

ingediend op **1939** (2023-2024) – Nr. 1  
22 december 2023 (2023-2024)

## **Verslag van de hoorzitting**

namens de Commissie voor Leefmilieu,  
Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie  
uitgebracht door Leo Pieters en Steven Coenegrachts

over het omgevingsbesluit

---

*Samenstelling van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie:*

*Voorzitter:* Gwenny De Vroe.

*Vaste leden:*

Inez De Coninck, Andries Gryffroy, Freya Perdaens, Jeroen Tiebout, Wilfried Vandaele;

Bart Claes, Leo Pieters, Sam Van Rooy;

Stijn De Roo, Tinne Rombouts;

Steven Coenegrachts, Gwenny De Vroe;

Staf Aerts, Mieke Schauvliege;

Bruno Tobback.

*Plaatsvervangers:*

Annick De Ridder, Marius Meremans, Joris Nachtergaele, Axel Ronse, Nadia Sminate;

Carmen Ryheul, Stefaan Sintobin, Wim Verheyden;

Robrecht Bothuyne, Brecht Warnez;

Bart Tommelein, Bart Van Hulle;

Johan Danen, Chris Steenwegen;

Hannes Anaf.

*Toegevoegde leden:*

Jos D'Haese.

## INHOUD

I.	Toelichting door de sprekers.....	5
1.	Toelichting door Xavier Buijs (VVSG) en Mark Cromheecke (VVP) .....	5
1.1.	Gemeenten kritisch over nieuwe instrument .....	5
1.2.	Bedenkingen bij het omgevingsbesluit .....	6
1.3.	Visie van de Vlaamse provincies .....	7
2.	Toelichting door Isabelle Larmuseau.....	9
2.1.	Hoe omgaan met de resterende gebruiksruimte .....	9
2.2.	Complexeprojectenprocedure .....	9
2.3.	Maatschappelijke meerwaarde? .....	10
3.	Toelichting door Pieter-Jan Defoort .....	10
3.1.	Context .....	10
3.2.	Conceptnota.....	11
3.3.	Omgevingsbesluit .....	11
3.4.	SARO .....	12
4.	Toelichting door Filip De Preter .....	12
4.1.	Casus Asse.....	13
4.2.	Rechtszekerheidsbeginsel .....	13
4.3.	Tegenreactie .....	14
4.4.	Conclusie .....	14
5.	Toelichting door Robin Verbeke (Voka) .....	14
5.1.	Nieuw instrument van het omgevingsbesluit.....	14
5.2.	Noodzaak vanuit bedrijvigheid .....	15
5.3.	Voordelen omgevingsbesluit versus garanties .....	15
6.	Toelichting door Erik Grietens (BBL) .....	16
6.1.	Omgevingsbesluit is loslaten van planning .....	16
6.2.	Ruimtelijke staat van Vlaanderen is gevolg van gebrek aan planning .....	16
6.3.	Stimulans zonevreemde ontwikkelingen.....	17
6.4.	Ruimtelijke uitvoeringsplannen .....	17
6.5.	Planning staat ten dienste van het algemeen belang .....	17
6.6.	Inspraak en beroep .....	18
7.	Toelichting door Robin De Ridder (VRP) .....	18
7.1.	Waarom ruimtelijke ordening? .....	18
7.2.	Uitgangspunten .....	19
7.3.	Aanbevelingen.....	20
II.	Vragen van de commissieleden.....	20
1.	Tussenkoms van Mieke Schauvliege .....	20
2.	Tussenkoms van Bruno Tobback.....	21
3.	Tussenkoms van Stijn De Roo .....	22
4.	Tussenkoms van Inez De Coninck .....	22
5.	Tussenkoms van Leo Pieters .....	22
6.	Tussenkoms van Steven Coenegrachts .....	23

---

III. Antwoorden van de sprekers .....	23
1. Antwoorden door Xavier Buijs (VVSG) en Mark Cromheecke (VVP) ....	23
2. Antwoorden door Isabelle Larmuseau .....	25
3. Antwoorden door Pieter-Jan Defoort.....	25
4. Antwoorden door Filip De Preter .....	27
5. Antwoorden door Robin Verbeke (Voka).....	28
6. Antwoorden door Erik Grietens (BBL) .....	29
7. Antwoorden door Robin De Ridder en Willem Geens (VRP) .....	30
8. Aanvullende vragen en antwoorden.....	31
Gebruikte afkortingen.....	32

Bijlagen: zie de [dossierpagina](#) van dit document op [www.vlaamsparlement.be](http://www.vlaamsparlement.be)

De Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie hield op dinsdag 28 november 2023 een hoorzitting over het omgevingsbesluit dat zou worden ingevoerd door het voorontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende de omgevingsvergunning, wat betreft de invoering van een modulaire omgevingsvergunningsprocedure en het omgevingsbesluit dat de Vlaamse Regering op 14 juli 2023 principieel goedkeurde. Deze hoorzitting werd afgesproken naar aanleiding van een vraag om uitleg van Mieke Schauvliege (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2023-24, nr. 80). Volgende sprekers waren te gast in de commissie:

- Xavier Buijs (stafmedewerker Ruimtelijke Ordening VVSG);
- Mark Cromheecke (directeur Ruimte en Mobiliteit, provincie Oost-Vlaanderen – namens de VVP);
- Filip De Preter (advocaat Liedekerke);
- Isabelle Larmuseau (advocaat Larmuseau@Omgevingsrecht);
- Pieter-Jan Defoort (advocaat LDR Advocaten);
- Robin Verbeke (adviseur Omgeving en Ruimtelijke Ordening, Voka Kennis- en Lobbycentrum);
- Erik Grietens (beleidsexpert Ruimte, BBL);
- Willem Geens (stafmedewerker VRP);
- Robin De Ridder (stafmedewerker VRP).

De bij de toelichtingen gebruikte presentaties zijn te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op [www.vlaamsparlement.be](http://www.vlaamsparlement.be).

## I. Toelichting door de sprekers

### 1. Toelichting door Xavier Buijs (VVSG) en Mark Cromheecke (VVP)

*Xavier Buijs* van de VVSG legt uit dat hij samen met Mark Cromheecke van de VVP een gezamenlijke presentatie geeft met ruimte voor aparte standpunten. De VVSG heeft zich in een advies in september 2023 niet alleen uitgesproken over het omgevingsbesluit maar ook over alle aspecten van het voorontwerp. Het omgevingsbesluit gaat in essentie over een beperkt aantal aanvragen die in één procedure gevat kunnen worden. Het plan wordt aangepast en de vergunning wordt in een keer beoordeeld. De VVSG heeft ook nog een opmerking over de bevoegde overheid, die in heel veel gevallen het lokale bestuur is. Verder gaat de spreker dieper in op de adviestermijnen en het ontbreken van de administratieve beroepsprocedure. Een ander aspect is het verval van het omgevingsbesluit zelf.

#### 1.1. Gemeenten kritisch over nieuwe instrument

Xavier Buijs benadrukt dat de gemeenten, net als de leden van de commissie, altijd op zoek zijn naar mogelijkheden voor een vlotte besluitvorming. Zij stellen hierbij vast dat het doorlopen van een vergunningsprocedure heel wat tijd in beslag neemt. Die tijd zit niet alleen in de formele procedurestappen, maar eigenlijk en vooral ook in het informele voortraject. De VVSG vindt het positief dat gezocht wordt naar manieren om de besluitvorming te versnellen maar staat toch wel kritisch tegenover het nieuwe instrument van omgevingsbesluit dat voorgesteld werd.

Ten eerste is de organisatie van oordeel dat de sleutel voor een snellere besluitvorming een draagvlak door een goed vooroverleg is, zowel met de initiatiefnemer van het project als met de buurt. Hierbij denkt Xavier Buijs vooral aan verdichtingsprojecten die maatschappelijk nogal in de kijker lopen of aan de uitbreiding van zonevreemde bedrijvigheid.

Naast het vooroverleg blijven ook andere initiatieven belangrijk. De VVSG vindt dat Vlaanderen te veel de neiging heeft om lokaal maatwerk moeilijker te maken. Men merkt een tendens op en wetsmatiging dringt zich dan ook op. De VVSG vraagt

bijvoorbeeld om niet langer limitatief op te sommen in welke gevallen een omgevingsvergunning een einddatum mag bevatten. Men wil ook dat gemeenten bijkomende stukken verplicht kunnen stellen om een dossier ontvankelijk te verklaren. Dit wordt nu in het decreet allemaal uitdrukkelijk geregeld, terwijl dit de facto besluitvorming moeilijker maakt, aldus de spreker.

Een ander aspect waarin de Vlaamse overheid nog een tandje bij kan steken, is het verlenen van advies, dat nu nog slechts in twee van de vijf gevallen verplicht is. Dat betekent dat gemeenten er alleen voor staan, wat weer tijdverlies betekent. Ook een kwaliteitsvolle regelgeving, die bestand is tegen eventuele procedures bij het Grondwettelijk Hof en die begrijpbaar is voor de lokale besturen, zou tijdswinst kunnen betekenen.

De VVSG vreest ook dat door dit omgevingsbesluit gemeenten de lead verliezen om aan ruimtelijke visievorming te doen, omdat het mogelijk wordt dat initiatiefnemers de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan afdwingen. Dat is nu ook al het geval bij planologische attesten, maar het toepassingsgebied wordt uitgebreid en daardoor zullen anderen meer bepalen waar de overheid haar plancapaciteit aan besteedt; die plancapaciteit is per definitie beperkt. Daardoor zullen lokale besturen in de toekomst veel meer worden geleid door plannen van derden in plaats van dat ze zelf het voortouw kunnen nemen. Gemeenten willen ook tijd hebben voor herbestemmingen van hard naar zacht, van woongebied naar landbouw- of natuurgebied.

## 1.2. Bedenkingen bij het omgevingsbesluit

Vervolgens geeft de spreker een aantal bedenkingen bij het omgevingsbesluit mee. Ten eerste zal dat mogelijk maken dat in één keer voorschriften worden gewijzigd en ook de vergunning voor een project wordt afgeleverd. Dat wordt beperkt tot drie categorieën, maar tegenwoordig zijn alle planinitiatieven projectgedreven. Het komt niet meer voor dat een gemeente een planinitiatief neemt om een bepaalde bestemming te wijzigen, zonder dat een concreet project aan de grondslag daarvan ligt, aldus Xavier Buijs. Hij vraagt zich hierbij af waarom het kan voor net deze drie categorieën en niet voor een reeks andere.

Een andere reeks opmerkingen en vragen tot duiding gaat over de impulsprojecten. De VVSG vindt het ontstaan en behoud van gemengde wijken positief; ook de lokale besturen willen af van monofunctionele wijken. Anderzijds is het zo dat als een project voor hoogbouw via het instrument van de impulsprojecten wordt aangevraagd, het project zelf niet gemengd is. Zou dat via deze procedure toch nog ontwikkeld kunnen worden of moet het project zelf daadwerkelijk gemengd van aard zijn?

De kernen in Vlaanderen zijn veelal niet afgebakend. In de regelgeving staat dat een impulsproject enkel kan als het ligt binnen het bestaande ruimtebeslag in stedelijk gebied of in de dorpskern met voldoende aanwezigheid van basisvoorzieningen. Stedelijke gebieden zijn wel afgebakend, dat is simpel, maar de meeste dorpskernen zijn dat niet. Waar ligt dan de grens? Wat kan worden beschouwd als een basisvoorziening?

Er wordt geformuleerd dat het project een maatschappelijke meerwaarde heeft. Het is echter de vraag hoe men dat bekijkt. Voor de initiatiefnemer heeft het project uiteraard een maatschappelijke meerwaarde; de appartementen – of iets anders – zullen wel verkocht raken. Maar voor buurtbewoners wellicht niet. Hoe gaat het lokale bestuur daarin een afweging maken? Welke handvatten heeft de overheid?

Er moet worden getoetst aan het ruimtelijk beleidsplan. Van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan is geen sprake meer. Als verder wordt gegaan met deze regelgeving, vraagt Xavier Buijs om dat gemeentelijk plan ook op te nemen.

Wat is, wat betreft bedrijvigheid, de toekomst van het planologisch attest? Wordt dat instrument geschrapt? Blijft het bestaan naast de mogelijkheid die het omgevingsbesluit biedt?

Het omgevingsbesluit kent geen administratieve beroepsmogelijkheid. Er is enkel beroep mogelijk bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De VVSG stelt voor om de beroepsprocedures te herzien om zo tot een snellere besluitvorming te komen. De VVSG is wel degelijk voorstander van het behoud van een administratieve beroepsprocedure bij de deputatie, maar de gevallen waarin men in beroep kan gaan, wil zij beperken tot die gevallen waarbij de gemeente juridisch in de fout ging of manifest haar vergunningsbeslissing onvoldoende motiveert.

De gemeente wordt de belangrijkste vergunningverlenende overheid, voor omgevingsbesluiten die onder de categorie 'impulsprojecten' vallen is ze sowieso bevoegd. De VVSG begrijpt de teksten zo dat de projectontwikkelaars een voorontwerp van RUP op de tafel van het gemeentebestuur leggen. Hoe houdt men in de gaten dat het ruimtelijk uitvoeringsplan niet louter beantwoordt aan de privébelangen van de projectontwikkelaar of het bedrijf? Xavier Buijs vreest zoals aangehaald dat de plancapaciteit grotendeels wordt ingenomen door dat soort initiatieven.

Tot slot is een omgevingsbesluit niet mogelijk voor gemeentegrensoverschrijdende projecten, vanuit de motivatie dat gemeentegrenzen niet in de kern liggen. Maar gemeenten zijn soms met elkaar vergroeid of bedrijven liggen net op de gemeentegrens. Die kunnen toch niet a priori worden uitgesloten?

