

VRP advies

Herdenking van het systeem vrijstelling – melding – vergunning ruimtelijke ordening

Advies 29/09/2022

Inleiding

Op 5 juli 2022 ontving de VRP de vraag van het Departement Omgeving om feedback te geven op de uitgangspunten van de **discussienota omtrent de herdenking van het drieluik “vrijstellingen-aanmeldingen-vergunningen” in het kader van ruimtelijke ordeningsregelgeving**. Die conceptnota komt er nadat de Vlaamse Regering op 11 februari 2022 akte heeft genomen van de conceptnota Omgevingsvergunning. Eén van de topics die in dit kader verder uitgewerkt wordt is het systeem van vrijstelling-melding-vergunning.

Advies

Introductie

In de discussienota van het Departement Omgeving werden een vijftal discussievragen voorgelegd:

- Wat denkt u van de voorgestelde scherpstelling ivm. de driedeling vergunningsplicht, meldingsplicht, vrijstelling?
- Wat verstaat u onder occasioneel – tijdelijk – permanent?
- Wat denkt u van de unieke Vlaamse bevoegdheid om te bepalen welke handelingen vrijgesteld of meldingsplichtig zijn?
- Moeten ook bij RO-meldingen naderhand voorwaarden kunnen worden opgelegd (en welke regels zouden hiervoor gelden)?
- Heeft u nog andere voorstellen ivm het bepalen van de scope vergunningsplicht, meldingsplicht, vrijstelling?

In voorliggend advies gaan we op elk van de vragen in, maar starten we eerst met enkele algemene beoordelingen en aanbevelingen.

Algemene beoordelingen en aanbevelingen

De VRP waardeert ten zeerste dat ze in een vroeg stadium op informele wijze **bevraagd wordt**. We hopen dat deze werkwijze ook in andere dossiers wordt aangehouden.

De VRP vindt het een goed initiatief om de regeling vergunningsplicht, meldingsplicht en vrijstelling te actualiseren. De VRP onderschrijft dus de in de nota aangehaalde nood aan een herdenking en vereenvoudiging. Echter, om dit te kunnen bereiken is het belangrijk te vertrekken van een goede analyse en visie. Volgens de VRP ontbreekt in de nota een uitgewerkte en onderbouwde visie. Onder punt 2.2 in de nota staan summier enkele punctuele uitgangspunten. We missen hier nog globale doelstellingen zoals o.a. een duidelijke stelling dat een **betere bescherming en versterking van de open ruimte voorop moet staan** en dus als toetssteen naar voor geschoven wordt.

Een belangrijke vereenvoudiging in regelgeving kan volgens de VRP het best bekomen worden door **de talrijke uitzonderings- en afwijkingsregels** – waarvan vele bovendien strijdig zijn met de doelstellingen van het BRV – **terug te dringen**. De VRP kaartte dit in eerdere adviezen reeds meermaals aan.¹ Ook het Krokusakkoord van 22 februari 2022 maakt hier melding van (“Zonevreemde functiewijzigingen worden gekoppeld aan kwaliteitseisen en voorwaarden die het ruimtebeslag actief terugdringen (sloop bijgebouwen, verminderen van volume en verharding, ...)”). De VRP adviseert dringend de nodige decretale aanpassingen te doen met het oog op het behalen van de BRV-doelstelling van max. 3 ha per dag ruimtebeslag.²

Een systeem van vrijstelling-melding-vergunning kan pas goed werken wanneer het past in een **coherent ruimtelijk ordeningsbeleid**. Planning, vergunning en handhaving moeten samen sterk uitgebouwd worden in functie van de vooropgestelde doelen.

Het recente boek “Met voorbedachten rade. Sluipmoord op de open ruimte.” toont aan hoe de voorbije decennia een **politiek-maatschappelijke cultuur** groeide waarin afbreuk werd gedaan aan een goede ruimtelijke ordening.³ Plannen werden terzijde geschoven voor ad hoc ontwikkelingen. Uitzonderingen werden regel. Bouwovertreders werden als slachtoffers gezien.

