**datum**: 21 december 2022

Instrumentendecreet en decreet woonreservegebieden

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

**Samenvatting standpunt**

Wat betreft het Instrumentendecreet stelt de VVSG vast dat met de belangrijkste bedenking van het eerdere standpunt, nl. de ongewenste aanpassing van de planschaderegeling, geen rekening is gehouden. De VVSG vraagt nu om bij de opmaak van het uitvoeringsbesluit aandacht te hebben voor voorspelbaarheid van de planschadefactuur voor het lokaal bestuur. We geven er daarom de voorkeur aan dat het uitvoeringsbesluit zélf nauwgezet de wijze van berekening van de planschadevergoeding bepaalt, zodat de schatters van de Landcommissie eerder een beperkte inschattingsmarge hebben en er minder betwistingen zullen zijn omwille van een vermeende onjuiste schatting.

We staan achter de administratieve procedure om de planschade op te eisen, de verhoging van de planbatenregeling, de optimalisering en harmonisering van verschillende instrumenten uit onder meer het Decreet Landinrichting. Die leveren een bijdrage aan de realisatie van de bouwshift, maar we verwachten niet dat gemeenten, omwille van de complexiteit ervan, er massaal gebruik van zullen maken.

Wat betreft het decreet woonreservegebieden stellen we vast dat op een aantal punten het VVSG-advies is gevolgd: met name het niet zomaar aansnijden van de ‘restpercelen’ in woonreservegebied en ook géén aparte behandeling van de gronden in eigendom van sociale woonorganisaties.

Hoewel we in het eerder standpunt aangaven blij te zijn met de stolp over de woonreservegebieden, wezen we er ook op dat het decreet géén initiatieven neemt om de ruimteinname in landbouwgebied tegen te gaan of ondersteuning biedt om de ontwikkeling van slecht gelegen nog niet bebouwde bouwgronden in woongebied tegen te gaan. Op die plekken ligt een belangrijke uitdaging en die uitdaging komt -voor een groot deel- voor rekening van het lokale bestuur.

We betreuren bovendien:

* Dat er een initiatiefrecht komt om een uitspraak van het college om al dan niet de opmaak van een Vrijgavebesluit te agenderen op de gemeenteraad. Vanzelfsprekend heeft iedereen de mogelijkheid vragen te stellen aan het college, maar het is niet nodig dit recht te formaliseren via de verplichte organisatie van een soort van projectvergadering.
* De VVSG uitte eerder al haar bedenkingen bij de noodzaak om van een nieuw planningsinstrument als het ‘Vrijgavebesluit’. Juist de ontwikkeling van woonreservegebieden vereist een nauwgezette afweging. Die afweging is gegarandeerd tijdens de een ruimtelijk planproces van het ruimtelijk uitvoeringsplan.
* De VVSG vroeg eerder al dat de stolp maar van woonreservegebied kan worden gehaald indien de gemeente over een actuele visie beschikt, met andere woorden een lokaal ruimtelijk beleidsplan. Een structuurplan zou dus niet mogen volstaan. Dit voorkomt dat gebieden ontwikkelt moeten worden omwille van een verouderde lokale beleidsvisie. Bovendien moeten gemeenten ook andere ruimtelijke elementen kunnen laten meewegen in hun beslissing.

1. Instrumentendecreet

Het Instrumentendecreet heeft de bedoeling de realisatie van de bouwshift te ondersteunen. In 2018 werd een voorontwerp hierover ingediend. In 2020 werd het ontwerp ingediend in het Vlaams parlement ingediend en werd een hoorzitting worden gehouden. Hierin lichtte onder andere de VVSG haar standpunt toe, waarbij de planschade het meeste aandacht trok.

Gelet op de discussie die de voorgenomen planschaderegeling met zich meebracht, werd door Zuhal Demir, Vlaams minister van Omgeving een Taskforce Bouwshift opgericht. In het Krokusakkoord werd vervolgens door de meerderheidspartijen een akkoord bereikt over de planschaderegeling. Dit houdt in dat de planschaderegeling zoals voorgenomen wordt hervormd.

In oktober 2022 werd het bestaande ontwerp per amendement volledig vervangen. De tekst verscheen begin november op de website van het Vlaams parlement en werd in de commissie RO van het Vlaams parlement op 8 november goedgekeurd. De behandeling in de plenaire zitting gebeurt eerstdaags.

