

Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces

EINDRAPPORT JULI 2015

Voorland – ProFlow – LDR i.s.m.

KU Leuven-Onderzoeksgroep PLEN en Intoe

In opdracht van de Vlaamse Overheid – Ruimte Vlaanderen

Claeys M., De Coutere S., De Roo K., Leinfelder H., Van de Genachte G.

Inhoudsopgave

Deel 0.	Inleiding	7
1	Probleemstelling en doel	7
1.1	Situering en probleemstelling	7
1.2	Doel van de studie	9
2	Methodiek – Plan van aanpak	10
2.1	FASE 1 eerste inzicht in ruimtelijke planningssystemen in de regio's	10
2.1.1	Doelstelling	10
2.1.2	Aanpak	10
2.2	FASE 2 omschrijving van de afstemming tussen beleidsinstrumenten in de regio's	12
2.2.1	Doelstelling	12
2.2.2	Aanpak	12
2.3	FASE 3 concepten voor de afstemming tussen beleidsinstrumenten	13
2.3.1	Doelstelling	13
2.3.2	Aanpak	13
2.4	FASE 4 aanbevelingen voor toepassing van de concepten in de Vlaamse beleidscontext	13
2.4.1	Doelstelling	13
2.4.2	Aanpak	13
2.5	Schema plan van aanpak	13
Deel 1	De planningssystemen in de regio's	15
1	Nederland	15
1.1	Het planningssysteem	15
1.1.1	Planningsniveaus	17
1.1.2	Planinstrumenten	17
1.2	Planningspraktijk	18
1.2.1	'Goede ruimtelijke ordening'	18
1.2.2	Borging	19
1.2.3	Haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het plan	20
1.2.4	Andere relevante instrumenten binnen ruimtelijke planning	21
1.2.5	Bestuurscultuur	23
1.3	Integratie van sectorale thema's in het planningssysteem	25
1.4	Evoluties, problematieken, trends	27
1.5	Kernpunten	29

2	Brussel	30
2.1	Het planningsstelsel	30
2.1.1	Planningsniveaus	30
2.1.2	Planinstrumenten	32
2.2	Planningspraktijk	34
2.2.1	Richtschemas	34
2.2.2	Wijkcontracten	36
2.2.3	Bestuurscultuur	36
2.3	Integratie van sectorale thema's in het planningsstelsel	37
2.4	Evoluties, problematieken, trends	38
2.5	Kernpunten	40
3	Frankrijk	41
3.1	Het planningsstelsel	41
3.1.1	Planningsniveaus	41
3.1.2	Planinstrumenten	43
3.2	Planningspraktijk	48
3.3	Evoluties, problematieken, trends	49
3.3.1	Vereenvoudiging	50
3.3.2	'Opschalen' van het plangebied	50
3.3.3	Versterken van de regionale planning	52
3.3.4	Meer onderhandelen minder juridisch vasttimmeren	52
3.4	Integratie van sectorale thema's in het planningsstelsel	54
3.4.1	POA van het 'PLUIHD'	54
3.4.2	PIG	54
3.4.3	M.e.r. geïntegreerd in SCoT, ook PLU	54
3.4.4	Pays	55
3.5	Kernpunten	55
4	Duitsland.....	56
4.1	Het planningsstelsel	56
4.1.1	Planningsniveaus	56
4.1.2	Planinstrumenten	58
4.2	Planningspraktijk	60
4.3	Integratie van sectorale thema's in het planningsstelsel	62
4.3.1	Fachplanung of sectorale planning	62

4.3.2	Inhoud van het B-plan	64
4.3.3	Contract vult het B-plan aan	64
4.4	Kernpunten	65
5	Finland.....	66
5.1	Het planningsysteem	66
5.1.1	Planningsniveaus	66
5.1.2	Planinstrumenten	68
5.2	Planningspraktijk	71
5.2.1	Decentralisatie	72
5.2.2	Rechten van landeigenaars	72
5.2.3	Complementaire en informele instrumenten	73
5.2.4	Overeenkomsten	75
5.2.5	Bestuurscultuur	77
5.2.6	Realisatiegerichtheid van plannen	78
5.2.7	Evaluatie planningspraktijk	78
5.2.8	Gebrek aan strategische karakter van planning	79
5.3	Integratie van sectorale thema's in het planningsysteem	80
5.3.1	Plan-milieueffectrapportage	80
5.3.2	Transportplanning en ruimtelijke planning	81
5.4	Kernpunten	83
Deel 2	Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces	84
1	Leerpunten uit de andere regio's.....	84
1.1	Inhoud bestemmingsplan	84
1.1.1	Wat is 'ruimtelijk relevant'?	85
1.1.2	Relatie met andere wetgeving en ruimtelijke instrumenten	86
1.1.3	Detailgraad	86
1.1.4	Leerpunten	87
1.2	Verbintenissen	87
1.2.1	Verbintenissen vullen het bestemmingsplan aan	87
1.2.2	Verbintenissen voorafgaand aan of na het planningsproces	88
1.2.3	Verbintenissen tussen beleidsniveaus	89
1.2.4	Juridische implicaties van verbintenissen	91
1.2.5	Leerpunten	91

1.3	Sectorplanning	91
1.3.1	Sectorale besluitvorming buiten planning	91
1.3.2	Optimale situatie: integratie op strategisch niveau	92
1.3.3	Sectorale besluitvorming binnen planning	93
1.3.4	Leerpunten	93
1.4	Meer integrale planning	93
1.4.1	Leerpunten	95
2	Vlaamse planning is anders	96
2.1	Het gewestplan	96
2.2	Geen sterke strategische planning (meer)	98
2.3	Bestemmingsplanning op drie planningsniveaus	99
2.4	Conclusie	102
3	Concepten	103
3.1	Het ‘dik RUP’ – concept 1	104
3.2	Het ‘aangevuld RUP’ – concept 2	106
3.3	Het ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ – concept 3	108
4	Bieden de concepten een antwoord op de probleemstelling?	111
4.1	Het ‘dik RUP’	111
4.2	Het ‘aangevuld RUP’	112
4.3	Het ‘slank RUP met omgevingsbesluit’	113
Deel 3	Aanbevelingen voor Vlaanderen	115
1	Relatie tot recente of lopende beleids- en regelgevende initiatieven.....	115
1.1	Ontwerp van decreet betreffende integratie van plan-m.e.r. en RUP	115
1.2	Decreet complexe projecten	117
1.3	Instrumenten van Landinrichtingsdecreet	118
2	Mogelijke ontwikkelingspaden voor de toepassing van concept 3	119
2.1	Ontwikkelingspad 1 ‘afslanken door invoeren van verbintenissen’	119
2.2	Ontwikkelingspad 2 ‘Aangevuld RUP met overkoepelend kader’	120
2.3	Conclusie ontwikkelingspaden	121
3	Aandachtspunten en onderzoeksvragen	122
3.1	Nieuwe terminologie voor ‘Slank RUP’	122
3.2	Procedures van het ‘slank RUP’ en het omgevingsbesluit	122

3.3	Geïntegreerde planning	123
3.4	'Tiering' en planbijsturing	123
3.5	Algemeen inzetbaar	124
4	Conclusie – managementsamenvatting	126
	Bronnen	131
1	Algemeen	131
2	Nederland	131
3	Brussel	132
4	Frankrijk	132
5	Duitsland	133
6	Finland	133
	Bijlagen	135
	Bijlage 1 – samenstelling werk- en overleggroepen	135
	Bijlage 2 – syntheseverslag van de interviews	135
	Bijlage 3 – syntheseverslag van de internationale workshop	135

Deel 0. Inleiding

1 Probleemstelling en doel

1.1 Situering en probleemstelling

De laatste jaren evolueerden in Vlaanderen de ruimtelijke planningsprocessen zodanig dat ze niet enkel handelen over een bestemmingswijziging (verankerd in een ruimtelijk uitvoeringsplan - RUP), maar ook een totaalpakket aan ruimtelijke en sectorale¹ maatregelen opnemen. De wisselwerking tussen de verschillende sectorale thema's in en met het ruimtelijk planningsproces wordt zo duidelijk mogelijk verankerd in het RUP-dossier². Toch blijken de pogingen om dit samenspel te organiseren de laatste tijd niet afdoende. Ze bieden in ieder geval geen garantie tegen een schorsing of vernietiging door de Raad van State. Rechtspraak stelt dat de ontwikkelde omkadering en afstemming met flankerende en ondersteunende instrumenten (zoals de planmilieueffectrapportage, de passende beoordeling, de watertoets,...) in bepaalde gevallen onvoldoende zichtbaar is en niet in beschouwing wordt genomen door de Raad van State.

De probleemstelling voor dit onderzoek wordt door de opdrachtgever, de Vlaamse overheid – Ruimte Vlaanderen, geformuleerd aan de hand van drie vaststellingen.

Vaststelling 1 - Onvoldoende transparantie en onduidelijk statuut van overkoepelende keuzes bij een ruimtelijk planningsproces

Sedert een aantal jaren wordt tijdens complexe ruimtelijke planningsprocessen niet alleen gewerkt met de ruimtelijke instrumenten zoals die opgenomen zijn in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), maar eveneens met wat actieprogramma, flankerend beleid of milderende maatregelen wordt genoemd. Verder wordt in deze studie voor dit soort maatregelen de term actieprogramma gebruikt. Samen vormen het actieprogramma en het RUP het 'overkoepelend maatregelenpakket'.

Deze actieprogramma's zijn al dan niet heel ruim en kunnen allerlei maatregelen bevatten die tijdens het planningsproces door de actoren als noodzakelijk of heel belangrijk worden geacht maar die niet in het RUP kunnen worden verankerd om diverse redenen (bv. niet ruimtelijk, gaat over projectniveau,..) en die naast het RUP worden vastgesteld. Het kan bijvoorbeeld gaan om:

- sociale maatregelen en/of milderende maatregelen die verder onderzoek vergen;
- zaken die niet in het RUP kunnen worden opgenomen maar die op projectniveau kunnen doorwerken;
- faseringen inzake de aanleg van natuurgebieden, faseringen in onteigeningen die belangrijk zijn voor de realisatie van de bestemming;
- onderhandelingen met andere niveaus (bv. Gemeenten of Provincies) die moeten worden opgestart of met andere entiteiten (bv. het federale niveau of een ander gewest/buurland);
- ...

¹ In dit rapport wordt vaak de term 'sectoraal' gebruikt: sectoraal beleid, sectorale maatregelen, sectorale thema's, ... Deze term wordt gebruikt voor maatregelen, beleid, thema's uit een ander beleidsdomein of werkveld dan de ruimtelijke ordening (sociale maatregelen, klimaatbeleid, beleidsdomein mobiliteit en openbare werken, ...).

² Bestaande uit een grafisch plan, de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften en een toelichtingsnota (met weergave van feitelijke en juridische toestand, de relatie met de structuurplannen waarvan het een uitvoering is, indien nodig een plan-m.e.r., passende beoordeling, ruimtelijk veiligheidsrapport of andere effectrapporten, register planschade-planbaten, indien van toepassing grondruilplan of inrichtingsnota cf. Landinrichtingsdecreet)

Deze actieprogramma's worden op gewestelijk niveau beslist door de Vlaamse regering, meestal gekoppeld aan of geïntegreerd met een beslissing over het principiële programma voor het RUP. Het overkoepelend maatregelenpakket (met inbegrip van een principiële programma voor een RUP) wordt beslist door de Vlaamse regering, maar heeft geen duidelijk statuut. Ruimtelijke én niet-ruimtelijke keuzes die reeds zijn gemaakt aan de hand van deze beslissing moeten telkens weer worden gemotiveerd bij de inzet van de instrumenten ter uitvoering van dit actieprogramma.

Uitgangspunt voor dit onderzoek is dus dat we dergelijk overkoepelend maatregelenpakket zichtbaarder willen maken en desgevallend ook een duidelijker statuut of een juridische verankering geven. Achterliggende doelstelling is dat de diverse onderdelen van dit maatregelenpakket of actieprogramma (waarvan een ruimtelijk uitvoeringsplan er één is) tot hun eigenheid en hun juiste proportie kunnen worden teruggebracht, en dat bovendien ook inspraak van de burger meer kan worden gefocust op het juiste niveau of instrument (hetzij een overkoepelend actieprogramma hetzij een ruimtelijk uitvoeringsplan of een ander instrument).

Vaststelling 2 - Belang van geschreven regel en rechtszekerheidsbeginsel

De perceptie is dat het RUP onevenredig veel aandacht krijgt, terwijl het slechts één instrument is in het complex samenspel van diverse instrumenten en ingrepen, die in het publiek debat en bij procedures vaak onderbelicht of zelfs buiten beschouwing worden gelaten, zelfs al werden deze samen met het RUP beslist. Dat RUP's meer en meer worden aangegrepen om diverse aspecten (ook van niet-ruimtelijke aard) op te lossen, is het gevolg van twee maatschappelijke factoren.

Het huidig juridisch systeem is er één waar de geschreven regel centraal staat (bv. in tegenstelling tot systemen waar de rechterlijke beslissingen over casussen de basis van het recht uitmaken). Door de verordenende kracht van stedenbouwkundige voorschriften krijgt een RUP bijgevolg een zeer prominente rol. Het feit dat een RUP rechtstreeks kan ingrijpen in het individueel eigendomsrecht (tevens een fundamentele figuur in ons rechtssysteem) en de financiële waarde ervan, maakt dat voorschriften over wat al dan niet kan met onroerende goederen als bijzonder relevant worden geacht door rechtsonderhorigen.

Vanuit een specifieke interpretatie en toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel hebben hoven en rechtbanken, in het bijzonder de Raad van State, in de laatste jaren de lat steeds hoger gelegd voor wat betreft de detailgraad en de reikwijdte van stedenbouwkundige voorschriften. Opties open laten lukt steeds moeilijker, met statische plannen als gevolg terwijl de vraag naar flexibiliteit zeer groot is. Daarnaast is de druk groot om niet-ruimtelijke maatregelen toch te verankeren in een RUP, als het ware 'bij gebreke aan andere juridisch verbindende instrumenten'.

In die context verwordt het RUP tot een 'alleenzaligmakend' instrument terwijl het (1) niet meer maar ook niet minder is dan een klikmoment in een proces met vervolgstappen (vergunningenbeleid) en (2) samengaat met ingrepen waarvan vele niet kunnen worden opgenomen in of gekoppeld worden aan het RUP omdat ze niet ruimtelijk zijn, maar die nochtans wel deel uitmaken van het evenwicht van een overkoepelend maatregelenpakket.

De overbelichting van het RUP uit zich ook in juridische betwistingen over ruimtelijke uitvoeringsplannen. Bij ontevredenheid over (bepaalde aspecten van) een maatregelenpakket heeft men enkel het RUP in het vizier, omdat de andere instrumenten die gelijktijdig beslist worden, niet samen met het RUP bekeken worden of omdat er geen andere mogelijkheid is om flankerende beleidsbeslissingen aan te vechten.

Vaststelling 3 – Miskennen van tiering-principe

Dat het RUP een schakel vormt in een (getrapt) systeem van beslissingen die op strategisch en plan-niveau genomen worden en opgevolgd worden door beslissingen op een groter detailniveau (bv. uitvoering via

stedenbouwkundige vergunningen, verkavelingsvergunningen,...) wordt meestal miskend. Ook niet-ruimtelijke maatregelen moeten duidelijk gepositioneerd worden in dit systeem. Een sociaal begeleidingsplan bijvoorbeeld wordt verder uitgewerkt en evolueert op een andere manier. Bepaalde milderende maatregelen uit een plan-MER die niet in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen, worden verder geconcretiseerd in een stedenbouwkundige vergunning, ...

Andere acties of maatregelen opgenomen in een actieprogramma worden op die manier verder geconcretiseerd en uitgevoerd, flankerend aan het bestemmingsplan, dat ook (maar) een onderdeel vormt van dit getrappt systeem.

1.2 Doel van de studie

De aanleiding voor deze studie is de vaststelling dat er een probleem is met het statuut van de ruimtelijke uitvoeringsplannen omdat ze ofwel niet alles kunnen bevatten wat uit een planningsproces komt, ofwel niet voldoende rechtszeker een aantal maatregelen vastleggen. Deze studie wil een eerste aanzet naar antwoord op deze problematiek meegeven. Hét antwoord zal in deze studie niet terug te vinden zijn, wel wil deze studie een aantal denkrichtingen, concepten en aanbevelingen meegeven.

We onderzoeken in deze studie mogelijke concepten voor de integratie en afstemming van deze ruimtelijke uitvoeringsplannen met andere instrumenten. We beschouwen de ruimtelijke uitvoeringsplannen als een onderdeel van een groep van instrumenten die samen gebruikt worden, met het oog op de realisatie van ruimtelijke verandering, en als dusdanig ook als een geheel worden aanzien.

Het **doel van de studie is om inzicht te krijgen in mogelijke concepten voor** een transparante, standvastige en rechtszekere afstemming tussen verschillende instrumenten ter uitvoering van een ruimtelijk planningsproces en in het bijzonder in relatie tot het ruimtelijk uitvoeringsplan. We ontwikkelen deze concepten door de actuele planningspraktijken in vijf landen of regio's te onderzoeken. Aan de hand van deskresearch, interviews en brainstorm- en workshopmomenten met experts uit de vijf regio's krijgen we een zicht op de wisselwerking tussen ruimtelijke en sectorale thema's in ruimtelijke planningsprocessen. Vanuit deze inzichten ontwikkelen we drie mogelijke concepten voor **het rechtszeker afstemmen van ruimtelijke en sectorale thema's in ruimtelijke planningsprocessen in Vlaanderen.**

De resultaten van deze concept-analyse moeten bijdragen tot een gerichte interpretatie en aanpak van de huidige knelpunten ten aanzien van het ruimtelijk uitvoeringsplan. De volgende regio's worden in deze studie bestudeerd:

- Nederland;
- Brussels Hoofdstedelijk gewest;
- Frankrijk;
- Duitsland – Brandenburg/Berlin;
- Finland;

2 Methodiek – Plan van aanpak

We bespreken hieronder kort de methodiek van het onderzoek. Inzicht in de onderzoeks aanpak en de manier waarop gegevens worden verzameld, maakt het immers mogelijk om de betrouwbaarheid en geldigheid van het onderzoek te beoordelen. Voorliggende studie maakt gebruik van een combinatie van verschillende kwalitatieve onderzoeksmethodes. Zowel deskresearch, vergelijkend onderzoek, interviews, conceptanalyse, brainstormen als workshops worden ingezet om tot concepten en aanbevelingen te komen. Een studie als deze is een iteratief proces. Dit betekent dat – vertrekkend vanuit de onderzoeksvragen – een strategie voor kennisverzameling wordt opgezet en dat er gradueel, via vernoemde onderzoeksmethodes, verder wordt bevraagd in functie van voortschrijdende inzichten.

De kennisverzameling volgens voortschrijdend inzicht heeft zich in de onderzoeks aanpak vertaald in fases. Elke fase heeft een specifieke doelstelling en aanpak die hieronder worden aangegeven. Per fase wordt ook de timing en het beoogde onderzoeksresultaat meegegeven. Een grafische samenvatting van deze timing en het plan van aanpak is terug te vinden in het schema onder punt 2.5.

De dagelijkse werking van dit onderzoek wordt opgevolgd door een **werkgroep**. De werkgroepen worden als echte werk- en overlegmomenten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer beschouwd. Naar gelang de noden kunnen de werkgroepen worden uitgebreid met bepaalde 'experts'.

Daarnaast is er ook een **begeleidingsgroep**. Deze groep moet in het onderzoek niet sturen of beslissingen nemen, maar moet wel een groep van experts zijn die de opdracht inhoudelijk verrijken en mee begeleiden. De begeleidingsgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van Ruimte Vlaanderen, LNE, MOW, VLM, Landbouw & Visserij, Agentschap Onroerend Erfgoed, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest.

De samenstellingen van de werk- en begeleidingsgroep is opgenomen in 'bijlage 1 – samenstelling werk- en overleggroepen'.

2.1 FASE 1 eerste inzicht in ruimtelijke planningssystemen in de regio's

2.1.1 Doelstelling

Deze fase beoogt een beknopte omschrijving van het ruimtelijk planningssysteem in elk van de regio's. In deze fase wordt met andere woorden een eerste aanzet gegeven van de omschrijving van de juridisch-administratieve organisatie van het ruimtelijk planningssysteem in elke regio. Het planningssysteem wordt op basis van bestaande literatuur geduid. Op de planningssystemen wordt niet in de diepte ingegaan. Zij worden slechts geschets om over voldoende basiskennis te beschikken in functie van het onderzoek in fase 2 naar de relatie met sectorale beleidsinstrumenten.

Daarnaast gebeurt in deze fase ook de detectie van ambtenaren-experten en academici-experten die in fase 2 in elk van de regio's worden bevraagd. Aan deze experts wordt ook een eerste schriftelijke bevraging voorgelegd die ons in staat stelt om de interviews voor te bereiden. Daaruit kan een verdere focus en diepgang voor de interviews worden gelegd.

2.1.2 Aanpak

De omschrijving van de planningssystemen gebeurt door deskresearch en analyse van beschikbare informatie (voor een overzicht van de geraadpleegde literatuur zie bronnen, achteraan in dit rapport).

De detectie van ambtenaren-experten en academici-experten gebeurt via contactpersonen. Per regio is een contactpersoon ingeschakeld om voor het onderzoeksteam de relevante ambtenaren-experten en academici-experten te detecteren, contacteren en regisseren met het oog op de bevraging in fase 2. Een eerste schriftelijke bevraging ter voorbereiding van de interviews gebeurt aan de hand van informatiefiches die door de contactpersonen worden ingevuld (zie bijlage 1). Deze fiches geven ons een eerste inzicht in de relatie tussen ruimtelijke en sectorale thema's en instrumenten in elke regio en stellen ons zo in staat om de experts gericht te bevragen.

contactpersoon	experts
Nederland – Wouter van der Heijde	<ul style="list-style-type: none"> - Erwin Bos – planoloog bij SAB spatial development consultants - Robbert Leenstra – senior planoloog bij de Gemeente Amsterdam - Maarten Engelberts – senior beleidsmedewerker Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Brussel – Joris Scheers	<ul style="list-style-type: none"> - Ann de Canière – projectleider bij ATO/ADT, Brussels Gewest - Maarten Lenaerts – beleidsmedewerker stedelijke ontwikkeling, Brussels Gewest - Jens Aerts – ruimtelijk planner/vennoot, BUUR - Bruno Clerbaux – ruimtelijk planner/zaakvoerder, ACPgroup
Frankrijk – Thierry Vilmin	<ul style="list-style-type: none"> - Brigitte Bariol – directeur Fédération Nationale des Agences d’Urbanisme - Jean-Philippe Strebler – directeur Fédération des SCoT - Pierre Miquel – senior beleidsmedewerker Ministère du logement, de l’égalité des territoires et de la ruralité
Duitsland – Michael Stein	<ul style="list-style-type: none"> - Dogan Yurdakul – Stadtplaner bij Gesellschaft für Planung - Bernhard Weyrauch - Heike Gülink
Finland – Mervi Ilmonen	<ul style="list-style-type: none"> - Matti Laitio en Olli Majjala – Senior Counsellor at Ministry of Environment - Raine Mäntysalo – professor at YTK Land Use Planning and Urban Studies, Department of Real Estate, Planning and Geoinformatics, Aalto University - Vesa Kanninen en Ilona Akkila – researchers Aalto University

Tabel 1: overzicht contactpersonen en experts per regio

Deze fase eindigt na 8 weken met de oplevering van het eerste tussentijdse rapport waarin doel en probleemstelling van het onderzoek; methodiek en timing; resultaten van beknopte omschrijving van de planningssystemen zijn opgenomen.

2.2 FASE 2 omschrijving van de afstemming tussen beleidsinstrumenten in de regio's

2.2.1 Doelstelling

Door middel van intensieve interviews met ervaringsdeskundigen in elk van de regio's wordt inzicht verworven in de afstemming tussen ruimtelijke en sectorale beleidsinstrumenten in functie van de realisatie van een ruimtelijk planningsproces.

2.2.2 Aanpak

De bevraging van de ambtenaren- en academici-experten in elke regio gebeurt ter plekke. Per regio worden de experts tijdens een plaatsbezoek van bij voorkeur één dag geïnterviewd.

regio	Datum en locatie
Nederland	02/02 te Amsterdam en Den Haag
Brussel	09/02 te Brussel en Leuven 10/02 te Brussel 12/02 te Brussel
Frankrijk	27/02 te Parijs
Duitsland	03/03 te Berlijn
Finland	12/03 en 13/03 te Helsinki

Tabel 2: overzicht interviews per regio

De ambtenaren-experten worden via diepte-interviews bevraged. Als referentie- of aanknopingspunt voor het beantwoorden van de vragen wordt verwezen naar een relevant ruimtelijk vraagstuk waarbij zij betrokken waren. Een concreet voorbeeld of referentiepunt maakt het immers eenvoudiger en bevattelijker om de aanpak in de regio te begrijpen. In de bevraging wordt wel telkens gepolst naar de representativiteit van het betrokken project voor het antwoord in relatie tot andere projecten in de regio.

Van de academici-experten wordt veel meer een kritische reflectie op de bestaande afstemming tussen ruimtelijke en sectorale beleidsinstrumenten verwacht.

Op het einde van de bevraging wordt gevraagd naar de coördinaten van juridische experts die eventueel nadien telefonisch kunnen worden gecontacteerd om bijkomende informatie over wetgeving en rechtspraak in te winnen.

Er wordt geen letterlijke transcriptie gemaakt van het interview, wel wordt een syntheseverslag en analyse van de afstemming tussen ruimtelijke en niet-ruimtelijke beleidsinstrumenten gemaakt.

Deze fase duurt 10 weken en eindigt met de oplevering van het tussentijds rapport 2, waarin de resultaten van fase 1 en fase 2 en een syntheseverslag van de gesprekken met de experts zijn opgenomen.

2.3 FASE 3 concepten voor de afstemming tussen beleidsinstrumenten

2.3.1 Doelstelling

De inzichten, verworven in de bevraging van de experts in de verschillende regio's, worden gesynthetiseerd in een aantal thematische insteken. Vanuit deze thematische insteken worden drie concepten ontwikkeld voor de administratief-juridische afstemming van ruimtelijke en sectorale beleidsinstrumenten. Ook de plus- en minpunten van deze concepten worden geduid. De randvoorwaarden en voor- en nadelen worden door een vergelijking van de ervaringen in de verschillende regio's geïnventariseerd en geduid.

2.3.2 Aanpak

De inzichten en thematische insteken worden bediscussieerd in een internationale workshop met de experts uit de regio's en met ambtenaren, academici en praktijkdeskundigen uit Vlaanderen. Op de Engelstalige workshop wordt een dagdeel ingevuld door ervaringen van bevroagde ambtenaren-experts en academici-experts uit de verschillende regio's. Per regio worden twee relevante deelnemers uitgenodigd. Tijdens het andere dagdeel wordt in workshopformule door de deelnemers dieper ingegaan op de voor het onderzoek relevante thematische insteken. Op deze manier vindt ook wederzijdse kennisuitwisseling plaats tussen buitenlandse experts en Vlaamse deskundigen. De kennisvergaring blijft niet beperkt tot het onderzoeksteam.

Vanuit de thema's worden daarna drie concepten ontwikkeld die de thematische insteken en verworven kennis synthetiseren. De synthese van de drie relevante concepten gebeurt schriftelijk en grafisch. De concepten worden woordelijk beschreven en door middel van een schema grafisch verbeeld.

Deze fase neemt 5 weken in beslag en eindigt met de oplevering van het verslag van de internationale workshop.

2.4 FASE 4 aanbevelingen voor toepassing van de concepten in de Vlaamse beleidscontext

2.4.1 Doelstelling

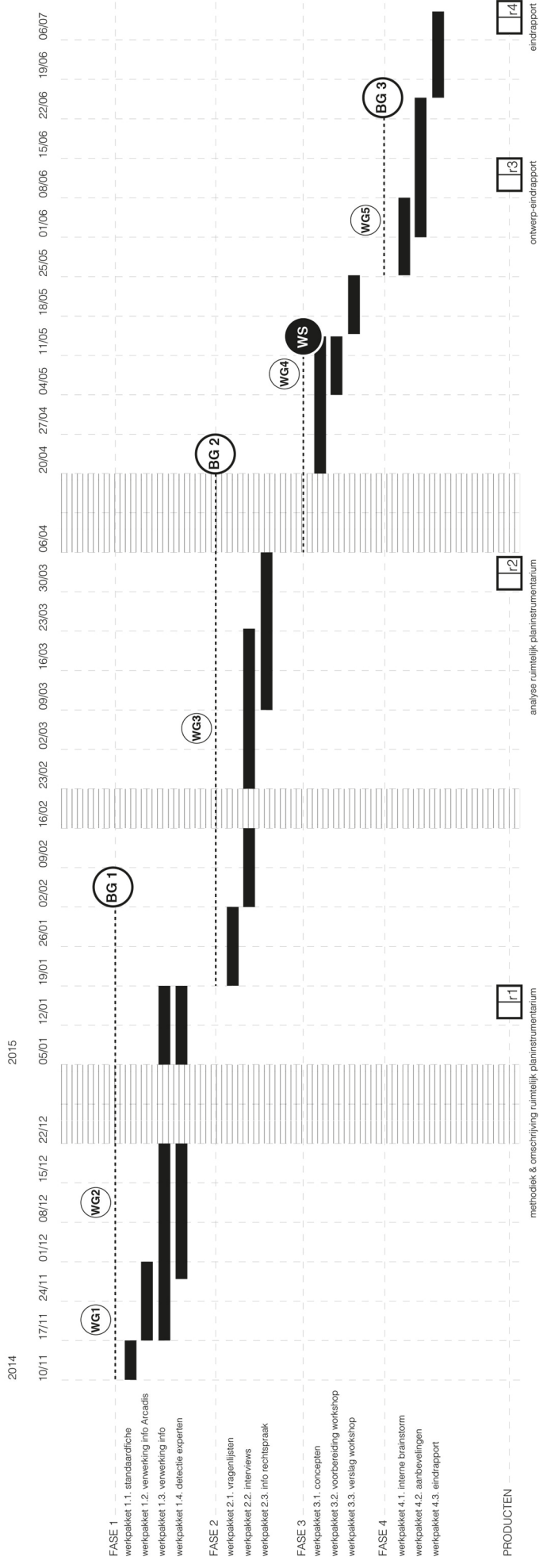
Formuleren van de juridische en administratieve randvoorwaarden voor de toepassing van de concepten in een Vlaamse ruimtelijke planningscontext .

2.4.2 Aanpak

Voor het formuleren van de aanbevelingen worden twee interne brainstorms gehouden. Op de eerste brainstorm buigt het volledige onderzoeksteam zich (zie bijlage samenstelling werk- en overleggroepen) zich over de resultaten van de bevragingen en studiedag. Op de tweede interne brainstorm is ook het team van de opdrachtgever aanwezig en wordt een eerste aanzet geformuleerd van aanbevelingen en noodzakelijke aanpassingen in/bijstellingen aan Vlaamse beleids- en regelgevende context.

Deze fase duurt 7 weken. Na 4 weken wordt een derde tussentijds rapport, het ontwerp-eindrapport met resultaten van drie fasen aangeleverd. Het eindrapport voor dit onderzoek wordt opgeleverd in week 7 van deze fase en rondt dit onderzoek af.

2.5 Schema plan van aanpak



-  Werkgroep
-  Begeleidingsgroep
-  Workshop met internationale experts

Deel 1 De planningssystemen in de regio's

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van zowel fase 1 als fase 2 van het onderzoek. In de eerste fase is via deskresearch onderzoek gedaan naar de planningssystemen in de verschillende regio's. Er is een eerste algemeen beeld geschetst van het planningssysteem in de regio's. De planningsniveaus en –instrumenten worden beschreven en dit is samengevat in een schema. In de tweede fase van het onderzoek werden in elke regio interviews afgenomen van experts in het planningsinstrumentarium. De informatie uit deze interviews heeft geleid tot het bijstellen en aanvullen van het gevoerde deskresearch.

Dit deel is opgebouwd per regio. Voor elke regio wordt het planningssysteem geschetst, wordt aangegeven hoe de integratie van sectorale thema's en instrumenten in het planningssysteem gebeurt en wat de evoluties, problematieken en trends zijn.

1 Nederland

1.1 Het planningssysteem

Het wetgevend kader voor de ruimtelijke ordening in Nederland wordt vandaag voornamelijk gevormd door drie wetten. De ruimtelijke planning wordt geregeld door de **Wet ruimtelijke ordening (Wro - 2008)**. Deze wet vormt het hart van het ruimtelijk bestuursrecht. De nieuwe Wro zorgde voor een verdere decentralisatie door de autonomie van de verschillende bestuursniveaus te versterken (bijvoorbeeld door de structuurvisie enkel bindend te maken voor het eigen bestuursniveau en de goedkeuring van bestemmingsplannen door de Gedeputeerde Staten te schrappen). Een belangrijk principe van de ruimtelijke ordening is: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.

Het luik vergunningen en handhaving wordt geregeld in de **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo - 2010)**. Met deze wet is de aanvraag van een groot aantal vergunningen geïntegreerd in één allesomvattende omgevingsvergunning. Al naargelang de aanvraag wordt het besluit over slopen, kappen, bouwen, ... geïntegreerd genomen. Wanneer de aanvraag afwijkt van het bestemmingsplan en de gemeente toch medewerking wil verlenen, dan wordt ook het planologisch afwijkingsbesluit in de omgevingsvergunning geïntegreerd.

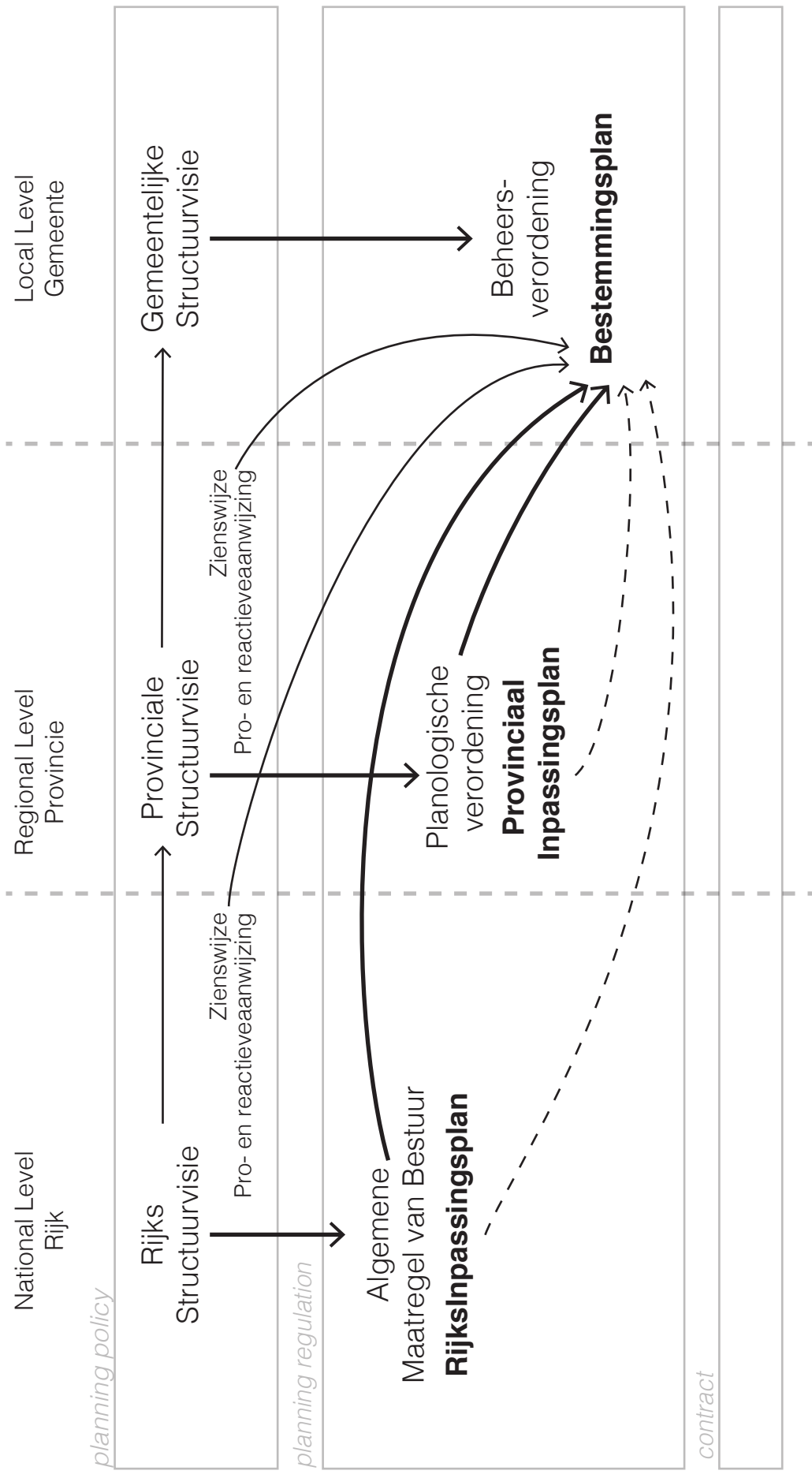
De **Crisis- en herstelwet (Chw - 2010)** werd ingevoerd om de economische groei te stimuleren door middel van snellere (beroeps)procedures. De Chw bestaat uit een tijdelijk deel (dat recent voor onbepaalde tijd is verlengd) en uit een aantal permanente wetswijzigingen.

Momenteel wordt in het kader van het programma Eenvoudig Beter gewerkt aan een overkoepelende **Omgevingswet** die naar verwachting (delen van) de Wro, de Wabo en de Chw overbodig maakt. Het plan is om deze in 2017 in werking te laten treden³. De ontwikkelingen i.v.m. de omgevingswet worden besproken onder 1.4.

Figuur 1 (volgende bladzijde): schematische en vereenvoudigde weergave van het planningssysteem in Nederland

³ Planbureau voor de leefomgeving (2012), p. 14-15

NETHERLANDS



1.1.1 Planningsniveaus

Er zijn in Nederland drie planningsniveaus, die over gelijkaardige instrumenten beschikken:

- Het Rijk: structuurvisie, inpassingsplan en algemene maatregelen van bestuur, zienswijze, proactieve en reactieve aanwijzing
- De Provincies: structuurvisie, inpassingsplan en provinciale planologische verordening, zienswijze, proactieve en reactieve aanwijzing
- De gemeenten: structuurvisie, bestemmingsplan en beheersverordening

1.1.2 Planinstrumenten

De **structuurvisie** bevat de hoofdlijnen van het te voeren ruimtelijk beleid en een beschrijving van hoe de overheid deze voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling wil realiseren. Het is een document dat voor alle overheden (Rijk, Provincie, gemeente) verplicht is. Elk planningsniveau kan autonoom een structuurvisie opmaken. Een structuurvisie werkt op juridisch vlak niet door richting andere overheden, maar is enkel voor de vaststellende overheid een bindend document (zelfbinding).⁴ De structuurvisie van een hogere overheid heeft geen juridisch bindende doorwerking naar lagere overheden en structuurvisies van lagere overheden moeten niet worden goedgekeurd door hogere overheden. Er is dus geen wettelijke verplichting om de structuurvisies tussen beleidsniveaus op elkaar af te stemmen.⁵

Het **bestemmingsplan** moet de bestemming van de grond binnen het plangebied aangeven en de regels die er gelden. Minimaal moeten er regels worden opgesteld voor het gebruik van de grond en voor de bouwwerken die zich erop bevinden. Een bestemmingsplan is 10 jaar geldig.⁶ Indien het na deze periode nog in overeenstemming wordt geacht, kan de geldigheid nog eens met 10 jaar worden verlengd. Bestemmingsplannen worden opgemaakt door de gemeente voor (een deel van) haar grondgebied. Elke gemeente is verplicht om (ten laatste tegen 2018) digitale bestemmingsplannen vast te stellen voor het volledige grondgebied van de gemeente.

Een bestemmingsplan beschrijft wat er met de ruimte in een bepaalde gemeente mag gebeuren en moet dus elke tien jaar worden geactualiseerd. Het bestemmingsplan bestaat uit één verbeelding⁷ en planregels, vergezeld van een toelichting. De verbeelding en de planregels vormen zoals ook in Vlaanderen het juridisch bindende deel van het bestemmingsplan. De verbeelding heeft de rol van visualisering van de bestemmingen. De planregels regelen gebruiks- en bouw mogelijkheden. De toelichting geeft onderbouwing en nadere uitleg van het bestemmingsplan.

Het primaat voor het opmaken van bestemmingsplannen ligt bij de gemeente. Het Rijk en de Provincies kunnen alleen bestemmingsplannen (onder de naam **inpassingsplannen**) opmaken als er sprake is van nationale, respectievelijk provinciale belangen. Het Rijksinpassingsplan komt in praktijk bijna niet voor. Het provinciaal inpassingsplan komt iets meer voor. De provinciale inpassingsplannen vatten vooral thema's als ecologie, recreatie, natuur en water. De opmaak van deze inpassingsplannen is gelijkaardig als bestemmingsplannen, echter zijn private initiatiefnemers minder voorkomend. De provincies staan zelf in voor de uitvoerbaarheid en garanties ('borging') van het plan.

⁴ S. Van der Horst (2008), p. 5

⁵ J. Voets, T. Coppens, D. Sterkens, B. De Peuter & W. Van Dooren (2014), p. 64

⁶ Als een gemeenteraad van oordeel is dat de in het bestemmingsplan aangewezen bestemmingen en met het oog daarop vastgestelde regels in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening, kan het plan worden verlengd met 10 jaar. Als gemeenten de actualisatie nalaten, wordt een sanctie getroffen: geen leges meer heffen ter zake van door gemeente verstrekte diensten voor betreffende plan (voor afgeven van bouwvergunningen).

⁷ Wat wij kennen in Vlaanderen als het 'grafische plan' wordt in Nederland verwoord als 'verbeelding' (vroeger 'plankaart').

Bij de start van de opmaak van bestemmingsplannen is er een vooroverleg met relevante bestuursorganen en diensten (indien relevant dus ook met het Rijk of de Provincie). Tijdens het openbaar onderzoek kunnen hogere overheden een **zienswijze** (bezwaar en/of opmerking) indienen. En indien de hogere overheid van mening is dat deze zienswijze niet voldoende is behandeld in het vastgestelde bestemmingsplan, kan zij een **reactieve aanwijzing** opstellen. Met deze aanwijzing geeft ze aan dat een bepaald onderdeel van het plan geschrapt moet worden en voorkomt ze de uitwerking voor dit deel van het plan. Er kan echter alleen een reactieve aanwijzing gegeven worden als de hogere overheid tijdens het openbaar onderzoek een zienswijze indient. De reactieve aanwijzing is een zeer restrictief instrument dat enkel in de uiterste gevallen wordt ingezet.

Het Rijk en de Provincies kunnen ook een **proactieve aanwijzing** opmaken, waarmee de gemeente (of de Provincie) verplicht wordt om een bestemmingsplan (of een inpassingsplan) op te maken ten gunste van een concreet project van nationaal of provinciaal belang.⁸

Op elk beleidsniveau kunnen regels betreffende de ruimtelijke ordening worden vastgelegd zonder de opmaak van een bestemmingsplan. Op gemeentelijk niveau zijn dit de **beheersverordeningen**. Het instrument beheersverordening kan interessant zijn voor bestaande gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, woongebieden (Wet ruimtelijke ordening, 2008). Ze legt de bestaande situatie vast, zonder dat daarvoor een gedetailleerd bestemmingsplan moet worden opgemaakt.

Net als een bestemmingsplan moet een beheersverordening berusten op beleid dat is vastgelegd, bijvoorbeeld in een structuurvisie. Het voordeel van een beheersverordening is dat het een snellere en dus goedkopere procedure doorloopt dan een bestemmingsplan, geen voorbereidingsprocedure omvat en geen beroepsmogelijkheden kent, maar wel dezelfde juridische kracht heeft als een bestemmingsplan. Na vaststelling van de beheersverordening door de gemeenteraad vervalt het onderliggende bestemmingsplan.

Deze verkorte procedure, zonder beroepsmogelijkheid, geldt ook voor de **provinciale planologische verordening** (Provincie) en **Algemene Maatregelen van Bestuur** (Rijk). Met deze instrumenten kunnen de Provincies respectievelijk het Rijk algemene regels opleggen waaraan bestemmingsplannen, inpassingsplannen en verordeningen, ook die van de hiërarchisch lagere bestuursniveaus, in het algemeen of in specifieke gebieden moeten voldoen. Op het niveau van het Rijk is er bijvoorbeeld een algemene maatregel van bestuur die een nadere invulling biedt aan de bepalingen uit de Wro: het **Besluit ruimtelijke ordening (Bro)**. In het besluit wordt beschreven waar een bestemmingsplan aan moet voldoen, hoe de digitalisering moet worden vormgegeven en welke kosten gemeenten mogen verhalen op exploitanten van gebieden. Een andere algemene maatregel van bestuur is het **Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)** die moet zorgen voor de juridische doorwerking van delen van het beleid uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Zo bevat het Barro een duurzaamheids-ladder die bij elk bestemmingsplan in acht moet worden genomen.

1.2 Planningspraktijk

1.2.1 'Goede ruimtelijke ordening'

Het begrip goede ruimtelijke ordening is in de wetgeving niet nader omschreven maar wordt in Nederland beschouwd als een hoofdnorm voor besluiten betreffende ruimtelijke ordening. Jurisprudentie speelt een belangrijke rol in Nederland om interpretatie te geven aan centrale begrippen in de wetgeving van de ruimtelijke ordening. In het bijzonder het begrip '**goede ruimtelijke ordening**' en wat als '**ruimtelijk relevant**' moet worden beschouwd in relatie tot bestemmingsplannen. Welke milieuaspecten bijvoorbeeld vanuit een goede

⁸ J. Voets, T. Coppens, D. Sterkens, B. De Peuter & W. Van Dooren (2014), p. 64-65

ruimtelijke ordening voor een plangebied van belang zijn, moet plan per plan worden beoordeeld (maatwerk). Maatregelen die vereist zijn in het kader van de goede ruimtelijke ordening, moeten in beginsel in het bestemmingsplan worden geregeld. Uit jurisprudentie blijkt echter ook dat de invulling van deze begrippen tot containerbegrippen leiden met de nodige complexiteit.

In de regels (i.e. de voorschriften) van het bestemmingsplan kunnen enkel elementen worden opgenomen die als 'ruimtelijk relevant' worden beschouwd, bouwmassa, hinderaspecten,... De kleur van een gevel is niet ruimtelijk relevant. Landschappelijke inpassing wordt wel als ruimtelijk relevant beschouwd. Welke soort bomen/struiken moet worden aangeplant, is dan weer niet ruimtelijk, maar eerder een beleving. In de praktijk wordt wel meer en meer getest hoever je hierin kan gaan. De Raad van State is steeds meer geneigd om zaken die eerder als niet ruimtelijk relevant werden beschouwd, nu toch als ruimtelijk relevant te aanvaarden.

1.2.2 Borging

Borging is een belangrijk begrip in de planningspraktijk in Nederland. Het kader hiervoor vormt de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) waarin ook de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB) zijn opgenomen en generiek gelden. Als je als overheid vanuit het principe van goed bestuur bepaalde maatregelen (vanuit plan-MER) nodig acht, moet je als overheid ook instaan voor het (laten) nemen van deze maatregelen. Uiteraard is dit steeds voor interpretatie vatbaar en in sterke mate afhankelijk van het betreffende bestuur.

Er geldt een principe in AWB dat als je iets in één bestuursrechtelijk document borgt, je dit niet nog eens in een ander bestuursrechtelijk document gaat borgen. Dit hoeft niet, en mag ook eigenlijk niet. Echter in de praktijk gebeurt het vaak dat hier iets losser mee wordt omgesprongen en dat de maatregelen niet in slechts één van document worden geborgd.

In Nederland behandelt de Raad van State in een rechtsprocedure ook de inhoudelijke doorgronding en afwegingen. De Raad van State in Nederland doet ook inhoudelijke uitspraken. De Raad van State toetst de zogenaamde "bevoegdelijke aannemelijkheid". Een aannemelijkheidstoets is een toetsing waaruit blijkt dat waarschijnlijk wordt voldaan aan de wet- en regelgeving. Hierbij spelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur eveneens een belangrijke rol.

De motivering van besluitvorming kan deels op pragmatische wijze gebeuren, echter moet de motivering ook deels voortkomen uit onderzoek en studies om bepaalde afwegingen en keuzes te onderbouwen.

De planningspraktijk in Nederland (bv. planningsproces bestemmingsplan) kent op vandaag een aanzienlijke studie- en onderzoekslast en bijgevolg ook kosten. De onderzoeken en studies die noodzakelijk of wenselijk zijn ter onderbouwing van keuzes (cf. motivering en transparantie) en de borging van het bestemmingsplan lijken op het eerste zicht niet enkel in breedte maar ook in de diepte verder te gaan dan in de Vlaamse praktijk.

De onderzoekopgave voor een bestemmingsplan is afhankelijk van de locatie, de omgevingsfactoren en de geplande ontwikkelingen. Het onderzoek moet veelal worden benaderd vanuit verschillende gezichtspunten: effect op de locatie zelf, effect van de nieuwe ontwikkeling op de omgeving, en effect van de omgeving op de nieuwe ontwikkeling. In de praktijk wordt deze uitgesproken onderzoekslast echter beschouwd als te zwaar, in het bijzonder wanneer dit niet meer in verhouding staat met het voorgenomen plan en de financiële kost van de te nemen maatregelen. Met de nieuwe Omgevingswet wenst de wetgever ook deze onderzoekslast te beperken zonder te gaan inboeten op de kwaliteit van bestemmingsplannen en besluitvorming, door het inzetten van een quickscan en het relevante onderzoek beter af te lijnen.

Er werd aangegeven dat er in Nederland niet zo veel bestemmingsplannen bij Raad van State komen te sneuvelen op het aspect van borging. Het is in de praktijk een algemeen en gekend gegeven dat de borging uitermate belangrijk is.

1.2.3 Haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het plan

In de Nederlandse praktijk is het belangrijk om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het beoogde bestemmingsplan aan te tonen. In de praktijk wordt veel aandacht besteed aan het ‘borgen’ hiervan, in het bijzonder met oog op het meer “Raad van State - proof” maken van bestemmingsplannen. Er werd aangegeven dat alle ontwikkelingen die met het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt, ook naar financiële haalbaarheid en rendabiliteit moeten worden onderbouwd. Als het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is, kan je dit als gemeente in principe niet vaststellen.

(Grond)exploitatieplan

Wat financiële haalbaarheid van het bestemmingsplan betreft is bij de wijziging van de Wet Ruimtelijke Ordening (wro) in 2008 het instrument van (grond)exploitatieplan in het leven geroepen. Een gemeente is verplicht om bij een bestemmingsplan ook een exploitatieplan vast te stellen met als doel het kostenverhaal te verzekeren. Zo'n exploitatieplan blijkt niet verplicht te zijn als: er geen ontwikkelmogelijkheden zijn; de gemeente alle grond in eigendom heeft; of de gemeente met alle eigenaren van gronden waarop ontwikkeld kan worden overeenkomsten heeft gesloten. Los van de twee eerstgenoemde gevallen en voor zover er dus geen anterieure overeenkomst (zie verder) bestaat, dient de gemeente alsnog een exploitatieplan op te maken om bij het bestemmingsplan te voegen. Een exploitatieplan is dus verplicht voor zover het verhalen van kosten niet op een andere wijze is verzekerd.

Het exploitatieplan wordt tegelijkertijd vastgesteld met het bestemmingsplan; het feitelijke kostenverhaal loopt vervolgens via de omgevingsvergunning. Het instrument exploitatieplan dwingt de gemeenten om op voorhand – zijnde voor de vaststelling van het plan – effectief na te denken over kosten en op welke wijze algemene middelen terugvloeien vanuit beoogde ontwikkelingen. Het exploitatieplan wordt dan ook beschouwd als een figuurlijke stok achter de deur voor als je het niet aan de voorkant geregeld hebt.

Indien een gemeente bij ontbreken van de nodige overeenkomsten, alsnog in een eindfase een exploitatieplan dient op te maken, blijkt dit in de praktijk een moeilijk gegeven. Het exploitatieplan en de opmaak van het bestemmingsplan hebben een wederzijdse beïnvloeding waardoor een afstemming tussen de opmaak van beide aangewezen is. Als een gemeente een minder uitgesproken rol heeft gespeeld bij het proces tot opmaak van een bestemmingsplan is dit dus verre van evident. Dit is mogelijks één van de redenen waarom in de praktijk het privaatrechtelijke spoor een sterke voorkeur geniet (werken met overeenkomsten, zie verder).

Belangrijk te onderstrepen is dat in Wro is bepaald dat de mogelijkheid van beroep, de behandeling ervan en de uitspraak de besluiten van enerzijds de vaststelling van een exploitatieplan en anderzijds een bestemmingsplan als één besluit worden beschouwd. Dit lijkt te betekenen dat er geen bouwvergunningen afgeleverd kunnen worden zolang een exploitatieplan nog niet onherroepelijk is.

Anterieure overeenkomsten

In de praktijk worden vaak zogenoemde ‘anterieure overeenkomsten’ over grondexploitatie afgesloten tussen een gemeente en particuliere initiatiefnemers. Dit is wettelijk geregeld in de wro en betreft vrijwillig gesloten overeenkomsten. De term ‘anterieur’ duidt op het feit dat dergelijke overeenkomsten worden gesloten voordat het planologische besluit dat de realisatie van projecten mogelijk maakt (i.c. de vaststelling van het bestemmingsplan) wordt genomen. Gezien het vrijwillige karakter van dergelijke anterieure overeenkomst, kunnen de afspraken ook verder gaan dan wat limitatief is opgesteld in de wetgeving (bro). Partijen zijn op grond van het contractenrecht gebonden aan de overeenkomsten.

Voor de gesloten overeenkomsten zou een passieve publicatieplicht gelden. De kennisgeving bevat het feit dat dergelijke overeenkomst gesloten werd en een beknopte zakelijke beschrijving van de inhoud van de openbare

onderdelen van de overeenkomst. De kennisgeving van de overeenkomst wordt binnen twee weken na het sluiten daarvan door de burgemeester en wethouders ter kennis gegeven in een van gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. Deze kennisgeving heeft geen betrekking op de volledige inhoud van de overeenkomst. Dat betekent echter niet zonder meer dat B&W de inhoud van de overeenkomst geheim kunnen houden. Voor overeenkomsten geldt - net als voor andere gemeentelijke stukken - de Wet openbaarheid van Bestuur (Wob). In beginsel geldt op grond van de Wob voor de gemeente openbaarheid, tenzij één van de uitzonderingssituaties zich voordoet (bv. vertrouwelijke gegevens).

Een gemeente kan ook nog altijd een overeenkomst aangaan met een partij nadat een exploitatieplan is vastgesteld. Dan spreekt men van een posterieure overeenkomst waarin enkel afspraken kunnen worden vastgelegd binnen het kader van het exploitatieplan.

In het formele planbesluit wordt verwezen naar de overeenkomsten (privaatrechterlijk) maar worden niet als formeel stuk aan het bestemmingsplan bijgevoegd. De Raad van State oordeelt dat de ten behoeve van de grondexploitatie gesloten anterieure overeenkomst niet wordt aangemerkt als een op het ontwerpplan betrekking hebbend stuk. De anterieure overeenkomst zelf hoeft daarom niet met het ontwerpplan ter inzage te worden gelegd.

De reden waarom bestaan van overeenkomst expliciet in het besluit vermeld moet worden, is omdat anders een exploitatieplan bijgevoegd moet worden (zie hoger). De overeenkomsten zelf zullen uiteraard als stukken los van het bestemmingsplan ook aan de gemeenteraadsleden bezorgd worden, al dan niet op expliciete vraag.

Erfpacht

In het voorkomend geval dat een gemeente het overgrote deel van grondgebied in eigendom heeft – ca. 80% van gronden Amsterdam eigendom van gemeente – worden veel voorwaarden en te nemen maatregelen afgedwongen via de erfpacht. Erfpacht geeft uiteraard ook de mogelijkheid om nog strengere voorwaarden te stellen dan wat mogelijk is via een bestemmingsplan en ruimtelijke ontwikkelingen in sterke mate te kunnen sturen. In deze gemeenten wordt al sneller erfpacht als instrument gebruikt, eerder dan dat het betreffende bestemmingsplan gewijzigd moet worden.

1.2.4 Andere relevante instrumenten binnen ruimtelijke planning

Coördinatie­regeling

Conform de Wro is de gemeenteraad bevoegd om de coördinatie van de besluitvorming te regelen. Zij neemt deze taak op door een coördinatiebesluit op te maken. Als er meerdere, samenhangende besluiten en plannen zijn, kan de gemeenteraad besluiten deze dan te coördineren. Dit is geen verplichting. Dat wil zeggen dat de voorbereiding van de besluiten op hetzelfde moment komt, dat de besluiten integraal en tegelijkertijd ter inzage worden gelegd en dat de inspraakmomenten op elkaar worden afgestemd. Hierdoor versnelt de afhandeling van ruimtelijke besluiten. De aanwijzing kan ook projectbesluiten of bestemmingsplanherzieningen betreffen. Het coördinatiebesluit kan een initiatief zijn van een betrokken bestuursorgaan, maar ook van een aanvrager van meerdere besluiten dan wel van andere belanghebbenden.

