



Vlaams
Parlement

ingediend op **1823** (2018-2019) – Nr. 1
30 januari 2019 (2018-2019)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Ingrid Pira, Johan Danen, Elisabeth Meuleman en Bart Caron

betreffende het terugdringen
van het bijkomend ruimtebeslag
en het creëren van robuuste open ruimte

Toelichting

De Vlaamse Regering formuleerde in het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 de ambitie om een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) te realiseren als opvolger van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). De rode draad zou een doordacht en zuinig ruimtegebruik moeten zijn, met de bedoeling ruimte te creëren voor een kwaliteitsvolle leefomgeving met een divers woonaanbod en met voldoende ruimte voor ondernemingen en voorzieningen, gecombineerd met een maximale vrijwaring en versterking van de waardevolle open ruimte.¹

De regering formuleerde in haar witboek in 2016 en vervolgens in haar strategische visie in 2018 een aantal principes en strategische doelstellingen die essentieel zijn voor een duurzame ruimtelijke ordening.² Die principes konden rekenen op een breed gedragen politieke en maatschappelijke steun, en op instemming van experts en lokale besturen.

Belangrijkste principes en strategische doelstellingen van het witboek en de strategische visie in het BRV

Drie centrale principes³

Eén, er wordt een bovenlokaal en regionaal denkkader gehanteerd, om te kunnen uitstijgen boven de optelsom van lokale belangen. Denken vanuit een regionaal belang in plaats van de som van individuele lokale belangen, maakt het mogelijk om tot algemeen ondersteunde oplossingen te komen voor ruimtelijke vraagstukken.

Twee, de per definitie beperkte plancapaciteit van lokale en gewestelijke overheden wordt geconcentreerd op de gebieden waar ruimtelijke winsten te boeken zijn en waar transities moeten worden gefaciliteerd.

Drie, er wordt werk gemaakt van een sterke lokale verankering en een sterkere betrokkenheid van het lokale middenveld en de burgers om meer maatwerk te bieden. Het doel is om vanuit een gemeenschappelijke visie en gemeenschappelijke doelstellingen projecten van verschillende overheden, maatschappelijke partners, ondernemers en burgers op elkaar af te stemmen en te realiseren.⁴

Voornaamste strategische doelstellingen⁵

Eén, er wordt een einde gemaakt aan bijkomend ruimtebeslag door harde ruimtefuncties zo veel mogelijk een plaats te geven in het bestaande ruimtebeslag, voor zover die ruimte goed gelegen is vanuit het voorzieningenniveau en de (toekomstige) knooppuntwaarde. Het gemiddelde dagelijks bijkomend ruimtebeslag moet tegen 2040 teruggedrongen zijn tot 0 hectare, met een tussentijdse doelstelling van maximaal 3 hectare gemiddeld dagelijks bijkomend ruimtebeslag tegen 2025. Intensivering, verweving, hergebruik en tijdelijk ruimtegebruik zijn essentiële principes. Om dat te realiseren moet worden ingezet op sensibilisering, het afbouwen

¹ Conceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering betreffende het ontwerp Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, VR 2018 2007 DOC.0797/1BIS, 2018.

² Strategische visie BRV, VR 2018 2007 DOC.0797/3BIS, 2018; Witboek BRV. Samen aan de slag om Vlaanderen te transformeren – een opstap naar een volwaardig omgevingsbeleid, VR 2016 3011 DOC.0852/2QUINQUIES, 2016.

³ Conceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering betreffende het ontwerp Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, VR 2018 2007 DOC.0797/1BIS, 2018.

⁴ Strategische visie BRV, VR 2018 2007 DOC.0797/3BIS, 2018.

⁵ Strategische visie BRV, VR 2018 2007 DOC.0797/3BIS, 2018; Witboek BRV. Samen aan de slag om Vlaanderen te transformeren – een opstap naar een volwaardig omgevingsbeleid, VR 2016 3011 DOC.0852/2QUINQUIES, 2016.

van overtollig en slecht gelegen juridisch aanbod, het creëren en corrigeren van financieringsmogelijkheden, het evalueren en herzien van afwijkingsmogelijkheden in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), en het voorzien van actuele instrumenten en technische ondersteuning bij het gebruik ervan.

Twee, de ruimtelijke ruggengraat wordt versterkt. Die ruggengraat is het geheel van internationale knooppunten en verbindingen, en de concentraties van menselijk kapitaal, economische activiteiten, internationale instellingen en metropolitane voorzieningen die eraan gekoppeld zijn. Die versterking moet gerealiseerd worden door extra woongelegenheden en ruimte voor ondernemerschap te ontwikkelen rond aan te duiden strategische collectieve vervoersknopen binnen de ruggengraat. De woondichtheid op wandelafstand rond het geheel van strategische collectieve vervoersknopen binnen de ruimtelijke ruggengraat moet tegen 2050 met 50 procent toenemen ten opzichte van 2015. Tegelijk moet het bedrijfsoppervlak op die locaties jaarlijks toenemen doordat werk wordt gemaakt van gemengde ontwikkeling.

Drie, de woondichtheid en het bedrijfsvloeroppervlak moeten op alle plaatsen met een goede knooppuntwaarde en een goed voorzieningenniveau tegen 2050 toenemen met minstens 30 procent ten opzichte van 2015. Stadswijken en dorpskernen moeten een hoge levenskwaliteit met een voldoende hoog voorzieningenniveau bieden. Daarbij worden de goed gelegen delen van de bebouwde ruimte die vandaag nog onderbenut worden of verouderd zijn, omgetoverd tot gemengde kernen met nieuwe woongelegenheden. Woon- en werkactiviteiten worden geconcentreerd op plaatsen waar basisbereikbaarheid en het bereiken van belangrijke maatschappelijke functies gegarandeerd zijn. Daardoor kunnen meer mensen kiezen tussen zo veel mogelijk verschillende verplaatsingsmodi.

Vier, robuuste open ruimte wordt behouden en gecreëerd. De verhardingsgraad in de bestemmingen landbouw, natuur en bos moet tegen 2050 minstens met één vijfde teruggedrongen te zijn ten opzichte van 2015. Concreet moet er 9000 hectare onthard worden: dat komt elk jaar neer op zo'n 250 hectare. De totale oppervlakte, bestemd voor open ruimte, zal in 2050 ongeveer 72,5 procent van de oppervlakte van Vlaanderen bedragen.

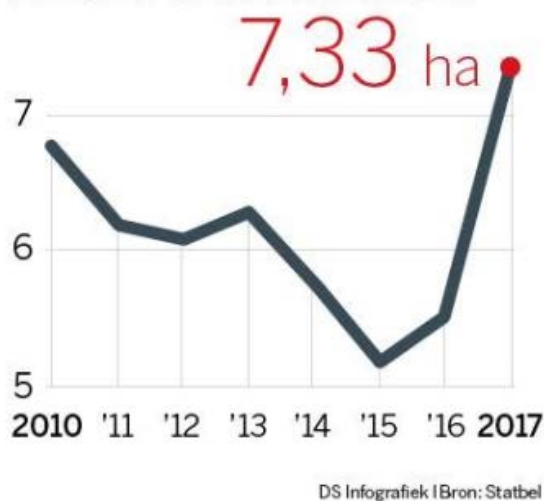
Beleidsmatige hindernissen voor het realiseren van de doelstellingen van het witboek en de strategische visie BRV

Van de bovengenoemde principes is strategische doelstelling 1 de conditio sine qua non voor het realiseren van alle andere principes. Die doelstelling maakt een einde aan bijkomend ruimtebeslag door harde ruimtefuncties zo veel mogelijk een plaats te geven in het bestaande ruimtebeslag, voor zover dat goed gelegen is vanuit het voorzieningenniveau en de (toekomstige) knooppuntwaarde, inclusief de gestelde doelen in 2025 en 2040. Het wordt moeilijk, zo niet onmogelijk, om principe 2 en de andere strategische doelstellingen te realiseren als er geen einde wordt gemaakt aan het bijkomend ruimtebeslag. Daarnaast moet het vertragen en beëindigen van het bijkomend ruimtebeslag de leidraad zijn in het bovenlokale en regionale denkkader (principe 1). Wegens zijn eenvoud, begrijpelijkheid en omvattende implicaties vormt het bovendien een zeer sterk uitgangspunt om de maatschappelijke betrokkenheid errond te organiseren en er vorm aan te geven (principe 3).

Het succes van het witboek en de strategische visie BRV zal dus grotendeels afhangen van de mate waarin de doelstelling wordt gerealiseerd om te komen tot maximaal 3 hectare gemiddeld dagelijks bijkomend ruimtebeslag tegen 2025, en de reductie tot 0 hectare tegen 2040. Er zijn echter heel wat hindernissen op beleidsmatig vlak die het realiseren van die doelstelling bemoeilijken, en er zijn in bepaalde gevallen zelfs processen die op een ontwikkeling in de tegenovergestelde richting aansturen. Dat die moeilijkheden en negatieve tendensen sterker zijn dan de ont-

wikkeling in de goede richting, blijkt uit recente berekeningen van onderzoekers van de Universiteit Gent, de Universiteit Antwerpen en het studie bureau Omgeving op basis van gegevens van het Belgische statistiekbureau Statbel.⁶ Daaruit blijkt immers dat begin 2017 het gemiddelde bijkomend ruimtebeslag sterk was toegenomen, naar 7,33 hectare per dag. In 2015 bedroeg dat nog 5,19 hectare per dag en in 2013 – het jaar waarop de cijfers gebaseerd zijn in de strategische visie van het BRV – iets meer dan 6 hectare per dag. De cijfergegevens werden recent nog bevestigd door minister Joke Schauvliege in haar antwoord op schriftelijke vraag nr. 151 van 14 december 2018 door Ingrid Pira.

Evolutie in Vlaanderen, 2010-2017

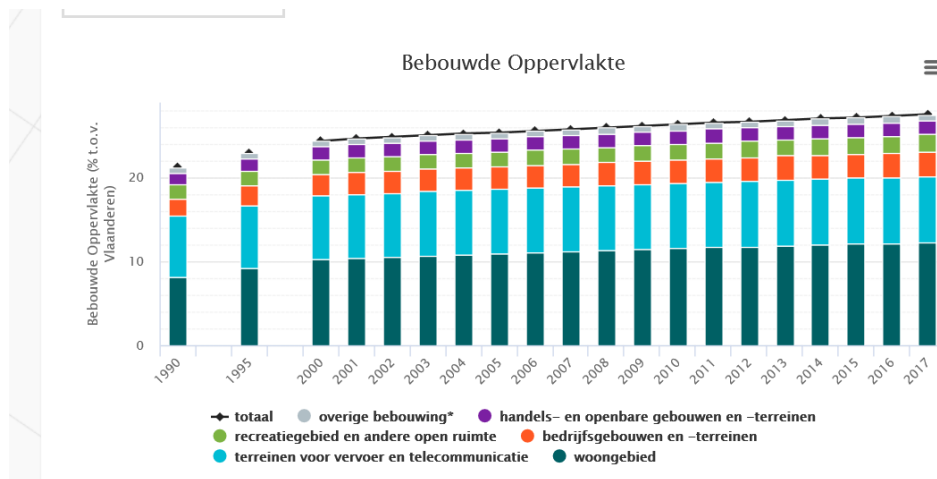


Figuur 1: aantal hectare ingenomen ruimte per dag

Die berekeningen komen grosso modo overeen met berekeningen die eerder gemaakt konden worden op basis van de cijfers in het Milieuraapport Vlaanderen (MIRA). Daaruit bleek dat op 1 januari 2017 ruim een kwart (27,6 procent of 3725 vierkante kilometer) van de oppervlakte in Vlaanderen bebouwd was.⁷ Dat was een stijging van het percentage bebouwde percelen met bijna 30 procent ten opzichte van 1990. In het jaar 2016 was er volgens de MIRA-cijfers nog een toename van de bebouwing in Vlaanderen van 27 vierkante kilometer (dat is een oppervlakte die even groot is als het volledige grondgebied van de gemeente Willebroek). Omgerekend ging het om 7,4 hectare per dag. De gemiddelde bebouwingstoename van de laatste jaren was volgens die cijfers 6 hectare per dag.

⁶ Tom Ysebaert, Betonstop leidt tot betongolf. De Standaard, maandag 24 december 2018; Filip De Rynck, Tom Coppens en Guy Vloebergh, Open ruimte staat in de solden. De Standaard, maandag 24 december 2018.

⁷ MIRA op basis van Schattingen Algemene Directie Statistiek, Bebouwde oppervlakte, november 2017 (<https://www.milieuraapport.be/milieuthemas/bodem/bodemafdekking-gebruik/bebouwde-oppervlakte>).



Figuur 2: bebouwde oppervlakte in Vlaanderen (MIRA op basis van Schattingen Algemene Directie Statistiek)

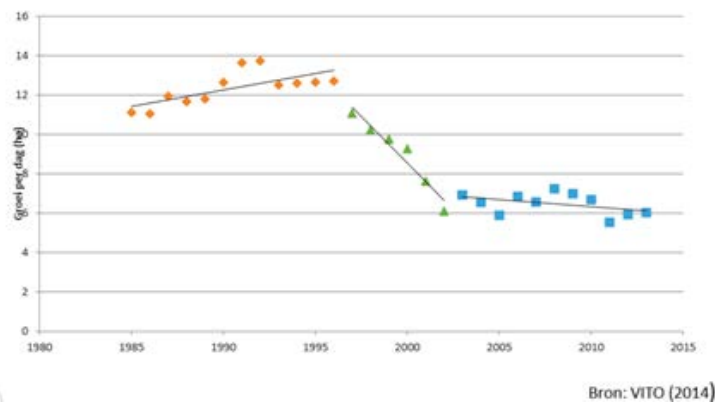
1. Gebrek aan monitoring van de indicator gemiddeld dagelijks bijkomend ruimtebeslag

Volgens de publiek beschikbare cijfers die ook in de strategische visie van het BRV worden gehanteerd, groeit het ruimtebeslag in Vlaanderen momenteel in een tempo van zo'n 6 hectare per dag. Dat cijfer berust evenwel op een berekening uit 2013.⁸ Opmerkelijk genoeg wordt ook in het zeer uitgebreide Ruimterapport Vlaanderen (RURA) geen aandacht besteed aan die indicator, hoewel in het witboek en in de strategische visie BRV wordt aangegeven dat het een expliciete taak van de Vlaamse overheid is om een minimale set van beleidsindicatoren te monitoren, waaronder de ontwikkeling van het ruimtebeslag. De strategische visie stelt immers dat "het een expliciete taak is van de Vlaamse overheid om over de strategische visie, het operationeel beleid en de bestemmingen een monitor op te zetten".