De adviestermijn voor gecoro's wordt gehalveerd van 90 naar 45 dagen. Zij staan nochtans mee in voor het ontstaan van draagvlak en een beter project. Het is belangrijk dat ze voldoende tijd krijgen. Dat geldt bij uitstek voor projecten met zowel een plannings- en vergunningsluit.

### 1.3. Visie van de Vlaamse provincies

De Vereniging van de Vlaamse Provincies heeft ook een advies verleend. Uiteraard wil zij zoals zovelen een vlotte, eenvoudige en kwaliteitsvolle besluitvormingsprocedure. *Mark Cromheecke*, directeur Ruimte en Mobiliteit van de provincie Oost-Vlaanderen, VVP, geeft aan dat deze drie termen aan elkaar hangen en baseert zijn presentatie daarop.

#### 1.3.1. Eenvoud

Extra uitzonderingsprocedures ontwikkelen geeft natuurlijk een bijkomende complexiteit. Ruimtelijke Ordening is sowieso al zeer complex. In de memorie van toelichting wordt al wetskritiek op de codex geformuleerd. In plaats van dit aan te pakken, gaat men een uitzonderingsprocedure ontwikkelen. Tal van instrumenten zijn hanteerbaar om de doelstellingen van het ontwerp na te streven. Hierdoor ontstaat wel een complexiteit. Voor de individuele bedrijfsleider zal het misschien vlotter en eenvoudiger zijn, maar de veelheid van instrumenten maakt het er niet eenvoudiger op, rekening houdende met het feit dat er geen enkel instrument wordt afgeschaft (bv. planologisch attest). Door al die verschillende instrumenten te hanteren, kan men zelf een instrument kiezen. Dat is op zich niet verkeerd, maar de motivatie zal die van de minste weerstand zijn wat de goede ruimtelijke orde niet steeds ten goede komt. Inhoudelijk voert men een ad-hocbeleid in plaats van een integraal ruimtelijk beleid.

Bij het omgevingsbesluit voor bedrijvigheid is de aanleiding een project. Als het bedrijf aantoonbaar dat het op korte termijn ruimtelijke behoeften heeft, kan men – mits aan kwalitatieve vereisten is voldaan – een project indienen en een omgevingsbesluit aanvragen. Als het project niet tot stand komt, omdat het bedrijf stopt bijvoorbeeld, blijft men met een omgevingsbesluit zitten zonder het project dat er de aanleiding toe was. Hoe zit die verhouding? Er zit geen termijn op. Bovendien verdwijnt het integrale aspect.

### 1.3.2. *Kwaliteitsvol en vlot*

Er zijn inhoudelijke vragen over de link met het ruimtelijk beleid. Structuurplannen zijn geen rechtsgrond meer voor het omgevingsbesluit, staat in het ontwerp. Hoewel drie van de vijf provincies wel over een beleidsplan zullen beschikken, heeft een overgroot deel van de gemeenten nog enkel een structuurplan in handen. De link met het beleid is dan volledig doorgeknipt. Als er een beleidsplan is, zijn er uitzonderingen mogelijk die moeten gemotiveerd worden. Die motivatie wordt nogal flou beschreven in het ontwerp.

Voor de initiatiefnemende overheid wordt het moeilijk om te regelen hoe zij ruimtelijk beleid tot uitvoering wil brengen, want enerzijds is er de input vanuit het omgevingsbesluit en anderzijds de input vanuit het klassiek ruimtelijk beleid via de ruimtelijke uitvoeringsplannen. De spreker leest trouwens niets over planologische compensatie.

Privépersonen kunnen de injunctie geven om aan ruimtelijke planning te doen, uitgezonderd zij die de middelen daartoe niet hebben en niet binnen het toepassingsgebied vallen. Daarvan volgt later nog een voorbeeld.

De VVP heeft ook vragen over het proces zelf. De bevoegde overheid is eigenlijk de bevoegde overheid voor de vergunningen, wat bijzonder merkwaardig is, want de vergunningverlenende overheid wordt ofwel bepaald door de lijst van het gewest of de provincie, ofwel op basis van de categorisering in de VLAREM-wetgeving, die puur milieutechnisch wordt bepaald en niet ruimtelijk.

De vereniging vindt het merkwaardig dat een zonevreemd bedrijf of een bedrijf dat zonevreemd wil uitbreiden, zich kan beroepen op het omgevingsbesluit, terwijl een bedrijf dat zone-eigen is en zich zone-eigen wil ontwikkelen, maar botst op een stedenbouwkundig voorschrift van het RUP, dat niet kan oplossen via een omgevingsbesluit, maar wel via het klassieke instrument. Volgens Mark Cromheecke wordt dat niet alleen een moeilijk verhaal naar draagvlakvorming toe, maar ook naar de belanghebbenden, die in een omgevingsbesluit minder tijd en toegang hebben tot interactie en bezwaarindiening.

### 1.3.3. *Administratief beroep*

Over het administratief beroep verschillen de VVSG en de VVP van mening. Aan de hand van een voorbeeld weerlegt Mark Cromheecke het idee dat een administratief beroep termijnverlengend zou zijn en toont hij aan dat het omgekeerde het geval is. In 2022 heeft de provincie Oost-Vlaanderen 1049 beroepen behandeld, waarvan 126 bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Rekening houdend met de beroepstermijn naar de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waardoor het cijfer niet volledig correspondeert, gaat een kleine vier vijfde niet naar de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Dit betekent dat de deputatie, als administratief beroepsorgaan, een wezenlijke filter vormt tegenover de Raad voor Vergunningsbetwistingen wat termijnbesparend werkt. Daarbovenop verleent de deputatie al dan niet een vergunning, in tegenstelling tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Administratieve beroepen uitschakelen om sneller te gaan, is volgens de spreker een foute redenering.



## 2. Toelichting door Isabelle Larmuseau

### 2.1. Hoe omgaan met de resterende gebruiksruimte

*Isabelle Larmuseau*, advocaat Larmuseau@Omgevingsrecht, start met de inleidende gedachte dat het omgevingsbesluit een antwoord moet bieden op de vraag hoe om te gaan met de resterende gebruiksruimte. De memorie van toelichting bij het omgevingsbesluit houdt de lezer een spiegel voor en die spiegel geeft geen fraai beeld. Er zijn disfuncties op het vlak van ruimtelijke planning. Het duurt allemaal veel te lang. Uit vroegere hoorzittingen van andere parlementaire commissies is ook al gebleken dat er disfuncties zijn op het vlak van vergunningverlening en effectenbeoordeling. De vele disfuncties zou men oneerbiedig 'Vlaams DNA' en 'Vlaamse erfzonden' kunnen noemen.

De vraag blijft waarom er niet wordt ingezet op het robuust remediëren van die 'Vlaamse erfzonden'. Anders dan Vlaanderen, plaatst Nederland de milieukwaliteitsnormen voorop als het gaat over ruimtelijke planning. Milieukwaliteitsnormen zijn onlosmakelijk verbonden met het standstillbeginsel of het verbod van achteruitgang. Zelfs als de feitelijke kwaliteit beter is dan de milieukwaliteitsnormen, geldt er een verbod van normopvulling: de gebruiksruimte kan niet gemaximaliseerd worden. Wat er in de memorie van toelichting staat, met verwijzing naar artikel 1.1.4 van de VCRO, namelijk dat de economische gevolgen het mogelijk zouden maken om de vaak Europeesrechtelijk bepaalde gebruiksruimte op te rekken, is juridisch onjuist.

### 2.2. Complexeprojectenprocedure

Na de val van de Berlijnse Muur heeft Duitsland een projectgedreven planproces ingevoerd om een snelle wederopbouw van het land mogelijk te maken. Het is die Duitse procedure die tien jaar geleden heeft geleid tot de complexeprojectenprocedure in Vlaanderen en die binnenkort zal leiden tot de projectbesluitprocedure in Nederland. In deze projectgedreven planprocedure wordt gewerkt met een 'planachtig' voorkeursbesluit en met een 'vergunningsachtig' projectbesluit. Ook private projecten hebben in Vlaanderen toegang tot de complexeprojectenprocedure. Tien jaar geleden al rees de vraag om ook in een lichtversie van die procedure te voorzien, gericht op kleinere projecten.

Het voorkeursbesluit en projectbesluit zijn besluiten sui generis die tien jaar geleden opportuniteiten boden om te komen tot een nieuwsoortige implementatie van Europese regelgeving over milieueffectrapportage. Met het omgevingsbesluit zou men tot eenzelfde creatieve mix kunnen komen van planmilieueffect-rapportage en projectmilieueffectrapportage en zou men de milderende maatregelen uit de milieueffectenbeoordeling vlotter kunnen doorvertalen naar het omgevingsbesluit.

Daar moet dan wel de kanttekening bij worden geplaatst dat, sinds de invoering van de complexeprojectenprocedure in Vlaanderen, geen enkel complex project de eindmeet heeft gehaald, en er een tanende interesse is bij politici om nog verder in deze procedure te investeren.

Het valt verder ook op dat de klemtoon bij het omgevingsbesluit helemaal niet ligt op een kwalitatief besluitvormingstraject. Dat is wel het geval bij de complexeprojectenprocedure, die uitgerekend wou tegemoetkomen aan het tekort aan publieke participatie, door de burger al in een preliminair stadium te betrekken bij het besluitvormingstraject.

Anders dan de complexeprojectenprocedure heeft het omgevingsbesluit als voorname doel om de lange doorlooptijd van de RUP-procedure te vermijden. In de memorie van toelichting wordt voorgehouden dat het in het belang van de burger zou zijn om zich meteen over een heel concreet project, in plaats van over een 'abstract plan', te kunnen uitspreken.

De voorzitter van de Nederlandse Raad van State deed recent in de media een oproep om 'meer te investeren aan de voorkant', om zo procedures voor de bestuursrechter te vermijden. Die oproep geldt ook voor Vlaanderen. Er wordt met het omgevingsbesluit niet 'geïnvesteed aan de voorkant' wanneer de burger, zonder vooroverleg, tijdens het openbaar onderzoek meteen een concreet project in zijn maag gesplitst krijgt.

### 2.3. Maatschappelijke meerwaarde?

Isabelle Larmuseau heeft verder ook kritische bedenkingen bij de projecten die toegang krijgen tot een omgevingsbesluitprocedure, meer specifiek de zonevreemde bedrijven. In Vlaanderen staan al duizenden zonevreemde bedrijven in gebieden waar initieel een openruimtebestemming aan toegekend was. Met het omgevingsbesluit wordt dit probleem niet opgelost en gaat men integendeel een quick win organiseren door zonevreemde bedrijven, zonder beroepsmogelijkheid van de omwonenden, de mogelijkheid te geven om te regulariseren en uit te breiden.

Het feit dat bedrijven toegelaten worden in de open ruimte, zorgt niet alleen voor een bijkomende druk op de open ruimte, maar geeft volgens de spreker ook problemen voor de milieukwaliteitsnormen in dat gebied. Het bedrijfsafvalwater bijvoorbeeld wordt vaak, hoewel in strijd met de kaderrichtlijn Water, in een kleine landelijke beek geloosd met alle negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit. Wanneer de doelstellingen van de kaderrichtlijn Water niet worden gehaald, wacht Vlaanderen een veroordeling in 2027.

De spreker pleit er dan er ook voor om zonevreemde bedrijven niet verder te gaan vergunnen, ook niet als er economische belangen worden ingeroepen. Ze meent tevens dat er voor zonevreemde bedrijven ook sprake is van een schending is van het gelijkheidsbeginsel. Met het omgevingsbesluit krijgen uitgerekend de zonevreemde bedrijven meer uitbreidingsmogelijkheden dan andere, ze worden dus 'meer gelijk dan andere'.

Isabelle Larmuseau is het verder niet eens met de bewering in de memorie van toelichting dat herlokalisatie van bedrijven in Vlaanderen niet mogelijk zou zijn, omdat er in Vlaanderen onvoldoende industrieterreinen zouden zijn, waardoor het beter zou zijn om zonevreemde bedrijven te regulariseren en verder te laten uitbreiden. Los van het feit dat dit zou betekenen dat de economie voorrang krijgt op het milieu en dat het voor de burger zinloos wordt om zich nog langer te verzetten tegen de regularisatie en uitbreiding van een zonevreemd bedrijf, moet uitgerekend dit alles het voorwerp uitmaken van een plan-milieueffectrapportage, inclusief alternatievenonderzoek.

Isabelle Larmuseau betreurt dat de indruk wordt gewekt dat het 'in het voordeel' van de burger is om tegen het omgevingsbesluit geen administratief beroep te kunnen aantekenen. In de memorie van toelichting wordt zelfs geen moeite gedaan om deze beperking van rechtsbescherming te rechtvaardigen.

## 3. Toelichting door Pieter-Jan Defoort

*Pieter-Jan Defoort*, advocaat bij LDR en master in de ruimtelijk planning, evalueert de teksten naar eigen zeggen iets positiever dan de vorige spreker.

### 3.1. Context

Hij schetst eerst de achtergrond van het omgevingsbesluit. Het uitgangspunt is dat er een problematische ruimtelijke planning in Vlaanderen is. In de jaren 70 werden de gewestplannen gemaakt. Hierdoor, en dat is uniek in de wereld, is voor elk stukje grond in België, zonder tijdsbeperking, een gebiedsdekkende bestemming bepaald.

Deze plannen, en de achterliggende keuzes van deze plannen, bepalen actueel nog steeds voor een groot deel de praktijk van de ruimtelijke ordening. De spreker maakt de vergelijking met Nederland waar de plannen om de tien jaar worden geëvalueerd en herzien.