Voor besluiten die in de omgevingsvergunning worden geïntegreerd of aangehaakt vervalt deze coördinatiebehoefte. De coördinatie­regeling blijft wel van toepassing voor het coördineren van de omgevingsvergunning met besluiten die buiten de reikwijdte van die vergunning vallen, en met bestemmingsplannen en andere planvormen op grond van de Wro.

Binnenplanse instrumenten

Binnen het bestemmingsplan kan gebruik gemaakt worden van een aantal belangrijke instrumenten, de 'binnenplanse instrumenten' genoemd. Enkele relevante binnenplanse instrumenten zijn onder meer:

- tijdelijke bestemmingen met opnemen van voorlopige planregels (max. 5 jaar)
- aanlegvergunning: in een bestemmingsplan kan een aanlegvergunningstelsel opgenomen worden. Dit instrument kan gebruikt worden om te voorkomen dat gronden minder geschikt worden voor de daarop te verwezenlijken bestemming. Vooral voor gebieden met een hoge cultuurhistorische of landschappelijke waarde is dit instrument van belang.
- Aanwijziging van gronden waarvan de verwerking in de naaste toekomst noodzakelijk wordt geacht: deze bevoegdheid is vooral van belang indien het bestaande gebruik van gronden niet in overeenstemming is met het voorgenomen ruimtelijke beleid. Een dergelijke aanwijzing maakt het makkelijker dergelijke gronden te onteigenen.
- Uitwerking en wijzigingsplannen: Wro voorziet in de mogelijkheid om in een bestemmingsplan gebieden aan te wijzen waarvoor een uitwerkingsplicht of een wijzigingsbevoegdheid voor gemeente geldt
- Binnenplanse ontheffingen en nadere eisen: in het bestemmingsplan kunnen ook regels worden opgenomen op grond waarvan gemeente ontheffing kunnen verlenen van het bestemmingsplan of onderwerpen/onderdelen worden aangegeven waarvoor het college nadere eisen kan stellen.
- Sloopvergunning: het is mogelijk in een bestemmingsplan een sloopvergunningstelsel op te nemen, dit om reeds gerealiseerde waarden in een bestemmingsplangebied te beschermen. Vooral voor gebieden met een hoge cultuurhistorische of landschappelijke waarde is dit instrumenten van belang.
- Aanwijziging van moderniseringsgebieden: een relatief nieuw instrument is de aanwijzing van moderniseringsgebieden in bestemmingsplannen. In het bestemmingsplan kunnen gebieden worden aangewezen waarbinnen de daarbinnen aanwezige bouwwerken dienen te worden gemoderniseerd of vervangen door gelijksoortige gebouwen van gelijke bouwmassa. Zolang de modernisering niet is verwezenlijkt, wordt het gebruik van die bouwwerken aangemerkt als afwijkend van het plan.

Deze binnenplanse instrumenten geven het gemeentebestuur de mogelijkheid om meer actief en ontwikkelingsgericht op te treden met het bestemmingsplaninstrument. De instrumenten kunnen worden toegepast om in het bestemmingsplan de nodige flexibiliteit op te nemen en in te kunnen spelen op, binnen de plantermijn van 10 jaar, te verwachten ontwikkelingen. Voorafgaand aan een bestemmingsplanprocedure is het trouwens belangrijk dat de gemeenteraad ook heeft aangegeven in welke mate het bestemmingsplan flexibiliteit kan bieden. Dan biedt het bestemmingsplan immers meer ruimte voor nieuwe initiatieven.

Buitenplanse afwijking

Wanneer het initiatief helemaal niet past binnen de regels van het bestemmingsplan, kan misschien toch worden afgeweken van het bestemmingsplan. Deze mogelijkheid is opgenomen in de Wabo en is bedoeld voor kleinere afwijkingen (kruimelgevallen). Wat een kruimelgeval is, staat precies omschreven in het Besluit omgevingsrecht. Als het initiatief past in een omschrijving in het Besluit omgevingsrecht dan kan door middel van een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bestemmingsplan.

Omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouw

De Wabo biedt nog een andere afwijkingsmogelijkheid. Namelijk een omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouw. In principe kan voor elk project deze afwijkingsbevoegdheid worden gebruikt. In de ruimtelijke onderbouw moet echter wel worden aangetoond dat het initiatief haalbaar en uitvoerbaar is en dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Een ruimtelijke onderbouw is inhoudelijk te vergelijken met de toelichting

van een bestemmingsplan. Het resultaat is een omgevingsvergunning waardoor het project kan worden uitgevoerd. Let op: het bestemmingsplan is hierdoor niet herzien, de geldende bestemming blijft bestaan.⁹

Het bevoegd gezag kan voorschriften aan de omgevingsvergunning verbinden. Deze voorschriften moeten ruimtelijk relevant zijn. Er kan bijvoorbeeld voorgeschreven worden dat er voldoende parkeerplaatsen worden gerealiseerd. Vanwege milieu-afwegingen kunnen bij het verlenen van de vergunning voor een bedrijf bijvoorbeeld voorschriften gesteld worden ten aanzien van maatregelen die genomen moeten worden. Het gaat hierbij om activiteiten waarvoor niet reeds via het Activiteitenbesluit maatregelen of voorwaarden zijn gesteld.

Stad- en milieubenadering

In Nederland bestaat sinds 2006 ook een zogenaamde interimwet stad- en milieubenadering¹⁰ wat ook relevant is in kader van de afstemming en integratie van milieu en ruimtelijke planning.

In de wet wordt bepaald van welke milieunormen wel en niet kan worden afgeweken. De gemeenteraad mag alleen afwijken van de vermelde normen (vb. inzake bodem, geluid, lucht, stand en ammoniak) als zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit niet te bereiken is met:

- het rekening houden met milieukwaliteit in de ruimtelijke planvorming: het in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke planvorming milieubelangen integreren
- het zoveel mogelijk nemen van brongerichte maatregelen en
- het optimaal benutten van de ruimte binnen bestaande regelgeving (wettelijke voorschriften).

Het ontwerpbesluit volgt dezelfde procedure als een bestemmingsplanprocedure en belanghebbenden kunnen beroep instellen bij de Raad van State. Meestal moet gelijktijdig of na de procedure van een “stap 3-besluit”(zijnde besluit tot afwijking) een bestemmingsplanprocedure of een omgevingsvergunning met afwijking van het bestemmingsplan procedure worden doorlopen. Er kan gebruik gemaakt worden van de coördinatieprocedure. Het blijkt dat er in de praktijk maar beperkt beroep wordt gedaan op deze zogenaamde stap 3.¹¹

Dit instrument wordt gebruikt voor vestigen van milieugevoelige functies in verouderde stadswijken of nabij verouderde bedrijventerreinen, stations of havengebieden. Of een voorbeeld gelinkt aan actueel thema van de Programmatorische Aanpak Stikstof (PAS): het verplaatsen of samenvoegen van veehouderijen in of nabij voor ammoniak kwetsbare gebieden naar of op een voor de natuur gunstiger gelegen locatie.

1.2.5 Bestuurscultuur

Met de invoering van de Wro werd ingezet decentralisatie en het primaat van het bestemmingsplan. De rijksoverheid wenste meer ruimte te geven aan lokaal maatwerk vanuit het motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Er ligt meer bevoegdheid bij de gemeente en het bestemmingsplan is het centrale planinstrument in Nederland.

⁹ www.bestemmingsplan.nl

¹⁰ Wet van 19 januari 2006, houdende regels met betrekking tot zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit in stedelijk en landelijk gebied en met betrekking tot coördinatie van procedures (Interimwet stad-en-milieubenadering).

¹¹ de Roo, G., 2004 p. 71.

De nadruk ligt op het overleg tussen de verschillende bestuursniveaus. De gemeente maakt het bestemmingsplan op, maar gaat in (voor)overleg met de andere bestuursniveaus. Naast officiële instrumenten wordt ook in belangrijke mate ingezet op communicatieve instrumenten en gebruik van overeenkomsten.

De Nederlandse ruimtelijke ordening is erop gericht de diverse ruimteclaims op elkaar af te stemmen door een integrale afweging te maken en een optimale oplossing te vinden. Woorden als polderen, uitruil, compromissen en compensatie staan centraal in het planningsproces.¹²

Nederland wordt beschouwd als een sterk gereguleerd planningsland met echter een gedepoliteerde planningscultuur. Nederland is meer uitgesproken ambtelijk en gereguleerd dan België. Er wordt weleens gezegd dat Nederland geleid wordt door ambtenaren. In Nederland is het vertrouwen in de overheid, het parlement, de politieke partijen en juridisch systeem groter dan in België. In Nederland wordt 'het gezag' makkelijker benaderd. Echter is de laatste jaren te merken dat Vlaanderen meer op Nederland begint te lijken net zoals Nederland ook wel beetje op Vlaanderen begint te lijken vanuit verschillende invalshoeken. Een mooi citaat van Filip De Rynck is op zijn plaats: "Terwijl jullie [Nederlanders] proberen de politici het café in te krijgen, proberen wij ze juist het café uit te krijgen."

Volgens de Jong & de Vries¹³ bestaan er duidelijke verschillen in de mate waarin dragers van een cultuur behoefte hebben aan voorspelbaarheid of m.a.w. de mate waarin ze kunnen omgaan met onzekerheid. Hierin is ook een verschil te merken tussen Vlaanderen en Nederland. Een hoge mate van onzekerheidsvermijding gaat gepaard met een groot aantal regels dat moet voorkomen dat er onzekere situaties ontstaan. De score op deze dimensie lijkt men te kunnen terugzien in de aanpak van ruimtelijke planning in een land. Culturen met een hoge onzekerheidsvermijding gaan gepaard met plannen die preciezer aangeven wat er mag en niet mag. Bodembestemmende plannen passen hier goed bij. België en Vlaanderen scoren hoog op de dimensie onzekerheidsvermijding. Nederland scoort iets lager. Echter zegt onzekerheidsvermijding niets over de mate waarin de regels ook daadwerkelijk gerespecteerd worden. Vlamingen vinden het over het algemeen acceptabeler dan Nederlanders om zich niet aan overheidsregels te houden.

Volgens van de Laak¹⁴ hebben beleidsmakers in Nederland vaak de idee dat sectoraal milieubeleid leidt tot een verkokerde besluitvorming. Hij stelt echter dat hoewel dit risico aanwezig is, een verkokerde besluitvorming eerder het gevolg is van versnipperde bevoegdheden en een verkokerd instrumentarium. De (meer)waarde van sectoraal milieubeleid is door beleidsmakers bijgevolg vaak ondergewaardeerd wat geleid heeft tot het veronachtzamen van het belang van deugdelijke sectorale milieu-informatie voor de milieuonderbouw van ruimtelijke ontwikkelingen en planning. In een vroeg stadium van de ruimtelijke planontwikkeling, i.e. als er nog voldoende keuzemogelijkheden zijn, kunnen de randvoorwaarden vanuit milieu worden ingebracht. Dit kan vertraging in ruimtelijke planningsprocedures net voorkomen, terwijl de huidige praktijk van (eerder achteraf) toetsen van ruimtelijke ontwikkelingen aan (sectorale) milieuwetgeving net soms leidt tot de stagnatie van planning. Een voordeel van kaderstellend milieubeleid is juist dat afspraken kunnen worden gemaakt 'aan de voorkant' van besluitvorming. Het vooraf maken van afspraken over te hanteren afwegingskaders (vb. MER) kan bijdragen tot net meer flexibiliteit (vb. meer oplossingsmogelijkheden) en snellere planningsprocedures.

¹² D. Evers en J. Tennekes (2014), p. 9

¹³ de Jong, M. & de Vries, J. 2003. Planningspraktijken in Vlaanderen en Nederland: groeien ze naar elkaar toe? Rapport voor het Directoraat-Generaal Ruimte

¹⁴ van de Laak, P. 2008. Ruimtelijke planontwikkeling en het milieu: milieu-inbreng in ruimtelijke plannen. Sdu Uitgevers, Den Haag. P.87

1.3 Integratie van sectorale thema's in het planningssysteem

Milieuaspecten zijn in Nederland een belangrijk onderdeel van de belangenafweging die ten grondslag ligt aan het bestemmingsplan. In de toelichting van een bestemmingsplan moet de relatie van de ontwikkeling met de kwaliteitseisen uit de Wet milieubeheer worden toegelicht. Eveneens moet voldaan worden aan de onderzoeksverplichtingen van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Hierin is aangegeven dat er een zorgvuldige belangenafweging moet plaatsvinden. De uitkomsten van de milieuonderzoeken worden, voor zover mogelijk en noodzakelijk, vertaald in de regeling van het bestemmingsplan. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden. Sommige aspecten kunnen echter niet vastgelegd worden in het bestemmingsplan. Het instrument bestemmingsplan is gericht op toelatingsplanologie.¹⁵ Dit uitgangspunt heeft tot gevolg dat over het algemeen er geen uitvoeringsaspecten in het bestemmingsplan worden opgenomen. Er is echter wel ruimte in het bestemmingsplan om regels op te nemen die relevant zijn in het kader van een goede ruimtelijke ordening. De randvoorwaarden die het milieu aan de ruimtelijke inrichting stelt, zijn over de jaren steviger en strakker geworden.

De gebruikelijke wijze om milieuaspecten te vertalen in een bestemmingsplan is door het leggen van de bestemmingen. Hierdoor kunnen beperkingen opgelegd worden aan een perceel, omdat bepaalde bestemmingen bijvoorbeeld niet mogelijk zijn vanwege milieubelemmeringen. Er wordt bijvoorbeeld geen woonbestemming mogelijk gemaakt omdat dit er vanuit het aspect geluid geen goed woon- en leefklimaat gerealiseerd kan worden.

Soms is het ook nodig om milieuaspecten vast te leggen via een voorwaardelijke verplichting. Hierdoor kan een bepaalde bestemming pas gerealiseerd worden of in gebruik genomen worden nadat de noodzakelijke maatregelen zijn genomen. Hieronder meer over voorwaardelijke verplichtingen.

Voor de afweging en integratie van sectorale thema's blijft plan-MER een belangrijk instrument in Nederland. Maatregelen of voorwaarden die vanuit het plan-MER noodzakelijk of wenselijk geacht worden, worden in principe wel ergens geborgd, zij het nu in bestemmingsplan zelf, dan wel in privaatrechtelijke sfeer (zie verder). Dergelijke maatregelen vanuit een plan-MER kunnen dus ook vanuit het principe van goede ruimtelijke ordening wenselijk of nodig zijn.

Er kunnen in het bestemmingsplan ook zogenaamde '**voorwaardelijke verplichtingen**' opgenomen worden (geen verplichting). Hierdoor kan je ook maatregelen vanuit het plan-MER mee gaan borgen in het bestemmingsplan, i.e. als dit vanuit goede ruimtelijke ordening wenselijk of noodzakelijk is. Dit lijkt een uitzondering te vormen op het kenmerkend karakter van ruimtelijke planning in Nederland, zijnde het uitgangspunt van toelatingsplanologie. In beginsel kan het bestemmingsplan dan geen gebodsbepalingen maar enkel verbodsbepalingen inhouden. Het gaan afdwingen kan dan gebeuren via een overeenkomst met partijen. Een dergelijke voorwaardelijke verplichting kan bv. zijn dat er niet gebouwd kan worden vooraleer een geluidsscherm werd aangelegd. Uitgangspunt bij voorwaardelijke verplichtingen is dat je er niet direct aan hoeft te voldoen. Je hoeft de maatregel dus niet zondermeer te realiseren, maar pas als je een ingreep doet waarvoor de maatregel noodzakelijk is.

Er blijkt een verschuiving in de praktijk te gebeuren van opname van dergelijke voorwaarden in overeenkomsten naar deze verbindende bepalingen in de planregels zelf te vatten zodat een overheid in sterkere mate ook kan afdwingen dat de maatregelen ook in realiteit getroffen worden. Rechtspraak stelt ook duidelijk dat als

¹⁵ De gedachte hierachter is dat eenieder zelf mag bepalen (voor zover dat is toegestaan binnen de planologische mogelijkheden) wat hij realiseert op zijn grondeigendom. Het bestemmingsplan maakt bepaalde functies mogelijk en kan randvoorwaarden stellen aan de mate en de wijze van bebouwing en het gebruik. De eigenaar bepaalt binnen deze randvoorwaarden zelf wat hij realiseert en of wat hij niet realiseert. Hij is dus niet verplicht om de bestemming te verwezenlijken.

maatregelen noodzakelijk zijn vanuit planologisch oogpunt, dan is een voorwaardelijke verplichting vereist en wordt het bestaan van een overeenkomst waarin dit geregeld is niet meer voldoende geacht vanuit principes van handhaafbaarheid en rechtsbescherming derden. De afgelopen jaren is er namelijk diverse jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verschenen over de noodzaak om (al dan niet) een voorwaardelijke verplichting op te nemen in een bestemmingsplan. Alhoewel de jurisprudentie nog diffuus is en nog niet voor alle te borgen maatregelen uitgekristalliseerd is, is de algemene lijn van de Afdeling dat een voorwaardelijke verplichting alleen opgenomen moet worden als een bepaalde maatregel noodzakelijk is om tot een goede ruimtelijke ordening te komen, ofwel omdat het bevoegd gezag deze mening is toegedaan ofwel omdat dit voortvloeit uit (sectorale) wet- en regelgeving.

Voorwaarden die nodig zijn om het plan te kunnen vaststellen, moeten wel degelijk mee in het plan zitten (of de omgevingsvergunning), compenserende maatregelen (grondruil, compensaties in kader van de Habitattoets). Het kan voorvallen dat hierdoor het plangebied uitbreidt en voorwaarden hierin opgenomen worden. Een alternatief voor het opnemen van dergelijke voorwaarden in het plan(gebied), is dan die aannemelijkheid dat het gebeurt: a) contractueel vastleggen, of b) aantonen dat je het effectief in de tijd zal regelen (i.e. schriftelijk aantonen dat rekening klopt, dat er (financiële) engagementen zijn).

Vanuit risicoafwegingen lijkt het dus beter dergelijke voorwaarden in het plan zelf op te nemen. Echter als je plangebied groter wordt, dan moeten ook de nodige afwegingen (en onderzoeken) voor die zone meegenomen worden. Uiteraard kunnen voor die zone wederom specifieke issues spelen (omwonenden,...). In praktijk wordt daarom ook op een bepaald moment een lijn getrokken rekening houdende met de risico's die hiermee gepaard kunnen gaan.

In kader van het proces tot opmaak van een bestemmingsplan moeten meerdere sectorale thema's conform wettelijke bepalingen verplicht behandeld worden (in de toelichting bij het plan) en voor zover relevant geacht ook nader diepgaand onderzocht gaan worden. Dit betekent niet dat maatregelen of voorwaarden die uit sectorale studies automatisch doorwerken in de verbeelding of regels van het plan. Wel is dan al aangetoond via documenten van deskundigenonderzoek dewelke ook aan het plan in bijlage toegevoegd worden, of en in welke mate een probleem zich kan stellen. Niet alles hoeft in de regels van een bestemmingsplan door te werken, in essentie gaat het over het kunnen aantonen. Dit blijkt ook wel stand te houden bij Raad van State; zelfs als aanklager met een deskundig rapport van een onafhankelijke derde afkomt om het tegendeel te bewijzen, dan mag je er vanuit gaan dat deskundige studies en onderzoek zoals bij het plan bijgevoegd op goede grond en uitgangspunten is gebaseerd zolang er geen flagrante aantoonbare missers zijn die dan ook erkend worden door andere experts.

Er zou in Nederland de vaststelling zijn dat de Raad van State zich recent minder streng opstelt ten aanzien van de verankering van de nodige maatregelen in bestemmingsplannen (en dus ook sneller toelaten dat ruimtelijk relevant beschouwde maatregelen via een overeenkomst in plaats van via voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan geregeld worden). Enkel in bepaalde omstandigheden kan van het opnemen van een voorwaardelijke verplichting worden afgezien, ervan uitgaande dat deze met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is.¹⁶

¹⁶ Indien de maatregelen die nodig t.b.v. een goede ruimtelijke ordening ook anderszins publiekrechtelijk kunnen worden gewaarborgd, zoals in een watervergunning of Flora- en faunawet-ontheffing, dan hoeven de maatregelen niet in het bestemmingsplan worden geborgd (Zie ABRvS 27-3-2013, 201210134/1/R2). Eveneens acht de Raad van State de omstandigheid dat de gemeente de gronden waarop de maatregelen moeten worden uitgevoerd in eigendom heeft en dus ook eventueel toegezegde en/of in een overeenkomst neergelegde maatregelen kan uitvoeren van belang. Dat de maatregel al is uitgevoerd is eveneens een omstandigheid die de Raad van State daarbij betreft. (Zie o.m. ABRvS 8 april zaaknr. 201309196/1/R3, r.o. 6.5.)

In een bestemmingsplan kan een binnenplanse afwijking of wijzigingsbevoegdheid worden

Opgenomen (zie hoger). Hiermee kunnen toekomstige ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt die nog niet volledig uitgekristalliseerd zijn op het moment van vaststellen van het bestemmingsplan. Aan een binnenplanse afwijking of wijzigingsbevoegdheid zijn regels verbonden. Deze regels kunnen eveneens milieukwaliteitseisen bevatten. Bijvoorbeeld door te regelen dat een bestemming gewijzigd kan worden naar een andere bestemming, mits daarbij de milieukwaliteit blijft voldoen aan de waarde, zoals opgenomen in de 'milieukwaliteitseis'.

De haalbaarheid van de binnenplanse afwijking moet zijn aangetoond in het kader van het moederplan. Het is mogelijk in de afwijkingsregels voorwaarden op te nemen ten aanzien van milieu. Door de ambities te verankeren in de uitwerkingsbevoegdheid van het bestemmingsplan richt de gemeenteraad (als vaststeller van het globale bestemmingsplan) zich hiermee tot het gemeentecollege. Deze ambities moeten meegenomen worden bij de uitwerking van de bestemming in het plan.

1.4 Evoluties, problematieken, trends

In Nederland is het landschap van de ruimtelijke planning en continu in beweging. Recente en nieuwe ontwikkelingen lijken elkaar continu op te volgen (Wro en Chw in 2008 – Wabo in 2010). Momenteel wordt in het kader van het programma Eenvoudig Beter gewerkt aan een overkoepelende **Omgevingswet** die naar verwachting (delen van) de Wro, de Wabo en de Chw overbodig maakt. Het plan is om deze in 2017 in werking te laten treden.¹⁷

De omgevingswet wil een integraal wettelijk kader voor beheer en ontwikkeling in de fysieke leefomgeving bieden. Alle sectorale wetgeving die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving krijgt een plaats in de nieuwe wet. De uitgangspunten van de Omgevingswet die momenteel in voorbereiding is, zijn:

- Het moet eenvoudiger, efficiënter en beter
- Zekerheid en dynamiek
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling
- Ruimte voor regionale verschillen
- Actieve en kwalitatief goede uitvoering

De zes kerninstrumenten van de Omgevingswet zijn:

- Omgevingsvisie: een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving. Dit plan richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel. De Omgevingswet schrijft voor dat het Rijk en de Provincies elk één omgevingsvisie vaststellen. Gemeenten kunnen zelf beslissen of zij zo'n visie vaststellen of niet.
- Programma: een programma bevat concrete maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Met die maatregelen moeten omgevingswaarden of doelen voor de leefomgeving worden bereikt.
- Decentrale regelgeving: één van de uitgangspunten van de wet is dat decentrale overheden al hun regels over de leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Voor de gemeenten is dit het omgevingsplan, voor de Waterschappen de waterschapsverordening en voor de Provincies de omgevingsverordening.
- Algemene rijksregels voor activiteiten: op sommige gebieden kan het nuttig zijn om nationale regels te stellen voor de bescherming van de leefomgeving. Daar werkt het Rijk, als dat kan, met algemeen

¹⁷ Planbureau voor de leefomgeving (2012), p. 14-15

geldende regels. Dit voorkomt dat burgers en bedrijven steeds toestemming moeten vragen aan de overheid. Nadeel van algemene regels is dat ze soms niet goed passen bij specifieke situaties. Daarom bevat de wet een aantal instrumenten die de flexibiliteit van algemene regels vergroten.

- Omgevingsvergunning: de omgevingsvergunning toetst vooraf of een bepaald initiatief mag. De toetsing is zo eenvoudig mogelijk en houdt, als dat nodig is, rekening met algemeen geldende regels. Door de vergunningverlening zo simpel mogelijk te houden, duren procedures ook niet onnodig lang. Initiatiefnemers kunnen via één aanvraag bij één loket snel duidelijkheid krijgen voor alle activiteiten die zij willen uitvoeren.
- Projectbesluit: biedt een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van het Rijk of de Provincies. De doelstelling van het projectbesluit is om dit soort procedures sneller en beter te laten verlopen dan in het verleden. Als een project bijvoorbeeld in strijd is met een omgevingsplan, bestaat de mogelijkheid om van het omgevingsplan af te wijken. In voorkomende gevallen kan het projectbesluit ook in de plaats komen van de omgevingsvergunning

De nieuwe Omgevingswet die voorbereid wordt, zou afzien van bijvoorbeeld volgende punten:

- Voornoemde centrale begrippen als ‘goede ruimtelijke ordening’ en wat als ‘ruimtelijk relevant’ moet worden beschouwd, die via jurisprudentie een duidelijke interpretatie kennen, komen te verdwijnen. In plaats zal het begrip van omgevingskwaliteit en toetsen aan omgevingswaarden aan de orde zijn. Omgevingswaarden zullen eerst vastgesteld moeten worden. Voor sommige aspecten zoals bijvoorbeeld geluid (normen, wetgevend kader) zal dit relatief eenvoudig kunnen gebeuren, voor andere facetten van de leefomgeving zal dit allicht minder evident blijken. Er wordt dan ook verwacht dat de interpretatie van laatstgenoemde wederom door jurisprudentie vorm zal moeten krijgen. Dit kan betekenen er een grotere rechtsonzekerheid dreigt doordat in de praktijk in sterkere mate omgevingsplannen met succes aangevochten zullen worden.
- De verplichting om te voorzien in een exploitatieplan komt te vervallen. Deze wijziging komt er vanuit de vaststelling dat in de praktijk het gebruik van dit instrument zoveel mogelijk wordt vermeden en dat grondexploitatie voornamelijk via overeenkomsten gebeurt.
- De actualisatieplicht van 10 jaar zoals voor het huidige bestemmingsplan komt te vervallen.¹⁸ Een dergelijk uitgangspunt ligt in de lijn van de ‘uitnodigingsplanologie’.

Er is in het werkveld echter ook een meer kritische of sceptische stem te horen over de beoogde Omgevingswet, in het bijzonder vanuit lokaal bestuursniveau (i.e. gemeenten die bevoegd zijn voor het vaststellen van bestemmingsplannen). Zo lijken de vooropgestelde voordelen niet altijd te gaan opwegen tegen mogelijke (tijdelijke) nadelen die de Omgevingswet met zich kan meebrengen. Zelfs worden de noodzaak, doelstellingen of beweegredenen van het invoeren van de Omgevingswet in vraag gesteld. Er is het geloof dat er vandaag ook al binnen het huidige wet- en regelgevend kader veel van de vooropgestelde doelstellingen of voordelen kunnen, echter wordt nu een verbreding beoogd onder de noemer van fysieke leefomgeving. Eveneens wordt de vraag gesteld of dergelijke ingrijpende wijziging niet té vroeg komt, rekening houdende dat recente wijzigingen sinds 2008 hun merites nog niet hebben kunnen bewijzen gezien de langere termijn van planningsprocessen.

¹⁸ Hierop zijn twee uitzonderingen: 1. Als er met een omgevingsvergunning is afgeweken van een omgevingsplan (maximaal binnen 5 jaar na onherroepelijk worden van het besluit) en 2. de ruimtelijke regels van het Rijk en de provincie dienen te worden opgenomen (termijn afhankelijk van hetgeen in de regels wordt gesteld).

1.5 Kernpunten

- Belang van borging in Nederland, via bestemmingsplan of via andere instrumenten zoals overeenkomsten;
- De interpretatie van 'goede ruimtelijke ordening' en 'ruimtelijke relevantie' is opgebouwd via jurisprudentie en bepaalt mee wat in bestemmingsplan wel/niet kan worden opgenomen;
- Aantonen en onderbouwen van (financiële) haalbaarheid en uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen, oa ook instrument exploitatieplan
- Gebruik van 'voorwaardelijke verplichtingen' in bestemmingsplannen meer en meer in de praktijk toegepast;
- Continu in beweging, cf. huidige ingrijpende evolutie met nieuwe Omgevingswet

2 Brussel

2.1 Het planningsysteem

Het planningsysteem van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is ontstaan in de jaren 1990. De ruimtelijke planning kent dezelfde achtergrond (Belgische wetgeving van 1962) en een gelijkaardige ontwikkeling als in Vlaanderen: van bestemmingsplanning naar meer strategische planning en nu recent vooral inzet op gebiedsontwikkeling.

Het **Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening** (BWRO - 2004) vormt de juridische basis voor de ruimtelijke ordening in Brussel. Het BWRO bepaalt de grote mechanismen qua ruimtelijke ordening op het Brusselse grondgebied en voorziet een aantal instrumenten voor de regeling van de ruimtelijke ordening, zoals de strategische plannen, bestemmingsplannen, onteigeningen, stedenbouwkundige verordeningen, stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen en de bescherming van het onroerend erfgoed.¹⁹

2.1.1 Planningsniveaus

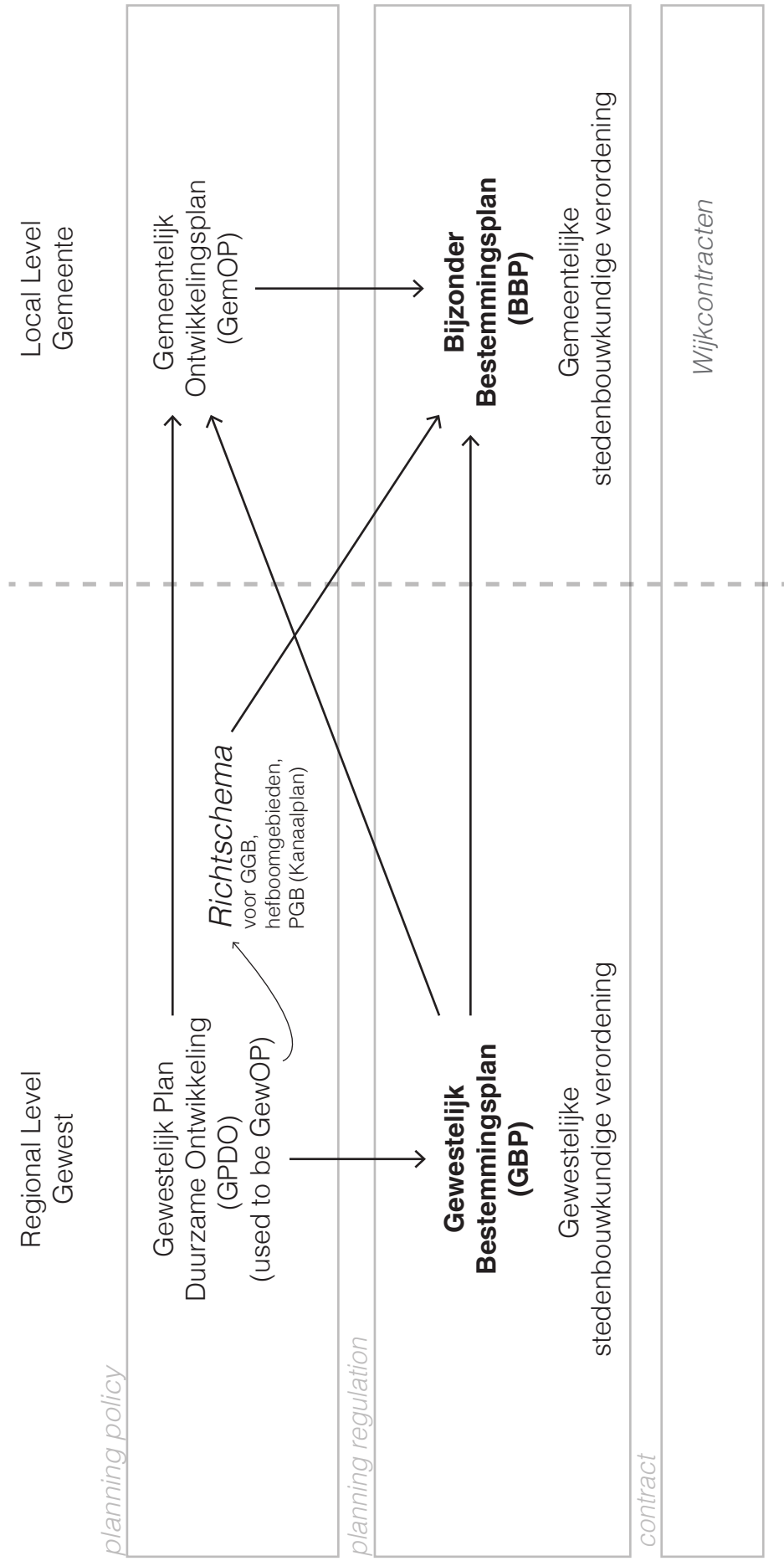
Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kent twee planningsniveaus, met gelijklopende instrumenten:

- Het Gewest: Gewestelijk Plan Duurzame Ontwikkeling (GPDO), Richtschema's, Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP), Gewestelijke stedenbouwkundige verordening
- De Gemeenten: Gemeentelijk Ontwikkelingsplan (GemOP), Bijzonder Bestemmingsplan (BBP), Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening

Figuur 2 (volgende bladzijde): schematische en vereenvoudigde weergave van het planningsysteem in Brussel

¹⁹ <https://urba.irisnet.be/nl/spelregels>

BRUSSELS-CAPITAL REGION



advisory →

binding →

→

GewOP 2002 developed a new instrument: 'richtschema' (GGB=gebied van gewestelijk belang, PGB=perimeter van gewestelijk belang)

informal planning instrument - official planning instrument - **binding land use plan**



2.1.2 Planinstrumenten

Het **GewOP - Gewestelijk OntwikkelingsPlan** is een strategisch plan dat de doelstellingen en de prioriteiten van de ontwikkeling van het Gewest vastlegt, vereist door de economische-, sociale-, verplaatsings- en leefmilieubehoefte. Sinds de wetgevende hervorming van 16 juli 1998, bevat het GewOP geen verordenende bepalingen meer betreffende de bodembestemming, maar beschikt het enkel over een indicatief deel.

In de eerste zes maanden van een legislatuur wordt beslist of het GewOP al of niet volledig of gedeeltelijk wordt herzien. Het eerste GewOP werd aangenomen in 1995. De geldigheidsduur van dit eerste GewOP werd over de legislatuur heen getild tot 2002.

In 2002 werd het GewOP geactualiseerd en werd de notie 'hefboomgebieden' ingevoegd, uit te werken d.m.v. richtschema's op initiatief van het Gewest.

In 2009 ziet het Gewest zich voor een aantal nieuwe uitdagingen geplaatst: demografische groei, opleiding en tewerkstelling, leefmilieu en duurzame ontwikkeling, internationalisering en de dualisering van de stad. De opmaak van een **GPDO - Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling** wordt opgestart. Op termijn moet dit plan het GewOP helemaal herzien. Het gewest gaat er immers van uit dat elke stedelijke ontwikkeling is gebaseerd op de drie pijlers van duurzame ontwikkeling: sociaal, economisch en het leefmilieu.²⁰ Het ontwerp GPDO is in 2013 goedgekeurd door de regering. Dit ontwerp, dat nog in openbaar onderzoek moet gaan en pas daarna definitief kan worden goedgekeurd, bestaat uit twee delen:

1. Een ambitievol stadsproject: in dit deel wordt een structurering van het grondgebied voorgesteld die overeenkomt met de verwerking van vier prioritaire basisdoelstellingen op het vlak van wonen, voorzieningen en leefomgeving, tewerkstelling en economie, mobiliteit.
2. De sectorale beleidslijnen: het tweede deel 'Sectoraal beleid ten dienste van de duurzame ontwikkeling' is een transversale analyse van alle beleidssectoren waarop het Gewest wil inwerken om zijn doelstellingen te bereiken.²¹

Het **GemOP - Gemeentelijk OntwikkelingsPlan** werkt de doelstellingen verder uit die de gemeente nastreeft, en beschrijft de middelen en de maatregelen die ze hierbij zal aanwenden. Het is het gemeentelijke equivalent van het GewOP/GPDO. De GemOP's zijn louter indicatief en moeten de oriënteringen van het GewOP/GPDO en de voorschriften van het GBP – Gewestelijk BestemmingsPlan respecteren. De gewestelijke overheid volgt de uitvoering van de GemOP's door de gemeenten op.²²

Met **richtschema's** werkt het Gewest een visie uit voor de (her)aanleg van de strategische gebieden van gewestelijk belang: GGB's (Gebieden van Gewestelijk Belang, vastgelegd door het Gewestelijk Bestemmingsplan), hefboomgebieden (bepaald door het GewOP) en PGB's (Perimeters van Gewestelijk Belang). Naast de globale visie bepaalt een richtschema ook een operationeel actiekader (voornaamste interventieopties en vereiste middelen). Aangezien een richtschema geen verordenende kracht heeft, vervangt het niet de bestaande instrumenten zoals de Bijzondere Bestemmingsplannen. Na goedkeuring door de gewestregering maakt het richtschema het voorwerp uit van een uitvoeringsbesluit. Dit zet de opties om en zet de gemeentelijke

²⁰ <https://urba.irisnet.be/nl/spelregels/de-strategische-plannen/het-gewestelijk-ontwikkelingsplan-gewop-1>

²¹ <https://www.gpdo.be>

²² <https://urba.irisnet.be/nl/spelregels/de-strategische-plannen/bbp2019s-opgeheven-en-goedgekeurd-bij-regeringsbesluit-in-2011>

overheden aan tot het opstellen van regelgevende documenten, meestal Bijzondere Bestemmingsplannen.²³ Momenteel zijn er 5 richtschema's goedgekeurd door de Regering en zijn er 2 in uitvoering.

Het **Gewestelijk Bestemmingsplan** (GBP) - *Plan Régional d' Affectation du Sol (PRAS)* vormt de referentie voor ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het is van kracht in het hele gewest, is uniek en bepaalt een algemene indeling in gebieden. Het GBP bepaalt de functies (huisvesting, kantoor, groene ruimte, ...) - en regelt hun geografische spreiding - in de verschillende buurten. Bij elke functie horen grafische en schriftelijke voorschriften (bepaling van de gebieden en wat er in elk gebied mag gebeuren). Het gewestelijk bestemmingsplan (GBP) is te vergelijken met het gewestplan in Vlaanderen met als typerende kenmerken het vastleggen van functionele bestemmingen en een uitgesproken statisch karakter, zij het dat het GBP gedetailleerder is dan het Gewestplan in Vlaanderen.

In 2013 is een actualisering van het GBP, het zogenaamde Demografisch GBP (D-GBP) van kracht gegaan. In het D-GBP hebben een aantal gebieden een nieuwe bestemming gekregen en heeft een nieuw gebied van gewestelijk belang (GGB) het licht gezien, met name de NEO site op de Heizel. In totaal zijn een 27-tal aanpassingen aan het plan doorgevoerd. De grote vernieuwing van het D-GBP is dat de bouw van woningen toegelaten wordt in verschillende gebieden die toen of momenteel industriegebied zijn. Dit doet men door deze zones om te vormen tot 'ondernemingsgebieden in stedelijke omgeving' (OGSO) waarbinnen een mix van werken en wonen tot stand moet komen. Wel is een vrijwaringsclausule in het leven geroepen om het voortbestaan en uitbreiding van aanwezige bedrijfsactiviteiten binnen deze OGSO toe te staan opdat deze niet weggeconcentreerd worden door een lucratieve woningmarkt.

Het GBP is een belangrijk instrument in de Brusselse ruimtelijke planning. Het sluit aan bij de koers van het GewOP/GPOD en kan de noodzakelijke wijzigingen aangeven in de GemOP's en in de Bijzondere Bestemmingsplannen (BBP's).

De gemeenten stellen **Bijzondere Bestemmingsplannen** (BBP's) - *Plan Particulier d' Affectation du Sol (PPAS)* op die de aanleg in bepaalde gebieden verder uitwerken, op eigen initiatief of op vraag van de gewestregering. De BBP's behandelen slechts een deel van het grondgebied. De gemeenten houden daarom een kaart bij waarop de BBP's op hun grondgebied worden aangegeven. BBP's verfijnen de GBP-bestemmingen of vullen ze aan, leggen bebouwbare en niet-bebouwbare gebieden vast, trekken de grens tussen openbare en privéruimte, ... Het bijzonder bestemmingsplan kan afwijken van het gewestelijk bestemmingsplan onder de bepaalde voorwaarden en mits behoorlijk met redenen omkleed:

- er mag geen afbreuk worden gedaan aan de wezenlijke gegevens van het gewestelijk bestemmingsplan;
- de afwijking moet gegrond zijn op economische, sociale, culturele of milieubehoefte die niet bestonden op het ogenblik dat deze plannen werden vastgesteld;
- er moet worden aangetoond dat de nieuwe bestemming beantwoordt aan de bestaande feitelijke mogelijkheden van aanleg.

Een BBP kan enkel het GBP verfijnen of er beperkt van afwijken. Een echte bestemmingswijziging kan een BBP niet doorvoeren. Voor een echte bestemmingswijziging van een zone moet het GBP worden aangepast. Dit is dus een regionale bevoegdheid en houdt een behoorlijk zware procedure in.

²³ https://urba.irisnet.be/nl/spelregels/de-strategische-plannen/copy_of_richtschema <http://www.wijken.irisnet.be/nl/richtplan>

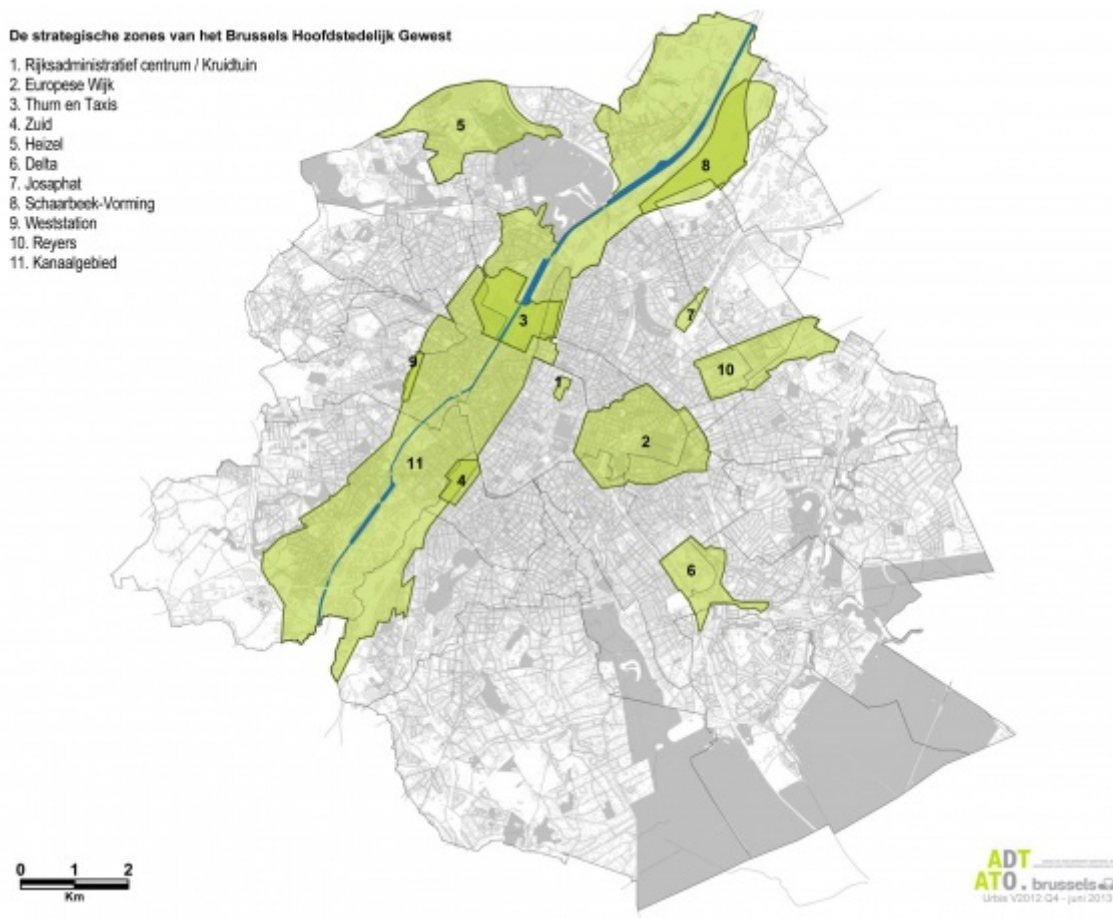
De voorschriften van het GBP en BBP hebben bindende kracht en verordenende waarde naar de vergunningverlening toe. Elk ontwerp van BBP wordt automatisch onderworpen aan een MER, tenzij de dienst Brussel Stedelijke Ontwikkeling (ex-BROH) en Leefmilieu Brussel het advies van de gemeenteraad over het ontbreken van aanzienlijke effecten op de omgeving van het voorgestelde BBP-ontwerp aanvaarden.

De BBP worden in Brussel beschouwd als een te weinig flexibel planningsinstrument. De planfiguur van BBP kan namelijk minder flexibel en snel gewijzigd worden bij wijzigende omgevingsfactoren of context. Deze BBP worden bovendien zeer gedetailleerd uitgewerkt. Deze vaststellingen leiden op heden ook tot de nodige kritiek op het instrument, in het bijzonder betreffende meer strategische gebieden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zie verder).

2.2 Planningspraktijk

2.2.1 Richtschema

Het richtschema (*Schéma Directeur*) is een relatief nieuw planningsinstrument (2004) binnen de planning in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waar de laatste jaren veel op wordt ingezet. Richtschema's worden gebruikt om de ruimtelijk ontwikkeling of herontwikkeling van grote stadsdelen ruimtelijk te sturen, in casu de ruimtelijke ontwikkeling van de hefboomgebieden (opgenomen in het GewOP), de Gebieden van Gewestelijk Belang (GGB) (opgenomen in het Gewestelijk Bestemmingsplan) en de Perimeters van Gewestelijk Belang (PGB). Voor deze gebieden wordt een richtschema opgemaakt.



Figuur 3: De strategische zones van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het Richtschema is een informeel planningsinstrument. De huidige wetgeving, het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO), vermeldt dit planningsinstrument niet. Hierdoor is er geen formele procedure voor de opmaak ervan en heeft het richtschema enkel een richtinggevende, maar geen bindende of verordenende waarde.

Richtschema's geven als planfiguur richting aan de naderhand op te stellen Bijzondere Bestemmingsplannen (BBP). Ze geven de visie en grote lijnen van (her)ontwikkeling aan, leggen de precieze plancontouren vast en bepalen de belangrijkste ingrepen en middelen. Het richtschema biedt een totaalbeeld en bepaalt de voornaamste interventieopties en de middelen die nodig zijn voor de uitvoering ervan.

Deze informele planningsfiguur heeft het voordeel dat ze vormvrij en flexibel is. De soepelheid en het informeel karakter van de planfiguur richtschema is een troef in een snel evoluerend Brussel. De intermediaire planfiguur richtschema zou leiden tot :

- Een beter overleg en afstemming tussen verschillende betrokken actoren (wijkcomités, ontwikkelaars en promotoren, overheden, parastatalen). In de totstandkoming van een richtschema staat het onderhandelen tussen de verschillende stakeholders centraal en wordt gestreefd naar een consensus over het plan. In de praktijk gebeurt dit onder meer via meerdere workshops per richtschema;
- Een betere identificatie van de in te zetten ruimtelijke instrumenten;
- Tijdswinst. Dit was een verwachting die in realiteit niet is waargemaakt.

De sterkte van het instrument door het informeel en flexibel karakter, is meteen ook een nadeel gebleken. Het richtschema is geen basis voor het verlenen van vergunningen. Het richtschema is een richtinggevend plan zonder bindende noch verordende bepalingen.

Een richtschema wordt wel geformaliseerd in een besluit door de Brusselse Hoofdstedelijke Gewest regering. Niettegenstaande de indicatieve waarde van een richtschema, krijgt het een zekere legitimiteit door deze goedkeuring en besluit van de regering. De goedkeuring door de gewestregering gebeurt in twee stappen: een eerste lezing waarna die voor advies voorgelegd wordt aan de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie en een tweede lezing voor definitieve goedkeuring. In het besluit wordt ook vanuit het Gewest de opdracht meegegeven aan de gemeente voor het opmaken van een BBP. Wanneer de gemeente officieel weigert, dan kan het gewest het planproces overnemen. In de praktijk zal een gemeente echter niet officieel weigeren, in vele gevallen reageert de gemeente hier niet formeel op. In dat geval kan het Gewest pas na het verstrijken van een bepaalde termijn (zoals opgenomen in het besluit) het planproces overnemen.

De bovenstaande procedure verduidelijkt meteen ook twee van de meest gehoorde kritieken t.a.v. het richtschema. Een richtschema heeft nog steeds nood aan de opmaak van een BBP voor de verankering in bindende voorschriften en kan vaak niet worden gerealiseerd zonder een bestemmingswijziging. De som van de informele procesvoering en formele procedure zorgt voor een heel lang traject van visie tot realisatie. Een van de meest gehoorde huidige kritieken op dit instrument is dan ook de rem die het plaatst op de uitvoering.

De vertaling van een richtschema in een BBP is ook niet zo evident omdat het richtschema wordt opgemaakt door het gewest en het BBP door de gemeente, die niet steeds op één lijn zitten; In de besluiten van de regering i.v.m. de richtschema's is dan ook een tendens merkbaar naar het steeds meer meegeven van de doelstellingen en inhoudelijke opgaven van het Gewest voor de opmaak van het BBP door de gemeente. Het richtschema vormt hierdoor eigenlijk een uitholling van het BBP en van de gemeentelijke planningsbevoegdheid / planningsautonomie.

Het informeel karakter van het richtschema houdt bovendien in, dat het instrument kan verzaken aan een aantal essentiële kenmerken van de wettelijk voorgeschreven ruimtelijke plannen – zoals vereisten van onderzoek, milieueffectbeoordeling en openbaar onderzoek. Bij de opmaak van het richtschema wordt wel een participatief proces doorlopen. In het GewOP van 2002 is de mogelijkheid van een consultatieproces voorzien, in praktijk hangt de toepassing af van de politieke wil tot inspraak. In de interviews wordt wel een grotere tendens tot publieksparticipatie gemeld, maar wordt ook aangegeven dat deze tendens een aantal belangrijke bedreiging voor het richtschema inhoudt:

- de processen worden steeds langer;
- de juridische houdbaarheid indien bij politieke besluitvorming of BBP-fase wordt afgeweken van de participatief opgebouwde visie;
- omdat steeds meer de indruk wordt gewekt dat elk individu niet alleen veel info ontvangt en zijn mening kan inbrengen maar ook effectief mee kan beslissen hetgeen in de praktijk uiteraard fictie is.

In antwoord op bovenstaande kritieken, wordt momenteel nagedacht om het richtschema als planfiguur in de WBRO op te nemen en verdere modaliteiten te voorzien die de sterktes van het instrument benutten zonder voornoemde nadelen.

Bovenstaande kritiek op de lange nasleep nadat een richtschema werd goedgekeurd, heeft dus ook te maken met het planningsinstrument van BBPs. Er leeft een ongenoegen en kritische stem over de BBP's dat deze te gedetailleerd en te log zijn, een te sterk reglementair karakter kennen waarbij de BBP's en procedures te zeer geformaliseerd worden. Ze worden als weinig flexibel instrument beschouwd.

Naast de figuur van richtschema kunnen gemeenten zelf ook een informele en vrijblijvende structuurvisie opmaken, deze wordt meestal een masterplan genoemd.

2.2.2 Wijkcontracten

In het BHG bestaat het systeem van wijkcontracten afgesloten tussen het BHG en bepaalde gemeenten. De wijkcontracten worden niet beschouwd als een uitvoeringsinstrument van ruimtelijke planning. De wijkcontracten dienen voor de stedelijke herwaardering van bepaalde (achtergestelde) buurtwijken en worden dus beschouwd als een instrument voor duurzame stadsvernieuwing en -dynamiek. De wijkcontracten vatten voornamelijk gebieden buiten de hefboomgebieden en strategische gewestelijke zones. Deze wijken krijgen de nodige middelen voor specifieke acties in samenwerking met de inwoners. Dergelijke acties ressorteren onder een vijftal luiken van het wijkcontract: huisvesting, buurtvoorzieningen en infrastructuren, openbare ruimten, sociaal-economische acties en productieve, economische en commerciële ruimten. De wijkcontracten kennen een duur van 4 jaar (mogelijke verlenging met 2 jaar) waarbij verschillende fasen doorlopen worden, in grote lijnen blijkt er aanzienlijke tijd in voorbereidingsperiode te kruipen (cf. procedurestappen en participatie) terwijl dan nog slechts in praktijk weinig tijd rest voor de effectieve realisatie op het terrein. Recent (2013) is een studie 'Richtplan van de duurzame stadsvernieuwing' opgemaakt die de principes vastlegt voor een reorganisatie van de tools voor stadsvernieuwing waaronder de duurzame wijkcontracten.

2.2.3 Bestuurscultuur

Minder positieve ervaringen met ruimtelijke ontwikkelingen in het verleden hebben geleid tot een zeer sterk gevoelige Brusselaar wat zich ook heeft vertaald in de bestuurscultuur. Dit vertaalt zich in meerdere aspecten, bv.:

- Behandeling van (groot aantal) bezwaarschriften worden punt per punt en op ernstige manier behandeld;

- Een sterke cultuur van informele participatie op wijkniveau met goede structurering en ondersteuning op niveau van federaties (bv. Bral vzw, Inter-Env. Bruxelles, ...);
- Een groot bewustzijn bij de politieke besluitvormers voor het lokale draagvlak van plannen en projecten op wijkniveau met een wisselende (afhankelijk van de politieke wil) inzet op volksdemocratische processen en besluitvorming;

Rekening houdende met voornoemde lijkt de geboorte en het succes van informele planfiguren als het richtschema niet vreemd.

In een klein gewest als Brussel zijn de lijnen tussen politiek (kabinetten) en administratie logischerwijze kort en duidelijk korter dan in Vlaanderen. Er zijn duidelijk veel meer informele contacten en afstemming tussen het politiek en het administratief bestuur. Kabinetten in het BHG worden soms laconiek beschouwd als 'tweede administraties'. Politieke besluitvorming speelt in Brussel een belangrijke rol bij planningsprocessen. Zo wordt in tussentijdse politieke besluitvorming voorzien in elke fase van de procedure (en bijhorend plan-m.e.r. traject).

Ook ten aanzien van de studiebureaus zijn de lijnen met administratie én politiek korter waardoor deze indirect, maar duidelijk, bijdragen aan de procesontwikkeling (bv. iteratieve of getrapte plan-m.e.r.-aanpak) en aan het beleid.

In de interviews werd ook aangegeven dat er een verschuiving is van de rol van overheden en het hiermee gepaard gaande planningsinstrumentarium: van eerder reglementair en afwachtend naar meer actief, projectgebonden en realisatiegericht. Om dit te kunnen waarmaken wenst men de instrumenten lichter en flexibeler in de praktijk, echter tegelijk meer integraal en realiseerbaar om tot voldragen plannen en projecten te kunnen komen. Naast een wijziging in instrumentarium vergt dit ook een nodige wijziging in mentaliteit bij de betrokken actoren.

2.3 Integratie van sectorale thema's in het planningsstelsel

Het instrument plan-m.e.r. neemt ook in Brussel een belangrijke plaats in het planningsproces in. De opmaak van een GewOP/GPDO, GBP en GemOP zijn standaard m.e.r.-plichtig. Hetzelfde geldt voor de herziening van deze plannen, abstractie gemaakt van vrijstellingsmogelijkheid. De opmaak van een BBP is niet standaard m.e.r.-plichtig en behoeft steeds een geval-per-gevalbeoordeling van de aanzienlijkheid van de milieu-effecten.

In Brussel wordt de plan-m.e.r. en BBP geïntegreerd en parallel behandeld in één proces. Beide doorlopen één proces dat wordt opgevolgd door een begeleidingscomité. Het is ook eenzelfde studiebureau dat zowel het ruimtelijk plan als de milieubeoordeling opmaakt. Dit proces bevat vele formele overlegmomenten. Het onderzoek en de implicaties voor het project, met het instrument plan-m.e.r. als een belangrijk en centraal instrument, worden in een iteratief proces tegen elkaar afgewogen, aangepast,... Plan-m.e.r. wordt ingezet als een planningstool, niet zozeer als een ex-ante of ex-post milieubeoordeling. Dit lijkt te veronderstellen dat de milderende maatregelen automatisch in het plan worden opgenomen. In de interviews werd aangehaald dat de verankering van maatregelen volledig gewaarborgd wordt, in belangrijke mate ook via politieke besluitvorming en vastleggen van afspraken. In de milieubeoordeling worden ook socio-economische effecten mee onderzocht.

Bij de opmaak van een richtschema worden meestal milieufwegingen in het iteratief planningsproces meegewogen, zij het op impliciete wijze. Er worden ook verschillende scenario's mee afgewogen (bv. mobiliteit). Er wordt echter geen formele plan-MER procedure doorlopen. Als dit noodzakelijk wordt geacht, wordt er wel een plan-MER doorlopen bij de opmaak van het BBP voor het richtschema.