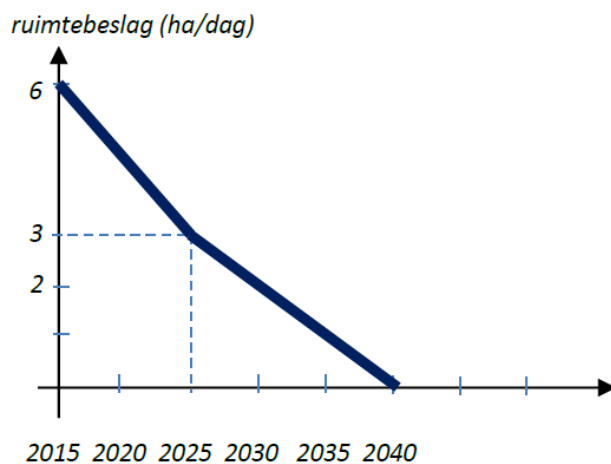
Aangezien de doelstelling van maximaal 3 hectare gemiddeld dagelijks bijkomend ruimtebeslag tegen 2025 al opgenomen was in het witboek Ruimte Vlaanderen, dat definitief is goedgekeurd op 30 november 2016, is het enigszins bizar dat er van overheidswege geen publiek beschikbare monitoring is die de ontwikkeling sinds 2013 in kaart brengt.⁹ Dat kan om twee redenen opmerkelijk worden genoemd. Ten eerste stelt de geplande terugloop van het gemiddelde bijkomend ruimtebeslag in zowel het witboek (2016) als in de strategische visie (2018) voorop dat dit in 2018 al tot ongeveer 5 hectare per dag zou zijn teruggelopen (zie figuur 1). De enige manier om te beoordelen of dat 'ambitieuze tempo' gehaald wordt, is een minutieuze monitoring van de feitelijke ontwikkeling. Als dat feitelijke verloop niet overeenstemt met het vooropgestelde tempo, kunnen dan immers maatregelen genomen worden om de feitelijke ontwikkeling bij te sturen.

⁸ Strategische visie BRV, VR 2018 2007 DOC.0797/3BIS, 2018; Pisman, A., Vanacker, S., Willems, P., Engelen, G. & Poelmans, L. (Eds.). (2018). Ruimterapport Vlaanderen (RURA). Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen. Brussel: Departement Omgeving.

⁹ Witboek BRV.



Figuur 3: ontwikkeling van het gemiddelde dagelijks bijkomend ruimtebeslag sinds 1985



Figuur 4: geplande daling van de gemiddelde dagelijkse ruimte-inname in de strategische visie BRV

Ten tweede komen heel wat waarnemers, experts en betrokkenen op basis van eigen berekeningen en op basis van hun dagelijkse ervaring met gemeenten in Vlaanderen tot de conclusie dat net door de aankondiging van een restrictievere aanpak met betrekking tot het ruimtebeslag en door het gebrek aan bewarende maatregelen in de periode vóór die aanpak in werking treedt, het gemiddelde dagelijks ruimtebeslag sterk toeneemt in plaats van daalt.¹⁰ De mate waarin er behoefte is aan bewarende maatregelen, en aan het sneller en daadkrachtiger doorvoeren van geplande maatregelen, kan alleen worden ingeschat als de Vlaamse overheid regelmatig en kort op de bal een monitor publiceert over de richting en de snelheid van de ontwikkeling van het dagelijks bijkomend ruimtebeslag. Er kan immers niet telkens gewacht worden tot externen eventueel overgaan tot het berekenen en vrijgeven van relevante cijfers.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: Tom Ysebaert, Betonstop leidt tot betongolf. De Standaard, maandag 24 december 2018; Filip De Rynck, Tom Coppens en Guy Vloebergh, Open ruimte staat in de solden. De Standaard, maandag 24 december 2018.

2. Verregaande decentralisatie van het ruimtelijke beleid, gecombineerd met perverse incentives voor de gemeenten

De Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP) stelt dat heel wat gemeentebesturen niet de capaciteit, middelen en expertise hebben om een vergunningenbeleid te voeren dat een voldoende hoog kwaliteitsniveau haalt.¹¹ Het witboek en de strategische visie BRV hebben heel hoge verwachtingen van de lokale besturen als het aankomt op het voeren van een sterk sturend beleid. Er worden steeds meer taken aan gemeenten toebedeeld, maar vaak zonder de nodige budgetten. Zonder ondersteunende financiering, realistische instrumenten en duidelijke en volledige ruimtelijke kaders dreigen zelfs de meest ambitieuze lokale besturen verrommeling en verwaarlozing van de ruimtelijke ordening in de hand te werken. Er is immers behoefte aan voldoende kennis, personeel en middelen, bijvoorbeeld voor eventuele planschaderegelingen, om de ambities van het witboek en de strategische visie BRV om te zetten, zeker ook voor het terugdringen van de gemiddelde dagelijkse ruimte-inname. Het vergt immers heel wat plancapaciteit om harde ruimtefuncties een plaats te geven in het bestaande ruimtebeslag, zeker als er rekening gehouden moet worden met het criterium dat die functies goed gelegen moeten zijn vanuit het voorzieningenniveau en de knooppuntwaarde. Het is dan ook vreemd dat in artikel 143 en 146 van het Omgevingsvergunningbesluit de aanstellingsvoorwaarden voor een gemeentelijke omgevingsambtenaar versoepeld zijn, terwijl de complexiteit van de regelgeving steeds toeneemt en het goedkeuringstoezicht wegvalt.¹²

Bovendien zijn de gemeentelijke financiën erg afhankelijk van de groei van het aantal inwoners en van de economische activiteiten. Dat leidt tot een strijd tussen gemeenten om inwoners en bedrijven aan te trekken. Vanuit het oogpunt van de gemeentelijke financiering speelt het absoluut geen rol of extra woon- en bedrijvigheidsgelegenheid goed gelegen is. Daardoor hebben die gemeenten financieel gesproken geen incentives om werk te maken van een verminderd ruimtebeslag, maar worden ze integendeel juist beloond als ze meer en sneller ruimte aansnijden.

De decentralisatie van het ruimtelijk beleid, gecombineerd met een financieringsmodel waarbij gemeenten aangemoedigd worden om met elkaar in concurrentie te treden en zo veel mogelijk inwoners en bedrijven aan te trekken, moedigt niet alleen aan tot meer ruimtebeslag, maar gaat ook volledig in tegen het eerder beschreven principe 1, dat het hanteren van een bovenlokaal en regionaal denkkader om uit te kunnen stijgen boven de optelsom van lokale belangen, als essentieel beschouwt. Denken vanuit een regionaal belang in plaats van de som van individuele lokale belangen, moet het mogelijk maken om te komen tot algemeen ondersteunde oplossingen voor ruimtelijke vraagstukken. Een concurrentieel model, waarbij gemeenten die niet altijd over voldoende plancapaciteit beschikken, worden aangemoedigd om zo veel mogelijk inwoners en bedrijven van andere gemeentes te lokken, maakt het zeer moeilijk om op bovenlokaal niveau tot de optimale keuze te komen bij het bepalen welke goed gelegen delen van het bestaande ruimtebeslag in aanmerking komen voor die bijkomende harde functies.

Wat een regionaal belang is en hoe een dergelijke benadering tot stand moet komen, is bovendien helemaal niet duidelijk. Wordt hier gedacht aan de provincies, aan gebiedsgerichte processen, aan intergemeentelijke initiatieven enzovoort? Zoals verder in deze conceptnota zal worden verduidelijkt, is er geen enkel recent

¹¹ VRP-advies over het ontwerp van Instrumentendecreet aan de Vlaamse Regering en de leden van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn in het Vlaams Parlement, 25 april 2018.

¹² Besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

initiatief dat daar invulling aan geeft. De initiatieven die de Vlaamse Regering tot nu toe heeft genomen, zijn ad-hocoplossingen. Veel van die initiatieven (convenanten, WUG-aanpak (WUG: woonuitbreidingsgebied), generieke afwijkingen enzovoort) zetten planning opzij en bemoeilijken daardoor het meenemen van een regionaal perspectief.

Niet elke kleine gemeente hoeft een grote dienst voor planning en vergunningen uit te bouwen als daar ook samenwerking rond opgebouwd kan worden. Het principe van regionale denkkaders uit de strategische visie BRV is belangrijk, maar die benadering moet afgestemd worden op de vervoersregio's die momenteel worden uitgewerkt in het decreet Basisbereikbaarheid. Zo worden ruimtelijke en mobiliteitsvraagstukken op dezelfde schaal aangepakt. Idealiter wordt dat alles samengebracht op het niveau van stads- en streekgewesten.

3. Ontbreken van een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen met uitgewerkte beleidskaders

Met het decreet van 8 december 2017 houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving werd in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening het systeem van beleidsplanning ingevoerd. Pas op dat moment werd er een rechtsgrond gecreëerd voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Artikel 2.1.1, §1, van de VCRO definieert een ruimtelijk beleidsplan als volgt: "Een ruimtelijk beleidsplan bestaat uit een strategische visie en één of meer beleidskaders die samen het kader aangeven voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Het ruimtelijk beleidsplan is er op gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen in de ruimtelijke ordening. Het is realisatiegericht. De strategische visie omvat een lange termijnvisie voor de ruimtelijke ontwikkeling. Een beleidskader bevat operationele beleidskeuzes voor de middellange termijn en actieprogramma's voor een thema of voor een gebiedsdeel. Beleidskaders beschrijven onder meer hoe en met wie de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd."

Zonder een goedgekeurd Beleidsplan Ruimte Vlaanderen is er geen kader dat aangeeft welke ruimtelijke ordening Vlaanderen wil realiseren. Volgens artikel 2.1.5, §2, van de VCRO omvat de opmaak en de vaststelling van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen minstens de volgende stappen:

- 1° de raadpleging in verschillende fasen van het opmaakproces van:
 - a) de strategische adviesraad;
 - b) de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen;
 - c) de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen;
 - d) de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij;
 - e) de Mobiliteitsraad van Vlaanderen;
- 2° het overleg tussen de verschillende bestuursniveaus in verschillende fasen van het opmaakproces;
- 3° de raadpleging van het publiek in verschillende fasen van het opmaakproces, met inbegrip van een openbaar onderzoek over een voorlopig vastgestelde visie en een voorlopig vastgesteld beleidskader;
- 4° voor de strategische visie:
 - a) een voorlopige vaststelling van de visie door de Vlaamse Regering;
 - b) een standpunt van het Vlaams Parlement over de voorlopig vastgestelde visie, vermeld in punt a);
 - c) een definitieve vaststelling van de visie door de Vlaamse Regering;
 - d) de bekrachtiging door het Vlaams Parlement van de definitief vastgestelde visie, vermeld in punt c);
- 5° voor de beleidskaders:
 - a) een voorlopige vaststelling door de Vlaamse Regering;
 - b) een definitieve vaststelling door de Vlaamse Regering.

Momenteel is het proces niet verder geraakt dan de voorlopige vaststelling van de strategische visie door de Vlaamse Regering. Voor de beleidskaders is er zelfs nog geen sprake van een voorlopige vaststelling door de Vlaamse Regering. Zonder definitief vastgestelde strategische visie en definitief vastgestelde beleidskaders is het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen een lege strategie zonder uitvoering en bestaat het dus feitelijk niet.

Het is belangrijk zo snel mogelijk werk te maken van een definitieve vaststelling van de strategische visie. Nog belangrijker is de vaststelling van de beleidskaders. Die omschrijven de "operationele beleidskeuzes voor de middellange termijn en actieprogramma's voor een thema of voor een gebiedsdeel. Beleidskaders beschrijven onder meer hoe en met wie de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd.". Zonder vaststelling van de beleidskaders is er niet alleen geen sprake van een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, het is ook en vooral volstrekt onduidelijk hoe de regering de algemene principes van de strategische visie – die al min of meer duidelijk zijn sinds het groenboek uit 2012 en zeker sinds het witboek uit 2016 – wil omzetten in de praktijk.

De Vlaamse Regering heeft in 2018 ook een aantal decreten en besluiten (princi­peel) goedgekeurd, die een aantal doelstellingen van het witboek en de strategische visie BRV zouden moeten uitvoeren, zoals het Instrumentendecreet, de invoering van bestemmingsneutraliteit voor hernieuwbare energie, de ontwikkelingsmogelijkheden voor woonreservegebieden, de bescherming van waardevolle bossen, het mogelijk maken van intergemeentelijke gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening (gecoro's) en de aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden.¹³ Dat lijkt te gebeuren bij gebrek aan consensus over de invulling van de beleidskaders. Zonder vastgestelde beleidskaders zijn die beslissingen evenwel voorbarig en spannen ze het paard achter de wagen.¹⁴ Ze zijn immers automatisch fragmentair en niet op elkaar afgestemd bij gebrek aan de kaders waarbinnen ze zouden moeten functioneren. Bovendien riskeren onderdelen van die beslissingen zelfs in tegenspraak te zijn met de principes die werden geformuleerd in de strategische visie. Het BRV moet immers samenhang brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen in de ruimtelijke ordening. Een onafgewerkt en dus onbestaand BRV kan die samenhang niet brengen. Het recente verleden toont aan dat die mogelijke tegenspraak niet hypothetisch is en zich bij heel wat beslissingen voordoet. Verder in deze conceptnota worden een aantal van die contraproductieve beslissingen aangehaald en toegelicht.

Momenteel ontwikkelt het Departement Omgeving de volgende zes thematische beleidskaders:

1. ruimtelijk rendement en ruimtebeslag;
2. robuuste en samenhangende open ruimte;
3. ruimtelijke ruggengraat voor een internationaal concurrentiële economie;
4. logistiek netwerk;
5. provinciale, bovenlokale en lokale programmering;
6. ruimte voor energie.¹⁵

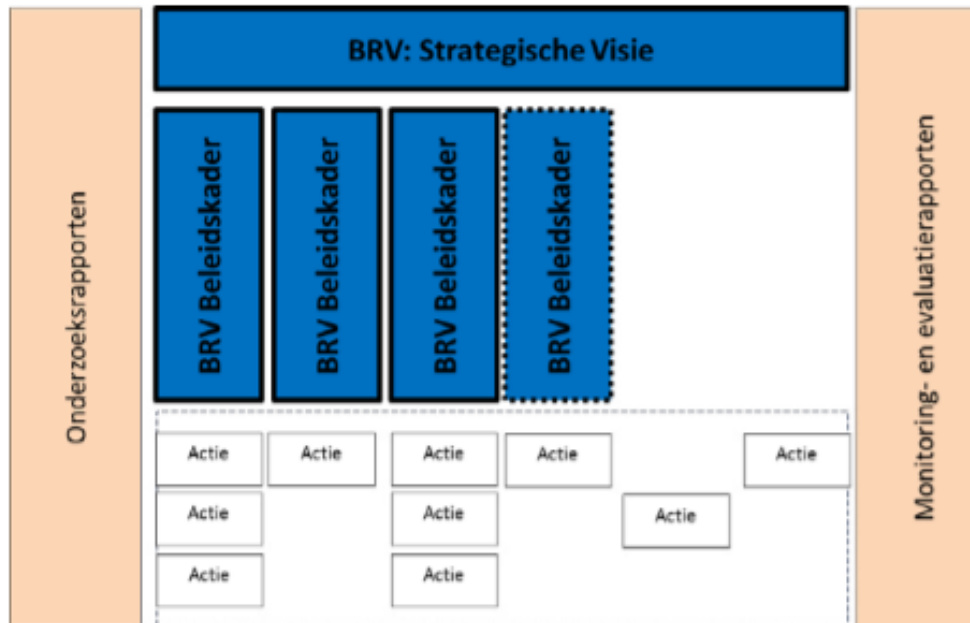
Die beleidskaders zitten evenwel al lang in de pijplijn. Het is onduidelijk wanneer ze vastgesteld zullen worden (en of dat überhaupt ooit zal gebeuren) en wat hun precieze inhoud zal zijn. In de memorie van toelichting bij het decreet van 8 decem-

¹³ Joke Schauvliege, Beleidsbrief Omgeving 2018-2019.

