



De bouwshift in vier termen

De stolp

Vlaanderen wil een stolp over woonreservegebieden zetten om te voorkomen dat ze worden ontwikkeld voor woningbouw. Sommige woonreservegebieden zijn in de loop van de jaren al bebouwd, maar een groot deel ligt nog (deels) vrij. Naast de woonreservegebieden zijn er ook nog heel wat onbebouwde 'woongebieden', rood ingekleurd op het gewestplan. Die gronden kunnen onmiddellijk een vergunning krijgen om te verkavelen of te bebouwen. Op die woongebieden komt dus geen stolp.

Negentigprocentregel

De gemeenteraad kan straks de stolp van een woonreservegebied halen met een Vrijgavebesluit waaraan een procedure voorafgaat die enigszins vergelijkbaar is met de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Er zijn twee belangrijke uitzonderingen op de stolp-regeling. Sociale-huisvestingsmaatschappijen hoeven geen Vrijgavebesluit aan te vragen maar kunnen meteen een vergunningsaanvraag indienen. Daarnaast wordt een 'negentigprocentregel' ingevoerd. Als een woonreservegebied al voor negentig procent is ontwikkeld, komen de resterende gronden straks onmiddellijk voor een vergunning in aanmerking, als ze aan een uitgeruste weg liggen en als het gaat over een eengezinswoning. Nu kan zo'n aanvraag niet worden vergund.

2040, Vlaanderen aan zet

De gemeenteraad kan natuurlijk een aanvraag weigeren om (een deel van) een woonreservegebied te ontwikkelen. Als het woonreservegebied in 2040 nog niet bebouwd is, start de Vlaamse overheid een planproces om het woonreservegebied een gepastere bestemming te geven. Omdat de Vlaamse overheid dan het initiatief neemt, moet zij ook de planschade betalen die gemoed is met de herbestemming.

Planschade

Planschade is het bedrag dat de overheid betaalt aan de eigenaar, als zijn grond door de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan minder waard wordt. Vandaag wordt de planschade berekend als tachtig procent van de waarde die de eigenaar ooit voor de aankoop heeft betaald, geïndexeerd, en enkel voor de eerste vijftig meter vanaf de weg. Een rechter bepaalt het concrete bedrag. In het Instrumentendecreet krijgt de eigenaar honderd procent van de actuele waarde van de grond, ongeacht hoever deze van de weg ligt. Een Landcommissie zal het bedrag berekenen. Door de aanpassing van de berekeningswijze neemt het draagvlak bij de eigenaars om hun gronden een meer gepaste bestemming te geven, en dus niet te ontwikkelen, ongetwijfeld toe. Maar de vrees is groot dat de realisatie van de bouwshift voor lokale besturen onbetaalbaar wordt.

Heb vertrouwen in de lokale besturen

De Vlaamse overheid maakt werk van de bouwshift. In 2040 mag geen open ruimte meer worden aangesneden voor bebouwing of moet de inname worden gecompenseerd door elders open ruimte te creëren. In december vorig jaar bereikten de Vlaamse meerderheidspartijen een politiek akkoord over hoe die bouwshift te realiseren. De reacties op het akkoord bleven niet uit. Experts, commentatoren en (lokale) politici lieten zich horen. Nu het stof wat is gaan liggen, geeft *Lokaal* het woord aan **Inez De Coninck**, burgemeester van Opwijk, en haar collega van Gavere, **Denis Dierick**.

Vandaag verdwijnt er in Vlaanderen elke dag zes hectare open ruimte. Tegen 2025 mag dat nog maar drie hectare zijn en in 2040 niets meer. Daarom voert Vlaanderen wijzigingen door aan de regelgeving ruimtelijke ordening en ligt er ook een voorstel van Instrumentendecreet voor juridisch advies bij de Raad van State, waarin de instrumenten zijn opgenomen om de bouwshift te realiseren. Vermoedelijk zal het Vlaams Parlement de voorstellen in de loop van het voorjaar goedkeuren. Een belangrijke rol in de bouwshift is weggelegd voor de lokale besturen. De burgemeesters Inez De Coninck (N-VA, Opwijk) en Denis Dierick (Open VLD, Gavere) praten over de bouwshift, kernverdichting, het vrijwaren van open ruimte, woon- en woonuitbreidingsgebieden en natuurlijk het voorstel voor de nieuwe planschaderegeling. Inez De Coninck is ook Vlaams parlements lid en een van de indieners van het voorstel van Instrumentendecreet.

Hoe ga je als burgemeester om met kernversterking?