Vandaag wordt volop geëxperimenteerd met het doorlopen van formele plan-m.e.r. procedures geïntegreerd met planningsproces van informele planningsfiguren zoals masterplannen in navolging van een goedgekeurd richtschema, alvorens een BBP opgemaakt wordt, bv. de Reyerssite.

De begeleidingscomités spelen een belangrijke rol voor de integratie en integrale afweging van sectorale thema's in het planningsproces en het bestemmingsplan.

Meerdere bevoorrechte getuigen benadrukken dat de rol van het begeleidingscomité richtinggevend is, begeleidend, faciliterend, voor wat het milieuonderzoek betreft en dus niet beslissend. Dit blijkt eigenlijk ook uit de beschrijving van art. 47 BWRO. Daarnaast is het begeleidingscomité zeker ook richtinggevend op vlak van de ruimtelijke plankeuzes zelf en niet louter ten aanzien van het milieuonderzoek. Zeker nu de plan-m.e.r. getrap wordt opgevat en het begeleidingscomité het enige ontmoetingsforum is binnen de BBP procedure tussen de planningsoverheid enerzijds (gemeente) en het gewest (bevoegdheden ruimtelijke planning en leefmilieu). Het begeleidingscomité heeft zich uiteraard neer te leggen bij de tussentijdse beslissingen die tijdens het getrap proces door de gemeenteraad worden genomen.

Er blijkt een kritiek te leven dat de begeleidingscomités soms meer belang hechten aan specifieke sectorale visies en belangen en niet steeds de integrale afweging ruimtelijk maken. Er zou nog ruimte voor verbetering zijn voor een sterkere horizontale integrale afweging ('dwarshheid').

Overeenkomsten

Ook in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt gewerkt met overeenkomsten voor afspraken tussen overheid en private ontwikkelaars. Bij aanvang van het richtschema worden bijvoorbeeld samenwerkingsovereenkomsten afgesloten tussen de verschillende betrokken partijen. Na afloop kunnen overeenkomsten worden afgesloten over de verdere opvolging/realisatie, zijnde uitvoeringsovereenkomsten al dan niet parallel met de verdere stappen in planning en procedures (masterplan of BBP).

2.4 Evoluties, problematieken, trends

Er wordt heel wat 'gepland' in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Tot op heden leidt dit echter tot een deficit in de realisaties van deze plannen. Er is binnen de huidige legislatuur een sterkere vraag naar meer realisatiegerichtheid. Deze vraag vertaalt zich in een onderzoek naar de mogelijke wijziging van instrumenten en in een wijzigende personeelsinzet door de op til zijnde reorganisaties binnen de gewestelijke administraties.

Momenteel is een debat lopende om wijzigingen aan te brengen in het planningsstelsel, al dan niet met mogelijke (ingrijpende) wijziging van de praktijktoepassing als gevolg. Zo wordt het debat gevoerd in welke mate het instrument van BBP tegen het licht gehouden moet worden vanuit de vaststellingen dat dergelijke BBP als te sterk reglementair, te gedetailleerd en te afwachtend/log wordt beschouwd. Dit staat de mogelijkheid tot een meer (pro)actieve, projectgebonden en realisatiegerichte planning in de weg, in het bijzonder voor die strategische zones waar het gewest op inzet. In de praktijk is er een spanningsveld tussen de strategische visie en richting versus projectgedrevenheid. Moet er worden afgestapt van het instrument BBP of kan het volstaan om een lichtere vorm te introduceren die de flexibiliteit en snelheid ten goede komt? Andere overwegingen kunnen zijn om het instrument BBP meer selectief in te zetten, bv. niet meer voor die strategische gebieden van gewestelijk belang waardoor voor deze gebieden het verordenende bestemmingsplan vanuit het gewest aangestuurd en opgemaakt wordt (in verlengde van de eerder opgemaakte richtschema's). Dit kan mogelijk ook

door de figuur van richtschema in te schrijven in het wetboek, bv. dat besloten kan worden tot een bepaalde afwijking op geldende BBP (cf. 'projectbesluit').

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is momenteel zoekende welke denkrichtingen verder vorm kunnen krijgen. Worden nieuwe planningsinstrumenten overwogen of zal het eerder kunnen volstaan om de huidige instrumenten te hervormen? Kunnen de informele figuren zoals richtschema's en de meer rigide formele figuren als BBP naar elkaar toegroeien?

Momenteel wordt ook gekeken naar de toepassing van de zogenaamde *Périmètre de Remembrement Urbain* (PRU) in Wallonië. Binnen dergelijke perimeter zou tijdelijk de logica van geldende bestemmingsplannen opgeheven worden. De PRU is in het leven geroepen om binnenstedelijke (her)ontwikkelingen te stimuleren. Dit zou naar het schijnt ook beroepsprocedures bij de Raad van State doorstaan. Dergelijke PRU zou ook onderworpen worden aan een soort openbaar onderzoek en impactbeoordeling.

Het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO) zal worden herzien zodat het tegemoetkomt aan de vereenvoudiging en de hervorming van de planningsmiddelen. De invoering van een nieuw planningsmiddel (nieuwsoortig richtschema) voor de omkadering van de stedenbouwkundige projecten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt momenteel onderzocht. Ook de evaluatie van de milieueffectenrapporten van de ontwerpen dringt zich op, onder meer om hun voordeel en hun impact op de beslissingen te meten. Laatstgenoemde evaluatie is ons inziens belangrijk om meer inzicht te krijgen in de integratie en verankering van instrumenten als milieueffectrapporten op instrumenten van ruimtelijke planning in Brussel.

In het Memorandum 2014-2019 van de Brussel Stedelijke Ontwikkeling²⁴ wordt de vereenvoudiging van de instrumenten voor de aanleg van de gewestelijke strategische gebieden als één van de 12 speerpunten vooropgesteld. Zoals eerder vermeld, heeft het richtschema geen verordenende waarde (is het zelfs niet in de wetgeving opgenomen) en treedt dus niet in de plaats van de bestemmingsplannen. De opmaak van een richtschema vóór een BBP maakt echter het planningsproces en de planningsprocedure die voorafgaat aan de indiening en goedkeuring van een vergunning complex en lang.

Volgens het BSO (ex-BROH) is het daarom belangrijk om de hulpmiddelen voor de aanleg van gewestelijke strategische gebieden te vereenvoudigen door het gebruik van het richtschema als enige werkmiddel voor ruimtelijke ordening, waarbij:

- de strategische functies (instrument voor de bepaling van een visie inzake de aanleg van een strategisch gebied en voor de onderhandeling tussen de betrokken partijen) worden gecombineerd met
- de regelgevende functies (instrument om te bewerkstelligen dat de overheid zich engageert en voor de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen).

De opmaak van een BBP in de strategische gebieden zal dus niet langer noodzakelijk zijn en één enkele actor (het Gewest) zal tegelijk instaan voor het richtschema en voor de afgifte van de vergunningen.

Deze voorgenomen vereenvoudiging zou de samenhang moeten bevorderen tussen de doelstellingen inzake ruimtelijke ordening van deze gebieden en hun uitvoering via de verwezenlijking van grote private en openbare projecten. Ze zou ook een tijdswinst moeten betekenen (en de kosten moeten drukken) voor de verschillende partners die bij deze plannen betrokken zijn. Volgende acties zijn vooropgesteld en in voorbereiding:

- Het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO) wijzigen door er het richtschema in op te nemen als strategisch en reglementair instrument, en door de noodzaak van een bijzonder bestemmingsplan (BBP) te schrappen voor de strategische gebieden waar er een richtschema bestaat;

²⁴ Brussel Stedelijke Ontwikkeling, 2014. Memorandum 2014-2019: 12 actievoorstellen voor de nieuwe Regering.

- Nieuwe richtschema's opmaken in de strategische gebieden waarvoor er momenteel geen bestaan;
- Een seminarie organiseren met al de betrokken actoren (Directie Studies en Planning en de Directie Stedenbouw van Brussel Stedelijke Ontwikkeling, Bouwmeester, Agentschap Territoriale Ontwikkeling, ...) en met vertegenwoordigers van de privésector.

2.5 Kernpunten

- Instrumenten
 - BBP te formalistisch, te weinig flexibel, te gedetailleerd
 - Richtschema belangrijk in praktijk, informeel instrument, consensusgericht, maar kan niet zonder BBP voor formalisatie en als verordenend karakter;
- Overeenkomsten: samenwerking, uitvoering i.k.v. richtschema
- Integratie sectorale thema's en m.e.r.
 - Begeleidingscomité, veel formeel overleg
 - Rol van politieke besluitvorming
 - Milieuafwegingen worden meegenomen in planningstraject (expliciet of impliciet)
- Evoluties
 - Meer vraag naar realisatiegerichtheid en projectgedreven planning
 - Evenwicht tussen het informeel karakter en formaliseren (cf. richtschema)
 - Vraag naar initiatiefrecht gewest voor bestemmingsplannen strategische zones

3 Frankrijk

3.1 Het planningsysteem

Het planningsinstrumentarium in Frankrijk wordt geregeld door verschillende wetgevende teksten. De ‘Code de l’urbanisme’ vormt de basis en werd voor het eerst opgemaakt in 1954. Verschillende hoofdstukken van de ‘Code de l’urbanisme’ werden herzien bij de invoering van *La Loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire* (LOADT ook *Le Loi Pasqua* genoemd) uit 1995, in 1999 (LOADDT), en met *Le Loi Grenelle II* uit 2010.²⁵

3.1.1 Planningsniveaus

Het ruimtelijke ordeningsbeleid in Frankrijk bevindt zich op drie niveaus²⁶ in een hiërarchische structuur. Elk planningsniveau beschikt over een eigen instrumentarium en de plannen van een lager planningsniveau moeten in overeenstemming zijn met die van de hogere planningsniveaus:

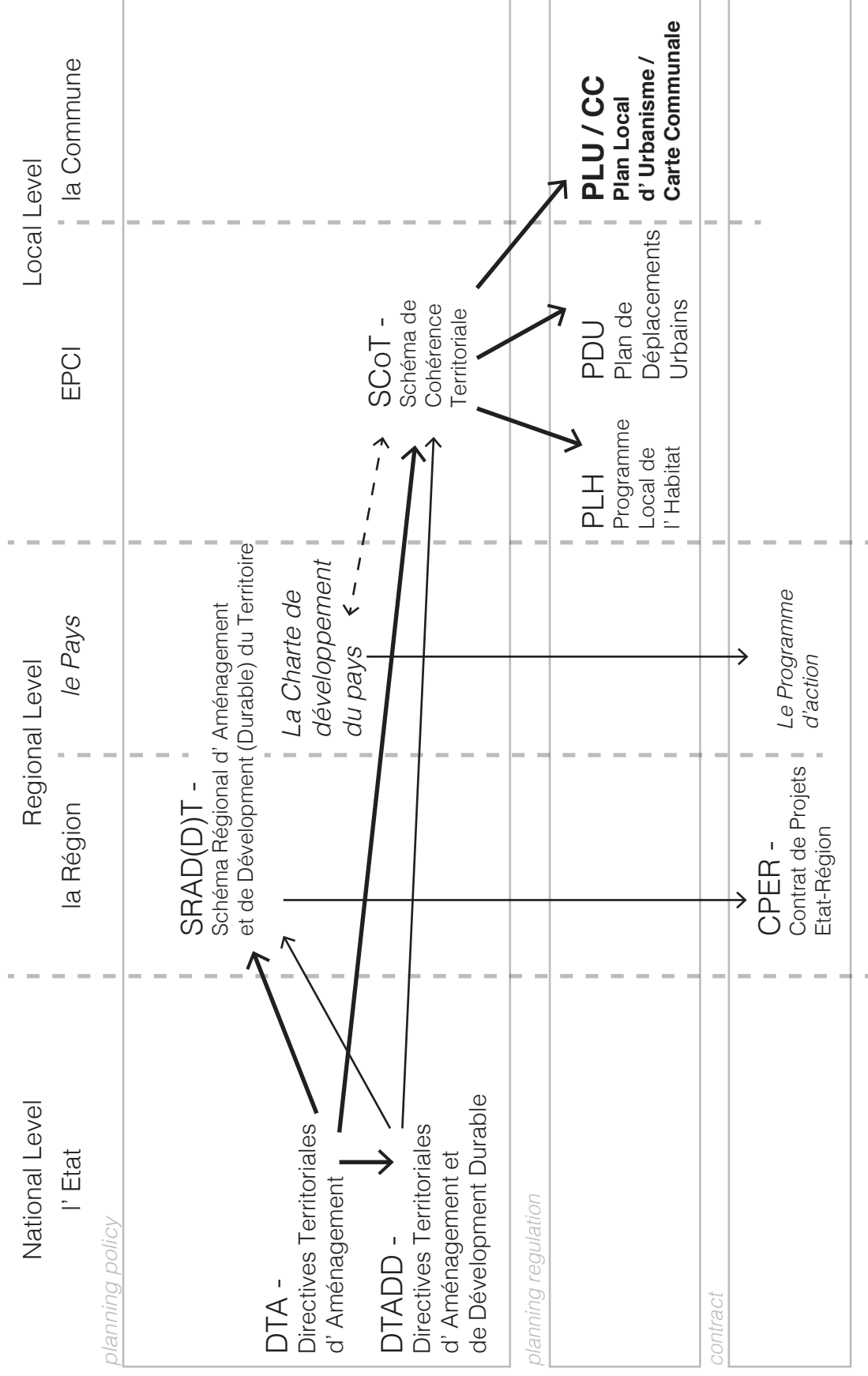
- De staat (L’Etat): Schéma de Services Collectifs (SSC), Directives Territoriales d’Aménagement (DTA), Directives Territoriales d’Aménagement et de Développement Durable (DTADD)
- De regio’s (La Région): Schéma Régional d’Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) + informeel samenwerking Le Pays: Charte de développement du pays
- De Gemeenten (La Commune): Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), Plan Local d’Urbanisme (PLU), Carte Communale (CC), Programme Local de l’Habitat (PLH), Plan de Déplacements Urbains (PDU)

Figuur 4 (volgende bladzijde): schematische en vereenvoudigde weergave van het planningsstelsel in Frankrijk

²⁵ J. Voets, T. Coppens, D. Sterkens, B. De Peuter & W. Van Dooren (2014), p.79

²⁶ Het ruimtelijke ordeningsbeleid zit verweven in het sub-nationaal overheidssysteem dat bestaat uit zes lagen: Franse staat, regio’s, departementen, arrondissementen, kantons en gemeenten, maar speelt zich voornamelijk op drie van deze zes lagen af.

FRANCE



advisory →
binding →
 mutual adaptation ↔
informal planning instrument - official planning instrument - **binding land use plan**



3.1.2 Planinstrumenten²⁷

Een **SSC** (*Schéma de Services Collectifs*) is een sectorplan met een beleids- en ontwikkelingsvisie voor Frankrijk en dit over een tijdspanne van twintig jaar. Dit instrument is ingevoerd in 1999 en heeft een planhorizon tot 2020-2025. De SSC zijn sectorale plannen en in die zin niet echt instrumenten van de ruimtelijke planning. Per beleidssector (hoger onderwijs, natuurlijke en agrarische ruimte, energie, informatie en communicatie, ...) wordt er een plan opgemaakt. De ambitie van deze plannen is om te anticiperen op een aantal uitdagingen die zich stellen in gebieden van nationaal strategisch belang. De plannen moeten daarnaast bijdragen aan de uitvoering van algemene en duurzame ruimtelijke strategieën. De SSC worden ontwikkeld op vraag van en goedgekeurd door *L'Etat (décret en Conseil d'Etat)*²⁸.

Een **DTA** (*Directive Territoriale d'Aménagement*) wordt opgemaakt voor een specifiek strategisch gebied. De richtlijnen worden door de centrale overheid opgemaakt voor een gedeelte van het grondgebied, waar zich fundamentele uitdagingen en doelstellingen van nationaal belang situeren, bv. voor de bescherming en verbetering van het grondgebied, voor de lokalisatie van infrastructuurprojecten en voor het behoud van natuurgebieden, sites en landschappen. Een DTA wordt ontwikkeld door het *Conseil d'Etat* i.s.m. de betrokken lokale overheden en wordt door het *Conseil d'Etat* goedgekeurd. Elk ander planningsdocument (vb. SRADT, SCoT, PLU) moet in overeenstemming zijn met een DTA. De richtlijnen van een DTA zijn m.a.w. bindend voor de opmaak van planningsdocumenten door lagere overheden.

Het instrument van de DTA is ingevoerd in 1995 (LOADT) en sindsdien zijn er een 9-tal DTA's opgemaakt, die nog steeds van kracht zijn. In 2010 - met de *Loi Grenelle II* - is het instrument van de DTA vervangen door het instrument DTADD.

Een **DTADD** (*Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable*) heeft een gelijkaardige doelstelling als een DTA (visievorming voor strategische gebieden), maar in tegenstelling tot een DTA is een DTADD niet bindend voor lagere overheden. Andere planningsinstrumenten moeten niet in overeenstemming zijn met een DTADD. Wel moet een DTADD zich richten op bestaande DTA's.

Ter uitvoering van een DTADD kan wel een **PIG - Projet d'intérêt générale** worden opgestart. Dit PIG is wél bindend voor derden en de prefect van het departement kan ook een aanpassing van de lokale planningsdocumenten (SCoT, PLU) aan het PIG opleggen. De aanvraag voor de opstart van een PIG moet gebeuren binnen de 12 jaar na goedkeuring van de DTADD. Deze aanvraag wordt door de prefect van het departement onderzocht op zijn ontvankelijkheid, ter kennisgeving aan de betrokken gemeenten voorgelegd en bij arrest door de prefect goedgekeurd.

Een **SRADT** (*Schéma Regional d'Aménagement et de Développement du Territoire*) is een planningsdocument dat basisrichtlijnen omvat op regionaal niveau voor de middellange termijn. In een SRADT worden doelstellingen gedefinieerd van regionaal belang, zoals de lokalisatie van grote gebouwen, infrastructuur en diensten van algemeen belang, de ontwikkeling van economische projecten, de bescherming en verbetering van het milieu, Dit beleidsdocument wordt opgesteld en goedgekeurd door de regionale raad, na advies van

²⁷ J. Voets, T. Coppens, D. Sterkens, B. De Peuter & W. Van Dooren (2014), p.79-81 en Ministère des Affaires étrangères (2006), p. 50-52

²⁸ De bevoegdheden van het Conseil D'Etat zijn in Frankrijk ruimer dan bij de Raad van State in Vlaanderen. Ze moet de regering ondersteunen bij de opmaak van wetten en keurt ook plandocumenten decretaal goed.

de relevante departementshoofden. Een SRADT is een indicatief beleidsdocument. Het heeft geen verordenende waarde, maar is bedoeld om de inhoud van de contracten tussen de staat en de regio's (CPER, zie verder) vorm te geven.

Een **SRADDT** (*Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire*) is gelijkaardig aan een SRADT maar wil meer een leidraad vormen voor de afstemming van het beleid tussen Europa, de Franse staat, de regio's, de departementen, de agglomeraties en de gemeenten. Dit wil zeggen dat hierin expliciet aandacht wordt gegeven aan milieureglementeringen en beleid inzake duurzaamheid. Het plan wordt door de regionale raad opgemaakt en goedgekeurd, maar wordt wel onderworpen aan advies. Tijdens de opmaakprocedure wordt expliciet aandacht besteed aan een open en participatief ontwikkelingsproces met veel ruimte voor dialoog met relevante actoren en partners. Noch SRADT, noch SRADDT zijn bindend voor de lokale planningsdocumenten.

Naast deze schema's voor ruimtelijke planning, zijn er per regio nog een 6-tal sectorale schema's (o.a. SRDE – *Schéma Régional de Développement Economique*, SRCAE – *Schéma Régional Climat Air Energie*, ...). Ook deze schema's hebben vandaag geen juridische doorwerking naar de lokale plandocumenten. Alleen met het SRCE - *Schéma Régional de Cohérence Ecologique* moet het SCoT rekening houden ('*prise en compte*').

Een **CPER** (*Contrat de Projets Etat-Région*) is een overeenkomst tussen de staat en de regio waarin zij de strategische prioriteiten en het plan van aanpak voor de ontwikkeling van de regio vastleggen. Met het contract engageren beide zich voor een periode van 7 jaar voor de realisatie en de financiering van grote projecten, zoals de aanleg van infrastructuur en ondersteuning van duurzame ontwikkelingen. Lokale overheden kunnen het contract mee onderhandelen en een deel van de financiering op zich nemen, maar het contract wordt enkel door de centrale en regionale overheid getekend.

Momenteel is de zesde generatie van CPER lopende²⁹. Sinds 2006 hebben de CPER, die voorheen bekend stonden als *Contrat de Plans Etat-Région*, hun huidige benaming en wordt hun inhoud beperkt tot projecten met de onderstaande doelstellingen:

- concurrentievermogen en aantrekkelijkheid van het grondgebied: ondersteuning voor onderzoek en technologieclusters, modernisering van het hoger onderwijs, bouwen van grote stedelijke voorzieningen, steun voor de landbouw, uitbreiding en renovatie van transportnetwerken, ...
- duurzame ontwikkeling van de omgeving: de strijd tegen klimaatverandering, integraal waterbeheer, behoud en verbetering van de biodiversiteit, ...
- sociale en ruimtelijke cohesie: werkgelegenheid en beroepsopleiding, stadsvernieuwing, de ontwikkeling van afgelegen gebieden, ...

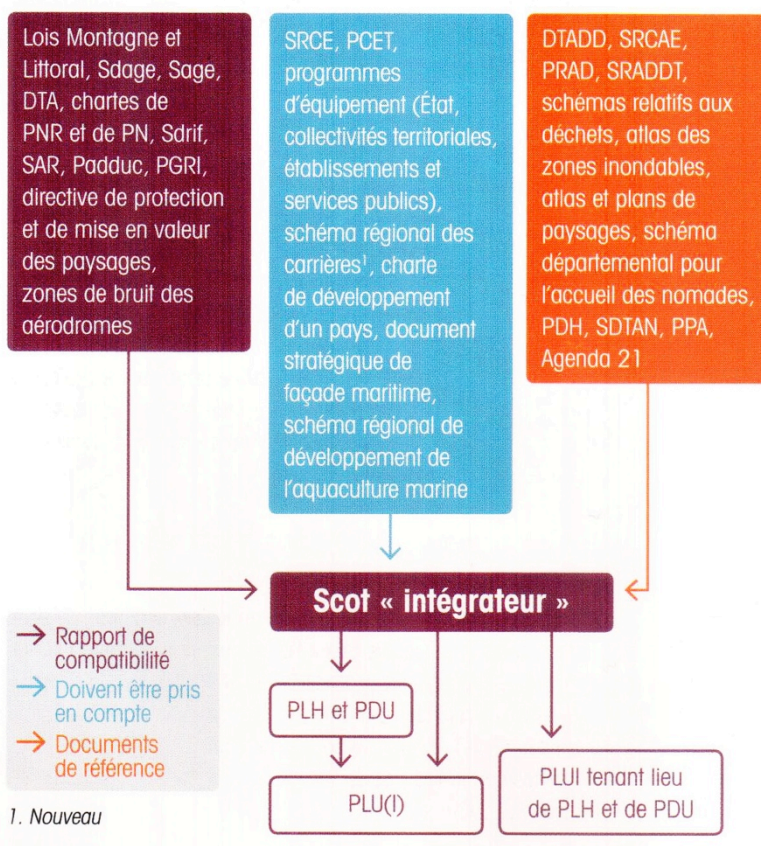
Sinds 2000 bevatten de CPER niet alleen een interregionaal en regionaal, maar ook een lokaal luik. Dit betekent dat er ook financiering wordt voorzien om projecten in lokale gebieden binnen de regio te ondersteunen, zoals stedelijke agglomeraties, *Pays*, regionale natuurparken, ...

Gemeenten kunnen, in samenwerking met andere gemeenten in eenzelfde territoriale zone, een ontwikkelingsvisie vastleggen in een **SCoT** (*Schéma de Cohérence Territoriale*). Een SCoT bevat een

²⁹ generatie 1: 1984-1988; generatie 2: 1989-1993; generatie 3: 1994-1999; generatie 4: 2000-2006; generatie 5: 2007-2013; generatie 6: 2014-2020

duurzaam ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor het grondgebied. Dit planningsinstrument moet het beheer en de organisatie vastleggen van ontwikkelingen van natuurlijke en stedelijke gebieden. Hierbij worden van bij het begin milieubeschermingsmaatregelen geïntegreerd.

Het SCoT staat bovenaan in de hiërarchie van de lokale planningsdocumenten en vormt hét centrale planningsdocument. Het SCoT moet een strategisch en integrerend document zijn. Een SCoT moet de informatie uit de verschillende *Schémas Régionaux* bundelen zodat bij de opmaak van lokale planningsdocumenten enkel het SCoT moet worden geraadpleegd om conform de wetgeving te zijn. Niet alleen de gemeentelijke bestemmingsplannen (PLU, zie verder), ook het **PDU (*Plan de Déplacements Urbains*)** en het **PLH (*Programme Local de l'Habitat*)** moeten in overeenstemming zijn met het SCoT. Het SCoT zou dus als een tussenstap moeten fungeren tussen de lokale en de regionale planinstrumenten.



Figuur 5: Scot 'intégrateur' (bron: Ministère du Logement et de L'égalité des territoires (2014))

Het initiatief tot opmaak van een SCoT ligt steeds bij een gemeente of een groep van gemeenten. Het plan kan wel enkel worden opgemaakt door een *Etablissement Public de Coopération Intercommunale* (EPCI). Indien een gemeente een SCoT wil opmaken, is zij dus verplicht een intergemeentelijk samenwerkingsverband aan te gaan. Daarom wordt een SCoT soms ook een interSCoT genoemd.

Een SCoT is niet bindend voor derden, maar enkel voor de lokale overheden. Het is een leidraad en toetsinstrument bij de opmaak van gemeentelijke bestemmingsplannen. Gemeenten moeten ook over een SCoT beschikken om nieuwe gebieden te mogen aansnijden en te verstedelijken. Gemeenten die geen SCoT hebben, zijn dus beperkt in de verdere ontwikkeling van hun grondgebied.

Een SCoT bestaat uit:

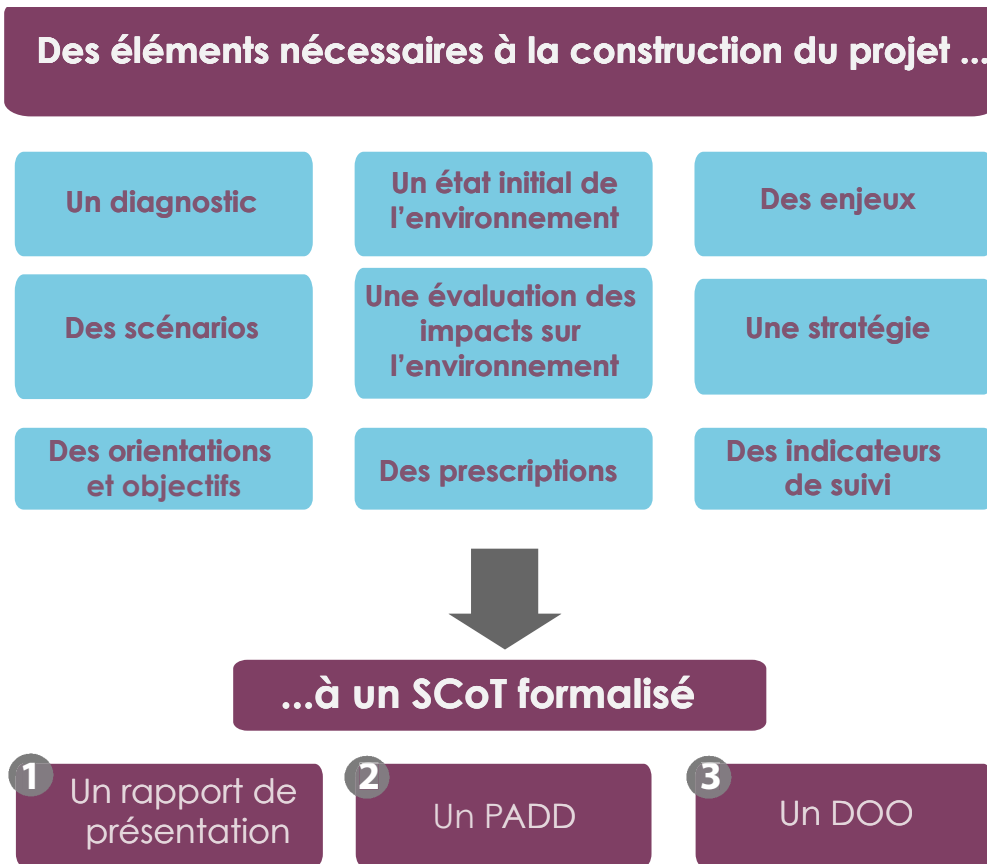
- *Un rapport de présentation*: dit document verzamelt alle analyses en onderzoeken naar de bestaande feitelijke en juridische toestand, planningscontext, m.e.r., prognoses van toekomstige behoeften, ... Het rapport moet het onderzoeksproces van het project (met de mogelijke scenario's die zijn afgewogen) weergeven en zo de doelstellingen en visie van het project verduidelijken. De afwegingen die zijn genomen in de totstandkoming van het ruimtelijk project van het SCoT moeten transparant in het document worden weergegeven, zodat deze voor een groot publiek duidelijk zijn.

In het *rapport de présentation* is ook de m.e.r. opgenomen. De m.e.r. is één van de vele analyses die deel uitmaken van het totstandkomingsproces van het SCoT. De m.e.r., andere analyses, prognoses en de politieke visies en strategieën op het gebied doorlopen een iteratief ontwerpproces dat uitmondt in het project van het SCoT.

- *Un Projet d' Aménagement et de Développement Durables* - PADD: dit is het politieke project van het SCoT en bevat de strategische doelstellingen.
- *Un Document d'Orientation et d'Objectifs* - DOO: dit is het bindend deel van het SCoT. Het DOO is bindend voor de opmaak van de documenten op lagere niveaus (PLU– PDU – PHL) en bevat de nodige acties en maatregelen om de realisatie van de in het PADD beschreven doelstellingen te garanderen.

Om de 6 jaar moet een SCoT worden geëvalueerd en eventueel herzien.

Er zijn tot nu toe SCoTs opgemaakt voor ongeveer een derde van het grondgebied van Frankrijk. Dit komt wel ongeveer overeen met de helft van de bevolking omdat vooral de meest rurale gebieden nog niet over een SCoT beschikken.



Figuur 6: Het proces en de opbouw van het SCoT als document (bron: Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement (2013a))

Het **PLU (Plan Local d'Urbanisme)**³⁰ is het enige plandocument dat bindend (en dus aanvechtbaar) is voor burgers en wordt hierdoor beschouwd als het belangrijkste instrument in de Franse ruimtelijke planning. Een PLU wordt opgemaakt voor het volledige grondgebied van een gemeente (*la commune*). In kleine landelijke gemeentes wordt dit gemeentelijk bestemmingsplan *CC (Carte Communale)* genoemd. Sinds de *Loi Grenelle II* kunnen gemeentes ook opteren zich te verenigen in een intercommunale en om gezamenlijk een PLUi op te maken, dat naar inhoud en proces gelijk is aan het PLU. Het PLU kan o.a. vastleggen welk gebied bebouwd mag worden, welke architectonische eisen er zijn en de landgebruikscoefficiënt bepalen.

Het initiatief voor het opmaken van een PLU ligt bij de burgemeester en/of gemeenteraad. Gemeentes zijn niet verplicht om een PLU op te maken. Wanneer zij dit wel doen dan worden zij 'ontvoegd'. Als de gemeente een PLU opmaakt, kan zij zelf de stedenbouwkundige vergunningsaanvragen beoordelen en afleveren. Bij gemeentes zonder PLU gebeurt de vergunningverlening door de staat (*L'Etat*). Zonder PLU kan er bovendien enkel een vergunning worden afgeleverd voor werken binnen bestaand 'bebouwd gebied' (*la règle de constructivité limitée*). Het opmaken van een PLU zorgt er dus ook voor dat nieuwe zones kunnen worden ontwikkeld.

³⁰ voor 2000: POS - Plan d' Occupation des Sols

De ontwikkeling van het plan kan onder gezag van de burgemeester plaatsvinden of worden toevertrouwd aan een EPCI. Een PLU moet niet voor goedkeuring naar hogere overheden worden doorgestuurd. De gemeenten beschikken op dit vlak over een grote autonomie. De regio's en departementen, de organisaties van regionale natuurparken en de organisaties van stadsvervoer zijn sowieso wel betrokken bij de opmaak van het plan en brengen advies uit. Andere mogelijke belanghebbende actoren kunnen tot advies verzocht worden.

Een PLU bestaat uit 4 deeldocumenten, die elk een grafisch onderdeel kunnen hebben (bv. *plan de zonage* als grafisch document van *le règlement*):

- *Le rapport de présentation*: dit is de toelichtende nota die alle nodige documentatie, onderzoek en analyses voor het plan bevat (zoals de weergave van de feitelijke toestand, m.e.r., ...) en die de in het PLU gemaakte keuze verduidelijkt;
- *L'expression du projet* of *Projet d'Aménagement et de Développement Durable* – PADD: dit document beschrijft het ruimtelijk project van het PLU en de visie van het plan op vlak van leefomgeving, wonen, mobiliteit, voorzieningen, te beschermen zones, ecologische verbindingen, ... ;
- *Les orientations d'aménagement et de programmation* – OAP: dit is een actieprogramma dat de noodzakelijke acties bevat om het PADD te kunnen realiseren;
- *Le règlement*: dit is het verordend deel van het PLU en bestaat uit een grafisch plan (op basis van het kadaster) en voorschriften. *Le règlement* bepaalt de stedelijke zones (U), de te ontwikkelen stedelijke zones (AU), landbouwgebieden (A) en de natuur- en bosgebieden (N) en legt algemene stedenbouwkundige voorschriften vast;
- *Les annexes*: dit deel bevat alle *servitudes*, de erfdienstbaarheden die moeten worden verleend, kadastraal plan, aanduiding van beschermde zones, rioleringsplan, geluidsplan van de luchthavens, ...

Een PLU moet in principe elke 9 jaar geëvalueerd worden. Uit de evaluatie kan blijken dat het PLU

- moet worden herzien (*révisé*): dit is het geval wanneer het PADD verandert;
- moet worden aangepast (*modifié*): dit is het geval wanneer het PADD niet verandert. De visie die aan de basis van het PLU ligt, blijft ongewijzigd maar er moeten wel een aantal kleine wijzigingen aan het plan gebeuren;
- nog steeds ongewijzigd van kracht kan blijven;

Op 1 januari 2013 beschikten ongeveer de helft van alle gemeenten (maar dit komt overeen met 92% van de Franse bevolking) over een POS of PLU, waardoor zij zelf bevoegd zijn voor het stedenbouwkundig beleid³¹.

3.2 Planningspraktijk

In Frankrijk heeft het lokale niveau vandaag een grote autonomie. Een SCoT of PLU moeten niet worden goedgekeurd door een hogere overheid, maar kunnen door de gemeentes/EPCI zelf worden opgemaakt en goedgekeurd. De evolutie van een hiërarchisch georganiseerde planning die in de eerste plaats door de staat werd gecontroleerd naar decentralisatie is in Frankrijk ingezet in het begin van de jaren '80. De decentralisatie gebeurt echter in golven.

³¹ AdCF/AMF (2014), p. 6

Zo zijn de DTAD – die in 1995 werden ingevoerd – een instrument dat terug meer planning bij de centrale overheid legt. Het DTAD is een strategische gebiedsvisie die door de centrale overheid wordt opgemaakt voor gebieden van nationaal belang. Deze plandocumenten zijn bindend voor de plandocumenten van lagere overheden en geven de centrale overheid dus terug controle op de planning van de lagere overheden. Er zijn 9 DTAD opgemaakt.

In 2010 werd terug een stap gezet naar meer decentralisatie. Het instrument van de DTAD werd vervangen door de DTADD, die niet meer bindend zijn. Tot vandaag zijn er in de praktijk echter geen DTADD opgemaakt. En het lijkt weinig waarschijnlijk dat er nog DTADD zullen worden opgemaakt, aangezien de Franse staat momenteel terug een reorganisatie van het planningssysteem wil doorvoeren die minder taken op nationaal niveau legt.

In praktijk beperkt het ‘planningsinstrumentarium’ op nationaal niveau zich dus tot de 9 nog steeds van kracht zijnde DTAD en de ‘Code de l’Urbanisme’. Deze wet legt immers de inhoud en juridische kracht van de verschillende planningsinstrumenten vast.

Alhoewel er dus terug een beweging is naar meer decentralisatie, blijven er toch nog een aantal hiërarchische elementen bestaan in het planningssysteem. Zo blijft de staat (d.m.v. haar prefecten) aanwezig in de regionale en lokale planningsprocessen. En moeten de planningsdocumenten van de lokale overheden ook steeds in overeenstemming zijn met de plannen van hogere overheden.

In het Franse planningssysteem zijn er 3 niveaus van bindende kracht, die van toepassing zijn op de hiërarchie tussen de ruimtelijke planningsdocumenten. Het overkoepelende begrip *oppasabilité* (letterlijk: tegenstelbaarheid) of ‘normerende waarde’ wordt ingedeeld op 3 niveaus:

1. *conformité* – conform zijn: volledig beantwoorden aan de regels die zijn voorgeschreven. Bv. een vergunning moet conform zijn met het verordenend kader (*le règlement*) van het PLU. Zij moet beantwoorden aan de voorschriften en zoneringen die in het PLU zijn opgenomen. Dit is wat wij in Vlaanderen een ‘gebonden bevoegdheid’ zouden noemen;
2. *compatibilité* – compatibel zijn: beantwoorden aan de logica/visie van het document, zonder exact aan de regels te beantwoorden. Dit laat bewegingsruimte. Eén voorbeeld: een PLU moet compatibel zijn met een SCoT. Een PLU moet niet exact beantwoorden aan wat in de SCoT is opgenomen, maar het moet wel de geest van het document respecteren en dezelfde doelstellingen nastreven. Een ander voorbeeld: een vergunning moet compatibel zijn met het project dat/de visie die aan de basis ligt (PADD) van het PLU Dit is wat wij in Vlaanderen een ‘discretionaire bevoegdheid’ zouden noemen;
3. *prise en compte* – rekening houden met: dit is een afgezwakte vorm van ‘compatibilité’. Het houdt in dat er compatibiliteit moet zijn, behalve wanneer een bovenlokaal algemeen belang een afwijking kan rechtvaardigen. Bv. een SCoT moet rekening houden met *le Schéma Régional de Cohérence Ecologique* (SRCE). Dit is momenteel het enige *Schéma* dat juridische kracht heeft;

3.3 Evoluties, problematieken, trends

Het Franse planningssysteem kent sinds de jaren negentig een opeenvolging van grote hervormingen (1995, 1999, 2000, 2003, 2010) en heeft recent een nieuwe wet goedgekeurd (Loi ALUR, maart 2014) die opnieuw een hervorming in gang trekt en waarbij sommige wetsvoorstellen ter uitvoering van de Loi ALUR nog ter discussie staan. De aanpassingen hebben betrekking op een vereenvoudiging van het systeem, op het ‘opschalen’ van het plangebied van een aantal planningsinstrumenten, op het meer inzetten op onderhandelen in het planningsproces en het versterken van de regionale planning:

3.3.1 Vereenvoudiging

In het Franse planningssysteem zijn er heel veel verschillende instrumenten en speciale procedures, met elk hun eigen acroniemen ('*millefeuille*'). Een aantal voorbeelden:

- PIG - *project d'intérêt général*: deze projecten in het kader van het algemeen belang kunnen door de staat worden opgelegd aan de lokale overheden. Deze zijn verplicht om met een dergelijk project rekening te houden (*prise en compte*) bij de opmaak van hun lokale planningsdocumenten. Het project is tegenstelbaar aan derden (*opposable*). Om de realisatie van het PIG mogelijk te maken, kan het overheden ook het recht tot onteigening geven (zie DUP).
- DUP - *déclaration d'utilité public*: is een verklaring die door de staat wordt afgegeven en die aangeeft dat een project van algemeen belang is. Dit betreft projecten met betrekking op infrastructuur, zoals het aanleggen en verbeteren van wegen, spoorwegen, vliegvelden ...), maar ook voor bijvoorbeeld de bouw van scholen en sociale woningbouw is een dergelijke verklaring nodig. Met een DUP kan de overheid een onteigeningsprocedures beginnen. De verklaring is een verplichte eerste stap om een budget in een overheidsbegroting te krijgen. Alvorens een DUP wordt verstrekt, zal er door de prefect eerst een publiek onderzoek moeten worden gedaan, dat veelal de vorm van een m.e.r. (*étude d'impact*) aanneemt, en dat minstens een maand duurt. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een *Commissaire enquêteur*. Na deze procedure beslist de prefect of de verklaring wordt afgegeven.
- CDT - *contrat de développement du territoire* (enkel in *Ile de France*): deze contracten tussen de lokale overheden en de staat moeten de ontwikkeling van de infrastructuurprojecten in het project '*Grand Paris*' ondersteunen en organiseren. Het zijn in de eerste plaats financiële overeenkomsten die ook een voorlopige planning en acties op het vlak van economische ontwikkeling, bescherming van het milieu of huisvesting bevatten.
- DREAL - *Directions Régionales de l' Environnement, de l'Aménagement en du Logement*: de regionale afdelingen van het ministerie van Leefomgeving, Huisvesting en Planning (sinds 2010 geïntegreerd vanuit drie verschillende ministeries). Deze diensten staan onder de regionale prefect en moeten de realisatie van het nationale beleid op lokaal niveau opvolgen.
- PUP – *Projet Urbain Partenarial* (vroeger PAE – *Programme D'Aménagement d'ensemble*): een contract dat door overheden kan worden afgesloten met eigenaars/ontwikkelaars en dat afspraken vastlegt i.v.m. de realisatie van publieke voorzieningen, groenruimtes, ...
- ZAC – *Zone d'Aménagement Concerté*; DAC – *Doucment d'aménagement commercial*; DIA – *Déclaration d'intention d'aliéner*; ...

Het ministerie zou dit systeem willen vereenvoudigen. Er ligt momenteel een wetsvoorstel voor om bv. de verschillende sectorale '*schémas*' op regionaal niveau, samen te voegen in één '*Schéma Régional d' Aménagement, de Développement Durable et de l' Egalité du Territoire – SRADDET*'. Dit voorstel was goedgekeurd door het parlement, maar is niet door de senaat geraakt. Er is vooral protest vanuit ecologische hoek om ook het '*Schéma Régional de Cohérence Ecologique - SRCE*' op te nemen in het integrale schema. Misschien worden de 7 schema's dus tot 2 (en niet tot 1) schema herleidt. Het debat hierover is momenteel nog gaande.

3.3.2 'Opschalen' van het plangebied

Frankrijk heeft 35.311 heel erg kleine gemeenten. In Frankrijk is er (nog) geen fusie van de gemeenten doorgevoerd, zoals dit bv. wel het geval was in België (1964-1983). Hierdoor is het beleidslandschap op het lokaal niveau zeer gefragmenteerd en is het overheidsapparaat in Frankrijk heel uitgebreid. Dit maakt enerzijds deel uit van de charme van Frankrijk, maar betekent anderzijds ook een grote financiële kost. In het verleden zijn

een aantal pogingen gedaan om de intergemeentelijke samenwerking vrijwillig (met de stimulans van subsidies) te organiseren: het invoeren van de intercommunales, de informele samenwerkingsvorm van *Les Pays*, ... Het succes van deze samenwerkingsvormen varieert echter heel sterk en de kleine schaal van de gemeentes blijft op het vlak van de ruimtelijke planning voor een aantal problemen zorgen:

- de gemeentes hebben niet altijd de capaciteit om een PLU op te maken;
- als er een PLU wordt opgemaakt voor een klein grondgebied wordt dit vaak te kleinschalig en te gedetailleerd;
- in een kleine gemeente staan de verkozenen (burgemeester en schepenen) als opsteller van het PLU en als vergunningverlener heel erg dicht bij de vergunningsaanvragers. Hierdoor ontstaat er soms een grote druk om bepaalde projecten goed te keuren. De combinatie van deze heel erg lokale politiek en de autonomie van de gemeentes op het vlak van ruimtelijke planning leidt niet altijd tot de ruimtelijk meest wenselijke PLU's ;

Om tegemoet te komen aan deze problemen legt de Franse staat met de *Loi ALUR* de verplichte opmaak van **PLUi (*Plan Local d' Urbanisation de l' intercommunauté*)** op. De PLUi moeten op termijn het instrument van de PLU vervangen. De wet bepaalt dat vanaf 2017 enkel nog lokale bestemmingsplannen kunnen worden opgemaakt in de vorm van PLUi's door een intercommunale (EPCI - *Etablissement Public de Coopération Intercommunale*). De Franse staat hoopt zo tot PLUi's te komen voor een samenhangend grondgebied gebaseerd op '*des bassins de vie*'.

Om de opmaak van PLUi's te bevorderen, voorziet de Franse staat projectoproepen (*des appels aux projets*) van 50.000 € voor de opmaak van PLUi. Zij wil de gemeentes zo aanzetten om zich op eigen initiatief samen te voegen tot een intercommunale en vrijwillig een PLUi op te maken. Vanaf 2017 maakt de *Loi ALUR* de intercommunales automatisch verantwoordelijk voor de opmaak van de PLUi. Vanaf dan is de opmaak van een PLU door een gemeente niet meer mogelijk.

Een EPCI is een intercommunale die over eigen middelen beschikt doordat zij belastingen int. Een EPCI verschilt hierin van andere 'intercommunales' zoals de *syndicats mixtes* die een SCoT opmaken, *les Pays*, ...

De inhoud van een PLUi komt in grote lijnen overeen met die van een PLU, maar kan wel een meer uitgebreid actieprogramma (OAP - *Orientation de l' Aménagement en de Programmation*) bevatten.

Net zoals het plangebied van de PLUi wordt 'opgeschaald' van de gemeente naar de intercommunale, wil men ook het plangebied van de SCoT 'opschalen' naar een interSCoT. De eerste generatie SCoTs is op het niveau van de intercommunale opgemaakt. Dit is het niveau waarop men nu PLUi zou willen opmaken. De interSCoT zouden over een groter grondgebied moeten handelen, over ruimtelijk relevant grondgebied gebaseerd op '*des bassins de vie*' (vergelijkbaar met een *Pays*).

Het idee van 'opschalen' leeft niet alleen in de ruimtelijke planning. De Franse staat zou dit ook op bestuurlijk vlak willen doorvoeren en de gemeentes (*les communes*) samenvoegen (*les communautés*). Het is echter nog niet duidelijk of er ook in de lokale politiek voldoende draagvlak is voor dit idee. En ook voor de regio's wil de Franse staat een 'opschaling' doorvoeren. Ze wil regio's creëren op schaal van de Europese regio's: van de 21 regio's die Frankrijk nu telt, zouden ze er nog 13-14 willen overhouden.

3.3.3 Versterken van de regionale planning

Planning gebeurt op lokaal (gemeentes en intercommunales) niveau. Sinds de decentralisatie in 1982 gebeurt dit autonoom, er is geen goedkeuring meer nodig door de Staat en dus geen inmenging meer a priori. De prefect kan wel 'a posteriori', na goedkeuring van het PLU(i) om een aanpassing van het document vragen. Zolang deze aanpassingen niet zijn gebeurd, treedt het plan niet in werking. Deze taak die de staat nog uitvoert in de ruimtelijke planning op lokaal niveau, zou ze naar het regionale niveau willen verhuizen (met het oog op o.a. besparingen). Tegelijk wil ze ook het nieuwe regionale, integrale planningsinstrument (SRADDET) bindend maken voor de lokale planningsdocumenten (interSCoT en PLUi). Op deze manier wordt het regionale niveau versterkt en wordt een hiërarchisch systeem van documenten op regionaal (SRADDET), bovenlokaal (interSCoT) en lokaal (PLUi) niveau ingevoerd.

3.3.4 Meer onderhandelen minder juridisch vasttimmeren

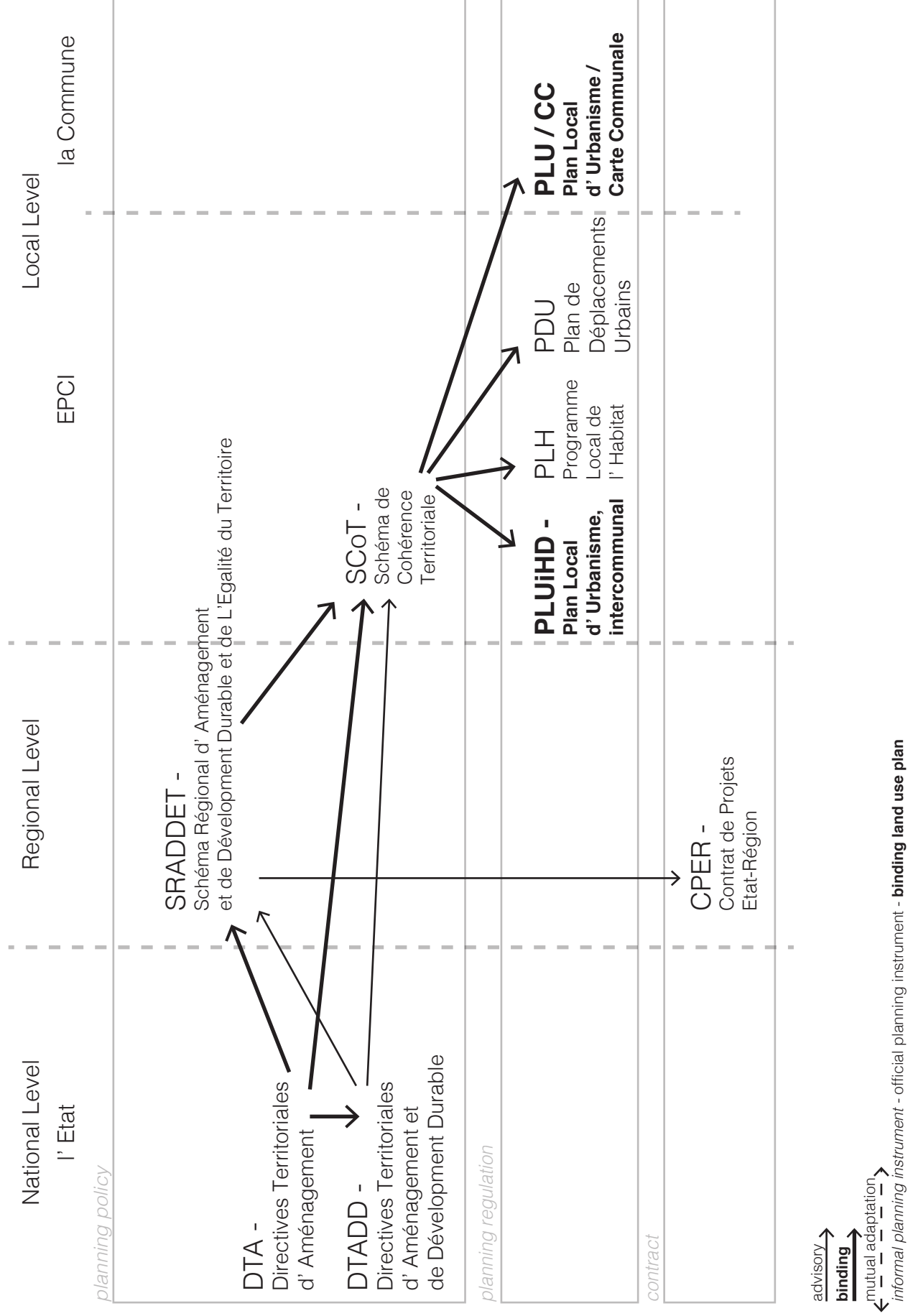
In de Franse planningswereld is er vandaag ontevredenheid over het PLU. Het PLU is té gedetailleerd geworden. De voorschriften gaan zo in detail dat er nog weinig flexibiliteit en marge is voor ruimtelijke ontwikkelingen. Deze evolutie naar meer detail wordt door de staat opgelegd. Hoe meer detail een PLU bevat, hoe eenvoudiger immers het beoordelen van de vergunningen wordt. Een gedetailleerd PLU laat minder marge voor interpretaties en zorgt er voor dat het controleren van de vergunningen als het ware als een checklist verloopt.

Vandaag is het zo dat bouwheren/ontwikkelaars een voorstel van project uitwerken dat de maximale mogelijkheden uit het PLU haalt. Dit voorstel vormt de basis voor onderhandelingen tussen bouwheer/ontwikkelaar en gemeente. De detailgraad en beperkte flexibiliteit van de PLU zorgen bij deze onderhandelingen en bij de realisatie van projecten voor problemen en lange looptijden. Er wordt o.a. hierdoor steeds meer de nood gevoeld om te evolueren van een 'controlerende' naar een 'onderhandelende' planning. Dit zou inhouden:

- dat de PLU minder gedetailleerd en meer strategisch worden (het vervangen van PLU door PLUi lijkt hiertoe een eerste stap);
- dat er minder nadruk wordt gelegd op de regulerende instrumenten (PLUi) en meer op de strategische instrumenten (SRADDET – interSCoT);
- dat er ook andere eisen worden gesteld aan de stedenbouwkundige ambtenaren. Vandaag hebben de vergunningverleners eerder een administratief-technisch profiel. In een planningsstelsel waarbij er meer de nadruk wordt gelegd op beleid en doelstellingen in strategische planningsdocumenten wordt het kader voor vergunningverlening veel ruimer. Wanneer er minder regulerende/verordenende instrumenten zijn, moet er meer worden onderhandeld over wat al of niet is toegelaten op vergunningenniveau. Deze 'onderhandelingsplanologie' vraagt om een ander profiel van stedenbouwkundige ambtenaren.

Figuur 7 (volgende bladzijde): schematische weergave van het planningsstelsel in Frankrijk, zoals na invoeren Loi ALUR

FRANCE (new planning system after lois ALUR/NOTR)



3.4 Integratie van sectorale thema's in het planningssysteem

3.4.1 POA van het 'PLUiHD'

Sinds de *Loi Grennelle II* is het mogelijk om een PLUi, een intercommunaal bestemmingsplan op te maken. De *Loi Grenelle* bepaalde ook dat elk PLUi ook een PLH en PDU moest bevatten. Het PLUi moest m.a.w. tegelijk ook een woonprogrammatie en mobiliteitsplan voor haar grondgebied bevatten. Met de *Loi ALUR* is deze verplichting weggevallen. De intercommunales kunnen nu kiezen om een PLUi, een PLUi = PLH, een PLUi=PDU of een PLUi=PLH+PDU op te maken. Dit laatste wordt ook wel PLUiHD genoemd.

De procedure en inhoud van een PLUi komen in grote lijnen overeen met die van een PLU. Sinds de *Loi ALUR* wordt bij een PLUiHD het OAP - *Orientation de l' Aménagement en de Programmation* vervangen door een POA - *Programme d'orientations et d'actions*. Dit POA neemt alle noodzakelijke elementen op voor de uitvoering van het huisvestings- en mobiliteitsbeleid (schema's, financieringsplannen, ...). Het OAP en POA zijn niet verordnend en werken dus niet door tot op vergunningenniveau³². De gemeente moet wel rekening houden met deze documenten in haar beleid bij bv. de aanleg van het openbaar domein, opstellen van een parkeerverordening, ...

Dit is een verruiming van het bestemmingsplan met woonbeleid- en mobiliteitsplan. Naast de voorschriften wordt ook een actieplan in het bestemmingsplan opgenomen. Het actieplan is echter enkel bindend voor de overheid die het opmaakt, niet voor derden. Enkel de 'eigen' acties kunnen worden opgenomen.

3.4.2 PIG

Wanneer de prefect een bepaald project erkent als 'een project ten algemene belange' (PIG - *Projet d' Intérêt Général*), dan houdt dit een verplichting in om alle planningsdocumenten die nodig zijn voor de uitvoering van dit project ermee in overeenstemming moeten worden gebracht. Alle planningsdocumenten hebben de plicht om compatibel te zijn met het PIG, zowel SCOT, PLU als CC. Ze moeten ofwel worden aangepast of herzien om de realisatie van het PIG te vergemakkelijken.

Er zijn twee grote categorieën van acties en projecten die in aanmerking komen voor een procedure van PIG:

- Alle werken, handelingen en wijzigingen van algemeen belang;
- Sinds de *Loi Grennelle II* is het werkveld van de PIG uitgebreid met alle werken, handelingen en wijzigingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de DTADD. *Loi Grennelle II* heeft DTADD in het leven geroepen die niet rechtstreeks bindend zijn voor de lokale planningsdocumenten, maar voorzag wel de optie om de beschermende maatregelen in het kader van natuur, landbouw en bos en andere regelingen die nodig zijn voor de uitvoering van DTADD als een PIG te classificeren;

De PIG zijn een voorbeeld van het afstemmen van bestemmingsplannen na de uitwerking van het project.

3.4.3 M.e.r. geïntegreerd in SCoT, ook PLU

In Frankrijk wordt de m.e.r. geïntegreerd in de planningsinstrumenten. Er bestaat geen aparte procedure, geen aparte documenten voor de MER. MER is een onderdeel van het *rapport de présentation* van de PLU(i) en (inter)SCoT.