¹⁴ Bepaalde ruimtelijke maatregelen verdragen evenwel geen enkel uitstel meer. Met name voor de woonuitbreidingsgebieden en de watergevoelige openruimtegebieden moet zeer snel werk gemaakt worden van concrete maatregelen of moet er op zijn minst een moratorium komen op het aansnijden van die gebieden.

¹⁵ Departement Omgeving, Beleidsplan Ruimte Vlaanderen: Beleidskaders (<https://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Beleid/Beleidsontwikkeling/Beleidsplan-Ruimte-Vlaanderen/Beleidskaders>).

ber 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, de zogenaamde codextrein, komen de problemen die veroorzaakt worden door de ontbrekende beleidskaders, erg duidelijk naar voren.¹⁶



Figuur 5: structuur van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen volgens de memorie van toelichting bij de codextrein

Bij gebrek aan vastgestelde beleidskaders gaapt er bijgevolg een niet-ingevulde leegte tussen de algemene principes van de strategische visie enerzijds, en de acties die die algemene principes in de praktijk zouden moeten verwezenlijken anderzijds. Als de Vlaamse Regering dan toch als 'acties' decreten en besluiten goedkeurt, is het haast onvermijdelijk dat die niet goed afgestemd zijn: noch op elkaar, noch op de doelstellingen in de strategische visie.

4. Elementen van het voorontwerp van Instrumentendecreet en recente wijzigingen van de VCRO die tegen het witboek en de strategische visie BRV ingaan

Twintig jaar geleden heeft de Vlaamse Regering geprobeerd om met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV, 1997) en het decreet Ruimtelijke Ordening (DRO, 1999) de Vlaamse ruimtelijke ordening op een andere leest te schoeien. Een nieuw instrumentarium en structuurplannen op verschillende beleidsniveaus hadden als doel gemeenten meer coherent en proactief met hun ruimtelijke ordening te laten omgaan.¹⁷ Een stelselmatige reeks versoepelingen, uithollingen en uitzonderingen die vanaf het jaar 2000 volgden, deden de meeste intenties en ambities die met het RSV bedoeld waren, teniet.¹⁸ Heel wat beslissingen, zoals de wijzigingen aan de VCRO die sinds november 2016 – het moment waarop het witboek BRV werd goedgekeurd – werden aangenomen of uitgewerkt, alsook een aantal elementen van het Instrumentendecreet, doen vrezen dat het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen nog voordat het het levenslicht ziet, al hetzelfde lot ondergaat als het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

¹⁶ Vlaamse Regering, memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet van 4 mei 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

¹⁷ Tom Coppens en Guy Vloebergh, Op weg naar Utopia, Ruimte: vakblad van de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning, 33 (2017).

¹⁸ Voor een bondig overzicht van de belangrijkste uithollingen, zie Coppens en Vloebergh (2017).

Vóór of tegelijk met de goedkeuring van het RSV en het DRO werden de uitzonderingsregels afgeschaft (de opvullingsregel, het minidecreet enzovoort). Ook alle omzendbrieven en beslissingen van de Vlaamse Regering die in strijd waren met het RSV en het DRO, werden afgeschaft en vervangen door een nieuwe aanpak. Dat dit in de praktijk grote, positieve gevolgen had, blijkt uit het feit dat het gemiddelde dagelijks bijkomend ruimtebeslag na de goedkeuring en de uitvoering van het RSV en het DRO in één klap gehalveerd werd (zie figuur 3). De uitholling kwam pas later tot stand.

Wat nu gebeurt, is net het omgekeerde: het BRV is tot nu niet meer dan een belofte. De concrete maatregelen die de Vlaamse Regering tot nu toe heeft genomen, schaffen geen uitzonderingsregels af, maar creëren juist meer uitzonderingen en afwijkingen, en gaan daarmee in tegen de principes van het groenboek, het witboek en de strategische visie BRV. Als er ooit een BRV komt, wordt het al bij voorbaat ondergraven.

Hieronder staat een niet-exhaustieve lijst met de belangrijkste recente beslissingen van Vlaamse Regering en/of het Vlaams Parlement die ingaan tegen de strategische visie BRV die de Vlaamse Regering op 20 juli 2018 voorlopig heeft vastgesteld.

4.1. De convenant- en contractbenadering in het Instrumentendecreet

Een van de nieuwe instrumenten die het voorontwerp van Instrumentendecreet (het voorontwerp van decreet houdende het realisatiegericht instrumentarium) in het beleid rond de ruimtelijke ordening wil introduceren, is de zogenaamde convenant- en contractbenadering (artikel 33 tot en met 47).¹⁹ Dat instrument is een nieuwe afwijkingsregeling die voorziet in een verruimde mogelijkheid tot zonevreemde functiewijzigingen, naast de bestaande mogelijkheden op grond van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen. Het is met name gericht op niet-agrarische activiteiten binnen bestaande volumes van gebouwen met een agrarische bestemming of die in parkgebied liggen en waarin geen of maar gedeeltelijk meer agrarische activiteiten plaatsvinden.²⁰

Door dat instrument worden dus activiteiten die normaal gezien uitgesloten zijn, toch toegestaan. Het toont aan hoe het ontbreken van vastgelegde beleidskaders en het ontbreken van een BRV zaken mogelijk maken die ingaan tegen de doelstellingen en principes van de strategische visie. Daarnaast illustreert het ook het gebrek aan consequente toetsing van regeringsbeslissingen aan die strategische visie, waarin immers het volgende wordt gesteld: "Multifunctionaliteit" is een begrip dat vele ladingen kan dekken en dus niet eenduidig gedefinieerd is. Een multifunctionele ontwikkeling kan zowel gunstige als ongunstige, zowel gewenste als ongewenste ruimtelijke, ecologische of sociale effecten hebben. Daarom is het nodig om in de concrete ruimtelijke beleidskaders duidelijk aan te geven welke ruimtelijke ontwikkelingen gewenst zijn en welke niet. 'Multifunctionaliteit' is dus geen doel op zich. Beleidsmatig ongewenste vormen van multifunctionaliteit worden vermeden, en de hoofdbestemming mag door multifunctionaliteit niet worden belemmerd of in het gedrang worden gebracht.

¹⁹ Vlaamse Regering, voorontwerp van decreet houdende het realisatiegericht instrumentarium.

²⁰ Vlaamse Regering, memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet houdende het realisatiegericht instrumentarium. Volgens de memorie van toelichting richt het instrument zich op tijdelijke en kleinschalige activiteiten en functies. Het Instrumentendecreet voert daarvoor evenwel nauwelijks waarborgen in (zie ook: Minaraad, SARO en SERV, Advies over het Instrumentendecreet van 14 maart 2018).

Het begrip multifunctionaliteit kan enerzijds verwijzen naar 'functies en activiteiten' die toegelaten zijn of voorkomen in een bepaald gebied. Het historisch gegroeid verspreid voorkomen van andere functies zoals wonen, recreatie, bedrijvigheid ... binnen landbouw-, natuur- en bosbestemmingen geeft uiting aan een vorm van een de facto bestaande 'multifunctionaliteit'. Het ruimtelijk kader voor het hergebruik en de functiewijzigingen van de bestaande bebouwing in openruimtegebieden geeft aan hoe met deze bestaande 'andere' functies moet omgegaan worden. Het principe van een multifunctionele open ruimte kan dus niet begrepen worden als een beleid dat er op gericht zou zijn meer niet-openruimtefuncties (met bijkomend ruimtebeslag) te ontwikkelen of toe te laten in de open ruimte: deze functies krijgen een beperkt ontwikkelingsperspectief waarbij ontwikkelingsmogelijkheden in principe gekoppeld zullen worden aan voorwaarden op vlak van het verminderen van het ruimtebeslag en verharding.²¹

Het voorstel zet de deur wijd open voor verdere verrommeling van het Vlaamse platteland.²² Het staat haaks op de doelstelling van de strategische visie, die pleit voor een effectief openruimtebeleid dat zorgt voor het behouden en creëren van robuuste open ruimte. Daarbij zou er een strikt kader moeten gelden voor het hergebruik van voormalige landbouwbedrijfsgebouwen of andere bestaande zonevreemde bebouwing, en voor nieuwe zonevreemde ontwikkelingen in de open ruimte. De verhardingsgraad in de bestemmingen landbouw, natuur en bos moet volgens de strategische visie tegen 2050 minstens met één vijfde teruggedrongen zijn ten opzichte van 2015. Dat komt neer op zo'n 9000 hectare verharde oppervlakte in landbouw- en natuurgebied die onthard zal moeten worden.

In het geplande Instrumentendecreet worden ontwikkelingsperspectieven gegeven zonder dat daaraan voorwaarden tot vermindering van het ruimtebeslag worden gekoppeld. De voorwaarden zijn niet streng genoeg en er ontbreken incentives voor flankerend beleid opdat de gunst van vergunning gekoppeld zou worden aan investeringen die bijdragen aan de ontwikkeling van de open ruimte. De goedkeuringsprocedure is bovendien licht in vergelijking met de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP), er is geen enkele vorm van milieueffectenbeoordeling vastgesteld en er wordt niet uitgegaan van een samenhangend ruimtelijk plangebied. Het 'regulariseren' van bestaande constructies in agrarisch gebied en in parkgebied met invulling van illegale en nieuwe activiteiten – inclusief de mogelijkheid tot invulling met meergezinswoningen – ondergraaft de noodzakelijke verdichting en het herstel van de openruimtefuncties (landbouw, natuur, bos en landschap).

Er is bovendien geen garantie dat leegstaande hoeven die nog een gebruikswaarde hebben voor de land- en tuinbouw, ook maximaal worden voorbehouden voor de land- en tuinbouwsector. Dat kan leiden tot een ongewenste dynamiek, waarbij agrarische activiteiten zich in toenemende mate zullen ontplooiën in nieuwe greenfieldgebouwen en er nog meer open ruimte wordt ingenomen. Dat gaat in tegen de strategische doelstelling dat er een einde gemaakt moet worden aan bijkomend ruimtebeslag. Het geeft aan dat de convenant- en contractbenadering van het Instrumentendecreet in hetzelfde bedje ziek is als de andere zonevreemde functiewijzigingen, die de mogelijkheid creëren om haast elke landbouwzetel in agrarisch gebied te veranderen in een volwaardige woning zonder landbouwfunctie, een horecazaak, een aannemersbedrijf of een tuincentrum.²³ Dat mogelijke maar onei-

²¹ Strategische visie BRV, VR 2018 2007 DOC.0797/3BIS, 2018.

²² VRP-advies over het ontwerp van Instrumentendecreet aan de Vlaamse Regering en de leden van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn in het Vlaams Parlement, 25 april 2018;
Mineraad, SARO en SERV, Advies over het Instrumentendecreet van 14 maart 2018;
Strategische visie BRV, VR 2018 2007 DOC.0797/3BIS, 2018;
Vlaamse Regering, voorontwerp van decreet houdende het realisatiegericht instrumentarium.

²³ Departement Landbouw en Visserij, Departement Omgeving, ILVO en Team Vlaams Bouwmeester, Manifest voor een Productief Landschap, 30 november 2018.

genlijke gebruik van landbouwgrond drijft de prijs op, brengt de echte landbouw in de problemen en zorgt ervoor dat steeds meer open ruimte verdwijnt.

De Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning stelt bovendien dat de werklust voor gemeenten, zowel voor het sluiten van convenanten en contracten als voor de finale handhaving ervan, sterk dreigt toe te nemen. Dat gaat in tegen het principe dat de per definitie beperkte plancapaciteit van lokale en gewestelijke overheden geconcentreerd moet worden op gebieden waar ruimtelijke winsten te boeken zijn en waar transities moeten worden gefaciliteerd. Daarnaast dreigt de voorgestelde convenant- en contractbenadering lokaal ad-hocbeleid in de hand te werken, onder meer omdat bovenlokale gebiedsgerichte afstemming en visievorming niet worden gegarandeerd. Dat gaat in tegen het principe dat er te allen tijde een bovenlokaal en regionaal denkkader moet worden gehanteerd.

Bovendien bestaat er gerede twijfel over de vraag of een vergunning van tien jaar effectief tijdelijk zal zijn. Wellicht worden er aan de vergunning investeringen gekoppeld die niet afgeschreven zijn op tien jaar tijd, waardoor er mogelijk een grote druk zal ontstaan om verlengingen ad infinitum toe te staan. Artikel 52 bepaalt dat het activiteitencontract kan worden gesloten voor een bepaalde duur van maximaal tien jaar, maar een verlenging met opnieuw tien jaar wordt niet uitgesloten. Er wordt niet in een uitdoof- of afbraakregeling voorzien na het aflopen van het activiteitencontract.

Ten slotte bepaalt artikel 36, tweede lid, dat de Vlaamse Regering bij delegatie kan beslissen dat dit instrument ook kan worden ingezet buiten agrarisch en parkgebied: "de ligging kan uitgebreid worden naar andere niet geëigende bestemmingen". Daardoor bestaat de mogelijkheid dat dit instrument verwordt tot een algemeen wapen om zonevreemde functiewijzigingen mogelijk te maken zonder rekening te houden met de principes van het witboek en de strategische visie BRV.

4.2. Ontwikkelingsmogelijkheden van woonreservegebieden

Sinds 14 december 2018 ligt een voorontwerp van wijzigingsdecreet van de VCRO voor. Het voorstel van de Vlaamse Regering bevat een wijziging van de ontwikkelingsmogelijkheden van de zogenaamde woonreservegebieden. De term 'woonreservegebieden' wordt gebruikt voor verschillende soorten gebieden die een woonaanbod vormen naast het 'gewone' woongebied. Het gaat dan meer specifiek om de woonuitbreidingsgebieden en specifieke reservegebieden, aangeduid met bijzondere (aanvullende) gewestplanvoorschriften. In de VCRO werd al bepaald op welke manier woonuitbreidingsgebieden ontwikkeld kunnen worden.

Het voorontwerp zou de lokale besturen en de Vlaamse Regering moeten helpen de doelstelling te realiseren om slecht gelegen juridisch woonaanbod te neutraliseren en zo het tempo van bijkomend ruimtebeslag af te remmen.

Het verdwijnen van het instrument van het zogenaamde principiële akkoord (priak) als dat decreet zou worden goedgekeurd, is een zeer goede zaak. Onderzoek²⁴ wijst immers uit dat het priaksysteem aan alle kanten rammelt: het zet ruimtelijke planning buiten spel, leidt tot ongunstige ruimtelijke ontwikkelingen, speelt in de kaart van een beperkt aantal projectontwikkelaars, en creëert rechtsonzekerheid en willekeur in de behandeling van de aanvragen. De Vlaamse Regering geeft daarmee gehoor aan de veelvuldige klachten over dat instrument.²⁵

²⁴ Evaluatieonderzoek van de aanvragen tot principiële akkoord – Masterproef optie onderzoek – Christine Clits – Academiejaar 2015-2016.