Denis Dierick: 'Wij hebben twee hoofddorpen, Gavere en Asper, waar kernverdichting ruimtelijk verantwoord is in functie van de aanwezige voorzieningen. In de overige vier

gemeenten in het buitengebied, Dikkelvenne, Baaigem, Semmerzake en Vurste, willen we het open en landelijke karakter behouden. In het ruimtelijk uitvoeringsplan voor de centrumgemeente Gavere uit 2013 laten we meer ruimte voor meergezinswoningen en iets hoger bouwen. Vandaag stellen we vast dat dit zich tegen ons keert. Gavere is zeer interessant gelegen, midden in de ruit Oudenaarde-Gent-Deinze-Zottegem, en dat trekt veel nieuwe inwoners aan. Eigenaars verkopen hun woning en er komen appartementen voor in de plaats. Het RUP heeft de verappartementisering aangewakkerd, dat is een bedreiging. Voor de meer landelijke gebieden hebben we in 2013 een RUP openruimtegebied van 1200 hectare gemaakt.'

Inez De Coninck: 'Ook Opwijk heeft te lijden onder de verappartementisering en de bevolkingstoename, wij voelen de druk van Brussel. In 2008 heeft de gemeente in een beleidsnota vastgelegd in welke straten nog meergezinswoningen mogen komen en in welke niet. Dat waren dan vooral straten in de hoofdkern, niet in de kleinere kernen. Dat is geen afdwingbaar document, maar de bepalingen zijn wel bindend in de RUP's die we sindsdien opmaken. We nemen ook bepalingen op over de oppervlakte van ap-

Denis Dierick:
'Je hebt RUP's en verordeningen, maar het is ook belangrijk om met projectontwikkelaars aan de tafel te zitten en zo de kwaliteitsaspecten te bewaken. Ook zij hebben baat bij een aangename en levendige kern.'

partementen en van terrassen. Op die manier willen we erover waken dat de appartementen voldoende ruim en leefbaar zijn. In een stedenbouwkundige verordening verplichten we bijvoorbeeld ook een afvalbergplaats en een fietsenberging. Tegelijkertijd willen we meer levendigheid brengen in Opwijk. We hebben geen gewestweg door de kern, wat wil zeggen dat we die autoluw kunnen maken, meer verblijfsruimte kunnen creëren, meer groen, langzaam verkeer. Tijdens de vorige bestuursperiode heeft de gemeente een site gekocht die voorzien was voor appartementen en er een plein- en parkeerfunctie aan gegeven. De volgende stap is dat we de centrumstraten parkeervrij maken en opwaarderen.'

Denis Dierick: 'Je hebt RUP's en verordeningen, maar het is ook belangrijk om met projectontwikkelaars aan de tafel te zitten over concrete projecten om zo de kwaliteitsaspecten te bewaken. Ook zij hebben baat bij een aangename en levendige kern. En als we samen tot een goede oplossing komen, kan een dossier sneller vooruitgaan dan als we allebei koppig vasthouden aan onze stelling.'

Is dat overleg een zaak van het bestuur of van de administratie?

Denis Dierick: 'De bouwheer, de diensten en ikzelf als burgemeester bevoegd voor ruimtelijke ordening zijn aanwezig.'



Inez De Coninck: 'Ook wij steken veel tijd in overleg. Wij hebben niet graag dat een perceel in het centrum braak ligt of dat een gebouw verloedert, en de projectontwikkelaar wil vooruit. Iedereen heeft dus baat bij goed overleg tussen bestuur, diensten en projectontwikkelaar. Naast de omgevingsambtenaar schuift ook vaak de mobiliteitsambtenaar aan. Het verslag van de bespreking komt op het college, alles staat op papier. Het college neemt de beslissing.'

Denis Dierick: 'Toch komt het af en toe tot een patstelling. In dat geval leggen wij de zaak voor aan de kwaliteitskamer van de intercommunale Veneco. Een onafhankelijke visie kan het dossier soms deblokkeren.'

In het voorstel van Instrumentendecreet gaat de stolp over de woonreservegebieden, maar de gemeenteraad kan beslissen om toch een deel van of het hele gebied vrij te geven. Zal de druk van projectontwikkelaars en eigenaars op gemeenten niet zeer groot worden?

Inez De Coninck: 'Die druk is nu ook al groot. Ik ben heel blij met de Vlaamse stolp en dat de beslissingskracht voor vrijgave bij de lokale overheid komt te liggen. Tot nu kan ook een private ontwikkelaar het initiatief nemen en bij de deputatie een aanvraag indienen voor het aansnijden van woonuitbreidingsgebied of er groepswoonbouw realiseren. Die mogelijkheden zullen verdwijnen. Ik zou vertrouwen hebben in de lokale besturen. Een ontwikkelaar kan een projectvergadering vragen, maar het is de gemeenteraad die beslist om een woonuitbreidingsgebied al dan niet vrij te geven. Dat kan pas na het doorlopen van een mini-RUP-procedure en met een onderbouwd Vrijgavebesluit.'

