37 (2022-2023) – Nr. 1
ingediend op 16 januari 2023 (2022-2023)

Verslag

van het Rekenhof

over het voorkomen van schade in overstromingsgevoelige gebieden. Preventieve maatregelen van de meerlaagse waterveiligheid

verzendcode: LEE

Vlaams Parlement

Rekenhof



Voorkomen van schade in overstromingsgevoelige gebieden

Preventieve maatregelen van de meerlaagse waterveiligheid

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, januari 2023

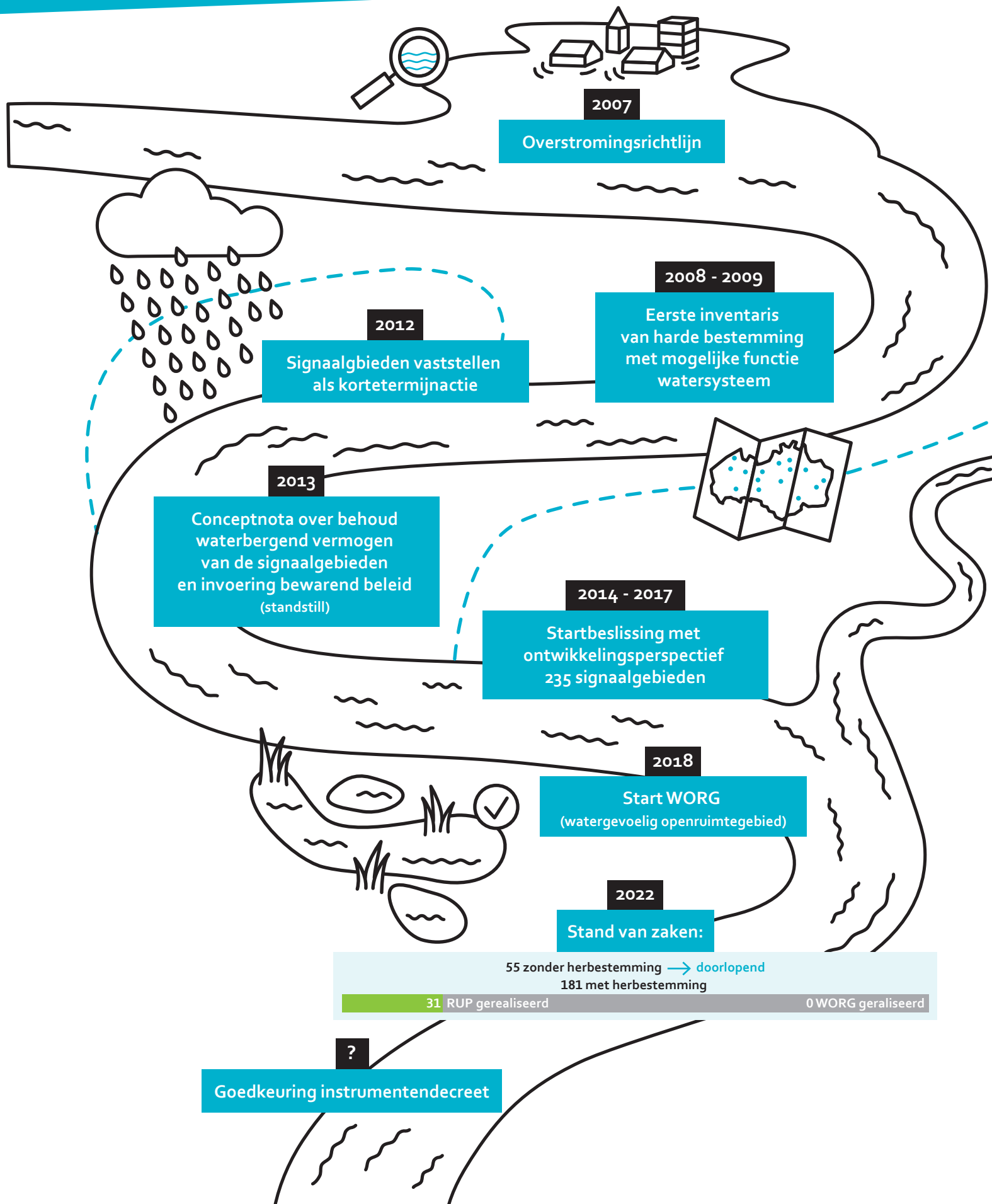
Rekenhof

Voorkomen van schade in overstromingsgevoelige gebieden

Preventieve maatregelen van de meerlaagse waterveiligheid

Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof van 4 januari 2023
Vlaams Parlement, 37 (2022-2023) - Nr. 1

Voorkomen van schade in overstromingsgevoelige gebieden



2007
Overstromingsrichtlijn

2008 - 2009
Eerste inventaris van harde bestemming met mogelijke functie watersysteem

2012
Signaalgbieden vaststellen als kortetermijnactie

2013
Conceptnota over behoud waterbergend vermogen van de signaalgebieden en invoering bewarend beleid
(standstill)

2014 - 2017
Startbeslissing met ontwikkelingsperspectief 235 signaalgebieden

2018
Start WORG
(watergevoelig openruimtegebied)

2022
Stand van zaken:

55 zonder herbestemming → doorlopend
181 met herbestemming

31 RUP gerealiseerd | 0 WORG geraliseerd

?
Goedkeuring instrumentendecreet

Samenvatting

Overstromingen zijn natuurverschijnselen die niet volledig kunnen worden voorkomen, onder meer omdat rivieren ruimte nodig hebben om de overmaat aan neerslag kwijt te raken. De kans op schade kan wel worden beperkt, bijvoorbeeld door aangepaste bebouwing of door het onbebouwd karakter van overstromingsgevoelige gebieden te behouden. Het Rekenhof onderzocht of de Vlaamse overheid een degelijk preventief beleid voert om mogelijke schade door overstromingen te voorkomen. Het gevoerde beleid om nieuwe overstromingsgevoelige ontwikkelingen te vermijden, stond daarbij centraal.

Preventieve beleidsmaatregelen

Voor Vlaanderen vormt het Waterwetboek het kader voor de organisatie, de planning en het overleg van het integraal waterbeleid in Vlaanderen. Het decreet zet zowel de Europese kaderrichtlijn Water als de Europese Overstromingsrichtlijn om in Vlaamse regelgeving. Ter uitvoering van het Waterwetboek leggen de waterbeleidsnota's de visie van de Vlaamse Regering op het integraal waterbeleid vast. De waterbeleidsnota's onderschrijven, zoals het Waterwetboek, dat de overstromingsproblematiek zo veel mogelijk bovenstrooms moet worden aangepakt met de zogenaamde drietrapsstrategie, gericht op het *vasthouden-bergen-afvoeren* van water. De nota's kaderen die strategie in een zogenaamde meerlaagse waterveiligheid. Meerlaagse waterveiligheid staat voor een combinatie van maatregelen op het gebied van protectie, preventie en paraatheid, zoals vooropgesteld in het Waterwetboek, en een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheden en private actoren om de maatregelen uit te voeren. De waterbeleidsnota's hebben steeds meer aandacht voor de klimaatverandering en streven dan ook naar maatregelen die in verschillende klimaatscenario's een positieve bijdrage leveren, zogenaamde *no regret-maatregelen*.

De principes van het waterbeleid werken door in het ruimtelijk ordeningsbeleid. Zo schrijft de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voor om vergunningen en plannen vooraf te toetsen aan de eisen van het watersysteem. Ook in de grote beleidskaders voor de ruimtelijke ordening, namelijk het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de Strategische Visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, zijn de uitgangspunten van het overstromingsbeleid terug te vinden.

Ter uitvoering van het integraal waterbeleid maakt Vlaanderen sinds 2010 om de zes jaar een stroomgebiedbeheerplan op. Het plan bevat een uitgebreide analyse van de stroomgebieden, de doelstellingen en de te nemen maatregelen om een goede toestand in de stroomgebieden te bereiken tegen 2027. Het stroomgebiedbeheerplan 2022-2027 met zijn bijbehorende maatregelenprogramma is goedgekeurd op 1 juli 2022.

De Europese Overstromingsrichtlijn stelt een wettelijk kader in voor de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's. Vanuit de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling is heel Vlaanderen aangeduid als overstromingsrisicobeheergebied en werd besloten om voor heel Vlaanderen overstromingsgevaarkaarten, overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen op te stellen. Sinds 2016 zijn ze geïntegreerd in de stroomgebiedbeheerplannen.

Het maatregelenprogramma 2016-2021 bevatte in maatregelengroep 6 (overstromingen) 13 maatregelen, die o.a. werden uitgewerkt in 11 generieke acties (voor heel Vlaanderen). De generieke acties behoorden voornamelijk tot de maatregelen die kaderen in preventie en paraatheid. Het maatregelenprogramma 2016-2021 bij de stroomgebiedbeheerplannen beoogt o.m. het vermijden van

nieuwe overstromingsgevoelige ontwikkelingen, alsook het verwijderen en aanpassen van bestaande schadegevoelige constructies en ontwikkelingen. Het programma duidde tussen de generieke acties geen prioritaire acties aan: alle acties kregen een hoge prioriteit omdat ze uitvoering gaven aan de Overstromingsrichtlijn en de tijdshorizon van de maatregelen (2050) nog veraf was. Toch zijn er ook acties op korte termijn mogelijk waar die verre tijdshorizon niet speelt, maar het maatregelenprogramma gaf niet aan wat zeker op korte of middellange termijn zou worden gerealiseerd. Uit het wateruitvoeringsprogramma 2021, waarmee de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW) de uitvoering van de acties opvolgt, bleek dat alle generieke acties gestart waren.

Het programma 2022-2027 herneemt in grote mate de acties, maar er zal later nog een addendum aan worden toegevoegd. Het nieuwe programma legt wél prioriteiten vast tussen de generieke acties. De uitvoering van de generieke preventieve acties moeten op basis van de uitgevoerde analyse prioriteit krijgen. Acties rond stimuleren en aanzetten tot actie van particulieren en acties rond paraatheid hebben een lagere prioriteit. Een tijdskader met tussentijdse doelstellingen op korte en middellange termijn ontbreekt echter nog steeds.

Signaalgebieden

De aanpak van signaalgebieden past binnen de maatregelen om nieuwe overstromingsgevoelige ontwikkelingen te vermijden. Signaalgebieden zijn nog niet ontwikkelde gebieden met een harde ruimtelijke bestemming (zoals woon- en industriegebied en hun uitbreidingsgebieden) die ook een functie hebben in de aanpak van wateroverlast, omdat ze kunnen overstromen of omdat ze als een natuurlijke spons fungeren vanwege hun specifieke bodemeigenschappen.

Met haar goedkeuring van de bekkenbeheerplannen van 2009 bepaalde de Vlaamse Regering waar de belangen van het waterbeheer in conflict zouden kunnen komen met de belangen van gebruikers van harde ruimtelijke bestemmingen. In 2012 droeg de Vlaamse Regering de minister van Ruimtelijke Ordening op om – als kortetermijnactie – de zogenaamde signaalgebieden vast te stellen en er ook een gevolg aan te koppelen met het oog op het behoud van hun waterbergend vermogen. In afwachting van goedkeuring en uitvoering van de vervolgtrajecten werd in 2013 een bewarend beleid vastgesteld bij omzendbrief, die werd bijgesteld in 2015.

In de periode 2014-2017 nam de Vlaamse Regering op aangeven van de CIW een startbeslissing voor 235 signaalgebieden De startbeslissingen gaven aan welke overheid het initiatief diende te nemen voor de oplossing (gewest, provincie of gemeente) en wat de oplossing inhield, in concreto een verscherpte watertoets zonder ruimtelijke herbestemming, een herbestemming met een (nieuw) ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) of een aanduiding als watergevoelig openruimtegebied (WORG). Elke oplossing heeft voor- en nadelen. Voor 2.694 hectare signaalgebied is minstens een gedeeltelijke herbestemming nodig via een RUP of WORG, maar die herbestemming is vaak nog niet definitief. Voor 645 hectare signaalgebied werd niet gekozen voor een herbestemmingsopdracht en bestaat de oplossing enkel uit een verscherpte watertoets.

De watertoets speelt een belangrijke rol om de principes van het waterbeleid te laten doorwerken in de vergunningen en plannen. Het instrument wordt zowel bij de opmaak van een RUP als de aflevering van vergunningen gebruikt. De watertoetskaart geeft aan of en aan wie advies moet worden gevraagd. De watertoetskaart die medio 2022 moet worden gebruikt, houdt echter onvoldoende rekening met overstromingen door intense neerslag of toekomstige klimaatverandering. De watertoets maakt maatwerk mogelijk als een absoluut bouwverbod eigenlijk niet noodzakelijk is, maar is een vrij complex instrument: het vereist niet alleen ad-hocafwegingen, maar ook een intensieve opvolging van de naleving

van het gegeven advies, en de voorwaarden van de afgeleverde vergunning, met eventueel de nodige vervolgacties.

Tijdens het planningsproces van een RUP worden de grenzen vastgelegd tussen zones die eventueel nog ontwikkeld kunnen worden en zones die met het oog op de waterhuishouding gevrijwaard moeten blijven van bijkomende bebouwing. De opmaak van een RUP vergt dus een afweging van meerdere mogelijke ruimtelijke bestemmingen, maar maakt het ook mogelijk andere problemen dan de overstromingsproblematiek aan te pakken, ook in een ruimere omgeving. Begin 2022 waren 31 RUP's vastgesteld voor de signaalgebieden waarvoor (deels) voor een bouwvrije opgave was gekozen. Een herbestemming impliceert dat de overheid die herbestemt, kan worden veroordeeld tot een planschadevergoeding aan de eigenaar. De Vlaamse overheid subsidieert de gemeenten en provincies voor 60% van die planschadevergoeding, maar medio 2022 waren nog geen subsidies aangevraagd voor herbestemmingen in signaalgebieden.

Onder meer omdat de herbestemming via RUP niet het verhoopte resultaat afwierp, werd een derde oplossingsmethode ontwikkeld, met name de aanduiding als WORG. In een WORG kan de harde bestemming niet meer worden gerealiseerd en primeert de open ruimte. Het beslissingstraject daartoe werd opgestart, maar in geen enkel signaalgebied beëindigd en een openbaar onderzoek met inspraak van de burger moet nog plaatsvinden. Als het Vlaams Gewest een bouwverbod zou opleggen via een WORG en daarbij zelf instaat voor de integrale vergoeding van de eigenaar, valt niet uit te sluiten dat sommige lokale overheden zullen afzien van de opmaak van een RUP waar zij zelf financieel moeten in bijdragen. Vooraleer verdere stappen mogelijk zijn voor de aanduiding als WORG, moet volgens het Regeerakkoord het instrumentendecreet worden goedgekeurd. Met dat decreet beoogde de Vlaamse Regering deze legislatuur o.m. een andere eigenaarsvergoeding uit te werken, maar eind 2022 was het nog niet definitief goedgekeurd. De mogelijke financiële implicaties van het instrumentendecreet zijn intussen door de Taskforce Bouwshift berekend. Voor de herbestemmingen in signaalgebied door een RUP of WORG-aanduiding zou de kostprijs stijgen van 33 miljoen euro onder de huidige planschaderegeling naar 122 à 489 miljoen euro.

Een RUP met herbestemming of WORG biedt het gewest meer zekerheid dat het watersysteem geen hinder zal ondervinden en dat de gevolgen van overstromingen voor gebouwen worden voorkomen. Medio 2022 hebben het gewest, de provincies en de gemeenten echter weinig RUP's definitief vastgesteld en was er geen enkele zone aangeduid als WORG. Dat gebrek aan beslissingskracht houdt het risico in dat de oplossing die is vooropgesteld in de startbeslissing, onder druk komt te staan.

Reactie van de minister

De minister stemde in met de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof. Ze gaf aan dat ze het thema zelf hoog op de beleidsagenda zette van bij de start van de legislatuur en dat er al heel wat stappen zijn gezet. Ze wees erop dat voor verschillende aanbevelingen intussen actie werd ondernomen.