²⁵ Bijvoorbeeld: VRP-advies over het ontwerp van Instrumentendecreet aan de Vlaamse Regering en de leden van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn in het Vlaams Parlement, 25 april 2018.

Er zijn evenwel een aantal problemen waardoor het risico bestaat dat het streefdoel van een sterk afnemend tempo van bijkomend ruimtebeslag moeilijker haalbaar wordt.²⁶ Met het ontwerp van decreet wordt nu definitief afgestapt van de opmaak van een positieve en een negatieve lijst voor woonreservegebieden, zoals de regering had bepaald in de conceptnota Reservegebieden voor wonen van mei 2015.²⁷ In de negatieve lijst zouden de reservegebieden zijn opgenomen die niet voor ontwikkeling in aanmerking komen, bijvoorbeeld omdat ze in overstromingsgebied liggen of slecht ontsloten zijn. De bedoeling was dat die gebieden een andere planologische bestemming zouden krijgen. Gebieden die uitermate geschikt waren voor ontwikkeling op korte termijn, zouden in aanmerking komen voor een plaats op de positieve lijst.

Nog in 2017 maakte de Vlaamse Regering werk van een bevraging van de gemeenten om te kunnen beslissen welke woonreservegebieden al dan niet nog zouden kunnen worden aangesneden om de principes van de conceptnota Reservegebieden voor wonen uit te voeren. Het opstellen van een positieve en negatieve lijst werd toen nog gezien als een essentieel onderdeel van de uitvoering van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.²⁸ Een eerste tekst die een decretale basis moest vormen voor de vaststelling van de lijsten, was opgenomen in het voorontwerp van wijzigingsdecreet voor de VCRO, dat de Vlaamse Regering op 15 juli 2016 een eerste keer principieel heeft goedgekeurd. Op 30 november 2016 heeft de Vlaamse Regering het witboek voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen goedgekeurd. Op die manier wilde de regering duidelijkheid scheppen over de krijtlijnen waarbinnen ze zou werken en over de basis waarop ze de lijsten zou opstellen. Op zich was het opstellen van een positieve en een negatieve lijst al een stap terug ten opzichte van de plannen in 2012, toen de Vlaamse Regering samen met het groenboek BRV een aantal quick wins goedkeurde, waaronder het vrijwaren van de woonuitbreidingsgebieden van bebouwing. De Minaraad, de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening (SARO) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) wijzen in een advies van 28 september 2018 op het belang van een duurzame geïntegreerde ruimtelijke planning en vinden het geen goede zaak dat het ontwerp van decreet onder meer door het verdwijnen van de positieve en negatieve lijsten grotendeels afstapt van een ruimtelijke planmatige aanpak.²⁹ Het ruimtelijk beleid ten aanzien van woonreservegebieden wordt volgens hen in belangrijke mate herleid tot een vergunningverlening ad hoc, zonder inbedding in een ruimtelijke visie (inclusief een ruimtelijke visie ten aanzien van wonen, met de noodzakelijke regionale aanpak van het woonvraagstuk) en zonder dat een geïntegreerd ruimtelijk beleid wordt gevoerd met betrekking tot onder andere de afweging van de verschillende ruimtevragen, het onderzoek naar de meest optimale inplantingsplaatsen en de integratie van milieuaspecten. Dat het ontbreken van een dergelijke planmatige aanpak het risico oplevert dat er meer en sneller ruimtebeslag plaatsvindt dan Vlaanderen zich gezien strategische doelstelling 1 kan veroorloven, ligt daarmee voor de hand.

De wijziging van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonreservegebieden die de Vlaamse Regering voorstelt, voorziet in diverse mogelijkheden om woonreservegebieden te bebouwen. In een aantal gevallen wordt de bestemming 'woongebied' van kracht in woonreservegebieden zonder enige vorm van procedure of

²⁶ Minaraad, SARO en SERV, Advies over de wijziging van de VCRO inzake de ontwikkelingsmogelijkheden voor woonreservegebieden, 28 september 2018.

²⁷ Vlaamse Regering, Conceptnota Reservegebieden voor wonen, 8 mei 2015.

²⁸ Zie bijvoorbeeld: Joke Schauvliege, antwoord op vraag nr. 723 van 2 juni 2017 van Ingrid Pira; Vlaams Parlement, Plenaire vergadering, woensdag 14 juni 2017.

²⁹ Minaraad, SARO en SERV, Advies over de wijziging van de VCRO inzake de ontwikkelingsmogelijkheden voor woonreservegebieden, 28 september 2018

planproces. Daardoor kan de gemeente een omgevingsvergunning afleveren in de onderstaande gevallen:

- 1° voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod door een sociale woonorganisatie in een woonreservegebied: de gemeente willicht de aanvraag van de omgevingsvergunning in (cf. artikel 5.6.6, §1, van de VCRO);
- 2° voor woonreservegebieden die deel uitmaken van een niet-vervallen verkaveling of waarvoor een vergunning voor groepswoningbouw is afgegeven: de stedenbouwkundige voorschriften van woongebied gelden automatisch en er kan een vergunning worden afgeleverd (artikel 5.6.6, §2, van de VCRO);
- 3° voor gronden in woonreservegebied waarop zich hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte woningen bevinden: de stedenbouwkundige voorschriften gelden automatisch (artikel 5.6.6, §3, van de VCRO);
- 4° voor restpercelen (maximaal 2500 vierkante meter): de stedenbouwkundige voorschriften van woongebied gelden automatisch en er kan een vergunning worden afgeleverd (artikel 5.6.6, §6, van de VCRO).

Hoewel alle hierboven vermelde punten risico's opleveren voor de vertraging van het tempo van het gemiddelde dagelijks bijkomend ruimtebeslag naar 3 hectare per dag in 2025, is met name de regeling voor restpercelen zeer problematisch.³⁰ De Vlaamse Regering stelt dan wel dat "wat de regeling rond restpercelen betreft opgemerkt kan worden dat het gaat over gebieden die al in belangrijke mate bebouwd zijn, met beperkte nog vrij liggende gronden"³¹, maar dat argument is weinig overtuigend.³² In maar een beperkt aantal gevallen zal het inderdaad om zuivere restpercelen gaan. Door de maatregel generiek vast te stellen wordt planning volledig uitgesloten en komt alles terecht bij de vergunningverlener. Bepaalde woonreservegebieden die via die maatregel verdicht kunnen worden, zijn goed gelegen en andere zijn slecht gelegen, maar de maatregel maakt geen onderscheid tussen beide mogelijkheden.

Het ontwerp van decreet bepaalt voor de restpercelen immers geen enkel planproces en geen enkele procedure, dus noch een plan-MER, noch een openbaar onderzoek. Ook een toetsing aan de principes van het witboek en de strategische visie BRV wordt niet vastgelegd. Er wordt ook niet uitgesloten dat restpercelen in watergevoelige openruimtegebieden worden bebouwd. Evenmin is het aansnijden van het gebied gekoppeld aan enige woonbehoefteraming.

³⁰ Artikel 5.6.6, §6, van de VCRO luidt als volgt: "§6. Voor één of meer onbebouwde kadastrale percelen in woonreservegebied met een maximale aaneengesloten oppervlakte van 2500 vierkante meter gelden vanaf 1 januari 2019 de voorschriften, vermeld in artikel 5.1.0 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, als voldaan is aan al de volgende voorwaarden:

- 1° bij de berekening van de oppervlakte worden onbebouwde delen van aanpalende bebouwde kadastrale percelen niet meegeteld, rekening houdend met de kadastrale perceelsindeling zoals ze bestond op 1 januari 2019;
- 2° het perceel of de kadastrale percelen paalt aan of palen aan een voldoende uitgeruste weg als vermeld in artikel 4.3.5, §2, van deze codex, of zijn ontsluitbaar door de aanleg van infrastructuur op een aanpalend kadastraal perceel;
- 3° minstens de helft van de oppervlakte van het in het oorspronkelijke gewestplan aangeduide woonreservegebied bestaat op de datum van de inwerkingtreding van deze paragraaf uit bebouwde kadastrale percelen."

³¹ Vlaamse Regering, memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet tot wijziging van de VCRO inzake de ontwikkelingsmogelijkheden voor woonreservegebieden, VR 2018 1412 DOC.1512/3BIS.

³² Minaraad, SARO en SERV, Advies over de wijziging van de VCRO inzake de ontwikkelingsmogelijkheden voor woonreservegebieden, 28 september 2018.

Naast de vier bovengenoemde gevallen voorziet het ontwerp van decreet ook in een aantal mogelijkheden waarbij er wel degelijk via een planproces gewerkt moet worden om de bestemming 'woongebied' van kracht te laten worden in woonreservegebieden, namelijk:

- 1° een gemeente kan een woonreservegebied omzetten naar woongebied via een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (op voorwaarde van een beleidsvisie in een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan) om vervolgens een vergunning af te leveren (artikel 5.6.5 van de VCRO);
- 2° een woonreservegebied kan worden bebouwd met een gewone vergunning vanaf het moment dat er een gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan is, en de provincie en het Vlaamse Gewest geen voorbehoud hebben gemaakt bij dat beleidsplan (artikel 5.6.6, §7, van de VCRO);
- 3° in alle andere gevallen dan wat hierboven wordt genoemd, kan een omgevingsvergunning voor bouw, verkaveling of functiewijziging in woonreservegebieden worden afgegeven nadat de Vlaamse Regering een gemeentelijk voorstel daarvoor heeft goedgekeurd (artikel 5.6.6/1 van de VCRO).

Achter de zeven mogelijkheden om woonreservegebieden te bebouwen schuilt in verschillende mate een filosofie die de drie belangrijkste achterliggende principes van het witboek en de strategische visie BRV met voeten treedt. Het al dan niet aansnijden van woonreservegebied wordt deels herleid tot een optelsom van lokale belangen, waarbij er maar weinig sprake is van een bovenlokaal en regionaal denkkader. In de gevallen waarbij er via een planproces gewerkt wordt, moet er wel rekening gehouden worden met acht criteria (nieuw artikel 5.6.6/1, §5, van de VCRO)³³, maar die omvatten geen regionaal denkkader. Het initiatief voor de ontwikkeling van woongebied gaat bovendien volledig uit van het lokale bestuur, waarbij de Vlaamse overheid meestal alleen reactief kan besluiten dat die initiatieven al dan niet voldoen aan de principes van het witboek en de strategische visie BRV. Er is dan ook geen sprake van een concentratie van de plancapaciteit van lokale en gewestelijke overheden op die gebieden waar ruimtelijke winsten te boeken zijn en waar transities moeten worden gefaciliteerd.

De Vlaamse Regering stelt dat "het niet zo is dat een lokaal bestuur zomaar alleen kan beslissen om woonreservegebieden wel of niet aan te snijden. De Vlaamse overheid moet meekijken, er moet een dubbel positief advies zijn. Als blijkt dat dat niet kan worden ontwikkeld, is het de Vlaamse overheid die de vergoeding van planschade zal betalen."³⁴

Daardoor is er geen garantie dat de doelstelling die de Vlaamse Regering vooropstelt voor de bescherming van 8000 van de in totaal 13.748 hectare aan woonreservegebieden, gehaald zal worden. Immers: "De juiste grootteorde kunnen we natuurlijk op voorhand niet kennen. Dat hangt af van de concrete beslissingen op het terrein."³⁵

Daarnaast hangt het tempo waarin de Vlaamse overheid de planschade zal moeten betalen, af van het tempo waarin de gemeenten verzoeken tot aansnijding aan de overheid voorleggen. Het feitelijke tempo van bijkomend ruimtebeslag dat veroor-

³³ "1° de overstromingsgevoeligheid van het gebied;

2° de ligging in een speciale beschermingszone;

3° de natuurwaarde van het gebied of de waarde of potentie voor natuurverbinding;

4° de landschappelijke waarde;

5° de ligging van het gebied in een ruimtelijk-functioneel samenhangend landbouwgebied en de landbouwwaardering van de gronden in het gebied;

6° de aanwezigheid van voorzieningen in de nabijheid van het gebied;

7° de ontsluiting met collectief vervoer;

8° het kernversterkend karakter."

³⁴ Joke Schauvliege, antwoord op vraag om uitleg 2443 (2017-2018), 18 september 2018.

³⁵ Joke Schauvliege, antwoord op vraag om uitleg 2443 (2017-2018), 18 september 2018.

zaakt wordt door de ontwikkeling van woonreservegebied, zal dus afhangen van zowel het gemeentelijk initiatief als van de beschikbaarheid van financiële middelen op Vlaams niveau om de benodigde planschade te betalen. In het geval van middelengebrek bestaat de mogelijkheid dat de Vlaamse overheid zich gedwongen ziet meer woonreservegebied te ontwikkelen (zie ook verder).

De gevallen waarin er geen planproces nodig is en de bestemming 'woongebied' automatisch van kracht wordt, gaan niet alleen in tegen de voorgaande principes, maar ook tegen het derde belangrijke principe: het leveren van maatwerk om vanuit een gemeenschappelijke visie en gemeenschappelijke doelstellingen projecten van verschillende overheden, maatschappelijke partners, ondernemers en burgers te realiseren. Die gevallen gaan immers volledig voorbij aan de diversiteit van verschillende lokale situaties en behoeften.

Ten slotte zorgt de regeling die de Vlaamse Regering heeft voorgesteld, ervoor dat het moeilijk wordt om een inschatting te maken van de woonreservegebieden die uiteindelijk geschrapt zullen worden en de woongebieden die niet worden geschrapt. Daarmee wordt verzaakt aan de behoefte tot daadkrachtig optreden die is vooropgesteld sinds het groenboek BRV van 4 mei 2012.³⁶ De nota aan de Vlaamse Regering bepaalde dat er een kortetermijnactie nodig was om "woonuitbreidingsgebieden die ruimtelijk niet geschikt zijn voor woningbouw te vrijwaren van woningbouw", niet het minst vanwege de signaalfunctie voor de beoogde vernieuwing van het ruimtelijk beleid.³⁷

4.3. Versoepelde wijziging van planvoorschriften

Het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving voegde een artikel 7.4.4/1 in de VCRO in, dat een soepele herzieningsprocedure vaststelde voor voorschriften van algemene plannen van aanleg (APA's) en bijzondere plannen van aanleg (BPA's) die verouderd of te gedetailleerd zouden zijn, en voor bepaalde voorschriften van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) die op het terrein een beter ruimtelijk rendement en energiebesparende maatregelen zouden verhinderen.³⁸ Dat artikel werd principieel uitgevoerd via het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018.³⁹

Dat zou op zich een goede zaak kunnen zijn, aangezien bestaande plannen van aanleg vaak heel wat bestemmingsvoorschriften bevatten die maar beperkt ruimte laten voor ideeën over hoger bouwen of kernverdichting, zaken die essentieel zijn om de doelstellingen van de strategische visie BRV te behalen.

De feitelijke invulling van dit artikel schiet het doel evenwel ver voorbij. Er wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen verdichting op slecht gelegen locaties en verdichting op goed gelegen locaties, en het wordt bovendien mogelijk om open ruimte nog verder op te souperen. Door dat artikel wordt het in principe mogelijk

³⁶ Groenboek Vlaanderen in 2050, 5 mei 2012.

