



ADVIES
VAN 26 SEPTEMBER 2018
OVER DE WIJZIGING VAN DE VCRO
INZAKE DE ONTWIKKELINGSMOGELIJKHEDEN
VOOR WOONRESERVEGEBIEDEN

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	2
III.	BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN ALS KADER	3
IV.	BELEIDSKADER WONEN EN BELANG VAN WOONBEHOEFTERAMING	4
V.	GEÏNTEGREERDE RUIMTELIJKE PLANNING	5
VI.	VOLWAARDIGE OPPORTUNITEITSTOETS INBOUWEN IN HET DECREET	6
VII.	VOLWAARDIGE MONITORING INTEGREREN IN HET DECREET	9
VIII.	VOLWAARDIGE JURIDISCHE TOETSING VAN HET DECREET	10
IX.	PLANSCHADE- EN PLANBATENREGELING	12
X.	DIVERSE BEPALINGEN	14

I. SITUERING

1. SARO, Minaraad en SERV (verder de raden) ontvingen op 24 juli 2018 een adviesvraag van Vlaams minister Joke Schauvliege over het ontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) wat betreft de ontwikkelingsmogelijkheden voor woonreservegebieden.¹

Op de SARO-raadszitting van 29 augustus 2018 gaf het kabinet van de minister toelichting bij het ontwerp van decreet. Met voorliggend advies, goedgekeurd door de raden op 26 september 2018 (SARO, Minaraad) en 1 oktober 2018 (SERV) komen de raden - gezien het zomerreces - zo snel als mogelijk tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn van 30 dagen.

2. Met het ontwerp van decreet wordt het regime van de woonuitbreidingsgebieden grondig gewijzigd. Het gewijzigd regime wordt bovendien van toepassing op alle woonreservegebieden. Het ontwerp van decreet voert de term ‘woonreservegebieden’ in als verzamelterm voor zowel de woonuitbreidingsgebieden, de reservegebieden voor woonwijken, de woonreservegebieden en de woonaanslijdingsgebieden.
3. Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019, het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 30 november 2016) en de Strategische Visie BRV (goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20 juli 2018) gaan uit van de ambitie om de toename van het ruimtebeslag te laten afnemen, van 6 ha per dag naar maximaal 3 ha in 2025 en 0 ha in 2040. Om dit te realiseren is onder meer een gedifferentieerde aanpak van de woonreservegebieden noodzakelijk.

De conceptnota ‘reservegebieden voor wonen’, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 mei 2015, legde het kader vast voor de uitwerking van een regeling voor de woonreservegebieden. De conceptnota ging uit van de opmaak van een positieve en een negatieve lijst voor woonreservegebieden. In de negatieve lijst zouden de reservegebieden worden opgenomen die niet voor ontwikkeling in aanmerking komen, bijvoorbeeld omdat ze gelegen zijn in overstromingsgebied of omdat ze slecht ontsloten zijn. De bedoeling is dat deze gebieden een andere planologische bestemming krijgen. Gebieden die uitermate geschikt zijn om op korte termijn te ontwikkelen, komen in aanmerking om op de positieve lijst te komen.

Met het ontwerp van decreet wordt afgestapt van deze regeling en van de opmaak van een positieve lijst en een negatieve lijst van niet te ontwikkelen woonreservegebieden, zoals was voorzien in de conceptnota.

4. Het ontwerp van decreet voorziet diverse mogelijkheden om woonreservegebieden te bebouwen. Zo bepaalt het ontwerp van decreet dat - zonder enige vorm van procedure of

¹ VR 2018 2007 DOC.0931/2BIS

<https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/0901355780248d73>

planproces - de bestemming 'woongebied' van kracht wordt in woonreservegebieden zodat een omgevingsvergunning kan worden afgeleverd door de gemeente in volgende gevallen:

- 1° Voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod door een sociale woonorganisatie moet de gemeente in een woonreservegebied de aanvraag van de omgevingsvergunning inwilligen (cf. artikel 5.6.6,§1 van de VCRO).
- 2° Voor woonreservegebieden die deel uitmaken van een niet vervallen verkaveling of waarvoor een vergunning voor groepswooningbouw is afgegeven gelden automatisch de stedenbouwkundige voorschriften van woongebied en kan een vergunning worden afgeleverd (artikel 5.6.6,§2 van de VCRO).
- 3° Voor gronden in woonreservegebied waarop zich hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte woningen bevinden gelden automatisch de stedenbouwkundige voorschriften (artikel 5.6.6,§3 van de VCRO).
- 4° Voor restpercelen (max 2500 m²) gelden automatisch de stedenbouwkundige voorschriften van woongebied en kan een vergunning worden afgeleverd (artikel 5.6.6,§6 van de VCRO).

Slechts in volgende gevallen voorziet het ontwerp van decreet dat niet via het 'vergunningsspoor' wordt gewerkt maar via één of ander planningsproces al dan niet gekoppeld aan een goedkeuring van de provincie en het Vlaams Gewest:

- 5° Een gemeente kan een woonreservegebied omzetten naar woongebied via een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (op voorwaarde van beleidsvisie in gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan) om vervolgens een vergunning af te leveren (artikel 5.6.5 van de VCRO).
- 6° Een woonreservegebied kan worden bebouwd met een gewone vergunning vanaf het moment dat er een gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan is en de provincie en het Vlaams Gewest geen voorbehoud heeft gemaakt bij dat beleidsplan (artikel 5.6.6,§7 van de VCRO).
- 7° In alle andere gevallen dan de bovenstaande kan een omgevingsvergunning voor bouw, verkaveling of functiewijziging in woonreservegebieden worden afgegeven nadat de Vlaamse Regering een gemeentelijk voorstel hiertoe heeft goedgekeurd (artikel 5.6.6/1 van de VCRO).

II. ALGEMENE BEOORDELING

5. De raden vinden het een goede zaak dat een regeling werd uitgewerkt voor een gedifferentieerde aansnijding van de woonreservegebieden en dit met het oog op het realiseren van de principes van het (Witboek) BRV inzake ruimtelijk rendement en beperking van het ruimtebeslag.

De raden hebben evenwel nog tal van fundamentele strategische bemerkingen ten aanzien van voorliggende regeling en vragen een grondige aanpassing van het ontwerp van decreet:

- a. De raden wijzen op het belang van een volwaardig Beleidsplan Ruimte Vlaanderen met inbegrip van beleidskaders die de effectieve realisatie en onderlinge samenhang van de strategische doelstellingen bewaken. De raden vragen de Vlaamse Regering om hier dringend werk van te maken en vragen het ontwerp BRV (strategische visie en beleidskaders) voor advies voor te leggen (zie deel III).
- b. De raden vragen aandacht voor het uittekenen - binnen het kader van het BRV - van een volwaardige ruimtelijke visie ten aanzien van wonen en bedrijvigheid in Vlaanderen. Deze visie moet worden gestoeld op een gedegen behoefteraming en op een herijking van de dichtheden o.a. voor wonen (zie deel IV).
- c. De raden wijzen op het belang van duurzame geïntegreerde ruimtelijke planning en vinden

het geen goede zaak dat het ontwerp van decreet grotendeels afstapt van een ruimtelijke planmatige aanpak. Het ruimtelijk beleid ten aanzien van woonreservegebieden wordt in belangrijke mate herleid tot een ad-hoc vergunningverlening, zonder inbedding binnen een ruimtelijke visie (inclusief ruimtelijke visie ten aanzien van wonen) en zonder een geïntegreerd ruimtelijk beleid te voeren o.a. afweging van de verschillende ruimtevragen, onderzoek naar de meest optimale inplantingsplaatsen, integratie milieuaspecten. De raden illustreren deze bezorgdheid aan de hand van de voorziene regeling voor de restpercelen (zie deel V).