De milieuadministratie moet erover waken dat de milderende maatregelen worden opgenomen in de planningsdocumenten en dat er voldoende rekening wordt gehouden met het leefmilieu in de

³² Ministère du Logement et de L'égalité des territoires (2014),

planningsdocumenten. De milieuadministratie wordt betrokken in het planningsproces en moet ook officieel advies verlenen.

3.4.4 Pays

De ruimtelijke planning is in Frankrijk traditioneel meer op harde sectoren gericht: wonen en bedrijvigheid/landbouw. Het is een planning die zich vooral richt naar die activiteiten waar een vergunning voor nodig is en minder naar landschapsontwikkeling, bescherming van natuur, recreatie, ...

Het informeel 'instrument' *Pays* is opgericht om een antwoord te bieden op dit tekort in de planning. Het is een informeel integrerend instrument en moet een visie ontwikkelen op een 'streek' zowel vanuit harde als zachte sectoren (*La Charte*).

Om de intergemeentelijke samenwerking te bevorderen is er naast de intercommunales van de EPCI in 1995 een nieuwe informele samenwerkingsvorm geïntroduceerd, *Les Pays*. Een *Pays* heeft geen wettelijke basis en krijgt van de overheid geen financiële middelen ter beschikking. Het is vergelijkbaar met wat we 'een regionale/landschappelijke streek' zouden noemen, een 'geografisch coherente ruimte'. Elk *Pays* werkt een gemeenschappelijke ruimtelijke visie voor de streek uit in een charter, *la charte de développement*. Het charter moet in overeenstemming zijn met de eventuele SCoTs. En omgekeerd, als er binnen het *Pays* een SCoT wordt opgemaakt, moet dit ook rekening houden met de ontwikkelingsstrategie van het charter. *La charte de développement* kan uitmonden in een gezamenlijk actieprogramma. De uitvoering van dit actieprogramma ligt bij de gemeenten of EPCI.

Met Loi ALUR taak van charter van Pays voor een stuk opgenomen in (inter)SCoT? Grondgebied Pays en SCoT in ieder geval gelijklopend.

3.5 Kernpunten

- MER wordt geïntegreerd in planningsinstrumenten. Er bestaat geen aparte procedure, geen aparte documenten voor de MER. MER is een onderdeel van het *rapport de présentation* van de PLU(i) en (inter)SCoT.
- Bestemmingsplannen enkel op lokaal niveau. Het PLU(i) is het enige bestemmingsplan, het enige planningsdocument dat bindend is voor derden. De staat heeft wel een aantal instrumenten (PIG, DUP, CPER) en aparte procedures/contracten om op nationaal niveau aan planning te doen. Dit gaat wel meer om specifieke projecten.
- Evolutie naar meer 'actiegerichte' planning. Met het invoeren van het 'PLUiHD' (loi Alur, 2014) worden de bestemmingsplannen niet enkel meer het vastleggen van zoneringen, maar worden er ook actieplannen opgenomen in het bestemmingsplan. Het PLH en de PDU worden met dit nieuwe instrument geïntegreerd in het PLUi. Met het invoeren van de PLUi hoopt de Franse staat ook in het algemeen te evolueren naar een planning die meer gericht is op onderhandelen en minder op controleren.

4 Duitsland

4.1 Het planningsysteem

De basiswetgeving inzake ruimtelijke planning in Duitsland is de *Bundesraumordnungsgesetz*³³. Deze federale kaderwet bevat, naast het algemene basisprincipe van een duurzame ruimtelijke planning, ook de grote principes voor de ruimtelijke organisatie van het land. Ze bevat ook de voorwaarden voor de eigen wetgeving van de deelstaten, de *Landesraumordnungsgesetze*. Deze laatste wetten regelen de planning op deelstaat- en op regionaal niveau.

De ruimtelijke planning op gemeentelijk niveau wordt geregeld door het *Baugesetzbuch (BauGB)*. Deze stedenbouwcode vormt de basiswetgeving voor ruimtelijk planning, is door de federale staat opgemaakt en geldt dus nationaal. Ruimtelijke planning wordt in Duitsland beschouwd als planning van de ‘omgeving’. ‘Architectuur’ en specifieke bouwvoorschriften behoren daar niet toe. Het kader voor de beoordeling van bouwvergunningen wordt daardoor niet alleen door de ruimtelijke planning bepaald, maar ook door de *Bauordnung*, die per Land wordt opgemaakt.

4.1.1 Planningsniveaus³⁴

Ruimtelijke ordening in Duitsland is sterk hiërarchisch georganiseerd en bestaat uit vier niveaus:

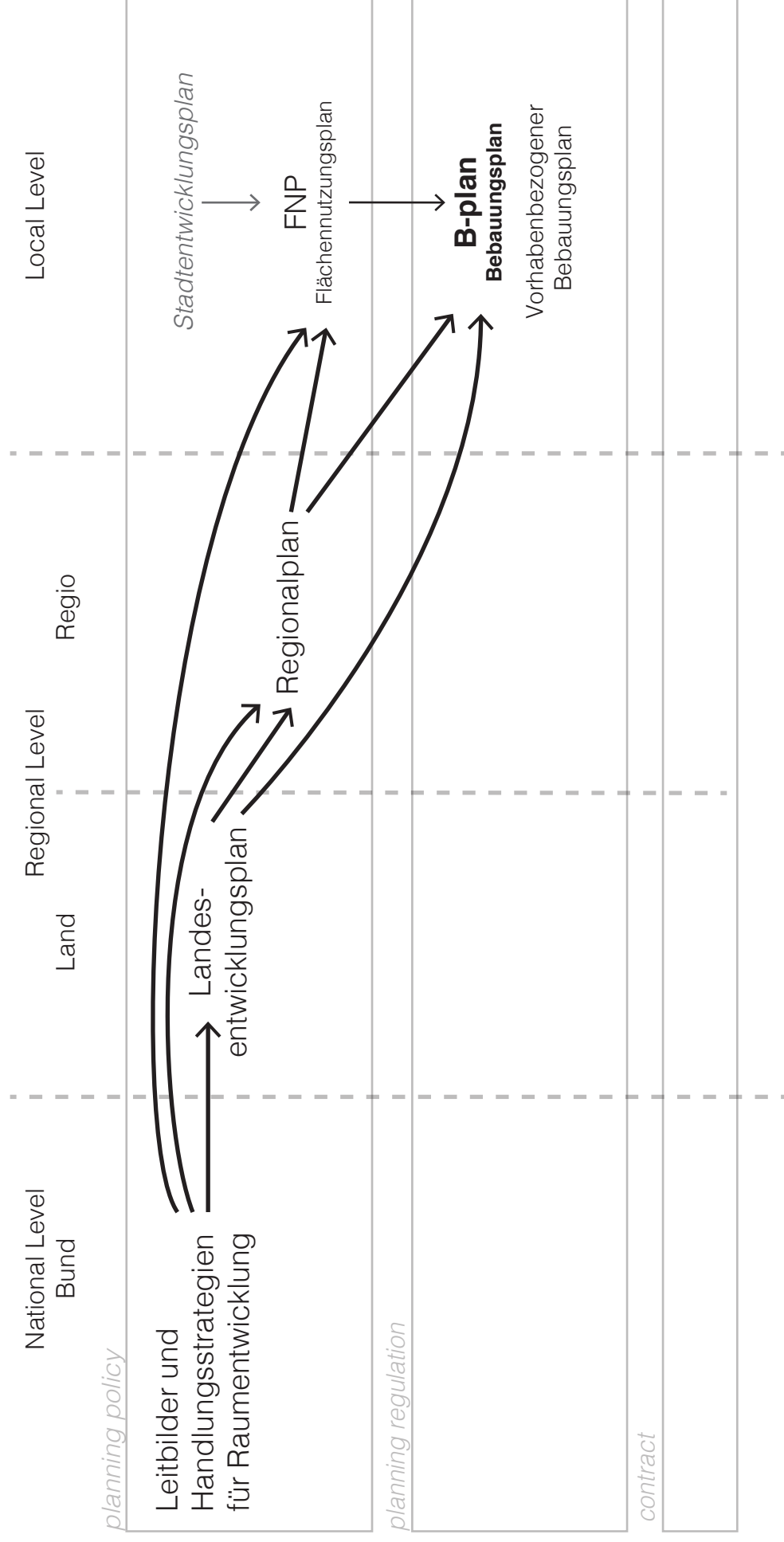
- De federale staat (Bund): Leitbilder und Handlungsstrategien für Raumentwicklung
- De deelstaten (Länder): Landesentwicklungsplan
- De regio's (Region): Regionalplan
- De gemeenten (Gemeinden): Flächennutzungsplan, Bebauungspläne

Figuur 8 (volgende bladzijde): schematische en vereenvoudigde weergave van het planningsstelsel in Duitsland

³³ Ook wel Raumordnungsgesetz – ROG van 22 december 2008, laatst aangepast op 31 juli 2009

³⁴ http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/BMVBS/SpecialPublication/1994_2006/PerspectivesSpatialDevelopment.html

GERMANY



advisory →
binding →

informal planning instrument - official planning instrument - **binding land use plan**



4.1.2 Planinstrumenten

De federale overheid (*Bund*) ontwikkelt, in samenwerking met de deelstaten, richtlijnen voor de ruimtelijke ontwikkeling van het land als geheel of voor gebieden van nationaal belang die de grenzen van de staten overschrijden. Deze ***Leitbilder und Handlungsstrategien für Raumentwicklung*** moeten de principes van de ruimtelijke planning voor het Duitse grondgebied specificeren, in lijn met de Europese planning. De focus ligt op publieke investeringen, sectorale doelstellingen, elementen van nationaal belang. Op het niveau van de federale overheid worden geen plannen gemaakt, maar wel principes, doelstellingen en visies uitgeschreven. De federale staat heeft slechts verantwoordelijkheden op vlak van het algemeen planningskader en heeft geen directe bevoegdheid inzake effectieve planning³⁵. De federale overheid vaardigt richtlijnen uit die vervolgens door de onderliggende planniveaus concreet worden gemaakt. Voor alle onderliggende planniveaus zijn de *Leitbilder und Handlungsstrategien für Raumentwicklung* bindend, dus ook tot op het lokale niveau.

De richtlijnen worden opgemaakt door de federale overheid in samenwerking met de planningsoverheden van de deelstaten. In een continu proces van discussie worden de richtlijnen aangepast en geactualiseerd aan de huidige eisen. Zo werden in 1993, 1996 en 2006 principes geformuleerd en cartografisch gevisualiseerd. De *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland* zijn in juni 2006 door de Interministeriële Conferentie (van Landesministers) voor Ruimtelijke Planning – MKRO aangenomen. Ze beschrijven ruimtelijke prioriteiten voor de planning voor de komende jaren aan de hand van drie leidende principes: ‘groei en innovatie’, ‘het veiligstellen van de levering van essentiële openbare diensten’, en ‘behoud van hulpbronnen, het ontwikkelen van cultuurlandschappen’³⁶.

Elke deelstaat (*Land*) stelt een deelstaatontwikkelingsplan, een ***Landesentwicklungsplan***³⁷ op. Het plan (met een plantermijn van 10 à 15 jaar) bevat hoofdzakelijk visies en principes en behandelt activiteiten die van betekenis zijn op deelstaatniveau. Zo worden ondermeer reservegebieden voor grootschalige lijninfrastructuur, grootschalige recreatie, natuurgebieden en windparken aangeduid. Binnen het federale richtlijnenkader kan elke deelstaat haar plan naar eigen inzicht invullen. De Interministeriële Conferentie voor Ruimtelijke Planning heeft daarbij de taak toch enige afstemming tussen deze plannen te verzekeren. Omdat de procedures en inhoud van de deelstaatontwikkelingsplannen sterk verschillen van *Land* tot *Land*, heeft de federale overheid in 1998 algemene regels voor deze plannen opgesteld. Hierdoor zijn ze verplicht om visies op de nederzettingsstructuur, open ruimte en infrastructuur op te nemen. En moeten de deelstaten de sectorale bepalingen inzake natuur- en landschapsbescherming en integraal waterbeheer - die in de respectievelijke nationale kaderwetten (*Bundesnaturschutzgesetz* en *Wasserhaushaltsgesetz*) zijn voorgeschreven - integreren in hun ruimtelijke plannen. De principes en doelstellingen van het *Landesentwicklungsplan* zijn bindend voor de onderliggende planniveaus.

³⁵ Enkel voor specifieke zones van de Noordzee heeft de federale staat effectieve planningsbevoegdheid (bv. in kader van de planning van off shore windmolenparken)

³⁶ <http://commin.org/en/bsr-glossaries/national-glossaries/germany/leitbilder-der-raeumlichen-entwicklung.html>

³⁷ Tussen de verschillende deelstaten en regio's in Duitsland bestaan er grote ruimtelijke verschillen en zij hanteren ook elk hun eigen naamgevingen voor de diverse planinstrumenten. Zo wordt niet alleen de term *Landesentwicklungsplan*, maar ook *Landesraumordnungsprogramm*, *Landesentwicklungsprogramm*, ... gebruikt. Voor de leesbaarheid gebruiken we in deze studie de algemene termen *Landesentwicklungsplan* en *Regionalplan*. Dit laatste plan wordt ook *Regionales Raumordnungsplan*, *Gebietentwicklungsplan*, ... genoemd.

De bindende principes en doelstellingen van het *Landesentwicklungsplan* worden vertaald naar de eigenheid van iedere regio (*Region*) en concreet gemaakt in een **Regionalplan**. Bij het opstellen van het *Regionalplan* houden de regio's maximaal rekening met de noden van de verschillende gemeenten binnen de regio. De belangrijkste functie van regionale planning is immers de interdisciplinaire en bovenlokale coördinatie van stedelijke ontwikkelingen. Zo is in een *Regionalplan* bv. een hiërarchie van de kernen opgenomen. De 'classificatie' van de kernen houdt in dat er maar bepaalde uitbreidingen/voorzieningen mogelijk zijn, afhankelijk van de grootte van de kern. Een *Regionalplan* bevat doelstellingen (*Ziel* - bindend) en principes (*Gründsetz* – richtinggevend). Projecten en lokale plannen moeten verenigbaar zijn met de doelstellingen en moeten rekening houden met de principes.

Er kunnen thematische *Regionalpläne* (windmolens, natuur, landbouw, water, ...) worden opgemaakt of deze kunnen ook worden geïntegreerd in een integraal *Regionalplan*.

Daarnaast behoort de beoordeling van activiteiten met een belangrijke ruimtelijke weerslag (*raumbedeutsame Einzelvorhaben*) ook tot het takenpakket van regionale planning. Dergelijke activiteiten worden getoetst op hun conformiteit met de doelstellingen en criteria van ruimtelijke planning door middel van een 'regionale-planningprocedure' (*Planfeststellungsverfahren*) en een project-MER/plan-MER (*Genehmigungsverfahren*). De *Regionalplanung* moet zo de kwaliteit van het leefmilieu, van de nederzettingsstructuur en de open ruimte verzekeren en verbeteren. Ook het Regionaalplan is bindend voor het lagere planningsniveau, de gemeente.

Het lokale niveau, de gemeente (*Gemeinde*), heeft de meeste bevoegdheden en een grote autonomie op vlak van ruimtelijke planning. Dit 'zelfbeschikkingsrecht' is vastgelegd in de grondwet, maar wordt wel beperkt door de bindende plannen op deelstaat- en regionaal niveau. De gemeentelijke *Bauleitplanung* heeft een tweeledige structuur. Ze bestaat uit de opmaak van een bindend *Flächennutzungsplan* voor het ganse grondgebied van de gemeente en meerdere verordenende *Bebauungspläne* voor bepaalde delen van de gemeente.

Een **Flächennutzungsplan** bepaalt het toekomstig landgebruik binnen het grondgebied van de gemeente en legt gebieden voor algemene landgebruik (*Bauflächen*), gebieden voor specifiek landgebruik (*Baugebiete*), openbare voorzieningen, groene ruimten, landbouw- en bosgebieden vast. Een *Flächennutzungsplan* is alleen bindend voor de gemeente. Het verplicht de gemeente tot uitvoering van het plan, maar heeft geen directe rechtsgevolgen ten opzichte van het grote publiek.

De uitvoering van het *Flächennutzungsplan* kan voor bepaalde delen van het grondgebied gebeuren door de opmaak van een bestemmingsplan, **Bebauungsplan (hierna B-plan)**. Dit plan geeft in het beoogde grondgebruik binnen deelzones van de gemeente weer en bevat voor de burger verordenende voorschriften naar grondgebruik en -inrichting. Een B-plan bestaat uit een toelichtingsnota (*die Begründung*) en een gedetailleerd zoneringsplan met voorschriften. Dit plan is vergelijkbaar met hoe de BPA's bij ons werden opgemaakt. Er is een gedetailleerde aanduiding van straten, bouwzones met aanduiding van bouwhoogtes, densiteit, verhouding bebouwing/groene en verharde onbebouwde ruimte, bouwlijnen, De voorschriften worden ook op het plan opgenomen. De mogelijke zoneringen en hun bestemmingsvoorschriften zijn vastgelegd in een uitvoeringsbesluit (*Baunutzungsverordnung*). Voor gebieden met functies die niet onder de vaste categorieën vallen is er het *sondergebied*, waarbij de bestemming zelf kan worden bepaald.

Een bijzondere vorm van dit bestemmingsplan is het **Vorhabenbezogener Bauungsplan**. Dit projectmatig bestemmingsplan laat toe dat de gemeente een vergunning verleent aan een project op basis van een door de gemeente goedgekeurd master- en mobiliteitsplan, maar waarbij de projectontwikkelaar zich engageert om alle planformaliteiten binnen een bepaalde termijn te voltooien en de ontwikkelingskosten (minstens gedeeltelijk) op zich te nemen. Dit plan dat door de ontwikkelaar wordt opgemaakt is het **Vorhabenbezogener Bauungsplan**. In vergelijking met een B-plan, bevat een *Vorhabenbezogener Bauungsplan* veel meer

details, maar het doorloopt wel een vlugger proces. Omdat het project al gekend is en in de voorschriften wordt vastgelegd, is het eenvoudiger om een dergelijke project/B-plan te motiveren en de gevoerde onderzoeken en *die Begründung* zijn beknopter. Een *Vorhabenbezogener B-plan* kan enkel door een ontwikkelaar worden opgemaakt en moet vergezeld zijn van een contract waarin er ook financiële garanties naar realisatie van het project zijn opgenomen.

De gemeente kan ook een **Stadtentwicklungsplan** opmaken. Een stadsontwikkelingsplan is een informeel planningsinstrument. Dit plan is niet in de wetgeving opgenomen en geregeld, maar biedt wel een belangrijk kader voor de opmaak van de *Flächennutzungspläne*.

4.2 Planningspraktijk

Aan de basis van de planningspraktijk in Duitsland ligt een algemeen bouwrecht (onder condities). Voor dit bouwrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen drie 'categorieën':

- In de open ruimte (buiten de bebouwde zones) geldt een algemeen bouwrecht voor agrarische gebouwen, industriële instellingen die niet verenigbaar zijn met een woonomgeving (voor dergelijke gebouwen moet worden aangetoond dat zij niet binnen een bebouwde zone/in stedelijk gebied kunnen worden voorzien), ontginningen, windmolens, ... Het algemeen bouwrecht voor de open ruimte geldt in zoverre dit niet ingaat tegen het algemeen belang.
Hoewel er een algemeen bouwrecht is, heeft de overheid wel het recht om een bouwvergunning te weigeren als dit ingaat tegen het algemeen belang. Om een kader te hebben voor de beoordeling van het 'algemeen belang' kan een (thematisch) *Regional plan* of een (thematisch) *Flächennutzungsplan* worden opgemaakt, door respectievelijk de Regio of de gemeente. Deze plannen zijn niet bindend voor derden, maar wel voor de overheid die het plan opmaakt en voor alle in hiërarchie lagere overheden. In de beoordeling van de vergunningsaanvragen en zijn interpretatie van het algemeen belang, moet de stedenbouwkundig ambtenaar dus deze documenten hanteren³⁸.
- Binnen de stedelijke gebieden (de bebouwde zones) geldt het recht om te bouwen in aansluiting bij en naar het beeld van de bestaande bebouwing. De interpretatie van wat al of niet aansluit bij de bestaande bebouwing gebeurt door de stedenbouwkundig ambtenaar, maar is ook door de jaren heen door jurisprudentie opgebouwd.
- Binnen het kader van een B-plan geldt het recht om te bouwen conform de voorschriften van het B-plan. Een B-plan wordt dus opgemaakt voor nieuwe ontwikkelingen. Dit kan door een gemeente om bv. een bepaalde wijk te verdichten en meer dense bebouwing toe te laten dan er vandaag aanwezig is. Dit gebeurt echter meestal op initiatief van ontwikkelaars, die voor de ontwikkeling van hun project buiten het kader van het algemeen bouwrecht in de open of de bebouwde ruimte vallen.

Net als in Frankrijk kent het Duitse planningsstelsel een grote autonomie aan het lokale planningsniveau, binnen het kader dat wordt vastgelegd door de hiërarchisch hogere planinstrumenten. Ook het Duitse planningsstelsel is hiërarchisch gestructureerd, maar is gebaseerd op drie principes³⁹:

³⁸ In het interview met mr. Weyrauch werd een voorbeeld aangehaald van een thematisch FNP voor windmolens. Dit plan duidt de zones aan waar de inplanting van windmolens mogelijk is. Hierdoor wordt het algemeen bouwrecht voor windmolens binnen de contouren van het FNP beperkt tot de aangeduide zones.

³⁹ Reimer, P. Getimis, H.H. Blotvogel (2014), p. 84 en www.commin.org

- *Subsidiaritätsprinzip*: het subsidiariteitsprincipe stelt dat elke politieke beslissing moet worden genomen op het laagst mogelijke politieke niveau. Dit principe vormt de basis van de federale structuur van het land;
- *Planungshoheit der Kommunen*: dit principe van de gemeentelijke autonomie maakt de gemeenten autonoom bevoegd voor ruimtelijke ordening op hun grondgebied, weliswaar in overeenstemming met de principes en richtlijnen vastgesteld door hogere overheden. Dit gemeentelijk zelfbestuur is in de grondwet vastgelegd en geeft de gemeenten het recht op informatie, participatie en actieve inspraak tijdens bovenlokale planningsprocessen (*überörtliche Planungsprozesse*), bv. inzake planning van transportinfrastructuur.
- *Gegenstromprinzip*: volgens dit principe van ‘wederzijdse feedback’ moeten de verschillende planningsniveaus rekening houden met de eisen en voorwaarden van de andere planningsniveaus.

In de Duitse planningspraktijk wordt tijdens het planproces heel veel aandacht besteed aan het raadplegen van bevolking en adviesinstanties. De plan-mer wordt gemaakt in Duitsland deel uit van het B-plan. Alle onderzoeken en raadplegingen die in het kader van de effectbeoordeling moeten gebeuren, worden danook in het planproces meegenomen. Een planproces is een iteratief proces waarin wordt ontworpen, effecten worden beoordeeld, advies wordt gevraagd, het ontwerp wordt aangepast, terug aangepast ontwerp wordt beoordeeld en voorgelegd aan de adviesinstanties, ... Onderstaande korte weergave van het proces van een B-plan voor een nieuwe ontwikkeling verduidelijkt dit:

- Er wordt een concept/ontwerp opgemaakt door een ontwikkelaar of. Dit idee wordt voorgelegd aan en onderhandeld met het bestuur van de gemeente. Als de gemeente zich kan vinden in de plannen, geven ze toestemming om met de opmaak van het B-plan te starten. Kunnen zij niet akkoord gaan met dit plan dan stopt het proces hier.
- Alle kosten voor opmaak van de plannen worden gedragen door de ontwikkelaar van het project. Het B-plan kan worden opgemaakt door de gemeente. Maar het kan ook door een stedenbouwkundig bureau, aangesteld door de projectontwikkelaar worden opgemaakt. Naast de plankosten kan aan de ontwikkelaars ook worden gevraagd om de kosten voor andere voorzieningen (crèche, inrichting wegenis, ...) op zich te nemen. Dit wordt onderhandeld tussen gemeente en ontwikkelaar, waarbij gebruik wordt gemaakt van een rekenmodel;
- Wanneer de gemeente op eigen initiatief een B-plan opmaakt zijn bovenstaande twee stappen niet noodzakelijk en draagt zij zelf de kosten. De volgende stappen zijn in beide gevallen gelijk;
- Het project wordt verder verfijnd, alle nodige onderzoeken en effectbeoordelingen worden doorgevoerd en het B-plan wordt aangezet. Dit wordt opnieuw voorgelegd aan de gemeente;
- In een relatief vroeg stadium van dit proces (en na akkoord van de gemeente) worden de plannen en ideeën voorgesteld aan de bevolking;
- Er worden ook adviezen aangevraagd aan heel wat instanties. Dit kan oplopen tot 50-60(!) adviezen;
- De opmerkingen, wensen en bedenkingen worden meegenomen in de verdere opmaak van de plannen. Alle documenten worden op basis van de bevragingen verder uitgewerkt tot een voorstel van B-plan;
- Dit voorstel wordt opnieuw aan de bevolking voorgelegd (openbaar onderzoek van 1 maand). Hebben zij nog steeds opmerkingen op het plan, dan worden de documenten opnieuw aangepast en wordt dit opnieuw aan de bevolking voorgesteld. Deze cyclus van bevraging – aanpassing – bevraging – aanpassing - ... blijft doorgaan tot er een redelijke consensus is over het project;
- Als er voor het B-plan een aanpassing van het FNP (*das Flächenutzungsplan*) nodig is, wordt dit parallel met het B-plan opgemaakt. In Berlijn valt de opmaak van het B-plan onder het stadsdistrict (*die Bezirke*), de opmaak van het FNP onder de gemeente (*das Commune*)

- Uiteindelijk wordt het plan voor goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad;

Dit proces neemt minimaal (wanneer alles vlekkeloos verloopt) twee jaar in beslag. De vergunningverlening gebeurt op basis van het B-plan en regelgeving opgenomen in de *Bauordnung* en duurt ongeveer 4 weken. In het proces van het B-plan zijn alle nodige onderhandelingen, openbare onderzoeken, doorlopen. Hierdoor wordt de vergunningverlening eerder een technocratische beoordeling. Het is een controle of aan alle regelgeving (bouwhygiëne, energieprestatie, ...) is voldaan (checklist).

Naast de formele planningsinstrumenten worden op alle niveaus ook meer en meer informele instrumenten ingezet. Het informeel karakter van deze instrumenten (strategische plannen, ontwerpvaarders, scenario's, beeldkwaliteitsplannen, maar ook participatietrajecten en bemiddeling, ...) maakt een grotere flexibiliteit en maatwerk mogelijk. De informele instrumenten worden ingezet voorafgaand aan, naast en volgend op de formele instrumenten.⁴⁰

4.3 Integratie van sectorale thema's in het planningssysteem

4.3.1 Fachplanung of sectorale planning

De sectorale wetgeving en planning is omvangrijk in Duitsland en wordt ook hiërarchisch georganiseerd. Per sector zijn er instrumenten op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Elke sector heeft zijn eigen wetgeving waarin de taken en bevoegdheden van elk bestuursniveau zijn vastgelegd.

Bepaalde van deze sectoren, die een invloed hebben op de ruimte, worden in Duitsland beschouwd als 'ruimtelijk relevant'. Dit gaat o.a. over die sectoren die te maken hebben met openbare infrastructuurprojecten (mobiliteit, energie, milieu, afval- en waterbeheer, ...), over sectoren die in het algemeen belang de bescherming van gebieden waarborgen (natuurreservaten, beschermde landschappen, beschermingszones voor gebouwen in de omgeving van luchthavens en vliegvelden, waterrijke gebieden, militaire gebieden, ...). Voor deze 'ruimtelijk relevante sectoren' zijn 'ruimtelijke planning clauses' opgenomen in de sectorwetgeving. Deze clauses moeten de principes van de federale staat (*Bund*) en de *Länder* op het vlak van ruimtelijke planning waarborgen. Op deze manier tracht de ruimtelijke planning invloed uit te oefenen op het sectoraal beleid. Ondanks het goed opgebouwd hiërarchisch systeem van planningsinstrumenten moet het vermogen van de ruimtelijke planning om feitelijke ruimtelijke ontwikkelingsprocessen te controleren immers niet worden overschat. De andere ruimtelijk relevante sectoren beschikken niet alleen over meer middelen, maar krijgen ook meer politieke aandacht en zijn dus ook beter in staat om ondersteuning te mobiliseren voor hun strategieën, middelen en projecten. Het is daarom voor de effectiviteit van de ruimtelijke planning enorm belangrijk om voldoende invloed te kunnen uitoefenen op deze ruimtelijk relevante sectoren. Deze federale en regionale coördinatie ontbreekt echter vaak. Er worden wel steeds vaker informele instrumenten ingezet om de sectoroverschrijdende samenwerking te bevorderen.⁴¹

⁴⁰ Reimer, P. Getimis, H.H. Blotevogel (2014), p. 87

⁴¹ Reimer, P. Getimis, H.H. Blotevogel (2014), p. 89-90

Table 5.1 The German multi-level system of spatially relevant policies

	<i>Spatial planning</i>	<i>Regional policy</i>	<i>Agricultural policy</i>	<i>Environmental policy</i>	<i>Transport policy</i>
Europe (EU)	European Spatial Planning (ESDP, Territorial Agenda)	Regional Policy (ERDF, ESF, Cohesion Fund)	Rural Development Policy (EAFRD)	Environmental Policy, e.g. FFH-Area	Transport Policy, esp. TEN
Federal level	Federal Spatial Planning (BMVBS, 2006; ROG, 2008)	Joint Scheme GRW; NSRF for EU Regional Policy	Joint Scheme GAK; Rural Development Policy	Nature Conservation and Environmental Policy	Federal Transport Planning, esp. BVWP
State level (<i>Land</i>)	Federal State Planning (e.g. State Development Plan)	Bundling of European and National Regional Policies, Operational Program	Rural Development Policy	Nature Conservation and Environmental Policy, Landscape Planning	Federal State Transport Planning
Region	Regional Planning (Regional Plan)	Regional Development Concept	Integrated Rural Development ILEK, Leader	Landscape Structure Plan, FFH-Area	Regional Mobility Concept
Municipality	Municipal Development Planning, Local Land-Use Planning	Municipal Business Promotion	Integrated Rural Development, Village Renewal	Environmental Planning, Landscape Plan, Green Space Planning	Municipal Mobility and Transport Planning

Figuur 9: Sectorale planning in Duitsland (bron: Reimer, P. Getimis, H.H. Blotevogel (2014))

Het centrale instrument in het sectorale bestuursrecht is de **planfeststellung** (plangoedkeuringsprocedure). Het doel van een *planfeststellung* is te bepalen of de verdere ontwikkeling van een bepaald project met ruimtelijke effecten (vooral infrastructuurprojecten) kan worden toegestaan. Deze procedure weegt de belangen van de ontwikkelaar en van alle mogelijke publieke of private belangen tegen elkaar af en komt tenslotte tot een wettelijk bindend besluit. Het besluit van de *planfeststellung* is niet alleen een ‘ruimtelijke goedkeuring’ van het project, maar omvat alle andere vereiste overheidsbeslissingen (bijvoorbeeld licenties, vergunningen, concessies, ...), en regelt alle publiekrechtelijke relaties tussen de ontwikkelaar en degenen beïnvloed door het project. De *planfeststellung* is onderhevig aan het administratief recht van de *Bund* en de *Länder* en is zeer vergelijkbaar in het hele land.⁴²

⁴² E. Pahl-Weber, D. Henckel (eds.) (2008), p. 88-90 en 223

4.3.2 Inhoud van het B-plan

Wat wel of niet in de voorschriften van een B-plan kan worden opgenomen (vastgelegd in de *Baunutzungsverordnung*), wat m.a.w. in Duitsland als ‘ruimtelijk’ wordt beschouwd verschilt van de Vlaamse interpretatie.

Alles wat de ‘omgeving’ (*die Umwelt*) aangaat wordt wel als ‘ruimtelijk’ en op te nemen in het plan beschouwd. Zo kan het B-plan voorschriften bevatten die het maximaal geluidsniveau vastleggen, bomenrijen als geluids- en of windschermen intekenen, de aanplant van streekeigen beplanting opleggen, ... Ook erfgoed wordt aangeduid op het plan (*D – Denkmahl*). De voorschriften bepalen wel enkel dat de nieuwe ontwikkelingen met het erfgoed rekening moeten houden bij de vergunningsaanvraag. De beoordeling van het omgaan met erfgoed gebeurt dus op vergunningenniveau.

Maar er zijn ook een heel aantal zaken die niet in een B-plan kunnen worden opgenomen. Er bestaan in Duitsland heel wat **richtlijnen vanuit de ‘sectorale planning’** (vanaf zoveel woningen moet er een crèche, school worden voorzien, compensatiemaatregelen voor natuur, ...) Een B-plan moet rekening houden met deze richtlijnen (niet bindend dus, wel richtinggevend) en moet de realisatie ervan mogelijk maken. Het plan moet m.a.w. toelaten dat er een school kan worden gebouwd, als dit binnen het plangebied moet gebeuren. Maar het plan zelf kan niet alle maatregelen opleggen. De realisatie van deze richtlijnen kan immers buiten het plangebied vallen, of buiten het wettelijk kader van de wat mogelijk is met voorschriften.

Zo zullen er in het algemeen **geen voorschriften over de ‘verschijningsvorm’** van de bebouwing worden opgenomen. De bestemming, het type bebouwing en het maximale bouwvolume worden bepaald, maar dakvorm, materialisatie, aanleg van de buitenruimte, inrichting van de wegenis, bepalingen i.v.m. binnenruimte zoals bv. de minimale oppervlakte van wooneenheden ... worden niet in de voorschriften opgenomen. Enkel in uitzonderlijke gevallen, wanneer een bepaalde materialisatie bv. noodzakelijk is voor integratie in het landschap zal dit worden opgenomen in de voorschriften. Voorschriften over ‘verschijningsvorm’ of ‘inrichting’ worden als ‘architectuur’ beschouwd en moet op vergunningenniveau worden beoordeeld. ‘Stedenbouw/planning’ omvat niet zozeer de ‘architectuur’, maar wel de planning van de omgeving. Voor beide geldt ook een andere wetgeving. Ruimtelijk planning wordt geregeld met *Baugesetzbuch* (wordt opgemaakt door *Bund* en geldt nationaal), beoordeling van vergunningen gebeurt op basis van de *Bauordnung* (wordt opgemaakt en geldt per *Land*).

4.3.3 Contract vult het B-plan aan

Alle zaken die niet in de voorschriften kunnen worden opgenomen, maar die toch noodzakelijk zijn voor de realisatie van het project, worden opgenomen in een **contract** dat wordt afgesloten tussen de ontwikkelaar en de gemeente. Dit zou bv. kunnen gaan over:

- de inrichting van de op het B-plan voorziene groenruimte en/of wegenis. Aan het contract kan hiervoor ook een inrichtingsplan worden toegevoegd;
- de kosteloze overdracht van de groenruimte en/of wegenis aan de gemeente;
- compensatie van verlies aan biodiversiteit (bos, natuur, vleermuizen, ...) op een ander plaats, buiten het plangebied;
- overeenkomsten in het voorzien van en de middelen voor de noodzakelijke voorzieningen (crèche, school, speeltuin) in of buiten het plangebied;
- ...

Dit contract tussen de ontwikkelaar en de gemeente maakt ook deel uit van het dossier van het B-plan. Het wordt mee ter inzage gelegd en mee goedgekeurd. Slagen de gemeente en de ontwikkelaar er niet in om tot een akkoord te komen over het contract, dan gaat ook de opmaak van het B-plan niet door.

Het is ook mogelijk om bijkomende contracten op te maken tussen ontwikkelaar en gemeente, tussen ontwikkelaars onderling om interne/financiële overeenkomsten te sluiten. Deze contracten moeten niet noodzakelijk mee in het dossier worden opgenomen. (bv. het 'publiek contract' stelt dat de ontwikkelaar, gezien het aantal bijkomende woningen/jonge gezinnen zal voorzien in (de middelen voor) de bouw van een crèche. Het privaat contract kan de meer gedetailleerde financiële overeenkomst hierover opnemen.)

4.4 Kernpunten

- Sectorale planning (*fachplanung*) kent een eigen goedkeuringsprocedure (*planfeststellung*) die een 'regularisatie' met ruimtelijke plannen en verankering van allerlei sectorale maatregelen inhoudt, maar geen nood heeft aan de opmaak van planningsdocumenten.
- Samen met het verordenend plan (B-plan) kan ook een contract worden opgesteld waarin afspraken worden gemaakt over die zaken die niet in het B-plan kunnen worden opgenomen.
- Ruimtelijke planning = omgevingsplanning en MER is geïntegreerd in het planningsproces van de bestemmingsplannen.
- onderhandelen > reguleren: grote aandacht aan het voortraject van het B-plan, waarbij er wordt onderhandeld tussen ontwikkelaar en gemeente, de bevolking wordt geconsulteerd en diverse adviesraden worden bevroegd. De cyclus van onderhandelen en aanpassen van de documenten blijft doorgaan tot er een algemene consensus is bereikt.

5 Finland

5.1 Het planningsysteem

De belangrijkste wetgeving in Finland met betrekking tot ruimtelijke ordening en ruimtelijke planning is de *Land Use and Building Act* (LBA).⁴³ In deze wet zijn de instrumenten en procedures van het planningsproces ingeschreven, waardoor dit planningsproces grotendeels geformaliseerd is. De wetgeving laat echter nog veel ruimte en flexibiliteit om een planningsproces op de meest geschikte wijze uit te voeren rekening houdende met specifieke behoeften en vereisten (maatwerk).

Met de *Land Use and Building Act* werd een grondige herziening⁴⁴ van het planningsysteem ingevoerd, waarbij het lokale niveau een grotere autonomie werd toegekend. Sinds deze decentralisatie van de ruimtelijke planning hebben gemeentebesturen een grotere beslissingsbevoegdheid. Gemeentelijke ruimtelijke plannen moeten niet meer goedgekeurd worden door andere overheidsniveaus en beroep tegen beslissingen van lokale ruimtelijke plannen kan worden aangevraagd via administratieve rechtbanken.⁴⁵ Door de decentralisatie werd het ook eenvoudiger om stakeholders in planningsprocessen te betrekken. In de *Land Use and Building Act* werd een interactieve en participatieve aanpak van de planning benadrukt en werd een grotere invloed van milieu op het planningsproces voorzien.⁴⁶

5.1.1 Planningsniveaus

Het Finse ruimtelijke planningsysteem is georganiseerd als een hiërarchisch systeem, onderverdeeld in drie administratieve planningsniveaus met een duidelijke taakverdeling. De plannen op het hogere planniveau sturen deze van de lagere niveaus:

- Nationaal (Council of State): Alueidenkäyttö-tavoitteet (National Land Use Guidelines)
- Regionaal (Regional Councils): Maakuntakaava (Regional Land Use Plan)
- Lokaal (Municipal Councils): Yleiskaava (Masterplan), Yhteinen Yleiskaava (Joint Masterplan), Asemakaava (Detailed Plan)

Figuur 10 (volgende bladzijde): schematische en vereenvoudigde weergave van het planningsysteem in Finland

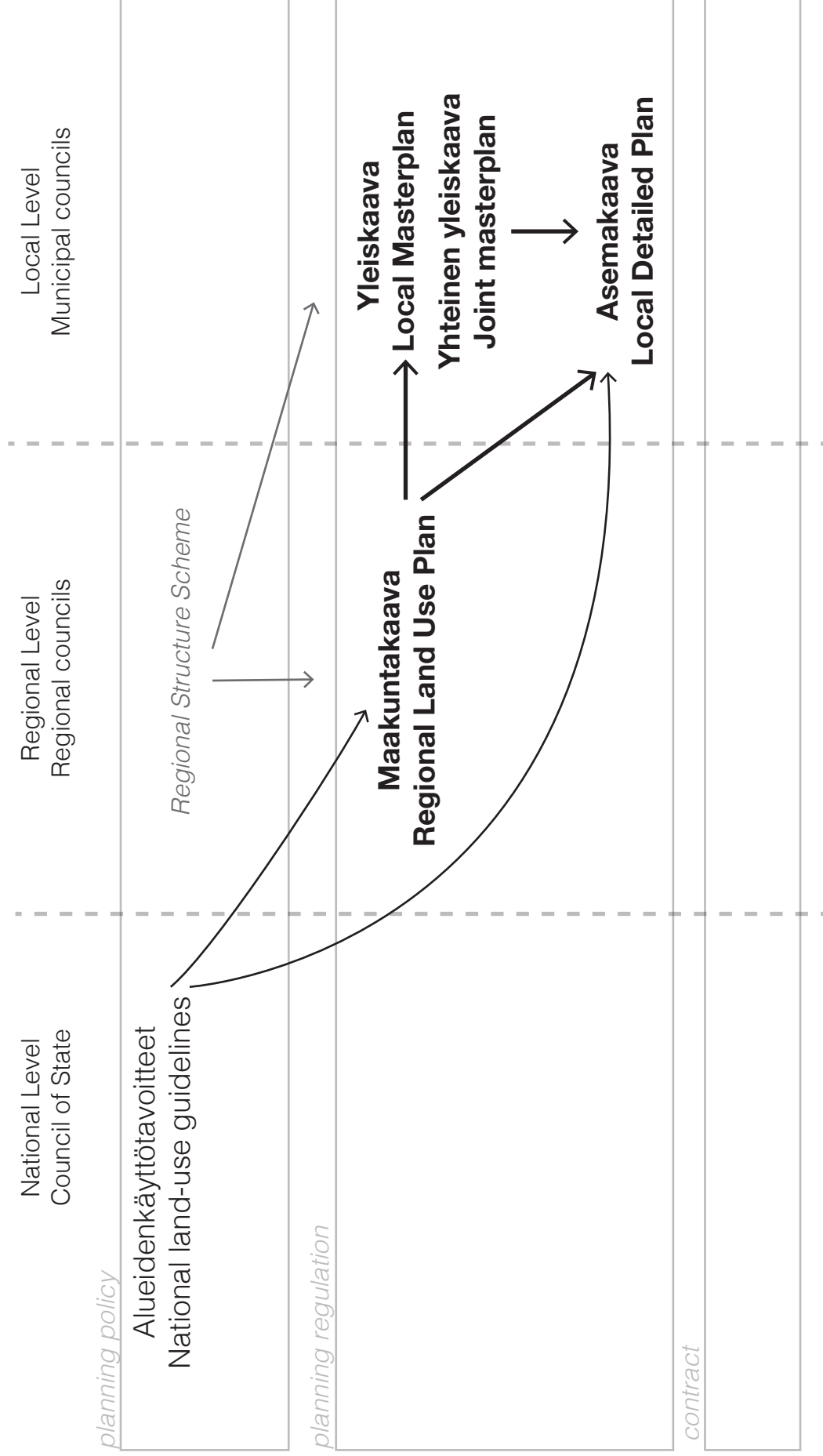
⁴³ Land Use and Building Act, 1999, geamendeerd en gewijzigd d.d. 2003, 2004, 2007, 2014.

⁴⁴ Finland heeft reeds in jaren 80 en 90 enkele grote hervormingen gekend in ruimtelijke planning waarbij een integratie van ruimtelijke en milieuplanning met lokale en regionale ontwikkeling (zowel qua doctrine als institutioneel) werd verwezenlijkt.

⁴⁵ Zie ook Local Government Act en Administrative Judicial Procedure Act.

⁴⁶ Reimer, P. Getimis, H.H. Blotevogel (2014), p. 45

FINLAND



advisory →
binding →

informal planning instrument - official planning instrument - **binding land use plan**



5.1.2 Planinstrumenten

In Finland is er geen ruimtelijk plan op nationaal niveau. Wel worden er ***National Land Use Guidelines (Alueidenkäyttö-tavoitteet)*** opgemaakt door het Ministry of Environment in samenwerking met de andere ministeries, regionale raden en andere instanties en partijen die bij de zaak betrokken zijn.⁴⁷ De *National Land Use Guidelines* sturen het ruimtelijke planningsbeleid voor zaken die van nationaal belang zijn met betrekking tot de regionale en stedelijke structuur, de kwaliteit van de leefomgeving, communicatienetwerken, energievoorziening, natuurlijk en cultureel erfgoed, en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen.⁴⁸

De *National Land Use Guidelines* zijn richtinggevend voor de regionale en lokale overheden, die de nationale richtlijnen implementeren en bevorderen in de uitvoering van hun ruimtelijke planningsbeleid.⁴⁹ De nationale richtlijnen worden ongeveer om de 8 jaar herzien, de laatste *National Land Use Guidelines* dateren van 2008 en legden volgende accenten:

- Meer coherente stedelijke structuur en reduceren van verkeersvolumes;
- Ruimtelijke planning en aspecten van hernieuwbare energie;
- Klimaatadaptatie;
- Herziening van richtlijnen specifiek voor de Helsinki regio.

Het RLUP - *Regional Land Use Plan (Maakuntakaava)* is een algemeen bodembestemmingsplan. Elk van de 18 regio's van Finland wordt afgedekt door een *Regional Land Use Plan*. In RLUP' s worden soms echter ook meerdere gebieden als blanco gelaten, zij het enkel verafgelegen ruraal gebied. Hierin worden middellange en lange-termijndoelstellingen (10-20 jaar) voor ruimtelijke ordening en urbanisatie in een bepaalde regio uiteengezet en wordt rekening gehouden met de nationale richtlijnen. Het RLUP zet met andere woorden de nationale richtlijnen om naar een regionaal kader waarbinnen de lokale overheden meer gedetailleerde plannen kunnen opmaken.

Het RLUP moet de ontwikkeling van de regio begeleiden en de beslissingen op gemeenteeverschrijdende of regionale zaken sturen. Bij de opmaak van RLUP' s wordt speciale aandacht besteed aan: geschikte regionale en gemeentelijke structuur van de regio; ecologische duurzaamheid van het bodemgebruik; ecologisch en economisch duurzame regeling van mobiliteit en technische diensten; duurzaam gebruik van water en ontginbare natuurlijke rijkdommen; operationele voorwaarden voor de regionale economie; bescherming van landschap, natuurlijke waarden en cultureel erfgoed; voldoende beschikbaarheid van gebieden geschikt voor recreatie.

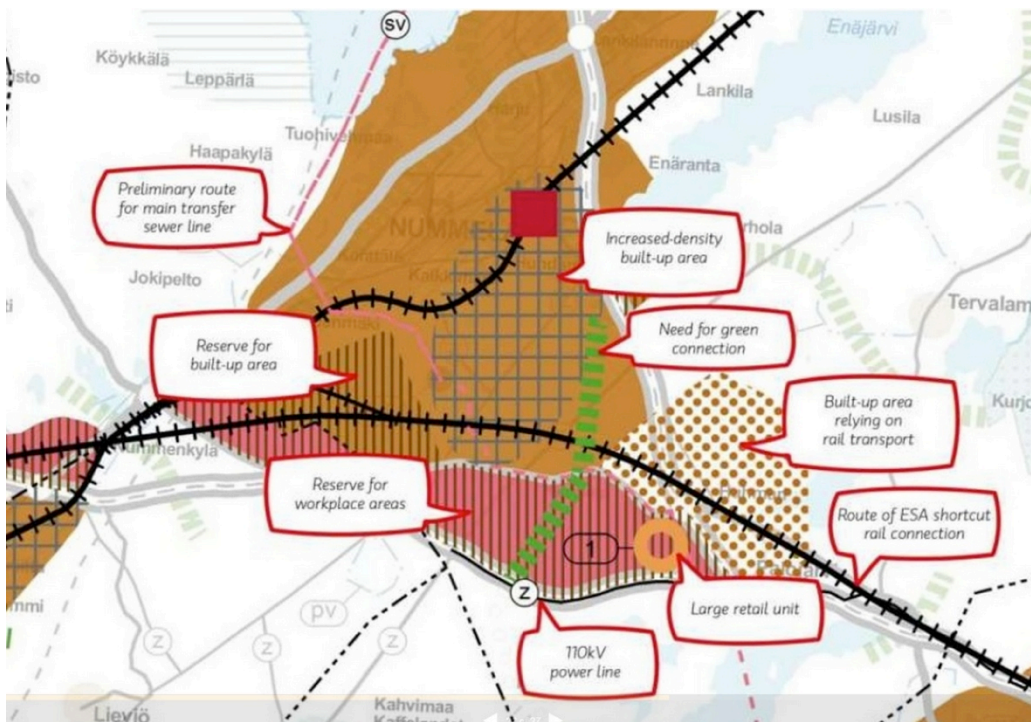
Er zijn drie vormen van RLUP' s:

- Gebiedsdekkend RLUP, waarbij alle grootschalige planningskwesties in de hele regio worden opgenomen
- Gefaseerd RLUP, omvat bepaalde specifieke planningskwesties tijdens elke planningsfase
- Subregionaal RLUP, omvat kleinere sub-regio's of coherente gebieden zoals riviersystemen.

⁴⁷ In Finland zijn de administraties van ruimtelijke ordening opgenomen onder het Ministry of Environment sinds 1983.

⁴⁸ Reimer, P. Getimis, H.H. Blotevogel (2014), p. 46

⁴⁹ <http://commin.org/en/bsr-glossaries/national-glossaries/finland/valtakunnalliset-alueidenkaeyttoe-tavoitteet.html>



Figuur 11: voorbeeld van een Regional Land Use Plan (Maakuntakaava)

De twee laatste vormen van regionale bestemmingsplannen bieden de regionale planningsautoriteiten enige flexibiliteit bij het herzien en actualiseren van hun RLUP. Opdat de regionale bestemmingsplannen gepaste richtlijnen zouden kunnen bieden voor de lokale plannen, worden deze immers op regelmatige basis beoordeeld en indien nodig herzien. Bij een herziening of wijziging van het bestemmingsplan moet aan dezelfde vereisten worden voldaan als bij de opmaak van het bestemmingsplan. Er is geen verkorte procedure mogelijk, maar het is wel mogelijk om slechts voor een deel van de regio een wijziging van bestemmingsplan te voorzien. Wanneer voor de herziening een gefaseerd of subregionaal (bv. thematisch) RLUP wordt opgemaakt, moeten de regionale planningsautoriteiten dit wel implementeren in het uitgebreide RLUP. Ze moeten steeds streven om het uitgebreide RLUP voor de hele regio up-to-date te houden.

Het planningsproces van het RLUP volgt de procedure zoals die door de *Land Use and Building Act (LBA)* wordt voorgeschreven en besteedt in het totstandkomingsproces veel aandacht aan effectbeoordeling en participatie van burgers en organisaties/middenveld, de zogenaamde belanghebbende partijen (*interested parties*).

Het regionaal bestemmingsplan wordt opgemaakt en goedgekeurd door de *Regional Council*, samengesteld uit vertegenwoordigers van de gemeenten, en bekrachtigd door de Minister van Leefmilieu (toetsing legaliteit). Het ministerie van leefmilieu legt het goedgekeurde RLUP ook officieel voor advies voor aan andere ministeries. Wanneer adviezen van verschillende ministeries tegenstrijdig zijn, moet het plan goedgekeurd worden door de nationale regering.

RLUP' s hebben een tweevoudige wettelijke impact. Ten eerste, zijn RLUP' s juridisch bindend voor de gemeentelijke overheden en gemeentelijke bestemmingsplannen. Toch laten zij voldoende speelruimte om op gemeentelijk niveau te beslissen over lokale bestemmings- en ontwikkelingskwesties. Daarnaast kunnen RLUP' s

ook een directe controle uitoefenen op bouwen en ander bodemgebruik door regulerende bepalingen, bijvoorbeeld specifieke conditionele bouwbeperkingen en verordenende maatregelen.⁵⁰

Regional structure scheme

Het is opvallend vast te stellen dat er ook een informeel instrument van **Regional (Structure) Scheme** bestaat buiten het wettelijk kader en bijgevolg eerder vrijblijvend karakter waardoor de betrokken gemeenten nog steeds als het ware de handen vrij hebben. Dergelijke planfiguur heeft de laatste jaren aan populariteit gewonnen en worden in de praktijk ook als nuttig instrument ervaren (zie verder).

Lokale bestemmingsplannen

De Finse gemeenten hebben de verantwoordelijkheid en het zelfbeschikkingsrecht om de bodembestemming binnen hun grondgebied in eigen handen te nemen. De gemeenten stellen lokale masterplannen en lokale gedetailleerde plannen op om ruimtelijke bestemmingen en ontwikkelingen te beheersen:

LMP – Local Masterplans (Yleiskaava) zijn de algemene bestemmingsplannen van gemeenten. De plannen geven algemene aanwijzingen over landgebruik, bijvoorbeeld de locatie van woongebieden, kantoor- en industriezones en infrastructuur. Ze schetsen de algemene ontwikkeling in de gemeenten en bepalen de opmaak van lokale gedetailleerde plannen. Het LMP stelt de ontwikkelingsprincipes voor binnen een enkele gemeente en wijst gebieden aan die via verdere gedetailleerde planning kunnen worden aangewend voor bouwen en ander bodemgebruik.

Net zoals de RLUP's kunnen ook de LMP's in fases (gefaseerd LMP) of voor een deelgebied (gedeeltelijk LMP) worden opgesteld. De laatste worden ook *component masterplan* genoemd. Ook worden er thematische LMP opgesteld. Dit laatste wordt echter weinig toegepast in de praktijk.

Het plan wordt weergegeven op een kaart met legende, voorschriften en een toelichting. Er bestaat een grote variatie aan LMP's. Ze kunnen zeer strategisch zijn en vooral ruimtelijke principes meegeven, vergelijkbaar met de regionale bestemmingsplannen. Aan de andere kant kunnen ze ook heel precies zijn en de ontwikkeling van een gebied gedetailleerd voorschrijven.⁵¹

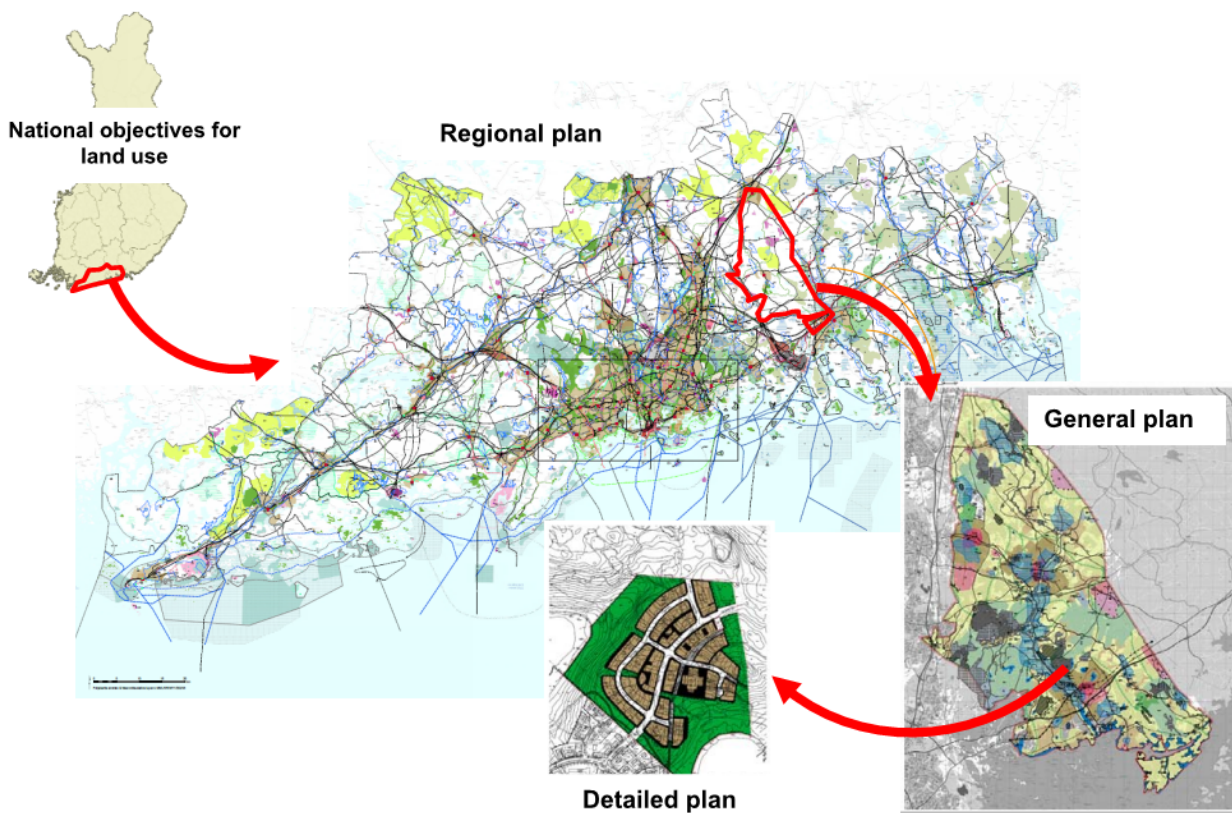
Het opmaken van een LMP is niet verplicht. De gemeente moet zelf oordelen of het opstellen of herzien van een LMP noodzakelijk is. Als er een LMP wordt opgesteld moet het wel in overeenstemming zijn met RLUP en vervangt het ook dit plan voor de gebieden waarvoor een LMP is opgesteld. Het LMP is bindend voor zover in het plan niet expliciet gesteld wordt dat voor het gehele plan of specifieke delen ervan, het een masterplan betreft zonder wettelijke gevolgen. Een LMP is niet geldig voor die gebieden die gevat worden door een geldend Local Detailed Plan.

