



DE BOUWSHIFT ROND

Gent

WUG Evergem-Kluizen

Hoe Veneco aan kernversterking en open-ruimte vrijwaring werkt

STEVEN HOORNAERT & ANNELIES DE CLERCQ [RUIMTELIJK PLANNERS VENECO]

De voorbije jaren heeft Veneco, het intergemeentelijk samenwerkingsverband voor de streekontwikkeling van de 21 steden en gemeenten in de ruime regio rond Gent, een aantal initiatieven genomen om de bouwshift uit te rollen in zijn werkingsgebied. Het accent ligt daarbij steeds op de beide pijlers van de bouwshift: zowel vrijwaren van de open ruimte als versterken en verdichten van kernen.

Uit de visienota voor de
verdichting van de omgeving
Grote Markt, gemeente Zelzate



Het maatschappelijk draagvlak om in de regio rond Gent nog meer open ruimte aan te snijden, is bijzonder klein geworden. Lokale besturen staan voor de opdracht bijkomend ruimtebeslag te vermijden door niet-gerealiseerde harde bestemmingen te neutraliseren. Herbestemmen van slecht gelegen en overbodige woonuitbreidingsgebieden ten voordele van de open ruimte is voor veel gemeenten een absolute prioriteit.

Om de visievorming voor woonuitbreidingsgebieden te objectiveren, heeft Veneco een ruimtelijk afwegingskader ontwikkeld. Hierbij worden verschillende criteria beoordeeld zoals de openruimtetwaarde, de overstromingsgevoeligheid, de knooppuntwaarde, het voorzieningenniveau en andere omgevingsfactoren. Dit leidt tot weloverwogen ruimtelijke beleidskeuzes om woonuitbreidingsgebieden te schrappen of te behouden als reserve voor woonontwikkeling op korte of langere termijn. De bevindingen uit het afwegingskader worden verankerd in een nieuw gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan om later vertaald te worden in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Maar er zijn ook gemeenten die op basis van het huidige ruimtelijk structuurplan een RUP opmaken om een aantal slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden te herbestemmen voor landbouw-, natuur- en/of bosgebied. Deze herbestemming wordt soms ook gekoppeld aan een beperkte ontwikkeling van een goed gelegen woonuitbreidingsgebied, uiteraard mits een duidelijke verankering in het ruimtelijk structuurplan of beleidsplan.

Ondertussen heeft Veneco in vijf gemeenten (Deinze, Evergem, Gavere, Merelbeke en Nazareth) een RUP opgemaakt om een aantal slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden te herbestemmen. Vier RUP's werden reeds definitief vastgesteld; het vijfde RUP bevindt zich in de eindfase. Daarnaast zijn er nog vijf gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen (Kruisem, Lievegem, Lochristi, Merelbeke en Nazareth) in opmaak, waarin wordt voorgesteld om de meeste woonuitbreidingsgebieden te herbestemmen in het voordeel van de open ruimte.

Pioniers in de bouwshift

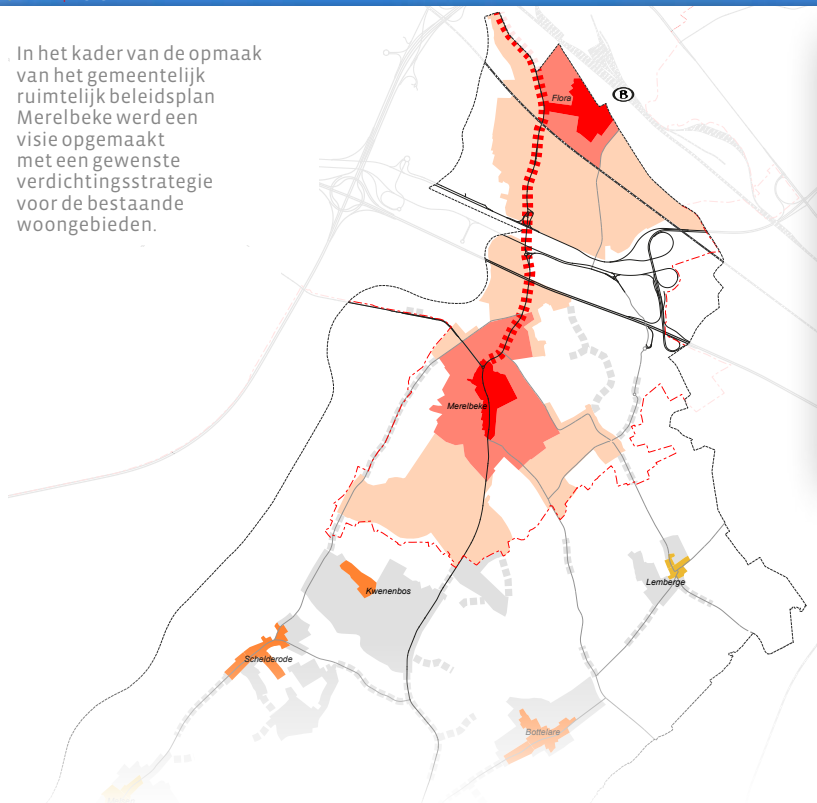
Hoewel de betrokken gemeenten, voorspelbaar genoeg, tegenstand ondervinden van grondeigenaars en projectontwikkelaars, blijkt bij de participatie- en planprocessen ook dat hun ruimtelijke beleidskeuzes sterk gedragen worden bij de brede bevolking, zelfs met actieve positieve bezwaarschriften tot gevolg. Maar dit neemt niet weg dat deze 'pioniers in de bouwshift' nog wel een steuntje kunnen gebruiken. De bouwshift vraagt immers niet alleen een mental shift, maar ook politieke moed op elk bestuursniveau.