- d. De raden vragen om een volwaardige opportuniteitstoets in te bouwen in het ontwerp van decreet. Het is positief dat het nieuw artikel 5.6.6/1,\$5 bepaalt dat de Vlaamse Regering de voorstellen tot ontwikkeling van woongebied moet beoordelen binnen 'de principes van het Witboek BRV' en dit uitgaande van acht concrete criteria. De raden dringen evenwel aan op een algemene en uniforme toetsing aan de principes van het BRV. Het is bovendien een lacune van het ontwerp van decreet dat voor tal van mogelijkheden geen koppeling is voorzien met een woonbehoefteonderbouwing; waardoor automatische aansnijding van woonreservegebied mogelijk is zonder dat enige behoefte moet worden aangetoond (zie deel VI).
- e. De raden benadrukken het belang van een volwaardige en continue monitoring van de doelstellingen van het ontwerp van decreet en vragen dit decreetaal te verankeren. Bovendien is het noodzakelijk om in het ontwerp van decreet een terugkoppeling te voorzien in functie van de monitoringsresultaten (knipperlichtfunctie) (zie deel VII).
- f. De raden dringen aan op een grondige juridische toetsing van het ontwerp van decreet onder meer in het kader van het recente arrest nr.107/2018 van het Grondwettelijk Hof, de plan-MER regelgeving en de verduidelijking van de voorziene procedure (zie deel VIII).
- g. De raden vragen verdere afstemming van het ontwerp van decreet met het (ontwerp van) Instrumentendecreet dat op 20 juli 2018 in tweede lezing werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Ze gaan verder in op de planschade- en planbatenregeling, de lasten, het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten en het totaal financieel plaatje (zie deel IX).

III. BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN ALS KADER

6. Doelstelling: schrappen slecht gelegen woonaanbod. Het ontwerp van decreet kadert binnen de ambitie van de Vlaamse Regering - zoals verwoord in het Witboek BRV en de Strategische Visie BRV - inzake een verantwoorde en gedifferentieerde aansnijding van de woonreservegebieden met het oog op het bereiken van de doelstellingen inzake het afremmen en stoppen van de toename van het ruimtebeslag én het behoud van de open ruimte.

De Memorie van Toelichting (pag. 2) verduidelijkt: 'Voor andere woonuitbreidingsgebieden is ontwikkeling echter niet of niet langer verantwoord, vb. door overstromingsrisico, slechte ligging (niet of nauwelijks aansluitend bij bestaande bebouwing, afwezigheid van voorzieningen of aansluiting op openbaar vervoer, ...), conflict met speciale beschermingszones e.d. Het schrappen van slecht gelegen aanbod helpt de lokale besturen en de Vlaamse Regering de doelstelling te realiseren om het ritme van bijkomend ruimtebeslag af te remmen. ... Het BRV reikt voor die evaluatie ook de nodige ruimtelijke principes aan: zo zijn voorzieningenniveau en knooppuntwaarde (ontsluiting met collectief vervoer) essentiële elementen om te beslissen of een bestaand juridisch aanbod al dan niet nog kan worden aangesneden.'²

² Memorie van Toelichting (pag. 9, artikel 3, laatste zin): 'Mogelijke criteria voor de opportuniteitstoets zijn reeds opgenomen en gemotiveerd in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen'.

7. Vraag naar 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.³

Deze 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 Witboek BRV ambieert om de toename van het ruimtebeslag te laten afnemen, van 6 ha per dag naar maximaal 3 ha in 2025 en 0 ha in 2040.

SARO, Minaraad en SERV dringen bij de Vlaamse Regering aan op een volwaardig BRV.⁴

8. Sense of urgency. De raden wijzen op de hoogdringendheid van het uitwerken van een daadkrachtige regeling voor de woonreservegebieden om alzo op terrein daadwerkelijk tot resultaten te komen. Reeds bij de goedkeuring van het Groenboek BRV op 4 mei 2012 vroegen de raden in hun gezamenlijk advies om dringend werk te maken van de voorziene kortetermijnacties. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering bij het Groenboek moeten deze acties een signaalfunctie hebben voor de beoogde vernieuwing van het ruimtelijk beleid.⁵ Eén van de vier kortetermijnacties betrof het vrijwaren van woonuitbreidingsgebieden die ruimtelijk niet geschikt zijn voor woningbouw.

De raden vragen om de beoogde inwerkingtreding van voorliggend ontwerp van decreet verder te duiden. Het ontwerp van decreet bevat geen bepaling inzake de datum van inwerkingtreding van het decreet. De artikelen 4 en 5 van het ontwerp van decreet verwijzen naar de datum van ‘1 januari 2019’ waardoor zou vermoed kunnen worden dat een inwerkingtreding op die datum wordt vooropgesteld. Het is de vraag of dit realistisch is aangezien de Vlaamse Regering nog de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten (zoals voorzien in de nieuwe artikelen 5.6.6/1,§8 en 5.6.6/2 VCRO) moet vaststellen en gezien er nog geen definitief BRV is goedgekeurd (impliceert tevens een openbaar onderzoek over een ontwerp BRV (zie par. 7).

IV. BELEIDSKADER WONEN EN BELANG VAN WOONBEHOEFTERAMING

9. Woonbehoefteraming. De raden wijzen op het belang van woonbehoeftestudies. In het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of ruimtelijk beleidsplan tekent de gemeente het gewenste woonbeleid uit in relatie tot de gewenste ruimtelijke structuur. Het gewenste woonbeleid op gemeentelijk niveau wordt ondersteund door een woonbehoeftestudie. Het is wenselijk dat de woonbehoeftestudies worden opgemaakt op het niveau van de regionale woonmarkten.

Het Witboek BRV erkent dat woningmarkten in de meeste gevallen op een bovengemeentelijk schaalniveau functioneren. Een studie naar de woningmarkten in West-Vlaanderen stelt dat demografische ontwikkelingen en de daarmee samengaande tendensen in het wonen zich laten

³ 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.

⁴ De raden verwijzen naar de nota aan de Vlaamse Regering waarin wordt verwezen naar de aanbeveling van Inspectie van Financiën: ‘.. het zou beter zijn dat het voorontwerp van decreet pas principieel goedgekeurd wordt na de goedkeuring van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.’

⁵ Groenboek Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool? Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. www.beleidsplanruimte.be

gelden op een andere schaal dan het gemeentelijk niveau en met name op het niveau van regionale woningmarkten: *'Er wordt in alle lagen van de bevolking verhuisd in functie van nieuwe woonbehoeftes maar ook in functie van het beschikbare woningenbestand en men beperkt zich daarbij niet noodzakelijk tot de eigen gemeente'*.⁶

Belangrijke maatschappelijke en ruimtelijke uitdagingen met een bovenlokale dimensie, zoals de regionale woonmarkten en pendel- en mobiliteitsstromen, vragen aldus een samenhangende bovenlokale benadering om binnen en tussen de regionale woningmarkten tot een goede programmatie te komen.⁷

Belangrijke aandachtspunten die in het kader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen moeten worden beantwoord zijn: 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?