Willen we de doelstellingen van het BRV halen – en alle politieke partijen gaven naar aanleiding van het Krokusakkoord in het parlement aan hierachter te staan – dan is een kentering in beleid én politiek-maatschappelijke cultuur noodzakelijk. De VRP vraagt de Vlaamse regering via enkele decretale initiatieven gekoppeld aan duidelijke communicatie– net als bij het RSV in 1997 - het ruimtelijke ordeningsbeleid op punt te zetten door tegelijk het **plannings-, vergunningen- én handhavingsbeleid te versterken**.

¹ Zie o.a. VRP advies van 25 april 2018 (<https://www.vrp.be/over-vrp/vrp-beleidsadviezen/>)

² Zie ook Eindrapport Taskforce Bouwshift (2021), p. 56-63 Hoofdstuk maatregelen tot reductie van het bijkomend ruimtebeslag in de zachte bestemmingen.

³ Met voorbedachten rade: De sluipmoord op de open ruimte. Peter Renard, Tom Coppens, Guy Vloebergh. Kritak, 2022.

Wat denkt u van de voorgestelde scherpstelling ivm. de driedeling vergunningsplicht, meldingsplicht, vrijstelling?

De VRP steunt het initiatief om het huidige systeem te herdenken. Zoals uit de discussienota blijkt zijn er relatief weinig meldingen in verhouding tot het aantal vergunningsaanvragen en bovendien is de voorbije jaren gemiddeld 55% van de stedenbouwkundige meldingen niet rechtsgeldig.

Vergelijkbare cijfers zijn ons ook door de stad Gent gemeld. Sinds 2018 zijn slechts 8 à 10% van het totaal aantal dossiers met stedenbouwkundige handelingen. Dit komt overeen met zo'n 190 à 320 meldingen per jaar (tegenover 2100 tot 2900 door het CBS besliste omgevingsvergunningsaanvragen met een stedenbouwluik). Circa 100 meldingen per jaar genieten van de tijdswinst die die procedure met zich meebrengt. Daartegenover staat dat door de pijnpunten in dat systeem, jaarlijks gemiddeld 130 mensen na de melding de boodschap krijgen dat ze alsnog een vergunning moeten aanvragen. Geen tijdswinst maar tijdsverlies dus!

Op zich staat de VRP achter de idee om de melding te beperken tot tijdelijke zaken, maar wel op voorwaarde dat **alles met een blijvende impact sowieso niet onder de melding** mag vallen én dat wat tijdelijk is helderder omschreven wordt dan vandaag. De bepaling "4*30dagen" van het vrijstellingsbesluit is immers niet controleerbaar.

We doen ook het voorstel om het **onderscheid tussen openbaar en privaat domein** te maken. Alles wat tijdelijk is op openbaar domein mag vrijgesteld zijn, omdat lokale overheden andere tools hebben om dit te reguleren.

Tijdelijkheid moet vertaald worden naar duidelijke voorwaarden die goed handhaafbaar zijn (zie ook hierna).

Het is wenselijk dat een melding voor iets tijdelijks alsnog kan worden geweigerd als geoordeeld wordt dat dat tijdelijk gebruik op een bepaalde locatie niet aanvaardbaar is.

De VRP stelt voor om de formulering "vergunningsplichtig maar vrijgesteld" te vervangen door "occasionele handelingen zijn niet vergunningsplichtig". Dit is gewoon veel helderder.

Wat verstaat u onder occasioneel–tijdelijk–permanent?

Het onderscheid tussen wat occasioneel is en wat tijdelijk, is volgens ons moeilijk helder en concreet te definiëren. Wil men dit onderscheid behouden, dan moet duidelijk zijn wat de meerwaarde van dat onderscheid is, welke zaken wil men volledig buiten scope houden die onder de noemer 'occasioneel' een plek zouden krijgen? Bij de voorbeelden wordt de 4*30d als occasioneel benoemd, dat is vandaag niet toetsbaar en wordt daarom beter ook in vraag gesteld.