Inhoud

Lijst met afkortingen en begrippen 13

Hoofdstuk 1
Inleiding 17

1.1 Onderzoeksdomein 17
1.1.1 Begripsomschrijving 17
1.1.2 Europees regelgevend kader 17
1.1.3 Vlaamse regelgeving: doelstellingen en principes 18
1.2 Onderzoeksaanpak 20

Hoofdstuk 2
Preventieve beleidsmaatregelen 23

2.1 Principes overstromingsbeleid in de waterbeleidsnota's 23
2.2 Doorwerking in de beleidskaders ruimtelijke ordening 24
2.3 Overstromingsrisico's in kaart 26
2.4 Preventieve maatregelen in de stroomgebiedbeheerplannen 27
2.4.1 Inleiding 27
2.4.2 Stroomgebiedbeheerplannen 2010-2015 27
2.4.3 Stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021 28
2.4.4 Actieplan Droogte en Wateroverlast 2019-2021 29
2.4.5 Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 30
2.5 Besluit 31

Hoofdstuk 3
Signaalgebieden 33

3.1 Schets van de signaalgebieden 33
3.1.1 Begripsomschrijving 33
3.1.2 Oppervlakte en kenmerken signaalgebieden 34
3.2 Voorbereiding ontwikkelingsperspectief door CIW 35
3.2.1 Methodiek 35
3.2.2 Bewarend ruimtelijk beleid 36
3.3 Startbeslissingen Vlaamse Regering 37
3.3.1 Keuze ontwikkelingsperspectief en instrumenten 37
3.3.2 Startbeslissingen vervolgtrajecten 37
3.4 (Verscherpte) watertoets 40
3.4.1 Principe 40
3.4.2 Naleving watertoets 42
3.5 Opmaak ruimtelijk uitvoeringsplan 44
3.5.1 Principe 44
3.5.2 Vastgestelde RUP's 45
3.6 Aanduiding als watergevoelig openruimtegebied 46
3.6.1 Principe 46
3.6.2 Vastgestelde WORG 48

3.7 Financiële implicaties herbestemmingen 49
3.7.1 Raming 49
3.7.2 Subsidies 50
3.7.3 Financiering 51
3.8 Besluit 51

Hoofdstuk 4
Algemeen besluit **53**

Hoofdstuk 5
Aanbevelingen **55**

Hoofdstuk 6
Reactie van de minister **57**

Bijlage
Antwoord van de Vlaamse minister van Omgeving **61**

Lijst met afkortingen en begrippen

BRV	Beleidsplan Ruimte Vlaanderen
CIW	Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid
Kaderrichtlijn Water	Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid
MER	Milieueffectenrapport
Omzendbrief	Omzendbrief LNE/2015/2 van 19 mei 2015 betreffende richtlijnen voor de toepassing van de watertoets voor de vrijwaring van het waterbergend vermogen in signaalgebieden en in effectief overstromingsgevoelige gebieden
Overstromingsrichtlijn	Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's
RSV	Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
RUP	Ruimtelijk uitvoeringsplan
Signaalgebieden	Nog niet ontwikkelde gebieden met een harde ruimtelijke bestemming (zoals woon- en industriegebied en hun uitbreidingsgebieden) die ook een functie hebben in de aanpak van wateroverlast, omdat ze kunnen overstromen of omdat ze als een natuurlijke spons fungeren vanwege hun specifieke bodemeigenschappen
VCRO	Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening
VMM	Vlaams Milieumaatschappij
Watertoets	Onderzoek van de gevolgen van voorgenomen ruimtelijke plannen en vergunningen op het watersysteem
Watertoetsbesluit	Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstanties en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 1.3.1.1 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018
Waterwetboek	Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018
WORG	Watergevoelig openruimtegebied zoals omschreven in artikel 5.6.8 van de VCRO

Voorkomen van schade in overstromingsgevoelige gebieden

Preventieve maatregelen van de meerlaagse waterveiligheid

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

1.1.1 Begripsomschrijving

Het Waterwetboek[1] definieert een overstroming als het tijdelijk onder water staan van land dat normaliter niet onder water staat, veroorzaakt door onder meer overstromingen door waterlopen en overstromingen door de zee. Overstromingen zijn natuurverschijnselen die niet volledig kunnen worden voorkomen, onder meer omdat rivieren onder extreme weersomstandigheden ruimte nodig hebben om de overmaat aan neerslag kwijt te raken. Toch wordt de waarschijnlijkheid van overstromingen, alsook de invloed ervan, door menselijke activiteit verhoogd. De kans op overstromingen en de hoeveelheid schade door de overstromingen zal in de toekomst toenemen als gevolg van de klimaatverandering, en kan versterkt worden door inadequaat rivierbeheer en de toename van mensen en gebouwen in overstromingsgevoelige gebieden.

1.1.2 Europees regelgevend kader

De Europese kaderrichtlijn Water[2] en de Europese Overstromingsrichtlijn[3] streven ernaar de negatieve gevolgen van overstromingen te verminderen.

Stroomgebiedbeheerplannen

De kaderrichtlijn Water beoogt een kader vast te stellen voor de bescherming van de watervoorraden en de waterkwaliteit in Europa. Binnen dit kader moeten niet alleen maatregelen worden genomen om de goede watertoestand te bereiken, maar ook maatregelen die de gevolgen van overstromingen en van perioden van droogte helpen afzwakken. Daartoe moeten per stroomgebied beheerplannen worden opgesteld, de zogenoemde *stroomgebiedbeheerplannen*.

Overstromingsrisicobeheerplannen

De Overstromingsrichtlijn stelt een wettelijk kader in voor de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's. Het overstromingsrisico wordt gedefinieerd als de kans dat zich een overstroming voordoet in combinatie met de mogelijke negatieve gevolgen van een overstroming voor de volksgezondheid, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid. De lidstaten moeten die risico's in kaart brengen en er *overstromingsrisicobeheerplannen* voor opmaken. Die plannen moeten volgens de Overstromingsrichtlijn alle aspecten van overstromingsrisicobeheer behandelen, met speciale aandacht voor preventie, bescherming en paraatheid, met inbegrip van systemen voor de voorspelling van en de vroegtijdige waarschuwing voor overstromingen.

1 Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018.
2 Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.
3 Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's.

De Europese regelgeving schrijft voor dat de werkzaamheden in het kader van de Overstromingsrichtlijn en de kaderrichtlijn Water zo mogelijk moeten worden geïntegreerd. De overstromingsrisicobeheerplannen zijn in Vlaanderen dan ook geïntegreerd in de stroomgebiedbeheerplannen.

De Overstromingsrichtlijn verplicht de lidstaten om, op basis van een voorlopige risicobeoordeling[4], overstromingsgevaar[5]- en overstromingsrisicokaarten[6] op te maken die inzicht geven in de aard en omvang van de overstromingsrisico's. De doelstellingen en de voorziene maatregelen om de overstromingrisico's te beheren, moeten worden opgenomen in overstromingsrisicobeheerplannen.

Figuur 1 geeft de vijf te doorlopen stappen weer in functie van de risicobeoordeling en het overstromingsrisicobeheer, zoals voorzien in de Overstromingsrichtlijn.

Figuur 1 – *Stappenplan voor risicobeoordeling op basis van Europese Overstromingsrichtlijn*



Bron: Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 25/2018: Overstromingsrichtlijn: vooruitgang bij de beoordeling van risico's, maar planning en uitvoering moeten beter

1.1.3 Vlaamse regelgeving: doelstellingen en principes

Waterwetboek

Voor Vlaanderen vormt het Waterwetboek het kader voor de organisatie, de planning en het overleg van het integraal waterbeleid in Vlaanderen. Het decreet zet zowel de Europese kaderrichtlijn Water als de Europese Overstromingsrichtlijn om in Vlaamse regelgeving.

In artikel 1.2.2 van het Waterwetboek worden de doelstellingen van het integrale waterbeleid opgelijst, waaronder het terugdringen van overstromingsrisico's en het risico op waterschaarste door:

a. *in het beheer van het hemelwater en het oppervlaktewater als prioriteitsvolgorde de volgende hiërarchie te hanteren: hemelwater wordt zoveel mogelijk vastgehouden, hergebruikt, geïnfiltreerd en gescheiden van het afvalwater, alvorens het geborgen en vervolgens bij voorkeur op een vertraagde wijze afgevoerd wordt;*

4 Dit is een screening op basis van beschikbare en eenvoudig vast te stellen informatie.

5 De overstromingsgevaarkaarten beschrijven de fysische eigenschappen van de overstromingen, zoals de grenzen van de overstroming, de waterdieptes en de stroomsnelheden, zoals voorspeld door de rekenmodellen.

6 De overstromingsrisicokaarten zijn de kaarten die de gevolgen voor mens, ecologie, economie en cultureel erfgoed in kaart brengen, zowel door receptoren (aantal getroffen inwoners, soort economische bedrijvigheid, verontreinigende bedrijvigheid) weer te geven als door de impact te becijferen (o.m. in euro/m², sociale schade als immateriële gevolgen voor mensen, ecologische schade en cultureel erfgoed).

b. *verdroging te voorkomen, beperken of ongedaan te maken;*

c. *zoveel mogelijk ruimte te bieden aan water, waarbij het waterbergend vermogen van overstromingsgevoelige gebieden zo veel als mogelijk gevrijwaard wordt en watergebonden functies van de oeverzones en overstromingsgebieden worden behouden en waar nodig hersteld;*

d. *de negatieve gevolgen die overstromingen buiten de afgebakende overstromingsgebieden met zich meebrengen voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed, de economische bedrijvigheid en de vergunde of vergund geachte gebouwen en infrastructuur, te beperken.*

De *overstromingsrisicobeheerdoelstellingen*, dit zijn de doelstellingen om de negatieve gevolgen van overstromingen te beperken, moeten conform het Waterwetboek steunen op een aantal relevante aspecten, zoals kosten en baten, de omvang van de overstroming, de gebieden met het vermogen om overstromingswater vast te houden en te bergen (met inbegrip van natuurlijke overstromingsgebieden), de preventie en de bescherming en paraatheid (met inbegrip van systemen voor de voorspelling van en de vroegtijdige waarschuwing voor overstromingen), het bevorderen van duurzaam landgebruik, de verbetering van de wateropvangcapaciteit en de gecontroleerde overstroming van bepaalde gebieden bij hoogwater. De Europese vereiste om in overstromingsrisicobeheerplannen rekening te houden met protectie, preventie en paraatheid is zo in het Waterwetboek verankerd:

- Protectie is erop gericht de kans op overstromingen te verminderen. Protectie houdt o.m. het gebruik in van hemelwaterputten, de aanleg van dijken, gecontroleerde overstromingsgebieden en pompstations, … .
- Preventie probeert de gevolgen van overstromingen te vermijden en de schade te beperken. Dat kan door bepaalde gebieden te vrijwaren van bebouwing of door aangepaste bebouwing te voorzien.
- Paraatheid houdt o.m. in dat iedereen zich bewust is van het overstromingsrisico, bijvoorbeeld door kaarten te maken en die mee te delen aan het publiek en door de informatieplicht die verkopers en verhuurders verplicht om kandidaat-kopers en huurders erover te informeren als het goed in overstromingsgevoelig gebied ligt. Het houdt ook in dat hulpdiensten oefenen op de acties die zij zullen nemen bij overstromingen.

Waterbeleidsnota

Ter uitvoering van het Waterwetboek legt de waterbeleidsnota de krachtlijnen vast van de visie van de Vlaamse Regering op het integraal waterbeleid. De Waterbeleidsnota 2020-2025[7], deel visie, wil de overstromingsrisico's duurzaam verminderen door vijf deeldoelstellingen na te streven:

- de effecten van klimaatverandering opvangen,
- bewust worden van het overstromingsrisico en aanzetten tot actie,
- schade door overstromingen beperken,
- water weer de ruimte geven die het nodig heeft,
- oppervlakkige afstroming van water en sediment reduceren.

De waterbeleidsnota past ook in een ruimer klimaat(adaptatie)beleid.

7 Vlaamse Regering, Waterbeleidsnota 2020-2025, deel visie, 3 april 2020.

Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW)

Het Waterwetboek voorziet ook in de oprichting van de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (CIW), een overlegplatform van de diverse beleidsdomeinen en bestuursniveaus die bij het waterbeleid betrokken zijn. De CIW is multidisciplinair en beleidsdomeinoverschrijdend samengesteld en staat in voor de voorbereiding, planning, controle en opvolging van het integraal waterbeleid in Vlaanderen[8].

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof onderzocht of de Vlaamse overheid in het kader van de meerlaagse waterveiligheid een degelijk preventief beleid voert om mogelijke schade door overstromingen te beperken. Het gevoerde beleid om nieuwe overstromingsgevoelige ontwikkelingen te vermijden, in het bijzonder in de signaalgebieden, stond daarbij centraal.

Signaalgebieden zijn nog niet ontwikkelde gebieden met een harde ruimtelijke bestemming, zoals woongebied, industriegebied en hun uitbreidingsgebieden[9] die ook een functie kunnen hebben in de aanpak van wateroverlast, omdat ze kunnen overstromen of omdat ze als een natuurlijke spons fungeren vanwege hun specifieke bodemeigenschappen.

In die gebieden is er dus sprake van een mogelijke tegenstrijdigheid tussen de belangen van het watersysteem en de ontwikkelingsperspectieven. Door het vrijwaren van potentieel overstromingsgevoelig gebieden en het in stand houden van het waterbergende vermogen van die gronden, wordt de klimaatrobuustheid van het watersysteem niet verder onder druk gezet.

Het onderzoek van het Rekenhof steunt hoofdzakelijk op publiek toegankelijke overheidsdocumenten, zoals parlementaire documenten, (water)beleidsnota's, stroomgebiedbeheerplannen en publicaties van de CIW, maar ook op gesprekken met vertegenwoordigers van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) en het departement Omgeving, en de informatie die zij ter beschikking stelden.

Het Rekenhof kondigde het onderzoek aan bij de Vlaamse minister van Omgeving, de leidend ambtenaren van het departement Omgeving en de VMM op 31 maart 2021. Het sloot zijn auditwerkzaamheden af in juli 2022. In het kader van de tegensprekelijke procedure werd de leidend ambtenaren de mogelijkheid geboden te reageren op het voorontwerp van verslag. De antwoorden van de leidend ambtenaar van de VMM, bezorgd op 26 juli 2022, en van het departement Omgeving, bezorgd op 3 september 2022, werden verwerkt in een ontwerpverslag. Op 11 oktober 2022 stuurde het Rekenhof het ontwerpverslag naar de minister. Op 6 december 2022 ontving het Rekenhof het antwoord van de minister.

8 De CIW bestaat onder meer uit vertegenwoordigers van de beleidsdomeinen Omgeving, Mobiliteit en Openbare Werken, Landbouw en Visserij, Economie, Wetenschap en Innovatie, en van vertegenwoordigers van de lokale waterbeheerders, waterbedrijven en de bekkenbesturen, onder voorzitterschap van de (leidend ambtenaar) van de VMM.

9 In de context van de signaalgebieden werd onder *harde* ruimtelijke bestemmingen begrepen: woon- en industriegebied inclusief de bestemmingen woonuitbreidingsgebieden, uitbreidingsgebied industrie, recreatie, handel en gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut zoals vastgesteld in een ruimtelijk plan.

Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 nagegaan hoe de principes van het overstromingsbeleid doorwerken in waterbeleidsnota's, stroomgebiedbeheerplannen en visieteksten ruimtelijke ordening, en hoe de overstromingsrisico's in kaart zijn gebracht. Het derde hoofdstuk gaat na wat het beleid is betreffende overstromingsgevoelige gebieden met een harde ruimtelijke bestemming, en hoe dat beleid werd uitgevoerd. Na een algemene conclusie in hoofdstuk 4 volgen in hoofdstuk 5 enkele aanbevelingen. Het antwoord van de minister is toegelicht in hoofdstuk 6 van dit verslag en integraal opgenomen als bijlage.

Hoofdstuk 2

Preventieve beleidsmaatregelen

Dit hoofdstuk gaat na welke principes inzake overstromingsbeleid de Vlaamse Regering tot uitdrukking brengt in haar waterbeleidsnota's (punt 2.1), of deze principes doorwerken in de voornaamste Vlaamse plannen van ruimtelijke ordening (punt 2.2), en hoe de overstromingsrisico's zijn ingeschat (punt 2.3) en worden aangepakt in de stroomgebiedbeheerplannen (punt 2.4).

2.1 Principes overstromingsbeleid in de waterbeleidsnota's

Ter uitvoering van het Waterwetboek legt de waterbeleidsnota de krachtlijnen vast van de visie van de Vlaamse Regering op het integraal waterbeleid voor het Vlaams Gewest in zijn geheel, en per stroomgebied afzonderlijk, inclusief een overzicht van de belangrijkste (te behandelen) waterbeheerkwesties in het stroomgebied[10]. De waterbeheerkwesties geven inzicht in de belangrijkste knelpunten waarom de doelstellingen van het integraal waterbeleid niet worden gehaald. De waterbeleidsnota geeft eveneens aan in hoeverre de krachtlijnen zijn afgestemd op andere gewestelijke beleidsplannen, zowel klimaatmitigatie als klimaatadaptatie, en ruimtelijke plannen.

De eerste waterbeleidsnota (2005-2013) focuste op het fors terugdringen van de veiligheidsrisico's bij wateroverlast en tegelijkertijd het voorkomen of beperken van watertekort. De zogenoemde drietrapsstrategie *vasthouden-bergen–afvoeren* werd als leidraad voor het beheer van de waterkwantiteit aangehouden[11]. De drietrapsstrategie moet voorkomen dat wateroverlast wordt afgewenteld op stroomafwaarts gelegen gebieden. De overstromingsproblematiek moet zoveel mogelijk bovenstrooms worden aangepakt. Voorts werd een doorgedreven afstemming met de ruimtelijke ordening vooropgesteld, zowel in de beleidsplannen met de vertaling in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen van de principes *ruimte voor water* en *vasthouden-bergen-afvoeren,* als op het terrein met de introductie van de watertoets[12] (zie 3.4.1) en de stedenbouwkundige verordening hemelwater[13].

10 Het Waterwetboek definieert een stroomgebied als het gebied vanaf waar al het over het oppervlak lopende water, hetzij via een kanaal, hetzij via een reeks stromen, rivieren, beken en eventueel meren, met inbegrip van de eraan toegewezen grondwaterlichamen, door een riviermond in zee stroomt. Het Waterwetboek bepaalt dat er vier stroomgebieden in het Vlaams Gewest liggen: het stroomgebied van de Schelde, van de Maas, van de IJzer en van de Brugse Polders.

11 Met de begrippen *vasthouden-bergen–afvoeren* wordt het volgende bedoeld:
- Vasthouden: in de eerste plaats wordt de neerslag zoveel mogelijk ter plaatse vastgehouden (door bv. in te zetten op infiltratie, de oevers in hun natuurlijke staat te herstellen, waterlopen opnieuw te laten meanderen, hergebruik van hemelwater ...).
- Bergen: zo nodig wordt voor extra buffering gezorgd langs de waterlopen (gebruik makend van de natuurlijke bergingscapaciteit van valleigebieden, of door nieuwe overstromingsgebieden af te bakenen).
- Afvoeren: het water zo vertraagd mogelijk afvoeren naar de waterlopen stroomafwaarts (lokaal baggeren, verbreding van waterlopen, installeren van pompen ...).

12 De watertoets betreft het onderzoeken van de gevolgen van voorgenomen ruimtelijke plannen en vergunningen op het watersysteem.