10. Uniforme koppeling aan woonbehoefte. De raden stellen vast dat het ontwerp van decreet slechts voor één specifiek geval de link legt met een woonbehoefteraming. Het nieuw artikel 5.6.6/1. §3 stelt dat de gemeenteraad een ontwikkeling tot woongebied alleen kan voorstellen als dat in overeenstemming is met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, al dan niet aangevuld met een actuele inschatting van de woonbehoeften, of met het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan. De memorie van toelichting stelt dat - in het geval de gemeente woonontwikkeling voorstelt - dit voorstel conform moet zijn met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of met het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan en dat dit impliceert dat de aansnijding verantwoord wordt door een woonbehoefteraming.

De raden vinden dit een goede regeling maar betreuren dat dit enkel wordt ingevoerd voor dit specifiek geval. Het is een belangrijke lacune van het ontwerp van decreet dat niet voor alle gevallen een koppeling is voorzien met een woonbehoefteonderbouwing. Hierdoor wordt automatische aansnijding mogelijk zonder dat enige woonbehoefte moet worden aangetoond.

V. GEÏNTEGREERDE RUIMTELIJKE PLANNING

11. Geïntegreerde ruimtelijke planning. Het ontwerp van decreet voorziet in een aantal gevallen dat in woonreservegebied onmiddellijk vergunningen kunnen worden afgeleverd, zonder enig planproces of enige andere procedure. Slechts in enkele gevallen voorziet het ontwerp van decreet dat niet via het 'vergunningsspoor' wordt gewerkt maar via één of ander planningsproces al dan niet gekoppeld aan een goedkeuring van de provincie en het Vlaams Gewest (zie overzicht par. 4).

Het is geen goede zaak dat het ontwerp van decreet afstapt van een ruimtelijke planmatige aanpak en het ruimtelijk beleid inzake woonreservegebieden wordt herleid tot een ad-hoc vergunningverlening. De raden wijzen op de meerwaarde van het proces tot opmaak van een ruimtelijke uitvoeringsplan met name koppeling aan een ruimtelijke visie (inclusief ruimtelijke visie ten aanzien van wonen), geïntegreerde ruimtelijke benadering, afweging van de verschillende ruimtevragen, onderzoek naar de meest optimale inplantingsplaatsen, integratie milieuaspecten, enz.

De ontwikkeling van een woonreservegebied via de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan draagt bij tot duidelijke en onderbouwde bepalingen inzake de bestemming, de inrichting en het beheer van een gebied. Dit is essentieel voor het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit en van

⁶ SumResearch, Regionale woningmarkten West-Vlaanderen;

<http://www.sumarchive.be/home.cfm?b=projects&c=detail&d=regionale-woningmarkten-west-vlaanderen->

⁷ Witboek BRV, pag. 22 en pag. 29.

een 'state of the art'-ontwikkeling.

Voorgaande bezorgdheid wordt in volgende paragraaf verder toegelicht aan de hand van de voorziene regeling voor de restpercelen.

12. Restpercelen. Het ontwerp van decreet (nieuw artikel 5.6.6,§6 van de VCRO) bepaalt dat voor de zogenaamde restpercelen (max 2500 m²) automatisch de stedenbouwkundige voorschriften van woongebied gelden en een vergunning kan worden afgeleverd.

De raden wijzen op de mogelijk nefaste impact van deze regeling die zal leiden tot een verdere verlinting in Vlaanderen. De regeling voor de restpercelen kan ruim toegepast worden: de oppervlakte van 2500m² is ruim en bovendien kan reeds van deze maatregel gebruik worden gemaakt wanneer de helft van het woonreservegebied bebouwd is.

Bovendien voorziet het ontwerp van decreet geen enkel planproces of procedure (dus geen plan-MER, geen openbaar onderzoek, enz.)

Ook een toetsing met de principes van het BRV is niet voorzien. Er wordt ook niet uitgesloten dat restpercelen binnen watergevoelig openruimtegebieden worden bebouwd. Tevens is het aansnijden van het gebied niet gekoppeld aan enige woonbehoefteraming.

Ook het feit dat diverse bestemmingswijzigingen mogelijk zijn noodzaakt een geïntegreerd planproces. Het is immers mogelijk dat er structureel verdicht wordt met diverse bestemmingen. Zo kan op een klein restperceel van 3ha dat voor 50% bebouwd is met vier percelen van ongeveer 2500 m² volgende ontwikkelingen gerealiseerd worden: perceel A wordt bebouwd met een woonzorgcentrum van 60 bedden, perceel B wordt bebouwd met een woonproject met 5000 m² woonoppervlakte (V/T=2, 50-tal wooneenheden), perceel C kleine supermarkt van 800m² en parkeergelegenheden en perceel D groepswoningbouwproject van een 15-tal gezinswoningen.

In een aantal gevallen zal het om zuivere restpercelen gaan. Door de maatregel generiek te voorzien wordt planning volledig uitgesloten en komt alles terecht bij de vergunningverlener. Bepaalde woonreservegebieden die via deze maatregel verdicht kunnen worden zijn goed gelegen, andere zijn slecht gelegen, hier wordt geen onderscheid in gemaakt.

13. Zonevreemde woningen. Het ontwerp van decreet (nieuw artikel 5.6.6,§3 van de VCRO) voorziet dat voor gronden in woonreservegebied waarop zich hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte woningen bevinden automatisch de stedenbouwkundige voorschriften gelden. De Memorie van Toelichting (pag. 2) stelt dat hierdoor het zonevreemd karakter van bestaande woningen in 'niet-geordend' woonuitbreidingsgebied vervalt.

Met deze regeling wordt een specifieke oplossing gecreëerd voor zonevreemde woningen in woonreservegebied. De nieuwe regeling bouwt evenwel enkele restricties in zoals geen verhoging van het aantal woongelegenheden en geen functiewijzigingen. De raden merken op dat andere zonevreemde constructies niet worden gevat door deze regeling. Bovendien is het onduidelijk hoe deze regeling kadert in een algemeen beleid ten aanzien van zonevreemde woningen en zonevreemde constructies. De raden vragen om dit verder te verduidelijken.

VI. VOLWAARDIGE OPPORTUNITEITSTOETS INBOUWEN IN HET DECREET

14. Algemene en uniforme toetsing principes (Witboek) BRV. Het nieuw artikel 5.6.6/1,§5 van de VCRO bepaalt dat de Vlaamse Regering de voorstellen tot ontwikkeling van woongebied moet beoordelen binnen 'de principes van het Witboek BRV'.

In deel III van dit advies wezen de raden reeds op het belang van een volwaardig BRV. Het is in die zin positief dat het ontwerp van decreet deze relatie met het BRV bewaakt en oplegt dat de ontwikkeling van een woongebied moet worden beoordeeld op basis van de principes van het BRV. Vanuit de ambitie van de Vlaamse Regering om nog deze legislatuur een nieuw BRV op te maken is het evenwel niet duidelijk waarom in het ontwerp van decreet wordt uitgegaan van de

tussenliggende figuur van 'Witboek' en niet van het uiteindelijke BRV.

Bovendien is het een belangrijke tekortkoming van het ontwerp van decreet dat de toetsing aan de principes van het BRV enkel wordt ingevoerd in het specifiek geval zoals vastgelegd in het nieuw artikel 5.6.6/1,§5 (zie par. 4 punt 7°) en niet voor alle andere gevallen (zie par. 4 punt 1° sociaal woonaanbod, 2° niet vervallen verkaveling, 3° hoofdzakelijk vergunde woningen, 4° restpercelen, 5° via gemeentelijk RUP en 6° gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan).