In de tabel op p 4-5 wordt occasioneel met grote omvang of impact vrijgesteld mits geen onomkeerbare gevolgen. Volgens de VRP moet het **“niet hebben van onomkeerbare gevolgen”** een absolute voorwaarde zijn om als occasioneel te kunnen worden beschouwd. Het lijkt ons per definitie uitgesloten dat iets met een grote impact én onomkeerbare gevolgen nog occasioneel kan zijn. Het kan volgens ons niet dat cfr. het aangehaalde voorbeeld een dorpsfestival in parkgebied met onomkeerbare gevolgen toch vrijgesteld is van vergunningsplicht.

Voor **kwetsbare gebieden zoals natuurgebieden** moet volgens de VRP ook meer het **voorzorgsprincipe** gelden. Evenementen als dorpsfeesten, veldritten, ... horen hier niet thuis. Aanscherping van de regelgeving kan voor meer duidelijkheid zorgen. De meeste activiteiten moeten dus worden uitgesloten. Voor die activiteiten die toch in aanmerking komen, dient altijd een vergunning aangevraagd te worden.

Het voorstel **'Tijdelijk gebruik: uitdagingen'** in deel 6.2 van de nota is volgens de VRP een **goede basis** om de criteria van wat als tijdelijk aanvaardbaar geacht wordt én door de overheid snel kan worden gescreend zonder veel beoordeling of advisering, concreet te maken.

Wat denkt u van de unieke Vlaamse bevoegdheid om te bepalen welke handelingen vrijgesteld of meldingsplichtig zijn?

De VRP vraagt de **mogelijkheid voor gemeenten om zelf stedenbouwkundige handelingen vergunnings- of meldingsplichtig te maken niet af te schaffen.**

Vanuit subsidiariteit zijn we vragende partij om minstens de bestaande mogelijkheden te behouden, bij voorkeur zelfs een bijkomende mogelijkheid om de vrijgestelde werken ook verder te kunnen optillen. Het voorstel om de bestaande verfijningen of aanvullingen in lokale verordeningen van rechtswege te schrappen wordt zeker niet gesteund.

Het behouden van een **lokale vergunningsplicht is wel degelijk een goede manier om lokale beleidskeuzes** hard te maken. Zie bijvoorbeeld de gemeenten die ervoor kozen een lokale vergunningsplicht voor het vellen van bomen op te maken of te behouden, en die - gelukkig - overeind bleven nadat Vlaanderen hier vrij verregaande vrijstellingen voor heeft ingevoerd. Idem voor horeca, die vaak tot overlast leidt en waarvoor dus, zelfs in nevenfunctie, een lokale afweging van de inpasbaarheid in een omgeving nodig is.

De redenering als zou die mogelijkheid niet nodig zijn om eigen beleid te kunnen voeren omdat de conformiteit aan voorschriften een absolute voorwaarde is voor zowel melding als vrijstelling, leidt tot de wat absurde situatie dat in de discussienota aangestuurd wordt om gedetailleerde lokale voorschriften op te maken. M.a.w. Vlaanderen zou dan aansturen om de unieke Vlaamse regels lokaal te ondergraven. In dit verband kunnen we voorbeeld verwijzen naar het verbieden van bepaalde verfkleuren of betonnen afsluitingen. Deze redenering kan de VRP in geen geval ondersteunen.

Het behouden van een vergunningsplicht op lokaal niveau geniet zeker de voorkeur op de opmaak van meer en gedetailleerdere voorschriften of verbodsbepalingen. Een lokale vergunningsplicht laat gebied specifieke afweging en **maatwerk** toe en is net daarom essentieel voor een goede ruimtelijke ordening.

Moeten ook bij RO-meldingen naderhand voorwaarden kunnen worden opgelegd (en welke regels zouden hiervoor gelden)?

Een meldingsplicht en daaraan **voorwaarden** verbinden, kan **slechts zinvol zijn als er ook een goed handhavingsluik aan vasthangt**. Helaas, stellen we vast dat in Vlaanderen dit handhavingsluik nagenoeg onbestaande en dus zeer ontoereikend is.