13 Besluit van de Vlaamse Regering van 5 juli 2013 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater.

De tweede waterbeleidsnota (2014-2019) kadert de drietrapsstrategie *vasthouden-bergen-afvoeren* om de schade door wateroverlast te minimaliseren, in een meerlaagse waterveiligheid. De meerlaagse waterveiligheid voorziet in een combinatie van maatregelen op het gebied van protectie, preventie en paraatheid en in een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheden en private actoren om de maatregelen uit te voeren. De nadruk verschuift naar *no regret-maatregelen*: maatregelen waarvan de effectiviteit onafhankelijk is van de mate van klimaatverandering en die in alle scenario's winst opleveren. De waterbeleidsnota zet in op herstel en behoud van overstromingsgebieden, schadebestendig ontwerpen van nieuwbouw en onderzoek naar methoden om bestaande bebouwing binnen overstromingsgebied te beschermen door bouwtechnische ingrepen aan het gebouw.

De derde waterbeleidsnota (2020-2025), vastgesteld op 3 april 2020[14], benadrukt de korte- en langetermijneffecten van de klimaatverandering op het overstromingsrisico. Overstromingsrisicobeheermaatregelen moeten zo veel mogelijk synergiën opleveren voor zowel klimaatmitigatie als klimaatadaptatie, en stroken met de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, het Vlaams Adaptatieplan en met de waterkwaliteitsdoelstellingen. De bewustwording en weerbaarheid van burgers, bedrijven en andere overheidsinstanties verhogen en hen aanzetten tot het ondernemen van actie om de overstromingsrisico's te verminderen, blijft een belangrijke uitdaging. In sommige gebieden zijn de grenzen van de klassieke beschermingswerken (hogere dijken, aanleg bufferbekkens ...) bereikt. Daarom moet bij de terugdringing van overstromingsrisico's meer worden ingezet op een mix van instrumenten, waarbij de overheid en de burger worden gemotiveerd om de maatregelen te treffen die elk het best op zijn niveau kan nemen. Zo zouden individuele woningen soms op een relatief betaalbare wijze kunnen worden beschermd tegen overstromingen door aanpassingen uit te voeren aan de woning zelf.

2.2 Doorwerking in de beleidskaders ruimtelijke ordening

De grote beleidskaders voor de ruimtelijke ordening van de afgelopen jaren zijn het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de Strategische Visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Beide hebben aandacht voor de overstromingsproblematiek, voornamelijk vanuit het breder perspectief dat het behoud van de open ruimte beoogt, maar het integraal waterbeleid wordt wel ondersteund vanuit ruimtelijke ordening.

Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV)

Het eerste RSV dateert van 1997 en werd opgemaakt met een planhorizon 2007. Het schetst een visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling in Vlaanderen. Het plan diende om de vijf jaar te worden geëvalueerd en zo nodig te worden herzien door de Vlaamse Regering.

In de rubriek betreffende de gewenste ruimtelijke structuur[15] van het (niet stedelijk) buitengebied, stelt het RSV (gecoördineerde versie van april 2004) dat ruimtelijke ordening het integraal waterbeheer ondersteunt. Die ondersteuning houdt o.m. in dat *de valleien worden gevrijwaard van bebouwing zodat natuurlijke overstromingsmogelijkheden open blijven en potentiële conflicten tussen bebouwing en water worden vermeden.*

14 Waterbeleidsnota 2020-2025, VR 2020 0304 DOC.0245.

15 Het RSV is drieledig: het bevat een informatief gedeelte, een indicatief (richtinggevend) gedeelte en bindende bepalingen. De gewenste ruimtelijke structuur is het indicatieve gedeelte en dus richtinggevend voor de overheid. Van dit toetsingskader kan de Vlaamse Regering alleen afwijken met een gemotiveerde beslissing.

Het RSV werd een eerste keer geactualiseerd in 2004. In 2011 werd het RSV opnieuw herzien, o.m. om de planhorizon uit te breiden naar 2012. De herziening van 2011 bracht geen wijzigingen aan op het vlak van de ondersteuning van de ruimtelijke ordening aan het integraal waterbeleid. Een ruimtelijk structuurplan blijft gelden tot het wordt herzien en de grote beleidskeuzes blijven ook geldig na 2012.

Strategische Visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

Parallel met de herziening van het RSV in 2011 werkte de Vlaamse overheid aan een nieuwe visie rond ruimtelijke ordening. Na de voorstelling ervan in het Groenboek van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (2012) keurde de Vlaamse Regering het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (2016) goed, waarin ze de strategische krachtlijnen schetst voor de ruimtelijke ontwikkeling voor de volgende decennia. Op 20 juli 2018 keurde de Vlaamse Regering de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) goed. De visie omvat een toekomstbeeld en strategische doelstellingen, zonder het statuut van een ontwerp van ruimtelijk beleidsplan te hebben. Het BRV en bijbehorend(e) beleidskader(s), die samen het kader aangeven voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, zijn nog niet vastgesteld. Het maken van een BRV dat het toekomstig ruimtelijk beleid vorm geeft, is nochtans een uitdrukkelijke doelstelling van het Vlaams Regeerakkoord 2021-2024.

Een van de ruimtelijke ontwikkelingsprincipes die de strategische visie BRV huldigt, is een *veerkrachtige inrichting die wateroverlast en watertekort in samenhang aanpakt*. Dat ruimtelijk principe betekent o.m. dat overstromingsschade wordt voorkomen door het onbebouwd karakter te behouden van natuurlijke waterbergingsgebieden, valleien en overstromingsgevoelige zones, samen met de aanleg van bijkomende waterbergingsgebieden. S*chade aan bestaande bebouwing in overstromingsgevoelige gebieden wordt vermeden. Voor nieuwe bebouwing wordt een adequate bescherming tegen overstromingsschade nagestreefd door gepaste ruimtelijke keuzes, voorschriften en bouwvormen*, aldus de strategische visie BRV.

De ruimtelijke principes zijn bepalend voor het eigen ruimtelijk handelen van de Vlaamse overheid, maar het is niet de bedoeling dat één enkel principe ontwikkelingsalternatieven uitsluit: keuzes gebeuren door de set van principes als geheel evenwichtig en in onderling verband toe te passen.

De strategische visie BRV geeft ook aan dat, zeker in overstromingsgevoelig gebied, het versnipperen of aantasten van waardevolle watersystemen door ruimtelijke uitbreidingen van woon- en werkgebieden ongewenst zijn en dat herlokalisatie wordt overwogen voor slecht gelegen bestaande verharding of bebouwing die aan vernieuwing toe is.

Het behoud van overstromingsgevoelige rivier- en beekvalleien is opgenomen in de niet-exhaustieve lijst van projecten van het BRV, wat aangeeft dat het belangrijk wordt geacht.

2.3 Overstromingsrisico's in kaart

Er bestaan tal van kaarten die de meest uiteenlopende aspecten van overstromingen in Vlaanderen in beeld brengen, elk met hun eigen invalshoek en finaliteit. Twee belangrijke groepen daarbij zijn de watertoetskaart (die aan bod komt in 3.4.1) en de kaarten die onder impuls van de Europese Overstromingsrichtlijn worden opgemaakt, hierna de Europese overstromingskaarten genoemd.

Europese overstromingskaarten

Ter uitvoering van de Europese Overstromingsrichtlijn (zie 1.1.2) maakte het Vlaams Gewest overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten op in 2013 en 2019. Ze schatten de kenmerken alsook de gevolgen van de overstromingen in.

De opmaak van die Europese overstromingskaarten was enkel nodig voor die zones waar een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling uitwees dat er een potentieel significant overstromingsrisico is of kan worden verwacht. De screening in Vlaanderen wees echter uit dat het hele grondgebied moest worden aangeduid: het volledige Vlaams Gewest is een overstromingsrisicobeheergebied waarvoor overstromingsrisicobeheerplannen op basis van overstromingskaarten moeten worden vastgesteld[16]. Dat kan worden verklaard door het grote aantal (kleine) waterlopen, het vlakke reliëf en de grote bebouwingsdichtheid en verspreiding, en bovendien kunnen de klimaat- en landgebruiksverandering de overstromingsrisico's in Vlaanderen sterk doen toenemen voor elk type overstroming[17].

De Europese overstromingskaarten werden opgemaakt voor:
- drie types overstroming: vanuit zee, vanuit waterlopen of fluviaal, en – in 2019 voor het eerst - door neerslag of pluviaal,
- drie kansscenario's: kleine kans, middelgrote kans en grote kans op overstromingen, wat overeenkomt met terugkeerperiodes van ongeveer 1000, 100 en 10 jaar,
- twee klimaatscenario's: het huidige klimaat en het tegen 2050 verwachte klimaat.

Actualisaties

De overstromingskaarten wijzigen regelmatig om uiteenlopende redenen, zoals een betere registratie van de grenzen van daadwerkelijke overstromingen, bijkomende modelleringen zoals die voor pluviale overstromingen, verbeteringen en verfijningen aan modelleringstechnieken, interne evaluaties o.m. naar bruikbaarheid[18], maar ook door het Sigmaplan[19] en protectiewerken. De CIW heeft dan ook een *Draaiboek voor opmaak en actualisatie van de kaart van de overstromingsgevoelige gebieden* gemaakt[20]. De overstromingskaarten moeten minstens om de zes jaar worden geactualiseerd.

16 Bij de eerste planningscyclus in het kader van de Overstromingsrichtlijn besliste de Vlaamse Regering in haar vergadering van 22 oktober 2010 om geen voorlopige risicobeoordeling uit te voeren. Bij de tweede planningscyclus werd wél een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling uitgevoerd, die de CIW goedkeurde op 14 december 2018.

17 Vlaamse Milieumaatschappij (2018), *De Voorlopige Overstromingsrisicobeoordeling in Vlaanderen. G*oedkeuring CIW op 14/12/2018.

18 Bijvoorbeeld Minaraad & SERV, juli 2011 , advies op eigen initiatief Watertoets, nr. 2011/32.
In 2014 werden de van nature overstroombare gebieden vanuit de zee en grote delen van de mijnverzakkingsgebieden uit de laag van de mogelijke overstromingsgevoelige gebieden geschrapt.

19 Het Sigmaplan is een project van de Vlaamse overheid dat het risico op overstromingen rond de Schelde en haar zijrivieren moet verkleinen.

20 Draaiboek voor opmaak en actualisatie van de kaart van de overstromingsgevoelige gebieden, CIW, 2015.

2.4 Preventieve maatregelen in de stroomgebiedbeheerplannen

2.4.1 Inleiding

Stroomgebiedbeheerplannen worden in zesjarige cycli opgemaakt ter uitvoering van het integraal waterbeleid (zie overzicht in Tabel 1). De plannen bevatten een uitgebreide analyse van het stroomgebied, de doelstellingen en de te nemen maatregelen om de goede toestand in het stroomgebied te bereiken tegen 2027. Vanaf 2016 zijn ook de overstromingsrisicobeheerplannen, vereist door de Overstromingsrichtlijn, erin geïntegreerd. De krachtlijnen van de waterbeleidsnota's (zie 2.1) dienen mee als uitgangspunt bij de opmaak van de stroomgebiedbeheerplannen. In de stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 is ook een waterschaarste en droogterisicobeheerplan geïntegreerd.

Tabel 1 – *Overzicht stroomgebiedbeheerplannen*

	Stroomgebiedbeheerplannen		
	2010-2015	2016-2021	2022-2027
Integraal waterbeleid	✓	✓	✓
Overstromingsrisicobeheerplan	✗	✓	✓
Waterschaarste en droogterisicobeheerplan	✗	✗	✓

Alle maatregelen en acties die genomen (moeten) worden om de toestand van de watersystemen te verbeteren of de overstromingsrisico's beter te beheren, zijn opgenomen in een maatregelenprogramma. De uitvoering van het maatregelenprogramma volgt de CIW op via een jaarlijks *wateruitvoeringsprogramma*.

Hierna wordt ingegaan op de opeenvolgende stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's die gelden voor het volledige Vlaamse grondgebied.

2.4.2 Stroomgebiedbeheerplannen 2010-2015

De eerste stroomgebiedbeheerplannen (2010-2015) bevatten nog geen overstromingsrisicobeheerplannen, aangezien bij de opmaak van de plannen de Overstromingsrichtlijn nog moest worden omgezet in Vlaamse regelgeving. Het bijbehorende maatregelenprogramma zet dan ook in op de inventarisatie van de bestaande situatie en het gebiedsgericht inschatten van het bestaande overstromingsrisico, door de bestaande overstromingsgevaarkaarten te verbeteren en aan te vullen, schadekaarten en overstromingsrisicokaarten voor de waterwegen op te maken, alsook overstromingsrisicokaarten voor de onbevaarbare waterlopen.

Om het overstromingsrisico te beperken, had een aantal maatregelen betrekking op het vasthouden van hemelwater, waterconserveringsgebieden en waterbergingsgebieden, het beschermen van vergunde of vergund geachte bebouwing tegen wateroverlast en het uitbouwen en afstemmen van voorspellings- en waarschuwingssystemen voor overstromingen.

Het maatregelenprogramma 2010-2015 voorzag om *nog niet bebouwde zones in de gewestplanbestemmingen woongebied en industriegebied gelegen in actueel of potentieel waterbergingsgebied of in waterconserveringsgebied ook in de toekomst te vrijwaren van bebouwing/verharding.*

2.4.3 Stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021

In de tweede generatie stroomgebiedbeheerplannen (2016-2021) werden overstromingsrisicobeheerplannen geïntegreerd. Het bijbehorende maatregelenprogramma 2016-2021 bevat in maatregelengroep 6 (overstromingen) 13 maatregelen[21], die werden uitgewerkt in 329 acties: 11 generieke acties (voor heel Vlaanderen) en 318 waterlichaamspecifieke[22] acties.

De generieke acties behoren voornamelijk tot de maatregelen die kaderen in preventie en paraatheid. De waterlichaamspecifieke acties behoren vooral tot de groep van protectieve maatregelen: ze formuleren locatiespecifieke ingrepen gericht op specifieke overstromingsknelpunten en worden beschreven in de verschillende bekkenspecifieke beheerplannen.

Tabel 2 geeft een overzicht van de generieke preventieve maatregelen binnen maatregelengroep 6 en de bijbehorende acties.

De acties van de generieke preventieve maatregelen betreffen eerder evaluaties van bestaande instrumenten en onderzoek en studiewerk om nieuwe instrumenten te ontwikkelen. De acties zijn dan ook vrijblijvend geformuleerd. Bovendien wordt de te verwachten vooruitgang niet concreet omschreven.

Tabel 2 – *Generieke preventieve maatregelen en bijbehorende acties ter beheersing van het overstromingsrisico*

Maatregel 6A: Vermijden van nieuwe overstromingsgevoelige ontwikkelingen
• Evalueren en zo nodig bijsturen van de instrumenten voor de realisatie van een bouwverbod • Evalueren en zo nodig bijsturen van de instrumenten voor resiliënt bouwen van nieuwe gebouwen in laagfrequente overstromingsgebieden • Optimaliseren van het instrument watertoets • Gevolg geven aan de startbeslissingen van de Vlaamse Regering inzake signaalgebieden
Maatregel 6B: Verwijderen van constructies en andere schadegevoelige ontwikkelingen in overstromingsgevoelige gebieden
• Instrumenten ontwikkelen om de verwijdering van constructies in overstromingsgevoelige gebieden mogelijk te maken
Maatregel 6C: Aanpassen van constructies en andere schadegevoelige ontwikkelingen in overstromingsgevoelige gebieden
• Instrumenten ontwikkelen om het resiliënt verbouwen van bestaande overstromingsgevoelige gebouwen te faciliteren en concretiseren

Bron: Maatregelenprogramma bij de stroomgebiedbeheerplannen Schelde en Maas 2016-2021

21 In overeenstemming met de Overstromingsrichtlijn zijn de maatregelen gestoeld op de 3 P's (protectie, preventie en paraatheid), aangevuld met een herstelmaatregel en een algemene maatregel rond studie en onderzoek.

22 Een waterlichaam is een kanaal, een beek ...

De Overstromingsrichtlijn verplicht de lidstaten om de maatregelen en acties te prioriteren met het oog op het behalen van de overstromingsrisicobeheerdoelstellingen. Doordat alle generieke acties uitvoering geven aan de Overstromingsrichtlijn, werden zij in het Vlaams Gewest allemaal als even belangrijk beschouwd en kregen ze allemaal een hoge prioriteit toegekend.

Het vooropgestelde tijdskader van de kaderrichtlijn Water - tegen uiterlijk 2027 de goede toestand bereiken - is niet van toepassing op de doelstellingen van de Overstromingsrichtlijn. Het maatregelenprogramma stelt dat de acties in het kader van de Overstromingsrichtlijn pas op lange termijn (2050) realiseerbaar zijn. Afhankelijk van het beschikbare budget kunnen dan meer of minder acties binnen de planperiode worden uitgevoerd, met een bijbehorende weerslag op het overstromingsrisico vanuit deze waterlopen. Toch had men hier tijdsgebonden tussentijdse doelstellingen kunnen vastleggen, zodat het duidelijk wordt welke acties op korte en middellange termijn zullen worden gerealiseerd.

Volgens het wateruitvoeringsprogramma 2020 was de generieke actie 6B (instrumenten ontwikkelen om constructies te verwijderen) nog niet gestart. In het wateruitvoeringsprogramma 2021, waarmee de CIW de uitvoering van de acties opvolgt, werden de generieke actie 6A[23] (toekomstig risico beperken, waarop in onderhavig verslag wordt ingegaan in hoofdstuk 3), de generieke actie 6B en de generieke actie 6C[24] (bestaand risico verlagen door constructies aan te passen) aangeduid als in uitvoering.