Andere problemen in Vlaanderen zijn het tijdrovende karakter voor het maken van ruimtelijke uitvoeringsplannen en de vrij gedetailleerde invulling van oude ruimtelijke structuurplannen waardoor men meer risico loopt om achter de maatschappelijke evoluties aan te lopen.

Om het tijdrovende karakter van de RUP's te illustreren heeft de spreker een eenvoudige opzoeking via Google gedaan. Hieruit blijkt dat de minimale duur voor de opmaak van een RUP vier jaar bedraagt. Daarbij moet men nog de duur van de vergunningsprocedure tellen, waardoor het voor een gemeente die via een RUP een stadsontwikkelingsproject wil realiseren, zeker vijf tot zes jaar duurt. Deze lange periode onttrekt zowel eigenaars als projectontwikkelaars vaak alle interesse.

Door de zware planlasten van een RUP geraken oude bestemmingen zeer moeilijk herbestemd. Zo bepalen de oude bestemmingsplannen, de gewestplannen en de BPA's, nog steeds de bestemming van 80 procent van het grondgebied van Vlaanderen. Deze bestemmingen zijn vaak echter niet meer afgestemd op de steeds snellere evoluties in de maatschappij. Wegens dit spanningsveld is er een zoektocht naar alternatieven.

In verband met de afwijkingsregels stelt Pieter-Jan Defoort dat die vaak bekritiseerde regels er gekomen zijn omdat de bestemmingen uit de oude bestemmingsplannen problemen gaven.

### 3.2. Conceptnota

De conceptnota BRV van de Vlaamse Regering stelt dat er gestreefd moet worden naar een multifunctionele invulling en verweving van ruimtegebruik. De conceptnota stelt dat de bestaande uitzonderingsmogelijkheden te beperkt zijn. Men evolueerde naar zonevreemd ruimtegebruik en een beperkte lijst van afwijkingen waarbij men pech had als de gevraagde uitzondering niet in die lijst stond.

De algemene doelstelling van de conceptnota was om te versnellen en te vereenvoudigen. De oplossing die nu wordt voorgesteld is om, wanneer zich een opportuniteit aandient, eerst, en meteen, de bestemming te wijzigen indien nodig, en nadien het bouwplan goed te keuren. De conceptnota stelt voor om te werken met een basisprocedure voor RUP's en in het openbaar onderzoek het vergunningentraject te schuiven. Deze oplossing staat echter op gespannen voet met de uitgangspunten versnellen en vereenvoudigen. Een basisprocedure voor een RUP duurt vier tot vijf jaar, maar deze wordt verzwakt door er op een bepaald tijdstip een vergunning in te schuiven.

### 3.3. Omgevingsbesluit

De spreker meent dat men de doelstellingen van snelheid en vereenvoudiging kan bereiken door een andere bestaande procedure als basis te nemen en daar het RUP aan te koppelen. Dat is wat het omgevingsbesluit doet. In het omgevingsbesluit zitten allerlei garanties: een effectenbeoordeling, een openbaar onderzoek en rechtsbescherming.

Deze manier van werken wil men enkel toepassen daar waar de Vlaamse Regering van oordeel is dat er een maatschappelijke meerwaarde is, bijvoorbeeld bij impulsprojecten. Deze projecten komen volgens de spreker volledig tegemoet aan de filosofie van het BRV. Een voorbeeld van een impulsproject is een verwevingsproject van

stedelijke functies in een vrijgekomen kmo-zone in de stad. Vandaag loopt dit vast omdat de bestemming dit niet toelaat en een bestemmingswijziging vele jaren duurt.

De spreker is van mening dat ook bedrijvigheid een component algemeen belang kan hebben, bijvoorbeeld tewerkstelling.

### 3.4. SARO

Het tweede deel van de toelichting van Pieter-Jan Defoort betreft een bespreking van de kritiek van de SARO. De raad stelt vooreerst principiële dat het ontwerp van het omgevingsbesluit een uitholling is van het belang en van de meerwaarde van ruimtelijke planning. De spreker is het daar niet mee eens, omdat planning niet altijd dé oplossing is om iets goed te doen. Bepaalde doelstellingen kan men niet bereiken met planning. Daarbij staat planning integendeel de doelstellingen in de weg. De spreker verwijst in deze context naar twee studies waarbij een fundamenteel onderscheid wordt gemaakt tussen middelenregelgeving en doelregelgeving. Wanneer men zaken wil beperken of verbieden moet men strikte regels opleggen. In het buitengebied kan men dat bijvoorbeeld doen. Wanneer men echter een dynamisch project in een bepaald gebied beoogt, gaan strikte regels eerder beperkend werken en is het beter om doelstellingen te poneren. De manier waarop men die doelstellingen wil bereiken, legt men volgens de spreker beter niet vast.

Een tweede kritiek van de SARO is dat het omgevingsbesluit in functie van het privaat belang zou staan in plaats van het algemeen belang. De spreker vindt dit ongenueanceerd en meent dat het uitgangspunt van de stelling verkeerd is. Er is volgens de spreker immers niet per definitie een tegenstelling tussen privaat en algemeen belang. Wanneer de overheid bijvoorbeeld woonprojecten wil creëren kan men terecht bij private ontwikkelaars. Iedereen heeft echter zijn rol, de overheid moet ervoor zorgen dat de woonontwikkeling kwalitatief gebeurt. De overheid kan ook een RUP maken voor een privaat belang, bijvoorbeeld voor een bedrijf. Ook hier moet de overheid oog hebben voor het algemeen belang en de kwaliteit. De spreker ziet in deze context ook weinig verschil met bestaande instrumenten, die ook kunnen geïnitieerd worden door private spelers.

De derde kritiek van de SARO is dat een omgevingsbesluit enkel getoetst moet worden aan een beleidsplan en niet aan een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. De spreker duidt de structuurplannen en wijst erop dat ze sinds 2000 bestaan en slechts heel zelden zijn herzien. Wanneer men bijvoorbeeld een impulsproject zou toetsen aan een GRS zal men vaststellen dat het GRS niet mee is met de nieuwe inzichten in de strategische visie van het BRV over het ruimtelijk rendement.

Een vierde kritiek betreft het afgeslankte RUP. Het is volgens de spreker echter eenvoudig te verantwoorden dat een afgeslankt RUP geen startnota of toelichtingsnota moet bevatten; de wet legt immers vast wat erin moet staan. Een afgeslankt RUP is een contour van het projectgebied. Bovendien zitten er een heleboel garanties in.

## 4. Toelichting door Filip De Preter

*Filip De Preter*, advocaat bij de gemeente Liedekerke, beklemtoont dat het voorontwerp van het omgevingsbesluit van groot belang is. Het advies van de SARO schuwt de grote woorden niet en waarschuwt voor een uitholling van het systeem van de ruimtelijke beleidsplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen. De planmatige stedenbouw is inderdaad een van de uitgangspunten van onze wetgeving. Artikel 1 van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 zegt letterlijk dat de ruimtelijke ordening van het land wordt vastgelegd in plannen. Het ontwerp van het omgevingsbesluit sleutelt aan dat fundament. Soms moet er volgens de spreker echter worden geraakt aan de fundamenten. Dit moet uiteraard doordacht gebeuren.

De spreker is het eens met de opmerking van de SARO wanneer hij wijst op het zeer ingrijpende karakter van dit voorstel en aanspoort tot een grondig debat.

Filip De Preter spitst zich eerst toe op het basisprincipe van het ontwerp, namelijk om voor bepaalde projecten de grens tussen planning en vergunning te laten varen. Volgens de spreker is het doorbreken van die grens soms nodig is om te komen tot zowel een snellere als een betere beslissing. Theoretisch kan een opdeling gemaakt worden tussen het 'wat' (de beleidsplannen), het 'waar' (de uitvoeringsplannen) en het 'hoe' (de vergunningsplannen).

De gewestplannen zijn een schoolvoorbeeld van plannen die zich enkel met het 'waar' bezighouden: zones hebben een kleur gekregen en in functie van die kleur is voor eeuwig bepaald wat dat er mogelijk en niet mogelijk is. Dat is volgens de spreker niet ideaal. Het decreet rond de woonreservegebieden en de initiatieven van de Vlaamse Regering voor de afbakening van de watergevoelige openruimtegebieden illustreren de inspanningen die moeten worden geleverd om verkeerde plankeuzes uit de jaren 70 terug te draaien. Deze inspanningen kosten de Vlaamse belastingbetaler ook veel geld.

#### 4.1. Casus Asse

De spreker illustreert deze verkeerde plankeuzes, waarbij enkel naar het waar wordt gekeken, met de casus van de ring rond Asse. De ring rond Asse is ingekleurd in het gewestplan via een gewestplanwijziging in 2000. Dat is een van de laatste gewestplanwijzigingen geweest. Deze gewestplanwijziging is een grafisch plan waarop het tracé van de ringweg wordt weergegeven. Er wordt geen verdere toelichting gegeven, er zijn geen milieueffectenrapport, geen verantwoording en geen stedenbouwkundige voorschriften. Wegens een procedurefout is deze gewestplanwijziging echter vernietigd door de Raad van State. Nadien, zestien jaar later, is over deze ringweg een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan opgemaakt. Daarbij is een toelichtingsnota gevoegd, zijn voorschriften bepaald – bijvoorbeeld de aard van de verhardingen, voetgangersdoorsteken, landschappelijke inpassing, geluidsisolatie –, is een milieueffectrapport gemaakt en zijn er allerlei bijlagen aan toegevoegd. Met dit voorbeeld wil de spreker ook illustreren hoe hard het 'hoe' (de vergunningsplannen) intussen ook wordt behandeld in de beslissing over het 'waar' (de uitvoeringsplannen).

Filip De Preter stelt dat het echter niet mogelijk is om terug te keren naar de situatie van vroeger, om drie redenen: het plan-MER is een Europese verplichting, de burger is veel mondiger geworden en er is ook het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel van de Raad van State.

#### 4.2. Rechtszekerheidsbeginsel

Hij gaat verder in op het rechtszekerheidsbeginsel, omdat het volgens hem in de memorie van toelichting bij het voorontwerp onderbelicht gebleven is, terwijl er wel wordt op ingegaan in de conceptnota. Hij verwijst hierbij ook naar het handboek van Pieter-Jan Defoort, die stelt dat het probleem van het GRUP met voorgrond de meeste rechtspraak van de Raad van State oplevert.

Een GRUP moet, zoals elke overheidsbeslissing, in overeenstemming zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en met het zorgvuldigheidsbeginsel. In essentie betekent dit dat een plan, een bestemming van een gebied, rechtszeker moet worden vastgesteld. Er mag een appreciatiemarge zijn maar op planniveau moet de bestemming worden vastgesteld. Dat geeft aanleiding tot een hele casuïstiek, aldus de spreker, waaruit kan worden afgeleid dat de Raad van State stelt dat een zorgvuldige overheid moet nakijken welke problemen er kunnen zijn en die vervolgens onmiddellijk moet regelen. Wat hier vooral belangrijk is, is het 'hoe' van de uitvoering, niet alleen het 'waar'.

Dat dit soms heel ver kan gaan, illustreert Filip De Preter aan de hand van het 'koeienarrest' over de industriezone Balgerhoeke in Eeklo, waarbij de toegangsweg tot een industrieterrein langs een melkveebedrijf werd gelegd. Het probleem was dat de weides van de koeien niet meer naast het melkveebedrijf lagen en het GRUP bepaald had dat er een oversteekplaats moest zijn voor niet-begeleid vee. De Raad van State heeft dit vernietigd en argumenteerde dat hij niet inzag hoe zo iets op werkbare wijze kon worden gerealiseerd. Volgens de spreker zijn er tientallen dergelijke voorbeelden waarbij het 'waar' niet altijd kan worden gescheiden van het 'hoe'.

#### 4.3. Tegenreactie

Die situaties leiden ook tot een tegenreactie, waarbij men stedenbouwkundige voorschriften gaat maken die na een tijd compleet onleesbaar worden. Hierbij geeft de spreker het voorbeeld van de ruimtelijke herinrichting van de ring rond Brussel. Dit GRUP, waarvan het ontwerp goedgekeurd is, ligt bij de minister. Voor het knooppunt van Sint-Stevens-Woluwe is er een grote lijst aan voorschriften voor de ringinfrastructuur. Bovendien heeft men daar ook een ellenlange lijst met voorschriften voor landschappelijke inpassing aan toegevoegd die in het kader van het plan-MER zouden moeten worden geregeld, zelfs voor plaatsen die ver weg liggen van het desbetreffende knooppunt. Volgens Filip De Preter is dit een manier van werken die juridisch misschien wel haalbaar is maar stedenbouwkundig geen meerwaarde oplevert. Daarom moeten volgens hem in dergelijke gevallen het 'waar' met het 'hoe' worden samengenomen.

De spreker stelt dat dit niet alleen onleesbare voorschriften oplevert maar ook verspilling van ruimte. In de planfase is het zo dat meer ruimte afgebakend wordt dan nodig. Een voorbeeld daarvan is de ruimtelijke buffering van bepaalde zaken zoals storende activiteiten. Er zijn heel wat manieren te bedenken om dat in te vullen, aldus de spreker. Zo zouden kantoren en de parking van het personeel aan de kant van de woningen gezet kunnen worden. Daarvoor moet de inrichting van het bedrijf gekend zijn wat op planniveau niet het geval is, waardoor er vaak een verloren restzone ontstaat.

#### 4.4. Conclusie

De spreker concludeert dat de beslissing om het 'waar' te koppelen aan het 'hoe' een meerwaarde kan bieden, niet alleen voor een snellere maar ook voor een betere besluitvorming. Hij wijst er ten slotte op dat de conceptnota dit aanhaalt maar dat het niet terug te vinden is in de memorie waar alleen gesproken wordt over een snellere besluitvorming. Dit vraagt volgens hem een betere uitwerking.

