in het GRS van 1997. Alleen werd die landelijkheid toen vooral gezocht in de bebouwde omgeving (geen platte daken, streng t.o.v. appartementen, ...); over de open ruimte werden nauwelijks uitspraken gedaan en daar werd ook weinig aandacht aan besteed.

Uiteraard maakt net die open ruimte Zemst landelijk. Daar wil Zemst met het Open Ruimte Beleidsplan (ORB) verandering in brengen.

Zemst is tot het ORB gekomen vanuit het strategisch project Open Ruimte In en Om Mechelen (ORIOM-project) waarin men tracht de nog resterende open ruimte, natuurwaarden, landbouwgebieden, bossnippers en valleistrukturen in het gevarieerd en verstedelijkt landschap rond Mechelen te beschermen, en waar mogelijk te versterken en te verbinden. Hieruit werden heel wat ambities opgenomen, ook op het grondgebied van Zemst. Een twee aanleiding voor het ORB zijn de uitdagingen die de landbouwsector ondervindt: lage inkomens, vergrijzing, milieu-impact, water, eigenaarsstructuren (erfpacht), vertuining en verpaarding, ... Zemst krijgt ook te maken met verdere verharding. De soepele regelgeving met vrijstellingen voor bijkomende ontwikkelingsmogelijkheden, zelfs zonevreed, is hier de oorzaak van.

Zemst ondertekende het burgemeestersconvenant en dus moeten er wel wat inspanningen gebeuren om de 40% reductie van CO<sub>2</sub> te kunnen halen. Zemst kampt met een versnipperde structuur en dus staat ook de biodiversiteit onder druk en neemt de oppervlakte natuur af. Het bestuur wil de kwaliteit van de bossen verhogen en inzetten op kleine landschapselementen. In de open ruimte zorgt sluipverkeer voor overlast en bovendien is de bebouwing er niet duidelijk begrensd en dus ook de open ruimte niet. Een vraagstuk waar de gemeente mee worstelt is hoe ze best omgaan met vergunningsvraagstukken in die woonlinten, clusters van verspreide bebouwing, ... Tot slot stelt Zemst zich ook vragen over niet beschermd, maar wel beeldbepalend erfgoed dat belangrijk is voor de identiteit. Ook de kasteelparken (privaat) moeten meer zichtbaar worden.

Bij het uitschrijven van de projectdefinitie voor het ORB vond de dienst omgeving het heel belangrijk om ook andere diensten te betrekken zodat het beleidsplan gedragen wordt binnen de hele gemeentelijke organisatie. Projecten die geen draagvlak hebben belanden al te vaak in de kast, wat de gemeente zeker wil vermijden want net heel wat diensten zullen het plan ook mee moeten realiseren. Daarom werd daar van in het begin veel aandacht aan besteed. De dienst omgeving is zich heel bewust van de beperkte capaciteit die het als lokaal bestuur heeft, zowel qua personeel als qua middelen. Na de opmaak van zo'n document moeten ook vaak nog heel wat verdere politieke beslissingen worden genomen en moeten er ook middelen vrij gemaakt worden. Dat zijn allemaal kritische succesfactoren.

Bij de opmaak van de projectdefinitie van het ORB heeft Zemst zich mede daarom laten bijstaan door het Team Vlaams Bouwmeester. Uiteindelijk werd gekozen voor een vierledige projectoproep in één traject (max. bedrag van 200.000 euro). Op die manier wordt de afstand tussen visie en uitvoering zo kort mogelijk gehouden. De vier delen bestaan uit:

- (1) Visie - het eigenlijke beleidsplan. Zemst zal dit bottom-up opmaken met verhalen van de gebruikers. Het landschap is niet langer het decor voor activiteiten, maar een ruimte waarmee men zich identificeert, waaraan men gehecht is, dat betekenis krijgt en waarvoor men zich verantwoordelijk voelt. Open ruimte gaat niet enkel over de grotere landschapsgehelen, maar dit wordt doorgetrokken tot in de kernen.



- (2) Agenda. Zodra de visie klaar is moet dit de uitvoering van de agenda in gang zetten (zoals een domino die de ene steen na de andere in gang zet. Dat betekent dat de opgaves ook kant en klaar geformuleerd moeten zijn. Naast duidelijke opdracht en timing, dus ook een inschatting van middelen en de te betrekken stakeholders.
- (3) Management. De agenda is niet statisch, maar wordt continu geactualiseerd. Daarvoor is een soort van cockpit nodig. Het studiebureau moet Zemst al op weg zetten een goede managementstructuur uit te zetten, zodat de juiste personen en organisaties erbij kunnen betrokken worden.
- (4) Platform. Op het platform komen de vele opgaves terecht die participatief moeten gebeuren. Het is een forum om overleg, onderhandeling, samenwerkingen met private partners op te zetten of om draagvlak op te bouwen rond specifieke thema's. De gemeente treedt hier m.a.w. als actieve actor en dus ook als publieke ondernemer op. Dit platform is echt belangrijk en komt niet zomaar aan het eind van het verhaal, het is de spil in het geheel.



Enkele initiatieven die al van start zijn gegaan om de daad bij het woord te voegen:

- BGO Kwalitatief landelijk bouwbeleid. Het is een soort van verkavelingsstop, maar geen bouwstop. Max. 1 bouwontwikkeling per perceel.
- RUP Kasteelparken
- Verschillende initiatieven rond korteketenlandbouw, speelbos aanplanten met burgers, zelfplukboerderij, haagplantactie, ...

## Sessie 1.3 Beleidsmatig gewenste ontwikkeling

### Wolfgang Vandevyvere, Departement Omgeving

Het artikel van Beleidsmatig Gewenste Ontwikkelingen (BGO) is in 2009 in de codex ingeschreven (artikel 4.3.1) om een vergunning te kunnen weigeren. Het niet verenigbaar zijn met een goede

ruimtelijke ordening is één van de redenen om dit te motiveren. Je moet in de beoordeling rekening houden met de omgeving (schaal, inpasbaarheid, ...) en ruimtelijk rendement. Maar als er voorschriften over goede ruimtelijke ordening bestaan dan moet je geen beoordeling meer doen, maar de voorschriften toepassen. Dat is de relatie van legaliteitsbeoordeling en opportunitéitsbeoordeling. De decreetgever wilde met dit artikel de "dictatuur van de bestaande toestand" tegengaan en wilde met de BGO de mogelijkheid bieden om inhoudelijke visie-elementen (uit masterplan, woningtypetoets, hoogbouwnota, voorontwerp RUP, omzendbrief, ... ) mee te nemen.

In de praktijk zien we nu dat die BGO geïnstrumentaliseerd zijn geworden. Men ziet het als een alternatief ordeningsinstrument (voorafgaand aan RUP of verordening, of in de plaats ervan) en dat was niet de bedoeling van de decreetgever. BGO op die manier toepassen is juridisch problematisch.

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 ook geen grondslag zijn 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. Je kan dus 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 beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in het vergunningenbeleid toepassen. Je moet dus eerst een plan opmaken of wijzigen.
- (3) BGO kunnen ook 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 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, ... Het is van belang om te benadrukken dat BGO niet in de plaats kunnen komen van verordende instrumenten. BGO mogen niet in strijd zijn met een ruimtelijk structuurplan of ruimtelijk beleidsplan ... Een "bouwstop" is niet mogelijk via BGO. Idem voor een beslissing van de gemeenteraad wat betreft de zaak der wegen om ontwikkeling van woningen tegen te gaan. Herbestemming moet dus 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 daarvoor 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.

Het departement heeft een [leidraad BGO](#) opgemaakt waar je dit verder kan nalezen.

**Koen Van den Wyngaert, Schuermans Advocaten**

BGO is een hot topic. Vanuit de bouwsector en o.a. architectenvereniging NAV komt reactie op diverse gemeenten die een bouwstop of bouwpaauze willen inlassen. Bijvoorbeeld Sint-Pieters-Leeuw waar het bestuur tot 2025 geen beslissing of standpunt zou innemen. Hetzelfde voor de bouwpaauze in Beerse waar de provinciegouverneur dat besluit heeft vernietigd.

Koen Van den Wyngaert sluit zich aan bij Wolfgang Vandevyvere en het standpunt van NAV: BGO is zeer nuttig voor een bouwshift, maar kan niet ingezet worden voor een bouwstop of bouwpaauze in te roepen. BGO kunnen weldegelijk worden ingezet om in bepaalde zones te verdichten (ruimtelijk rendement) én het kan soms ook worden toegepast om in bepaalde delen bouwen tegen te houden. In zijn presentatie licht hij aan de hand van een tiental cases toe wat de mogelijkheden en limieten zijn voor de toepassing van BGO. De voorbije jaren waren er zo'n 500 arresten over dit topic!

- Case 1 Evergem - windturbine

Het provinciaal beleidskader was niet duidelijk genoeg om als BGO te kunnen gelden. Het beleidskader voor inplanting van windturbines was territoriaal niet precies genoeg afgebakend. M.a.w BGO moeten niet enkel kenbaar maar ook heel duidelijk zijn.