* 1. Planschade

De VVSG nam eerder het standpunt in voorstander te zijn van het behoud van de bestaande planschaderegeling. Die houdt in dat de schade als gevolg van een herbestemming van ‘hard’ naar ‘zacht’ wordt bepaald als 80% van de geïndexeerde aankoopwaarde, waarbij die gebieden verder dan 50 meter van de uitgeruste weg worden uitgesloten. De toekomstige regeling houdt in dat 100% van de actuele marktwaarde wordt vergoed van de totale oppervlakte. Onder andere op een hoorzitting in het Vlaams parlement werd het VVSG- standpunt overgebracht. De Taskforce Bouwshift die later werd opgericht, bevestigde overigens dat er juridisch geen noodzaak is om de bestaande planschaderegeling te herzien en uit onderzoek blijkt dat de huidige planschaderegeling hier ruimer is dan ten opzichte van de ons omringende landen. Daarmee is de herziening van de planschaderegeling een ‘pure’ politieke keuze. Het argument om de planschaderegeling wél te herzien is dat de huidige regeling niet billijk zou zijn (hetgeen dus niet gestaafd wordt in vergelijking met het buitenland en ook niet uit eerdere rechtspraak).

Hoe hoog de planschade ter realisatie van de bouwshift concreet uitvalt is niet duidelijk, maar kan oplopen van enkele miljarden tot 31 miljard euro. Die grote variatie is er omdat de wijze waarop planschade wordt berekend zal worden bepaald per uitvoeringsbesluit, aan de hand van 13 parameters, die decretaal vastgelegd worden[[1]](#footnote-2). De VVSG vraagt om bij de opmaak van het uitvoeringsbesluit aandacht te hebben voor voorspelbaarheid van de planschadefactuur voor het lokaal bestuur. We geven er daarom de voorkeur aan dat het uitvoeringsbesluit zélf nauwgezet de wijze van berekening van de planschadevergoeding bepaalt, zodat de schatters van de Landcommissies eerder een beperkte inschattingsmarge hebben. Als dat niet gebeurt vrezen we teveel onzekerheid op voorhand over het eindbedrag én onnodige verschillen tussen de verschillende Landcommissies. Dit kan ook weer leiden tot extra betwistingen van de administratief vastgestelde schadevergoeding.

Om de factuur voor de lokale besturen te temperen wordt het BRV-fonds opgericht, als onderdeel van het Klimaatfonds. In het BRV-fonds wordt jaarlijks door de Vlaamse overheid 100 miljoen gestort. Dit bedrag moet dienen om lokale overheden te ondersteunen die geconfronteerd worden met planschade. 2/3 wordt vergoed bij een herbestemming naar bos, de helft bij herbestemming van een harde bestemming naar natuur, landbouw en overig groen. Eerder koos de VVSG ervoor om de hoogte van dat bedrag niets op te merken; het gaat immers sowieso om een hoog bedrag en als het fonds snel leeg zou zijn is dàt het sterkste argument om aan te tonen dat het bedrag te laag is Het is ook maar de vraag of gemeenten veel gebruik maken van het fonds, aangezien de eigen lokale bijdrage voor planschade ook nog altijd substantieel is.

Omdat aan de voorgenomen wijziging van de planschaderegeling niets is gewijzigd kan het VVSG standpunt behouden blijven: De gemeenten vrezen dat de nieuwe planschaderegeling de realisatie van de bouwshift bemoeilijkt in plaats van vereenvoudigt, ondanks dat er een Vlaamse tussenkomst is voorzien. Gemeenten zullen niet of veel minder meer geneigd zijn slecht gelegen bouwgronden te herbestemmen of binnenstedelijke gebieden die moeten worden gevrijwaard worden van bebouwing, te herbestemmen.

* 1. Stedenbouwkundige lasten

Een belangrijke wijziging in de laatste versie van het ontwerp van instrumentendecreet is die van de stedenbouwkundige last.

In de eerste versie van de ontwerpteksten werd gesteld dat een Vrijgavebesluit vergezeld kon gaan met ‘voorschriften’ die eraan bijdragen dat daadwerkelijk ‘state of the art’ ontwikkelingen gebeuren. Dit is nu geschrapt omdat het Vrijgavebesluit geen stedenbouwkundige voorschriften kan veranderen. Om juridische redenen dus .   
Daarvoor in de plaats wordt in art. 75 van het Omgevingsvergunningsdecreet toegevoegd dat de bepaald dat de bevoegde overheid bij een concrete vergunningsaanvraag verplicht is lasten op te nemen die een woonreservegebied vrijgeven en eerder door de gemeenteraad via het Vrijgavebesluit zijn opgelegd.