### 5. Toelichting door Robin Verbeke (Voka)

*Robin Verbeke*, adviseur Omgeving en Ruimtelijke Ordening bij Voka, gaat in op de invalshoek van de bedrijven en hun noden, en de reden waarom zij het instrument van het omgevingsbesluit steunen.

In het advies van de SARO hebben Voka en UNIZO allebei een minderheidsstandpunt ingenomen. De spreker benadrukt dat UNIZO en Voka nog steeds op dezelfde lijn zitten en verwijst hiervoor naar een eerder schrijven van UNIZO.

#### 5.1. Nieuw instrument van het omgevingsbesluit

Wat het omgevingsbesluit betreft is er al een aantal jaren over de voorbereiding gegaan. De spreker grijpt terug naar de conceptnota van februari 2022, die uiteindelijk tot een principiële goedkeuring van het ontwerp van decreet heeft geleid in juli 2023. Voka kan de doelstellingen ervan sterk onderschrijven, namelijk een versnelde realisatie van maatschappelijk relevante en welomlijnde projecten, die

ingaan op een herbestemming, in zeer algemene lijnen, en die ook ingaan op het vergunningskader zelf. Er wordt ook tegemoetgekomen aan het feit dat de vele afwijkingsbepalingen vaak tot een juridisch moeras leiden, en er wordt gezocht naar zo min mogelijk zonevreemdheid, om zekerheid en voorspelbaarheid te kunnen bieden.

Voka vindt ook flexibiliteit een goede zaak – ad-hocbeleid moet kunnen – maar ziet ook flexibiliteit in de context van vereenvoudiging en eenvormigheid. De omgevingsbesluiten kunnen en moeten echter ook rekening houden met het bredere ruimtelijke beleid.

Er liggen nu drie heel concrete zaken op tafel: omgevingsbesluiten voor de realisatie van ruimtelijke impulsprojecten, voor zonevreemde werken van algemeen belang, en ten slotte ook voor zonevreemde werken in verband met bedrijvigheid. Dat laatste ligt de spreker het nauwst aan het hart. Hij vindt dat het omgevingsbesluit niets meer is dan een aanvulling en vereenvoudiging ten opzichte van het bestaande instrument van de planologische attesten. Er kan nu wel sneller geschakeld worden en men kan veel beter projectgericht werken. Hij begrijpt niet goed waarom hij een aantal doemscenario's hoorde, omdat het enkel gaat over historisch aanwezige, hoofdzakelijk vergunde, zonevreemde bedrijven, die bovendien kunnen aantonen dat ze een aantal ruimtelijke-ontwikkelingsbehoeften hebben.

## 5.2. Noodzaak vanuit bedrijvigheid

Robin Verbeke bevestigt dat er in Vlaanderen vrijwel geen ruimte is voor ondernemingen. Vrijwel geen enkele provincie heeft nog een actief aanbod voor bedrijventerreinen en voor industriegebied, zo blijkt ook uit recente tabellen van VLAIO en uit de begeleidingstrajecten van VLAIO voor herlokaliseringen. Dat gebrek aan aanbod is problematisch, en Voka stuurt dan ook aan op een beter ruimtelijk rendement.

Planologische ingrepen vragen veel tijd. Eerst moet men de RUP-procedure doorlopen, en dan pas zijn vergunningsaanvragen mogelijk. Dat zijn heel intensieve trajecten, met een doorlooptijd van vier à vijf jaar voor een RUP-procedure. Het omgevingsbesluit speelt daarop in, door meteen naar de bestemming en naar de vergunning te gaan.

De spreker staat vervolgens stil bij de specifieke problematiek van de zonevreemde historische bedrijven. Dergelijke bedrijven zijn verweven met het ruimtelijk weefsel. Ze hebben ruimtelijke ontwikkelingsbehoeften, maar weten niet waarnaartoe. Een herlokalisering is vaak in de praktijk niet mogelijk. Voka kijkt ook vooruit naar de bouwshift van 2040. Vanuit beleidsmatig perspectief stelt het vast dat het omgevingsbesluit de bouwshift niet in de weg staat, maar er zelfs een bijdrage aan kan leveren. Het gaat hier over historische, hoofdzakelijk vergunde bedrijven, die deel uitmaken van het ruimtelijk weefsel. De omgevingsbesluiten bestendigen dat enkel. Ze kunnen projectmatig een bestaande situatie bestendigen.

In het kader van de zoektocht naar een nettonulgroei van ruimtebeslag ziet Voka vanuit de omgevingsbesluiten geen nood tot het aansnijden van ruimte voor bedrijvigheid. De beschikbare ruimte voor ondernemen is praktisch nihil. Er is ook geen nood meer aan herlokalisering die ruimte vraagt die er niet is, en in de praktijk ook weinig succesvol is, zelfs met begeleidingstrajecten. Dat is uiteraard een onderdeel van het streven naar een netto nul ruimtebeslag.

## 5.3. Voordelen omgevingsbesluit versus garanties

Robin Verbeke stelt dat zijn conclusie niet juridisch, maar beleidsmatig is, vanuit de specifieke noden van de bedrijvigheid. Hij is er wel van overtuigd dat er gezocht is naar een evenwicht tussen procedurele en inhoudelijke voordelen, versus een

aantal garanties die nog steeds van toepassing blijven. Het omgevingsbesluit is een flexibel instrument dat toelaat om op het terrein pragmatisch in te grijpen, met een kortere doorlooptijd, een verbeterde rechtszekerheid, een vermindering van zonevreemdheid, en een operationalisering van het principe van ruimtelijk rendement. Ook wordt de bouwshift er niet door gehypothekeerd en worden er herlokaliseringen en stopzettingen vermeden.

Anderzijds blijven er nog een aantal garanties van toepassing, zoals het MER en de passende beoordeling die nog steeds opgemaakt moet worden. Het is ook nog altijd de plannende overheid die op het einde van de rit de beslissing moet nemen.

De inspraak door het betrokken publiek vindt Voka positief. Er is een openbaar onderzoek, en in tegenstelling tot bij de RUP-procedures weet de derde-belanghebbende onmiddellijk waar hij aan toe is.

De spreker staat verder nog stil bij de ruimtelijke beleidsplannen, die nog steeds gelden als het beleidskader voor de omgevingsbesluiten. Daarvan mag worden afgeweken mits uitdrukkelijke motivering. Het verschil tussen de beleids- en structuurplannen vindt hij logisch. Dat de beleidsplannen nog steeds als kader gelden, begrijpt hij. De structuurplannen zijn inmiddels verouderd en hielden nog geen rekening met moderne ruimtelijke instrumenten en concepten, zoals ruimtelijk rendement.

Voor Robin Verbeke zijn de doemscenario's veraf. Er is een correcte afweging gebeurd tussen vereenvoudiging en flexibiliteit mits een aantal garanties gerealiseerd worden.

## **6. Toelichting door Erik Grietens (BBL)**

### **6.1. Omgevingsbesluit is loslaten van planning**

*Erik Grietens*, beleidsexpert Ruimte, Bond Beter Leefmilieu, heeft een probleem met het nieuwe omgevingsbesluit omdat men in essentie de ruimtelijke planning loslaat. Het zal mogelijk worden om via een vergunningsaanvraag de bestemming of het GRUP te wijzigen. Dat kan zelfs op vraag van een particulier. Voor BBL is dat een serieuze uitholling van het RUP: geen toelichtingsnota, geen integratie van het MER, geen planningsproces met startnota, geen opmaak door ruimtelijk planner, enkel typevoorschriften. Het RUP geeft/gaf uitvoering aan het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen of het oude structuurplan. Dat is niet meer het geval, de bestemmingswijziging via de vergunning kan afwijken van het beleidsplan.

### **6.2. Ruimtelijke staat van Vlaanderen is gevolg van gebrek aan planning**

De ruimtelijke staat van Vlaanderen is het gevolg van een gebrek aan planning. Er is versnippering, verspreide bebouwing, lintbebouwing enzovoort. Die zijn vaak het gevolg van vergunningsregels die afwijken van de planning. Vlaanderen is heel goed in plannen maken maar ze vervolgens helemaal niet uit te voeren. Hier is de oude opvulregel relevant: men kon in landbouwgebied bouwen tussen twee bestaande gebouwen. Er was zo'n 300 kilometer lintbebouwing ingetekend op de gewestplannen. Door de afwijkingmogelijkheden van de opvulregel is er meer dan 6000 kilometer lintbebouwing in Vlaanderen gekomen. Zonevreemde basisrechten zijn een ander voorbeeld van vergunningsregels die kunnen afwijken van de planning. Dat gaat men nu herhalen met het omgevingsbesluit.

De gevolgen zijn milieu- en natuurproblemen: de open ruimte en natuur komen onder druk, natuurgebieden zijn niet meer verbonden, de biodiversiteit gaat achteruit, het Vlaamse landschap wordt zo heel kwetsbaar voor de klimaatverandering. De lintbebouwing en zonevreemde activiteiten zijn daarvan mee de oorzaak. Er zijn weer toenemende files, de milieuvervuiling krijgt vrij spel, onder meer door



stikstof. De kosten voor nutsvoorzieningen blijven stijgen. Er is niet genoeg geld voor riolering en zo loopt Vlaanderen achter op de Europese doelstellingen voor waterkwaliteit. Het gebrek aan ruimtelijke planning is problematisch.

### 6.3. Stimulans zonevreemde ontwikkelingen

Het omgevingsbesluit is voor Erik Grietens weer een stimulans voor zonevreemde ontwikkelingen. Er is een zeer ruim toepassingsgebied voor zonevreemde bedrijven. Het gaat niet alleen over industriële activiteiten maar ook over kantoren, diensten en zelfs detailhandel. Er zijn te weinig randvoorwaarden. De verdere inname van de open ruimte wordt onvermijdelijk. Hij verwijst ook naar de resultaten van de taskforce bouwshift: het ruimtebeslag in de open ruimte is te groot, meer dan de helft ervan zit in de landbouwgebieden. Dat kan niet de bedoeling zijn. Wat met de bouwshift?

Erik Grietens wijst erop dat verschillende middenveldorganisaties – niet enkel milieu- en natuurverenigingen, maar ook landbouwverenigingen en de VRP – al regelmatig hebben opgeroepen om de zonevreemde mogelijkheden in landbouwgebied in te perken, terwijl die met het omgevingsbesluit worden uitgebreid. Dat is voor hem een stap in de verkeerde richting. Het maakt bijvoorbeeld ook dat startende landbouwers het moeilijk hebben om nog betaalbare gronden te vinden om een bedrijf op te starten.

### 6.4. Ruimtelijke uitvoeringsplannen

In de commissie zeggen veel partijen dat ruimtelijke uitvoeringsplannen te moeilijk zijn. Erik Grietens erkent dat de procedure verbeterd en vereenvoudigd kan worden, maar stelt toch vast dat heel veel gemeenten ruimtelijke uitvoeringsplannen blijven maken. Meer dan vijftig gemeenten hebben al ruimtelijke uitvoeringsplannen gemaakt voor zonevreemde bedrijven. Er zijn ook veel ruimtelijke uitvoeringsplannen voor kernversterkende projecten, om verdichtingsprojecten goed te begeleiden.

Volgens de spreker biedt het werken met ruimtelijke uitvoeringsplannen enorm veel voordelen ten opzichte van enkel via vergunningen te werken. Ze zorgen voor een goede inpassing van een project in zijn ruimere omgeving. In het versnipperde Vlaanderen is het niet zo dat een vergunning of besluit gaat om projecten die volledig op zich staan. Men zit altijd in een omgeving, en een project moet daarin passen.

Via ruimtelijke planning kan men zorgen voor een goede samenhang van diverse functies, bijvoorbeeld tussen een zonevreemd bedrijf en landbouw of natuur. Men kan de nodige randvoorwaarden opleggen, bijvoorbeeld rond mobiliteit. Dit kan men volgens Erik Grietens niet degelijk regelen in een vergunning. Hij hecht ook veel belang aan het participatief proces, zodat men tot een gedragen ruimtelijk plan kan komen. Het resultaat zal met een ruimtelijk plan robuuster en rechtszekerder zijn dan via een vergunning.

Ruimtelijke planning vraagt om personeel en om een investering, maar het zorgt op langere termijn voor betere resultaten, zo stelt Erik Grietens. Voor het gebrek aan personeel ziet hij oplossingen in het werken met intergemeentelijke samenwerkingen met professionele ruimtelijke planners. Er wordt ook veel gewerkt met kwaliteitskamers.

### 6.5. Planning staat ten dienste van het algemeen belang

Ruimtelijke planning moet ten dienste staan van het algemeen belang, stelt Erik Grietens. Vaak is er een tegenstelling tussen algemeen en privaat belang. De VCRO omschrijft het doel van de wetgeving rond ruimtelijke ordening als het maken van een ruimtelijke afweging tussen maatschappelijke activiteiten en ruimtelijke

kwaliteit. Zo'n afweging kan men niet maken op basis van een vergunningsaanvraag voor één enkel project.

In het verleden heeft men geregeld moeten vaststellen dat het vergunningsbeleid de planning niet volgt, bijvoorbeeld met de gewestplannen en met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, dat werk zou maken van een open en stedelijk Vlaanderen. Het omgekeerde is echter gebeurd: men bleef open ruimte innemen, verkavelen, bebouwen. Het inzetten op stedelijke gebieden is lang moeilijk gelopen, maar evolueert in de goede richting.

Het omgevingsbesluit voorziet in de mogelijkheid dat een vergunningsaanvraag samen met een bestemmingswijziging van het gewestplan wordt aangevraagd door een private partij. Erik Grietens vreest dat dit het gevaar voor vriendjespolitiek en politiek dienstbetoon doet toenemen. De rechtspraak stelt ook dat het niet kan dat een private partij betaalt voor de opmaak van een RUP. Erik Grietens vraagt zich af hoe men daarmee zal omgaan.

