

## Deel 3.

# Evaluatie 5 jaar paars-groen beleid

De huidige legislatuur was geen toonbeeld van een duurzaam ruimtelijk beleid. De afgelopen legislatuur vertaalde zich dit enerzijds in een reeks van decreetswijzigingen gefocust op de korte termijn aanpak van het vergunningenbeleid. Waardoor de interne logica van het drie luik van de ruimtelijke ordening (planning, vergunning, handhaving) ondergraven werd. Maar anderzijds bleven een aantal beleidsvoornemens (zoals het voorzien in een grondbeleid) dode letter.

In volgende werden de bepalingen rond ruimtelijke ordening in het Vlaams regeerakkoord van juli 1999 (RA) en het aanvullend regeerakkoord van juli 2002 (het zomerakkoord: ZA) getoetst aan de uitvoering van het ruimtelijk beleid de afgelopen vijf jaar.

### 1. een complexe cascade van decreetswijzigingen ondergraven van een planologische aanpak

- *RA* → “De principes en doelstellingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het vernieuwde decreet inzake ruimtelijke ordening zijn de uitgangspunten voor het komende regeringsbeleid”
- *RA / ZA* → “De uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zal versneld worden aangepakt.”
- *RA* → *In het nieuwe decreet inzake ruimtelijke ordening is er een reële inspanning geleverd om de procedures te vereenvoudigen en beter op elkaar af te stemmen. Die inspanning zal in het kader van de opmaak van de uitvoeringsbesluiten voortgezet worden.*

Er ging tijdens deze legislatuur vooral veel aandacht naar een versoepeling van het decreet op de ruimtelijke ordening en van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Het decreet ruimtelijke ordening werd meermaals afgezwakt met onder meer de invoering van de verjaring van bouwovertradingen, verregaande aanpassingen voor zonevreemde constructies en een onverantwoorde versoepeling van het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden. De visie van het RSV moet nog grotendeels worden gerealiseerd en provincies en gemeenten werken aan de finalisering van hun structuurplannen. Maar dat is een werk van lange adem, waarvan tot nu toe weinig zichtbaar is op het terrein. Het ongeduld groeit en daarmee ook de vraag naar ‘snelle’ oplossingen. De ‘samenhangende benadering’ die het RSV predikte, lijkt hierdoor stilaan op een wedloop om de eigen ruimtebehoeften veilig te stellen. De principes van het decreet RO vormden hierbij niet uitgangspunt, in tegendeel: het samenhangend planningssysteem werd door deze regering ondergraven door terug invoering van afwijkingsplanologie. Ruimtelijke ordening leek eerder een speelbal van sectoren, dan de coördinator van de ruimtevrage.

Geen vereenvoudiging van wetgeving maar net het omgekeerde vond plaats. De afgelopen legislatuur werd een eindeloze reeks decreetswijzigingen doorgevoerd, die de fundamenten van het ruimtelijke beleid langzaam maar zeker uithollen: decreetswijzigingen die de uitzondering terug tot regel verhieven (generieke afwijkingsregeling voor zonevreemde constructies,) die het karakter van de plannen van aanleg uithollen (decreetale afwijkingsmogelijkheden op RUPs, heropleving van slapende verkavelingen, etc), voorafnames op het beleid (delfstoffenplannen, sectorale kader voor golfterreinen, vrijgeven van woonuitbreidingsgebieden, partiele herziening RSV voorafgaand aan globale evaluatie) en een evenwichtig handhavingsbeleid (verjaring bouw misdrijven, achterwege laten van prioritair handhavingsbeleid) stelselmatig ondergraven.

Dit alles droeg niet bij aan de transparantie van het ruimtelijk beleid voor de burger. Door continu het roer om te zwaaien creëert het beleid verwarring, zette ze overheden die wél een ruimtelijk beleid voerden voor schut. Van de vernieuwende visie op ons ruimtegebruik lijkt de huidige regering enkel de ruimteboekhouding te onthouden. Hierdoor dreigt het ruimtelijk beleid in zijn oude gewoonten van sectorbelangen te vervallen. Zo blijft een duurzaam ruimtelijk beleid grotendeels dode letter.

