

ADVIES
VAN 10 FEBRUARI 2021
OVER HET VOORSTEL VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN DE VCRO
WAT BETREFT DE WOONRESERVEGEBIEDEN

INHOUD

I.	SITUERING.....	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	2
III.	TOEPASSINGSGBIED	3
IV.	SAMENHANG MET DE RUIMTELIJKE BELEIDSPANNEN EN STRUCTUURPLANNEN	5
V.	VRIJGAVEBSLUIT	7
VI.	STOLP TOT 2040	9

I. SITUERING

1. Het voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) wat betreft de woonreservegebieden werd op 9 december 2020 ingediend in het Vlaams Parlement.¹

SARO ontving op 27 januari 2021 een adviesvraag van het Vlaams Parlement over dit voorstel van decreet. Het advies wordt gevraagd tegen uiterlijk 11 februari 2021. Met voorliggend advies – goedgekeurd op de raad op 10 februari 2021 – komt SARO tegemoet aan deze vraagstelling. Ter ondersteuning van dit adviesproces werd het voorstel van decreet op 22 januari 2021 voor de SARO-raadsleden toegelicht door Vlaams parlements lid Wilfried Vandaele.

2. Volgens de toelichting bij het voorstel van decreet voert dit voorstel wijzigingen door aan de VCRO met het oog op het uitwerken van een duurzame oplossing voor de woonreservegebieden. Het voorstel werkt de huidige juridische onduidelijkheden weg en is afgestemd op het oorspronkelijke reservekarakter en de strategische visie van het BRV; zonder voorbij te gaan aan het feit dat sommige woonreservegebieden ontwikkeld kunnen worden en kunnen bijdragen aan de realisatie van de lokale beleidsvisie rond ruimte.

De voorgestelde wijzigingen moeten de rechtstreekse aansnijding zonder voorafgaande afgewogen uitspraak van nog onbebouwde gronden in woonreservegebied verhinderen. Hiertoe worden de huidige aansnijdingsmogelijkheden door de aanvraag van een omgevingsvergunning voor ‘groepswooningbouw’ en een principiële akkoord (PRIAK) geschrapt en wordt het nieuwe instrument van het ‘gemeenteraadsbesluit tot vrijgave van een woonreservegebied (of een samenhangend deel ervan)’ kortweg ‘vrijgavebesluit’, gecreëerd. Als hoofdprincipe wordt voorgesteld dat stedenbouwkundige handelingen of de verkaveling van gronden in woonreservegebied pas kunnen worden toegestaan op grond van een dergelijk ‘vrijgavebesluit’ als die handelingen leiden tot een ordening van het gebied.² De opmaak ervan is een prerogatief van de gemeente, die op initiatief van het college van burgemeester en schepenen - al dan niet na inname van een gunstig principieel standpunt over de ontwikkeling van het gebied in een projectvergadering - en op basis van een afgewogen uitspraak conform de meest actuele ruimtelijke beleidsvisie, beslist over de mogelijke vrijgave. De gemeente dient hierbij een kwalitatieve en duurzame ontwikkeling conform de strategische visie van het BRV te garanderen.

Het voorstel voorziet in een uitzonderingsregeling voor sociale huisvestingsmaatschappijen en voor woonreservegebieden die al volledig of gedeeltelijk ontwikkeld zijn. De bestaande mogelijkheid om een woonreservegebied te herbestemmen middels de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan blijft behouden.

In het voorstel wordt in lijn met de strategische doelstellingen van het BRV een decretale tijdshorizon tot 2040 opgelegd. Uiterlijk tegen dan zal het Vlaams Gewest voor de resterende woonreservegebieden een planproces opstarten, dat moet leiden tot een herbestemming van die

¹ Voorstel van decreet Vlaams Parlement 577 (2020-2021) - nr.1 <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1453675>

² Koninklijk besluit van 28 december 1972, artikel 5.1.1

gronden.

II. ALGEMENE BEOORDELING

3. SARO ondersteunt ten volle de doelstelling van het voorstel van decreet om de ongewenste aansnijding van slecht gelegen woonreservegebieden een halt toe te roepen. Dit kadert binnen de ambitie van de Vlaamse Regering (Vlaams Regeerakkoord 2019-2024) om volop in te zetten op het realiseren van een ruimtelijke omslag waarbij een beter evenwicht wordt nagestreefd tussen kwaliteitsvol wonen, ondernemen en het beschermen van de open ruimte. Het bijkomend gemiddeld dagelijks ruimtebeslag moet tegen 2025 worden verminderd tot 3 ha en tegen 2040 tot 0 ha.³

Veel van de woonreservegebieden zijn ruimtelijk slecht gelegen o.a. overstromingsgevoelig gebied, grote natuurwaarde of landschappelijke waarde, ruimtelijk-functioneel samenhangend landbouwgebied, beperkte aanwezigheid van voorzieningen in de nabijheid van het gebied of beperkte ontsluiting met collectief vervoer of beperkt kernversterkend karakter. Volgens de toelichting bij dit voorstel van decreet sluit slechts 15% van de 12.000 ha onbebouwde percelen in woonuitbreidingsgebied aan bij de stedelijke gebieden.⁴

Voor slecht gelegen woonreservegebieden vindt de raad het tevens positief dat het voorstel van decreet de mogelijkheid schrapt inzake de aansnijding via een principiële akkoord (PRIAK) en inzake de rechtstreekse aanvragen voor verkavelingen of groepswoningbouwprojecten.