Het kunnen opleggen van **voorwaarden in een meldingsakte mag geen beoordeling impliceren of adviezen vereisen**, de korte termijnen zijn immers enkel haalbaar net omdat die beoordeling **niét** nodig is.

We wensen ook het voorstel te doen om voor bepaalde tijdelijke activiteiten te werken met een tijdelijke vergunning i.p.v. via meldingsplicht. Na afloop van de termijn kan (evt. via vereenvoudigde procedure) een nieuwe tijdelijke vergunning worden aangevraagd waarbij nieuwe voorwaarden mogelijk zijn.

Als de melding enkel nog gehanteerd zou worden voor tijdelijke zaken, moet de termijn wel een voorwaarde kunnen zijn en moet daarop kunnen worden bijgestuurd. Tijdelijk is immers een zeer rekbaar begrip.

Stedenbouwkundige voorwaarden toevoegen nadát akte genomen is van de melding lijkt ons niet zinvol. Zo'n mogelijkheid kan leiden tot rechtsonzekerheid, zeker als dit ook kan gaan om een melding voor het uitvoeren van bepaalde concrete ingrepen in een gebouw.

Het is wel zinvol dat overheden, ook Vlaanderen, veel meer en beter bekendmaken dat de voorschriften van RUP's en verordeningen ook bij meldingen (en vrijstellingen) dienen gevolgd te worden, want daar kunnen ook bouwovertradingen bij gebeuren.

Heeft u nog andere voorstellen ivm het bepalen van de scope vergunningsplicht, meldingsplicht, vrijstelling?

De VRP schuift een alternatieve piste naar voor die voortbouwt op het modulesysteem uit de conceptnota 'bijsturing regelgeving inzake de omgevingsvergunning': **melding als optioneel systeem voor tijdelijke handelingen, waarbij de 30 dagen termijn gebruikt kan worden voor een eerste screening die kan leiden tot de conclusie dat alsnog een vergunningsprocedure doorlopen moet worden**, en dit op basis van het ingediende dossier. Dit zou dus kunnen betekenen:

- Akkoord met ingediende melding voor de gestelde termijn: na 30 dagen aktename mag onmiddellijk gestart worden met de werken.
- Als verdere afweging nodig is over de aard van de handelingen, over de termijn of extra info nodig vanuit bijvoorbeeld andere stadsdiensten, dan ontvangt de aanvrager een bericht dat de omgevingsvergunningsprocedure doorlopen wordt. M.a.w. de meldingsprocedure wordt door de omgevingsambtenaar omgezet naar een vergunningsprocedure. De periode van de melding wordt dan de periode van het volledigheid- en ontvankelijkheidsonderzoek binnen de vergunningsprocedure.

Een dergelijke aanpak lijkt ons klantvriendelijker dan weigering aktename en aansturen op herbeginnen. Het laat toe om echt eenvoudige zaken heel snel te laten doorgaan en minder eenvoudige tijdelijke zaken toch genoeg tijd te geven een grondige afweging en beoordeling te doen. Dit alles vergt uiteraard een aanpassing van het Omgevingsloket.

De VRP stelt ook voor te onderzoeken of er een **vereenvoudiging van vergunning naar melding kan gebeuren als de bouwaanvraag volledig conform een gedetailleerd BPA, RUP en verkavelingsvoorschriften** is. We zien hierin een aantal voordelen. Voor de indiener kan dit heel wat tijd besparen en net die tijdswinst in de vergunningsprocedure kan een stimulans zijn voor lokale overheden om vaker dan nu te kiezen voor een planinitiatief. Dit belooft m.a.w. een gemeente met een goed planningsinstrumentarium. Door te werken met een melding i.p.v. een omgevingsvergunning vermijden we ook een mogelijke beroepsprocedure. De toetsing aan de goede ruimtelijke ordening werd immers bij het opstellen van het RUP reeds uitvoerig gedaan incl. een openbaar onderzoek.