#### 6.6. Inspraak en beroep

BBL hecht veel belang aan inspraak en beroep, maar doordat er geen startnota en dus ook geen voortraject meer is, zoals bij een ruimtelijk uitvoeringsplan, valt voor Erik Grietens het belangrijkste deel van het inspraakproces weg. In de fase van de startnota, waarop nog niet alles in detail is vastgelegd maar enkel de grote lijnen worden uitgezet, krijgt men een echt maatschappelijk debat. In de plaats komt een formeel openbaar onderzoek, waarbij enkel formele juridische bezwaren kunnen worden ingediend, en advocaten worden ingeschakeld, en dat voor projecten die altijd gevoelig zullen liggen. Uitbreidingen van zonevreemde bedrijven of verdichtingsprojecten zullen altijd tot debat leiden, maar dat zal veel moeilijker worden op basis van een formeel openbaar onderzoek.

Erik Grietens sluit zich aan bij de VVP wat beroepsmogelijkheden betreft: er is geen beroepsmogelijkheid bij de hogere overheid. Dat zal ervoor zorgen dat er meer procedures worden opgestart bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Dat is de plek waar veel vertragingen zitten, en dus is het de vraag of het omgevingsbesluit zal zorgen voor een snellere toekenning van vergunningen, of net tot meer vertragingen leiden. Het antwoord lijkt de spreker wel duidelijk.

### 7. Toelichting door Robin De Ridder (VRP)

*Robin De Ridder*, stafmedewerker van de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning, sluit zich volledig aan bij de kritiek op het voorontwerp van decreet. Hij gaat in op de motieven van het ontwerp. Er wordt een juiste probleemanalyse gemaakt, namelijk dat er problemen zijn met hoe vlot, efficiënt en kwalitatief er vergund wordt in Vlaanderen, maar de voorgestelde oplossingen maken het alleen maar erger.

#### 7.1. Waarom ruimtelijke ordening?

In het voorontwerp van decreet zit een zeker wantrouwen tegenover ruimtelijke planning. Robin De Ridder legt nog eens uit waarom ruimtelijke planning bestaat en wat het belang ervan is. Vlaanderen is klein maar dynamisch. Men gaat voortdurend op zoek naar ruimte om zijn activiteiten uit te oefenen. Sommige activiteiten kunnen elkaar gaan hinderen en dan ontstaan er conflicten. Met planning wil men die activiteiten verzoenen op de beperkte oppervlakte die er is. Een goed gevoerd planningsbeleid biedt duidelijkheid en rechtszekerheid. Het is voor iedere initiatiefnemer, bouwheer, bedrijf duidelijk wat waar kan en waarom.

In een ideale wereld gebeurt dat van een heel abstract naar een heel concreet niveau. Er wordt een toekomstvisie uitgezet die echt toekomstbestendig is. Dat

kan een beleidsplan zijn of iets anders. Daarna wordt de visie concreet gemaakt en omgezet in instrumenten. Via vergunningen wordt toegelaten wat binnen de instrumenten, en dus binnen de toekomstvisie, past. Zo staan de private belangen niet tegenover het algemeen belang, maar dragen ze bij aan de realisatie ervan. Het opmaken van een toekomstvisie en instrumenten kost tijd, energie en personeelsinzet in een continu proces, maar zorgt voor gedragenheid en duurzaamheid.

In de praktijk lijdt het Vlaamse beleid echter aan bijziendheid. Zoals ook blijkt uit het rapport van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, wordt in het Vlaamse omgevingsbeleid gekozen voor kortetermijnoplossingen en ad-hocbeslissingen. Dit voorontwerp van decreet en de memorie van toelichting erbij vormen voor de VRP de perfecte illustratie bij deze trend.

## 7.2. Uitgangspunten

Het oorspronkelijke idee van een omgevingsbesluit was om dat toe te voegen als een accessoire bij een RUP. In de stroomlijning van het RUP zou het leiden tot een snellere realiseerbaarheid. In het voorliggende voorontwerp is die logica echter volledig omgekeerd. Het bestemmingsplan wordt gezien als een accessoire bij de vergunningsaanvraag. In de memorie van toelichting staat dat dat komt doordat het opmaken van bestemmingsplannen te veel tijd in beslag neemt om werkbaar te zijn in een "projectgedreven realiteit". Robin De Ridder stelt dat de duur van de opmaak van een plan relatief is, en vooral afhangt van de mentaliteit van de opsteller; als het dient om een concreet project op korte termijn te realiseren zal elke duurtijd te lang aanvoelen, terwijl dat veel minder een probleem vormt wanneer voor lange termijn wordt gepland. De VRP vindt het duidelijk geen goed idee om een bestemmingsplan als deel van een vergunningsprocedure te bekijken.

Vlaanderen heeft een historisch probleem van projectgedreven planning. Dat heeft ertoe geleid dat het grondgebied bezaaid ligt met oude verkavelingen, RUP's en BPA's die wenselijke innovatie in de weg staan. De spreker geeft een voorbeeld van hoe het anders kan: Oostrozebeke heeft alle oude planningsinstrumenten op zijn grondgebied afgeschaft om ze te vervangen door één toekomstgericht, coherent en flexibel RUP. Daar is echt sprake van een visie.

Het voorontwerp van decreet zet de traditie van te veel en te ver doorgedreven afwijkingsregels voort. Er wordt beweerd dat die afwijkingsmogelijkheden waren ingegeven door problemen met de bestemmingsplannen, maar uit onderzoek van de KU Leuven blijkt heel duidelijk dat die afwijkingsregelgeving in feite tot stand is gekomen door zeer korte lijnen tussen private initiatiefnemers en lokale, Vlaamse en federale overheden. Die schijn van bediening gaat blijven hangen over alles wat via de omgevingsbesluiten beslist wordt.

Waar het voorontwerp van decreet eigenlijk een oplossing voor wil bieden is het idee dat het te moeilijk is om in Vlaanderen nog iets te realiseren, om een kernverdichtingsproject toe te laten, om zaken van algemeen belang te vergunnen en om zonevreemde bedrijven te laten uitbreiden. Als oplossing worden dan nog verdergaande uitzonderingsregels voorgesteld, terwijl die net een deel van het probleem zijn. Ze hebben ertoe geleid dat heel het land op een ongeplande manier is volgebouwd, en net dat is waarom er nergens meer iets mogelijk lijkt. Toekomstgerichte planning is zeker een deel van de oplossing. Het voorontwerp van decreet geeft het omgekeerde aan: het lijkt alsof alles kan. Dat werd in deze hoorzitting al meermaals tegengesproken. Er zijn wel degelijk sectorale vereisten, milieuvorwaarden en natuurlijke grenzen, die ertoe zullen leiden dat niet alles overal kan. Robin De Ridder vindt het heel schadelijk dat dit voorontwerp de illusie geeft dat dat wel zo is. Deze illusie organiseren vanuit de overheid is misleidend voor de burger, die de "nee" die de overheid niet durft uitspreken, dan maar achteraf zal krijgen van een rechter. De VRP vreest dat het planningsbeleid voor de rechtbank vorm gaat krijgen, casus per casus.

### 7.3. Aanbevelingen

Een zorgvuldige overheid kijkt vooruit. De tekortkomingen van het beleid komen voort uit een gebrek aan planning en een teveel aan afwijkingsregels, en niet omgekeerd. Het omgevingsbesluit doet het omgekeerde van het zorgvuldigheidsbeginsel. Visies en kaders, die via een uitgebreid participatietraject zijn opgesteld, worden zomaar overschreven door private belangen. Dit kan leiden tot een verlies aan vertrouwen in de overheid en een verlies aan duidelijkheid voor initiatiefnemers. Robin De Ridder heeft het bewust niet gehad over details van het voorontwerp, omdat de VRP het fundamenteel oneens is met het voorontwerp. De VRP vraagt om het voorontwerp te vergeten en vooral te werken aan het doel, namelijk sterke beleidsplanning en visies. Daarbij is nood aan een versterking van de lokale besturen zodat die in partnerschap met het gewest aan de realisatie van die visie kunnen werken. Men kan in tweede orde werken aan de middelen, bijvoorbeeld door bestaande instrumenten te optimaliseren, maar vooral door ze juist te gaan gebruiken. Als een simpel RUP juist wordt ingezet, kan het grote effecten genereren. Tot slot pleit de spreker ervoor zoveel mogelijk afwijkingsbepalingen te schrappen.

## II. Vragen van de commissieleden

### 1. Tussenkomst van Mieke Schauvliege

*Mieke Schauvliege* stelt vast dat zij van zo goed als alle sprekers, zeker van de vertegenwoordigers van de VRP en BBL, heeft gehoord dat wat nu op tafel ligt niet voldoende is en het vooropgestelde doel niet zal bereiken. Iedereen lijkt het erover eens dat men kwaliteitsvoller wil plannen en sneller wil vergunnen. Mieke Schauvliege vraagt de sprekers wat volgens hen het instrument zou kunnen zijn om een sneller en kwaliteitsvoller plannings- en vergunningsbeleid te realiseren mochten zij van scratch af kunnen herbeginnen. Zij vindt dat er nu gewoon een nieuwe laag op wordt gelegd, die het geheel nog complexer maakt.

Er is nu al maanden gediscussieerd over de bouwshift. Hoe draagt het omgevingsbesluit bij tot het realiseren daarvan? Nagenoeg alle sprekers zeggen dat veeleer het omgekeerde waar zal zijn. Dat is een vraag voor alle sprekers, zeker voor die van Voka, dat uitdrukkelijk de bouwshift wil realiseren. Mieke Schauvliege vindt nergens een soort van planologische ruil.

Mieke Schauvliege vraagt zich ook af hoe de ruimtelijke compensatie in de praktijk moet worden gebracht in relatie met het omgevingsbesluit.

Vijftig gemeenten hebben RUP's opgemaakt om projecten te kunnen realiseren. Waren dat dan allemaal domme beslissingen? Die gemeenten worden nu gestraft, of hebben minstens tijd verloren. Ze hadden beter op het omgevingsbesluit ingezet.

Men had het ook over een betere besluitvorming. Dat stond in de conceptnota en in de uitgangspunten. Maar het is niet terug te vinden in het omgevingsbesluit, vindt Mieke Schauvliege. Wat moet er dan wel worden vooropgesteld om de kwaliteit te bereiken?

Pieter-Jan Defoort had het over tijdrovende RUP's en problematische gewestplannen. Mieke Schauvliege vraagt of het niet zinvoller is om aanpassingen te doen aan de manier waarop de RUP's worden opgemaakt dan om het nieuwe instrument omgevingsbesluit te ontwikkelen.

Ze vraagt wat de juridische robuustheid is van het omgevingsbesluit. De beperkte milieugebruiksruimte wordt nog meer ingeperkt. Hoe zeker zijn de vertegenwoordigers van de bedrijven dat dit instrument, dat opnieuw een uitzonderingsregel is en een

poging om te versnellen zonder draagvlak, juridisch robuust zal zijn? Dat lijkt Mieke Schauvliege een van de grootste uitdagingen voor Vlaanderen: ervoor zorgen dat er robuust kan worden vergund. Uit wat zij heeft gehoord, leidt zij af dat die juridische robuustheid niet kan worden gegarandeerd.

Volgens Voka is het omgevingsbesluit niet meer dan een aanvulling op het planologisch attest, heeft Mieke Schauvliege gehoord. Maar waarom moet er dan een omgevingsbesluit in het leven worden geroepen? Kan men dan niet beter inzetten op een verbetering van dat planologisch attest? Is het omgevingsbesluit überhaupt nodig? Kunnen de doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen niet worden bereikt en inspelen op de behoeften van onder andere de industrie zonder een nieuw instrument te realiseren en met een vereenvoudiging van de bestaande instrumenten?

## 2. Tussenkomst van Bruno Tobbac

*Bruno Tobbac* concludeert na de uiteenzettingen dat de economische robuustheid van de advocatuur met deze voorstellen gegarandeerd is, maar hij betwijfelt of Vlaanderen daar economisch en maatschappelijk beter van zal worden. De discussies over ruimtelijke bestemmingen zijn er alleen maar onzekerder en polariserender op geworden. Het aantal rechtszaken neemt niet af. De rechtszekerheid neemt niet toe. Hoe meer achterpoortjes en koterijen er worden gebouwd, hoe moeilijker het wordt om daar ooit een voorspelbare consensus over te krijgen.

De meeste sprekers lijken het volgens Bruno Tobbac eens over de probleemstelling: er is in Vlaanderen inderdaad een gigantische erfzonde. Men sleurt eeuwigdurende ingeleurde bestemmingen met zich mee, die niet zijn aangepast aan de zeer snel evoluerende maatschappelijke realiteit. Bruno Tobbac vindt het opmerkelijk dat men dan altijd verwijst naar de structuurplannen. Die zijn inderdaad oud, maar de bestemmingen op de gewestplannen zijn in de meeste gevallen nog veel ouder. Het zou misschien beter zijn om daar een oplossing voor te vinden, suggereert Bruno Tobbac. Sommige inderdaad oude structuurplannen zouden uitvoerbaar zijn als men niet zou sukkel met nog veel oudere gewestplanbestemmingen, die niet kunnen worden gewijzigd. Bruno Tobbac vraagt aan alle sprekers of het hun niet opvalt dat men krampachtig zoekt naar binnenweggetjes en afkortingen en oplossingen, in plaats van eens een grondig voorstel te doen om het probleem echt aan te pakken. Vlaanderen is bij zijn weten het enige land ter wereld met dat soort van eeuwigdurende bestemmingen. Dat leidt tot onvoorstelbare maatschappelijke problemen. Hoewel het Grondwettelijk Hof al meermaals heeft gezegd dat er geen enkele reden is om dat te blijven garanderen, blijft men oplossingen zoeken die op den duur niemand nog begrijpt en waarin geen enkele burger nog vertrouwen heeft. Het gevolg is dat iedereen tegen alles in beroep zal gaan. Dat is volgens Bruno Tobbac geen oplossing op de lange termijn voor het maatschappelijke draagvlak, de consensus en de rechtszekerheid. Heeft iemand een idee om dit eens ten gronde aan te pakken in plaats van de zoveelste koterij op te trekken, die dan ook nog eens op maat van een aantal betrokkenen zal zijn en daardoor opnieuw weezin en weerstand zal oproepen?