- Case 2 RvVb 11 augustus 2020

Dit arrest maakt duidelijk dat BGO niet in de plaats kunnen komen van of tegenstrijdig zijn met stedenbouwkundige voorschriften. Het kan enkel gaan over schaal, inpasbaarheid, ... Bovendien moeten de BGO ook heel duidelijk geformuleerd zijn. De vergunningvrager moet duidelijk weten waar hij of zij zich aan kan verwachten.

- Case 3 Lidl Nijlen

De overheid kan niet louter op basis van BGO beoordelen, men moet ook de regels van behoorlijk bestuur respecteren. BGO zijn dus geen absoluut motief. Dit arrest leert ook dat wanneer een RUP niet erg gedetailleerd is dat BGO wel aanvullend en meer detaillenderend kunnen werken.

- Case 4 RvVb 17 september 2020

De vergunningverlenende overheid kan, maar is niet verplicht rekening te houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.

- Case 5 RvVb 19 mei 2020

De ene BGO is de andere BGO nog niet. De ene overheid kan een andere motivering aanbrengen en moet dus niet per se de andere overheid daarin volgen. Hier weegt de motiveringsplicht door. Men is dus niet gebonden aan de dictatuur van de bestaande toestand, maar de beslissingen moeten altijd zeer goed gemotiveerd worden.

- Case 6 Fun Tielt-Winge (Gouden Kruispunt)

Nieuwe ontwikkeling met extra winkelruimte was in tegenspraak met een RUP in opmaak. Men heeft de startnota van het RUP als aanzet van BGO aanzien. Dit is een burg te ver. Iets wat nog in embryonale ontwikkeling zit, is nog onderhevig aan alternatievenonderzoek, plan-MER, ... Het ligt dus nog niet vast. Het is nog geen duidelijk beleid.

Het is nog afwachten of tegen de tijd dat de herstelbeslissing moet worden genomen het RUP wel al voorlopig is vastgesteld, want dat zou dan wel kunnen leiden tot een negatieve vergunningsbeslissing.

- Case 7 Gemeente Wielsbeke ('oude' verkaveling)

BGO kan niet afwijken van duidelijk stedenbouwkundige voorschriften. De gemeente wilde ruimtelijk rendement aangrijpen voor een weigering van vergunning, maar het RUP voorzag in de voorschriften slechts twee bouwlagen.

- Case 8 Duffel (nieuw rundveebedrijf)

In het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan was opgenomen dat enkel grasland en weiland wenselijk is in ecologisch waardevol valleigebied. Deze BGO had de provincie in haar vergunningsbeslissing niet meegenomen en de RvVb sanctioneert dit. Hier had BGO wel degelijk in beschouwing moeten genomen worden.

- Case 9 Rijkevorsel

Woonomgevingsplan als voorloper op een RUP. Hier werd aangegeven dat een BGO geen stedenbouwkundige voorschriften kunnen bevatten en zeker niet de facto niet mogen herbestemmen. Dat moet via een RUP.

- Case 10 Kalmthout

De gemeente Kalmthout heeft een nieuw gemeentelijk ruimtelijk structuurplan opgemaakt waarin men aangeeft meer te willen inspelen op verdichting. Die passage is ingeroepen als kapstok voor ruimtelijk rendement i.p.v. de BGO redenering.

- Case 11 Sint-Pieters-Leeuw

De deputatie heeft de bouwpaus van de gemeente vernietigd. Het is vooruitlopen op een vergunningsbeoordeling door de gemeenteraad. Beleidsintentie van een bestuur kan geen vervangmiddel zijn voor stedenbouwkundige voorschriften.

Conclusie: Het aanwenden van BGO als kapstok om een bouwstop te realiseren, is onjuist en genereert ongewenste effecten. Het is wel een nuttig instrument voor een bouwshift.

### **Nabespreking:**

- De praktijk toont de noodzaak van BGO.
- Woningtypetoetsen kunnen als BGO, maar moeten kenbaar zijn (zie bv stad Gent)
- Vroeger was de zaak der wegen als beslissing door de gemeenteraad een middel om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden. Komt dit nu te vervallen? Eigenlijk is dit nooit een wettig middel geweest, alleen wordt hier nu pas juridisch tegen ingegaan.
- Via BGO kan men open ruimte in kernen behouden op voorwaarde dat men de bestemming niet contraheert. Je kan bijvoorbeeld inspelen op bezettingsgraden van percelen en zo zorgen dat die niet volgebouwd worden.
- Combinatie BGO en RUP's is een oefening die je gebiedsgericht moet maken.
- Juridisch gewicht van BGO t.o.v. structuurplan. Het Grondwettelijk Hof zegt dat er toch een juridisch gewicht hangt aan een visie.
- Bekendmaking van BGO is vereist; een openbaar onderzoek is niet vereist maar is zeer nuttig

## **Sessie 1.4 Strategie voor de bouwshift**

### **Els Terry, Voorland**

Els Terry deed een doctoraal onderzoek naar de betekenis en mogelijkheden van beleidsevaluatie in de ruimtelijke planning. Van daaruit wil ze enkele inzichten met ons delen die kunnen helpen bij het uittekenen van een strategie voor de bouwshift. In essentie gaat het erover dat evaluatie een meer essentiële rol moet spelen in het beleid. We moeten komen tot een evaluerende reflex i.p.v. 'verplicht nummertje'. Niet louter beleidsbeoordeling op het einde van termijn, of in één van de stapjes in een

beleidsproces. Wel: evaluatie als iets continu en centraal in het proces. Dat houdt in dat je in het ruimtelijk beleid continu een reflexieve houding moet aannemen om de toekomstvisie uit te zetten en vervolgens de strategie te bepalen om daar te geraken. Bij elke beslissing telkens evalueren/goed nadenken: Wat is ons 'probleem'? Wat willen we? Wat hebben we echt nodig? Vanuit die afwegingen kan je telkens een strategie uitzetten: met welke acties (welke instrumenten) en welk proces ga ik mijn beoogde resultaten halen?

Als studie bureau stimuleert Voorland dat een gemeente aangeeft wat hun concrete probleem is waarvoor ze een oplossing zoeken, in plaats van al vooraf aan te geven welk instrument men wil inzetten (bv. "we hebben voor dit gebied een RUP nodig"). Eerst goed analyseren (evalueren) en dan pas het instrument kiezen, is de boodschap.

Twee voorbeelden:

- Beleidsplan Ruimte Roeselare: vraagstuk appartementisering => ruimtelijke visie als stip aan de horizon => analyse van plannen en instrumenten => strategie voor bijsturing (KT+MLT+LT)
- Oostrozebeke: eerst ruimtelijke visie opgemaakt en dan drie strategieën: stedenbouwkundige verordening + RUP's + op bepaalde locaties kan gemeente regie voeren in realisaties door hun eigen grondposities.

Kortom, evaluatie is continu nodig. Durf (af en toe) stil te staan om de juiste visie (verder) uit te zetten en daar een gerichte strategie aan te koppelen (en dus de juiste instrumenten te kiezen). Instrumenten zijn een middel, geen doel. Instrumenten maken deel uit van de strategie om de bouwshift te realiseren.

### **Marian Mys, Boechout en Charlotte Jacobs, Maat ontwerpers**

Het is inderdaad heel belangrijk om stelselmatig stil te staan bij het ruimtelijk beleid dat je voert. In Boechout stelde men vast de doelstellingen van de gemeentelijke ruimtelijke structuurvisie te hebben bereikt. Dus had de afdeling omgeving nood aan een nieuwe visie en kreeg die van het bestuur toestemming om te werken aan een ambtelijke nota (objectief, niet politiek): een visienota met horizon 2030 (dus opnieuw 12 jaar) om intern te gebruiken. Het document kan wel dienen als opstap naar een gemeentelijk beleidsplan ruimte.

Om tot die visienota omgeving 2030 te komen werden twee studie bureaus betrokken. Er zijn vele gesprekken geweest met andere afdeling binnen de gemeente, andere overheden, adviesraden, ... . Een voordeel was dat de beide studie bureaus vooraf geen voorkennis hadden zodat ze van nul hun analyse en verkenning zijn kunnen starten. De opdracht was niet om een beleidsplan of RUP te maken, maar wel om een visie te ontwikkelen met daaraan gekoppeld acties en instrumenten die kunnen helpen om die te realiseren. De visienota geeft aan dat Boechout een stadsranddorp is. Het omvat meteen ook drie schaalniveaus stad, rand en dorp. Inhoudelijk vertaalt zich dat in een landschappelijk, levendig en karakteristiek Boechout. Gezien de stedelijke context (Boechout ligt gedeeltelijk in stedelijk gebied Antwerpen) is verder ontwikkelen in Boechout een realiteit, maar er moet worden gezocht naar een manier om kwalitatief te verdichten en de identiteit van het dorp te versterken zonder open ruimte aan te snijden. Er zijn verschillende ontwikkelingspotentiëlen gedefinieerd. Open ruimte en bebouwde ruimte worden bewust steeds samen in beeld gebracht. Uiteindelijk zijn er voor elk deelconcept

verschillende strategieën met een actieplan uitgewerkt. Bijvoorbeeld voor karakteristiek Boechout gaat het om een beeldkwaliteitsplan en afwegingskader, een masterplan ontwikkeling en een RUP kernversterking.