Bovenop het herbestemmen via een RUP-procedure, kiezen sommige gemeenten ook voor een aankoop van bepaalde woonuitbreidingsgebieden, bijvoorbeeld om een bijkomende groene ontwikkeling of een uitbreiding van recreatieve of gemeenschapsvoorzieningen te realiseren. In deze laatste gevallen zal er nog steeds wel sprake zijn van een mogelijk bijkomend ruimtebeslag, maar andere nadelige effecten van woonuitbreiding kunnen zo worden vermeden. Door de verwerving ontwijkt men ook mogelijke planschadevorderingen.

Waar het schrappen van grote woonuitbreidingsgebieden steeds meer in de praktijk wordt toegepast, is er nauwelijks of geen draagvlak bij de betrokken gemeenten om kleine oppervlakttes woongebied (zeker langs uitgeruste wegen) te neutraliseren, omdat deze – in tegenstelling tot de grote oppervlakttes woonuitbreidingsgebieden – worden beschouwd als 'bouwgronden van kleine particulieren' die vanuit juridisch oogpunt op korte termijn bebouwbaar zijn. Maar ook in deze categorie zou de overheid bepaalde prioriteiten kunnen leggen, bijvoorbeeld door het schrappen van oppervlakttes woongebied die overstromingsgevoelig of bebost zijn, of een bijzondere ecologische, landschappelijke en/of erfgoedwaarde hebben.

Uit het rapport van de Taskforce Bouwshift blijkt dat ook andere harde bestemmingscategorieën aan bod moeten komen: niet-gerealiseerde industriegebieden, recreatiegebieden, gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen... Deze categorieën vereisen

In het kader van de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan Merelbeke werd een visie opgemaakt met een gewenste verdichtingsstrategie voor de bestaande woongebieden.



RUIMTELIJK BELEIDSPLAN MERELBEKE GEWENSTE VERDICHTINGSSTRATEGIE VOOR DE BESTAANDE WOONGEBIEDEN

- Centrumgebieden van Merelbeke en Flora: consolideren van bestaande sterke verdichting
- Dorpscentra van Bottelare, Kwenenbos en Schelderode: consolideren van bestaande beperkte verdichting
- Dorpscentra van Melsen, Lemberge, Munte: consolideren van bestaande beperkte verdichting
- ▬▬▬ Noordelijk deel van de Hundelgemsesteenweg: sterke verdichting
- Bestaande woonzones Merelbeke en Flora: gemiddelde verdichting
- Bestaande woonzones bij landelijke dorpen: beperkte verdichting
- Woonlinten en verspreide bebouwing in open ruimte: geen verdichting
- Gemeentegrens Merelbeke
- - - Afbakeningslijn grootstedelijk gebied Gent