SARO, Minaraad en SERV dringen aan op een algemene en uniforme toetsing aan de principes van het BRV zodat voor alle mogelijkheden tot aansnijding van een woonreservegebied een toetsing met de principes van het BRV wordt ingevoerd.

15. Toetsing aan de hand van concrete criteria. Aangezien het BRV nog niet definitief is goedgekeurd zijn de principes van het BRV nog niet eenduidig gekend. Het ontwerp van decreet (nieuw artikel 5.6.6/1,§5) formuleert alvast volgende acht criteria die moeten worden meegenomen bij de beoordeling van de voorstellen tot ontwikkeling van woongebied:

- 1° de overstromingsgevoeligheid van het gebied,
- 2° de ligging in een speciale beschermingszone,
- 3° de natuurwaarde van het gebied of de waarde of potentie voor natuurverbinding,
- 4° de landschappelijke waarde,
- 5° de ligging van het gebied in een ruimtelijk-functioneel samenhangend landbouwgebied en de landbouwwaardering van de gronden in het gebied,
- 6° de aanwezigheid van voorzieningen in de nabijheid van het gebied,
- 7° de ontsluiting met collectief vervoer,
- 8° het kernversterkend karakter.

De raden vinden deze criteria zinvol maar benadrukken dat ze niet het volledige pakket van de principes van het BRV behandelen. Het principe van 'ontsluiting met collectief vervoer' moet alvast benaderd worden vanuit het oogpunt van 'duurzame mobiliteit'. Ook vragen de raden aandacht voor de ligging binnen een beschermd archeologische site, beschermd cultuurhistorisch landschap, beschermd monument of beschermd stads- en dorpsgezicht (conform art. 6.1.1. van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013). Bij de afweging van de landschappelijke waarde moet ook de cultuurhistorische waarde van het landschap mee beoordeeld worden.

Bovendien merken de raden op dat in diverse gevallen (o.a. voor het sociaal woonaanbod) het ontwerp van decreet niet uitsluit dat woonreservegebieden binnen watergevoelig openruimtegebieden worden bebouwd. Dit is een belangrijke tekortkoming aangezien dit de effectieve realisatie van de doelstellingen van het BRV hypothekeert (zie verder par. 16)

Volledigheidshalve verwijzen de raden ook naar hun bezorgdheid om in alle gevallen aandacht te hebben voor een volwaardige plan-MER.

16. Voorbeeld: sociaal woonaanbod. Een toetsing aan de principes van het BRV wordt in het ontwerp van decreet niet voorzien voor de ontwikkeling van een woonreservegebied voor de realisatie van een sociaal woonaanbod. Het ontwerp van decreet (artikel 5.6.6, §1) voert wel een zestal criteria in die gelden bij het inwilligen van de aanvraag van een sociaal woonaanbod. Een aantal essentiële criteria zijn echter niet opgenomen. Zo is het geen goede zaak dat principes inzake 'kernversterking', 'ontsluiting met collectief vervoer' en 'voldoende voorzieningen' niet zouden gelden voor het aansnijden van woonreservegebieden voor de sociale woningbouw.

De raden stellen vast dat als zesde criterium (artikel 5.6.6, §1,6°) wordt bepaald dat de gronden reeds op 1 januari 2019 in eigendom moeten zijn van de sociale woonorganisatie. Voor gronden die daarna worden aangekocht kan deze 'automatische' aansnijding van woonreservegebieden voor een sociaal woonaanbod niet meer. Dit is positief maar de raden merken op dat reeds een

aanzienlijk deel van de woonuitbreidingsgebieden in het verleden is opgekocht door de sociale woonorganisaties. Het is dus zeer de vraag of deze maatregel een enigszins noemenswaardig effect zal hebben.

De raden erkennen dat het voor sociale woonorganisaties niet altijd makkelijk is om de ruimte en het budget te vinden om voldoende woningen te ontwikkelen. Dit zal evenwel blijven leiden tot sociale woningen/woonwijken op afgelegen locaties in de open ruimte terwijl die doelgroep net het meest baat heeft bij een woning dichtbij voorzieningen, openbaar vervoer.

SARO, Minaraad en SERV vragen aldus om de toetsing aan de principes van het BRV (aan de hand van concrete criteria) decretaal op te leggen voor de sociale woonorganisaties (dus toevoegen aan artikel 5.6.6, §1).

Het ontwerp van decreet sluit bovendien niet uit dat woonreservegebieden binnen watergevoelige openruimtegebieden worden bebouwd met het oog op de verwezenlijking van sociale woningen. Ook dit hypothekeert de effectieve realisatie van de doelstellingen van het BRV. Bovendien voorziet het ontwerp van decreet (nieuw artikel 5.6.6, §1, derde lid VCRO) dat een ruimtelijk structuurplan of een ruimtelijke beleidsplan nooit kan worden ingeroepen om een vergunning te weigeren.

17. LULUCF-Verordening. De recent gepubliceerde Europese LULUCF-Verordening bepaalt dat op lidstaatniveau geen netto CO₂-equivalente emissies mogen worden veroorzaakt vanuit volgende boekhoudcategorieën die gevat worden door deze verordening (bebost land, ontbost land, beheerd bouwland, beheerd grasland, beheerde bosgrond en vanaf 2026 ook beheerde wetlands).⁸ Dit is de zogenaamde no-debit-rule: de netto-koolstofvoorraad die zich in de bodem bevindt of hier via biomassa aan verbonden is, moet constant blijven op lidstaatniveau. De Conceptnota Klimaatbeleidsplan 2021-2030 stelt voor om deze no-debit-rule over te nemen voor het niveau van het Vlaamse Gewest.⁹

De conceptnota stelt dat inname van open ruimte door bijkomend ruimtebeslag op Vlaams niveau een van de belangrijkste emissiebronnen is.¹⁰ De raden vragen om te komen tot een beleidsrelevante afstemming van de monitoring betreffende het al of niet aansnijden van woonuitbreidingsgebieden enerzijds en anderzijds de monitoring die vereist is in het kader van de LULUCF-Verordening. Meer ten gronde vragen de raden om te verduidelijken hoe de doelstelling uit de Conceptnota Klimaatbeleidsplan zal doorwerken op de implementatie van dit ontwerp van decreet en op de verdere uitwerking van het BRV en zijn strategische kaders.

18. State of the art. Het ontwerp van decreet (artikel 7) voert in de VCRO een nieuw artikel 5.6.6/2 in en geeft een machtiging aan de Vlaamse Regering om inrichtingsprincipes te bepalen die bij woonontwikkelingen in woonreservegebieden moeten worden gevolgd.¹¹ De Memorie van Toelichting stelt: *'Elke ontwikkeling in (voormalig) woonuitbreidingsgebied, met uitzondering van de bebouwing van restpercelen, moet beantwoorden aan door de Vlaamse Regering nader te*

⁸ Verordening (EU) 2018/841 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energie kader 2030, en tot wijziging van Verordening (EU) nr.525/2013 en Besluit nr. 529/2013/EU, PB L 156/1 van 19 juni 2018; 20 dagen later in werking getreden. Artikel 4: *'Tijdens de perioden van 2021 tot en met 2025 en van 2026 tot en met 2030, zorgt elke lidstaat ervoor, ... dat de emissies niet hoger liggen dan de verwijderingen, berekend als de som van de totale hoeveelheid emissies en de totale hoeveelheid verwijderingen op zijn grondgebied in alle ...boekhoudcategorieën voor land gecombineerd.'*

⁹ Conceptnota Klimaatbeleidsplan, p. 72.