Lokale overheden kunnen ook samenwerken en een **Joint Masterplan (Yhteinen Yleiskaava)** opstellen. De opmaak van een *Joint Masterplan* is echter niet verplicht. Het *Joint Masterplan* moet net zoals een RLUP, maar in tegenstelling tot de lokale masterplannen en *Local Detailed Plan*, bekrachtigd worden door het ministerie voor Leefmilieu.

⁵⁰ Dergelijke verordenende maatregelen binnen RLUPs omvatten bouw- of beschermingsmaatregelen. Deze maatregelen zijn discretionair, m.a.w. moeten in het plan opgenomen zijn (via symbolische aanduiding of geschreven regel) opdat deze gelden.

⁵¹ http://www.ymparisto.fi/en-US/Living_environment_and_planning/Land_use_planning_system/Local_master_plans_coordinate_and_direct_local_detailed_plans

Een LDP - *Local Detailed Plan (Asemakaava)* wordt opgemaakt met het oog op een gedetailleerde ruimtelijke organisatie van bodemgebruik, bebouwing en ruimtelijke ontwikkeling. Een LDP moet in overeenstemming zijn met het *Regional Land Use Plan* en het *Local Masterplan* en vervangt ook dit laatste plan voor de gebieden waarvoor een LDP is opgemaakt. Analoog met de lokale masterplannen zorgen de lokale autoriteiten voor deze lokale gedetailleerde plannen zonder bekrachtiging van een hogere overheid. Wijzigingen die negatieve (milieu)effecten kunnen veroorzaken, worden niet weerhouden totdat een omstandige argumentatie om dit alsnog te doen wordt gegeven. Deze LDP's omvatten altijd een zonering. Er worden geen thematische LDP's opgemaakt.



Figuur 12: Voorbeeld van grafische voorstelling van de verschillende planinstrumenten (bron: www.ymparisto.fi)

5.2 Planningspraktijk

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele relevante elementen van de planningspraktijk in Finland. Aangezien hieronder ook een doorkijk gegeven wordt bij mogelijke knelpunten en evoluties/tendensen in Finland, worden deze voor de leesbaarheid ook in dit hoofdstuk opgenomen en niet apart meer behandeld.

5.2.1 Decentralisatie

De nadruk van ruimtelijke planning – en in het bijzonder de verordenende bestemmingsplannen – ligt op lokaal niveau. Finland kent een nog meer uitgesproken hiërarchisch planningssysteem dan andere leden van de Scandinavische familie (bv. Zweden, Denemarken).⁵² Finland wordt beschouwd als land met de sterkste ontvoogding van gemeenten in heel Europa. Het zelfbestuur van gemeenten vormt een centraal begrip. In het planningssysteem en –praktijk nemen de gemeenten een dominante rol in: zij hebben het alleenrecht om wettelijk voorgeschreven lokale bestemmingsplannen te initiëren, op te maken én goed te keuren. Lokale bestemmingsplannen (LMP, LDP) dienen niet bekrachtigd te worden door de regio of staat (uitgezonderd joint masterplan).

De verantwoordelijkheid van gemeenten burgers te voorzien van basisvoorzieningen vertaalt zich in de rol van een gemeente bij de realisatie van plannen. Het recht van gemeenten om belastingen te heffen⁵³ speelt een belangrijke rol in de waargenomen competitie voor het aantrekken van bedrijven en inwoners binnen het eigen gemeentelijk grondgebied. Dit uit zich in de planningspraktijk met een prominente rol van onderhandelingen en afspraken alsook een sterke drijfveer tot ad hoc projecten en dus een projectgedreven planning (cf. shoppingcentra). Dit is mede een factor waarom regionale planning van stedelijke regio's – i.e. dus gemeenteoverschrijdend – moeilijker blijkt in de praktijk maar vooral een minder uitgesproken strategisch karakter kent.

Deze sterke decentralisatie leidt in de planningspraktijk tot een minder sterke intergemeentelijke samenwerking. Een sterk projectgedreven attitude bij gemeenten staat een meer strategische visie en beleid in de weg. Finland is momenteel onder gedompeld in een debat en proces van regionalisatie, hoewel het gemeentelijke niveau zelf nog steeds de werkelijke en bepalende motors zijn van dit proces van regionalisatie.⁵⁴ Regionale planning en regionale ontwikkeling is in Finland al sinds eind 1950s in ontwikkeling. Het Regional Land Use Plan werd al in 1958 als planfiguur geïntroduceerd als een mogelijkheid voor intergemeentelijke samenwerking, zij het nog niet verplicht.⁵⁵ Dergelijke bottom-up regionale planning is tot op vandaag nog karakteristiek voor Finland en allicht één van de voorname redenen waarom regionalisatie nog steeds in sterke mate bottom-up vorm gegeven wordt.

5.2.2 Rechten van landeigenaars

Finland kent traditioneel een belangrijke status van privaat eigendomsrecht. Het is niet eenduidig of Finland nu een 'basic building right' kent. Dit staat niet letterlijk in wet- en regelgeving, echter zou dit uit lezing en interpretatie van specifieke verschillende wetteksten blijken.⁵⁶ Dergelijke principe staat in schril contrast met andere Europese landen. Zelfs de Scandinavische landen (bv. Denemarken, Zweden) hanteren het omgekeerde principe: enkel een bestemmingsplan of een uitzonderlijke toelating geeft het recht om te bouwen of het landgebruik onomkeerbaar te wijzigen.

⁵² De Scandinavische familie van ruimtelijke planning kenmerkt zich door een verregaande decentralisatie, waarbij op nationaal niveau ruimtelijke planning tot een minimum gereduceerd werd en planning op regionaal niveau slechts in beperkte mate vertegenwoordigd is. Desondanks bestaat er een sterke relatie tussen de centrale overheid en de regio's.

⁵³ Ca. 70% van het gemeentelijk inkomen gebeurt via belastingen, slechts 15% via subsidies van de staat.

⁵⁴ Enkele jaren terug werd een institutionele hervorming van gemeenten geïnitieerd, echter op eerder vrijwillige basis.. Dit blijkt in de realiteit tot beperkte resultaten geleid te hebben. Mogelijke institutionele hervormingen maken dan ook het voorwerp uit van het actuele politiek forum (cf. verkiezingen april 2015). De vraag tot nieuwe institutionele hervormingen op lokaal niveau leeft.

⁵⁵ Het Regional Land Use Plan werd pas in 1968 verplicht in de Building Act.

⁵⁶ Het feit dat dit 'basisrecht' als concept niet in wet- of regelgeving in Finland is opgenomen of er op directe wijze naar verwezen wordt, maakt het ook moeilijk om dit principe ongedig te maken (zie ook Hirvonen-Kantola, S. & Reimer M., 2014)

Het basisrecht tot bouwen wordt meestal geïnterpreteerd als het recht van een grondeigenaar om op zijn eigendom een vrijstaande woning te bouwen in rurale, dunbevolkte gebieden. Tenzij dit wordt beperkt door een wettelijk voorgeschreven bestemmingsplan of bouwverordening. Naast het basisrecht tot bouwen, geldt in landelijke gebieden en stedelijke randgebieden nog een algemeen rechtsbeginsel: het algemene beginsel van gelijke behandeling van landeigenaren.

Dit basisbouwrecht wordt weerspiegeld in de algemene maatschappelijke aansprakelijkheid om het verlies van dit recht te compenseren. Dit wordt uitvoerig geregeld in de wetgeving (LBA). Een van de beroepsmiddelen tegen een bestemmingsplan is dat het plan geen onredelijke schade mag berokkenen aan grondeigenaars. Dergelijke aansprakelijkheid geldt niet enkel voor de lagere gedetailleerde plannen (LDP) of zones voor gemeenschappelijke voorzieningen, maar ook voor de bestemmingsplannen met een meer strategisch of overstijgend karakter (RLUP of LMP) daar deze bestemmingsplannen eveneens een basis creëren voor bouwvergunningen.

Bestemmingsplannen kunnen een directe controle uitoefenen op bouwen en ander bodemgebruik door regulerende bepalingen, bijvoorbeeld specifieke conditionele bouwbeperkingen en verordenende maatregelen.⁵⁷ Dergelijke bouwbeperking moet niet in het plan vernoemd worden (van rechtswege van kracht) maar kan echter in het plan nog ingeperkt of verbreed worden. Als een conditionele bouwbeperking van kracht is, kunnen geen bouwvergunningen verleend worden voor zover deze de uitvoering van het bestemmingsplan hypothekeert. De bouwvergunning wordt echter wel toegekend – vandaar het conditioneel karakter – als de weigering ervan op grond van het bestemmingsplan een substantiële schade aan de aanvrager zou veroorzaken én de lokale autoriteit of publieke entiteit niet overgaat tot onteigening of geen redelijke compensatie voor deze schade voorziet. Dergelijke schadecompensaties kunnen er in de praktijk ook toe leiden dat lokale overheden toch uitzonderingen op het geldende bestemmingsplan toelaten. Wanneer de lokale autoriteit niet bereid is om de compensatie te vergoeden, heeft de landeigenaar het recht de vergunning te verkrijgen, ook al is dit in strijd met het geldende bestemmingsplan. Voor LMPs geldt eenzelfde regeling. Voor LDPs geldt een strikte bouwbeperking: een gebouw kan niet opgetrokken worden in strijd met het LDP.

Indien noodzakelijk kan de Regional Council of lokale overheid in afwachting van de bekrachtiging van het RLUP resp. lokale plan voor de zones waar een (conditioneel) bouwbeperking geldt, een tijdelijk bouwverbod voor 2 jaar instellen voor constructies die conflicteren met het voorgenomen plan.

De verordenende maatregelen binnen RLUPs omvatten bouw- en beschermingsmaatregelen ('building orders' en 'protection orders'). Deze maatregelen zijn discretionair, met andere woorden moeten in het plan expliciet opgenomen zijn (via symbolische aanduiding of geschreven regel) opdat deze gelden.⁵⁸

Beschermingsmaatregelen kunnen echter geen onredelijk nadeel voor een landeigenaar met zich meebrengen en kunnen geen verplichtingen voor grondeigenaars inhouden om actieve maatregelen te nemen als bijdrage tot de implementatie van het plan.

5.2.3 Complementaire en informele instrumenten

Onderhandelen (*negotiation systems*)

⁵⁷ Conform de LBA is er een conditionele bouwbeperking van kracht voor gebieden die in RLUP aangeduid zijn als recreatiegebieden of beschermingsgebieden, zones voor transport of technische nutsnetwerken.

⁵⁸ Voorbeeld van bouwmaatregelen: "gebouwen zijn toegelaten voor zover het gebruik van grondwater of oppervlaktewater, de kwaliteit of de hoeveelheid van water niet bedreigd wordt. Beschermingsmaatregelen kunnen voorgeschreven worden om constructies en ander landgebruik te beperken die uitzonderlijke waarden voor het leefmilieu in het gedrang brengen, ecologische, culturele waarden of landschappen.

Finland heeft een opmerkelijk kenmerk in de regelgeving en praktijk in ruimtelijke planning ontwikkeld: het zogenaamde ‘*negotiations system*’ tussen de nationale overheid, *Regional Environmental Centres* (nu *ELY Centres*) en gemeenten.

Daarnaast bestaat ook het formele systeem van ‘development negotiations’ tussen Regional Environmental Centres (ELY Centres) en gemeenten; een jaarlijks overleg aangaande de samenwerking en de opvolging van plannen en (milieu)beoordelingen. Dergelijk systeem bevordert de samenwerking tussen de verschillende niveaus, een centraal principe in ruimtelijke planning in Finland. Het voormalige systeem waarbij een enkele staatsorgaan instond voor de ratificaties van plannen, werd door menigeen eigenaardig bevonden. Uiteraard is het eigen aan het Finse systeem dat naast dergelijk formeel voorzien overleg, in grote mate informeel overleg wordt toegepast.

Zoals hoger aangehaald, hebben de gemeenten in Finland een monopolie wat planning betreft op lokaal niveau (LMP, LDP). Deze bestemmingsplannen moeten echter ook de lijnen volgen van regionale plannen. De staatsautoriteit (ELY centres) heeft eveneens de bevoegdheid om met de gemeenten te onderhandelen over de plannen (cf. negotiation systems) en het recht om beroep aan te tekenen bij de administratieve rechtbank. Dit betekent in de praktijk dat het voor een gemeente ook beter is om planningsprincipes met de staatsautoriteiten overeen te komen.

De prominente plaats van overleg en onderhandelen is mee ingegeven vanuit het streven naar consensus in de Finse bestuurs- en beleidscultuur, gevoed door het belang van informele netwerken en neutraliteit. Een mooie quote van de eerste minister van Finland is toepasselijk: “*Negotiations are not a shortcut to a solution, but they are the only sustainable way to get there.*”

Regional (Structure) Scheme

Het is opvallend dat er ook een informeel instrument van Regional (Structure) Scheme bestaat buiten het wettelijk kader. Door de eerder vrijblijvende planfiguur hebben de betrokken gemeenten nog steeds als het ware de handen vrij. Deze planfiguur heeft de laatste jaren aan populariteit gewonnen en wordt in de praktijk ook als nuttig instrument ervaren.

Meerdere stedelijke regio’s maken vandaag dergelijke soort structuurplannen.⁵⁹ Het biedt een meerwaarde voor ruimtelijke planning dat een visie voor een hele regio wordt ontwikkeld, zelfs al zijn vele gemeenten hierbij betrokken. Dit soort structuurplan vormt als het ware een kader voor regionale plannen of masterplannen die op hun beurt eerder aanvaard zullen worden door naburige gemeenten aangezien dit in de visie van het structuurplan vervat zit. Deze planfiguur kan gezien worden als een ontsnappingsdrang aan zwaardere formele procedures (regional plan, masterplan) met een sterkere onderzoekslast (plan-m.e.r.) of zelfs verplichte vormen van inspraak en participatie. Eveneens wordt dan een informele milieubeoordeling op planniveau uitgevoerd, die zich voornamelijk focust op de verschillen tussen vooropgestelde modellen of scenario’s.

Niettegenstaande dit een informele en vrijblijvende planfiguur is, staat het ministerie van Leefmilieu niet weigerachtig tegenover dergelijke planfiguur aangezien dit de samenwerking in planning tussen steden en gemeenten in de praktijk bevordert. Echter is de uitdaging dit op dergelijke wijze te organiseren dat het kan samengaan met het wettelijke planningsstelsel. Dit lijkt ook wel mogelijk te zijn. In het Finse systeem lijkt dergelijk informeel planningsfiguur ook zijn eigen plaats te hebben verworven in het planningsstelsel.

⁵⁹ Deze plannen omvatten doelstellingen om gemeenten en stedelijke regio’s te structureren en hoe deze structuren en diensten optimaal te ontwikkelen.

Deze planfiguur draagt in sterke mate bij tot onderlinge samenwerking tussen gemeenten en focust op de meest belangrijke issues van de regio (scoping). Het is een lichte procedure maar legt wel een belangrijke basis voor de formele planningsfiguren (RLUP of masterplannen). Anderzijds is er geen formele procedure aan verbonden en een minder transparante procesvoering waarbij in hoofdzaak de beleidsmakers betrokken zijn. Dit kan leiden tot een minder uitgesproken draagvlak (minder participatief) wat tot uiting komt in latere (formele) stappen. De vraag stelt zich vandaag bij het ministerie en in het huidige debat of op deze planfiguur verder gewerkt moet worden of eerder meer strategische én flexibele planfiguren van het RLUP en LMP te bewerkstelligen in de praktijk.

Men zou kunnen verwachten dat de planfiguur van Joint Masterplan (JMP) een voldoende instrument kan zijn om een sterkere samenwerking tussen gemeenten en een strategische planning te betrachten. Deze niet-verplichte JMP worden door gemeenten echter beschouwd en ervaren als een overbodig en bureaucratisch instrument en bijgevolg als een last. Het Joint Masterplan (JMP) dient in tegenstelling tot de lokale masterplannen en Local Detailed Plan (LDP) net zoals een Regional Land Use Plan (RLUP) bekrachtigd te worden door het ministerie voor Leefmilieu. Dit is meteen een belangrijke reden waarom er niet veel JMPs opgemaakt worden. Het is sterk gebonden aan de dynamiek en de specifieke context van de betreffende regio in kwestie. Eveneens is het zo dat bij een JMP een specifiek bestuur vanuit de gemeenten moet worden gekozen om het plan goed te keuren. Gemeentelijke autoriteiten vinden het echter moeilijk om hun eigen macht te behouden in dergelijk gemengd bestuur.⁶⁰ Het Ministerie van Leefmilieu had gehoopt dat het instrument van joint master plan zou bijdragen tot intergemeentelijke samenwerking en meer strategische afwegingen, in het bijzonder voor de stadsregio's.

5.2.4 Overeenkomsten

Land use agreements

In LBA (section 91b) is opgenomen dat gemeenten een overeenkomst kunnen sluiten betreffende planning en het uitvoeren van plannen (*land use agreement*), echter kunnen deze overeenkomsten niet bindend zijn voor de inhoud van plannen. De overeenkomsten kunnen geen afbreuk doen aan de doelstellingen en de vereiste inhoud van bestemmingsplannen. Dergelijke bindende overeenkomst tussen partijen kan wel enkel nadat een voorstel van plan of ontwerpplan gepubliceerd werd, met uitzondering van overeenkomsten die ruimtelijke planningsprocessen initiëren. Er bestaan dus voornamelijk twee vormen van dergelijke *Land use agreements*:

- uitvoeringsovereenkomst: de verantwoordelijkheden en rechten voor de realisatie van het plan worden in detail gespecificeerd. Dergelijke overeenkomsten worden bij het LDP bijgevoegd.
- Voorafgaandelijke kaderovereenkomst: is van nature een eerder procedurele overeenkomst waarbij afspraken gemaakt worden over de verdere planning. Dergelijke overeenkomsten worden vaak toegepast bij gebieden die een te grote oppervlakte bestrijken om in één keer gedetailleerd te plannen of bij complexe en belangrijke projecten (omwille van grootschaligheid of belang).

De *Land use agreements* hebben veelal een wijziging van bestaande geldende bestemmingsplannen als voorwerp, evenals de ontwikkeling van braakliggende gronden en de realisatie van een verscheidenheid aan projecten (bv. industrieterreinen, business park, commerciële centra). De overeenkomsten bevatten bijvoorbeeld de details van het betreffende gebied, planning en de kosten hiervan, inschatting van nodige bouwrechten, uitvoering en financiering van infrastructuur, principes van transportzones, woonvoorzieningen,... en uiteraard ook financiële garanties en sancties voor het niet nakomen van afspraken of contractbreuk. Het is gebruikelijk dat

⁶⁰ Dit is mee ingegeven vanuit een sterke bipolaire bestuurscultuur van oudsher in Finland met enerzijds een nationaal niveau en anderzijds een aanzienlijke autonomie en zelfbestuur van lokale gemeenten. Het regionale niveau is de laatste jaren wel steeds prominenter geworden in de ruimtelijke planning als mediërende rol tussen beide niveaus, echter worden de verwachtingen op heden niet ingelost van een meer strategisch karakter van planning op regionaal tussenniveau.

deze overeenkomsten ook een clause bevatten die de overdracht van publieke ruimte naar de gemeente regelt. Er worden ook compensatievergoedingen van de ontwikkelaar aan de gemeente opgenomen. Niettegenstaande de bepalingen over *development compensation* (zie verder), kunnen deze overeenkomsten gebruikt worden om uitgebreider in te stemmen over wederzijdse rechten en plichten tussen de betrokken partijen.

Dergelijke overeenkomsten zijn in Finland dagelijkse en normale praktijk, niettegenstaande zij voor 2000 nergens in wet- of regelgeving werden vermeld. Een systeem van overeenkomsten over landgebruik (*Land use agreements*) bestaat informeel al sinds de jaren '60 om de voorzieningen van publieke infrastructuur te financieren in nieuwe woongebieden. Deze overeenkomsten werden behoorlijk populair in de jaren '60 met lokale overheden die onderhandelen met bouwbedrijven over de planning en realisatie van voorstedelijke woongebieden. Het was en is zelfs tot op vandaag gebruikelijk dat bouwbedrijven op systematische wijze braakliggende gronden in ruraal gebied rondom groeiende steden aankopen. De motieven om tot een onderlinge overeenkomst te komen zijn tot op vandaag dezelfde: de ontwikkelaar is afhankelijk van de lokale overheid voor de ruimtelijke planning en anderzijds wenst de lokale overheid de financiële bijdrage en belastingen niet te missen. Een bijkomende belangrijke factor is dat de lokale overheid door dergelijke *Land use agreement* het recht heeft om een bestemmingsplan voor het gebied op te maken zonder dat zij de betreffende gronden moet verwerven.

Dergelijke overeenkomst (*land use agreement*) moet gepubliceerd worden in samenloop met de opmaak van het plan. Zelfs de intentie om afspraken te maken over landgebruik in een overeenkomst moet gepubliceerd worden in de *participation and assessment scheme*. Voor zover dit niet gebeurt en pas erna bekend wordt, moet de overeenkomst gepubliceerd worden samen met de opmaak van het plan, dit op een wijze dat het doel van het informeren van belanghebbende partijen het beste dient. Het brede publiek heeft dus het recht geïnformeerd te worden over de inhoud van de *land use agreements*.

Letter of intent (intentieverklaring)

In Finland worden ook zogenaamde intentieverklaringen tussen de nationale overheidsadministraties en gemeenten afgesloten, zogenaamde *Letters of Intent for land use, traffic en housing (MAL)*. Deze intentieverklaringen worden actueel steeds vaker in de praktijk afgesloten, dit gerelateerd aan transport, infrastructuur en investeringen van nationaal belang. Dergelijk instrument draagt bij aan een meer efficiënte uitvoering van plannen, met in begrip van ruimtelijke bestemmingsplannen (bv. regionaal niveau). Zo heeft het Ministerie van Transport en Communicatie dergelijke overeenkomsten voor alle transport- en mobiliteitsplannen geïnitieerd met de betrokken organisaties die participeren bij de opmaak van een regionaal plan.⁶¹

Dergelijke niet-bindende intentieverklaringen worden afgesloten tussen de nationale overheid en de gemeenten in een bepaalde regio. Deze afspraken ondersteunen een samenwerking tussen de gemeenten in de regio en de staat betreffende het sturen of controleren van de sociale structuren alsook een betere afstemming tussen *land use*, huisvesting en transport in de groeicentra.

Deze intentieverklaringen worden opgesteld voor een specifieke termijn (3-4 jaar) en ook herzien. Er gebeurt ook monitoring door evaluatie van de voortgang en effectiviteit van de afgesproken maatregelen, dit opdat de overeenkomsten ook effectief tot realisaties leiden. Een kritiek die geuit wordt op deze *Letters of Intent* is dat zij vandaag van nature meer bindend zijn voor de gemeenten dan voor de staat.

⁶¹ Ministry of Transport & Communications (2002)

Op heden zijn in 4 regio's dergelijke intentieverklaringen afgesloten en van kracht: Helsinki region, Turku region, Tampere region en Oulu region. In de recente *Letter of Intent* (2015) over de uitvoering van het *Regionaal Land Use Plan* en Transportsysteemplan voor de regio van Helsinki is bij wijze van voorbeeld opgenomen: *'The contracting parties will jointly prepare the common land use plan for the entire Helsinki region. The land use plan is coordinated at regional and urban structure and integrates transport development principles and solutions.'*

5.2.5 Bestuurscultuur⁶²

Een dimensie in de Finse cultuur die van belang is, is het zwakke onderscheid tussen individualisme en collectivisme (worden zodoende niet beschouwd als exclusief). Sinds decennia vormen (sociale) consensus-oriëntatie en corporatisme fundamentele elementen in de Finse bestuurs- en beleidscultuur, gevoed door het belang van informele netwerken en neutraliteit die eveneens doorsijpelt in het beleid. Wat vaker gehoord of gelezen wordt over Finland: *'Finns are problem solvers by nature'*. Dergelijk streven naar consensus weerspiegelt zich in het feit dat zowel politieke als belanghebbende partijen steeds een belangrijke rol hebben gespeeld om beleid vorm te geven. Dit verklaart mede de huidige samenwerking en participatie in planningsprocessen. Deze bestuurscultuur resulteert eveneens in een niet zo sterke NGO beweging in Finland. Zoals ook bevestigd door de bevoorrechte experts en autoriteiten in Finland, is de plannings- en bestuurscultuur van uitermate belang, in het bijzonder wanneer ook gewerkt wordt op een vrijwillige basis ('vrijwillig' plan-m.e.r. naar inhoud en vorm) zonder enige bepalingen van vereiste procedures. Dan wordt de effectiviteit van een plannings- en plan-m.e.r.-proces in grote mate hierdoor bepaald.

Algemeen kan gesteld worden dat de planningscultuur in Finland de idee van vroegtijdige participatie in planning ook voorop stelt. Dit uit zich in open en communicatieve processen en procedures. Informaliteit wint het in mentaliteit en praktijk van formele procedures en regelgeving en vormt de kern van ruimtelijke planning.

Zoals ook aangegeven in Albrechts (2004) voorziet Finland in de coproductie van plannen met de voornaamste belanghebbenden en het betrekken van 'zwakkere' doelgroepen in het planningsproces. Het hele apparaat van onderhandelen, compromis, consensus en impasse waardoor normaal gezien een planningsproces ook gevat is, is in Finland dan ook verweven in het planningsproces. De Scandinavische landen hebben een lange traditie in publieke inspraak en participatie in tegenstelling tot andere Europese landen.

In Finland is van oudsher een sterke bipolaire bestuurscultuur en administratieve structuur aanwezig: nationaal niveau met een aanzienlijke autonomie van lokale gemeenten. Het regionale niveau is over de jaren heen steeds prominenter geworden in kader van ruimtelijke planning met een mediërende rol tussen beide niveaus.

Een belangrijk gegeven van bestuurscultuur in relatie tot ruimtelijke planning (en ook plan-m.e.r.), is de geboorte van het *Ministry of Environment* in 1983: milieuafwegingen werden niet enkel een integraal deel van planning, tevens werd het onderscheid tussen ruimtelijke planning en regionale ontwikkeling (regional development) scherper gesteld. Laatstgenoemde zijn in sterke mate met elkaar verweven op het niveau van de regio's (cf. *Regional Councils*), maar zijn op nationaal niveau gescheiden: ruimtelijke planning is opgenomen onder het ministerie van leefmilieu; regionale ontwikkeling bij economie. De vroegere Regional Environment Centres (REC) werden recent echter hervormd tot zogenaamde regionale 'ELY Centres', zijnde *Centre for Economic Development, Transport and the Environment*. De werking is dus verbreed met inbegrip van de volgende domeinen: (i) economische ontwikkeling, tewerkstelling, competentie en cultuur, (ii) transport en infrastructuur en (iii) leefmilieu en natuurlijke rijkdommen. Dit zou een verdere integratie moeten bevorderen. De ELY centres (15) begeleiden en bieden ondersteuning van expertise aan lokale planningsinitiatieven.

⁶² Bestuurscultuur omvat als gehanteerde term meerdere verschillende aspecten: beleidscultuur, besluitvormingscultuur, politieke cultuur, administratieve cultuur, planningscultuur, ...

5.2.6 Realisatiegerichtheid van plannen

In gebieden bestemd voor private ontwikkelingen is het de taak van de grondeigenaars om het plan te realiseren. Voor de gebieden voor publieke ontwikkelingen en publiek nut is het de fundamentele taak van de gemeenten, de staat of andere openbare entiteit om het plan te implementeren. Een LDP bevat geen bouwverplichtingen voor particuliere percelen maar de gemeente heeft wel het recht om een verzoek tot bouwen te geven of onteigeningen te initiëren. De grondeigenaar kan eveneens verplicht worden te bouwen door een gesloten overeenkomst. De verantwoordelijkheid om publieke zones te realiseren kan in bepaalde gevallen ook bij private eigenaars of ontwikkelaars gelegd worden. Normaal gezien draagt de gemeente de kosten voor de planning en realisatie van publieke zones. In 2003 werd de LBA gewijzigd zodat grondeigenaars die aanzienlijke baten hebben bij een LDP verplicht kunnen worden om een compensatie aan de gemeente te vergoeden voor infrastructuur (wegen, nutsvoorzieningen,...), dit voor zover dit niet geregeld is in een land use agreement. Dergelijke compensatie ('*development compensation*') kan echter nooit meer zijn dan 60% van de meerwaarde van de eigendom.

De gemeenten hebben een centrale rol te spelen in het bevorderen van de realisatie van plannen. In de gebieden die eigendom zijn van de gemeente, kan het plan gerealiseerd worden zoals de gemeente dit wenst. Dit is meteen ook één van de redenen waarom een gemeente vaak gronden verwerft – aan een lagere grondprijs – alvorens deze te gaan plannen. Een gemeente heeft een verscheidenheid aan dwingende maatregelen om gronden te verwerven en de realisatie van plannen te bevorderen. Voorliggende studie laat niet toe verder in te gaan op elk van deze mogelijkheden. Werdi (2003)⁶³ geeft een overzicht van en duiding bij de belangrijkste en meest interessante mogelijkheden waarvan het gebruik in sterke mate afhangt van gemeente:

- Strategische aankoop van gronden
- Het bevorderen van planimplementatie in de plannen zelf (slechts zelden toegepast)
- Beperkingen en verbod op bouwen en verkavelen: zie hoger, conditionele bouwbeperkingen
- Landgebruiksovereenkomsten ('land use agreements'): zie hoger.
- Herverkaveling ('land readjustment')
- Aanduiden van ontwikkelingsgebieden ('development areas') in plannen: dit zijn gebieden waar specifieke maatregelen of voorzieningen vereist zijn, bijvoorbeeld voor hernieuwing, bescherming of verbetering van bestaande bebouwd gebieden.
- voorkooprecht
- Herinnering tot bouwen ('reminder to build'): nadat het LDP 2 jaar van kracht is, kan een gemeente een eigenaar formeel herinneren om tot bouwen over te gaan of dat percelen hoofdzakelijk niet conform het bestemmingsplan wordt ontwikkeld. Indien het perceel 3 jaar na de formele herinnering nog niet gerealiseerd is volgens plan, heeft de gemeente het recht om tot onteigening over te gaan.
- Onteigeningen
- Gedwongen aankoop van een ontbrekend deel van een perceel

5.2.7 Evaluatie planningspraktijk

De effectiviteit van de LBA werd sinds de inwerkingtreding in 2000 meermaals opgevolgd en geëvalueerd.⁶⁴ In 2008 werd door het Ministerie van Leefmilieu een evaluatie gemaakt van de impact van de LBA op de ruimtelijke planning en gerelateerde plan-milieueffectrapportage. Volgens de bevoegde planningsautoriteiten hebben plan-

⁶³ Werdi (Hakkarainen), E., (2003)

⁶⁴ Deze rapporten zijn helaas enkel in het Fins beschikbaar maar via interviews en eerder onderzoek (zie De Coutere S., Lammerant J. & Van de Genachte G. (2009) werd hier een beter beeld verkregen.

m.e.r.'s bijgedragen tot het systematiseren van planvoorbereidingen. Eveneens hebben plan-m.e.r.'s ervoor gezorgd dat planvoorbereidingen meer open en communicatieve processen geworden zijn. Milieubeoordelingen hebben wellicht enige invloed gehad op de inhoud van plannen of programma's, het is echter moeilijk te stellen welke specifieke wijzigingen doorwerking hebben gevonden.

Een recente evaluatiestudie naar de effectiviteit van de LBA wetgeving en praktijktoepassing⁶⁵, noemt enkele belangrijke leerpunten:

- Verduidelijking van rollen van de verschillende planningsniveaus van bestemmingsplannen nodig
- Samenwerking tussen de autoriteiten meer duidelijk richten op de belangrijkste en meest relevant onderwerpen die spelen binnen een regio (sterkere focus).
- De effectbeoordelingen die ruimtelijke planning ondersteunen moeten zich ook richten op de relevante én voorspelbare doelen en afwegingen.
- Er moeten alternatieven onderzocht worden in relatie tot de bekrachtigingsprocedure van regionale plannen door het ministerie.

De evaluatie pleit voor een hervorming van het planningssysteem opdat ruimtelijke planning beter op hedendaagse uitdagingen kan inspelen (institutionele hervormingen). Hiermee wordt ook bedoeld op een meer actief grondbeleid van de gemeenten. Sinds recent zijn gemeenten verplicht om een grondbeleid te voeren en een grondbeleidsplan op te maken. Finland heeft relatief gezien pas laat een sterke urbanisatiegraad gekend. Recentere groeisteden hebben vaak geen strategische visie op hun grondbeleid met de gekende problematiek van ongecontroleerde stadsuitbreidingen als gevolg. Eén van de aanbevelingen van de studie is eveneens om het aanbod van bouwgronden op te drijven, in het bijzonder in de verstedelijkte Helsinki regio, door wijziging van de vereisten om over te gaan tot terugkoop van onbebouwde gronden.

Recent is ook een beleidsstudie uitgevoerd naar mogelijke alternatieven voor de bekrachtigingsprocedure van regionale plannen.⁶⁶ Deze studie vormt een belangrijke input naar het huidige debat en mogelijke verdere wijzigingen in wetgeving en/of praktijktoepassing, ook van het gebrek aan strategische karakter van ruimtelijke planning vandaag.

5.2.8 Gebrek aan strategische karakter van planning

Er wordt door de geïnterviewden van het Ministerie van Leefmilieu aangegeven dat zoals uit de recente evaluatie van de toepassing en de praktijk van de Land Use and Building Act (LBA) blijkt, de planningspraktijk van RLUPs eerder zwak ervaren wordt. De tekortkomingen in strategisch karakter van deze bestemmingsplannen zijn de recente jaren meer en meer duidelijk geworden, i.h.b. door de problematiek van de inplanting van de grotere shoppingcenters. Het Ministerie van Leefmilieu stelt zich de laatste jaren ook meer kritisch op bij de bekrachtiging van RLUPs. Het huidige debat is in sterke mate gelinkt aan de stedelijke gebieden of stadsregio's (urban regions, city regions) en de zogenaamde randstedelijke zones ('fringe areas'). Hierbij is er de vaststelling dat de bestemmingsplannen die een gemeente of verschillende gemeenten overschrijden – zij het RLUPs of JMP – slechts in beperkte mate een strategisch karakter vertonen en niet voldoende strategisch richting geven aan bestemmingsplannen op lokaal niveau.

Volgens Hirvonen-Kantola & Reimer (2014) voldoet de actuele planningspraktijk zelden aan de sterke formele planningshiërarchie. Ad hoc projecten lijken namelijk de strategische richtlijnen van hogere planniveaus te doorkruisen en zorgen voor een spanningsveld tussen projectgedreven en strategische ruimtelijke planning. De

⁶⁵ Ministry of the Environment (2014)

⁶⁶ Haapanala, A. (2015)

problematiek van de grootschalige shoppingcenters zijn hier een goed voorbeeld van. Wetenschappelijke publicaties⁶⁷ geven aan dat de opkomst van nieuwe strategisch sturende en meer flexibele – lees informele – planningsinstrumenten zoals structuurplannen ('regional structure scheme') mee te verklaren zijn doordat het huidige formeel voorgeschreven planningsstelsel als te rigide en te bureaucratisch beschouwd wordt voor strategische ruimtelijke planning, dit rekening houdende met de vereisten van onderzoeken en beoordelingen en de wettelijke handelingen heel kostelijk en tijdsintensief zijn. Momenteel stelt zich vanuit de vaststelling van een gebrek aan strategische planning de vraag of er eerder nood is aan een nieuw planningsinstrument specifiek op niveau van de stedelijke regio's of het eerder aangewezen is om het bestaande instrument van Regional Land Use Plan te gaan hervormen.

5.3 Integratie van sectorale thema's in het planningsstelsel

In de 'benchmarkstudie' van 2009⁶⁸ betreffende plan-milieueffectrapportage en ruimtelijke planningsprocessen werd de praktijk in Finland als volgt getypeerd voor drie belangrijke proceskenmerken:

- Sterke open/transparante en participatieve procesvoering. Een intense samenwerking en participatie tussen administraties, instanties én het brede publiek is ingebed in de Finse bestuurscultuur. Het fundamentele grondwettelijke recht dat iedereen het recht heeft tot toegang van overheidsdocumenten en het recht heeft om bij aanvang van plan-m.e.r. processen te participeren, getuigen van een doorgedreven participatief systeem. Dat naast formele participatiemomenten ook gezocht wordt naar context toepasselijke informele wijzen van het betrekken van instanties en het publiek, benadrukt deze open en communicatieve processen.
- Een uitgesproken sterke integratie, dit in procesvoering, wetgeving, rapporten en producten, administraties en besluitvorming;
- Matig tot weinig geformaliseerd systeem. In praktijk is de overlegcultuur pertinent aanwezig in het plan-m.e.r. en planningsproces. In de wetgeving is het systeem van onderhandelingen vermeld en hierdoor aangemoedigd. Er wordt de nodige flexibiliteit geboden en aangemoedigd hoe hieraan invulling te geven. Op deze manier wordt een grote mate van efficiëntie en effectiviteit van plan-m.e.r. in relatie tot ruimtelijke planning nagestreefd. Het Finse systeem kenmerkt zich namelijk doordat minimale vereisten bij wetgeving zijn voorgeschreven en een grote mate van flexibiliteit voorzien wordt om invulling hieraan te geven. De wetgeving geeft bijvoorbeeld ter facilitatie aan dát er overleg tussen de betrokken actoren moet gebeuren zonder dit verder te verankeren of specificeren. In niet onbelangrijke mate heeft dit te maken met de bestuurscultuur waarvan informele netwerken, neutraliteit en consensus-oriëntatie centrale kenmerken zijn.

Voornoemde kenmerken van de Finse praktijk geven te kennen dat er een sterke integratie is of te verwachten valt van sectorale thema's in het planningsproces, in het bijzonder ook vanuit plan-m.e.r. Dit blijkt uit de interviews ook op eerste zicht bevestigd te worden.

5.3.1 Plan-milieueffectrapportage

In de LBA staat slechts weinig aangegeven over de plan-milieueffectrapportage voor ruimtelijke plannen (LBA, Section 9): *"Plans must be founded on sufficient studies and reports. When a plan is drawn up, the environmental impact of implementing the plan, including socio-economic, social, cultural and other impacts, must be assessed to the necessary extent. Such an assessment must cover the entire area where the plan may be expected to have material impact."*

⁶⁷ Mäntysalo R., Saglie I.-L. & Cars, G. (2011)

⁶⁸ De Coutere S., Lammerant J. & Van de Genachte G. (2009)

In de LBA vormt plan-milieubeoordeling een integraal onderdeel van het hele planningsproces. Er is in de praktijk een sterk doorgedreven en sterke integratie: procesvoering, procedureel, inhoudelijk, institutioneel, besluitvorming.

De scope en diepgang van het milieuonderzoek wordt bepaald in samenwerking met verschillende belangengroepen. Milieueffecten worden ook beschreven en beoordeeld in alle fasen van het planningsproces (iteratief). De voorbereiding en beoordeling van alternatieven is een essentieel onderdeel van de beoordeling. De systematische plan-m.e.r.'s hebben het planningsproces significant beïnvloed waarbij de invalshoek kwam te verschuiven van een expertenfocus naar het centraal zetten van de eigenlijke gebruiker van het leefmilieu en omgeving. In Finland is het openbaar rapporteren en gegrond motiveren van besluitvorming verplicht en kent zijn wortels in de staatsregeling. Beoordelingsresultaten worden dus in de feitelijke documenten van ruimtelijke plannen gerapporteerd. In enkele gevallen wordt de strategische milieubeoordeling ook gepubliceerd als aparte documenten. Daarnaast blijken er ook voorbeelden te vinden zijn van “tiered reports”. Belanghebbende partijen moeten kunnen participeren van bij aanvang van het planningsproces, participeren in de voorbereidingen, het beoordelen van de effecten van het plan en hun standpunten verkondigen. Iedere Fin heeft het grondwettelijk recht tot toegang van documenten opgemaakt door of zelfs in het bezit van openbare autoriteiten. Openbaarheid van bestuur⁶⁹ stelt duidelijk dat de openbare autoriteiten hun burgers niet enkel van hun beslissingen op de hoogte moeten brengen, maar ook van het voorbereidende werk die tot deze beslissingen heeft geleid. Dit is zonder meer van toepassing op ruimtelijke planning. Dit basisrecht werkt in de praktijk ook sterk door in de transparantie en motivering van ruimtelijke plannen, beoordelingen en de doorwerking ervan in de besluitvorming. Er wordt in het besluit over een bestemmingsplan ook expliciet en op grondige wijze gemotiveerd ingegaan op de inspraak en elk individueel geuite bezwaar, ook van de administraties.

In principe dienen milieubeoordelingen de finale informatie en besluitvorming van het bestemmingsplan te beïnvloeden. Het is echter vaak moeilijk om in detail de wezenlijke invloed op gemaakte keuzes na te gaan, in het bijzonder als er zo'n sterk geïntegreerd en integraal proces gevoerd wordt. Volgens de planningsautoriteiten hebben plan-m.e.r.'s effectief bijgedragen tot het systematiseren van planvoorbereidingen en ervoor gezorgd dat planningsprocessen meer open en communicatieve processen geworden zijn.

Voor meer duiding over de wetgeving en toepassing van plan-m.e.r. voor ruimtelijke planning in Finland wordt verwezen naar de benchmarkstudie van 2009.⁷⁰

5.3.2 Transportplanning en ruimtelijke planning

De interactie en relatie van transportplanning en ruimtelijke planning, maar evenzeer de relatie van lokale niveaus en het regionale/nationale niveau betreffende transportplanning, blijkt in vele landen een hedendaagse uitdaging te vormen, zo ook voor Finland. De vraag is een betere manier te vinden om transportplanning en ruimtelijke planning te integreren. Hiertoe worden in Finland systemen ontwikkeld om samenwerking tussen ministeries te verbeteren en betere tools voor integratie te vinden.⁷¹ Ruimtelijke planning wordt gezien als een efficiënte manier om de verkeersbehoefte te beheersen. Een transportplan ondersteunt ook de ruimtelijke planning, i.c. de regionale plannen en masterplannen.

Een nieuwe snelweg moet principieel in een bestemmingsplan voorzien zijn, bv. Regional Land Use Plan of Local Masterplan, zijnde lokale plannen. Daarnaast bestaat er ook een eigenlijke sectorale transportplanning. Voor een

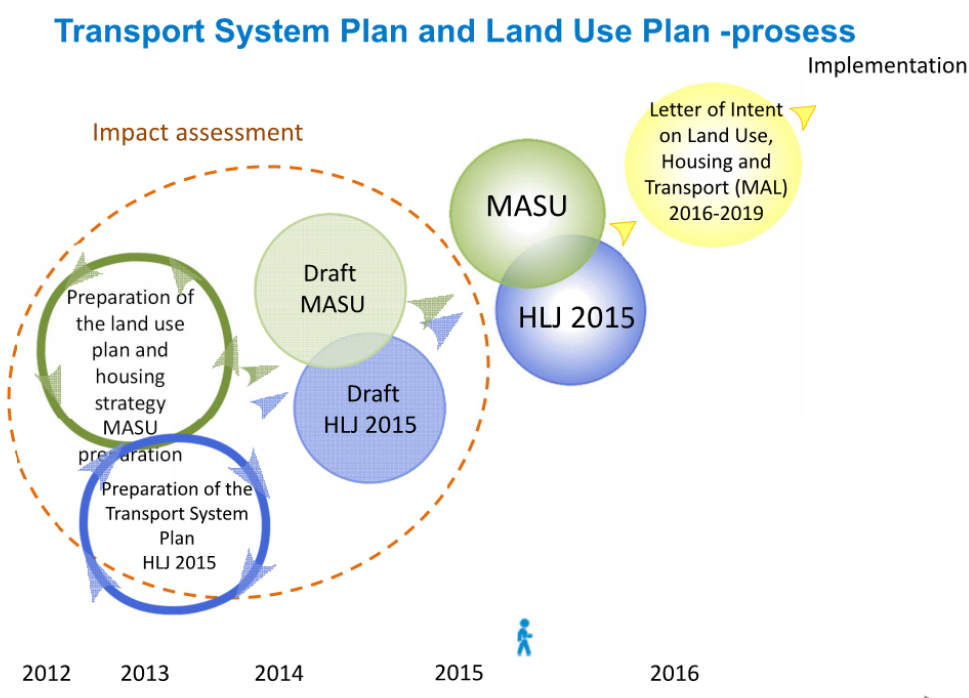
⁶⁹ cf. Act on Openness of Government Activities, 1999

⁷⁰ De Coutere S., Lammerant J. & Van de Genachte G. (2009)

⁷¹ De hervorming van de Regional Environmental Centres (REC) naar Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY) lijkt aan te geven dat alvast sterker ingezet wordt op een verdere integratie, ook institutioneel.

transportplan wordt ook een plan-m.e.r. uitgevoerd. Voor zover de snelweg niet voorzien is bestemmingsplannen, gelden de bepalingen van de transportplanning (cf. Highways Act 2005). Finale ontwerpplannen voor snelwegen kunnen nooit goedgekeurd worden zolang in strijd met een geldend RLUP of LMP.⁷² Indien dit wel zo zou zijn, heeft het ministerie van leefmilieu dus nog een stok achter de deur. In realiteit blijkt dit nauwelijks gebeurd te zijn, mede dankzij het systeem van onderhandelen tussen nationaal en lokaal niveau in een vroeg stadium met de ELY Centers als trekkende partij voor deze onderhandelingen. Het instrument land use agreements (cf. supra) is ook een belangrijk instrument voor afstemming en uitvoering.

In Finland wordt momenteel sterk ingezet op een betere coördinatie en afstemming tussen transportplanning en ruimtelijke planning. De metropolitane regio Helsinki is hier een sprekend voorbeeld van en wordt meermaals aangehaald als een goed voorbeeld van integratie met ruimtelijke planning. Rekening houdende met aparte tradities en planningsdynamiek is dat geen evidentie. Momenteel is de opmaak van een nieuw *Helsinki Region Transport Plan 2015* in voorbereiding alsook een *Helsinki Region Land Use Plan*. Het lijkt er op dat dit aparte plandocumenten zullen blijven, maar met een sterke coöperatie en interactie tussen beide. Zo zou de plan-m.e.r. gemeenschappelijk worden opgemaakt. Samenwerking en dialoog met belanghebbenden is wederom een centraal begrip bij de opmaak van het plan. Dergelijk transportplan wordt ongeveer elke 4 jaar herzien/geactualiseerd. De geïntegreerde voorbereiding biedt de basis voor een overeenkomst (*letter of intent*) waarbij de betrokken partijen gezamenlijk akkoord gaan over welke maatregelen getroffen moeten worden en aangaande de individuele verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het plan. Onderstaand is een schematische weergave van dergelijke integratie van procesvoering weergegeven.



⁷² Voor zover strijdig met Local Detailed Plans kunnen deze ontwerpplannen snelwegen echter wel goedgekeurd worden met toestemming van de gemeente en ELY Centre.

5.4 Kernpunten

- Planningsstelsel kenmerkt zich door
 - Sterke en uitgesproken decentralisatie en hiërarchisch
 - een hoge mate van flexibiliteit en maatwerk alsook een sterke mate van integratie (zowel thematisch, vormelijk als organisatorisch) en participatie. Er is weinig formalisme.
- Sterke integratie van omgevingsthema's en sociale aspecten in planningsproces, plan-m.e.r.
- Regionaal planningsniveau:
 - Behoeft aan verdere integratie voornamelijk op regionaal niveau, in het bijzonder de stadsregio's en sectorale planning (transport en huisvesting).
 - Huidig debat ruimtelijke planning op regionaal niveau: te weinig strategisch en flexibel en te sterk detailniveau. Cf. problematiek van shopping centra
 - Informele planningsfiguur (regional structure scheme) terwijl weinig toepassing van formele figuur 'joint masterplan' op het intergemeentelijke/regionale niveau
- Bestuurs- en politieke cultuur belangrijke contextuele factor:
 - Zelfbestuur gemeenten (vergaande decentralisatie)
 - Building rights en gekoppelde compensaties
 - Cultuur van overleg, participatie en onderhandelen: negotiation systems,
 - Basisrechten van transparantie, motivering en toegang tot informatie
- Gebruik van overeenkomsten: land use agreements, letters of intent (intentieverklaringen)
- Recente ontwikkelingen en debat met mogelijks belangrijke impact op planningsstelsel en praktijktoepassing: institutionele hervormingen, regionale niveau (stedelijke regio's),...

Deel 2 Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces

1 Leerpunten uit de andere regio's

Uit de analyse van en de gevoerde interviews over de planningsystemen in de andere regio's halen we vier thema's die relevant zijn voor integratie van sectorale thema's in bestemmingsplannen:

1. **De inhoud van een bestemmingsplan.** In alle regio's komt op het lokale niveau het instrument van het bestemmingsplan terug. Wat met dit bestemmingsplan kan worden vastgelegd, verschilt evenwel. Naar de integratie van sectorale thema's in bestemmingsplannen is het daarom interessant om na te gaan wat wel/niet kan worden vastgelegd in de diverse bestemmingsplannen.
2. **Verbintenissen.** In het totstandkomingsproces van het bestemmingsplan wordt in een aantal regio's met verbintenissen: contracten, convenanten, overeenkomsten, ... gewerkt om (sectorale) maatregelen, die niet in het bestemmingsplan kunnen worden geregeld, vast te leggen.
3. **Sectorplanning heeft eigen instrumenten.** De sectorplanning beschikt in een aantal regio's over eigen instrumenten om projecten met een ruimtelijke dimensie te realiseren. De ontwikkeling van deze sectorale projecten met een ruimtelijke inslag (bv. infrastructuur, ontginning, natuurpark, ...) gebeurt binnen de sectorplanning en omvat een procedure/instrument om, indien nodig, de bestemmingsplannen aan te passen. Het is niet zo dat eerst het bestemmingsplan moet worden aangepast, vooraleer het project kan worden vergund.
4. **Meer integrale planning.** In een aantal regio's is de betrokkenheid van actoren in het totstandkomingsproces van een bestemmingsplan groot. Dit zorgt er voor dat uiteenlopende sectorale belangen, doelstellingen en maatregelen in de planvorming worden meegenomen en dat er een groter maatschappelijk draagvlak is voor de bestemmingsplannen.

Hierna wordt dieper op deze thema's ingegaan.

1.1 Inhoud bestemmingsplan

In alle regio's zijn er 'regels' voor wat kan worden opgenomen in een bestemmingsplan. Dit wordt soms bij wet vastgelegd, zoals in Brussel (Brussels Wetboek Ruimtelijke Ordening en bijhorende uitvoeringsbesluiten), Frankrijk (*Code de l'urbanisme*) en Duitsland (*Baugesetzbuch – Baunutzungsverordnung*). In Frankrijk en Brussel wordt de wettelijk vereiste inhoud van een bestemmingsplan ruimer/abstracter omschreven, waardoor interpretatie en evolutie mogelijk blijven. In Duitsland neemt het *Baugesetzbuch (sectie 9) – Baunutzungsverordnung* heel gedetailleerd op wat de voorschriften kunnen omvatten. In Nederland neemt de Wet ruimtelijke ordening (Wro – 2008) heel beknopt op wat de inhoud van een bestemmingsplan (bestemming, gebruik van de grond en de zich daar bevindende bouwwerken) moet zijn. Sinds de Wro van 2008, waarbij het verplicht werd om alle bestemmingsplannen digitaal op te maken en beschikbaar te stellen (zie www.ruimtelijkeplannen.nl), geldt er in

Nederland een standaard voor alle bestemmingsplannen (Standaard vergelijkbare bestemmingsplannen).⁷³ Zo zijn er uniforme afspraken gemaakt en wettelijk vastgelegd over de naamgeving, opbouw en grafische weergave van de voorschriften, dit alles om bestemmingsplannen beter te kunnen vergelijken en digitaal uitwisselbaar te maken. Deze eerder technische standaard bevat ook een soort typevoorschriften en geeft de mogelijke bestemmingscategorieën aan.

Er zijn in alle regio's regels over wat al dan niet kan worden opgenomen in een bestemmingsplan. In alle regio's wordt ook de functionele bestemming van de grond in de plannen opgenomen. Voor het overige kunnen de inhoud en detailgraad van de bestemmingsplannen behoorlijk verschillen tussen de regio's.

1.1.1 Wat is 'ruimtelijk relevant'?

De inhoud van bestemmingsplannen wordt niet alleen door wet of standaarden bepaald, maar wordt ook deels bepaald door de invulling die wordt gegeven aan het begrip 'goede ruimtelijke ordening', of door wat als 'ruimtelijk relevant' wordt beschouwd. In Nederland is de afbakening van dit begrip via rechtspraak tot stand gekomen. Alle uitspraken van de bestuursrechter over bestemmingsplannen vormen een beeld van wat in Nederland onder een 'goede ruimtelijke ordening' moet worden verstaan. De invulling van het begrip 'ruimtelijk relevant' is en wordt nog steeds verder opgebouwd door jurisprudentie. Dit houdt ook in dat dit begrip, net zoals de ruimte, constant evolueert. In de andere regio's is door de praktijktoepassing in de loop van de tijd duidelijk geworden wat wel en niet kan worden beschouwd als 'ruimtelijk relevant'.

Deze invulling verschilt in de onderzochte regio's. Zo wordt in Duitsland alles wat de 'omgeving' (*die Umwelt*) aangaat als 'ruimtelijk' beschouwd en als op te nemen in het bestemmingsplan. Het B-plan kan voorschriften bevatten die het maximaal geluidsniveau vastleggen, bomenrijen als geluids- en of windschermen intekenen, streekeigen beplanting opleggen, ... Erfgoed wordt aangeduid op het plan (*D – Denkmahl*) en de voorschriften bepalen dat de nieuwe ontwikkelingen met het erfgoed rekening moeten houden bij de vergunningsaanvraag. In bepaalde uitzonderlijke gevallen, wanneer dit noodzakelijk is voor de integratie van het erfgoed in het landschap, zal ook bv. een bepaalde materialisatie van de omliggende bebouwing in de voorschriften worden opgenomen. In het algemeen worden er echter geen voorschriften over de 'verschijningsvorm' van de bebouwing opgenomen. De bestemming, het type bebouwing en het maximale bouwvolume worden bepaald, maar dakvorm, materialisatie, aanleg van buitenruimte, inrichting van wegenis, bepalingen i.v.m. binnenruimte zoals minimale oppervlakte van wooneenheden ... worden niet in de voorschriften opgenomen. 'Verschijningsvorm' of 'inrichting' worden als 'architectuur' beschouwd en moeten op vergunningenniveau worden beoordeeld. 'Ruimtelijke planning' omvat niet zozeer de 'architectuur', maar wel de planning van de omgeving. Voor beide geldt ook een andere wetgeving. Ruimtelijke planning wordt geregeld in het *Baugesetzbuch* (wordt opgemaakt door de *Bund* en geldt nationaal), beoordeling van vergunningen gebeurt op basis van de *Bauordnung* (wordt opgemaakt per *Land*, vergelijkbaar met 'bouwcodes of gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen').

Een gelijkaardige invulling van het begrip 'ruimtelijk' vinden we in Nederland terug. 'Beleving/esthetiek' worden er evenmin als ruimtelijk relevant beschouwd. De kleur van de gevel of materialisatie van bedaking, het type bomen of struiken, ... zijn niet relevant. Bouwvolumes, maatregelen tegen hinderaspecten, het voorzien van beplanting voor landschappelijke inpassing, ... worden wel als ruimtelijk relevant beschouwd. Ook in Nederland kan een bestemmingsplan meer op omgeving gerichte voorschriften bevatten. In de standaardvoorschriften voor bestemmingsplannen vinden we contouren terug voor geluidzones, milieuzones, luchtvaartverkeerszones, ... Op dit moment wordt er in Nederland gewerkt aan een evolutie van ruimtelijk planning naar omgevingsplanning waarbij een verdere verruiming van het begrip 'ruimtelijk' naar 'omgevingsrelevant' wordt overwogen.

⁷³ voor de standaard vergelijkbare bestemmingsplannen 2012, zie: <http://ro-standaarden.geonovum.nl/2012/SVBP/1.3/SVBP2012-v1.3.1.pdf>

In Finland wordt ‘goede ruimtelijke ordening’ ingevuld als een gezonde leefomgeving. De bestemmingsplannen moeten er voor zorgen dat de toekomstige gebruikers van het plangebied over deze gezonde leefomgeving beschikken en kunnen hiervoor de nodige maatregelen (zoals geluidswering) opleggen. Kwaliteitseisen opleggen naar geur en geluid is daar wel mogelijk.

1.1.2 Relatie met andere wetgeving en ruimtelijke instrumenten

Niet alleen de invulling van het begrip ‘ruimtelijk’, ook de relatie tot andere wetgeving en andere ruimtelijke instrumenten, bepaalt wat er al dan niet in een bestemmingsplan wordt opgenomen.

In Duitsland bestaan er bv. heel wat richtlijnen vanuit de ‘sectorale planning’ (vanaf zoveel nieuwe woningen moet er een crèche of school worden voorzien; compensatiemaatregelen voor natuur, ...) Een bestemmingsplan moet in Duitsland rekening houden met deze richtlijnen en moet de realisatie ervan mogelijk maken. Het plan moet m.a.w. toelaten dat er een school kan worden gebouwd, als dit binnen het plangebied moet gebeuren. Maar het plan zelf kan niet alle maatregelen opleggen. De realisatie van deze richtlijnen kan immers buiten het plangebied vallen, of buiten het wettelijk kader van wat mogelijk is met stedenbouwkundige voorschriften (zie 1.1.1). In Duitsland wordt er dan geopteerd om deze aspecten niet in het bestemmingsplan, maar in een contract te regelen (zie 1.2) dat aan dit bestemmingsplan is gekoppeld.