³⁷ Nota aan de Vlaamse Regering bij het groenboek Vlaanderen in 2050, 2012.

³⁸ Ternota aan de leden van de Vlaamse Regering betreffende de wijziging van de planvoorschriften, VR 2018 3011 DOC.1352/1TER.

³⁹ Besluit van de Vlaamse Regering inzake de herziening of de opheffing van stedenbouwkundige voorschriften van algemene en bijzondere plannen van aanleg en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, met toepassing van artikel 7.4.4/1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, 30 november 2018.

om zelfs op zeer slecht gelegen woongebied intensieve woongelegenheden te ontwikkelen.⁴⁰ Het essentiële onderdeel van paragraaf 1 luidt als volgt:

“§1. Op initiatief van het college van burgemeester en schepenen en na advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar of de gemeentelijke omgevingsambtenaar kunnen de stedenbouwkundige voorschriften van algemene en bijzondere plannen van aanleg worden herzien of opgeheven wat betreft:

- 1° de perceelsafmetingen;
- 2° de afmetingen en de inplanting van constructies;
- 3° de dakvorm en de gebruikte materialen;
- 4° de maximaal mogelijke vloerterreinindex;
- 5° het aantal bouwlagen;
- 6° de voortuinstroken, de tuinzones met inbegrip van tuinconstructies, de binnenplaatsen, de afsluitingen, de buitenaanleg rond gebouwen met inbegrip van verhardingen, de bouwvrije stroken en de bufferstroken;
- 7° de wegenis;
- 8° het aantal toegelaten woongelegenheden of bedrijfseenheden per kavel;
- 9° de toegelaten functies in bebouwbare zones of van bebouwde onroerende goederen;
- 10° de parkeergelegenheden.”.

Vooraf punt 8° en 9° zijn in dat opzicht verontrustend.

De voorbije jaren werd in het kader van het witboek en de strategische visie BRV een ontwikkelingskansenkaart opgemaakt, waarop kansrijke locaties voor een verhoging van het ruimtelijk rendement zijn aangeduid.⁴¹ Daarbij werden over heel Vlaanderen het voorzieningenniveau (de nabijheid van functies) en de beschikbaarheid van duurzame vervoersmodi (de knooppuntwaarde) gekoppeld aan kansen voor ruimtelijke ontwikkeling en verdichting.

Het is dan ook vreemd dat de mogelijkheid tot wijziging van de planvoorschriften zich niet beperkt tot die kansrijke locaties. Als de principes van de strategische visie BRV zouden worden gevolgd, zou ruimtelijke verdichting via de wijziging van de planvoorschriften alleen mogelijk mogen zijn in stedelijke gebieden, dicht bij stedelijke gebieden in gebieden die ontsloten zijn door duurzame vervoersmodi, in of nabij kernen als die ontsloten zijn door duurzame modi, en op kansrijke locaties met een hoge knooppuntwaarde.

Het nieuw ingevoegde artikel verwijst nauwelijks naar die inzichten of naar enig duurzaam mobiliteitscriterium. Het risico is dan ook reëel dat onder de noemer van ruimtelijke rendementsverhoging in meer of mindere mate een ad-hocvergunningbeleid mogelijk wordt gemaakt, waardoor er bijvoorbeeld nieuwe verkavelin-

⁴⁰ De volgende bepaling in het artikel is de enige die ingaat op de rendementsverhoging of energiebesparing:

“De herziening of opheffing strookt met de opties van, al naargelang het geval, het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of het gemeentelijk beleidsplan ruimte. Het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar of de gemeentelijke omgevingsambtenaar geeft aan welke projecten, soorten projecten, functies of activiteiten in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening voor het plangebied, maar verhinderd worden door de bestaande stedenbouwkundige voorschriften van het plan. Het advies staat de conformiteit van de voorgenomen herziening of opheffing met de opties van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of het gemeentelijk beleidsplan ruimte, en toont aan hoe de voorgenomen herziening of opheffing van stedenbouwkundige voorschriften bijdraagt aan een kwalitatieve verhoging van het ruimtelijk rendement op plaatsen waar die rendementsverhoging verantwoord is, of aan ingrepen gericht op energiebesparing.”. Gezien de zeer beperkte richtlijnen die Vlaanderen aan de gemeenten geeft met betrekking tot de inhoud van de gemeentelijke beleidsplannen, en de afwezigheid tot op heden van een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, is dat allesbehalve een garantie.

⁴¹ Verachtert, E., I. Mayeres, L. Poelmans, M. Van der Meulen, M. Vanhulsel, G. Engelen (2016), Ontwikkelingskansen op basis van knooppuntwaarde en nabijheid voorzieningen, eindrapport, studie in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

gen en appartementencomplexen kunnen worden gebouwd op percelen van slecht gelegen villa's. De geplande mogelijkheid om de planvoorschriften te wijzigen riskeert dan ook in tegenspraak te zijn met de strategische doelstellingen die erin bestaan de ruimtelijke ruggengraat te verstevigen, en de woondichtheid en het bedrijfsvloeroppervlak te laten stijgen op het geheel van plaatsen met een goede knooppuntwaarde en een goed voorzieningenniveau. Bovendien kan een gemeente ook zonder die maatregel al een BPA of RUP herzien via de bestaande procedure. Heel wat waardevol planningswerk uit het verleden dreigt via de nieuwe uitzonderingsprocedure in de vuilnisbak terecht te komen, waardoor veel ruimtelijk rendement verloren zal gaan.

4.4. De schrapping van verkavelingsvoorschriften en stedenbouwkundige voorschriften van een bijzonder plan van aanleg (BPA) ouder dan vijftien jaar als weigeringsgrond voor een stedenbouwkundige vergunning

Soortgelijke problemen als bij de versoepelde wijziging van planvoorschriften duiden op bij het kritisch bestuderen van het nieuwe artikel 4.3.1 van de VCRO. Dat artikel voert een fundamentele wijziging door voor verkavelingen die ouder dan vijftien jaar zijn: het bepaalt dat verkavelingsvoorschriften van die verkavelingen geen weigeringsgrond meer vormen voor aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning.⁴² Ook hier is het uitgangspunt dat de Vlaamse Regering vindt dat sommige van die bestaande plannen in strijd zijn met de doelstellingen van het witboek BRV om steeds kleiner en dichter te gaan wonen. De SARO merkt evenwel het volgende op: "De raad heeft diverse bedenkingen bij deze generieke regeling die wordt ingevoerd voor alle verkavelingen ouder dan 15 jaar. Ten eerste merkt de raad op dat deze wijziging volgens de Memorie van Toelichting gericht is op de verhoging van het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwing en de zoektocht naar ruimte voor wonen via verdichting, renovatie en hergebruik. In het ontwerp van decreet is evenwel geen enkele bepaling opgenomen om deze verhoging van het ruimtelijk rendement ook effectief te garanderen. Bovendien wordt deze generieke maatregel niet gekoppeld aan (en ingebed in) de noodzakelijke ontwikkeling van een visie inzake verdichting voor het betreffende plangebied. De raad wenst te benadrukken dat verdichting niet op iedere plek wenselijk en opportuun is. In eerste instantie moet worden ingezet op verdichting nabij openbaarvervoerknooppunten in stedelijke kernen en kernen van het buitengebied. De raad dringt er aldus op aan om (...) minimaal op te nemen dat moet worden aangetoond hoe de maatregel bijdraagt aan 'een kwalitatieve verhoging van het ruimtelijk rendement en dit op plaatsen waar die rendementsverhoging verantwoord is. Ten derde wordt met deze maatregel de samenhang tussen ontlichten en verdichten losgelaten. Deze samenhang komt onder meer tot uiting in het concept van verhandelbare ontwikkelingsrechten en houdt in dat aan de ene kant bouwmogelijkheden worden beperkt (vb. slecht gelegen bouwgronden) in ruil voor verruimde mogelijkheden op beter gelegen plekken. Door nu enkel verdichting te voorzien en niet te koppelen aan ontlichting, verdwijnt het momentum en de stimulans om het concept van verhandelbare ontwikkelingsrechten te optimaliseren."⁴³

⁴² Vlaamse Regering, memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet van 4 mei 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

⁴³ SARO, Advies over het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, 5 oktober 2016.

Na dat advies van de SARO werd het ontwerp van decreet aangevuld, zodat in artikel 4.3.1, §2, 2°, nu ook het volgende is opgenomen:

"2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook de volgende aspecten in rekening brengen: (...)

b) de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement voor zover:

1) de rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving;

2) de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord is;

(...)"

De voorwaardelijke wijze waarop de bepaling geformuleerd is, garandeert op geen enkele manier dat de schrapping van oudere verkavelingsvoorschriften alleen of zelfs voornamelijk zal gebeuren met als doel het ruimtelijk rendement te verhogen. Daardoor wordt opnieuw een mogelijkheid gecreëerd om op ad-hocbasis af te wijken van bestaande stedenbouwkundige voorschriften, met als gevolg dat het beleid rond ruimtelijke ordening zich weer verder verwijderd van een meer planmatige, gedragen aanpak van de kernverdichting. Niet meer, maar minder ruimtelijk rendement dreigt het gevolg te zijn, wat in sterke tegenspraak is met de strategische doelen van de strategische visie BRV.

Dezelfde bezwaren gaan op voor het nieuwe artikel 4.4.9/1 van de VCRO, dat is opgenomen in de nieuwe onderafdeling 9, Handelingen sorterend onder voorschriften van een bijzonder plan van aanleg dat ouder is dan vijftien jaar. Dat artikel voert de regeling voor afwijkingen van verkavelingsvoorschriften ouder dan vijftien jaar ook in voor stedenbouwkundige voorschriften van BPA's ouder dan vijftien jaar.⁴⁴ Bovendien wordt er – in tegenstelling tot artikel 4.3.1 over verkavelingsvoorschriften – bij het afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften van een BPA dat ouder is dan vijftien jaar bij het verlenen van een omgevingsvergunning als vermeld in artikel 4.4.9/1, zelfs niet geëxpliciteerd dat er rekening gehouden zou kunnen worden met het ruimtelijke rendement als beoordelingsgrond.

Doordat die maatregelen voor verkavelingsvoorschriften en stedenbouwkundige voorschriften van een BPA niet locatieafhankelijk worden gemaakt, is er geen enkele rem om ze te gebruiken om in slecht gelegen woongebieden tot ongewenste verdichting te komen.

4.5. Regeling voor landschappelijk waardevol agrarisch gebied

Met het decreet van 8 december 2017 houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving werd in de VCRO de regeling voor landschappelijk waardevol agrarisch gebied aangepast. In de memorie van toelichting benadrukt de Vlaamse Regering dat het doel van die aanpassing een veel soepelere omgang met dat gebied is: "In meerdere arresten interpreteren zowel de RvS (Raad van State) als de RvVb (Raad voor Vergunningsbetwistingen) de overdruk "landschappelijk waardevol" die in het oorspronkelijke gewestplan voorkomt, op een zeer behoudende wijze. Het gewestplanvoorschrift luidt: "in deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen."

⁴⁴ SARO, Advies over de ingediende amendementen op het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, 13 september 2017.

Dit gewestplanvoorschrift maakt duidelijk dat handelingen en werken kunnen worden vergund. Het gebied is dus geenszins als bouwvrij te beschouwen. Toch worden verschillende vergunningen (waaronder ook milieuvergunningen) vernietigd.⁴⁵

Voorliggend decreet wil dan ook nauwer aansluiten bij de initiële bedoeling van de regelgever.”⁴⁶

Die decreetsaanpassing is een generieke afzwakking van het beschermingsniveau van alle landschappelijk waardevolle agrarische gebieden. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen uitbreidingen en nieuwe inplantingen, en werd geen grondige of gebiedsgerichte benadering toegepast. De regeling en interpretatie die vroeger golden, leken ondanks hun gebreken zelfs beter dan de nieuwe regeling te voldoen aan de strategische doelstellingen van de strategische visie BRV om een einde te maken aan het bijkomend ruimtebeslag, en om robuuste open ruimte te behouden en te creëren. Dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen af en toe vergunningen voor landschapsverstorende constructies, zoals loodsen en serres, heeft vernietigd onder de decretale situatie van vóór 30 december 2017, was een bescheiden feit dat strookte met de ambities van de strategische visie. Dat dit vanaf 30 december 2017 veel moeilijker is, is dan ook volledig in tegenspraak met die ambities.

Het nieuwe artikel 5.7.1, dat sinds 30 december 2017 van kracht is, luidt nu als volgt:

“Art. 5.7.1, §1. Het voorschrift, vermeld in artikel 15, 4.6.1, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, wordt toegepast als volgt. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, evenals handelingen en werken die de landschapsontwikkeling of -opbouw tot doel hebben.

Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen wordt rekening gehouden met de actueel in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw. In deze gebieden mogen slechts handelingen en werken worden uitgevoerd in zoverre op basis van een afweging wordt aangetoond dat het aangevraagde landschappelijk inpasbaar is in het gebied. Deze afweging kan een beschrijving van maatregelen bevatten ter bevordering van de landschapsintegratie, in voorkomend geval met betrekking tot de inplanting, gabariet, architectuur, aard van de gebruikte materialen en landschapsinkleding en kan eveneens rekening houden met de landschapskenmerken uit de vastgestelde landschapsatlas, vermeld in artikel 4.1.1 van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en de mate waarin het landschap gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van clusters van bedrijfscomplexen of verspreide bebouwing of de aanwezigheid van lijninfrastructuur.

⁴⁵ De SARO beklemtoonde dat de stelling van de Vlaamse Regering dat voor de herziening van de VCRO ‘een quasi bouwverbod’ gold in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, maar zeer summiër onderbouwd wordt in de memorie van toelichting. De SARO onderstreepte bovendien dat nergens enige melding werd gemaakt van de verhouding van het aantal geweigerde stedenbouwkundige vergunningen in tweede aanleg ten opzichte van het totale aantal goedgekeurde stedenbouwkundige vergunningen in eerste aanleg. Onderzoek door de Provincie West-Vlaanderen stelde immers zelfs het tegenovergestelde van een restrictieve praktijk vast: “Ten opzichte van de vele honderden vergunningen voor uitbreidingen van veehouderijen, is het aantal beroepen en daaropvolgende betwistingen bij de RvS en/of de RvVb beperkt.” SARO, Advies over het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, 5 oktober 2016.

⁴⁶ Vlaamse Regering, memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet van 4 mei 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

§2. Als de gebieden, vermeld in paragraaf 1, deel uitmaken van een erfgoedland-
schap of een beschermd cultuurhistorisch landschap, vermeld in artikel 2.1, 14°,
van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, mogen slechts handelingen en
werken worden uitgevoerd in zoverre op basis van een afweging wordt aangetoond
dat het aangevraagde de in het gebied aanwezige karakteristieke landschapsele-
menten en landschapsopbouw niet in gevaar brengt. Deze afweging bevat een
actuele analyse van de landschaps- en erfgoedelementen van het gebied en een
beschrijving van maatregelen ter bevordering van de landschapsintegratie, in voor-
komend geval met betrekking tot de inplanting, gabariet, architectuur, aard van de
gebruikte materialen en landschapsinkleding.