2.4.4 Actieplan Droogte en Wateroverlast 2019-2021

Het actieplan Droogte en Wateroverlast 2019-2021[25] was een kortlopend actieplan, als aanvulling op de stroomgebiedbeheerplannen 2016-2021, met kortetermijnacties gericht op optimalisatie van de regelgeving, communicatie- en sensibiliseringsinitiatieven, innovatie en kennisopbouw, monitoring en modellering.

De acties die bijkomende generieke preventieve acties ter beheersing van het overstromingsrisico betreffen, worden weergegeven in de onderstaande tabel. De actie 71 (watertoetskaart) komt verder in dit verslag nog aan bod (zie 3.4.1).

23 Evalueren en bijsturen instrumenten resiliënt bouwen (6A0010), optimalisatie watertoets (6A0011), gevolg geven startbeslissing signaalgebieden (6A0012).

24 Instrumenten ontwikkelen om het resiliënt verbouwen van bestaande overstromingsgvoelige gebouwen te faciliteren en concretiseren (6 C-0006).

25 VR 2019 0504 DOC.0552.

Tabel 3 – *Generieke preventieve acties ter beheersing van het overstromingsrisico opgenomen in het actieplan Droogte en Wateroverlast 2019-2021*

Generieke preventieve acties ter beheersing van het overstromingsrisico
• **Actie 67**: Inventarisatie van geïsoleerde woningen en gebouwen met een hoog overstromingsrisico en onderzoek of individuele bescherming van die gebouwen haalbaar en betaalbaar is. • **Actie 68**: Modellering van de impact van pluviale overstromingen gebiedsdekkend in Vlaanderen. • **Actie 71**: Herwerking van de watertoetskaart naar een kansenkaart samengesteld op basis van de pluviale en fluviale overstromingsmodellen, zodat gebiedsdekkend in Vlaanderen de overstromingskansen overal duidelijk in beeld komen. In de kaart zal altijd op eenvoudige wijze kunnen worden nagegaan wat de bron van overstroming is. De raakvlakken van het ruimtelijk beleid met deze kansenkaart worden in kaart gebracht.

Bron: Actieplan Droogte en Wateroverlast 2019-2021

Ook voor het actieplan Droogte en Wateroverlast 2019-2021 werd een wateruitvoeringsprogramma opgemaakt met een stand van zaken. Van de generieke preventieve acties ter beheersing van het overstromingsrisico was midden 2022 echter alleen actie 68 afgerond, de twee andere acties waren lopende.

2.4.5 Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027

Op 1 juli 2022 stelde de Vlaamse Regering de stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 vast. De overstromingsrisicobeheerplannen en het eerste waterschaarste en droogterisicobeheerplan zijn erin geïntegreerd.

Het maatregelenprogramma bevat in maatregelengroep 6 (overstromingen) 16 maatregelen en 234 acties, waarvan 22 generieke acties en 212 waterlichaamspecifieke acties. Net zoals in het stroomgebiedbeheerplan 2016-2021, behoren de generieke acties in hoofdzaak tot de maatregelen in het kader van preventie en paraatheid, terwijl de waterlichaamspecifieke acties vooral tot de groep van protectieve maatregelen behoren. De conceptnota ter begeleiding van de stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 bepaalt dat later, op basis van de conclusies van het expertenpanel hoogwaterbeveiliging[26], nog een addendum bij het maatregelenprogramma toegevoegd zal worden om Vlaanderen beter te beschermen tegen extreme neerslagevents.

Wat betreft de generieke acties voor de preventieve maatregelen inzake overstromingsrisicopreventie, zijn er inhoudelijk geen wezenlijke verschillen tegenover het vorige maatregelenprogramma 2016-2021 (zie Tabel 2), maar onder de nieuwe preventieve maatregel *andere* worden acties inzake verzekeringen opgenomen[27]. De actie om *instrumenten te ontwikkelen om de verwijdering van constructies in overstromingsgevoelige gebieden mogelijk te maken,* werd vervangen door *(Verder) onderzoek naar de aanpak van geïsoleerde woningen en gebouwen met een hoog overstromingsrisico.*

26 Het multidisciplinair expertenpanel hoogwaterbeveiliging is na de wateroverlast van 2021 door de Vlaamse Regering aangesteld om advies uit te brengen rond de beveiliging tegen hoogwater. Het Advies van het expertenpanel hoogwaterbeveiliging aan de Vlaamse Regering (juli 2022) is een achtergronddocument bij de stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027.

27 Het betreft twee onderzoeken: een eerste onderzoek, in overleg met andere gewesten, naar de hervorming van de federale kaart met risicozones voor overstromingen en een tweede onderzoek, samen met de verzekeringssector, rond de potentiele rol van de sector in de meerlaagse waterveiligheid.

Het maatregelenprogramma bij de stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 omvat wél een gedifferentieerde prioritering van de generieke acties, gebaseerd op een multicriteria-analyse[28]. Op basis van die analyse krijgen de preventieve acties de hoogste prioriteit. Het betreft o.m. het watertoetsinstrument en de herbestemming in signaalgebieden. Acties rond het stimuleren en aanzetten tot actie van particulieren en acties rond paraatheid hebben een lagere prioriteit. Onderaan de prioriteitenlijst staan de acties rond informeren en sensibiliseren, en studies.

Hoewel het programma een prioritering vastlegt, bevat het nog altijd geen tijdsgebonden tussentijdse doelstellingen en is het dus te vrijblijvend gezien de uiteindelijke doelstellingen pas in 2050 moeten gerealiseerd zijn.

2.5 Besluit

De waterbeleidsnota's onderschrijven, zoals het Waterwetboek, dat de overstromingsproblematiek zo veel mogelijk bovenstrooms moet worden aangepakt met de zogenaamde drietrapsstrategie, gericht op het *vasthouden-bergen-afvoeren* van water. De nota's kaderen die strategie in een zogenaamde meerlaagse waterveiligheid die gericht is op protectie, preventie en paraatheid, eveneens zoals vooropgesteld in het Waterwetboek, met een tussen overheden en private actoren gedeelde verantwoordelijkheid om de maatregelen tot uitvoering te brengen. De waterbeleidsnota's hebben steeds meer aandacht voor de klimaatverandering en streven dan ook naar maatregelen die in meerdere klimaatscenario's een positieve bijdrage leveren, zogenaamde *no regret-maatregelen*.

Het ruimtelijk beleid moet volgens de waterbeleidsnota's rekening houden met de drietrapsstrategie en het principe ruimte voor water, zowel in de ruimtelijke plannen als bij de aflevering van vergunningen. Het overstromingsbeleid en het ruimtelijk beleid zijn op elkaar afgestemd wat de grote principes betreft, want de uitgangspunten van het overstromingsbeleid zijn terug te vinden in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de Strategische Visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Wel is het BRV intussen al meer dan 10 jaar in voorbereiding zonder te zijn goedgekeurd.

De overstromingsrisicobeheerplannen worden opgemaakt conform het stappenplan voor risicobeoordeling dat is uitgewerkt in de Europese Overstromingsrichtlijn. Vanuit een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling is Vlaanderen integraal aangeduid als een gebied met een potentieel significant overstromingsrisico. Er werden voor geheel Vlaanderen gevaar- en risicokaarten alsook beheerplannen opgemaakt De overstromingsrisicobeheerplannen zijn geïntegreerd in de stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas, zoals aanbevolen door Europese regelgeving. De Vlaamse Regering keurde het stroomgebiedbeheerplan 2022-2027 met zijn bijbehorende maatregelenprogramma goed op 1 juli 2022.

Het maatregelenprogramma 2016-2021 duidde tussen de generieke acties geen prioritaire acties aan, omdat alle acties een hoge prioriteit kregen. Alle acties gaven immers uitvoering aan de Overstromingsrichtlijn en de tijdshorizon van de maatregelen (2050) was nog veraf. Toch zijn er ook acties op korte termijn mogelijk, maar het maatregelenprogramma geeft niet aan wat zeker op korte en middellange termijn zal moeten worden gerealiseerd. De acties zijn eerder vrijblijvend

28 Alle acties worden op 10 criteria beoordeeld en ingedeeld in 4 klassen. Vervolgens worden punten toegekend volgens de klasse-indeling. Het totaal van de punten bepaalt de rangschikking. De criteria effect, omvang, bestendigheid en bindend karakter geven samen een kwalitatieve inschatting van het potentiële resultaat van een actie. Andere criteria zijn: synergie met andere doelstellingen, impact op klimaatmitigatie, terugdringen van broeikasgassen, kostprijs en uitvoerbaarheid (Uitgangspunten, methodiek en algemene aspecten).

geformuleerd met vooral studie- en evaluatie. Uit het wateruitvoeringsprogramma 2021, waarmee de CIW de uitvoering van de acties opvolgt, blijkt dat de generieke acties gestart zijn. Het maatregelenprogramma bij de stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 legt wél gedifferentieerde prioriteiten vast voor de generieke acties. De uitvoering van de generieke preventieve acties, zoals actualisering van het watertoetsinstrument en herbestemming in signaalgebieden, moeten op basis van de uitgevoerde analyse prioriteit krijgen. Toch ontbreken nog altijd (tussentijdse) tijdsgebonden doelstellingen, waardoor het programma te vrijblijvend is, aangezien de einddoelstellingen pas in 2050 moeten gerealiseerd zijn. Verder werd de actie om *instrumenten te ontwikkelen om de verwijdering van constructies in overstromingsgevoelige gebieden mogelijk te maken* vervangen door de actie *(Verder) onderzoek naar de aanpak van geïsoleerde woningen en gebouwen met een hoog overstromingsrisico*.

Hoofdstuk 3

Signaalgebieden

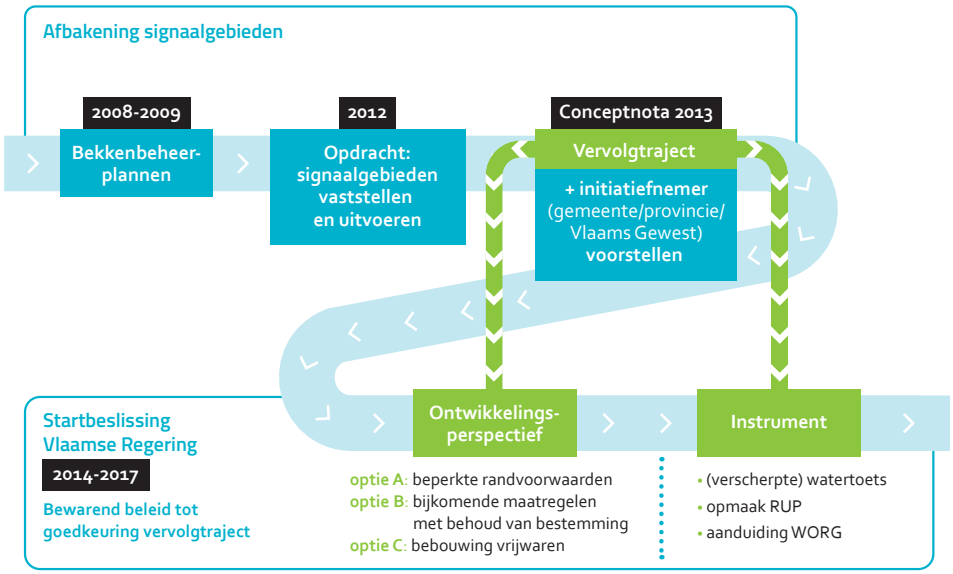
3.1 Schets van de signaalgebieden

3.1.1 Begripsomschrijving

Om nieuwe overstromingsgevoelige ontwikkelingen te vermijden, is ruimtelijke ordening van belang. De belangen en verwachtingen van de verschillende ruimtegebruikers dienen te worden verzoend vanwege de beperkte oppervlakte van Vlaanderen, aldus het Ruimterapport Vlaanderen. Het principe ruimte voor water moet worden verzoend met de belangen en verwachtingen van andere gebruikers. Zoals aangegeven in het maatregelenprogramma bij de stroomgebiedbeheerplannen, is daarbij een belangrijke rol weggelegd voor de signaalgebieden. Signaalgebieden zijn nog niet ontwikkelde gebieden met een harde ruimtelijke bestemming die ook een functie hebben in de aanpak van wateroverlast (zie 1.2). In die gebieden kan de ruimtelijke bestemming tegenstrijdig zijn met de belangen van het watersysteem.

Aan die tegenstrijdigheid kan worden tegemoetgekomen door een watertoets (zie 3.4), die de gevolgen onderzoekt van voorgenomen ruimtelijke plannen en vergunningen op het watersysteem en daar rekening mee houdt. Een andere methode bestaat uit een aanpassing van de ruimtelijke bestemming: hetzij door een nieuwe ruimtelijke bestemming te bepalen met een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP, zie 3.5), hetzij door een bouwverbod in te voeren door de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied (WORG, zie 3.6). Het is de Vlaamse Regering die, op voorstel van de CIW, in een startbeslissing het ontwikkelingsperspectief voor het betrokken signaalgebied bepaalt en het instrument waarmee dat moet worden gerealiseerd. De onderstaande figuur stelt het procesverloop schematisch voor. De verschillende stappen en begrippen worden hierna toegelicht.

Figuur 2 – *Procesverloop signaalgebieden*



3.1.2 Oppervlakte en kenmerken signaalgebieden

In de bekkenbeheerplannen, goedgekeurd door de Vlaamse Regering in 2008 en 2009, werden gebieden geïnventariseerd en op kaart aangeduid waar een mogelijke tegenstrijdigheid zou kunnen bestaan tussen de bestemming en de belangen van het watersysteem. Sinds 2013 zijn de bekkenbeheerplannen geïntegreerd in de stroomgebiedbeheerplannen.

De actieprogramma's van de elf bekkenbeheerplannen stelden een verdere toetsing aan de noden van het watersysteem voorop. Alleen door te redeneren vanuit (deel)stroomgebiedniveau kan worden vermeden dat (een opeenvolging van) kleine projecten ter realisatie van de harde bestemming betekenisvolle, niet te milderen schadelijke effecten veroorzaken, aldus de bekkenbeheerplannen[29]. De CIW werkte in 2007-2009 een toetsingsmethodiek uit[30] die per bekken resulteerde in een selectie van de prioritaire signaalgebieden[31].

De oppervlakte die aanvankelijk in de bekkenbeheerplannen was aangeduid als signaalgebied, bedroeg ongeveer 11.000 hectare. Het betrof de waterconserveringsgebieden, de actuele waterbergingsgebieden en de potentiële waterbergingsgebieden met een nog niet ontwikkelde harde ruimtelijke bestemming. Voor 8.960 hectare van die gebieden oordeelde de CIW dat ze niet verder dienden betrokken te worden in het specifieke proces van de signaalgebieden. Een deel van de zo aangeduide signaalgebieden werd nog verder afgetoetst aan de overstromingsgevaarkaarten. Uiteindelijk heeft de Vlaamse Regering 235 signaalgebieden aangeduid in de periode 2014-2017 met een totale oppervlakte van 3.339 hectare. Dat is een zeer beperkte oppervlakte in verhouding tot de oppervlakte van de effectief en mogelijk overstromingsgevoelige gebieden op basis van de watertoetskaart (zie 3.4.1), zoals weergegeven in de onderstaande tabel. Die laatste omvatten echter ook gebieden zonder harde bestemming en reeds ontwikkelde harde bestemmingen (die geen signaalgebied zijn).

Tabel 4 – *Oppervlakte overstromingsgevoelige gebieden (Watertoetskaart - ha)*

Type	2017	2014	2011	2006
Effectief overstromingsgevoelig gebied	75.228	73.481	82.394	67.754
Mogelijk overstromingsgevoelig gebied	200.987	201.831	291.320	233.021
Totaal: Overstromingsgevoelig gebied	**276.215**	**275.312**	**373.714**	**300.775**

Bron: VMM

De zone voor adviesplicht in het kader van de watertoets (zie 3.4) is ruimer dan de afbakening van de overstromingsgevoelige gebieden, omdat percelen die deels als overstromingsgevoelig gebied zijn ingetekend ook volledig onder de adviesplicht vallen. De kaart van 2017 brengt zo 515.806 hectare onder adviesplicht. De geactualiseerde kaarten die nog niet zijn goedgekeurd zijn anders opgebouwd. De totale oppervlakte van overstromingsgevoelig gebied bedraagt dan 235.042 hectare en 512.189 hectare valt onder de adviesplicht in het kader van de watertoets.

29 VR 2008 1912 DOC 1613BIS en VR 2009 3001 DOC 0100.
30 CIW, Toetsing signaalgebieden – Handleiding, versie 4/11/2009.
31 Binnen de prioritair geselecteerde signaalgebieden werden nadien aandachtsgebieden fijner afgebakend op basis van gewestplanzones en duidelijke fysische grenzen, zoals wegen, spoorwegen, een duidelijke hoogtelijn of een waterloop.

De signaalgebieden vertonen een grote verscheidenheid aan oppervlakte (van minder dan 0,5 hectare tot 375 hectare). Soms vormt het signaalgebied één aaneengesloten geheel, maar soms is het versnipperd over een tiental gebiedjes hoewel de totale oppervlakte maar 3,5 hectare beslaat. De functies van het gebied lopen sterk uiteen. Zo zijn er naast de functie wonen signaalgebieden met (feitelijke) bestemming containerpark, groene zone, brownfield, woonpark, (verblijfs)recreatiepark, sportvelden van een school, … Inzake ruimtelijke ontwikkeling waren er soms al vrij concrete ontwikkelplannen, waarvoor vergunningen waren aangevraagd, of voornemens tot vrijwaring in functie van het watersysteem, maar ook in functie van de uitbreidingsmogelijkheden van een kmo-zone. Ook niet-overstromingsgevoelige gebieden zijn soms tóch als signaalgebied aangeduid in functie van een ruimtelijke samenhangend beleid of vanwege hun potentieel als waterbergend gebied.