Bruno Tobbac heeft voor Voka de vraag of de uitzonderingsmogelijkheden voor zonevreemde bedrijven beschouwd moeten worden als een algemene regularisatiemogelijkheid voor fouten uit het verleden.

De situaties om een omgevingsbesluit op te stellen zijn beperkt tot economische bestemmingen. Wat volgens het parlementslid ontbreekt, is bijvoorbeeld de mogelijkheid om voor eigenaars van biologisch waardevolle gebieden dit via een omgevingsbesluit en een RUP te laten veranderen in een natuurreservaat.

Tot slot deelt Bruno Tobbac de algemene teneur niet dat een efficiënte ruimtelijke ordening via de bestaande wetgeving en RUP's zeer moeilijk is. Hij verwijst naar

de ruimtelijke ontwikkeling van Leuven, waar twintig jaar geleden via ruimtelijke uitvoeringsplannen met succes een heuse ruimtelijke transformatie is gestart. Hij benadrukt wel dat de overheid de regie in handen moet houden en niet mag vervallen in dienstbetoon.

### **3. Tussenkomst van Stijn De Roo**

*Stijn De Roo* heeft drie algemene vragen. Een eerste vraag is of het huidige voorontwerp van het omgevingsbesluit verenigbaar is met de Europese verplichtingen, in het bijzonder de Milieurichtlijn en het Verdrag van Aarhus.

De tweede vraag betreft de kritiek van sommigen op de ruimtelijke impulsprojecten. Deze worden in het voorontwerp beperkt tot werken van algemeen belang en bedrijvigheid. Het parlementslid vraagt zich af of een grotere beperking van het toepassingsgebied deze kritiek eventueel kan ondervangen.

Tot slot vraagt *Stijn De Roo* of een omgevingsbesluit zin heeft zolang er geen beleidskaders zijn goedgekeurd.

### **4. Tussenkomst van Inez De Coninck**

*Inez De Coninck* stelt vooreerst vast dat iedereen de probleemstelling van de huidige ruimtelijke planning in Vlaanderen deelt, maar dat de meningen over het voorgestelde omgevingsbesluit verdeeld zijn.

Het parlementslid vraagt aan de juristen of er onoverkomelijke juridische bezwaren zijn in dit voorontwerp, en verwijst ook naar de vraag van *Stijn De Roo* hierover.

In het huidige voorontwerp ontbreekt een regeling rond ruimtelijke compensaties, daar waar dit bij de RUP's wel geregeld was. Kan dat nog worden geredimeerd?

Het parlementslid geeft vervolgens het voorbeeld van een gemeente die voor de bouw van een gemeentelijke sportinfrastructuur gronden met een agrarische bestemming wil aansnijden. Ze vraagt zich af of dit via het omgevingsbesluit kan aangepakt worden en of dit onder het algemeen belang kan vallen. Ook stelt zich volgens de spreker de vraag welke overheid zich hierover moet uitspreken. Een recent arrest stelt namelijk dat een gemeente haar eigen dossiers niet kan vergunnen.

Op de opmerking van *Bruno Tobback* over de koterijen repliceert *Inez De Coninck* dat dit inderdaad ad-hocoplossingen voor projecten zijn, maar dat de vele afwijkingsmogelijkheden die er nu zijn in de wetgeving via vergunningen misschien minder robuust zijn. Via het omgevingsbesluit zal een afwijking worden toegestaan aan de hand van een concreet project. Dat lijkt haar beter onderbouwd. Wat is de mening van de genodigden daarover? Hebben ze weet van concrete cases die beter zouden kunnen opgelost worden via dit nieuwe instrument?

### **5. Tussenkomst van Leo Pieters**

*Leo Pieters* vindt dat men met deze bijzondere oplossing de burger enigszins buitenspel zet. Het administratief beroep moet wijken. Is dat er niet veeleer bij een procedurefout bij de lokale besturen? Wat dan als er een fout gebeurt bij de lokale besturen, terwijl zij zelf vragende partij en de vergunnende partij zijn?

Zonevreemde ontwikkeling staat ten opzichte van visie. Als men een visie heeft, weet men ook hoeveel terreinen men nog heeft. Als men aan zonevreemde ontwikkeling wil doen, moet men ook weten welke oppervlakte men wil innemen, en niet telkens weer nieuwe oppervlakte. In verband met de procedures wordt gewag gemaakt van drie, vier, vijf jaar, maar dit zou jaarlijks gaan over een oppervlakte

ter grootte van Aarschot. Waar gaat dat dan komen? In welke mate blijft men dan aan zonevreemde ontwikkeling doen? Het systeem van inbreiding kan wel worden geoptimaliseerd, maar is niet oneindig. Is de visie dus niet belangrijker dan deze uitzonderlijke mogelijkheid die men creëert? Als men puur projectmatig gaat werken, zit men weer in de zonevreemde ontwikkeling. In welke mate moet men blijven proberen die projecten goed te keuren? De lokale overheid is dan ook de vergunning-verlener, maar heeft ook contacten met projectontwikkelaars. Hoe wordt gegarandeerd dat de open ruimte wordt bewaard? Men heeft het altijd over rechtszekerheid, maar is die er wel?

## 6. Tussenkomst van Steven Coenegrachts

*Steven Coenegrachts* sluit zich aan bij de vraag van Stijn De Roo over de noodzaak om de beleidskaders af te werken alvorens een dergelijk instrument in te voeren. Iedereen wil snellere procedures om projecten te kunnen realiseren, maar in ruimtelijke planning zal elke wachttijd altijd als te lang worden beschouwd. Met dit besluit stelt de regering een neventraject voor. Zijn ervaring tot nu toe is dat streven naar kortere RUP- en MER-procedures ertoe leidt dat dit alles meestal nog wat langer duurt. Wat menen de genodigden dat er concreet kan veranderen om dit in te korten, met respect voor de betrokkenheid en de inspraak van de burger? Zelfs als men positief staat tegenover het voorliggende voorontwerp, dan nog moet worden gezocht naar betere manieren om met RUP's om te gaan. Vandaag is daar nog geen afdoend antwoord op, constateert de spreker.

Van Isabelle Larmuseau wil de spreker weten waarom zij zo sterk het economische aspect van artikel 1.1.4 van de VCRO heeft beklemtoond. Het economische is immers maar een deel van de opsomming: "Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit." Hij leest het artikel anders, namelijk veeleer als een vrij brede afweging van maatschappelijke belangen, waarvan het economische element er een is. Hij komt ook terug op het voorbeeld van Bruno Tobback over het natuurgebied, waarbij die dezelfde economische lezing hanteert. Voor impulsprojecten wordt immers verwezen naar artikel 1.1.4, waarin ook milieudoelstellingen beschreven staan. Het voorontwerp van decreet is voor hem dus niet alleen een bedrijfseconomisch instrument.

## III. Antwoorden van de sprekers

### 1. Antwoorden door Xavier Buijs (VVSG) en Mark Cromheecke (VVP)

Voor *Xavier Buijs* en de VVSG is vooral een goed voortraject de oplossing om de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen te versnellen. In de formele procedure zal er weinig tijdswinst te boeken vallen, maar dat de opmaak van RUP's vaak zo lang duurt, is deels te wijten aan het gebrek aan draagvlak dat wél kan ontstaan tijdens het voortraject. Als besturen mee zorgen voor dat draagvlak, kan een RUP relatief snel worden opgemaakt. Het omgevingsbesluit is inderdaad opnieuw een uitzonderingsbepaling, en net die bepalingen maken dat er minder planmatig kan worden gewerkt. De spreker erkent wel dat ook heel wat gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen hopeloos verouderd zijn en dat lokale besturen een inspanningsverplichting hebben om die regelgeving up-to-date te houden of te maken, maar hij vreest dat dit instrument, waarmee weer mogelijkheden worden gegeven aan derden, weer zal afleiden van het uitwerken van een langetermijnvisie, van actuele ruimtelijke plannen omdat men altijd de individuele aanvrager achterna moet lopen.

Dan was er de vraag of er niet moet worden gewacht op de beleidskaders. De vraag is: over welk beleidskader heeft men het dan: het Vlaamse beleidskader of de lokale beleidskaders? Er zijn nog maar weinig gemeenten met een beleidskader,

en Vlaanderen staat op dat vlak ook nog nergens. Het is ook nooit per se de bedoeling dat alle gemeenten over alle thema's een beleidskader uitwerken. En ook: er staat al in de voorliggende ontwerpregelgeving dat van de beleidskaders kan worden afgeweken, wat niet motiverend is voor een bestuur er een op te maken.

*Mark Cromheecke* wijst op een slingerbeweging. Vóór de wet van 1962 was er geen algemene vergunningsplicht. Dit was ad hoc. Hier en daar was er een vergunningsplicht, en een BPA. In de jaren 70 waren er de gewestplannen. In de jaren 90 waren er heel veel herzieningen van de wet van 1962. In 1999 was er uiteindelijk het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, waardoor voor het eerst beleidsplanning in Vlaanderen werd geïntroduceerd. De gewestplannen waren immers niet beleidsmatig gedreven. Vervolgens zijn er heel wat wijzigingen geweest. Vandaag is er sprake van een zakboekje Ruimtelijke Ordening van 1300 bladzijden, een zeer complex gegeven. Dat komt omdat het planningsbeleid een ander beleid is dan het vergunningenbeleid. Overdreven gesteld: met het vergunningenbeleid heeft men planning voor een groot stuk opzijgeschoven. Door de voornoemde slingerbeweging is men terug naar af: de planning moet de vergunningen volgen. Het ruimtelijk beleid dreigt dan louter ad-hocbeleid te worden wat niet gemonitord en bijgestuurd kan worden in het kader van de bouwshift en de planologische compensatie. Beleidsplanning is dus absoluut nodig, met een strategische visie die verder wordt ingevuld in beleidskaders voor de middellange termijn. Dat zal niet gemakkelijk worden, maar door alle uitzonderingen en instrumenten is alles bijzonder complex geworden en ontstaat er een dynamiek waarbij er continu in nieuwe uitzonderingen wordt voorzien. De spreker vindt dus dat men kritisch door die uitzonderingen moet gaan. Persoonlijk vindt hij dat de gewestplannen op de schop moeten, want dat is een verouderd systeem en een bron van veel problemen.

Mark Cromheecke vindt niet dat het omgevingsbesluit moet worden uitgebreid. Het is immers een uitzonderingsmaatregel. In de memorie van toelichting wordt eigenlijk continu kritiek gegeven op het voorontwerp van decreet zelf. Dan is het beter het voorontwerp van decreet aan te passen aan die kritiek, in plaats van een uitzonderingsregeling te geven. Door alle verschillende procedures en soorten ingangen is het ook bijzonder moeilijk voor de gemeentelijke en provinciale ambtenaren om door de bomen het bos te zien. Ook kan het gelijkheidsbeginsel in het gedrang komen. Zo zal iemand die op een industrieterrein wil uitbreiden, waarbij er dus sprake is van zone-eigen bedrijvigheid, maar op een stedenbouwkundig voorschrift botst, een RUP moeten hebben om dat voorschrift planmatig te laten wijzigen, terwijl men bij zonevreemdheid wel van het omgevingsbesluit zal kunnen gebruikmaken.

De spreker vindt het voorbeeld van het zwembad een mooi voorbeeld. Is dat een groot zwembad, dan is dat klasse 1 en zal het de provincie zijn die dat planmatig zal moeten maken. Zijn kritiek is dat men het ruimtelijke aspect klakkeloos gelijkstelt met de milieuhygiënische elementen. Men heeft de bevoegdheidsverdeling daarop geënt.

De spreker wijst ten slotte op de filterende werking die het administratief beroep heeft bij de toegang naar de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Bij een administratief beroep is de drempel ook veel lager. Bovendien gaat het niet alleen over wetmatige onregelmatigheden, maar ook over het kunnen maken van een opportuniteitsbeoordeling, zij het dat hij op dat punt in strijd is met wat de VVSG heeft gezegd. Door de devolutive werking van het administratief beroep kan er ook onmiddellijk een beslissing worden genomen. Als de Raad voor Vergunningsbetwistingen een negatieve beslissing neemt, dan is dat een vernietiging en is het terug naar af. Bij de evaluatie van het omgevingsberoep vonden alle partijen dat het administratief beroep zijn waarde heeft. Dat werd ook uitdrukkelijk gezegd in de memorie van toelichting. Het is dan ook verwonderlijk dat er in het omgevingsbesluit sprake is van een eerste en enige aanleg.



De drijfveer van de wetgeving rond complexe projecten en de commissie-Berx en de commissie-Sauwens was de vaststelling dat de participatie en betrokkenheid van de burger in eerste instantie veel sterker moeten worden gemaakt. Dat komt vandaag nog veel meer tot uiting. Men moet absoluut ook naast de ambtelijke tekentafel naar de burger gaan, zodat men niet alleen de technische wijsheid, maar ook de concrete omgevingswijsheid van die burger heeft. Dat komt te weinig aan bod in het voorontwerp.