steeds een gebiedsgerichte afweging. Het overaanbod aan 'paarse' bestemmingen komt slechts in beperkte mate voor in de gemeenten rond Gent, maar situeert zich heel specifiek in havengebieden (ook van Gent) of is regio-gebonden (bijvoorbeeld in bepaalde delen van Limburg). Toch zijn er ook nog andere mogelijkheden om harde bestemmingen te neutraliseren. Zo liggen in de gemeenten Merelbeke en Kruisem grote oppervlaktes bestemd voor gemeenschapsvoorzieningen die in de feitelijke toestand een openruimtefunctie hebben, en ook in die zin kunnen worden geneutraliseerd. Ook in sommige recreatiegebieden kan men bijkomend ruimtebeslag vermijden door inrichtingsvoorschriften toe te voegen die het groene en onverharde karakter bestendigen. Ten slotte kunnen openbare of semi-openbare besturen ook zelf het goede voorbeeld geven door ongunstig gelegen harde bestemmingen die ze in eigendom hebben niet te ontwikkelen.

In het kader van de pilootprojecten BRV¹ heeft het departement Omgeving nog andere juridische mogelijkheden in kaart gebracht voor gedeeltelijke neutralisaties van harde bestemmingen: het opleggen van stedenbouwkundige lasten (bij een individuele vergunningsaanvraag dan wel algemeen opgelegd via verordening), het vrijwillig afstand nemen van planschade 'in ruil' voor ontwikkelingsmogelijkheden, het creëren van een grondcoalitie (via overeenkomst of via projectvennootschap) of een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil. Binnen dit artikel gaan we hier niet dieper op in, maar deze alternatieve technieken kunnen plaatselijk oplossingen bieden, bijvoorbeeld in functie van het versterken van groenblauwe netwerken. Gedeeltelijke herbestemmingen of beschermingen zullen evenwel niet volstaan om de omvang van de bouwshift te kunnen realiseren.

Uit de verschillende planinitiatieven blijkt dat het neutraliseren van slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden een haalbare kaart is voor gemeenten die voldoende gemotiveerd zijn om de

open ruimte te vrijwaren, maar ook dat er nog verschillende hinderpalen zijn om dit facet van de bouwshift op te schalen. De huidige structuurplanningscontext is soms achterhaald en te weinig ambitieus, waardoor men genoodzaakt is eerst een nieuw ruimtelijk beleidsplan op te maken. Maar dit vergt een tijdrovend en complex planproces (inclusief plan-MER). Het is daarom aangewezen op Vlaams niveau een juridisch voldoende robuust en operationeel kader te scheppen om harde bestemmingen vlot te neutraliseren. Dit lijkt uitvoerbaar en betaalbaar binnen de huidige planschaderegeling (VCRO), maar de financiële (on)haalbaarheid en onvoorspelbaarheid van een mogelijk nieuwe planschaderegeling blijft een onzekere factor en vormt een drempel om nog meer lokale besturen te overtuigen. Extra fondsen en een strategische meerjarenbegroting zijn absolute randvoorwaarden om dit luik van de bouwshift uit te voeren.

Kernversterking en verdichting

De strategische visie van het BRV geeft duidelijk aan dat de bouwshift twee facetten omvat: naast het stelselmatig verminderen van het bijkomend ruimtebeslag, moet men ook het ruimtelijk rendement van het bestaand ruimtebeslag verhogen. Deze rendementsverhoging vraagt maatwerk voor leefkwaliteit, klimaatbestendigheid en verhardingsbeperking. Bovendien zijn de rendementskansen locatieafhankelijk. Verschillende gemeenten hebben Veneco de vraag gesteld hoe ze deze opgave rond kernversterking en verdichting moeten aanpakken op hun grondgebied: waar wel en waar niet verdichten, hoeveel en hoe verdichten?

In een eerste fase ontwikkelen we steeds een visie met een gewenste verdichtingsstrategie voor de bestaande woongebieden, al dan niet in het kader van een gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan of als een afzonderlijke studie. Hierbij analyseren we de bestaande dichtheden van samenhangende woongebieden, het voorzieningenniveau en de knooppuntwaarde (op basis van de in 2020 geactualiseerde studie van VITO voor de provincie Oost-Vlaanderen²), en bekijken we ook het vernieuwde openbaarvervoernetwerk van de vervoerregio Gent. De verschillende parameters maken het mogelijk om tot een ruimtelijke differentiatie van woongebieden te komen, met een vork van gewenste dichtheden op wijkniveau en een indicatie van gewenste woningtypologie (en eventueel het aantal bouwlagen). Met deze aanpak kunnen we ook een theoretisch verdichtingspotentieel van de