## 2. sectorale voorafnames, maar wel achterstand in het uitvoeren van de cruciale processen van het RSV

- *ZA → versnelde en onverminderde uitvoering RSV en handhaving basisbeginselen RSV*
- *RA → De wetenschappelijke evaluatie van het huidige Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de samenhang met de verwante regelgeving zal als basis dienen voor de start van de voorbereiding van het 2<sup>e</sup> RSV*
- *ZA → bewaken van 60/40 verhouding*
- *RA → beloftevol werd gesteld dat het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, dat voorziet in 38.000 ha extra natuurgebied en 10.000 ha bosuitbreiding en het decreet Natuurbehoud volledig zouden worden gerealiseerd de afgelopen legislatuur.*
- *ZA → VEN: aanvullend op 1<sup>e</sup> spoor bestemmingswijziging 8000 ha GEN (100 groene RUP's) en 450 ha AG (10 gele RUP's) voor zomerreces; voor fase 2 september 2002 administratie-overschrijdend project opgestart*
- *ZA → waar dringende noodzaak aan bedrijventerreinen ontstaat kan voorafname op afbakingsprocessen*
- *RA → Zonevreemde bedrijven kunnen, indien dit ruimtelijk te verantwoorden is, blijven waar ze gevestigd zijn en indien mogelijk ook uitbreiden. Het geëigende instrument daartoe is een uitvoeringsplan ter uitvoering van het gemeentelijke structuurplan, waarover de gemeenten volgens het nieuwe decreet binnen 5 jaar moeten beschikken*

Het RSV werd gedeeltelijk herzien om meer ruimte voor bedrijven te voorzien en de basisdoelstelling voor stedelijke gebieden te verzwakken (een afzwakking van de zgn. 60/40-verdeelsleutel). Een sectoriele, partiele herziening van RSV gaat in tegen samenhangende benadering eigen aan RSV. Door de beleidsbeslissing om de huidige partiele en sectorale herziening (eerste spoor) los te koppelen van volgende sporen wordt afgeweken van de duurzame uitgangshouding van het RSV.

Ook door de regeling voor het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden te versoepelen wordt 60/40 verhouding weldegelijk ondergraven. Tussen 1995 en 2000 vond méér dan de helft van de aangroei van de bebouwde oppervlakte in woonuitbreidingsgebieden in het buitengebied plaats. Deze trend gaat dan ook in tegen de trendbreuk die het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen vooropgesteld. Minimum 60% van de woonaangroei moet in stedelijke gebieden gebeuren en maximum 40 % ervan in het buitengebied. Het vrijgeven van het aanwezige overaanbod aan woonuitbreidingsgebieden in landelijke gemeenten (vooral in Antwerpen en Brabant met ca 60% van de woonuitbreidingsgebieden in het buitengebied) en een onderaanbod in stedelijke gebieden zal de stadsvlucht veeleer in de hand werken dan tegengaan. Dit is dan ten koste van de onbebouwde ruimte in het buitengebied. De aansnijding van WUG bevestigt dus een niet wenselijke tendens.

'Ruimtelijke verantwoording' voor zonevreemde bedrijven werd plat vertaald in een portie basisrechten, ongeacht ligging of aard van bedrijvigheid. Zowel in de kwetsbare, als in de niet-kwetsbare gebieden werden permanente basisrechten gegeven aan zonevreemde gebouwen. De motivatie bestond erin dat de voorziene bepalingen (planologisch attest en planologische afwijkingsbepalingen) onvoldoende oplossingen boden op korte termijn. ( de juiste reden was eerder dat gemeenten hun verantwoordelijkheid niet opnamen en ongemotiveerd alle bedrijven oplossingen boden). De nieuwe regeling liet ad-hoc een versnelde vergunningverlening toe, door afgifte van een planologisch attest. Dit is een deels informatief, deels bindend document op basis waarvan een bedrijf een bouwvergunning kan krijgen voor de invulling van de kortetermijnbehoeften van het bedrijf. Om in aanmerking te komen voor aanvraag van een PA moeten een aantal voorwaarden vervuld zijn. In Vlacroo zijn de afgelopen maanden al een heel aantal planologische attesten behandeld. Verschillende daarvan werden negatief geadviseerd door Vlacroo wegens de grootschalige uitbreidingsvraag en gebrekkige motivatie.