Sinds 2013 had Boechout al een RUP Meergezinswoningen (volgens sommigen een loodgieters RUP), maar dit heeft de dienst omgeving al heel wat bijgebracht. Het is een overdruk RUP met één voorschrift waarin staat waar nog wel of niet meergezinswoningen kunnen. Hierdoor is Boechout niet "verappartementiseerd". Uit die visienota kwam duidelijk naar voor dat ook het instrumentarium aan actualisering toe was en dus ook dit RUP. Bepaalde zones waar nu een stolp over zat, kunnen immers wel verdichting aan. Soms groeien visies zeer informeel in een gemeente en die worden zelden in vraag gesteld. Zo worden verkavelingswijken a priori vrijgesteld van de denkoefening waar verdicht moet worden. Het studiebureau heeft hier de ogen doen openen en laten zien dat er een onderscheid gemaakt moet worden op basis van de locatie van de verkavelingswijk en dus niet enkel op basis van typologie. Dat wordt meegenomen in een RUP kernversterking; we hebben dus geleerd dat we ons huidige instrumentarium ook regelmatig moeten durven evalueren en herzien. Die visienota is intern, maar dit studiewerk wordt nu ook voorgelegd aan de bevolking: wat leeft bij de bevolking, wat zijn hun prioriteiten en urgenties?

Conclusie: De visienota zien we als een evaluatiemoment van 12 jaar ambitieus ruimtelijk beleid en van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan én als evaluatiemoment van huidige instrumenten. De planningsdienst heeft wel het geluk dat in Boechout het bestuur oog heeft voor architectuur en ruimtelijke kwaliteit en heel vaak openstaat voor onderbouwde voorstellen van de administratie. Niet dat ze deze visienota 100% zullen volgen, want bv. De ontwikkelingswijken uit de jaren 1970 zullen politiek gevoelig liggen. Gezien de ligging zou verdichting daar een logische keuze zou zijn, maar het vraagt toch een mind shift en nog een zoektocht naar de juiste instrumenten om dit ook effectief te kunnen realiseren.

Tot slot, het is wel een aandachtspunt niet overambitieuze te zijn, want Boechout beseft dat ze daar niet de middelen of de mankracht voor hebben.

### **Maarten Horemans, Nijlen**

In 2015-16 is Nijlen gestart met een analyse van het ruimtelijk beleid. De dienst omgeving wilde een nieuw instrument om de vraagstukken rond verdichting, open ruimte, ... in een landelijke gemeente op gepaste wijze te kunnen aanpakken. Het is een beeldkwaliteitsplan (door plusoffice) geworden samen met een openruimteperspectief (BRUT en LAMA). Het moest ook structuur en transparantie brengen in het beleid. Daarin zat een zoektocht naar partners, want als klein lokaal bestuur kon de gemeente het niet alleen. Daarom was er ook een doorgedreven participatielink aan verbonden.

In het beeldkwaliteitsplan heeft de gemeente zich 4 mogelijke rollen toegemeten:

- Projectmodus: de gemeente neemt een eerder inspirerende rol op, maar zoekt vooral partners om het te doen (niet zelf doen, uitnodigen)
- Visimodus: de gemeente gaat een kwaliteitsdialoog aan met ontwikkelaars en architecten met duidelijke richtlijnen (regie)
- Beleidsmodus: hier moet de gemeente echt strategische keuzes maken en zelf initiatief nemen



- Cultuurtransitie: belangrijk is dat in de transitie inzake ruimte, mobiliteit, wonen, ... burgers maar ook andere domeinen binnen de gemeenten mee zijn.

In het beeldkwaliteitsplan zijn ook op basis van ontwerpend onderzoek beeldende schetsen opgenomen die we kunnen gebruiken om te inspireren en burgers en actoren mee te krijgen, is een toolbox die duidelijk maakt aan architecten en ontwikkelaars wat we verwachten, ... Dat is dan vertaald in een actieplan. Ook al is het beeldkwaliteitsplan geen formeel document, toch heeft Nijlen in 2018 wel de Planningsprijs gewonnen. Nijlen denkt dat visie/beleid ook een instrument is zodat je goed moet nadenken over de rollen die je als overheid kan opnemen. Er worden nu heel wat realisaties uitgerold. Kortom, het is geen project en ook geen plan, maar wel een continu proces waarin het bestuur regisseur wil zijn.

Elk jaar na de verkiezingen moet de gemeente een BBC opmaken (begroting). Nijlen heeft dit aangegrepen om de ruimtelijke ambities daarin te verankeren. Uiteindelijk werden daarbij acht beleidsdoelen geformuleerd (vastgepind op een schepenambt). Dat werd dan verfijnd in concrete acties en tabellen, beleidsdomeinoverschrijdend. Dat resulteert in integrerende en overkoepelende projectplannen over die acht beleidsdoelstellingen vanuit vier verschillende rollen. Hoewel het integrale projecten zijn is er wel expliciet gekozen voor eigenaarschap, zodat de taken duidelijk zijn. Zo kan de gemeente meer doen met minder middelen en werken ze resultaatgericht.

Voorbeeld van project : Projectplan realisatie landschapspark Kessel - dorp met nieuwe basisschool als motor voor de beekvallei. Het is belangrijk heel creatief om te gaan met mogelijkheden en beperkingen die het gewestplan oplegt: een woonuitbreidingsgebied wordt gebruikt om een ecologisch schoolgebouwtje op te vestigen waardoor de open ruimte van het gebied maximaal behouden en versterkt wordt. Door de omgevingsaanleg en een moestuinproject creëert die open ruimte ook effectief een gebruikswaarde voor de gemeente, waardoor je een ander debat opent dan wanneer je het WUG naar natuur zou willen herbestemmen. Nijlen realiseert dus meer dorp met minder ruimte en doet dit met een niet-juridisch planningsinstrument. De boodschap: doe en regisseer!

Wat is nog de toekomst van formele verordende trajecten? Is dit allemaal niet stilaan te zwaar, te duur, te langzaam, te weinig flexibel? Heeft de gemeente nog wel een ruimtelijk beleidsplan nodig om ruimtelijk beleid te voeren? Het is niet steeds nodig, maar niet-bindende instrumenten vragen méér aanvoelen en kennis van ruimtelijk beleid dan verordende vaste instrumenten. In die zin is het onbegrijpelijk dat op een moment dat we steeds meer richting onderhandelingsstedenbouw gaan, Vlaanderen de lat lager legt bij de voorwaarden voor een omgevingsambtenaar en dus niet langer een master in stedenbouw en ruimtelijk planner vereist is.

Zijn er voldoende instrumenten om de bouwshift te realiseren? Zeker, alles begint met een visie en dan moet je op maat van je eigen context de juiste strategie en instrumenten zoeken. Belangrijk is ook de relatie tussen administraties onderling, tussen administratie en bestuur en ook de wijze waarop je burgers en ontwikkelaars betreft en transparant aangeeft waar je naar toe wil. Een omgevingsambtenaar moet er natuurlijk veel tijd, energie en enthousiasme insteken. Dat sommige dingen wel of niet lukken hangt dus af van vele factoren en een lokale ambtenaar heeft niet altijd die



factoren in de hand. Het moet ook meezitten dat dingen samenvallen. Men moet wel proberen met open blik naar alles kijken en ook tijdig externe expertise (o.a. studiebureaus) durven betrekken.

## Sessie 2.1 Afwegen en combineren van instrumenten

### An Maeyens, Departement Omgeving

Het Departement Omgeving heeft een [Instrumentengids](#) opgesteld. Het is een website met een overzicht van realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten. Hierin zitten nu al de instrumenten zoals die ook in het ontwerp Instrumentendecreet zitten, maar er zullen nog andere instrumenten worden aan toegevoegd. Volgens sommigen zijn er niet genoeg instrumenten, maar misschien is het eerder dat nog niet alle instrumenten even goed gekend zijn. (En uiteraard zijn er nog andere instrumenten dan deze uit de codex).

De Instrumentengids is opgesteld om een beter overzicht te bieden over de verschillende instrumenten en de gebruiksmogelijkheden ervan. Het departement Omgeving wil ook aansturen op een geïntegreerde en afgewogen inzet van de instrumenten. De gids dient ook als inspiratiebron en omvat daarom ook enkele voorbeelden van realisaties. Per instrument is er een fiche met een algemene inleiding, specifieke aandachtspunten, toepassingsprincipes, regelgeving, ... De gids kan een handig hulpmiddel zijn bij het maken van een instrumentenafweging waarbij men best verschillende stappen overloopt vooraleer de inzet van een bepaald instrument wordt overwogen: Wat wil je bereiken? Wie zijn de actoren? Wie is waarvoor bevoegd? Welke instrumenten kan je inzetten en waarvoor? De mogelijke instrumenten(combinaties) kan je dan op basis van een aantal criteria gaan vergelijken. Voor de keuze van de instrumenten kan je gebruik maken van de zoekfilter of de catalogus van de Instrumentengids.