Nieuw is dat financiële lasten enkel kunnen worden opgelegd als de berekeningswijze is vastgelegd in een stedenbouwkundige verordening. Zonder verordening is dit dus niet langer mogelijk. De inkomsten moeten ook worden aangewend voor het ruimtelijk beleid, bij voorkeur in of in de nabijheid van het betrokken project die deze last krijgt opgelegd. Deze wijziging is ingevoerd vanuit de wens om meer voorspelbaarheid voor de aanvrager. Wellicht is die voorspelbaarheid een gerechtvaardigde vraag, maar met de opmaak van deze verordeningen gaat wel weer de nodige energie verloren. De verplichting om de inkomsten aan te wenden voor het ruimtelijk beleid is eerder betuttelend te noemen.   
  
Deze regelgeving treedt in werking op 1 januari 2024. Dit moet gemeenten de tijd geven om alsnog verordeningen op te maken als ze dat wensen. De VVSG meent echter dat deze tijd te kort is. De opmaak van een verordening neemt al snel 2 jaar in beslag. Zo is in de verordening rond publiciteit een overgangstermijn voorzien van 2 jaar.

Daarnaast wordt de verplichting om een financiële waarborg op te leggen, ingevoerd. Die waarborg moet de garantie bieden dat de groene ruimten, nutsvoorzieningen en wegen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. (art. 106 dat art. 77 van het Omgevingsvergunningsdecreet wijzigt). Daarbij wordt gesteld dat de waarborg de volledige gewaarborgde kostprijs van de lasten dekt, tenzij een bedrijf dit niet kan betalen, dan mag het lager zijn. Het systeem van de mogelijkheid tot waarborg bestaat natuurlijk nu ook al, maar wordt verplicht en verder uitgewerkt. Tegelijkertijd wordt bepaald dat louter het niet realiseren van een last tot verval van de vergunning leidt. Daarentegen worden de bestaande instrumenten die ertoe moeten bijdragen dat lasten daadwerkelijk worden gerealiseerd afgeschaft, te weten de ‘last onder dwangsom’ (‘je moet het alsnog doen, iedere dag of periode dat je het niet doet betaal je een bepaald bedrag’) en de ‘bestuursdwang’ (de overheid stelt zich in de plaats). Deze instrumenten werden tot op heden immers niet of nauwelijks gebruikt, maar potentieel hadden deze instrumenten wel de mogelijkheid om alsnog af te dwingen dat lasten werden gerealiseerd. Daarom is het te betreuren dat deze instrumenten worden afgeschaft, temeer omdat ze evengoed naast de nieuwe instrumenten hadden kunnen blijven staan.

Conclusie is dat de regelgeving rond stedenbouwkundige lasten veel sterker dan tot op heden wordt uitgewerkt. Wellicht is dat een goede zaak, omdat overheden beter dan nu weten wat kan en wat niet, waardoor ze het instrument gemakkelijker kunnen inzetten. Wat wél in het kader van wetsmatiging en lokale autonomie ongewenst is, is de verplichting om een financiële last te formuleren in een verordening, de noodzaak de opbrengst van de financiële last aan te wenden voor het ruimtelijk beleid én de afschaffing van de instrumenten van last onder dwangsom en bestuursdwang.

Bovendien pleiten we voor een langere overgangstermijn om een verordening op te maken die financiële lasten vastlegt.

* 1. Andere wijzigingen in het Instrumentendecreet

Het instrumentendecreet is -vanzelfsprekend- veel méér dan de wijziging van de planschaderegeling. Denk aan de planbatenregeling (die wordt wat verruimd, vereenvoudigd en de baten gaan naar de initiatief nemende overheid), de andere compenserende vergoedingen, koopplichten en de optimalisatie van bestaande instrumenten ‘herverkaveling uit kracht van wet met opmaak van ruimtelijk uitvoeringsplan’ en het recht van voorkeur landbouw en natuur. Hierop zijn ten opzichte van de eerste versie van het decreet géén wijzigingen doorgevoerd.

De VVSG wees eerder op de complexiteit van deze instrumenten en sprak de verwachting uit dat deze laatste instrumenten niet breed zullen worden ingezet.

1. Decreet woonreservegebieden

Het Decreet woonreservegebieden zet de stolp over woonreservegebieden (zo’n 12.000 ha). De ontwikkeling is enkel mogelijk na de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (door één van de drie overheidsniveaus) of na een gemeentelijk Vrijgavebesluit. Indien tegen 2040 er nog geen gemeentelijk initiatief is geweest, zal de Vlaamse overheid een planinitiatief tot herbestemming nemen voor de woonreservegebieden.