De discussienota vertrekt vanuit de vaststelling dat er door de huidige mogelijkheid om in lokale verordeningen aanpassingen te doen aan de meldings- en vergunningsplicht, onduidelijkheid is voor de burger. Ons inziens gaat dit niet alleen over lokaal onderscheid, maar is het vooral niet duidelijk voor de burger welke werken meldingsplichtig zijn (bv. aanvragen voor een zwembad, tuinhuis, het rooien van bomen worden vaak aangevraagd via een melding). Het

omgevingsloket laat de keuze bij de snelinvoer staan voor de aanvrager, waardoor een gewone burger fouten maakt. Dus **verduidelijk welke werken meldingsplichtig zijn en pas dit ook aan in het omgevingsloket.**

Het huidige vrijstellingsbesluit kent weinig of geen **differentiatie op basis van de ruimtelijke context**. De vrijstellingen bij woningen gelden bij alle woningen of ze nu zone-eigen of zonevreemd, in landelijke context of in dens bebouwd stedelijk weefsel zitten. Simpel gesteld: 80m² verharding en 40m² bijgebouwen met enkel wat beperkte afstandsregels t.o.v. de perceelsgrenzen is immens in een gemiddelde stadstuin, leidt overal tot ongewenste verdere verzegeling van onze bodem en strookt niet met de algemene visie op het beperken van de verharding. Een lokale, gebiedsgerichte differentiatie voor vergunningsplichte handelingen op basis van ruimtelijke context en ruimtelijk planningsinstrument (BPA, RUP, verkaveling, ...) is dus wenselijk. **Naast tijd moet ruimte een even belangrijke factor zijn.**

Dat het vrijstellingsbesluit ook geldt in alle verkavelingen ouder dan 15 jaar én bij alle zonevreemde bebouwing, versterkt dit ook nog. Deze zaken zijn niet opgenomen in het lijstje met gekende punctuele knelpunten. Het lijkt ons laaghangend fruit te zijn om dit bij te sturen. In elk geval is een **verdere verruiming van het vrijstellingsbesluit volgens de VRP geen goed idee**. Zoals hierboven reeds aangestipt is een kritische herziening van alle afwijkings- en uitzonderingsmaatregelen in de Codex in het licht van de doelstelling van het BRV een must.

De verregaande doorwerking van het vrijstellingsbesluit in bijvoorbeeld de verkavelingen van meer dan 15 jaar (in alle verkavelingen dus na verloop van tijd) ondergraaft ambitieuze projecten waar men via heldere verkavelingsvoorschriften meer groen, minder verharding en minder versnipperde bebouwing wenst. Een voorbeeld: vandaag kunnen eigenaars van percelen in verkavelingen waar aanvankelijk enkel levende hagen werden toegestaan op perceelsgrenzen, na 15 jaar aanpassingen doorvoeren naar gesloten afsluitingen/houten panelen/muren en dit zonder vergunning; idem voor allerhande bijgebouwen. Dit soort zaken moeten worden teruggedroefd.

De VRP wenst daarbij te onderstrepen dat het onderscheid dat gemaakt wordt afhankelijk van het al dan niet in overeenstemming zijn met voorschriften uiteraard behouden dient te blijven.

In de nota wordt de vraag gesteld of **functiewijzigingen** niet steeds of bij voorkeur voor een bepaalde tijdsduur moeten worden toegekend (zie p.4). Onze vraag hierbij is wat hiermee wordt beoogd en in welke mate dit kan bijdragen tot een helderder vergunningsplicht. Dit leidt zeker niet tot administratieve vereenvoudiging.

Anderzijds is het zeker voor functiewijzigingen naar niet-woonfuncties wenselijk de mogelijkheid te hebben om die te kunnen beperken in de tijd, bijvoorbeeld omwille van een wijzigende dynamiek, grotere mobiliteitsimpact, geluidshinder. etc.

Ook delen we de bezorgdheid dat de **functiecategorieën en de vergunningsplicht van de functiewijzigingen op vandaag niet altijd sluitend** zijn. Sommige activiteiten kunnen onder verschillende categorieën vallen (bv sportinfrastructuur), ook het onderscheid tussen handel en horeca is niet altijd scherp, enz. . De oplossing daarvan zit niet in een extra vergunningsplicht, noch in het per definitie tijdelijk maken van een functiewijziging.