De raad formuleert evenwel nog volgende strategische bemerkingen bij voorliggend decreet:

- a. Het voorstel van decreet voert een nieuwe regeling in voor de woonreservegebieden. Twee derden van de juridische voorraad wordt niet gevat door voorliggend decreet. De raad pleit er voor om ook voor deze gebieden een krachtadig Vlaams beleid te voeren inzake het neutraliseren van slecht gelegen juridisch aanbod (deel III, par. 4).
- b. De raad vindt het geen goede zaak dat het voorstel van decreet diverse uitzonderingen voorziet op de nieuwe regeling; waardoor een deel van de woonreservegebieden niet wordt gevat door het stolpprincipe en rechtstreeks aangesneden kan worden. Het betreft onder meer de versoepeling voor individuele woningbouw en de uitzondering voor percelen in eigendom van sociale woonorganisaties. De raad dringt er op aan deze uitzonderingen te schrappen zodat ook deze percelen onder het nieuw voorgestelde regime vallen (deel III, par. 5 en par. 6). SARO vraagt tevens te verduidelijken hoe moet worden omgegaan met woonreservegebieden die zijn opgenomen op de verordenende lijst van woningbouwgebieden (deel III, par.7).
- c. De raad onderschrijft de keuze om het ontwikkelen van de woonreservegebieden bij de gemeentelijke overheden te leggen, maar dringt er op aan om bij deze beslissing veel sterker de afstemming te bewaken met de ruimtelijke beleidsplannen en ruimtelijke structuurplannen zowel op gemeentelijk, provinciaal als gewestelijk niveau (deel IV, par. 8).
- d. De raad staat ronduit negatief ten aanzien van de bepaling in het voorstel van decreet dat een voldoende publiek bekendgemaakte 'beleidsmatige gewenste ontwikkeling' de basis kan vormen voor het vrijgavebesluit. De raad vindt het wel positief dat in het voorstel van decreet is ingeschreven dat het vrijgavebesluit duidelijk moet aantonen dat de beslissing conform het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan/structuurplan moet zijn. Een aandachtspunt hieromtrent betreft evenwel het feit dat heel wat gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen verouderd zijn; zonder enige herziening (en dus is ook de woonbehoeftestudie verouderd). SARO wijst aldus op het belang van een actuele gemeentelijke ruimtelijke beleidsvisie (deel IV, par. 9).
- e. Waar we wonen vraagt een afweging op bovenlokaal niveau. Daarom is het belangrijk dat in

³ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsplan-ruimte-vlaanderen-strategische-visie-geïllustreerde-versie> pag.36

⁴ Voorstel van decreet Vlaams Parlement 577 (2020-2021) - nr.1. pag. 2

de beslissing over de vrijgave van een woonreservegebied deze dimensie uitdrukkelijk aan bod komt. Dit kan door te verwijzen naar uitspraken in een plandocument (beleidsplan, recent structuurplan of woonbehoeftestudie) waar expliciet de ontwikkeling van het gebied in een bovenlokale context wordt geplaatst (deel IV, par. 10).

- f. SARO dringt er op aan om in het voorstel van decreet duidelijk in te schrijven dat het vrijgavebesluit moet aantonen op welke manier bijgedragen wordt aan de strategische doelstellingen (inzake kernversterking, ruimtelijk rendement) van de strategische visie van het BRV (deel IV, par. 11).
- g. De raad is geen voorstander van de invoering van een nieuw ruimtelijk planningsinstrument 'het vrijgavebesluit' louter met het oog op de vrijgave (en ordening) van woonreservegebieden. De raad wijst bovendien op de gebrekkige juridische robuustheid van het 'vrijgavebesluit'. SARO pleit daarom om het bestaande planningsinstrumentarium, in het bijzonder de RUP-procedure, in te zetten (deel V).
- h. De raad staat positief tegenover het stolpprincipe over woonreservegebieden waardoor deze gebieden in principe niet meer kunnen worden aangesneden. Het voorstel van decreet voorziet evenwel pas in 2040 een actieve rol van de Vlaamse Regering inzake de herbestemming van deze gebieden. De raad vraagt om niet te wachten tot 2040 en dringt aan op een meer actieve rol van de Vlaamse Regering in de geplande herbestemming van de woonreservegebieden naar openruimtegebied (deel VI).