Van cruciale processen zoals de afbakening van de open ruimte werd echter onvoldoende werk gemaakt. In het Vlaams regeerakkoord van juli 1999 nochtans beloftevol gesteld dat het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, dat voorziet in 38.000 ha extra natuurgebied en 10.000 ha bosuitbreiding en het decreet Natuurbehoud volledig zouden worden gerealiseerd de afgelopen legislatuur<sup>1</sup>. Hier werd echter aanvankelijk maar weinig werk van gemaakt. Hiervan is echter voorlopig weinig werk van gemaakt. Er

<sup>1</sup> Die doelstellingen worden geconcretiseerd via groene gewestplanwijzigingen (die tegen 2003 versneld gerealiseerd moeten worden volgend het tijdsplan van het decreet natuurbehoud) en via de uitvoering van natuurrichtplannen. De operationalisering van het RSV zou hierbij moeten zorgen voor een meer effectieve bescherming en vrijwaring van grote natuurcomplexen en meer bossen.

werden wel 87.000 ha VEN afgebakend in groene bestemmingen. Maar van extra natuur en bos werd amper werk gemaakt. Na opmaak van 32-tal RUPs werden verdere bestemmingswijzigingen verwezen naar de 2<sup>e</sup> fase van de afbakening. Dit volgens de procedure van de ruimtelijke ordening. Maar dit is een lange procedure, waarvan voorlopig nog maar weinig zichtbaar is op het terrein.

### 3. veel aandacht voor niet prioritaire problemen en sectorale kaders (voor economie, oppervlakedelfstoffen, weekendverblijven, motorcross en golf)

De afgelopen legislatuur ging veel aandacht en middelen voor allerlei niet prioritaire sectorale problemen rond o.m. weekendverblijven, campings, motorcrossterreinen, golf, etc... Hoewel deze geen deel uit maakten van het regeerakkoord, noch het zomerakkoord. Maar anderzijds werden te weinig middelen ingezet voor structurele ingrepen zoals afbakening natuurlijke en agrarische structuur, grondbeleidsplan, herwaardering stedelijke gebieden.

### 4. verjaring versus handhaving

- *RA → Het handhavingsbeleid zal zich vooral richten op preventie. Daartoe zal de overheid voorlichtingscampagnes organiseren. De administratieve boete, die in het decreet wordt opgenomen, zal verder worden verfijnd. Er zal worden onderzocht of daarvoor ook andere instrumenten kunnen worden ingeschakeld. Vonnissen in kracht van gewijsde moeten in de eerste plaats door de overtreder zelf worden uitgevoerd, zoals door de rechtbank bevolen. Indien de overtreder het vonnis niet zelf uitvoert, dan voert de overheid dat vonnis uit binnen een redelijke termijn.*
- *RA → Bij ambtshalve uitvoering van vonnissen wordt er prioriteit gegeven aan de kwetsbare gebieden zoals vastgelegd in de prioriteitennota van de commissie-Vervolgingsbeleid alsook indien er sprake is van flagrante bouwovertradingen, manifeste onwil of ernstige overlast voor direct benadeelden.*

Van preventie werd weinig werk gemaakt. Wel van verjaring van het historisch passief tot 1 mei 2000. Het veelvuldig seponeren van dossiers en een snelle verjaring van bouwovertradingen gaven een foutieve boodschap, indien hier niet de nodige mankracht en middelen tegenover staan om de handhavingsopdracht uit te voeren.

Ook de prioriteitennota van 1995 van minister Baldewijns bleef deze legislatuur 'een papieren nota' bij het probleem van bouw misdrijven. Bij dit prioriteitenbeleid wordt een onderscheid wordt gemaakt tussen overtradingen in prioritaire, kwetsbare gebieden (bos- en natuurgebieden) en overtradingen in bv. zones voor verblijfsrecreatie. Tegen bouwwerken die zonder vergunning werden gebouwd in prioritaire zones zou steeds de afbraak met een dwangsom worden gevorderd. Overtradingen die dateren van vóór 1 mei 2000 (en lopende procedures) worden nu echter beoordeeld door een Hoge Raad voor het Herstelbeleid, waarbij voorzien werd dat de Hoge Raad in principe een meerwaarde laat vorderen, eerder dan herstel in de oorspronkelijke staat te eisen. Behalve in drie decretaal bepaalde uitzonderingen: wanneer een stakingsbevel genegeerd wordt; er flagrante burenhinder wordt veroorzaakt of wanneer de regels van de ruimtelijke ordening inzake de essentiële bestemmings- voorschriften 'zwaarwichtig en onherstelbaar' worden geschonden.