### Maarten Van Hulle, Atelier Romain en Matthias Strubbe, LDR

De "BRV Proeftuin Vlaams-Brabant – instrumenten als hefboom voor kernversterking" was een gezamenlijk leertraject tussen de provincie Vlaams-Brabant en het departement Omgeving om te onderzoeken hoe op regionale schaal woonaanbod geclusterd kan worden in kernen (volgens het concept van Regionet Leuven en BRV) en welke combinatie van instrumenten daar het best geschikt voor is. Centrale vraag is dus: Hoe het bestaande perifere groeiaanbod verplaatsen naar de kernen met hoogwaardig OV-aanbod? Welke juridische ruimtelijke en bestuurlijke oplossingen zijn er? Daarvoor werd een co-creatief proces opgezet met lokale besturen in de regio. Speciale aandacht ging ook naar de rol die de provincie kan opnemen.

De studie is gestart met een inventarisatie van kansrijke instrumenten. Na deze juridische evaluatie volgde een ruimtelijke, planologische en bestuurlijke evaluatie waarbij werd gekeken naar de werkbaarheid of inzetbaarheid van de instrumenten. Die werden ook getest op verschillende cases in interactieve werksessies met gemeenten. Dit leverde vier scenario's op waarin we combinaties van instrumenten in samenhang bekijken. Wat is de ruimtelijke impact? Hoeveel juridisch aanbod kunnen we herontwikkelen? Wat is de kostprijs?

In de studie werd in het begin ook veel belang gehecht aan het onderzoek rond verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR), wat ook in het ontwerp Instrumentendecreet zat. Eigenlijk is VOR nog niet rijp en het is ook erg onzeker of het finaal in het Instrumentendecreet zal worden opgenomen. In VOR worden op regionale schaal ontwikkelingsrechten van zendende locaties (slecht gelegen gronden) uitgeruild met ontvangende locaties (goed gelegen locaties). Je vermijdt dus dat gebouwd wordt op slecht gelegen locaties zonder dat je de traditionele vergoedingsmechanismes nodig hebt. We zijn tot de constatacie gekomen dat het eigenlijk niet kan werken in Vlaanderen, vooral omdat er een overaanbod is op slecht gelegen locaties én op goed gelegen locaties. Bovendien heb je toch nog nood aan het opmaken van een RUP, afspraken rond gemeentebelasting, ... M.a.w. gezien de vele vragen en complexiteit, (nog) niet echt kansrijk.

Uiteraard hebben we dan gekeken naar de vele andere ruimtelijke juridische instrumenten.

- (1) Een RUP met stedenbouwkundige voorschriften waarin wordt opgenomen dat je kan verdichten op de goed gelegen locaties en je bebouwing uitsluit/terugschroeft op de slecht gelegen locaties. Dit is een duidelijk, transparant en verordenend instrument en dat op verschillende schaalniveaus kan worden ingezet. Nadeel is de lange procedure. De kostprijs zal afhangen van gebied tot gebied, maar veelal zal dat nog wel meevallen. Conclusie: de doelstellingen van Regionet kunnen weldegelijk bereikt worden door één of meerdere RUP's en op bepaalde plaatsen zal je ook moeten combineren met andere instrumenten (bv. verwerven, voorkeurecht, ...).
- (2) Stedenbouwkundige verordeningen zijn ook kansrijke instrumenten, maar je mag niet de bestemming wijzigen, enkel reguleren, bv. verbod om meergezinswoningen of woondichtheden bepalen. Het heeft als voordeel dat het een licht, duidelijk, transparant en gekend instrument is met doorwerking naar het vergunningenniveau en inzetbaar op verschillende bestuursniveaus. Belangrijk nadeel is toch wel dat er geen substantiële ordeningsmaatregelen in een verordening kunnen (bv. geen verbod in WUG, geen verbod op aanleg wegenis en geen algemeen verbod op verkavelen). Hoewel er geen planschade is, moet men toch rekening houden met andere vergoedingsmechanismen (bv. gelijkheid van de burgers voor openbare lasten). Conclusie uit deze studie: het is juridisch een moeilijke oefening van wat je wel of niet kan doen via zo'n verordening. Vandaar ook best combineren met andere instrumenten (bv complex project, ...).
- (3) Het lastenbesluit hangt er wat mee samen. De overheid kan lasten opleggen bij een vergunning. (zie sessie 2.3). Lasten opleggen geldt vooral als aanvullend instrument en het is niet de bedoeling om er echt ruimtelijk beleid mee te voeren. Het kan helpen om financieel te differentiëren, maar steeds te combineren met andere ruimtelijke instrumenten.
- (4) Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil. Naast een bestemmingswijziging heb je meteen ook een wijziging (ruil) in eigendom en gebruik. Het is zeer realisatiegericht en je hebt geen planschade. Het is echter zeer moeilijk om op grote schaal uit te voeren en je moet wel wat draagvlak hebben bij de betrokkenen. Wel inzetbaar op specifieke cases.
- (5) Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (BGO) is een heel ruim begrip. Men wil door bekendmaking van die beleidsvisie sturend inrijpen op het vergunningenniveau, bv. waar ontwikkelingen wenselijk zijn en waar die moeten worden geweerd. Bekendmaking is zeer belangrijk en het mag niet in de plaats komen van een verordening of ingaan tegen bestaande voorschriften (zie sessie 1.3).

- (6) Aanvullende maatregelen: verwerven van gronden, onderhandse afspraken, fiscale maatregelen (maar deze moeten altijd een fiscaal hoofddoel hebben en niet louter ruimtelijk).

De slaagkansen van de instrumenten hangen af van de ruimtelijke en bestuurlijke context. Via participatieve oefeningen met lokale besturen in Vlaams-Brabant werden combinaties van deze instrumenten toegepast. Vier scenario's zijn verkend met telkens twee sporen: beperken van ontwikkeling en verruimen van ontwikkelingsmogelijkheden.

#### Scenario 1: bovenlokaal sturen

De provincie neemt de lead door een verordening met maximale woondichtheid voor het perifere gebied met tegelijkertijd een hogere minimale woondichtheid in de goed gelegen kernen. Via zo'n provinciale verordening vermijdt men concurrentie tussen gemeenten. Er is wel nog meer maatwerk mogelijk met gedifferentieerde aanpak per subregio. Toepassing in Regionet: -49% van perifere woonontwikkeling.

#### Scenario 2: lokaal afkomen en compenseren

Intergemeentelijk lastenbesluit o.b.v. meerkosten van wegenis en nutsvoorzieningen. Een combinatie met duidelijke gebiedsgerichte maatregelen waar een ruimtelijke visie achter schuilt, is vereist. Ook regionale afstemming is noodzakelijk om ruimtelijke concurrentie te vermijden en er mag geen tegenstrijdigheid zijn met belasting op onbebouwde percelen. Toepassing in Regionet: de winst is vrij beperkt en met die beperkte middelen kan weinig ingegrepen worden.

#### Scenario 3: lokaal transformeren

Bestemmingswijziging om de ontwikkelingsmogelijkheden volledig te schrappen op perifere locaties (planshade) en ontwikkelingsmogelijkheden te creëren op strategische locaties die momenteel geen bouwrechten hebben (planbaten). Voor Regionet gaat het om zo'n 1.900 ha of 900 miljoen euro (volgens huidige regeling) en 3 miljard euro (indien regeling Instrumentendecreet).

#### Scenario 4: Interbestuurlijk transformeren

Dit scenario werkt met een combinatie van de vorige.

Finale conclusie: gecombineerde inzet van instrumenten is noodzakelijk.

Drie elementen zijn cruciaal:

- Rolverdeling:
  - Vlaanderen speelt een cruciale rol in het bepalen van vereveningsmechanismen en fiscale maatregelen.
  - Provincie is goed geplaatst als regisseur en om concurrentie te vermijden.
- Instrumenten:
  - Op KT: verordening en lastenbesluit kan nu al; ook BGO
  - Op LT: RUP
- Financiële aspecten:
  - Vereveningsmechanismen zijn nodig

- Er is een onevenwicht wat betreft de lasten en opbrengsten van het transformatiebeleid binnen een subregio. Er zal dus moeten worden gewerkt aan intergemeentelijke herverdelingen. De Vlaamse regering kan hiervoor nadere regels treffen.

## Sessie 2.2 Instrumenten voor kernversterking

### Ward Verbakel, plusoffice architects

Intergemeentelijke Kwaliteitskamer Getestreek. Kwaliteitsdialoog in relatie tot het beleidskader en de verdichtingsvragen van dorpen.