Denis Dierick: 'Naast de projectontwikkelaar en de gemeente is er nog een derde partij: de eigenaar van de gronden. De eigenaar krijgt voorlopig geen vergoeding, ook al kan hij zijn grond niet bebouwen. Door tot 2040 een stolp te plaatsen blijft de onzekerheid voor de eigenaar duren. Ik vind dat je

hem juridische zekerheid moet geven, je moet durven beslissen. Ik vraag me af of die twintig jaar rechtsonzekerheid de juridische toets van de Raad van State zal doorstaan.'

Hoeveel woonreservegebieden hebben Opwijk en Gavere nog? Hoeveel zou je er willen schrappen?

Inez De Coninck: 'Wij hebben er nog drie. Twee ervan willen we open ruimte laten. Het derde ligt aan ons station en willen we behouden als strategische reserve.'

Denis Dierick: 'Wij hebben nog zestig à zeventig hectare woonuitbreidingsgebied. Daarvan willen we de kleine helft schrappen en herbestemmen als open ruimte. Van de andere helft willen we minimaal 50 procent openhouden en maximaal 50 procent behouden als reserve om te ontwikkelen.'

Hoe ver staan jullie met die herbestemming?

Denis Dierick: 'We zijn vorig jaar met een RUP gestart.'

Inez De Coninck: 'Wij moeten nog van start gaan.'

Wat betekent de nieuwe planschaderegeling in het Instrumentendecreet voor die plannen?

Inez De Coninck: 'Bij het begin van de legislatuur hebben we van de Vlaamse overheid een openruimtefonds gekregen, voor Opwijk was dat ongeveer 700.000 euro. Voor de twee woonuitbreidingsgebieden die we willen herbestemmen, hebben we in de oude planschaderegeling slechts ongeveer 70.000 euro nodig. Maar ik denk dat ook in de nieuwe regeling de middelen van het fonds voldoende zullen zijn om de planschade te bekostigen.'

Denis Dierick: 'Wij verwachten dat de planschadevergoeding onder de huidige regeling betaalbaar zal zijn, omdat veel gronden niet aan een openbare weg liggen. Dat zijn echt agrarische gebieden. Maar de oude planschaderegeling is voor gemeenten sowieso veel voordeliger dan de nieuwe. En de eigenaars van gronden hebben veel vragen. Er is nog veel onduidelijkheid.'

Inez De Coninck: 'Er is een overgangsregeling. Gemeenten met een voorlopig aanvaard RUP voordat het Instrumentendecreet in werking treedt – ten vroegste in het najaar van 2021 –, zullen nog van de oude planschaderegeling kunnen profiteren. En een lokaal bestuur is natuurlijk niet verplicht de stolp te lichten. Als een gemeente niets doet, kost het ook niets en dan zal de Vlaamse overheid in 2040 overnemen.'

Maar zal de nieuwe planschaderegeling het initiatief van gemeenten voor een herbestemming niet in de weg staan?

Inez De Coninck: 'Gemeenten met een duidelijke visie die een RUP willen opstarten, kunnen dat nog altijd. Dat blijft de beste oplossing.'

Denis Dierick: 'Maar de financiële gevolgen zullen groot zijn. Welke gemeente kan zich in de huidige bestuursperiode financieel nog iets veroorloven? Ik vrees dat er de komende jaren niets zal gebeuren.'

Inez De Coninck: 'Ik ben ook niet tevreden met het begrip

“venale” of actuele waarde in het decreet, maar de factuur zal niet zo zwaar zijn als wordt beweerd. Een Landcommissie die de waarde van de grond bepaalt, moet volgens het decreet rekening houden met dertien objectieve parameters zoals afstand tot de weg, oorspronkelijke verwervingswaarde, bouwtechnische bebouwbaarheid. Een gemeente zal nooit honderd procent van de actuele waarde van de grond moeten betalen. Trouwens, ook over de huidige planschaderegeling is veel onduidelijkheid en onwetendheid. Bij een van de woonuitbreidingsgebieden die we willen herbestemmen, ligt er maar één perceel aan een weg. De rest ligt achterin en daarvoor zou de eigenaar nul euro krijgen. Voor de relatie van de lokale overheid met de burger is dat toch ook niet vanzelfsprekend.'

Denis Dierick: 'Natuurlijk moeten we oog hebben voor de eigenaars en voor een eerlijke vergoeding. Maar het doel van het beleid is het behoud van de open ruimte. De kosten die daartegenover staan, zullen de rem of het gaspedaal zijn. Ik wacht af hoe de berekening van de planschade met die dertien parameters zal lopen. Nu is dit nog te veel een verhaal van maar en indien, en van onduidelijkheid.'