¹⁰ Conceptnota Klimaatbeleidsplan, p. 70, tabel 4-27.

¹¹ Nieuw artikel 5.6.6/2: *'De Vlaamse Regering bepaalt regels waaraan de voorschriften van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, vermeld in artikel 5.6.5 van deze codex, en de vergunningen, vermeld in artikel 5.6.6, §7, en artikel 5.6.6/1 van deze codex, moeten voldoen. Deze regels hebben betrekking op: 1° de bebouwingsdichtheid, de fysieke groepering van gebouwen en een aandeel sociaal woonaanbod als vermeld in artikel 1.2, eerste lid, 16°, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid; 2° gemeenschappelijk groen en een goede waterhuishouding in functie van groenblauwe dooradering; 3° energetische aspecten; 4° groepering van parkeerplaatsen in functie van ruimtelijk rendement; 5° de aanwezigheid van mobiliteitsvoorzieningen en diensten.'*

specificeren criteria i.v.m. dichtheid, groenvoorzieningen e.d. . Op die manier moet een “state of the art”-ontwikkeling cfr. de BRV-principes (in het bijzonder ruimtelijk rendement, groen-blauwe dooradering, ...) gegarandeerd zijn’.

Het is positief dat met dit nieuwe artikel 5.6.6/2 aandacht gaat naar enkele noodzakelijke inrichtingsprincipes. Dit moet evenwel in samenhang (en complementair) worden benaderd met een volwaardige toetsing aan de principes van het BRV uitgaande van concrete criteria (zie par. 14 en par. 15).

Een essentiële bezorgdheid is de vraag in hoeverre dit een taakstelling moet zijn van het Vlaamse Gewest. Het is noodzakelijk dat nieuwe woonwijken volgens de modernste inrichtingsprincipes worden ontwikkeld, maar dat is bij uitstek een gemeentelijke bevoegdheid. Vlaanderen kan zich daarom beperken tot het ondersteunen van de gemeenten hierin.

Het nieuwe artikel 5.6.6/2 handelt ook over *‘een aandeel sociaal woonaanbod als vermeld in artikel 1.2, eerste lid, 16°, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid..* Onder paragraaf 26 ‘sociale last’ wordt hier verder op ingegaan.

VII. VOLWAARDIGE MONITORING INTEGREREN IN HET DECREET

19. Herbestemmen naar open ruimte. Met het voorliggend decreet ambieert de Vlaams Regering om een substantieel deel van de woonreservegebieden te herbestemmen naar een openruimtebestemming. De nota aan de Vlaamse Regering merkt terecht op dat het transitietraject dat de Vlaamse Regering in het BRV voorop stelt (dagelijks ruimte-inname geleidelijk terug brengen tot 0 ha in 2040) veronderstelt dat *‘een aanzienlijke schrappingsoperatie gebeurt aan harde bestemmingen’*. De nota aan de Vlaamse Regering (pag. 4) gaat uit van een potentiële herbestemming van 8.000 ha woonreservegebied naar een open ruimtegebied. De raden stellen vast dat dit evenwel een ruwe raming betreft en dat dit streefdoel nergens juridisch is vastgelegd. De raden vinden het positief dat het ontwerp van decreet bepaalt dat de Vlaamse overheid de planschadevergoedingen zal overnemen van de lokale besturen. Diverse gemeentebesturen opteren vandaag immers niet voor het herbestemmen van woonreservegebieden naar open ruimte omwille van de planschade die de gemeenten moeten betalen. Het is ook goed dat de planschade wordt overgenomen voor recent goedgekeurde ruimtelijk uitvoeringsplannen of voor lopende processen waarbij er een herbestemming is naar open ruimte. De Vlaamse Regering neemt hier zijn verantwoordelijkheid op bij het wegwerken van verouderde gewestplanbestemmingen.¹²

Niettemin menen de raden dat in het ontwerp van decreet onvoldoende garanties zijn ingebouwd voor een noemenswaardige herbestemming van de slecht gelegen woonreservegebieden naar een openruimtebestemming:

- a. Eerder wezen de raden er immers op dat de voorziene regeling om woonreservegebieden te bebouwen nog zeer ruim is en dat bovendien in heel wat gevallen geen aftoetsing aan de principes van het BRV wordt voorzien.
- b. Het ontwerp van decreet (artikel 5.6.6/1) bepaalt dat bij afkeuring van een gemeentelijk voorstel tot ontwikkeling van een woonreservegebied de Vlaamse Regering binnen de twee jaar een ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig moet vaststellen met een herbestemming naar open ruimte. Dit is evenwel niet voorzien in het geval van 1° sociaal woonaanbod, 2° niet vervallen verkaveling, 3° hoofdzakelijk vergunde woningen, 4° restpercelen, 5° gemeentelijk

¹² Het ontwerp van decreet (nieuw artikel 5.5.6/1,§3) bepaalt dat de gemeenteraad zich op verzoek van een zakelijk rechthouder zal uitspreken over de ontwikkeling van een woonreservegebied. De gemeente heeft drie mogelijkheden: 1° een ontwikkeling tot woongebied, 2° een herbestemming tot openruimtegebied of 3° een herbestemming naar bedrijvigheid, recreatie of gemeenschaps- en nutsvoorzieningen. De raden wijzen er nu op dat de gemeenten enkel kunnen opteren voor de keuze tussen ‘ontwikkelen’ of ‘niet ontwikkelen’ en vragen om ook te voorzien in de mogelijkheid om te kiezen voor een strategische reserve voor de toekomst.

RUP en 6° gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan (zie par. 4).

- c. De raden vragen bovendien aandacht voor de timing van deze planinitiatieven. Wanneer de gemeente het behoud van de open ruimte voorstelt of de Vlaamse Regering een voorstel voor ontwikkeling van harde functies afkeurt, moet immers binnen de 4 jaar het ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vastgesteld worden. Het is onduidelijk in hoeverre deze timing ook effectief zal kunnen worden gerespecteerd (planlast administratie).
 - d. Bovendien zijn er op heden zeer weinig gegevens beschikbaar inzake het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden. In haar antwoord op een parlementaire vraag van 1 december 2016 stelde de Minister bevoegd voor Omgeving dat de jaarlijkse bebouwingstoestand van de woonuitbreidingsgebieden niet wordt bijgehouden.¹³ Voor de specifieke woonreservegebieden wordt gesteld dat er 498 ha aanwezig is in 2016. In haar antwoord op een latere parlementaire vraag van 20 juni 2017 stelde de Minister bovendien dat haar administratie niet op de hoogte is van alle aangevraagde principiële akkoorden (PRIAK) in woonuitbreidingsgebied omdat die informatie overigens niet altijd doorstroomt. De Minister stelt wel dat er in Vlaanderen 3 PRIAK's werden verleend in 2016 en 9 in 2015. In 2016 zouden er ook een 130 verkavelingsvergunningen in WUG zijn verleend.¹⁴
20. Belang van volwaardige monitoring. Het gebrek aan monitoring alsook de voorgestelde verschuiving van planning naar vergunning maakt het monitoren van bovenstaande doelstellingen onmogelijk. De raden benadrukken het belang van een volwaardige en continue monitoring van deze doelstelling. Hieromtrent is evenwel niets terug te vinden in het ontwerp van decreet. SARO, Minaraad en SERV verzoeken de Vlaamse Regering hieraan de nodige aandacht te besteden en een volwaardig monitoringsinstrument in te bouwen in het ontwerp van decreet.
- Tevens is het noodzakelijk om in het ontwerp van decreet een terugkoppeling te voorzien in functie van de monitoringsresultaten (knipperlichtfunctie). Indien immers zou blijken dat de doelstellingen inzake ruimtebeslag van het BRV (3 ha in 2025, 0 in 2040) niet gehaald worden is een bijsturing van de beoordeling van de aanvragen door de Vlaamse Regering noodzakelijk.¹⁵ In de nota staat weliswaar de inschatting dat ongeveer twee derde van de reservegebieden een herbestemming naar open ruimte zou krijgen, maar dit staat vol hypothesen en aannames. Aangezien het initiatief steeds in eerste instantie moet opgestart worden door de gemeenten en/of eigenaars is de Vlaamse overheid afhankelijk van de gemeenten.

