Vlaams Parlement

1370 (2017-2018) – Nr. 1
ingediend op 16 november 2017 (2017-2018)

Voorstel van resolutie

van Ingrid Pira, Johan Danen en Elisabeth Meuleman

betreffende de schrapping van het principieel akkoord als instrument om woonuitbreidingsgebieden te ontwikkelen

verzendcode: LEE

TOELICHTING

Vlaanderen is met een bebouwingsgraad van meer dan 27% de meest verkavelde regio van Europa en ook vandaag nog verdwijnt er dagelijks zes hectare open ruimte onder beton.[1] Als de betonnering aan dat tempo blijft doorgaan, is tegen 2050 41% van Vlaanderen onder beton en asfalt verdwenen. De grote uitdagingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (cf. betonstop) bestaan erin te zoeken naar manieren om de snelheid waarmee open ruimte wordt ingenomen, te verminderen en vervolgens helemaal te stoppen.

Een groot probleem op dat vlak is de veel te grote 'juridische voorraad' aan bouwgronden. Volgens de VRIND-cijfers (VRIND: Vlaamse Regionale Indicatoren) staan er in Vlaanderen in totaal 42.072 hectare onbebouwde percelen vrij, die potentieel bebouwd kunnen worden. Op de gewestplannen in de jaren zeventig kregen ze als overkoepelende bestemming 'wonen'. 13.748 ha van die gronden is gelegen in woonuitbreidingsgebied. Dat zijn gebieden die de opmakers van de gewestplannen in de jaren zeventig hebben aangewezen als potentiële uitbreidingsgebieden voor wonen. Die gebieden vormen een reserve boven op de bestaande voorraad van woonzones. Vanuit een vooruitgangsoptimisme en uit politiek dienstbetoon werd in de gewestplannen kwistig gestrooid met woon(uitbreidings)gebied, veel meer dan noodzakelijk was om aan de toekomstige behoeften te voldoen. Die gewestplanbestemmingen werken tot op vandaag door in de ruimtelijke ordening.

Hoewel die woonuitbreidingsgebieden dienen als reserve boven op de reguliere bouwgronden, kunnen ze vandaag op een relatief vlotte manier op de markt gebracht worden via het principieel akkoord (PRIAK). Onderzoek[2] wijst uit dat het PRIAK-systeem aan alle kanten rammelt: het zet ruimtelijke planning buiten spel, leidt tot ongunstige ruimtelijke ontwikkelingen, speelt in de kaarten van een beperkt aantal projectontwikkelaars, creëert rechtsonzekerheid en willekeur in de behandeling van de aanvragen en ontsnapt aan elke meerwaardebelasting. Toch wordt dat instrument in de huidige debatten over de betonstop niet aan de orde gesteld. Dit voorstel van resolutie vraagt de afschaffing van het PRIAK-instrument.

Ontwikkelingsmogelijkheden voor woonuitbreidingsgebied: planningslogica voorbij

Bij de initiële afbakening van woonuitbreidingsgebieden (WUG's) bestond de intentie om die gebieden pas om te zetten in woongebied als daar goede redenen voor bestonden. De procedure voor aansnijding kan dan ook het best verlopen via een kwalitatief planningsproces dat nagaat of de ontwikkeling ruimtelijk te verantwoorden is. Via een woonbehoeftestudie moet onder meer worden aangetoond dat de woonbehoefte in de regio effectief zo hoog is dat de ontwikkeling van een WUG te rechtvaardigen valt. Dat is standaard vastgesteld in de wetgeving. Maar in de loop der jaren werden steeds meer 'uitzonderingsmaatregelen' mogelijk gemaakt, zoals:
– bijzonder recht op aansnijding door sociale woonorganisaties;
– groepswoningbouw;
– principieel akkoord (PRIAK).

[1] VITO (2016), Ontwikkelingskansen langs openbaar vervoersknooppunten en voorzieningen: https://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/8954/Ontwikkelingskansen-obv-knooppuntwaarde-en-voorzieningen.