Vier lokale ambtenaren hebben het idee opgevat om een discussiegroep op te richten om gezamenlijk over kwaliteit, vergunningsopbouw en visieontwikkeling na te denken. Peggy Totté werd als externe expert betrokken en plusoffice architects werd gevraagd om instrumenten te ontwikkelen die kunnen helpen bij de discussies beslissingen rond een kwaliteitsvolle ontwikkeling in hun landelijke gemeenten helpen verantwoorden. Het blijft immers nog altijd moeilijk om er een andere cultuur te installeren. De ambtenaren willen veel liever goede dossiers door de procedure loodsen in plaats van slechte vergunningsvragen beoordelen. Het gaat om een informele, bottom-up vorm van kwaliteitsbenadering.

Plusoffice heeft al heel wat ervaring met het opbouwen van visies en strategieën rond dorpen doorheen Vlaanderen. Ze stellen vast dat in het beeld rond dorpen twee tegengestelde percepties bestaan: (1) achterlijk, ongeciviliseerd, wanordelijk... en (2) nostalgie (authenticiteit, traditie, continuïteit, sterke sociale verbondenheid...). De Vlaamse dorpen staan onder verstedelijkingsdruk, waarbij stedelijke typologieën op een niet-stedelijke manier worden ingepland (bv rijhuis). Later kwamen de uitgesmeerde verkavelingen. Het eerste vraagstuk was dus uitdeining en versnippering tegengaan. De laatste tijd is dit veranderd naar het tegengaan van de verticale groei. Die opschaling in densiteit is belangrijk, want je kan die maar één keer doen en die moet dus meteen goed zitten. Het gaat over heel grote hoeveelheden, want we gaan nu van zeer lage dichtheden (minder dan 5 wooneenheden/ha) naar densiteiten boven 100 woningen/ha.

In praktijk zien we te vaak louter kernverdichting, maar niet kernversterking. De kwaliteit van de architectuur is vaak minder dan standaard, gedreven vanuit financiële logica's en niet vanuit woon- en omgevingskwaliteit. Dat is het geval bij het merendeel van de vergunningsaanvragen, een nefaste evolutie en onhoudbaar. Dat is de reden waarom er een Beleidskader Leefbare Dorpen Getestreek wordt opgebouwd waaraan strategische projecten en een vergunningenkader worden gekoppeld, als antwoord op de strategische vragen, beleidsvragen en kwaliteitsvragen. Daarvoor ontwikkelt plusoffice i.s.m. Voorland de kwaliteitstoets.

Tegelijkertijd werkt de regio ook op een hoger schaalniveau. Zo loopt er een strategisch project en ook Regionet en de Provincie Vlaams-Brabant zijn actief. Vanuit die invalshoeken is er data over het onbebouwd potentieel ontwikkeld. Zo krijgt men zicht op de organische groei en kan men vervolgens beleidsmatig en gericht sturen. De vraag rond de kwaliteitstoets gaat over nieuwe ontwikkelingen op

de juiste plek, op een juiste manier en met de juiste schaal ingepast in de omgeving. Zo wordt kwaliteit bespreekbaar in de onderhandelingsstedenbouw.

Er werd een “kompas” ontwikkelend waarin eerst wordt gekeken naar de draagkracht van het dorp, de directe omgeving, de meerwaarde van het project en vervolgens de architectuur. Deze dorpen kennen vaak een lage dichtheid, maar net als in een *serious game* kan een project extra verdichting verdienen door aan de kwaliteit te gaan werken (“per 10 extra punten kan je extra ontwikkelingskansen krijgen; zit je onder de 5 dan ga je terug naar af”). Eigenlijk vormt die oefening een basisles stedenbouw. De lijst van vragen zou vrij evidente criteria moeten bevatten voor stedenbouw. Maar door de verwachtingen zo expliciet op te nemen maken die landelijke gemeenten aan ontwikkelaars en architecten duidelijk dat ze vereisen dat de basis van de stedenbouw in hun projecten goed zit. Plusoffice werkt momenteel aan een overzichtsboek van goede voorbeelden. Zo worden visuele inzichten aangereikt over hoe kwaliteit in deze dorpen kan verhoogd worden.

### **Kristine Verachtert, BUUR**

BUUR kreeg de vraag een heel praktische gids te maken met instrumenten voor lokale besturen. De Toolkit Kernversterking is een praktische gids voor de Provincie Vlaams-Brabant, gemeenten en ontwikkelaars en zal wellicht nog in 2020 door de deputatie worden goedgekeurd en online beschikbaar worden gesteld. Voor vijf gemeenten werden ook actieplannen voor kernen opgemaakt: Bertem, Bierbeek, Huldenberg, Rotselaar en Zemst. Die gemeenten fungeerden als klankbord bij de opmaak van de gids. De vraag was om een soort fichebak met technische tips op te maken, maar BUUR vond het belangrijk om heel het denkproces erin te verwerken. Je moet eerst weten wat je wil doen vooraleer je naar de instrumenten kan kijken. Daarom begint de Toolkit met een bespreking van de uitdagingen, de verschillende rollen en strategieën die je kan uitwerken. Dan pas komen de ruimtelijke en juridische instrumenten aan bod. Het is een digitale toolkit zodat die ook actueel kan gehouden worden.

Eén van de uitdagingen voor gemeenten is de ‘identiteit’ van de kern of het dorp die steeds minder herkenbaar wordt door banale ontwikkelingen. In de Toolkit is onder meer opgenomen dat bestaande beeldkwaliteit moet gevalideerd en beschermd worden. Daarvoor worden dan mogelijke instrumenten geduid, mogelijke strategieën besproken en wordt ook verwezen naar de rolafhankelijkheid van de kern, bv. of al dan niet extra functies nodig of gewenst zijn. Uit de vele mogelijke instrumenten werd een selectie van de meest kansrijke strategieën gemaakt en vanuit dat perspectief werd gekeken naar de meest relevante instrumenten voor kernversterking. Uiteraard werd sterk ingegaan op de belangrijke vraag die overal terugkomt: waar wel verdichten en waar niet?

Over het opleggen van stedenbouwkundige lasten bleek er nog veel onwetendheid bij gemeentebesturen. Ook het thema extra groen in de kern kwam sterk naar voor. De instrumenten worden niet zomaar besproken, maar dat altijd vanuit een strategie. Voor het instrument van de stedenbouwkundige last bv. werd een overzichtstabel opgemaakt met voor en nadelen van de verschillende manieren om die in te stellen én daar werd ook nog de vergelijking met belasting of ad hoc overeenkomsten aan toegevoegd. Per fiche zijn er ook telkens twee bladzijden aandachtspunten en verwijzingen naar handleidingen en referenties (voorbeelden). Belangrijke vaststelling bij deelnemers van het project was dat ze hadden gehoopt dat oplossingen zouden worden aangereikt

voor de te lange procedures of complexe wetgeving, maar dat is uiteraard niet gelukt. Wat dat betreft is het belangrijk meer op zoek te gaan naar samenwerking tussen partijen zodat je niet altijd met zware juridische planningsprojecten moet werken.

Kristine Verachtert ging ook nog even in op de actieprogramma's die werden opgemaakt voor enkele gemeenten. Die omvatten ook structuurschetsen met ankerpunten, plekken voor strategische interventies, blauw-groene dooradering en een woonzoneringsplan. We spreken vaak over ruimtelijk rendement en nood aan verdichting, maar dat zal pas interessant zijn als we ook instrumenten in handen hebben om bestaande bebouwing buiten de kernen te kunnen opheffen. Want zelfs in een regio met een heel gezonde woningmarkt, zie je dat er veel extra woningen (al dan niet via inbreiding) al zijn ingepland. Dat zal ruimschoots volstaan om de nood voor de komende 15 jaar in te vullen. Dus we zullen de kernversterking erg selectief moeten doen. Ook binnen de kern moet niet overal verdicht worden, kies specifieke plekken binnen de kern.

Bv. in Bierbeek staan al heel veel projecten op stapel. Goed dat men aan inbreiding doet, maar dat hoeft niet allemaal in de hoofdkern, er zijn nog andere kernen met potentie. Hier voorzien we dus een heel bewarend beleid. In de woonzones aan de rand moeten we streven naar compacte ontwikkeling zodat de grootste zones gevrijwaard kunnen blijven. Want volledige vrijwaring zal planlast meebrengen en dat kan een kleine gemeente niet betalen.

De eerste vraag die een gemeente zich zou moeten stellen is: "waarom zouden we dit project, die ingreep willen hebben? Wat is de meerwaarde ervan?" Als je die vragen probeert te beantwoorden, moet je nadenken over kwaliteit. Gemeenten willen soms projecten tegenhouden door hoge parkeernormen, maar dat leidt vaak tot perverse effecten. Het is beter te kijken wat je wel wil en dat goed aan te geven aan actoren in je gemeente, want dat zal wel aanleiding geven tot meer kwaliteit.