VIII. VOLWAARDIGE JURIDISCHE TOETSING VAN HET DECREET

21. Juridische robuustheid. SARO, Minaraad en SERV wijzen hierna op volgende belangrijke (juridische) tekortkomingen van voorliggende regeling:
- a. Het ontwerp van decreet (nieuw artikel 5.6.6, §2, artikel 5.6.6, §6 van de VCRO) leidt tot een decretale aanpassing van de zuivere gewestplanvoorschriften 'woonreservegebieden, reservegebieden voor woonwijken en woonaansnijdingsgebieden' en brengt ze onder hetzelfde juridisch statuut als de woonuitbreidingsgebieden. Aangezien met het ontwerp van decreet bijkomende handelingen decretaal mogelijk worden gemaakt zonder de geëigende procedure voor gewestplanwijzigingen via een ruimtelijk uitvoeringsplan te volgen (o.a. met garantie op een openbaar onderzoek, plan-MER) stelt zich de vraag naar de verenigbaarheid van deze regeling met het Grondwettelijk Hof (zie verder par. 22).
 - b. De raden vragen ook aan de Vlaamse Regering om de regelgeving inzake plan-MER te respecteren (zie par. 23).

¹³ [parlementaire vraag nr. 180 van 1 december 2016](#)

¹⁴ [parlementaire vraag nr. 837 van 20 juni 2017](#)

¹⁵ Het ontwerp van decreet gaat in essentie uit van een geval-per-geval beoordeling van al dan niet ontwikkelen van woonreservegebieden.

- c. Deze regeling kent bovendien verordenende rechtsgevolgen toe aan het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan, hetgeen initieel niet beoogd werd met de introductie van dit instrument in de VCRO (zie par. 24).
- d. De procedure voor de omzetting en/of herbestemming van woonreservegebied is in het ontwerp van decreet zeer summier geregeld. Er zijn nog heel wat onduidelijkheden. De raden zijn van oordeel dat essentiële elementen van de procedure in het decreet moeten geregeld worden (zie par. 25).
22. Toetsing GWH. Met het recent arrest nr. 107/2018 heeft het Grondwettelijk Hof een gelijkaardige decretale bepaling uit de Codex-trein van 8 december 2017 (artikelen 68 en 69) geschorst. Het betreft de bepalingen die bijkomende handelingen mogelijk maken in de bestemmingsgebieden 'ontginningsgebied' of 'gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen'.¹⁶ Het Grondwettelijk Hof schorste deze artikelen op basis van o.a. volgende argumentatie: *'Bovendien kan de uitbreiding van exploitatiemogelijkheden van bestemmingsgebieden ook worden bereikt via de aanneming van een ruimtelijk uitvoeringsplan, waar inspraakmogelijkheden wel aanwezig zijn, zoals nader bepaald in hoofdstuk II 'Ruimtelijke uitvoeringsplannen' in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.'*
- De raden vragen aan de Vlaamse Regering om de impact van dit recent arrest op voorliggend ontwerp van decreet te onderzoeken en verder te duiden.
23. Plan-MER. Een recent arrest van het Europees Hof van Justitie (C-671/16) van 7 juni 2018 stelt dat ook stedenbouwkundige verordeningen in principe als een plan, project of programma moeten worden beschouwd, zoals vermeld in de Europese plan-MER richtlijn.¹⁷ Zij vormen immers een kader voor het afleveren van vergunningen.
- Eerder had het Hof van Justitie al geoordeeld dat een regelgevend besluit (dat verschillende bepalingen voor de installaties van windmolens bevat die moeten worden nageleefd bij de afgifte van vergunningen voor de aanleg en exploitatie ervan) onder de begrippen 'plannen en programma's' in de zin van de plan-MER-richtlijn valt, ook al betreft het geen alomvattend toetsingskader en is er geen geografische specificatie waar de installaties zullen worden opgericht.¹⁸
- Wat geldt voor verordeningen en besluiten, geldt evenzeer ten aanzien van voorliggende decretale bepalingen die voor woonreservegebieden in Vlaanderen het kader vormen voor het afleveren van vergunningen. De vaststelling dat dit via een decreet wordt ingevoerd, doet hieraan geen afbreuk, zoals ook bepaald in de EU-richtsnoeren: *'Het opstellen van een plan of programma is een proces dat duurt tot aan de vaststelling ervan. Vaststelling middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering, is in sommige lidstaten één van de procedures via welke plannen of programma's worden vastgesteld.'*¹⁹
- SARO, Minaraad en SERV vragen aan de Vlaamse Regering om de regelgeving inzake plan-MER te respecteren.
24. Rechtsgrond vergunningen. Een derde belangrijke juridische tekortkoming is het feit dat met deze regeling de gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen als rechtsgrond gelden voor het vergunningenbeleid. Het ontwerp van decreet stelt dat woonreservegebieden rechtstreeks via het vergunningenbeleid kunnen worden aangesneden voor woningbouw, in de mate dergelijke ontwikkeling is vastgesteld in een definitief gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan.
- Voor gronden die in dergelijke woonreservegebieden gelegen zijn, gelden dan immers de

¹⁶ [arrest nr. 107/2018 van 19 juli 2018 het Grondwettelijk Hof](#)

¹⁷ http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd23cd868ca7324e3c96c3d06cec4310ea.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNchb0?doclang=NL&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=202637&occ=first&dir=&cid=20958

¹⁸ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=184892&doclang=NL>

¹⁹ http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_nl.pdf

voorschriften vermeld in artikel 5.1.0 van het KB 1972 (nieuw artikel 5.6.6, § 7 van de VCRO). Deze regeling kent aldus verordenende rechtsgevolgen toe aan het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan, hetgeen initieel niet beoogd werd met de introductie van het instrument van gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan in de VCRO. Indien gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen ook effectief dergelijke rechtsgevolgen met zich meebrengen en doorwerken in het vergunningenbeleid, wijzen de raden op de noodzaak van de opmaak van een volwaardige plan-MER. Tegelijk heeft dit tot gevolg dat één en ander ook kan aangevochten worden bij de Raad van State.

25. Duidelijke procedure. De procedure voor de omzetting en/of herbestemming van woonreservegebied is in het ontwerp van decreet zeer summier geregeld. Er zijn nog heel wat onduidelijkheden. De raden zijn van oordeel dat essentiële elementen van de procedure in het decreet moeten worden geregeld, mede gelet op de belangrijke rechtsgevolgen. In heel wat gevallen (zie deel III) treden de gewestplanvoorschriften voor woongebied immers onmiddellijk in werking.