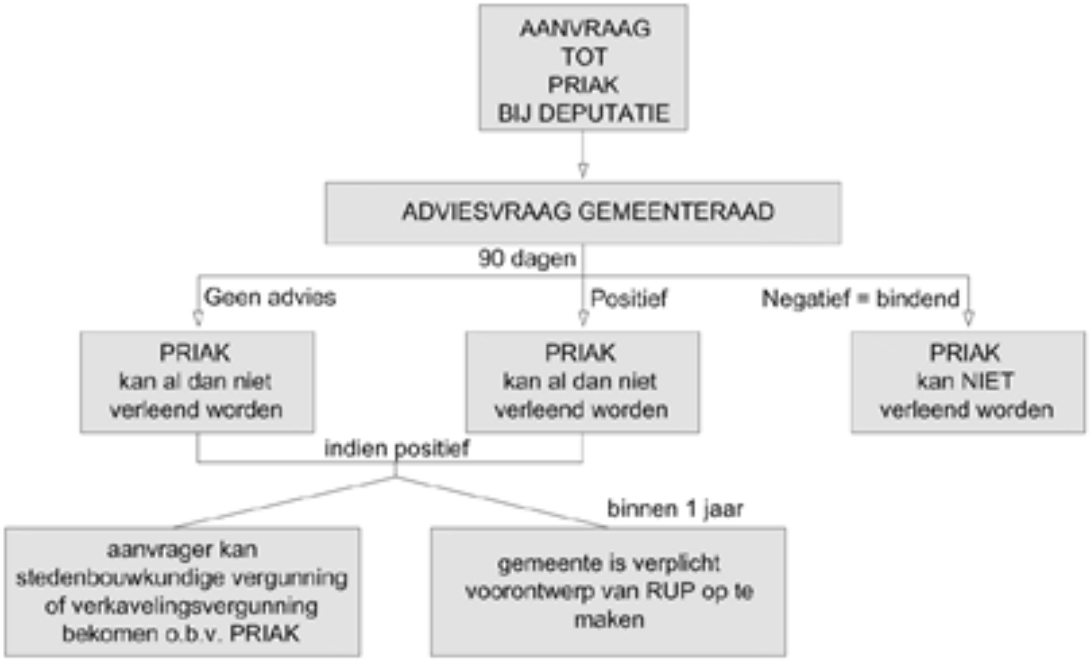
[2] Evaluatieonderzoek van de aanvragen tot principieel akkoord – Masterproef optie onderzoek – Christine Clits – Academiejaar 2015-2016.

Die uitzonderingen situeren zich allemaal op vergunningenniveau, niet op planningsniveau. Daardoor is het in vele gevallen mogelijk om de stap van de woonbehoeftestudie over te slaan. Bovendien ontbreekt vaak een degelijke ruimtelijke afweging.



PRIAK-procedure: overal anders toegepast

Het PRIAK bestaat in zijn huidige vorm sinds 2009. Zowel publieke als private personen kunnen een aanvraag tot PRIAK aan de deputatie richten. De gemeente krijgt vervolgens negentig dagen om een advies af te leveren: als dat advies negatief is, is het bindend. Als de gemeente binnen die termijn geen advies verleent, mag de deputatie daaraan voorbijgaan.



Behalve de hierboven beschreven stappen legt de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) geen verdere procedurevereisten op. De VCRO bepaalt evenmin voorwaarden over de dossiersamenstelling of een vervaltermijn. In de praktijk leidt dat tot een verschillende behandeling van PRIAK's in de verschillende provincies.

Als de aanvraag tot principieel akkoord gunstig beoordeeld wordt door zowel de gemeente als de provincie, kan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning verkrijgen. De gemeente moet op haar beurt binnen één jaar een voorontwerp van RUP (Ruimtelijk uitvoeringsplan) opmaken, maar dat gebeurt bijzonder weinig: maar in 12% van de PRIAK's werd er een RUP opgemaakt. Er bestaat dan ook geen sanctie op het niet naleven van de verplichting om binnen een jaar een RUP op te maken.

Nog los van de vraag of een PRIAK een juist instrument is om af te wegen of de ontwikkeling van een WUG een goede zaak is, creëert dat instrument blijkbaar rechtsonzekerheid voor de bewoners. De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelt immers dat woningen die op basis van een PRIAK zijn opgericht, als zonevreemd moeten worden beschouwd.

Ruimtebeslag WUG via PRIAK's

De piste om via een PRIAK een WUG aan te snijden blijkt bijzonder succesvol, helaas. Tussen 2009 en 2015 werd 253,45 ha onbebouwde oppervlakte op die manier vrijgegeven voor bebouwing. Als een PRIAK werd aangevraagd, werd dat in 59% van de gevallen verleend. Dat is goed voor 5% van alle stedenbouwkundige vergunningen voor nieuwbouw die tussen 2009 en 2015 toegekend werden en leverde een totaal van 5424 woongelegenheden op. WUG dat op die manier wordt aangesneden, ligt voornamelijk (68%) in het buitengebied en 46% van alle aanvragen tot PRIAK beoogden een ruimtelijk ongewenste ontwikkeling die overstromingsgevoelig is of niet kernversterkend: de helft daarvan krijgt een gunstige beoordeling.