III. TOEPASSINGSGEBIED

- 4. Toepassingsgebied. Het voorstel van decreet voert een nieuwe regeling in voor woonreservegebieden. Conform artikel 2 van het decreet betreft het zowel de woonuitbreidingsgebieden, de reservegebieden voor woonwijken en de woonaansnijdingsgebieden. Volgens de cijfers van het departement Omgeving telt Vlaanderen meer dan 43.000 ha onbebouwde percelen die potentieel kunnen worden bebouwd; de zogenaamde 'juridische voorraad'.⁵ Ongeveer 12.200 ha is bestemd als woonuitbreidingsgebied.⁶

Twee derden van de juridische voorraad in de bestemmingscategorie 'wonen' wordt aldus niet gevat door voorliggend decreet. De raad pleit er voor om ook voor deze gebieden een krachtdadig Vlaams beleid te voeren inzake het neutraliseren van slecht gelegen juridisch aanbod. Dit sluit aan bij de strategische visie van het BRV en de ambitie om het bijkomend ruimtebeslag te verminderen: *'Vlaanderen bouwt in samenwerking met de lokale besturen het overtollige en slecht gelegen juridisch aanbod af.'*⁷

De raad vindt het geen goede zaak dat het voorstel van decreet diverse uitzonderingen voorziet op de nieuwe regeling. Een deel van de woonreservegebieden wordt niet gevat door het stolpprincipe en kan rechtstreeks aangesneden worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voorziene versoepeling voor individuele woningbouw en voor de percelen in eigendom van sociale woonorganisaties. De raad dringt er op aan deze uitzonderingen te schrappen zodat ook deze percelen onder de nieuwe regeling vallen (zie verder par. 5 en par. 6).

- 5. Versoepeling individuele woningbouw. Het voorstel van decreet (artikel 15) voorziet in de rechtstreekse aansnijding van woonreservegebied voor individuele woningbouw, en dit voor elk kadastraal perceel langs een voldoende uitgeruste weg. Dit is een versoepeling in vergelijking met de huidige juridische toestand. Een versoepeling betreft ook het afschaffen van het zonevreemd statuut van woningen in woonreservegebieden.

De raad staat negatief ten aanzien van een dergelijke versoepeling/wijziging van de gewestplan-

⁵ <https://omgeving.vlaanderen.be/onbebouwde-percelen>

⁶ Voorstel van decreet, pag. 2

⁷ Voorstel van decreet, pag. 2

bestemmingen 'woonuitbreidingsgebied' en 'woonreservegebied'; generiek voor Vlaanderen en dit zonder de normale procedure voor gewestplanwijziging via de geëigende weg te volgen (opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan) en zonder garanties inzake respect voor de plan-MER regelgeving en zonder openbaar onderzoek. Het is voor de raad zeer de vraag of dit de toets met de Europeesrechtelijke regels alsook met de Belgische Grondwet zal doorstaan (cf. rechtspraak grondwettelijk Hof inzake landschappelijk waardevol agrarisch gebied en ontginningsgebied).

6. Uitzondering voor sociale woonorganisaties. Met dit voorstel van decreet wordt de bijzondere regeling voor de aansnijding van reservegebieden door sociale woonorganisaties behouden. De mogelijkheid wordt evenwel beperkt tot gronden die op 31 maart 2021 al eigendom zijn van de sociale woonorganisatie en dit om '*ruimtelijke spaarzaamheid te bewerkstellingen*'.⁸

SARO kan deze uitzondering voor sociale huisvestingsmaatschappijen niet ondersteunen. Het is geen goede zaak dat de woonreservegebieden, in eigendom van sociale huisvestingsmaatschappijen, niet gevat zouden worden door het nieuwe stolpprincipe. Vele van deze gronden zijn immers ruimtelijk slecht gelegen. Een ontwikkeling van deze gronden staat haaks op het principe van duurzaam ruimtegebruik en op de ambitie van de Vlaamse Regering om vooral in te zetten op kernversterking en inbreidingsgericht ontwikkelen.

De uitzondering voor de sociale woonorganisaties omvat bovendien geen enkele waarborg inzake de noodzakelijke afstemming met de ruimtelijke beleidsplannen/structuurplannen, kwaliteitsvol ruimtegebruik en kwalitatieve verhoging van het ruimtelijk rendement. Het is bovendien geen goede zaak dat met voorliggende uitzondering de beoogde doelgroep zal worden gehuisvest op locaties met beperkte collectieve vervoersmogelijkheden en een beperkt voorzieningenniveau.

De raad is er zich van bewust dat de sociale huisvestingsmaatschappijen in deze gronden hebben 'geïnvesteed'. Na de bekendmaking van het ontwerpdecreet van juli 2018 werden bijkomend gronden in woonuitbreidingsgebieden aangekocht omwille van de toen vooropgestelde datum van 1 januari 2019. De beperking - die met dit voorstel van decreet wordt ingevoerd - voor gronden die op 31 maart 2021 in eigendom zijn, is aldus totaal achterhaald. De beoogde ambitie om hiermee ruimtelijke spaarzaamheid te bewerkstelligen is een lege doos.