De raden vragen om in het ontwerp van decreet op zijn minst duidelijkheid te verschaffen omtrent:

- de procedure met betrekking tot woonreservegebieden die gelegen zijn op het grondgebied van meerdere gemeenten en/of provincies,
- de termijnen waarbinnen de gemeenteraden resp. de Vlaamse Regering een beslissing moet nemen,
- in welke mate en hoe de beslissingen van de gemeenteraden en de Vlaamse Regering kenbaar worden gemaakt aan het ruime publiek en welke rechtsmiddelen hiertegen kunnen aangewend worden en binnen welke termijnen,
- de rechtsgevolgen indien de Vlaamse Regering nalaat om binnen de vooropgestelde termijnen van resp. twee en vier jaar de nodige ruimtelijke uitvoeringsplannen voorlopig en definitief vast te stellen.

IX. PLANSCHADE- EN PLANBATENREGELING

26. Instrumentendecreet. De raden vragen verdere afstemming van voorliggend ontwerp van decreet met het (ontwerp van) Instrumentendecreet dat op 20 juli 2018 in tweede lezing werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Hierna wordt verder ingegaan op de planschade- en planbatenregeling, de lasten, het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten en het totaal financieel plaatje.

27. Planschaderegeling open ruimte bestemming. Het ontwerp van decreet (artikel 10,§2) bepaalt dat voor de beoordeling van aanvragen tot planschadevergoeding naar aanleiding van een herbestemming 'openruimte' de juridische toestand van een perceel na de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vergeleken met de juridische toestand voor de inwerkingtreding van het decreet.

De Memorie van Toelichting verduidelijkt: *'Vermits rechtstreekse aansnijding van gronden in een woonuitbreidingsgebied in het vergunningenbeleid niet langer mogelijk is na de inwerkingtreding van dit decreet, moet bij de beoordeling van planschadevergoedingen bij herbestemming naar open ruimte, niet de toestand voor en na de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan bekeken worden, maar wel de toestand zoals ze gold voor de inwerkingtreding van dit decreet, en de toestand na de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan.'*

Dit artikel handelt specifiek over een ruimtelijk uitvoeringsplan dat met het nieuw artikel 5.6.6/1, §5, §6 en §7 VCRO tot stand zal komen en niet over alle andere ruimtelijk uitvoeringsplannen die via het generiek spoor worden vastgesteld (vb. in het kader van AGNAS). Dit zou betekenen dat deze ruimtelijke uitvoeringsplannen zouden worden uitgesloten van de planschaderegeling, terwijl de Memorie van Toelichting de indruk geeft dat een oplossing wordt aangereikt voor alle

herbestemmingen van woonreservegebied naar open ruimtelfunctie. De raden vragen om dit verder te verduidelijken.

Bovenstaande planschaderegeling is niet van toepassing voor de woonreservegebieden die zijn aangeduid als watergevoelige openruimtegebieden (WORG) aangezien het nieuw artikel 5.6.6/1,§1 VCRO bepaalt dat de bepalingen van artikel 5.6.6/1 niet van toepassing zijn voor gronden die aangeduid zijn als WORG. Dit is logisch aangezien woonreservegebieden die zijn aangeduid als WORG niet in aanmerking (hoeven te) komen voor een herbestemming naar open ruimte (via de bepalingen van voorliggend ontwerp van decreet). Voor alle duidelijkheid verwijzen de raden naar de planschaderegeling voor deze gebieden zoals voorzien in art. 154 van het (ontwerp van) Instrumentendecreet.

28. Planbatenheffing. De raden vragen verder te verduidelijken in hoeverre een planbatenheffing van toepassing is op de ruimtelijk uitvoeringsplannen die woonreservegebied omzetten naar woongebied (conform het aangepaste artikel 5.6.5 VCRO of het nieuw artikel 5.6.6/1 VCRO). Noch de Memorie van Toelichting noch de nota aan de Vlaamse Regering geven hieromtrent verduidelijking.

De raden verwijzen naar artikel 133 van het (ontwerp van) Instrumentendecreet dat de planbatenheffing uitbreidt tot ruimtelijke uitvoeringsplannen die niet per definitie een herbestemming inhouden, maar die volgende wijzigingen doorvoeren op een perceel: *'1° een verhoging van de dichtheid, 2° een vermeerdering van het aantal bouwlagen en 3° een verhoging van de bouwhoogte of van de bouwdiepte'*. Artikel 144 van het (ontwerp van) Instrumentendecreet voorziet dat inkomsten die voortkomen uit een provinciale of gemeentelijke bestemmingswijziging worden doorgestort naar de betrokken provincie of gemeente. Planbaten die voortspruiten uit planwijzigingen die geen bestemmingswijziging inhouden worden bijgevolg niet doorgestort naar de lokale overheden.

De raden vragen de Vlaamse Regering de relatie tussen het ontwerp van decreet en de artikelen 133, 144 en 185 van het (ontwerp van) Instrumentendecreet verder te duiden en desgevallend de budgettaire weerslag in de nota aan de Vlaamse Regering te actualiseren.

29. Sociale last. Het nieuw artikel 5.6.6/2 van de VCRO bepaalt dat de Vlaamse Regering de nadere regels moet bepalen waaraan de voorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen en vergunningen m.b.t. woonreservegebieden moeten voldoen. Deze regels hebben onder meer betrekking op *'een aandeel sociaal woonaanbod als vermeld in artikel 1.2., eerste lid 16°, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.'*

De raden hebben diverse bedenkingen bij dit nieuw artikel 5.6.6.2:

- Ze stellen zich vragen bij het generiek verplichten op Vlaams niveau van een aandeel sociaal woonaanbod bij de ontwikkeling van de woonreservegebieden. In sommige gemeenten is er een aanwijsbare behoefte aan sociaal woonaanbod en een gebrek aan voldoende aanbod van gronden in portefeuille van sociale woonorganisaties, maar in andere gemeenten stelt dat probleem zich minder scherp of zelfs hoegenaamd niet. De raden vragen aandacht voor de diversiteit van de gebiedsspecifieke context.
- Inzake het verplicht koppelen van een sociaal woonaanbod aan een toegelaten ontwikkeling in woonreservegebied vragen de raden te duiden in welke mate rekening wordt gehouden met het arrest nr. 145/2013 van 7 november 2013 waarbij het Grondwettelijk Hof de regeling inzake de sociale lasten (artikel 4.1.16 t.e.m. artikel 4.1.26 van het grond- en pandendecreet) heeft vernietigd.
- En ten slotte vraagt de raden om de relatie te verduidelijken met artikel 177 van het (ontwerp van) Instrumentendecreet dat bepaalt dat de bevoegde overheid verplicht is lasten te verbinden aan een omgevingsvergunning voor groepswoningbouw en voor het verkavelen van gronden in woonuitbreidingsgebied.

30. Financieel plaatje. De totale hoogte van de planschade van voorgaande regeling wordt in de nota aan de Vlaamse Regering geraamd op ongeveer 1,3 miljard euro. Er rijzen heel wat vragen bij de financiële impact, ook al wordt een en ander gespreid in de tijd. Hier wordt een schatting gemaakt, enkel op basis van de woonreservegebieden naar open ruimte. Het is onduidelijk welk aandeel dit betekent in de totale budgettaire inspanning van het BRV.