## Sessie 2.3 Lasten en voorwaarden

### **Tessa Cornelissen, Departement Omgeving**

Lasten en voorwaarden vormen een instrument om te sturen op ruimtelijke kwaliteit van bijkomende ontwikkelingen. Het departement Omgeving heeft enkele jaren geleden een [leidraad](#) opgemaakt omdat de toepassing ervan toch niet evident bleek te zijn in de praktijk. De leidraad moet overheden ondersteunen en stimuleren om dit ook toe te passen. Onderhandelen met het oog op meer ruimtelijke kwaliteit is immers een must. De leidraad is online beschikbaar en is steeds actueel. De leidraad duidt de inhoud en behandelt ook heel wat concrete vragen. Ze zijn gebaseerd op vragen die effectief aan het Departement zijn gesteld en vaak voorkomen. Ook voorbeelden zijn opgenomen.

### **Arnout De Waele, Atelier Romain**

Arnout De Waele gaat in op het onderzoek naar de invulling en toepassing van lasten in opdracht van het Departement Omgeving in 2019. Stedenbouwkundige lasten kunnen worden gebruikt om bij een vergunbare aanvraag alsnog extra verplichten op te leggen om het voordeel van de vergunning ten dele ten goede te laten komen aan de vergunningverlenende overheid. De aanvraag zou in principe

ook vergund kunnen worden zonder die bijkomende taken. Er wordt een dubbele weegschaal gebruikt: een voor de aanvrager en een voor de vergunningverlenende overheid. Lasten kunnen door een gemeente worden ingezet voor diverse aspecten van ruimtelijk beleid: publiek domein, woon- en voorzieningenaanbod, groen-blauw netwerk, mobiliteitsaanbod, ... Voor de toepassingsprincipes gelden drie elementen:

#### (1) Hoe?

Je hebt de mogelijkheid om een algemeen kader toe te passen dat ofwel enkel intern wordt gebruikt ofwel wordt bekendgemaakt door het bestuur via een stedenbouwkundige verordening. Een derde optie is dat je geen kader hebt en dat je ad hoc en op maat lasten oplegt. De drie opties hebben voor- en nadelen. Een stedenbouwkundige verordening biedt veel voordelen (transparant, objectief, duidelijk, ...), maar je verliest flexibiliteit. Een intern kader heeft het voordeel dat er geen vormvereisten zijn en is dus erg flexibel, maar het is dan minder transparant, objectief, ... De ad hoc benadering heeft het grote voordeel dat je per case kan kijken en op maat kan werken, maar is dus niet transparant.

#### (2) Welke soorten lasten?

Er zijn grosso modo vier types van lasten die elk een rol kunnen spelen in het realiseren van de bouwshift:

- in natura: bv. inrichten van groenruimte, inrichten van gebouw of infrastructuur
- grondafstand: overdracht van gronden aan de gemeente
- sociale mix: bepaalde typologie
- financiële last: als retributie in verhouding tot de tegenprestatie die de overheid moet voorzien; die financiële bijdrage kan worden gevraagd wanneer de initiatiefnemer niet op eigen grond de last kan realiseren. Dan neemt de overheid de taak op zich. Verschillende lasten kunnen ook gecombineerd worden.

Er moet altijd een verband zijn tussen de last en het project. Vandaar dat eerst moet worden overwogen om in natura een aantal zaken op te leggen en als dat niet kan, pas over te gaan tot een andere soort last. Er geldt ook een nabijheidsvereiste.

#### (3) Proportionaliteit en redelijkheid van de lasten?

Er moet een evenredigheid in verhouding zijn tot het voordeel dat aanvrager heeft. De omvang van de last moet in verhouding staan tot de winstmarge van de ontwikkelaar; dus men moet een zeker zicht hebben op de business case van de private ontwikkelaar. Let wel, een ontwikkelaar moet een redelijke ontwikkelingsmarge over kunnen houden. Men zou als gemeente een vast last per m<sup>2</sup> kunnen hanteren, maar dan moet je rekening houden met het minst winstgevend project op je grondgebied. Je kan misschien minder hoge lasten opleggen, maar je hebt dan ook lagere administratieve kosten. Bij case-specifiek onderhandelen over de stedenbouwkundige last kan men lasten optimaliseren, maar dat vergt toch ook wel wat kennis en bijkomende administratieve inspanningen.

Een ander aspect is dat de last ook in verhouding moet staan tot het nadeel dat de overheid ervaart. Het moet effectief gaan om nadelen voor de gemeente, niet voor derden. Hoe kleiner het project, hoe moeilijker bijkomende taken voor de gemeente kunnen verantwoord worden. Bovendien als de



aanvrager zelf inspanningen doet, dan moet die investeringen in mindering worden gebracht, want dan verminderen de taken voor de overheid.

Opmerking: hou er rekening mee dat wanneer je hoge lasten oplegt, dat dit mogelijk wordt doorgerekend naar de uiteindelijke bewoners of gebruikers. Maar ook hier zijn limieten, want de ontwikkelaar kan zichzelf ook niet uit de markt prijzen. Het juiste evenwicht zoeken vereist dus kennis over de business case van vastgoedontwikkelingen.

Een gemeente kan ook opteren om een vast kader te hebben voor kleinere projecten en vanaf een bepaald volume op maat onderhandelen. Stedenbouwkundige ontwikkelingskosten (SOK) hebben werden in de [studie](#) niet bekeken omdat dit eerder thuis hoort bij de belastingen. In Antwerpen worden die SOK wel als last opgelegd op basis van een algemeen kader.

Praktijkvoorbeelden:

- Hemiksem: De gemeente onderhandelt over gratis overdacht van een stuk open ruimte dat als park kan fungeren. Daarenboven wordt een financiële last opgelegd die terechtkomt in een fonds dat het woonbeleid financiert (hier groenaanleg in dit project).
- Boechout: Brouwfieldproject voor 300 woningen. Er is geen vastgesteld kader, maar er wordt onderhandeld op basis van de business case. De last kwam uit op 3 miljoen euro en voor dit bedrag zijn dan realisaties gebeurd door de ontwikkelaar op deze site (o.a. de bouw van een politiekantoor, twee crèches, sociale woningen, ...). Opmerkelijk: ook studiewerk (RUP + masterplan) en mobiliteitsmaatregelen in situ en ex situ zijn gerealiseerd.

Conclusie: vanuit het principe van de onderhandelingsstedenbouw kan het interessant zijn om voor grotere projecten een flexibel kader van lasten op te leggen dat kan inspelen op de context en rekening houden met ruimtelijke knelpunten en kansen en dat ruimtelijke kwaliteit nastreeft. Voor kleinere projecten is een vast kader interessanter. Verschillende types lasten kunnen binnen één project gecombineerd worden. Ook kan je binnen één project met verschillende eigenaars anders omgaan met lasten, afhankelijk van hun business case. De last moet immers proportioneel zijn. Transparantie is hierbij evenwel belangrijk. Bij het opleggen van (financiële) lasten zou het gevaar kunnen bestaan dat de ontwikkelaar doorrekent, daarom moet je de business case goed kennen, inclusief weet hebben van de venale waarde van de grond en de koop- en huurprijzen in de regio.

### **Robin Verbeke, LDR Advocaten**

Robin Verbeke gaat in op de voorwaarden bij vergunningen. Het is een instrument dat erg belangrijk is in de praktijk, maar het is blijkbaar niet altijd evident om hier op de juiste manier mee om te gaan. Voorwaarden kunnen worden opgelegd om te remediëren bij een onverenigbaarheid van een vergunningsaanvraag met het recht op een goede ruimtelijke ordening. M.a.w. die voorwaarden zijn noodzakelijk voor de vergunningverlening. Er kunnen echter geen voorwaarden worden opgelegd die onwettig of vreemd zijn in de omgeving en het mag ook niet gaan om het opvullen van een leemte of onvolledigheid in de aanvraag. Het mag ook geen verdoken vervanging zijn voor handhaving. Voorwaarden bij vergunningen hebben een breed toepassingsgebied. De bijzondere vergunningsvoorwaarden zijn complementair aan de algemene voorwaarden en sectorale voorwaarden.

Voorwaarden zijn een uitzonderingsmaatregel wat maakt dat er ook strikte toepassingsvoorwaarden zijn. In artikel 74 van het omgevingsvergunningsdecreet staat dat :

- (1) voorwaarden voldoende precies moeten zijn. Er mag geen ruimte zijn voor interpretatie. Bv. bij ongunstig advies moet je dat advies omzetten naar heel concrete, gekwantificeerde voorwaarden.
- (2) voorwaarden moeten redelijk zijn in verhouding tot het project. Het mag niet om een essentiële wijziging gaan (bv. meergezinswoning naar eengezinswoning of kantoorgebouw naar gemengd gebouw omzetten. Dat kan niet, want is sleutelen aan de functie). In de toepassing van voorwaarden moet eveneens voldaan worden aan de criteria van beperkte plaanpassing (artikel 30 OVD): bescherming mens en milieu, tegemoetkomen aan adviezen/bezwaren en geen schending van de rechten van derden.
- (3) voorwaarden moeten te verwezenlijken zijn door aanvrager, bouwheer, gebruiker of exploitant. Hypothetische of bijkomende voorwaarden kunnen niet. Bv. een vergunning onder voorwaarde van een risicoanalyse kan niet. In dat geval moet eigenlijk die risicoanalyse al in het dossier zitten.