Ook in andere landen zien we dat wat met de sectorale wetgeving of via generieke ruimtelijke regelgeving kan worden voorzien, niet meer in de bestemmingsplannen wordt opgenomen.

Zo worden in Finland geen voorschriften over duurzaam bouwen in een bestemmingsplan opgenomen, omdat dit al verplicht wordt door andere, algemeen geldende wetgeving.

In Brussel worden er geen reservatiezones voor openbare infrastructuur in de bestemmingsplannen opgenomen, omdat een verordening bepaalt dat openbare voorzieningen toegelaten zijn in alle zones. Ook het bouwen van een bepaald aantal sociale woningen of andere voorzieningen wordt in Brussel niet in de voorschriften opgenomen. Dit wordt namelijk opgelegd door middel van lasten bij de vergunningverlening. In plaats van de ‘lasten’ op het planniveau te regelen (zoals bv. in Duitsland met de opmaak van contracten bij het bestemmingsplan), wordt dit in Brussel pas op het moment van de vergunningverlening geregeld.

1.1.3 Detailgraad

Ook de detailgraad van de bestemmingsplannen verschilt tussen de regio's. De meest gedetailleerde bestemmingsplannen zijn terug te vinden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BBP), Finland (Local Detailed Plan) en Frankrijk (Plan Local d' Urbanisme). Deze bestemmingsplannen bevatten voorschriften over de ‘architectuur’ van de bebouwde omgeving, de inrichting van de wegenis en publieke groenruimtes, ... Dit in tegenstelling tot Duitsland en Nederland waar deze graad van detail niet als ‘ruimtelijk relevant’ wordt beschouwd. Zowel in Finland, Brussel als Duitsland is het mogelijk om een andere bestemming toe te wijzen aan de verschillende niveaus van een gebouw, bestemmingsplannen in ‘3D’ als het ware.

In vergelijking met Vlaanderen (en zeker met de gewestelijke RUP's) vertonen de bestemmingsplannen in de andere regio's allemaal meer detail. Dit heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat de bestemmingsplannen in de andere regio's enkel op lokaal niveau worden opgemaakt. Alle regio's delen het gevoel dat de bestemmingsplannen worden overladen. De bestemmingsplannen bevatten te veel details en worden verondersteld te veel problemen op te lossen. Planningsprocessen worden ook steeds complexer. Mede hierdoor zien we een verandering naar een meer projectgedreven planning. In deze planningsprocessen komt het plan niet meer voor het project, maar wordt eerst het project uitgewerkt en volgen daarna de planningsdocumenten. De uitwerking van het project gebeurt op basis van onderzoek, via participatie en

onderhandelen. Pas wanneer het project voldoende is onderbouwd en er voldoende draagvlak voor bestaat, wordt dit vertaald in de nodige juridisch bindende documenten (bestemmingsplannen en contracten, vergunningen en voorwaarden voor de vergunning). We zien een dergelijke werking terugkeren in de lokale ruimtelijke planning in alle onderzochte regio's. In Duitsland is er ook een gelijkaardige aanpak voor nationale, vanuit sectorbeleid gestuurde planningsprocessen (zie 1.3).

Met deze manier van werken wordt getracht om minder nadruk te leggen op het plan zelf. Door de nadruk meer te leggen op het proces, op draagvlakvorming en op overeenkomsten tussen belanghebbenden, proberen ruimtelijke planners de bestemmingsplannen uit de rechtbank te houden.

1.1.4 Leerpunten

- De inhoud van bestemmingsplannen wordt vastgelegd door een samenspel van de wettelijk vastgelegde inhoud, wat door praktijk of jurisprudentie als ruimtelijk relevant wordt beschouwd, wat reeds in andere wetgeving wordt geregeld en door de verhouding tussen vergunnings- en planningsbeleid;
- De invulling van het begrip 'ruimtelijk relevant' verschilt van regio tot regio en wordt vaak iets ruimer ingevuld als 'gerelateerd aan de omgeving';
- Wat met sectorale wetgeving of via generieke ruimtelijke regelgeving kan worden geregeld, moet niet meer in de bestemmingsplannen worden opgenomen;
- Bestemmingsplannen worden in de andere regio's enkel op lokaal niveau opgemaakt;
- Deze lokale bestemmingsplannen bevatten vaak heel wat meer details dan onze RUP's (zeker in vergelijking met gewestelijke RUP's);

1.2 Verbintenissen

In de meeste regio's worden 'verbintenissen' als officieel instrument ingezet in het ruimtelijk planningsproces. We gebruiken de term 'verbintenissen' voor documenten waarin, na onderhandeling, de gemaakte afspraken tussen verschillende partijen worden vastgelegd. Wanneer dit om afspraken tussen private partijen of tussen een private en een publieke partij gaat, is dit een contract. Wanneer dit over een afsprakenkader tussen publieke partijen gaat, spreken we van een convenant of overeenkomst. 'Verbintenissen' kunnen dus zowel contracten, convenanten, overeenkomsten, ... zijn. Het gaat om een onderhandeld afsprakenkader met een duidelijk juridisch statuut.

1.2.1 Verbintenissen vullen het bestemmingsplan aan

Verbintenissen worden in de meeste regio's (enkel Brussel niet) gebruikt als een belangrijk instrument dat samen met het bestemmingsplan wordt ingezet in ruimtelijke planningsprocessen.

Het belangrijkste voordeel van verbintenissen is dat zij in principe alles kunnen omschrijven. Verbintenissen kunnen over meer onderwerpen handelen dan bestemmingsplannen. Onderwerpen die niet in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen, maar die van belang zijn voor de realisatie van het plan of die door de effectbeoordeling als noodzakelijk worden geacht, kunnen in Nederland, Frankrijk en Duitsland worden opgenomen in een verbintenis. Onderwerpen als:

- compensatie van verlies aan biodiversiteit (bos, natuur, vleermuizen, ...) op een andere plaats, buiten het plangebied;
- de kosteloze overdracht van groenruimte en/of wegenis aan de gemeente;
- financiële garanties voor de realisatie van het plan of voor noodzakelijke voorzieningen (crèche, school, speeltuin) in of buiten het plangebied;

- timing of fasering van de werken;
- afspraken over mobiliteit, verkeersafwikkeling of verkeersregime binnen het plangebied;
- ...

Vaak worden vooral financiële of beheeraspecten die niet thuishoren in een bestemmingsplan met verbintenissen geregeld. De inhoud van verbintenissen wordt wel beperkt door het evenredigheidsbeginsel. De eisen en/of overeenkomsten die in een verbintenis worden vastgelegd moeten redelijk en billijk en in evenredigheid zijn met de inhoud van het bestemmingsplan. In Nederland geldt t.a.v. overeenkomsten het algemeen toetsingskader, meer bepaald het Burgerlijk Wetboek met de beginselen van contractrecht zoals redelijkheid en billijkheid en afdeling 3.2 Algemene Wet bestuursrecht (Awb) met de voor de bestuursorganen geldende beginselen van behoorlijk bestuur inzake zorgvuldigheid en belangenafweging. Naar de Vlaamse juridische context vertaald, gaat het in afdeling 3.2 Awb om het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het verbod op machtsafwending als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook in de Vlaamse juridische context vormen het contractenrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur het algemene kader voor het sluiten van overeenkomsten

Verbintenissen kunnen exacter omschrijven wat er precies wordt bedoeld, niet alleen naar inhoud, maar ook naar detailgraad. Zo wordt in Duitsland aan alle bestemmingsplannen die worden opgemaakt tussen ontwikkelaar en gemeente, een verbintenis toegevoegd om inrichtingsaspecten die als 'architectuur' worden beschouwd en niet in het bestemmingsplan kunnen worden vastgelegd, op te nemen. Een bij het bestemmingsplan gevoegde verbintenis tussen ontwikkelaar en gemeente kan in Duitsland bv. afspraken vastleggen over de inrichting van groenruimte en/of wegenis uit het bestemmingsplan. Hiervoor kan ook een inrichtingsplan aan de verbintenis worden toegevoegd. De verbintenis tussen de ontwikkelaar en de gemeente maakt deel uit van het dossier van het B-plan. Het wordt mee ter inzage gelegd en mee goedgekeurd. Slagen de gemeente en de ontwikkelaar er niet in om tot een akkoord te komen over de verbintenis, dan gaat ook de opmaak van het B-plan niet door. Het is ook mogelijk om bijkomende verbintenissen op te maken tussen ontwikkelaar en gemeente of tussen ontwikkelaars onderling om interne/financiële overeenkomsten te sluiten. Deze verbintenissen moeten niet noodzakelijk mee in het dossier worden opgenomen (bv. het 'publiek contract' stelt dat de ontwikkelaar, gezien het aantal bijkomende woningen zal voorzien in de bouw van een crèche, terwijl de 'private verbintenis' de meer gedetailleerde financiële overeenkomst hierover kan opnemen). Deze private verbintenissen zijn niet verplicht, behalve bij een **Vorhabenbezogener Bebauungsplan**⁷⁴. Dit projectmatig bestemmingsplan laat toe dat de gemeente een vergunning verleent aan een project op basis van een door de gemeente goedgekeurd master- en mobiliteitsplan, maar waarbij de projectontwikkelaar zich engageert om alle planformaliteiten binnen een bepaalde termijn te voltooien en de ontwikkelingskosten (minstens gedeeltelijk) op zich te nemen. Dit plan dat door de ontwikkelaar wordt opgemaakt is het *Vorhabenbezogener Bebauungsplan*. In vergelijking met een B-plan, bevat een *Vorhabenbezogener Bebauungsplan* veel meer details, maar doorloopt het wel een snellere procedure. Een *Vorhabenbezogener B-plan* wordt door een ontwikkelaar zelf opgemaakt en moet vergezeld zijn van een contract waarin er ook financiële garanties naar realisatie van het project zijn opgenomen.

1.2.2 Verbintenissen voorafgaand aan of na het planningsproces

Een ander voordeel van verbintenissen is dat zij aanzetten tot onderhandelen. Verbintenissen kunnen worden onderhandeld vooraf of tijdens het planningsproces. In sommige gevallen wordt een verbintenis ook onderhandeld en afgesloten nadat het bestemmingsplan is vastgesteld.

⁷⁴ Dit instrument vertoont analogie met het planologisch attest in Vlaanderen. Ook hier wordt al een vergunning afgeleverd en gebeurt aanpassing van het bestemmingsplan pas nadien. Naar procedure en inhoud zijn er wel verschilpunten.

In Nederland zijn zowel anterieure als posterieure overeenkomsten als instrument opgenomen in de Wro. Het doel van de anterieure overeenkomsten is om goede afspraken te maken over de ontwikkeling van een locatie. De inhoud van de overeenkomst bevat o.a. financiële afspraken, de kosten voor aanleg van voorzieningen (wegen, riolering, straatmeubilair, ...) en de bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen die eventueel ook buiten het gebied gelegen zijn (natuur, recreatie, waterberging, infrastructuur, sanering bedrijventerrein, ...) en die overeenkomen met een structuurvisie. Er kunnen ook allerlei bepalingen worden opgenomen over woningtypes, fasering, het doorlopen van planologische en andere procedures, zekerheidstelling, geschillenregeling, regeling van samenwerking, regeling bij onvoorziene omstandigheden, ... Een gemeente en een particuliere eigenaar zijn wettelijk niet verplicht voorafgaand met elkaar te onderhandelen, maar dit wordt wel als wenselijk gezien. Het sluiten van een anterieure overeenkomst heeft, zowel voor de gemeente als voor een particuliere eigenaar een aantal voordelen. De gemeente en de particuliere eigenaren krijgen met een anterieure overeenkomst al vroeg in het proces helderheid en zekerheid over de ontwikkeling van de locatie, de exploitatiebijdrage, het te realiseren programma en de bijzonder locatie-eisen. Bovendien kan een overeenkomst over grondexploitatie er toe leiden dat de gemeenteraad geen exploitatieplan hoeft vast te stellen als aanvulling op het bestemmingsplan.⁷⁵ Een gemeente kan ook nog altijd een overeenkomst aangaan nadat een exploitatieplan is vastgesteld. Dan spreekt men van een posterieure overeenkomst waarin enkel afspraken kunnen worden vastgelegd die kaderen binnen het exploitatieplan.

In Finland bestaat er informeel al sinds de jaren 1960 een systeem van overeenkomsten over landgebruik (*Land use agreements*). Deze overeenkomsten werden afgesloten om de voorzieningen van publieke infrastructuur te financieren in nieuwe woongebieden. Dergelijke overeenkomsten zijn in Finland dagelijkse en normale praktijk, niettegenstaande zij pas sinds 2000 in wet- of regelgeving (LBA section 91b) zijn opgenomen.

Ook in Finland bestaan er twee vormen van *Land use agreements*:

- Een voorafgaandelijke kaderovereenkomst is een eerder procedurele overeenkomst waarbij afspraken worden gemaakt over de verdere planning. Dergelijke overeenkomsten worden vaak toegepast bij gebieden die een te grote oppervlakte bestrijken om in één keer gedetailleerd te plannen of bij complexe en belangrijke projecten (omwille van grootschaligheid of belang).
- Een uitvoeringsovereenkomst specificeert in detail de verantwoordelijkheden en rechten voor de realisatie van het plan. Deze overeenkomsten worden bij het bestemmingsplan (LDP) gevoegd. De overeenkomsten bevatten bijvoorbeeld details van het betreffende gebied, planning en de kosten hiervan, inschatting van nodige bouwrechten, uitvoering en financiering van infrastructuur, principes van transportzones, woonvoorzieningen, ... en uiteraard ook financiële garanties en sancties voor het niet nakomen van afspraken of contractbreuk. Het is gebruikelijk dat deze overeenkomsten ook een clausule bevatten die de overdracht van publieke ruimte naar de gemeente regelt. Een bijkomende belangrijke factor is dat de lokale overheid door dergelijke *Land use agreement* het recht heeft om een bestemmingsplan voor het gebied op te maken zonder dat zij de betreffende gronden moet verwerven.

1.2.3 Verbintenissen tussen beleidsniveaus

In een aantal regio's worden ook verbintenissen opgemaakt tussen de nationale overheid bevoegd voor ruimtelijke planning en regionale of lokale beleidsniveaus. De verbintenissen leggen financiële en andere afspraken vast over te realiseren projecten of plannen. Deze vorm van verbintenissen komt vooral voor in die landen waar het lokale planningsniveau een grote autonomie heeft.

⁷⁵ van den Brand J., van Gelder E., van Sandick H. (2008)

Nederland kent het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) waarin het Rijk en de decentrale overheden per MIRT-regio een gebiedsagenda vaststellen. De agenda bevat een door Rijk en regio samen opgestelde visie met opgaven voor het gebied. De besluitvorming over de vraag voor welke opgaven en welke oplossingen gekozen wordt, gebeurt in samenspraak tussen Rijk en regio in de per MIRT-regio te houden jaarlijkse bestuurlijke overleggen (BO MIRT). Op deze overleggen wordt een afsprakenlijst opgesteld waarin integrale, gezamenlijke oplossingen (programma's en projecten) zijn opgenomen en ook de noodzakelijke financiële investeringen. Om de interne procesgang bij het Rijk omtrent besluitvorming over de investeringen voor een ieder navolgbaar te maken, zijn de Spelregels van het MIRT afgesproken. Hierin staat beschreven wat de taken en rollen van partijen zijn, alsmede de besluitvormingsvereisten bij het Rijk om te komen tot een beslissing over een eventuele financiële rijksbijdrage. De spelregels schetsen het proces dat een opgave dan wel project/programma doorloopt van verkenning, planuitwerking tot en met realisatie, inclusief de bijbehorende vier beslismomenten. Er kan daarnaast sprake zijn van een MIRT Onderzoek.⁷⁶

Een gelijkaardig instrument in Frankrijk is een **CPER (*Contrat de Projets Etat-Région*)**. Dit is een overeenkomst tussen de staat en de regio waarin zij de strategische prioriteiten en het plan van aanpak voor de ontwikkeling van de regio vastleggen. Met het contract engageren beide zich voor een periode van 7 jaar voor de realisatie en de financiering van grote projecten, zoals de aanleg van infrastructuur en ondersteuning van duurzame ontwikkelingen. Lokale overheden kunnen het contract mee onderhandelen en een deel van de financiering op zich nemen, maar het contract wordt enkel door de centrale en regionale overheid getekend.

Momenteel is de zesde generatie van CPER lopende.⁷⁷ In 2006 kregen de CPER, die voorheen bekend stonden als *Contrat de Plans Etat-Région*, hun huidige benaming en werd hun inhoud beperkt tot projecten met de onderstaande doelstellingen:

- concurrentievermogen en aantrekkelijkheid van het grondgebied: ondersteuning voor onderzoek en technologieclusters, modernisering van het hoger onderwijs, bouwen van grote stedelijke voorzieningen, steun voor de landbouw, uitbreiding en renovatie van transportnetwerken, ...
- duurzame ontwikkeling van de omgeving: de strijd tegen klimaatverandering, integraal waterbeheer, behoud en verbetering van de biodiversiteit, ...
- sociale en ruimtelijke cohesie: werkgelegenheid en beroepsopleiding, stadsvernieuwing, ontwikkeling van afgelegen gebieden, ...

Sinds 2000 bevatten de CPER niet alleen een interregionaal en regionaal, maar ook een lokaal luik. Dit betekent dat er ook financiering wordt voorzien om projecten in lokale gebieden binnen de regio te ondersteunen, zoals stedelijke agglomeraties, *Pays*, regionale natuurparken, ...

In Finland worden intentieverklaringen tussen de nationale overheidsadministraties en gemeenten afgesloten, zogenaamde *Letters of Intent for land use, traffic en housing (MAL)*. Dit zijn niet-bindende intentieverklaringen – en dus een zeer lichte vorm van samenwerkingsovereenkomsten – die worden afgesloten tussen de nationale overheid en de gemeenten in een bepaalde regio. Ze ondersteunen de samenwerking tussen de gemeenten in de regio en moeten zorgen voor een betere afstemming tussen ruimtelijke planning, huisvesting en transport. De *Letters of Intent* worden opgesteld voor een specifieke termijn (3-4 jaar) en ook herzien. Op heden zijn er intentieverklaringen afgesloten en van kracht in de regio's van Helsinki, Turku, Tampere en Oulu.

⁷⁶ http://mirt2015.mirtprojectenoverzicht.nl/mirt_projectenoverzicht_2015/toelichting_op_mirt_projectenoverzicht/over_het_mirt/

⁷⁷ generatie 1: 1984-1988, generatie 2: 1989-1993, generatie 3: 1994-1999, generatie 4: 2000-2006, generatie 5: 2007-2013, generatie 6: 2014-2020

1.2.4 Juridische implicaties van verbintenissen

In de meeste regio's is er een wettelijke basis voor het gebruik van verbintenissen in het kader van ruimtelijke planningsprocessen. In geen enkele regio hebben derden het recht om bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen de verbintenis op zich. Enkel het bestemmingsplan kan worden aangevochten voor een rechtbank. Daarom moeten de essentiële elementen en problematieken steeds in het bestemmingsplan zijn opgenomen. In Nederland en Duitsland moet ook in het bestemmingsplan worden vermeld dat er een verbintenis is opgemaakt én moet een zakelijke beschrijving van de inhoud van de verbintenis worden opgenomen. Deze korte inhoud kan zo als onderdeel van het bestemmingsplan toch tijdens het onderzoek worden ingekeken. Dit is niet het geval in Frankrijk, waar het contract met private partijen niet in het bestemmingsplan wordt vermeld. In alle regio's heeft het publiek natuurlijk het recht om de verbintenissen in te kijken (passieve openbaarheid). In Finland wordt nog iets verder gegaan en moet de volledige verbintenis, met uitzondering van eventuele vertrouwelijke informatie, openbaar worden gemaakt.

1.2.5 Leerpunten

- Verbintenissen (officiële bekrachtigde afsprakennota's tussen private en/of publieke partijen) worden in de meeste regio's ingezet om bepaalde zaken die niet met een bestemmingsplan kunnen worden geregeld toch juridisch te verankeren;
- Verbintenissen zijn in de meeste regio's in de wetgeving opgenomen als een officieel instrument van de ruimtelijke planning;
- Verbintenissen worden zowel voorafgaand aan, tijdens of na het planningsproces afgesloten;
- In een aantal landen worden ook verbintenissen afgesloten tussen de verschillende beleidsniveaus over programma's en investeringen op vlak van ruimtelijke planning, infrastructuur, woonbeleid.

1.3 Sectorplanning

1.3.1 Sectorale besluitvorming buiten planning

Zowel Nederland, Frankrijk, Duitsland als Finland hebben een bepaalde vorm van ruimtelijk-sectorale besluitvormingsprocessen buiten het ruimtelijke ordeningsbeleid. Sectorale besluitvorming met een duidelijke ruimtelijke dimensie, zoals bv. vervoersinfrastructuur, havens en luchthavens, ontginningen, elektrische leidingen, ... worden vaak op nationaal niveau gevoerd. Deze projecten hebben immers vaak een supra-regionaal of bovenlokaal karakter: een snelweg of hogesnelheidslijn tussen twee grote steden, de uitbreiding van een haven of de internationale luchthaven, Geen van de onderzochte regio's maakt echter op nationaal niveau bestemmingsplannen op. De besluitvormingsprocessen van deze sectorale ruimtelijke projecten moet dan ook via andere instrumenten, via ander procedures plaatsvinden. Deze procedures verschillen in de diverse regio's, maar hebben wel een aantal aspecten gemeen.

De besluitvorming worden onderworpen aan een breed publiek debat via internet (FR: www.debatpublic.fr) en/of via lokale hoorzittingen in de betrokken gemeenten. De besluitvorming is ook onderworpen aan (milieu)effectrapportages en andere noodzakelijke onderzoeken. Het sectoraal besluitvormingsproces is, met andere woorden, ook transparant en inclusief inspraak. Wanneer een besluit is genomen, kunnen belanghebbende burgers en organisaties dit voor de rechtbank aanvechten.

Het volledige proces van onderzoek, overleg en participatie wordt geconsolideerd in wat in Duitsland een 'plangoedkeuringsbeslissing' (*Planfeststellung*) wordt genoemd. Het doel van een *Planfeststellung* is te bepalen of de verdere ontwikkeling van een bepaald project met ruimtelijke effecten (vooral infrastructuurprojecten) kan

worden toegestaan. Deze procedure weegt de belangen van de initiatiefnemer en van alle mogelijke publieke of private belangen tegen elkaar af en komt tenslotte tot een wettelijk bindend besluit. Het besluit van de *Planfeststellung* is niet alleen een ‘ruimtelijke goedkeuring’ van het project, maar omvat alle andere vereiste overheidsbeslissingen en regelt alle publiekrechtelijke relaties tussen de initiatiefnemer en degenen die beïnvloed worden door het project.⁷⁸

Een dergelijk wettelijk bindend besluit dat alle vereiste overheidsbeslissingen regelt, bestaat ook in de andere regio's. Het is een juridisch document dat de mogelijkheden creëert voor de realisatie van het betrokken project: licenties, vergunningen, concessies, onteigeningen, contracten tussen publieke en private partners met betrekking tot de realisatie van verzachtende of compenserende maatregelen, ... Dit besluit kan bv. ook de lokale planningsniveaus opleggen om de nodige bestemmingsplannen op te maken of aan te passen om de toekenning van de bouwvergunning mogelijk te maken.

Het besluit kan er soms voor zorgen dat bouwvergunningen worden verleend zonder de aanpassing van een bestemmingsplan. In Nederland wordt dit sinds de Wabo (2010) de ‘omgevingsvergunning voor het buitenplans afwijken van het bestemmingsplan’ genoemd, dit is het vroegere projectbesluit.

1.3.2 Optimale situatie: integratie op strategisch niveau

De ‘plangoedkeuringsbeslissing’ is een voorbeeld van integratie en afstemming van beleidsdomeinen op operationeel niveau. In de meest optimale situatie, zijn sectorale beleidsambities geïntegreerd op strategisch niveau in visionaire documenten. Deze integratie op het niveau van strategische beleidsdocumenten op nationaal, regionaal of lokaal niveau is dan natuurlijk onderwerp van strategische (milieu) effectrapportages. Wanneer een optimale integratie en afstemming van de strategische ambities tussen ruimtelijk beleid en sectoraal beleid worden bereikt, kan een meer ‘strikt sectorale’ uitwerking van het beleid op een meer operationeel niveau aanvaardbaar zijn. Daarbij moet wel specifieke aandacht worden besteed aan de transparantie van de besluitvorming.

Een voorbeeld van een dergelijke strategische integratie vinden we terug in Duitsland. Bepaalde sectoren, die een invloed hebben op de ruimte, worden in Duitsland beschouwd als ‘ruimtelijk relevant’. Dit gaat o.a. over die sectoren die te maken hebben met openbare infrastructuurprojecten (mobiliteit, energie, milieu, afval- en waterbeheer, ...) én over sectoren die in het algemeen belang de bescherming van gebieden waarborgen (natuurreservaten, beschermde landschappen, beschermingszones voor gebouwen in de omgeving van luchthavens en vliegvelden, waterrijke gebieden, militaire gebieden, ...).

Voor deze ‘ruimtelijk relevante sectoren’ zijn ‘ruimtelijke planningsclausules’ opgenomen in de sectorwetgeving. Deze clausules moeten de principes van de federale staat (*Bund*) en de *Länder* op het vlak van ruimtelijke planning waarborgen. Op deze manier tracht de ruimtelijke planning invloed uit te oefenen op het sectoraal beleid. Ondanks het goed opgebouwd hiërarchisch systeem van planningsinstrumenten moet het vermogen van de ruimtelijke planning om feitelijke ruimtelijke ontwikkelingsprocessen te controleren immers niet worden overschat. De andere ruimtelijk relevante sectoren beschikken niet alleen over meer middelen, maar krijgen ook meer politieke aandacht en zijn dus ook beter in staat om steun te mobiliseren voor hun strategieën, middelen en projecten. Naast de inzet van de ‘formele’ plannen en doelstellingen die door de staten (*Länder*) worden opgemaakt en die de ruimtelijke en sectorale beleid op elkaar moeten afstemmen, wordt daarom ook steeds vaker informele planning ingezet om de sectoroverschrijdende samenwerking te bevorderen. Deze ‘informele planning’ is niet gebonden aan bepaalde instrumenten of procedures, maar wordt op maat van elke situatie

⁷⁸ E. Pahl-Weber, D. Henckel (eds.) (2008), p. 88-90 en 223

vormgegeven. De planningspraktijk wordt bij de informele planning niet zozeer bepaald door wetgeving en voorschriften, maar wel door de betrokkenheid en het engagement van de actoren.⁷⁹

1.3.3 Sectorale besluitvorming binnen planning

Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest staan alleen de realisatie van een dergelijk type van projecten toe als de bestemmingsplannen dit ook toelaten. Het is natuurlijk mogelijk dat het grootste deel van de besluitvorming de verantwoordelijkheid is van het sectorale beleidsdomein, maar de laatste stap in het formele goedkeuringsproces is de aanpassing van het bestemmingsplan door de ruimtelijke ordening. Deze procedure voor de aanpassing van het bestemmingsplan is wettelijk bepaald, met inbegrip van inspraak van het publiek. Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verschillen op dit vlak duidelijk van de andere regio's. Een belangrijke reden voor deze andere aanpak in Vlaanderen is de unieke situatie van 'bestemmingsplannen' (RUP) op drie beleidsniveaus (zie ook deel 2 – 2.3).

1.3.4 Leerpunten

- In bijna alle regio's (BR niet) bestaat er voor sectorale besluitvorming met een duidelijke ruimtelijke dimensie (zoals infrastructuurprojecten) een beslissingsprocedure die niet onder de ruimtelijke planning valt;
- Dit kan resulteren in 'een plangoedkeuringsbesluit' (D) dat de realisatie van het project mogelijk maakt en de aanpassing van alle noodzakelijke documenten oplegt (o.a. bestemmingsplan, contracten, ...)
- Deze 'plangoedkeuringsbeslissing' wordt meestal op nationaal (soms regionaal) niveau genomen. Op dit niveau worden in de andere regio's geen bestemmingsplannen opgemaakt en bijgevolg kan dit instrument ook niet worden ingezet. Dit is een groot verschil met Vlaanderen;
- De 'plangoedkeuringsbeslissing' kent een voorafgaand proces van onderzoek, overleg en participatie. Zowel m.e.r. als openbaar onderzoek worden doorlopen en er is een transparant beslissingsproces;

1.4 Meer integrale planning

Vanuit de bevindingen uit de praktijk in de onderzochte regio's blijkt zij een meer integrale planning kennen. Het aspect van integratie komt sterk naar voren als belangrijke en kritische succesfactor in het ruimtelijk planningsproces. Zelfs voor eerder projectgedreven of sectorplanning is dit kenmerk prominent aanwezig (cf. supra). Een sterkere mate van integratie blijkt een belangrijke sleutel in de verankering van milderende, compenserende en flankerende maatregelen en acties in het planningsproces. Integratie lijkt dan ook een rode draad te vormen. Welke onderdelen van deze meer uitgesproken integrale planning aan bod komen, verschilt van regio tot regio.

Integratie wordt gevat door meerdere kenmerken of componenten:

- Procesmatig: procesvoering, samenwerken, overleg, onderhandelen,...
- Besluitvorming: integrale afweging en keuze, transparantie, motivering, openbaarheid, principe van borging,...
- Procedurele/juridische integratie: bv. geen aparte procedures (cf. plan-mer verweven en niet serieel geschakeld), openbare onderzoeken, ...
- Inhoudelijke integratie: visies, inhoudelijke integrale afwegingen,...
- Vormelijke integratie: integratie in instrumenten, documenten, ...

⁷⁹ Reimer, P. Getimis, H.H. Blotevogel (2014), p. 85-90

- institutionele integratie: beleidsdomeinen en -sectoren (horizontaal), beleidsniveaus (verticaal)

We zien in eerste instantie een geïntegreerde procesvoering en overleg, alsook een integratie op vlak van besluitvorming als belangrijke factoren. Daarnaast zien we dit in sommige regio's ook vertaalt in procedurele integratie (één enkele procedure), vormelijke integratie in plannen en documenten en zelfs institutionele integratie. Finland kenmerkt zich door de meest uitgesproken vorm van integratie, dit vanuit meerdere invalshoeken: procesvoering, besluitvorming, procedures, inhoudelijk, institutioneel⁸⁰ en zelfs in sterke mate vormelijk. Ook Duitsland en Brussel kunnen worden beschouwd als regio's met een meer integrale planning.

In de regio's wordt sterk ingezet op overleg en samenwerking, bv. tussen beleidsdomeinen en bestuursniveaus. Het is te verwachten dat er door effectief overleg en afstemming een betere inhoudelijke afstemming en integratie kan gebeuren, alsook dat andere instrumenten gericht ingezet worden parallel of in uitvoering van het bestemmingsplan: bv. overeenkomsten. De afstemming tussen beleidsvelden en het borgen van milieuafwegingen in het planningsproces wordt gefaciliteerd door informeel en formeel overleg. De verankering van acties en maatregelen worden gewaarborgd, in belangrijke mate ook via politieke besluitvorming en het vastleggen van afspraken.

In Brussel geeft het Begeleidingscomité vorm en richting aan het proces van planning en m.e.r. op geïntegreerde wijze over beleidsdomeinen heen. In het planningsproces gebeurt er een (informele) afstemming tussen administraties leefmilieu en ruimtelijke ordening. De lijnen tussen administratie en besluitvormers zijn in Brussel kort waardoor deze indirect maar duidelijk bijdragen aan een geïntegreerd en iteratief planningsproces met tussentijdse besluitvorming (getrapt proces). In Duitsland is de cyclus van onderhandelen en iteratief aanpassen van documenten tot er een algemene consensus wordt bereikt een getuige van het overlegmodel. Nederland kent een lange historiek van overleg en zoeken naar compromissen (cf. poldermodel). Er wordt ingezet op een intensiever traject 'aan de voorkant' met het nodige overleg en belangenafweging.

De toenemende behoefte om ruimtelijke planning, implementatie en beheer aan elkaar te koppelen en de toenemende complexiteit die geïntegreerde inzichten, oplossingen en acties vragen, nopen tot een samenwerking en overleg. Los van welke voornoemde vorm van integratie beoogd wordt, komen overleg, samenwerking, onderhandelingen, overeenkomsten steeds terug als basis voor integratie. Het belang van het werkelijk geïntegreerd samenwerken en overleg door beleidsdomeinen en bestuursniveaus heen, is een belangrijke factor voor het optimaal gebruik van het planningsinstrumentarium.

Het is niet verrassend dat in regio's met sterk geïntegreerde planningsprocessen met veel aandacht aan overleg en overeenstemming, informele planfiguren het licht zien: richtschema (Brussel), het *regional development scheme* (Finland), ... Deze kenmerken zich door een intensief en iteratief overleg- en onderzoeksproces binnen een informeel kader (niet verankerd in wetgeving). In de regio's wordt dergelijke integratie daarom niet noodzakelijk in een wettelijk kader vastgelegd naar vereisten van noodzaak en frequentie van overleg tussen beleidsdomeinen en bestuursniveaus. Dit is meer ingegeven en te verklaren vanuit de beleidscultuur.

In bijna alle onderzochte regio's maken effectbeoordelingen zoals plan-m.e.r. integraal deel uit van het ruimtelijke planningsproces. De mate van geïntegreerd werken is zichtbaar bij de toepassing van plan-m.e.r. in een planningsproces. Dit is het geval in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Frankrijk, Duitsland en Finland. Deze integratie neemt verschillende vormen aan. In Brussel wordt een stapsgewijze aanpak gevolgd met als doel het planningsproces met de effectbeoordelingen en een getrapt besluitvorming te laten samen sporen.

⁸⁰ . Dit kan zich uiten in volledig geïntegreerde beleidsdomeinen zoals ruimtelijke planning binnen de administraties leefmilieu (bv. Finland, Duitsland).

In Nederland zijn milieuaspecten een belangrijk onderdeel van de belangenafweging die ten grondslag ligt aan het bestemmingsplan. In de toelichting van een bestemmingsplan moet de relatie van de ontwikkeling met de kwaliteitseisen uit de Wet milieubeheer worden toegelicht. De uitkomsten van de milieuonderzoeken worden, voor zover mogelijk en noodzakelijk, vertaald in de regeling van het bestemmingsplan. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden. Eén mogelijkheid is het opnemen van een voorwaardelijke verplichting. Hierdoor kan een bepaalde bestemming pas gerealiseerd worden of in gebruik genomen worden nadat de noodzakelijke maatregelen zijn genomen. Een dergelijke voorwaardelijke verplichting kan bv. zijn dat er niet gebouwd kan worden vooraleer een geluidsscherd werd aangelegd. Uitgangspunt bij voorwaardelijke verplichtingen is dat je er niet direct aan hoeft te voldoen. Je hoeft de maatregel dus niet zondermeer te realiseren, maar pas als je een ingreep doet waarvoor de maatregel noodzakelijk is.

Niet enkel naar de betrokken overheden en besturen is overleg en afstemming een kenmerk van een geïntegreerd proces, ook wordt in de meeste regio's groot belang gehecht aan inspraak, publieke participatie en een open procesvoering. In meerdere regio's gebeurt publieke participatie vaak al in een vroeg stadium op informele of formele wijze in het planningsproces om op die manier draagvlak voor het plan of project van bij aanvang in te schatten en een open planningsproces te voeren. Dit is zo het geval in Frankrijk (publiek debat), Duitsland (cyclische publieke consultatie) en nog het meest uitgesproken in Finland. In Finland hebben burgers en organisaties het fundamentele recht van bij aanvang betrokken te worden. Dergelijke mate van publieke inspraak en participatie vertaalt zich in een grote mate van transparante procesvoering en motivering van handelen door de overheid.

1.4.1 Leerpunten

- In bijna alle regio's maakt de m.e.r. integraal deel uit van het formeel ruimtelijk planproces (BRU, FR, D, FI)
- Afstemmen tussen sectoren en borgen van milieueffecten gebeurt in de loop van het planproces (o.a. BR: begeleidingscommissie, NL: voorwaardelijke verplichting)
- Meer inzet op overleg, samenwerking, participatie, haalbaarheid/uitvoerbaarheid van plannen,...
- Publieke consultatie vindt vaak al vroeg in het proces plaats en laat zo toe om draagvlak voor het project bij aanvang in te schatten (zie o.a. FR: www.debatpublic.fr, FI: openbaarheid van bestuur, D: cyclische publieke consultatie)

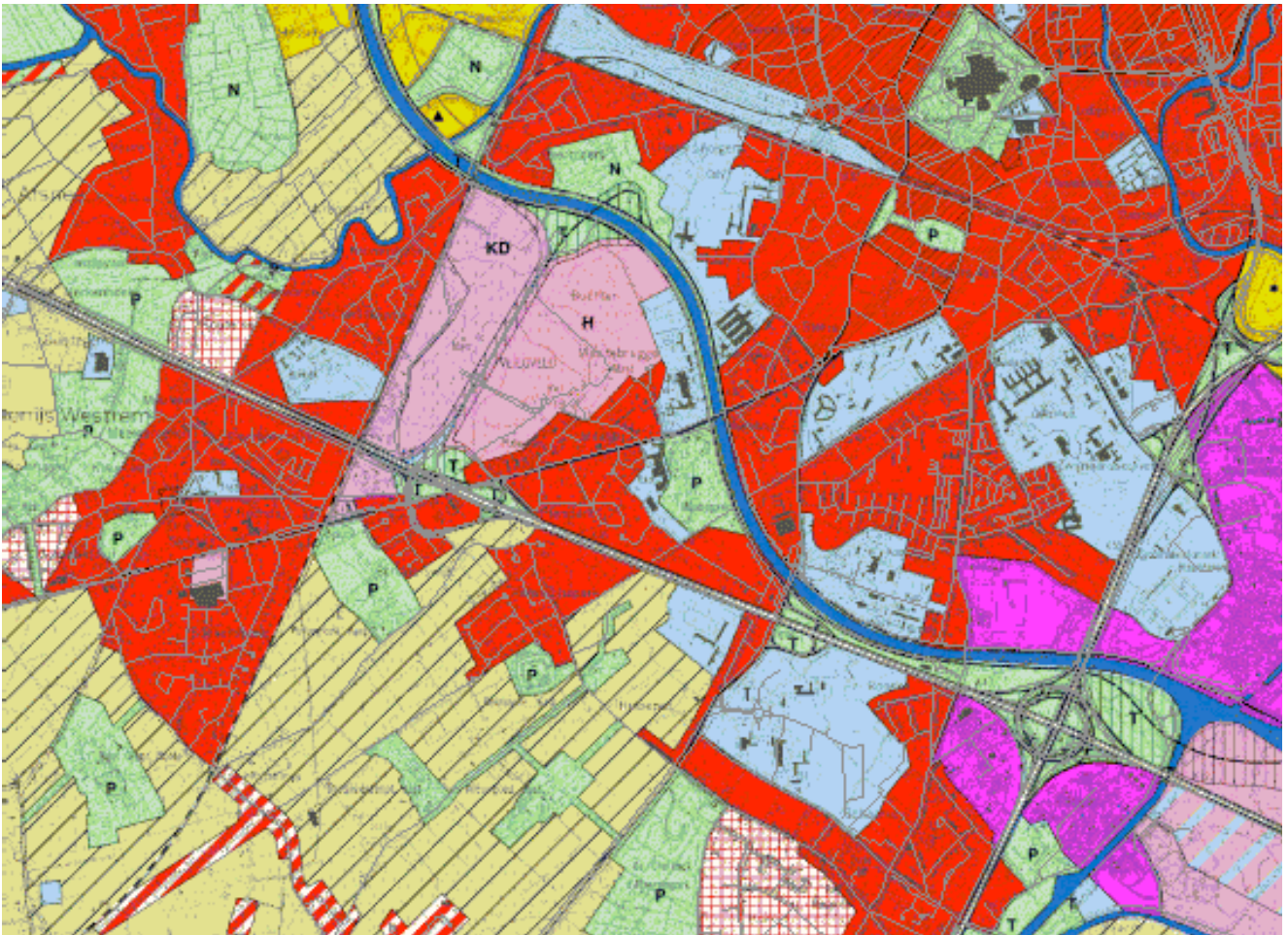
2 Vlaamse planning is anders

De analyse van de planningssystemen en interviews in de verschillende regio's leidde naast bovenstaande leerpunten, ook tot het besef dat er een aantal duidelijke verschilpunten zijn met de Vlaamse ruimtelijke planning. Uit de interviews in de verschillende regio's bleek dat de ruimtelijke planning overal met dezelfde problematieken wordt geconfronteerd (verdichting, stadsregionale werking, protest tegen grootschalige winkelcomplexen en infrastructuurprojecten, ...). In dit opzicht is Vlaanderen niet anders dan de andere regio's. Maar naar planningsinstrumentarium blijken wij wel een andere aanpak te kennen. Het planningssysteem in Vlaanderen kent een aantal specifieke karakteristieken, die het duidelijk anders maken dan de planningssystemen in de andere onderzochte regio's.

2.1 Het gewestplan

Van de onderzochte regio's is Vlaanderen, samen met Brussel, de enige regio met een gebiedsdekkend, statisch bestemmingsplan op nationaal niveau: het gewestplan. In de meeste regio's worden bestemmingsplannen op lokaal niveau gemaakt. Bovendien is het niet steeds verplicht om ze op te maken (Frankrijk) of worden ze slechts voor delen van het grondgebied opgemaakt (Duitsland, Finland). In Nederland moeten de bestemmingsplannen verplicht worden opgemaakt voor het volledige grondgebied van de gemeente, maar worden ze in principe om de 10 jaar herzien. Behalve in Brussel (GBP-PRAS), is er in geen enkele van de onderzochte regio's een voor de burger verordenend bestemmingsplan op nationaal niveau.

De betekenis van het gewestplan in de Vlaamse ruimtelijke planning mag bovendien niet worden onderschat. Sinds het einde van de jaren 1990 moeten het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, de provinciale en de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen het ruimtelijk orderingsbeleid bepalen. Zij moeten via de opmaak van RUP's doorwerken tot in de vergunningverlening en zo het ruimtelijk beleid vormgeven. In de praktijk zien we echter dat het gewestplan het eerste toetskader voor vergunningen blijft. Zolang het gewestplan immers niet door een RUP is vervangen, blijft het gelden. De vervanging van het gewestplan gebeurt m.a.w. RUP per RUP en verloopt langzaam, waardoor het gewestplan nog steeds in zeer grote mate de ruimtelijke ordening bepaalt. Het gebiedsdekkend karakter van het gewestplan zorgt er ook voor dat zowat elk nieuw plan/project een bestemmingsverandering inhoudt en dus om een ruimtelijk planningsproces vraagt. Dit is een helemaal andere situatie dan in bv. Duitsland of Finland waar grote delen van het grondgebied geen bestemming hebben, maar wel een algemeen bouwrecht kennen.



Figuur 13: Gewestplan nr. 8 Genste en kanaalzone (KB 14.09.1977)

Voor de grote impact van het gewestplan op de Vlaamse ruimtelijk planning zijn een drietal verklaringen te geven:

De belangrijkste verklaring is de rechtszekerheid die ermee gepaard gaat. Deze bodembestemmingsplannen vormen immers een ‘waterdicht’ juridisch-administratief kader waarbinnen overheid en burgers zich met een vrij grote mate van zekerheid elk kunnen vergewissen van hun rechten en plichten wat betreft de ruimtelijke ontwikkelingen op een bepaald perceel. De gewestplannen vormen dan ook tot vandaag de basis voor het vergunningenbeleid.

Een tweede verklaring voor de blijvende dominantie van het gewestplan is nauw verbonden met deze rechtszekerheid. Beleidsdomeinen die binnen de overheid de belangen van een ruimtebehoevende functie of activiteit behartigen – bijvoorbeeld de beleidsdomeinen natuur en landbouw – kunnen zich als gevolg van de functionele zonerings van het gewestplan als het ware een deel van de ruimte toe-eigenen. Ze onderstrepen dit door eigen wet- en regelgeving te koppelen aan deze zonerings in de ruimtelijke planning. Ook het RSV heeft hier met de ruimtebegroting op ingespeeld en heeft er zo voor gezorgd dat het gewestplan is verankerd in de structuurplanning.

Een derde verklaring is tenslotte dat het gewestplan past binnen de nog steeds overheersende centraal en van bovenaf hiërarchisch gestuurde ‘toelatingsplanologie’.⁸¹ Deze vorm van planning heeft het vermogen om

⁸¹ Leinfelder H. (2007), p. 377-378

gebieden te beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen. De overheidsgestuurde opmaak van het gewestplan stelt de verschillende beleidsdomeinen in staat om ‘hun’ ruimte te maken/te behouden.

Het bieden van rechtszekerheid, de hieraan verbonden waardebevestiging van gronden en de afgeleide reglementeringen die aan het gewestplan zijn gekoppeld⁸², zorgen er voor dat er binnen de Vlaamse ruimtelijke planning nog steeds een grote focus is op de bestemmingsplanning.

2.2 Geen sterke strategische planning (meer)

Deze grote focus op bestemmingsplanning uit zich ook in een tweede karakteristiek van de Vlaamse planning, nl. het gebrek aan strategische planning. Deze vaststelling leidde in de jaren 1990 tot de invoering van de structuurplanning. Met de invoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de structuurplannen op provinciaal en gemeentelijk niveau, was er in het begin van de jaren 2000 wel een grotere focus op het strategische karakter van de ruimtelijke planning. Tot 2005 kaderden vrijwel alle planningsprocessen, al dan niet in functie van de realisatie van een concreet project of het creëren van een planmatig aanbod aan bedrijventerrein of woongebied, binnen de uitvoering van de langetermijvisie uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uit 1997. Elk planningsinitiatief werd inhoudelijk grondig gemotiveerd vanuit ruimtelijke principes zoals ‘gedeconcentreerde

bundeling’, ‘fysisch systeem ruimtelijk structurerend’ en ‘infrastructuur als bindteken en basis voor locatiebeleid’. Vanaf 2005 komen de planningsprocessen, ook deze die voortvloeiden uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, steeds meer los te staan van de langetermijvisie en de grotere principes.⁸³ Vandaag overheerst terug de ‘projectmodus’ of ‘gebiedsontwikkeling’ op de langetermijvisievorming.

Dit gebrek aan strategische planning, vooral op een nationaal niveau, is een verschilpunt met andere regio's. In Vlaanderen is er eigenlijk enkel in 1997 een ruimtelijke langetermijvisie opgemaakt op nationaal niveau (RSV), weliswaar met beperkte herzieningen in 2004 en 2011.

In Nederland daarentegen zien we dat de Rijksstructuurvisie op geregelde tijdstippen wordt vernieuwd en geactualiseerd. De meest recente ‘Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte’ dateert van 2012 en werd voorafgegaan door de ‘Nota Ruimte’ uit 2004, de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) uit 1991, de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VINO)1988, ...

In Duitsland ontwikkelt de federale overheid (*Bund*), in samenwerking met de deelstaten, richtlijnen voor de

ruimtelijke ontwikkeling van het land als geheel of voor gebieden van nationaal belang die de grenzen van de staten overschrijden: *Leitbilder und Handlungsstrategien für Raumentwicklung*. De richtlijnen worden opgemaakt



⁸² Technum Tractebel Engineering (2012), p. 33

⁸³ Leinfelder H. (2015), p. 138-139

door de federale overheid en in een continu proces van samenwerking en discussie met de deelstaten aangepast en geactualiseerd. Zo werden in 1993, 1996 en 2006 principes geformuleerd en cartografisch gevisualiseerd.

Ook in Finland zien we dat de *National Land Use Guidelines*, de nationale richtlijnen die het ruimtelijk planningsbeleid op regionaal en gemeentelijk niveau sturen, ongeveer om de 8 jaar worden herzien. De laatste *National Land Use Guidelines* dateren van 2008.

Bij gebrek aan een actuele, strategische ruimtelijke visie, kan deze uiteraard niet doorwerken in sectoraal beleid of randvoorwaarden stellen aan sectorale initiatieven. We zien dat de wisselwerking tussen beleidsdomeinen een stuk kleiner is in Vlaanderen dan in de andere regio's. De strategische planning vanuit ander facetbeleid met een sterke ruimtelijke affiniteit (denk aan mobiliteitsplanning, milieuplanning, ...) staat los van het ruimtelijk strategisch beleid, van het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen. Strategische beleidsplannen zoals het Mobiliteitsplan Vlaanderen, het Vlaams Milieubeleidsplan, de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling, het Vlaams klimaatbeleidsplan, ... hanteren een andere taal, andere tijdshorizonten en toekomstscenario's. Dit is een groot verschil met Duitsland, waar de ruimtelijke en sectorale nationale richtlijnen (*Bund*) door de staten (*Länder*) worden vertaald in een beleidsplan (*Landesentwicklungsplan*) dat zowel de initiatieven uit 'ruimtelijk relevante sectoren', als de ruimtelijke plannen op lagere niveaus stuurt. Duitsland is met dit hiërarchisch systeem van richtlijnen en plannen op de verschillende beleidsniveaus wellicht het meest duidelijke voorbeeld van hoe strategisch beleid kan doorwerken tot op de effectieve uitvoering in de praktijk. Door dit systeem kunnen in Duitsland ook ruimtelijk-sectorale besluitvormingsprocessen vanuit het sectoraal beleid getrokken worden (zie ook deel 2 -1.3).

Het gebrek aan een hedendaags kaderstellend ruimtelijk beleidsplan werkt het 'ad hoc'-beleid en de focus op projectmatige ontwikkelingen op Vlaams niveau in de hand. De 'projectmodus' wordt nog versterkt door de sterke nabijheid tussen het Vlaams en gemeentelijk niveau op politiek vlak. Het Vlaams parlement telt immers heel wat burgemeesters en schepenen die ook hun lokale gebiedsgerichte projecten op de Vlaamse agenda proberen te krijgen. De politieke druk op bepaalde projecten kan hierdoor groot worden en voorafgaande politieke keuzen en/of engagementen (bv. in brownfieldconvenanten) kunnen het wetenschappelijke werk in de verder procedure (bv. MER) hypothekeren. In vergelijking met andere regio's is de besluitvorming op dit vlak in Vlaanderen een stuk minder transparant.

De combinatie van minder transparantie in het bestuurlijk handelen en het gebrek aan een strategische planning die duidelijke lijnen voor het ruimtelijk beleid uitzet, zorgen er voor dat de motivering voor bepaalde keuzes en afwegingen in ruimtelijke projecten tekortschiet. Wat deze projecten uiteraard zeer kwetsbaar maakt wanneer zij juridisch worden aangevochten. Eén van de leerpunten uit de andere regio's is dan ook het sterker inzetten op een strategische ruimtelijke planning én op een meer transparante besluitvorming die ruimtelijke keuzes motiveert in het kader van deze strategische ruimtelijke planning.

2.3 Bestemmingsplanning op drie planningsniveaus

Een derde opvallende karakteristiek van de Vlaamse ruimtelijke planning is de opmaak van bestemmingsplannen op de drie planningsniveaus (nationaal, regionaal en lokaal). In geen van de onderzochte regio's worden er, onafhankelijk van elkaar, op alle planningsniveaus bestemmingsplannen opgemaakt. Op het eerste zicht lijkt dit misschien een eigenschap die ook in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en in de Nederlandse ruimtelijke planning terug te vinden is, maar dit is niet zo.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is er wel een Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP) en zijn er ook Bijzondere Bestemmingsplannen (BBP) op gemeentelijk niveau. Maar hier zijn de BBP verfijningen van het GBP. Een BBP

kan het GBP enkel verfijnen of er beperkt van afwijken. Een BBP kan geen echte bestemmingswijziging doorvoeren. De facto is hierdoor dus vooral het GBP het bepalende bestemmingsplan.

In Nederland kunnen er op het niveau van het Rijk en de Provincie inpassingsplannen worden opgemaakt. Deze nationale en provinciale bestemmingsplannen worden echter weinig toegepast. Het bestaan van deze instrumenten is vooral belangrijk als 'stok achter de deur', maar in de praktijk worden deze plannen niet zoveel opgemaakt. Zij kunnen alleen worden opgemaakt als er sprake is van nationale, respectievelijk provinciale belangen. En ze worden alleen ingezet wanneer de gemeente, op aangeven van het Rijk of de Provincie, haar bestemmingsplan niet wil aanpassen. Met een inpassingsplan kunnen het Rijk of de Provincie zelf overgaan tot de opmaak van een 'bestemmingsplan' dat wordt 'ingepast' in een lokaal bestemmingsplan. Eigenlijk zijn dit dus lokale bestemmingsplannen die door de nationale en provinciale overheid kunnen worden opgemaakt.

Het Vlaams ruimtelijk planningsstelsel, waarbij de drie planningsniveaus elk min of meer autonoom 'bestemmingsplannen' opmaken, is uniek. In geen enkele van de onderzochte regio's zijn de bestemmingsplannen zo 'alomtegenwoordig' en zeker op nationaal niveau worden in de andere regio's geen bestemmingsplannen opgemaakt.

Als we terugkijken naar het ontstaan van dit systeem van 'drievoudige bestemmingsplanning' in Vlaanderen lijkt dit ook niet bewust op deze manier vormgegeven. Het ontstaan van dit systeem lijkt veeleer door een samenloop van omstandigheden en door de juridische en beleidspraktijk in werking gezet, dan door een bewuste beleidskeuze.

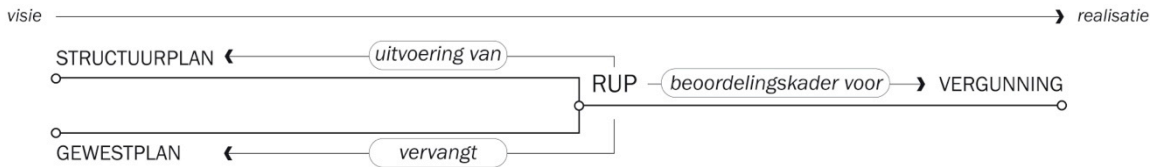
Het Vlaams planningsstelsel vindt haar oorsprong in de structuurplanning, waarvoor het Planningsdecreet van 1996 de wettelijke basis voorzag. Het Planningsdecreet stelde dat er op drie niveaus structuurplannen moeten worden opgemaakt (Vlaams gewest, provincies en gemeenten) én dat elk niveau ook over uitvoeringsinstrumenten moet beschikken om de strategische planning te realiseren. In het Planningsdecreet werden deze uitvoeringsinstrumenten ruimer gezien dan de RUP's/bestemmingsplannen die het uiteindelijk geworden zijn. Voor de uitvoering van de ruimtelijke structuurplannen zou, volgens het decreet, met uitvoerende plannen, verordeningen en andere passende instrumenten worden gewerkt.

Uitvoeringsplannen zijn documenten met kaart- en bijhorend tekstgedeelte. Ze worden opgesteld voor een deel of delen van het grondgebied. Ze regelen bestemming, inrichting, beheer e.d. voor de betrokken delen van het grondgebied. Ze hebben verordenende kracht en kunnen voorschriften voor het ruimtegebruik in specifieke delen van het grondgebied bevatten. Verordeningen kunnen de voorschriften voor het ruimtegebruik aanvullen of detailleren en hebben betrekking op het gehele grondgebied of specifieke delen ervan. Allerlei andere acties (convenanten, elementen van grondbeleid,...) kunnen in de uitvoering van het ruimtelijk structuurplan en de realisatie van de gewenste ruimtelijke structuur een rol krijgen.⁸⁴

Het Planningsdecreet had dus oorspronkelijk de bedoeling om een ruime set van instrumenten/acties (waaronder ook verbintenissen!) in te zetten voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Maar omdat deze instrumenten op dat moment nog niet voor handen waren, opteerde het decreet van 24 juli 1996 er in een eerste fase voor om de bestaande gewestplannen en plannen van aanleg (BPA's) in te zetten als uitvoerende plannen voor de structuurplannen. Als dusdanig bracht het planningsdecreet geen wijzigingen aan in het instrumentarium zoals dat was voorzien in de wet op de stedenbouw van 1962. De gewestplannen en plannen van aanleg bleven bestaan. Wel werd met de invoering van de ruimtelijke structuurplannen een kader boven deze bestaande plannen gezet. Nieuwe uitvoeringsinstrumenten werden met het planningsdecreet (nog) niet ingevoerd. Daarvoor

⁸⁴ Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en landschappen (1996), p. 93

was het wachten op het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening: *het decreet van 18 mei 1999, houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*. Met het Decreet Ruimtelijke Ordening van 1999 werd het instrument RUP (Ruimtelijk UitvoeringsPlan) ingevoerd als uitvoeringsinstrument van de structuurplanning op de drie planningsniveaus.