Kortom, het PRIAK-instrument leidt niet tot goede of kwalitatieve ruimtelijke ontwikkeling, integendeel. In het kader van het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, dat net inzet op verdichting van bestaande kernen enerzijds, en vrijwaring van kwalitatieve en groene open ruimte anderzijds, zijn dat bijzonder ongewenste ontwikkelingen. Bovendien blijkt verder uit de cijfers dat vooral (een beperkt aantal) ontwikkelaars (69%, tegenover 25% particulieren en 6% lokale overheden) heel actief inzet op dat instrument:

– één ontwikkelaar heeft 67,5 ha kunnen aansnijden (waarvan 53,63 ha in het buitengebied) en heeft zo 1151 woongelegenheden op de markt kunnen brengen;
– een tweede ontwikkelaar kon 577 woningen op de markt brengen;
– samen vertegenwoordigen beide ontwikkelaars 20% van het totale aantal aanvragen en 32% van de wooneenheden die via PRIAK zijn vrijgegeven.

Ruimtelijke verrommeling ten voordele van enkele ontwikkelaars

Ruimte Vlaanderen concludeert dat bij het verlenen van een principieel akkoord tot aansnijding van een woonuitbreidingsgebied duidelijk meerwaarden worden gecreëerd. Het is niet duidelijk hoe de meerwaarden worden verdeeld tussen de oorspronkelijke eigenaars van de grond in woonuitbreidingsgebied enerzijds, en de verkavelaar of nieuwe eigenaar anderzijds. Maar de totale gerealiseerde meerwaarde is groot, aangezien de gebruikswaarde na het principieel akkoord fors toeneemt. Er is dan ook een erg groot waardeverschil met landbouwgrond.

In woonuitbreidingsgebieden wordt door de jaren heen een speculatieve meerwaarde gecreëerd. Het verlenen van een PRIAK tot aansnijding van een WUG is in principe het sluitstuk waarbij speculatie op de gronden verdwijnt en de feitelijke marktwaarde van bouwgrond kan worden gerealiseerd. Toch blijkt uit onderzoek in een masterproef (link) dat die conclusie niet helemaal klopt:
– de verkoopprijs van kavels is 20% duurder dan in de rest van de gemeente;
– de verkoopprijs van huizen is 16% duurder dan in de rest van de gemeente.

We kunnen daaruit besluiten dat niet de kopers maar de ontwikkelaars baat hebben bij PRIAK's. Dat staat in schril contrast met de initiële doelstelling ervan, namelijk betaalbare kavels op de markt brengen (Vlaamse regeerakkoord 2004-2009: "Een betaalbare woning voor iedereen").

Bovendien omzeilt het PRIAK de generieke meerwaardebelasting in de ruimtelijke ordening (planbaten). Zelfs als er een RUP wordt opgemaakt, geeft het herbestemmen van WUG naar woongebied decretaal geen aanleiding tot het heffen van planbaten, terwijl er toch een enorme meerwaarde wordt gecreëerd.

Conclusie

Het is duidelijk dat het PRIAK als instrument zijn oorspronkelijke doelstelling, namelijk betaalbare kavels en woningen op de markt brengen, niet realiseert. Bovendien ondergraaft dat instrument de doelstelling van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, namelijk de ruimtelijke kwaliteit verhogen en extra inname van open ruimte vermijden. Speculatie op open ruimte wordt in de hand gewerkt en, meer zelfs, beloond.

Op die manier worden ettelijke hectaren open ruimte verkaveld en kunnen enkele partijen – voornamelijk projectontwikkelaars – zich verrijken.

Kortom, het PRIAK-instrument strookt niet langer met het actuele ruimtelijke beleid en moet dus geschrapt worden.

Ingrid PIRA
Johan DANEN
Elisabeth MEULEMAN

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

– gelet op:
  1° de strategische doelstelling 'Verminderen van het bijkomend ruimtebeslag' uit het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen;
  2° de steeds verder toenemende bebouwingsgraad in Vlaanderen;
  3° de grote hoeveelheid ruimtebeslag tussen 2009 en 2015 waarvoor het principieel akkoord (PRIAK) verantwoordelijk is;
  4° de vaststelling dat het PRIAK een degelijke ruimtelijke planning omzeilt;
  5° de vaststelling dat het PRIAK in de meeste gevallen niet leidt tot verdichting of kernversterking;

– vraagt de Vlaamse Regering om het PRIAK-instrument te schrappen als reguliere optie om woonuitbreidingsgebied te ontwikkelen.

Ingrid PIRA
Johan DANEN
Elisabeth MEULEMAN