Ook het **onderscheid tussen neven- en hoofdfunctie** is niet altijd helder omdat het in voorschriften vaak enkel in ruimtegebruik omschreven staat, terwijl het even goed om een nevenfunctie in de tijd kan gaan, bijvoorbeeld een bedrijfsrestaurant dat in het weekend ook een horecazaak kan zijn; een huis dat deeltijds wordt verhuurd als logies en de rest van de tijd gewoon bewoond wordt; Ook dit wordt best meegenomen bij een herdenking van de vergunningsplicht voor functiewijzigingen of invoer van een melding voor tijdelijke handelingen.

Op p.5 vermeldt de nota dat de mogelijkheid onderzocht wordt om ook bij stedenbouwkundige handelingen ruimtelijk ordeningsvoorwaarden op te leggen of te wijzigen nadat de vergunning verleend is. Het wijzigen van voorwaarden op vraag van de aanvrager is intussen decretaal geregeld, maar erg omslachtig qua procedure zodat een aanvrager beter een volledig nieuwe aanvraag doet. Bij het zoeken naar mogelijkheden om dit ook vanuit de overheid zelf te kunnen doen, moet zeker aandacht zijn voor het procedurele aspect. Wat werkt voor milieu is niet altijd werkbaar voor ruimtelijke ordening (en vice versa).

De piste om een **mogelijkheid te voorzien om gebouwen die lange tijd in onbruik zijn een bepaald statuut** te geven om een (nieuw) gebruik te activeren, is een **interessante piste**. Dit vereist wel een goede registratie van elk gebruik, zowel wat de aard van het gebruik betreft als wat het doorlopend karakter van dat gebruik betreft; hoe van rechtswege 'in onbruik' aanleiding geeft tot een nieuwe functiewijziging is ook niet duidelijk, mogelijks zijn andere instrumenten hiervoor meer geschikt zoals bijvoorbeeld leegstandsheffingen, opvorderingen door de overheid, etc.

Op de allerlaatste pagina van de nota wordt de bedenking gemaakt dat een verschuiving van categorie ook invloed heeft op de zonevreemde mogelijkheden. Een melding kan immers vandaag niet in geval van strijdigheid met de voorschriften. Het feit dat zo'n verschuiving van categorie mogelijks opnieuw beperkingen oplegt aan zonevreemde bebouwing wordt hopelijk niet als een argument contra gezien.

We wijzen daarom ook nog naar het advies van de Taskforce Bouwshift waar heel wat voorstellen gedaan worden inzake planning, vergunning, handhaving om tot een reductie van het bijkomend ruimtebeslag in zachte bestemmingen te komen. **De Taskforce vraagt om ruimteneutraliteit ook in vergunningen in te passen** en nieuw zonevreemd gebruik slechts mogelijk te maken mits aan een stedenbouwkundige last van krimp en ontharding voldaan wordt (i.p.v. uitbreiding). Dit houdt in dat een hiërarchisch 'voorkom-hergebruik-minimaliseer-compenseer'-basisprincipe een decretale beoordelingsfactor van goede ruimtelijke ordening wordt en de **omzetting van landbouw- en natuurgronden vergunningsplichtig** wordt en beperkt tot kleine innames.

Tot slot doen we ook de suggestie om ook **de vergunningsplicht voor ontharden te versoepelen of enkel meldingsplicht te maken**. We hebben een zeer grote opgave in ontharden. Het lijkt niet conform de beleidsdoelstellingen op dit vlak om de procedure daarvoor zo complex/lang te maken. Zorg dus dat het plannings-, vergunnings- en handhavingsbeleid ook in lijn zit met deze BRV-doelstelling.⁴

⁴ De doelstelling van het BRV luidt: "De verhardingsgraad in de bestemmingen landbouw, natuur en bos is tegen 2050 minstens met 1/5 teruggedrongen ten opzichte van 2015".