3.2 Voorbereiding ontwikkelingsperspectief door CIW

3.2.1 Methodiek

Bij de goedkeuring van het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen in april 2012 droeg de Vlaamse Regering kortetermijnacties op aan de minister bevoegd voor ruimtelijke ordening. Een kortetermijnactie was de signaalgebieden vaststellen en er vervolgens ook effectieve gevolgen aan koppelen met oog op het behoud van het waterbergend vermogen[32].

In 2013 keurde de Vlaamse Regering daarvoor een conceptnota goed over het behoud van het waterbergend vermogen van de signaalgebieden[33]. De CIW kreeg de opdracht om, aanvullend op de eerste toetsing door de bekkenstructuren[34], de impact van de eventuele ontwikkeling van het signaalgebied op het risico op wateroverlast na te gaan en dit op basis van de recentste overstromings(gevaar)kaarten (zie 2.3).

Als na analyse bleek dat het risico op wateroverlast door de ontwikkeling van het gebied volgens zijn bestemming toeneemt, diende de CIW een gedragen[35] vervolgtraject voor het gebied voor te stellen aan de Vlaamse Regering. Dat voorstel van vervolgtraject diende per gebied een wenselijk ontwikkelingsperspectief aan te geven, alsook een daarvoor verantwoordelijke initiatiefnemer (gemeente, provincie of Vlaams Gewest)[36]. Het voorstel van ontwikkelingsperspectief hangt af van het waterbergend vermogen en de overstromingskans van het gebied. De vrijwaring van bebouwing werd enkel aangewezen geacht als de ontwikkeling niet verenigbaar was met het behoud van het waterbergend vermogen van het gebied én er een hoge overstromingskans bestond.

32 VR 2012 0405 DOC.0416/1.

33 Conceptnota van 29 maart 2013, *Aanpak vrijwaren van het waterbergend vermogen in kader van de kortetermijnactie signaalgebieden van het groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.*
De conceptnota kwam ook tegemoet aan de resolutie van het Vlaams Parlement van 7 juli 2011 betreffende het beheersen van wateroverlast in het kader van een integraal waterbeleid (Vl.Parl. 2010-11, nr. 1221/2).

34 In een bekken werken de betrokkenen bij integraal waterbeleid samen via de bekkenstructuren. Een bekkenstructuur bestaat uit drie pijlers: het bekkenbestuur (het bestuurlijke niveau van het bekken, de bekkenraad (vertegenwoordigt de maatschappelijke belangengroepen) en het bekkensecretariaat (verzorgt de inhoudelijke en administratieve ondersteuning van het bekkenbestuur).

35 De lokale besturen werden betrokken in het totstandkomingstraject van het ontwikkelingsperspectief van de signaalgebieden op hun grondgebied. Ze konden onder meer informeren over de beleidsintenties en lopende initiatieven in het gebied.

36 Op basis van het subsidiariteitsprincipe, de omvang van het gebied, de ligging binnen een structuur die afweging vraagt op provinciaal of Vlaams niveau, en met de al genomen initiatieven of engagementen als vervolgstap op een beslissing van het bekkenbestuur of eventuele andere lopende planningsprocessen.

In de andere gevallen bleef de ontwikkeling van de harde bestemming mogelijk met bijkomende maatregelen[37].

De ontwikkelingsperspectieven van de gebieden werden aangeduid aan de hand van drie mogelijke (beleids)opties:
- optie A: beperkte randvoorwaarden via watertoets (type infiltratie, waterconservering ...),
- optie B: bijkomende maatregelen met behoud van bestemming (type overstromingsvrij bouwen),
- optie C: vrijwaring van bebouwing[38].

Aangezien signaalgebieden met een overstromingsproblematiek vaak een gedifferentieerde overstromingskans kennen, is een combinatie van de opties mogelijk. Ook kunnen er per deelzone van een signaalgebied verschillende ontwikkelingsperspectieven mogelijk zijn.

3.2.2 Bewarend ruimtelijk beleid

Aansluitend op de conceptnota van 2013 over de ontwikkelingsperspectieven, besliste de Vlaamse Regering om een bewarend beleid (standstill) te voeren ten aanzien van de signaalgebieden, in afwachting van de goedkeuring en uitvoering van de vervolgtrajecten. Daartoe werd bij omzendbrief een beoordelingskader uitgewerkt[39] om vergunningen te verlenen en plannen vast te stellen. Na de goedkeuring van de vervolgtrajecten moet de (verscherpte) watertoets (zie 3.4) vermijden dat nieuwe ontwikkelingen alsnog schadelijk effecten hebben op het waterbergend vermogen in de signaalgebieden, zoals vastgelegd in het vervolgtraject.

37 Als enkel het waterbergend vermogen in het gedrang kwam zonder dat er een hoge overstromingskans was, dienden bijkomende maatregelen (type infiltratie, waterconservering) worden uitgewerkt, zodat ontwikkeling volgens de oorspronkelijke bestemming mogelijk blijft. Als de ontwikkeling van het gebied geen invloed had op het waterbergend vermogen, maar wel een hoge overstromingskans kende, konden de gebieden worden ontwikkeld mits adaptief bouwen (en eventueel andere voorwaarden in de watertoets).

38 Vrijwaring van bebouwing is niet noodzakelijk een bestemmingswijziging naar open ruimte. Met het oog op meervoudig ruimtegebruik kan het behoud van de harde bestemming, bijvoorbeeld de combinatie van waterberging met inrichting als overstroombaar park, speelplein, of onverharde zone, zelfs de voorkeur dragen. Vlaamse Landmaatschappij en Ruimte Vlaanderen, *Handreiking signaalgebieden,* mei 2016.

39 Omzendbrief LNE/2015/2 van 19 mei 2015 betreffende richtlijnen voor de toepassing van de watertoets voor de vrijwaring van het waterbergend vermogen in signaalgebieden en in effectief overstromingsgevoelige gebieden, die de Omzendbrief LNE/2013/1 van 28 juni 2013 betreffende richtlijnen voor de toepassing van de watertoets voor de vrijwaring van het waterbergend vermogen in signaalgebieden vervangt.

3.3 Startbeslissingen Vlaamse Regering

3.3.1 Keuze ontwikkelingsperspectief en instrumenten

Om het waterbergend vermogen van het signaalgebied te behouden en het risico op overstromingen te verkleinen, kan de Vlaamse Regering een ontwikkelingsperspectief voor het gebied vastleggen, gaande van behoud van bestemming, bv. met bijkomende maatregelen, tot herbestemming van bepaalde zones.

De Vlaamse Regering bepaalt in een startbeslissing niet alleen het ontwikkelingsperspectief voor het signaalgebied, maar ook het instrument waarmee dat moet worden gerealiseerd. Die instrumenten kunnen als volgt worden samengevat:

- (verscherpte) watertoets:
  de geldende harde bestemming blijft behouden, maar de watertoets kan bijkomende voorwaarden voor de ontwikkeling van het gebied opleggen;
- bouwvrije opgave:
  het signaalgebied moet minstens deels bouwvrij blijven en de harde bestemming moet bijgevolg worden bijgesteld door
  - hetzij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP),
  - hetzij de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied (WORG).

Er is geen een-op-een relatie tussen het ontwikkelingsperspectief (optie A, B of C) en het instrument: ontwikkelingsperspectief A en B kunnen beide met de watertoets worden gerealiseerd en ontwikkelingsperspectief C zowel met een RUP als een WORG.

3.3.2 Startbeslissingen vervolgtrajecten

De Vlaamse Regering nam in drie beslissingsreeksen een startbeslissing over de vervolgtrajecten van 235 signaalgebieden. Ze besliste:

- op 24 januari 2014 over de vervolgtrajecten van 37 signaalgebieden en op 9 mei 2014 over de vervolgtrajecten van 29 signaalgebieden (samen reeks 1),
- op 8 mei 2015 over de vervolgtrajecten voor 17 signaalgebieden (reeks 2),
- op 31 maart 2017 over de vervolgtrajecten van 152 signaalgebieden (reeks 3).

Het voortraject van de startbeslissingen van de Vlaamse Regering is terug te vinden in fiches van de CIW. De fiches beschrijven o.m. de planologische bestemming en eventueel de lopende beleidsinitiatieven of intenties betreffende de functie van het gebied in het watersysteem, het gekozen ontwikkelingsperspectief, het instrument en de initiatiefnemer.

De volgende tabel geeft een overzicht van de startbeslissingen naar ontwikkelingsperspectief, met of zonder consensus binnen de CIW.

Tabel 5 – *Startbeslissingen signaalgebieden per beslissingsreeks naar ontwikkelingsperspectief*

Startbeslissingen vervolgtrajecten	Reeks 1 (2014)	Reeks 2 (2015)	Reeks 3 (2017)
A. Signaalgebieden met een consensus binnen de CIW			
geen vervolgtraject vereist (randvoorwaarden volstaan)	19	7	32
behoud waterbergend vermogen kan worden geïntegreerd in lopende planprocessen	20	1	27
opstart van nieuw planproces is aangewezen tot behoud van waterbergend vermogen	17	3	82
B. Signaalgebieden zonder consensus binnen de CIW			
geen consensus over het ontwikkelingsperspectief	2	2	11
geen consensus over het betrokken gebied	1		
geen consensus over initiatiefnemer planproces	7	4	
Totaal	**66**	**17**	**152**

Bron: www.integraalwaterbeleid.be (juni 2021)

Hoewel naar consensus werd gestreefd inzake ontwikkelingsperspectief en initiatiefnemer, werd die niet altijd bereikt. Er waren lokale besturen die aandrongen op een bovenlokaal initiatief, terwijl andere besturen dat net willen vermijden. Uitzonderlijk verzette een lokaal bestuur zich principieel tegen de aanduiding van signaalgebieden op zijn grondgebied, terwijl andere net aandrongen op een aanduiding en een vervolgtraject dat verder reikte dan alleen maar een watertoets.

Voor 12 signaalgebieden uit reeks 1 en reeks 2 duidde de Vlaamse Regering bij gebrek aan consensus binnen de CIW de gouverneur aan om bijkomend overleg te starten, (meestal) met het oog op de aanduiding van een initiatiefnemer voor het vervolgtraject. Voor 6 signaalgebieden leidde dat initiatief ook tot een wijziging van de startbeslissing[40].

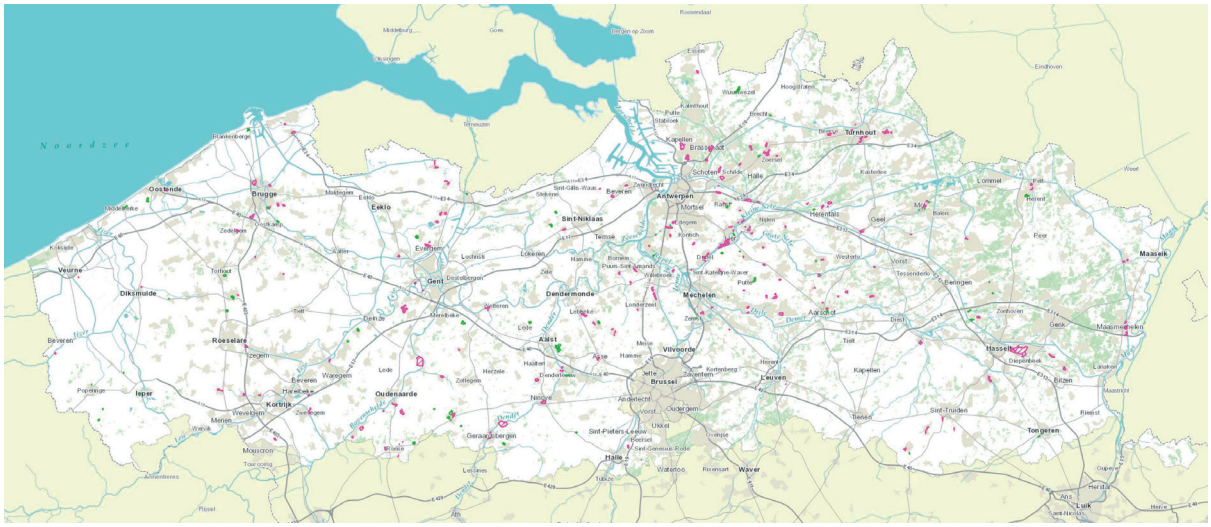
In tegenstelling tot de gevolgde werkwijze bij reeks 1 en 2, werd bij reeks 3 voor (de delen van) de signaalgebieden waarvoor een initiatief noodzakelijk is om het gebied bouwvrij te houden, met het oog op de aanduiding als WORG, alleen het ontwikkelingsperspectief voor goedkeuring aan de Vlaamse Regering voorgelegd. Voor 11 gebieden bereikte de CIW geen consensus over het ontwikkelingsperspectief, en in sommige gevallen waar wel een consensus werd bereikt, waren de betrokken gemeenten het alleen eens met de ontwerp-startbeslissing op voorwaarde dat ze zelf geen planschade of andere kosten zouden moeten betalen. Er werd voor geopteerd die gebieden toch mee te nemen in het traject om (delen van) de gebieden als watergevoelig openruimtegebied aan te duiden.

Ook werd na de eerdere beslissingen van de Vlaamse Regering in 10 gevallen, op basis van nieuwe inzichten, toch nog minstens voor een deel van het signaalgebied een WORG vooropgesteld, terwijl de Vlaamse Regering voor een verscherpte watertoets had gekozen in de startbeslissing. Een startbeslissing is dan ook eerder richtinggevend dan bindend.

40 VR 2017 3103 DOC.0313/1BIS.

De ligging van de signaalgebieden is weergegeven op de onderstaande kaart.

Kaart 1 – *Ligging signaalgebieden*
(rode gebieden: bouwvrije opgave, groene gebieden: verscherpte watertoets)



Bron: https://www.waterinfo.be/kaartencatalogus

De gekozen aanpak wordt samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 6 – *Aantal signaalgebieden naar instrument (2021)*

Instrument	2014	2015	2016	2017	Totaal
(Verscherpte) watertoets	22	8		25	**55**
RUP	22	2	1	33	**58**
WORG	17	4		96	**117**
Deels RUP, deels WORG	1			2	**3**
Bouwvrij, geen instrument				2	**2**
Totaal	**62**	**14**	**1**	**158**	**235**

Bron: momentopname op basis van www.integraalwaterbeleid.be en antwoord op schriftelijke vraag. 2020-21, nr. 91 van 15 oktober 2021

In de overgrote meerderheid van de signaalgebieden werd geoordeeld dat minstens voor delen van het signaalgebied een RUP- of WORG-procedure nodig is. In 55 signaalgebieden volstaat een verscherpte watertoets, waarbij bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd.

De oppervlakte van de 55 signaalgebieden die enkel en alleen met een (verscherpte) watertoets zouden worden aangepakt, en waarvoor dus in geen enkele herbestemming is voorzien, bedraagt 645 hectare. De totale oppervlakte van de signaalgebieden die minstens deels herbestemd dienen te worden met een RUP of WORG, bedraagt 2.694 hectare.

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de oppervlaktes van de bestemmingen in signaalgebieden en het deel daarvan met een herbestemmingsopgave: dit is de oppervlakte van de signaalgebieden die minstens deels moest worden herbestemd met een WORG of RUP. Uit de tabel blijkt dat 1.595 hectare zou moeten worden herbestemd. Voor een gedeelte ervan zal wellicht geen herbestemming nodig zijn, na verdere afbakening en diepgaander onderzoek.

Tabel 7 – *Te herbestemmen oppervlakte (ha) per bestemmingscategorie*

Huidige bestemming signaalgebied	Oppervlakte signaalgebied (ha)	Oppervlakte herbestemmingsopgave (ha)	Aandeel te herbestemmen
Wonen	479	248	52%
Woonuitbreidingsgebied	1.346	603	45%
Bedrijvigheid	308	165	54%
Recreatie	367	233	63%
Openbaar nut	760	298	39%
Overig	79	48	61%
Totaal	**3.339**	**1.595**	**48%**

Bron: Antwoord op schriftelijke vraag. 2019-20, nr. 150 van 4 december 2019

3.4 (Verscherpte) watertoets

3.4.1 Principe

De watertoets is als een van de algemene instrumenten van het integraal waterbeheer geregeld in het Waterwetboek[41]. De watertoets verplicht overheden om bij bepaalde beslissingen rekening te houden met de doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid, zoals het terugdringen van overstromingsrisico's, en met de beheerplannen. Die beslissingen zijn o.m. vergunningen (zoals de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor de verkaveling van gronden) en goedkeuringen van een plan of programma (zoals een RUP of een algemeen en bijzonder plan van aanleg). De Vlaamse Regering kan de lijst met beslissingen uitbreiden, wat ze deed in het Watertoetsbesluit[42]. Bij de uitvoering van de watertoets worden dus de gevolgen van voorgenomen ruimtelijke plannen en vergunningen op het watersysteem onderzocht.

41 Artikel 1.3.1.1, van het decreet betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018. Andere algemene instrumenten zijn bijvoorbeeld oeverzones en de informatieplicht.

42 Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstanties en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 1.3.1.1 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018.

Figuur 3 – *Principe watertoets*



Watertoetskaart: advieskaart

Om de watertoets uit te voeren, kan gebruik worden gemaakt van verschillende kaarten. Het betreft voornoemde Europese overstromingskaarten (zie 1.1.2), maar ook een kaart van infiltratiegevoelige bodems, een kaart van grondwaterstromingsgevoelige bodems, de hellingenkaart, de kaart van erosiegevoelige gebieden, kaarten van het afstroomgebied, de winterbedkaart, de kaart van recent overstroomde gebieden ...