## 2. Antwoorden door Isabelle Larmuseau

*Isabelle Larmuseau* schuift de complexeprojectenprocedure naar voren. De spreker heeft deze procedure altijd aangeprezen voor de realisatie van een bouwshift op een gemeentelijk grondgebied.

Verder zou de ruimtelijke planning moeten evolueren naar een omgevingsplanning, die bepaald wordt door milieukwaliteitsnormen. In geval van overschrijding van milieukwaliteitsnormen, moet hieraan een actieprogramma worden gekoppeld.

Is er een mogelijke strijdigheid met de Europese milieurichtlijnen? Op het moment dat men het omgevingsbesluit laat voorafgaan door milieueffectenbeoordelingen, zal men snel vaststellen dat er geen wettig omgevingsbesluit kan worden verleend. Het omgevingsbesluit voorstellen als een oplossing voor disfuncties op het vlak van ruimtelijke planning is dan ook desinformatie: als men de milieuregelgeving correct toepast, zal men maar heel weinig omgevingsbesluiten kunnen verlenen.

Gelet op de schending van het gelijkheidsbeginsel, onder meer in relatie tot zonevreemde bedrijven, zou een beperking van het toepassingsgebied, in eerste instantie tot ruimtelijke impulsprojecten, al een stap in de goede richting kunnen zijn.

In de memorie van toelichting wordt artikel 1.1.4 van de VCRO onjuist aangevoerd als een argument om het standstillbeginsel onderuit te halen. Het standstillbeginsel staat ingeschreven in het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) en heeft in Vlaanderen juridische draagwijdte. Het standstillbeginsel hangt in essentie samen met milieukwaliteitsnormen, die overwegend Europeesrechtelijk zijn bepaald. Wanneer milieukwaliteitsnormen overschreden worden – wat op meerdere plaatsen in Vlaanderen het geval is – is er een probleem. Zelfs als men het beter doet dan de milieukwaliteitsnormen, is er door het verbod van normopvulling geen extra gebruiksruimte om uit te delen.

## 3. Antwoorden door Pieter-Jan Defoort

*Pieter-Jan Defoort* haalt het verouderde karakter van de gewestplannen aan, maar ook heel wat gemeentelijke RUP's zijn van in het begin geschreven alsof het BPA's waren, terwijl de decreetgever uitdrukkelijk af wilde van de gedetailleerde RUP's. Planning is dus niet altijd de oplossing, omdat die soms verkeerd ingezet wordt. Kan men die afschaffen? De spreker vreest dat als men dat wil doen door middel van een decreet, men stoot op het Grondwettelijk Hof omdat dat het standstill- en gelijkheidsbeginsel altijd toetst aan de doelstellingen. Men zal niet één doelstelling hebben om alle gewestplannen af te schaffen. Men zal de natuurgebieden, de valleigebieden niet afschaffen. Men moet dan al een keuze maken in welke men zal afschaffen of niet. Men kan niet in één beweging het verleden repareren. Men moet verder doen met de situatie waar men in zit.

Pieter-Jan Defoort betreurt dat een aantal mensen veel dingen op één hoop vegen en dat er onvoldoende oog is voor nuance. In de teksten ziet hij minstens drie nuances; zo is er een apart omgevingsbesluit voor impulsprojecten, voor algemeen belang en voor bedrijven en gaat het telkens om totaal andere doelstellingen en insteken die ook op een totaal andere manier worden gemotiveerd. Hij is het eens met Isabelle Larmuseau dat als er één moet overblijven, het dat voor impulsprojecten moet zijn.

Werken van algemeen belang lijken Pieter-Jan Defoort vooral iets waarover de overheid zich heel goed moet beraden in het Vlaams Parlement. Zijn mening is dat er soms snel en efficiënt ingespeeld moet kunnen worden op acute vragen van algemeen belang, zoals bufferbekkens en infrastructuurwerken. Als er in dat geval eerst een planningsproject van vier of zes jaar doorlopen moet worden, dan komt dat niet tegemoet aan die doelstelling. Er is al een afwijkingsregeling; alleen zijn er drie categorieën en is er voor de derde en zwaarste categorie een projectvergadering enzovoort nodig. Dat is een beleidskeuze.

Hij stelt vast dat er voor bedrijven zoiets bestaat als een planologisch attest en datgene dat op tafel ligt, leunt daar vrij dicht bij aan. Alleen heft het de zonevreemdheid op en is het enkel voor kortetermijnbehoeften. Daar ziet hij niet veel graten in. De vraag is vooral of er niet te veel overlap is en of er voor een van de twee gekozen moet worden.

Ruimtelijke planning is niet voor elke doelstelling het geëigende instrument. Het zou interessant zijn om aan de hand van een doctoraatsthesis te kijken naar kwaliteitsvolle projecten in Vlaanderen en in welke mate ruimtelijke planning daaraan heeft bijgedragen. Een draagvlak voor overleg wordt niet gecreëerd door het maken van regels, maar door als verstandig projectontwikkelaar en/of gemeentebestuur de buurt samen te brengen. Daarbovenop heeft overtuigen weinig zin als er iemand principieel tegen is.

Pieter-Jan Defoort verwijst naar de volgens hem terechte opmerking van Mieke Schauvliege dat het RUP vlotter moet verlopen. In Vlaanderen heeft de burger geen initiatiefrecht om een bestemmingsplan te laten wijzigen. In Nederland daarentegen kan iemand aan de overheid vragen om in gesprek te gaan over de vraag of een bestemmingswijziging al dan niet aan de orde is. Als dat principieel in orde is, kan een particulier, en dus niet de overheid, het bestemmingsplan opmaken. Na het indienen van het plan volgt er een openbaar onderzoek en wordt er beslist over het plan. Zodra dat plan definitief is, wordt de vergunning verleend. Dit alles duurt zes maanden tot een jaar, exclusief de vergunning. Dit staat in schril contrast met Vlaanderen, waar het fundamentele probleem is dat alles stilstaat door de lange duurtijd en de planlast die zo groot is dat gemeentes er niet meer aan willen beginnen. Volgens de spreker moet het proces dus sneller gaan.

In de VCRO staan twee alternatieven. Artikel 7.4.4/1 van de VCRO voorziet al in een vereenvoudigde procedure om BPA's te wijzigen, waardoor de duurtijd ongeveer zes maanden is. Jammer genoeg heeft de decreetgever dat opgeladen met talrijke voorwaarden die de doelstelling in de weg staan. Het beoogt ruimtelijk rendement, maar door de vele voorwaarden wordt het amper gebruikt. Dit ontvetten resulteert volgens de spreker in een goed alternatief. Ook in het artikel 4.4.9/1 van de VCRO, vijftien jaar oude BPA's, staan voorwaarden die de doelstelling in de weg staan. Het staat niet in de wet, maar het departement en de Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben eraan toegevoegd dat het project ook moet voldoen aan het onderliggende gewestplan, wat volgens de spreker absurd is.

Hij gaat in op de vraag van Mieke Schauvliege over hoe dit bijdraagt aan de bouwshift. De bouwshift bestaat uit twee componenten, namelijk het beschermen van de open ruimte en het verdichten van ruimtelijk rendement binnen bestemd gebied. Die open ruimte is te verwezenlijken met planning, door te schrappen en te herbestemmen naar open ruimte of met het decreet Woonreservegebieden. Daarentegen kunnen plannen de snelle transformatie van de ruimte niet stimuleren, doordat dat planproces te lang duurt en het RUP geen garantie op kwaliteit biedt. De druk op de open ruimte moet worden weggehaald door de drempels van het ruimtelijk rendement binnen het ruimtelijk beslag te verlagen. In werkelijkheid liggen de drempels zo hoog dat ze niet te nemen zijn en dat veel projecten niet ontwikkeld raken. Het gevolg is dat woonbehoeftestudies aantonen dat er een woonbehoefte is, waardoor er weer ruimte gezocht moet worden voor herbestemmingen van de open ruimte.

De schijn wordt gewekt dat zonder plan de open ruimte en de burger een vogel voor de kat zijn, wat niet klopt. Het begeleiden van een stadsontwikkeling en alle bijhorende plannen en toetsen, is een uitdaging. Het is niet altijd nodig om in een plan eerst een visie te vormen. Als er een ruimtelijke context is, volstaat de VCRO die een heleboel toetscriteria heeft om de ruimtelijke ordening te bekijken. De ruimtelijke draagkracht, die bepaald wordt vanuit de effectenbeoordeling, is het ultieme. Het is belangrijk om dat ernstig te nemen, want anders passeert het niet langs de overheid en zeker niet langs de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Pieter-Jan Defoort wijst erop dat mensen die bezwaar indienen, niet per se tegen zijn, maar concreet willen weten wat er precies komt. Op basis van de verkavelingsplannen en RUP's weten ze immers niet wat er uiteindelijk zal komen. Zij vragen dus bouwplannen, prentjes, tekeningen. En dan zijn ze misschien wel gerustgesteld.

De spreker merkt op dat in de memorie van toelichting de juristen zich uitgeput hebben om te zeggen dat het allemaal in orde is. Hij ziet dan ook geen zwaar juridisch probleem. Het toepassingsgebied beperken is een keuze.

Wat de sporthal in agrarisch gebied betreft, wijst Pieter-Jan Defoort erop dat men er niet kan komen met een impulsproject. De vraag is dan of het een werk van algemeen belang is. Zal de provincie toelaten dat de open ruimte wordt aangetast? De provincieraad zal dat moeten beoordelen.

In verband met het administratief beroep meent Pieter-Jan Defoort dat er marge voor verbetering is. Men zou een beroepsmogelijkheid kunnen voorzien tegen het luik vergunningenbesluit, en geen beroep tegen het luik RUP of zaak van de wegen. Dat zou technisch perfect opgelost kunnen worden en het zou de draagkracht verhogen: een tweede opportunitetsbeoordeling van het vergunningenluik, maar het planningsluik ligt bij de plannende overheid.

Tot slot vindt Pieter-Jan Defoort niet dat er eerst beleidskaders moeten komen. Ten eerste is er al de strategische visie van het BRV. En ten tweede is er altijd een ruimtelijke context, zeker voor de impulsprojecten. Daar kan men dus weg met een ad-hocbeoordeling aan de hand van de effectenbeoordeling, de toets van de ruimtelijke ordening, het beleidskader BRV en de randvoorwaarden in het decreet.

#### **4. Antwoorden door Filip De Preter**

*Filip De Preter* antwoordt aan Mieke Schauvliege dat niet alle RUP's slecht zijn, maar dat er wel veel slechte RUP's zijn gemaakt en dat er veel vergissingen gebeurd zijn in het kader van planning, vergissingen die heel lang kunnen meegaan. Een goed voorbeeld is de opvulregel, die een uitzonderingsbepaling was in het KB van 1972, maar die men uiteindelijk heeft moeten afschaffen, omdat hij inherent ingebakken zat in de plannen.

Filip De Preter maakt het naar eigen zeggen voortdurend mee dat in een RUP allerlei voorschriften staan waarvan men zich, op het moment dat men wenst te bouwen, realiseert dat ze toch niet zo'n goed idee waren, terwijl ze met de beste bedoelingen ingeschreven waren, soms net om draagvlak te creëren. De spreker sluit zich in dat verband aan bij de opmerking van Pieter-Jan Defoort: mensen vinden het eenvoudiger om ergens mee akkoord te gaan, als ze het kunnen zien en er een concreet voorstel op tafel ligt dat precies zegt wat er zal gebeuren.

Filip De Preter verwijst ter illustratie naar het project voor een nieuwe schouwburg in Leuven. Daar is in het verleden een RUP gemaakt met een bepaalde inrichting van het openbaar domein. Vervolgens tekent een architect een project uit, maar die wijkt daarbij af van de keuzes die in de ontwerpfasen gemaakt zijn. Uiteindelijk is de vergunning niet verleend door de minister, vanwege de afwijking op het RUP. De

spreker wijt dat aan te gedetailleerde RUP's en oppert de idee om die RUP-fase over te slaan en voor bepaalde zaken rechtstreeks naar de projectfase over te gaan en te kijken hoe iets gerealiseerd kan worden.

Filip De Preter meent dat als de rechten op de in de gewestplannen bepaalde woon-gebieden en gebieden voor economische activiteiten worden afgeschaft, de mogelijkheden van deze gebieden zullen worden bepaald in het kader van projectaanvragen. Dit denken in projectvorm is volgens de spreker net dat wat het huidige ontwerp, althans in een embryonale fase, mogelijk maakt.

Op de vraag een voorbeeld te geven wat mogelijk is met het nieuwe ontwerp, sluit de spreker aan bij het voorbeeld van Pieter-Jan Defoort in verband met de herontwikkeling van een oude kmo-zone met een verwevenheid van bedrijvigheid, retail, recreatie en eventueel wonen. Uit zijn praktijkervaring haalt de spreker de herbestemming van een oud industrieel pand aan in een zone voor bedrijvigheid in de stad. De gemeente wilde geen bedrijvigheid meer in deze zone maar had geen middelen voor een uitgebreid en langdurig RUP. Via de bestaande regeling van ruimtelijk beperkte impact kon dit pand alsnog worden herbestemd tot een schoolproject. Dergelijke zaken kunnen via het nieuwe ontwerp gemakkelijk worden gerealiseerd.

De spreker pleit ervoor om binnen de stedelijke kernen en binnen de dorskernen de bestaande en achterhaalde gewestplanbestemmingen af te schaffen, hetzij door ze algemeen af te schaffen, hetzij om ze via een concreet projectbesluit te herzien.