Ook over de negentigprocentregel is er veel discussie. Nu moet een gemeente een vergunning weigeren voor een individuele woning in woonuitbreidingsgebied. Het Instrumentendecreet draait dit voor een stuk terug. Strookt dit met de bouwshift?

Inez De Coninck: 'Die regel is een onderdeel van een evenwichtig compromis. Hij slaat echt op restpercelen aan een uitgeruste weg in woonuitbreidingsgebieden die verder al ontwikkeld zijn. Die tien procent zal niet het grote verschil maken.'

Denis Dierick: 'Als het nu toevallig over een goed gelegen perceel gaat, mag er voor mij gerust gebouwd worden. Maar dat zo mathematisch vastleggen vind ik geen goed idee. Dat is gevaarlijke eenheidsworst. Dan spreek je niet meer over zorgvuldige afweging maar over wiskunde.'

Zeventig procent van niet-bebouwde bouwgronden ligt natuurlijk in woongebied en niet in woonreservegebied. Wat mag de ambitie zijn voor die gronden?

Denis Dierick: 'Ik zou al heel blij zijn als we de woonreservegebieden kunnen vrijwaren. Ik weet niet of het realistisch is om grote ambities te koesteren voor de woongebieden.'



Inez De Coninck: ‘Het belangrijkste instrument voor een gemeente is een RUP met een herbestemming of met specifieke voorschriften voor een ontwikkeling. In een RUP in het centrum van Opwijk bijvoorbeeld laten we bebouwing toe, maar het kan geen klassieke verkaveling aan de openbare weg worden, omdat we het zicht op de open ruimte willen bewaren. Het aantal wooneenheden mag hetzelfde blijven, maar het ontwerp zal anders moeten. Een gemeente kan ook onteigenen, zelf een grond verwerven, een planologische ruil opzetten. Maar dat kost natuurlijk veel meer. En ze beschikt over het instrument van de vergunning. Voor een niet goed gelegen perceel in woongebied kun je beslissen geen vergunning te verlenen. Je hoeft ook geen planschade te betalen als je de bebouwing bijvoorbeeld beperkt tot één woning en motiveert waarom je op die plek geen vijf appartementen toelaat. Je geeft geen vrij spel aan elke aanvraag. Je vertrekt van een visie, gaat in overleg met de bouwheer en dan beslis je.’

Tegen 2040 mag geen open ruimte meer verdwijnen. Is dat haalbaar?

Inez De Coninck: ‘Het Instrumentendecreet is het begin, dat zal de bouwshift niet maken of

Inez De Coninck:

‘Het Instrumentendecreet is het begin, dat zal de bouwshift niet maken of kraken. Het is een van de tools voor de realisatie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. De tweede stap is het bepalen van de signaalgebieden.’

kraken. Het is een van de tools voor de realisatie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. De tweede stap is het bepalen van de signaalgebieden, dat zijn water- en overstromingsgevoelige gebieden waar niet gebouwd kan worden. En de Vlaamse stolp is ook een belangrijke stap.’

Denis Dierick: ‘Ik vrees dat het doel voor 2040 niet realistisch is.’

Inez De Coninck: ‘Toch zijn heel veel mensen mee met de bouwshift. De voorbije vijf jaar is het draagvlak fors gegroeid. Als je een onderbouwde en consequente visie hebt en duidelijk communiceert, dan gaan mensen daarin mee.’

Denis Dierick: ‘Voor wie vooruit wil, is de planlast een pijnpunt. Beleidsplannen en RUP’s zijn nodig maar de procedures zijn veel te lang en te log, terwijl alles zeer snel evolueert. Als een RUP eindelijk is goedgekeurd, zijn er al nieuwe inzichten gegroeid of is het door de feiten achterhaald. De planlast voor gemeenten moet echt omlaag.’

Inez De Coninck: ‘Helemaal akkoord.’ ■

XAVIER BUIJS IS VVSG-DIENSTHOOFD RUIMTELIJKE ORDENING

BART VAN MOERKERKE IS REDACTEUR VAN LOKAAL



Wegwijs in het gemeentelijk ruimtelijk beleid

Hoe gemeenten hun lokaal ruimtelijk beleid invullen is deels afhankelijk van hun eigen beleidskeuzes. Dat is een goede zaak. Op die manier blijft het mogelijk om rekening te houden met de specifieke ruimtelijke context van een bepaalde gemeente. Maar die lokale beleidsvrijheid wordt ook gereguleerd door overkoepelende regelgeving vanuit Vlaanderen. Auteurs Xavier Buijs, Lindsay Dedrie, Wim Rasschaert, Karel Verbestel maken in dit boek niet-specialisten wegwijs in de basis van de regelgeving voor ruimtelijke ordening.

www.politeia.be