Naast die kaarten, die vooral inhoudelijke informatie verstrekken, moet ook de watertoetskaart of kaart van de overstromingsgevoelige gebieden worden geconsulteerd bij de uitvoering van de watertoets[43]. Die watertoetskaart is vastgesteld in de bijlage bij het Watertoetsbesluit[44]. Ze geeft aan of en aan wie advies moet worden gevraagd en is dus administratief van aard. De watertoetskaart maakt een onderscheid tussen effectief overstromingsgevoelige gebieden en mogelijk overstromingsgevoelige gebieden en is hoofdzakelijk gebaseerd op (ooit) overstroomde gebieden en modellen van overstromingen met een herhalingsperiode van 100 jaar.

De watertoetskaart vertoont enkele tekortkomingen. In tegenstelling tot de (Europese) overstromingsgevaarkaarten houdt de kaart alleen rekening met overstromingen vanuit rivieren en niet vanuit de zee. Verder zijn de resultaten van de modelleringen voor het klimaat 2050 (medio 2022) nog niet juridisch verankerd in de watertoetskaart, zodat de watertoets niet proactief en klimaatbestendig is. Daardoor kan het in bepaalde gevallen aangewezen zijn toch advies te vragen, ook al is het volgens de watertoetskaart niet verplicht.

De actualisering van de watertoetskaart is opgenomen in de beleidsnota Omgeving 2019-2024, o.m. om de uitkomst van de pluviale overstromingsmodellen die op niveau Vlaanderen beschikbaar zijn (zie 2.4.4), te integreren, maar dat moet nog worden uitgevoerd. Het decreet van 24 juni 2022[45] heft het onderscheid op tussen de effectieve en mogelijke overstrominsgevoelige gebieden (cf. Tabel 4). Het uitvoeringsbesluit werd principieel goedgekeurd op 30 september 2022. Er wordt overwogen om de adviesplicht in de toekomst uitsluitend te laten afhangen van de resultaten van

43 Maar ook voor de informatieplicht in het kader van de verkoop of verhuur van overstromingsgevoelig vastgoed.
44 De kaart zelf wordt nu bij ministerieel besluit vastgesteld.
45 Decreet van 24 juni 2022 tot wijziging van diverse bepalingen in de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018.

computermodellen voor de drie bronnen van overstromingen (fluviaal, pluviaal en vanuit de zee) met een terugkeerperiode van honderd jaar en rekening houdend met het actuele klimaat, omdat de resultaten van die modellen tegenwoordig gebiedsdekkend zijn. Die nieuwe watertoetskaart zou per perceel aangeven welke instantie bevoegd is voor het uitbrengen van het advies bij de watertoets.

Beoordeling schadelijke effecten voor het watersysteem en waterparagraaf

Bij beslissingen zoals de toekenning van een vergunning of de goedkeuring van een plan of programma, moet de overheid er zorg voor dragen dat geen schadelijk effect[46] ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, als dat niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of gecompenseerd. Ze kan dat doen door de vergunning of goedkeuring van plan of programma te weigeren, of door gepaste voorwaarden of aanpassingen op te leggen[47]. Ook de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (VCRO) bepaalt dat een vergunning wordt geweigerd in de gevallen waarin overeenkomstig het Waterwetboek geen vergunning kan worden afgeleverd.

Het Watertoetsbesluit omschrijft enkele mogelijke aspecten waarop de opgelegde voorwaarden betrekking kunnen hebben: de omvang van de activiteit, de wijze van bouwen of exploiteren en de gebruikte materialen, grond- en hulpstoffen of installaties. Het besluit bepaalt verder dat de herstelmaatregelen en compensatiemaatregelen in natura zijn, dat de initiatiefnemer ze moet doorvoeren en wanneer dat dient te gebeuren. Het resultaat van de watertoets wordt als een waterparagraaf opgenomen in de motivering van de vergunning of beslissing over het plan of het programma.

Voor de uitvoering van de watertoets in signaalgebieden zijn bij omzendbrief[48] specifieke richtlijnen bepaald: de verscherpte watertoets. Bij de beoordeling van het al dan niet optreden van een schadelijk effect in een signaalgebied moet namelijk ook met een door de Vlaamse Regering goedgekeurd vervolgtraject rekening worden gehouden en een doorvertaling daarvan moet mee worden opgenomen in de waterparagraaf.

3.4.2 Naleving watertoets

Uit een evaluatie van 2011, kort na de invoering van het watertoetsinstrument[49], bleek dat watertoetsadviezen soms aan verkeerde instanties werden gevraagd, of dat zij soms niet werden gevraagd, dat de kwaliteit van de watertoetsadviezen wisselde, dat zij niet altijd consequent doorwerkten in de vergunningen en dat er meer aandacht diende te worden besteed aan de handhaving van de watertoetsvoorwaarden. Opdat de watertoets het verhoopte effect zou hebben, is dan

46 Onder een schadelijk effect verstaat het Waterwetboek ieder betekenisvol nadelig effect op het milieu dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van watersystemen of bestanddelen ervan die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit; die effecten omvatten mede effecten op de gezondheid van de mens en de veiligheid van de vergunde of vergund geachte gebouwen en infrastructuur, gelegen buiten afgebakende overstromingsgebieden, op het duurzaam gebruik van water door de mens, op de fauna, de flora, de bodem, de lucht, het water, het klimaat, het landschap en het onroerend erfgoed, alsmede de samenhang tussen een of meer van deze elementen.

47 Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (VCRO), art. 4.3.1, § 1, 4°.

48 Omzendbrief LNE/2015/2 van 19 mei 2015 betreffende richtlijnen voor de toepassing van de watertoets voor de vrijwaring van het waterbergend vermogen in signaalgebieden en in effectief overstromingsgevoelige gebieden.
De omzendbrief wijst erop dat ook in de overstromingsgevoelige gebieden die geen signaalgebieden zijn, de watertoets gebruikt kan worden om de voorgenomen ontwikkeling die gepaard gaat met schadelijke effecten en dus niet wenselijk is, aan voorwaarden te onderwerpen (bv. principes over adaptief bouwen).

49 Minaraad & SERV, juli 2011 , advies op eigen initiatief Watertoets, nr. 2011/32.

ook een kwaliteitsvol proces met het nodige toezicht vereist. Het maatregelenprogramma bij de stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 (zie 2.4.5) voorziet in een maatregel die gericht is op het uitwerken én toepassen van een handhavingsbeleid, en die maatregel omvat één generieke actie rond de naleving van de watertoets.

Advies vragen

Volgens de VMM worden vandaag zo goed als alle relevante projecten voor advies aan de VMM voorgelegd. De VMM vertrouwt daarvoor op haar gebiedbeheerders die de ontwikkeling op het terrein opvolgen. Door de inwerkintreding van het omgevingsloket krijgt de VMM inzage in de vergunningen waarvoor ze advies verleende. Vergunningen met een watertoets waarvoor de VMM negatief adviseerde of belangrijke voorwaarden formuleerde, worden bij ontvangst nagekeken. De VMM gaf aan dat haar adviezen in de meeste gevallen ongewijzigd in de vergunning worden opgenomen, of dat de vergunningverlener naar het advies verwijst in plaats van de voorwaarden in de vergunning op te nemen. De VMM kan beroepsprocedures opstarten, maar dat is volgens de instelling zeer uitzonderlijk.

Kwaliteit van het advies

Een evaluatie uit 2013 van de watertoets uitgevoerd door de CIW concludeerde dat de knelpunten inzake ondersteuning en gebrek aan richtlijnen in grote mate waren weggewerkt[50]. Voorbeelden daarvan zijn de uitbreide ondersteuning via de online toepassing *watertoetsinstrument* (die voorziet in gedetailleerde richtlijnen en uitgewerkte *'voorbeeldparagrafen'),* de uitgewerkte handleidingen[51], het ontwerp van watertoetskaart …

Toezicht op doorwerking van het advies in de vergunning

Net als de adviesinstanties die tijdig advies hebben uitgebracht of ten onrechte niet om advies zijn gevraagd, kan ook de leidend ambtenaar van het departement Omgeving een beroep instellen tegen een omgevingsvergunning afgeleverd door een gemeente of een provincie. Sinds 2018 worden aanvragen voor een omgevingsvergunning of meldingen ingediend en behandeld via het omgevingsloket[52].

Het departement Omgeving heeft een digitale tool ontwikkeld die het sinds 2020 mogelijk maakt de beslissingen van lokale besturen in het omgevingsloket te screenen op basis van een aantal criteria. Een van die criteria is de ligging in overstromingsgevoelig gebied of signaalgebieden waarbij de Vlaamse Regering een vervolgtraject bouwvrij of een verscherpte watertoets heeft goedgekeurd. Die screening (een GIS-toepassing), die sinds mei 2020 systematisch wordt uitgevoerd, maakt het aansluitend mogelijk om te beoordelen of een beroep tegen de vergunning nodig is, o.m. omdat geen advies werd gevraagd of omdat het onvoldoende doorwerkt in de vergunning.

50 Evaluatie van de vernieuwde watertoets (nota van de werkgroep Watertoets, CIW 50/10.10.2013/pt. 8.1).

51 De handleiding voor de adviesverlening watertoets voor RUP's, opgemaakt in juli 2009, is echter aan een actualisatie toe.

52 De informatie over inhoud van het project wordt door de indiener bij de aanvraag in het loket geregistreerd. Niet voor alle aanvragen wordt de gevraagde inhoud volledig of correct ingevuld.

Midden 2021 verklaarde de minister dat het departement Omgeving de opdracht heeft gekregen altijd in beroep te gaan als de vergunning in strijd is met de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering[53]. In een groot aandeel van de signaalgebieden zijn er nog altijd ontwikkelingsmogelijkheden en zijn de meeste afgeleverde vergunningen niet noodzakelijk problematisch, aldus het departement Omgeving. In een vergunning kan bovendien steeds gemotiveerd worden afgeweken van een ongunstig advies. Het departement stelde tot slot dat het, wanneer relevant, altijd in beroep gaat. Toch wordt vastgesteld dat het departement in de praktijk zelden in beroep gaat.

Toezicht op de naleving van de vergunningen

De gemeentelijke en gewestelijke verbalisanten ruimtelijke ordening controleren of de voorwaarden worden nageleefd die zijn opgenomen in de afgeleverde vergunningen. De Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Milieu en Ruimte stelde in het Milieuhandhavingsprogramma 2015-2019 vast dat de prioriteiten van de verbalisanten niet altijd in overeenstemming waren met die van de waterloopbeheerders en dat niet altijd accuraat werd ingeschat wat de impact is van de met miskenning van de watertoets uitgevoerde stedenbouwkundige handelingen in overstromingsgevoelig gebied. Voor de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Milieu en Ruimte is samenwerking tussen de waterloopbeheerders en de gewestelijke en gemeentelijke verbalisanten ruimtelijke ordening noodzakelijk.

Het prioriteitenkader handhaving ruimtelijke ordening, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 18 november 2015, en het maatregelenprogramma bij de stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 benadrukken het belang van het handhaven van de voorschriften en de voorwaarden voor het bouwen in overstromingsgevoelig gebied, zodat binnen overstromingsgebied bouwprojecten geen extra schade aan het watersysteem veroorzaken en er voldoende ruimte voor water beschikbaar blijft. Het departement Omgeving stelde dat ook zijn nieuwe handhavingsplan 2022-2023[54] aandacht besteedt aan de waterproblematiek.

3.5 Opmaak ruimtelijk uitvoeringsplan

3.5.1 Principe

Een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) bevat stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer. Het wordt opgemaakt door het Vlaams Gewest, een provincie of een gemeente. Een RUP geeft uitvoering aan het ruimtelijk structuurplan, dat de grote beleidslijnen bevat voor het ruimtelijk functioneren, en wordt gebruikt als afwegingskader bij de behandeling van omgevingsvergunningen.

Een (nieuw) RUP opmaken voor een signaalgebied, en eventueel de ruimere omgeving, is een instrument om het ontwikkelingsperspectief voor dat signaalgebied te realiseren. Tijdens het planningsproces worden de grenzen vastgelegd tussen zones die eventueel nog ontwikkeld kunnen worden en zones die met het oog op de waterhuishouding gevrijwaard moeten blijven van bijkomende bebouwing.

53 Commissievergadering van Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie van 1 juni 2021.
54 https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/omgevingshandhavingsplan%202022-2023.pdf.

De zones die van bebouwing gevrijwaard moeten blijven, kunnen worden herbestemd naar een openruimtefunctie[55]. De herbestemming van een signaalgebied via een RUP kan dan aanleiding geven tot planschade[56]: dat is de schade die de eigenaar van een bebouwbare grond ondervindt als zijn grond door een bestemmingswijziging niet meer bebouwbaar of verkavelbaar is. De planschadevergoeding is verschuldigd door de overheid die het RUP opmaakte waardoor de planschade is ontstaan.

In afwachting van de inwerkingtreding van het RUP geldt in het gebied een bewarend beleid in overeenstemming met de omzendbrief (zie 3.2.2).

In 2016 werd de uitvoering van de startbeslissingen van de Vlaamse Regering voor de eerste twee reeksen signaalgebieden geëvalueerd. De CIW stelde vast dat er op dat ogenblik nauwelijks RUP-procedures werden gestart. De voornaamste oorzaken die de lokale besturen aanhaalden, waren onduidelijkheid over en vrees voor planschadeveroordelingen en de kosten voor de opmaak van een RUP. Lokale besturen moeten soms meerdere RUP's opmaken, waarbij een RUP dat een signaalgebiedproblematiek kan oplossen, niet altijd als meest prioritair wordt ervaren.

Gemeenten en provincies die via een ruimtelijk uitvoeringsbesluit een bouwvrije opgave voor een signaalgebied voorbereiden, kunnen daar nochtans begeleiding en financiële ondersteuning voor krijgen[57]. Het Vlaams Gewest biedt de provincies en gemeenten ook financiële ondersteuning voor die planschade door 60% ervan te subsidiëren via het Rubiconfonds (zie 3.7.2).

3.5.2 Vastgestelde RUP's

De volgende tabel geeft per initiatiefnemer de stand van zaken (medio 2021) weer van de procedures om via RUP (delen van) de signaalgebieden bouwvrij te houden.

55 De instrumenten uit het Landinrichtingsdecreet (planologische ruil, herverkaveling uit kracht van wet gecombineerd met planologische ruil, erfdienstbaarheid tot openbaar nut...) kunnen worden ingezet voor de realisatie van het ontwikkelingsperspectief van het signaalgebied. Buiten een landinrichtingsproject moet de inzet van die instrumenten worden gemotiveerd via de opmaak van een inrichtingsnota, waarin alle instrumenten die eenzelfde doel kunnen realiseren, tegenover elkaar worden afgewogen (kosten, draagvlak, de uitvoeringstermijn, de kwaliteit, duurzaamheid,...).

56 VCRO, art. 2.6.1 t.e.m. 2.6.3.

57 Besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2000 tot bepaling van de voorwaarden voor de toekenning van subsidies aan gemeenten voor de opmaak van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Tabel 8 – *Stand van zaken opmaak van RUP naargelang initiatiefnemer midden 2021*[58]

	Gewest	Provincie	Gemeente	Totaal
RUP				
afgerond	7	5	10	**22**
in uitvoering	6		6	**12**
in voorbereiding	1	5	5	**11**
niet gestart	3		6	**9**
on hold			1	**1**
Subtotaal RUP	***17***	***10***	***28***	***55***
deels RUP, deels WORG				
RUP afgerond		1		**1**
RUP deels afgerond			1	**1**
RUP niet gestart			1	**1**
Subtotaal RUP en WORG	***0***	***1***	***2***	***3***
Totaal	**17**	**11**	**30**	**58**

Bron: momentopname op basis van www.integraalwaterbeleid.be en antwoord op schriftelijke vraag 2020-21, nr. 91 van 15 oktober 2021

Voor 30 signaalgebieden had de gemeente aangegeven om alsnog een RUP op te maken in plaats van de Vlaamse Regering een WORG (zie 3.6) te laten aanduiden, aldus het departement Omgeving. Begin 2022 waren al 31 RUP's vastgesteld voor de signaalgebieden waarvoor (deels) voor een bouwvrije opgave was gekozen.

3.6 Aanduiding als watergevoelig openruimtegebied

3.6.1 Principe

Sinds 2018 laat de VCRO de Vlaamse Regering toe om gebieden waar een conflict bestaat tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem, aan te duiden als watergevoelig openruimtegebied (WORG)[59]. Binnen de aangeduide WORG zijn waterbeheer, natuurbehoud, bosbouw, landschapszorg, landbouw en recreatie nevengeschikte functies. De decreetgever achtte een decretaal afdwingbare oplossing op korte termijn noodzakelijk voor de delen van signaalgebieden waar geen bebouwing meer kan worden toegelaten omdat:

- de Vlaamse Regering in haar beslissingen geen timing had opgenomen waarbinnen de lokale besturen het RUP moesten opmaken, waardoor het bewarend beleid langdurig kan blijven gelden;
- lokale mandatarissen en gouverneurs een omzendbrief als wettelijke basis voor een tijdelijk verbod op bebouwing ervaarden als een knelpunt;

58 In dit overzicht is geen rekening gehouden met drie signaalgebieden waarover geen eenduidigheid is over de initiatiefnemer.
59 VCRO, art. 5.6.8.

- eigenaars in het ongewisse blijven, o.m. over een eventuele planschadevergoeding;
- verwacht werd dat in de loop van het (langdurig) proces de bereikte consensus over het ontwikkelingsperspectief van het gebied mogelijk op de helling zou komen te staan.

De Vlaamse Regering kan een WORG dus aanduiden als de vaststelling van een RUP niet verloopt zoals verhoopt.

Bebouwing toelaten in gebieden die frequent overstromen, kan een disproportionele maatschappelijke kost opleveren, aldus de memorie van toelichting[60]. In een WORG zijn slechts een beperkt aantal limitatief opgesomde handelingen toegelaten en alleen voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht en de waterbeheersfunctie van het gebied niet worden overschreden. Zo zijn handelingen toegelaten die nodig of nuttig zijn om overstromingen te beheersen of om wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden te voorkomen. Ook de aanleg van kleinschalige infrastructuur, zoals sanitaire gebouwen of schuilplaatsen, is toegelaten mits ze gericht is op de sociale, educatieve, recreatieve of (hobby)landbouwfunctie van het gebied. Die bouwvoorschriften kunnen niet worden verruimd met een RUP.