De VVSG nam begin 2020 op het voorstel van decreet het standpunt in blij te zijn met de stolp over de woonreservegebieden. We wezen we er ook op dat een eerste stap is, maar dat het decreet géén initiatieven neemt om de ruimte inname in landbouwgebied tegen te gaan of ondersteuning biedt om de ontwikkeling van slecht gelegen nog niet bebouwde bouwgronden in woongebied tegen te gaan. Een lokale bouwstolp over een deel van de bouwgronden woongebied is bijvoorbeeld niet mogelijk en ook het besluit zonevreemde functiewijzigingen is (nog) niet gewijzigd. Gemeenten kunnen natuurlijk wél instrumenten inzetten om bebouwing te voorkomen, zoals de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan of het gebruik van een herverkaveling met planologische ruil.

Op een aantal punten zijn de voorliggende teksten gewijzigd en is rekening gehouden met de VVSG opmerkingen. Zo vroeg de VVSG ook om ‘restpercelen’ in woonreservegebied niet zomaar vrij te geven zonder principieel akkoord. Dit laatste aspect is ook in de huidige tekst zo overgenomen. Ook is niet langer een uitzonderingsregeling voorzien voor de sociale woonorganisaties. Ook dat was een vraag van de VVSG omdat juist die doelgroep belang heeft te wonen op goed gelegen locaties.

Op andere punten is het VVSG-standpunt echter niet gevolgd:

Het initiatiefrecht van de projectontwikkelaar. De projectontwikkelaar kan aan het college vragen het Vrijgavebesluit te agenderen op de gemeenteraad via de projectvergadering. Het college moet op die vraag ingaan, maar moet vervolgens niet agenderen als zij niet voornemens is dit op de gemeenteraad te brengen. Vanzelfsprekend heeft iedereen de mogelijkheid vragen te stellen aan het college, maar het is niet nodig dit recht te formaliseren via de verplichte organisatie van een projectvergadering.

Bovendien vroegen we ons af of het instrument van een Vrijgavebesluit wel een meerwaarde biedt. Juist het beslissen over het ontwikkelen van de woonreservegebieden vraagt een goede afweging, hetgeen gewaarborgd is via een RUP-procedure. Tijdens de parlementaire bespreking werd overigens ook opgemerkt dat de procedure van het Vrijgavebesluit een mini-RUP-procedure. Des te meer kan dan de vraag worden gesteld wat de meerwaarde is van een nieuw instrument. Had een stolp tenzij een RUP een gebied vrijgeeft evengoed niet volstaan?

Daarnaast pleitte de VVSG om enkel woonreservegebieden vrij te kunnen geven op basis van een *actuele* ruimtelijke visie, en dus niet op basis van een -veelal verouderd- structuurplan. Decretaal is straks bepaald dat gemeenten voor hun beslissing over het Vrijgavebesluit baseren op het ruimtelijk structuurplan of beleidsplan. Helaas beschikken 299 van de 300 gemeenten nog over een structuurplan. Hoe graag we anders zouden willen, is een feit dat die zijn opgemaakt in een tijd dat het woord ‘bouwshift’ nog niet bestond. Door een beslissing puur te baseren op het structuurplan kunnen dan ook woonreservegebieden vrij worden gegeven die eigenlijk beter niet worden ontwikkeld. De VVSG vroeg eerder dan ook een beslissing tot Vrijgave enkel te beslissen op basis van een Beleidsplan. Die suggestie is dus niet overgenomen. Wellicht is hierdoor in de periode totdat de gemeente over een beleidsplan beschikt een ‘run’ op de ontwikkeling van woonreservegebieden te verwachten. Gemakkelijker zal het ontwikkelen er immers niet op worden.

Daarnaast is het vanzelfsprekend wenselijk dat gemeenten naast hun visie ook andere elementen, zoals de bouwmogelijkheden elders in de gemeente, kunnen meewegen in de afweging om een woonreservegebied vrij te geven. Onduidelijk is of dit mogelijk is.

1. Het gaat om de volgende objectieve factoren: 1° de oppervlakte; 2° de ligging. De ligging van het perceel, wordt in het bijzonder beïnvloed door: 1° de ligging aan een voldoende uitgeruste weg 2° de ligging vanaf de eerste 50 meter in woongebied 3° de bestemming als woonreservegebied; 3° het bestemmingsgebied; 4° het al dan niet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg en de afstand tot die uitgeruste weg; 5° de aanwezige constructies en opstanden; 6° de cultuurwaarde; 7° het bestaan van pacht of van erfdienstbaarheden; 8° de verwervingswaarde; 9° het tijdstip van verwerving en de bestemming op het moment van de verwerving; 10° de watertoets, het ontwikkelingsperspectief als het een signaalgebied betreft, de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied; 11° de aard en de impact van de gebruiksbeperking; 12° de technische bebouwbaarheid; 13° het stedenbouwkundig in aanmerking komen voor bebouwing. [↑](#footnote-ref-2)