Het inzetten van de bestemmingsplannen (BPA's) als uitvoeringsinstrument van het RSV, was bedoeld als een overgangsmaatregel. Het is begrijpelijk dat er in 1996 – toen het opmaken van de verschillende structuurplannen nog moest starten – nog geen zicht was op hoe het uitvoeringsinstrument van deze structuurplannen er precies zou uitzien. Het is ook begrijpelijk dat het bestaande systeem van planningsinstrumenten niet zomaar van de ene op de ander dag werd afgeschaft, maar dat er een overgangsmaatregel werd voorzien. Alleen heeft deze overgangsregeling er voor gezorgd dat het RUP nooit echt de kans heeft gehad als 'uitvoeringsplan'. In de praktijk is het RUP, dat ook werd ingezet voor gewestplanherzieningen, steeds als een 'verruimd bestemmingsplan' opgevat. Het RUP zit al sinds zijn ontstaan 'gevangen' tussen de logica van het structuurplan (structuurplanning) en die van het gewestplan (bestemmingsplanning). De juridische praktijk⁸⁵ en de beleidspraktijk⁸⁶ hebben er voor gezorgd dat het RUP steeds verder in de logica van het gewestplan en het vergunningenbeleid werd gedwongen.⁸⁷ Dit heeft geleid tot een 'juridisering' van het RUP, waarbij de flexibiliteit meer en meer uit het instrument verdween en de detailgraad terug hoger werd. In tegenstelling tot de oorspronkelijke bedoeling is het RUP terug een bestemmingsplan geworden.⁸⁸

Deze evolutie in het ruimtelijk planningsstelsel heeft er voor gezorgd dat we vandaag in Vlaanderen enkel over het 'bestemmingsplan-achtige' RUP en de verordening als uitvoeringsinstrumenten van de ruimtelijke ordening beschikken. Bovendien worden deze instrumenten op de drie planningsniveaus min of meer autonoom ingezet.

Dit 'Vlaams' planningsstelsel met 'bestemmingsplannen' op de drie planningsniveaus zet niet aan tot overleg tussen de beleidsniveaus. Aangezien de Vlaamse overheid haar ruimtelijk beleid in principe autonoom kan uitvoeren door de opmaak van GRUP's, is de noodzaak van overleg met lagere planningsniveaus (provincie en gemeenten) beperkter. In praktijk gebeurt dit overleg meestal wel. In een aantal projecten kan de 'autonomie' van het planningsbeleid op Vlaams niveau tot situaties leiden waarin de Vlaamse regering al heel overtuigd is van het project en de omstandigheden waarin het moet worden gerealiseerd, nog voor er is overlegd met de plaatselijke autoriteiten. Dit leidt natuurlijk gemakkelijk tot lokale betwisting van het project.

In de andere regio's zien we een sterkere vorm van overleg met en betrokkenheid van lokale besturen bij nationale planningsprocessen. En omgekeerd zien we ook dat de nationale overheden meer strategische instrumenten ontwikkelen om het overleg te begeleiden en/of het lokaal planningsniveau te sturen.

⁸⁵ het oorspronkelijk afkeuren van flexibiliteit in rup's door de Raad van State

⁸⁶ het opmaken van typevoorschriften voor rup's van dezelfde aard als voor de gewestplannen (Besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008, tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen)

⁸⁷ Van den Broeck P., Kuhk A., Verachtert K. (2010), p. 33

⁸⁸ voor een meer uitgebreide analyse van de verschillende decreten en het ontstaan van het RUP als 'schizofreen instrument' zie ook Claeys M. (2012), p. 17-28 en p. 67-70

Zo kunnen de hogere overheden in Nederland (Rijk en Provincie) tijdens het openbaar onderzoek van een bestemmingsplan een zienswijze formuleren. Wanneer de hogere overheid van mening is dat deze zienswijze niet voldoende is behandeld in het vastgestelde bestemmingsplan, kan zij een reactieve aanwijzing opstellen. Met deze aanwijzing geeft ze aan dat een bepaald onderdeel van het plan geschrapt moet worden en voorkomt ze de uitwerking voor dit deel van het plan. Het Rijk en de Provincies kunnen ook een proactieve aanwijzing opmaken, waarmee de gemeente verplicht wordt om een bestemmingsplan op te maken ten gunste van een concreet project van nationaal of provinciaal belang.⁸⁹

In Frankrijk heeft het lokale niveau een grote autonomie en is er al jaren een beweging naar meer decentralisatie. Toch blijven er nog een aantal hiërarchische elementen bestaan in het planningsstelsel. Zo blijven *les préfets*, (de vertegenwoordigers van de staat in de regionale en lokale planningsprocessen) sterk aanwezig in het overleg binnen de lokale planningsprocessen. De prefecten hebben niet meer de bevoegdheid om een lokale plannen goed te keuren, maar worden wel betrokken in het proces en kunnen plannen die niet in de lijn liggen met het nationale beleid laten schorsen.

In die regio's waar er enkel op lokaal niveau bestemmingsplannen worden opgemaakt, zien we m.a.w. dat de nationale overheid instrumenten ontwikkelt om het lokale planningsniveau te sturen. In Vlaanderen blijft de sturing van de lokale processen eigenlijk beperkt tot adviesverlening. De autonomie van de drie planningsniveaus zet m.a.w. niet aan tot overleg, maar zet ook niet aan tot sturing en het ontwikkelen van strategische instrumenten voor deze sturing. De opmaak van bestemmingsplannen op de drie planningsniveaus kan m.a.w. ook één van de verklarende factoren zijn voor het gebrek aan strategische planning (zie deel 2 – 2.2)

2.4 Conclusie

De blijvende impact van het gewestplan, het gebrek aan strategische planning en het Vlaams planningsstelsel met RUP's/bestemmingsplannen op drie planningsniveaus zorgen in Vlaanderen voor een sterke focus op de bestemmingsplanning. Naast de verordeningen kent Vlaanderen immers enkel het 'RUP in de vorm van een bestemmingsplan' als officieel uitvoeringsinstrument van het ruimtelijke planning, en dat op de drie planningsniveaus.

⁸⁹ J. Voets, T. Coppens, D. Sterkens, B. De Peuter & W. Van Dooren (2014), p. 64-65

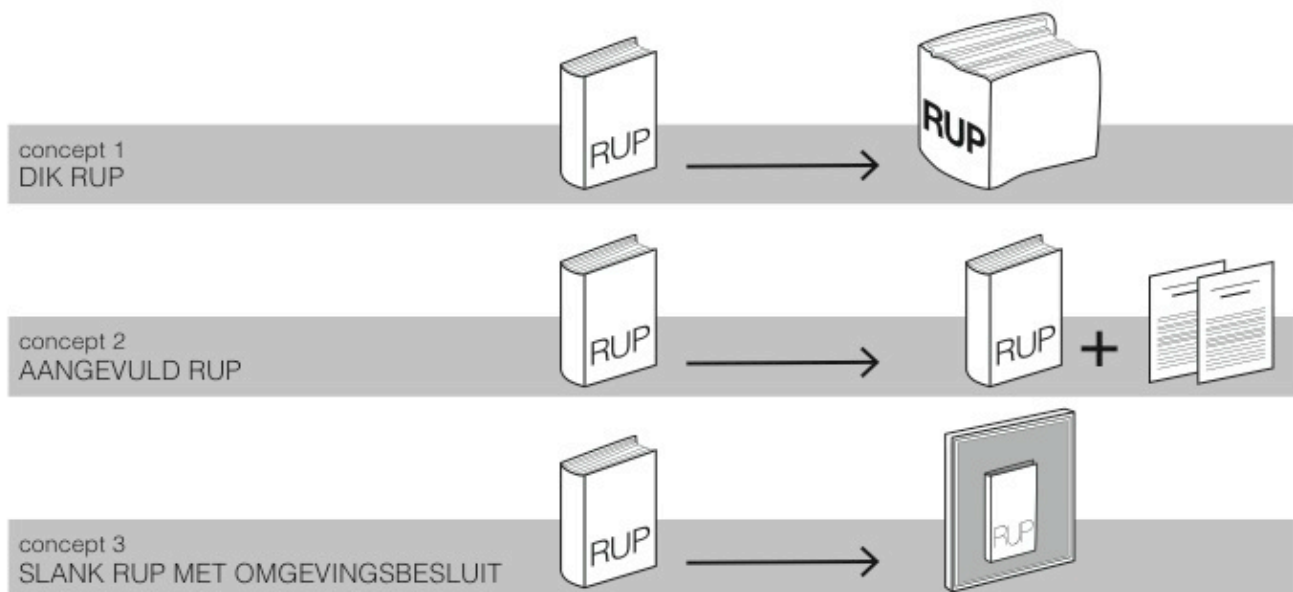
3 Concepten

De vier leerpunten die we meenemen uit de analyse van de planningssystemen en uit de gevoerde interviews in de regio's zijn door het specifieke karakter van de Vlaamse planning niet rechtstreeks te vertalen in pasklare concepten. De vier leerpunten moeten als het ware door de 'zeef van de Vlaamse planning' worden gehaald om tot bruikbare concepten voor Vlaanderen te leiden.

Een eerste thema dat naar voor komt, is de andere en soms bredere inhoud van bestemmingsplannen. De vertaling van dit leerpunt naar de Vlaamse planningsinstrumenten leidt tot het **concept 1 'dik RUP'**. In dit concept wordt de inhoud van het RUP zoals we dit vandaag kennen verruimd. Het RUP wordt meer opgeladen, het wordt 'verzwaard' tot een 'dik RUP'.

Een tweede leerpunt zijn de verbintenissen die in de meeste regio's ook naast het bestemmingsplan worden ingezet. Als we dit ook in Vlaanderen zouden invoeren, houdt dit in dat er naast het RUP en bijkomend instrument wordt ingevoerd en dat het RUP dus wordt aangevuld. Dit is **concept 2 'aangevuld RUP'**.

Door de alomtegenwoordigheid van de bestemmingsplanning is het niet zo evident om het leerpunt 'sectorplanning heeft eigen instrumenten' naar Vlaanderen te vertalen. In de andere regio's beschikt de sectorplanning over een eigen besluitvormingsproces om 'sectorale projecten met een ruimtelijke inslag' te ontwikkelen. In Vlaanderen zorgt het gewestplan er voor dat er steeds een instrument 'bestemmingsplan' nodig is om het gewestplan aan te passen. We zullen voor de realisatie van 'sectorale projecten met een ruimtelijke inslag' in Vlaanderen m.a.w. steeds een 'bestemmingsplan' nodig hebben. Binnen de Vlaamse context kunnen we niet helemaal weg van de bestemmingsplanning, maar is het wel mogelijk om minder gewicht of belang aan het RUP te hechten. We kunnen het RUP afslanken en minder gewicht leggen bij de bestemmingsplanning. Maar dan moeten we ook meer inzetten op integrale planning en ruimtelijke procesvoering en hier ook ondersteunend 'instrumentarium' voor ontwikkelen. Dit is het basisidee achter het **concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit'**.

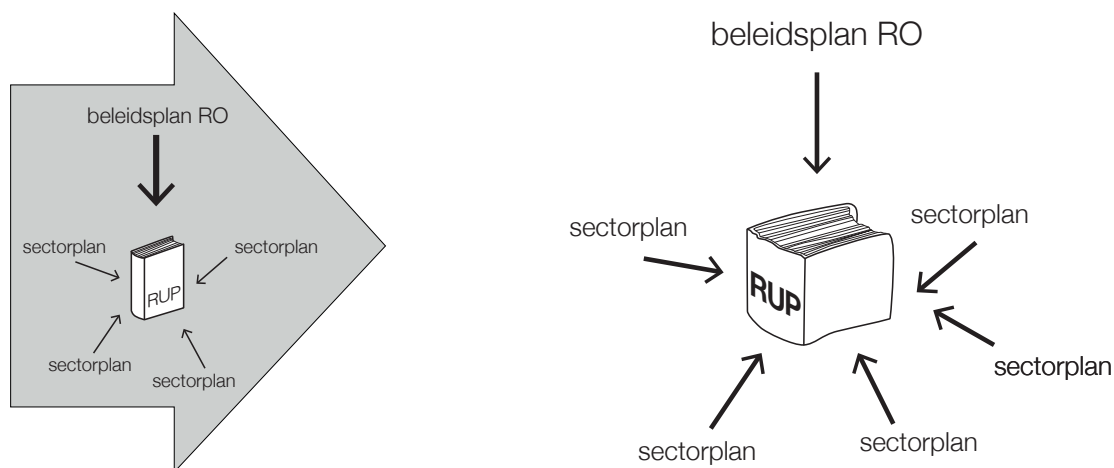


Figuur 14: Drie concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces

3.1 Het ‘dik RUP’ – concept 1

Het eerste concept houdt in dat het RUP, zoals we dat vandaag kennen, wordt ‘verzwaard’. In vergelijking met wat het RUP vandaag kan, worden in het ‘dik RUP’ de mogelijkheden van het RUP uitgebreid. Alle elementen, maatregelen en acties die relevant worden geacht voor het ruimtelijk planningsproces, kunnen in het ‘dik RUP’ worden opgenomen. Dit houdt niet alleen in dat deze elementen in de toelichtingsnota worden meegenomen, maar ook een daadwerkelijke verankering van de maatregelen en/of actieprogramma’s door opname in de voorschriften en het grafisch plan wordt mogelijk. Het RUP krijgt gewicht bij en wordt een ‘dik RUP’.

CONCEPT 1 - DIK RUP



Figuur 15: concept 1 - 'dik RUP'

De analyse van planningssystemen en interviews in de andere regio's leren ons dat zij vaak een ruimere interpretatie kennen van wat 'ruimtelijk relevant' is. Hierdoor kunnen andere elementen in de bestemmingsplannen worden opgenomen. Zo worden zowel in Nederland, Duitsland als Finland begrenzings van hinderaspecten, zoals een te hoog geluidsniveau of geurhinder of milderende maatregelen, in de voorschriften opgenomen en op het grafisch plan ingetekend.

Als we de vergelijking maken met andere regio's, moeten we er ons van bewust zijn dat er in het RUP vandaag al relatief veel kan worden geregeld. Mogelijkheden zoals het werken met tijdsdimensies (bv. overgangsbepalingen), faseringen, eigendomsbepalingen en aspecten van beheer, zijn zaken die in veel andere regio's niet in voorschriften kunnen worden opgenomen. In andere regio's kunnen soms andere dingen, maar kunnen ook een heel aantal aspecten niet in de voorschriften van een bestemmingsplan worden opgenomen (bv. in Duitsland en Nederland is het niet mogelijk om voorschriften op te leggen over 'esthetiek- beleving-architectuur')

Het concept van het 'dik RUP' vertrekt van de idee dat alles wat een impact heeft op de omgeving in het plan kan worden opgenomen. In Nederland wordt ook nagedacht over de invulling van een dergelijk 'omgevingsplan'. Nederland is momenteel de omslag naar 'omgevingsplanning' aan het maken en is op zoek naar de invulling van het begrip 'omgeving'. Zij denken er daarbij aan om het bestemmingsplan zoals ze het vandaag kennen ruimer te gaan invullen als een 'omgevingsplan'. In het 'omgevingsplan' willen ze alle ruimtelijk relevante regelgeving

(bouwcode, stedenbouwkundige verordeningen voor vb. kappen van bomen, bestemmingsplannen, milieuwetgeving, ...) samenbrengen in één plan voor het volledige grondgebied van de gemeente. Dit is een extreme vorm van instrumentele integratie, die misschien zelfs voor het 'dik RUP' iets te ver gaat.

Wat wel interessant kan zijn, is dat er in Nederland ook wordt overwogen om 'omgevingsnormen' (bv. ten aanzien van geurhinder of lichthinder) in het omgevingsplan op te nemen. Daarnaast denken ze er aan om 'maatwerkvoorschriften' mogelijk te maken. Dit zou inhouden dat de ruimtelijk planner zelf beslist wat wel of niet ruimtelijk relevant is en in het 'omgevingsplan' moet worden opgenomen.⁹⁰ Dit idee dat momenteel leeft in Nederland, zou ook voor het 'dik RUP' kunnen worden ingevoerd. De exacte inhoud van een 'dik RUP' zou dan niet wettelijk worden bepaald, maar geval per geval kunnen worden afgewogen. In de meeste regio's zien we vandaag echter dat er een vast kader bestaat voor wat er al of niet in de plannen kan worden opgenomen (Duitsland en Frankrijk bij wet, Nederland door jurisprudentie). Het lijkt dan ook meer aangewezen om een opsomming of afbakening van 'omgevingsvoorschriften' vast te leggen. Wat de inhoud van deze 'omgevingsvoorschriften' kan zijn, zou uiteraard nog verder onderzoek vragen.

Met het concept 'dik RUP' zou het RUP niet alleen naar inhoud, maar ook naar procedure 'verzwaren'. Het verruimen van de mogelijkheden van het RUP naar het verankeren van 'omgevingsaspecten' zal betekenen dat er meer stakeholders in het proces worden betrokken en meer adviesinstanties in de procedure worden aangeschreven. Wellicht zal voor de opmaak van een 'dik RUP' meer dan alleen de expertise van een ruimtelijk planner nodig zijn. Het zal wellicht noodzakelijk zijn om een 'planteam' aan te stellen voor de opmaak van het 'dik RUP'. Tenslotte zou het 'verzwaren' van het RUP tot een 'dik RUP' ook kunnen betekenen dat dit instrument een afwegingskader wordt voor meerdere vergunningen en niet enkel voor de stedenbouwkundige vergunning.

Dit concept werd voorgelegd aan Ruimte Vlaanderen en aan de begeleidingsgroep. Uit de twee werkmomenten werden onderstaande plus- en minpunten voor het concept 1 'dik RUP' naar voor geschoven. Onderstaande is een weergave van de op die momenten gevoerde gedachtewisseling :

PLUSPUNTEN	MINPUNTEN - ONDUIDELIJKHEDEN
meer integratiemogelijkheden: maatregelen uit m.e.r. kunnen in RUP	foutmarge vergroot, risico procedurefouten vergroot (ketting is zo sterk als zwakste schakel, door meer schakels aan het 'dik RUP' toe te voegen, vergroot het risico op zwakke schakels)
sterk juridisch statuut, alle maatregelenomgevingsaspecten verankerd	geen fundamentele oplossing, juridische kwetsbaarheid van 'dik RUP' is groot
	omslachtig om (delen van) 'dik RUP' te wijzigen: volledige procedure opnieuw? wijziging één aspect kan kettingreactie van wijzigingen inhouden alternatief = afwijkingsmogelijkheden/flexibiliteit 'dik RUP' vergroten
toegankelijkheid van het document voor de burger: alle	door omvang en uitgebreidheid wellicht zeer moeilijk

⁹⁰ Van der velde J., Poelstra J., Damen J.L. (2014), p. 22

informatie in één document

leesbaar

alternatief = ‘dik RUP’ opsplitsen in deeldocumenten

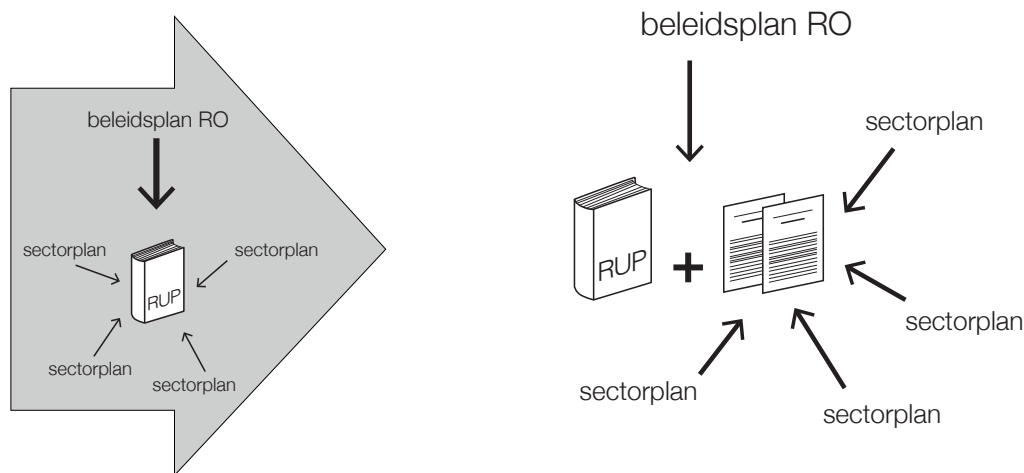
beleidsvoorbereiding voor invoeren van het ‘dik RUP’ zal tijd vergen (cf. jarenlange voorbereidingen omgevingswet en omgevingsplan in Nederland)

3.2 Het ‘aangevuld RUP’ – concept 2

Het tweede concept behoudt het RUP zoals we het vandaag kennen, maar ontwikkelt naast dit RUP ook een nieuw uitvoeringsinstrument binnen de ruimtelijke planning: de ‘verbintenissen’. In dit tweede concept wordt het bestaande RUP ‘aangevuld’ met een nieuw instrument dat ook in de VCRO wordt ingeschreven.

We gebruiken de term ‘verbintenissen’ voor documenten waarin afspraken tussen verschillende partijen worden vastgelegd. Wanneer dit om private partijen of een private en een publieke partij gaat, is dit een contract. Wanneer dit over een afsprakenkader tussen publieke partijen gaat, spreken we over een convenant of overeenkomst. De ‘verbintenissen’ kunnen zowel contracten, convenanten, overeenkomsten, ... zijn. Het gaat om een afsprakenkader met een duidelijk juridisch statuut.

CONCEPT 2 - AANGEVULD RUP



Figuur 16: concept 2 - 'aangevuld RUP'

Het concept van het ‘aangevuld RUP’ maakt het mogelijk om ook die aspecten die niet in een RUP kunnen worden opgenomen, juridisch te verankeren. In een ‘verbintenis’ zijn er meer mogelijkheden om iets te omschrijven. In een ‘verbintenis’ kunnen actieprogramma’s, verantwoordelijkheden, financiële engagements, ... worden opgenomen. Het concept van het ‘aangevuld RUP’ maakt het dus mogelijk om meer aspecten te verankeren en om dit ook te doen in een document dat los staat van (hoewel het uiteraard wel gerelateerd is aan) het RUP. Het concept van het ‘aangevuld RUP’ heeft, ook naar aanvechtbaarheid, het voordeel dat de

‘verbintenis’ een apart juridisch document is. Het ‘aangevuld RUP’ neemt verbintenissen mee als extra instrument tijdens of na het proces.

Aangezien het concept 2 het bestaande RUP gewoon ‘aanvult’ met een extra instrument, zou het ‘aangevuld RUP’ in principe eenzelfde proces en procedure kunnen blijven doorlopen. Het enige verschilpunt met de procesvoering en procedure zoals we die vandaag kennen, is dat de neerslag van het planningsproces in twee documenten gebeurt. Het RUP bevat de ruimtelijke aspecten, de ‘verbintenissen’ andere maatregelen en afspraken, maar beide documenten doorlopen hetzelfde proces. Zeker bij verbintenissen met publieke actoren, lijkt het concept 2 om weinig procedurele aanpassingen te vragen. In het geval van verbintenissen met private actoren, blijven er wel nog een aantal openstaande onderzoeksvragen: moeten de ‘verbintenissen’ altijd volledig consulteerbaar zijn?; zijn ‘verbintenissen’ tussen twee private partijen door derden aanvechtbaar?; kan het sluiten van verbintenissen tot ‘partijdigheid’ leiden?; ...

Dit concept werd voorgelegd aan Ruimte Vlaanderen en aan de begeleidingsgroep. Uit de twee werkmomenten werden onderstaande plus- en minpunten voor het concept 2 ‘aangevuld RUP’ naar voor geschoven.

Onderstaande is een weergave van de op die momenten gevoerde gedachtewisseling :

PLUSPUNTEN	MINPUNTEN - ONDUIDELIJKHEDEN
actiegericht: verbintenis omvat meer mogelijkheden om maatregelen en acties voor uitvoering van een ruimtelijk planningsproces juridisch te verankeren	inhoudafbakening: wat wordt (nog) in een RUP opgenomen? Wat kan/moet in een ‘verbintenis’?
uitvoeringgericht: afspraken worden veel formeler geregeld in geëigend instrument, nl. verbintenis	hoe wordt de relatie tussen beide vormgegeven? Worden ‘verbintenissen’ vermeld in het RUP? Is RUP een bijlage van een ‘verbintenis’?
stimuleert overleg, onderhandeling tussen partijen, stimuleert het voeren van een ruimtelijk proces	wat als een van beide (RUP of ‘verbintenis’) wordt gewijzigd/aangevochten/geschorst/vernietigd?
document met een afzonderlijk juridisch statuut. verbintenis en RUP zijn apart aanvechtbaar, te schorsen...	wat met de consulteerbaarheid en transparantie van ‘verbintenissen’? Volgen ‘verbintenissen’ dezelfde procedure als het RUP? Gaan ze ook volledig in openbaar onderzoek (cf. Finland)? Of enkel hoofdlijnen (cf. Nederland en Duitsland)?
kan een aanzet zijn om de inhoud van het RUP te beperken en het RUP alvast juridisch minder kwetsbaar te maken	zijn ‘verbintenissen’ (ook contracten tussen twee private partijen) aanvechtbaar?
kan op relatief korte termijn worden ingevoerd	partijdigheid t.o.v. private partijen? Wie wordt wanneer betrokken? Hoe voorkomen dat actoren misnoegd zijn dat zij niet betrokken zijn?

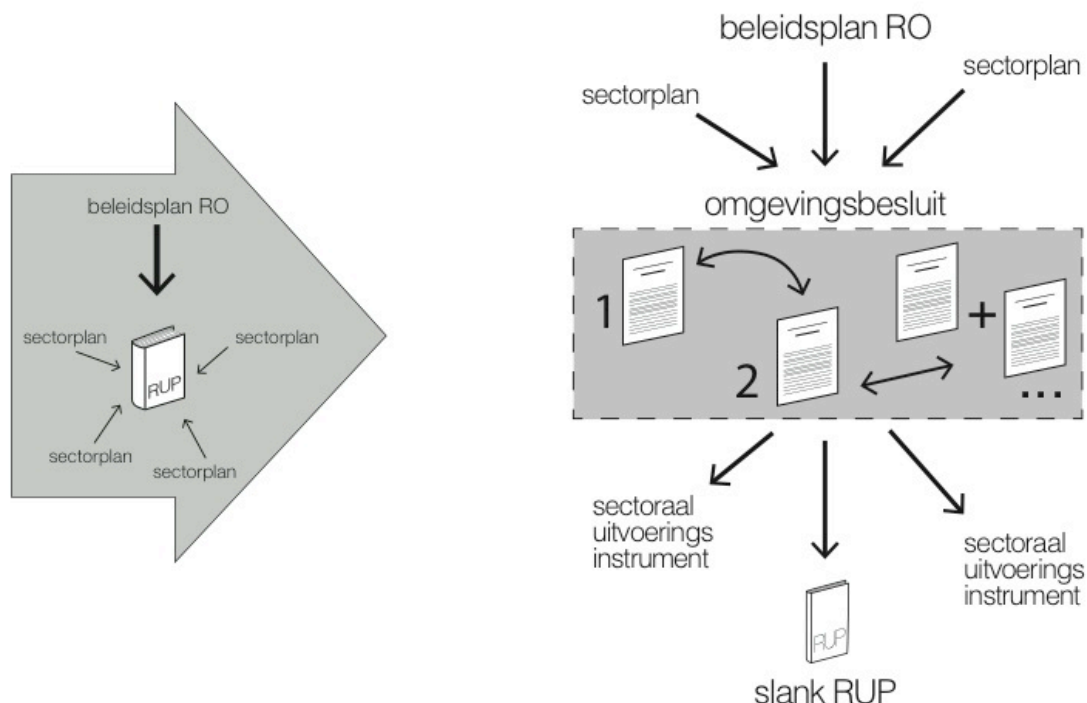
3.3 Het ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ – concept 3

In het concept 3 ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ maakt het bestaande RUP de tegenovergestelde transformatie als in het concept 1 ‘dik RUP’. In plaats van het RUP op te laden en zoveel mogelijk elementen in het RUP zelf te verankeren, wordt het RUP net ‘afgeslankt’. Het RUP wordt teruggebracht tot de essentie van een ‘bestemmingsplan’. Het ‘slank RUP’ is met andere woorden gericht op het aanpassen van de bestemmingen van het gewestplan en het bieden van een kader voor vergunningsplichtige handelingen.

Het ‘slank RUP’ is een instrument dat nog enkel wordt opgemaakt wanneer er een bestemmingswijziging van het gewestplan nodig is; om de kwaliteit van een gebied te vrijwaren; of om de nodige vergunningen te verlenen voor gepaste werken en handelingen. Het ‘slank RUP’ bevat hiertoe bestemmingsvoorschriften met de detailgraad van het gewestplan. Dit houdt zeker geen terugkeer in naar de oude, heel erg gedetailleerde BPA’s. Het is integendeel net een beperking van de mogelijkheden en detailgraad van het huidige RUP. De concrete uitwerking van de inhoud van een ‘slank RUP’ zou ons in dit onderzoek te ver leiden en is iets dat nog verder zou moeten worden onderzocht.⁹¹

Het is wel duidelijk dat het ‘slank RUP’ wordt beperkt tot een veeleer juridisch-administratief instrument. De opmaak van het ‘slank RUP’ is enkel nog een administratieve noodzakelijkheid voor de vergunningverlening. Het vormgeven van een strategische visie, voeren van een cocreatief ruimtelijk proces, inbedden van sectorale maatregelen, ... vinden in dit instrument geen plaats. Dit blijven echter wel essentiële elementen in een ruimtelijk planningsproces, elementen ook die een noodzakelijk kader vormen voor én voorafgaand aan de opmaak van een ‘slank RUP’.

CONCEPT 3 - SLANK RUP MET OMGEVINGSBESLUIT



Figuur 17: concept 3 - 'slank RUP met omgevingsbesluit'

⁹¹ Voor een aantal eerste ideeën omtrent deze invulling verwijzen we naar Claeys M. (2012), 'Een meer strategisch en realisatiegericht RUP?', pp. 71-74 en Leinfelder H. (2007), 'Open Ruimte als Publieke Ruimte', pp. 380-384

De opmaak van een ‘slank RUP’ moet dan ook gekaderd worden binnen een planningsproces. Het is absoluut niet de bedoeling om in het vroegere ‘ad-hoc’-beleid van de opmaak van bestemmingsplannen te vervallen/hervallen. Het idee achter het ‘slank RUP’ is wel dat, net door de mogelijkheden van het RUP te beperken, er meer nadruk komt te liggen op een degelijke ruimtelijke procesvoering in plaats van op het vormgeven van het product ‘RUP’. De afweging van stakeholdersbelangen en sectorale maatregelen gebeurt in het concept van het ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ niet op het niveau van het RUP, maar wel binnen een getrapd/getrechterd ruimtelijk planningsproces.

Naar analogie met de ‘drietrapsraket’ voor complexe projecten (startbeslissing – voorkeursbesluit – projectbesluit) zou voor alle ruimtelijk processen ook een getrapte besluitvorming kunnen worden uitgewerkt, waarbij de fases van het ruimtelijk planningsproces worden afgesloten met een ‘omgevingsbesluit’. Dit omgevingsbesluit is geen plandocument. Het omgevingsbesluit is een beleidsbeslissing, een politiek besluit dat een fase van een ruimtelijk planningsproces afsluit. Het is dus ook mogelijk dat er binnen één planningsproces meerder fases zijn en dus ook meerder ‘omgevingsbesluiten’ worden opgemaakt. Binnen een incrementele en getrapte besluitvorming is dit zelfs wenselijk. Daarbij zal het eerste omgevingsbesluit in de rij vaak het omvangrijkste (moeten) zijn, aangezien dit de samenhang tussen en motivering voor de latere omgevingsbesluiten moet aangeven.

Het omgevingsbesluit zal dan ook een zekere flexibiliteit moeten hebben. Aangezien de verschillende fases binnen een ruimtelijk planningsproces een andere doelstelling, omvang, detailgraad kunnen hebben, moet ook het omgevingsbesluit hier op kunnen inspelen. Het lijkt wel aangewezen om een zeker minimaal programma, een minimale inhoudstafel voor het omgevingsbesluit mee te geven, die weliswaar flexibel kan worden ingevuld. Het minimaal programma van het omgevingsbesluit kan worden vergeleken met het ‘plangoedkeuringsbesluit’ uit de sectorplanning (zie deel 2 – 1.3). Het is een nieuw soort ‘actie- of uitvoeringsprogramma’ waarin:

- wordt aangegeven welke acties/maatregelen/instrumenten noodzakelijk zijn om het plan of project te realiseren;
- wordt gemotiveerd waarom en wanneer, welke uitvoeringsinstrumenten zullen worden ingezet om tot realisatie te komen;
- de uitvoering van milderende of compensatiemaatregelen wordt vastgelegd die vanuit de m.e.r. en/of andere effectbeoordelingen werden opgelegd;
- de relatie/samenhang/volgtijdelijkheid tussen de verschillende uitvoeringsinstrumenten, acties, maatregelen worden aangegeven;
- een afsprakenkader tussen verschillende overheden en stakeholders over de uitvoering/fasering van acties kan worden opgenomen;
- bij noodzaak aan een ‘slank RUP’, de beslissing wordt genomen om dit plandocument op te maken en wat het principiële programma voor dit ‘slank RUP’ moet zijn⁹²;
-

Het omgevingsbesluit geeft bij het afsluiten van een planningsfase aan wat de acties, afspraken, instrumenten, maatregelen, ... voor verder uitvoering zullen zijn. Het geeft daarbij expliciet aan wat de samenhang tussen en volgtijdelijkheid van de acties is en motiveert ook waarom bepaalde maatregelen bv. pas in een tweede fase zullen worden genomen. Met het concept 3 worden twee heel verschillende planningsinstrumenten ingevoerd (‘slank RUP’ en omgevingsbesluit), maar wordt tegelijk ook een verbreding van het uitvoeringsinstrumentarium beoogd. Door het omgevingsbesluit wordt het immers mogelijk om een breed pallet aan acties, maatregelen,

⁹² Het is ook perfect denkbaar dat in het omgevingsbesluit wordt geconcludeerd dat er geen opmaak van een ‘slank RUP’ nodig is, maar wel beter andere instrumenten worden ingezet voor de realisatie van het omgevingsbesluit/ ruimtelijk planningsproces.

maar evengoed ook ‘verbintenissen’ in te zetten als uitvoeringsinstrument voor de ruimtelijke planning. Doordat het omgevingsbesluit een politiek besluit is, hebben alle maatregelen die er dwingend in zijn opgenomen ook een reglementair karakter. Dit is een groot verschil met de actieprogramma’s die vandaag slechts beleidsbeslissingen (en dus geen besluiten) van de Vlaamse regering zijn.

Om tot een omgevingsbesluit te kunnen komen zullen de nodige beleidsvoorbereidende onderzoeken en effectbeoordelingen moeten worden gebeuren en moet er uiteraard ook de mogelijkheid tot inspraak worden voorzien. Dit wil dus zeggen dat het ruimtelijk planningsproces en ook de procedure worden gevoerd voorafgaand aan de opmaak van het omgevingsbesluit en niet meer in het kader van de opmaak van het ‘slank RUP’. Dit heeft twee belangrijke consequenties:

1. De omvang van het document en de procedure voor een ‘slank RUP’ zou aanzienlijk kunnen worden vereenvoudigd in vergelijking met het bestaande RUP.⁹³
2. Het ruimtelijk proces dat tot een omgevingsbesluit leidt, hoeft niet per se door een ruimtelijk planner te worden getrokken en kan ook vanuit alle beleidsniveaus worden getrokken. De initiatiefnemer van het planningsproces kan in principe elk van de in het proces betrokken actoren zijn. In deze procesvoering is geïntegreerd werken sowieso een vereiste. Wie als trekker fungeert, is minder belangrijk en eerder contextgebonden.

Ook dit concept werd voorgelegd aan Ruimte Vlaanderen en aan de begeleidingsgroep. Uit de twee werkmomenten werden onderstaande plus- en minpunten voor het concept 3 ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ naar voor geschoven. Onderstaande is een weergave van de op die momenten gevoerde gedachteswisseling :

PLUSPUNTEN	MINPUNTEN - ONDUIDELIJKHEDEN
geïntegreerd werken lijkt in dit concept ingebakken	het juridisch statuut van het omgevingsbesluit moet nog verder worden uitgeklaard (o.a. aanvechtbaarheid)
omgevingsbesluit maakt afweging en samenhang maatregelen en acties duidelijk. Omgevingsbesluit kan engagementen beter vastleggen	proces en procedures van omgevingsbesluit en ‘slank RUP’ nog onduidelijk. Hoe worden beide procedures op elkaar afgestemd?
juridische tegenstelbaarheid is beter gefocust	mogelijks verschuift de problematiek van het huidige RUP naar het omgevingsbesluit
omgevingsbesluit biedt potentie op betere tiering	

⁹³ een voorbeeld van dergelijke, verkorte procedure kan vandaag al teruggevonden worden in de procedure van een planologisch attest

4 Bieden de concepten een antwoord op de probleemstelling?

Als aanleiding voor dit onderzoek zijn drie vaststellingen of probleemstellingen naar voren geschoven waarop de concepten een antwoord zouden moeten bieden. Deze vaststellingen zijn terug te vinden op pp. 5-6 van dit rapport en worden hieronder nog even kort samengevat. Vervolgens worden per concept de bevindingen van de werkmomenten met Ruimte Vlaanderen en de begeleidingsgroep aangegeven over de mate waarin deze concepten een antwoord bieden op de drie probleemstellingen.

Probleemstelling 1: Onduidelijk statuut van overkoepelende keuzes bij een ruimtelijk planningsproces

Sedert een aantal jaren wordt tijdens complexe ruimtelijke planningsprocessen niet alleen gewerkt met de ruimtelijke instrumenten (zoals opgenomen in VCRO), maar eveneens met wat actieprogramma, flankerend beleid of milderende maatregelen wordt genoemd. Deze actieprogramma's kunnen allerlei maatregelen bevatten die tijdens het planningsproces door de actoren als noodzakelijk worden geacht maar die niet in het RUP kunnen worden verankerd en die naast het RUP worden vastgesteld. Het overkoepelend maatregelenpakket (actieprogramma gekoppeld aan een principiële programma voor een RUP) wordt op gewestelijk niveau beslist door de Vlaamse regering, maar heeft geen duidelijk statuut. Ruimtelijke én niet-ruimtelijke keuzes die reeds zijn gemaakt aan de hand van deze beslissing moeten telkens weer worden gemotiveerd bij de inzet van de instrumenten ter uitvoering van dit actieprogramma.

Probleemstelling 2: Belang van geschreven regel en rechtszekerheidsbeginsel

De perceptie is dat het RUP onevenredig veel aandacht krijgt, terwijl het slechts één instrument is in het complex samenspel van diverse instrumenten en ingrepen, die in het publiek debat en bij procedures vaak onderbelicht of zelfs buiten beschouwing worden gelaten, zelfs al werden deze samen met het RUP beslist. Het RUP lijkt een 'alleenzaligmakend' instrument geworden, terwijl het (1) niet meer maar ook niet minder is dan een klikmoment in een proces met vervolgstappen (bv. vergunningenbeleid) en (2) samengaat met ingrepen waarvan vele niet kunnen worden opgenomen in of gekoppeld worden aan het RUP omdat ze niet ruimtelijk zijn, maar die nochtans wel deel uitmaken van het evenwicht van een overkoepelend maatregelenpakket. De overbelichting van het RUP uit zich ook in juridische betwistingen over ruimtelijke uitvoeringsplannen. Bij ontevredenheid over (bepaalde aspecten van) een maatregelenpakket heeft men enkel het RUP in het vizier, omdat de andere instrumenten die gelijktijdig beslist worden, niet samen met het RUP bekeken worden of omdat er geen andere mogelijkheid is om flankerende beleidsbeslissingen aan te vechten.

Probleemstelling 3: Miskennen van het tiering-principe

Meestal wordt miskend dat het RUP (maar) een schakel vormt in een (getrapt) systeem van beslissingen die op strategisch en plan-niveau genomen worden en opgevolgd worden door beslissingen op een groter detailniveau (bv. uitvoering via stedenbouwkundige vergunningen, verkavelingsvergunningen,...). Ook maatregelen uit het actieprogramma moeten duidelijk gepositioneerd worden in dit systeem. Ook zij vormen (maar) een onderdeel van dit getrapt systeem en worden verder geconcretiseerd in andere instrumenten.

4.1 Het 'dik RUP'

Probleemstelling 1: Onduidelijk statuut van overkoepelende keuzes bij een ruimtelijk planningsproces

- Misschien, in theorie kan dit concept een oplossing bieden voor deze probleemstelling aangezien alles in RUP vervat zit en het RUP als overkoepelend maatregelenpakket een duidelijk juridisch statuut heeft;

- Misschien, in praktijk zal de opmaak van een 'dik RUP' ongelooflijk veelomvattend en tijdrovend zijn en is de inhoud ervan heel moeilijk af te lijnen. In principe moet alles in het RUP worden opgenomen, maar waar stopt dit?;
 - Nee, hoewel het 'dik RUP' als overkoepelend maatregelenpakket een duidelijk statuut heeft, wordt het als 'allesomvattend document' bijzonder moeilijk leesbaar en in die zin weer onduidelijk en ontoegankelijk;
- ➔ Status quo tot negatief: in praktijk

Probleemstelling 2: Het RUP als enige juridische instrument

- Nee, met dit concept blijft het RUP het enige juridische instrument;
 - Nee, met dit concept wordt de 'juridische kwetsbaarheid' van het instrument RUP veel groter. Het 'dik RUP' omvat veel meer aspecten en kan dus ook op veel meer elementen worden aangevochten;
 - Nee, de 'foutmarge' is veel groter bij een 'dik RUP'. Het risico op het maken van procedurele of inhoudelijk fouten is veel groter omdat de omvang van het 'dik RUP' veel groter is. Hier geldt de theorie 'de ketting is zo sterk als de zwakste schakel'. Door meer en meer schakels aan het 'dik RUP' toe te voegen, vergroot het risico op zwakke schakels
- ➔ Negatief

Probleemstelling 3: Tiering-principe wordt miskend

- Nee, door meer onderzoek en inhoud aan het RUP toe te voegen is het risico om door te schieten op detailniveau veel groter;
 - Nee, hoe meer sectorale maatregelen/beleidsdoelstellingen ook in het RUP een antwoord moeten krijgen op hoe meer vragen er een antwoord moet worden geboden, hoe meer kans op doorschieten naar detailniveau
 - Nee, in principe moet alles in het RUP worden opgenomen, maar waar stopt dit?;
- ➔ Negatief tot status quo

4.2 Het 'aangevuld RUP'

Probleemstelling 1: Onduidelijk statuut van overkoepelende keuzes bij een ruimtelijk planningsproces

- Misschien, het is nog onduidelijk hoe de relatie tussen het RUP en de 'verbintenissen' zal zijn. Komt er een overkoepelende voorafgaande beslissing? Wordt in het RUP verwezen naar de 'verbintenissen' die tegelijk worden opgemaakt en fungeert het RUP als overkoepelend kader? Wordt de opmaak van een RUP als een van de punten van een 'verbintenis' opgenomen en fungeert de 'verbintenis' als overkoepelend kader?
 - Misschien, in hoeverre dit concept een antwoord biedt op deze probleemstelling is afhankelijk van de transparantie van de 'verbintenissen';
- ➔ Status quo tot positief

Probleemstelling 2: Het RUP als enige juridische instrument

- Ja, naast het RUP zullen ook de 'verbintenissen' juridische instrumenten zijn;
- Misschien, welke inhoud in een RUP en welke elementen in een verbintenis moeten worden opgenomen is nog niet duidelijk;
- Misschien, het juridisch statuut van de 'verbintenissen' en de mate waarin 'verbintenissen' ook aan het RUP gekoppeld zijn of er net los van staan is nog niet duidelijk;

- ➔ Status quo tot positief, gezien introductie nieuwe instrumenten

Probleemstelling 3: Tiering-principe wordt miskend

- Ja, met een instrument als ‘verbintenissen’ is het veel eenvoudiger om nu al afspraken vast te leggen over onderzoeken, maatregelen en acties die pas op een later tijdstip in het planproces kunnen worden uitgevoerd;
 - Misschien, bij verbintenissen speelt de vraag naar ‘tiering’, naar opeenvolging van verschillende stappen in een planproces en trechtering van het detailniveau minder. De format van een verbintenis blijft dezelfde om het even op welk niveau;
 - Misschien, het doorschieten en juridisch willen verankeren van een groter detailniveau dan nu al mogelijk is in het planningsproces kan evengoed gelden voor de verbintenissen. Ook van de verbintenissen kan worden verwacht dat zij heel gedetailleerde afspraken bevatten.
- ➔ Status quo

4.3 Het ‘slank RUP met omgevingsbesluit’

Probleemstelling 1: Onduidelijk statuut van overkoepelende keuzes bij een ruimtelijk planningsproces

- Ja, het omgevingsbesluit fungeert als ‘overkoepelend actieprogramma’ en leidt tot een geïntegreerde afweging van maatregelen en acties;
 - Ja, het omgevingsbesluit moet de keuzes die in de loop van het ruimtelijk proces zijn genomen verduidelijken en verankeren. De samenhang tussen de verschillende in te zetten uitvoeringsinstrumenten zal duidelijker zijn;
 - Ja, het omgevingsbesluit maakt de engagementen van de stakeholders duidelijk;
 - Misschien, het is belangrijk om het omgevingsbesluit een duidelijk juridisch statuut te geven. Dit juridisch statuut zal bepalen of dit concept een antwoord biedt op de eerste probleemstelling;
 - Misschien, het juridisch statuut van het omgevingsbesluit zal ook de mate van transparantie bepalen;
 - Misschien, het juridisch statuut van het omgevingsbesluit moet nog verder worden onderzocht en uitgeklaard;
- ➔ Positief

Probleemstelling 2: Belang van geschreven regel en rechtszekerheidsbeginsel - Het RUP als enige juridische instrument

- Ja, naast het ‘slank RUP’ zijn ook andere juridische uitvoeringsinstrumenten nodig om die zaken die niet in het ‘slank RUP’ kunnen worden verankerd te verankeren;
 - Ja, het RUP wordt tot zijn essentie (tot een ‘slank RUP’) herleid en is daardoor enkel op zijn essentie aanvechtbaar. De juridische tegenstelbaarheid is beter gefocust;
 - Misschien, de discussie zou kunnen verschuiven naar het omgevingsbesluit, als dit een juridisch aanvechtbaar instrument wordt;
- ➔ Positief

Probleemstelling 3: Miskennen van het tiering-principe

- Ja, er is een duidelijkere trechtering van de strategische beslissingen in het ruimtelijk proces naar het omgevingsbesluit. Waarna de uitvoering van dit besluit gebeurt via diverse uitvoeringsinstrumenten waaronder het ‘slank RUP’;

- Ja, het 'slank RUP' komt een trap lager te staan dan het huidige RUP. Het 'slank RUP' wordt een administratief-juridisch uitvoeringsinstrument en niet langer een veelomvattend ruimtelijk plan. Het RUP is minder een tussenschakel in een ruimtelijk proces;
 - Ja, het omgevingsbesluit verduidelijkt de tiering door aan te geven wat de nog te nemen stappen zijn in de verdere uitvoering en welke instrumenten hiervoor zullen worden ingezet. Het omgevingsbesluit kan ook een tijdsdimensie of fasering van instrumenten aangeven;
 - Ja, de inhoud van het 'slank RUP' wordt veel meer afgebakend, waardoor er minder discussies zijn over nog op te nemen meer gedetailleerde voorschriften;
 - Misschien, de discussie i.v.m. tiering zou kunnen verschuiven van het RUP naar het omgevingsbesluit;
 - Misschien, hoe wordt omgegaan met het inbouwen van een tijdsdimensie? Belang van tijdstip contracten in relatie tot omgevingsbesluit en opmaak RUP? Omgevingsbesluit beperkt in de tijd maken?
- ➔ Positief, zeker voor het RUP, maar probleem zou kunnen verschuiven naar het omgevingsbesluit

Deel 3 Aanbevelingen voor Vlaanderen

In deel 2 van voorliggend rapport werden drie concepten geschetst voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces. Er werd ook aangegeven in welke mate deze concepten een antwoord kunnen bieden op de in het bestek geponeerde probleemstellingen. Uit de werksessies met Ruimte Vlaanderen en de begeleidingsgroep blijkt een duidelijke voorkeur voor concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' als oplossingsrichting. De kansen om een oplossing aan te reiken voor de vastgestelde problematieken zijn het grootst bij concept 3. Bij het formuleren van aanbevelingen voor Vlaanderen wordt daarom het concept 3 als uitgangspunt genomen.

Er wordt eerst ingegaan op een aantal recente beleids- en regelgevende initiatieven die relevant kunnen zijn voor de verdere ontwikkeling en realisatie van concept 3 'het slank RUP met omgevingsbesluit'. Daarna wordt een mogelijk ontwikkelingspad voor concept 3 meegegeven en worden meer algemeen nog een aantal aanbevelingen en onderzoeksvragen geformuleerd.

1 Relatie tot recente of lopende beleids- en regelgevende initiatieven

Er zijn de recente jaren verschillende initiatieven op beleidsvoorbereidend of regelgevend vlak opgestart, lopende of afgerond. We gaan hieronder in op de initiatieven die relevant zijn voor voorliggende studie. Het is mogelijk dat er nog initiatieven op beleidsvoorbereidend of regelgevend vlak zijn genomen of dat er recent relevante initiatieven voor onderzoek zijn opgestart. Wij geven hieronder enkel die initiatieven mee die in de werksessie met Ruimte Vlaanderen en de begeleidingsgroep aan bod zijn gekomen. Verder onderzoek naar eventuele andere relevante beleidsinitiatieven is zeker aangewezen. Afstemming tussen deze initiatieven is niet enkel een meerwaarde, maar een must en kan tot belangrijke (nieuwe) inzichten leiden. Dit wordt ook meegegeven bij de aandachtspunten en onderzoeksvragen.

Er werd bekeken in welke mate de recente initiatieven op beleids- of regelgevend vlak relaties hebben met of invulling kunnen geven aan de in het vorige deel voorgestelde concepten. Het kan immers zijn dat de huidige instrumenten – en deze die op korte termijn een feit kunnen worden – anders of beter kunnen worden ingezet binnen het kader van de concepten, in het bijzonder in relatie tot het concept 3 'afgeslankt RUP met omgevingsbesluit'.

1.1 Ontwerp van decreet betreffende integratie van plan-m.e.r. en RUP

Recent werd het ontwerp van decreet betreffende de integratie van plan-m.e.r. en RUP door de Vlaamse regering goedgekeurd. Met het ontwerpdecreet wordt een integratie op verschillende vlakken nagestreefd: procedureel, procesmatig en inhoudelijk. Het ontwerp van decreet stelt vooreerst een meer geïntegreerde procesvoering voorop. Eveneens zet het decreet sterk in op procedurele integratie.

Eén van de vastgestelde knelpunten in de conceptnota ter voorbereiding van het decreet is dat het RUP in zijn huidige vorm geen geschikt instrument lijkt te zijn om een reeks milderende of begeleidende maatregelen van een plan-m.e.r. te verankeren. De conceptnota stelt meermaals expliciet een optimale procesintegratie van de plan-m.e.r. (en andere beoordelingen) in het planproces tot doel. De integratie van plan-m.e.r. en RUP beoogt een iteratief proces van beoordelend ontwerpen in tegenstelling tot het eerder sequentieel proces vandaag. In het iteratief proces beïnvloeden participatie, planning/ontwerp en beoordeling elkaar wezenlijk. Deze iteratieve en geïntegreerde procesvoering moet zich ook instrumenteel vertalen. Het ontwerp integratiedecreet behoudt het RUP zoals we dit vandaag kennen (met stedenbouwkundige voorschriften inzake bestemming, inrichting of

beheer en de normen van het decreet grond- en pandenbeleid), maar voegt daar een nieuw instrument aan toe, de beheersverordening. In het ontwerp van decreet wordt de figuur van de beheersverordening geïntroduceerd voor de niet-ruimtelijk vertaalbare milderende en flankerende maatregelen. Zoals in de memorie van toelichting aangegeven staat dit instrument apart van het RUP, maar volgt het wel het traject van voorlopige vaststelling, openbaar onderzoek en definitieve vaststelling. Het staat op dezelfde hoogte als een stedenbouwkundige verordening en is specifiek bedoeld om de milderende maatregelen uit het plan-MER die niet stedenbouwkundig zijn, toch verordenend vast te leggen om op die manier te kunnen doorwerken naar de vergunningverlening. De beheersvoorschriften van de beheersverordening handelen volgens het voorliggend ontwerp van decreet echter enkel binnen de perimeter van een RUP.

Met de beheersverordening wordt m.a.w. slechts gedeeltelijk een antwoord geboden op de vraag naar verankering van flankerende of compenserende maatregelen. Voor maatregelen die buiten de perimeter van het RUP vallen; voor maatregelen of acties die niet verordenend hoeven te zijn, maar om een engagement van een bepaalde overheid/instantie vragen (zoals bv. financiële afspraken); voor het aangeven van de relatie en/of volgtijdelijkheid van maatregelen in het RUP en de beheersverordening, ... biedt het ontwerp van decreet vandaag nog geen afdoende antwoord. Het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' bevat wel de potenties om op deze vragen een antwoord te bieden en zou de procesmatige en procedurele integratie die met het ontwerp integratiedecreet wordt beoogd, kunnen versterken.

Het ontwerp van decreet betreffende de integratie van plan-m.e.r. en RUP zou als een eerste stap in de richting van de realisatie van het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' kunnen worden beschouwd. Met het invoeren van de beheersverordening wordt in het ontwerp van decreet een belangrijke stap gezet naar de verruiming van het instrumentarium. Voor het eerst wordt naast het RUP een bijkomend instrument in het leven geroepen om niet-ruimtelijk vertaalbare milderende en flankerende maatregelen toch juridisch te verankeren. Vanuit de inzichten uit deze studie, zou een volgende stap kunnen worden gezet naar het verder verruimen van het instrumentarium. De beheersverordening, die vandaag nog geen antwoord biedt op alle flankerende of compenserende maatregelen, zou kunnen worden verruimd naar 'verbintenissen' die een ruimere inzetbaarheid hebben.

Bovendien zou het invoeren van de beheersverordening ook kunnen worden aangegrepen om het RUP 'af te slanken'. Een duidelijk verschil tussen het ontwerp van decreet betreffende de integratie van plan-m.e.r. en RUP, en het concept 3 is dat in dit laatste sprake is van een 'slank RUP'. De inhoud en reikwijdte van het 'slank RUP' zijn duidelijk beperkter en heel eenduidig vastgelegd. Dit zorgt er voor dat de juridische robuustheid van dit instrument vergroot. Het wordt ook duidelijker waarvoor het 'slank RUP' kan worden ingezet en waarvoor andere instrumenten zullen moeten worden toegepast. In het ontwerp van decreet blijft het RUP momenteel behouden zoals we het vandaag kennen. De invoering van een nieuw instrument naast het RUP zou echter ook aangegrepen kunnen worden om de reikwijdte van het RUP zelf te beperken.

Met het ontwerp decreet wordt ingezet op twee pijlers: enerzijds de integratie van plan-m.e.r. en RUP, anderzijds een onderzoeksvraag naar het planinstrumentarium: 'inzicht in welke andere instrumenten noodzakelijk zijn inzake operationalisering, met in het bijzonder een concreet voorstel voor een verbrede invulling van het instrument of voor aanvulling van het planningsinstrumentarium'. Deze twee pijlers komen ook terug in het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit'. Ook hier zou het ontwerp van decreet als een eerste stap kunnen worden gezien richting een nog meer uitgesproken omgevingslogica en -planning, die door het concept 3 wordt geïntroduceerd. Met het omgevingsbesluit wordt immers een instrument in het leven geroepen dat tegemoet komt aan een ruimere invulling van ruimtelijke planning als omgevingsplanning. Het omgevingsbesluit is het resultaat van een geïntegreerde procesvoering, geeft de samenhang tussen de verschillende in te zetten instrumenten aan en maakt het mogelijk om alle noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen te verankeren (ook buiten het verordenend deel

van het RUP): milderende maatregelen, begeleidende of flankerende maatregelen, maar evengoed actieprogramma's, overeenkomsten, ...

Om het ontwerp van decreet betreffende de integratie van plan-m.e.r. en RUP ook effectief in te zetten als een eerste stap richting de realisatie van het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit', moet de relatie tussen beide en ook de figuur van de beheersverordening wel nog verder worden onderzocht.

1.2 Decreet complexe projecten

Het decreet complexe projecten heeft in belangrijke mate een shift in het denkkader van procesvoering en besluitvorming ingezet. Dit zien we ook vertaald in het ontwerp van decreet betreffende de integratie plan-m.e.r. en RUP. Er wordt met het decreet complexe projecten in sterke mate ingezet op integratie van proces- en besluitvorming.