7. Woningbouwgebieden. De raad vraagt verdere afstemming van dit voorstel van decreet met de Vlaamse Codex Wonen.⁹ Het is wenselijk om te verduidelijken hoe moet worden omgegaan met woonreservegebieden die zijn opgenomen op de verordenende lijst van woningbouwgebieden.¹⁰ Betekent het feit dat deze gebieden - op basis van de Vlaamse Codex Wonen - zijn aangeduid als woningbouwgebied een extra stimulans om deze woonreservegebieden alsnog te ontwikkelen.

Bovendien wordt met het voorstel van decreet sterk ingezet op een herbestemming van het woonreservegebied naar open ruimte gebied door de lokale overheden. Het besluit bij de Vlaamse Codex Wonen bepaalt evenwel dat de lijst van woningbouwgebieden pas kan worden aangepast door de Vlaamse Regering na advies van de onderzoekscel en dit op basis van wetenschappelijke data.¹¹ Het is noodzakelijk om verder te duiden in hoeverre de herbestemming

⁸ Voorstel van decreet, pag. 8

⁹ https://www.wonenvlaanderen.be/sites/wvl/files/documents/uitvoeringsbesluit_vlaamse_codex_wonen.pdf

¹⁰ De Vlaamse Codex Wonen (deel 4. Territoriale planning, artikel 2.3.6) bepaalt dat de Vlaamse Regering 'woningbouwgebieden' kan afbakenen waarin het Vlaams Gewest de bouw van nieuwe woningen stimuleert via de uitkering van subsidies en tegemoetkomingen. De woningbouwgebieden zijn de gebieden waar de bouw van woningen is toegestaan volgens de geldende bepalingen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw en die bovendien, volgens door de Vlaamse Regering nader vast te stellen criteria, deel uitmaken van de bebouwing in een bestaande woonkern, er nauw op aansluiten of binnen een redelijke afstand liggen ten opzichte van de aanwezige voorzieningen in een bestaande woonkern. Het besluit van de Vlaamse Regering van 9 november 2020 tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (bijlage 3) bevat een verordenende lijst van woningbouwgebieden.

¹¹ Artikel 2.66 van besluit van de Vlaamse Regering van 9 november 2020 tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021: '*De gebieden, aangeduid in de bijlage 3 van dit besluit, worden als woningbouwgebieden beschouwd. De lijst van woningbouwgebieden, kan na advies van de onderzoekscel, vermeld in artikel 2.39 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, periodiek worden aangepast door de Vlaamse Regering, op basis van de actualisering van de gegevens, vermeld in artikel 2.38, tweede lid, van de voormelde codex.*'

van een woonreservegebied (dat is aangeduid als woningbouwgebied) naar een openruimte-bestemming moet leiden tot een aanpassing van de verordenende lijst van woningbouwgebieden (o.a. wat betreft het noodzakelijk voorafgaand advies van de onderzoekscel).

IV. SAMENHANG MET DE RUIMTELIJKE BELEIDSPANNEN EN STRUCTUURPLANNEN

8. Samenhang ruimtelijke beleidsplannen/structuurplannen. Het voorstel van decreet legt de rol voor het ontwikkelen van woonreservegebieden bij de gemeentelijke overheden, die middels de procedure van een gemeenteraadsbesluit tot vrijgave kunnen beslissen. De toelichtingsnota verduidelijkt dat het gemeenteraadsbesluit gemotiveerd moet worden vanuit de meest actuele lokale structuur- of beleidsplanning of gemeentelijke beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.¹²

De raad onderschrijft de keuze om het ontwikkelen van de woonreservegebieden bij de gemeentelijke overheid te leggen evenwel op voorwaarde dat in het voorstel van decreet veel sterker de afstemming wordt afgedwongen met de ruimtelijke beleidsplannen en de ruimtelijke structuurplannen op gemeentelijk, provinciaal en gewestelijk niveau (zie verder par. 9, par. 10 en par. 11).

De ruimtelijke ontwikkelingen in Vlaanderen worden immers gestuurd vanuit ruimtelijke structuurplannen of beleidsplannen op de drie bestuursniveaus (gewest, provincies en gemeenten). Elk bestuursniveau kan zijn ruimtelijke visie vormgeven en strategische keuzes maken. De VCRO heeft duidelijke regels vastgelegd inzake de samenhang tussen de ruimtelijke beleidsplannen/structuurplannen op de drie bestuursniveaus vanuit een partnerschapsmodel.

9. Gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen/structuurplannen. Het voorstel van decreet (nieuw artikel 5.6.11.§1) bepaalt dat de gemeenteraad zijn algemene beleidsvisie over de ontwikkelingsperspectieven inzake een woonreservegebied *kan* neerschrijven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, het gemeentelijk of intergemeentelijk ruimtelijk beleidsplan of een voldoende publiek bekendgemaakte beleidsmatige gewenste ontwikkeling.¹³ Het voorstel van decreet (nieuw artikel 5.6.12. §.1) specificeert evenwel verder dat het vrijgavebesluit de wijze moet motiveren waarop het besluit in overeenstemming is met het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan/structuurplan of een beleidsmatige gewenste ontwikkeling. Ook de voorziene schorsings- of vernietigingsmogelijkheid voor de Vlaamse Regering - in geval van kennelijke onverenigbaarheid met het vigerende beleidsdocument - moet garanderen dat het vrijgavebesluit conform het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan/structuurplan of een beleidsmatige gewenste ontwikkeling is.¹⁴

SARO wenst allereerst te benadrukken dat de raad ronduit negatief staat ten aanzien van de bepaling in het voorstel van decreet dat ook een voldoende publiek bekendgemaakte 'beleidsmatige gewenste ontwikkeling' de basis kan vormen voor het vrijgavebesluit. In paragraaf 13 van dit advies - inzake de juridische robuustheid van het vrijgavebesluit - gaat de raad hier verder op in.

De raad vindt het wel positief dat in het voorstel van decreet is ingeschreven dat het vrijgavebesluit duidelijk moet aantonen dat de beslissing conform het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan/structuurplan moet zijn. Een aandachtspunt hieromtrent betreft evenwel het feit dat heel wat gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen verouderd zijn; zonder enige herziening (en dus is ook de woonbehoeftestudie verouderd).

SARO wijst aldus op het belang van een actuele gemeentelijke ruimtelijke beleidsvisie. Het is immers op deze manier dat kan worden bewaakt dat de gemeente voluit inzet op de doelstellingen inzake ruimtelijke omslag, ruimtelijk rendement en behoud open ruimte. Het voorstel van decreet bepaalt immers dat het gemeenteraadsbesluit moet aantonen op welke

¹² Voorstel van decreet, pag. 11

¹³ Voorstel van decreet, pag. 18

¹⁴ Voorstel van decreet, nieuw artikel 5.6.11.§7

wijze de vrijgave leidt tot een maatschappelijk gewenst en kwaliteitsvol ruimtegebruik - zoals vastgelegd in artikel 1.1.4 van de VCRO - alsook tot een kwalitatieve verhoging van het ruimtelijk rendement. Het beschikken over een actuele gemeentelijke ruimtelijke beleidsvisie kan bovendien van belang zijn in het kader van de voorziene schorsings- of vernietigingsmogelijkheid door de Vlaamse Regering.

10. Provinciale ruimtelijke beleidsplannen/structuurplannen. De strategische visie BRV erkent dat woningmarkten functioneren op een bovengemeentelijk schaalniveau. Belangrijke maatschappelijke en ruimtelijke uitdagingen met een bovenlokale dimensie, zoals de regionale woonmarkten en pendel- en mobiliteitsstromen, vragen een samenhangende bovenlokale benadering om binnen en tussen de regionale woningmarkten tot een goede programmatie te komen.¹⁵

Waar we wonen vraagt aldus een afweging op bovenlokaal niveau. Daarom is het belangrijk dat in de beslissing over de vrijgave van een woonreservegebied deze dimensie uitdrukkelijk aan bod komt. Dit kan door te verwijzen naar uitspraken in een plandocument (beleidsplan, recent structuurplan of woonbehoeftestudie) waar expliciet de ontwikkeling van het gebied in een bovenlokale context wordt geplaatst.

Dit veronderstelt ook een bovenlokaal toezicht. In die zin vraagt de raad verder te verduidelijken waarom dit voorstel van decreet opteert voor een schorsings- en vernietigingsmogelijkheid door de Vlaamse overheid en niet door de deputatie. Deze regeling is niet naar analogie met de decretale bepalingen inzake het toezicht op een gemeentelijk RUP of de herziening van oude BPA's (cf. artikel 7.4.4/1. VCRO).

11. Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. De toelichting bij het voorstel van decreet verwijst naar de strategische visie BRV: *'het raadsbesluit motiveert op welke manier bijgedragen wordt aan ruimtelijke en maatschappelijke kwaliteit, bijvoorbeeld vanuit de kernkwaliteiten voor ruimtelijke ontwikkeling (die zijn opgenomen in de strategische visie van het BRV)'*. De raad ondersteunt dit maar vraagt om deze voorwaarde niet enkel te vermelden in de toelichting maar ook effectief op te nemen in het voorstel van decreet. Momenteel is in het voorstel van decreet geen enkele voorwaarde opgenomen inzake de afstemming met de strategische visie BRV.