Vier aandachtspunten/aanbevelingen:

- Let op met het letterlijk overnemen van vergunningsvoorwaarden uit adviezen.
- Screen goed of er geen tegenstrijdigheid in zit.
- Maak een onderscheid tussen vergunningsvoorwaarden en niet-bindende 'aanbevelingen'.
- Goed motiveren!!! Motivering in functie van de criteria van art. 74 en art. 30 OVD is cruciaal.

Met voorwaarden moet men heel doordacht omgaan. Je kan geen voorwaarde opleggen die de toekomst van het project mee bepaalt. Als je een archeologisch onderzoek als voorwaarde wil gebruiken moet je heel goed omschrijven wat je verwacht van wat er met de resultaten gebeurt. Ook kan een contract met derden niet als onderdeel van een voorwaarde opgenomen worden. Zo kan je geen autodeelstaanplaatsen als voorwaarde opleggen, omdat je van derden afhankelijk bent een autodeelsysteem uit te bouwen. Ook de niet-verzwaarings van een erfdienstbaarheid kan geen voorwaarde zijn.

## Sessie 2.4 Planningsprocesmanagement

### David Stevens, Departement Omgeving – complexe projecten

Momenteel lopen er in Vlaanderen 11 projecten volgens de procedure van complexe projecten. Het gaat voornamelijk over grote infrastructuurprojecten, maar bv. ook het Nationaal Park Hoge Kempen waar 60 ha industriegebied wordt omgezet in natuurgebied. Er zijn zowel projecten op bovenlokaal als lokaal niveau.

Complexe projecten beginnen met een informele verkenningsfase waarin men met heel veel actoren gaat samenzitten om te bekijken waar je met dat gebied naartoe wil. Daarna ga je de doelstellingen, projectdefinitie en procesaanpak scherpstellen en bepalen hoe je het project zal initiëren. Die verkenningsfase mondt uit in een startbeslissing. Met de startbeslissing begint ook formeel de

procedure van het complexe project. In de onderzoeksfase gaat men op strategisch niveau en op een geïntegreerde manier mogelijke alternatieven onderzoeken om te landen met een voorkeurbesluit. Een nieuw instrument waarin men de keuze van een voorkeuralternatief gaat verankeren. Hierin kan men dus ook een beleidsvisie verankeren en die een verordenende kracht geven. Daarna gaat men dit project in de uitwerkingsfase verder onderzoeken en uitwerken zodat het vergunningsklaar kan gemaakt worden. Het projectbesluit is een geïntegreerd instrument en bevat een RUP met de herbestemming, de omgevingsvergunning, machtigingen en attesten, ... dus geen parallelle trajecten, maar één geïntegreerd projectbesluit. Het laat ook toe dat er kan afgeweken worden van een ruimtelijk structuurplan. Nadat het projectbesluit is genomen kan men over naar de uitvoeringsfase. In de onderzoeksfase wordt op strategisch niveau een geïntegreerde weloverwogen afweging gemaakt van mogelijke alternatieven. Dit betekent dus milieukundig onderzoek, financieel-economische analyses, ontwerpend onderzoek, ... Het voorkeursbesluit is de vaststelling van een op strategisch niveau gekozen alternatief. Belangrijk om op te wijzen is dat het al een aantal rechtsgevolgen heeft zoals bv. een bouwverbod. In die zin kan het kiezen van de procedure van complex project interessant zijn om de bouwshift te realiseren.

De winst van een procedure complexe projecten zit niet noodzakelijk in de snelheid van de besluitvorming ("aanvaardbare termijn") maar wel in de kwaliteit van het proces en de robuustheid van de besluitvorming. Zo laat het toe in het project heel wat actoren te betrekken (zoals o.a. private projectontwikkelaars), zodat je van in het begin van het proces multidisciplinair en met veel kennis van zaken op het terrein slagkracht en vertrouwen kan opbouwen. Dat maakt ook dat er meer geïntegreerd en minder sectoraal wordt gewerkt. Projecten krijgen op die manier vaak een bredere scope, waarbij gelijktijdig en gelijkwaardig wordt gewerkt aan natuur, omgevingsdoelstellingen, leefbaarheidsaspecten, verkeersleefbaarheid, ... Er wordt dus in complexe projecten ingezet op omgevingsmanagement: de (noden van de) omgeving worden vertaald in (in-)directe onderzoeksvragen en afwegingselementen. Zo kan het omgevingsmanagement toewerken naar een gedragen oplossing. Het laat ook toe meer 'out-of-the-box' te denken.

Een belangrijk voordeel is zeker dat het voorkeursbesluit de flexibiliteit biedt om nog niet meteen de precieze herbestemming vast te leggen. Het samenbrengen van verschillende rapporten (MER, nautisch onderzoek, MKBA, ontwerpend onderzoek,...) in één geïntegreerd onderzoek betekent ook dat op een beter gemotiveerde manier de verschillende aspecten ten opzichte van elkaar kunnen afgewogen worden. Complexe projecten is procesmatig werken op maat, maar dat betekent niet dat daardoor ineens alles zoveel sneller zal gaan. Ook complexe projecten zitten nog (teveel) gebonden aan een vaste ketting van procedurestappen. Het is dus niet geschikt voor quick wins, maar door deze parallel mee te nemen in je proces win je wel aan draagvlak. Er is dus zeker nog meer nood aan een flexibele invulling van de besluitvormingsdocument(en). Omgevingsbesluitvorming kan hiertoe een aanzet zijn. Tijd nemen en transparantie zijn zeker cruciaal. Het vergt van beleidsmakers geduld en kunnen omgaan met onzekerheden.

### **Björn Bracke, studiebureau Omgeving cvba – Stationsomgeving Geel**

Aan het station van Geel – aan de rand van de binnenstad – biedt zich een enorme opportuniteit tot verdichting aan omdat het bedrijf Gavra op vertrekken staat. De site ligt in een heel residentiële, laag-dense omgeving met een complexe eigendomssituatie waardoor deze stedelijke ontwikkeling toch een

grote complexiteit kent. Een aantal grote private grondeigenaars, een mutualiteit, de stad Geel zelf en de kringwinkel hebben er grondposities. Naast huidige functies van de betrokken stakeholders houdt de stad ook rekening met andere mogelijke ontwikkelingen. Het gebied kent nu al een grote opgave op vlak van mobiliteit en verkeersleefbaarheid. Zeker op spitsmomenten zijn er conflictsituaties.

Het project situeert zich nu aan het eind van de onderzoeksfase, vlak voor het voorkeursbesluit. In 2015 heeft het bestuur het starbesluit genomen. Omgeving cvba is in 2016 als onderzoeksbureau aan boord gekomen voor de begeleiding van het onderzoek. Het ontwerpvoorkeursbesluit is voorzien in december 2020 zodat het openbaar onderzoek in voorjaar 2021 van start kan gaan.

#### Projectstructuur

In de stuurgroep zitten naast de stad Geel ook twee private ontwikkelaars met hun adviseurs. Het kernteam is samengesteld uit de leden van de stuurgroep, het departement Omgeving én onderzoeksteam Omgeving-Antea-Bopro. Naast het kernteam zijn er nog publieke en private stakeholders en bewoners die een geprivilegieerde rol krijgen in de briefing.

Wat deel uitmaakt van het voorkeursbesluit is het omgevingsplan. Het was aftasten welke detailleringgraad moest worden opgenomen in het voorkeursbesluit. Er ligt nu een plan met uitspraken over parkeervolumes, functies, onderliggende ontsluitingsstructuur, inrichting stationsplein, ... met een grote input uit het voorafgaand ontwerpend onderzoek: o.a. voor de inplanting van busstations, parkeeroplossingen, fietsinfrastructuur, ontsluiting nieuwe bouwvelden,... Daar werd ook telkens aandacht besteed aan de milieu- en mobiliteitseffecten. Om zinvolle uitspraken te kunnen doen, werd al gedetailleerde invulling gegeven aan bouwvolumes, types, ... die werden vertaald in "zonepaspoorten" met kwaliteitseisen.

Van bij het begin werd een onderzoeksnota publiek gemaakt. Uit de opmerkingen kwam de vraag om een tunnel onder de sporen te onderzoeken. Dat blijkt technisch niet mogelijk, maar er werd heel wat moeite gedaan om goed te motiveren waarom dit niet mogelijk is. Die negatieve onderbouwing van aspecten die niet worden uitgevoerd is ook erg belangrijk.

Parallel met de voorkeursbeslissing werd een inspiratiebundel voor stakeholders/burgers uitgewerkt. Ook al is dat in het voorkeursbesluit nog niet vereist, toch was de uittekening van zo'n wensbeeld nodig om in dialoog te gaan.