De VCRO geeft aan met welke beoordelingselementen de Vlaamse Regering rekening moet houden bij de aanduiding van een gebied als WORG. Het betreft o.m.

- de juridische en feitelijke toestand van het gebied, zoals plannen van aanleg, RUP of niet-vervallen verkavelingen en bebouwing,
- het waterbergend vermogen van het gebied en de overstromingsgevoeligheid, ingeschat o.m. op basis van de watertoetskaart en de overstromingsgevaarkaarten,
- adviezen en bezwaren en opmerkingen geformuleerd tijdens het openbaar onderzoek.

De Vlaamse Regering bepaalde zelf ook nadere regels voor de aanduiding van de WORG[61].

Eigenaars van gronden die in watergevoelig openruimtegebied liggen, kunnen een vergoeding verkrijgen met toepassing van dezelfde voorwaarden en modaliteiten als deze die gelden voor de planschadevergoeding. Dat houdt o.m. in dat het perceel bebouwbaar moet zijn om aanleiding te geven tot planschade, wat bij een overstromingsgevoelig gebied niet altijd het geval is.

Met de bedoeling dat het WORG maar definitief zou worden vastgesteld en rechtsgevolgen zou hebben als een volwaardige vergoedingsregeling was uitgewerkt, werd het aan de Vlaamse Regering overgelaten om te bepalen wanneer de bepalingen betreffende de WORG in werking zouden treden[62]. De Vlaamse Regering was immers van plan om o.m. de vergoedingsregelingen aan te passen met een instrumentendecreet[63]. Ook de Vlaamse Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed meende dat het belangrijk was dat de maatregel inzake WORG pas wordt ingevoerd als er een vergoedingsregeling voor is uitgewerkt.

---

60 1149 (2016-2017) – Nr. 1.

61 Besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018 houdende nadere regels voor de aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden.

62 Amendement 82: Op die manier kan de inwerkingtreding worden afgestemd op de totstandkoming van de instrumenten, op de beschikbaarheid van instrumenten en op de betaalbaarheid van de maatregelen. Met andere woorden, de desbetreffende kaarten zullen maar definitief vastgesteld worden en rechtsgevolgen hebben als de volwaardige vergoedingsregeling is uitgewerkt.

63 Instrumentendecreet: Initiatief aangekondigd in het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019, de Beleidsnota Omgeving en de Beleidsbrieven Omgeving 2015 en 2016. Zie ook de conceptnota: *Inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen bij de opmaak van een 'instrumentendecreet'* (VR 2016 1305 DOC.0454).

3.6.2 Vastgestelde WORG

De aanduiding van een gebied als WORG is in principe eenvoudiger dan een herbestemming via RUP. Bij de aanduiding als WORG moet immers alleen worden afgewogen of een gebied, waarvan de overstromingskans zeker is, nog geschikt is voor bebouwing of niet, terwijl bij een herbestemming via RUP allerlei mogelijke bestemmingen zouden moeten worden afgewogen. Dat neemt niet weg dat een beslissingsproces dient te worden doorlopen alvorens de Vlaamse Regering een gebied formeel kan aanduiden als WORG. Dat beslissingsproces is opgestart, ook voor signaalgebieden waar de RUP-procedure onvoldoende vooruitgang kende, maar is nog nergens afgerond.

De aanduiding als WORG vereist een ontwerp van voorlopige aanduiding door de CIW, gevolgd door een voorlopige aanduiding door de Vlaamse Regering en tot slot een definitieve aanduiding door de Vlaamse Regering[64].

De CIW keurde het ontwerp van voorlopige aanduiding van de verschillende WORG's goed in 2018. De delen van signaalgebieden met een hoge overstromingskans (de zogenaamde T10-gebieden) en de delen waarvoor de Vlaamse Regering een nieuw ontwikkelingsperspectief vooropstelde, vormden daarbij het startpunt[65]. Bij de voorbereiding won de CIW ook advies in bij de betrokken lokale overheden over het voorstel voor de voorlopige aanduiding. Voor 89 gebieden werd een advies ontvangen (of drie vierde van de betrokken gebieden). Het advies was voor 48 gebieden gunstig, voor 32 gunstig onder voorwaarden, in 5 gevallen ongunstig, en 4 maal werd meegedeeld dat geen advies werd gegeven voorafgaand aan de procedure. Ondertussen zijn de oppervlaktes van de signaalgebieden die minstens deels als WORG zouden worden aangeduid, nader afgebakend op perceelsniveau en bedraagt de oppervlakte ervan 1.039 hectare.

Er is een kennisgevingsdossier voor het plan-MER (milieueffectenrapport) ingediend waarbij de methodiek voor de nog uit te voeren MER wordt voorgesteld. Volgens het kennisgevingsdossier[66] omvat het plangebied 181 gebieden waarbij er een gedeeltelijke herbestemmingsopgave is opgenomen, verspreid over 114 gemeenten in Vlaanderen. Het betreft uiteenlopende ruimtelijke bestemmingen, voornamelijk woongebieden en woonuitbreidingsgebieden (51,43%), gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut (25,85%) die hoofdzakelijk waterwingebieden met een landbouwgebruik zijn, recreatiegebieden (11,62%) en bedrijventerreinen (7,83%). Bij die afbakening zitten ook signaalgebieden waarbij geen of onvoldoende vooruitgang is geboekt bij de opmaak van een RUP, hoewel een RUP als oplossing was aangenomen.

De volgende stap in de procedure, waarbij de Vlaamse Regering de kaart van de WORG voorlopig vaststelt, is nog niet gezet. Het vereiste openbaar onderzoek met inspraak van de burger en de eigenlijke MER kunnen dan ook niet worden gestart. Het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 koppelt de uitvoering van de regelgeving van de WORG aan het instrumentendecreet, dat werd beoogd in het begin van de legislatuur, maar eind 2022 nog niet definitief was goedgekeurd. Dat instrumentendecreet zal een billijke vergoeding voor privé-eigenaars die schade lijden ten gevolge van het *neutraliseren van juridisch aanbod* bevatten en de randvoorwaarden daarvoor, aldus

64 https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/signaalgebieden/procedure-aanduiding-als-watergevoelig-openruimtegebied.

65 Tractebel, Milieubeoordeling voor de aanduiding van watergevoelige open ruimtegebieden, Kennisgeving, 2018, in opdracht van het departement Omgeving, afdeling Beleidsontwikkeling en Juridische Ondersteuning.

66 Tractebel.

het regeerakkoord[67]. Een motie over de onmiddellijke aanduiding van WORG, ingediend in het Vlaams Parlement, werd verworpen[68].

De aanduiding als WORG door de Vlaamse Regering werd gezien als mogelijke oplossing voor het gebrek aan herbestemmingen door de lokale besturen. Bij gebrek aan definitieve goedkeuring van het instrumentendecreet worden de problemen waaraan de WORG-regeling tegemoet wou komen, zoals duidelijkheid en zekerheid verstrekken aan de eigenaars, echter niet verholpen.

Bij gebrek aan structurele oplossing in de vorm van een herbestemming of aanduiding als WORG, wordt een bewarend beleid gevoerd (zie 3.2.2).

3.7 Financiële implicaties herbestemmingen

3.7.1 Raming

Het maatregelenprogramma bij de stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 raamt de kosten van alle acties die bijdragen aan het overstromingsrisicobeheer, op 3,4 miljard euro. Daarvan is 1,4 miljard euro nodig voor de acties uit maatregelengroep 6 ter uitvoering van de Overstromingsrichtlijn, de overige dragen ook bij aan andere doelen dan enkel en alleen overstromingsrisicobeheer. Het overgrote deel van de 1,4 miljard euro dient voor drie groepen van acties:

- acties die gevolg geven aan de startbeslissingen van de Vlaamse Regering om signaalgebieden herbestemmen met WORG of RUP, in de vorm van een planschadevergoeding (500 miljoen euro),
- acties in het kader van het Sigmaplan (626 miljoen euro),
- acties in het kader van het kustveiligheidsplan (150 mio euro).

Het bedrag komt neer op een meervraag tegenover het vorige maatregelenprogramma voornamelijk voor de grote ingeschatte kost voor planschaderegelingen en de uitvoering van het Sigmaplan.

In het kader van de bouwshift zou de neutralisatie van harde bestemmingen in watergevoelig gebied een van de prioriteiten kunnen zijn, aldus de Taskforce Bouwshift[69], met als eerste stap voor ca. 1.000 hectare WORG en nog eens 600 hectare in andere RUP's. De herbestemmingsvergoeding voor die 1.600 hectare bedraagt 33 miljoen euro volgens de huidige (gerechtelijke) planschaderegeling, maar zal oplopen tot minstens 122 miljoen euro en maximaal 489 miljoen euro volgens de regeling van de (administratief vast te stellen) eigenaarsvergoeding die is opgenomen in het ontwerp van instrumentendecreet. De marge is vooral toe te schrijven aan de mogelijk brede interpretatiemarge van de waardebepaling, ook al werd rekening gehouden met de objectieve

67 Vlaams regeerakkoord 2019-2024.
Met het oog op de realisatie van de strategische visie, maken we in het begin van de legislatuur werk van de definitieve goedkeuring van het instrumentendecreet. Onmiddellijk daarna starten we met de uitvoering van de regelgeving voor de watergevoelige open-ruimtegebieden.

68 939 (2021-2022) – Nr. 1 29 september 2021 (2021-2022), Voorstel van resolutie van M. Schauvliege, J. Danen, A. Moerenhout, J.Vaneeckhout en C. Steenwegen over de onmiddellijke aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden.

69 Einddocument Taskforce Bouwshift, 30 november 2021.

factoren[70] zoals opgenomen in het voorstel van instrumentendecreet. Die onzekerheid kan worden toegeschreven aan data-onzekerheden (beschikken over goede, kwalitatieve data over vergelijkbare transacties), methode-onzekerheden (hoe wordt bijvoorbeeld omgegaan met het verschil tussen het actueel en het potentieel gebruik) en markt-onzekerheden (inschatten van de vraag op de markt en rekening houden met marktinstabiliteiten, zoals economische crisis). De studie van de Taskforce Bouwshift geeft aan dat bij de waardebepaling in de praktijk onvoldoende rekening wordt gehouden met de watergevoeligheid van de percelen. De ligging van een perceel in overstromingsgebied maakt de kans op een bouwverbod reëel. De eigenaar draagt dan ook een risico dat niet zomaar ten laste kan worden gelegd van de gemeenschap. Sturing bij de nadere invulling van de waarderingsregels kan de onzekerheid over de financiële vergoedingen verkleinen.

3.7.2 Subsidies

De planschadevergoeding dient te worden betaald door de overheid die het RUP heeft vastgesteld, waarbij het Vlaams Gewest, via het Rubiconfonds, de provincies, steden en gemeenten subsidieert voor 60% van de vergoedingen waartoe zij worden veroordeeld. Omdat de Vlaamse Regering meende dat de onzekerheid over eventuele planschade voor veel lokale besturen een aanzienlijke barrière bleef om de stap te zetten een planningsinitiatief te nemen, maar ook op vraag van het Vlaams Parlement[71], biedt het Vlaams Gewest de lokale besturen sinds 2014 ondersteuning via het Rubiconfonds[72]. Het uitvoeringsbesluit[73] stelt dat subsidies kunnen worden toegekend aan gemeenten en provincies voor planschadevergoedingen voor percelen die volledig of deels gelegen zijn binnen een signaalgebied waarvoor de Vlaamse Regering een vervolgtraject en de beleidsopties heeft goedgekeurd en waarvoor de gemeente of de provincie in overeenstemming met die beslissing een RUP opmaakt. De subsidie bedraagt 60% van de effectief betaalde planschadevergoeding, aldus het uitvoeringsbesluit. Niettemin diende de minister vast te stellen dat ook in 2021 onvoldoende vooruitgang was geboekt bij de opmaak van de RUP's. Medio 2022 waren nog geen subsidies aangevraagd voor herbestemmingen in signaalgebieden.

Een subsidiepercentage van 60% beoogde een evenwicht tussen de responsabilisering van de lokale overheden bij de overstromingsproblematiek en het efficiënt gebruik van middelen, aldus de Vlaamse Regering. Een hogere subsidie zou aanleiding kunnen geven tot een integrale omzetting en herbestemming van het signaalgebied door de lokale overheden, terwijl ze een afweging moeten maken in hoeverre de overstromingsproblematiek niet kan worden opgevangen door specifieke voorschriften en dus slechts een gedeeltelijke herbestemming van het gebied. De VCRO (art. 5.6.9) voorziet ondertussen in de mogelijkheid dat de Vlaamse Regering voor RUP's die definitief zijn vastgesteld vóór de aanduiding van de gebieden als WORG en die al rekening houden met het

70 Die objectieve factoren zijn de oppervlakte; de ligging; het bestemmingsgebied van kracht in de ruimtelijke ordening; het al dan niet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg en de afstand tot deze uitgeruste weg; de aanwezige constructies en opstanden; de cultuurwaarde; het bestaan van pacht of van erfdienstbaarheden; de verwervingswaarde indien deze gekend is; het tijdstip van verwerving en de bestemming op moment van verwerving; de watertoets en het door de Vlaamse Regering goedgekeurde ontwikkelingsperspectief indien het een signaalgebied betreft, de aanduiding als watergevoelig open ruimtegebied; de aard en de impact van de gebruiksbeperking; de technische bebouwbaarheid; het stedenbouwkundig in aanmerking komen voor bebouwing.

71 Resolutie van 7 juli 2011 betreffende het beheersen van wateroverlast in het kader van een integraal waterbeleid (stuk 1221 (2010-2011) - Nr. 2).

72 Het Rubiconfonds werd in 2003 opgericht naar aanleiding van de overstromingen van 2002 via het decreet van 27 juni 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003, met als doel infrastructuurprojecten gericht op waterbeheersing te subsidiëren. VR 2014 2006 DOC.0909-1 Subsidie Rubiconfonds – nota.

73 Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juni 2014 houdende nadere regels betreffende de toekenning van subsidies in het kader van het Rubiconfonds.

conflict dat bestaat tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem, kan beslissen om de daaruit resulterende planschadevergoeding volledig aan te rekenen op het Rubiconfonds.

3.7.3 Financiering

Het Rubiconfonds kan worden gespijsd via de opbrengsten van de planbatenheffing voor bestemmingswijzigingen naar een zone bestemd voor bedrijven, de inkomsten die voortvloeien uit de activiteiten van het Rubiconfonds en toelagen ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. In de periode 2020-2022 werd de jaarlijks dotatie begroot op 15 miljoen euro. De planbaten, die moeilijk te schatten zijn omdat het niet om een weerkerende heffing gaat, werden begroot op het gemiddelde van de laatste drie jaar aan werkelijk geïnde heffingen: dat bedroeg 765.000 euro in 2019 en 1.487.000 euro in 2022. De middelen van het Rubiconfonds kunnen aan uitgavenzijde worden gebruikt om de planschadevergoeding te betalen afkomstig van de aanduiding van WORG (signaalgebieden) door de Vlaamse Regering en om de voornoemde planschadesubsidies aan provincie- en gemeentebesturen te betalen. Afgelopen jaren werd begroot om 50% toe te kennen aan de provincies en 50% aan gemeenten en steden. In 2020 diende het Rubiconfonds geen uitgaven te dragen in het kader van de signaalgebieden. Hoewel het saldo van het Rubiconfonds stijgt (begroot op 26.786.000 euro tegen eind 2022), zullen nog aanzienlijke financiële inspanningen moeten worden geleverd, zeker in het maximalistisch scenario van de vernieuwde planschaderegeling (eigenaarsvergoeding).

3.8 Besluit

Met haar goedkeuring van de bekkenbeheerplannen van 2009 bepaalde de Vlaamse Regering waar de belangen van het waterbeheer in conflict zouden kunnen komen met de belangen van gebruikers van harde ruimtelijke bestemmingen. In 2012 droeg de Vlaamse Regering de minister van Ruimtelijke Ordening op om - als kortetermijnactie - de signaalgebieden vast te stellen en er vervolgens ook effectieve gevolgen aan te koppelen met het oog op het behoud van het waterbergend vermogen. In afwachting van goedkeuring en uitvoering van de vervolgtrajecten werd in 2013 een bewarend beleid vastgesteld bij omzendbrief, die werd bijgesteld in 2015.

In de periode 2014-2017 nam de Vlaamse Regering op aangeven van de CIW een startbeslissing voor 235 signaalgebieden. De startbeslissingen gaven aan welke overheid het initiatief diende te nemen voor de oplossing en wat de oplossing inhield, in concreto een verscherpte watertoets zonder ruimtelijke herbestemming, een herbestemming met een RUP of een aanduiding als WORG. Voor 2.694 hectare signaalgebied is minstens een gedeeltelijke herbestemming nodig, hetzij via een RUP, hetzij via een WORG , maar die keuze is nog niet definitief voor sommige gebieden, terwijl sommige signaalgebieden helemaal geen herbestemmingsopdracht hebben en de oplossing enkel uit een verscherpte watertoets bestaat (645 hectare).