SARO dringt bij de Vlaamse Regering aan op een volwaardig BRV. De Vlaamse Regering heeft op 20 juli 2018 de strategische visie BRV voorlopig vastgesteld; evenwel zonder beleidskaders. Dit kan niet beschouwd worden als een 'ontwerp BRV' in de zin van de VCRO (artikelen 2.1.1-2.1.13) vermits hiervoor zowel een strategische visie als minstens één beleidskader vereist is.¹⁶

De beleidskaders zijn belangrijk voor de effectieve realisatie van de strategische doelstellingen van het BRV. De operationalisering van de strategische visie en de strategische doelstellingen van het BRV zal immers moeten gebeuren in de beleidskaders en de daaraan gekoppelde acties. Het bewaken van de onderlinge samenhang tussen de diverse ontwikkelingsperspectieven is hierbij cruciaal. De ambitie inzake 'het stimuleren van wonen nabij huidige en toekomstige collectieve vervoersknopen en voorzieningen' moet immers worden afgestemd op de doelstellingen inzake ruimtelijk rendement, robuuste open ruimte en netwerk van groenblauwe aders.

Het beleidskader 'wonen' zal bijvoorbeeld meer duidelijkheid moeten verschaffen inzake enkele strategische uitgangspunten zoals a) Hoe moet de vraag naar bijkomende woningen ruimtelijk verdeeld worden? b) Op welke locaties kunnen woningen gebouwd worden (inbreiden versus uitbreiden, goede versus slecht gelegen locaties)? c) Welke woningtypologieën en -dichtheden zijn gewenst? d) Hoe worden deze ruimtelijk gedifferentieerd? e) Welke instrumenten kunnen door de overheid aangewend worden om de gewenste doelstellingen te realiseren?

¹⁵ Strategische visie BRV, pag.17

¹⁶ De totstandkoming van ruimtelijke beleidsplannen wordt geregeld in de VCRO (artikelen 2.1.1-2.1.13). Artikel 2.1.1,§1 bepaalt onder meer dat een beleidskader bestaat uit een strategische visie en één of meer beleidskaders die samen het kader aangeven voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling.

V. VRIJGAVEBESLUIT

12. Nieuw instrument. Het voorstel van decreet voert een nieuw planningsinstrument in met name het ‘gemeenteraadsbesluit tot vrijgave van een woonreservegebied’ of kortweg ‘vrijgavebesluit’. De opmaak ervan is een prerogatief van de gemeente, die op initiatief van het college van burgemeester en schepenen beslist over de vrijgave van een woonreservegebied (of een samenhangend onderdeel daarvan).¹⁷ Een vrijgavebesluit geldt als grondslag voor het verlenen van verkavelingsvergunningen of vergunningen voor stedenbouwkundige handelingen in woonreservegebied, wanneer die leiden tot een ordening van het gebied.¹⁸

De raad adviseert de invoering van het nieuw instrument ‘vrijgavebesluit’ negatief en dit omwille van volgende strategische bemerkingen bij dit nieuwe instrument:

- Met het vrijgavebesluit wordt ingezet op een soort vereenvoudigde RUP-procedure waarbij enkele stappen uit deze procedure evenwel worden weggelaten: geen startnota en scopingnota, geen publieke raadpleging, geen geïntegreerd planningsproces (integratie plan-MER). Ook de afweging met lokale en bovenlokale visies vervalt. Dit betekent een uitholling van de ruimtelijke planningsprincipes gericht op ruimtelijke afweging en samenwerking.
 - De invoering van dit nieuw instrument leidt tot nog meer complexiteit en onduidelijkheid van het reeds zeer complexe ruimtelijk instrumentarium.
 - De invoering van een nieuw planningsinstrument, louter met het oog op de (vrijgave en ordening van) woonreservegebieden, is volgens de raad niet redelijkerwijs te verantwoorden. Het is de raad alleszins niet duidelijk waarom net voor die woonreservegebieden, die ten uitzonderlijke titel zullen mogen ontwikkeld worden, wordt gezocht naar een vereenvoudigde en snellere procedure tot vrijgave.
 - Het is bovendien een belangrijk knelpunt dat met het vrijgavebesluit geen planbaten zouden gelden terwijl dit wel voorzien is voor een RUP.
 - Bovendien bepaalt de Vlaamse Codex Wonen (artikel 5.97) dat de ruimtelijke uitvoeringsplannen die woonuitbreidingsgebied of woonreservegebied herbestemmen een verplichte last bescheiden woonaanbod moet bevatten (40 %). Deze verplichting zou voor het gemeentelijk vrijgavebesluit - dat juridisch ook een omzetting is naar woongebied - niet gelden. Het is niet duidelijk hoe deze onderscheiden behandeling wordt gemotiveerd.
 - Tot slot heeft de raad ook heel wat bedenkingen bij de juridische robuustheid van het instrument (zie volgende paragraaf).
13. Juridisch robuustheid. De raad vraagt de juridische robuustheid van deze nieuwe regeling verder te onderzoeken. Zonder in detail te treden formuleert de raad volgende bedenkingen:
- Stolpprincipe. Het Vlaams Parlement heeft in 2017, in navolging van eerdere rechtspraak van de Raad van State, de techniek van de ‘stolp boven een gewestplanbestemming met enkel mogelijkheid tot vrijgave via lokaal planinitiatief’, als onwettig beschouwd (cf. VCRO artikel 7.4.2.). Met het gemeentelijk vrijgavebesluit wordt de gewestplanbestemming ‘woonuitbreidingsgebied’ omgezet naar de gewestplanbestemming ‘woongebied’. Dit vrijgavebesluit heeft tot gevolg dat niet langer de gewestplanvoorschriften inzake woonreservegebied van toepassing zijn, maar nieuwe verordenende voorschriften die zich schikken naar het gewestplanvoorschrift ‘woongebied’. Dit kan beschouwd worden als een ‘sui generis’ omvorming van woonuitbreidingsgebied naar woongebied.
 - BGO. De raad heeft ook vragen bij het feit dat het voorstel van decreet voorziet dat een publiek bekendgemaakte beleidsmatig gewenste ontwikkeling (BGO) de basis kan vormen

