

BWMSTR SCAN | KNELPUNTEN BIJ HET REALISEREN VAN PROJECTEN UIT DE BOUWMEESTERSCAN

Versie 1.1 (11/02/2019)

in opdracht van:

Team Vlaams Bouwmeester

opgemaakt door:

Opdrachtgever

Vlaamse Overheid, Team Vlaams Bouwmeester

Opdrachtnemer

ONDERZOEKSGROEP VOOR STADSONTWIKKELING, Universiteit Antwerpen

Colofon

Auteur:

prof. dr. ir-arch Tom Coppens (UA)

Inhoud

Managementsamenvatting	4
Inleiding	5
Methode	5
Resultaten	5
Integratie met andere sectoren	5
Infrastructuur	6
Mobiliteit	6
Landbouwbeleid	6
Sociale Huisvesting	7
Groenblauwe netwerken.....	7
Financiering	7
Financiering plancompensaties	8
Gemeentefinanciering.....	8
Middelen voor grondbeleid.....	8
Subsidies en investeringen	9
Kaders, planprocessen en initiatieven hogere overheden.....	9
Selectie en taakstellingen inzake de woonbehoefte.....	9
Differentiatie van dichtheden binnen de bebouwde ruimte	10
Schrappen van woonuitbreidingsgebieden.....	10
Visievorming en ontwikkeling van bedrijventerreinen	11
Beleid rond baanwinkels	11
Planning energielandschappen	11
Instrumenten.....	13
Instrumenten voor verevening.....	13
Contraproductieve regelgeving.....	14
Ondersteuning en capaciteit van lokale besturen	12
Ondersteuning bij (strategische) projecten	12
Ondersteuning bij de toepassing van het instrumentarium	12
Vereenvoudiging van het planningsinstrumentarium.....	12
Ondersteuning in verband met draagvlakontwikkeling	13

Managementsamenvatting

Vanaf 2018 ontwikkelde het team van de Vlaamse bouwmeester de bouwmeesterscan als nieuw instrument. De bouwmeesterscan is een expertenoordeel over de ruimtelijke knelpunten, mogelijke transitieën en strategische projecten voor het lokaal ruimtelijk beleid. Na een oproep in 2017 stelden 60 gemeenten zich kandidaat voor de bouwmeesterscan. Ondertussen werden reeds 23 scans voltooid. De experts formuleerden in elke scan knelpunten en aanbevelingen naar de hogere overheden. In deze nota brengen we de knelpunten samen.

Een eerste belangrijk struikelpunt betreft de afstemming en integratie van het Vlaamse sectorenbeleid op lokaal niveau. De sectorale en verkokerde werking van de Vlaamse (uitvoerende) administraties is een oud zeer voor lokale besturen. De projecten van Vlaamse sectoren worden nog te vaak vanuit het eigen sectorale perspectief benaderd, waardoor de integratie op het terrein moeizaam verloopt. Deze sectorale afstemming betreft vooral infrastructuur- en mobiliteitsprojecten, het landbouwbeleid, het energiebeleid, sociale huisvestingsprojecten en projecten rond groenblauwe netwerken.

Ten tweede wordt het gebrek aan financiering om ruimtelijke doelstellingen te kunnen bereiken als belangrijk struikelpunt gesignaleerd. Lokale overheden beschikken niet over de noodzakelijke financiële middelen voor strategische projecten en het vrijwaren van open ruimte. Tegelijk wordt ervaren dat de huidige gemeentefinanciering te weinig incentives geeft aan besturen om te werken aan een ambitieus open ruimte beleid.

Als derde struikelpunt wordt vastgesteld dat het bereiken van gemeentelijke doelstellingen en het realiseren van projecten afhankelijk is van initiatieven, kaders en planprocessen van hogere overheden. In de laatste twee decennia is er een sterke verschuiving geweest van bevoegdheden en taakstellingen in het ruimtelijk beleid van Vlaanderen naar de lokale besturen. Echter, uit de scans blijkt de noodzaak aan meer bindende kaders vanuit de hogere overheden, maar anderzijds ook de nood aan een betere samenwerking rond gemeentelijke projecten met bovenlokale aspecten. Deze vaststellingen gelden in het bijzonder voor de taakstellingen inzake wonen, bedrijven en detailhandel.

Ten vierde wordt vastgesteld dat lokale besturen instrumenten missen voor een kernversterkend beleid en het vrijwaren van de open ruimte. In het bijzonder ontbreekt het aan effectieve instrumenten die de meerwaarden uit verdichting kunnen afkomen om de minwaarden bij het neutraliseren van juridisch aanbod te kunnen compenseren. De in het instrumentendecreet voorgestelde instrumenten dragen onvoldoende bij tot de realisatie van een bouwshift. Ook bepalingen in de codex en regelgeving in andere domeinen zijn vaak contraproductief aan de ruimtelijke doelstellingen.

De capaciteit van lokale besturen vormt het laatste struikelpunt. Vooral kleinere gemeenten missen de capaciteit om complexe vergunningendossiers, strategische projecten en planningsdossiers adequaat op te kunnen volgen, laat staan om transitieprojecten proactief op te zetten of aan te sturen. Het bestaande instrumentarium is onvoldoende gekend en er ontstaat een wildgroei aan lokale instrumenten. De capaciteit om ruimtelijke beleidsplannen en uitvoeringsplannen op te maken is beperkt, alsook methoden en knowhow voor draagvlakontwikkeling rond de beleidslijnen van de strategische visie.

Inleiding

Vanaf 2018 ontwikkelde het team van de Vlaamse Bouwmeester de bouwmeesterscan als nieuw instrument. De bouwmeesterscan is een expertenoordeel over de ruimtelijke knelpunten, mogelijke transitieën en strategische projecten voor het lokaal ruimtelijk beleid. De scan richt zich daarbij op 5 thema's: kernversterking, open ruimte, mobiliteit, energie en publiek ondernemerschap. Elke scan bevat naast een korte ruimtelijke verkenning een diagnose van de belangrijkste ruimtelijke knelpunten. Uit de diagnose wordt vervolgens een ambitie geformuleerd voor het ruimtelijke beleid, die resulteert in een transitieagenda met strategische projecten. Hierbij worden de principes uit de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte toegepast op het lokaal ruimtelijke beleid. De scan wordt uitgevoerd door een multidisciplinair team van experts, met competenties in ruimtelijk ontwerp, mobiliteit, energie en regelgeving. De resultaten van de scans worden opgevolgd door een stuurgroep.

Na een oproep in 2017 stelden 60 gemeenten zich kandidaat voor de bouwmeesterscan. Ondertussen werden reeds 23 scans voltooid. De experts formuleerden in elke scan knelpunten en aanbevelingen naar de hogere overheden. In deze nota brengen we de knelpunten samen.

Methode

Deze nota kwam tot stand op basis van de tekstanalyse van 23 scans die werden opgeleverd in de periode 2018-2019 en werden uitgevoerd door 5 multidisciplinaire teams van experts. De knelpunten en aanbevelingen werden vervolgens gebundeld in 5 groepen: de rol van bovenlokale planningsprocessen, de integratie met beleidssectoren, financiële middelen, instrumenten en de ondersteuning van gemeentelijke capaciteit.

In tabel 1 worden de knelpunten gerangschikt volgens het aantal gemeenten waarin het knelpunt expliciet naar boven komt (kolom 1) en het aantal keer dat het knelpunt wordt vermeld in een scan (kolom 2). Hieruit blijkt dat de meeste knelpunten te maken hebben met (1) de integratie van sectoraal beleid in het ruimtelijke beleid, (2) financiële middelen, (3) de rol van bovenlokale planningsinitiatieven en bevoegdheden. Daarna volgen knelpunten inzake (4) lokale capaciteit en (5) het instrumentarium.

Groep van aanbevelingen	Knelpunt komt voor in hoeveel gemeenten	Aantal keer dat naar knelpunt wordt verwezen
Integratie beleidssectoren	17/ 23	31
Financiële middelen	16/23	30
Kaders, planprocessen en initiatieven hogere overheden	16 /23	26
Ondersteuning lokale capaciteit	11/23	21
Instrumenten	9/23	11

Tabel 1: vermelding van de knelpunten en aanbevelingen door de ontwerpteams

Bij deze methode moet worden opgemerkt dat de formulering van de knelpunten in de scans soms redundant is. Sommige experts hebben meermaals dezelfde (generieke) knelpunten opgelijst in verschillende scans, waardoor de rangschikking niet noodzakelijk een prioriteit in belang weergeeft.

Resultaten

Integratie met andere sectoren

Een eerste belangrijk struikelpunt betreft de afstemming en integratie van het Vlaamse sectorenbeleid op lokaal niveau. De sectorale en verkokerde werking van de Vlaamse (uitvoerende)

administraties is een oud zeer voor lokale besturen. De projecten van Vlaamse sectoren worden nog te vaak vanuit het eigen sectorale perspectief benaderd, waardoor de integratie op het terrein moeizaam verloopt.

Infrastructuur

Veruit de meeste aanbevelingen naar de hogere overheden in de scans gaan over de integratie van infrastructuur en mobiliteit in ruimtelijke plannen. In verschillende gemeenten (Grobbendonk, Huldenberg, Lier, Overijse, Ronse, Sint-Martens-Latem, Moorslede) wordt het planningsproces van bovenlokale weg- en spoorinfrastructuur als problematisch beschouwd. Daarnaast zijn er frustraties inzake de prioriteitstelling van Federale en Vlaamse investeringen rond knelpunten. Gewenste investeringen in het veiliger maken of het verbeteren van de verblijfskwaliteit blijven vaak te lang uit, en lokale besturen lijken weinig invloed te hebben op de besteding van de beschikbare bovenlokale budgetten. Nieuwe bovenlokale weginfrastructuur wordt volgens de teams nog veel te veel in functie van doorstroming ontworpen en te weinig in functie van de woon- en verblijfskwaliteit en de landschappelijke inpassing (cfr Ronse). De door het ruimtelijk structuurplan ingevoerde hiërarchie van het wegennetwerk en de prioriteitstelling van infrastructuurinvesteringen lijkt bovendien in de strategische visie van het beleidsplan verdwenen.

Hetzelfde geldt voor de koppeling tussen investeringen in openbaar vervoer (bv tramlijnen, stamlijnen OV). In verschillende gemeenten speelt de problematiek van stationsomgevingen en de sluiting van overwegen door Infrabel. Deze ingrepen worden echter onvoldoende geïntegreerd in de lokale context. De koppeling tussen de uitbouw van stationsomgevingen en ontwikkelingsmogelijkheden is nog onvoldoende uitgewerkt en kent geen planmatige aanpak, enkele projecten zoals Regionnet (Leuven) of Recover (Kortrijk) uitgezonderd.

De provincies zijn vandaag gedelegeerd voor de subsidiëring van bovenlokale fietspaden. Ook hier ervaren verschillende gemeenten frustraties inzake de snelheid en de prioriteitstelling van de aanleg van nieuwe fietspaden (Grobbendonk, Ninove). Anderzijds zijn de lokale besturen soms zelf de oorzaak van vertragingen na protest van omwonenden (Galmaarden).

Mobiliteit

De mobiliteitsplanning werd door de invoering van de vervoersregio's grondig hervormd, waardoor oplossingen meer op maat kunnen worden uitgewerkt. Echter bestaat de vrees dat de koppeling met het ruimtelijke beleid onvoldoende gemaakt wordt. Waar er een regionale afstemming zal gebeuren op het vlak van het aanbod van openbaar vervoer en infrastructuur, is het noodzakelijk dat er eveneens een regionale afstemming gebeurt op het vlak van ruimtelijke ontwikkelingen. In landelijke gemeenten, en in het bijzonder in gemeenten in grensregio's (Wervik, Huldenberg) wordt gevreesd dat de afstemming van het openbaar vervoer op ontwikkelingskernen onvoldoende gegarandeerd wordt binnen de vervoersregio's. In ieder geval is er een bovenlokaal sturend initiatief nodig waarbij ontwikkelingsmogelijkheden van kernen worden gekoppeld aan de ontsluiting en geplande investeringen in het openbaar vervoer.

Landbouwbeleid

De huidige tendensen binnen de professionele landbouw zetten aan tot intensifiëring en schaalvergroting, met een negatieve impact op milieu en landschap. Het ontbreekt volgens sommige onderzoeksteams aan incentives in het landbouwbeleid die aanzetten tot een meer duurzame landbouw die bijdraagt tot de ontwikkeling van ecosysteemdiensten in de open ruimte en gericht is op korte ketens (Langemark-Poelkapelle, Moorslede, Zedelgem, Zulte). In vergelijking met het aandeel van de landbouwsector in de Belgische economie (het aandeel in het BBP is 0,63% in 2018), neemt de landbouw in Vlaanderen zeer veel ruimte in beslag (619.000 Ha in 2018, of ongeveer 45%). Tegelijk

treedt er in het landbouwgebied een verdere verrommeling op door allerlei zonevreemde activiteiten of door hobbylandbouw. Er bestaan reeds vele afwijkingmogelijkheden die zonevreemde activiteiten toelaten in landbouwgebied zoals de zonevreemde functiewijziging. Het instrumentendecreet zal deze afwijkingmogelijkheden nog verder verruimen via de contracten- en convenantenbenadering.

Sociale Huisvesting

In een aantal gemeenten (oa. Grobbendonk, Diksmuide) wordt vastgesteld dat de woonprojecten van de sociale huisvestingsmaatschappij niet steeds sporen met de doelstellingen van de strategische visie inzake de locatie van nieuwbouwprojecten, de dichtheden, openbaar domein en duurzame mobiliteit. Vaak betreft het projecten op historisch verworven gronden van de lokale huisvestingsmaatschappijen. De VMSW stelt geen dwingende eisen aan de ligging en de stedenbouwkundige inrichting van de projectgronden. Wel wordt de financiering van de infrastructuur in gebieden die buiten de woonkernen liggen verlaagd van 100% naar 80% van de kost. Deze verlaging houdt sommige huisvestingsmaatschappijen niet tegen om hun gronden toch in ontwikkeling te brengen. In ieder geval is het erg contradictorisch dat er Vlaamse middelen worden gebruikt om nieuwe verkavelingen te ontwikkelen die indruisen tegen de principes van de strategische visie van het beleidsplan.

Groenblauwe netwerken

De strategische visie van het beleidsplan Ruimte hecht terecht veel belang aan de ontwikkeling van groenblauwe netwerken, in het bijzonder in de bebouwde gebieden. Hoewel verschillende projecten in de scans hier op inzetten, wordt de koppeling met het bovenlokaal schaalniveau als een probleem ervaren. Groenblauwe netwerken stoppen immers niet aan de gemeentegrenzen en vereisen een grensoverschrijdende aanpak. Momenteel lopen er verschillende bovenlokale planningsprocessen inzake deze groenblauwe netwerken, vaak getrokken door het departement Omgeving (AGNAS, strategische projecten, TOP), door de Vlaamse Landmaatschappij, de Vlaamse Milieumaatschappij, afdeling Natuur en Bos of de Regionale Landschappen. Ook de provincies zijn op dit vlak actief. Vanuit de scan wordt echter opgemerkt dat de initiatieven in sommige gemeenten vaak te weinig ambitie kennen of afwezig blijven (bv Kortemark, Overijse, Ronse), waardoor een intergemeentelijke gebiedsgerichte coördinatie ontbreekt, in het bijzonder voor aspecten die buiten de bevoegdheden van de bovenlokale actoren vallen (bv koppeling met mobiliteit). Tegelijk wordt ondervonden dat de bovenlokale initiatieven in de open ruimte te weinig worden verknoopt met lokale initiatieven binnen de bebouwde ruimte. Kleinere gemeentelijke groenprojecten vinden te weinig aansluiting bij de bovenlokale groenprojecten (Overijse, Ronse).

Bovenlokale projecten en processen blijven te vaak zonder resultaat op het terrein door een gebrek aan politiek draagvlak (ook en soms vooral op bovenlokaal niveau). Ook de uitbouw op lokaal niveau van de groenblauwe netwerken zou versterkt/versneld worden, mochten bovenlokaal sneller knopen doorgehakt worden. Omgekeerd worden soms compromissen die met de lokale actoren zijn bekomen, bovenlokaal onderuit gehaald. Heel wat lokale projecten gestimuleerd vanuit bovenlokale beleid, zijn onvoldoende effectief omdat er enkel op basis van vrijwilligheid wordt gewerkt. De inzet van dwingende instrumenten (om gebiedsgericht de puzzel rond te krijgen) ligt lokaal moeilijker, zodat een gemeente rekent op het bovenlokale beleid, die dikwijls de bal terugkaatst zodat effectieve oplossingen uitblijven.

Financiering

Het gebrek aan financiering om ruimtelijke doelstellingen te kunnen bereiken blijkt een groot struikelpunt voor vele lokale besturen. Tegelijk wordt nog steeds ervaren dat de

gemeentefinanciering te weinig incentives geeft aan besturen om te werken aan een ambitieus open ruimte beleid. Uit de scans kwamen volgende knelpunten naar boven:

Financiering plancompensaties

In de scans wordt opgemerkt dat lokale besturen binnen de huidige planschade en planbatenregeling niet beschikken over de nodige financiële middelen voor het schrappen van woonuitbreidingsgebied (WUG). In een aantal gemeenten (Huldenberg, Olen) dreigt een grote schadeclaim na het schrappen van WUG die boven de financiële capaciteit van de gemeente gaat. De Vlaamse regering wil in het instrumentendecreet de plancompensaties optrekken. De huidige planschaderegeling bedraagt 80% van het verschil tussen de geactualiseerde verwervingswaarde en de waarde na herbestemming. De schadevergoeding geldt enkel voor percelen gelegen langs een uitgeruste weg en binnen een strook van 50m. In de nieuwe planschaderegeling bedraagt de schadevergoeding 100% van het verschil tussen de venale waarde (marktwaarde) en de waarde na bestemming voor de hele oppervlakte. De impact van deze nieuwe schaderegeling op de gemeentelijke budgetten is niet te onderschatten. Hoewel een billijke vergoeding te rechtvaardigen valt, zal dit het schrappen van WUG nog meer onbetaalbaar maken. Bovendien is de marktprijs sterk onderhevig aan juridische bepalingen inzake de ontwikkelingsmogelijkheden van WUG. In de huidige regelgeving en het aangekondigde beleid worden de mogelijkheden op WUG steeds soepeler, waardoor de marktprijzen verder oplopen en nagenoeg de venale waarde van woongebied bereiken. Vlaanderen werkt momenteel aan een decreet op de woonreservegebieden waar de watergevoelige gelegen gronden (WORG) door een Vlaams initiatief zouden worden herbestemd en gefinancierd. Gemeenten kunnen ook tot 60% subsidies krijgen voor de schadeclaims volgend uit een herbestemming. Hoewel dit decreet zeker een aantal drempels zou verlagen, blijven er voor lokale besturen belangrijke barrières bestaan. Bovendien zou dit enkel over de watergevoelige WUG's gaan die slechts een fractie van de totale oppervlakte uitmaken.

Gemeentefinanciering

De financiering van de gemeenten hangt af van de fiscale ontvangsten, de algemene werkingssubsidies (oa het gemeentefonds) en specifieke subsidies. De fiscale inkomsten bedragen ongeveer 40% van de totale inkomsten en hangen vooral samen met de personenbelasting, de onroerende voorheffing en andere belastingen. Volgens Ryckewaert zet de gemeentefinanciering via het gemeentefonds ook aan tot een verspillend gebruik van ruimte. Gemeenten zijn op korte termijn voor hun financiering daarom gebaat bij een aangroei van bevolking, gebouwen en bedrijven. Hoewel er in het gemeentefonds een corrigerende subsidie bestaat voor open ruimte functies, staat dit niet in verhouding tot de inkomsten die voortkomen uit bijkomende groei. Uiteraard zijn er ook kosten verbonden aan de demografische groei van een gemeente door verhoogde uitgaven voor allerlei voorzieningen en infrastructuur. Maar die uitgaven liggen vaak verder in de toekomst, en worden bij de meeste gemeenten niet echt in beeld gebracht in de begrotingen of de meerjarenplannen. Deze vorm van financiering zet dus landelijke gemeenten aan om verder te verstedelijken en blijvend te groeien, waardoor het schrappen van overtollig juridisch aanbod indruist tegen de eigen financiële logica.

Middelen voor grondbeleid

De onderzoeksteams ervaren binnen de scans dat het grondbeleid van verschillende overheden niet steeds bijdraagt tot het vrijwaren van de open ruimte of tot kwaliteitsvolle kernversterking. In Berlaar en Arendonk lopen bijvoorbeeld moeilijke discussies rond de inrichting en/of verkoop van een militair domein. Bij de verkoop van gronden door overheden primeert vaak een economische logica, waarbij men streeft naar een zo hoog mogelijke verkoopwaarde. In Zulte en Berlaar werden landbouwgronden door de OCMW's verkocht aan particulieren, wat volgens de ontwerpteams leidt tot een toename van niet-professioneel landbouwgebruik van deze gronden (vertuining, verpaarding). Hoewel er een recht van voorkeur geldt en de gronden aangeboden zouden moeten worden aan de Vlaamse grondenbank,

zijn er geen sancties. Lokale besturen missen ook vaak de middelen om strategisch gelegen gronden aan te kopen en te ontwikkelen tot kernversterkende projecten of in te zetten in groenblauwe netwerken. Nochtans kan uit de ervaringen met stadsvernieuwingsprojecten van het stedenbeleid geleerd worden dat publieke grondposities cruciaal zijn voor de publieke kwaliteiten van een kernversterkend of open ruimte project.

Subsidies en investeringen

Er bestaan verschillende subsidies voor de coördinatie van ruimtelijke processen (strategische projecten), de opmaak van conceptstudies en plannen (bv conceptsubsidies Stedenbeleid, subsidies pilootprojecten) en specifieke investeringen (ontharding, projectsubsidies Stedenbeleid, strategische projecten). Kleinere lokale besturen zijn echter niet altijd op de hoogte van de subsidies die kunnen verkregen worden voor het behalen van planningsdoelstellingen, beschikken soms niet over de mankracht om een degelijk subsidiedossier uit te bouwen, of geven aan dat voor specifieke acties soms subsidies ontbreken. Zo wordt er in twee gemeenten gepleit voor een provinciale subsidieregeling rond de aanleg en het onderhoud van trage wegen. Bovendien zijn de omvang van de subsidies voor projecten vanuit het bovenlokale niveau erg beperkt.

Kaders, planprocessen en initiatieven hogere overheden

In de bouwmeesterscans wordt vastgesteld dat het bereiken van gemeentelijke doelstellingen en het realiseren van projecten afhankelijk is van initiatieven en planprocessen van hogere overheden. Gedurende de laatste twee decennia is er een sterke verschuiving geweest van bevoegdheden en taakstellingen in het ruimtelijke beleid van Vlaanderen naar de lokale besturen. Echter, uit de scans blijkt de nood aan meer bindende kaders door de hogere overheden, maar anderzijds ook de nood aan een betere samenwerking rond gemeentelijke projecten met bovenlokale aspecten. Deze vaststellingen gelden in het bijzonder voor kleinere gemeenten.

Selectie en taakstellingen inzake de woonbehoefte

In verschillende scans wordt het ontbreken van een beleidsmatige taakstelling inzake de woonbehoefte en de afbakening van ontwikkelingskernen vanuit het bovenlokale niveau als problematisch ervaren (oa Grobbendonk, Kortemark, Lommel, Olen, Zulte). De taakstellingen uit het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en de 60/40 doelstelling inzake wonen worden niet meer dwingend opgelegd. Hierdoor zijn de gemeenten en steden in principe vrij te bepalen welke behoefte ze willen opvangen. Vaak wordt de trendprognose gevolgd voor het bepalen van het aanbod. De bouwshift impliceert echter een trendbreuk waarbij het nieuwe woonaanbod in hoofdzaak gerealiseerd wordt in gebieden die goed ontsloten zijn met het openbaar vervoer en een voldoende uitgerust voorzieningenaanbod hebben.

Lokale keuzes kunnen vandaag afwijken van deze principes, bijvoorbeeld wanneer verdichting wordt toegelaten op locaties buiten de dorps- of stadskernen of wanneer woonuitbreidingsgebieden worden aangesneden. Intergemeentelijke competitie in het aantrekken van bewoners en bedrijven tussen gemeenten maakt het voor lokale besturen zeer moeilijk om restrictief om te gaan met ontwikkelingsmogelijkheden. Gemeenten die restrictief omgaan met de bouw mogelijkheden kunnen geconfronteerd worden met buurgemeenten die net zeer ruime ontwikkelingsmogelijkheden toestaan. In kleinere gemeenten ontbreekt vaak de capaciteit, de daadkracht en het draagvlak op het lokale niveau om juridisch bebouwbaar aanbod te neutraliseren of om vergunningen buiten de bebouwde gebieden op een juridisch sluitende manier te weigeren.

Verschillende provincies werken momenteel de ontwikkelingsperspectieven uit voor de verschillende gemeenten. De ontwerpteams stellen echter vast dat de taakstellingen te veel gebaseerd zijn op de trendmatige groei (bv Limburg en Oost-Vlaanderen), en dus geen bouwshift impliceren. Zo krijgen niet

goed uitgeruste kernen nog te veel ontwikkelingsmogelijkheden en wordt er te weinig gestuurd naar de beter uitgeruste kernen en steden.

Differentiatie van dichtheden binnen de bebouwde ruimte

De teams stellen vast dat de gemeenten weinig houvast hebben inzake de gewenste dichtheden in de bebouwde ruimte. De richtcijfers uit het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (15 Wo/ha in het buitengebied en 25 wo/ha in de stedelijke gebieden) zijn niet meer actueel. In functie van de energietransitie en de uitrol van warmtenetten zijn er bijvoorbeeld hogere dichtheden nodig dan 25 woningen per hectare. Volgens het principe van de bouwshift zouden de verdichtingsmogelijkheden moeten samen hangen met de ontsluiting en het voorzieningenniveau, maar concrete richtlijnen ontbreken. Het begrip “ruimtelijk rendement” zoals omschreven in de codex Ro kent geen operationele invulling.

Tegelijk is er een tendens in de regelgeving die streeft naar een flexibilisering van de bebouwde ruimte. De omzendbrief ruimtelijk transformatiebeleid (RO2017/01, VR 20170707) beschrijft een methodiek waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de bebouwde en de onbebouwde gebieden en wil afstappen van een “toelatings- en verbodspolitiek”. Binnen de bebouwde gebieden wordt afgestapt van een behoefte- en voorzieningenstudie en staat het streven naar ruimtelijk rendement voorop binnen “regelluwe” zones. De afwijkingbepalingen uit art 4.4.9 in de VCRO inzake de voorschriften van BPA's ouder dan 15 jaar geven ook uitvoering aan de beoogde “regelluwigheid” in bebouwde gebieden. Ook het Vlaamse regeerakkoord werkt op hetzelfde elan verder. Zo staat in de beleidsnota Omgeving te lezen op p.26 “Ik stimuleer hierbij ontwikkelingen op locaties waar meer verdichting en verweving wenselijk zijn door beperkingen op vlak van instrumenten en regelgeving weg te nemen”. De beoogde regelluwigheid lijkt contradictorisch met een doortastend dichtheidsbeheer in functie van de bouwshift. Het toelaten van een hoger ruimtelijk rendement op goed gelegen locaties moet immers gepaard gaan met een afbouw van ontwikkelingsmogelijkheden op slecht gelegen locaties in de bebouwde ruimte. Om dichtheden juridisch af te kunnen dwingen zijn er net striktere en transparante regels nodig.

Schrappen van woonuitbreidingsgebieden

In relatie tot het bovenstaande heerst er momenteel onduidelijkheid rond het Vlaamse beleid inzake woonuitbreidingsgebieden. Het structuurplan Vlaanderen heeft de aansnijding van de woonuitbreidingsgebieden in het buitengebied willen beperken door strenge voorwaarden op te leggen (oa in de woonbehoeftestudie). Deze voorwaarden zijn de laatste 15 jaar echter systematisch versoepeld door onder meer de Priak (Principiële akkoorden) regelgeving. De strategische visie van het beleidsplan Ruimte doet geen duidelijke uitspraak meer over de woonuitbreidingsgebieden, waardoor de beslissing over de wenselijkheid van de aansnijding van deze gebieden eveneens bij lokale besturen wordt gelegd. Voor lokale besturen ligt het schrappen van woonuitbreidingsgebieden vaak erg moeilijk, niet enkel omwille van de financiële en budgettaire implicaties (zie hoger), maar eveneens omwille van de politieke gevoeligheid. Lokale besturen staan dicht tegen de burger en het onbebouwbaar maken van woonuitbreidingsgebieden kan een significante impact hebben op het lokale stemgedrag. Bovendien heeft het afschaffen ook bovenlokale effecten. Wanneer een gemeente een slecht gelegen woonuitbreidingsgebied zou afschaffen zonder dat dit in de buurgemeenten gebeurt, dreigt de gemeente inwoners te verliezen aan die buurgemeenten die zich mogelijks vestigen op in de buurgemeenten slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden, waardoor het effect bovenlokaal beperkt kan zijn.

Visievorming en ontwikkeling van bedrijventerreinen

De structuurplannen bevatten duidelijke taakstellingen inzake de ontwikkeling van bijkomende bedrijventerreinen in de economische knooppunten en beperkingen op de ontwikkeling van lokale bedrijventerreinen. Dit beleid was gericht op een aanbodbeleid van nieuwe greenfields. Het aanbodbeleid werd verder onderbouwd door het Strategische Plan Ruimtelijke Economie, waarbij de nadruk kwam te liggen op het principe van de “ijzeren voorraad”. Dit houdt in dat er op elk moment een voldoende grote voorraad aan bouwrijpe terreinen ter beschikking moet zijn (3 tot 5 keer de jaarlijkse uitgifte) om in te kunnen spelen op de vraag. Dit principe lijkt echter tegengesteld aan het principe van zuinig ruimtegebruik en ruimtelijk rendement. In de strategische visie van het BRV blijft het principe van het aanbodbeheer gehandhaafd, maar is er geen duidelijkheid meer over de kwantitatieve taakstellingen per regio of gemeente. Hierdoor ontbreekt er een duidelijk kader voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

De reconversie van bestaande bedrijventerreinen blijkt voor vele gemeenten een bijzonder lastige opgave. In sommige gemeenten (Wervik, Heusden-Zolder, Olen) wordt bijvoorbeeld vastgesteld dat greenfieldontwikkeling contraproductief werkt voor de verdichting en reconversie van bestaande bedrijventerreinen. Dit gaat enerzijds ten koste van de open ruimte. In Heusden-Zolder wordt bijvoorbeeld open ruimte met hoge natuurwaarde aangesneden voor nieuwe terreinen. Anderzijds is de ontwikkeling van greenfieldterreinen veel goedkoper dan brownfields, waardoor reconversie financieel onhaalbaar wordt. De aanleg van nieuwe terreinen speelt ook in op een zeer grote latente vraag. Naar schatting bevinden zich 80% van de bedrijven in woongebied. Het is voor deze bedrijven soms erg lucratief om de bestaande vesting in woongebied op de markt te brengen en te verhuizen naar veel goedkopere bedrijventerreinen. Het bijkomend aanbod van goedkope terreinen creëert dus een bijkomende vraag.

Beleid rond baanwinkels

Het handelsvestigingsdecreet of de zogeheten Ikea wet werd in 2004 en 2009 grondig hervormd en heeft veel meer bevoegdheden gegeven aan de gemeenten voor wat betreft de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten (met een oppervlakte >400m²). In sommige gemeenten (bv Wervik) worden nieuwe baanwinkels vergund buiten de bestaande handelskernen. Door de groeiende e-commerce is er reeds een belangrijk overaanbod aan vloeroppervlakte voor detailhandel in Vlaanderen¹. Bijkomende grootschalige handelsoppervlaktes resulteren daarom in leegstand op andere plaatsen en verschuiven het winkelaanbod doorgaans van centrumlocaties naar autogerichte locaties. Deze tendensen zijn tegengesteld aan de ambities van de strategische visie om de detailhandel te concentreren in de kernen en detailhandelslinten af te bouwen. Er dringt zich een meer dwingend kader op inzake de vergunningen voor de vestiging van nieuwe grootschalige perifere detailhandelszaken.

Planning energielandschappen

In de scans wordt meermaals gesteld dat er bovenlokale initiatieven moeten genomen worden voor visievorming op bovenlokaal niveau inzake de ontwikkeling van energielandschappen (Diksmuide, Grobbendonk, Kortemark, Moorsele, Opwijk, Wervik, Zedelgem) en de ontwikkeling van zones voor windturbines. De bestaande kaders geven volgens de experts onvoldoende houvast aan de gemeenten.

¹ De leegstand in Vlaanderen in de detailhandel is gestegen van 5,4% in 2008 naar 9,7% in 2019 en blijft stijgen. Bron: <https://provincies.incijfers.be/dashboard/dashboard/detailhandel/>

Ondersteuning en capaciteit van lokale besturen

Door de ontvoogding van lokale besturen zijn er heel wat taken inzake ruimtelijke ordening voor lokale besturen bijgekomen. Kleinere lokale besturen missen echter vaak de capaciteit om complexe vergunningendossiers, strategische projecten en planningsdossiers adequaat op te kunnen volgen, laat staan om transitieprojecten proactief op te zetten of aan te sturen (projectregie) of ontwikkelingsprojecten bij te sturen. In de scans komen een aantal concrete knelpunten inzake capaciteit naar boven:

Ondersteuning bij (strategische) projecten

De ontwikkeling en uitvoering van strategische projecten vraagt een sterke publieke regie. Vaak hebben de gemeentelijke diensten echter onvoldoende personeelscapaciteit, kennis en knowhow. In een aantal scans is de ontwikkeling van kleinere stationsomgevingen een prioriteit (bv Berlaar, Lommel, Galmaarden, Kortemark, ...). De ontwikkeling van deze stationsomgeving vraagt echter een gecoördineerde actie van verschillende beleidsniveaus en sectoren (NMBS, De Lijn, AWW, Infrabel, ...). Intercommunales of provincies nemen slechts gedeeltelijk de regierol op in sommige regio's. Het gebrek aan capaciteit geldt tevens voor strategische open ruimte projecten en de uitbouw van de toeristisch-recreatieve infrastructuur. Ook hier is er vaak coördinatie nodig tussen verschillende bovenlokale beleidsdomeinen. Inzake kernversterking missen de meeste gemeentelijke diensten voldoende kennis over de werking van de vastgoedmarkt en de financiële logica van projectontwikkeling. Hierdoor staan lokale besturen zwak wanneer ze onderhandelen met promotoren over lasten en voorwaarden gekoppeld aan de vergunning.

Ondersteuning bij de toepassing van het instrumentarium

Het instrumentarium in de ruimtelijke planning is in permanente evolutie en kent een zeer grote complexiteit. Er is bij kleinere lokale besturen vaak een gebrek aan kennis rond de toepassing van bestaande instrumenten zoals bv de beleidsmatig gewenste ontwikkeling, de bepalingen in de codex die het ruimtelijke rendement wensen te optimaliseren, de planlasten of de invoering van nieuwe instrumenten zoals verhandelbare ontwikkelingsrechten en planologische ruil. Maar tegelijk heerst er ook veel onduidelijkheid over de toepassingsmogelijkheden en de juridische robuustheid van de bestaande en nieuwe instrumenten (cfr Ninove, Lommel). Verschillende gemeenten zijn in het bijzonder op zoek naar instrumenten om te sturen op dichtheden en ongewenste verdichting tegen te gaan ("appartementisering"). Dit leidt tot een wildgroei aan interpretaties van de bestaande instrumenten en tot de ontwikkeling van nieuwe lokale instrumenten zoals beeldkwaliteitsplannen, woningtypetoets, streefbeelden, structuurschetsen, masterplannen, Hierdoor kunnen binnen eenzelfde regio met een gedeelde vastgoed- en woningmarkt erg uiteenlopende bepalingen van kracht zijn met nadelige gevolgen voor de transparantie en voorspelbaarheid van de vastgoedmarkt. Dit leidt dan weer tot bijkomende juridische procedures van vergunningsaanvragers, maar ook van belanghebbenden. Er is dus niet enkel vraag naar meer ondersteuning rond capaciteitsopbouw, maar ook naar meer eenvormigheid in het lokale instrumentarium.

Vereenvoudiging van het planningsinstrumentarium

In aansluiting bij het voorgaande kan worden vastgesteld dat er bij lokale besturen ontwijkingsgedrag bestaat voor het gebruik van ruimtelijke uitvoeringsplannen. De bepalingen in de codex inzake ruimtelijk rendement, de afwijkmogelijkheden en de figuur van de beleidsmatig gewenste ontwikkeling worden vaak gebruikt om een planningsinitiatief te vermijden. De procedure voor ruimtelijke uitvoeringsplannen en de milieueffectenbeoordeling wordt doorgaans als erg zwaar ervaren. Tegelijk kan een uitvoeringsplan ook tot planschade leiden. Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan ook niet afwijken van een structuurplan. Vermits vele structuurplannen ondertussen niet meer actueel zijn, impliceert een ruimtelijk uitvoeringsplan eveneens de herziening van het structuurplan. Er is nood

aan een vereenvoudiging van de procedure voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen zodat lokale besturen het instrument beter kunnen inzetten.

Ondersteuning in verband met draagvlakontwikkeling

In sommige gemeenten (bv Olen) ervaart het bestuur dat het publieke draagvlak voor de visie uit de strategische nota alsnog ontbreekt. Tegelijk mist men de expertise van vernieuwende participatie- en communicatiemogelijkheden om te werken aan het draagvlak. Zoals eerder gesteld staan lokale besturen erg dicht bij de burger, wat het democratische karakter van de besluitvorming ten goede komt, maar waarbij het moeilijker is om beslissingen te nemen in het voordeel van abstractere lange termijndoelstellingen zoals het vrijwaren van open ruimte, klimaatmitigatie of biodiversiteit. Integendeel, abstracte doelstellingen kunnen door burgers zelfs als bedreigend of betuttelend worden ervaren en een afkeer oproepen. Projecten en beleidsacties in functie van de bouwshift dienen daarom steeds gekoppeld worden aan concrete lokale belangen. Deze projecten dienen zowel lange termijndoelstellingen na te streven, als in te spelen op concrete behoeftes en noden van groepen van burgers. Het zoeken naar deze meekoppelende belangen vereist doorgedreven participatiemethodieken, die door sommige lokale besturen onvoldoende gekend zijn, of waarvoor geen mensen en middelen worden vrijgemaakt of geen ruimte voor wordt gecreëerd.

Instrumenten

Lokale besturen missen de juiste instrumenten voor een kernversterkend beleid en het vrijwaren van de open ruimte. In het bijzonder ontbreekt het aan effectieve instrumenten die meerwaarden uit verdichting kunnen afromen om de minwaarden bij het onttrekken van juridisch aanbod te kunnen compenseren. De in het instrumentendecreet voorgestelde instrumenten dragen onvoldoende bij tot de realisatie van een bouwshift. Ook de bepalingen in de codex en regelgeving in andere domeinen beperken de slagkracht van lokale overheden in hun ruimtelijk beleid.

Instrumenten voor verevening

Vereveningsinstrumenten zijn instrumenten die de meerwaarde uit plannings- en vergunningsbeslissingen kunnen afromen in functie van de compensatie van minwaarden uit plannings- en vergunningsbeslissingen. Deze vereveningsinstrumenten zijn uiterst noodzakelijk in functie van de realiseerbaarheid en financiële haalbaarheid van de strategische visie uit het Beleidsplan Ruimte. Uit de scans wordt echter ervaren dat de huidige instrumenten, maar evenzeer de instrumenten uit het geplande instrumentendecreet onvoldoende handvaten bieden om verevening mogelijk te maken.

Het huidige systeem van planschade en planbaten is niet ontworpen als vereveningsinstrument. Binnen de huidige regelgeving is de planschade verschuldigd op 80% van het verschil tussen de geïndexeerde verwervingsprijs en de waarde na herbesteding. De vergoeding van de schade gebeurt door de initiatiefnemende overheid van het bestemmingsplan. De meerwaarde die gerealiseerd wordt door een herbesteding van zacht naar hard wordt in de hoogste schijf slechts voor 30% belast. De heffing gebeurt door het gewest. Hierdoor bestaat er een zeer grote asymmetrie tussen de kosten en opbrengsten bij herbestedingen, zodat de planbaten nooit volstaan om de planschade te kunnen financieren. Bovendien dreigen de uitgaven te liggen bij lokale besturen, terwijl de inkomsten naar Vlaanderen gaan. In het instrumentendecreet worden de bedragen voor planschade en planbaten aangepast, maar ook na deze aanpassing is er geen evenwicht. Een eigenaar van een perceel van 10a in woongebied met een waarde van 250.000 Euro zal na herbesteding naar agrarisch gebied voor 247.000 Euro worden vergoed (waarde landbouwgrond tegen 3 euro/m²). Wanneer datzelfde landbouwgebied van 10a terug wordt herbested naar woongebied zal de eigenaar 25% planbaten verschuldigd zijn op een bedrag van 247.000 Euro, zijnde 61.750 Euro. Uit het voorbeeld blijkt dus dat

de planbaten slechts een vierde van de planschade dekken voor eenzelfde oppervlakte. De dekkingsgraad voor grotere percelen bedraagt maximaal 50%.

Het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil is een nieuw instrument en schakelt de planschaderegeling uit. Er lopen momenteel slechts twee pilootprojecten in Vlaanderen, die omwille van de zware procedure een lange doorlooptijd kennen. Het instrument is slechts beperkt inzetbaar omdat het waardeverschil tussen de gronden niet meer dan 5% mag bedragen, tenzij er goedkeuring is van de grondeigenaars. Ook hier wil het instrumentendecreet wijzigingen aanbrengen, maar uit onderzoek blijkt dat de relatief zware procedure en planlast een grote barrière blijft. Dit instrument kan interessant zijn indien het een onderdeel vormt van een integrale gebiedsontwikkeling en er voldoende ondersteuning is aan de gemeenten. Uit onderzoek blijkt dat ontwikkelaars het instrument vooral wensen te gebruiken om slecht gelegen grondposities in te ruilen voor beter gelegen gronden. Momenteel kan het instrument hier echter niet voor gebruikt worden omdat er sprake moet zijn van een eigendomsruil tussen twee verschillende rechtspersonen.

Gemeenten kunnen ook stedenbouwkundige lasten heffen bij de omgevingsvergunning. Nochtans blijkt uit de rechtsleer en rechtspraak dat de lasten niet zonder meer kunnen aangewend worden als vereveningsinstrument. Lasten dienen steeds voort te komen uit het voordeel dat geput wordt uit de omgevingsvergunning of de bijkomende kosten die de overheid heeft omwille van de omgevingsvergunning. Deze lasten kunnen bijvoorbeeld niet worden aangewend om een "open ruimte" fonds te financieren, waarmee juridisch bestemd aanbod kan worden herbestemd. Evenmin kan men via de stedenbouwkundige lasten ontwikkelaars als last opleggen om een perceel grond elders onbebouwbaar te maken.

Het instrumentendecreet vermeldt de invoering van de verhandelbare ontwikkelingsrechten. Hoewel het instrument mogelijks toepasbaar kan zijn op een regionaal schaalniveau, is het niet geschikt als gemeentelijk beleidsinstrument. Internationale studies tonen ook aan dat het instrument slechts zelden effectief is. Ex-ante studies in Vlaanderen tonen aan dat er een groot onevenwicht zal ontstaan in de vraag en het aanbod naar ontwikkelingsrechten. In ieder geval is er een regionaal initiatief nodig om het instrument toe te passen.

Contraproductieve regelgeving

Hoewel de strategische visie van het beleidsplan Ruimte als doel heeft om de open ruimte verder te vrijwaren van bebouwing, bevat de VCRO allerhande uitzonderings- en afwijkingsregels die het aantal bouwmogelijkheden in de open ruimte net doen toenemen. We lijsten hieronder niet limitatief een aantal van deze regels op

- Meldingsplichtige en vrijgestelde handelingen (art 4.2.2)
- Bepalingen inzake zorgwonen (art 4.2.4)
- Het afwijken van verkavelingsvoorschriften of bijzondere plannen van aanleg ouder dan 15 jaar (Art 4.3.1/art 4.4.9/1)
- De afwerkingsregel (Art 4.4.3)
- Sociaal-cultureel of recreatief medegebruik (Art4.4.4)
- Handelingen van algemeen belang (art 4.4.7), incl PPS projecten
- Oprichten van stallen in landbouwgebied (art 4.4.8/2)
- Basisrechten voor zonevreemde constructies (art 4.4.10 ev)
- Zonevreemde functiewijzigingen

In sommige scans wordt vastgesteld dat het streven naar bouwvrije ruimtes vaak wordt tegengewerkt door de bovenstaande bepalingen. Zo botst bijvoorbeeld het voorstel om in Wervik de

landbouwbestemmingen te vrijwaren van bebouwing op de bepalingen inzake zonevreemde functiewijzigingen en zonevreemde basisrechten. De Vlaamse regelgeving maakt dat deze uitzonderingsmaatregelen de uitgangspunten zijn, tenzij het lokale beleid die via een planningsinitiatief wil verstrengen. De uitgangspunten zou echter omgedraaid moeten worden: in de open ruimte kan in principe niet gebouwd worden, tenzij een lokaal planningsinitiatief dat om gegronde redenen mogelijk maakt.

Naast de ruimtelijke regelgeving is ook de sectorale regelgeving vaak contraproductief. Zo is het fiscale beleid niet afgestemd op het ruimtelijke beleid (bv kadastraal inkomen) en is de mobiliteit op de huisvestingsmarkt vrij beperkt. Op het vlak van mobiliteit leidt de aftrekbaarheid van de bedrijfswagens tot meer autogebruik.