§3. Als er in de aanvraag in de gebieden, vermeld in paragrafen 1 of 2, maatre-
gelen voorzien worden of als in de vergunning voorwaarden voor landschapsinte-
gratie opgelegd worden, impliceert dat niet dat het aangevraagde niet kan worden
ingepast in het gebied noch dat het aangevraagde de in het gebied aanwezige
karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw in gevaar brengt.”

Het is een raadsel hoe die nieuwe regeling voor landschappelijk waardevol agra-
risch gebied in overeenstemming te brengen is met de doelstelling om de verhar-
dingsgraad in de bestemmingen landbouw, natuur en bos tegen 2050 minstens
met één vijfde terug te dringen ten opzichte van 2015, wat neerkomt op de ont-
harding van 9000 hectare verharde oppervlakte in landbouw- en natuurgebied. In
veel momenteel onbebouwd landschappelijk waardevol agrarisch gebied kan nu
gebouwd worden als de lokale vergunningverlener of de deputatie (in beroep) oor-
deelt dat die bebouwing “landschappelijk inpasbaar” is. Sinds die nieuwe, soepeler
regeling in werking is getreden, gebeurt die beoordeling bovendien veeleer ad hoc
in plaats van door het hanteren van een planmatige aanpak die een link met de
doelstellingen van de strategische visie BRV zou garanderen. Door één decreets-
wijziging wordt op die manier een plan- en inspraakprocedure voor elk van die
waardevolle gebieden niet meer nodig, zodat de milieueffecten van die wijziging
niet langer onderzocht hoeven te worden.⁴⁷

Artikel 5.7.1 van de VCRO heeft mogelijk een gigantische impact op de open ruimte
in Vlaanderen. Dat artikel is immers van toepassing op het beschermingsniveau
van alle landschappelijk waardevolle agrarische gebieden: het gaat alles bij elkaar
om 335.600 hectare.⁴⁸ Twee elementen in het artikel doen volgens de SARO zeer
sterk vermoeden dat de gevolgen in de praktijk in tegenspraak zijn met de doel-
stellingen van de strategische visie BRV om het tempo van het bijkomend ruimte-
beslag te verminderen en een robuuste open ruimte te verzekeren:

1. paragraaf 1 legt een grote nadruk op de landschappelijke inpasbaarheid. Dat
betekent een afzwakking ten opzichte van de vroeger gangbare interpretatie
van het gewestplanvoorschrift over landschappelijk waardevol agrarisch gebied,
waarbij de beperkingen met name golden voor de bescherming van het land-
schap of met het oog op de landschapsontwikkeling;
2. diezelfde paragraaf bepaalt dat bij de beoordeling van vergunningsaanvragen
rekening moet worden gehouden met de actueel in het gebied aanwezige karak-
teristieke landschapselementen en landschapsopbouw. Ook dat houdt een be-
langrijke versoepeling in, aangezien voordien werd uitgegaan van de algemene
‘schoonheidswaarde’ van de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden.
Die hoefden niet noodzakelijk voor elk gebied concreet geëxpliciteerd te worden
door een opsomming van de aanwezige landschapselementen.

⁴⁷ Hendrik Schoukens, Verder verloop betonstop? Het lijkt wel alsof de bebouwde oppervlakte heilig is
verklaard, Knack Opinies, 14 maart 2018.

⁴⁸ SARO, Advies over het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke orde-
ning, milieu en omgeving, 5 oktober 2016.

Ter illustratie: betonnen loodsen en stallen in landschappelijk waardevolle gebieden kunnen door die elementen relatief gemakkelijk vergund raken, zolang er maar voor visuele aanpassingen zoals een groenscherm wordt gezorgd.⁴⁹

4.6. Planologisch attest

In de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen wordt beklemtoond dat ruimtelijk uitbreiden alleen nog in een zeer beperkt aantal uitzonderingsgevallen mag plaatsvinden, als Vlaanderen de strategische doelstelling om het bijkomend ruimtebeslag stelselmatig te verminderen wil halen.⁵⁰ Ruimtelijk uitbreiden zou alleen nog mogen op basis van een aangetoonde maatschappelijke ruimtebehoefte en als redelijke alternatieven via rendementsverhoging van het bestaande ruimtebeslag daarvoor niet toereikend zijn. Die uitbreiding zou moeten plaatsvinden op een goed gelegen locatie en rekening houden met het evenwicht binnen de bestemmingen. De uitbreiding zelf zou telkens een 'state of the art' moeten realiseren op het vlak van ruimtelijk rendement en multimodale ontsluiting.

De herhaalde versoepeling van de toegang tot het instrument van het planologisch attest, recent nog voor tuinbedrijven bij het decreet van 8 december 2017 houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, gaat lijnrecht in tegen het bovengenoemde principe over ruimtelijke uitbreiding (artikel 4.4.24 van de VCRO).⁵¹ De SARO stelde in zijn advies bovendien dat die uitbreiding van de toegang van het planologisch attest naar tuinbedrijven een fundamentele versoepeling van de toegang tot dat instrument betekent, waardoor er een belangrijke precedentwaarde voor nog meer nieuwe versoepelingen is gecreëerd.⁵² Die tuincentra, die historisch gegroeid zijn in agrarisch gebied, maar door schaalvergroting en branchevervaging voor (een deel van) hun functie zonevreemd geworden zijn, zijn immers niet hoofdzakelijk vergund en konden daarom tot de goedkeuring van het decreet van 8 december 2017 geen gebruik maken van de mogelijkheid om een planologisch attest aan te vragen.

De strategische visie kan dan wel stellen dat "de verhardingsgraad in de open ruimte moet afnemen en het ruimtebeslag er niet mag toenemen. Bijkomende verharding en bebouwing voor niet-agrarische functies in de strategische landbouwgebieden zijn in principe uitgesloten en moeten maximaal vermeden worden. Bestaande (zonevreemde) activiteiten genereren zo weinig mogelijk bijkomend ruimtebeslag onder andere door in te zetten op herlokalisatie van groeiende ondernemingen."⁵³ Door de verruiming van de toegang van het planologisch attest wordt het inzetbaar voor de regularisatie en uitbreiding van commerciële tuincentra in landbouwgebieden.⁵⁴ Door niet-vergunde en verouderde complexen en serres af te breken zou er ruimte kunnen worden teruggegeven aan de landbouw, maar in plaats daarvan heeft de Vlaamse Regering het mogelijk gemaakt om kleinhandelsactiviteiten aan te trekken. Tuincentra die vroeger de regels hebben gevolgd en zich hebben gevestigd in daarvoor bestemde zones, komen nu bedreigd uit. Dat maakt de verwezenlijking van doelstellingen uit de strategische visie nog moeilijker. De bood-

⁴⁹ Hendrik Schoukens, Verder verloop betonstop? Het lijkt wel alsof de bebouwde oppervlakte heilig is verklaard, Knack Opinies, 14 maart 2018.

⁵⁰ Strategische visie BRV, VR 2018 2007 DOC.0797/3BIS, 2018.

⁵¹ Tom Coppens en Guy Vloebergh, Op weg naar Utopia, Ruimte: vakblad van de Vlaamse vereniging voor ruimte en planning, 33 (2017); VRP-advies over het ontwerp van Instrumentendecreet aan de Vlaamse Regering en de leden van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn in het Vlaams Parlement, 25 april 2018.

⁵² SARO, Advies over het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, 5 oktober 2016.

⁵³ Strategische visie BRV, VR 2018 2007 DOC.0797/3BIS, 2018.

⁵⁴ Tom Coppens en Guy Vloebergh, Wat is de waarde van waardevol landschap nog?, De Standaard, 3 maart 2018.

schap die met deze maatregel wordt gegeven – zoals met veel maatregelen uit het recentere verleden – is immers dat regelgeving rond ruimtelijke ordening niet ernstig genomen hoeft te worden. Wie lang genoeg in overtreding met bestaande of nieuwe regelgeving is, kan er immers zeker van zijn dat zijn situatie door de een of andere uitzonderingsmaatregel wordt geregulariseerd. Dat verkleint de kansen om met toekomstige regelgeving rond ruimtelijke ordening de strategische visie BRV te verwezenlijken.

5. Contraproductieve financiële beslissingen

Volgens de huidige bestemmingsplannen kan naar schatting nog minstens een miljoen woningen in open ruimte worden bijgebouwd.⁵⁵ Als er niet gegarandeerd wordt dat die potentiële bouwruimte niet zal worden omgezet naar feitelijk bebouwde ruimte, zijn alle strategische doelstellingen uit de strategische visie BRV volstrekt onhaalbaar. Een aantal financiële mechanismen die al zijn goedgekeurd of in de pijplijn zitten, creëren perverse incentives en bemoeilijken het tegengaan van die bebouwing.

Het geplande Instrumentendecreet voorziet in zeven wijzigingen van de bestaande planschaderegeling, die momenteel wordt geregeld in artikel 2.6.1 tot en met 2.6.3 van de VCRO.⁵⁶ Twee centrale wijzigingen zijn inhoudelijk zo problematisch, dat ze riskeren de betonstop volledig onbetaalbaar en dus onhaalbaar te maken.

5.1. Bij planschade zal de eigenaar vergoed worden tegen de actuele grondwaarde

In de huidige situatie krijgt de eigenaar die planschade lijdt, van de overheid het bedrag dat hij ooit voor de grond heeft betaald, verhoogd met de index.⁵⁷ Dat is de zogenaamde geactualiseerde verwervingswaarde. Volgens het geplande Instrumentendecreet zal de eigenaar in de toekomst de zogenaamde actuele grondwaarde krijgen: dat betekent dat de overheid hem vergoedt tegen de huidige, venale marktwaarde op de dag vóór de bestemmingswijziging, min de restwaarde van de grond na de bestemmingswijziging.

Het hanteren van de venale waarde vóór de bestemmingswijziging als uitgangspunt voor de waardebepaling is niet te verantwoorden. De eigenaar hoeft tussen de verwerving van de grond en de bestemmingswijziging ervan geen initiatief voor de realisatie van de bestemming te nemen. Toch komt de meerwaarde die er op de grond tussen verwerving en bestemmingswijziging is ontstaan, volledig ten gunste van de eigenaar. Voor die meerwaarde heeft de eigenaar geen enkele inspanning hoeven te doen, waardoor hij dus beloond wordt voor inspanningen die de overheid of andere privéactoren hebben ondernomen. Dat is een zeer verregaande beslissing die speculatie belooft, maar die op geen enkele manier te verantwoorden is uit een oprecht engagement om eigenaars een billijke vergoeding te geven. Het lijkt op een zeer bewuste uitputting van overheidsmiddelen die veel effectiever en rechtvaardiger voor iets anders ingezet hadden kunnen worden.

⁵⁵ Filip De Rynck, Tom Coppens en Guy Vloebergh, Open ruimte staat in de solden. De Standaard, maandag 24 december 2018.

⁵⁶ Vlaamse Regering, voorontwerp van decreet houdende het realisatiegericht instrumentarium; Vlaamse Regering, memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet houdende het realisatiegericht instrumentarium.

⁵⁷ Atrium Centrumsteden, Planschade in het voorontwerp van Instrumentendecreet, 12 maart 2018; VRP-advies over het ontwerp van Instrumentendecreet aan de Vlaamse Regering en de leden van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn in het Vlaams Parlement, 25 april 2018; Minaraad, SARO en SERV, Advies over het Instrumentendecreet van 14 maart 2018.

5.2. Schraping van de 50 meterregel

In de huidige regelgeving rond planschade komen gronden die niet aan een verharde weg liggen en die niet voorzien zijn van elektriciteit, niet in aanmerking voor een vergoeding. Hetzelfde geldt voor gronden op meer dan 50 meter van zo'n uitgeruste weg, voor zover die gronden in woongebied liggen. In het geplande Instrumentendecreet wordt uitdrukkelijk een vergoeding uitgetrokken voor niet direct bebouwbare grond. In de toekomst zal – als het Instrumentendecreet goedgekeurd zou worden – het verlies van waarde van die achterliggende grond dus wel vergoed worden, wat betekent dat de 50 meterregel wegvalt. Er komt dus veel meer grond in aanmerking voor de planschaderegeling.

Daardoor worden veel gronden die aanvankelijk niet dezelfde mogelijkheden tot ontwikkelen hadden en dus minder waard waren, ineens gelijkgeschakeld met gronden die wél langs een goed uitgeruste weg liggen. De eigenaars van die gronden zien hun grond zeer sterk in waarde stijgen en krijgen van de overheid een bedrag voor hun grond dat substantieel hoger zal liggen dan wat ze er ooit op de woningmarkt voor hadden kunnen krijgen. Door die geplande maatregel zal een aanzienlijk deel van het belastinggeld worden uitgegeven aan een relatief kleine groep eigenaars met veel tot zeer veel grond, zonder dat ze enige verdienste hebben, behalve het bezitten van grond. Vanuit sociaal en maatschappelijk oogpunt is dat op geen enkele manier te verantwoorden.

5.3. Impact van de combinatie van de vergoeding van de actuele grondwaarde en de schraping van de 50 meterregel

Een onderzoek van het Kenniscentrum Vlaamse Centrumsteden op basis van cases in Roeselare, Kortrijk, Gent en Sint-Niklaas toont aan dat het verschil van berekeningswijze voor lokale besturen tot enkele miljoenen euro's per site kan oplopen.⁵⁸ Voor lokale besturen dreigt dat te leiden tot zeer significante meerkosten bij bestemmingswijzigingen van 'hard' naar 'zacht'.⁵⁹ Steden en gemeenten zullen dus bepaalde trajecten van openruimtebeleid moeten stopzetten – ook RUP-initiatieven die al lopen – omdat dit onbetaalbaar wordt. In combinatie met de wijziging van de afschaffing van verkavelingen en BPA's ouder dan vijftien jaar in de VCRO (zie eerder) zal dat ertoe leiden dat het gewestplan op veel plaatsen in Vlaanderen opnieuw op de voorgrond komt als kader voor het vergunningenbeleid.

Het is zeer waarschijnlijk dat met de voorgestelde wijziging van de planschaderegeling het tegenovergestelde wordt bereikt van wat vooropgesteld wordt in de strategische doelen van de strategische visie BRV. Gemeenten en andere overheden zullen maar zeer beperkt geneigd zijn om plannen op te maken die groene of open plekken in de verstedelijkte gebieden vrijwaren of die voorkomen dat slecht gelegen bouwlocaties worden bebouwd.

Het is evident dat eigenaars een billijke vergoeding krijgen als hun grond door een bestemmingswijziging aan waarde verliest, maar het moet wel eerlijk blijven. De regeling die nu op tafel ligt, doet exact het tegenovergestelde van wat ze moet doen: ze ontmoedigt iedereen die werk wil maken van een betonstop. Op dit moment is de bouwgrondenmarkt een ware bubbel. Er is een historisch overaanbod. Net zoals slecht gelegen villa's vandaag veel moeilijker verkocht worden, zal de markt ook slecht gelegen bouwgronden afstraffen. De maatregelen die nu op tafel liggen, geven eigenaars een enorme bonus, die ze op de markt nooit zouden krijgen. Dat is een inefficiënte en contraproductieve maatregel.

⁵⁸ Kenniscentrum Vlaamse Centrumsteden, Impact Instrumentendecreet. Cases Planschade.

⁵⁹ VRP-advies over het ontwerp van Instrumentendecreet aan de Vlaamse Regering en de leden van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn in het Vlaams Parlement, 25 april 2018.

5.4. Planbatenregeling en verhandelbare ontwikkelingsrechten

In het geplande Instrumentendecreet worden alleen bij de aanpassing van een RUP planbaten aangerekend. Bij heel wat andere scenario's zijn er maar heel beperkte instrumenten of helemaal geen mogelijkheden om planbaten of planschade door te rekenen. Zo zijn er de al eerder genoemde afwijkingen van BPA's ouder dan vijftien jaar, de versoepeling van de stedenbouwkundige verordening, of het binnen het gewestplan toestaan van meer bouwlagen dan wat gebruikelijk is in de omgeving. In veel van die gevallen loopt de overheid de inkomsten van planbaten mis. Bij planbaten moeten eigenaars van wie de grond door een bestemmingswijziging in waarde is toegenomen, een deel van de winst afdragen. In de voorgestelde nieuwe regeling worden de verhoudingen totaal scheefgetrokken. Daardoor bestaat het gevaar dat lokale besturen grote bedragen voor planschaderegelingen moeten neertellen zonder dat ze daarvoor gecompenseerd worden door planbaten. In de bestaande regeling is al zichtbaar dat er nauwelijks werk gemaakt wordt van de inning van planbaten. Zo werd er tussen 2011 en 2014 in totaal 700 miljoen euro aan meerwaarde gerealiseerd door het omzetten van zachte naar harde bestemmingen in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.⁶⁰ Die bestemmingswijzigingen zouden in principe moeten hebben geleid tot een belastingopbrengst van 55,5 miljoen euro. Maar in de praktijk werd niet meer dan 7,5 miljoen euro geïnd, amper 1 procent van de berekende meerwaarde. Een dergelijke praktijk, gecombineerd met maatregelen die gecreëerde meerwaarde niet omzetten in mogelijke planbaten, komt op geen enkele manier tegemoet aan de exuberant hoge rekening aan planschade die lokale besturen dreigen gepresenteerd te krijgen.

Planbaten hebben een belangrijke beperking: ze capteren alleen de meerwaarde die voortvloeit uit een bestemmingswijziging en niet de meerwaarde die voortvloeit uit het verruimen van ontwikkelingsmogelijkheden zonder bestemmingswijziging. Daartegenover staat dat het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten wel voor een baatafoming op geselecteerde ontvangende percelen zorgt, die resulteert in de realisatie van open ruimte op geselecteerde zendende percelen.

Een belangrijke algemene uitdaging om de Vlaamse beleidsdoelstelling 2040 te halen bestaat erin dat de concurrentielogica tussen gemeenten om zo veel mogelijk ontwikkeling te realiseren, verlaten wordt. Die concurrentielogica is het gevolg van het verband tussen het ruimtelijk beleid van een gemeente, en de inkomsten en uitgavenstromen onder meer door de berekeningswijze voor bijdragen in het Vlaams Gemeentefonds.⁶¹ Verondersteld wordt dat het niet aantrekken van ruimtelijke ontwikkeling mogelijk leidt tot gederfde gemeente-inkomsten uit ruimtelijk beleid.⁶² Het wordt dus een hele uitdaging voor de Vlaamse overheid om lokale besturen voldoende prikkels te geven zodat ze aan de Vlaamse beleidsdoelstellingen voor 2025 en 2040 meewerken.

Gelet op de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid is het wenselijk dat gemeenten die vrijwillig een openruimtebeleid voeren, daarvoor beloond worden. Er werd eerder in deze conceptnota al gewezen op het onevenwicht tussen de inning van planbaten en de betaling van planschade, wat mogelijk ontradend werkt om open ruimte te creëren. Ook voor eventuele projecten met verhandelbare ontwikkelingsrechten moet erover gewaakt worden dat gemeenten die open ruimte

⁶⁰ Schriftelijke vraag nr. 399 van 9 februari 2016 van Ingrid Pira aan voormalig minister Joke Schauvliege.

⁶¹ J. Nissen, B. Hubeau, S. Pauwels, E. van Zimmeren, Een toekomst voor verhandelbare ontwikkelingsrechten in Vlaanderen? Een verkenning van een aantal bestuurlijke en juridische uitdagingen, TROS, 2018, die Keure, 90.

⁶² W. Derneau, S. Michiels, en P. Peeters, Concepten en instrumentarium voor financiële verevening tussen lokale overheden in relatie tot het ruimtelijk beleid, Studie uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 11 (<https://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/8914>).

creëren, daarvoor beloond worden. Bij een project voor verhandelbare ontwikkelingsrechten is het immers de bedoeling om binnen een bepaalde projectregio, over verschillende gemeentegrenzen heen, ontwikkeling te sturen. Als kan worden voorspeld dat ontwikkeling vertrekt van de ene gemeente naar een andere, kunnen gemeenten eigen winst- en verliesberekeningen opmaken. Het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten kan een proeftuin zijn om zulke incentives uit te werken. Denkrichtingen voor complementaire instrumenten die verplicht of automatisch tot verevening kunnen leiden, zijn: richtlijnen of ondersteuning vanuit de Vlaamse overheid voor vrijwillige afspraken tussen gemeenten over vereveningsmechanismen die extra ontwikkelingen zullen krijgen en gemeenten die meer open ruimte zullen krijgen, Vlaamse projectsubsidies, een aanpassing van de verdelingscriteria uit het Vlaams Gemeentefonds, of zelfs verhandelbare beleidsrechten zoals een cap-and-tradesysteem voor ruimtelijke uitbreiding tussen gemeenten onderling.⁶³ Op dit ogenblik werkt het voorontwerp van Instrumentendecreet zulke complementaire beloningsmechanismen echter niet uit.

Daarnaast stelt de VRP dat “er zeer grote vragen te stellen zijn bij de compatibiliteit van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten in combinatie met het systeem planbaten-planschade. Indien de ontwikkelingsrechten dezelfde compensatie garanderen als de planschade en er een 100 procent compensatie van planschade komt, dan zal dit systeem niet haalbaar zijn. Bovendien zal een systeem dat de eigenaar de keuze geeft tussen enerzijds de planschaderegeling of anderzijds het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten, ertoe leiden dat er heel wat minder ‘facultatieve’ sending sites zullen aangeduid worden, wegens (potentieel) te zware financieringslast bij lokale besturen (waar dit anders bij marktwerking kan opgevangen worden).”⁶⁴

Vraagstukken van verdichting en het tegengaan van verharding moeten ofwel geregeld worden via een systeem van planschaden en planbaten, ofwel via een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Nu wordt er geen keuze gemaakt.

5.5. Het negeren van de baten van het realiseren van de doelstellingen van het witboek en de strategische visie BRV

In 2018 werden de resultaten gepubliceerd van de studie ‘Naar 0 hectare bijkomend netto ruimtebeslag per dag tegen 2040’, opgesteld door Stec Groep uit Nederland in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving en gevolgd door een klankbordgroep met vertegenwoordigers van de kernkabinetten.⁶⁵

Het onderzoek focust op de kosten en baten die samenhangen met woonbestemmingen. Er is uitdrukkelijk voor gekozen om te werken met een nulscenario en vier alternatieve scenario's. In het nulscenario blijft het huidige tempo waarop nieuwe ruimte wordt ingenomen, ook in de toekomst even hoog. De huidige gemiddelde dichtheden voor woonontwikkelingen blijven behouden. Ook is uitdrukkelijk gekozen voor vier scenario's van extremen die het (slecht gelegen) juridische aanbod voor wonen herbestemmen en/of ruilen. Er zijn ook varianten toegevoegd die de planschadevergoeding ramen volgens de venale waarde. Binnen de scenario's variëren de rol van de overheid en de rol van het instrumentarium (schrappen en

⁶³ W. Derneau, S. Michiels, en P. Peeters, Concepten en instrumentarium voor financiële verevening tussen lokale overheden in relatie tot het ruimtelijk beleid, Studie uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 11 (<https://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/8914>).

⁶⁴ VRP-advies over het ontwerp van Instrumentendecreet aan de Vlaamse Regering en de leden van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn in het Vlaams Parlement, 25 april 2018.

⁶⁵ Stec Groep, met medewerking van De Zwarte Hond en Zjak Consult, Budgettaire en financiële impact van het transitietraject in het witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Een kosten-baten analyse, in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving, 2018.

planschade of ruilen). Er wordt benadrukt dat de scenario's 'uiterste hoeken van het speelveld' zijn waarbinnen andere combinaties, of een combinatie tussen ruilen en schrappen mogelijk zijn.

Nulscenario

Het nulscenario betekent 'business as usual'. Het resultaat van niet ingrijpen in het huidige beleid kost het Vlaamse Gewest in de periode van 2017 tot 2040 33,2 miljard euro.

Voor het nulscenario wordt het huidige beleid doorgezet en komen er geen aanvullende ingrepen vanuit de overheid. In dat nulscenario wordt uitgegaan van een uitbreiding van het ruimtebeslag door woningbouw van circa 750 ha per jaar, ofwel 35 procent van het extra ruimtebeslag van 6 hectare per dag ofwel 2,1 hectare per dag. Dat nulscenario betekent dus al een gigantische vooruitgang ten opzichte van de huidige vooruitzichten bij ongewijzigd beleid. De verwachte 327.000 wooneenheden die tot 2040 door het toenemende aantal huishoudens worden gerealiseerd, zullen worden gerealiseerd in bestaand ruimtebeslag en daarbuiten. De verdeling daartussen is naar verwachting gelijk aan de huidige verdeling van de woningrealisatie: 38 procent in bestaand ruimtebeslag en 62 procent daarbuiten. Dat levert een toevoeging van 124.000 wooneenheden in bestaand ruimtebeslag en 203.000 wooneenheden in nieuw ruimtebeslag.

Scenario 1

Een eerste scenario, waarbij 90 procent van het slecht gelegen aanbod (ongeveer 20.000 ha) wordt geschrapt, resulteert in een winst van circa 12 miljard euro (planschade op basis van verwerving) of circa 5 miljard euro (planschade op basis van de venale waarde). Het zorgt ervoor dat tegen 2040 71 procent van alle extra woningen in het ruimtebeslag wordt gerealiseerd (in plaats van 38 procent vandaag). De kosten voor planschade bedragen 5 of 13 miljard euro, afhankelijk van het vergoedingssysteem. Positief aan dit scenario is dat het overgrote deel van de ontwikkeling die plaatsvindt, op plekken komt die goed gelegen zijn.

Scenario 2

Als maar 10 procent van het slecht gelegen aanbod wordt geschrapt, verschillen de kosten en baten nauwelijks van het nulscenario en wordt 41 procent van alle extra woningen in ruimtebeslag gerealiseerd (in plaats van 38 procent in het nulscenario).

Scenario 3

In de ruilscenario's zijn de baten lager dan in de schrapsenario's. Het ruilen van 90 procent van het slecht gelegen juridische aanbod in dit derde scenario, realiseert een winst van 9,3 miljard ten opzichte van het nulscenario en vraagt een investering van 7,7 miljard euro voor de ruiltransacties (hoger dan het schrappen van juridisch aanbod).

Scenario 4

Als er 10 procent geruild wordt, verschillen de kosten en baten weinig van het nulscenario. Opvallend is dat in de ruilscenario's de kosten om een systeem van ruiltransacties op te zetten, groter zijn dan de kosten om planschade te betalen.

De auteurs van het onderzoek geven aan dat het derde en vierde scenario waarbij geruild wordt, alleen werken als er in een regio een voldoende krappe markt is en er daardoor vaak eerst geschrapt moet worden voor partijen een incentive hebben

om te ruilen. Ook vraagt het opzetten van een ruilsysteem een grote inspanning van de overheden en is er geen garantie dat transacties zullen plaatsvinden.

Scenario 5

De vorige beleidsscenario's leiden zonder flankerend pakket aan stimulerende maatregelen niet tot het doelbereik in termen van ruimtebeslag. Daarom is een alternatief scenario verkend, dat inzet op maximaal schrappen. In dit scenario worden alle hectaren die overblijven nadat de wooneenheden die door het verhogen van het ruimtelijk rendement in het bestaande ruimtebeslag gerealiseerd kunnen worden, afgetrokken van de totale behoefte aan wooneenheden binnen het gebiedstype in kwestie. Dat houdt ook de schrapping van een groot deel van de 'goed gelegen' gebieden in. Conform de prognose is maar 2000 ha van het juridische aanbod nodig om huishoudens op te vangen. Er wordt 13.500 hectare geschrapt van de categorieën WUG en Woonreservegebied, en 25.900 ha van de gronden uit het register onbebouwde percelen.

In dit scenario wordt veel planaanbod verwijderd: nieuwbouw kan daardoor alleen nog plaatsvinden op goed gelegen locaties of binnen bestaand ruimtebeslag. Het juridische aanbod van 2000 hectare dat aangewend kan worden voor nieuwe woningbouwontwikkeling, betekent dat de doelstelling van het witboek en de strategische visie BRV ruimschoots gehaald wordt. De kosten voor het schrappen bedragen in dit scenario 12,7 miljard euro (nominaal), wat fors meer is dan in het eerste scenario, dat ervan uitgaat dat alleen slecht gelegen aanbod wordt geschrapt. Ten opzichte van het nulscenario kost dit maximale scenario 19 miljard euro minder. Als dit scenario wordt doorgerekend met venale waarden, bedragen de kosten voor het schrappen ongeveer 32 miljard euro. Ten opzichte van het nulscenario is het saldo nagenoeg gelijk, met een verlaging van het resultaat met 1 miljard euro.

Het Agentschap Omgeving concludeert zelf het volgende op basis van deze studie: "De studie toont de gunstige monetaire effecten aan van het transitietraject in het ontwerp BRV. Doordat meer woongelegenheden bijkomen op goede locaties in het bestaande ruimtebeslag stijgen voornamelijk de baten op het vlak van gebiedsontwikkeling, infrastructuur, gebouwde leefomgeving en algemene welvaart. De neutralisering van slecht gelegen juridisch aanbod is hiervoor een essentiële instrumentele drijver. Een keuze voor een gebiedsspecifieke gecombineerde inzet van schrapping en verhandelbare rechten is veelbelovend. Dergelijke inzet zou systematisch en grootschalig moeten gebeuren.

Naarmate, omwille van de directe kosten voor het Vlaams Gewest, beleidsmatig echter minder of te laat wordt ingezet op neutralisering, zullen andere beleidsmaatregelen nauwelijks dezelfde (ruimtelijke en monetaire) effecten kunnen bereiken. In ieder geval zullen dan locatiebepalende maatregelen (via regelgeving, subsidie, sensibilisering, fiscaliteit enzovoort) duidelijk verscherpt moeten worden. In dit opzicht is het van belang dat de actie 'neutraliseren van slecht gelegen juridisch aanbod' met hoge prioriteit wordt uitgevoerd".⁶⁶

Uit de studie van de Stec Groep en uit de analyse van die studie door het Departement Omgeving blijkt duidelijk dat het terugdringen van het bijkomend ruimtebeslag volgens het geplande transitietraject, en daarmee het behalen van strategische doelstelling 1 van de strategische visie BRV, haalbaar en betaalbaar is. Helaas blijkt uit de voorgaande hoofdstukken van deze conceptnota dat zeer veel recente maatregelen die de Vlaamse Regering heeft genomen of aan het voorbereiden is, het zeer moeilijk zullen maken om slecht gelegen juridisch aanbod te neutralise-

⁶⁶ Conceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering betreffende het ontwerp van Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, VR 2018 2007 DOC.0797/1BIS, 2018.

ren. Veel van die maatregelen zullen juist de omstandigheden creëren die er zeer waarschijnlijk toe zullen leiden dat het Vlaamse Gewest vanwege de zelf veroorzaakte hoge directe kosten niet voldoende zal inzetten op neutralisering.