¹⁷ De raad vraagt om dit begrip ‘samenhangend geheel’ te verduidelijken zodat de gemeenten een duidelijk referentiekader hebben om dit begrip te interpreteren.

¹⁸ Voorstel van decreet, pag. 5

voor het vrijgavebesluit; terwijl een RUP tot omzetting niet mogelijk is op basis van een BGO (dat bijvoorbeeld niet spoort met het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan/structuurplan). De raad vraagt dit verder juridisch te onderbouwen, omdat het instrument momenteel bedoeld is om een vergunningenbeleid te voeren. De beslissing om een woonreservegebied vrij te geven heeft echter te maken met een planningsproces. Hierdoor wordt de opmaak van gemeentelijke beleidsplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen doorkruist niettegenstaande de VCRO zeer duidelijk stelt dat concrete bestemmings- en inrichtingsvoorschriften enkel kunnen worden geformuleerd door middel van een RUP (voor bestemmings- en inrichtingsvoorschriften) of een stedenbouwkundige verordening (voor inrichtingsvoorschriften). Zelfs wanneer een BGO totaal in strijd zou zijn met het oudere ruimtelijk structuurplan of beleidsplan, dan zou dit BGO toch als basis gebruikt mogen worden voor de opmaak van een vrijgavebesluit, want volgens dit decreet primeert de meest actuele beleidsvisie. Ten slotte merkt SARO op dat zowel de Raad voor Vergunningsbetwistingen als de Raad van State zich zeer kritisch opstellen t.o.v. de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.¹⁹

14. Pleidooi voor RUP. De raad is aldus geen voorstander van de invoering van een nieuw planningsinstrument 'het vrijgavebesluit' louter met het oog op de (vrijgave en ordening van) woonreservegebieden en pleit er voor om het bestaande planningsinstrumentarium, in het bijzonder de RUP-procedure, in te zetten. Op basis van het voorliggend decreet schat de raad de eventuele tijds- of andere efficiëntiewinsten van de nieuwe procedure eerder beperkt. Zo zal bijvoorbeeld conform het DABM ook voor het vrijgavebesluit een plan-MER moeten worden opgemaakt.

Het bestaand instrumentarium, nl. de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan volstaat. Die procedure is gekend, kent een volwaardige inspraak en maakt evengoed een kwalitatieve inrichting van het gebied mogelijk. De raad erkent dat er binnen de RUP-procedure nog efficiëntiewinsten geboekt kunnen worden en is sterk voorstander om het instrument van het RUP te optimaliseren, eerder dan een nieuw instrument in het leven te roepen. Het spreekt voor zich dat deze optimalisaties dan zou gelden voor alle RUP-procedures en niet louter die met betrekking tot de ontwikkeling van woonreservegebieden.

De raad merkt op dat de onder punt 13. 'Juridische robuustheid' geformuleerde bemerkingen met betrekking tot het spanningsveld tussen het stolpprincipe van het voorliggend decreet en artikel 7.4.2. van de VCRO onverminderd van toepassing blijven.

¹⁹ RvVb 31 augustus 2015, nr. A/2015/0510) 'De mogelijkheid om beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in aanmerking te nemen, is door de VCRO enkel voorzien in het kader van de beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening. Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen kunnen derhalve niet nuttig worden ingeroepen met het oog op een gewenste planologische aanpassing van de bestemming van de betrokken zone. Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen kunnen immers niet worden ingeroepen om, onder het mom van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, de facto een oneigenlijke bestemmingswijziging door te voeren.'