#### Aandachtspunten

- Omgaan met verschillende snelheden is een uitdaging: bv. projectontwikkelaars die snel willen bouwen en wat strikt genomen ook mogelijk, terwijl we als projectgehele toch tijd nodig hebben. De verschillende verwachtingen managen is toch niet zo evident.
- Veelheid aan processtappen en documenten maakt dat het niet altijd overzichtelijk wat de stand van zaken is en wat het statuut is van al die documenten.
- Dat betekent ook dat het stroomlijnen van communicatie naar verschillende doelgroepen een moeilijke opgave is.
- Er bestaat een spanningsveld tussen strategische beslissingen en gedetailleerde uitwerkingen. Het meer infrastructurele verhaal vraagt gedetailleerd onderzoek en vertraagt ook het proces.

- Doorheen de tijd komen continu nieuwe inzichten met fundamentele impact naar voor (bv. het sluiten van overwegen, ...) waar je ook mee moet omgaan.
- We zijn nu 4 jaar bezig aan het voorkeursbesluit. We kunnen in deze fase niet afdwingen dat bepaalde actoren toch andere keuzes maken. Dus we zitten nu in een juridisch vacuüm net voor de stap van het voorkeursbesluit. Gelukkig is in dit project wel iedereen mee in het verhaal.
- Het multidisciplinair werken is wel een sturende kracht en verrijking (ook al gaat het niet altijd even snel).

### Hans Leinfelder – Omgevingsbesluit

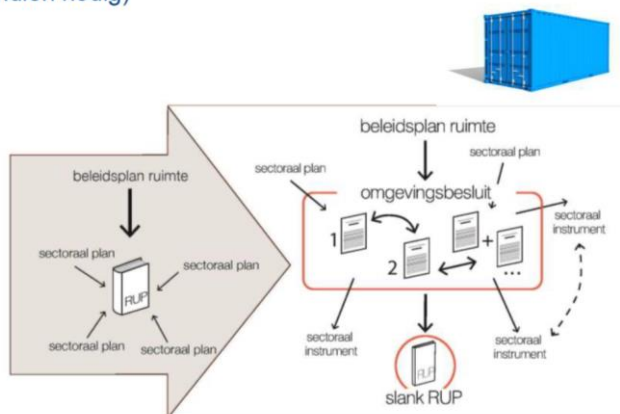
Het Omgevingsbesluit bestaat nog niet, maar hopelijk komt daar snel verandering in. Dit instrument is een voorstel dat resulteert uit twee studies die in opdracht van het Departement Omgeving werden uitgevoerd:

- Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces (2015 | Voorland-Proflow-LDR i.s.m. KU Leuven en Intoe)
- Het omgevingsbesluit: conceptuele uitwerking en operationele verduidelijking (2016 | Voorland-Proflow-Charlier Consult i.s.m. KU Leuven, Intoe en UGent-VUB)

Het klassieke RUP is erg kwetsbaar geworden, mede omdat het erg omvangrijk is geworden. Heel wat sectorale beleidsvelden willen immers hun doelstellingen en ambities laten opnemen in een verordenend RUP zodat het ook doorwerkt naar burgers toe. Hierdoor worden RUP's oebes en bijgevolg kwetsbaar. Mogelijke alternatieven werden onderzocht:

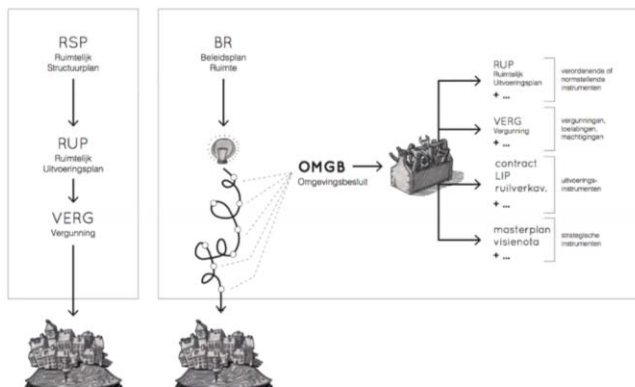
- Het RUP een beetje afslanken en aanvullen met andere beslissingen en overeenkomsten, maar dan is de relatie tussen die documenten vaak onduidelijk.
- Het omgevingsbesluit als een container voor de samenhangende inzet van allerlei instrumenten in de loop van een planningsproces. Een slank RUP, teruggebracht tot de stedenbouwkundige essentie, is hierbij slechts één van de instrumenten waarvan de inzet in het omgevingsbesluit wordt geregeld.

Van “allesomvattend” RUP naar omgevingsbesluit met RUP (indien nodig)



Een omgevingsbesluit betekent dus dat we meer inzetten op procesvoering. We denken vaak in onze regelgeving/decreten nog heel sterk in lineaire processen, maar in de praktijk werkt het zelden op die

manier; er zit hoe dan ook heel wat ruis op (bv. planologisch attest dat RUP en vergunning combineert). We zien ook steeds meer uitvoerende instrumenten opduiken (bv. instrumentenkoffer decreet landinrichting), maar wanneer moet je die vele instrumenten precies inzetten in een proces? Dat is niet altijd helder. Hoewel het decreet complexe projecten al heel erg inzet op het verbeteren van het procesmanagement is het toch nog erg sterk lineair opgevat. Een planningsproces verloopt helemaal niet lineair, maar grillig en kronkelend. Het idee is dat je op relevante momenten in het planningsproces de mogelijkheid hebt om een omgevingsbesluit te nemen.



Het omgevingsbesluit laat op die manier toe - op verschillende momenten in het proces - om te komen tot een gemotiveerde afweging voor een samenhangende inzet van instrumenten in een geïntegreerd planningsproces. In tegenstelling tot het RUP, blijft het dus niet beperkt tot ruimtelijke beleidsinstrumenten, maar bekijkt het net de samenhang tussen en de volgtijdelijkheid van de inzet van instrumenten. Het omgevingsbesluit bevat en maakt ook zichtbaar wat de afspraken zijn tussen de actoren. Door meer te focussen op het proces kunnen we de kwaliteit verhogen. Het beoogt duidelijke afspraken tussen actoren en dat kan via een geïntegreerde en sectoroverschrijdende procesaanpak, effectbeoordelingen en onderzoeken.

Drie cruciale elementen:

- Een omgevingsbesluit sluit een fase af in een planningsproces (getrechterde procesvoering op maat).
- In een proces kunnen er een of meerdere omgevingsbesluiten zijn.
- Een omgevingsbesluit zorgt voor maatwerk: keuze van gepaste instrumenten en afspraken op het meest gepaste moment in het planningsproces.

Instrumenten kunnen parallel worden ingezet en het omgevingsbesluit leent zich ook voor eenvoudige processen. Het heeft geen opgelegde processtructuur, het is niet lineair. De goedkeuring van elk omgevingsbesluit verloopt wel via een decretaal vastgelegde procedure met inspraak.

Omgevingsbesluit =

Omgevingsbeslissing (masterplannen, studies, ...) + bestuurshandeling (vergunning, RUP, ...)

Hoe komen we tot de implementatie? We stellen voor om het concept van omgevingsbesluit eerst in pilots toe te passen (brownfields, complexe projecten, planologische attesten, aanbodgedreven RUPs,

...). Na het testen, evalueren en verfijnen kan het dan algemeen van kracht worden, maar het lijkt ons zinvol dit eerst in ruimtelijk beleid toe te passen (vervanging huidige 'planologische' processen en gerelateerde 'afwijdingsplanologie' door aanpassing VCRO) en pas daarna ook te verruimen naar sectorale toepassingen. We denken dat dit een betere en eenvoudigere aanpak is dan de Nederlandse om te evolueren richting omgevingsplanning.

**Vragen:**

- Waarom koos de stad Geel voor complexe projecten en niet voor een RUP: één van de belangrijkste redenen is dat private eigenaars mee aan tafel kunnen zitten; ook dat je in het begin nog niet tot op perceelsniveau al keuzes moet maken in een voorkeursbesluit. Je kan nog beperken tot een algemene visie. Je zit dus niet tussen de frictie van een RUP dat een aantal zaken vastlegt en dan bij de uitwerking van het project op een aantal grenzen botst. Vrij uniek in dit project is dat ook de ontwikkelaars mee financieren voor de onderzoeken.
- Bij de startnota baken je het plangebied af waarbij je bepaalde gebieden wil vrijwaren om hier in het verdere proces invulling aan te geven. Wordt het planningsproces dan soms niet in snelheid gepakt door een bepaalde aanvraag? Kan het omgevingsbesluit hier een oplossing voor bieden? Dat kan door in het begin van het proces een omgevingsbesluit te nemen waarin je beslist dat je bepaalde gebieden gaat vrijwaren. Dat kan dan bv. via een BGO. Dat creëert meer mogelijkheden dan bij een klassiek lineair proces.
- Kan de opeenvolging van omgevingsbesluiten niet het traject vertragen? Hoe meer besluiten hoe meer openbaar onderzoeken en dus langere processen. We pleiten echter niet om in elk planningsproces veel omgevingsbesluiten te nemen, dat hoeft zeker niet, maar de flexibiliteit is er.
- Het kan ook dat het omgevingsbesluit terug komt op een eerder omgevingsbesluit.