6. Besluit: voorstellen van de indieners van deze conceptnota om de ambities van het witboek en de strategische visie BRV tegen 2040 te realiseren

6.1. Terugdraaien van recent genomen en geplande contraproductieve beslissingen

Rekening houdend met de lacunes en contraproductieve maatregelen die in deze conceptnota zijn opgesomd, bevelen de indieners aan om dringend werk te maken van de volgende maatregelen:

- 1° de planschadevergoeding op 100 procent geactualiseerde verwervingswaarde zetten, in plaats van op de venale waarde van vóór de bestemmingswijziging;
- 2° bij de planschaderegeling de 50 meterregel en de 'uitgeruste weg'-regel behouden, omdat het dan over vlot ontwikkelbare gronden gaat waarvoor burgers en eigenaars een billijke vergoeding mogen verwachten als de overheid actieve ingrepen doet op hun privé-eigendom. De ligging langs een voldoende uitgeruste weg en de ligging vanaf de eerste 50 meter van de rooilijn in gebieden die ressorteren onder de gebiedsbestemming 'woongebied', moeten in het decreet explicieter opgenomen worden als objectieve factoren voor de bepaling van de waarde van het perceel. Die criteria moeten bovendien logisch zijn en helder in de toepassing ervan;
- 3° zorgen voor een evenwichtiger verhouding tussen de planbaten- en de planschaderegeling;
- 4° de indicator 'gemiddeld dagelijks ruimtebeslag' regelmatig publiceren, alsook alle andere indicatoren die als noodzakelijke monitoring worden opgesomd in de strategische visie BRV;
- 5° zorgen voor ondersteunende financiering, realistische instrumenten, verregaande planologische omkadering en duidelijke richtlijnen voor de gemeenten;
- 6° de strategische visie BVR en de beleidskaders in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen goedkeuren. De strategische visie moet aan het Vlaams Parlement voorgelegd worden, zodat ze met toepassing van de procedure, vermeld in artikel 2.1.5, §2, van de VCRO, definitief bekrachtigd kan worden. Het jarenlange voorbereidende werk aan de beleidskaders van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen moet zo snel mogelijk en zeker voor het einde van de huidige zittingsperiode vertaald worden in definitief goedgekeurde beleidskaders, zodat het BRV effectief in werking kan treden;
- 7° de convenant- en contractbenadering schrappen bij de uiteindelijke goedkeuring van het Instrumentendecreet;
- 8° onmiddellijk werk maken van een moratorium op de woonreservegebieden als essentiële kortetermijnactie, zoals al in 2012 was gepland, zodat er werk gemaakt kan worden van een onderzoek naar welke (delen van) goed gelegen woonreservegebieden die bij stedelijke kernen aansluiten en/of nabij voorzieningen en openbaar vervoer liggen, kunnen worden geruild met slecht gelegen woongebieden;
- 9° vervolgens de slecht gelegen woonreservegebieden schrappen, waarbij dus minstens 10.000 hectare in Vlaanderen wordt geschrapt;
- 10° onderzoeken welke (delen van) goed gelegen woonuitbreidingsgebieden die bij stedelijke kernen aansluiten en/of nabij voorzieningen en openbaar vervoer liggen, kunnen worden geruild met slecht gelegen woongebieden, en in afwachting van de uitkomst van dat onderzoek een moratorium instellen op alle woonuitbreidingsgebieden;
- 11° artikel 7.4.4/1 van de VCRO en het bijbehorende uitvoeringsbesluit op zo'n manier aanpassen dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen verdichting op slecht gelegen locaties en verdichting op goed gelegen locaties, rekening

- houdend met de ontwikkelingskansen, het voorzieningenniveau en de beschikbaarheid van duurzame vervoersmodi;
- 12° artikel 4.3.1 en 4.4.9/1 van de VCRO aanpassen zodat:
- a) de toepassing ervan locatieafhankelijk wordt gemaakt door een koppeling aan de noodzakelijke ontwikkeling van een visie inzake verdichting voor de plangebieden in kwestie;
 - b) er garanties worden ingebouwd om de artikelen alleen in te zetten voor de verhoging van ruimtelijk rendement;
 - c) er een expliciete koppeling wordt gemaakt met de uitwerking van verhandelbare ontwikkelingsrechten door voor de connectie te zorgen tussen de versoepeling enerzijds, en een gelijktijdige stop op aansnijding van slecht gelegen gronden anderzijds;
- 13° artikel 5.7.1 van de VCRO opheffen en een nieuwe regeling uitwerken waarbij de toekomst van de 335.600 hectare aan landschappelijk waardevolle agrarische gebieden bepaald wordt via een plan- en inspraakproces dat in volledige overeenstemming is met de doelstellingen van het witboek en de strategische visie BRV;
- 14° de regels voor de toepassing van planologische attesten opnieuw verstrengen, met als eerste stap het terugschroeven van de recente uitbreiding van de toegang tot dat instrument door tuinbedrijven.

Er kan niet voldoende onderstreept worden dat de bovenstaande maatregelen niet zullen volstaan om de doelstellingen van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen te realiseren. Sterker nog, het doorvoeren van alle voorgestelde aanpassingen zal alleen volstaan om niet steeds verder verwijderd te raken van de ambities van de strategische visie. Het doel was immers alleen de belangrijkste beslissingen die tegen de strategische visie ingaan en de non-beslissingen op het vlak van ruimtelijke ordening van de voorbije twee jaar in beeld te brengen en te remediëren.

6.2. Terugdraaien van nefaste beslissingen uit periode 2000-2016

Om de ambities van het witboek en de strategische visie BRV werkelijk te realiseren zullen ook tal van beslissingen uit de periode 2000-2016 in de mate van het mogelijke teruggedraaid of in de goede richting bijgestuurd moeten worden. Dat houdt onder meer in dat de onderstaande maatregelen zullen moeten worden genomen. De lijst is louter illustratief bedoeld en is allesbehalve exhaustief:

- de zonevreemde functiewijzigingen, vooral in groengebied en agrarisch gebied, moeten in grote mate ingeperkt worden;
- de zonevreemde basisrechten die een nefaste invloed op de beoogde verhoging van de efficiëntie in het ruimtebeslag hebben, moeten in belangrijke mate worden hervormd en ingeperkt, naar analogie van bijvoorbeeld de afschaffing van de opvulregel bij de goedkeuring van het RSV in 1997;
- de criteria van de minimale weguitrusting moeten opnieuw worden verscherpt in de richting van het niveau van voor 2006;
- de lijst van vrijgestelde en meldingsplichtige werkzaamheden moet in belangrijke mate teruggedraaid worden;
- de toepassing van planologische attesten moet worden verstrengd en de uitbreiding die in 2009 werd goedgekeurd, moet worden gelimiteerd of teruggedraaid;
- de afwerkingsregel moet worden geschrapt.

Verkeerde maatregelen uit het verleden afschaffen of terugschroeven is één ding. Even essentieel is het om alle regelgeving rond ruimtelijke ordening in de toekomst op een nieuwe leest te schoeien. Dat houdt in dat er komaf gemaakt moet worden met de gewoonte om elke regelgeving uit te hollen en er talloze uitzonderingen in op te nemen om particuliere belangen te ontzien. Het verdwijnen van alle afwijkingsregels is dan onvermijdelijk. Een waarlijke omslag in het ruimtelijke beleid kan er alleen komen als er uniforme en afgedwongen regelgeving in werking

treedt. Hoe kunnen ambitieuze en noodzakelijke maatregelen, zoals het opzetten van een functionerend systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten, immers gerealiseerd worden in een kluwen van uitzonderingsregels en continue regularisaties? Alleen door in de toekomst alle maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening, omgeving in de bredere zin, mobiliteit en energie telkens te toetsen aan en in overeenstemming te brengen met de ambities die in het BRV tot uitdrukking moeten komen, is een echte omslag op het gebied van ruimtelijke ordening mogelijk.

6.3. De toekomst tegemoet: een aantal voorstellen die het Vlaamse ruimtelijk beleid de juiste kant opsturen

Vlaanderen legt een fonds voor ruimtelijk herstel (een Ruimtefonds) aan, dat gevoed wordt met inkomsten uit planbaten en uit de algemene middelen. Eigenaars die zelf werk maken van ontharding en sloop, worden beloond.

De proeftuinen voor ontharding hebben een positieve impact, maar ze moeten de vorm van een permanente subsidiëring krijgen in plaats van zich te beperken tot een eenmalige of tweemaalige oproep.

Verharding in openruimtebestemmingen als landbouw, natuur en bos wordt te allen tijde bestreden. Eigenaars die ontharden, krijgen een slooppremie.

De Vlaamse overheid maakt ook werk van een atlas voor verdichtingspotentieel, zodat vooral de ontwikkeling van ruimtelijk goed gelegen gebieden wordt gestimuleerd. Nu bestaat er alleen een atlas van de woonuitbreidingsgebieden: die geeft voor alle woonuitbreidingsgebieden in Vlaanderen aan of ze vanuit juridisch of planologisch oogpunt kunnen worden ontwikkeld voor woningbouw. De bestaande atlas moedigt ook ontwikkelingen aan die tegen de doelstellingen van het witboek en de strategische visie BRV ingaan.

Wie voordeel ondervindt van een bestemmingswijziging, betaalt een correcte belasting (planbaten). Iemand van wie de grond aan financiële waarde verliest, krijgt een eerlijke compensatie (planschade). De Vlaamse overheid mag grondspeculatie niet belonen. Zo blijft er voldoende budget over om de doelstellingen van het witboek en de strategische visie BRV te realiseren.

Er wordt een duidelijk kader gecreëerd om te voorkomen dat kleine eigenaars die een stukje grond voor hun kinderen opzij hebben gehouden, moeten betalen voor het speculatiedrag van anderen.

De Vlaamse en lokale overheden hebben een voorbeeldfunctie. Voor hun patrimonium geldt een onthardingsdoelstelling van minimum 5 procent per jaar.

Er wordt prioriteit gegeven aan hergebruik. Vóór elke ontwikkeling wordt een scan gemaakt van de leegstand, onderbenutting en restruimte binnen het ruime plangebied. Het ombouwen van goed gelegen leegstaande gebouwen naar nieuwe (woon) bestemmingen wordt gestimuleerd. Uitbreiding in de hoogte heeft voorrang op het aansnijden van nieuwe ruimte. Elke verdichting moet immers afgestemd worden op het karakter van die plek, op de bestaande situatie.

Bij kernversterking wordt gekozen voor een evenwicht tussen verdichting, de menselijke maat en herkenbaarheid van dorpen en steden. Landschappelijke en bouwkundige erfgoedwaarden zijn troeven die behouden en versterkt moeten worden. Hoger bouwen is op heel wat plaatsen mogelijk en wenselijk, maar een algemene 'verappartementisering' die geen rekening houdt met het karakter, het erfgoed en de draagkracht van de omgeving, is te vermijden. Verdichting is belangrijk, maar

het gaat steeds om een kwalitatief verhaal, en niet om louter kwantitatieve afwegingen.

Een verregaande herziening van de gemeentefinanciering dringt zich op, zodat de kritische analyse van extra woon- en bedrijvigheidsgelegenheid, en het afwijzen van bijkomende inname van open ruimte door gemeentebesturen financieel beloond in plaats van afgestraft wordt. Het Vlaams Gemeentefonds kan niet los van ruimtelijke ordening gezien worden.

Het fiscaal gunstregime voor salariswagens wordt afgeschaft en er wordt een mobiliteitsbudget geïntroduceerd voor elke werknemer.

Een slimme kilometerheffing voor alle voertuigen vervangt de belasting op de inverkeerstelling (BIV) en de jaarlijkse verkeersbelasting. Per afgelegde kilometer betalen automobilisten een bijdrage die afhankelijk is van het tijdstip en de plaats van hun verplaatsing, en de ecoscore van hun voertuig.

Een herziening van het kadastraal inkomen maakt een einde aan de bevoordeling van vaak slecht gelegen woningen.

De woonbonus wordt hervormd zodat die ingeschakeld kan worden voor het behalen van de doelstellingen van het witboek en de strategische visie BRV.

Energiesubsidies zoals de renovatiepremie worden ook ingeschakeld voor het behalen van de doelstellingen van het witboek en de strategische visie BRV.

De leegstandsheffing wordt uitgebreid naar 'oneigenlijk gebruik' om ervoor te zorgen dat kostbare ruimte op goed gelegen plaatsen ter beschikking wordt gesteld voor nieuwe ontwikkelingen. Leegstand wordt opgenomen in de inventaris met verdichtingspotentieel.

Vlaanderen zet in op de ontwikkeling van verschillende denkpistes over de toekomst van het gewestplan. Vijftig jaar na hun opmaak zijn die gewestplannen vaak een blok aan het been voor een doortastend ruimtelijk beleid.

7. Tot slot

Er moet ten slotte vermeld worden dat er zeer zeker goede voorbeelden te vinden zijn van beleid dat open ruimte vrijwaart. Zo voeren heel wat lokale besturen, bijvoorbeeld in Grimbergen, een beleid dat getuigt van de mogelijkheden die een ambitieus lokaal bestuur bezit.

De laatste jaren is er ook zeer relevant beleidsondersteunend onderzoek gevoerd in opdracht van het Departement Ruimte Vlaanderen. Ook het BMWSTR Label van de Vlaamse Bouwmeester gaf steun aan vernieuwende en beleidsrelevante ideeën vanuit de onderzoeks- en ontwerppraktijk. Het doel bestaat erin om dat onderzoek ingang te doen vinden bij beleidsmakers en administraties.

Wat de resultaten op het terrein betreft, heeft de Vlaamse Regering een aantal positieve maatregelen genomen zoals de subsidies voor onthardingsmaatregelen, die een groot succes zijn. Helaas zijn dergelijke kwaliteitsvolle maatregelen veeleer uitzondering dan regel in het gevoerde Vlaamse beleid, en riskeren ze in vergelijking met de impact van de negatieve maatregelen een druppel op een hete plaat te zijn.

Beleidsmakers moeten niet alleen de ruimte-inname versneld doen afnemen, ze moeten ook de tijdshorizon en doelstellingen ambitieuzer durven stellen. Tegen 2050 moet het totale ruimtebeslag in Vlaanderen van de huidige 33 procent gedaald zijn tot 25 procent, in overeenstemming met het voorstel van de Vlaamse bouwmeester.

Ingrid PIRA
Johan DANEN
Elisabeth MEULEMAN
Bart CARON