Om de principes van het waterbeleid te laten doorwerken in de vergunningen en plannen, speelt de watertoets een belangrijke rol. De watertoets is decretaal verankerd en meer in detail geregeld bij uitvoeringsbesluit. De watertoets wordt zowel bij de opmaak van RUP als de aflevering van vergunningen gebruikt. In de watertoetskaart die medio 2022 moest worden gebruikt om na te gaan of en aan wie verplicht advies moet worden gevraagd, zijn echter noch de pluviale overstromingsrisico's, noch de overstrominsgrisico's van de zee geïntegreerd, en de kaart houdt evenmin rekening met de modelleringen op basis van het verwachte toekomstige klimaat. De watertoets

verplicht de overheid niet tot planschadevergoedingen aan eigenaars die voorwaarden krijgen opgelegd, maar het instrument is eerder complex. Het vereist niet alleen ad-hocafwegingen, maar ook een opvolging van de incorporatie van het watertoetsadvies in de beslissing en controle op de naleving van de vergunning. De Vlaamse overheid ging zelden in beroep tegen de vergunning voor projecten gelegen in signaalgebied.

De opmaak van een RUP vergt een afweging van meerdere mogelijke ruimtelijke bestemmingen op een verfijnder niveau dan de afbakening van het signaalgebied, maar maakt het ook mogelijk andere problemen dan de overstromingsproblematiek aan te pakken. Begin 2022 was ongeveer de helft van de voor de signaalgebieden vooropgestelde RUP ondertussen vastgesteld door het gewest, de provincie of de gemeente. Een herbestemming impliceert dat de overheid die herbestemt, veroordeeld kan worden tot de vergoeding van de bijbehorende planschade. De Vlaamse overheid subsidieert de gemeenten en provincies voor de planschadevergoeding waartoe zij gerechtelijk worden veroordeeld, maar medio 2022 heeft het Rubiconfonds nog geen subsidies moeten vastleggen of ordonnanceren.

Onder meer omdat was vastgesteld dat de herbestemming via RUP niet het verhoopte resultaat afwierp, werd een derde oplossingsmethode ontwikkeld, met name de aanduiding als WORG, waar het initiatief bij de Vlaamse Regering ligt. In een WORG kan de harde bestemming niet meer worden gerealiseerd en primeert de open ruimte. Het beslissingstraject daartoe werd opgestart, maar in geen enkel signaalgebied beëindigd en een openbaar onderzoek met inspraak van de burger moet nog plaatsvinden. Als het Vlaams Gewest een bouwverbod zou opleggen via een WORG en daarbij zelf instaat voor de integrale vergoeding van de eigenaar, valt niet uit te sluiten dat sommige lokale overheden zullen afzien van de opmaak van een RUP waar zij zelf financieel moeten in bijdragen.

Medio 2022 hebben het gewest, de provincies en de gemeenten dus weinig RUP's definitief vastgesteld, ook al was hen dat opgedragen, en was er geen enkele zone aangeduid als WORG. Dat gebrek aan beslissingskracht om een definitieve beslissing te nemen, houdt het risico in dat de oplossing, vooropgesteld in de startbeslissingen, onder druk komt te staan. Het conflict tussen ruimtelijke bestemming en belangen van het watersysteem is niet opgelost. Eigenaars en gebruikers hebben nog altijd geen juridische zekerheid over de ontwikkelmogelijkheden van hun perceel. Het regeerakkoord bepaalt echter dat eerst het instrumentendecreet moet worden goedgekeurd alvorens verdere stappen worden ondernomen inzake de aanduiding als WORG. De mogelijke financiële implicaties van het instrumentendecreet zijn ondertussen wel door de Taskforce Bouwshift berekend. Voor de herbestemmingen in signaalgebied door een RUP of WORG-aanduiding zou de kostprijs van de herbestemmingen in signaalgebieden stijgen van 33 miljoen euro onder de huidige planschaderegeling naar 122 à 489 miljoen euro onder de in het instrumentendecreet ontworpen regeling van eigenaarsvergoeding. Sturing bij de waardebepaling kan die kostprijs in een voor de overheid gunstige zin beïnvloeden. Daarmee zou dan een deel van het slecht gelegen ruimtelijk aanbod voor wonen worden geneutraliseerd, namelijk het aanbod dat conflicteert met de belangen van het watersysteem.

Hoofdstuk 4

Algemeen besluit

Overstromingen zijn natuurverschijnselen die niet volledig kunnen worden voorkomen. Onder meer wegens de klimaatverandering is het een probleem dat voldoende aandacht moet krijgen. Het beleid in het Vlaams Gewest is erop gericht de problematiek zoveel mogelijk bovenstrooms aan te pakken door het water vast te houden, te bergen en dan pas af te voeren. Er wordt daarbij ingezet op protectie, preventie en paraatheid. Die uitgangspunten worden vooropgesteld in het Waterwetboek, de waterbeleidsnota's en stroomgebiedbeheerplannen. De stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027, die de Vlaamse Regering eind 2021 had moeten goedkeuren, werden vastgesteld op 1 juli 2022. De principes van het waterbeleid werken ook door in het ruimtelijk ordeningsbeleid. Zo schrijft de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voor om vergunningen en plannen vooraf te toetsen aan de eisen van het watersysteem. De principes zijn eveneens onderschreven in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en in de voorbereidende documenten van de opvolger ervan, het nog niet vastgestelde Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Op hoofdlijnen zijn het beleid ruimtelijke ordening en het waterbeleid dan ook op elkaar afgestemd en beide erkennen dat water ruimte nodig heeft.

Vanuit de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling is heel Vlaanderen aangeduid als overstromingsrisicobeheergebied en werd besloten om voor heel Vlaanderen overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen op te stellen. In 2009 duidde de Vlaamse Regering in bekkenbeheerplannen aan waar de waterbeheerbelangen in conflict konden komen met andere belangen, in concreto waar de behoefte aan ruimte voor water overlapte met harde ruimtelijke bestemmingen, de zogenaamde signaalgebieden. In 2012 werd de minister van Ruimtelijke Ordening - als kortetermijnactie - opgedragen om de signaalgebieden vast te stellen en er gevolgen aan te koppelen. In afwachting van goedkeuring en uitvoering van die beslissing werd in 2013 een bewarend beleid vastgesteld bij omzendbrief, die werd bijgesteld in 2015.

In de periode 2014-2017 nam de Vlaamse Regering op aangeven van de CIW een startbeslissing voor 235 signaalgebieden. De Vlaamse Regering legde ontwikkelingsperspectieven voor de signaalgebieden vast om het waterbergend vermogen van die gebieden te kunnen behouden. De startbeslissingen gaven aan wat de oplossing voor het belangenconflict inhield, in concreto een verscherpte watertoets zonder ruimtelijke herbestemming (die ook als bewarend beleid wordt gehanteerd), een herbestemming met een RUP of een aanduiding als WORG, en welke overheid daartoe het initiatief diende te nemen. Elk oplossing heeft voor- en nadelen.

De watertoets verplicht de overheid niet tot planschadevergoedingen aan eigenaars en hij maakt ook maatwerk mogelijk als een absoluut bouwverbod eigenlijk niet noodzakelijk is. De watertoets is echter vrij complex omdat hij ad-hocafwegingen vereist. Hij vergt ook een intensieve opvolging wat betreft het vragen van advies, het opvolgen van het advies in de beslissing en de naleving van de afgeleverde vergunning, met eventueel de nodige vervolgacties. De Vlaamse overheid ging zelden in beroep tegen de vergunning voor projecten gelegen in signaalgebied. De kaart die medio 2022 bij die toets moest worden gebruikt om na te gaan of en aan wie verplicht advies moet worden gevraagd, houdt daarenboven onvoldoende rekening met pluviale overstromingsrisico's of de modelleringen op basis van het verwachte toekomstige klimaat.

De opmaak van een RUP vergt een afweging van verschillende mogelijke ruimtelijke bestemmingen, maar tegelijk kunnen tijdens het planproces ook andere ruimtelijke problemen worden opgelost. Een herbestemming impliceert dat de herbestemmende overheid kan worden veroordeeld tot de vergoeding van de bijbehorende planschade. Er werd nog geen gebruik gemaakt van de planschadesubsidies voor de lokale besturen waarin het Vlaams Gewest heeft voorzien.

Ook de aanduiding als WORG kan aanleiding geven tot de betaling van schadevergoeding. In een WORG kan de harde bestemming niet meer worden gerealiseerd en primeert de open ruimte. Het beslissingstraject daartoe werd opgestart, maar in geen enkel signaalgebied beëindigd. De procedure – waarbij nog een openbaar onderzoek zal moeten gebeuren – werd opgeschort in afwachting van de goedkeuring van het instrumentendecreet. Met het instrumentendecreet beoogde de Vlaamse Regering deze legislatuur o.m. de vergoedingsregelingen aan te passen, maar eind 2022 was het nog niet definitief goedgekeurd.

Een RUP met herbestemming of WORG biedt het gewest meer zekerheid dat het watersysteem geen hinder zal ondervinden en dat de gevolgen van overstromingen voor gebouwen worden voorkomen. Medio 2022 hebben het gewest, de provincies en de gemeenten echter weinig RUP's definitief vastgesteld, ook al was hen dat opgedragen, en was er geen enkele zone aangeduid als WORG. De ontworpen regeling van eigenaarsvergoeding laat ruime interpretatiemarges bij de bepaling van de eigenaarsvergoeding. De kostprijs voor de herbestemmingen in signaalgebied door een RUP of WORG-aanduiding zou stijgen van 33 miljoen euro onder de huidige planschaderegeling naar 122 à 489 miljoen euro onder de in het instrumentendecreet ontworpen regeling van eigenaarsvergoeding.

Op veel plaatsen is het conflict tussen ruimtelijke bestemming en belangen van het watersysteem, zowat 13 jaar nadat de eerste initiatieven daartoe werden genomen, nog niet opgelost, zelfs wanneer het perceel nog niet is bebouwd. Nochtans zou open ruimte bewaren eenvoudiger moeten zijn dan open ruimte creëren.

Hoofdstuk 5

Aanbevelingen

Thema	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Preventieve beleidsmaatregelen	**1** Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen vaststellen	Vlaamse Regering	2.2
	2 Concrete en tijdsgebonden tussentijdse doelstellingen opnemen in het maatregelenprogramma ter uitvoering van de Overstromingsrichtlijn	Vlaamse Regering	2.4.3 en 2.4.5
Signaalgebieden	**3** Ervoor zorgen dat de herbestemmingsopdracht in de signaalgebieden wordt uitgevoerd door WORG's vast te stellen en lokale besturen aan te sporen een RUP op te maken	Vlaamse Regering	3.5.2 en 3.6.2
	4 Voldoende sturend optreden bij de voorgenomen vergoedingsregeling bij ruimtelijke herbestemmingen	Vlaamse Regering	3.7.1
	5 De watertoetskaarten klimaatrobuuster maken door meer rekening te houden met het verwachte, toekomstige klimaat	Vlaamse Regering	3.4.1
	6 Overwegen of geen bijkomende signaalgebieden moeten worden aangeduid in het licht van de nieuwe overstromingsmodellen en uitgangspunten voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen	Vlaamse Regering	3.1.2

Hoofdstuk 6

Reactie van de minister

Op 2 december 2022 heeft de Vlaamse minister van Omgeving haar reactie op het ontwerp van auditrapport bezorgd (zie bijlage).

De minister uitte haar appreciatie voor de gevoerde audit over een thema dat zij zelf hoog op de beleidsagenda zette en waarin heel wat stappen zijn gezet.

De minister verwees allereerst naar het Vlaams Klimaatadaptatieplan waarover de Vlaamse Regering eind september een akkoord bereikte, en waarvan de Blue Deal de facto het eerste hoofdstuk is. Het is een plan in de strijd tegen weersextremen, dat gepaard gaat met bijna een half miljard euro investeringen. Het Vlaams klimaatadaptatieplan moet Vlaanderen verder voorbereiden op de effecten van de klimaatverandering.

Specifiek voor overstromingen richtte de Vlaamse Regering een expertenpanel hoogwaterbeveiliging op, dat op 8 juli 2022 een advies Weerbaar Waterland uitbracht. De minister incorporeerde al verschillende maatregelen in het Vlaams klimaatadaptatieplan. Voor andere voorgestelde maatregelen is eerst verder studiewerk nodig en werkt de minister vervolgstappen uit samen met haar collega van Mobiliteit en Openbare werken.

De minister gaf ook aan dat voor de verschillende concrete aanbevelingen inmiddels actie is ondernomen. Zo krijgt het beleidsplan Ruimte Vlaanderen verder vorm. Drie decreten die in behandeling zijn het instrumentendecreet, het decreet woonreservegebieden en het verzameldecreet Omgeving zullen toelaten om de beleidsvoornemens uit de strategische visie van het beleidsplan Ruimte Vlaanderen op een juridisch robuuste manier te realiseren, aldus de minister.

In navolging van het advies *Weerbaar Waterland* worden afspraken gemaakt om invulling te geven aan concrete en tijdsgebonden doelstellingen

In het Vlaams Klimaatadaptatieplan bevestigde de Vlaamse Regering haar voornemen voor herbestemmen van de signaalgebieden en aanduiden van de WORG's, zo stelde de minister. Van zodra de Vlaamse Regering het instrumentendecreet definitief kan bekrachtigen, zal ze de nodige stappen zetten om nog deze legislatuur gebieden effectief te kunnen aanduiden als WORG. De concrete vergoedingsregeling krijgt verder vorm door een uitvoeringsbesluit bij het instrumentendecreet.

Diverse besluiten die de Vlaamse Regering nam op 25 november 2022, houden verband met de watertoetsprocedure en de informatieverplichting uit het decreet integraal waterbeleid en zij bevatten o.m. aangepaste, geactualiseerde overstromingskaarten die rekening houden met zowel de meest accurate modelgegevens, als met klimaatscenario's.

Bijlage

Bijlage

Antwoord van de Vlaamse minister van Omgeving

Brussel, 2 december 2022

Betreft: Voorkomen van schade in overstromingsgevoelige gebieden - preventieve maatregelen van de meerlaagse waterveiligheid

Geachte heer,

Eerst en vooral wens ik mijn persoonlijke appreciatie uit te spreken voor de gevoerde audit over de preventieve maatregelen in het kader van de meerlaagse waterveiligheid.

Dit is ook een thema dat ik zelf hoog op de beleidsagenda heb geplaatst van bij de start van de legislatuur, en waarin dus ook tijdens de periode van deze audit nog heel wat stappen gezet zijn.

Ik verwijs hiervoor in de eerste plaats naar het nieuwe Vlaams Klimaatadaptatieplan waarover de Vlaamse Regering eind september een akkoord bereikte. De Vlaamse Regering is zich terdege bewust van de uitdagingen die voor ons liggen en neemt de handschoen op. Getuige daarvan is de Blue Deal, de facto het eerste hoofdstuk van dit klimaatadaptatieplan. Een ongezien plan in de strijd tegen weersextremen, dat gepaard gaat met bijna een half miljard euro investeringen, waarvan de realisaties vandaag op het terrein gebeuren.

Het Vlaams klimaatadaptatieplan moet Vlaanderen verder voorbereiden op de effecten van de klimaatverandering en dit zowel op korte termijn, tegen 2030, alsook op langere termijn, tegen 2050. Ook daarvoor heeft de Vlaamse Regering nog een bijkomend budget van 150 miljoen EUR vrijgemaakt.

Specifiek voor overstromingen richtte de Vlaamse Regering, naar aanleiding van de waterbom in juli 2021, ook een expertenpanel hoogwaterbeveiliging op, onder leiding van Henk Ovink. Dit expertenpanel bracht op 8 juli 2022 een advies 'Weerbaar Waterland' uit, waarvan ik meteen verschillende maatregelen incorporeerde in het Vlaams klimaatadaptatieplan. Voor enkele andere voorgestelde maatregelen is eerst verder studiewerk nodig. Hiervoor werk ik momenteel ook, samen met mijn collega minister Peeters, en op basis van voorziene bespreking in het Vlaams Parlement, vervolgstappen uit.

Ook voor de verschillende concrete aanbevelingen uit uw audit, heb ik inmiddels actie ondernomen:

- Het beleidsplan Ruimte Vlaanderen krijgt verder vorm, in de eerste plaats d.m.v. decretale initiatieven zoals het instrumentendecreet, het decreet woonreservegebieden (beiden in behandeling in het Vlaams Parlement) en het verzameldecreet Omgeving (eerste principiële goedkeuring op 18/11/2022). Deze drie decreten samen zorgen ervoor dat de beleidsvoornemens uit de strategische visie van het beleidsplan Ruimte Vlaanderen op een juridisch robuuste manier kunnen gerealiseerd worden en nog deze legislatuur kunnen worden doorvertaald in concrete beleidskaders (aanbeveling 1)
- De afspraken om invulling te geven aan concrete en tijdsgebonden doelstellingen worden gemaakt in navolging van het advies 'Weerbaar Waterland' (aanbeveling 2)
- De Vlaamse Regering heeft het voornemen voor het herbestemmen van de signaalgebieden en aanduiden van de WORG's opnieuw bevestigd in het Vlaams Klimaatadaptatieplan. Van zodra de Vlaamse Regering het instrumentendecreet definitief kan bekrachtigen, zal ik hier meteen de nodige stappen voor ondernemen, zodat ook hier deze legislatuur nog gebieden effectief kunnen worden aangeduid als WORG (aanbeveling 3)
- Tegelijkertijd krijgt de concrete vergoedingsregeling verder vorm door middel van een uitvoeringsbesluit bij het instrumentendecreet (aanbeveling 4)
- Op 25/11/2022 keurde de Vlaamse Regering diverse besluiten die verband houden met de watertoetsprocedure en de informatieverplichting uit de artikelen 1.3.1.1 en 1.3.3.3.2 van het decreet integraal waterbeleid definitief goed. Deze beslissing bevat aangepaste, geactualiseerde overstromingskaarten die rekening houden met zowel de meest accurate modelgegevens, als met klimaatscenario's. Het gewijzigde besluit treedt in werking op 01/01/2023 (aanbeveling 5)

Met vriendelijke groeten,

Zuhal Demir

Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.

WETTELIJK DEPOT
D/2023/1128/01

COVERFOTO
Shutterstock

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

www.rekenhof.be