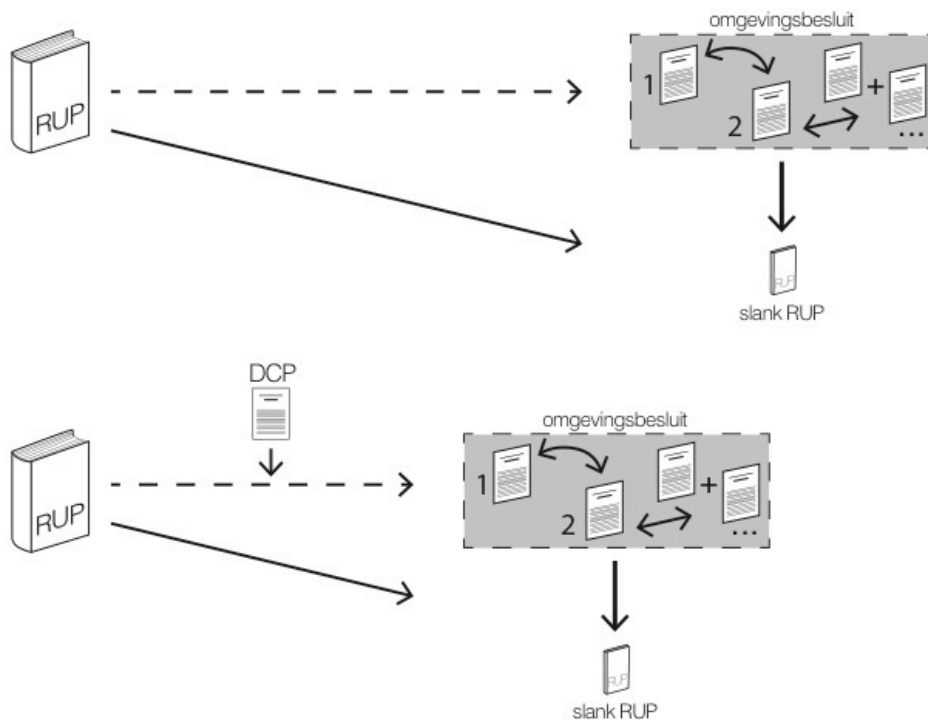
De filosofie van het decreet complexe projecten om meer in te zetten op procesvoering wordt in het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' doorgetrokken en meer algemeen toegepast op ruimtelijke planningsprocessen. Gezien de raakvlakken in denkkader, principes en filosofie tussen het decreet complexe projecten en de uitwerking van concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit', kan het verleidelijk zijn om het omgevingsbesluit te vergelijken met het voorkeursbesluit en/of projectbesluit. In deze studie willen we dit eigenlijk niet doen. Er wordt een concept van omgevingsbesluit naar voor geschoven dat, net zoals de besluiten uit het decreet complexe projecten, reglementair is en een fase in het planningsproces afsluit. Deze kenmerken heeft het omgevingsbesluit gemeen met zowel het voorkeursbesluit als het projectbesluit, maar het is duidelijk een ander instrument. Om dit te duiden geven we kort drie verschilpunten mee:

- het is mogelijk om meerdere omgevingsbesluiten te nemen binnen eenzelfde ruimtelijk planningsproces. Een planningsproces kan meerder, opeenvolgende fases kennen die door een omgevingsbesluit worden afgesloten. Hierdoor maakt het omgevingsbesluit een incrementele procesvoering mogelijk en kan er worden ingespeeld op nieuwe inzichten. Dit verschilt duidelijk van het voorkeurs- en projectbesluit die beslis- of klikmomenten zijn in een projectproces, waar eigenlijk niet meer op kan worden teruggekomen;
- het omgevingsbesluit en het 'slank RUP' zijn twee afzonderlijke planningsinstrumenten. Het 'slank RUP' is een verordenend bestemmingsplan. Het omgevingsbesluit is een reglementair, politiek besluit. Bij verdere uitwerking van het concept 3 kan onderzocht worden om de procedure van beide te laten gelijklopen, maar het blijven andere planningsinstrumenten. Dit verschilt van het projectbesluit, dat ook als RUP kan gelden;
- het omgevingsbesluit maakt de inzet van een reeks uitvoeringsinstrumenten mogelijk, ook het gebruik van (privaatrechterlijke) verbintenissen. Dit is een nieuw element dat zeker verder zal moeten worden onderzocht naar procedure, openbaarheid en aanvechtbaarheid, ...;

Maar eigenlijk willen we niet te veel ingaan op deze verschilpunten. Eerder dan het instrument van omgevingsbesluit te vergelijken met wat we al kennen (het voorkeurs- en projectbesluit), moeten we het beschouwen als een nieuw te ontwikkelen concept. Het omgevingsbesluit is een instrument dat hier slechts als een concept wordt voorgesteld en nog verder zal moeten worden uitgewerkt. Deze uitwerking gebeurt best met een zo open mogelijke blik.

Het bestaan van het decreet complexe projecten zou in die zin dus 'belemmerend' kunnen werken voor het introduceren van het concept omgevingsbesluit dat los wordt gezien van het reeds bestaande voorkeurs- en projectbesluit. Maar anderzijds zou het decreet complexe projecten ook als een 'katalysator' kunnen werken voor de invoering van het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit'. Dit concept vraagt immers vooral om een cultuuromslag naar meer procesmatig en geïntegreerd plannen. Met de voorbereidingen en filosofie van het

decreet complexe projecten is al een belangrijke eerste stap gezet in deze cultuuromslag. Het valt daarom te verwachten dat de toepassing van het decreet complexe projecten versnellend kan werken voor de uitwerking van concept 3.



Figuur 18: Decreet complexe projecten als 'katalysator'

1.3 Instrumenten van Landinrichtingsdecreet

Het nieuwe landinrichtingsdecreet en de bijbehorende instrumentenkoffer bieden bijkomende kansen voor de gerichte inzet van verschillende uitvoeringsinstrumenten. Deze instrumenten kunnen, ook gericht op realisaties en garanties op terrein, worden ingezet. Op deze manier kunnen ze ook bijdragen tot een betere en meer rechtszekere afstemming van nodige flankerende en milderende maatregelen en acties ter uitvoering van een ruimtelijk planningsproces.

De wisselwerking met ruimtelijke planningsprocessen en integratie in de RUP-procedure werd reeds in de toelichting bij het landinrichtingsdecreet nagestreefd en wenselijk geacht. In het Landinrichtingsdecreet wordt dit ook aangegeven voor een aantal instrumenten. Zo kan de inrichtingsnota van het landinrichtingsdecreet deel (gaan) uitmaken van een RUP. En is het mogelijk om een procedurele integratie in de RUP-procedure te voorzien voor het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil.

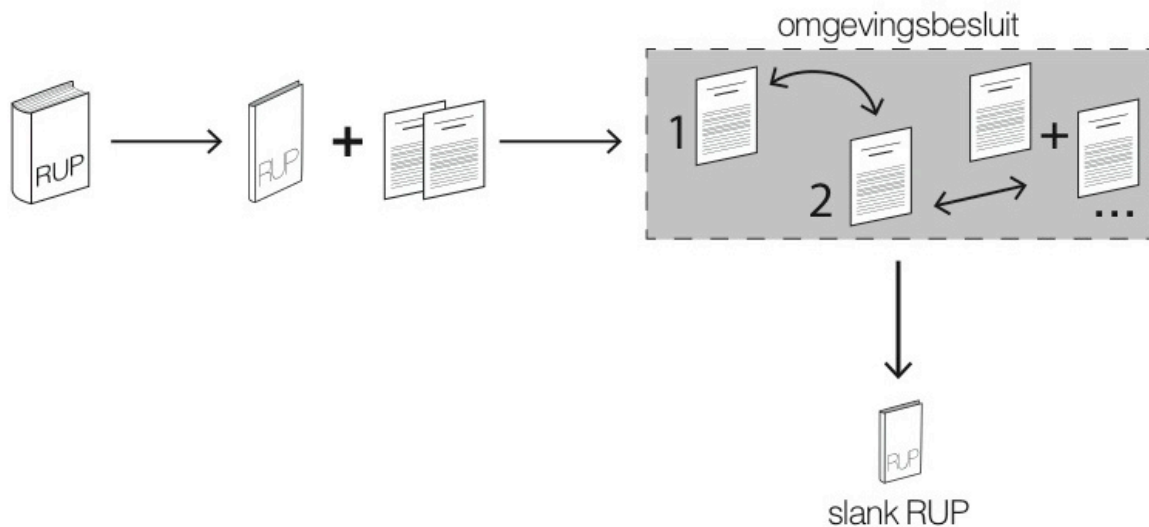
Het uitwerken en toepassen van het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' zou kunnen bijdragen tot het sterker benutten van de instrumentenkoffer van het landinrichtingsdecreet als complementair in te zetten uitvoeringsinstrumenten. De integratie van de inrichtingsnota in de procedure van het omgevingsbesluit in plaats van in de RUP-procedure, kan in belangrijke mate bijdragen tot het benutten en toepassen van de instrumentenkoffer van het nieuwe landinrichtingsdecreet. En ook de inzet van en integratie met andere instrumenten waarvan de koppeling met het RUP vandaag (nog) niet mogelijk is, zou door het omgevingsbesluit gestalte kunnen krijgen.

2 Mogelijke ontwikkelingspaden voor de toepassing van concept 3

Uit de werksessies met Ruimte Vlaanderen en de begeleidingsgroep blijkt het oplossend vermogen van het concept 3 ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ het grootst voor de in de opdrachtomschrijving naar voor geschoven problematieken. Er was zelfs een uitgesproken voorkeur om de uitwerking van concept 3 zonder omwegen te realiseren. De toepassing van concept 3 vraagt echter om een cultuuromslag en kan mogelijks veel tijd vragen, zelfs met het decreet complexe projecten als katalysator. Tusseliggende stappen richting concept 3 zijn denkbaar, doch het is wel belangrijk om steeds voor ogen te houden dat het concept 3 het ultieme want meest werkbare doel blijft en als eindpunt niet gehypothekeerd kan/mag worden.

2.1 Ontwikkelingspad 1 ‘afslanken door invoeren van verbintenissen’

Een mogelijk ontwikkelingspad naar het concept 3 ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ bestaat erin om in eerste instantie het instrument van de **verbintenissen** in te voeren. Het meer inzetten op verbintenissen in het kader van planningsprocessen wordt zowel in concept 2 als 3 toegepast. Ook als er direct voor het concept 3 wordt gegaan, is het belangrijk om verbintenissen onmiddellijk als nieuw instrument binnen dit concept mogelijk te maken. Met het oog op de realisatie van concept 3, kan het invoeren van verbintenissen als formeel ruimtelijk planningsinstrument (ingeschreven in VCRO) bijdragen om de afslanking van het RUP in te zetten. In tweede instantie kan het omgevingsbesluit worden ingevoerd en het RUP helemaal ‘slank’ worden gemaakt.

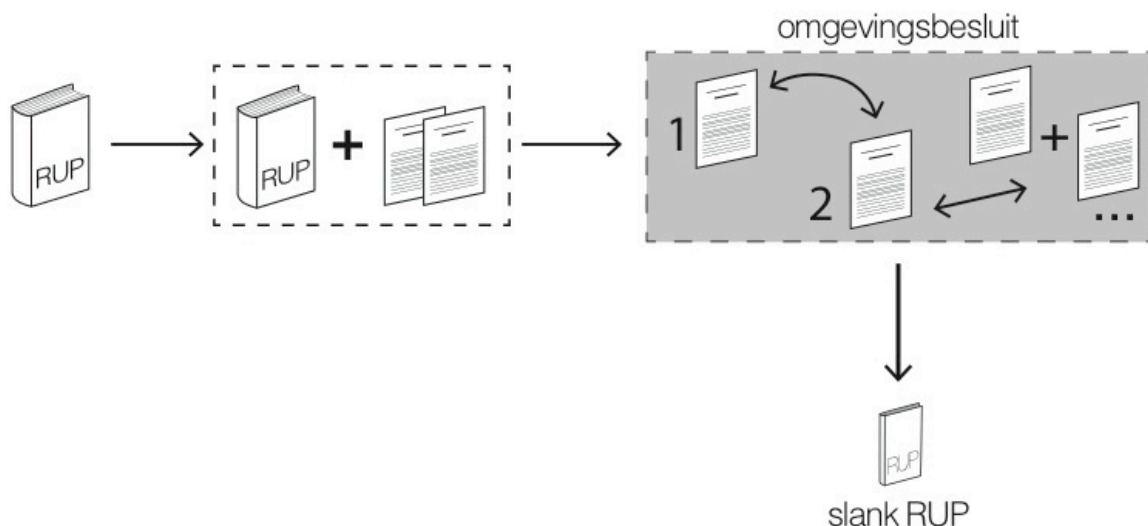


Figuur 19: Ontwikkelingspad naar concept 3, afslanken door invoeren van verbintenissen

Sinds zijn invoering is het instrument RUP steeds meer verdikt. Het reële gevaar van het bovenstaande ontwikkelingspad is bijgevolg dat enkel de verbintenissen worden ingevoerd als aanvulling op het RUP en dat voorbijgegaan wordt aan de effectieve ‘afslanking’. Het is goed denkbaar dat het RUP in zijn huidige hoedanigheid blijft bestaan of zelfs, ondanks de invoering van de verbintenissen, nog ‘verdikt’. De tussenstap houdt met andere woorden het reële risico in dat er finaal geen ‘slank RUP’ komt. Het zonder meer invoeren van de verbintenissen houdt het risico in dat dit niet de doorstart is naar concept 3, maar wel de realisatie van concept 2 ‘aangevuld RUP’ of van een combinatie van concept 1 en 2 ‘een dik en aangevuld RUP’. Noch concept 2, noch een combinatie van concepten 1 en 2, houden echter een afdoende oplossing in voor de gestelde problematieken. De juridische kwetsbaarheid van het RUP blijft in beide gevallen groot.

2.2 Ontwikkelingspad 2 ‘Aangevuld RUP met overkoepelend kader’

Een ander mogelijk ontwikkelingspad is om als tussenstap een variant van concept 2 in te voeren: het RUP zoals we het vandaag kennen (dus zonder afslanking) wordt aangevuld met verbintenissen, beheersverordening,... én met een overkoepelend kader (bv. besluit). Het verschil met het vorige ontwikkelingspad is dat hier het invoeren van de verbintenissen niet wordt aangegrepen om het RUP ‘af te slanken’. Wél wordt het bestaande RUP aangevuld met bestaande en op til staande instrumenten én wordt tegelijk een ‘aanzet tot omgevingsbesluit’ als overkoepelend kader voor het ‘aangevuld RUP’ ingevoerd.



Figuur 20: Ontwikkelingspad voor concept 3, concept 2 met overkoepelend kader

Het niet afslanken van het RUP, maakt dit ontwikkelingspad niet evident. Het is immers moeilijk om een duidelijk beeld te krijgen van het statuut van het overkoepelend kader als ‘aanzet van omgevingsbesluit’. Binnen het concept 3 zorgt het afslanken van het RUP er voor dat de ruimtelijke procesvoering in het kader van het omgevingsbesluit moet gebeuren. Het overkoepelend kader voor het ‘aangevuld RUP’ dat in dit ontwikkelingspad wordt uitgewerkt, kan nooit de principes en doelstelling van een omgevingsbesluit inhouden aangezien het instrument RUP eenzelfde positie en invulling behoudt. Het wordt eerder een mengvorm vanuit concept 2, waarbij getracht wordt elementen van het omgevingsbesluit (concept 3) in te voeren zonder in te zetten op een afslanking van het RUP tot een bestemmingsplan. Het RUP blijft als instrument juridisch kwetsbaar en de probleemstelling raakt slechts deels opgelost. Allicht zal er ook slechts een beperkte integratie in besluitvorming – en in procesvoering – bereikt worden. De samenhang, totaliteit en volgtijdelijkheid van het samenspel met andere (uitvoerings)instrumenten en flankerend beleid en compenserende/milderende maatregelen blijven (deels) uit.

Meer nog, voormelde tendens om het RUP steeds meer te beladen (op weg naar concept 1), dreigt ook hier. Dit zou betekenen dat een mengvorm van concept 1, concept 2 én concept 3 ontstaat. Zoals aangetoond lijkt de probleemstelling dan niet enkel te blijven, maar naar verwachting zelfs erger te worden. Een evolutie naar concept 3 wordt dan wederom gehypothekeerd.

2.3 Conclusie ontwikkelingspaden

Het invoeren van tussenstappen voor de realisatie van concept 3 houdt realistische risico's in die het einddoel van concept 3 kunnen hypothekeren. Alvast zijn het concept 1 'dik RUP' en concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' niet verzoenbaar. Bij de tussenstappen moet een verder evolutie naar verdikking van het RUP vermeden worden. Tussenliggende stappen met elementen en principes van concept 2 en concept 3 zijn wel denkbaar. Een tussenschakel naar concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' waarbij een mengvorm van principes van concept 2 en concept 3 ingevoerd wordt, is echter enkel opportuun als concept 3 het uiteindelijke doel blijft en niet gehypothekeerd wordt.

3 Aandachtspunten en onderzoeksvragen

Hieronder worden enkele belangrijke aandachtspunten meegegeven voor de toepassing en ontwikkeling van het concept 3 ‘slank RUP met omgevingsbesluit’. Onderstaande voorzet kan het verdere debat, initiatieven en onderzoeksvragen voeden.

3.1 Nieuwe terminologie voor ‘Slank RUP’

Het ‘slank RUP’ uit concept 3 is gericht op het aanpassen van de bestemmingen van het gewestplan en het bieden van een kader voor vergunningsplichtige handelingen. Met het ‘slank RUP’ wordt het RUP m.a.w. teruggebracht tot de essentie van een ‘bestemmingsplan’. Een ‘slank RUP’ verschilt essentieel van een RUP zoals we het vandaag kennen. Het lijkt dan ook aangewezen om het principe van het ‘slank RUP’ te vatten in een nieuwe terminologie. Op die manier kan de noodzakelijke breuk ontstaan met wat we verstaan onder het instrument ‘Ruimtelijk Uitvoeringsplan – RUP’. In de feiten wordt het RUP immers vervangen door een omgevingsbesluit, dat meerdere aspecten van het RUP overneemt, in combinatie met een ‘slank RUP’. Omdat het ‘slank RUP’ in essentie handelt over bestemmingen, kan het een logisch voorstel zijn om dit een ‘bestemmingsplan’ te noemen en dit ook zo in de regelgeving op te nemen. Uiteraard zijn andere benamingen mogelijk en kan dit nog verder worden onderzocht.

3.2 Procedures van het ‘slank RUP’ en het omgevingsbesluit

Het concept 3 werkt het ‘slank RUP’ en het omgevingsbesluit uit als aparte planningsinstrumenten. Dit wil echter niet zeggen dat er ook per se twee procedures moeten worden doorlopen. Het tijdstip van het vaststellen van het ‘slank RUP’ ten opzichte van het omgevingsbesluit (of van meerdere omgevingsbesluiten) zou kunnen variëren. Het lijkt mogelijk om het ‘slank RUP’ zowel in navolging of uitvoering van een omgevingsbesluit, als tegelijkertijd met het omgevingsbesluit goed te keuren:

- het omgevingsbesluit wordt eerst als kader/actieprogramma goedgekeurd en houdt een besluit in om een bestemmingsplan op te maken naast mogelijke andere in te zetten uitvoeringsinstrumenten (instrumentenkoffer landinrichtingsdecreet). Het engagement tot opmaken van het bestemmingsplan, de krachtlijnen van het op te maken bestemmingsplan (principeel programma) en de relatie van het plan met andere acties kunnen worden opgenomen in het omgevingsbesluit. Om tot het omgevingsbesluit te komen is een ruimtelijk planningsproces en procedure gevolgd die aan de nodige vereisten tegemoet komt (bv. plan-m.e.r., openbaarheid). Voor het bestemmingsplan zelf is hierdoor een veel kortere en andere procedure mogelijk ten opzichte van vandaag.
- het omgevingsbesluit en het bestemmingsplan (‘slank RUP’) worden gelijktijdig goedgekeurd. Er is één procedure die wordt doorlopen voor de goedkeuring van beide (openbaar onderzoek). Dit biedt het voordeel dat er maar één procedure moet worden doorlopen wat voor een groot deel van bestemmingsplannen beter lijkt. Een directe juridische koppeling tussen omgevingsbesluit en bestemmingsplan in juridische procedures en uitspraken lijkt hiermee evenwel niet uitgesloten. Als het RUP wordt vernietigd, dreigt het omgevingsbesluit mee te sleuren, en vice versa. Dit kan eventueel worden verholpen door juridische ‘schotten’ in te bouwen in het omgevingsbesluit, waardoor instrumenten los van elkaar kunnen worden aangevochten of bij rechterlijke uitspraken kunnen overeind blijven.

We houden de mogelijkheid van beide modaliteiten op dit moment open. De wenselijkheid om ofwel één van beide, ofwel alle twee de modaliteiten te implementeren, moet verder moeten worden onderzocht.

3.3 Geïntegreerde planning

Het inzetten op een meer integrale planning was één van de leerpunten uit de andere regio's en ook Vlaamse beleidsintenties en –initiatieven streven naar een geïntegreerde omgevingsplanning. Het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' kan binnen deze beweging naar een meer geïntegreerde omgevingsplanning worden gesitueerd. Het concept 3 zet de integrale ruimtelijke procesvoering voorop. Eerder dan een proces te initiëren vanuit de noodzaak van de opmaak van een plan (RUP) of instrument, wil het concept 3 een integraal, en onderbouwd ruimtelijk planningsproces voeren om dan in functie van de realisatie van bepaalde gedragen beslissingen die (uitvoerings)instrumenten in te zetten die noodzakelijk zijn voor de realisatie. Het concept 3 gaat uit van een geïntegreerd planningsproces waarbij diverse stakeholders, beleidsdomeinen en bestuursniveaus binnen een open en transparant proces samenwerken om tot gedragen en uitvoerbare omgevingsbesluiten te komen.

De uitwerking en toepassing van het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' zal om een integrale benadering van het planningsproces, procedure en besluitvorming vragen. Vanuit de gestelde opdrachtschrijving, is in voorliggend rapport vooral gefocust op het uitwerken van concepten voor de instrumenten binnen dit proces. Voor de toepassing van het concept 3 zal een verdere uitwerking van deze instrumenten noodzakelijk zijn, maar dit zal niet voldoende zijn. De introductie van het concept 3 zal om meer vragen dan instrumentarium, wetgeving en procedures. Het is een systeemherziening die een andere manier van denken en doen noodzaakt. Van bij de aanvang van een proces het nodige overleg plegen, betekent een verandering in attitude bij beleidsmakers en politici. Het instrumentarium, de wet- en regelgeving kan een integrale manier van werken ondersteunen, maar het welslagen van concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' valt of staat met de toepassing in de praktijk. Deze verandering in beleidscultuur en inzet op geïntegreerde omgevingsplanning is een kritische succesfactor in de toepassing van het regelgevend kader.

Het inzetten op een meer integrale manier van werken, start daarom ook al bij het herdenken van het planningsinstrumentarium zelf. Het is belangrijk om voor het noodzakelijke, verdere onderzoek en voor de uitwerking van het concept 3 te vertrekken van de omgevingslogica waarin het 'slank RUP met omgevingsbesluit' is ingebed. Afstemming tussen de verschillende beleidsniveaus, de diverse beleidsdomeinen en van de verschillende initiatieven op beleidsvoorbereidend of regelgevend vlak van de laatste jaren is dan ook een belangrijk aspect in het verdere onderzoek. Afstemming tussen deze initiatieven is niet enkel een meerwaarde, maar een must. Dit kan tot belangrijke (nieuwe) inzichten leiden, die de uitwerking van het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' enkel maar ten goede kunnen komen.

3.4 'Tiering' en planbijsturing

Het principe van 'tiering' houdt in dat er een getrapt proces wordt gevoerd, waarbij vertrokken wordt vanuit grote lijnen of strategieën die doorheen het proces steeds verder worden uitgewerkt tot een groter detailniveau. Dit principe houdt ook in dat in elke procesfase het gepaste uitvoeringsinstrument wordt ingezet in overeenstemming met het detailniveau van dat moment. Dit wordt ook wel 'trechtering' genoemd. Niet elk planningsproces verloopt echter even rechtlijnig en getrapt. Planningsprocessen zijn dynamisch en vaak leiden doorgedreven ontwerponderzoek of effectbeoordelingen ook tot nieuwe inzichten die om een (lichte) bijsturing van eerder genomen stappen vragen. Een planningsproces is in die zin meestal op grote lijnen getrapt, maar kent binnen die stappen wel een vorm van iteratief onderzoek en ontwerp.

Het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' heeft de potentie om zowel getrapte besluitvorming te stimuleren, maar tegelijk ook planbijsturing mogelijk te maken. Het concept 3 stimuleert op twee vlakken de getrapte besluitvorming. Enerzijds maakt het concept een duidelijk onderscheid tussen het nemen van het

omgevingsbesluit en de (specifiekere en vaak ook meer gedetailleerde) uitvoeringsinstrumenten die vorm moeten geven aan dit besluit. Anderzijds biedt het concept ook de mogelijkheid van het nemen van meerdere, opeenvolgende omgevingsbesluiten. Dit laat toe om omgevingsbesluit per omgevingsbesluit die uitvoeringsinstrumenten in te zetten en/of afspraken te maken die op dat moment van de procesvoering aan de orde zijn. Ook onderzoeken, (effect)beoordelingen en toetsen gebeuren steeds in functie van de beoogde besluitvorming in het omgevingsbesluit.

Bovendien besteedt het omgevingsbesluit ook de nodige aandacht aan een gegronde motivering voor de gemaakte keuzes. Het omgevingsbesluit geeft aan waarom bepaalde acties in deze fase worden genomen en waarom andere pas in een latere fase aan de orde zullen zijn. Dit zorgt voor een heel transparante procesarchitectuur en besluitvorming.

De combinatie van 'slank RUP' en omgevingsbesluit maken het ook eenvoudiger om aan plan- of procesbijsturing te doen. Het afslanken van het RUP in het concept 3 zorgt er immers voor dat de inhoud van het 'slank RUP' beperkter is en dat de procedure ook korter kan. Het 'slank RUP' kan hierdoor niet alleen sneller worden aangepast. Het accent verschuift ook naar het omgevingsbesluit dat een meer dynamisch karakter heeft. Bij de opeenvolgende omgevingsbesluiten kan met een incrementele logica worden gewerkt. Enkel die aspecten waarover nieuwe inzichten voor handen zijn, worden gewijzigd.

Het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' heeft veel potenties om een antwoord te bieden op de in de opdrachtomschrijving gestelde probleemstelling van het miskennen van het tiering-principe. Maar de verdere uitwerking van dit concept naar proces, procedure en inhoud van de instrumenten zal bepalen of het deze potenties ook kan waarmaken. Het lijkt aangewezen een studieopdracht uit te schrijven en/of werkgroep op te richten om het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' verder uit te werken. Bij de uitwerking van het omgevingsbesluit moet het dynamisch en flexibel karakter van dit instrument worden bewaakt, zodat het doorheen het proces op maat kan worden ingezet. Het kan interessant zijn om dit in het onderzoek uit te testen aan de hand van cases zodat de opgezette procesvorming kan worden uitgetest in reële praktijksituaties.

3.5 Algemeen inzetbaar

Er is in Vlaanderen een grote verscheidenheid aan ruimtelijke planningsprocessen op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau. Daarom is het belangrijk dat er bij het uitwerken van het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' voldoende aandacht gaat naar de algemene inzetbaarheid van het concept. De uiteindelijke processen, procedures en instrumenten zouden voldoende eenvoudig en flexibel moeten zijn om op maat van het proces/project te kunnen worden ingezet. Het lijkt aangewezen om eerder te vertrekken vanuit een aantal minimale vereisten (samenhang/totaliteit, volgtijdelijkheid, motivering/transparantie, ...) die voor elk (ook kleinschalig) proces gelden en die voor eventuele grotere projecten kunnen worden aangevuld. Eerder dan in te zetten op uitzonderingsprocedures en afwijkingen voor kleinschaligere en weinig complexe planningsprocessen, strekt het tot aanbeveling een algemeen inzetbaar systeem uit te denken. Dit zou er voor moeten zorgen dat het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' op elk bestuursniveau in Vlaanderen kan worden ingezet.

Maar ook interbestuurlijke samenwerking zou in het concept 3 eenvoudig mogelijk moeten zijn. Doordat veel meer wordt ingezet op de procesvoering en een verruiming van het instrumentarium kunnen immers gemakkelijker verbintenissen worden afgesloten die bepaalde verantwoordelijkheden vastleggen of toewijzen. Het uitsplitsen van het omgevingsbesluit en het 'slank RUP' maakt het bovendien mogelijk om de trekker van het planningsproces veel meer op maat van het proces te bepalen. De trekker kan worden bepaald op basis van capaciteit, context, complexiteit van het planningsproces, ... veeleer dan vanuit de in de ruimtelijke ordening vastgelegde bevoegdheden. Het is ook perfect denkbaar dat er bijvoorbeeld een omgevingsbesluit goedgekeurd

op een bepaald beleidsniveau, maar dat bepaalde van de acties of uitvoeringsinstrumenten door een ander beleidsniveau worden opgenomen.

Bij de verdere uitwerking van het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' moet zeker rekening worden gehouden met de algemene toepasbaarheid. De uitwerking van het concept moet inzetbaar zijn op alle bestuursniveaus.

4 Conclusie – managementsamenvatting

De laatste jaren evolueerden in Vlaanderen de ruimtelijke planningsprocessen zodanig dat ze niet enkel handelen over een bestemmingswijziging (verankerd in een ruimtelijk uitvoeringsplan - RUP), maar ook een totaalpakket aan ruimtelijke en sectorale maatregelen opnemen. De wisselwerking tussen de verschillende sectorale thema's in en met het ruimtelijk planningsproces wordt zo duidelijk mogelijk verankerd in het RUP-dossier. Toch blijken de pogingen om dit samenspel te organiseren de laatste tijd niet afdoende. Ze bieden in ieder geval geen garantie tegen een schorsing of vernietiging door de Raad van State. Rechtspraak stelt dat de ontwikkelde omkadering en afstemming met flankerende en ondersteunende instrumenten (zoals de planmilieueffectrapportage, de passende beoordeling, de watertoets,...) onvoldoende zichtbaar is en niet in beschouwing wordt genomen door de Raad van State. De probleemstelling voor dit onderzoek wordt door de opdrachtgever, de Vlaamse overheid – Ruimte Vlaanderen, geformuleerd aan de hand van drie vaststellingen.

Vaststelling 1 - Onvoldoende transparantie en onduidelijk statuut van overkoepelende keuzes bij een ruimtelijk planningsproces

Sedert een aantal jaren wordt tijdens complexe ruimtelijke planningsprocessen niet alleen gewerkt met de ruimtelijke instrumenten (zoals opgenomen in VCRO), maar eveneens met wat actieprogramma, flankerend beleid of milderende maatregelen wordt genoemd. Deze actieprogramma's kunnen allerlei maatregelen bevatten die tijdens het planningsproces door de actoren als noodzakelijk worden geacht maar die niet in het RUP kunnen worden verankerd en die naast het RUP worden vastgesteld. Het overkoepelend maatregelenpakket (actieprogramma gekoppeld aan een principiële programma voor een RUP) wordt op gewestelijk niveau beslist door de Vlaamse regering, maar heeft geen duidelijk statuut. Ruimtelijke én niet-ruimtelijke keuzes die reeds zijn gemaakt aan de hand van deze beslissing moeten telkens weer worden gemotiveerd bij de inzet van de instrumenten ter uitvoering van dit actieprogramma.

Vaststelling 2 - Belang van de geschreven regel en het rechtszekerheidsbeginsel

De perceptie is dat het RUP onevenredig veel aandacht krijgt, terwijl het slechts één instrument is in het complex samenspel van diverse instrumenten en ingrepen, die in het publiek debat en bij procedures vaak onderbelicht of zelfs buiten beschouwing worden gelaten, zelfs al werden deze samen met het RUP beslist. Het RUP lijkt een 'alleenzaligmakend' instrument geworden, terwijl het (1) niet meer maar ook niet minder is dan een klikmoment in een proces met vervolgstappen (bv. vergunningenbeleid) en (2) samengaat met ingrepen waarvan vele niet kunnen worden opgenomen in of gekoppeld worden aan het RUP omdat ze niet ruimtelijk zijn, maar die nochtans wel deel uitmaken van het evenwicht van een overkoepelend maatregelenpakket. De overbelichting van het RUP uit zich ook in juridische betwistingen over ruimtelijke uitvoeringsplannen. Bij ontevredenheid over (bepaalde aspecten van) een maatregelenpakket heeft men enkel het RUP in het vizier, omdat de andere instrumenten die gelijktijdig worden beslist, niet samen met het RUP bekeken worden of omdat er geen andere mogelijkheid is om flankerende beleidsbeslissingen aan te vechten.

Vaststelling 3 – Miskennen van het tiering-principe

Meestal wordt miskend dat het RUP (maar) een schakel vormt in een (getrapt) systeem van beslissingen die op strategisch en planniveau genomen worden en opgevolgd worden door beslissingen op een groter detailniveau (bv. uitvoering via stedenbouwkundige vergunningen, verkavelingsvergunningen,...). Ook maatregelen uit het actieprogramma moeten duidelijk worden gepositioneerd in dit systeem. Ook zij vormen (maar) een onderdeel van dit getrapt systeem en worden verder geconcretiseerd in andere instrumenten.

De aanleiding voor deze studie is het problematische statuut van de ruimtelijke uitvoeringsplannen zoals dit in de bovenstaande vaststellingen wordt aangegeven. Het doel van de studie is om inzicht te krijgen in mogelijke **concepten voor een transparante, standvastige en rechtszekere afstemming tussen verschillende instrumenten ter uitvoering van een ruimtelijk planningsproces** en in het bijzonder in relatie tot het ruimtelijk uitvoeringsplan. We ontwikkelden deze concepten door de actuele planningspraktijken in vijf landen of regio's (Nederland, Brussels Hoofdstedelijk gewest, Frankrijk, Duitsland – Brandenburg/Berlin, Finland) te onderzoeken. Dit onderzoek gebeurt op basis van deskresearch, maar is vooral gebaseerd op de inzichten die we verkregen uit interviews en brainstorm- en workshopmomenten met experts uit de vijf regio's. Uit de analyse en de gevoerde interviews halen we vier thema's die relevant zijn voor de integratie van sectorale thema's in bestemmingsplannen:

1. De inhoud van een bestemmingsplan. Er zijn in alle regio's regels over wat al dan niet kan worden opgenomen in een bestemmingsplan. In alle regio's wordt ook de functionele bestemming van de grond in de plannen opgenomen. Voor het overige kunnen de inhoud en detailgraad van de bestemmingsplannen behoorlijk verschillen tussen de regio's.
De inhoud van bestemmingsplannen wordt niet alleen door wet of standaarden bepaald, maar wordt ook deels bepaald door de invulling die wordt gegeven aan het begrip 'goede ruimtelijke ordening', of door wat als 'ruimtelijk relevant' wordt beschouwd. De invulling van het begrip 'ruimtelijk relevant' verschilt van regio tot regio en wordt vaak iets ruimer ingevuld als 'gerelateerd aan de omgeving'.
De detailgraad van de bestemmingsplannen verschilt tussen de regio's, maar is in alle regio's groter dan in Vlaanderen. Zeker in vergelijking met de gewestelijke RUP's vertonen de bestemmingsplannen in de andere regio's meer detail. Dit heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat de bestemmingsplannen in de andere regio's enkel op lokaal niveau worden opgemaakt. In de onderzochte regio's is er een meer specifieke taakverdeling tussen de planningsniveaus en is enkel het lokaal niveau bevoegd voor het opmaken van bestemmingsplannen. In Nederland en Frankrijk hebben de lokale bestemmingsplannen bovendien slechts een beperkte levensduur. Na 10 jaar/9 jaar moet het bestemmingsplan (NL) / PLU (FR) worden geëvalueerd en indien nodig herzien. Door hun lokaal karakter en doordat dat de plannen slechts voor een beperkte termijn geldig zijn, is het mogelijk om deze meer gedetailleerd op te maken. De bestemmingsplannen worden enkel lokaal opgemaakt, maar kunnen in een aantal regio's wel door meerdere lokale overheden samen worden opgemaakt. Zowel in Frankrijk als in Finland bestaat de mogelijkheid om intergemeentelijke bestemmingsplannen op te maken. In Finland (Joint Masterplan) wordt dit niet zoveel toegepast, omdat de gemeenten hiervoor moeten inleveren op de sterke autonomie die ze anders kennen op het vlak van ruimtelijke planningsbevoegdheden. In Frankrijk - met zijn vaak heel kleine gemeentes - wordt dit instrument (PLUi) waarbij een bestemmingsplan wordt opgemaakt door een intercommunale wel veel meer toegepast en zal het vanaf 2017 zelfs verplicht zijn.
2. Verbintenissen. In het totstandkomingsproces van het bestemmingsplan wordt in een aantal regio's met verbintenissen: contracten, convenanten, overeenkomsten, ... gewerkt om (sectorale) maatregelen, die niet in het bestemmingsplan kunnen worden geregeld, toch juridisch te verankeren. Deze verbintenissen worden zowel voorafgaand aan, tijdens of na beëindigen van het planningsproces afgesloten. In de meeste regio's zijn verbintenissen in de wetgeving opgenomen als een officieel instrument van de ruimtelijke planning. De openbaarheid en aanvechtbaarheid van deze verbintenissen verschilt in de regio's. In geen enkele van de onderzochte regio's kan bezwaar gemaakt of beroep ingesteld worden tegen de verbintenis op zich. Enkel het bestemmingsplan kan worden aangevochten voor een rechtbank. Daarom moeten de essentiële elementen en problematieken steeds in het bestemmingsplan zijn opgenomen. De meeste regio's kennen een passieve openbaarheid (publiek heeft het recht om de verbintenis in te kijken), enkel in Finland moeten de verbintenissen volledig openbaar worden gemaakt.

3. Sectorplanning heeft eigen instrumenten. In bijna alle regio's (BR niet) bestaat er voor sectorale besluitvorming met een duidelijke ruimtelijke dimensie (zoals infrastructuurprojecten) een beslissingsprocedure die niet onder de ruimtelijke planning valt. Deze beslissingsprocedure kan resulteren in 'een plangoedkeuringsbesluit'⁹⁴ dat de realisatie van het project mogelijk maakt en de aanpassing van alle noodzakelijke documenten oplegt (o.a. bestemmingsplan, contracten, ...). Het 'plangoedkeuringsbesluit' kent een voorafgaand proces van onderzoek, overleg en participatie. Zowel m.e.r. als openbaar onderzoek worden doorlopen en er is een transparant beslissingsproces. Het 'plangoedkeuringsbesluit' wordt meestal op nationaal (soms regionaal) niveau genomen. Op dit niveau worden in de andere regio's geen bestemmingsplannen opgemaakt en bijgevolg kan dit instrument ook niet worden ingezet. Dit is een groot verschil met Vlaanderen.
4. Meer integrale planning. In een aantal regio's is de betrokkenheid van actoren in het totstandkomingsproces van een bestemmingsplan groot. Publieke consultatie en participatie vindt vaak al vroeg in het proces plaats en laat zo toe om draagvlak voor het project bij aanvang in te schatten. Ook de m.e.r. maakt in de regio's integraal deel uit van het formeel ruimtelijk planningsproces. Afstemmen tussen sectoren en borgen van milieueffecten gebeurt in de loop van het planningsproces (o.a. BR: begeleidingscommissie, NL: voorwaardelijke verplichting). Dit zorgt er voor dat uiteenlopende sectorale belangen, doelstellingen en maatregelen in de planvorming worden meegenomen en dat er een groter maatschappelijk draagvlak is voor de bestemmingsplannen.

De analyse van de planningssystemen en interviews in de verschillende regio's leidde naast bovenstaande leerpunten, ook tot het besef dat er een aantal duidelijke verschilpunten zijn met de Vlaamse ruimtelijke planning. Het planningssysteem in Vlaanderen kent een aantal specifieke karakteristieken, die het duidelijk anders maken dan de planningssystemen in de andere onderzochte regio's.

1. Gewestplan. Van de onderzochte regio's is Vlaanderen, samen met Brussel, de enige regio met een gebiedsdekkend, statisch bestemmingsplan op nationaal niveau, het gewestplan.
2. Geen sterke strategische planning (meer). In Vlaanderen is er eigenlijk enkel in 1997 een ruimtelijke langetermijnvisie opgemaakt op nationaal niveau (RSV), weliswaar met beperkte herzieningen in 2004 en 2011. In het begin van de jaren 2000 was er wel een grotere focus op het strategische karakter van de ruimtelijke planning. Vanaf 2005 komen de planningsprocessen, ook deze die voortvloeiden uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, steeds meer los te staan van de langetermijnvisie en de grotere principes. Vandaag overheerst terug de 'projectmodus' of 'gebiedsontwikkeling' op de langetermijnvisievorming. Het gebrek aan een hedendaags kaderstellend ruimtelijk beleidsplan werkt het 'ad hoc'-beleid en de focus op projectmatige ontwikkelingen op Vlaams niveau in de hand.
3. Bestemmingsplanning op drie planningsniveaus. In geen enkele van de onderzochte regio's worden er onafhankelijk van elkaar op alle planningsniveaus bestemmingsplannen opgemaakt. Zeker op nationaal niveau worden er in de andere regio's geen bestemmingsplannen opgemaakt. Soms bestaan er regionale verordenende plannen (Brussel, Finland). Maar het opmaken van bestemmingsplannen gebeurt in de meeste regio's enkel op het lokale planningsniveau.

De blijvende impact van het gewestplan, het gebrek aan strategische planning en het Vlaams planningssysteem met RUP's op drie planningsniveaus zorgen in Vlaanderen voor een sterke focus op de bestemmingsplanning. Naast de verordeningen kent Vlaanderen immers enkel het 'RUP in de vorm van een bestemmingsplan' als officieel uitvoeringsinstrument van de ruimtelijke planning, en dat op de drie planningsniveaus.

⁹⁴ We verwijzen hier naar de term zoals deze in Duitsland wordt gebruikt (*Planfeststellung* – plangoedkeuringsprocedure of –besluit), omdat de procedure hier het meest formeel en eenduidig is vastgelegd in de wetgeving. De andere regio's kennen een gelijkaardige procedure/instrument.

De vier leerpunten die we meenemen uit de analyse van de planningsystemen en uit de gevoerde interviews in de regio's zijn door het specifieke karakter van de Vlaamse planning niet rechtstreeks te vertalen in pasklare concepten. De vier leerpunten moeten als het ware door de 'zeef van de Vlaamse planning' worden gehaald om tot drie voor Vlaanderen bruikbare concepten te leiden:

1. Concept 1 – het 'dik RUP'. In vergelijking met wat het RUP vandaag kan, worden de mogelijkheden van het RUP uitgebreid. Alle elementen, maatregelen en acties die relevant worden geacht voor het ruimtelijk planningsproces, kunnen in het 'dik RUP' worden opgenomen.
2. Concept 2 – het 'aangevuld RUP'. Het tweede concept behoudt het RUP zoals we het vandaag kennen, maar ontwikkelt ook een nieuw uitvoeringsinstrument binnen de ruimtelijke planning: de 'verbintenissen'. In een 'verbintenis' kunnen actieprogramma's, verantwoordelijkheden, financiële engagementen, ... worden opgenomen. Het concept van het 'aangevuld RUP' maakt het dus mogelijk om meer aspecten te verankeren en om dit ook te doen in een document dat los staat van (hoewel het uiteraard wel gerelateerd is aan) het RUP.
3. Concept 3 – Het 'slank RUP met omgevingsbesluit'. In plaats van het RUP op te laden en zoveel mogelijk elementen in het RUP zelf te verankeren, wordt het RUP 'afgeslankt'. Het RUP wordt teruggebracht tot de essentie van een 'bestemmingsplan' en is enkel gericht op het aanpassen van de bestemmingen van het gewestplan en het bieden van een kader voor vergunningsplichtige handelingen. Het idee achter het 'slank RUP' is dat, net door de mogelijkheden van het RUP te beperken, er meer nadruk komt te liggen op een degelijke ruimtelijke procesvoering in plaats van op het vormgeven van het product 'RUP'. De afweging van stakeholdersbelangen en sectorale maatregelen gebeurt in het concept van het 'slank RUP met omgevingsbesluit' niet op het niveau van het RUP, maar wel binnen een getrapte/getrechtere ruimtelijk planningsproces. Voor alle ruimtelijk processen zou een getrapte besluitvorming kunnen worden uitgewerkt, waarbij de fases van het ruimtelijk planningsproces worden afgesloten met een 'omgevingsbesluit'. Dit omgevingsbesluit is geen plandocument. Het omgevingsbesluit is een beleidsbeslissing, een politiek besluit dat een fase van een ruimtelijk planningsproces afsluit.

Uit de werksessies met Ruimte Vlaanderen en de begeleidingsgroep blijkt een **duidelijke voorkeur voor concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' als oplossingsrichting**. De kansen om een oplossing aan te reiken voor het problematische statuut van de ruimtelijke uitvoeringsplannen zoals dit in de vaststellingen wordt aangegeven, zijn het grootst bij concept 3.

Het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' heeft immers de potentie om getrapte besluitvorming (het tiering-principe) te stimuleren, maar tegelijk ook planbijsturing mogelijk te maken. Het concept 3 stimuleert op twee vlakken de getrapte besluitvorming. Enerzijds maakt het concept een duidelijk onderscheid tussen het nemen van het omgevingsbesluit en de (specifiekere en vaak ook meer gedetailleerde) uitvoeringsinstrumenten die vorm moeten geven aan dit besluit. Anderzijds biedt het concept ook de mogelijkheid om meerdere, opeenvolgende omgevingsbesluiten te nemen. Dit laat toe om omgevingsbesluit per omgevingsbesluit die uitvoeringsinstrumenten in te zetten en/of afspraken te maken die op dat moment van de procesvoering aan de orde zijn. Ook onderzoeken, (effect)beoordelingen en toetsen gebeuren steeds in functie van de beoogde besluitvorming in het omgevingsbesluit. Bovendien besteedt het omgevingsbesluit ook de nodige aandacht aan een gegronde motivering voor de gemaakte keuzes. Het omgevingsbesluit geeft aan waarom bepaalde acties in deze fase worden genomen en waarom andere pas in een latere fase aan de orde zullen zijn. Dit zorgt voor een heel transparante procesarchitectuur en besluitvorming.

De combinatie van 'slank RUP' en omgevingsbesluit maakt het ook eenvoudiger om aan plan- of procesbijsturing te doen. Het afslanken van het RUP in het concept 3 zorgt er immers voor dat de inhoud van het 'slank RUP'

beperkter is en dat de procedure ook korter kan. Het 'slank RUP' kan hierdoor niet alleen sneller worden aangepast. Het accent verschuift ook naar het omgevingsbesluit dat een meer dynamisch karakter heeft.

Binnen dit concept kan het 'slank RUP' immers niet langer als 'alleenzaligmakend' instrument worden beschouwd om de uitkomst van een ruimtelijk planningsproces juridisch te verankeren. Het 'slank RUP' blijft noodzakelijk, maar kan niet volstaan. Als juridisch-administratief instrument blijft het 'slank RUP' noodzakelijk omdat we in Vlaanderen een gewestplan hebben dat moet kunnen worden aangepast. Door de 'afslanking' kan het echter niet langer instaan voor het voeren van een ruimtelijk planningsproces. Het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' gaat niet langer uit van een planningsproces dat binnen het kader van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening wordt gevoerd, maar wel van een **geïntegreerd planningsproces waarbij diverse stakeholders, beleidsdomeinen en bestuursniveaus binnen een open en transparant proces samenwerken** om tot gedragen en uitvoerbare omgevingsbesluiten te komen.

Het concept 3 zet daarmee een trendbreuk in en veronderstelt een gedeelde politieke verantwoordelijkheid. Het omgevingsbesluit is een politieke beslissing veruitwendigd via een reglementair besluit waar tal van bevoegdheden op evenwaardige manier aan bod komen. Het ruimtelijk planningsproces wordt niet enkel door de ruimtelijke ordening gedragen, maar veronderstelt een **gedeelde verantwoordelijkheid** over de beleidsdomeinen heen om tot een gedragen omgevingsbesluit te komen en waarbinnen diverse departementen hun instrument van uitvoering inzetten. De uitwerking en toepassing van het concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit' zal om een integrale benadering van het planningsproces, procedure en besluitvorming vragen. Vanuit de gestelde opdrachtschrijving, is in voorliggend rapport vooral gefocust op het uitwerken van concepten voor de instrumenten binnen dit proces. Voor de toepassing van het concept 3 zal een verdere uitwerking van deze instrumenten noodzakelijk zijn, maar dit zal niet voldoende zijn. De introductie van het concept 3 zal om meer vragen dan instrumentarium, wetgeving en procedures. Het is een systeemherziening die een andere manier van denken en doen noodzaakt. Van bij de aanvang van een proces het nodige overleg plegen, betekent een verandering in attitude bij beleidsmakers en politici. Het instrumentarium, de wet- en regelgeving kan een integrale manier van werken ondersteunen, maar valt of staat met de toepassing in de praktijk. Deze verandering in beleidscultuur en **inzet op geïntegreerde omgevingsplanning is een kritische succesfactor voor het welslagen van concept 3 'slank RUP met omgevingsbesluit'**.

Bronnen

1 Algemeen

- Albrechts L. (2004), 'Strategic (spatial) planning reexamined', *Environment and Planning B: Planning and Design*, 2004 – volume 31 pp. 743-758
- Claeys M. (2012), 'Een meer strategisch en realisatiegericht RUP?', Masterproef Universiteit Gent, Gent.
- De Coutere S., Lammerant J. en Van de Genachte G. (2009), 'Studie over de wetgeving en de toepassing van de plan-MER Richtlijn in ruimtelijke planning in de praktijk in een aantal lidstaten van de EU i.o.v. Vlaamse overheid', uitgevoerd in opdracht van het Departement RWO, afdeling Ruimtelijke Planning, Brussel.
- Larsson G. (2006), 'Spatial planning systems in Western Europe: an overview', IOS Press, Amsterdam
- Leinfelder H. (2007), 'Open Ruimte als Publieke Ruimte. Dominante en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context.', Academia Press, Gent.
- Leinfelder H. (2015), '“Gevallen”-planning en hoe moeilijk het is om daden in gedachten te vertalen' in Bouma G., Vanempen E., *Ruimte Maken, bijdragen aan de Plandag 2015*, pp. 134-142
- Nadin V., Stead D. (2009), 'Planning cultures between models of society and planning systems', J.Knieling & F. Othengrafen, eds., *Planning cultures in Europe: decoding cultural phenomena in urban and regional planning*, Farnham, Ashgate, 283-300
- Newman P., Thornley A. (1996), 'Urban planning in Europe. International competition, national systems and planning projects', Routledge, London & New York
- Reimer M., Getimis P., Blotevogel H.H. (2014), 'Spatial Planning Systems and Practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes', Routledge.
- Technum Tractebel Engineering (2012), 'Onderzoek naar een strategisch en realisatiegericht instrumentarium voor het ruimtelijk beleid – scenariorapport', uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, Brussel.
- Vlaamse Regering (2011), 'Beslissing van de Vlaamse Regering van 28 januari 2011, Opmaak van Beleidsplan Ruimte Vlaanderen – Startnota', Vlaamse Regering, Brussel.
- Voets J., Coppens T., Sterkens D., De Peuter B. & Van Dooren W. (2014), 'Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid', uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, Brussel.
- Waterhout B. (2008), 'The institutionalisation of European spatial planning', IOS Press, Amsterdam

2 Nederland

- Busscher T. (2014), 'Towards a programme-oriented planning approach – Linking strategies and projects for adaptive infrastructure planning', Doctoral Thesis, Rijksuniversiteit Groningen
- de Roo G. & Voogd H. (2004), 'Methodologie van planning – over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving', Coutinho,
- de Roo G., 'Toekomst van het milieubeleid – Over de regels en het spel van decentralisatie, een bestuurskundige beschouwing', Koninklijke Van Gorcum, Nederland
- Evers D. en Tennekes J. (2014), 'De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening: Bevindingen', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), 'Stand van zaken ontwikkeling Omgevingswet. Kabinetsnotitie maart 2012', uitgave van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu – Interdepartementale Programmadirectie Eenvoudig Beter
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (juni 2014), 'Omgevingswet in het kort. Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit.', uitgave van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu – Interdepartementale Programmadirectie Eenvoudig Beter
- Planbureau voor de Leefomgeving (2012), 'Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage', uitgave van het Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- Projectgroep Wro (2009), 'Integraal uitvoeringsplan Wet ruimtelijke ordening', Hilversum
- Rothengatter R. en Mathijssen R. (2008), 'Milieu in ruimtelijke plannen gemeente – juridische mogelijkheden onder de Wet ruimtelijke ordening', Projectbureau MILO/VNG, IPO en VROM, Tiel, Boxtel, Nederland.
- van de Laak P. (2008), 'Ruimtelijke planontwikkeling en het milieu: milieu-inbreng in ruimtelijke plannen', Sdu Uitgevers, Den Haag
- Van der Horst S. (2008), 'Informatieve brochure over de nieuwe Wet ruimtelijke ordening', uitgevoerd in opdracht van Milieufederatie Noord-Holland.
- van Ostaaijen J. (2010), 'Nog steeds vreemde burens? De bestuurscultuur in Vlaanderen en Nederland', Lezing voor 'Verenigde Verenigingen', Brussel
- van Schijndel B. i.s.m. van der Wal H. en Kok J. (2011), 'Basisboek ruimtelijke Ordening en Planologie', Noordhoff, Groningen/Houten
- www.infomil.nl
- van den Brand J., van Gelder E., van Sandick H. (2008), 'Handreiking grondexploitatiewet', Sdu Uitgevers bv, Den Haag
- Van der velde J., Poelstra J., Damen J.L. (2014), 'Prototype omgevingsplan: nu al uitkijken op de omgevingswet' in Bouwregels in de Praktijk februari 2014, pp. 22-24

3 Brussel

- <https://urba.irisnet.be/nl/spelregels>
- <https://www.gpdo.be>
- <http://www.wijken.irisnet.be/nl/richtplan>

4 Frankrijk

- AdCF/AMF (2014), 'Instruction des autorisations d'urbanisme'
- Ministère des Affaires étrangères (2006), 'Spatial planning and sustainable development policy in France'
- Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement (2013a), 'Le SCoT, un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire'
- Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement (2013b), 'Les SCoT et les dynamiques de territoires'
- Ministère du Logement et de L'égalité des territoires (2014), 'La loi Alur, un urbanisme et un aménagement rénovés pour relancer la construction'

5 Duitsland

- E. Pahl-Weber, D. Henckel (eds.) (2008), 'The Planning System and Planning Terms in Germany. A Glossary', Academy for Spatial Research and Planning, Hanover 2008
- http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/BMVBS/SpecialPublication/1994_2006/PerspectivesSpatialDevelopment.html

6 Finland

- Böhme K. (2002), 'Nordic echoes of European Spatial Planning – Discursive integration in practice', Nordregio Report 2002:8
- Commin (2007), 'Planning System of Finland', Interreg III B – Promoting Spatial Development by Creating COMon MINDscapes
- Commission of the European Communities - CEC (1997), 'EU Compendium of spatial planning policies and systems', Regional Development Studies, 28, European Communities, Luxembourg
- Commission of the European Communities – CEC (1999), 'European Spatial Development Perspective (ESDP) – Towards Balanced and Sustainable Development of het Territory of the EU' European Communities, Luxembourg
- Eskelinen H., Lapintie K., Kokkonen M. (2000), The Nordic Legacy and the European Connection: The Emergence of Integrated Spatial Planning in Finland, Built Environment, 26 (1), 41-51.
- ESPON (2006), 'Project 2.3.1 Application and effects of the ESDP in the Member States. Espon 2000-2006 Programme
- ESPON (2006), 'Project 2.3.2 Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level'
- ESPON (2006), 'Project 3.1 Integrated tools for European Spatial Development'
- ESPON (2006), 'Project 3.2 Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESDP and the Cohesion Policy'
- Haapanala, A. (2015), Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot (Alternatives for the ratification procedure of regional plans), Publication Finnish environment 1 | 2015 i.o.v. Ministry of the Environment, Finland
- Hentilä H.-L. & Soudunsaari L. (2008), 'Land Use Planning Systems and Practices Oulu-Skanderborg-Umeå. InnoUrba Project', University of Oulu, Dept. of Architecture. Publications B29, Oulu
- Hildén, M. en Jalonen, P. (2003), 'Key issues in strategic environmental impact assessments – Finnish experiences', Paper submitted to Nordregio as "From idea to practice – key issues in Finnish strategic environmental impact assessment
- http://www.ymparisto.fi/en-US/Living_environment_and_planning
- Mäntysalo R., Saglie I.-L. en Cars, G. (2011), 'Between Input Legitimacy and Output Efficiency: Defensive Routines and Agonistic Reflectivity in Nordic Land-Use Planning'. European Planning Studies Vol. 19 – No. 12, pp. 2109-2126
- Ministry of the Environment (2014), 'Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013 (Assessment of the Effectiveness of the Land Use and Building Act in 2013)', Publication Finnish environment 1 | 2014, Finland
- Ministry of Transport & Communications (2002), 'Transport Infrastructure 2030 – Meeting the Challenges of Concentrating Population and Industrial Changes', Programmes & Strategies 3/2002. Finland
- Ministry of Transport & Communications (2003), 'An Evaluation of the Finnish Public Transport System – the role of the Ministry of Transport & Communications', Publications 16/2003. Finland

- Ministry of Transport & Communications (2005), 'Environmental Guidelines for the Transport Sector until 2010', Programmes & Strategies 5/2005, Finland
- Nuuja, K. en Viitanen, K. (2007), 'Finnish Legislation on Land-Use Restrictions and Compensation', Washington University Global Studies Law Review, Vol. 6. pp. 49-74
- PLUREL (2010), 'National spatial planning policies and governance typology', PLUREL report 2.2.1.
- Viitanen, K. (2007), 'Finland response to case 2007', Platform of Experts in Planning Law - Conference 2007, Den Haag
- Werdi (Hakkarainen) E. (2003), 'Chapter 7.5 Planning and Building', Viitanen, K. et al. Real Estate in Finland, Helsinki University of Technology, pp. 52-63

Bijlagen

Bijlage 1 – samenstelling werk- en overleggroepen

Bijlage 2 – syntheseverslag van de interviews

Bijlage 3 – syntheseverslag van de internationale workshop