In verband met participatie stelt de spreker dat ook bij een projectbesluit participatie deel kan uitmaken van het proces, bijvoorbeeld bij een voorafgaandelijk overleg. In dit verband merkt de spreker op dat de belangen of wensen van de burgers aangaande de ruimtelijke ordening van hun omgeving vaak niet stroken met een goede ruimtelijke ordening. Mensen willen geen verandering. Het is dus niet altijd mogelijk een maatschappelijk draagvlak te creëren voor bepaalde nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. De overheid moet soms beslissingen kunnen nemen tegen de wil van een meerderheid. Wel denkt de spreker dat de afschaffing van het administratief beroep problematisch is.

## **5. Antwoorden door Robin Verbeke (Voka)**

*Robin Verbeke* verduidelijkt eerst de visie van Voka op de bouwshift. De bouwshift is beslist beleid en wordt daarom door Voka als vertrekpunt genomen bij alle voorstellen die betrekking hebben op ruimtegebruik. Voka blijft natuurlijk haar vragen hebben bij de concrete realisatie van de bouwshift.

Bedrijvigheid heeft een grote ruimtevraag. Voor industriële activiteiten die niet kunnen verweven worden met andere functies, zal de ruimtevraag volgens de spreker niet verdwijnen. Voor deze bijkomende ruimtevraag zijn er twee opties: de bestaande ingenomen ruimte optimaliseren, of het aansnijden van nieuwe open ruimte. Voka zet onder meer in op de eerste optie en vindt het daarom zeer goed dat in het huidige ontwerp wordt vertrokken van bedrijvigheid die historisch op een bepaalde plaats aanwezig is en vergund is. Uiteraard gaat Voka ermee akkoord dat er op deze plaatsen aan een aantal principes moet worden voldaan: een goede ruimtelijke ordening, ruimtelijk rendement en het voldoen aan sectorale bepalingen.

Tegenover een aantal nieuwe elementen in het ontwerp, zoals efficiëntiewinsten en kortere doorlooptijden, staan volgens Voka een aantal garanties. Ieder omgevingsbesluit moet aan een eigen effectenbeoordeling worden onderworpen en uiteindelijk neemt de bevoegde overheid de eindbeslissing. Een bedrijf kan enkel een voorstel indienen bij het lokale bestuur; het is aan het bestuur om al dan niet een bestemmingswijziging en omgevingsbesluit toe te kennen. De spreker begrijpt dan ook niet goed de kritiek op de juridische robuustheid van het ontwerp.

De spreker geeft nog aan dat de planologische attesten in de praktijk weinig succesvol zijn. Als men op basis van een planologisch attest een vergunningsaanvraag indient, zit de vergunningverlenende overheid met de verplichting om een RUP te maken. Dit is vaak een te grote administratieve opdracht voor de lokale besturen waardoor het RUP, gelet op de beperkte geldigheidsduur van een planologisch attest, regelmatig niet op tijd klaar is.

Het voordeel van de voorgestelde omgevingsbesluiten is dat men het volledige proces en alle risico's van de planologische attesten kan condenseren in één procedure, samen met alle garanties.

Er is volgens de spreker geen sprake van een grootschalige regularisatie voor zonevreemde bedrijven. Het gaat over historisch aanwezige en hoofdzakelijk vergunde bedrijven. Het is inderdaad een bestending van de situatie, maar er gelden in het omgevingsbesluit ook een groot aantal randvoorwaarden. Ieder omgevingsbesluit zal dan ook moeten voldoen aan de nieuwe normen, bijvoorbeeld de nieuwe Hemelwaterverordening. Deze voorwaarden kunnen op hun beurt wel een nieuwe ruimtevraag creëren, maar het is een gunstige evolutie dat men op die manier het patrimonium kan moderniseren.

Tot slot geeft Robin Verbeke zijn visie weer op de relatie tussen beleidsplanning en omgevingsbesluit. Het omgevingsbesluit kan een congruent verhaal worden ten opzichte van de ruimtelijke beleidsplannen. In het voorontwerp van decreet staat heel duidelijk dat het omgevingsbesluit in overeenstemming moet zijn met het beleidsplan. Als dat niet het geval is, moet men uitdrukkelijk motiveren waarom men meent te kunnen afwijken. Dergelijke afwijking mag geen hypotheek leggen op de strategische visie. Het is dus een en-enverhaal. Het lokale bestuur moet een beleidsplanning opmaken, wat gunstig is voor de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van het ruimtelijk beleid. Een omgevingsbesluit speelt op perceelsniveau in op een nood aan projectwerking.

Een omgevingsbesluit dat niet voorzien is in een ruimtelijk beleidsplan hoeft ook geen hypotheek te leggen op dat ruimtelijk beleidsplan. De spreker besluit dat het goed is dat beleidsplanning wordt aangehouden, maar dat er anderzijds ad hoc kan worden ingespeeld op een aantal uitdrukkelijke en concrete behoeften.

## **6. Antwoorden door Erik Grietens (BBL)**

*Erik Grietens* antwoordt op de voor hem belangrijkste vraag: hoe dient ruimtelijke ordening te gebeuren? Zijn uitgangspunt is dat men moet vertrekken vanuit planning. Men kan hier ook een vergunningsaanvraag procedureel in integreren. Hij geeft het voorbeeld van het openbaar onderzoek van een ruimtelijk uitvoeringsplan waarbij tegelijk ook een openbaar onderzoek voor de vergunning wordt georganiseerd. Op die manier is er ook slechts één openbaar onderzoek, maar dan wel een op basis van planning, en niet op basis van een vergunning. Dat is voor hem van essentieel belang.

Op de vraag hoe het sneller kan, antwoordt de spreker dat de traagheid van het proces niet aan de formele procedures ligt. Hij merkt op dat Vlaanderen een van de snelste vergunningenprocedures van Europa heeft. Er is een integratie geweest van de bouw- en milieuvergunningen in de omgevingsvergunning, en allerhande termijnen zijn ingekort. Het feit dat een proces voor een ruimtelijke ontwikkeling lang duurt, heeft volgens de spreker te maken met de eigenheid van het proces: er is tijd nodig om een maatschappelijk draagvlak op te bouwen en er is tijd nodig voor politieke besluitvorming. De formele procedures en termijnen zijn volgens Erik Grietens prima. Het is dan ook niet correct om te denken dat een goed RUP op een half jaar kan gemaakt worden. Hij pleit ervoor om meer te investeren in het hele proces en in het vooroverleg.

Strikt juridisch is volgens Erik Grietens het ontwerp in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus. Hij verwijst naar de openbaarheid van informatie, inspraak en de toegang tot de rechtspraak. Anderzijds is de spreker van mening dat men in het ontwerp steken laat vallen over andere zaken die in het verdrag aan bod komen: de codes van goede praktijk en vroegtijdig overleg in het proces van de besluitvorming.

In verband met de suggestie om de gewestplannen af te schaffen, verwijst de spreker naar een vrij recent onderzoek van verschillende specialisten. Men was het niet over alles eens, maar één scenario bestond erin om de open ruimte strikt te beschermen en flexibel om te gaan met de bebouwde ruimte. Echter, als men aan de niet-gerealiseerde woongebieden een andere bestemming wil geven, moet men planschade betalen.

Erik Grietens verwijst tot slot naar de kansenkaart. Dat is een kaart die in opdracht van het Departement Omgeving voor heel Vlaanderen is opgemaakt en bekijkt wat de goed gelegen woongebieden zijn als men kijkt naar bereikbaarheid van het openbaar vervoer, het wegennet en tal van voorzieningen. Dat zou volgens de spreker een zeer goede basis zijn voor een volledige omvorming van de gewestplannen. Ook hier zal men echter met het probleem van de planschade geconfronteerd worden.

## **7. Antwoorden door Robin De Ridder en Willem Geens (VRP)**

*Robin De Ridder* wijst erop dat het begrip bouwshift een gigantisch containerbegrip is geworden. Het voordeel is dat er rond het idee een groot draagvlak is ontstaan, maar bijvoorbeeld Voka en Bond Beter Leefmilieu verstaan er elk iets anders onder. Hij denkt dat dit gevaar ook schuilt bij een aantal begrippen in het voorontwerp van decreet. Hij verwijst hierbij naar het overnemen van het begrip 'ruimtelijk impulsproject', dat zeer open gedefinieerd is. Ook het feit dat de kernen en dorpskernen in Vlaanderen niet afgebakend zijn, kan ertoe leiden dat men uiteenlopende visies op de ontwikkeling van een dorpskern perfect kan argumenteren. Of het uiteindelijke decreet de bouwshift kan ondersteunen zal dus van geval tot geval afhangen; het maakt zaken mogelijk die de bouwshift dichterbij brengen, en het maakt zaken mogelijk die ertegenin gaan.

Robin De Ridder is het ook eens met de opmerking dat men eerst een ruimtelijk-beleidskader moet goedkeuren. Men moet op zijn minst weten waar het over gaat en wat bedoeld wordt met het algemeen belang. Nadien kan bekeken worden of de procedures kunnen vereenvoudigd worden.

De spreker is het ook eens met de visie dat in het hele proces de meeste tijd gaat naar het creëren van een maatschappelijk draagvlak en de opbouw van participatie. Ook het onderzoek naar milieueffecten neemt veel tijd. De spreker denkt dat het niet opportuun is om deze zaken te laten vallen. In het huidige voorontwerp zal een plan-MER nog steeds nodig zijn; men kan volgens de spreker dan ook moeilijk spreken van een snellere procedure.

Het antwoord op de vraag welke instrumenten geschikt zijn om de doelstellingen van het voorontwerp van decreet te realiseren, laat de spreker open.

*Willem Geens* wijst op het belang van de capaciteit van het personeel. Veel lokale besturen maken geen RUP meer op omdat de kennis, noch de capaciteit, aanwezig is. Het is essentieel om daarop in te zetten.

Men mag volgens de spreker ook niet vergeten dat ruimtelijke planning een continu proces is. Het proces stopt niet wanneer een RUP is opgemaakt. Het zou goed zijn procedures te maken die het gemakkelijker maken om constant te werken aan

plannen en aan een visie, bijvoorbeeld door op vaste momenten een evaluatie en herziening te voorzien. Ook bij een RUP moet dat in het achterhoofd worden gehouden.

## 8. Aanvullende vragen en antwoorden

*Mieke Schauvliege* merkt op dat iedereen, behalve Pieter-Jan Defoort, vindt dat er een beleidskader nodig is. Hij zei dat een beleidskader niet noodzakelijk is om het instrument van een omgevingsbesluit te hebben. Gelet op de doelstelling van de bouwshift, meent het parlamentslid dat het onzinnig is om een omgevingsbesluit goed te keuren zonder een beleidskader dat de bescherming van de open ruimte mogelijk maakt. Ze meent dat zonder beleidskader de kernverdichting wel gestimuleerd wordt, maar de open ruimte onvoldoende wordt beschermd. Ze vraagt aan Pieter-Jan Defoort of die koppeling met het beleidskader dan toch niet nodig is om die doelstellingen te bereiken.

*Pieter-Jan Defoort* antwoordt dat die koppeling niet per se nodig is en dat men op beide sporen moet werken. Het eerste spoor is intussen voorzichtig bewandeld met het decreet Woonuitbreidingsgebieden. Dit legt een bouwstop op en zegt hoe men open ruimte kan beschermen. Dit beleid heeft een dubbel effect: als er voldoende aanbod wordt gecreëerd in de dorpskernen, zal er minder druk zijn om de open ruimte aan te snijden en te herbestemmen.

Tot nu heeft men voor de inschatting van de woonbehoefte met woonbehoeftestudies gewerkt. Woonbehoeftestudies gaan uit van een aantal aannames, maar als er onvoldoende aanbod is, moet men extra woongebied creëren. De spreker merkt ook op dat de berekeningen in de woonbehoeftestudies niet correct zijn omdat er ruimtes in rekening worden gebracht die niet meer kunnen aangesneden worden. In de Vlaamse Rand merkt men door de bouwstops en de bouwpauses bijvoorbeeld een zeer beperkt aanbod.

Door het decreet Woonuitbreidingsgebieden kunnen de bevoegde besturen perfect woongebieden schrappen en de open ruimte beschermen. De spreker ziet dan ook geen noodzaak om beleidskader en omgevingsbesluit aan elkaar te koppelen. Hij is het wel eens met het feit dat er een beleidskader moet opgemaakt worden.

*Mieke Schauvliege* repliceert dat men beide niet een-op-een moet koppelen, maar men moet volgens haar wel eerst een beleidskader goedkeuren en pas nadien een omgevingsbesluit. Dit omdraaien creëert weliswaar kansen voor verdichting in de kernen, maar hierdoor ontbreken de hefboomen om de open ruimte te beschermen.

Volgens *Pieter-Jan Defoort* is het echter een misvatting dat een ruimtelijkbeleidskader iets verandert. Een ruimtelijkbeleidskader geeft een aantal contouren waarbinnen een uitvoeringsplan of andere instrumenten kunnen worden opgemaakt. Men moet echter niet wachten op een beleidskader om woongebieden, industriegebieden of recreatiegebieden te schrappen. De spreker meent dat de overheid dit nu al kan doen. De reden waarom dit niet gebeurt, is de planschade.

Gwenny DE VROE,  
voorzitter

Leo PIETERS  
Steven COENEGRACHTS,  
verslaggevers

**Gebruikte afkortingen**

BBL	Bond Beter Leefmilieu
BPA	bijzonder plan van aanleg
BRV	Beleidsplan Ruimte Vlaanderen
gecoro	gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening
GRS	gemeentelijk ruimtelijk structuurplan
GRUP	gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan
KB	koninklijk besluit
MER	milieueffectrapport
plan-MER	plan-milieueffectrapport
RUP	ruimtelijk uitvoeringsplan
SARO	Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed
VCRO	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
VLAIO	Agentschap Innoveren en Ondernemen
VLAREM	Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning
Voka	Vlaams netwerk van ondernemingen
VRP	Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning
VVP	Vereniging van de Vlaamse Provincies
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten