

VRP Advies

Voorstel van decreet inzake woonreservegebieden

11 februari 2021

1. Inleiding

De Vlaamse meerderheidspartijen bereikten op 09/12/2020 een akkoord over de bijstellingen aan het “instrumentendecreet” en een voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wat betreft de woonreservegebieden. Dit parlementair initiatief kwam er nadat er op een ontwerp van het Instrumentendecreet in een hoorzitting in de Commissie Omgeving van het Vlaams Parlement (18-19 februari 2020) heel wat kritische reflecties werden gegeven. Ook de VRP heeft toen in haar tussenkomst een aantal bekommernissen aangekaart.

Gezien het voorstel van decreet over de woonreservegebieden een nieuw element vormt nodigt de Commissie de VRP – net als de andere sprekers op de hoorzitting – uit een schriftelijk advies te geven tegen uiterlijk 11 februari 2021.

De VRP gaf reeds op 18 december 2020 een spontaan advies uit over het bereikte akkoord door de meerderheidspartijen. Voorliggend advies focust nu enkel op het voorstel van decreet inzake woonreservegebieden. We hernemen onze voornaamste bekommernissen uit het vorig advies, maar gaan op een aantal aspecten dieper in en leggen ook enkele nieuwe accenten.

2. Algemene beoordeling

De VRP vindt het positief dat met het voorstel van decreet op korte termijn als het ware een stolp wordt gezet op zo’n 12.000 ha woonreservegebieden. De meeste van deze gebieden zijn slecht gelegen en kunnen dus maar beter niet aangesneden worden, noch op korte, noch op lange termijn. De woningbehoefte kan perfect op een zeer kwalitatieve manier binnen de beter gelegen kernen opgevangen worden.

Het uitschakelen van het principiële akkoord (PRIAK) en van de rechtstreekse aanvragen voor verkavelingen of groepswooningbouwprojecten kan alleen maar toegejuicht worden. De uitzondering zonder voorwaarden voor sociale woonorganisaties vinden we ongepast, want ook voor hen geldt het principes van goede locatie uit de strategische visie van het BRV.

Principieel kunnen we ons dus vinden in het idee van een “stolp” als tijdelijke maatregel voor woonreservegebieden, maar we stellen ons vragen bij de juridische robuustheid van deze regeling.

3. Advies

3.1 Bevrozen woonreservegebieden als tijdelijke maatregel is welgekomen

Met het aangekondigde decreet voor woonreservegebieden wordt als het ware een “stolp” geplaatst over de 12.000 ha woonreservegebieden. Stedenbouwkundige handelingen of het verkavelen van gronden in woonreservegebied zullen voortaan pas kunnen op grond van een voorafgaand gemeenteraadsbesluit tot vrijgave van een woonreservegebied (vrijgavebesluit) dat tot een ordening van het gebied leidt conform de strategische visie van het BRV (planningsinitiatief – bewaken ruimtelijke kwaliteit).

Principieel kunnen we ons vinden in zo’n bevrozing. Steden en gemeenten hebben momenteel weinig of geen instrumenten in handen om ongewenste aansnijding van slecht gelegen woonreservegebieden te vermijden. Met dit decreet bekommt men dat tijdelijk heel wat ontwikkelingen op slecht gelegen locaties zonder bijkomende kost kunnen tegenhouden worden. Hiermee kan dus op zijn minst tijd gekocht worden tot er gebiedsgericht - via een planningsinitiatief- een concrete uitspraak gedaan wordt over deze gronden. Dat meteen ook **PRIAK en ‘planningsloze’ groepswoningbouw op slecht gelegen plekken voortaan zijn uitgeschakeld, is eveneens absoluut een pluspunt.**

Dat er een bijzondere regeling is behouden voor de aansnijding van reservegebieden door sociale woonorganisaties kan niet ingegeven zijn vanuit een goede ruimtelijke ordening en vindt dan ook geen steun bij de VRP. De gronden zijn vaak niet goed gelegen wat maakt dat de bewoners van de sociale woningen perifeer gehuisvest zullen zijn met verhoogde kans op vervoersarmoede en dus sociale en economische uitsluiting. Sociale woningbouw hoort thuis in de kernen van steden en gemeenten, en niet in de periferie daarvan. **Schrap dus de uitzonderingsmaatregel voor sociale woningbouw,** net zoals voor PRIAK en groepswoningbouw. En voorzie een regeling waarmee sociale woonorganisaties beter geschikte plekken in de kernen makkelijker en betaalbaar kunnen verwerven, ontwikkelen en uitruilen.

3.2 Meer garanties voor vrijwaring van open ruimte

In de strategische visie van het BRV is bepaald dat de inname van open ruimte stapsgewijs moet verminderen en dat ‘uitbreiding de uitzondering moet zijn’. De VRP pleit er aldus voor om in het mechanisme van vrijgave van woonreservegebieden meer garanties op te nemen opdat het aansnijden van open ruimte als laatste optie geldt.

Binnen het bestaande bebouwde weefsel is er nog een enorm potentieel voor verdichting. M.a.w. de 12.000 ha woonuitbreidingsgebieden alsook een groot aandeel van de nog niet ontwikkelde woongebieden hebben we helemaal niet nodig om de stijging van het aantal inwoners en gezinnen op te vangen. De VRP gaat mee in de redenering dat bepaalde percelen in woonuitbreidingsgebied – gezien hun uitstekende ligging – toch moeten kunnen worden aangesneden, maar dan is het in het licht van de strategische visie van het BRV aangewezen dat dit meteen te **compenseren door het herbestemmen van minstens een zelfde oppervlakte in ruimtelijk ongunstig gelegen woongebied.**

3.3 Grondige motivatie tot vrijgave is noodzakelijk

De VRP vindt het prima dat er niet is gekozen voor een algemeen verbod of moratorium, maar dat er ruimte wordt gelaten aan gemeenten om mits goede onderbouwing via een planinitiatief en maatschappelijk debat hier toch nog andere keuzes in te maken. Toch menen we dat de **regie omtrent het ontwikkelen van woonreservegebieden te veel bij de gemeentelijke overheid** wordt gelegd.

Lokale besturen hebben als eerste overheid heel wat terreinkennis en kunnen dus - rekening houdend met de lokale visie inzake mogelijke ontwikkelingen en de potenties van woonreservegebieden – het best onderbouwde keuzes maken. Maar we moeten ons ervan bewust zijn dat dit zonder bijkomende Vlaamse (beleids)kaders en ondersteuning niet steeds zal leiden tot beslissingen in lijn met de bouwshift. Net omdat lokale mandatarissen dicht bij de burger staan en lokaal erg betrokken zijn, maakt het beslissingen tot het reduceren van bebouwbare bestemmingen bijzonder moeilijk. Ook de gemeentefinanciering en andere financiële en fiscale regelingen maken het op dit moment lastig voor lokale besturen om te kiezen voor een bouwshift.

Voor de VRP is het daarom cruciaal dat in het decreet heel **duidelijke voorwaarden worden opgenomen voor vrijgave van woonreservegebieden** en dat dit dan ook grondig wordt gemotiveerd op basis van bovenlokale afweging en principes van het BRV.

3.3.1 Toetsing aan principes BRV

Volgens de toelichtingsnota van het decreet moet het gemeenteraadsbesluit tot vrijgave gemotiveerd worden vanuit de meest actueel lokale structuur- of beleidsplanning of gemeentelijke beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (BGO). De VRP is van oordeel dat dit te veel marge laat voor ontwikkelingen die niet passen binnen de principes van het BRV.

Ten eerste, vinden we het **noodzakelijk dat de Vlaamse overheid een duidelijk (beleids)kader aanreikt vertrekkende vanuit de principes van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen**. Selectie- of beoordelingscriteria voor vrijgave moeten voldoende concreet en afgelijnd zijn, zodat bijkomende woonuitbreiding effectief de uitzondering blijven. Dit zal de gemeenten helpen om tot de juiste beleidskeuzes te komen.

Ten, tweede, stellen we voor om de **vrijgave te motiveren op basis van een goedgekeurd ruimtelijk beleidsplan of en recent¹ goedgekeurd structuurplan**. Volgens de VRP kan een BGO geen grond zijn voor dergelijke beslissing omdat het om een ordeningsbeslissing gaat. Een BGO kan enkel ingezet worden in het kader een vergunningenbeleid.

3.3.2 Bovenlokale aftoetsing en motivering

De VRP vindt het aangewezen de beslissing tot vrijgave niet enkel te baseren op lokale afwegingen, maar ook te koppelen aan bovenlokale ruimtelijk-maatschappelijke afwegingen. Beslissingen omtrent woonprogrammaties moeten gebeuren in het kader van een **regionale woonbehoefte-analyse en regionale toetsing van de meest geschikte locaties voor kernversterking en -verdichting alsook knooppuntontwikkeling**. De provinciale

¹ Dit zou bv. 5 jaar kunnen zijn omdat op dat moment reeds de principes van BRV gekend waren.

ruimtelijke beleidsplannen die momenteel in opmaak zijn, vormen daarvoor een geschikt kader.

3.4 Kies voor RUP-procedure i.p.v. nieuwe procedure van vrijgavebesluit

Met het vrijgavebesluit wordt een nieuw planningsinstrument in het leven geroepen. Het is in feite een soort 'mini-RUP': een aantal procedurestappen in de procedure van een 'klassiek' RUP worden overgeslagen, maar toch zal ook een plan-MER moeten worden opgemaakt. Dat dit mogelijk beperkte tijdswinst oplevert, lijkt ons een onvoldoende motivatie om een nieuw instrument te introduceren. **Behoudt dus het RUP als hét instrument voor herbestemming, ook voor vrijgave van woonreservegebieden.** Het is wel aangewezen de RUP-procedure te optimaliseren.

3.5 Juridische robuustheid?

Ondanks onze positieve houding ten opzichte van het idee van een 'stolp', maken we ons zorgen over de juridische robuustheid ervan. Het valt te verwachten dat eigenaars of ontwikkelaars wiens grond niet vrijgegeven wordt, niet zullen accepteren dat ze potentieel tot 2040 moeten wachten vooraleer ze uitsluitel hebben over bebouwbaarheid of schadevergoeding. Zal de stolp juridisch stand houden in procedures? Zullen eigenaars niet met succes kunnen aanvoeren dat het grondwettelijk beschermd eigendomsrecht geschonden is en dat ze ongelijk behandeld worden ten opzichte van eigenaars van wie de grond herbestemd wordt met een onmiddellijk recht op planschade?

Als de bevrozing juridisch sneuvelt dan is een belangrijk onderdeel van het meerderheidsakkoord een maat voor niets en werkt de "stolp" niet. Sterker nog, in dat geval zullen lokale besturen genoodzaakt zijn zich uit te spreken over al hun woonreservegebieden met tot gevolg het uitbetalen van veel planschade en/of heel wat gronden die – onder druk van eigenaars of ontwikkelaars – toch zullen worden aangesneden. In dat geval zullen woonreservegebieden dus allesbehalve gevrijwaard worden van bebouwing.

We stellen dan ook voor deze "bevrozing" juridisch goed te onderbouwen. Wellicht houdt een "stolp" van enkele jaren met eraan gekoppeld een beleidsbeslissing juridisch beter stand. Op die manier vermijdt men de zogenaamde "bestemmingsloosheid" die voor woonreservegebieden zou dreigen tot 2040.

De VRP ziet de "stolp" voor de woonreservegebieden als tijdelijke oplossing, maar het biedt volgens ons geen structurele oplossing. De combinatie van "stolp" en nieuwe planschaderegeling mag niet leiden tot 20 jaar stilstand in de bouwshift. Eigenaars verdienen rechtszekerheid. Het principe van rechtszekerheid vereist dat grondeigenaars binnen de redelijke termijn van enkele jaren een beleidsbeslissing kennen over de mogelijkheid om al dan niet te kunnen bouwen in woonreservegebieden.

3.9 Oplossing nodig voor totale surplus van harde bestemmingen

De Vlaamse overheid mag dus niet wachten tot 2040. Het momentum is er om in lijn met de principes van het BRV het gigantische surplus aan harde bestemmingen te herbestemmen of laten uitdoven.

Volgens het Departement Omgeving zijn er nog 282 285 onbebouwde percelen met een bestemming die woningen en aanverwante functies toelaat. Dat gaat om een totale oppervlakte van 43 369 ha. Gezien de principes van de strategische visie van het BRV dat we nieuwe ontwikkelingen zoveel mogelijk binnen het bestaande weefsel moeten opvangen moeten we dus een betaalbare, juridisch robuuste oplossing vinden voor het totale volume van overaanbod aan harde bestemmingen.

Een – tijdelijke - bevrozing van de woonreservegebieden (12.000 ha) is dus maar een deel van de opgave van de bouwshift. Van de overige bestemde woongebieden (woongebied, linten, fragmenten, woonparken, ...) ligt meer dan de helft tot drie kwart van het aanbod buiten de kernen en wordt dus beter niet aangesneden. Ook voor deze overbodige en slecht gelegen harde bestemmingszones moet een oplossing komen.

Het schrappen van overbodige harde bestemmingen hoeft bovendien helemaal geen bouwstop te betekenen, want binnen het bestaand weefsel is er een gigantische renovatie- en vervangingsopgave. De bestaande inrichting van (verouderde) wijken en woningen vragen om een grondige transformatie, ook gekoppeld aan de energetische transitie, zorgopgave, mobiliteitsshift, Door de aansnijding van greenfields verliezen we dynamiek tot deze transformatie. **Vandaar dat het cruciaal is om op korte termijn via planningsinitiatieven duidelijkheid te scheppen over de te ontwikkelen en de te vrijwaren gronden, zowel binnen als buiten de woonreservegebieden.**

3.8 Hogere planschade hypothekeert bouwshift

We kunnen dit voorstel van decreet inzake woonreservegebieden niet los zien van instrumentendecreet en in het bijzonder het instrument van planschade. Zoals in ons advies van 18 december 2020 aangegeven, hypothekeert de nieuwe regeling van de planschade het realiseren van de hoogstnoodzakelijke bouwshift. Een bevrozing van woonreservegebieden draagt op korte termijn bij aan het vrijwaren open ruimte, maar verandert fundamenteel niets aan het gegeven dat we met een enorme hoeveelheid aan overtollige harde bestemmingen zitten.

Vooraleer hier een oplossing voor is uitgewerkt de planschade onnodig optrekken vinden we onverantwoord. Vanuit opportuniteitsoverwegingen kunnen die extra overheidsmiddelen beter besteed worden in functie van de gigantische uitdaging van kwaliteitsvolle (her)ontwikkelingen het bestaande bebouwde weefsel (verdichting, verweving, transformatie, renovatie,...).

We pleiten dan ook om in het Instrumentendecreet een planschaderegeling uit te werken die zo dicht mogelijk bij de huidige regeling blijft. De huidige regeling is billijk

voor grondeigenaars en overheid/gemeenschap. Ze laat overheden toe tegen een redelijke kost ruimtelijk beleid te voeren met herbestemming en eigenaars van gronden worden in hun eigenaarsrecht gerespecteerd. Het biedt de meeste kansen om draagvlak te vinden voor de bouwshift.

Voor een volledige motivering en onderbouwing van ons standpunt inzake planschade verwijzen we naar het VRP-advies van 18 december 2020.²

² Aanvullend aan het VRP-advies verwijzen we ook graag naar het VRP Tijdschrift RUIMTE 47 – “Inspire to expire”, het artikel “Planschade vroeger, nu en straks: een moeilijke evenwichtsoefening” in STORM, 2020/4 en het artikel “Een betonstop: wat mag dat kosten en wie zal dat betalen?” in Liber Amicorum Bernard Hubeau, 2018.