De geraamde berekening van de planschade van ca 1,3 miljard euro maakt bovendien volledig abstractie van de alternatieve mogelijkheid om te werken via verhandelbare ontwikkelingsrechten, zoals voorzien in het (ontwerp van) Instrumentendecreet (artikel 71-96).

Tekenend is dat in de nota aan de Vlaamse Regering wordt verwezen naar de bestaande terugvalpositie in de VCRO (artikel 2.6.3,§3) waarbij de gronden opnieuw de oorspronkelijke bestemming krijgen indien het Grondfonds onvoldoende tegoeden zou hebben.

Ten gronde verwijzen de raden ook naar hun advies over het ontwerp van Instrumentendecreet.

X. DIVERSE BEPALINGEN

31. Woningbouwgebieden. De raden vragen om te verduidelijken hoe voorgaande regeling ingrijpt op de woonreservegebieden die krachtens de Vlaamse Wooncode zijn aangeduid als 'woningbouwgebieden'.²⁰

Naar aanleiding van een parlementaire vraag van 10 mei 2017 inzake de conceptnota van 8 mei 2015 'reservegebieden voor wonen' heeft de Minister bevoegd voor Omgeving verduidelijkt: *'In de mate dat woonreservegebieden krachtens de wooncode aangeduid zijn als woningbouwgebied - en dat is voor een aantal woonreservegebieden wel degelijk het geval - zal de opname van die gebieden op de negatieve lijst de aanduiding als woningbouwgebied onwerkzaam maken en dus impliciet opheffen.'*²¹

Met het ontwerp van decreet wordt evenwel afgestapt van de opmaak van een verordenend Vlaams besluit met vaststelling van criteria voor een negatieve lijst van niet te ontwikkelen woonreservegebieden. Er wordt geopteerd voor een specifieke procedure waarbij de Vlaamse Regering in elk individueel geval afzonderlijk (op voorstel van de gemeenteraad) een individuele beslissing neemt op basis van een aftoetsing aan de principes van het Witboek BRV. Dit Witboek heeft geen verordenende waarde en is ook niet voor advies voorgelegd van de afdeling wetgeving van de Raad van State. De individuele beslissingen van de Vlaamse Regering zullen evenmin vooraf voor advies voorgelegd worden aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, zoals dit de regel is bij verordenende besluiten van de Vlaamse Regering.

Zonder decretale regeling kunnen individuele beslissingen de bij verordenend regeringsbesluit vastgestelde woningbouwgebieden, noch expliciet noch impliciet ongedaan maken.

32. Bestemmingsneutraliteit. De Vlaamse Regering heeft op 20 juli 2018 het voorontwerp van decreet betreffende de bestemmingsneutraliteit voor de winning van hernieuwbare energie in eerste lezing vastgesteld. Via artikel 3 van dit voorontwerp van decreet wordt de VCRO aangepast in die zin dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor installaties voor de productie van hernieuwbare energie of energierecuperatie mag afwijken

²⁰ Artikel 23 van de Vlaamse Wooncode voorziet dat de Vlaamse Regering woningbouwgebieden dient af te bakenen, met name gebieden waarin het Vlaamse Gewest de bouw van nieuwe woningen stimuleert via de uitkering van subsidies en tegemoetkomingen. De Wooncode stelt immers uitdrukkelijk dat de woningbouwgebieden gebieden zijn waar de bouw van woningen is toegestaan volgens de geldende bepalingen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw en die bovendien, volgens de door de Vlaamse Regering nader vast te stellen criteria, deel uitmaken van de bebouwing en een bestaande woonkern, er nauw op aansluiten of binnen een redelijke afstand liggen ten opzichte van de aanwezige voorzieningen in een bestaande woonkern. De Vlaamse Regering heeft deze woningbouwgebieden via verordenend besluit vastgesteld op 7 april 1998 (besluit VR van 7 april 1998 houdende de afbakening van woonvernieuwings- en woningbouwgebieden, B.S. 28 mei 1998).

²¹ [parlementaire vraag nr. 654 van 10 mei 2017](#)

van de stedenbouwkundige voorschriften.

Artikel 1.1.2., 13° VCRO omschrijft een *stedenbouwkundig voorschrift* als: *'een reglementaire bepaling, opgenomen in: a) een ruimtelijk uitvoeringsplan; b) een plan van aanleg; c) een stedenbouwkundige verordening, of een bouwverordening vastgelegd op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996; d) het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan.'*

Met het ontwerp van decreet (artikel 5 voert in de VCRO een nieuw artikel 5.6.6,\$5 in) wordt voorzien dat een limitatief aantal handelingen worden toegelaten in woonreservegebied. Deze toegelaten handelingen zijn niet te beschouwen als *'stedenbouwkundige voorschriften'* in de zin van de VCRO aangezien ze decretaal zijn vastgesteld en niet via ruimtelijk uitvoeringsplan, verordening of projectbesluit.

SARO, Minaraad en SERV vragen de Vlaamse Regering te verduidelijken of het al dan niet een bewuste keuze is om in de woonreservegebieden geen bestemmingsneutraliteit voor de winning van hernieuwbare energie toe te laten en welke daarvoor, in voorkomend geval, de reden is.

33. Overgangsmaatregel. Het ontwerp van decreet voorziet in een afschaffing van de principiële akkoorden. Dit is positief. Als overgangsmaatregel bepaalt het ontwerp van decreet (artikel 9,\$2) dat principiële akkoorden - die zijn afgegeven met toepassing van de regeling die gold voor de inwerkingtreding van dit decreet - vervallen als binnen drie jaar (nadat het akkoord uitvoerbaar is geworden) niet gestart is met de uitvoering van een of meer vergunningen die steunen op het principiële akkoord.

De huidige regelgeving voorziet geen bindende (verval)termijn voor de vergunningsaanvraag noch voor de uitvoering van een vergunning op basis van het afgeleverd principiële akkoord. Enkel de gemeente diende in principe binnen het jaar na aflevering van het principiële akkoord een ruimtelijk uitvoeringsplan op te stellen (dit betreft een termijn van orde en geen vervaltermijn zodat de gemeente bevoegd bleef voor het opstellen van een RUP).

De voorziene overgangsmaatregel betekent dat geen beroep kan worden gedaan op het afgeleverd principiële akkoord indien binnen een termijn van 3 jaar niet gestart is met de uitvoering van een omgevingsvergunning. Dit kan leiden tot onrechtvaardige situaties. Neem als voorbeeld een ontwikkelaar die voor datum van voorliggend ontwerp van decreet eigenaar is geworden van woonuitbreidingsgebied waarvoor reeds een principiële akkoord werd afgeleverd maar waarvoor door de vorige eigenaar nog geen bijkomende stappen werden ondernomen voor de verdere ontwikkeling/aanvraag (of de gemeente nog geen RUP heeft laten opstellen, hoewel dit laatste geen strikte vereiste was voor het indienen van een aanvraag).

De raden vragen volgende aanpassing van de overgangsmaatregel zoals vastgelegd in artikel 9,\$2 van het ontwerp van decreet: a) aanvang vervaltermijn geldt pas op het ogenblik van de eigendomsverwerving door de huidige eigenaar, b) verlenging van de vervaltermijn voor reeds afgeleverde principiële akkoorden (bijvoorbeeld 5 jaar) en c) mogelijkheid voor het indienen van een aanvraag op grond van een afgeleverd principiële akkoord tot uiterlijk eind 2019 teneinde de rechtszekerheid te garanderen.