RvVb van 16 april 2019 nr. RvVb-A-1819-0879) 'Het woonomgevingsplan met richtlijnenboek kan zodoende weliswaar als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling worden opgevat, maar één die in strijd met artikel 1.1.3 VCRO tot stand is gekomen omdat het een wettelijk kader poogt te creëren voor de beoordeling van vergunningsaanvragen naast het daarvoor in artikel 1.1.3 VCRO voorziene planningsinstrumentarium en in strijd met artikel 1.1.2, 13° VCRO stedenbouwkundige voorschriften bevat die naar de vorm niet zijn opgenomen in een stedenbouwkundige verordening en/of ruimtelijk uitvoeringsplan. Uit hetgeen voorafgaat blijkt aldus dat 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' de vorm kunnen aannemen van de in artikel 1.1.3 VCRO bedoelde planningsinstrumenten, dan wel kunnen worden opgenomen in overige 'visie' documenten voor zover deze laatste niet van die aard zijn de ruimtelijke ordening van het gebied in reglementaire bepalingen 'vast te leggen'. Het instrument in huidige vorm is strijdig met artikel 1.1.3 VCRO en dient derhalve met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten. Voor de percelen uit de aanvraag, volgens het woonomgevingsplan gelegen in de zone woonwijken", wordt in het richtlijnenboek bepaald dat er geen nieuwe meergezinswoningen meer zullen worden toegelaten. Dit gaat in de ogen van de Raad dus verder dan het louter formuleren van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, maar regelt heel concreet 'de bestemming en de inrichting van een deel van het gemeentelijk grondgebied. Voor het uitvoeren van dergelijke stedenbouwkundige voorschriften dient de gemeente een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken. Dit is blijkbaar ook de bedoeling van de gemeente, nu in het voorwoord van het richtlijnenboek wordt gesteld dat de hierin opgenomen richtlijnen op termijn kunnen worden omgevormd tot stedenbouwkundige voorschriften in een RUP.'

VI. STOLP TOT 2040

15. Stolpprincipe tot 2040. De raad staat positief tegenover het principe van de ‘stolp’ over woonreservegebieden waardoor deze gebieden in principe niet meer kunnen worden aangesneden. Het voorstel van decreet bepaalt evenwel dat het ‘stolpprincipe’ van kracht blijft tot 2040 en dat pas in 2040 het Vlaams Gewest zal starten met een planproces voor de herbestemming van de resterende woonreservegebieden. Dit proces moet gefinaliseerd worden tegen uiterlijk 31 december 2043.

De toelichting bij het voorstel van decreet verduidelijkt dat deze herbestemming kadert in de openruimtedoelstellingen van de Vlaamse overheid zoals opgenomen in de strategische visie van het BRV. Die doelstellingen voorzien in een ruimtelijk transitieproces dat inzet op het terugdringen van het gemiddelde dagelijkse ruimtebeslag, met een tijdschijf van 3 ha in 2025 en 0 ha in 2040.²⁰ Het is een tekortkoming dat deze doelstelling inzake herbestemming naar open ruimte niet als dusdanig is ingeschreven in het decreet. In artikel 17 is enkel sprake van een herbestemming.²¹

De raad vraagt evenwel om niet te wachten tot 2040 en dringt aan op een meer actieve rol van de Vlaamse Regering in de geplande herbestemming van de woonreservegebieden naar openruimtegebied. Heel wat gemeenten zullen immers tot 2040 geen concrete initiatieven nemen voor herbestemming van de slecht gelegen woonreservegebieden naar open ruimte omwille van de planschade.²² Dit betekent dat de herbestemming naar open ruimte pas in 2040 zal gebeuren en dit op initiatief van de Vlaamse overheid. Dit zal Vlaanderen voor een immense opdracht stellen om voor heel het grondgebied beslissingen te moeten nemen. Bovendien zullen de kosten van deze herbestemming zeer hoog zijn.

De raad pleit voor een gefaseerde aanpak van de herbestemming van de woonreservegebieden naar open ruimte waarbij nu reeds gestart kan worden en niet wordt gewacht tot 2040. Het is wenselijk dat dit gebeurt binnen een gedragen visie op Vlaams niveau waarbij in een eerste fase kan ingezet worden op de prioritaire gebieden. In die zin is de tussentijdse doelstelling van 3 ha bijkomend ruimtebeslag in 2025 niet onbelangrijk.

En tenslotte vraagt SARO verdere verduidelijking over de afstemming van dit voorstel van decreet met het voorstel van Instrumentendecreet dat in het Vlaams Parlement werd ingediend en dit meer specifiek wat betreft de planschade- en planbatenregeling, de lasten en het totaal financieel plaatje.

²⁰ Document 577 (2020-2021) – Nr. 1 Vlaams Parlement, pag.5

²¹ Artikel 17. ‘... Voorgronden waarvoor op 1 januari 2040 geen gemeenteraadsbesluit tot vrijgave van een woonreservegebied is genomen overeenkomstig artikel 5.6.11 en die evenmin een herbestemming hebben gekregen via een ruimtelijk uitvoeringsplan stelt de Vlaamse Regering uiterlijk op 31 december 2043 een ruimtelijk uitvoeringsplan waarin het gebied begrepen is, definitief vast.’

²² Bij de omzetting van percelen in een woonreservegebied naar een openruimtebestemming door middel van een RUP, waardoor geen mogelijkheid meer bestaat tot bebouwing, wordt uiteraard de planschaderegeling van toepassing. Conform de decretale bepalingen is de planschade ten laste van de plannende overheid.