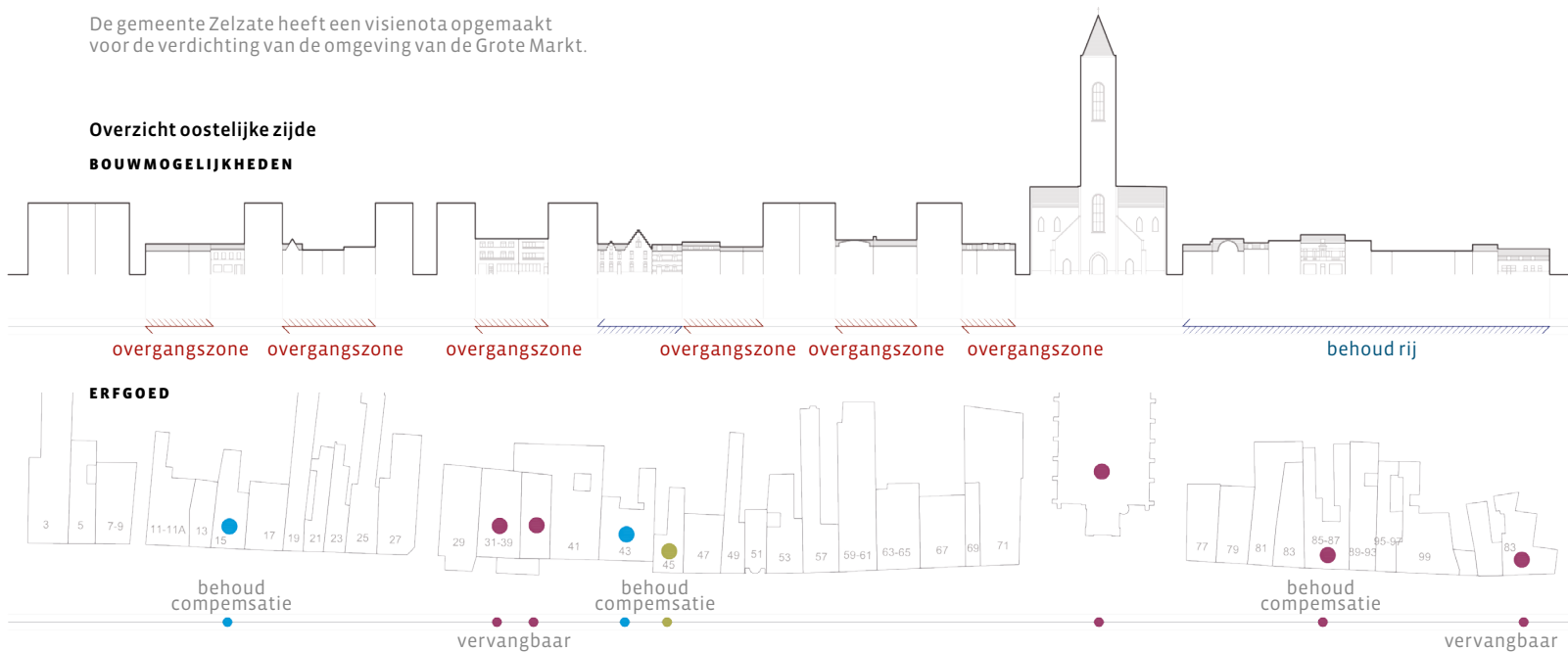
¹ Pilootgroep bouwshift & groenblauwe netwerken (workshop 5 oktober 2021) zie <https://omgeving.vlaanderen.be/realisatie-van-een-bouwshift>

² <https://arcg.is/1XaTv90>

De gemeente Zelzate heeft een visienota opgemaakt voor de verdichting van de omgeving van de Grote Markt.

Overzicht oostelijke zijde

BOUWMOGELIJKHEDEN



bestaande woongebieden berekenen en dit confronteren met de woonbehoeften voor de volgende tien of twintig jaar. Hierbij komen we telkens tot een opvallende conclusie: slechts met een beperkte verdichting binnen de bestaande goed gelegen kernen kunnen we een ruim voldoende woonaanbod creëren voor de volgende decennia.