### 5. vooafnames/vrijgeven van reserve-gebieden

- *ZA → zorgen voor betaalbare bouwgronden door om de bestaande bouwgronden te mobiliseren, via het aansnijden van WUG en door het bepalen van een woonbeleid*
- *RA → Afhankelijk van de woonbehoeften kunnen er in de onmiddellijke nabijheid van woonkernen woonuitbreidingsgebieden gecreëerd en aangesneden worden op voorwaarde dat de totale oppervlakte aan woongebied niet toeneemt. Dit kan via ruiloperaties binnen de plannen van aanleg of de uitvoeringsplannen, waarbij de provincies een rol kunnen spelen. Daarbij zal erover gewaakt worden dat gronden betaalbaar blijven voor de gemiddelde bouwer. Daartoe zal een instrumentarium worden ontwikkeld, waarbij wonen in steden en in de kernen van het buitengebied extra wordt gestimuleerd en waarbij, voor een bepaald basisbedrag, een vermindering van de registratierechten wordt toegekend.*

Er is wél werk gemaakt van een omzendbrief die aansnijding van woonuitbreidingsgebieden mogelijk maakt – ongeacht of hiertoe woonbehoeften bestonden. Deze regeling loopt voor op provinciale planologische oplossingen. De doelstelling om hiermee een bouwgrondenbetaalbaar te maken bleek een doekje voor het bloeden. Het vrijgeven van WUG zou immers geen effectieve daling van grondprijzen

realiseren. Van de werkelijk essentiële elementen om dit gebiedsgericht aanbodbeleid te realiseren, namelijk een grondbeleidsplan werd echter géén werk gemaakt. Een eenzijdige de regeling om woonuitbreidingsgebieden vrij te geven werd uitgevoerd. Maar noch een grondbeleidsplan om de bestaande bouwgronden te mobiliseren, noch een woonbeleid werd op poten gezet als complementaire maatregelen.

## Nog uit te voeren acties deze legislatuur

### 1. Maak werk van 4<sup>e</sup> luik van RO: grondbeleid

Invulling geven aan deel V van het RSV : voorwaarden, maatregelen en instrumenten; grondbeleidsplan stond al in bindende bepalingen van RSV voor mei 2002 – ESSENTIEEL als 4<sup>e</sup> pijler van je ruimtelijk beleid – primordiaal uit te voeren deze legislatuur RSV:

### 2. Een versnelde afbakening van de verschillende afbakeningsprocessen

Zoals voorzien in regeerakkoord. Van een nieuw RSV kan pas sprake zijn als een afbakeningsprocessen een feit zijn (VEN, havens, stedelijke gebieden, GAS,) (zie strategie VEN, minaraad)

### 3. Herziening van het RSV in één spoor

met een samenhangende benadering van de verschillende ruimtebehoeften. Met hierbij meer aandacht voor kwaliteit en uitvoeringsgerichtheid, eerder dan het verderzetten van een hectarenwedloop. En voorzien in een wetenschappelijk onderbouwde methodiek voor evaluatie van de doorwerking van het RSV waarbij drie types van evaluatie samengaan:

- a) proces: inhoudelijke doorwerking van principes en concepten in eigen planning (en planning van andere sectoren)
- b) produkt: evaluatie van de effectiviteit op het terrein
- c) effectiviteit: evaluatie van het veranderingsproces.

Daarnaast moet meer aandacht gaan naar het verbeteren van de kwaliteit van de ruimte. Tijdens de huidige legislatuur werden via ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) vooral de kwantitatieve taakstellingen (meer ruimte voor wonen, meer bedrijventerreinen, meer natuurgebieden) verder ingevuld. De kwalitatieve doelstellingen van het RSV blijven echter op de achtergrond

### 4. Vergroot uitvoeringsgerichtheid van plannen

(strategische prioriteiten en begroting aan koppelen) eis: koppeling begroting aan jaarprogramma bij uitvoering RSV + vul de beloofde mankracht (20 pers. extra) ook daadwerkelijk in (gebeurt niet)

### 5. Gebruik klare decretale taal en maak werk van alle decretale maatregelen die NIET uitgevoerd werden deze legislatuur:

grondbeleid, planning- en vergunningenregisters; communicatiestrategie voor het ruimtelijk beleid

### 6. Subsidiariteit vertalen in beleidsmatig te hanteren maatregelen en acties

### 7. Handhaving moet het sluitstuk vormen van je ruimtelijk 3-luik, na planning en vergunning

Het prioriteitenbeleid in kwetsbare gebieden moet hierbij overeind blijven. Hiertoe dienen ook effectief de middelen ingezet te worden zodat er ook voldoende mankracht is om overtreding op het terrein aan te pakken.