Behalve aan kwantitatieve richtcijfers hechten we ook veel belang aan het definiëren van ruimtelijke kwaliteitsprincipes die met het kernversterkend beleid gepaard moeten gaan. Dit omvat tal van acties en maatregelen, zoals het tegengaan van leegstand, de valorisatie van bouwkundig erfgoed, behoud van het DNA van de bebouwing (met levendige straatgevels en een kleine korrelgrootte in de landelijke dorpen), energiezuinige renovatie of vervanging van het bestaande patrimonium, verdichting van goed gelegen woonwijken met kwalitatieve en innovatieve woonprojecten, gerichte verweving van functies en voorzieningen, opwaardering van de publieke ruimten met specifieke aandacht voor fiets- en voetgangersvoorzieningen en voldoende wijk- en buurtgroen, duurzaam parkeerbeleid, hergebruik, infiltratie of buffering van hemelwater,...

Deze visievorming rond kernversterking en verdichting is een eerste stap, die ook moet worden vertaald in verschillende uitvoeringsgerichte instrumenten. De opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen biedt voordelen zoals gebiedsgerichte differentiatie en juridische robuustheid, maar een RUP kan ook (te) rigide zijn en vraagt een tijdrovend planproces. Toch kan een RUP ook heel strategisch worden ingezet, bijvoorbeeld voor een volledige dorpskern of één contour-RUP om ongewenste verdichting in woonlinten en excentrisch gelegen woongebieden tegen te gaan.

Meer en meer gemeenten laten ook verordeningen opmaken om bepaalde kwaliteitsprincipes te verankeren, bijvoorbeeld voor parkeernormen (voor auto's + fietsen), voor groennormen bij grotere woonprojecten, voor specifieke kwaliteitsnormen voor meergezinswoningen (met minimale oppervlaktes voor de buitenruimten en bergingen),... Ze gebruiken daarvoor niet alleen de klassieke planningsinstrumenten, maar experimenteren ook steeds vaker met andere technieken. Bij masterplannen tracht

men de ruimtelijke karakteristieken van een stads- of dorpskern te consolideren en te versterken, maar legt men ook meer het accent op ontwerp onderzoek voor specifieke strategische sites.

Daarnaast kan men in het vergunningenbeleid steeds een opportuniteitsbeoordeling maken voor de goede ruimtelijke ordening. Hierbij kan men proactief een informele beleidsvisie opmaken (bijvoorbeeld een visienota verdichting), die men als een Beleidsmatig Gewenste Ontwikkeling (zie VCRO art. 4.3.1§2) hanteert bij het vergunningenbeleid. Een BGO biedt de mogelijkheid om tot een consequente beoordeling van de goede ruimtelijke ordening te komen en kan op een visuele en toegankelijke manier ontwerprichtlijnen verbeelden en communiceren naar architecten, projectontwikkelaars en particulieren toe. Maar BGO's hebben ook gebruikslimieten, zo kunnen ze noch het karakter noch de doorwerking hebben van stedenbouwkundige voorschriften uit verordenende instrumenten, en kunnen ze geen afbreuk doen aan geldende voorschriften, noch die voorschriften wijzigen³.

Ook vormen van onderhandelende stedenbouw worden steeds meer ingezet: voorbesprekingen voor vergunningsdossiers en in kwaliteitskamers. Samen met de streekintercommunales Solva en Interwaas heeft Veneco in 2020 de regionale kwaliteitskamer VakWeRK opgericht, waarbij WeRK staat voor 'Werken aan ruimtelijke kwaliteit'. VakWeRK ondersteunt lokale besturen om een kwalitatieve omgeving te realiseren via een gelaagde aanpak, gesteund op twee pijlers: adviseren en begeleiden.

Als sluitstuk om kernversterking in goede banen te leiden, kunnen de gemeenten ook een beroep doen op Veneco als publieke projectontwikkelaar of -regisseur. De afdeling projectregie begeleidt concrete bouw- of inbreidingsprojecten, zoals de bouw van een school, sporthal of woonproject. We maken een onderscheid tussen projecten waarbij Veneco zelf geen grondpositie heeft en projecten waarbij dit wel het geval is en Veneco ook zelf ontwikkelt. Zo kunnen lokale overheden en publieke instanties hun voorbeeldfunctie in kernversterking ook tot uiting brengen in concrete realisaties op het terrein.

³ <https://omgeving.vlaanderen.be/beeoordelingsgrond-beleidsmatig-gewenste-ontwikkelingen>